

Gesetze mit Verfallsdatum

*Ein Instrument des
Bürokratieabbaus?*

Jörg Steinhaus



Jörg Steinhaus

Gesetze mit Verfallsdatum

– ein Instrument des Bürokratieabbaus?

Politikwissenschaft

Jörg Steinhaus

Gesetze mit Verfallsdatum
– ein Instrument des
Bürokratieabbaus?

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.

1. Auflage November 2008

Alle Rechte vorbehalten

© **Jörg Steinhaus, Münster 2008**

Das Werk ist in allen seinen Teilen urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ohne Zustimmung des Autors ist unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung in und Verarbeitung durch elektronische Systeme.

Ausgezeichnet mit dem Förderpreis 2008 des Vereins der Freunde und Förderer des Instituts für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster e.V.

Umschlaggestaltung: Marco Djurdjevic, Wuppertal

Autorenfoto: Studio Wiegel, Münster

Herstellung und Verlag: Books on Demand GmbH, Norderstedt

www.bueroakrabbaunet.net

www.politikzyklus.de

ISBN: **978-3-8370-7076-7**

Vorwort

Dieses Buch ist entstanden als Magisterarbeit an der Philosophischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität. Zu besonderem Dank bin ich daher Herrn Prof. Dr. Paul Kevenhörster verpflichtet, der mich auf dieses Thema gestoßen und mit freundlichem Rat unterstützt hat.

Der formale Anspruch und die Vorgaben eines universitären Prüfungsamtes mögen die Arbeit ein wenig trocken wirken lassen. Ich hoffe aber, dass eine grundlegende Lesbarkeit durch die eine oder andere Anmerkung und Bissigkeit geblieben ist.

Auf Grund der Kürze der vorliegenden Arbeit verzichte ich zudem auf ein Sach- und Personenregister. Die relevanten Begriffe sind dem Inhaltsverzeichnis zu entnehmen; bekannte Wissenschaftler tauchen in den theoretischen Überlegungen und eine Vielzahl von Ministerpräsidenten bei der Aufschlüsselung der einzelnen Bundesländer auf. Hier möge ein jeder stöbern, wie es ihm gefällt.

Ich wünsche viel Spaß beim Lesen und freue mich jederzeit über kritische Hinweise und spitzfindige Kommentare.

Münster, im Herbst 2008

Jörg Steinhaus

Inhalt

Vorwort.....	5
1 Einleitung.....	13
1.1 Leitfrage und Vorgehen	14
1.2 Methodik.....	18
1.3 Stand der Forschung und Quellenlage.....	21
2 Einordnung in das wissenschaftliche Umfeld.....	23
2.1 Grundlagen der Politikfeldanalyse.....	24
2.1.1 Leistungsbilanz der Demokratie.....	24
2.1.2 Unterscheidung nach Policy-Typen	25
2.2 Analytischer Rahmen	26
2.2.1 Eastons Input-Output-Modell.....	27
2.2.2 Input-Outcome-Beschreibung	28
2.3 Das Phasenmodell des Politikzyklus.....	29
2.3.1 Problemdefinition.....	30
2.3.2 Agenda Setting.....	30
2.3.3 Politikformulierung	31
2.3.4 Implementation.....	31
2.3.5 Evaluation	32
2.4 Kritik am Phasenmodell.....	34
3 Theoretische Annahmen.....	37
3.1 Eine Theorie der Terminierung.....	38

3.1.1	Bedingungen.....	38
3.1.1.1	Gründe für Terminierung.....	39
3.1.1.2	Typen von Politik.....	41
3.1.2	Hinderungsgründe.....	43
3.1.2.1	Strukturelle Hinderungsgründe.....	44
3.1.2.2	Versteckte Hinderungsgründe.....	47
3.1.3	Strategien und Möglichkeiten.....	49
3.1.3.1	Zero-Base-Budgeting.....	49
3.1.3.2	Politischer Kontext und natürliche Zeitpunkte.....	50
3.1.3.3	Zeitraum der Terminierung.....	51
3.1.4	Schematische Darstellung und Kritik.....	52
3.1.4.1	Einordnung der Terminierung in den Politikzyklus.....	53
3.1.4.2	Kritik am Politikzyklusmodell.....	55
3.2	Bürokratiebegriff.....	57
3.2.1	Entstehung von Bürokratie.....	57
3.2.1.1	Entwicklung der Wortbedeutung.....	58
3.2.1.2	Verwendung in dieser Arbeit.....	59
3.2.2	Bürokratieabbau.....	60
3.2.3	Umbau zum New Public Management.....	62
4	Sonnenuntergang für die Bürokratie.....	67
4.1	<i>Sunset Legislation</i>.....	68
4.1.1	Ziele der <i>Sunset Legislation</i>	70
4.1.2	Umsetzung in einzelnen Gliederungen der USA.....	73
4.1.2.1	Texas.....	74
4.1.2.2	Arkansas.....	74
4.1.2.3	Bundesebene.....	75
4.1.3	Ergebnisse der <i>Sunset Legislation</i>	76
4.2	<i>Gesetze mit Verfallsdatum</i>.....	76
4.2.1	Der Rahmen der befristeten Gesetzgebung.....	77
4.2.2	Deregulierung in den Bundesländern.....	80
4.2.2.1	Baden-Württemberg.....	82
4.2.2.2	Bayern.....	83
4.2.2.3	Berlin.....	84
4.2.2.4	Brandenburg.....	84

4.2.2.5	Bremen	86
4.2.2.6	Hamburg	86
4.2.2.7	Hessen	87
4.2.2.8	Mecklenburg-Vorpommern	89
4.2.2.9	Niedersachsen	91
4.2.2.10	Nordrhein-Westfalen	92
4.2.2.11	Rheinland-Pfalz	93
4.2.2.12	Saarland	95
4.2.2.13	Sachsen	97
4.2.2.14	Sachsen-Anhalt	98
4.2.2.15	Schleswig-Holstein	99
4.2.2.16	Thüringen	101
4.2.3	Das Vorgehen auf der Bundesebene	102
4.2.3.1	Größenordnung der Bürokratie	103
4.2.3.2	Maßnahmen zum Abbau der Bürokratie	104
4.2.3.3	Normenkontrollrat	105
4.2.4	Zusammenfassung der Ergebnisse	108
4.2.4.1	Quantitative Bewertung	109
4.2.4.2	Qualitative Bewertung	110
4.2.5	Parteilpolitische Präferenz	110
5	Evaluation des Bürokratieabbaus	113
5.1	Lehren aus den USA	115
5.2	Kostenmessung und Folgenabschätzung	116
5.2.1	Gesetzesfolgenabschätzung	116
5.2.2	Das Standardkosten-Modell	119
5.2.3	Qualitative Comparative Analysis	121
5.3	Weitere Handlungsmöglichkeiten der Politik	121
5.3.1	Übernahme von Best-Practice-Vorschlägen	121
5.3.2	Policy Learning	122
5.4	Rechtliche Bedenken gegenüber <i>Gesetzen mit Verfallsdatum</i>	123
6	Abschließende Betrachtung	127

7	Literatur	133
8.1	Bücher	133
8.2	Aufsätze in Büchern	137
8.3	Aufsätze in Zeitungen und Zeitschriften	141
8.4	Elektronische Medien und Sonstiges	145

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Das Input-Output-Modell, vereinfacht nach David Easton	27
Abbildung 2:	Output, Impact und Outcome nach Schubert	28
Abbildung 3:	Politikzyklus mit nebengeordneter Terminierung	53
Abbildung 4:	Offener Politikzyklus als Spirale	54
Abbildung 5:	Wechsel der Partei des Ministerpräsidenten 1999-2005	81
Abbildung 6:	Befristung von Rechtsnormen in den deutschen Bundesländern	111

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bürokratische Verwaltung und New Public Management	64
Tabelle 2:	Bundesstaaten der USA mit <i>Sunset Legislation</i>	71
Tabelle 3:	Befristung von Rechtsnormen in Deutschland	108

1 Einleitung

„Cessante ratione legis cessat lex ipsa.”¹

Rechtsregel

Die Jurisprudenz kennt die alte Rechtsregel, dass wenn der Grund für ein Gesetz wegfällt, auch das Gesetz selbst wegfällt. Wir angenehm wäre die Politik, wenn sie diese einfache Weisheit übernehmen könnte.

Die politische Realität sieht jedoch anders aus und zeigt in Theorie und Praxis, dass die Beendigung oder der Wegfall – und hier soll im Weiteren einheitlich von Terminierung die Rede sein – eines politischen Programms oder einer Aufgabe innerhalb eines bestimmten Politikfelds keineswegs zu den einfachen Aufgaben gehört.

Besonders augenfällig wird dieser Mangel an Terminierung bei der Beschreibung und Darstellung von Bürokratie und den politischen Versuchen, diese abzubauen. Oftmals taucht dieser Begriff sicherlich dann in der Diskussion auf, wenn *Schuld* für unter Umständen kausal anders begründetes Staats- oder Politikversagen gesucht wird.

Dennoch legen Zahlen aus der Wirtschaft nahe, dass ein Abbau bestimmter Vorgaben das unternehmerische Handeln ebenso vereinfachen würde wie die Kommunikation des Bürgers mit seinem Staat. Diese „Klage über Gesetzesflut“² wird dann häufig

1 Zitiert nach Benda, Ernst: „Gesetze mit Verfallsdatum?“. In: *NJW* 35/1996. S. 2283.

2 Rethorn, Dietrich: „Sunset“-Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Amerika“. In: Kindermann, Harald (Hrsg.). *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982*. Berlin [u.a.] 1982. S. 317.

darauf zurück geführt, „daß es für den sog. Anwender und für den Adressaten zunehmend schwieriger wird, die Menge der Gesetze zu kennen und entsprechend zu beachten.“³

1.1 Leitfrage und Vorgehen

Wie aber soll dieses als belastend empfundene Regelungswerk in seiner Gesamtheit verkürzt und vereinfacht werden, ohne in seinen Grundbestandteilen an Wirkung zu verlieren? Einen Vorschlag dazu bietet das seit den 1960er Jahren vornehmlich in den USA erprobte Instrument der *sunset legislation*, zu deutsch also etwa der *Gesetze mit Verfallsdatum*.

Durch die zeitliche Befristung von Rechtsnormen – genau dies besagt diese Konzeption nämlich – soll dem Parlament die Möglichkeit gegeben werden, einmal gefasste Entscheidungen systematisch zu revidieren, wenn sie sich zu einem späteren Zeitpunkt als nicht mehr zielgerichtet, redundant, unverständlich, kompliziert in der Anwendung oder gar widersprüchlich zu anderen Regelungen erweisen. Warum geschieht dies aber nicht ohnehin, denn müsste es nicht auch Aufgabe der Legislative sein, veraltetes Recht zu bereinigen?

Die Rechtswissenschaft scheint dies zu bejahen und sieht den Gesetzgeber in der Pflicht, sich auch nach dem legislativen Akt um sein Produkt zu kümmern.⁴

Die Politikwissenschaft und hierbei insbesondere die Politikfeldanalyse hingegen zeigen, dass die Terminierung in der politischen Praxis eher die Ausnahme ist. Die Gründe dafür möchte ich in einem theoretischen Teil dieser Arbeit darlegen.

Zur Unterstützung meiner Untersuchung möchte ich den analytischen Rahmen des Politikzyklus zu Grunde legen und darstellen, wie die Theorie einer Politikterminierung aussieht und wel-

3 Rethorn, Dietrich: *„Sunset“-Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Amerika*. a.a.O. S. 317.

4 Dies ist beschrieben u.a. als *verfassungsrechtliches Nachbesserungsgebot* bei Schulze-Fielitz, Helmuth: „Zeitoffene Gesetzgebung“. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang und Eberhard Schmidt-Abmann (Hrsg.). *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*. 1. Aufl. Baden-Baden 1994. S. 162f.

che Hinderungsgründe es gegen eine Beendigung von Politik gibt. Ein formulierter Politikzyklus als Basis und vor allem eine geregelte Terminierung in der praktischen Anwendung von Politik erscheinen auf den ersten Blick als Kontrollmöglichkeit des Staates gegenüber der Bürokratie innerhalb großer demokratischer Systeme. Wenn der Gesetzgeber bereits vor der Implementierung einer Politik festlegt, wann und unter welchen Bedingungen diese auch wieder beendet wird, bleiben staatliche und damit Bürokratieentscheidungen ohne Ansehen der Person an Hand definierter Vereinbarungen getroffen und analytisch nachvollziehbar.⁵

Diese Arbeit sucht daher auch nach einer greifbaren Beschreibung der Bürokratie. Woher rührt der Begriff, welchen Hintergrund hat seine Entstehung und warum ist er heutzutage vor allem negativ konnotiert?

Interessant wird dann die Darstellung der *sunset legislation* in den USA und der *Gesetze mit Verfallsdatum* in Deutschland. Obgleich mit unterschiedlicher Intention eingeführt, ähneln sich die Modelle und bieten sich so für einen Vergleich an. In diesem Zusammenhang werde ich die vorgenommenen Maßnahmen Bundesland für Bundesland aufschlüsseln und die Ergebnisse der ersten Evaluationen für eine Bewertung nutzen. Das Ziel soll dabei sein, eine zusammenfassende Aufstellung der Befristung von Gesetzen, Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften zu liefern, da sich diese in der politikwissenschaftlichen Literatur noch nicht findet. So anwendungsbezogen und modern die Politikfeldanalyse auch daher kommen mag, hat sie diesen Schritt bisher nicht vollzogen.

Sicherlich sind Bürokratieabbau und Deregulierung im Moment gerne genutzte Worte in der Politik. Es kommen so auch einige Landesregierungen nicht umhin, sich diese Begriffe auf die Fahnen zu schreiben, ohne gleich zu dem Mittel der Befristung von Gesetzen greifen zu wollen. In anderen Fällen findet zwar Terminierung statt, ist aber in weitere Handlungsansätze

5 Vgl. Lenk, Kurt: „Probleme der Demokratie“. In: Lieber, Hans-Joachim (Hrsg.). *Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*. 2., durchgesehene Aufl. Bonn 1993. S. 962 f.

eingebunden oder wird nicht als wichtiges Ziel verfolgt. Ich werde daher im Rahmen der Länderanalyse auch alternative Regelungen aufgreifen und darstellen. Diese sollen aber Nebenbemerkungen bleiben, da eine komplette Analyse aller Möglichkeiten des Bürokratieabbaus den Umfang der Arbeit deutlich sprengen würde.

Wichtiger ist mir aufzuzeigen, warum Terminierung einen bedeutenden Aspekt der Deregulierung darstellen kann und warum dieser nicht zu Gunsten anderer Methoden vernachlässigt werden sollte. Viele Autoren von Artikeln und Äußerungen zu *Gesetzen mit Verfallsdatum* scheinen sich dieser theoretischen Überlegungen nicht bewusst zu sein. Welches sind denn die Alternativen zu *Gesetzen mit Verfallsdatum*, wenn andere Wege der Entbürokratisierung an Netzwerken oder anderen Gründen scheitern? Warum kann man *Gesetze mit Verfallsdatum* nicht als einzelnen Prozess bewerten, sondern muss auch deren Einordnung als Terminierung im Politikzyklus verstehen? Welches sind denn die anderen Lösungsvorschläge, wenn man zu dem Ergebnis kommt, dass die Befristung von Gesetzen kein Allheilmittel ist? Wenn man diese theoretischen Überlegungen mit in die wissenschaftliche Untersuchung aufnimmt, kann man auch den politikberatenden Anspruch der Politikfeldanalyse begründen.⁶

Wo diese Arbeit ebenfalls an ihre Grenzen stößt, hat mir ein Gespräch mit einem Professor der Soziologie gezeigt. Er vermisst aus seiner Perspektive eine Metatheorie von Staats- Verwaltungs- und PAS-Handeln. Die Politikwissenschaft, so der Vorwurf, habe eine zu funktionalistische Betrachtungsebene und auf diesem Gebiet einen Forschungsmangel. Auch ich kann nicht anders, als das politisch-administrative System als *Black Box* im Raum stehen zu lassen. Vielleicht gelingt mir aber in der Verar-

6 Siehe Prittwitz, Volker von: *Politikanalyse*. Opladen 1994. S. 274-277. Ähnlich äußert sich dazu auch Paul Kevenhörster, der schreibt, dass die „*Evaluation der Politik* als zentrale Aufgabe [...] Wissen aus der Politik [...] verarbeiten und diese Erkenntnisse für die Politik zur Verfügung“ stellen solle [Kevenhörster, Paul: *Ergebnisse und Wirkungen der Politik*. Wiesbaden 2006. S. 34].

beitung des Politikzyklus ein vernünftiger Ausgleich zwischen empirischer Analyse und systemischer Erfassung.

Mit einer packenden Zusammenfassung hat *Carl Böhret* die Notwendigkeit der Befristung von Gesetzen beschrieben: „Gesetze auf Zeit’ erzwingen Begründungen für ihre Weiterexistenz!“⁷

Wie gehe ich also vor und welche Gliederung hat diese Arbeit? Zuerst werde ich in einem kurzen Abriss das wissenschaftliche Umfeld meiner Arbeit darstellen, den möglichen analytischen Rahmen und den darin formulierten systemtheoretischen, phasenheuristischen Politikzyklus beschreiben.⁸

Danach erfolgen eine genauere theoretische Analyse der Bedingungen, Hinderungsgründe und Möglichkeiten der Politikterminierung sowie die Bestimmung und Analyse des Bürokratiebegriffs samt eines möglichen Umbaus der Verwaltung hin zum *New Public Management*.

Im nächsten Schritt stelle ich kurz die praktische Umsetzung der *sunset legislation* in den USA dar und untersuche die Umsetzung von *Gesetzen mit Verfallsdatum* in den deutschen Bundesländern. Vergleichend ziehe ich ebenfalls die Bundesebene heran und fasse diese Ergebnisse tabellarisch und grafisch zusammen.

Danach wende ich mich den Evaluationsmöglichkeiten dieser legislativen Maßnahmen zu, stelle die möglichen Methoden einer Messung von Bürokratie und deren Abbau vor und konfrontiere diese Methode mit juristischen Einwänden.

Abschließend möchte ich die Ergebnisse mit der Frage danach, was Bürokratieabbau leisten kann und an welchen Stellen weiterer Forschungsbedarf besteht, zusammenfassen und bewerten.

7 Böhret, Carl: „Konsolidierung durch effektive Normsetzung: Gesetz auf Zeit und Gesetzestest“. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.). *Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik*. München 1985. S. 148.

8 Dies geht auf die Frage „where it fits into the policy process“ zurück. Vgl. DeLeon, Peter: „Public Policy Termination: An End and a Beginning“. In: *Policy Analysis* 4/1978. S. 370.

1.2 Methodik

Unschön für den Versuch, auf diesem Gebiet eine strukturierte und wissenschaftliche Arbeit zu schreiben, ist schon die häufig zitierte Aussage: „Politikfeldanalyse hat keine einheitliche Methode“⁹. Dies macht den Einstieg nicht gerade einfacher.

Ich möchte es daher mit dem amerikanischen Soziologen *Charles W. Mills* versuchen, der schreibt: „»Methode« ist vor allem die Art des Fragens und Antwortens, die eine gewisse Gewähr dafür bietet, daß die Antworten mehr oder weniger beständig sind. [...] »Theorie« dagegen beinhaltet die Aufmerksamkeit, die wir unseren Worten widmen, insbesondere ihrem Grad von Allgemeingültigkeit und logischer Relevanz.“¹⁰ Die Beständigkeit der Arbeit basiert dabei auf einem allgemeinen wissenschaftlichen Vorgehen, während die Art des Fragens vielleicht speziell geisteswissenschaftlich ausgerichtet sein sollte.

So fasst auch der Philosoph *René Descartes* dies in anderen Worten zusammen: man möge Übereilung vermeiden (Abstraktion), vertrauenswürdige Quellen verwenden, das Thema in kleine Stücke aufteilen, die jeweils eine logische Einheit behandeln (Analyse), mit den großen und bekannten Theorien beginnen, um sich dann zunehmend speziellen Fragen zuzuwenden (Synthese) und in der Rückschau zu betrachten, ob man auch keinen Aspekt vergessen hat (Synopse).¹¹

Der Hintergedanke zu dieser Arbeit ist ein verstehender. Ich möchte erklären, warum die praktische Umsetzung der Terminierung von Politik möglichst fester Regeln – ja fast eines unauflöselichen Korsetts – bedarf und gleichzeitig die Frage klären, ob der mit einer *sunset legislation* beschrittene Weg dazu der richtige

9 Beyme, Klaus von: „Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft“. In: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.). *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1985. S. 22.

10 Mills, Charles Wright: *Kritik der soziologischen Denkweise*. Neuwied am Rhein, Berlin-Spandau 1963. S. 168.

11 Vgl. Descartes, René: *Discours de la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans les sciences*. Französisch-deutsch (= Bericht über die Methode, die Vernunft richtig zu führen und die Wahrheit in den Wissenschaften zu erforschen). Stuttgart 2001. S. 39f. und Schlichte, Klaus: *Einführung in die Arbeitstechniken der Politikwissenschaft*. Unveränderter Nachdruck der 2. Aufl. Wiesbaden 2006. S. 80.

ist. Der Politikzyklus bietet dafür einen analytischen Rahmen. Auch wenn es hieran mannigfaltige Kritik gibt, liegt für mich der Sinn der Theoriebildung im Verstehen politischer Handlungsabläufe.¹²

Indes basiert öffentliches Handeln auf einem recht einfachen Prinzip, dem Experiment: ein Problem wird identifiziert, eine Lösungsstrategie entwickelt und umgesetzt und das Ergebnis überprüft.¹³ Das Ziel der Politikfeldanalyse muss es also sein, die hinter diesen Experimenten liegenden Strukturen zu untersuchen und die aus den Daten der Experimente gewonnenen Ergebnisse in einen analytischen Rahmen zu fassen.¹⁴

Mein erstes Vorgehen soll daher das der Topik sein. Sie beurteilt die Brauchbarkeit und Vernünftigkeit der Ergebnisse und prüft die verwendeten Argumente auf logische Schlüssigkeit.¹⁵ Auf diesem Wege möchte ich mich einer Theorie der Politikterminierung nähern und diese erklärend-analytisch in den Forschungszusammenhang stellen.¹⁶

Im weiteren Verlauf begeben sich dann in den Bereich der vergleichenden Politikwissenschaft, wenn ich empirisch die Ergebnisse politischen Handelns in den USA und den deutschen Bundesländern zusammentrage. Die Frage ist dabei, ob man aus „empirischen Informationen auf den inneren Sinngehalt eines

-
- 12 Zur philosophischen Theorie der Erklärungen siehe Hempel, Carl Gustav: *Aspekte wissenschaftlicher Erklärung*. Berlin, New York 1977. und Fraassen, Bas C. van: *The scientific image*. Oxford, New York 1980.
- 13 Vgl. Cameron, James M.: „Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System“. In: May, Judith V. und Aaron B. Wildavsky (Hrsg.). *The Policy Cycle*. Beverly Hills, Calif.[u.a.] 1978. S. 302 f.
- 14 Vgl. Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow: „Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse“. In: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien 2003. S. 1-22.
- 15 Vgl. Vico, Gian Battista: *De nostri temporis studiorum ratione*. Vom Wesen und Weg der geistigen Bildung; lateinisch-deutsche Ausgabe. Sonderausg., 3., unveränd. reprograf. Nachdr. der Ausg. Godesberg 1947. Darmstadt 1984. S.27-37 und 59-75.
- 16 Vgl. Bürklin, Wilhelm und Christian Welzel: „Theoretische und methodische Grundlagen der Politikwissenschaft“. In: Mols, Manfred, Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hrsg.). *Politikwissenschaft - Eine Einführung*. 2., erweiterte Aufl. Paderborn [u.a.] 1996. S. 390.

gesellschaftlichen Phänomens¹⁷ schließen kann. Die daraus folgenden Lerneffekte wären jedenfalls konkrete Politikfeldanalyse, denn diese könnten zu einer Politikberatung ebenso beitragen wie zu einer Darstellung von Werten und Schutzgütern. So würde die Arbeit wiederum einen Beitrag zu einer Leistungsbilanz der Demokratie leisten, aus deren Grundüberlegungen – diskutiert in einem Seminar an der Universität Münster – heraus sie entstanden ist.¹⁸

Die beiden Ergebnisse werden quantitativer und qualitativer Art sein. Es bleibt nicht aus, dass eine auf empirischen Daten basierende Arbeit auch einfach durchzählt, wie viele Rechtsnormen es denn in Deutschland gibt und wie viele davon abgebaut wurden oder noch folgen sollen. Ergänzend ist dazu die Qualität der Gesetze zu erfassen, damit Bürokratieabbau kein Selbstzweck wird.

So hoffe ich mit der Arbeit im Verständnis von *Mills* zu bleiben, wenn sie weder auf der einen Seite – nämlich bei der Darstellung politischer Systeme nach *David Easton* – der Systemtheorie von *Talcott Parsons* zu nahe kommt, noch als empirische Arbeit ohne fundierte Grundlage glaubt, irgendwann einmal als kleines Stück einer ganzen Wissenschaft betrachtet zu werden. Erst als *kritische Problemforschung* verstanden kommt es zu wissenschaftlichem Fortschritt in der Politikwissenschaft.¹⁹ Dies mag dann meine eigene Methode sein, von der ich aber überzeugt bin, dass es für diese Analyse die richtige ist.²⁰

17 Bürklin, Wilhelm und Christian Welzel: *Theoretische und methodische Grundlagen der Politikwissenschaft*. a.a.O. S. 357.

18 Siehe Bürklin, Wilhelm und Christian Welzel: *Theoretische und methodische Grundlagen der Politikwissenschaft*. a.a.O. S. 359ff und Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. 2., überarb. Aufl. Opladen 2003. S. 267-280. Einige Grundüberlegungen und Ideen von dieser Arbeit entstammen dem Hauptseminar „Leistungsbilanz der Demokratie“ von Prof. Dr. Paul Kevenhörster am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

19 Vgl. Mills, Charles Wright: *Kritik der soziologischen Denkweise*. a.a.O. S. 167-180.

20 „Veränderungen von Methoden sind erlaubt, Verbesserungen sogar erwünscht. Sie müssen aber begründet werden und dürfen nicht beliebig erfolgen.“ (Schlichte, Klaus: *Einführung in die Arbeitstechniken der Politikwissenschaft*. a.a.O. S. 81). Siehe auch Mills Aufforderung zu neuen

1.3 Stand der Forschung und Quellenlage

Die *Policy-Forschung* nimmt in Deutschland seit den 1980er Jahren einen breiter werdenden Platz in der Politikwissenschaft ein, auch wenn dieser *policy turn* von der klassischen Politikwissenschaft zur Politikfeldanalyse erst mit deutlichem zeitlichen Abstand zum angloamerikanischen Raum stattgefunden hat.²¹

War anfangs der Fokus vor allem auf die Implementationsforschung gerichtet, zeigte sich im Laufe der Zeit auch Interesse an den anderen Phasen des Politikzyklus. Die Terminierung blieb jedoch weitgehend unerforscht, so dass noch 1997 *Mark Daniels* konstatieren musste, dass in den vorangegangenen zwanzig Jahren gerade einmal 14 Publikationen zu dem Thema erschienen seien.²²

Mit der systematisch eingeführten Befristung von Gesetzen in einigen Bundesländern seit 1999 hat sich diese Situation verbessert, auch wenn sich viel Literatur vor allem mit der Evaluierung, dem Vergleich und der Prüfung von Vorschriften und den sich daraus ergebenden Kosten befasst.

Bisher gibt es daher keine zusammenfassende Übersicht der Initiativen aller Bundesländer auf diesem Gebiet,²³ obgleich auf Grund der Vielzahl und Vielschichtigkeit der Ansätze in den

Methoden: „Wir sollten hier zwei Merksätze aufstellen: / Jedermann ist sein eigener Methodologe! / Meine Herren Methodologen! Bitte an die Arbeit!“ (Charles Wright Mills: *Kritik der soziologischen Denkweise*. a.a.O. S. 171).

21 Vgl. Saretzki, Thomas: „The Policy Turn in German Political Science“. In: Fischer, Frank, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL [u.a.] 2007. S. 588-592.

22 Vgl. Daniels, Mark R.: „Symposium: Public Policy and Organization Termination“. In: *International Journal of Public Administration* 20/1997. S. 2044. Im deutschsprachigen Raum war entsprechend noch deutlich weniger Literatur verfügbar.

23 Einzig Tobias Bräunlein beschreibt in seiner Dissertation zur Gesetzesfolgenabschätzung das hierzu erfolgte Vorgehen der einzelnen Bundesländer. Teilweise, aber auch nur in groben Ansätzen, treffen diese Maßnahmen mit der Befristung von Gesetzen zusammen. Siehe Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main [u.a.] 2004.

Ländern ein Vergleich sowohl des Vorgehens als auch der Ergebnisse viel versprechend für die Analyse der Wirksamkeit von *Gesetzen mit Verfallsdatum* als Mittel des Bürokratieabbaus scheint.

Vielleicht macht diese teilweise Vernachlässigung des Themas aber auch gerade seinen Charme aus. Warum sollte die Politikwissenschaft nicht einfach versuchen, *output* zu generieren, der auch außerhalb des wissenschaftlichen Elfenbeinturms aufgenommen, verstanden und umgesetzt wird?

Eine genaue Analyse des Bestands an Verwaltungsvorschriften, der Summe des Abbaus von Normen und des dabei gewählten Vorgehens hätte sicherlich eine Recherche in den meisten Landeshauptstädten erforderlich gemacht. Dies konnte in dem knappen Zeitraum und Umfang einer Masterarbeit aber nicht im Vordergrund stehen. Basis der Arbeit sind daher vor allem Informationen, die vor Ort verfügbar, bestellbar oder über das Internet abrufbar sind.

2 Einordnung in das wissenschaftliche Umfeld

„Policy Analysis is finding out what governments do, why they do it, and what difference it makes.“²⁴

Thomas R. Dye, Policy Analysis

In der modernen Politikwissenschaft werden die Inhalte politischen Handelns – getrennt von den anderen Dimensionen der Politik – durch die Politikfeldanalyse betrachtet, die sich also mit „konkreten Inhalten, Determinanten und Wirkungen“²⁵ beschäftigt. Die Darstellung von politischen Prozessen in einem oder verschiedenen Schemata ist ein Bestandteil dieser Analyse. Dabei soll die Darstellung einen Überblick darüber verschaffen, warum politische Akteure das tun, was sie tun, und welche Auswirkungen diese Handlungen haben. Ohne modellhafte Darstellungen wären komplexe Beziehungen auch in den Geisteswissenschaften kaum zu überblicken, geschweige denn zu vergleichen.²⁶

24 Dye, Thomas R.: *Policy Analysis*. What governments do, why they do it, and what difference it makes. 2. Aufl. Alabama 1978. S. 1.

25 Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow: *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 3.

26 Lasswell, Harold D.: „The Policy Orientation“. In: Lerner, Daniel und Harold D. Lasswell (Hrsg.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford 1951. S. 9.

2.1 Grundlagen der Politikfeldanalyse

In der Politikfeldanalyse wird also Politik in einem Prozess betrachtet, um die Abläufe, Wirkungen und Vorstellungen der Beteiligten²⁷ zu beschreiben und dies zusammengefasst als *Policy-Making* zu verstehen. Dabei ist Politik „nichts anderes als in die Zukunft gerichtetes staatliches Handeln“²⁸.

2.1.1 Leistungsbilanz der Demokratie

Auch wenn öffentliches Handeln in erster Linie auf die Betrachtung des politisch-administrativen Systems („Public policy is whatever governments chose to do or not to do.“²⁹) abzielt, darf nicht unberücksichtigt gelassen werden, dass gerade in der Anfangsphase des Politikzyklus, also bei dem, was sich als Entscheidungen und Strukturen von Inhalten und Wirkungen abgrenzen lässt,³⁰ politische Akteure außerhalb der Regierung eine wichtige, oftmals entscheidende Rolle spielen.³¹ Neben dem Einfluss auf die öffentliche Meinung durch Verbände und Parteien sind hier vor allem nichtstaatliche Netzwerke zu nennen. Nimmt man nun eine Unterscheidung zwischen gouvernementaler und emanzipatorischer Politik,³² also zwischen der Untersuchung vorhandener Macht und der Theorien der demokratischen Machtbeteiligung, so sieht man, dass Politikfeldanalyse ein Bestandteil der Demokratieforschung sein kann: „Politikfeldanalyse [ist] ein demokratie-endogener Ansatz.“³³

Public Policy ist dabei definiert als „a body of decisions and activities adopted and carried out by interdependent public and

27 Eine Übersicht über die beteiligten Akteure liefert Howlett, Michael und M. Ramesh: *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford 1995. S. 49-79.

28 Kevenhörster, Paul: *Ergebnisse und Wirkungen der Politik*. a.a.O. S. 15.

29 Dye, Thomas R.: *Policy Analysis*. a.a.O. S. 1.

30 Unterscheidung nach Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. 2. Aufl. a.a.O. S. 55.

31 Vgl. Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow: *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 4.

32 Vgl. Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. Eine Einführung. Opladen 1991. S. 17.

33 Ebd. S. 19.

private actors [...] in order to resolve, in a coordinated and targeted manner, a collective problem”³⁴. Dieses Problem muss sich zudem als politisch zu lösendes Problem erweisen und die Akteure können und sollen durchaus unterschiedliche Werte, Überzeugungen, Interessen, institutionelle Bindungen und Mittel haben.³⁵

Fritz Scharpf, der im deutschsprachigen Raum die klassische Definition der Politik als Prozess beschreibt³⁶, bezeichnet es als „ein fundamentales Problem der politischen Demokratie, ob und auf welche Weise dem einzelnen die Chance geboten werden kann, [...] demokratische Verhaltensweisen und politische Fähigkeiten auszubilden“³⁷. So kann der analytische Rahmen der Politikfeldanalyse Ansatzpunkte für diese geforderte Chance bieten und seinen Teil zu einer Leistungsbilanz der Demokratie beitragen.³⁸

2.1.2 Unterscheidung nach Policy-Typen

Widerstand gegen Terminierungsbestrebungen wird sich vor allem dort finden, wo die kurz angeführten Netzwerke starke Koalitionen eingehen können. Dies betrifft verschiedene Typen von Politik *prima facie* unterschiedlich, wobei eine genaue Aufstellung der Unterschiede bisher in der Forschung nicht genannt ist.

Zum einen sind hier distributive und redistributive Politiken zu unterscheiden.³⁹ Gerade redistributive Politiken sind schwerer

34 Varone, Frédéric, Benoît Rihoux und Axel Marx: „A New Method for Policy Evaluation?“. In: Rihoux, Benoît und Heike Grimm (Hrsg.). *Innovative comparative methods for policy analysis - beyond the quantitative-qualitative divide*. New York, NY 2006. S. 214.

35 Vgl. Ebd. S. 214.

36 Vgl. Jann, Werner und Kai Wegrich: „Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle“. In: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien 2003. S. 71.

37 Scharpf, Fritz W.: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg/Ts. 1975. S. 71.

38 Ein weiterer Beitrag zur Leistungsbilanz der Demokratie findet sich bei Schmidt, Manfred G.: *Das politische System Deutschlands*. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Bonn 2007. S. 470-490.

39 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. Eine Einführung. Frankfurt, New York 1987. S.22-27.

einzuführen und durchzusetzen, weil sie sich gegen eine bestimmte Gruppe richten, sollten daher aber auch quasi natürliche Unterstützer, nämlich diejenigen, gegen die sich die Politik richtet bzw. von denen das umzuverteilende Gut erst einmal gefordert werden muss, bei einer möglichen Terminierung aufweisen.

Zum anderen können *Policies* nach ihren Steuerungsprinzipien (Gebot, Verbot, Anreiz, Angebot, Aufklärung, Überzeugung und Vorbild) charakterisiert werden.⁴⁰ Besonders bei einem stärker wirkenden Prinzip wie den Verboten sind potenzielle Gegner eher festzustellen als bei der schwächeren und oft nur durch Informationskampagnen durchgeführten Möglichkeit der Überzeugung. Hier scheint also ebenfalls ein guter Ansatz für eine Terminierungskoalition gegeben zu sein.

Als dritter Punkt wäre dann noch die Unterscheidung nach materiellen und immateriellen Leistungen festzuhalten.⁴¹ Hier werden sich augenscheinlich auf Seiten der Adressaten materieller Leistungen eher Terminierungsgegner zusammenfinden als bei immaterieller und daher schwerer einzufordernder Unterstützung. Eine genauere Aufschlüsselung ist aber in der wissenschaftlichen Literatur noch nicht aufgeführt und bedarf weiterer Untersuchungen.

2.2 Analytischer Rahmen

Die Aufschlüsselung der Frage, wann es sich bei einer strukturierten und ab-strahierenden Zusammenfassung um eine *Modell*, eine *Theorie* oder einen *analytischen Rahmen* handelt, haben *Klaus Schubert* und *Nils Bandelow* ausführlich betrieben. Ich möchte an dieser Stelle daher nicht weiter darauf eingehen, sondern den nun gemäß dieser Einteilung so genannten analytischen Rahmen der Arbeit vorstellen und für weitere Fragen auf diese Autoren verweisen.⁴²

40 Vgl. Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. a.a.O. S. 27-34.

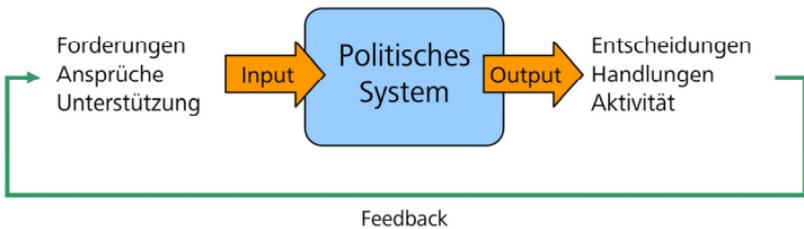
41 Vgl. Thiery, Peter: „Moderne politische Theorie“. In: Mols, Manfred, Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hrsg.). *Politikwissenschaft - Eine Einführung*. 2., erweiterte Aufl. Paderborn [u.a.] 1996. S. 235.

42 Vgl. Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow: *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 3-13.

2.2.1 Eastons Input-Output-Modell

David Easton beschreibt als einer der ersten Politik funktionalistisch in einem Input-Output-Modell, weswegen in diesem frühen Ansatz auch noch keine einzelnen Phasen unterschieden sind. Vielmehr werden Ansprüche und Forderungen, aber auch Unterstützung, die aus dem Umfeld an das politische System herangebracht werden, als *Input* des Systems aufgezeigt, das über Entscheidungen und Handlungen einen *Output* herbeiführt. An der Stelle der tatsächlichen Entscheidung des politisch-administrativen Systems (PAS)⁴³ steht eine *Black Box*, d.h. der Übergang von *Input* zu *Output* bleibt hier ungeklärt.

Abbildung 1: Das Input-Output-Modell, vereinfacht nach David Easton



Quelle: Eigene Darstellung⁴⁴

Die *Black Box* des PAS dient also der Vereinheitlichung von Prozessen, die gewaltenteilend bei der Vorbereitung und Durchführung von Programmen ablaufen, und deren vereinfachter Darstellung. Beteiligt ist eben nicht nur die Legislative, son-

43 Das politisch-administrative System ist definiert als „Begriffliche Zusammenfassung der Führungs-, Entscheidungs- und Verantwortungsfunktionen der gewählten politischen Handlungsträger“ (Schubert, Klaus und Martina Klein: *Das Politiklexikon*. 4., aktualisierte Aufl. Bonn 2006. S. 231).

44 Siehe dazu Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 29, Thiery, Peter: *Moderne politische Theorie*. a.a.O. S.214 und Parsons, D. Wayne: *Public policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Aldershot, Brookfield 1995. S. 23.

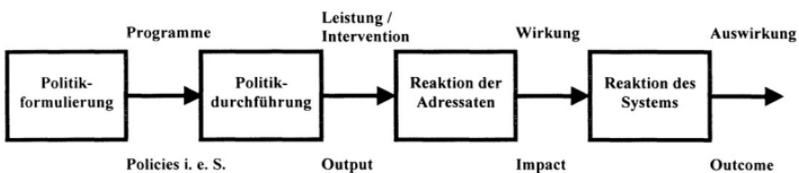
dem – zumindest in der Bundesrepublik Deutschland – auch die Exekutive ebenso wie Parteien. Daneben steht als die beiden anderen Subsysteme der Gesellschaft das sozio-kulturelle und das ökonomische.⁴⁵

Eine Analyse der politischen Entscheidungen, vor allem also auch die Frage, warum eine bestimmte Politik beendet wird oder eben nicht, ist mit diesem Modell nicht möglich. In einer weiteren Aufschlüsselung versuchte *Werner Jann* in den 1980er Jahren die *Black Box* als *Policy-Making-System* darzustellen und um Politikbildung und –implementation zu erweitern.⁴⁶ Doch auch so lässt sich der prozessuale Ablauf von Politik nicht verständlicher machen.

2.2.2 Input-Outcome-Beschreibung

Als ein weiterer Punkt kommt hinzu, dass nicht jede von dem PAS angestoßene Politik auch die gewünschte Wirkung zeigt, die geschaffene Intervention also nicht zu einer vorher erwarteten Problemlösung führen muss. Daher wurde das *Eastonsche* Modell um die Reaktion der unmittelbaren Adressaten einer Politik und die nachfolgende Reaktion des Umfelds darauf erweitert.

Abbildung 2: Output, Impact und Outcome nach Schubert



Quelle: Jann, Werner u. Kai Wegrich: *Phasenmodelle und Politikprozesse*. S. 79.

45 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 34-47.

46 Vgl. schematische Darstellung in Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 30.

Nun ist es zumindest möglich, zwischen einer angestrebten Lösung und einem erzielten Ergebnis einer Politik zu unterscheiden.

2.3 Das Phasenmodell des Politikzyklus

Über diese beiden Ansätze hinaus, die auf die Akteure und das Ergebnis von Politik ansprechen, ergibt sich bei der Betrachtung der Handlungsabläufe in der Politik eine Unterteilungsmöglichkeit in verschiedene Abschnitte.

Diese „sequentielle Abfolge von Phasen“⁴⁷ lässt sich im Politikzyklus beschreiben, der je nach Darstellung von einer Politikidee über deren Aufnahme auf die politische Agenda, der konkreten Formulierung und Implementierung zu einer auf mehreren Ebenen möglichen Evaluation und dann zu einer Neuformulierung oder Terminierung führt resp. führen kann.⁴⁸

Zwar wird sich kaum eine reale Politik in deutlich voneinander trennbare Phasen aufteilen lassen, so dass der Politikzyklus nur eine weitere idealtypische Darstellung zu sein scheint. Dennoch lässt sich an Hand etlicher Beispiele wenn nicht erklären so zumindest doch andeuten, dass man im zeitlichen Ablauf politischer Geschehnisse sehr wohl die genannten Bestandteile erkennen kann.

Die einzelnen Abschnitte des Politikzyklus sind in der Literatur oftmals unterschiedlich benannt und auch die Reihenfolge der Phasen ist nicht immer dieselbe. Seit *Lasswells* ersten Anmerkungen aus dem Jahr 1951 gibt es derart viele Modelle, Abgrenzungen und Phasenbezeichnungen, dass ich mich für den Einstieg an die Aufstellung von *Werner Jann* und *Kai Wegrich* halten möchte, die folgende Abschnitte benennen: Problemdefinition, *Agenda Setting*, Formulierung, Implementierung, Evaluierung und Terminierung.⁴⁹

47 Jann, Werner und Kai Wegrich: *Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle*. a.a.O. S. 71.

48 Siehe unter anderem ebd. S. 74-77.

49 Vgl. ebd. S. 82. In einem neueren Aufsatz haben die beiden Autoren die Aufstellung allerdings schon wieder leicht verändert und bezeichnen als Phasen des Politikzyklus nun: „*agenda-setting, policy formulation, decision-making, implementation, and evaluation* (eventually leading to ter-

2.3.1 Problemdefinition

Der Zyklus eines politischen Programms beginnt in dem Moment, in dem der Entschluss gefasst wird, sich überhaupt mit einem dann erstmals konkret benannten Problem befassen zu wollen. Bei *Brian Hogwood* und *Lewis Gunn* wird dies treffend mit „deciding to decide“⁵⁰ ausgedrückt.

Probleme politischer Natur sind dabei allgemein bereits vorhanden, müssen aber als solche von der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, um in die politische Diskussion aufgenommen zu werden. Bereits dieser Schritt der Aufnahme hängt oftmals deutlich von vorhandenen Befürwortungsstrukturen in Netzwerken ab. Neben politischen Gruppierungen, wichtigen Abgeordneten und einflussreichen Medien sind dies auch Strukturen innerhalb einer Behörde sein.⁵¹

2.3.2 Agenda Setting

In einem nächsten Schritt wird nun das zuvor definierte Problem auf die Agenda, also die politische Tagesordnung, gesetzt und bildet so den Übergang zur konkreten Ausformulierung einer Politik.⁵² Diese Agenda ist – vereinfacht ausgedrückt – eine Liste der Subjekte oder Probleme, um die sich die politischen Akteure einigermaßen ernsthaft kümmern.⁵³ Anstöße dazu können von

mination)“ (Jann, Werner und Kai Wegrich: „Theories of the Policy Cycle“. In: Fischer, Frank, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL [u.a.] 2007. S. 43).

50 Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. a.a.O. Schaubild „Synoptische Darstellung verschiedener Prozeßmodelle“ nach Frank Löbler 1988. S. 70.

51 Vgl. Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. Aufl. a.a.O. S. 426.

52 Dieser Begriff wird im Allgemeinen in der deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Literatur nicht übersetzt. In der Publizistik- und Kommunikationswissenschaft wird unter diesem Aspekt die Thematisierung politischer Ideen durch Massenmedien bezeichnet und daher auch mit *Thematisierungsansatz* übersetzt.

53 Vgl. Kingdon, John W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York 1984. S. 3. („The agenda, as I conceive it, the list of subjects or problems to which governmental officials, and people outside the gov-

außerhalb (Interessensgruppen zwingen die Politik, sich eines Themas anzunehmen) und innerhalb (die Regierung versucht Unterstützung für eine Politik in der Bevölkerung zu bekommen) des politischen Systems kommen.⁵⁴

2.3.3 Politikformulierung

In dieser Phase werden aus den Punkten der Agenda, sofern sie angenommen wurden, unter Berücksichtigung von „Problemanalyse, Zieldefinition und [der] Auswahl geeigneter Handlungsalternativen“⁵⁵ fertig ausformulierte *Policies*. Einzelne Programme werden zumeist formell beschlossen,⁵⁶ während Korrekturen in Funktionen oder Organisationen eher generell formuliert und dann in Einzelgesetzen ausgestaltet werden.

Dabei kann unterschieden werden zwischen der Definierung von Objekten, Adressaten und Zielen der Politik und der eigentlichen Entscheidung (*adoption*), diese Politik auch anzunehmen. Auch wird neuerdings hinterfragt, ob nicht die informellen Gespräche innerhalb von Netzwerken mehr Einfluss auf die Politikentscheidung haben, als die Diskussion im Parlament.⁵⁷

2.3.4 Implementation

Während die frühe Politikfeldanalyse davon ausging, dass staatliches Handeln und Einflussnahme mit der Verabschiedung eines Programms im wesentlichen beendet sei, wurde in den 1970er Jahren die Implementationsforschung als „missing link“⁵⁸ etabliert, um zu erklären, warum eine Politik mit der Festschreibung

ernment closely associated with those officials, are paying some serious attention at any given time.“)

54 Vgl. Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 46f.

55 Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. 2. Aufl. a.a.O. S. 429.

56 Vgl. Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow: *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 85 f.

57 Vgl. Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 49.

58 Ebd. S. 52.

„rechtsverbindlicher Entscheidungen (Gesetze, Verordnungen, Erlasse, etc.)“⁵⁹ noch lange nicht umgesetzt war.⁶⁰ Untersuchungsgegenstände dieser Phase sind unter anderem die Behörden, die die Programme umsetzen sollen, der Interpretationsspielraum, der hierfür gelassen wurde, die zugeteilten finanziellen Mittel und das zugeteilte Personal.⁶¹

Noch vor einigen Jahren wurde die Implementierung von Politik als elementar auch für die Terminierung angesehen, da „die Beendigung und Veränderung einer Policy implizit“⁶² hier oftmals angesprochen wird. Mittlerweile gibt es jedoch einige Ansätze und vor allem viele Beispiele, die zu erkennen geben, dass für eine erfolgreiche Terminierung eine möglichst frühe Einbindung in die politischen Prozesse notwendig ist.⁶³ Insgesamt soll die Implementierung noch mehr können: „Policy research upon implementation should be prescriptive in its capacity to suggest means for improving the delivery of service“⁶⁴. Dies wäre dann der Übergang zu einer tatsächlich wertenden Politikberatung.

2.3.5 Evaluation

Mit einem vorläufig oder endgültig festzustellenden Ergebnis der Implementation beschäftigt sich die Evaluation von Politik. Dabei wird über die Frage nach Soll-/Ist-Werten das Verhältnis der Intention zum Ergebnis im Sinne von Effektivität und Effizienz gemessen. Diese Messung erfolgt allerdings nicht nach einer allgemeinen wissenschaftlichen Methode, sondern ist dem jeweiligen Untersuchungsgegenstand anzupassen. Da Terminierung

59 Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. 2. Aufl. a.a.O. S. 434.

60 Vgl. Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow: *Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 89-91.

61 Siehe Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 51ff.

62 Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. a.a.O. S. 106.

63 Als Beispiele sind hier die später thematisierten neueren Ansätze zur Befristung und Evaluierung von Gesetzen in einigen deutschen Bundesländern zu nennen.

64 Hargrove, Erwin G.: *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*. 5. Aufl. Washington, DC 1985. S. 45.

auf der Analyse resp. dem Resümee der Evaluation basiert, kann hierbei folglich ebenfalls keine einzelne, verbindliche Methode festgestellt werden. Vielmehr ist die Evaluation wie auch die Terminierung in ihrer Untersuchung einzelfallabhängig. Schubert bezeichnet mithin die Terminierung als „Selektion II“⁶⁵, als Folge der Evaluation und somit eher als die Abschätzung, ob und wie ein Programm weitergeführt wird.⁶⁶

Damit ist die Evaluation anfällig für einen Einfluss politischer Interessen auf die messende Instanz, in der Regel also auf die Politikwissenschaft. Der jeweilige mit der Überprüfung beauftragte Akteur kann in Versuchung geraten, eine Methode zu wählen die voraussichtlich besonders gut zu einem von ihm gewünschten Ergebnis kommt. Mit der Evaluierung versucht der „policy analyst“⁶⁷ die Ergebnisse und Effekte einer *public policy* in den Bereichen der „production of administrative acts (policy *outputs*), the changes in behavior of target groups, and problem resolution (policy *outcomes*)“⁶⁸ festzustellen. Evaluation ist somit, wenn sie tatsächlich wie im Politikzyklus angenommen ex-ante vollzogen wird, ein empirischer Test der Grundannahmen bei der Gestaltung und Formulierung der Politik. Dabei werden sechs mögliche Kriterien genannt: economic efficiency, fiscal equivalence, redistributive equity, accountability, conformance to general morality and adaptability.⁶⁹

Heutzutage würde man unter Evaluierung als Endpunkt des Politikzyklus vor allem die retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung verstehen, also eine ex-post-Evaluierung. Es werden dabei die Weichen gestellt für eine mögliche Novellierung, Aussetzung oder Neugestaltung einer Politik.⁷⁰

65 Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 76.

66 Vgl. ebd. S. 77.

67 Varone, Frédéric, Benoît Rihoux und Axel Marx: *A New Method for Policy Evaluation?*. a.a.O. S. 214.

68 Ebd. S. 214. (Hervorhebungen im Original)

69 Siehe hierzu Ostrom, Elinor: „Institutional Ration Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework“. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo. [u.a.] 1999. S. 48f.

70 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 33f.

In der Praxis wird der wissenschaftliche Begriff der Evaluation zudem aufgeweicht. Sie findet nicht mehr nur als „wissenschaftliche Analyse der Wirkung staatlicher Politik“⁷¹ statt, sondern nimmt verschiedene Berichte der Regierung, von Kontrollinstanzen (Parlament, Rechnungshöfe, Gerichte) und sogar die öffentliche Meinung mit auf.

Damit ergibt sich jedoch auch, dass „Under real-world conditions, policies are, e.g., more frequently *not* the subject of comprehensive evaluations that lead to either termination or reformulation of a policy.“⁷² Für eine effektive Terminierung wäre eine umfassende Theorie der Evaluation folglich ebenso wünschenswert wie eine stärkere Verankerung der Evaluation in das Politikgeschehen.⁷³

2.4 Kritik am Phasenmodell

Ein wichtiger Kritikpunkt am Phasenmodell ist, dass dieses den Politikprozess als Schritt-für-Schritt-Modell darstellt, „starting at the beginning and ending at the end“⁷⁴. Dabei sei doch sehr klar, dass Politik keineswegs immer starr und linear abläuft. Vielmehr komme es zu mehreren dieser Schritte gleichzeitig oder diese würden teilweise, etwa bei einem Nichterfolg der nachfolgenden Phase, wieder zu einem – nach dem Modell – früheren Schritt zurückspringen. Ebenso kritisiert wird allerdings auch schon der Versuch, Politik überhaupt in Systemen erfassen zu wollen. Nicht ganz zu unrecht schreibt daher *Robert Nakamura*: „The policy

71 Wegrich, Kai et al.: *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.. Bertelsmann Stiftung 2005. S. 11.

72 Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 44.

73 Zur Evaluation äußert sich umfassend Kevenhörster, Paul: *Ergebnisse und Wirkungen der Politik*. a.a.O.

74 Birkland, Thomas A.: *An Introduction to the Policy Process*. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making. 2. Aufl. Armonk, N.Y 2005. S. 224. Birkland verweist dabei auch auf den hier ebenfalls zitierten Aufsatz von Robert Nakamura. Diese Worte stammen jedoch von Birkland.

process, in this view, is sequential, differentiated by function, and cumulative.⁷⁵

Doch was wäre die Alternative? Da eine noch bessere Theorie – die diesen Namen dann auch verdient – nicht in Sicht ist, bliebe nur der Verzicht auf einen Zusammenhang, in dem man Untersuchungen zumindest sortieren und kategorisieren kann. Und das wäre ein Rückschritt auf den ich hier gerne verzichte. „One promise of implementation research upon the institutions of service delivery would be the capacity to develop over time a better understanding of institutional processes which are common to a great many social programs.”⁷⁶

Auf einige weitere Kritikpunkte gehe ich im Anschluss an die Darstellung der Politikterminierung ein.

75 Nakamura, Robert T.: „The Textbook Policy Process and Implementation Research“. In: *Policy Studies Review* 7/1987. S. 142.

76 Hargrove, Erwin G.: *The Missing Link*. a.a.O. S. 50.

3 Theoretische Annahmen

„Everyone knows at least one government policy, program, or agency that should be terminated.“⁷⁷

Robert Behn, The False Dawn of Sunset Laws

Ich möchte nach den Grundlagen der Politikfeldanalyse nun auf die beiden zentralen Begriffe dieser Untersuchung eingehen. Um *Gesetze mit Verfallsdatum* als Mittel des Bürokratieabbaus bewerten zu können, bedarf es sowohl einer theoretischen Annahme zu der Befristung als auch eine Definition des abzubauenen staatlichen Handelns. Warum aber sollte der Gesetzgeber seine Rechtsnormen begrenzen? Unter Umständen, weil ihm ein anderer Weg nicht möglich scheint: „Das drohende Außerkrafttreten der Vorschrift bei Untätigkeit des Normgebers soll dessen Bereitschaft erhöhen, die Überprüfung vorzunehmen“⁷⁸.

Bei der Suche nach einer Definition taucht dann auch wieder der Begriff des einleitenden Zitats der Rechtsregel auf. „Termination refers to the cessation [sic!] or redirection of policy“⁷⁹ – da wo ein Gesetz wegfällt, spricht man von Terminierung.

77 Behn, Robert D.: „The False Dawn of Sunset Laws“. In: *Public Interest* 49/1977. S. 103.

78 Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 62.

79 Cameron, James M.: *Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System*. a.a.O. S. 301.

3.1 Eine Theorie der Terminierung

„Bureaus, congressional committees, and lobbyists populate the systems which apply policy, evaluate results, make adjustments, renew authority, and so on. Termination of particular pattern may occur in this shifting, adjusting, and renewal, but it is usually subtle and almost never a clean break.“⁸⁰

Eine eindeutige Terminierung von Politik findet in den seltensten Fällen statt. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass Themen in der Politikarena hin- und her geschoben, umdefiniert oder so verändert werden, dass sie *irgendwie* überdauern können. Welche Gründe gibt es für dieses *irgendwie*, welche Bedingungen sind an Terminierung geknüpft und wie lässt sich Terminierung unterstützen?

3.1.1 Bedingungen

Eine Politik kann dann eindeutig und offensichtlich ohne negative Folgen beendet werden, wenn ihr Ziel erreicht ist. Andererseits kann aber auch durch eine Evaluation konstatiert werden, dass mit einer Politik genau das Gegenteil des Erwarteten eingetreten ist und daher eine Weiterführung eben dieser zu einer weiteren Verschlechterung der Situation führen würde. Zwischen diesen beiden – in der politischen Realität eher selten vorkommenden – Extremen gibt es nun eine „multitude of ‘fine tunings’“⁸¹, und ich möchte nachfolgend aufschlüsseln, wie sich diese bemerkbar machen.

80 Jones, Charles O.: *Introduction to the study of public policy*. 2. Aufl. North Scituate, Mass. 1977. S. 216.

81 DeLeon, Peter: „A Theory of Policy Termination“. In: May, Judith V. und Aaron B. Wildavsky (Hrsg.). *The Policy Cycle*. Beverly Hills, Calif.[u.a.] 1978. S. 281.

3.1.1.1 Gründe für Terminierung

Auch wenn moderne Politik sehr stark von fiskalischen Überlegungen getrieben wird, scheinen doch weitere Gründe für Terminierung zu bestehen. Mittlerweile setzt sich bei Initiierung von *Gesetzen mit Verfallsdatum* auch wieder Machiavellis positive Bewertung des Endes im Politikablauf durch.⁸²

Oft werden fiskalische Überlegungen – also die **Finanzierung** von Programmen – den Beginn einer Terminierung begründen, da schlicht das Geld fehlt, um alle an die Politik herangetragenen Wünsche und Bedürfnisse zu befriedigen. Ich möchte diesen Grund jedoch als «negativen Grund» bezeichnen, da hier die Terminierung selber nicht als positiver Abschnitt des Politikzyklus bewertet wird, sondern eher als Zwang oder Notwendigkeit.

Problematisch ist zudem, dass bei inkrementalistischer, also jährlich fortgeschriebener Budgetierung in einer Behörde eingesparte Beträge im folgenden Jahr anderen Zwecken zugewiesen werden.⁸³ Es ergibt sich dann kein eigener Antrieb für eine politische Organisation mit Einsparungen zu beginnen, da sich dieses für die zukünftige Planung negativ auswirkt.

Gerade im Bereich des **Bürokratieabbaus** hat sich im letzten Jahrzehnt eine positive Bewertung von Terminierung gezeigt. Das politisch-administrative System nimmt sich hier der öffentlichen Meinung an, die einer immer größer werdenden Zahl von politischen Maßnahmen, Verordnungen und Gesetzen keinen positiven Nutzen abgewinnen kann. Gerade dann, wenn sich ein einzelner Politikbereich als „dysfunctional“⁸⁴ erwiesen hat, sinkt

82 Niccolò Machiavelli schreibt in seinem 3. Buch über die Staatsführung: „Es ist unbedingt richtig, daß alle Dinge auf der Welt ihre Lebensgrenze haben, [...da] Organisationen ohne Erneuerung nicht von Dauer sind.“ [Machiavelli, Niccolò: *Gedanken über Politik und Staatsführung*. Übersetzt und herausgegeben von Rudolf Zorn. 3. Aufl. Stuttgart 1954. 3. Buch. Staatsführung. S. 139.]

83 DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 390.

84 Ebd.

die öffentliche Zustimmung drastisch. Dieser Punkt soll später im Verlauf der Arbeit dann genauer untersucht werden.

Einen ähnlicher Punkt – und eigentlich nur ein andere Formulierung für Bürokratieabbau – stellt das Argument der **Nachvollziehbarkeit von Politik** dar, allerdings in Verbindung mit einer veränderten Darstellung der Politik gegenüber der Öffentlichkeit. Hierbei soll in erster Linie vermittelt werden, dass eine schlanke und effektivere Verwaltung für den Bürger verständlicher und damit besser sei.

Über die genannten, relativ konkreten Gründe der Konsolidierung öffentlicher Haushalte und des Bürokratieabbaus hinaus kann man auch **Ideologien** als Begründung für Terminierung ausmachen. Diese kommen oftmals im Fall eines Regierungswechsels zum Vorschein oder tragen erst nach langer Zeit ihre politischen Früchte.⁸⁵ Ebenso sind grundsätzliche Überzeugungen über Staatshandeln eine Terminierungsgrundlage. *David Boaz* etwa forderte in der *New York Times*, dass etliche Politiken des Staates beendet werden müssten, da sie gar nicht des Staates seien.⁸⁶ Gerade solche Punkte entziehen sich dann aber schnell der politikwissenschaftlichen Debatte.

Ebenso fast schon ideologisch argumentieren die politischen Gegner bei dem aktuellen Thema des Atomausstiegs in Deutschland. Vorrangig lassen sich Hinderungsgründe dahingehend feststellen, dass Kritiker der Atompolitik lange keine Alternative vorweisen konnten, der Bedarf an Energie jedoch bestehen blieb oder noch stieg. Ohne Fortschritte im Bereich neuer und vor allem erneuerbarer Technologien wie Windkraft und Solarenergie hatten die Kritiker schlechte Argumente.⁸⁷

85 So zum Beispiel bei der Aufgabe von Kibbuzim im Rahmen der Idee «Land gegen Frieden» im Nahostkonflikt. Siehe dazu DeLeon, Peter: „Afterward: The Once and Future State of Policy Termination“. In: *International Journal of Public Administration* 20/1997. S. 2203 f.

86 Vgl. ebd. S. 2205.

87 Vgl. DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 386.

Zu guter Letzt gibt es natürlich noch zwei ganz eindeutige Gründe für die Terminierung einer Politik, auch wenn diese letztendlich keineswegs sicher zu einer Terminierung führen: den **Erfolg und das Scheitern** einer Politik.⁸⁸

3.1.1.2 Typen von Politik

Peter DeLeon behauptet einen Zusammenhang zwischen der aufgestellten Hierarchie (Funktion, Organisation, Politikfeld und Programm) und der Möglichkeit der Terminierung. Dabei sieht er Programm als am leichtesten zu terminieren an, da „individual programs have the fewest political resources to protect them“⁸⁹. Allgemein formuliert gilt, dass Politikterminierung von den Ressourcen abhängt, die den Teilaspekt schützen.⁹⁰ Ich möchte diesen Punkt daher genauer darstellen.

Programme stellen die kleinste Einheit der Politik dar und beschäftigen sich mit konkreten Aufgaben. Daher sind sie zwar recht einfach wieder zu beenden, können aber so strukturelle Probleme einer übergeordneten Einheit verschleiern.⁹¹ Zusätzlich erfordert Terminierung auch immer einen Unterstützerkreis. Dieser kann sich bei der Beendigung eines einzelnen Programms bereits derart zerreiben, dass aus der Terminierung nur ein minimaler Effekt entsteht. Es ist daher fraglich, ob Programme nicht aus anderen Gründen, etwa fiskalischen, eher neu formuliert oder in andere Programme integriert als terminiert werden.

Ein **Politikfeld** scheint das dankbarste Angriffsziel für den politischen Terminierer zu sein. Es lassen sich über die Verknüpfung verschiedener Gegner einzelner Programme, die dieses

88 Vgl. DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 382 f.

89 DeLeon, Peter: *A Theory of Policy Termination*. a.a.O. S. 285.

90 Diese Ressourcen treten dann unter anderem in Netzwerken in Erscheinung, wodurch es wahrscheinlicher wird, dass Politikterminierung von Netzwerken resp. dem Mangel an Netzwerken und Unterstützern abhängt, als von der aufgestellten Hierarchie.

91 Vgl. DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 377.

Politikfeld umfasst, wirkungsvolle und ausreichend große Netzwerke schaffen, die an der Terminierung zusammenarbeiten können. Dennoch ist das Politikfeld nicht so klein wie ein einzelnes Programm, so dass ein hier terminierter Bereich nicht ohne weiteres Aufsehen durch ein anderes Programm mit ähnlicher Wirkung substituiert werden könnte.⁹²

Organisationen der Politik, in Deutschland vor allem also die kommunalen, Landes- und Bundesbehörden und eine Vielzahl von Ämtern und öffentlich-rechtlichen Anstalten, sind bereits deutlich schwieriger zu terminieren, da sie zumeist mehrere Politikfelder und eine Vielzahl von Programmen bearbeiten und unter ihrem Dach vereinen. Zudem können Behörden, die in Gefahr geraten oder zumindest eine solche Bedrohung empfinden, terminiert zu werden, durch kreative Maßnahmen wie die Aufgabe einzelner Politikfelder oder die Umbenennung bzw. Umstrukturierung von Aufgaben der Organisation versuchen, den Fortbestand der Gesamteinheit zu sichern.

Als Beispiele sind hier die mit der deutsch-deutschen Politik befassten Behörden nach dem Ende des Ost-West-Konflikts zu nennen. Auch der Verfassungsschutz stand mit seiner Aufgabe der klassischen Spionageabwehr vor einer Umstrukturierung und suchte – teilweise nahezu unter Anwendung einer „Taktik der Täuschung und Mystifikation“⁹³ bei vermeintlichen Gefahren wie etwa durch die Scientologysekte – nach neuen Aufgaben. Nach Bedrohungsszenarien durch militante Rechtsradikale gerade in den neuen Bundesländern zu Beginn der 1990er Jahre und der Zunahme verfassungsfeindlicher Bestrebungen von Ausländern in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts, haben die jüngeren Ereignisse in der Auseinandersetzung mit islamistischen Attentätern zwar zu einer Neuformulierung und -gewichtung weiter Ziele

92 DeLeon, Peter: *A Theory of Policy Termination*. a.a.O. S. 284 f.

93 Diese Begriffe fielen in einer angeregten Diskussion in einem Hauptseminar am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität. Sie werden auch genannt in Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. Opladen 1997. S. 372. Vgl. auch Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. a.a.O. S. 73.

dieser Behörde gesorgt, aber auch zu einer Stabilisierung der Mitarbeiterzahlen und finanziellen Mittel.⁹⁴

Als weitestes Feld in dieser Unterteilung lassen sich **Funktionen** schwer komplett beenden: „functions appear to be the most resistant to termination“⁹⁵. Hier müssen schon weit reichende Einschnitte in die gesamte Struktur und das Verständnis staatlichen Handelns erfolgen. Selbst wenn Teile einer Funktion – wie etwa die (wirtschaftliche Komponente der) Telekommunikation in Deutschland – privatisiert werden, behält sich der Staat eine Kontrolle über die Aufrechterhaltung der Funktion durch seine Organisationen (in diesem Beispiel durch eine Regulierungsbehörde) oftmals weiterhin vor. Hinzu kommt, dass die Beendigung einer Funktion so weit reichende Konsequenzen hat, dass dies nur unter sich stark verändernden Bedingungen über einen langen Zeitraum denkbar erscheint.

3.1.2 Hinderungsgründe

Da Terminierung von Politik auch immer einen Einschnitt bei den betroffenen Personen und administrativen Einheiten bedeutet, ist der Begriff oftmals negativ besetzt und wird in verschiedener Hinsicht zu Umgehen versucht. Somit lässt sich eine Vielzahl von Hinderungsgründen ausmachen und dass eine *policy* beendet wird, muss selbst dann,

„wenn das zu Grunde liegende Problem gelöst oder sich die Policies als unwirksam, zu teuer oder praktisch nicht durchsetzbar erwiesen haben, [...] als eher unwahrscheinliche, weil schwierig durchzusetzende Variante der Terminierung gelten.“⁹⁶

94 Die entsprechenden Aufgabenbereiche und Zahlen finden sich in den Jahresberichten des Bundesamtes für Verfassungsschutz.

95 Daniels, Mark R.: *Symposium: Public Policy and Organization Termination*. a.a.O. S. 2048.

96 Wegrich, Kai et al.: *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. a.a.O. S. 13.

Eine Umdefinierung des Problems oder die Weiterführung unter anderem Namen oder in anderen Organisationen erscheint als wahrscheinlicher. Es bleibt die Frage, wann man von einer vollendeten Terminierung sprechen kann, denn oftmals wird eine eigentlich als beendet gedachte Politik an anderer Stelle fortgeführt: „Organizations may come and go, but careers, professions, and an organization’s medium last one or more human lifetimes“⁹⁷.

3.1.2.1 Strukturelle Hinderungsgründe

Ein erster Punkt, der wahrscheinlich eher der Psychologie zuzuordnen wäre, oben aber auch bereits angedeutet wurde, ist ein psychologisches oder **intellektuelles Widerstreben** gegen jegliche Form von Beendigung. Dies mag mit einem in westlichen Gesellschaften tabuisierten Umgang mit dem menschlichen Tod zusammenhängen,⁹⁸ sicher aber auch mit einer negativen Besetzung der Wortwahl, die im Terminierungszusammenhang benutzt wird.

Ein durchaus positiver Grund gegen Terminierung kann in der **institutionellen Fortdauer** gesehen werden. Da der Staat über seine Behörden handelt, ist eine langfristige Planung in vielen Bereichen auch für die Adressaten der Politik (Wirtschaft, Privatpersonen, andere öffentliche Einrichtungen) wichtig. Nachteilig wirkt sich dies aus, wenn sich gerade ältere gegenüber jüngeren *Policies* als terminierungsresistenter erweisen, auch wenn diese nicht mehr notwendigerweise sinnvoller sind. Ein Grund dafür kann im langfristigen Aufbau eines „Stamm[es] von Klientelen“⁹⁹ liegen.

Ein ähnlicher Hinderungsgrund findet sich vor allem bei Organisationen und Behörden, hier unter der Bezeichnung **Dynami-**

97 Daniels, Mark R.: *Symposium: Public Policy and Organization Termination*. a.a.O. S. 2055.

98 DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 372.

99 Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. a.a.O. S. 109.

scher Konservatismus. Ändern sich die politischen Bedingungen, so ändert sich auch die entsprechende Organisation dahingehend, dass und damit sie eine Terminierung abwenden kann. Diese Organisationen verhalten sich also in ihrer Fortdauer dynamisch. Selbst wenn eine Organisation mit der betrauten Aufgabe scheitert, erhöht dies lediglich die Wahrscheinlichkeit, dass zumindest Einschnitte in die Struktur der Organisation beschlossen werden. „The main point is that organizations and their policies are dynamic, not static.“¹⁰⁰

Antiterminierungskoalitionen sind gewichtige Zusammenschlüsse verschiedener Gruppen, die das Interesse an einer Fortführung der Politik eint.¹⁰¹ Zumeist finden sich Teilnehmer innerhalb und im nahen Umfeld der betroffenen Behörde. Die Befürworter der Terminierung gehen dabei weniger feste Bindungen zur Erreichung des gemeinsamen Zieles an oder diese Bindungen sind nicht so lange etabliert, wie diejenigen, die sich auf Seiten der Gegner aus langfristiger Tätigkeit auch in Netzwerken ergeben haben.

Ferner haben diese Koalitionen zumeist diejenigen Politiker auf ihrer Seite, die die zur Terminierung ausgewählte Politik angestoßen haben. Politiker sind selten bereit, Fehler einzugestehen, zumal, wenn es sich um eigene Projekte handelt. Oftmals kann also erst ein Regierungswechsel ausreichend neues Personal in einen Behördenapparat und Mitglieder in die entscheidenden Gremien einbringen, um vorhandene Strukturen aufzubrechen und eine Politik zu terminieren.¹⁰²

Hinzu kommt gerade in Deutschland der Einfluss von Verbänden, der teilweise deutlich größer ist als in anderen westlichen Demokratien. Neben den *Großen Vier* (Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften, Kirchen, Bauernverbände) hat sich seit der

100 DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 383.

101 Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. a.a.O. S. 107f.

102 Vgl. Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 53ff.

deutschen Einheit eine Vielzahl von Interessensgruppen herausgebildet, die sich am politischen Prozess beteiligen.¹⁰³

Im deutlichsten Fall kann sich eine Organisation sogar einer beschlossenen Terminierung widersetzen. Als Beispiel wird hier die Forschung an biologischen und chemischen Giften der CIA in den 1960er Jahren genannt.¹⁰⁴

Unter Umständen gibt es sogar **legale Hindernisse**, die eine Terminierung beeinträchtigen oder verhindern. Dies betrifft sowohl die Außenwirkung einer Politik, wenn ein Betroffener auf Fortführung klagt oder Ansprüche weiterhin geltend macht, als auch behördenintern, da es kurzfristig nahezu unmöglich ist, viele Mitarbeiter auf andere Stellen zu versetzen.

Gerade die zuletzt genannten Punkte einer möglichen Entschädigung von früheren Nutznießern einer Politik und der personellen Umbesetzung oder Umstrukturierung der angesprochenen Behörden führt zu Beginn einer Terminierung zu **hohen Anfangskosten**. Diese werden dann von den Gegnern einer Terminierung ins Feld geführt, da sie ja gerade den aktuellen oder in Planung befindlichen Haushalt betreffen. Angesichts zunehmend knapper Kassen der öffentlichen Hand erfordert Terminierung diesbezüglich besonders gute Argumente.

Auch ist der rechnerische Erfolg einer Terminierung nicht immer klar erkennbar und *Robert Behn* beschreibt, dass es in Washington eben keine Lobby für Effizienz gebe. Vielmehr müssten sich temporäre Koalitionen zusammenschließen, um eine bestimmte Ineffizienz zu bekämpfen.¹⁰⁵

103 Über den Einfluss der Interessensverbände siehe Schmidt, Manfred G.: *Das politische System Deutschlands*. a.a.O. S. 110-132. Ob die Tendenz weg von den vormaligen *Großen Vier* zu vielen, teils kleineren, teils größeren Verbänden mit speziellem Einfluss auf bestimmte Politikfelder gerade aus der deutschen Einheit resultiert oder auch eine Folge der Globalisierung mit der besseren Vernetzbarkeit von NGOs ist, möchte ich hier offenlassen. Es geht mir in dieser Darstellung eher um den Zeitraum, d.h. eine Änderung des Einflusses in den vergangenen 15 Jahren.

104 DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 384.

105 Behn, Robert D.: „Policy Analysis and Policy Politics“. In: *Policy Analysis* 2/1981. S. 216ff.

3.1.2.2 Versteckte Hinderungsgründe

Neben diesen strukturellen gibt es Hinderungsgründe, die weniger offensichtlich sind, dennoch aber deutlichen Einfluss nehmen können.

Insbesondere bei der Problemdefinition und dem *Agenda Setting* einer Terminierung – um hier mit den Begriffen eines Zyklus im Zyklus zu sprechen – ist mit starkem Widerstand von Akteuren aus **Netzwerken** zu rechnen: „Those who benefit from the policy and those ideologically committed to it will complain – immediatly and loudly“¹⁰⁶.

Dabei nutzen im Gegensatz zur in politischen Ämtern manifestierten Macht, wie sie *Weber*¹⁰⁷ definiert hat, Netzwerke vor allem ihren Einfluss, der „nicht als Chance oder Fähigkeit, sondern als stattfindende Realität gefaßt“¹⁰⁸ wird. Diese Netzwerke können recht unterschiedlich auftreten und taxonomisch in „*iron triangles, sub-governments, or policy communities* on the one hand and *issue networks* centered around a particular policy issue [...] on the other hand“¹⁰⁹ unterteilt werden.

So wie Netzwerke im gesamten Ablauf des politischen Prozesses Einfluss nehmen, ohne dem parlamentarischen Disput den Entscheidungsrahmen zu nehmen, basiert ihr *Output* auch hier vor allem auf Verhandlungslogik. Dies führt nicht immer dazu, dass „*systemrationale* kollektive Entscheidungen“¹¹⁰ getroffen werden. Wie bei den Antiterminierungscoalitionen angesprochen gibt es zudem eine Reihe von Akteuren in der politischen Arena. Dadurch ergibt sich auch eine recht hohe Anzahl von Vetospie-

106 Behn, Robert D.: „How to Terminate a Public Policy. A Dozen Hints for the Would-be Terminator“. In: *Policy Analysis* 4/1978. S. 395.

107 „[Macht ist] jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichwohl worauf diese Chance beruht.“ *Metzler-Philosophie-Lexikon*. Begriff und Definitionen. 2., erweiterte und aktualisierte Auflage. Stuttgart, Weimar 1999. S. 341 f.

108 Prittwitz, Volker von: *Politikanalyse*. a.a.O. S. 33.

109 Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 50.

110 Mayntz, Renate: „Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen“. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opuladen 1993. S. 45.

lern, die in potenzielle Terminierungen mit eingebunden werden müssen, was wiederum den „Koordinations- und Kooperationsaufwand in der Politikformulierung“¹¹¹ vergrößert.

Stark verknüpft mit Netzwerken behindern **Ideologien** die Politikterminierung – können sie auf der anderen Seite aber auch stark unterstützen und beschleunigen. Als Ideologien werden langfristigen Überzeugungen, Weltanschauungen und Systeme der Wertvorstellung bezeichnet, deren Grundbestandteile nahezu invariabel sind.¹¹² Während solche Einflüsse normalerweise eine Terminierung von Politik stark beschränken, können sie im Falle eines Regierungswechsels mit anderen Schwerpunkten auch zu einer deutlichen Beschleunigung von Terminierung verschiedener Politikbereiche führen.

Ein letzter interessanter Punkt ist eine **Kultur der Nichtentscheidung** der politischen Akteure insbesondere vor Wahlkämpfen. Während der Input in das PAS durchaus partizipationsfreundlich und dynamisch ist, zeigt sich die Herbeiführung eines Outputs auf Grund einer „komplexen Architektur der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse“¹¹³ als schwierig. Die Politik gerät so bei einer „Dauerwahlkampfatmosphäre“¹¹⁴ in die Gefahr „populistischen Entscheidungen oder Nichtentscheidungen den Vorrang zu geben“¹¹⁵.

Ähnlich hatte dies *Alexis de Tocqueville* schon als Schwierigkeit der Demokratie bezeichnet, „die Leidenschaften zu besiegen und dir Bedürfnisse des Augenblicks im Blick auf die Zukunft zum Schweigen zu bringen“¹¹⁶. Deutschen Politikern scheint dies nicht immer zu gelingen. So viel die Kandidaten und Bewerber

111 Schmidt, Manfred G.: *Das politische System Deutschlands*. a.a.O. S. 275.

112 Vgl. Cameron, James M.: *Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System*. a.a.O. S. 306.

113 Schmidt, Manfred G.: *Das politische System Deutschlands*. a.a.O. S. 279.

114 Ebd.

115 Ebd.

116 Tocqueville, Alexis de: *Über die Demokratie in Amerika*. Nachdruck 2004. Aufl. Stuttgart 1985. S. 130.

um öffentliche Ämter aber auch im Wahlkampf versprechen, „yet after the election neither bureaucrats nor problems disappear“¹¹⁷.

Oft kann eine Politik allerdings auch nicht beendet werden, etwa im Fall eines Emissionsschutzgesetzes, weil der **Zielzustand dauerhaft** aufrechterhalten werden soll. Hier mit einer Generalklausel alle Normen zeitlich begrenzen zu wollen, erscheint nicht sinnvoll. Hinzu kommt, dass auch ohne echte Terminierung ein Effekt des policy learning auftreten kann, „die politischen Akteure [...] ihre Strategien den Erfahrungswerten an[passen]“¹¹⁸.

3.1.3 Strategien und Möglichkeiten

Wenn sich Politik nicht aus trivialen Gründen von selbst erledigt,¹¹⁹ sind politische Akteure gefragt, strategische Methoden zur Terminierung zu entwickeln und umzusetzen, da eine zufällige Terminierung in der Regel nicht Erfolg versprechend ist.

Die bekannteste Strategie ist daher, Gesetze mit einer Verfallsklausel zu versehen, sie also in ihrer Gültigkeit zu befristen. Auf diesen Punkt werde ich in einem späteren Abschnitt der Arbeit noch genauer eingehen und möchte daher an dieser Stelle kurz die Alternativen darstellen.

3.1.3.1 Zero-Base-Budgeting

Ein anderer Ansatz, unbrauchbare oder nicht mehr benötigte Rechtsnormen, Programme und Organisationen zu beenden, ist das *Zero-Base-Budgeting*. Dabei werden Haushaltsplanungen

117 Koven, Steven G.: „The Bureaucracy-Democracy Conundrum: A Contemporary Inquiry into the Labyrinth“. In: Farazmand, Ali (Hrsg.). *Handbook of Bureaucracy*. New York, NY [u.a.] 1994. S. 84.

118 Koob, Dirk: *Gesellschaftliche Steuerung*. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse. Marburg 1999. S. 153.

119 Dies kann neben der Zielerreichung einer Politik auch dann der Fall sein, wenn sich die Staatlichkeit selber auflöst (*fallen state*). Dort wo keine staatliche Gewalt mehr regelt, haben vormals existente politische Einheiten, Behörden, Funktionen oder auch Programme keinen Output mehr und sind damit *de facto* beendet.

nicht auf den Vorjahreswerten erstellt (Fortschreibung), sondern auf dem bei jeder Prüfung neu zu planenden Budget für eine bestimmte Policy (Nullbasis). So fällt die unnötige Vergabe von Mitteln eines Haushaltsjahres zur Sicherung der zukünftigen Finanzierung weg zu Gunsten einer begründeten Neuformulierung der notwendigen Mittel. Dieser Ansatz ist in den Wirtschaftswissenschaften bekannt, wird in der Politik aber eher selten umgesetzt.¹²⁰ Auch sind hier ebenfalls weitere Maßnahmen zur Evaluierung und Auswahl der weiterzuführenden Politiktypen notwendig, so dass sich die Wirkung nicht allzu deutlich von der *sunset legislation* unterscheiden sollte.

3.1.3.2 Politischer Kontext und natürliche Zeitpunkte

Zur Unterstützung von Terminierung gibt es aber zwei weitere wichtige Gesichtspunkte. Zum einen durchleben die diversen Typen der Politik Zyklen von größerer oder geringerer Aufmerksamkeit und Befürwortung. Zum anderen kann man feste Zeitpunkte ausmachen, zu denen eine Terminierung besser durchsetzbar erscheint: „The most obvious instance of a natural time for ending a policy is the change in a political administration“¹²¹. Dies scheint sich in der Befristung von Gesetzen in den deutschen Bundesländern zu bestätigen.

Robert Behn nennt darüber hinaus zwölf sehr konkrete Hinweise an mögliche Terminierer, deren wichtigste auf die Suche nach einer breiten politischen Unterstützung zielen. Dazu gehören vor allem die Benennung möglicher Schäden und eine möglichst positive Wortwahl.¹²² Somit scheinen diese Tipps tatsächlich eher der praktischen Politik als dem analytischen Rahmen des Politikzyklus anzugehören.

Erfolg scheint eine Terminierung dann zu haben, wenn sie gegen alle Hindernisse verdeutlichen kann, dass es sich um eine

120 Vgl. Gabler-Wirtschafts-Lexikon. Band 8. V-Z. 13., vollst. überarb. Auflage. Wiesbaden 1993. S. 3886.

121 DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 389.

122 Vgl. Behn, Robert D.: *How to Terminate a Public Policy. A Dozen Hints for the Would-be Terminator*. a.a.O.

Chance handelt und nicht um die Korrektur eines Fehlers oder einer falschen Einschätzung. Auch hier kommt also wieder die Frage nach einer positiven oder negativen Bewertung des Wortes auf: „before specific termination strategies [...] can be devised, termination must be accepted as part of the policy process“¹²³.

Als in der Bedeutung nicht zu unterschätzen ist hier auch die frühe Festlegung von Evaluationskriterien zu nennen, die zu einer Terminierung führen können. „Simply put, good termination strategies demand good evaluation strategies.“¹²⁴ Beispiele aus der amerikanischen Energiepolitik in den 1970er Jahren zeigen, dass eine *Sunset*-Gesetzgebung eben nicht immer automatisch auch zu einer Beendigung dieser Politik führt.¹²⁵

Auch *Roland Sturm* und *Markus Müller* stellen in einer empirischen Studie fest, dass es für erfolgreichen Bürokratieabbau darauf ankommt, verbündete Kräfte zu sammeln und schreiben hierzu: „Koalitionen müssen geschmiedet werden, um Widerstände zu überwinden“¹²⁶. Ohne dies weiter auszuführen, haben sie damit eines der Hauptprobleme der Politikterminierung im weiteren Sinne erfasst.

3.1.3.3 Zeitraum der Terminierung

Als letzter Punkt sind die beiden Möglichkeiten, einer längerfristigen, graduellen Reduzierung und der schlagartigen Terminierung zu unterscheiden.

Bei größeren Organisationen scheint allein die stückweise Reduzierung möglich, da sowohl auf die Interessen der Angestellten einer Behörde als auch auf die Nutznießer der von der Behörde implementierten Programme geachtet werden muss.¹²⁷

123 DeLeon, Peter: *Public Policy Termination: An End and a Beginning*. a.a.O. S. 388.

124 Ebd. S. 389.

125 Ebd. S. 387.

126 Sturm, Roland, Markus M. Müller und unter Mitarbeit von Ingo Schorlemmer: „Institutionelle und politische Voraussetzungen für erfolgreiche Regulierung in den Ländern“. In: Empter, Stefan, Frank Frick und Robert B. Vehrkamp (Hrsg.). *Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Gütersloh 2005. S. 11-46. S. 13.

127 Vgl. DeLeon, Peter: *Public Policy Termination*. a.a.O. S. 390.

Ob bei einzelnen Programmen daher nur eine schnell durchgeführte Terminierung erfolgreich sein kann, ist der Literatur nicht zu entnehmen.

Vielmehr gibt es auch in den deutschen Bundesländern unterschiedliche praktische Herangehensweisen. Das Saarland hat weite Teile seiner Verwaltungsvorschriften in einem sehr kurzen Zeitraum von wenigen Jahren abgebaut, während in Hessen eine Übergangsfrist von zehn Jahren gewählt wurde. Da diese Frist in Hessen erst in zwei Jahren abläuft, wird sich danach auch zu diesem Punkt die Möglichkeit einer Überprüfung durch praktische Erfahrungen ergeben.

3.1.4 Schematische Darstellung und Kritik

Terminierung kann beides sein – ein Anfang und ein Ende: „the end of a program that has served its purpose and the beginning of a process intended to correct an errant policy or set of programs“¹²⁸. Je nach Betrachtung ergeben sich daher auch unterschiedliche Möglichkeiten, Terminierung in den analytischen Rahmen des Politikzyklus zu integrieren. Als Ende des Zyklus steht Terminierung eher abseits oder am Ende einer Liste von Phasen. Als Beginn eines eigenen Prozesses oder einer Phase des Zyklus ist Terminierung oft in einen Kreislauf eingebunden, ohne hier ausdrücklich erwähnt zu werden.

Die ursprüngliche Betrachtung und Darstellung des Politikzyklus von Lasswell war „more prescriptive and normative rather than descriptive and analytical“¹²⁹. Dies hat sich im Laufe der Jahrzehnte geändert, auch wenn der Politikzyklus sicherlich immer noch kein heuristisches Modell ist. Dennoch ist er nach einer Umstellung der reinen Abschnittsbetrachtung (*stages perspective*) zu einem Kreislaufmodell diesen Anspruch etwas näher gerückt.¹³⁰

128 DeLeon, Peter: *Public Policy Termination*. a.a.O. S. 371.

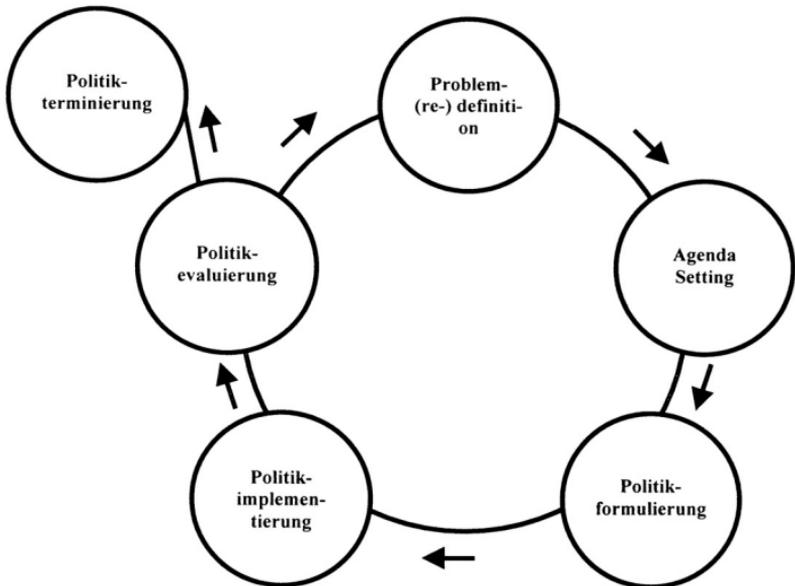
129 Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 43.

130 Vgl. ebd. S. 44.

3.1.4.1 Einordnung der Terminierung in den Politikzyklus

Die Terminierung erscheint begrifflich im Ablauf einer *policy* an deren Ende, was in den meisten grafischen Darstellungen auch Betrachtung findet.

Abbildung 3: Politikzyklus mit nebengeordneter Terminierung



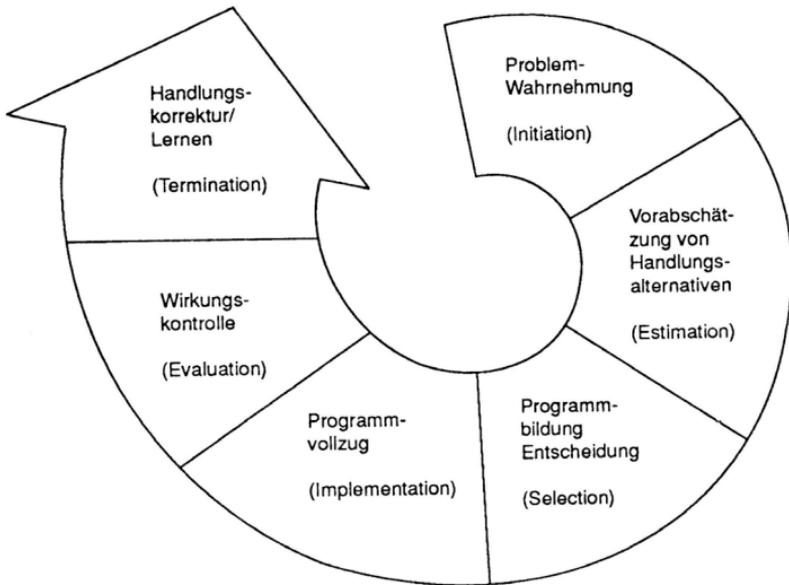
Quelle: Jann, Werner und Kai Wegrich: *Phasenmodelle und Politikprozesse*. a.a.O. S. 82.

Da aus und nach der Evaluation zumeist entweder eine Terminierung oder eine Neuformulierung folgt, wird der Politikzyklus häufig als Kreislaufmodell gefasst, in dem eine Neuformulierung zurück zum Anfang des Kreises führt. Viele, gerade ältere Rahmen gehen allerdings auf Terminierung nicht ein, sondern führen den Kreislauf direkt nach der Evaluation zurück zu einer Re-Definition des zu Grunde liegenden Problems. *Werner Jann* hat

hier 1981 einen Vorschlag aufgestellt¹³¹ und zusammen mit *Kai Wegrich* zu der nachfolgenden Darstellung verändert.

Dieses Modell lässt nun nach einer Evaluierung die beiden Möglichkeiten einer Terminierung und einer Neudefinierung und Umgestaltung des Problems offen. Die Terminierung steht dabei als tatsächlicher Abschluss einer *policy* nebeneinander zum Zyklus, da sie diesen beendet, während die Problemredefinition an Stelle der ursprünglichen Problemdefinition rückt. Im Falle der Umgestaltung einer *policy* ließe sich so ein neuer Zyklus mit einer erneuten Formulierung und Implementierung aufbauen und darstellen.

Abbildung 4: Offener Politikzyklus als Spirale



Quelle: Prittwitz, Volker von: *Politikanalyse*. a.a.O. S. 57.

Allerdings erscheint Politik in diesem Modell als klassischer Kreislauf, der nach einer Evaluierung zu seinem Anfangspunkt

131 Vgl. Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. a.a.O. S. 33.

zurückkehrt und wieder alle Punkte durchmacht. Gerade in Bezug auf die Definition und das *Agenda Setting* ist dieser erneute Ablauf jedoch fraglich, wenn nicht schlichtweg stark vereinfachend. Für eine Darstellung der politischen Realität „müsste dieser Kreis eigentlich als offene Spirale dargestellt und somit dynamisiert werden“¹³².

Einen solchen dann nicht vollständig kreisförmigen Rahmen stellt *Volker von Prittwitz* auf und zeigt so die Besonderheiten des dynamischen Politikprozesses. Freilich ist die Handlungskorrektur hier auf Terminierung beschränkt und die Neuformulierung einer Politik als in der Realität weitaus häufiger auftretende Folge der Evaluation nicht berücksichtigt.

Es bleibt also zu klären, ob sich die Vorteile beider Varianten nicht kombinieren ließen, mit dem Schritt hin zu der Terminierung als endgültigem Abschluss auf der einen und einer Neu- oder Umformulierung als Resultat des Lernens auf der anderen Seite.

3.1.4.2 Kritik am Politikzyklusmodell

Da keines der drei hier vorgestellten Modelle die Realität der Politik ausreichend beschreibt, bleibt fraglich, wie viel Wert ein solcher analytischer Rahmen für die Politikwissenschaft haben kann. Ein wichtiger Kritikpunkt ist dabei, dass viele Phasen des Politikzyklus gleichzeitig stattfinden, sich überschneiden, in anderer Richtung ablaufen oder an anderer Stelle weitergeführt werden könnten.¹³³ *Jann* und *Wegrich* müssen selber zugeben, dass „Policies are constantly debated, implemented, enforced and evaluated“¹³⁴ und *Héritier* beschreibt, dass empirische Befunde der ursprünglichen Erwartung, die Phasen des Prozessmodells

132 Ebd. S. 69.

133 Vgl. dazu Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. a.a.O. S. 89f. und Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 43ff. und 55-58.

134 Jann, Werner und Kai Wegrich: *Theories of the Policy Cycle*. a.a.O. S. 56.

würden sich „funktional getrennt logisch aneinanderreihen“¹³⁵ entgegen sprechen.¹³⁶

Zuletzt geben *Howlett* und *Ramesh* zu bedenken, dass „[an] improved model of public policy-making must be capable of the actors involved in the policy process and the interests they pursue.“¹³⁷ Und *Axel Görlitz* schreibt: „Folglich handelt es sich beim Policy-Zyklus lediglich um eine Heuristik, die mit ihrer sequentiellen Aufgliederung des Policy-Prozesses als Grundlage für empirischen Forschungen zu den einzelnen Phasen [...] geeignet ist“¹³⁸.

Damit wird klar, dass eine schematische Darstellung doch um einiges komplexer werden müsste, wollte sie alle Bestandteile dieses Prozesses ebenso integrieren wie kausale Zusammenhänge aufzeigen und definierte, abhängige und unabhängige Variablen festlegen. Ich denke aber, dass die zu nennenden Komponenten eines solchen Schemas hier genannt und in ihren Einzelteilen auch erklärt wurden.

Eine klare Forderung von Befürwortern der Terminierung ist somit, diese bereits in den Planungsprozess, also beim Agenda Setting, mit in die konkrete Politik einzubauen. Bei den neueren Umsetzungsversuchen der *Gesetze mit Verfallsdatum* ist dies der Fall.

-
- 135 Héritier, Adrienne: „Policy-Analyse“. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen 1993. S. 9.
- 136 Generell kritisch zur Politikfeldanalyse äußert sich Euchner, Walter: „Stoßseufzer eines traditionalistischen Policy-Analysis-Muffels“. In: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.). *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1985. Er schreibt „Sicherlich ist der Vergleich politischer Systeme der Königsweg der politikwissenschaftlichen Erkenntnis. [...] Die mir bekannten Policy-Vergleiche lösen die Bedeutung ihres Gegenstandes durch verfremdete Abstraktionen bis zur Uneinsichtigkeit auf“ (S. 134). Ergänzend fügt er hinzu: „In der Tat besitzen politische und gesellschaftliche Prozesse systematische und funktionelle Aspekte. [...] Sie können [...] niemals szientifisch gänzlich erfaßt werden. Der politologischen Rede von System und Funktion, erst recht von feed-back, Lernprozessen und dergleichen, bleibt deshalb immer ein Rest von Metaphorik und Gleichnis“ (S. 135).
- 137 Howlett, Michael und M. Ramesh: *Studying Public Policy*. a.a.O. S. 13.
- 138 Görlitz, Axel: *Politische Steuerung*. Ein Studienbuch. Opladen 1995. S. 54.

3.2 Bürokratiebegriff

Um den Abbau von Bürokratie erfassen zu können, ist zuerst das Wesen der Bürokratie zu klären. Woher rührt dieser Begriff, wie kam er zu seiner heutigen Verwendung und welche Konzepte für die Weiterentwicklung des dahinter stehenden staatlichen Handelns gibt es?

3.2.1 Entstehung von Bürokratie

„Bürokratie sei die Herrschaft einer unabhängigen Elite fachkundiger Personen, die unmittelbaren Zugriff auf staatliche Machtinstrumente besitzen“¹³⁹, beschreibt *Arthur Benz* die Entstehung des Begriffs im Frankreich des 18. Jahrhunderts. Während anfangs der Begriff vor allem mit der Vergabe und dem Verkauf von Ämtern verknüpft war, übernahmen später auch kapitalistische Unternehmen und andere nicht-staatliche Organisationen bürokratische Verwaltungsstrukturen.¹⁴⁰

Der moderne Staat benötigt diese Verwaltung, um seiner Aufgaben gerecht zu werden und Einzelfälle nach Maßgabe vorher definierter Richtlinien ohne Ansehen der Person entscheiden zu können. Diese Verwaltung umschließt alle Ämter und Personen, die mit diesen Ämtern betraut sind, und durch die der Staat handelt. Im Unterschied zum Begriff der Verwaltung, wie er in allen Herrschaftsorganisationen stets vorhanden ist, ist für den modernen Staat jedoch gerade der Begriff der Bürokratie charakteristisch.¹⁴¹

Max Weber schreibt der Bürokratie als Verwaltungsform daher Eigenschaften zu, die für die Entwicklung des modernen, demokratischen Wohlfahrtsstaat konstituierend waren und sind: die Verwaltung erfüllt Exekutivfunktionen des Staates, Amt und Verwaltungsmittel sind nicht Privatbesitz, die Ämter werden nach Qualifikation vergeben und beinhalten eine Vergütung, die einer hauptberuflichen Tätigkeit angemessen ist, die Ausübung

139 Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. Grundlagen der politologischen Analyse. München [u.a.] 2001. S. 129.

140 Siehe ebd. 130.

141 Vgl. Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 129.

der Ämter erfolgt nach festen Regeln, Formalisierung und Schriftlichkeit führen zu festgelegten Verfahren und die hierarchische Ordnung führt zu Kontrolle und Einhaltung der Regeln.¹⁴²

Bürokratische Verwaltung bedeutete so die Steigerung von Effektivität und Effizienz, ermöglichte die Lenkung von großtechnischen Systemen der Infrastruktur, wurde für den Adressanten berechenbar und förderte die Demokratie durch ihre Merkmale der Gesetzesbindung und Kontrollierbarkeit.¹⁴³

3.2.1.1 *Entwicklung der Wortbedeutung*

Im Laufe der Zeit hat sich die Verwendung des Begriffs jedoch verändert. Dabei forderte der Bürger vom Staat sogar anfangs mehr Handeln und Eingriffe. Die nunmehr kritisierte *Überbürokratisierung* ist „Ausdruck und Konsequenz eines weit verbreiteten Bedürfnisses der Bevölkerung nach staatlich organisierter Ruhe und Sicherheit“¹⁴⁴.

„Inzwischen wird der Begriff Bürokratie vielfach mit ineffizienter Verwaltung gleichgesetzt“¹⁴⁵, die sich überwiegend mit sich selbst beschäftigt und die Belange der Bürger nicht mehr versteht. Der Grund dafür liegt unter anderem in einem „Auswuchern und Überhandnehmen von Verwaltungsvorschriften und bürokratischen Regelungen, die von den jeweiligen Fachbeamten nicht überblickt werden konnten – geschweige denn von den Bürgern/-innen.“¹⁴⁶

142 Vgl. Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl. / besorgt von Johannes Winkelmann, Studienausg Aufl. Tübingen 1972. S. 124-130 und Arthur Benz: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 130f.

143 Vgl. Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 131f.

144 Ernst, Tobias, Thorsten Hellmann und Jens U. Prager: „Strategien moderner Regulierung: Mehr als bloßer Bürokratieabbau“. In: Emptner, Stefan, Frank Frick und Robert B. Vehrkamp (Hrsg.). *Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Gütersloh 2005. S. 205.

145 Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 132.

146 Müller, Peter: „Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden“. In: *Innovative Verwaltung* 7-8/2006. S. 13.

Im Gegensatz zu *Max Webers* Konzept von optimaler Rationalität in Organisationen, wird der Begriff heute „more commonly associated with waste, inefficiency, excessive rules, and an inability to respond“¹⁴⁷. Diese Aspekte stellt schließlich auch die Definition im Brockhaus in den Vordergrund. Bürokratismus [sic!] sei eine „rein formalist. Dienstauffassung und Neigung zu Kleinlichkeit, Wortklauberei bei Behörden“¹⁴⁸. Es zeigen sich die Schwächen und Dysfunktionalitäten der Bürokratie.¹⁴⁹

Recht ideologisch bringen es Wirtschaftsliberale auf den Punkt: „Staatliches Handeln wird immer häufiger als Einschränkung der persönlichen Freiheit empfunden und mit bürokratischer Verschwendung gleichgesetzt“¹⁵⁰. Diese Position zeichnet sich vor allem durch die Assoziation von Bürokratie und Verschwendung aus.

3.2.1.2 *Verwendung in dieser Arbeit*

Der Begriff Bürokratie scheint der Vielzahl von Aufgaben und Organisationsformen der öffentlichen Verwaltung, ihrer in Deutschland zu sicherlich guten Teilen auch modernen Ausrichtung und Flexibilität nicht ganz gerecht zu werden.¹⁵¹ Er wird im

-
- 147 Koven, Steven G.: *The Bureaucracy-Democracy Conundrum: A Contemporary Inquiry into the Labyrinth*. a.a.O. S. 84.
- 148 *Der Neue Brockhaus*. Lexikon und Wörterbuch in fünf Bänden und einem Atlas. 7., mit Nachträgen versehene Auflage. Mannheim 1991. 1. A-EK. S. 421.
- 149 Siehe auch Schedler, Kuno und Isabella Proeller: *New Public Management*. 3. vollst. überarb. Aufl. Bern [u.a.] 2006. S. 31-37.
- 150 Kauther, Helmut und Jochen Zülka: „Bürokratie entsteht im Kopf - Strategien und Maßnahmen für einen Bürokratieabbau von unten“. In: Merk, Richard (Hrsg.). *Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland - Strategien und Modelle unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen*. Bielefeld 2005. S. 79.
- 151 Vgl. Schubert, Klaus und Martina Klein: *Das Politiklexikon*. a.a.O. Stichwort „Verwaltung“. S. 316. Ein umfassendes Lehrbuch zur Bürokratie hat Ali Farazmand herausgegeben. Neben einer historischen Analyse, der Darstellung der heutigen Bürokratie bis hin zur Entwicklung von Managementansätzen gibt es eine große Anzahl von Fallstudien aus aller Welt. Farazmand, Ali: *Handbook of Bureaucracy*. New York, NY [u.a.] 1994.

nicht-wissenschaftlichen Sprachgebrauch oftmals für unpersönliches und formalistisches Verhalten der Verwaltung verwendet und dient damit durchaus auch der Wertung. Eine solche Wertung sollte die Wissenschaft vermeiden.

Ich möchte diesen Begriff dennoch hier verwenden, da er gerade im Zusammenhang mit Deregulierung und dem Abbau von Verwaltung Verwendung findet. Auch wird in der amerikanischen Literatur der Begriff *bureaucracy* benutzt.

Das durchaus positiv besetzte Schlagwort ist hier der *Bürokratieabbau*. Zur Definition des Begriffs greife ich dann aber doch auf den der Verwaltung zurück, sich da dieser in der Politikwissenschaft allgemein etabliert hat. Ein Wechsel zwischen beiden Begriffen ist also weder wertend noch umgangssprachlich gemeint, sondern bezieht sich hauptsächlich auf die Verwendung beider Begriffe in der von mir bearbeiteten Literatur.

Das hier zu behandelnde Problem ist auch keineswegs auf das Vorhandensein von Gesetzen fokussiert. Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelnormen sind konstitutiv für unseren Rechtsstaat. Ziel der Terminierung von Gesetzen im Sinne dieser Arbeit ist also nicht die Abschaffung aller Gesetze, sondern nur die Reduzierung. Reduziert werden sollen dabei diejenigen Gesetze und Verwaltungsvorschriften, die zu dem als negativ empfundenen Begriff Bürokratie führen: langsame Bearbeitung, unterschiedliche Ansprechpartner, ungenaue oder sich widersprechende Aussagen von Behörden, hohe Kosten für die Bearbeitung von Anträgen und Verfahren.

3.2.2 Bürokratieabbau

Mit der Zunahme der Regelungen und Vorschriften durch den Staat wurde diese Verwaltung aber über ein Maß hinaus aufgebaut, das im Allgemeinen als vertretbar gilt. Der Begriff erhielt seine negative Konnotation und die Forderungen nach Bürokratieabbau wurden lauter: „Weitgehende V[erwaltungs]-Reformen

zielen auf Transparenz für die Bürger, Bürgernähe und Steigerung der V[erwaltungs]-Effizienz.“¹⁵²

Bürokratie ist aber direkt an den Gesetzesvorbehalt gebunden und wird daher oft als zu starr empfunden. Um Einzelfälle dennoch sinnvoll behandeln zu können, werden dann weitere Verordnungen benötigt, die das System insgesamt unübersichtlich werden lassen. Dies wiederum kann zur Benachteiligung von Nicht-Wissenden und damit zu einer direkten Beeinflussung einer der Grundkomponenten der Bürokratie, nämlich der Gleichbehandlung aller Adressaten, führen. Als Beispiel sei hier die Steuergesetzgebung zu nennen.

Demnach geht es bei dem Abbau von Bürokratie um diese beiden eingangs erwähnten Punkte: die quantitative Rückführung des Normenbestands auf der einen und der qualitativen Verbesserung und Zusammenführung von Rechtsnormen auf der anderen Seite. Einigkeit besteht aber keineswegs, wie weit vor allem die Rückführung, also die Deregulierung, gehen soll. Eines der Hauptprobleme des Bürokratieabbaus dürfte nämlich in ideologischen Grundlagen von Politik liegen: wie weit soll sich der Staat aus der Regulierung zurückziehen? Bürokratieabbau brauche „eine Vision – das Leitbild von einer weitgehend entbürokratisierten, bürgernahen und wirtschaftsfreundlichen Gesellschaft“¹⁵³, schreiben zwei Rechtsanwälte für die Fachhochschule des Mittelstands (FHM) und werden sich damit sicherlich nicht nur Freunde machen.

Auch bei der Beschreibung des niederländischen Standardkosten-Modells wird immer wieder angesprochen, dass sich aus der Bürokratiekostenmessung ein Wandel der Gesellschaft und der politischen Kultur ergeben soll. Fraglich ist, ob hier nicht die Reihenfolge der Argumentation falsch ist. Wichtiger wäre sicherlich nachzufragen, welche veränderten Anforderungen an Verwaltung sich aus einer sich verändernden Gesellschaft und politischen Kultur ergeben. Wer allerdings wie die Autoren der FHM

152 Schubert, Klaus und Martina Klein: *Das Politiklexikon*. a.a.O. Stichwort „Verwaltung“. S. 316.

153 Kauther, Helmut und Jochen Zülka: *Bürokratie entsteht im Kopf - Strategien und Maßnahmen für einen Bürokratieabbau von unten*. a.a.O. S. 76.

den „omnipotenten fürsorglichen Staat“¹⁵⁴ abschaffen will, betreibt keinen Bürokratieabbau, sondern eine Ideologiediskussion.

3.2.3 Umbau zum *New Public Management*

Um diesem negativen Image – denn ganz ohne Staat geht es nicht, nur den aktuellen Zustand will auch kaum jemand beibehalten – entgegenzuwirken und neue Strukturen auch nach außen vorzustellen, wird die neue reformierte Verwaltung gerne als Management mit dem Begriff *New Public Management* belegt.¹⁵⁵ Hiermit kommt zum Ausdruck, dass die Verwaltung nicht mehr alte Bürokratie sein will und sich zugleich an anderen Maßstäben, nämlich denen einer wirtschaftlichen Managements, messen lassen will. „Das ‚Neue‘ am *New Public Management* ist die institutionelle Sichtweise der Verwaltung und ihrer Kontaktpartner.“¹⁵⁶

Dieser Prozess der Umgestaltung der Verwaltung nahm in den vergangenen zwei Jahrzehnten durch internationalen Vergleich im Zuge der Globalisierung, durch die Übernahme von *Best Practice*-Handlungen und eine grundlegende Neuorientierung sowohl des Verwaltungshandelns als auch des Verhältnisses zwischen Verwaltung und Politik deutlich zu – ist aber bis heute nicht abgeschlossen. Während in der Bürokratie alter Ordnung die Politik relativ starre Vorgaben zum Gesetzesvollzug machte und diese an konkrete Budgets knüpfte, stehen heute Zielvorgaben und Kundenorientierung im Vordergrund.¹⁵⁷

Die negativen Effekte von Bürokratie alter Ordnung zeigten sich insbesondere am Umgang mit Budgets. Schon in den 1970er

154 Kauther, Helmut und Jochen Zülka: *Bürokratie entsteht im Kopf - Strategien und Maßnahmen für einen Bürokratieabbau von unten*. a.a.O. S. 77.

155 Siehe Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 272.

156 Schedler, Kuno und Isabella Proeller: *New Public Management*. a.a.O. S. 5.

157 Siehe u.a. Ebd. S. 66-83 und Barzelay, Michael: *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley [u.a.] 2001. 51-54.

Jahren wurde gezeigt, dass Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung ihre jeweiligen Haushaltsmittel zu maximieren suchten.¹⁵⁸ Dies geschah zum einen in Verhandlungen mit der Politik, bei der die Fachabteilungen teilweise auch die besseren Argumente hatten und die Politik Entscheidungen über Einnahmen und Ausgaben ohnehin getrennt zu beachten pflegte. Zum anderen wurden aber auch Mittel verwendet, wenn kein realer Bedarf für sie gegeben war, da diese als Maßstab für künftige Bedarfsanmeldungen im Haushaltsplan galten.¹⁵⁹

Als weiterer deutlicher Unterschied zur Wirtschaft gerade kapitalistischer Systeme stellt sich die Orientierung am Adressaten einer Politik heraus. Während die Bürokratie hier den Gesetzesvollzug als Leistung empfindet, möchte das *New Public Management* ein Dienstleister sein, der seine Produkte dem Adressaten schnell und unproblematisch zur Verfügung stellt. Dieser Mentalitätswechsel dürfte auch das Bild der Verwaltung in der öffentlichen Wahrnehmung am deutlichsten beeinflussen. Dort, wo der Wandel des Verwaltungshandelns aus dem demokratischen Willens- und Entscheidungsprozesses hervorgeht, legitimiert sich staatliches Handeln im *Demokratieprinzip*.¹⁶⁰

Eine weitere Gegenüberstellung von traditioneller Verwaltung und NPM findet sich in einer Tabelle bei *Arthur Benz*:

158 Siehe dazu Niskanen, William A.: *Bureaucracy and representative government*. Chicago [u.a.] 1971.

159 Vgl. Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 272f.

160 Womit auch das New Public Management seinen Teil zu einer eingangs erwähnten Leistungsbilanz der Demokratie beiträgt. Vgl. Schedler, Kuno und Isabella Proeller: *New Public Management*. a.a.O. S. 8.

Tabelle 1: Bürokratische Verwaltung und *New Public Management*

	Bürokratische Verwaltung	New Public Management
<i>Verhältnis Politik – Verwaltung</i>	Gesetzgebung – Gesetzesvollzug	Zielbestimmung, (strategische Entscheidungen) – Detailaufgaben (operative Entscheidungen)
<i>Verantwortung</i>	zentral	dezentral
<i>vorrangige Ziele</i>	Gesetzmäßigkeit	Effizienz; Kundenorientierung
<i>Leistung der Verwaltung</i>	Gesetzesvollzug	Produkte, Dienstleistungen
<i>Steuerung des Verwaltungshandelns</i>	Recht, Anweisungen und Befehle, Kontrolle	Zielvereinbarungen, Controlling, Anreize, Wettbewerb
<i>Budgetierung und Finanzverwaltung</i>	zentral, Trennung von Einnahmen und Ausgaben (kameralistisches Rechnungswesen)	dezentrale Budgetierung, Entscheidung über Einnahmen und Ausgaben möglichst integriert (evtl. mit doppelter Buchführung)

Quelle: Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 275.

In der praktischen Umsetzung des Modells sollen dann das Parlament und die politischen Gremien nur noch die strategischen Ziele ihrer Politik vorgeben. Die Art der Ausführung bestimmt die Verwaltung anhand dieser Vorgaben selber. Dabei ist eine enge Verzahnung vor allem an den Schnittstellen, also bei der Konkretisierung der Ziele als auch der Wirkungsdarstellung zur Kontrolle notwendig.¹⁶¹

Grundlage dieses Modells ist also eine strikte Trennung von Politik und Verwaltung. Die Politik soll demnach die Rahmenbedingungen schaffen (*policy making*), während die Verwaltung die so vorgegebenen Leistungsaufträge erfüllt und hierüber Bericht erstattet. Die Verwaltung wird so zu einer öffentlichen Dienst-

161 Vgl. Schedler, Kuno und Isabella Proeller: *New Public Management*. a.a.O. S. 64ff.

leistung (*service delivery*).¹⁶² Der Staat wird vom allumfassenden zum aktivierenden.¹⁶³

Ein wichtiger Punkt liegt der Idee des NPM aber noch zu Grunde, der Erwähnung bedarf: ein optimistisches Menschenbild. Der intrinsisch, also ohne äußere Anreize, motivierte Mensch sucht die Verantwortung für sein Handeln. So kann ein moderner Managementansatz auf Kontrolle und Überwachung verzichten und die Wirkung und Zielerreichung in den Vordergrund rücken. Mit diesem Menschenbild ist über das Vertrauen in eine Vereinbarung die Effizienz eben dieser Verträge möglich – im Gegensatz zum Misstrauen, das der Absicherung und bürokratischen Steuerung bedarf.¹⁶⁴

Zuletzt ist nicht zu vernachlässigen, dass der Staat in den Bereichen, in denen er sich aus der Leistungserbringung zurückzieht, also dereguliert und privatisiert (etwa: Telekommunikation, Energieversorgung, Post, Bahn), doch auf der anderen Seite regulieren muss, um Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen, die zum einen das Funktionieren der Märkte garantieren, auf der anderen Seite aber periphere Gebiete nicht übermäßig belasten. *Arthur Benz* schreibt daher: „In der Bilanz wird man also nicht von einer Verringerung von staatlicher Regulierung ausgehen können“¹⁶⁵. Dies allerdings – so viel Ziel sollte der Staat mit Deregulierung erreichen wollen – sollte sich in erster Linie auf die Politikfelder beziehen, weniger auf den tatsächlichen Aufwand, der sich in der Anzahl von Gesetzen und Verordnungen ebenso wieder findet wie in den Kosten, die sich unter anderem mit dem Standard-Kosten-Modell messen lassen.

Das New Public Management ist also auch eine Methode zur Überwindung der ideologischen Diskussion zwischen Sozialstaat und Neoliberalismus. Während das eine unter Politikversagen

162 Vgl. Naschold, Frieder und Jörg Bogumil: *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2., vollst. aktualisierte und stark erw. Aufl. Opladen 2000. S. 88.

163 Kevenhörster, Paul: *Ergebnisse und Wirkungen der Politik*. a.a.O. S. 347ff.

164 Siehe Schedler, Kuno und Isabella Proeller: *New Public Management*. a.a.O. S. 52f.

165 Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. a.a.O. S. 237.

und das andere Konzept unter Marktversagen leidet, fördert das NPM den Gewährleistungsstaat. Dabei ist die Leistungstiefe gegenüber dem Sozialstaat eingeschränkt, aber nicht wie im Neoliberalismus in bestimmten Gebieten aufgehoben.¹⁶⁶

166 Vgl. Schedler, Kuno und Isabella Proeller: *New Public Management*. a.a.O. S. 31-35.

4 Sonnenuntergang für die Bürokratie

Edgar Wenz schreibt, dass der Gesetzgeber souverän sei in seiner Entscheidung, ob und wann er sich mit einem Gesetz befasse. Erstaunlich sei aber, dass er die Möglichkeit der Gesetzesänderung oder –beendigung so selten wahrnimmt, dass „Zweifel aufkommen [...], ob er eine solche Möglichkeit überhaupt ernsthaft erwägt“¹⁶⁷. Vernachlässigt wird dadurch auf jeden Fall die Möglichkeit einer Prüfung, ob dem Gesetz Mängel anhaften oder es gar ineffektiv oder zumindest ineffizient ist.

War der Planungsverlauf in der Budgetierungspraxis bisher *input-orientiert*, da der Haushaltsplan von unten nach oben fortgeschrieben wurde, so dreht *sunset legislation* diesen Prozess um: politisches Handeln wird *output-orientiert*. Wenn eine Politik (Gesetz, Programm, Verordnung) seine Aufgabe nicht erfüllt, wird sie beendet und die finanziellen Mittel des Haushalts stehen für andere Aufgaben zur Verfügung.¹⁶⁸

Wie aber funktioniert *sunset legislation*? Wo liegen ihre Ursprünge und lässt sich das Konzept auf den Abbau von Bürokratie anwenden?

167 Wenz, Edgar Michael: „Die forschungsbegleitende Gesetzgebung“. In: Karpen, Ulrich, Ulrich Weber und Dietmar Willoweit (Hrsg.). *Rechtsforschung, Rechtspolitik und Unternehmertum - Gedächtnisschrift für Prof. Edgar Michael Wenz*. Berlin 1999. S. 137.

168 Vgl. Dickertmann, Dietrich: „Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation“. In: *WiST Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 21. Jahrgang, Heft 4/1992. S. 185-188.

4.1 *Sunset Legislation*

Seit den 1960er Jahren wurden zuerst in den USA systematische Versuche unternommen, Politiken zu beenden,¹⁶⁹ nachdem in einigen Einzelfällen wie der Auflösung der US-amerikanischen Kavallerie schlechte Erfahrungen mit sich stets weiterführenden *policies* gemacht wurden.¹⁷⁰ Die bekannteste Methode hierfür ist die auch heute noch in knapp der Hälfte der Bundesstaaten praktizierte *sunset legislation*, die auf einer organisatorischen Institutionalisierung der Wirkungsanalyse von Politik basiert und zumeist von dafür eingerichteten Kommissionen der Parlamente betrieben wird.¹⁷¹ Sie dient damit allerdings eben auch der parlamentarischen Kontrolle über die Gesetzgebung und ist so nicht unbeschränkt auf andere politische Systeme übertragbar.

Sunset Legislation ist in den USA ein Thema der einzelnen Bundesstaaten. Dennoch wird die Idee dahinter in ihren Grundzügen aber schnell für jedermann verständlich, da jeder zumindest ein Programm, eine Politik oder Behörde kennt, die er gerne beendet sähe. „Consequently, the idea of a ‘sunset law’, a ‘bill to provide the elimination of inactive and overlapping Federal programs,’ is bound to attract much support”¹⁷², schreibt *Robert Behn*.

Die Besonderheiten des politischen Systems der Bundesstaaten sind der historischen Entstehung durch Abspaltung vom zentralistischen Mutterstaat des Vereinigten Königreichs geschuldet. Die Abneigung gegen einen starken Staat führte zu einem deutlichen Einfluss der Bürger in vielen Politikbereichen und dabei insbesondere zu einer weiten Vergabe von Ämtern durch Direkt-

169 Vgl. Wollmann, Helmut: „Kontrolle in Politik und Verwaltung. Evaluation, Controlling und Wissensnutzung“. In: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien 2003. S. 337.

170 Dieses Beispiel wird an verschiedenen Stellen immer wieder genannt. Ursprünglich beschrieben in Katzenbach, Edward L.: „The horse cavalry in the twentieth century“. In: *Public Policy* 8/1958. S. 120-149.

171 Vgl. Wegrich, Kai et al.: *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. a.a.O. S. 4-9.

172 Behn, Robert D.: *The False Dawn of Sunset Laws*. a.a.O. S. 103.

wahl. So ergibt sich ein Wettbewerb zwischen Ämtern und Legislative.¹⁷³

Bis auf eine Ausnahme¹⁷⁴ haben darüber hinaus alle Einzelstaaten ihre Legislative in zwei Kammern unterteilt. Als Element des Prinzips der *checks and balances* geschah dies „bewusst zur Schwächung des Parlaments“¹⁷⁵. Als weiterer Punkt dieses Systems steht dann das Parlament dem Gouverneur gegenüber. Ursprünglich die Spitze der Verwaltung (*chief executive*) und oberster Repräsentant des Bundesstaates, nimmt er als *chief legislator* inzwischen auch legislative Aufgaben wahr.¹⁷⁶

Der Gouverneur kann daher Gesetze in den meisten Staaten durch sein Veto verhindern, dass nur bei einer qualifizierten und daher kaum je erreichten Mehrheit in beiden Kammern wieder ausgehebelt werden kann. Auch eine Teilung der Macht zwischen den Parteien – eine stellt den Gouverneur, eine die Parlamentsmehrheit – ist Teil dieses Systems eines *divided government*.

Zusätzlich dient die *sunset legislation* auch dem Parlament als Kontrolle der Verwaltung, da so „die Verwaltung gezwungen [ist], Rechenschaft über ihre bisherigen Leistungen abzulegen“¹⁷⁷.

Die beiden wichtigsten Bestandteile einer *sunset policy* sind die Evaluierung und die drohende Terminierung. In der Verknüp-

173 Siehe Edinger, Florian: „Die Legislativen im Regierungssystem der US-amerikanischen Einzelstaaten“. In: *ZParl* 27. Jg. Heft 2/1996. S. 283-297. und Jäger, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA*. Lehr- und Handbuch. 2., unwesentlich veränd. Aufl. München [u.a.] 1998., insbesondere das Kapitel „Gesellschaft und politische Kultur“.

174 Nebraska hat das Zwei-Kammer-System 1934 aus Kostengründen abgeschafft. Siehe dazu die Webseite des Nebraska State Government. http://www.capitol.org/state_gov/home_govt.html (24.2.2007)

175 Edinger, Florian: *Die Legislativen im Regierungssystem der US-amerikanischen Einzelstaaten*. a.a.O. S. 288.

176 Siehe Gunlicks, Arthur B.: „Die Grundzüge der einzelstaatlichen Regierungssysteme“. In: Jäger, Wolfgang (Hrsg.). *Regierungssystem der USA*. 2., unwesentlich veränd. München [u.a.] 1998. S. 465ff.

177 Langner, Peter: *Zero-base Budgeting und Sunset Legislation*. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume?. Baden-Baden 1983. S. 262.

fung beider Punkte wird eine Regelmäßige Kontrolle von Effizienz und Effektivität in die Hände derjenigen gelegt, die eine Terminierung unter Umständen verhindern wollen, die Entscheidung darüber aber bei der Legislative belassen.¹⁷⁸ Die Evaluierung ergibt sich dabei aus der Androhung der Terminierung. Die beiden Grundprinzipien der *sunset legislation* sind „automatic termination“¹⁷⁹ und „periodic review“¹⁸⁰.

Daraus erwächst aber auch eine wichtige Aufgabe der Parlamentskammern in der Kontrolle der Verwaltung und Regierung der Bundesstaaten, die rein formal deutlich weitere Gesetzgebungsbefugnisse haben als etwas die deutschen Bundesländer. Der Bund (federal government) weiß dies jedoch zumeist durch Kopplung finanzieller Zusagen seinerseits an inhaltliche Zugeständnisse der Bundesstaaten zu kompensieren.¹⁸¹

4.1.1 Ziele der *Sunset Legislation*

Wie in Deutschland aktuell, in den vergangenen zehn Jahren und zuvor auch immer wieder, gab es in den USA in den 1970er Jahren eine Diskussion über den Einfluss und das Ausmaß der Bürokratie, die als belastend für Bürger und Wirtschaft empfunden wurde.¹⁸² Zwischen 1976 und 1982 haben alle 50 Bundesstaaten überlegt, *sunset laws* einzuführen. In 36 Staaten ist dies bis Ende 1981 auch geschehen.¹⁸³ Allerdings hat der Effekt in etlichen Staaten auch nicht lange angehalten, so dass aktuell bis Ende der 1980er Jahre noch 24 Staaten, also knapp die Hälfte, eine funktionierende *sunset legislation* kennen.

178 Siehe Chanos, Antonis: *Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung*. Berlin 1999. S. 100 ff.

179 Price, Dan R.: „Sunset Legislation in the United States“. In: *Baylor Law Review* 3/1978. S. 424.

180 Ebd.

181 Vgl. Edinger, Florian: *Die Legislativen im Regierungssystem der US-amerikanischen Einzelstaaten*. a.a.O. S. 284-287.

182 Siehe Price, Dan R.: *Sunset Legislation in the United States*. a.a.O. S. 408-414.

183 Siehe Kearney, Richard C.: „Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience“. In: *Public Administration Review* 1/1990. S. 49.

In einer Übersicht zeigt *Kearney* auf, welche Staaten am 1. Januar 1989 Sunset Legislation betrieben haben und welchen Umfang dieser Prozess hat.

Tabelle 2: Bundesstaaten der USA mit Sunset Legislation

Comprehensive Review	Regulatory, Licensing, and Other Selected Agencies
Alabama	Alaska
Arizona	Florida
Colorado	Georgia
Delaware	Hawaii
Indiana	Kansas
Louisiana	Maryland
Maine	New Mexico
Tennessee	Oklahoma
Texas	Oregon
Washington	Pennsylvania
	South Carolina
	Utah
	Vermont
	West Virginia

Quelle: Kearney, Richard C.: *Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience*. S. 50.

Auch wenn sich der Umfang und der Prozess der Überprüfung von Staat zu Staat unterscheiden, gibt es doch Gemeinsamkeiten. So beginnt der Sunset Prozess üblicherweise mit einer Überprüfung der für eine Terminierung in Frage kommenden *agencies*, also der Behörden auf die sich *sunset legislation* in den USA weitestgehend bezieht, durch ein vorhandenes oder zu bildendes Komitee. Mit dem Ergebnis der Prüfung hat dann die Legislative drei Möglichkeiten: „terminate the agency, continue it as is, or continue it with modification“¹⁸⁴. Die zeitlichen Rahmen, die

184 Kearney, Richard C.: *Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience*. a.a.O. S. 50.

einer Behörde dann bis zu einer erneuten Prüfung genehmigt wird, schwankt zwischen vier und 13 Jahren.¹⁸⁵

Etliche Fallstudien zeigen auch eine unterschiedliche Annahme der *sunset legislation* in den einzelnen Bundesstaaten. Während in Arizona, offensichtlich auf Grund von Lobbyaktivitäten, keine einzige Behörde aufgelöst wurde, kam es in Texas zur Terminierung einiger, eher schwacher und kleinerer *agencies*, zumindest aber auch zur Umgestaltung etlicher größerer.¹⁸⁶ Dabei hat sich die Mentalität der Terminierungsbefürworter von einem „body count“¹⁸⁷ hin zu einer Effektivitäts- und Effizienzsteigerung der Behörden und dem Beenden unnötiger Regulierungen gewandelt.

Kearney stellt in seiner Untersuchung auch Zahlen vor und stellt heraus, dass gerade der Anfang der *sunset legislation* einiges zum Bürokratieabbau beigetragen hat, da hier viele Behörden und Ämter ermittelt werden konnten, die nicht mehr benötigt wurden. Zwischen 1978 und 1981 wurden zwischen 16 und 23 Prozent der untersuchten Behörden aufgelöst, in der Summe 204 *agencies*. Im Untersuchungszeitraum bis 1989 kam es so insgesamt bei mehr als 325 Einheiten zu einer Terminierung.¹⁸⁸

Auch *Behn* stellt 1977 bereits fest, dass die Nutznießer („those who benefit directly from it“¹⁸⁹) einer Politik zusammen mit dem Personal der ausführenden Behörde die ärgsten Gegner seiner Terminierung sind. Die ausführende Behörde organisiert dabei die politische Unterstützung zur Fortführung.¹⁹⁰

Insgesamt mag es erstaunlich klingen, dass die Parlamente die *sunset legislation* als eine ihrer schärfsten Waffen nach einer

185 Vgl. *Kearney, Richard C.: Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience.* a.a.O. S.50.

186 Siehe. ebd.

187 Ebd.

188 Vgl. ebd. S. 52.

189 *Behn, Robert D.: The False Dawn of Sunset Laws.* a.a.O. S. 113.

190 Vgl. ebd. S 113. Dabei mag es vorkommen, dass eine Behörde den Widerstand gegen eine mögliche Terminierung gar nicht bewusst fördert. Vielmehr scheint es zu reichen, dass das Personal der Behörde einen natürlichen Widerstand gegen Personalabbau aufbringt und die Behörde als Ansprechpartner genau des zu terminierenden Politikfelds gesehen wird.

Hochphase in den 1970er Jahre immer weniger anwenden. Durch die Befristung von Gesetzen konnte die Verwaltung „gezwungen werden, ihre Notwendigkeit und Effizienz unter Beweis zu stellen“¹⁹¹.

4.1.2 Umsetzung in einzelnen Gliederungen der USA

Das Ziel von *sunset legislation* in den USA ist es, „to establish systematic legislative oversight of the executive branch agencies“¹⁹². Der herausragende Unterschied zu anderen parlamentarischen Kontrollmechanismen ist die automatische Beendigung ohne die Notwendigkeit eines weiteren parlamentarischen Eingreifens. Dennoch stellt sich *sunset legislation* nicht als bürokratieabbauendes Mittel heraus:

„Those who perceive Sunset primarily as a method for terminating some of the plethora of agencies, boards, and commissions in state government have been disappointed“¹⁹³.

Vielmehr kommt *Kearney* zu dem Schluss, dass *sunset legislation* auf Ebene der Bundesstaaten ein Mittel parlamentarischer Kontrolle gegenüber der Regierung ist. Auf Grund der Trennung von Parlament und Regierung in den USA ist dies ein wichtiger Punkt – der so jedoch nicht auf das deutsche System übertragbar ist.

Auch in den USA gab es aber Argumente gegen dieses legislative Mittel. Bei einer Analyse der Anwendung stellt sich so heraus, dass zum einen Behörden es doch zu guten Teilen vermögen, sich als effektiv darzustellen, und zum anderen ein vermehrter Aufwand innerhalb von Behörden betrieben wird, wenn zum Fristablauf eine Verlängerung als notwendig dargestellt

191 Edinger, Florian: *Die Legislativen im Regierungssystem der US-amerikanischen Einzelstaaten*. a.a.O. S. 294.

192 Kearney, Richard C.: *Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience*. a.a.O. S. 49.

193 Ebd.

werden muss.¹⁹⁴ Diese beiden Punkte sind schon im theoretischen Teil angesprochen worden. Die einzige Lösung hierbei findet sich in einem unabhängigen Parlament, das sich so nicht zurückschrecken lässt.¹⁹⁵

4.1.2.1 Texas

Die Politik des *sunset review* ist in Texas derart weit aus- und aufgebaut, dass sich hier ein paar Worte lohnen. Neben einer inzwischen zwölfköpfigen Kommission (*Sunset Advisory Commission - SAC*) aus Parlamentariern und öffentlichen Mitgliedern arbeitet hier ein Stab aus 23 hauptberuflichen Mitarbeitern. In anderen Bundesstaaten werden selten mehr als acht Mitarbeiter beschäftigt.¹⁹⁶

Die *SAC* überprüft etwa 130 *agencies*, die üblicherweise einem 12-jährigen Evaluationszyklus unterliegen, der aber vom Parlament bei Bedarf auch verkürzt werden kann, um sich in Einzelfällen mit besonderen Aspekten auch genauer bzw. häufiger zu befassen. Die Überprüfung erfolgt dann an Hand eines einheitlichen Fragekatalogs, die Ergebnisse werden in einer öffentlichen Anhörung auch mit der betreffenden Behörde diskutiert.

Seit dem Beginn der Maßnahme im Jahr 1978 wurden so 52 Behörden geschlossen und weitere 12 verkleinert bzw. mit anderen Behörden zusammengefasst.¹⁹⁷

4.1.2.2 Arkansas

Ein anderes Beispiel stammt aus Arkansas und stellt eine nicht erfolgte Terminierung gerade auf Grund des amerikanischen

194 Vgl. Edinger, Florian: *Die Legislativen im Regierungssystem der US-amerikanischen Einzelstaaten*. a.a.O. S. 294.

195 Alternativ kann das Parlament mit der Evaluation auch gute Politikwissenschaftler engagieren, die diese taktischen Spiele durchschauen.

196 Vgl. Curry, Landon: „Politics of Sunset Review in Texas“. In: *Public Administration Review* 1/1990. S. 59.

197 Vgl. Sunset Advisory Commission: *Guide to the Texas Sunset Process*. Austin, TX 2006. S. 1-11.

Systems der *checks and balances* dar. *Bill Clinton* beschreibt dies aus seiner Zeit als Gouverneur von Arkansas. Eine neue Verteilung der Schulbezirke kam ebenso wenig zu Stande wie ein veränderter Verteilungsschlüssel für Zuschüsse, weil die entsprechenden Organisationen über die Abgeordneten gut vertreten waren: „Both groups were well represented in the legislature“¹⁹⁸. So konnten Gelder nicht eingespart werden, die der Gouverneur gerne an einer anderen Stelle eingesetzt hätte. Das in vielen Bundesstaaten vorhandene System hauptberuflicher Abgeordneter verhinderte in einem Netzwerk die Veränderung von Politik durch neue Kräfte.

4.1.2.3 Bundesebene

Auch auf Bundesebene gab es Versuche, *Sunset Legislation* umzusetzen. Der frühere Richter am *Supreme Court* der Vereinigten Staaten *William Douglas* berichtet, dass er bereits in den 1930er Jahren Präsident *Roosevelt* eine „ten-year lifespan for federal agencies“¹⁹⁹ vorschlug. *Roosevelt* wäre verzückt von der Idee gewesen, habe aber letztendlich nichts unternommen, schreibt er.²⁰⁰

Im Wahlkampf 1976 schlug der spätere demokratische US-Präsident *Carter* diese Maßnahmen vor, „to eliminate unneeded, redundant, or wasteful federal programs“²⁰¹.

Mitte der 1990er Jahre versuchten republikanische Politiker erneut, *sunset legislation* auch auf Bundesebene einzuführen. Die Gründe dafür sind in erster Linie die Erkenntnis, dass die Schaffung neuer Behörden vor allem neue Netzwerke begründet. Diese Netzwerke bestehen dann aus den von dem Programm profitierten Adressaten, Mitarbeitern der Behörde und anderen, die durch diese Regulierung bevorzugt werden. „Sunset laws have been

198 Clinton, Bill: *My Life*. New York 2004. S. 264.

199 Price, Dan R.: *Sunset Legislation in the United States*. a.a.O. S. 415.

200 Vgl. ebd. S. 415.

201 Hartman, Robert W.: „Next Steps in Budget Reform: Zero-Base Review and the Budgetary Process“. In: *Policy Analysis* 3:3/1976. S. 387.

promoted by the new, Republican-controlled Congress as a means of ending this cycle of statutory debasement”²⁰².

4.1.3 Ergebnisse der *Sunset Legislation*

Sunset legislation wurde von Anfang an in den meisten US-Bundesstaaten unterschiedliche angegangen und hat sich demnach auch recht unterschiedlich entwickelt. Der gemeinsame Anspruch war neben dem Abbau von Bürokratie vor allem die Hoffnung auf finanzielle Einsparungen und dies hat sich nur in einigen Fällen bewährt.

In Colorado hat bereits der erste Zyklus eine Einsparung von 6.810 Dollar erbracht, dem allerdings Ausgaben für die Revisionen und Untersuchungen in Höhe von 212.300 Dollar gegenüberstanden.²⁰³

Texas hingegen wartet mit anderen Zahlen auf und nennt als Quote: „every dollar spent on the Sunset process earns the State about \$36 in return”²⁰⁴. Auch wenn diese Zahl auf einer Schätzung der vermuteten Einsparungen beruht ist sie doch ein deutliches Argument für ein Gelingen dieses Projekts. So steht in dem Gesamtzeitraum der Betrachtung von 1982 bis 2005 eine Ersparnis von 784 Millionen Dollar den Kosten für die Arbeit der Sunset Commission von 21,5 Millionen Dollar gegenüber.²⁰⁵

4.2 *Gesetze mit Verfallsdatum*

Im Gegensatz zur amerikanischen *sunset legislation* werden die seit Ende der 1990er Jahre in Deutschland eingeführten Regelungen mit Bezug auf *Gesetze mit Verfallsdatum* vorrangig als Bestandteil des Bürokratieabbaus gesehen. Eine parlamentarische

202 McKinley, Vern: „Sunrises without Sunsets“. In: *Regulation* 4/1995.

203 Chanos, Antonis: *Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung*. a.a.O. S. 103.

204 Sunset Advisory Commission: *Guide to the Texas Sunset Process*. a.a.O. S. 11.

205 Vgl. ebd.

Kontrolle der Regierung auf diesem Wege ist nicht vorgesehen, da die Regierung durch das Parlament bestellt wird.

Generell gibt es zwei Möglichkeiten: Gesetze mit einer automatischen Verfallklausel zu belegen, so dass diese Vorschrift ohne weiteres ausläuft oder die Aufnahme eines Evaluationsverfahrens, das eine Überprüfung und ggf. Korrektur der Norm vorsieht. Die zuerst genannten Gesetze fallen dabei in den Bereich experimenteller Gesetzgebung oder der Probiertesetze, während die zweite Variante nicht nur die Möglichkeit der Beschränkung neuer Rechtsverordnungen, sondern auch der Kontrolle und des Abbaus vorhandener Normen bietet.²⁰⁶

4.2.1 Der Rahmen der befristeten Gesetzgebung

Die Befürworter dieser Maßnahme versprechen sich eine deutliche Verkleinerung und inhaltlich konzentrierte Zusammenfassung des Normenbestands. Gerade die weite Zerstreung von Rechtsgebieten auf verschiedene Gesetze, Verordnungen und Vorschriften stellen eine unnötige bürokratische Hürde da. Recht muss auch im Einzelfall in zumutbarer Weise für den Adressaten erkennbar sein und soll „zu sinnvollen, übersichtlichen Regelungskomplexen zusammengefasst“²⁰⁷ werden. Hinzu kommt, dass auch neu geschaffenes Recht durch altes, überholtes oder widersprüchliches Recht unklar werden kann und so zu Rechtsunsicherheit führen kann.

Insbesondere dient dieser Ansatz aber auch der Selbstdisziplinierung der Politik. Noch zu Beginn der 1990er Jahre musste konstatiert werden, dass die Bestrebungen, Politik zu beenden, regelmäßig gescheitert sind:

206 Siehe Horn, Hans-Detlef: *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz*. Berlin 1989. S. 20-27.

207 Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): *Initiative Bürokratieabbau. Bereinigung des Bundesrechts*. Zweiter Zwischenbericht. Berlin 2005. S. 2.

„Dennoch haben sich diese Konzepte [ZBB und Sunset Legislation – d.Verf.] in der Praxis bisher nicht durchsetzen können, weil [...] auch das **Beharrungsvermögen der politischen Entscheidungsträger und der Verwaltung** eine grundlegende Änderung der Planungspraxis verhindert hat.“²⁰⁸

Daher soll der neue Ansatz der Befristung dieses Verfahren umkehren. Die Beweislast für die Notwendigkeit einer politischen Maßnahme müssen dann nicht mehr die Befürworter der Terminierung liefern, sondern die Gegner. Der Gesetzgeber legt dazu entweder über eine Generalklausel, die für alle nachfolgend ergehenden Rechtsnormen gilt, oder jeweils im Einzelfall des Gesetzgebungsverfahrens fest, wie lange das neue Recht gültig bleibt. Eine solche Norm kann dann zum Ende ihrer Gültigkeit auf weitere Erfordernis überprüft werden. Im Falle eines positiven Ergebnisses würde der Gesetzgeber die Norm verlängern, aber

„Verwaltungsvorschriften, deren Notwendigkeit nicht in einer bestimmten Frist erfolgreich nachgewiesen bzw. begründet wird, verfielen automatisch zu einem bestimmten Zeitpunkt und waren damit automatisch außer Kraft.“²⁰⁹

Welche Zahlen man nun zu Grunde legt – *Rupert Scholz* sprach 1995 von 6.193 Bundesgesetzen²¹⁰; das Bundesministerium der Justiz nennt im Jahr 2005 die Zahl von 2.056 Stammgesetzen und 3.151 Stammrechtsverordnungen²¹¹ –, es leuchtet ein, dass nicht alle diese Gesetze auch noch vollständig benötigt werden. Einige mögen ihr Ziel erreicht, andere sich als unwirksam erwiesen

208 Dickertmann, Dietrich: *Zero-Base Budgeting und Sunset Legislation*. a.a.O. S. 188.

209 Müller, Peter: *Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden*. a.a.O. S. 13.

210 Siehe Benda, Ernst: *Gesetze mit Verfallsdatum?*. a.a.O. S. 2283.

211 Siehe Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): *Initiative Bürokratieabbau. Bereinigung des Bundesrechts*. a.a.O. S. 10.

haben. „Aber wenn das Gesetz nicht von vornherein befristet wurde, besteht es fort, ob es nun Sinn macht oder nicht.“²¹²

Gesetze mit Verfallsdatum ermöglichen eine umfassende Prüfung aller Rechtsvorschriften. Ob diese Prüfung genutzt wird, um auch die Qualität der Gesetze, Verordnungen und Normen zu steigern, ist ein zweiter Punkt, weil hier die Frage nach einer regelmäßigen, institutionalisierten und qualitativ möglichst hochwertigen Evaluierung aufkommt. Ich möchte auf mögliche Evaluierungsformen aber erst im späteren Verlauf zu sprechen kommen und zuvor allein die Grundlagen und aktuellen Gegebenheiten der *Gesetze mit Verfallsdatum* darstellen.

Offen bleibt sowohl die Verwirklichung als auch der Sinn einer solchen rein quantitativen Maßnahme, da der „Bürokratiendebatte [...] rund 120 Bundesgesetze pro Jahr [...] als Grundlage von Katastrophenszenarien“²¹³ reichen. Ohne die „Integration von Kostenkriterien an zentraler Stelle der Evaluationsverfahren“²¹⁴ fehlen den Deregulierern zudem wichtige Argumente, was dazu führen kann, dass die Evaluation der Gesetze den Fachpolitikern in den jeweiligen Ministerien obliegt.

„Die Befristung als zeitpunktgebundener Wegfall von Gesetzen und Verordnungen hat einen gewissen plakativen Reiz“²¹⁵, muss schließlich auch ein mit solchen Regelungen sich gar nicht einverstanden zeigender Assessor iuris zugeben. Im weiteren Verlauf kommt dann die Behauptung auf, dass „die durchgängige Befristung aller Gesetze und Verordnungen [...] als Verzicht auf staatliche Steuerung verstanden werden“²¹⁶ müsse. Vielleicht ist dies tatsächlich die Sicht eines Teils der Jurisprudenz. Die Politik sieht hierin *prima facie* vielmehr eine Chance, ihren Einfluss auf

212 Benda, Ernst: *Gesetze mit Verfallsdatum?*. a.a.O. S. 2283.

213 Jann, Werner und Kai Wegrich: „Gefangen im »Eisernen Dreieck«,“. In: *Die ZEIT*. 17.11.2005.

214 Wegrich, Kai et al.: *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. a.a.O. S. V.

215 Zimmermann, Peter: „Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen - Aspekte einer Problembewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln“. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 22/2003. S. 943.

216 Ebd. S. 943.

die Gesetzgebung zurück zu gewinnen. Insbesondere seitens der Justiz bestehen aber Bedenken, ob *Gesetze mit Verfallsdatum* den Anforderungen an Rechtssicherheit und Vertrauensschutz ausreichend nachkommen.²¹⁷

4.2.2 Deregulierung in den Bundesländern

Während auf Bundesebene Zeitgesetze sowohl seit Jahrzehnten diskutiert wurden und in regelmäßigen Abständen mit eher geringer Außenwirkung auf der politischen Agenda standen, gibt es seit Ende der 1990er Jahre auf der Ebene der Bundesländer den Versuch, nicht nur Verwaltungsvorschriften, sondern alle Rechtsnormen bis hin zu den Landesgesetzen zu befristen.

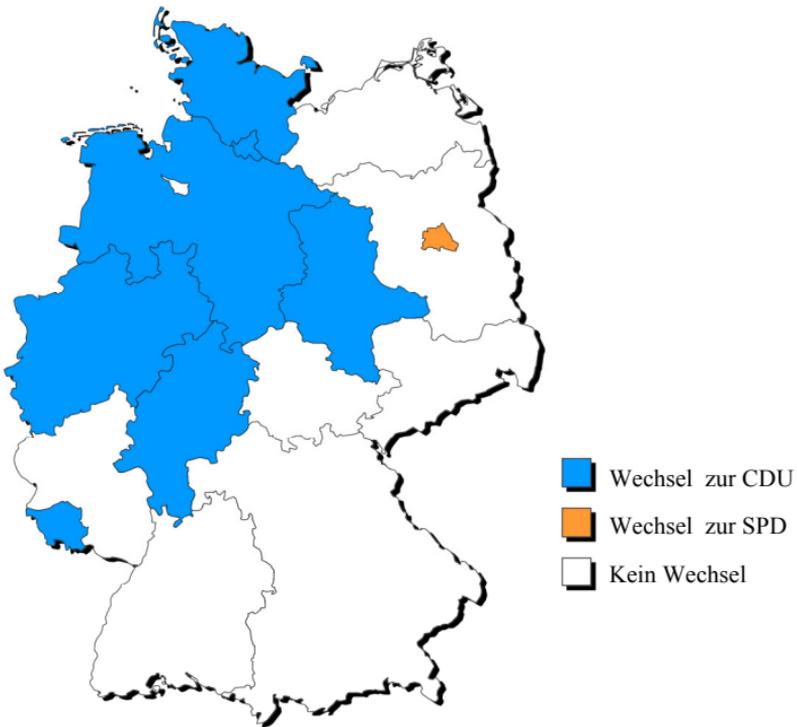
Auch wenn sicherlich nicht alle Länder in ihren unterschiedlichen Größen, politischer Gewichtigkeit und Verfahrensregeln uneingeschränkt vergleichbar sind, bietet sich hier doch eine gute Basis für eine Untersuchung unterschiedlicher Ansätze bei dem Versuch, als unnötig betrachtete Bürokratie abzubauen.

Viele der neuen Ansätze zur Deregulierung stammen dabei aus Initiativen nach Regierungswechseln. So sind derzeit 11 Bundesländer von CDU-Ministerpräsidenten regiert, von denen wiederum sieben (Hessen 1999, Saarland 1999, Hamburg 2001, Sachsen-Anhalt 2002, Niedersachsen 2003, Schleswig-Holstein 2005, Nordrhein-Westfalen 2005) erst in den letzten acht Jahren einen politischen Wechsel erlebten.²¹⁸

217 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 63-66.

218 Dies unterstützt die zuvor aufgestellte These der theoretischen Betrachtung, dass Regierungswechsel einer der natürlichen Zeitpunkte für den Beginn von Politikterminierungen sind.

**Abbildung 5: Wechsel der Partei des Ministerpräsidenten
1999-2005**



Quelle: Eigene Darstellung²¹⁹

Bei der Darstellung der Bundesländer gehe ich nunmehr alphabetisch vor. Dabei werde ich mich genauer mit den Ländern beschäftigen, die Verfallsklauseln eingeführt haben. Bei den anderen Bundesländern gebe ich nur einen kurzen Überblick über anderweitige Maßnahmen zum Bürokratieabbau, denn darüber, dass Bürokratieabbau betrieben werden muss, herrscht Einigkeit, und stelle eventuelle Gründe gegen Verfallsklauseln dar.

219 Die Grafik basiert auf einer Deutschlandkarte des Statistischen Bundesamtes. Abrufbar unter <http://www.destatis.de>. (01.03.2007)

4.2.2.1 Baden-Württemberg

Schon lange vor der aktuellen Politik, Gesetze mit einem Verfallsdatum einzurichten, hat Baden-Württemberg bereits 1981 die Gültigkeitsdauer aller Verwaltungsvorschriften zuerst auf zehn, im Jahre 1997 dann auf sieben Jahre begrenzt. Die Zahl der Vorschriften ging so etwa um ein Drittel zurück.²²⁰

In einer aktuellen Deregulierungsaktion wurde dann zwischen 2000 und 2004 die Zahl der Verwaltungsvorschriften erneut um etwa 50 Prozent auf 2.150 reduziert.²²¹ Darüber hinaus werden Verwaltungsvorschriften in der Regel befristet, während dies bei Gesetzen und Rechtsverordnungen im Einzelfall geprüft wird.²²²

Um die Verwaltung darüber hinaus nicht nur schlanker, sondern auch kostengünstiger für das Land zu machen, wurde im Juli 2004 die Stelle eines Landesbeauftragtes für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau (Ombudsmann) eingerichtet. Als dieser agiert aktuell der Chef der Staatskanzlei.²²³ Dies dürfte nicht unüblich sein, da so alle Maßnahmen an zentraler Stelle gebündelt werden können. Zudem liefert er eine Begründung, warum Terminierung von Politik als Einzelmaßnahme so wenig Erfolg hat: „Überall, wo Sie Bürokratie abbauen wollen, sind Bedenkenräger und Lobbyisten unterwegs“²²⁴.

Anders als das ähnlich große Land Niedersachsen behält Baden-Württemberg seinen dreistufigen Verwaltungsaufbau, möch-

220 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 142 ff.

221 Vgl. „Angesagt ist das Bohren dickster, nicht nur dicker Bretter“. In: *Ludwigsburger Kreiszeitung*. 12.5.2006.

222 Siehe Landesbeauftragter für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau (Ombudsmann) in Baden-Württemberg: *Erfolgreiche Beispiele zum Bürokratieabbau, zur Deregulierung und zum Aufgabenabbau*. 2006. http://www.baden-wuerttemberg.de/fm/1899/2006-06-20_Erfolge_Entb%FCrokritisierung.pdf. (28.2.2007). S. 2.

223 Vgl. Landesportal Baden-Württemberg: *Landesbeauftragter für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau (Ombudsmann)*. http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Landesbeauftragter_fuer_Buero_kratieabbau_Deregulierung_und_Aufgabenabbau_Ombudsmann/85679.html. (28.2.2007).

224 „Angesagt ist das Bohren dickster, nicht nur dicker Bretter“. In: *Ludwigsburger Kreiszeitung*. 12.5.2006.

te dem Bürger aber mit einer *One-Stop-Agency* gegenüberzutreten und Einsparungen vor allem durch Personalabbau bewirken.²²⁵

4.2.2.2 Bayern

Eine Studie des Instituts für Mittelstandsforschung nennt für Bayern konkrete Zahlen, die als Basis für die Wirksamkeit deregulierender Maßnahmen ebenso herangezogen werden können wie für den Vergleich der Bundesländer untereinander. So lagen die jährlichen durchschnittlichen Bürokratiekosten in kleinen Betrieben mit bis zu 9 Beschäftigten bei 4.361 EUR und bei den Betrieben mit bis zu 19 Mitarbeitern bei 2.727 EUR pro Mitarbeiter. Als weitere Zahl wird die durchschnittliche Arbeitsbelastung eines Mitarbeiters im Mittelstand durch die Bürokratie mit 64 Stunden pro Jahr angegeben.²²⁶

Um diese Zahlen zu reduzieren hat Bayern bereits 1984 einen Normprüfungsausschuss eingerichtet, der eine entwurfsbegleitende Gesetzesfolgenabschätzung betreiben soll. Die Ministerien haben durch ihre interne Zeitplanung und eine Dringlichkeitsregelung jedoch die Möglichkeit, Prüfungen zu vermeiden. Ebenso problematisch ist, dass alle Ressorts in das Gremium einbezogen sind und so auf diesem Wege „Ressortinteressen [...] vertreten und politisch durchgesetzt werden“²²⁷. Eine retrospektive Folgenabschätzung ist zudem nicht vorgesehen und die retrospektive GFA fällt in die Zuständigkeit der jeweiligen Ministerien.²²⁸

Mit 323 Gesetzen zum 31.12.2004 und etwa 850 Landesverordnungen bis Ende 2005 hat Bayern allerdings auch eine in der Summe recht geringe Anzahl von Vorschriften.²²⁹ Eine in Auf-

225 Vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg: *Schlank, stark, bürgernah: Unsere Verwaltung für das 21. Jahrhundert*. Thesenpapier zur Verwaltungsreform. o.J. S. 2ff.

226 Vgl. Huber, Erwin: „Überflüssige Regelungen sind zur Wachstumsbremse geworden“. In: *Innovative Verwaltung* 11/2005. S. 11.

227 Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 146.

228 Vgl. ebd. S. 144-149.

229 Vgl. Huber, Erwin: *Überflüssige Regelungen sind zur Wachstumsbremse geworden*. a.a.O. S. 13.

trag gegebene Studie hat hier dennoch weiteren Handlungsbedarf ergeben. So sollen Gesetze stärker befristet und mit Überprüfungs- und Experimentierklauseln versehen werden, erste Versuche dazu gibt es im Medienrecht.²³⁰

Der aktuelle Fokus der Deregulierungsbemühungen liegt allerdings in Bayern im Umbau der Verwaltung. In der Bauverwaltung und Wasserwirtschaft sollen 75 Behörden auf 39 reduziert werden, im Bereich Land- und Forstwirtschaft werden 206 Sitze und Ämter zu 47 Ämtern zusammengefasst. Insgesamt ist eine Einsparung von 11.000 Stellen geplant, die eine Erleichterung für den Haushalt in Höhe von 550 Millionen Euro jährlich erbringen soll.²³¹

4.2.2.3 *Berlin*

In den Jahren 2004 bis 2006 wurden in Berlin drei Gesetze zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung auf den Weg gebracht, jedoch nur eine Zahl von Gesetzen und Vorordnungen im mittleren zweistelligen Bereich aufgehoben bzw. geändert.²³²

Darüber hinaus bietet die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen eine zentrale Annahme von Vorschlägen aus Wirtschaft und Bürgerschaft zum Bürokratieabbau. Eine Darstellung des weiteren Vorgehens und erste Evaluationen stehen noch aus.

4.2.2.4 *Brandenburg*

Das Land Brandenburg sieht sehr deutlichen Handlungsbedarf bei dem Thema Bürokratieabbau, lehnt generelle Befristungs-

230 Vgl. Huber, Erwin: *Regierungserklärung - "Deregulierung und Entbürokratisierung in Bayern - Vorfahrt für Unternehmergeist und Arbeitsplätze"*. 08.07.2003. (http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklarungen/RegErklaerung_030708.html)

231 Huber, Erwin: *Überflüssige Regelungen sind zur Wachstumsbremse geworden*. a.a.O. S. 14.

232 Siehe Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technik und Frauen Berlin: *Entbürokratisierungsmaßnahmen für die Wirtschaft*. <http://www.berlin.de/sen/wirtschaft/politik/buerokratieabbau.html>. (07.03.2007).

klauseln jedoch kategorisch ab. Dabei beschreibt die bei der Staatskanzlei eingerichtete *Leitstelle Bürokratieabbau*, dass die bürokratischen Hürden in Brandenburg Umfragen zufolge im Bundesdurchschnitt sehr hoch liegen.²³³ Daher wird die Landesregierung die Anzahl der Normen und Standards auch deutlich reduzieren. Eine „bloße Quote einer quantitativen Reduzierung vorzugeben“²³⁴ hält Ministerpräsident *Matthias Platzeck* für nicht überzeugend. Wichtiger sei eine qualitative Verbesserung durch die Herabsenkung inhaltlicher Standards.²³⁵

Weitere Maßnahmen des Landes sind die Einführung von Modellregionen, die Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle zum Bürokratieabbau für Bürger und Wirtschaft, eine Normenprüfstelle und die Bürokratiekostenmessung. Die Ergebnisse der Modellregionen sollen dann als *best practice* über ein Bürokratieabbaugesetz auch in anderen Teilen des Landes übernommen werden, während die Normenprüfstelle vor allem auf ein angemessenes Verhältnis zwischen Regelungsnotwendigkeit, Regelungsbedürfnis und Regelungsqualität achten soll.²³⁶

Da dieses Programm zum Bürokratieabbau erst mit dem erneuten Koalitionsvertrag zwischen SPD und CDU im Jahr 2004 vereinbart wurde, sind noch keine konkreten Ergebnisse genannt. Einige Bestandteile wie die Normenkontrolle und die Messung von Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell wurden jedoch auch ein Jahr später zwischen den Koalitionären auf Bundesebene vereinbart.

Als letzter Punkt ist auch in Brandenburg eine Reduzierung von insgesamt 12.400 Planstellen bis Ende 2007 zu nennen, die das Land finanziell besser stellen sollte.²³⁷

233 Vgl. Staatskanzlei Brandenburg: *Freiräume schaffen - Inititative fördern*. Strategiepapier der Leitstelle Bürokratieabbau Staatskanzlei Brandenburg - Kurzfassung - Stand: 29. November 2005. (http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.3682.de/str_papier.pdf) S. 4.

234 Platzeck, Matthias: „Die Verwaltung der Verwaltung muss erheblich reduziert werden“. In: *Innovative Verwaltung* 6/2003. S. 14.

235 Vgl. ebd. S. 13f.

236 Staatskanzlei Brandenburg: *Freiräume schaffen - Inititative fördern*. a.a.O. S. 14ff.

237 Vgl. Platzeck, Matthias: *Die Verwaltung der Verwaltung muss erheblich reduziert werden*. a.a.O. S. 12.

4.2.2.5 Bremen

In seiner Regierungserklärung von 2003 gibt *Henning Scherf* die Richtlinien der Bremer Politik vor und benennt als Ansatz zum Bürokratieabbau: „Wir werden das Dickicht der Vorschriften lichten, bürokratische Verfahren entrümpeln und überholte Hemmnisse entschieden abbauen“²³⁸.

Das Land Bremen lässt mit Auftrag durch die Bürgerschaft alle älteren überflüssigen Normen außer Kraft treten und befristet seit Januar 2005 alle Gesetze und Normen grundsätzlich auf eine Gültigkeit von fünf Jahren. Die Überprüfung erfolgt dabei durch ein Referat der Staatskanzlei, das unterstützt wird von einer Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus den Ressorts des Senats, der Handelskammer, der Arbeitnehmerkammer und den beiden Koalitionsparteien CDU und SPD.²³⁹

Berichte über das Prüfverfahren und erste Ergebnisse liegen allgemein verfügbar noch nicht vor, so dass hier die weitere Forschung auf Ergebnisse warten müssen.

4.2.2.6 Hamburg

Anders als die Mehrzahl der Flächenländer, die in den Jahren 1999 bis 2005 einen Regierungswechsel erlebten, hat Hamburg keine *Gesetze mit Verfallsdatum* eingeführt. Vielmehr wird unter Federführung der Finanzbehörde an einer allgemeinen Verwaltungsreform gearbeitet.²⁴⁰

Die Kernpunkte dieser Reform sind die Reduzierung der Anlaufstellen für die Bürger auf ein Amt (*One Face to the Customer*), die Konzentration und Bündelung von Aufgaben und die stärkere Trennung der Fachbehörde von der Durchfüh-
rungsbe-

238 Scherf, Henning: *Regierungserklärung 2003-2007*. 9. Juli 2003. Bremen 2003. http://www.rathaus-bremen.de/de/Kap5/RegErkl_16_LegPer.pdf. (07.03.2007). S. 13.

239 Bremen online: *Politik + Verwaltung: Bürokratieabbau in Bremen..* <http://www.bremen.de/sixcms/detail.php?id=2623150>. (07.03.2007).

240 Vgl. Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg: *Die Verwaltungsreform in Hamburg*. Stand: 14.2.2007. 2007. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/moderne-stadt/verwaltungsmodernisierung/ordnungskriterien/start.html>. (07.03.2007).

ne. Eine Umstrukturierung und Neugliederung der Bezirke ist dabei zwar angedacht, soll aber in der Planung erst nach der Findung und Verteilung der neuen Aufgaben für die Ämter vollzogen werden.²⁴¹

Konkrete Zahlen zum Abbau von Bürokratie werden nicht genannt.

4.2.2.7 Hessen

Schon während seiner Zeit als Oppositionsführer forderte *Roland Koch* vehement die Einführung von Gesetzen auf Zeit. Der Gesetzgeber müsse zu einem Mechanismus gezwungen werden, der eine stetige Zunahme von Rechtsnormen verhindere. Richtig erkannte er, dass die sich Politik bei jedem kleinen Ereignis mit nennenswerter öffentlicher Wahrnehmung angesprochen sieht, gleich eine rechtliche Regelung zu schaffen.²⁴²

Völlig zurecht nennt er seinen damals allerdings auch dargestellten Vorschlag eine „Provokation“²⁴³; er fordert, Gesetze mögen mit einfacher Mehrheit für einen Zeitraum von fünf Jahren verabschiedet werden, um dann nur noch durch eine Zweidrittel-Mehrheit verlängert werden zu können.²⁴⁴ Augenscheinlich nicht mit den demokratischen Grundprinzipien unserer Gesellschaft und Verfassung vereinbar, wurde dieser Vorschlag auch von *Roland Koch* nie wieder erwähnt.

Die Idee, Gesetze zeitlich zu befristen ist jedoch geliebt. Als eines der ersten Bundesländer begann Hessen 1999 mit einem Abbau von Verwaltungsvorschriften, um „durch die Reduzierung von Vorschriften und Standards zur Entlastung der Wirt-

241 Siehe Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: *Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft*. Drucksache 18/2498. 18. Wahlperiode. 28.06.2005. Hamburg 2006. (http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/moderne-stadt/verwaltungsmodernisierung/buergerbeteiligung/dateien/drs__2498__pdf,property=source.pdf) S. 2-5.

242 Koch, Roland: „Gesetze nur noch auf Zeit“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 12.12.1995. S. 14.

243 Ebd.

244 Vgl. ebd.

schaft und zu einer größeren Übersichtlichkeit des Normenbestands²⁴⁵ zu gelangen.

Dabei galt für Verwaltungsvorschriften als Stichdatum der 6.7.1999. Vorher erlassene Vorschriften werden zehn, danach erlassene fünf Jahre nach ihrem Erlass zum Jahresende außer Kraft gesetzt. Seit 2001 werden durch eine Generalklausel zudem alle Gesetze und Rechtsverordnungen auf fünf Jahre befristet.²⁴⁶

Das Ziel ist hier, eine „effektive nachträgliche Wirksamkeitskontrolle“²⁴⁷ einzurichten zur „nachhaltigen Reduzierung des Normbestandes“²⁴⁸, d.h. eine mögliche Terminierung wird nicht mehr auf einzelne Politikfelder beschränkt, sondern der Versuch unternommen, alle Rechtsnormen zu überprüfen.

Bis heute ist es dem Land gelungen, 39 Prozent der Verwaltungsvorschriften und 15 Prozent der Rechtsverordnungen außer Kraft zu setzen. Der Vorschriftenbestand der Ministerien wurde dabei um mehr als 3.500 Vorschriften, im Bereich der nachordneten Behörden um weitere 1.400 Verfügungen reduziert werden.²⁴⁹ Mit einer weiteren deutlichen Reduzierung ist im Jahr 2009 zu rechnen, wenn die Übergangsfrist von zehn Jahren für ältere Verwaltungsvorschriften abläuft.

Steht eine Rechtsverordnung vor dem Fristablauf, so wird sie auf ihre „Notwendigkeit, Zweckmäßigkeit, Kostenwirksamkeit, Verständlichkeit und Vollzugseignung“²⁵⁰ mit Hilfe einer retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung geprüft. Neben dem reinen Abbau von Vorschriften soll durch diese Evaluierung Rege-

245 Koch, Roland: „Der Verwaltung ein grundlegend neues Selbstverständnis geben“. In: *Innovative Verwaltung* 12/2006. S. 12-15. S. 13.

246 Vgl. Koch, Roland: *Der Verwaltung ein grundlegend neues Selbstverständnis geben*. a.a.O. S. 14 und Tobias Bräunlein: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 149-153.

247 Hessische Staatskanzlei: *Befristung von Rechtsvorschriften*. Brief an den Verfasser. Wiesbaden 1999. Abgedruckt im Anhang.

248 Ebd.

249 Vgl. Hessische Staatskanzlei: *Reformkurs Hessen*. Wiesbaden 2005. S. 20.

250 Koch, Roland: *Der Verwaltung ein grundlegend neues Selbstverständnis geben*. a.a.O. S. 14.

lungsbereiche zusammengefasst und für den Rechtsanwender verständlicher gestaltet werden.²⁵¹

Darüber hinaus geht Hessen bei der Deregulierung noch einen Schritt weiter und privatisiert auch Teile von Landesaufgaben. Das Universitätsklinikum Gießen und Marburg wurde in eine Kapitalgesellschaft umgewandelt, eine private Justizvollzugsanstalt in Hünfeld initialisiert, die Überprüfung der Arbeitssicherheitstechnik ebenso privatisiert wie sämtliche Arzneimitteluntersuchungen.²⁵²

Gerade im Bereich Gesundheit und Sicherheit ist es aber mehr eine politische Entscheidung als eine unmittelbar dem Bürokratieabbau dienende, wenn diese Politikfelder privatisiert werden und damit nicht mehr direkt staatlicher Kontrolle unterstehen.²⁵³

4.2.2.8 Mecklenburg-Vorpommern

Auch die Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern erkennt, dass es zur „Beschleunigung und Vereinfachung von Verwaltungsabläufen“²⁵⁴ des Abbaus von Rechtsvorschriften bedarf. Auf Grund besonderer regionaler Strukturen werden dabei aber andere Projekte mit einer höheren Priorität bewertet und zwar in erster Linie die bessere Koordination der verschiedenen Ebenen der Verwaltung. Auch die elektronische Be- und Verarbeitung des Verwaltungshandelns bedarf eines deutlichen Ausbaus.²⁵⁵

251 Vgl. ebd.

252 Siehe Hessische Staatskanzlei: *Reformkurs Hessen*. a.a.O. S. 7ff.

253 Problematisch ist auch, dass der Staat ja gerade dort einzugreifen pflegt, wo ein öffentliches Interesse vorhanden ist, aber privatwirtschaftliche Marktmechanismen nicht funktionieren. Eine ausführliche Kritik an der Ökonomisierung ehemals staatlicher Aufgaben findet sich bei Pelizzari, Alessandro: *Die Ökonomisierung des Politischen*. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. Konstanz 2001. vor allem S. 57-68.

254 Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): *Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung*. Schwerin 2003. http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/_files/_content/vr_bro63.pdf. (27.2.2007). S. 13.

255 Siehe Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): *Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung*. a.a.O. S. 8f.

Hinzu kommt eine weitere Abnahme der Bevölkerung, so dass sicherlich Amtsbereiche zusammengefasst werden müssten, um diese effizienter handeln zu lassen. Auf Grund einer ebenfalls angespannten Haushaltslage und der mit 25,4 Personalstellen pro 1.000 Einwohner höchsten Dichte an öffentlichen Stellen,²⁵⁶ sind hier augenscheinlich andere Maßnahmen zum Bürokratieabbau angebracht.

Auch wenn das Land wie alle neuen Bundesländer aus historischen Gründen insgesamt weniger landeseigene Rechtsvorschriften kennt als die Mehrzahl der alten Bundesländer, wurde doch sukzessive ein systematischer Abbau der Normen betrieben. Zuerst wurden dafür vor allem neue Rechtsvorschriften zu Beginn des Rechtssetzungsvorhabens auf ihre Notwendigkeit auch unter Aspekten der Deregulierung bewertet.²⁵⁷

Auf Grundlage der ersten Ergebnisse der Deregulierungskommission hat das Land dann im Februar 2004, also mit dem Kabinett *Ringstorff* II (SPD und PDS), in einem Grundsatzprogramm die grundsätzliche Befristung aller Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften beschlossen. Der Schwerpunkt der Deregulierung liegt aber nicht bei der reinen Anzahl der Normen, sondern eher im Abbau der Verwaltung. Ebenso nimmt die Region Westliches Mecklenburg neben Ostwestfalen-Lippe und Bremen an dem Bundesprogramm der Testregionen teil.²⁵⁸

Darüber hinaus nutzt das Land Mecklenburg-Vorpommern die notwendigen Deregulierungsmaßnahmen zum Abbau von Behörden und der Neueinteilung der Landkreise. Insgesamt werden 125 Behörden aufgelöst und deren Aufgaben auf Ebene der Kreise neu verteilt, die Anzahl der oberen Landesbehörden wurden im Jahr 2006 von 32 auf 16 halbiert. Von insgesamt zwölf Landkreise und sechs kreisfreien Städten verbleiben nach der Reform noch fünf Landkreise.²⁵⁹

256 Vgl. ebd. S. 10.

257 Vgl. Ringstorff, Harald: „Beste Entwicklungschancen mit der modernsten Verwaltung“. In: *Innovative Verwaltung* 5/2003. S. 12.

258 Vgl. Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern: *Deregulierung*. <http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/cms.php?ID=74&language=DE>. (10.03.2007).

259 Siehe Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): *Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern*. Die Weichen sind ge-

Es wäre daher für Mecklenburg-Vorpommern interessant zu ermitteln, wie sich die politisch vorrangig gewünschte Terminierung nicht nur von Gesetzen, sondern vor allem von Institutionen – also den Behörden, aber auch den Landkreisen – auf den Abbau von Bürokratie ausgewirkt hat.

4.2.2.9 Niedersachsen

Seit 1981 unterhält das Land Niedersachsen eine Arbeitsgruppe Rechtsvereinfachung als Referat der Staatskanzlei, seit 1997 ist für Gesetzentwürfe zudem eine Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschrieben. In der Zeit zwischen 1985 und 2003 wurden so auch über 400 Gesetze und Rechtsverordnungen aufgehoben.²⁶⁰

Einen weiteren Schritt zum Abbau von Rechtsnormen ging ab 2003 der neu gewählte Ministerpräsident *Christian Wulf*. Er erklärte zum Regierungsantritt innerhalb der Legislaturperiode ein Drittel aller Vorschriften abschaffen zu wollen. Als Mittel dafür nennt er ein Verfallsdatum für Gesetze, Verordnungen und Erlasse, die nach fünf Jahren außer Kraft treten, „es sei denn, sie werden ausdrücklich aufs Neue in Kraft gesetzt“²⁶¹. Zu jenem Zeitpunkt gab es in Niedersachsen mit 313 Gesetzen und 453 Verordnungen eine ohnehin nur geringe Anzahl von Rechtsnormen.²⁶²

Hinzu kamen mit Stand Mai 2003 allerdings noch etwa 3.000 Verwaltungsvorschriften, so dass hier mit einer Summe von insgesamt 4.135 Vorschriften zu rechnen ist. Davon wurden bis Anfang 2007 96 Gesetze und Verordnungen und 1.887 Verwaltungsvorschriften abgebaut. Deutlich vor Ende der Legislaturpe-

stellt. Schwerin 2006. http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungstreue/_files/_content/Broschuere_06_final.pdf. (27.2.2007). S. 9.

260 Siehe Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 153-159.

261 Staatskanzlei Niedersachsen: *Deregulierungsoffensive der Niedersächsischen Landesregierung - Statusbericht und Ausblick*. Stand: Januar 2004. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3006041_L20.pdf. (10.04.2006).

262 Vgl. Staatskanzlei Niedersachsen: *Deregulierungsoffensive der Niedersächsischen Landesregierung - Statusbericht und Ausblick*. a.a.O.

riode hat das Land damit die selbst auferlegte Quote von einem Drittel deutlich überschritten.²⁶³

Darüber hinaus hat das Land zum 01.01.2005 die Bezirksregierungen aufgelöst und so die Verwaltung auf zwei Stufen reduziert. Das Hauptinstrument des Abbaus staatlicher Aufgaben mit einem messbaren Ergebnis findet sich jedoch in der Reduzierung des Landespersonals. Bis Ende 2009 sollen reformbedingt knapp 5.500 Stellen abgebaut werden. Nimmt man den weiteren geplanten Stellenabbau hinzu, so sollen etwa 6.700 Stellen abgebaut werden. Allein im ersten Jahr 2005 dieser Reform wurden 2.731 Stellen gestrichen, wodurch sich Einsparungen in Höhe von etwa 90 Millionen Euro ergeben.²⁶⁴

Auf der anderen Seite verursachte die Umstellung und Übertragung von Landesaufgaben auf andere Träger Kosten in zweistelliger Millionenhöhe. Wie sich also die Deregulierung auf den Haushalt des Landes auswirkt bleibt zumindest bis zum Abschluss der Maßnahmen im Jahr 2009 abzuwarten.

4.2.2.10 Nordrhein-Westfalen

In Ansätzen hat bereits die von der SPD geführte Landesregierung ab 1999 mit der Deregulierung begonnen, die heute unter der CDU verstärkt fortgeführt wird. Hierzu gehört die Reduzierung von 15 auf sieben Landesoberbehörden, die Errichtung der Modellregion Ostwestfalen-Lippe und die Befristung von Gesetzen. Hierzu sollte die Landesregierung bei Gesetzentwürfen grundsätzlich eine Befristung vorschlagen.²⁶⁵

263 Vgl. Niedersächsische Staatskanzlei: *Wir regeln nur noch, was nötig ist, nicht was möglich ist.* 2007. http://www.stk.niedersachsen.de/mas/ter/C26869794_N26864188_L20_DO_I484. (10.03.2007).

264 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: *Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen. Zwischenbilanz der Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung.* (Auch Drucksache 15/2852 der Landesregierung). 2006. (http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C23741395_L20.pdf) S. 2f. und 12-16.

265 Siehe Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen: *Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen. Moderne Verwaltung - Konzepte und Meilensteine.* 4. Aufl. Düsseldorf 2004. S. 10-17.

Nicht eindeutig ist, ob tatsächlich eine Generalklausel, der automatisch alle nachfolgenden Gesetze unterliegen, geplant war. Während die Mitteilung der Staatskanzlei nicht davon spricht, äußerte Landesinnenminister *Fritz Behrens*, dass alle neuen Gesetze mit einem grundsätzlichen Verfallsdatum von fünf Jahren versehen würden.²⁶⁶

Zudem kritisierte seinerzeit auch der damalige CDU-Oppositionsführer *Jürgen Rüttgers* diesen Vorschlag und forderte statt Gesetze und Verordnungen müssten Ämter und Behörden abgeschafft werden.²⁶⁷

Die neue Landesregierung von Nordrhein-Westfalen setzt nun ihren Fokus im Bereich Bürokratieabbau mehr auf eine Änderung der Verwaltungsstrukturen. So wurden zum 1.1.2007 37 Sonderbehörden in die allgemeine Verwaltung eingegliedert, durch eine Aufgabenüberprüfung sollen zu privatisierende Aufgaben abgegeben werden und drei Regionalverwaltungen sollen zukünftig das Land steuern.²⁶⁸

Auch weiterhin unterliegen alle Gesetze und Rechtsverordnungen einem so genannten Befristungsmanagement.²⁶⁹ Genaue Zahlen über den Abbau von Verordnungen werden jedoch nicht genannt, so dass auch hier für einen weiteren Vergleich noch Bedarf besteht.

4.2.2.11 Rheinland-Pfalz

Wie in Baden-Württemberg wurde in Rheinland-Pfalz bereits seit dem 1.12.1979 die Gültigkeit aller Verwaltungsvorschriften auf fünf Jahre begrenzt. Von ursprünglich 6.000 Vorschriften blieben

266 Vgl. Frigelj, Kristian: „Steinbrück sagt Bürokratie Kampf an“. In: *Süddeutsche Zeitung. NRW-Ausgabe*. 13.03.2003. S. 38.

267 Vgl. „Land will Gesetze mit Verfallsdatum“. In: *Süddeutsche Zeitung. NRW-Ausgabe*. 13.03.2007. S. 37.

268 Vgl. Palmen, Manfred: „Veränderungsprozesse gelingen mit klaren Strukturen“. In: *Innovative Verwaltung* 11/2006. S. 10 f.

269 Vgl. Innenministerium NRW: *Befristung von Gesetzen*. <http://www.in.nrw.de/vm/14.htm#>. (08.03.2007).

bis 1982 nur 1.100 übrig, die bis 1997 weiter auf 772 reduziert wurden.²⁷⁰

Dennoch bemängelt *Kurt Beck*, dass die Unternehmerverbände immer noch nach der Abschaffung überflüssiger Bürokratie rufen und das Saarland mit einer Reduzierung von über 2.000 Vorschriften in den Jahren 1999 bis 2005 als Vorbild zitieren. Dabei habe, so *Beck*, Rheinland-Pfalz im Jahr 1999 unter 800 Verwaltungsvorschriften gehabt und auch diese noch auf aktuelle 385 gesenkt. Ein derart drastischer Abbau wie im Saarland sei somit gar nicht mehr möglich.²⁷¹ Das wichtigste Ziel für die Landesregierung sei demnach eine „moderne, kostengünstige und noch effizienter arbeitende, bürgerfreundliche Dienstleistungsverwaltung“.²⁷²

Nimmt man den zeitlichen Vorteil des Landes beim Abbau von Vorschriften gegenüber seinem Nachbarn Saarland, so müsste sich dieser Bestandteil des Bürokratieabbaus auch messen lassen. Tatsächlich hat die Evaluation der Neuorganisation der Mittelinstanz der Verwaltung dies auch ergeben: die Dauer einzelner Genehmigungsverfahren konnte deutlich verkürzt werden.²⁷³

Als weiteres Verfahren hat Rheinland-Pfalz aber auch die drei Module der Gesetzesfolgenabschätzung²⁷⁴ (GFA) in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien aufgenommen. Dabei ist neu, dass „eine Begründungspflicht für den Fall, dass keine GFA durchgeführt wurde, normiert ist“²⁷⁵. Auf diesem Wege stehen erstmals die Gegner einer Folgenabschätzung unter Argumentationszwang.²⁷⁶

270 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 161. Baden-Württemberg begann diese Maßnahmen erst zwei Jahre später im Jahr 1981. Dennoch sind diese beiden Länder hier auf Grund der zeitlichen und inhaltlichen Nähe der Deregulierung vergleichbar.

271 Vgl. Beck, Kurt: „Über optimierte Strukturen die Abläufe und Prozesse verbessern“. In: *Innovative Verwaltung* 12/2005. S. 11.

272 Ebd.

273 Vgl. ebd. S. 12.

274 Zu den drei Modulen der GFA siehe Abschnitt 5.2.1.

275 Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 164.

276 Vgl. ebd. S. 161-164.

4.2.2.12 Saarland

Die Regierung des Saarlandes begründet ihre Initiative alle Gesetze zeitlich zu befristen von 1999 damit, dass so „unnötige bürokratische Hemmnisse und Hindernisse“²⁷⁷ abgebaut werden sollen.

Bei einer Diskussion um eine ähnliche Regelung auch auf Bundesebene führte *Peter Müller* seine Argumentation erneut aus. So sieht er als einen Hauptgrund dafür, dass Bürokratieabbau bisher nicht gelungen sei, dass man „den lückenlosen Nachweis der Entbehrlichkeit einer Vorschrift zur Voraussetzung ihrer Aufhebung gemacht habe“²⁷⁸. Dies unterstütze aber die Gegner einer Terminierung; wichtig sei daher, die Beweislast umzukehren.²⁷⁹

Mit der Modernisierung wurde im Herbst 1999 begonnen, am 21.3.2004 trat ein Deregulierungsgesetz hinzu.²⁸⁰ Die Regierung des Saarlandes gibt dabei recht schnell zu Werke. Im Jahre 1999 wurde ein Auslaufen von Vorschriften, die vor 1980 erlassen wurden, zum Jahresende und ein Auslaufen von Vorschriften, die vor 1990 erlassen wurden, zum Ende des folgenden Jahres beschlossen. Alle später erlassenen Vorschriften folgten ein weiteres Jahr später zum 31.12.2001.²⁸¹

Auf diesem Wege wurden die zu Beginn des Jahres 1999 bestehenden 3.346 Verwaltungsvorschriften bis Ende 2005 auf etwa 1.100 zurückgeführt; die Reduzierung beträgt damit gut 68 Prozent.²⁸²

277 Staatskanzlei Saarland (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung*. Zwischenbericht Dezember 2000. Langfassung. Download am 8.1.2006. 2000. (<http://www.staatskanzlei.saarland.de/medien/inhalt/Bericht04.pdf>) S. 10.

278 „CDU will Verfallsdatum für Gesetze“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 30.7.2004. S. 4.

279 Vgl. ebd.

280 Vgl. Müller, Peter: *Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden*. a.a.O. S. 12.

281 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 165.

282 Vgl. ebd. S. 166 und Müller, Peter: *Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden*. a.a.O. S. 13.

Fraglich ist bezüglich des schnellen Wegfalls zu Beginn der Deregulierung aber, ob alle terminierten Vorschriften aufmerksam und umfassend geprüft wurden. Andernfalls lässt dieses Vorgehen die Argumente der Befristungsgegner vor allem von juristischer Seite zu. Eine längere Übergangsfrist bei gleichzeitig ausführlicherer Prüfung hätte hier sicherlich für mehr Verständnis gesorgt.

Insgesamt ist nach einer Phase starken Abbaus von Vorschriften zu Beginn der 2000er Jahre nunmehr zu erkennen, dass sich der Fokus im Bereich Deregulierung naturgemäß etwas verschiebt. Auch weiterhin sollen Vorschriften abgebaut werden, dies ist aber in weiten Teilen erledigt. Zusätzlich wird daher nach Möglichkeiten des Standardabbaus auf kommunaler Ebene gesucht und eine weitere Bündelung der Rechtsnormen angestrebt. In mehreren Pilotprojekten wird die Verwendung des Standardkosten-Modells geprüft und eine Erweiterung der Online-Dienstleistungen angestrebt.²⁸³

Der saarländische Weg ist aber auch noch aus einem anderen Grund bemerkenswert. So schreibt *Peter Müller* zum Baurecht: „Die Genehmigungspraxis wird von einem Verbot mit Genehmigungsvorbehalt zu einer Genehmigung mit Verbotsvorbehalt umgestellt.“²⁸⁴ Dies ist natürlich nicht weniger als ein Paradigmenwechsel und damit keine einfache Aufgabe.²⁸⁵

283 Siehe Staatskanzlei Saarland: *Kurzbericht zur Modernisierung der saarländischen Landesverwaltung*. Stand: 27. März 2006. Saarbrücken 2006. (http://www.saarland.de/dokumente/thema_moderne_verwaltung/Bericht_zur_Modernisierung_2005_2006.pdf) S. 26-32.

284 Müller, Peter: *Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden*. a.a.O. S. 13.

285 Der Philosoph Bas van Fraassen hat hierzu die Unterscheidung zwischen preußischem und englischem Recht aufgeführt: „The difference is analogous to that between (or so Justice Oliver Wendell Holmes wrote) the Prussian and the English concept of law. In the former, everything is forbidden which is not explicitly permitted, and in the latter, everything permitted that is not explicitly forbidden.“ [Fraassen, Bas C. van: *Laws and symmetry*. Repr. Aufl. Oxford u.a 1990. S. 171.]

4.2.2.13 Sachsen

Im Land Sachsen gibt es seit 1991 einen Normprüfungsausschuss unter Vorsitz des Justizministeriums und unter Beteiligung von Staatskanzlei und Innenministerium, der neue Gesetze und Verordnungen zuerst auch Rechtsförmlichkeit, seit 1997 aber auch auf Erforderlichkeit prüft. Die Ministerien müssen bei neuen Normen nach einem festgelegten Katalog Bericht über die Notwendigkeit, Praktikabilität und Wirksamkeit erstatten.²⁸⁶

Allerdings ist eine Vorlagepflicht der Ergebnisse der Normenprüfung gegenüber dem Landtag nicht vorgesehen. Ebenso wenig gibt es verbindliche Regeln der anzuwendenden Methode.²⁸⁷

In der Summe kommt Sachsen auf 795 Gesetze und Rechtsverordnungen. Verwaltungsvorschriften werden zudem seit 1994 auf eine Gültigkeitsdauer von fünf Jahren beschränkt. Daher ist es erstaunlich, dass Justizminister nach zehn Jahren mit einer solchen Klausel feststellen muss, dass „Mindestens die Hälfte der im Jahr 2004 gezählten 4.491 Verwaltungsvorschriften [...] verzichtbar sein [dürfte]“²⁸⁸. Hier ist also die konkrete Frage offen, warum trotz langer Historie der zeitlichen Befristung noch über 2.000 unnötige Vorschriften gültig sind.

Um diese bisher vorwiegend *von innen*, also aus den Behörden und der Landesregierung, vorgenommenen Bemühungen zur Deregulierung zu verstärken, baut das Land auf die Mithilfe seiner Bürger und der Wirtschaft. Hierzu wurde 2003 unter der Bezeichnung *Paragraphenpranger* eine Kommission eingerichtet, die Vorschläge zum Bürokratieabbau oder der Vereinfachung des Landesrechts entgegennimmt, prüft und im Erfolgsfall weitergibt.²⁸⁹

286 Siehe Mackenroth, Geert W.: „Die Vollkasko-Mentalität bei Normen und Gesetzen muss weg“. In: *Innovative Verwaltung* 6/2005. S. 11.

287 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 168f.

288 Mackenroth, Geert W.: *Die Vollkasko-Mentalität bei Normen und Gesetzen muss weg*. a.a.O. S. 13.

289 Vgl. Milbradt, Georg: „Den Standort für Investitionen interessant halten“. In: *Innovative Verwaltung* 7-8/2003. S. 14.

Innerhalb von etwa 2 Jahren sind bei dieser Kommission bereits 1.800 Einzelvorschläge eingegangen, gut 1.300 Empfehlungen hat die Kommission auch weitergegeben, wobei bisher sowohl einzelne Vorschläge umgesetzt als auch Anregungen in größere Projekte wie den Umbau der Bauordnung eingegangen sind.²⁹⁰ Die Bewertung dieser Maßnahme in Bezug auf den Abbau von Bürokratie steht noch aus, da bisher kein entsprechender Bericht vorliegt.

4.2.2.14 Sachsen-Anhalt

Zur „Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“²⁹¹ – so der Titel eines entsprechenden Gesetzes – will Sachsen-Anhalt von seinen etwa 540 Gesetzen und Verordnungen 57 Vorschriften aufheben und weitere 90 kürzen. Als Beispiel einer solchen Kürzung ist das Verwaltungsverfahrensgesetz, dass von knapp 100 auf sieben Paragraphen reduziert wird.²⁹²

Nach dem Regierungswechsel 2002 wurde in Sachsen-Anhalt keine generelle Befristung von Gesetzen beschlossen. Das Land schert damit aus der Reihe der Mehrzahl der Bundesländer aus, die in jenem Zeitraum einen Regierungswechsel von der SPD zur CDU erlebt haben.

Es wurden aber neue Grundsätze zur Prüfung der Rechtsförmigkeit ebenso wie der tatsächlichen Notwendigkeit und der Wirtschaftsverträglichkeit eingeführt. Zudem sei die „Gültigkeit von Verordnungen generell auf maximal fünf Jahre beschränkt“²⁹³ worden, schreibt Ministerpräsident *Wolfgang Böhmer*.

290 Vgl. Mackenroth, Geert W.: *Die Vollkasko-Mentalität bei Normen und Gesetzen muss weg*. a.a.O. S. 11f.

291 Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt: *Kabinett verabschiedet Gesetzesentwurf zur Vereinfachung von Landesrecht und Verwaltungshandeln*. Pressemitteilung 407/04 vom 5.10.2004. 2004. http://www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/stk/2004/407_2004.htm. (28.2.2007).

292 Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt: *Kabinett verabschiedet Gesetzesentwurf zur Vereinfachung von Landesrecht und Verwaltungshandeln*. a.a.O.

293 Vgl. Böhmer, Wolfgang: „Mit den Kommunen und weniger Bürokratie zu einer starken Region“. In: *Innovative Verwaltung* 10/2003. S. 14.

Allerdings benennt der Justizminister des Landes, *Curt Becker*, dass die Landesregierung bereits 1999, also vor dem Regierungswechsel, beschlossen hatte, die Verordnungen zu befristet.²⁹⁴

Auf Grund der ohnehin niedrigen Zahl von Gesetzen und Verordnungen ist es aber verständlich, dass die politischen Bemühungen um einen Abbau von Bürokratie in Sachsen-Anhalt einen anderen Weg gehen als beispielsweise in Hessen, dem Saarland oder Niedersachsen. Erstaunlich ist daher, dass gegen den sonst festzustellenden Trend ausgerechnet die SPD in Sachsen-Anhalt eine generelle Befristung auch von Gesetzen fordert.²⁹⁵

4.2.2.15 Schleswig-Holstein

Durch die Bildung einer neuen Koalition in Kiel im Jahr 2005 wurden auch in Schleswig-Holstein neue Maßnahmen zur Deregulierung begonnen. Da ein Großteil des Landeshaushalts von 92 Prozent gebunden und daher nicht kurzfristig beeinflussbar ist und hiervon wiederum 40 Prozent Personalkosten sind, will die neue Regierung vor allem eines: „Es gilt, Kosten zu senken“²⁹⁶. Ohne dies genauer auszuführen, erklärt *Peter Harry Carstensen* weiterhin zum Thema Aufgabenkritik: „Wir brauchen eine definitive Entscheidung zum Bürokratieabbau, wir wollen einen weitgehenden Wegfall der entsprechenden Vorschriften“²⁹⁷.

294 Becker, Curt: „Normen und staatliche Aufgaben auf das Notwendigste reduzieren“. In: *Innovative Verwaltung* 12/2004. S. 11-13. S. 12.

295 Siehe SPD Sachsen-Anhalt: *SPD legt Sofortprogramm vor: Arbeit, Bildung, Familien fördern*. 2006. http://www.spd-sachsen-anhalt.de/in dex.php?option=com_content&task=view&id=327&Itemid=1. (11.3.2007).

296 Carstensen, Peter Harry: „Größere Handlungsspielräume auf Landesebene schaffen“. In: *Innovative Verwaltung* 9/2006. S. 11.

297 Carstensen, Peter Harry: *Gemeinsam können wir diese schwierige Aufgabe meistern*. Rede von Ministerpräsident Peter Harry Carstensen am 10. Januar 2007 in Kiel zu den Plänen der Landesregierung für die Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform vor Vertretern der Kreise, Städte und kommunalen Spitzenverbände. Kiel 2007. http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/

Unklar ist, ob dies nur im Einzelfall geprüft oder eine generelle Klausel vorgesehen ist.

Neben Personalabbau soll dabei eine „forcierte Vorschriftenbereinigung in den Fachressorts“²⁹⁸ stattfinden. Eine erstaunliche Marke vorgelegt hat dabei das Landwirtschaftsministerium, das knapp 480 von 1.050 Vorschriften (also über 45%) aufgehoben hat.²⁹⁹

Diese Vorschriftenbereinigung basiert hier auf Aufgabenanalyse und –kritik, die *top down*, also von der Ebene der Staatssekretäre der Ministerien aus, durchgeführt werden soll. Federführend sind das Finanz- und das Innenministerium. Statt also nun alle Gesetze zu befristen, werden gezielt Maßnahmen ausgewählt, auf deren Durchführung das Land verzichten oder dies es in gestraffter Form an die untergeordneten Gliederungen weitergeben kann.³⁰⁰

In einer ersten Phase konnten so 861 Aufgaben im engeren Sinne untersucht werden.³⁰¹ Als Ergebnis dieser Analyse wurde von der Projektgruppe vorgeschlagen, auf Aufgaben in einem rechnerischen Umfang von 570 Planstellen bzw. Stellen zu verzichten. Dies beinhaltet vor allem Maßnahmen im Bereich der Forstwirtschaft und des Straßenbaus. Durch Prozessoptimierungen sollen zusätzlich 90 Planstellen und Stellen abgebaut werden und 260 Stellen könnten auf Dritte verlagert, also privatisiert, werden.³⁰² Weitere 1.220 Planstellen werden durch die Abgabe von Aufgaben an kommunale Stellen eingespart.³⁰³

StK/Rede/2007/070110__rede__mp__verwaltungsstrukturreform.html.
(11.03.2007).

298 Carstensen, Peter Harry: *Größere Handlungsspielräume auf Landesebene schaffen*. a.a.O. S. 12.

299 Vgl. Ebd.

300 Siehe Landesregierung Schleswig-Holstein: *Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium Schleswig-Holstein*. 2006. S. 7ff.

301 Vgl. ebd. S. 659.

302 Vgl. ebd. S. 660f.

303 Vgl. Staatskanzlei Schleswig-Holstein: *Ministerpräsident Peter Harry Carstensen: Modernisierung der Landesverwaltung jetzt zügig voranbringen*. Pressemitteilung vom 24.01.2006. Kiel 2006. <http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Archivordner/StK/>

In der Summe ist somit ein Abbau von etwa 2.140 Stellen geplant. Auf Landesebene stehen dem – ohne kommunale und Bundesangestellte – etwa 54.500 Vollzeitbeschäftigte (davon 32.526 Beamte und Richter, 18.905 Angestellte und 3.147 Arbeiter) im Jahr 2003 gegenüber.³⁰⁴ Allein auf diese Stellen ohne Teilzeitbeschäftigte berechnet, führt die erste Phase des Aufgabenabbaus zu einer Stellenreduzierung von knapp 4 Prozent. Bisher wurden jedoch nur 8.000 Stellen auf Notwendigkeit geprüft, wodurch sich eine rechnerische Abbauquote von 25 Prozent ergibt. Erst in einer zweiten Phase sollen 48.000 weitere Planstellen überprüft werden.³⁰⁵

4.2.2.16 Thüringen

In Thüringen wurde Ende 2002 eine Fortsetzung der Verwaltungsmodernisierung beschlossen und festgelegt, dass „zukünftig Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in der Regel mit einer Verfallsautomatik versehen und auf fünf Jahre befristet werden sollen“³⁰⁶.

Zusätzlich wurden die bestehenden 2.600 Verwaltungsvorschriften und Erlasse einer Prüfung unterzogen und unnötige Normen zum 31.12.2003 außer Kraft gesetzt. Diese „Rodungsarbeiten“³⁰⁷ wurden in einer Stabsstelle der Staatskanzlei koordiniert und führten bereits in den ersten Monaten dazu, dass von 889 überprüften Verwaltungsvorschriften ganze 554 Vorschrif-

Pressemitteilungen/2006/060124__stk__b_C3_BCrokratie__1.html.
(11.03.2007).

304 Siehe Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: *Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2005/2006*. Hamburg 2006. http://www.statistik-nord.de/fileadmin/download/jahrbuch_sh05/JB2005_SH.pdf. (7.03.2007). S. 234.

305 Staatskanzlei Schleswig-Holstein: *Ministerpräsident Peter Harry Carstensen: Modernisierung der Landesverwaltung jetzt zügig voranbringen*. a.a.O.

306 Zimmermann, Peter: *Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen - Aspekte einer Problembewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln*. a.a.O. S. 940.

307 Vogel, Bernhard: „Weniger staatliche Bürokratie und mehr Eigenverantwortlichkeit“. In: *Innovative Verwaltung* 4/2003. S. 12.

ten, also eine Quote von 62 Prozent, nicht bestätigt wurden.³⁰⁸ Nach dem Wechsel zu Ministerpräsident Dieter Althaus im Sommer 2003 wurde diese Aufgabe an eine Stabstelle Verwaltungsvereinfachung / Entbürokratisierung des Justizministeriums übertragen. Diese prüft auch weiterhin die Existenzberechtigung von Rechtsverordnungen, um überflüssige Normen zu beenden.³⁰⁹

Darüber hinaus setzt auch Thüringen auf den Abbau von Ämtern, um die Verwaltung insgesamt straffer erscheinen zu lassen. Von 52 Ministerialabteilungen wurden 10 aufgelöst, 35 Katasterämter wurden auf 8 Ämter mit 9 Außenstellen reduziert, die Landwirtschaftsämter von 11 auf 7, die Amtsgerichte von 30 auf 25 und die Finanzämter von 20 auf 12 verringert.³¹⁰

4.2.3 Das Vorgehen auf der Bundesebene

Die beiden großen Volksparteien sind sich auf Bundesebene einig, dass Bürokratieabbau ein gemeinsames Ziel sein soll und schreiben im Koalitionsvertrag: „Unser Staat braucht eine innovative, leistungsfähige und effiziente Verwaltung“³¹¹. In Übereinstimmung mit dem Vorgehen der Europäischen Union will man die „die umfassende ex-ante Evaluierung der wirtschaftlichen, sozialen und umweltbezogenen Folgen“³¹² neuer Gesetze und Vorhaben realisieren.

308 Vgl. Vogel, Bernhard: *Weniger staatliche Bürokratie und mehr Eigenverantwortlichkeit*. a.a.O. S. 12 und Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 175.

309 Vgl. Althaus, Dieter: „Unausweichliche Reformen sichern die Handlungsfähigkeit“. In: *Innovative Verwaltung* 11/2004. S. 13.

310 Althaus, Dieter: *Unausweichliche Reformen sichern die Handlungsfähigkeit*. a.a.O. S. 12.

311 Bandelow, Nils C.: „Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung“. In: Maier, Matthias Leonhard et al. (Hrsg.). *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen 2003. S. 109.

312 Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Leitfaden - Folgenabschätzung in der Europäischen Union*. Berlin 2006. (http://www.staat-modern.de/Anlage/original_1049881/Leitfaden-zur-Folgenabschaetzung-in-der-EU.pdf) S. 9.

4.2.3.1 Größenordnung der Bürokratie

Bereits in der vergangenen Legislaturperiode bemühte sich die rot-grüne Regierung um eine umfassende Rechtsbereinigung. Deren Größenordnung ist leider ungenau, es sollten aber nach Angabe des Innenministeriums bis Ende 2006 „1.269 Gesetze und Verordnungen aufgehoben [werden], die überholt sind und nicht mehr benötigt werden“³¹³.

Demgegenüber stehen Zahlen aus dem Justizministerium. Hier wird in einem zweiten Zwischenbericht zur Bereinigung des Bundesrechts aufgelistet, dass von 2.056 Stammgesetzen und 3.151 Stammrechtsverordnungen (Stand: 23.8.2005) bis zum Ende der Legislaturperiode 250 Gesetze und 350 Rechtsverordnungen abgeschafft werden sollen. Da selbstverständlich auch neue Gesetze hinzukommen, steht als Ziel gegenüber dem Beginn der 14. Wahlperiode des Bundestags eine reale Abnahme von etwa 160 Gesetzen und 155 Verordnungen.³¹⁴

Diese Zahlen schlüsselt *Ulrich Karpen* weiter auf und benennt „2196 Gesetze und 46777 Einzelschriften, 3131 Rechtsverordnungen mit 39197 Vorschriften, insgesamt also etwa 86000 Einzelschriften“³¹⁵ – allein auf Ebene des Bundes. Hinzu kämen dann noch Landes- und Kommunalrecht und ein europarechtlicher Normbestand von über 100.000 Seiten,³¹⁶ woraus sicher nicht zu Unrecht die Aussage resultiert: „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sind eine Daueraufgabe“³¹⁷.

313 Hahlen, Johann: „Bessere Rechtsetzung - eine Aufgabe für Deutschland und Europa“. In: *Innovative Verwaltung* 1-2/2007. S. 15.

314 Siehe Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): *Initiative Bürokratieabbau. Bereinigung des Bundesrechts*. a.a.O. S. 10.

315 Karpen, Ulrich: „Wachhund“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 158/2006. 11.07.2006. S. 7.

316 Vgl. Karpen, Ulrich: *Wachhund*. a.a.O. Andere Quellen sprechen gar von 200.000 Textseiten. [vgl. Kühnhardt, Ludger: „Deutschlands EU-Ratspräsidentschaft und die AGENDA 2000“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B1-2/1999. S. 3.]

317 Hahlen, Johann: *Bessere Rechtsetzung - eine Aufgabe für Deutschland und Europa*. a.a.O. S. 15.

4.2.3.2 Maßnahmen zum Abbau der Bürokratie

Ziel der Bundesregierung ist ein auf Dauer angelegter Prozess, um im Interesse einer Übersichtlichkeit und qualitativen Verbesserung des Rechts unnötige Vorschriften zu entfernen. „Wer mit Recht umgeht, muss alle maßgeblichen Vorschriften leicht finden [...] können“³¹⁸, schreibt daher das Justizministerium über die Bereinigung des Bundesrechts.

Dabei ist der Bundesregierung auch klar, dass ein – wie in den Niederlanden als wichtiger Folgeaspekt des Standard-Kosten-Modells beschrieben – Mentalitätswechsel in der Verwaltung durchlebt werden muss. Die „traditionell inputorientierte und regelgesteuerte deutsche Verwaltung“³¹⁹ müsse sich nach Jahrzehnten umstellen auf eine „stärker prozess- und ergebnisorientierte Verwaltungssteuerung“³²⁰. Die Mitarbeiter sollen in diesen Prozess mit eingebunden und ihre Kompetenz und Kreativität genutzt werden.³²¹ Genau diese Kompetenz und Kreativität wird jedoch von den Befürwortern gerade von NPM der alten Verwaltung immer wieder in Abrede gestellt. Ein umfassender Mentalitätswandel lässt sich sicherlich bewerkstelligen, doch dies wird seine Zeit in Anspruch nehmen.

Das vorrangige Instrument der Bundesregierung zum Bürokratieabbau ist daher aktuell die Kostenmessung und –reduzierung: „Die Bürokratiekostenmessung ist das zurzeit wichtigste Projekt der Bundesregierung zum Bürokratieabbau“³²².

Bis Ende 2006 sind dafür die Informationspflichten des Bundes ermittelt worden, im Jahr 2007 soll nun das Statistische Bundesamt eine Kostenmessung herbeiführen. Interessanterweise beschränkt sich diese nicht allein auf die Kosten der Wirtschaft,

318 Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): *Initiative Bürokratieabbau. Bereinigung des Bundesrechts*. a.a.O. S. 2.

319 Euchner, Walter: *Stoßseufzer eines traditionalistischen Policy-Analysis-Muffels*. a.a.O. S. 10.

320 Ebd.

321 Vgl. ebd. S. 11.

322 Hahlen, Johann: *Bessere Rechtsetzung - eine Aufgabe für Deutschland und Europa*. a.a.O. S. 14.

sondern bemisst auch die Kosten der Verwaltung und den Zeitaufwand der Bürger.³²³

Bei den hier zu erwartenden Zahlen herrscht eine – unter dem Gesichtspunkt, dass es sich bei der Entscheidung für oder gegen die Übernahme des SKM um eine höchst politische Entscheidung handelt – erstaunlich einheitliche Bewertung. Sowohl Wirtschaftsverbände als auch die Parteien rechnen mit messbaren Bürokratiekosten in Deutschland in Höhe von etwa 80 Milliarden Euro jährlich. Eine geplante Reduzierung der Informationskosten um 25 Prozent würde somit zu einer Entlastung der Wirtschaft in Höhe von etwa 20 Milliarden Euro jährlich würde.³²⁴

4.2.3.3 Normenkontrollrat

Mit einem Gesetzbeschluss vom Juni 2006 hat die Bundesregierung einen Nationalen Normenkontrollrat (NKR) ins Leben gerufen, der sich am 19.9.2006 konstituierte. Der Normenkontrollrat ist als ehrenamtliches Gremium aus acht Fachleuten beratend tätig und überprüft bestehende und neue Gesetzesvorhaben der Bundesregierung. Seit dem 1.12.2006 ist dieser durch eine Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien beteiligt und kann Stellung nehmen.³²⁵

Die Bundesregierung wird ihre zukünftigen Gesetzesvorschläge diesem Rat zur Prüfung vorlegen, der diese dann vor allem auf ihre mutmaßlichen Bürokratiekosten untersuchen wird. Obgleich kein Mitglied des Rates unmittelbar aus der Wirtschaft kommt, hat der BDI seine Unterstützung angekündigt.³²⁶

323 Vgl. Hahlen, Johann: *Bessere Rechtsetzung - eine Aufgabe für Deutschland und Europa*. a.a.O. S. 14.

324 Siehe Göbel, Heike: „Bürokratie gegen Bürokratie“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 124/2006. 30.05.2006. S. 11. und Ulrich Karpen: *Wachhund*. a.a.O.

325 Vgl. Hahlen, Johann: *Bessere Rechtsetzung - eine Aufgabe für Deutschland und Europa*. a.a.O.

326 Siehe „Ein Rat wider die Bürokratie“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 214/2006. 14.09.2006. S. 10. und „Normenkontrollrat konstituiert“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 219/2006. 20.09.2006. S. 4.

Erstaunlich schnell melden sich auch die Gegner eines Normenkontrollrats zu Wort: Er würde nicht ausreichen, da er nur Gesetzesvorlagen der Bundesregierung, nicht aber solche des Parlaments vorgelegt bekomme, sich nur auf Gesetze des Bundes, nicht aber der Länder beziehe und die Messung der Kosten letztendlich auch nicht selber durchführe. Hält man dem entgegen, dass ein Großteil der Gesetze auf Initiative der Bundesregierung (achtzig Prozent)³²⁷ beruht und die Meldepflichten der Wirtschaft zu 90 bis 95 Prozent³²⁸ auf Bundesrecht bzw. dem durch Bundesrecht umgesetzten Europarecht unterliegen, wird deutlich, dass der Rat sicherlich einen Großteil der Deregulierungsmöglichkeiten in seinen Händen hält.

Explizit festgelegt, ist das der Normenkontrollrat nach dem niederländischen Vorbild prüft. Die Durchführung dieser Aufgabe obliegt dem Statistischen Bundesamt.³²⁹ Der NKR wird dann prüfen, „ob die Kosten standardgemäß, sachgerecht und ordentlich ermittelt wurden“³³⁰. Gerade diesen Punkt der Vereinheitlichung haben die Niederländer immer wieder als einen der Erfolgsfaktoren ihres Modells hervorgehoben.

Unklar ist aber, ob die unmittelbare Übernahme der niederländischen Messmethoden sinnvoll ist, oder hier besser eigene Wege entwickelt werden sollten. An Kritik wird dabei nicht gespart: „Die fragwürdige Messung dieser Kosten nach niederländischem Standard dürfte dabei allerdings wenig hilfreich, vielleicht gar hinderlich sein“³³¹.

Über die Bedeutung und Möglichkeiten des Normenkontrollrats scheinen sich auch deren Mitglieder nicht ganz im Klaren zu

327 „Der Normenkontrollrat wartet auf die schweren Fälle“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 40/2007. 16.02.2007. S. 13.

328 Vgl. Karpen, Ulrich: *Wachhund*. a.a.O. und Maurer, Hartmut: *Staatsrecht I. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*. 4., überarb. und erg. Aufl. München 2005. S. 575.

329 In §2 (2) des NKRKG heißt es: „Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das Standardkosten-Modell (SKM) anzuwenden. Die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkosten-Modells sind zugrunde zu legen.“ (<http://bundesrecht.juris.de/nkrkg/index.html>)

330 Karpen, Ulrich: *Wachhund*. a.a.O.

331 Göbel, Heike: *Bürokratie gegen Bürokratie*. a.a.O.

sein. So schreibt *Hans Barbier* in der FAZ, dass die Theorie und Praxis der Ordnungspolitik im weiteren Sinne nicht auf den Prüfstand gestellt werde, sondern „Sein [des Normenkontrollrats, d.Verf.] erster Befund wird die inspirierende Darstellung des Vorfindlichen sein“³³². Darüber hinaus gibt Barbier zu, dass die Befürworter des Rates für den Bürokratieabbau vor allem ein Argument in den Ring werfen können, das alle Gegner verstummen lässt: Zahlen. Er nennt nur ein angeblich einfaches Beispiel, bei dem 3 Millionen Betriebe vier Arbeitsstunden pro Jahr sparen könnten und somit die Wirtschaft bei einem angenommenen Stundenlohn von 10 Euro eine Ersparnis von 120 Millionen Euro verbuchen könnte. Ob diese Vorschrift sinnvoll ist oder nicht, wird nicht gefragt: „Zahlen, die in der Welt sind, entfalten ihre Wirkung“³³³.

In den ersten zweieinhalb Monaten seiner Tätigkeit hat der NKR 23 Gesetze mit rund 100 Informationspflichten überprüft, ohne größere Belastungen für die Wirtschaft festzustellen.³³⁴

332 Barbier, Hans D.: „Zur Ordnung. Im Meer der Kosten“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 227/2006. 29.09.2006. S. 13.

333 Ebd.

334 Siehe *Der Normenkontrollrat wartet auf die schweren Fälle*. a.a.O.

4.2.4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Tabelle 3: Befristung von Rechtsnormen in Deutschland

	Befristung aller Gesetze und Normen	Befristung von Verwaltungsvorschriften	Keine oder keine systematische Befristung
Baden-Württemberg		•	
Bayern			•
Berlin			•
Brandenburg			•
Bremen	•		
Hamburg			•
Hessen	•		
Mecklenburg-Vorpommern	•		
Niedersachsen	•		
Nordrhein-Westfalen	•		
Rheinland-Pfalz		•	
Saarland	•		
Sachsen		•	
Sachsen-Anhalt		•	
Schleswig-Holstein			•
Thüringen	•		
Bundesebene			•

Quelle: Eigene Darstellung

Sieben Bundesländer befristen alle Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften. Die Dauer hierfür liegt inzwischen in allen Fällen neuer Rechtsnormen bei fünf Jahren, einige Übergangsregelungen für ältere Normen sind noch in Kraft. Vier weitere Länder kennen eine Befristung auf der Ebene der Verwaltungsvorschriften, befristen aber zumindest Gesetze und Rechtsverordnungen nicht generell. Die Regelungen in Rheinland-Pfalz von 1979 und in Baden-Württemberg von 1981 sind

auch die ältesten noch gültigen Regeln zur Befristung, während die Regelungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt erst Mitte bis Ende der 1990er Jahre entstanden sind.

Fünf Länder schließlich kennen keine Regelungen zur Befristung von Rechtsnormen. Brandenburg äußert seine Ablehnung von Befristungsklauseln in deutlicher Wortwahl, während die neue Landesregierung in Schleswig-Holstein solche Klauseln offensichtlich prüft.

4.2.4.1 *Quantitative Bewertung*

Bemisst man nun den Bürokratieabbau allein an der Menge abgebauter Normen, haben tatsächlich die Bundesländer mit umfassenden Befristungsklauseln den größten Erfolg zu verzeichnen. Ausgehend von einem teilweise sehr hohen Niveau mit mehreren tausend Vorschriften wurde diese Anzahl oftmals auf die Hälfte gesenkt.

- Hessen hat 3.500 Verwaltungsvorschriften und weitere 1.400 Verfügungen abgeschafft.
- In Niedersachsen wurde ein angestrebtes Quorum von einem Drittel problemlos überschritten und von den 4.135 Vorschriften fast die Hälfte abgebaut.
- Im Saarland wurden die ehemals 3.346 Vorschriften um 68 Prozent auf etwa 1.100 zurückgefahren.
- In Thüringen ergeben Prüfungen, dass fast 62 Prozent aller Vorschriften nicht mehr benötigt werden.
- In Sachsen wird geschätzt, dass etwa die Hälfte der im Jahr 2004 gezählten Vorschriften verzichtbar ist.

Auch Rheinland-Pfalz hat das niedrige Niveau an Vorschriften, mit dem es heute eine Befristung von Gesetzen ablehnt, nur durch Verfallsklauseln bei den Verwaltungsvorschriften erreicht. Seit 1979 wurden über 6.000 Vorschriften auf wenige Hundert reduziert.

Allein Schleswig-Holstein ist es durch eine direkte Überprüfung der Notwendigkeit von Regulierungen gelungen, im Bereich des Landwirtschaftsministeriums von über 1.000 Vorschriften etwa 45 Prozent abzubauen. Dies kann durchaus als Ausnahme

betrachtet und einer anderen Steuerung des Landes nach dem Wechsel des Ministerpräsidenten zugeschrieben werden.

Die neuen Bundesländer haben aus historischen Gründen eine vergleichbar geringere Anzahl an Verordnungen, sind aber bemüht, auch diese zu verringern.

4.2.4.2 Qualitative Bewertung

Neben dieser quantitativen Würdigung gilt es für eine abschließende Betrachtung des Erfolgs von *Gesetzen mit Verfallsdatum* in Deutschland die qualitativen Veränderungen festzuhalten. Wie diese Analyse aussehen kann, ist angesichts der bisher geringen Ergebnisse hier allerdings nur in Ansätzen aufzuzeigen.

Die zuvor dargestellten Maßnahmen des Bürokratieabbaus stellen vor allem einen *Prozesserfolg* dar. Gerade in Anbetracht der langen Diskussion um wirkungsvolle Mittel zum Bürokratieabbau ist der konkrete und in Zahlen quantifizierbare Abbau von Rechtsnormen schon ein Erfolg. Damit ist allerdings noch nichts über einen *Wirkungserfolg* gesagt.³³⁵

Dieser ist erst an Hand weiterer Auswertungen darstellbar. Dazu können Messungen nach dem Standardkosten-Modell, ergebnisorientierte Analysen wie die Gesetzesfolgenabschätzungen aber eben auch Erhebungen der Stimmung in Wirtschaft und Bevölkerung herangezogen werden. Eine dieser Messungen für die Wirtschaftswoche konnte hier im November 2006 kurz nach der Einführung des Normenkontrollrats auf der Bundesebene noch keine positiven Effekte feststellen.³³⁶

Hier bleibt also weiterer Forschungsbedarf.

4.2.5 Parteipolitische Präferenz

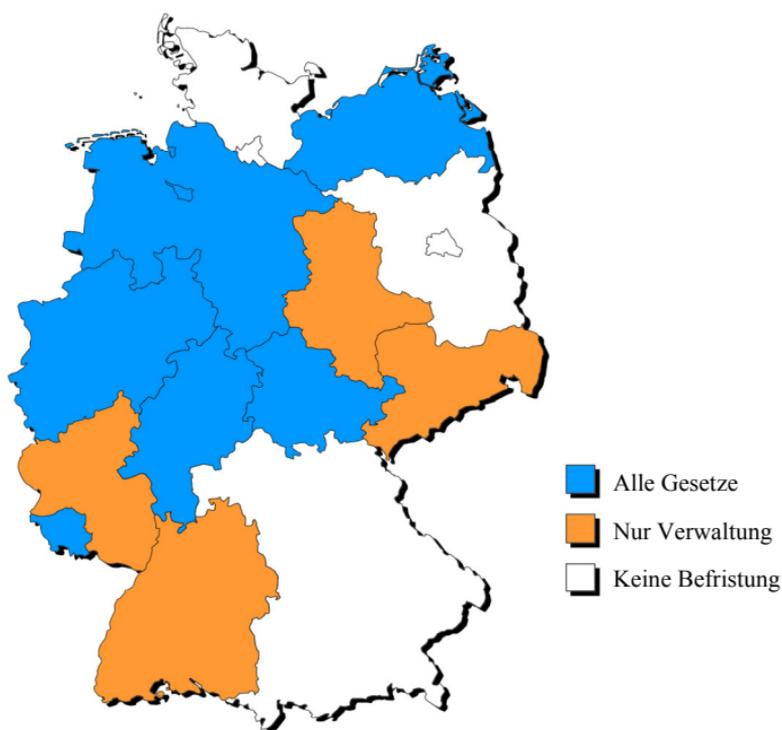
Roland Sturm und *Markus Müller* schreiben in einer empirischen Untersuchung über erfolgreiche Deregulierung in den Ländern

335 Siehe zu den Begriffen Sturm, Roland und Markus M. Müller: *Institutionelle und politische Voraussetzungen für erfolgreiche Regulierung in den Ländern*. a.a.O. S. 14.

336 Vgl. „Bürokratie“. *Wirtschaftswoche* 47/2006. S. 28-37.

über den Bürokratieabbau: „Das Politikfeld scheint insoweit nicht parteipolitisch dominiert“³³⁷.

Abbildung 6: Befristung von Rechtsnormen in den deutschen Bundesländern



Quelle: Eigene Darstellung³³⁸

Betrachtet man die teilweise scharfen und spitzen Kommentare der jeweiligen Ministerpräsidenten und Fachminister und nimmt man das Phänomen hinzu, dass es die sieben Regierungswechsel

337 Sturm, Roland und Markus M. Müller: *Institutionelle und politische Voraussetzungen für erfolgreiche Regulierung in den Ländern*. a.a.O. S. 12.

338 Die Grafik basiert auf einer Deutschlandkarte des Statistischen Bundesamtes. Abrufbar unter <http://www.destatis.de>. (01.03.2007)

zwischen 1999 und 2005 waren, die zu einer Politik der umfassenden Einführung von *Gesetzen mit Verfallsdatum* führten, glaube ich dem widersprechen zu können.

Begonnen haben die generellen Befristungen gerade der Ebene der Gesetze im Jahr 1999 in Hessen und im Saarland. Hier haben *Roland Koch* und *Peter Müller* von der CDU jeweils einen SPD-Ministerpräsidenten abgelöst. In beiden Fällen folgten die Ankündigungen der Befristung unmittelbar nach der Wahl:

- Die Wahl in Hessen fand am 7.2.1999 statt, der Stichtag für die erste Befristung war der 6.7.1999
- Im Saarland wurde am 5.9.1999 gewählt und bereits im Herbst mit der Modernisierung begonnen.

Ähnlich schnell meldete sich der 2003 gewählte *Christian Wulf* in Niedersachsen zu Wort. In Nordrhein-Westfalen traf die Regierung von *Jürgen Rüttgers* 2005 bereits auf Befristungen und hat diese Deregulierungsmöglichkeit weitergeführt. Auch *Peter Harry Carstensen* baut in Schleswig-Holstein die Anzahl von Verordnungen deutlich ab, verzichtet allerdings auf Befristungsklauseln.

Im Gegenzug dazu äußern – wie bei den Länderbeschreibungen aufgeführt – *Kurt Beck* und *Matthias Platzeck* ihre Ablehnung von generellen Befristungsklauseln und versuchen einen ebenfalls für notwendig erachteten Bürokratieabbau mit anderen Mitteln herbeizuführen. Von *Klaus Wowereit* ist ebenso wenig zu vernehmen, dass die Berliner Landesregierung in absehbarer Zeit alle Gesetze befristeten würde.

Als Ausnahmen stehen die beiden Ministerpräsidenten der Stadtstaaten Hamburg und Bremen da. Hier übernahm der Sozialdemokrat *Jens Böhrnsen* von seinem Vorgänger eine Befristungsregelung, während der Christdemokrat *Ole von Beust* seine Verwaltung eher durch eine Umstrukturierung und Aspekte des NPM reformieren möchte.

5 Evaluation des Bürokratieabbaus

„Deregulierung ist kein Selbstzweck. Es bleibt Aufgabe der Politik, die notwendigen Zielvorgaben zu formulieren.“³³⁹

Grimm/Brocker, Die Rolle der Parlamente

Es bleibt die Frage, ob der erfolgreiche Rückgang der Anzahl von Rechtsnormen denn auch wirkungsvoll für den Abbau von Bürokratie ist. Dazu gibt es, wie bereits angesprochen, mehrere Prüfverfahren, die ich an dieser Stelle vor allem theoretisch vorstellen kann. Wie in der Theorie des Politikzyklus aufgezeigt, besteht die Wirkung einer Politik nicht nur aus dem *output* des politisch-administrativen Systems, sondern auch aus der darauf folgenden Reaktion der Adressaten und des Systems, also aus *impact* und *outcome*. Um diese Gesamtwirkung also für den Gesetzgeber bewerten zu können, bedarf es einer umfangreichen Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse der Gesetze und Normen.³⁴⁰

Der allgemeine Grundsatz der Notwendigkeit verlangt, „dass die staatlichen Stellen vor der Verwirklichungen neuer sachpoli-

339 Grimm, Christoph und Lars Brocker: „Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung“. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 1/1999, S. 59.

340 Siehe Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 116-120. Da die reine Anzahl abgebauter Gesetze und Vorschriften also noch keine Aussage zum *outcome* der neuen Verwaltungspolitik ermöglicht, bleibt die Zusammenführung der Ergebnisse von quantitativem Rechtsnormenabbau und qualitativem Bürokratieabbau in weiten Teilen der weiteren Forschung anheim gestellt.

tischer Absichten eine Bewertung der Frage vornehmen, ob es dafür neuer Rechtssetzungsakte bedarf – oder nicht³⁴¹. Somit ist klar, dass der Gesetzgeber einer Evaluierung oder vielmehr noch einer prospektiven Abschätzung der Folgen seiner Handlungen bedarf. Zusätzlich ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Effektivität seiner Gesetzgebung sicherzustellen – „das bedeutet also die Wirksamkeit und Effizienz, diese gleichbedeutend mit der Kostenvernünftigkeit, entsprechend der gelungenen Relation von Aufwand und Erfolg“³⁴².

Allein durch die Befristung von Gesetzen ist aber noch keine Optimierung der Rechtsnormen gesichert. Wichtig ist daher die Kopplung der Befristung von Gesetzen mit einer umfangreichen und auf Dauer angelegten Evaluation. Dann aber ist ein Vorteil gegeben: „Befristung zwingt zum Handeln!“³⁴³

Ein besserer Schritt als die reine Einführung von Generalklauseln zur Befristung von Vorschriften wäre also die Generalklausel zur Evaluierung der Normen. Verbindet man beide Punkte ergibt sich sowohl eine Möglichkeit, Politik auch wieder zu beenden als auch diese – gegen dieselben Widerstände wie bei der Terminierung – zu verbessern.

Im Prinzip könnte das zuständige Parlament ein Gesetz auf Zeit bei einer Wiedervorlage ohne weitere Prüfung für einen erneuten Lebenszyklus in Kraft setzen. Dies wird im Allgemeinen aber nicht als der Zweck dieser Maßnahme gesehen, wie ich im vorangegangenen Abschnitt dargestellt habe. *Gesetze mit Verfallsdatum* werden stets als Mittel der Deregulierung und Verbesserung von Rechtsnormen verstanden. Dazu bedarf es aber einer möglichst normierten Evaluierung.

Dabei ist beachten, dass nicht nur der Zeitraum der Gültigkeit eines Gesetzes von der Legislative beschrieben wird, sondern auch festgelegt wird, „zu welchen Zeitabschnitten der Laufzeit

341 Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Moderner Staat - Moderne Verwaltung*. Der Mandelkern-Bericht - Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Berlin 2002. S. 18.

342 Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 118.

343 Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 66.

einer Regelung welche Untersuchungen durchzuführen sind, um ausreichend Zeit für die notwendige Evaluation zu haben³⁴⁴. So kann verhindert werden, dass für notwendig gehaltene Gesetze ungeprüft verfallen oder andere, nicht mehr benötigte Normen verlängert werden, weil keine Zeit für eine genauere Prüfung blieb.

5.1 Lehren aus den USA

Ein möglicher erster Schritt der weiteren Evaluierung der in Deutschland erfolgten Schritte zum Abbau von Bürokratie kann ein Vergleich mit den Erfahrungen aus den USA sein.

Schwierig ist dabei, dass die Grundlage der Politikterminierung im Prozess der *sunset legislation* in den Bundesstaaten der USA die Auflösung von *agencies*, also Behörden jeglicher Art, ist. Dies ist aus theoretischer Sicht einerseits erstaunlich, da doch gerade Behörden als Organisationen der Politik bessere Möglichkeiten haben, sich gegen eine Terminierung zur Wehr zu setzen. In der besonderen Situation der US-Bundesstaaten andererseits sind es aber vor allem kleine und kleinste Behörden, teilweise sogar nur noch auf dem Papier bestehende Einheiten, die aufgelöst wurden.³⁴⁵

Im Rahmen der neueren Versuche der deutschen Bundesländer *Gesetze mit Verfallsdatum*, also das technische Äquivalent zur *sunset legislation*, zu etablieren, kommt es mit dem gleichen Handlungsanreiz gegen die als schlecht empfundene Bürokratie anzugehen, eher zur Beendigung von politischen Programmen, also der untersten Ebene der dargestellten vier Typen von Politik. Ein reiner Vergleich der Zahlen bietet sich daher nicht an.

Auch eine Einschätzung der finanziellen Ergebnisse gestaltet sich schwierig. Fast die Hälfte aller Steuereinnahmen der USA (879 Mrd. Dollar von insgesamt 1.885 Mrd. Dollar) sind Bundes-einnahmen aus der Einkommenssteuer. Ein Teil dieser Einnahmen wird den Bundesstaaten für einzelne Projekte zugeteilt. Die

344 Ebd. S. 63.

345 Siehe hierzu Price, Dan R.: *Sunset Legislation in the United States*. a.a.O. S. 425ff.

Möglichkeiten der Einflussnahme und Steuerung sind dabei enorm und nicht mit dem deutschen System zu vergleichen. Zusätzlich haben die Bundesstaaten der USA in anderen Bereichen eine weitgehende Steuerautonomie³⁴⁶

Zuletzt ist *sunset legislation* in den USA vor allem ein parlamentarisches Kontrollinstrument in einem komplizierten System von *checks and balances*. Die Motivation in Deutschland hingegen liegt eindeutig in der Deregulierung.

Die Erfahrungen in den USA zeigen aber auf einen Punkt hin, der auch in Deutschland sicherlich betrachtet werden kann, wenn die Politikwissenschaft danach forscht. Die Parlamente werden durch die Anhäufung von Wiedervorlagen stärker beansprucht als dies zuvor der Fall war. Auf Ebene der Bundesstaaten fiel dies insbesondere in Alabama ins Gewicht.³⁴⁷

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Evaluation des föderalen Sunset Act von 1979: „Die zwangsweise Überprüfung aller Programme und deren automatische Beendigung wurden als zumindest teilweise unnötig und zu aufwendig empfunden.“³⁴⁸

5.2 Kostenmessung und Folgenabschätzung

Somit bleiben als Möglichkeiten der Evaluierung vor allem die inhaltliche Analyse, also die des Wirkungserfolges, als auch die Messung der finanziellen Entlastung der Adressaten der Politik.

5.2.1 Gesetzesfolgenabschätzung

Nach ersten Versuchen in den 1970er Jahren, Test- und Prüfverfahren zur Kontrolle der Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen

346 Alle Zahlen sind der Tabelle 6: Verteilung der Steuereinnahmen nach Gebietskörperschaften entnommen. Lösche, Peter: *Länderbericht USA. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur*. 4., aktualisierte und neu bearb. Aufl. Bonn 2004. S. 547.

347 Vgl. Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 129-132.

348 Rethorn, Dietrich: „*Sunset*“-Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Amerika. a.a.O. S. 325.

zu etablieren, kam in den 1980er Jahren zu einer Reihe von Versuchen, die Folgen einer Normsetzung abzuschätzen. Eine Auflistung der Bundesländer findet sich bei *Tobias Bräunlein*. Eines der Ziele war die Institutionalisierung von Prüfverfahren.³⁴⁹

Mit der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) wurde ein Versuch unternommen, „die Notwendigkeit und Wirksamkeit einer Regelung und die Folgen, die über die eigentliche Wirksamkeit hinausgehen, mit Hilfe eines interdisziplinären Forschungsansatzes multidimensional zu erfassen und zu bewerten“³⁵⁰.

Die GFA kennt dabei drei Module: prospektive, begleitende und retrospektive Abschätzung.³⁵¹ Die klassische Rechtssoziologie und Gesetzgebungswissenschaft hingegen möchte hierbei aber unterscheiden. Richtige Evaluation sei nur bei bestehenden Gesetzen, nicht aber im Vorfeld möglich. Vielmehr kann es sich dabei nur um Planspiele und Simulationen handeln. Alles weitere wären zwar Hoffnungen und Befürchtungen, nicht aber Realitäten, schreibt etwa *Edgar Wenz*.³⁵²

Carl Böhret stellt für die Reform der Staatstätigkeit zudem ein Modernisierungsparadigma vor, in dem sich Verwaltungspolitik, Personal, Aufgaben, Effektivierung und Regelungsoptimierung gegenüberstehen. Der „Regelungsoptimierung und damit der experimentellen Gesetzgebung [...] kommt] eine reformbedeutsame Roll [zu]“³⁵³. Diese Optimierung etwa durch Gesetze

349 Vgl. Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 19-23. Bei einer Institution handelt es sich „um eine Verfestigung menschlichen Handelns“ (Ebd. S. 39).

350 Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.): „Gesetzesfolgenabschätzung am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes“. In: *voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz* 5/1997. S. 8.

351 Siehe Böhret, Carl und Götz Konzendorf: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden 2001. und Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 50-58.

352 Vgl. Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 121ff.

353 Böhret, Carl: „Reform der Staatstätigkeit durch experimentelle Rechtsetzung“. In: Karpen, Ulrich, Ulrich Weber und Dietmar Willoweit (Hrsg.).

auf Zeit kann aber nur gelingen, wenn sie eng mit einer Folgenabschätzung verbunden wird. Aus ökonomischen Gründen kann dabei die eigentlich wünschenswerte dreistufige GFA nicht bei allen Vorhaben angewandt werden.³⁵⁴

Gerade die Verbindung der GFA mit einer Kostenanalyse – auch über das Standard-Kosten-Modell – führt zur mehr Effektivität und Effizienz. Die Gesetzesfolgenabschätzung will allerdings mehr als die reine Kostenfolgenabschätzung: sie will „rechtsförmige Problemlösungsalternativen“³⁵⁵ generieren. Damit geht sie weit über das vorrangige Ziel des Bürokratieabbaus bei den *Gesetzen mit Verfallsdatum* hinaus.

Auch *Böhret* stellt aber heraus, dass die Durchführung experimenteller Gesetzgebung eine starke politische Führung und einen deutlichen Willen zur Umsetzung benötigt.³⁵⁶ Gerade aus diesem Grund scheinen Generalklauseln die Politik stärker unter Handlungszwang zu setzen als einzelne Regelungen zur Befristung. Dazu ähnlich beschreibt *Tobias Bräunlein*, dass aus dem politisch-administrativen System heraus die Forderungen nach einer weiten Umsetzung von Maßnahmen der GFA zur „Erhöhung der Wirksamkeit und Zielgenauigkeit von Gesetzen“³⁵⁷ lauter werden.³⁵⁸

Eine erfolgreiche Gesetzesfolgenabschätzung bedarf somit eines weiteren Schritts: der Integration in das politisch-administrative System. Dies beinhaltet auf der einen Seite eine organisatorische Ausgestaltung und rechtliche Verankerung in bestimmte Verfahren und auf der anderen Seite eine Wirkung der GFA auf die Akteure des PAS und eine Berücksichtigung der Ergebnisse der Folgenabschätzung.³⁵⁹ Allerdings wird auch ver-

Rechtsforschung, Rechtspolitik und Unternehmertum - Gedächtnisschrift für Prof. Edgar Michael Wenz. Berlin 1999. S. 466.

354 Vgl. ebd.

355 Ebd. S. 476.

356 Vgl. ebd. S. 478.

357 Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland.* a.a.O. S. 21.

358 Siehe Ebd.

359 Vgl. ebd. S. 47-50.

ständig, dass eine geforderte Institutionalisierung der GFA dem Primat der Politik zuwiderlaufen würde und sich so eine „Expektokratie“³⁶⁰ entstehen könnte. Einfache *Gesetze mit Verfallsdatum* blieben deutlicher im Einflussbereich der Politik.

5.2.2 Das Standardkosten-Modell

Einen Ansatz zu einer zahlenbasierten und vergleichbaren Messung bietet das so genannte Standardkosten-Modell (SKM), das in den Niederlanden entwickelt wurde. Mit dem Modell werden die Kosten erfasst, die den Unternehmen auf Grund staatlicher Regelungen zur Informationsübermittlung entstehen: „Mit ihm werden die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstandenen administrativen Kosten gemessen.“³⁶¹

„Informationspflichten sind dabei aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“³⁶²

Diese machen zwar nur einen Teil der gesamten Kosten für Verwaltung aus – die Höhe eigener staatlicher Kosten, allen voran die Personalkosten, sind aber weitgehend bekannt. Das SKM bietet so eine Möglichkeit vor allem des Vergleichs, da Kosten vor und nach der Umsetzung einer Deregulierungsmaßnahme bemessen werden können.

Ein Beispiel aus dem niederländischen Landwirtschaftsministerium etwa zeigt, dass 80% der Kosten, die aus Informationspflichten entstehen, aus 9 der insgesamt 131 Informationspflichten resultieren. Wenn nun, wie unter der Regierung *Balkenende* geschehen, eine Reduzierung der messbaren Bürokratiekosten

360 Vgl. ebd. S. 94.

361 Frick, Frank und Dieter Schubmann-Wagner: „Das Standardkosten-Modell - Entwicklungen und Projekte“. In: *Innovative Verwaltung* 9/2006. S. 14-16. S. 14.

362 Ebd. S. 14.

um 25 Prozent bis Ende 2007 angestrebt werden, kann dies schnell zu der Reduzierung von politisch für notwendig erachteten Kosten führen.³⁶³

Ob die Messung mit dem SKM erfolgreich ist, bleibt abzuwarten. Die Bundesregierung hat in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, mit dem „Abbau von Statistik-, Nachweis-, Dokumentations- und Buchführungspflichten“³⁶⁴ vordringlich zu beginnen. Dies führt auf Grund der Art der Kostenmessung schnell zu einem Erfolg, da genau diese Werte abgefragt werden. Im Ergebnis hofft auch die Bundesregierung 25 Prozent der Bürokratiekosten zurückfahren und die Wirtschaft damit um 25 Milliarden Euro jährlich entlasten zu können.³⁶⁵

Ein weiterer Vorteil des SKM ist aber auch sein entscheidender Kritikpunkt. Das niederländische Vorgehen basierte auf der Idee, die Messung nur auf die Kosten, nicht aber den Nutzen von Bürokratie zu konzentrieren. So wurde die Bürokratiemessung „>de-politisiert<, indem die inhaltlich-politischen Ziele, also die Effektivität gesetzlicher Regelung, nicht beurteilt werden“³⁶⁶. In erster Linie geht es so um technisch oder organisatorisch vermeidbare Kosten, nicht aber um die Richtlinien und Idee einer Politik. Langfristig wird aber Politik genau an diesem Punkt wieder einsetzen, weil die Reduzierung einiger Kosten, etwa im Umweltschutz, aus bestimmter Sicht zu einer zu freizügigen Verwaltung führt. Hier könnte sich die Politik dann wieder durch neue Regulierung zu weiterem Handeln verpflichtet fühlen und so den Effekt umkehren.

Erstaunlicherweise – zumindest auf den ersten Blick – gibt es auch aus Wirtschaftskreisen Kritik am SKM. So moniert das Institut der deutschen Wirtschaft, dass die positiven Effekte eines Rückbaus von Berichts- und Informationspflichten nur marginal

363 Vgl. Frick, Frank, Henrik Brinkmann und Tobias Ernst: „Das Standard-Kosten-Modell“. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 1/2006. S. 31f.

364 Bandelow, Nils C.: *Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung*. a.a.O. S. 74.

365 Siehe hierzu Punkt 4.2.3.2

366 Frick, Frank, Henrik Brinkmann und Tobias Ernst: *Das Standard-Kosten-Modell*. a.a.O. S. 30f.

sein. Für die Wirtschaft entscheidender seien Kosten aus Sozial-, Gesundheits- und Arbeitsschutzstandards.³⁶⁷

5.2.3 Qualitative Comparative Analysis

Eine geisteswissenschaftliche Methode findet sich in der seit Ende der 1980er Jahren von *Charles Ragin* entwickelten Qualitative Comparative Analysis (QCA). Diese versucht mit ihrem Anspruch, die Vorteile von Einzelfallstudien und variablen-gestützten Ansätzen zu verbinden, auch eine Zusammenführung von qualitativer mit quantitativer Auswertung. Interessanterweise fungiert QCA aber auch als technische Lösung und ist etwa in der Software TOSMANA der Universität Marburg enthalten.³⁶⁸ In der politischen Diskussion wurde dieser Weg aber allem Anschein nach bisher nicht wahr- und aufgenommen.

5.3 Weitere Handlungsmöglichkeiten der Politik

5.3.1 Übernahme von Best-Practice-Vorschlägen

Wenige bis keine Antworten erhält, wer nachhakt, warum Deregulierung auch nach jahrelanger Praxis immer noch wieder zu unerwünschten Effekten führt oder eine sehr lange Zeit der Umsetzung benötigt.

Erst in der jüngsten Zeit werden Modellregionen genutzt, um wichtige Strategien des Bürokratieabbaus konsequent zu erproben. Die föderale Struktur Deutschlands bietet dazu gute Möglichkeiten. Dennoch: „Es scheint, als hätten Bund und Länder Angst davor zu sehen, dass andernorts etwas besser gemacht wird, weil das die eigenen Wählerinnen und Wähler zu einem negativen Urteil veranlassen könnte“³⁶⁹.

367 Vgl. „Bürokratie“. *Wirtschaftswoche* 47/2006. S. 28-37.

368 Siehe Varone, Frédéric, Benoît Rihoux und Axel Marx: *A New Method for Policy Evaluation?*. a.a.O. S. 216-219. Die Entwicklung fs/QCA von Charles Ragin ist im Internet unter <http://www.fsqca.com> zu finden; das Projekt TOSMANA von Lasse Cronqvist unter <http://www.tosmana.net>.

369 Ernst, Tobias, Thorsten Hellmann und Jens U. Prager: *Strategien moderner Regulierung: Mehr als bloßer Bürokratieabbau*. a.a.O. S. 210.

Dabei ist eine kritische Betrachtung von *Best-Practice-Handlungen* nicht zu verurteilen. Auch wenn sich die Politikfeldanalyse global orientiert, lässt sich nicht jede erprobte Maßnahme auf jedes beliebige andere System übertragen. Insbesondere sollten Bürokratieabbau, die Modernisierung der Verwaltung und die Nutzung neuer Steuerungsinstrumente aufeinander abgestimmt sein, denn „Wo sie als getrennt betriebene Projekte durchgeführt werden, entstehen entweder neue Doppelstrukturen oder Ineffizienzen“³⁷⁰. Bei einer Übernahme von vielen *best practices* entstand sonst schnell ein unübersichtliches Flickwerk.

5.3.2 Policy Learning

Beim *policy learning* stellt sich die Frage, ob die Politik „dauerhaft ausreichend lernfähig ist“³⁷¹, um aus ihren Fehlern zu lernen und diese Erfahrung dann auch umzusetzen. Dies wird mittlerweile nicht mehr in Frage gestellt, sondern durchaus angenommen. Entscheidender ist die Frage, unter welchen Bedingungen *policy learning* zu messbaren Ergebnissen beiträgt, oder anders gefragt: „wann welche neuen Ideen zu politischen Veränderungen führen können“³⁷².

Ein interessanter Ansatz der Herdenbildung (*Herding*) lässt sich vielleicht auch bei den *Gesetzen mit Verfallsdatum* beobachten, da es doch schon erstaunt, dass innerhalb von wenigen Jahren mehrere Landesregierungen nach einem Regierungswechsel diesen experimentellen Gesetzgebungsansatz eingeführt haben. Herdenverhalten dient dabei vor allem der Absicherung von Politik bei hoher Unsicherheit über den Ausgang einer Politik und kann dazu führen, dass es für andere Akteure ohne direkten Zwang zur Anpassung problematisch wäre, der Veränderung nicht auch zu folgen. Auch wächst die Anpassungswahrschein-

370 Sturm, Roland, Markus M. Müller und unter Mitarbeit von Ingo Schorlemmer: *Institutionelle und politische Voraussetzungen für erfolgreiche Regulierung in den Ländern*. a.a.O. S. 13.

371 Schmidt, Manfred G.: *Das politische System Deutschlands*. a.a.O. S. 483.

372 Bandelow, Nils C.: *Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung*. a.a.O. S. 14.

lichkeit mit der Größe der Herde.³⁷³ Je mehr Bundesländer *Gesetze mit Verfallsdatum* in ihre Maßnahmen zur Deregulierung mit aufnehmen, desto schwieriger müsste es für die verbliebenen Länder zu begründen sein, warum sie diese Maßnahmen nicht ergreifen.

Der Lernfähigkeit der deutschen Politik kommen auf jeden Fall der Föderalismus mit seiner Konsenssuche und die vielfältigen Partizipationsmöglichkeiten zu Gute. Auch das Verfassungsgericht fördert und fordert zuweilen die Innovation der Politik. Allerdings dauert sowohl die Erkennung als auch die Umsetzung gelernter Inhalte recht lange: „Das Lernen aus systematisch vergleichender Evaluation ist in der Politik in Deutschland unterentwickelt“³⁷⁴.

5.4 Rechtliche Bedenken gegenüber *Gesetzen mit Verfallsdatum*

Abschließend ist noch ein Aspekt kurz anzusprechen, der seit langem in der Diskussion um Zeitgesetze und Befristungsklauseln genannt wird: die juristische Komponente. Die Rechtswissenschaft untersucht dabei, ob Gesetze auf Zeit überhaupt zulässig sind: „Gesetze auf Zeit waren anfangs umstritten, sogar die Ve[r]fassungsgemäßheit wurde bezweifelt“³⁷⁵.

Begründet wird dieser Zweifel auf der einen Seite mit dem rechtswissenschaftlichen Grundsatz der Rechtssicherheit: „Der Grundsatz der Rechtssicherheit fordert ferner – in zeitlicher Hin-

373 Niels C. Bandelow und Katrin Toens haben den Begriff auf dem 23. wissenschaftlichen Kongress der DVPW am 29.9.2006 angeführt und zur Diskussion gestellt. Eine Zusammenfassung des Beitrags findet sich unter dem Titel „Deliberation und Rationalität in transnationalesn Anpassungsprozessen – Herdenbildung als Policy-orientiertes Lernen?“ auf der Seite der DVPW. <http://www.dvpw.de/fileadmin/docs/2006Policy.pdf> (26.02.2007) Da der Begriff gerade erst Einzug in Überlegungen zum *Policy Learning* erfährt, ist eine abschließende Beurteilung oder Bewertung natürlich noch nicht möglich.

374 Schmidt, Manfred G.: *Das politische System Deutschlands*. a.a.O. S. 484.

375 Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 129.

sicht – die Dauerhaftigkeit des Rechts.³⁷⁶ Genau diese zeitliche Hinsicht ist aber bei der Befristung von Gesetzen nicht gegeben. Der dauerhafte Fortbestand einer Regelung ist aber unter Juristen nicht eindeutig geklärt, denn „Schon das Grundgesetz selber läßt an keiner Stelle ausdrücklich erkennen, Gesetze müßten auf eine (un-)bestimmte Dauer angelegt sein“³⁷⁷.

Auf der anderen Seite ist der Vertrauensschutz des Adressaten der Politik zu beachten. Durch befristete Normen, so der Vorwurf, würde die „unerläßliche Zuversicht des Bürgers in die Kontinuität des Rechts [...] gestört“³⁷⁸ und gerate in den „Bereich der Willkür“³⁷⁹. Dagegen spricht, dass „kein Normunterworfenener realistisch auf die unbeschränkte Fortgeltung bestimmter Rechtsnormen vertrauen darf und wohl auch nicht vertraut.“³⁸⁰

Gesetze sind ein „funktionspflichtiges Organisationsmittel unserer Gesellschaft“³⁸¹. Dieses Mittel muss sich genauso selbstverständlich verändern, wie sich die zu Grunde liegende Gesellschaft verändert. Es geht der Politik bei der Einführung dieser Maßnahme ja gerade darum, wirksames von unwirksamem Recht zu unterscheiden und so bei Wirtschaft und Bürgern wieder mehr Vertrauen in legislative Handlungen aufzubauen. Keineswegs ist der Gesetzgeber zu einer „bedingungslosen Aufrechterhaltung seines Normbestands verpflichtet“³⁸².

An einem Punkt dieser Diskussion taucht dann der oben schon benannte Assessor *iuris* wieder auf und schreibt, die „Be-

376 Maurer, Hartmut: *Staatsrecht I*. a.a.O. S. 235.

377 Schulze-Fielitz, Helmuth: *Zeitoffene Gesetzgebung*. a.a.O. S. 167f.

378 Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 129.

379 Zimmermann, Peter: *Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen - Aspekte einer Problembewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln*. a.a.O. S. 943.

380 Bräunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. a.a.O. S. 65.

381 Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 130.

382 Zimmermann, Peter: *Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen - Aspekte einer Problembewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln*. a.a.O. S. 944.

fristung [...sei] auch als Druckmittel zur Erfolgskontrolle vor dem Hintergrund des ohnehin zur ständigen Kontrolle von Gesetzesvollzug und Gesetzeswirkung verpflichteten Gesetzgebers ungeeignet³⁸³. Dass genau dieses nicht stattfindet, hatte ich bereits in der Einleitung feststellen müssen. Die Hinderungsgründe und -möglichkeiten sind für diese schlichte Annahme zu mannigfaltig.

383 Ebd. S. 946.

6 Abschließende Betrachtung

„Denn Recht muß doch Recht bleiben.“³⁸⁴

Martin Luther, Biblia, Psalm 94,15

Die größten Sorgen um *sunset legislation* scheinen sich die Juristen zu machen. Allem Anschein nach zerstört dieser Gedanke eine gewisse Selbstverständlichkeit in der juristischen Denkweise. Doch diese Zweifel sind unbegründet.

In mehreren Gesprächen mit Juristen habe ich gehört, dass diese *Gesetze mit Verfallsdatum* für einen furchtbaren Einfall der Politik hielten, da der Vertrauensschutz in die gesetzlichen Maßnahmen und die Rechtssicherheit ja nicht mehr gewährt seien.³⁸⁵ Ich halte das Gegenteil für richtig. Politik lebt von Veränderung und das erlebbare Produkt der Politik ist ihr *outcome*. Wen dieses Ergebnis als politischer Akteur oder Adressat einer Politik stört, der sollte sich verpflichtet fühlen, möglichst früh dagegen zu steuern. Die Befristung von Gesetzen gibt dazu die Möglichkeit, da sie mit veraltetem Recht aufzuräumen vermag und zugleich neues und experimentelles Recht zulässt.

384 Luther, Martin et al.: *Biblia, das ist: Die ganze heilige Schrift deß Alten und Neuen Testaments*. Anjetzt mit ganz neuen und schönen Kupfer-Bildnissen nebst derenselben beygedruckten Lebens-Läufen Aufl. Nürnberg 1720. S. 475.

385 Am deutlichsten äußert dies Zimmermann, Peter: *Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen - Aspekte einer Problembewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln*. a.a.O. und zeigt damit eine gewisse Realitätsferne der Juristerei. Ähnliches schreibt Heitmann, Steffen: „Recht muß doch Recht bleiben“ - Zur Befristung von Gesetzen“. In: *NJW* 22/1997. S. 1488-1489.

Ich glaube zudem, dass die grundlegende Debatte gar nicht die ist, ob alle Gesetze zeitlich zu befristen sind. Dies ist offensichtlich unnötig, da es niemandem hilft, sondern Rechtsicherheit und Vertrauen mindert bis auflöst. Aber: es gibt starke Widerstände gegen Terminierung von Politik, die auf anderem Wege nicht realisierbar erscheint. Wichtiger ist die daher Frage, nicht ob er eines, sondern genau welches Regulierungsregime der Staat einsetzen kann, um dauerhaft belastende und unzweckmäßige Normen zu identifizieren und terminieren.

Gesetze mit Verfallsdatum können dem Auswuchern von Bürokratie Einhalt gebieten, vor allem wenn sie mit Evaluierungsklauseln verbunden werden. So kann eine vorhandene und als belastend empfundene Anzahl von Rechtsnormen verringert und auch in langfristiger Perspektive verbessert werden, während gleichzeitig neue Normen auf dieser Basis aufbauen und gar nicht erst eine belastende Wirkung entfalten können. Eine Art von *better regulation* rückt so „neben dem *Ob* auch das *Wie* in den [...] Fokus“³⁸⁶.

Auch die Durchsetzung von Bürokratieabbau ist politisch beeinflusst und ideologisch gefärbt. Während eine Seite einen immer stärkeren Abbau der Verwaltung durchsetzen möchte, kann sich die andere nicht vom Allregelungsanspruch des Staates lösen. Wo im einen Fall lieber keine Regelung mehr steht, soll im anderen eine bessere Verwaltung agieren. Ich denke daher, dass sich im Ergebnis nicht unbedingt ein besserer Weg durchsetzen kann, weil es nicht den einen richtigen Weg gibt. Demokratie lebt von wechselnden Mehrheiten und von den dazugehörigen Konzepten und Vorstellungen. Sofern die legislativen Möglichkeiten dieser Mehrheit zeitlich befristet sind, muss sich der Bürger und Wähler keine großen Sorgen um die Zukunft des Staates machen; dies erledigt dann noch besser der Wettkampf unter den politischen Akteuren.

Nach der Etablierung systemtheoretischer Überlegungen zum politischen Prozess mit seiner Darstellung eines in Phasen aufgeteilten Politikzyklus verschob sich der Fokus am Ende des ver-

386 Frick, Frank, Henrik Brinkmann und Tobias Ernst: *Das Standard-Kosten-Modell*. a.a.O. S. 29.

gangenen Jahrhunderts von den Fragen nach dem *policy program* hin zum *policy problem*.³⁸⁷ Heute scheint es einen weiteren kleinen *policy turn* zu geben, der ein Zusammenspiel von „ideas, interests, and institutions“³⁸⁸ annimmt. Es geht dabei also nicht mehr nur um die Frage, wo politisch erfolgreiche Ideen herkommen und wie die Lernmechanismen aussahen, sondern auch um die alte Frage nach Macht und Interesse.³⁸⁹ In diesem Rahmen hätte dann auch die Theorie der Terminierung von Politik ihren Platz.

Die in dieser Arbeit aufgezeigten Probleme bei der Terminierung von Politik scheinen dieser Meinung Recht zu geben und vielleicht war es so doch ein Zufall der Geschichte, dass in einem Zeitraum von nur einigen Jahren vier neue Ministerpräsidenten hier einen Stein ins Rollen gebracht haben, der sein Ziel tatsächlich erreichen könnte.

Der Demokratie als einer „angenehme[n], herrenlose[n] und bunte[n] Verfassung, die ohne Unterschied Gleichen und Ungleichen dieselbe Gleichheit zuteilt“³⁹⁰ schadet das nicht. Eine allzu hohe Erwartung darf man aber auch an diese Staatsform nicht knüpfen, denn allen Recht machen wird man es nie können.

Diese Untersuchung sollte somit gezeigt haben, dass Gesetze mit Verfallsdatum ein Mittel des Bürokratieabbaus sind. Ihr Einsatz ist unter den aktuellen Bedingungen in Deutschland notwendig, sie wird in quantitativer Betrachtung mehr als hervorragend erfüllt und es gibt gute Gründe für die Annahme, dass sie auch einen qualitativen Fortschritt erbringen. Wer staatliches Handeln

387 Vgl. Grin, John und Anne Loeber: „Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change“. In: Fischer, Frank, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL [u.a.] 2007. S. 207.

388 Saretzki, Thomas: *The Policy Turn in German Political Science*. a.a.O. S. 599.

389 Siehe ebd. S. 598 ff.

390 Platon: *Der Staat*. (Politeia). Durchges., verb. u. bibliogr. erg. Ausg. 1982, [Nachdr.] Aufl. Stuttgart 2000. (=Universal-Bibliothek. 8205.) S. 383. (Das vollständige Zitat in der richtigen Schreibweise lautet: „Diese und ähnliche Vorteile hat die Demokratie; sie ist – scheint es – eine angenehme, herrenlose und bunte Verfassung, die ohne Unterschied Gleichen und Ungleichen dieselbe Gleichheit zuteilt.“ Die Auslassungszeichen habe ich oben zur besseren Lesbarkeit weggelassen.)

modernisieren will, sollte sich diesen Aspekten also nicht verschließen. Nur durch den Abbau wirklich unnötiger Normen werden noch keine komplette Privatisierung und kein Ausverkauf des Staates betrieben. Ich denke daher, dass eine Ideologiedebatte hier nichts zu suchen hat, auch wenn Ansätze davon zu erkennen sind. Ob mit diesem Instrument auch eine bessere Regulierung erreicht werden kann, bleibt abzuwarten.

Was bleibt für die weitere Forschung? Sicherlich die begleitende Analyse des fortschreitenden Bürokratieabbaus quantitativer Prägung. Darüber hinaus wäre es für die Bewertung dieses Instruments essentiell, die qualitativen Methoden zu verfeinern und auszubauen.

Der vor zehn Jahren verstorbene Würzburger Rechtswissenschaftler *Edgar Wenz* schrieb über forschungsbegleitende Gesetzgebung: „Richtiges Recht ist also dasjenige, das seine Umsetzungsfunktion optimal erfüllt“³⁹¹. Vielleicht kann man dies normativ auch auf die Politik übertragen: gute Politik ist diejenige, die ihre Umsetzung – und Terminierung – optimal gestaltet.

391 Wenz, Edgar Michael: *Die forschungsbegleitende Gesetzgebung*. a.a.O. S. 118.

7 Literatur

7.1 Bücher

- Barzelay, Michael: *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley [u.a.] 2001.
- Benz, Arthur: *Der moderne Staat*. Grundlagen der politologischen Analyse. München [u.a.] 2001. (=Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft.)
- Birkland, Thomas A.: *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. 2. Aufl. Armonk, N.Y 2005.
- Böhret, Carl und Götz Konzendorf: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden 2001.
- Braunlein, Tobias: *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt am Main [u.a.] 2004. (=Beiträge zur Politikwissenschaft. 86.)
- Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): *Initiative Bürokratieabbau. Bereinigung des Bundesrechts*. Zweiter Zwischenbericht. Berlin 2005.
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Moderner Staat - Moderne Verwaltung*. Der Mandelkern-Bericht - Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Berlin 2002.
- Chanos, Antonis: *Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung*. Berlin 1999. (=Schriften zum öffentlichen Recht. 780.)
- Clinton, Bill: *My Life*. New York 2004.
- Der Neue Brockhaus*. Lexikon und Wörterbuch in fünf Bänden und einem Atlas. 7., mit Nachträgen versehene Auflage. Mannheim 1991.

- Descartes, René und Holger Ostwald: *Discours de la méthode pour bien conduire sa raison et chercher la vérité dans les sciences*. französisch - deutsch = Bericht über die Methode, die Vernunft richtig zu führen und die Wahrheit in den Wissenschaften zu erforschen. Stuttgart 2001. (=Universal-Bibliothek. Nr. 18100.)
- Dye, Thomas R.: *Policy Analysis*. What governments do, why they do it, and what difference it makes. 2. Aufl. Alabama 1978.
- Farazmand, Ali: *Handbook of Bureaucracy*. New York, NY [u.a.] 1994. (=Public administration and public policy. 55.)
- Fraassen, Bas C. van: *Laws and symmetry*. Repr Aufl. Oxford u.a 1990. (=Clarendon paperbacks).
- Fraassen, Bas C. van: *The scientific image*. Oxford, New York 1980. (=Clarendon library of logic and philosophy).
- Görlitz, Axel: *Politische Steuerung*. Ein Studienbuch. Opladen 1995.
- Hargrove, Erwin G.: *The Missing Link*. The Study of the Implementation of Social Policy. 5. Aufl. Washington, DC 1985. (=An Urban Institute Paperback).
- Hempel, Carl Gustav: *Aspekte wissenschaftlicher Erklärung*. Berlin, New York 1977.
- Horn, Hans-Detlef: *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz*. Berlin 1989. (=Schriften zum öffentlichen Recht. 567.)
- Howlett, Michael und M. Ramesh: *Studying Public Policy*. Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto, New York, Oxford 1995.
- Jäger, Wolfgang (Hrsg.): *Regierungssystem der USA*. Lehr- und Handbuch. 2., unwesentlich veränd. Aufl. München [u.a.] 1998.
- Jones, Charles O.: *Introduction to the study of public policy*. 2. Aufl. North Scituate, Mass. 1977. (=The Duxbury Press series on public policy).
- Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. 2., überarb. Aufl. Opladen 2003. (=Politikwissenschaft. 1.)

- Kevenhörster, Paul: *Entscheidungen und Strukturen der Politik*. Opladen 1997. (=Politikwissenschaft. 1.)
- Kevenhörster, Paul: *Ergebnisse und Wirkungen der Politik*. Wiesbaden 2006. (=Politikwissenschaft. 2.)
- Kingdon, John W.: *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York 1984.
- Koob, Dirk: *Gesellschaftliche Steuerung*. Selbstorganisation und Netzwerke in der modernen Politikfeldanalyse. Marburg 1999. (=Wissenschaftliche Beiträge aus dem Tectum-Verlag, Reihe Politikwissenschaften. 9.)
- Langner, Peter: *Zero-base Budgeting und Sunset Legislation*. Instrumente zur Rückgewinnung öffentlicher Handlungsspielräume?. Baden-Baden 1983. (=Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. 80.)
- Lösche, Peter: *Länderbericht USA*. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur. 4., aktualisierte und neu bearb. Aufl. Bonn 2004. (=Schriftenreihe // Bundeszentrale für Politische Bildung. 401.)
- Luther, Martin, Johann Saubertus, Salomon Glass und Johann Michael Dilherr: *Biblia, das ist: Die gantze heilige Schrifft deß Alten und Neuen Testaments*. Anjetzt mit gantz neuen und schönen Kupfer-Bildnissen nebst dersenelben beygedruckten Lebens-Läufen Aufl. Nürnberg 1720.
- Machiavelli, Niccolò: *Gedanken über Politik und Staatsführung*. Übersetzt und herausgegeben von Rudolf Zorn. 3. Aufl. Stuttgart 1954. 3. Buch. Staatsführung.
- Maurer, Hartmut: *Staatsrecht I*. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. 4., überarb. und erg. Aufl. München 2005. (=Grundrisse des Rechts.)
- Metzler-Philosophie-Lexikon*. Begriff und Definitionen. 2., erweiterte und aktualisierte Auflage. Stuttgart, Weimar 1999.
- Mills, Charles Wright: *Kritik der soziologischen Denkweise*. Neuwied am Rhein, Berlin-Spandau 1963. (=Soziologische Texte. 8.)
- Naschold, Frieder und Jörg Bogumil: *Modernisierung des Staa-*

- tes. *New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2., vollst. aktualisierte und stark erw. Aufl. Opladen 2000. (=Grundwissen Politik. 22.)
- Niskanen, William A.: *Bureaucracy and representative government*. Chicago [u.a.] 1971.
- Parsons, D. Wayne: *Public policy*. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Aldershot, Brookfield 1995.
- Pelizzari, Alessandro: *Die Ökonomisierung des Politischen*. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste. Konstanz 2001. (=Raisons d'agir. 6.)
- Platon: *Der Staat*. (Politeia). Durchges., verb. u. bibliogr. erg. Ausg. 1982, [Nachdr.] Aufl. Stuttgart 2000. (=Universal-Bibliothek. 8205.)
- Prittitz, Volker von: *Politikanalyse*. Opladen 1994. (=Uni-Taschenbücher. 1707.)
- Scharpf, Fritz W.: *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Kronberg/Ts. 1975. (=Sozialwissenschaften. S 72.)
- Schedler, Kuno und Isabella Proeller: *New Public Management*. 3. vollst. überarb. Aufl. Bern [u.a.] 2006. (=UTB. 2132.)
- Schlichte, Klaus: *Einführung in die Arbeitstechniken der Politikwissenschaft*. Unveränderter Nachdruck der 2. Aufl. Wiesbaden 2006.
- Schmidt, Manfred G.: *Das politische System Deutschlands*. Institutionen, Willensbildung und Politikfelder. Bonn 2007. (=Schriftenreihe // Bundeszentrale für Politische Bildung. 600.)
- Schubert, Klaus und Martina Klein: *Das Politiklexikon*. 4., aktualisierte Aufl. Bonn 2006. (=Schriftenreihe // Bundeszentrale für Politische Bildung. 497.)
- Schubert, Klaus: *Politikfeldanalyse*. Eine Einführung. Opladen 1991. (=Grundwissen Politik. 6.)
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen: *Verwaltungsmodernisierung in Nordrhein-Westfalen*. Moderne Verwaltung - Konzepte und Meilensteine. 4. Aufl. Düsseldorf 2004.

- Sunset Advisory Commission: *Guide to the Texas Sunset Process*. Austin, TX 2006.
- Tocqueville, Alexis de: *Über die Demokratie in Amerika*. Nachdruck 2004. Aufl. Stuttgart 1985. (=Universal-Bibliothek. 8077.)
- Vico, Gian Battista: *De nostri temporis studiorum ratione*. Vom Wesen und Weg der geistigen Bildung; lateinisch-deutsche Ausgabe. Sonderausg., 3., unveränd. reprograf. Nachdr. der Ausg. Godesberg 1947. Darmstadt 1984.
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl. / besorgt von Johannes Winkelmann, Studienausg. Aufl. Tübingen 1972.
- Wegrich, Kai, Miriam Shergold, Christian van Stolk und Werner Jann: *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. Ein Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung.. Bertelsmann Stiftung 2005. (=Reihe: Agenda Moderne Regulierung).
- Windhoff-Héritier, Adrienne: *Policy-Analyse*. Eine Einführung. Frankfurt, New York 1987. (=Campus Studium. Band 570.)

7.2 Aufsätze in Büchern

- Bandelow, Nils C.: „Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung“. In: Maier, Matthias Leonhard et al. (Hrsg.). *Politik als Lernprozess? Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen 2003. S. 98-121.
- Beyme, Klaus von: „Policy Analysis und traditionelle Politikwissenschaft“. In: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.). *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1985. (=Wissenschaftliches Symposium der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Band 1) S. 7-29.
- Böhret, Carl: „Konsolidierung durch effektive Normsetzung: Gesetz auf Zeit und Gesetzestest“. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hrsg.). *Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik*. München 1985.

- (=Werkstattbericht, Gesellschaft für Programmforschung in der Öffentlichen Verwaltung e.V. Band 7) S. 139-169.
- Böhret, Carl: „Reform der Staatstätigkeit durch experimentelle Rechtsetzung“. In: Karpen, Ulrich, Ulrich Weber und Dietmar Willoweit (Hrsg.). *Rechtsforschung, Rechtspolitik und Unternehmertum - Gedächtnisschrift für Prof. Edgar Michael Wenz*. Berlin 1999. S. 465-478.
- Bürklin, Wilhelm und Christian Welzel: „Theoretische und methodische Grundlagen der Politikwissenschaft“. In: Mols, Manfred, Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hrsg.). *Politikwissenschaft - Eine Einführung*. 2., erweiterte Aufl. Paderborn [u.a.] 1996. (=UTB für Wissenschaft. Band 1789) S. 353-392.
- Cameron, James M.: „Ideology and Policy Termination: Restructuring California's Mental Health System“. In: May, Judith V. und Aaron B. Wildavsky (Hrsg.). *The Policy Cycle*. Beverly Hills, Calif.[u.a.] 1978. (=Sage Yearbooks in Politics and Public Policy. Band 5) S. 301-328.
- DeLeon, Peter: „A Theory of Policy Termination“. In: May, Judith V. und Aaron B. Wildavsky (Hrsg.). *The Policy Cycle*. Beverly Hills, Calif.[u.a.] 1978. (=Sage Yearbooks in Politics and Public Policy. Band 5) S. 279-300.
- Ernst, Tobias, Thorsten Hellmann und Jens U. Prager: „Strategien moderner Regulierung: Mehr als bloßer Bürokratieabbau“. In: Empter, Stefan, Frank Frick und Robert B. Vehrkamp (Hrsg.). *Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Gütersloh 2005. S. 203-216.
- Euchner, Walter: „Stoßseufzer eines traditionalistischen Policy-Analysis-Muffels“. In: Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.). *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1985. (=Wissenschaftliches Symposium der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Band 1) S. 132-137.
- Grin, John und Anne Loeber: „Theories of Policy Learning: Agency, Structure, and Change“. In: Fischer, Frank, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.). *Handbook of*

- Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods.* Boca Raton, FL [u.a.] 2007. (=Public Administration and Public Policy. Band 125) S. 201-219.
- Gunlicks, Arthur B.: „Die Grundzüge der einzelstaatlichen Regierungssysteme“. In: Jäger, Wolfgang (Hrsg.). *Regierungssystem der USA*. 2., unwesentlich veränd. München [u.a.] 1998. S. 460-484.
- Héritier, Adrienne: „Policy-Analyse“. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen 1993. (=Politische Vierteljahresschrift. Band Sonderheft 24) S. 9-36.
- Jann, Werner und Kai Wegrich: „Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle“. In: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien 2003. (=Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft). S. 71-104.
- Jann, Werner und Kai Wegrich: „Theories of the Policy Cycle“. In: Fischer, Frank, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL [u.a.] 2007. (=Public Administration and Public Policy. Band 125) S. 43-62.
- Kauther, Helmut und Jochen Zülka: „Bürokratie entsteht im Kopf - Strategien und Maßnahmen für einen Bürokratieabbau von unten“. In: Merk, Richard (Hrsg.). *Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland - Strategien und Modelle unter besonderer Berücksichtigung ausländischer Erfahrungen*. Bielefeld 2005. (=Fachbeitrag Wirtschaft). S. 75-122.
- Koven, Steven G.: „The Bureaucracy-Democracy Conundrum: A Contemporary Inquiry into the Labyrinth“. In: Farzmand, Ali (Hrsg.). *Handbook of Bureaucracy*. New York, NY [u.a.] 1994. (=Public administration and public policy. Band 55) S. 79-95.
- Lenk, Kurt: „Probleme der Demokratie“. In: Lieber, Hans-Joachim (Hrsg.). *Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart*. 2., durchgesehene Aufl. Bonn 1993. (=Schriftenreihe // Bundeszentrale für Politische Bil-

- dung, Studien zur Geschichte und Politik. Band 299) S. 933-989.
- Mayntz, Renate: „Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen“. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.). *Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung*. Opladen 1993. (=Politische Vierteljahresschrift. Band Sonderheft 24) S. 39-56.
- Ostrom, Elinor: „Institutional Rastion Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework“. In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.). *Theories of the policy process*. Boulder, Colo. [u.a.] 1999. (=Theoretical lenses on public policy. S. 35-71.
- Rethorn, Dietrich: „Sunset“-Gesetzgebung in den Vereinigten Staaten von Amerika“. In: Kindermann, Harald (Hrsg.). *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung 1982*. Berlin [u.a.] 1982. S. 316-330.
- Saretzki, Thomas: „The Policy Turn in German Political Science“. In: Fischer, Frank, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL [u.a.] 2007. (=Public Administration and Public Policy. Band 125) S. 587-602.
- Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow: „Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse“. In: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien 2003. (=Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft). S. 1-22.
- Schulze-Fielitz, Helmuth: „Zeitoffene Gesetzgebung“. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang und Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.). *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*. 1. Aufl. Baden-Baden 1994. (=Schriften zur Reform des Verwaltungsrechts. Band 2) S. 139-198.
- Sturm, Roland, Markus M. Müller und unter Mitarbeit von Ingo Schorlemmer: „Institutionelle und politische Voraussetzungen für erfolgreiche Regulierung in den Ländern“. In: Empter, Stefan, Frank Frick und Robert B. Vehrkamp (Hrsg.). *Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme*. Gütersloh 2005. S.

11-46.

- Thiery, Peter: „Moderne politische Theorie“. In: Mols, Manfred, Hans-Joachim Lauth und Christian Wagner (Hrsg.). *Politikwissenschaft - Eine Einführung*. 2., erweiterte Aufl. Paderborn [u.a.] 1996. (=UTB für Wissenschaft. Band 1789) S. 203-243.
- Varone, Frédéric, Benoît Rihoux und Axel Marx: „A New Method for Policy Evaluation?“. In: Rihoux, Benoît und Heike Grimm (Hrsg.). *Innovative comparative methods for policy analysis - beyond the quantitative-qualitative divide*. New York, NY 2006. S. 213-236.
- Wenz, Edgar Michael: „Die forschungsbegleitende Gesetzgebung“. In: Karpen, Ulrich, Ulrich Weber und Dietmar Willoweit (Hrsg.). *Rechtsforschung, Rechtspolitik und Unternehmertum - Gedächtnisschrift für Prof. Edgar Michael Wenz*. Berlin 1999. S. 113-148.
- Wollmann, Helmut: „Kontrolle in Politik und Verwaltung. Evaluation, Controlling und Wissensnutzung“. In: Schubert, Klaus und Nils C. Bandelow. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München, Wien 2003. S. 310-338.

7.3 Aufsätze in Zeitungen und Zeitschriften

- „Angesagt ist das Bohren dickster, nicht nur dicker Bretter“. In: *Ludwigsburger Kreizeitung*. 12.5.2006.
- „Bürokratie“. *Wirtschaftswoche* 47/2006. S. 28-37.
- „CDU will Verfallsdatum für Gesetze“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 30.7.2004. S. 4.
- „Der Normenkontrollrat wartet auf die schweren Fälle“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 40/2007. 16.02.2007. S. 13.
- „Ein Rat wider die Bürokratie“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 214/2006. 14.09.2006. S. 10.
- „Land will Gesetze mit Verfallsdatum“. In: *Süddeutsche Zeitung. NRW-Ausgabe*. 13.03.2007. S. 37.
- „Normenkontrollrat konstituiert“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 219/2006. 20.09.2006. S. 4.

- Althaus, Dieter: „Unausweichliche Reformen sichern die Handlungsfähigkeit“. In: *Innovative Verwaltung* 11/2004. S. 11-13.
- Barbier, Hans D.: „Zur Ordnung. Im Meer der Kosten“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 227/2006. 29.09.2006. S. 13.
- Beck, Kurt: „Über optimierte Strukturen die Abläufe und Prozesse verbessern“. In: *Innovative Verwaltung* 12/2005. S. 11-14.
- Becker, Curt: „Normen und staatliche Aufgaben auf das Notwendigste reduzieren“. In: *Innovative Verwaltung* 12/2004. S. 11-13.
- Behn, Robert D.: „How to Terminate a Public Policy. A Dozen Hints for the Would-be Terminator“. In: *Policy Analysis* 4/1978. S. 393-413.
- Behn, Robert D.: „Policy Analysis and Policy Politics“. In: *Policy Analysis* 7:2/1981. S. 199-226.
- Behn, Robert D.: „The False Dawn of Sunset Laws“. In: *Public Interest* 49/1977. S. 103-118.
- Benda, Ernst: „Gesetze mit Verfallsdatum?“. In: *NJW* 35/1996. S. 2282-2284.
- Böhmer, Wolfgang: „Mit den Kommunen und weniger Bürokratie zu einer starken Region“. In: *Innovative Verwaltung* 10/2003. S. 11-14.
- Carstensen, Peter Harry: „Größere Handlungsspielräume auf Landesebene schaffen“. In: *Innovative Verwaltung* 9/2006. S. 11-13.
- Curry, Landon: „Politics of Sunset Review in Texas“. In: *Public Administration Review* 1/1990. S. 58-63.
- Daniels, Mark R.: „Symposium: Public Policy and Organization Termination“. In: *International Journal of Public Administration* 20/1997. S. 2043-2066.
- DeLeon, Peter: „Afterward: The Once and Future State of Policy Termination“. In: *International Journal of Public Administration* 20/1997. S. 2195-2212.
- DeLeon, Peter: „Public Policy Termination: An End and a Beginning“. In: *Policy Analysis* 4/1978. S. 369-392.
- Dickertmann, Dietrich: „Zero-Base Budgeting und Sunset Legis-

- lation“. In: *WiST Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 21. Jahrgang, Heft 4/1992. S. 185-188.
- Edinger, Florian: „Die Legislativen im Regierungssystem der US-amerikanischen Einzelstaaten“. In: *ZParl* 27. Jg. Heft 2/1996. S. 283-297.
- Frick, Frank und Dieter Schubmann-Wagner: „Das Standardkosten-Modell - Entwicklungen und Projekte“. In: *Innovative Verwaltung* 9/2006. S. 14-16.
- Frick, Frank, Henrik Brinkmann und Tobias Ernst: „Das Standard-Kosten-Modell“. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 1/2006. S. 28-43.
- Frigelj, Kristian: „Steinbrück sagt Bürokratie Kampf an“. In: *Süddeutsche Zeitung. NRW-Ausgabe*. 13.03.2003. S. 38.
- Göbel, Heike: „Bürokratie gegen Bürokratie“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 124/2006. 30.05.2006. S. 11.
- Grimm, Christoph und Lars Brocker: „Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung“. In: *Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG)* 1/1999. S. 58-67.
- Hahlen, Johann: „Bessere Rechtsetzung - eine Aufgabe für Deutschland und Europa“. In: *Innovative Verwaltung* 1-2/2007. S. 13-15.
- Hartman, Robert W.: „Next Steps in Budget Reform: Zero-Base Review and the Budgetary Process“. In: *Policy Analysis* 3:3/1976. S. 387-394.
- Heitmann, Steffen: „Recht muß doch Recht bleiben" - Zur Befristung von Gesetzen“. In: *NJW* 22/1997. S. 1488-1489.
- Huber, Erwin: „Überflüssige Regelungen sind zur Wachstumsbremse geworden“. In: *Innovative Verwaltung* 11/2005. S. 11-14.
- Karpen, Ulrich: „Wachhund“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 158/2006. 11.07.2006. S. 7.
- Katzenbach, Edward L.: „The horse cavalry in the twentieth century“. In: *Public Policy* 8/1958. S. 120-149.
- Kearney, Richard C.: „Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience“. In: *Public Administration Review* 1/1990. S. 49-57.
- Koch, Roland: „Der Verwaltung ein grundlegend neues Selbst-

- verständnis geben“. In: *Innovative Verwaltung* 12/2006. S. 12-15.
- Koch, Roland: „Gesetze nur noch auf Zeit“. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 12.12.1995. S. 14.
- Kühnhardt, Ludger: „Deutschland EU-Ratspräsidentschaft und die AGENDA 2000“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B1-2/1999. S. 3-11.
- Lasswell, Harold D.: „The Policy Orientation“. In: Lerner, Daniel und Harold D. Lasswell (Hrsg.). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford 1951. S. 3-15.
- Mackenroth, Geert W.: „Die Vollkasko-Mentalität bei Normen und Gesetzen muss weg“. In: *Innovative Verwaltung* 6/2005. S. 11-13.
- McKinley, Vern: „Sunrises without Sunsets“. In: *Regulation* 4/1995.
- Milbradt, Georg: „Den Standort für Investitionen interessant halten“. In: *Innovative Verwaltung* 7-8/2003. S. 11-14.
- Müller, Peter: „Ein attraktiver Standort hat wenig bürokratische Hürden“. In: *Innovative Verwaltung* 7-8/2006. S. 12-15.
- Nakamura, Robert T.: „The Textbook Policy Process and Implementation Research“. In: *Policy Studies Review* 7/1987. S. 142-154.
- Palmen, Manfred: „Veränderungsprozesse gelingen mit klaren Strukturen“. In: *Innovative Verwaltung* 11/2006. S. 10-13.
- Platzeck, Matthias: „Die Verwaltung der Verwaltung muss erheblich reduziert werden“. In: *Innovative Verwaltung* 6/2003. S. 11-14.
- Price, Dan R.: „Sunset Legislation in the United States“. In: *Baylor Law Review* 3/1978. S. 401-462.
- Ringstorff, Harald: „Beste Entwicklungschancen mit der modernsten Verwaltung“. In: *Innovative Verwaltung* 5/2003. S. 11-14.
- Staatkanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.): „Gesetzesfolgenabschätzung am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes“. In: *voran. Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz* 5/1997.

- Vogel, Bernhard: „Weniger staatliche Bürokratie und mehr Eigenverantwortlichkeit“. In: *Innovative Verwaltung* 4/2003. S. 10-12.
- Werner Jann und Wegrich, Kai: „Gefangen im »Eisernen Dreieck«„. In: *Die ZEIT*. 17.11.2005.
- Zimmermann, Peter: „Reform der Staatstätigkeit durch generelle Befristung von Gesetzen - Aspekte einer Problembewältigung mit verfassungswidrigen Mitteln“. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 22/2003. S. 940-946.

7.4 Elektronische Medien und Sonstiges

- Bandelow, Nils C. und Katrin Toens: „Deliberation und Rationalität in transnationalesn Anpassungsprozessen – Herdenbildung als Policy-orientiertes Lernen?“. DVPW. <http://www.dvpw.de/fileadmin/docs/2006Policy.pdf> (26.02.2007)
- Bremen online: *Politik + Verwaltung: Bürokratieabbau in Bremen*. <http://www.bremen.de/sixcms/detail.php?id=2623150>. (07.03.2007).
- Bundesministerium der Justiz: Gesetz zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrats. <http://bundesrecht.juris.de/nkrq/index.html> (12.03.2007)
- Bundesministerium des Innern (Hrsg.): *Leitfaden - Folgenabschätzung in der Europäischen Union*. Berlin 2006. http://www.staat-modern.de/Anlage/original_1049881/Leitfaden-zur-Folgenabschaetzung-in-der-EU.pdf (08.02.2007)
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg: *Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 18/2498*. 18. Wahlperiode. 28.06.2005. Hamburg 2006. http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/moderne-stadt/verwaltungsmoedernisierung/buergerbeteiligung/dateien/drs_2498__pdf,property=source.pdf (07.03.2007)
- Carstensen, Peter Harry: *Gemeinsam können wir diese schwierige Aufgabe meistern*. Rede von Ministerpräsident Pe-

- ter Harry Carstensen am 10. Januar 2007 in Kiel zu den Plänen der Landesregierung für die Verwaltungsstruktur- und Funktionalreform vor Vertretern der Kreise, Städte und kommunalen Spitzenverbände. Kiel 2007. http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Aktueller_20Bestand/StK/Rede/2007/070110_rede_mp_verwaltungsstrukturereform.html. (11.03.2007).
- Finanzbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg: *Die Verwaltungsreform in Hamburg*. Stand: 14.2.2007. 2007. <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/finanzbehoerde/moderne-stadt/verwaltungsmmodernisierung/ordnungskriterien/start.html>. (07.03.2007).
- Finanzministerium Baden-Württemberg: *Schlank, stark, bürgernah: Unsere Verwaltung für das 21. Jahrhundert*. Thesenpapier zur Verwaltungsreform. o.J. http://www.baden-wuerttemberg.de/fm/1899/thesenpapier_zur_verwaltungsreform_17112003.pdf (10.03.2007)
- Hessische Staatskanzlei: *Befristung von Rechtsvorschriften*. Brief an den Verfasser. Wiesbaden 1999.
- Hessische Staatskanzlei: *Reformkurs Hessen*. Wiesbaden 2005. http://www.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/zentral/zentral_Internet/med/c58/c5819224-c241-b01c-5ec3-f144e9169fcc,22222222-2222-2222-2222-222222222222,true.pdf (10.03.2007)
- Huber, Erwin: *Regierungserklärung - "Deregulierung und Entbürokratisierung in Bayern - Vorfahrt für Unternehmergeist und Arbeitsplätze"*. 08.07.2003. http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklaerungen/RegErklaerung_030708.html (12.02.2007)
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): *Die Verwaltungsreform in Mecklenburg-Vorpommern*. Die Weichen sind gestellt. Schwerin 2006. http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/_files/_content/Broschuere_06_final.pdf. (27.2.2007).
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): *Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung*. Schwerin 2003. http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/_fil

- es/_content/vr_bro63.pdf. (27.2.2007).
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern: *Deregulierung..*
<http://www.mv-regierung.de/im/verwaltungsreform/cms.php?ID=74&language=DE>. (10.03.2007).
- Innenministerium NRW: *Befristung von Gesetzen*. <http://www.im.nrw.de/vm/14.htm#>. (08.03.2007).
- Landesbeauftragter für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau (Ombudsmann) in Baden-Württemberg: *Erfolgreiche Beispiele zum Bürokratieabbau, zur Deregulierung und zum Aufgabenabbau*. 2006. http://www.baden-wuerttemberg.de/fm/1899/2006-06-20_Erfolge_Entb%FCrokrtisierung.pdf. (28.2.2007).
- Landesportal Baden-Württemberg: *Landesbeauftragter für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau (Ombudsmann)*. http://www.baden-wuerttemberg.de/de/Landesbeauftragter_fuer_Buerokratieabbau_Deregulierung_und_Aufgabenabbau_Ombudsmann/85679.html. (28.2.2007).
- Landesregierung Schleswig-Holstein: *Abschlussbericht der Projektgruppe Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung im Finanzministerium Schleswig-Holstein*. 2006. http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Archivordner/FM/Pressemitteilung/PDF/2006/060208_fm_Abschlussbericht_20_Verwaltungsmodernisierung__mit__Anlagen,pro_perty=pdf.pdf (10.04.2006)
- Nebraska State Government. http://www.capitol.org/state_gov/home_govt.html (24.2.2007)
- Niedersächsische Staatskanzlei: *Wir regeln nur noch, was nötig ist, nicht was möglich ist*. 2007. http://www.stk.niedersachsen.de/master/C26869794_N26864188_L20_D0_I484. (10.03.2007).
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport: *Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen*. Zwischenbilanz der Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung. (Auch Drucksache 15/2852 der Landesregierung). 2006. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C23741395_L20.pdf (10.03.2007).

- Scherf, Henning: *Regierungserklärung 2003-2007*. 9. Juli 2003. Bremen 2003. http://www.rathaus-bremen.de/de/Kap5/RegErkl_16_LegPer.pdf. (07.03.2007).
- Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technik und Frauen Berlin: *Entbürokratisierungsmaßnahmen für die Wirtschaft..* <http://www.berlin.de/sen/wirtschaft/politik/buerokratieabbau.html>. (07.03.2007).
- SPD Sachsen-Anhalt: *SPD legt Sofortprogramm vor: Arbeit, Bildung, Familien fördern*. 2006. http://www.spd-sachsen-anhalt.de/index.php?option=com_content&task=view&id=327&Itemid=1. (11.3.2007).
- Staatskanzlei Brandenburg: *Freiräume schaffen - Initiative fördern*. Strategiepapier der Leitstelle Bürokratieabbau Staatskanzlei Brandenburg - Kurzfassung - Stand: 29. November 2005. http://www.stk.brandenburg.de/media/lbm1.a.3682.de/str_papier.pdf (07.03.2007).
- Staatskanzlei des Landes Sachsen-Anhalt: *Kabinett verabschiedet Gesetzesentwurf zur Vereinfachung von Landesrecht und Verwaltungshandeln*. Pressemitteilung 407/04 vom 5.10.2004. 2004. http://www.asp.sachsen-anhalt.de/presseapp/data/stk/2004/407_2004.htm. (28.2.2007).
- Staatskanzlei Niedersachsen: *Deregulierungsoffensive der Niedersächsischen Landesregierung - Statusbericht und Ausblick*. Stand: Januar 2004. 2004. http://cdl.niedersachsen.de/blob/images/C3006041_L20.pdf. (10.04.2006).
- Staatskanzlei Saarland (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung. Zwischenbericht Dezember 2000*. Langfassung <http://www.staatskanzlei.saarland.de/medien/inhalt/Bericht04.pdf> (08.01.2006).
- Staatskanzlei Saarland: *Kurzbericht zur Modernisierung der saarländischen Landesverwaltung*. Stand: 27. März 2006. Saarbrücken 2006. http://www.saarland.de/dokumente/thema_moderne_verwaltung/Bericht_zur_Modernisierung_2005_2006.pdf (07.03.2007).
- Staatskanzlei Schleswig-Holstein: *Ministerpräsident Peter Harry Carstensen: Modernisierung der Landesverwaltung jetzt zügig voranbringen*. Pressemitteilung vom 24.01.2006.

Kiel 2006. http://landesregierung.schleswig-holstein.de/coremedia/generator/Archivordner/StK/Pressemitteilungen/2006/060124__stk__b_C3_BCrokratie__1.html. (11.03.2007).

Statistisches Bundesamt: Karte der Bundesrepublik Deutschland / Bundesländer / Kreise. <http://www.destatis.de> (01.03.2007)

Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein: *Statistisches Jahrbuch Schleswig-Holstein 2005/2006*. Hamburg 2006. http://www.statistik-nord.de/fileadmin/download/jahrbuch_sh05/JB2005_SH.pdf. (7.03.2007).



Warum fällt es der Politik so schwer, unnötige Gesetze und Verordnungen einfach zu beenden?

Wieso scheint Bürokratie immer weiter zuzunehmen, obwohl Politiker seit Jahren den Bürokratieabbau vorantreiben, eine schlanke Verwaltung einführen und effektive Normenkontrollen durchsetzen wollen?

Der Autor zählt in dieser Analyse eine Vielzahl von Hinderungsgründen auf, die Gegner einer Beendigung zu Feld führen; sei es, um in der eigenen Behörde kein Personal abbauen zu müssen, den Etat für das Folgejahr ohne Konsequenzen fortschreiben zu können oder weil das eigene Netzwerk eine gescheiterte Idee immer noch für brillant hält.

Jörg Steinhaus

geboren 1972 in Bonn, studierte Politikwissenschaft, Soziologie und Philosophie an den Universitäten Münster und Granada. Er lebt verheiratet und mit zwei Kindern in Münster.



ISBN: 978-3-8370-7076-7



9 783837 070767 € 16,80 [D]

www.bürokratieabbau.net