

Bürokratieabbau – zwischen Notwendigkeit und Ideologie

Ein Interview mit Wolfgang Reimer*

Seit Jahrzehnten wird die Forderung erhoben, »überbordende Bürokratie« zugunsten der Wirtschaft, der Unternehmen, der Bürger abzubauen, und ebenso alt sind die daraufhin gegebenen Versprechungen, dies nun wirklich anzupacken. Die Erfahrung lehrt – gerade im Bereich von Landwirtschaft und Regionalentwicklung – das Gegenteil: Bürokratie, Vorschriften, Dokumentationspflichten nehmen weiter zu. Warum ist das so? Ist »Bürokratieabbau« nur ein leeres Versprechen, mit dem kurzfristig politisch gepunktet werden kann? Welche Ansätze gibt es, Bürokratie einzudämmen und was müssen wir dafür in Kauf nehmen? Wir haben darüber mit Wolfgang Reimer ein Gespräch geführt. Der Agraringenieur hat lange Jahre verantwortlich in der Verwaltung gearbeitet, zuerst im Bundeslandwirtschaftsministerium, dann als Amtschef im Landwirtschaftsministerium in Baden-Württemberg und zuletzt als Chef des Regierungspräsidiums Stuttgart. Ein Gespräch über Notwendigkeit und rechtes Maß von Bürokratie.

Bevor wir auf die Notwendigkeit und Möglichkeiten eingehen, Bürokratie »abzubauen«, sollten wir zunächst klären, was »Bürokratie« überhaupt ist.

Reimer: Ja was ist Bürokratie? Das Wort selbst stammt ja aus dem Französischen und bedeutet auf Deutsch übersetzt »Herrschaft der Verwaltung«. Und damit sind wir schon bei Max Weber, einem der Klassiker der Soziologie, und seiner Aussage, dass im Alltag die politische Herrschaft oder Macht primär Verwaltung sei. Weber hat aber auch zugleich diese regelgebundene Verwaltung als eine der ganz großen Errungenschaften verteidigt, da sie im Großen und Ganzen, bis auf wenige, politisch motivierte Interventionen, Bürgerinnen und Bürger gleich und objektiv behandelt. Eine regelgebundene Verwaltung ist automatisch bürokratisch.

Heute stellen wir fest, dass Bürokratie in allen Lebensbereichen auftaucht, auch unabhängig vom Staat. Sie spielt eine wichtige Rolle in der Wirtschaft, in Verbänden, Vereinigungen und in fast allen größeren Organisationen, sei es, weil es bestimmte Vorschriften gibt im steuerlichen, finanziellen oder sonstigen Bereich, sei es aber auch, weil man einfach eine größere Organisation nach bestimmten Regeln führen muss. Bürokratie ist inzwischen ein allgemeines Phänomen.

Wenn Bürokratie nicht allein in staatlichen Verwaltungen zur Durchsetzung der »Herrschaft« oder der gültigen Rechtslage erscheint, sondern auch in Organisationen – was ist die Ursache dafür?

Reimer: Triebkraft für die Entstehung von Bürokratie – das hat man ja schon lange diagnostiziert, ich nenne hier nur mal die Arbeiten des Systemtheoretikers Niklas Luhmann – liegt in der Differenzierung der Funktionsbereiche unserer modernen Gesellschaften. Mit diesen komplexen Subsystemen, sei es Justiz, Gesundheitswesen, Wirtschaft oder Kultur, entwickeln sich jeweils eigene Spielregeln. Schon diese Regeln erfordern Bürokratie, aber noch mehr Bürokratie ist notwendig, damit diese Teile wieder zusammenpassen und zusammenarbeiten können. Das Problem ist doch, dass das eine Subsystem das andere gar nicht mehr versteht. Gesetzgebung und Justiz leben in ihrem System, haben ihre eigene Sprache und treiben die Verrechtlichung voran. Dann hat die Wirtschaft ihre eigene Marktlogik und muss sich z. B. auch mit den Sozialsystemen, dem Arbeitsschutz, Umweltschutz etc. abgleichen. Diese ganzen unterschiedlichen Interessen und Ansprüche musst du ja zusammenkriegen. Kurzum: Bürokratie ist ein Grundtatbestand der modernen Gesellschaft und in der Folge ihrer Ausdifferenzierung, einem Naturgesetz gleichend, mitgewachsen. Das ist Fakt und das kann nicht zurückgedreht werden.

* Das Gespräch führte Andrea Fink-Keßler.

Ist damit eine grundsätzliche Notwendigkeit von Bürokratie gegeben?

Reimer: Ja! Bürokratie ist Ausdruck der Verrechtlichung der Gesellschaft und des gesellschaftlichen Zusammenlebens und Wirtschaftens. Die Straßenverkehrsordnungen etwa sind ja seit der Zeit der Pferdekutschen auch mächtig angewachsen. Dass es nun immer mehr wird mit der Bürokratie, hat verschiedene Ursachen, z. B. die zunehmende Angst vor Verantwortung, die wiederum mit möglichen Haftungsansprüchen zusammenhängt. Deshalb wird immer mehr normiert. Die Ingenieure toben sich bei den DIN-Normen aus, beim Brandschutz, bei allgemeinen Sicherheitsvorkehrungen etc. Das Zwiespältige ist aber, dass das ja eigentlich alles getragen ist von guten, sinnvollen Absichten. Wer will schon gegen Brandschutz sein? Oder wer ist gegen Arbeitsschutz? Es ist eine historische Errungenschaft, dass Menschen in ihrem Arbeitsprozess geschützt werden. Und dazu brauche ich Regeln. Die Verrechtlichung kommt in der Regel aus guten Absichten und klärt, was kann ich einklagen, was nicht. Und schon haben wir umfangreiche Bürokratie entstehen lassen.

Brandschutz etc. – das sind ja erst einmal Vorschriften. Ist das schon Bürokratie?

Reimer: Die folgt daraus. Praktisches Beispiel: Da hat es vor vielen Jahren auf dem Düsseldorfer Flughafen gebrannt und entsprechend groß war anschließend die Auseinandersetzung über die Haftung. Das hat dazu geführt, dass der Brandschutz ausgebaut, konkretisiert wurde. Andersherum gesagt, haben sich nicht nur die Bauvorschriften verschärft, sondern auch die Anforderungen an Dokumentation und Haftung. Das wiederum kostet viel Geld. Wenn wir über Bürokratieabbau sprechen, müssen wir diese Zwiespältigkeit sehen: Schutzmaßnahmen sind sinnvoll und wurden historisch gesehen auch erkämpft. Auf der anderen Seite muss überlegt werden, wann diese in Überregulierung und zu hohe Kostenbelastung umschlagen. Je nach Interessenlage werden diese zwei Seiten unterschiedlich wahrgenommen. Nehmen wir z. B. den Arbeitsschutz. Was Arbeiter und Angestellte als notwendigen Schutz ansehen, kann für Unternehmer zur Kostenbelastung werden und auch als »übertrieben« betrachtet werden, weil »noch nie was passiert ist«.

So gesehen reagiert der Staat mit Vorschriften auf Notwendigkeiten, z. B. Schutzmaßnahmen, und es wird von den Betroffenen nur unterschiedlich wahrgenommen.

Oder ist auch was dran am »Zuviel« Bürokratie?

Reimer: Das Dilemma ist, dass wir immer mehr Arbeitskräfte benötigen, die nicht produktiv sind, sondern nur noch im Controlling, in der Dokumentation und eben im Abarbeiten dieser Vorschriften beschäf-

tigt sind. Und dies betrifft alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche. Der US-Autor David Graeber hat das mal als Zunahme der »bull shit jobs« beklagt.

Darüber klagen ja auch die Landwirte – dass sie inzwischen mehr im Büro sitzen als auf dem Traktor oder im Stall sein können. Ist die Landwirtschaft besonders betroffen von dem Mehr an Vorschriften, Dokumentation und Controlling als andere Wirtschaftsbereiche oder klagen die Landwirte nur lauter?

Reimer: Nun, die Landwirtschaft arbeitet mit der lebendigen Natur und mit Tieren mit Folgewirkungen für die öffentlichen Güter. Da ist die Sensibilität der Gesellschaft besonders groß. Im Agrarbereich kommt noch ein neuer Aspekt hinzu. Neu ist, dass der Staat versucht, durch Regulierungen und Bürokratie Interessengegensätze auszugleichen oder gar zu versöhnen. Dazu folgendes Beispiel: In Bayern und Baden-Württemberg drohten der Landwirtschaft Volksbegehren, die von den Naturschutzverbänden initiiert wurden. Ziel war es, deutlich mehr Naturschutz in der Fläche durchzusetzen, weil man gesehen hat, dass wir zwar schöne Gesetze und Verordnungen haben, aber die Roten Listen immer länger werden und viele Biotope verschwinden. Daraus ist das Ziel entstanden, auf deutlich mehr Fläche mehr Schutz durchzusetzen. Diesen Widerspruch zwischen den Flächenansprüchen des Naturschutzes und den Flächenansprüchen einer unter Marktbedingungen produzierenden Landwirtschaft muss der Staat nun in Einklang bringen. Sowohl in Bayern als auch in Baden-Württemberg wurde daher versucht, diesen Widerspruch zu moderieren. Ein Volksentscheid sollte vermieden werden, weil dieser wahrscheinlich zugunsten des Naturschutzes ausgegangen und die Fronten weiter verhärtet hätte. Resümee war in beiden Bundesländern eine ganze Reihe von Modellversuchen und kleinteiligen Maßnahmen, um auf diese Weise dem Naturschutz zu seinem Recht zu verhelfen, ohne die Landwirtschaft zu sehr zu belasten. In den Modellprojekten, die beispielhaft versuchen, den Pflanzenschutz um 20 bis 30 Prozent zu reduzieren, da muss natürlich aufgeschrieben, beobachtet und dokumentiert werden. Doch genau an dieser Stelle entsteht dann wahnsinnig viel Bürokratie und Aufwand: stärkere Dokumentation von Pflanzenschutz, von Düngemiteleinsatz, von Pflegeschritten, Bearbeitungszeitpunkten und so weiter und so fort. Eigentlich will der Staat der Landwirtschaft helfen, indem er auf diese Weise diesen so tiefgreifenden Konflikt abmoderiert. Aber nur ein Teil der Landwirte sieht das so.

Das erscheint doch sehr aufwendig für alle. Gäbe es andere Wege, um beispielsweise die Aufwendungen an Pflanzenschutzmitteln zu reduzieren?

Reimer: Bei den Sonderkulturen ist die Reduktion schwierig. Allerdings sind das nur kleine Flächenanteile. Der größte Teil der Pflanzenschutzmittel wird in den Massenkulturen Getreide, Raps usw. eingesetzt und hier wäre eine Reduktion möglich. Davon sind die staatliche Officialberatung, Landwirtschaftskammern und die Landesanstalten überzeugt und verweisen auf viele Beispiele. Leider wurde der integrierte Pflanzenschutz nie wirklich umgesetzt. Man bräuchte eine Doppelstrategie aus Verteuerung der Pflanzenschutzmittel in Verbindung mit intensiver Beratung und Honorierung des integrierten Ansatzes. Wobei letzteres auch wieder Bürokratie hervorrufen würde.

Im Agrarbereich wird gerne auf die EU verwiesen als Verantwortliche für ein Zuviel an Bürokratie. Zu Recht?

Reimer: Es ist zwiespältig. Einerseits lässt die EU den Nationalstaaten viel mehr Spielräume als bekannt, z. B. in der Schlachthygiene, die dann (in dem Fall: aus Angst vor eventuellen Hygieneproblemen) von den Nationalstaaten nicht beansprucht oder zu kleinteilig ausgelegt werden. Andererseits will die Arbeitsebene der Kommission die Direktzahlungen und die Zweite Säule nach wissenschaftlichen Kriterien lenken und bei der Förderung Mitnahmeeffekte verhindern und vor dem Rechnungshof mit weißer Weste dastehen. Und so versucht man, auch noch das letzte Detail zu regeln.

In diesem Hin und Her sind Bauern- und Umweltverbände stark beteiligt. Hat das auch Auswirkungen auf das Anwachsen von Bürokratie?

Reimer: Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass vor allem die Agrarverbände, aber auch manchmal die Umweltverbände mit ihrem Beharrungsvermögen bzw. ihrem Widerstand gegen Veränderungen ein Mehr an Bürokratie hervorrufen.

Ein Paradebeispiel sind die Direktzahlungen der GAP (Gemeinsame Agrarpolitik). Das begann 1992 mit der ersten Agrarreform, dem Abbau der Preis- und Marktinterventionen und der Einführung der Direktzahlungen, die als temporärer Ausgleich gedacht waren. Diese Direktzahlungen waren erst produktbezogen, nun sind sie flächenbezogen. Die EU-Kommission wollte diese Direktzahlungen dann schrittweise in die Zweite Säule überführen, also dorthin schieben, wo gesellschaftliche Leistungen der Landwirtschaft prämiert werden. Das jedoch zu verhindern – darin waren sich alle Bauernverbände in der EU einig und mit ihnen die konservativen Politiker aller Mitgliedstaaten. Um die Zahlungen weiterhin zu rechtfertigen, hat die Kommission daher begonnen, die umweltbezogenen Kriterien aus der Zweiten Säule nun auch zunehmend an die Zahlungen der Ersten Säule zu koppeln. Das begann mit dem »Greening« und »Cross Compliance«, jetzt haben wir die »Ökoregulation«

und die »Konditionalität (GLÖZ)«. Das wird so weitergehen. So tickt der Apparat, wenn er sagt, wir müssen diese öffentlichen Gelder rechtfertigen. Die Landwirtschaft und ihre Verbände haben sich also keinen Gefallen getan. Die Basisprämie, die mehr oder weniger leistungslos vergeben wird, liegt ja nur noch bei rund 140 Euro pro Hektar. Hätte man der Modulation bzw. der Übertragung von Geldern in die Zweite Säule früher zugestimmt (statt es unter allen Umständen verhindern zu wollen), hätte man jetzt auch mindestens 150 Euro in der Ersten Säule – aber ohne die Bürokratie. Also hat man sich selbst das Ei »Bürokratie« ins Nest gelegt, ohne dass man es natürlich wollte. Aber es war absehbar, dass die Kommission zunehmend Bedingungen für die Geldvergabe machen muss, weil sie es anders gar nicht rechtfertigen kann.

Die Umweltverbände haben ihrerseits zu dieser Situation beigetragen, denn sie waren frustriert, dass so wenig Mittel aus der Ersten in die Zweite Säule rübergeschoben wurden. Dann haben sie die Koppelung von Umweltbedingungen an die Mittelvergabe der Ersten Säule gefordert. Mehr Bürokratie wollte keiner absichtlich, aber das Ganze hat dann eben zu mehr Bürokratie geführt.

Kann es sein, dass in der öffentlichen Auseinandersetzung Bürokratieabbau gefordert wird, aber nicht die Bürokratie selbst gemeint ist, sondern die Inhalte der Regelungen aufgehoben werden sollen?

Reimer: Ja! Das haben wir jetzt auf der europäischen Ebene gesehen, als auf Druck der Bauernverbände und der Bauernproteste der *Green Deal* bzw. Teile davon (die Pflanzenschutzrichtlinie) zurückgenommen worden sind. Allerdings war dieser Entwurf der Kommission auch überzogen und tatsächlich so nicht umsetzbar, sodass der Zorn der Branche unnötigerweise geschürt wurde.

Aktuell ist einfach die Gesamtheit der Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten und Vorschriften zu viel. Auch wenn man im Einzelfall viele dieser Vorgaben nachvollziehen kann, in der Gesamtheit ist es zu viel und war sicherlich mit ein Auslöser für die Bauernproteste.

Gibt es auch soziale Unterschiede in der Wahrnehmung, was zu viel ist und was nicht?

Reimer: Sicherlich. Ein großer Betrieb kann eine Arbeitskraft einstellen, die das alles für ihn abarbeitet. Das kann der normale Familienbetrieb, der sich auf die Betriebsentwicklung konzentriert, nicht. Er kann allenfalls für bestimmte Aufgaben Dienstleister beauftragen. Insgesamt ist dieser ganze Overhead trotz Digitalisierung einfach nicht mehr zu schaffen. Er frisst die verbleibende Freizeit und Lebensqualität der Familie!

Wo wären konkret andere, einfachere Wege möglich, die nicht das Geld der einen und die Freizeit der anderen auffressen?

Reimer: Die Kunst ist, wie bei allen politischen Entscheidungen und nicht nur da, die Mitte und die Verhältnismäßigkeit zu finden. Was kann man wem zumuten? Ein gutes Beispiel ist die Düngeverordnung.

Wir müssen bei der Düngeverordnung stärker verursacherbezogen vorgehen und andere Betriebe entlasten. Die Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (acatech) hat 2023 zusammen mit Agrarwissenschaftlern und Vertretern der Agrarverbände einen Vorschlag zur »Nachhaltigen Stickstoffnutzung in der Agrarwirtschaft« vorgelegt. Danach fallen im Mittel jährlich 92 Kilogramm überschüssiger Stickstoff auf jedem Hektar landwirtschaftlicher Fläche an. Acatech schlägt vor, die auf der Grundlage der Stoffstrombilanzen ermittelten Stickstoffsaldenüberschüsse zu besteuern. Gleichzeitig könnte man viele Betriebe, die nur geringe oder keine Saldenüberschüsse aufweisen, deutlich entlasten. Es wäre relativ einfach, alle Betriebe, die unter 1,3 oder 1,5 Großvieheinheiten pro Hektar halten und nicht zu viel Mineraldünger zu kaufen und somit nur geringe Saldenüberschüsse haben, von vielen kleinteiligen Vorschriften zu befreien. Natürlich darf eine Manipulation der Stoffstrombilanz nicht als Kavaliersdelikt behandelt werden.

Werden die Gesetze und Vorschriften nicht auf ihre soziale Wirkung hin vorab untersucht?

Reimer: Eine Differenzierung nach »groß« und »klein« oder anderen sozialen Kriterien gibt es nicht. Aber es gibt seit 2006 einen Normenkontrollrat, und die Bundesländer haben ähnliche Einrichtungen, um Ge-

setzesvorhaben auf ihre Notwendigkeit und auf ihre Wirkung bezüglich Bürokratie hin zu beurteilen. Da ist aber nicht viel rausgekommen.

Was würde wirklich helfen?

Reimer: Wir müssen an die Grundlagen gehen. Die Grundentscheidung ist: Was muss tatsächlich durch Gesetze und Verordnungen geregelt werden, was kann auch durch verursacherbezogene Lenkungsabgaben geregelt werden? Wie detailliert müssen Regelungen sein? Wird mehr Eigenverantwortung akzeptiert? Muss in allen Situationen der beste Brandschutz, die strengste Sicherheitsvorschrift, der höchste Hygienestandard gelten? Wo und wie kann ich Kontrollen auf Bereiche des »moral hazard« konzentrieren, also auf die Bereiche, wo sich Betrug wirtschaftlich richtig lohnt? Es ist geradezu grotesk, welche Summen und Tatbestände bei der Abrechnung von Förderanträgen moniert werden, während der Staat bei Cum ex und cum cum auf über 20 Milliarden Euro zu Unrecht an die Banken gezahlter Steuerrückerstattungen verzichtet.

Mehr Eigenverantwortung, Abstriche vom Sicherheitsniveau – betrifft das nicht auch das Verwaltungshandeln selbst. Welche Kräfte innerhalb der Verwaltung stellen sich gegen eine Vereinfachung der Rechtslage?

Reimer: Natürlich gibt es auch interne Kräfte, die sich dagegenstemmen, Angst haben, sich scheuen, Verantwortung zu übernehmen etc. Um dies zu ändern, muss man bei der Ausbildung der Verwaltungsfachleute anfangen. In die Ausbildung müssen ökonomisches Denken (Effizienz), Verhältnismäßigkeit, Bürgernähe sehr viel stärker eingebracht werden. Das könnte man auch mit Rollenspielen trainieren, damit die Leute nicht reflexartig nur nach dem Buchstaben der Vorschrift vorgehen, wie es leider in vielen Bereichen praktiziert wird. Es sind aber auch rechtliche Änderungen notwendig. Während Minister mit leichtfertigen Entscheidungen Millionen Euros in den Sand setzen dürfen (siehe Verkehrsminister Scheuer bei der Maut), wird ein Oberamtsrat vielleicht für eine Fehlentscheidung von wenigen hundert Euro Schwierigkeiten bekommen. Letztlich wäre eine größere Durchlässigkeit (Jobwechsel) zwischen Staat und Wirtschaft wichtig, um mehr Verständnis für die jeweils andere Seite zu entwickeln.

Folgerungen & Forderungen

- Bürokratie ist heute nicht nur in staatlichen Verwaltungen, sondern in allen Wirtschafts- und Lebensbereichen ein integraler Bestandteil.
- Mit der Ausdifferenzierung der modernen Gesellschaft in Subsysteme einerseits und der zunehmenden Integration ethischer Kriterien wie Umwelt-, Tierschutz-, Naturschutz in Rechtsvorschriften nimmt Bürokratie gerade auch im Agrar- und Ernährungssektor zwangsläufig zu.
- Ein Abbau von Bürokratie bzw. ihrer überbordenden Anteile an Berichtspflichten, Dokumentation etc. ist daher nur in Grenzen möglich.
- Anstatt viele Detailvorschriften für alle vorzugeben, sollte der Staat z.B. verursacherbezogen die Betriebe, die zu hohe Stickstoffsalden haben, besteuern und die anderen von unnötigen Vorgaben befreien.



Wolfgang Reimer

Agraringenieur und Vorsitzender der Agrarsozialen Gesellschaft e.V., unter anderem Amtschef im Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg und von 2016 bis 2021 Regierungspräsident in Stuttgart.

wolfgang.reimer@web.de

Foto: Ferdinando Iannone