

Einführung: Überregulierte Gesetze, Spielräume der Verwaltung und Bürgerpartizipation

I. Grenzen repräsentativer Demokratie

»Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus« bestimmt unser Grundgesetz in Artikel 20. Aktuell scheint aber trotz dieser eindeutigen Regelung ein Hauch von Staats- und Politikverdrossenheit durchs Land zu wehen. Offensichtlich fragen sich immer mehr Menschen, weshalb ihnen zwar die Verfassung alle Macht zugesteht, sie aber bei konkreten Entscheidungen der Politik und Verwaltung so wenig mitzureden haben. Viele Bürger scheinen nicht mehr zufrieden damit zu sein, alle paar Jahre ein Kreuz auf dem Stimmzettel zu machen. Sie wollen vielmehr mitentscheiden, ob und wo die Umgehungsstraße gebaut, das Industrie- oder Wohngebiet erweitert, die Flüchtlingsunterkunft eingerichtet wird und vieles mehr. Sie geben sich auch nicht mehr ohne Weiteres zufrieden mit dem angeblich häufigen Einwand einer konservativen Verwaltung, *das sei nun mal gesetzlich so geregelt, das habe die Politik so entschieden, wir können gar nicht anders*.

Das bekannteste Beispiel dieser Emanzipation der Bürger ist der Bahnhofsumbau in Stuttgart, »Stuttgart 21«. Über Jahrzehnte geplant, mit allen Feinheiten der Planfeststellung bürokratisch in einem ordnungsgemäßen Verfahren gesichert und von den Gerichten bestätigt, war ein Großteil der Bürger von diesem Projekt nicht überzeugt. Die

Menschen fühlten sich bei der Planung nicht »mitgenommen«, sondern von dem Plan eher »überfahren«.

Die Politik, die Projektpartner und die Verwaltung hatten nicht rechtzeitig erkannt, dass die auftretenden Konflikte eine besonders enge und vor allem frühe Kooperation mit den Bürgern erfordert hätte. Es kam zu heftigsten Protesten, die in einem unschönen Polizeieinsatz gipfelten. Erst die sogenannte »Schlichtung« unter Führung des CDU- Politikers Heiner Geißler mit Beteiligung der Bürger, bei welcher weitere kreative Varianten zur Sprache kamen, schuf mit ihrem »Faktencheck« eine Versachlichung und das Gefühl von Mitbestimmung bei den Bürgern. Erst eine Volksabstimmung, die das Parlament schließlich in die Wege leitete, brachte dann Ruhe.

Die Konfliktschlichtung mit Heiner Geißler hatte zwar keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit. Sie kam auch viel zu spät. Wäre sie aber dem förmlichen Verwaltungsverfahren vorgelagert erfolgt, hätte das Projekt mit Sicherheit sehr viel mehr Akzeptanz erfahren. Heiner Geißler hat gezeigt, dass die Konflikte grundsätzlich verhandlungsfähig waren, dass es Optimierungsmöglichkeiten gab und dass trotz der langen verkorksten Geschichte des Projekts ein vielleicht geringes, aber ausreichendes Vertrauen zwischen Projektbefürwortern und -gegnern herrschte, das Verhandlungen möglich machte.

II. Bürokratie, mangelnde Steuerkraft der Gesetze und überforderte Verwaltung

Die Politik spricht in praktisch jedem Koalitionsvertrag und in jeder Regierungserklärung von Bürokratieabbau. Es geschieht aber wenig – eher im Gegenteil, fast jeder im Staat hat den Eindruck, dass die Bürokratie überbietet.

Die Politik hat im Prinzip erkannt, dass der Staat mit der Lösung gesellschaftlicher Probleme häufig überfordert ist und die Steuerungs-

kraft der Gesetze erlahmt, weil Gesetze allein die komplexen Problemlagen und -situationen einer zunehmend individualisierten Gesellschaft nicht mehr in einer als *gerecht, effizient und praktikabel* empfundenen Weise lösen können.

Viele Entscheidungen der Verwaltung landen vor Gericht, die Verfahren ziehen sich oft viele Jahre hin. So entsteht auch Frust auf der anderen Seite, weil Verwaltung und Politik ihre Entscheidungen nicht umsetzen können. Die *schlanke Verwaltung* und der Personalabbau in Exekutive und Judikative und die schleppende Digitalisierung der Verwaltungs- und Gerichtsprozesse führt zu Verzögerungen überall. »Bürokratisierung« scheint der Hauptproblempunkt einer Gesellschaft zu sein, deren Problemumfang gefühlt wächst. Manche, wie der Landes- und Fraktionsvorsitzende der baden-württembergischen CDU, Manuel Hagel, wollen deshalb die Behördenlandschaft weiter verschlanken, um den Bürokratiedschungel zu lichten. Hagel glaubt, dass die Verwaltungsverfahren zu lange dauern, weil sich zu viele Ämter mit den gleichen Fragen beschäftigen. Von den fünf Verwaltungsebenen in Baden-Württemberg (Ministerien, Regierungspräsidien, Regionalverbänden, Landratsämtern, Bürgermeisterämtern) könnten nach seiner Auffassung mindestens zwei gestrichen werden, weil jeder dritte Vorgang von mehreren Behörden bearbeitet werde.

Viele Bundesländer haben in den vergangenen Jahrzehnten Verwaltungsreformen durchgeführt. Es ging immer um die Strukturen der Verwaltungsorganisation, die durch die Reform verbessert werden sollten. Eine echte Aufgabenkritik fand bei allen Reformen jedoch nicht statt. Und auch die Frage, ob die Verwaltung durch die Gesetzesflut und das Perfektionsstreben der Parlamente nicht gelähmt werde, wurde zu selten gestellt.

»Bürokratieabbau« muss deshalb auch über die Gewaltenteilung nachdenken. Allein der Abbau von Verwaltungsebenen wird wenig an der Bürokratie ändern. Das Problem liegt wohl weniger an den Organisationsstrukturen der Exekutive, als am Umfang der vom Gesetzgeber

vorgegebenen Verwaltungsaufgaben und der Knebelung der Exekutive durch die stetige Verengung der Spielräume der Verwaltung. Auch die Justiz, die der Verwaltung durch die Rechtsprechung weitere Entscheidungsschritte und -verfahren vorschreibt, um ihr Bild von der Wirklichkeit durchzusetzen, knebelt die Verwaltung. Die Justiz sollte weder zum Ersatzgesetzgeber werden noch ihr Ermessen an die Stelle der Verwaltung setzen. Wobei konstatiert werden muss, dass die Parlamente und die Exekutive oft – aufgrund Entscheidungsschwäche – zwingend gebotene Veränderungen nicht in Angriff nehmen und die Justiz, insbesondere das Bundesverfassungsgericht hier »Nachhilfe« leisten muss. So brachte erst die Justiz eine Änderung der Grundsteuer, deren Festsetzung nach den Steuergesetzen eklatant ungerecht war, ins Rollen.

Das muss nicht einmal als Ausdruck des Misstrauens der Ministerien, der Parlamente und der Gerichte in die ausführenden Behörden vor Ort gewertet werden. Es scheint vielmehr das Bestreben, der in den letzten Jahrzehnten personell gewaltig erweiterten Ministerien, Parlamente und Gerichte zu sein, alles – durchaus gut gemeint – besser und gerechter zu machen. Dass auf diese Weise die Bürokratie vor Ort aufgebläht wird und Verwaltungsentscheidungen stocken, komplizierter und schwerfälliger für die handelnden Behörden werden, wird zu wenig bedacht. Manchmal entstehen auf diese Weise auch neue Ungerechtigkeiten im Einzelfall.

Wirksamer als eine Strukturreform wäre eine Aufgabenreform, bei der jegliche öffentliche Aufgabe und jedes dazu entwickelte Verfahren auf den Prüfstand kommt, mit dem Ziel, Aufgaben abzubauen, Verfahren zu vereinfachen und vor allem die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen bei den Bürgern zu erhöhen. Dies kann gelingen, wenn die Entscheidungskompetenzen der Behörden durch weniger Detailregelungen mit mehr Spielraum und insbesondere durch frühe Beteiligung der Bürger an Verwaltungsentscheidungen neu gesehen werden.

In der Praxis findet man immer mal wieder kuriose Fälle der Überreglementierung. Ein Beispiel für eine fast schon satirische gesetzliche

Detailregelung machte der ADAC (Allgemeiner Deutscher Automobil Club) im Sommer 2024 über die Medien öffentlich: Es ging dabei um die gesetzlichen Regeln für Parkscheiben, deren Bedeutung angesichts der zahlreichen Parkscheinautomaten sowieso stetig abnehme. Eine Parkscheibe müsse nach den gesetzlichen Vorschriften immer blau-weiß sein. Es gebe sie zwar auch in anderen Farben, doch solche Parkscheiben dürften nicht benutzt werden. Auch Format und Beschriftung seien vorgegeben: Die Parkscheibe müsse 11 cm breit und 15 cm hoch sein. Auch die Nummerierung müsse in die richtige Richtung laufen, 1,2,3 und so weiter von links nach rechts, und nicht etwa 3,2,1, sonst drohe ein Bußgeld von 20 Euro.

Ein weiteres Beispiel kann ein Rechtsstreit aus dem Sommer 2024 liefern: Aldi Süd und die baden-württembergische Verbraucherzentrale stritten sich vor dem Europäischen Gerichtshof. Eine beworbene Preisreduzierung müsse immer auf der Grundlage des niedrigsten Preises der vergangenen 30 Tage berechnet werden, habe der Europäische Gerichtshof entschieden.

Aldi Süd hatte nach Zeitungsmeldungen Bananen mit einer Reduzierung von 23 Prozent beworben, der Preis von 1,29 Euro sei groß dargestellt gewesen, der Streichpreis von 1,69 Euro etwas kleiner daneben. Noch kleiner sei im Prospekt dargestellt gewesen, dass es sich bei den 1,69 Euro um den letzten Verkaufspreis gehandelt habe, der niedrigste Kaufpreis innerhalb der letzten 30 Tage aber bei 1,29 Euro gelegen habe. Deshalb hielt das Gericht die Werbeaktion für rechtswidrig.

Es ist für den Bürger auch schwer nachvollziehbar, dass das Aufstellen von Sitzbänken in der Landschaft mit von Gesetzen und Rechtsprechung perfektionierten Haftungsfragen verbunden wird. Für sogenannte atypische Waldgefahren, wie Unfälle durch unsichere Sitzbänke oder auf Sitzbänke herabfallende Äste haftet der Waldbesitzer oder die bankaufstellende Kommune. Einzelne Kommunen würden – weil sie diese Haftung nicht übernehmen wollten – deshalb die bei Touristen und Ein-

heimischen beliebten Ruhemöglichkeiten teilweise abbauen meldeten die Zeitungen.

Auch der Umtausch alter Führerscheine ist ein solches Bürokratiemonster. Alle Führerscheine, die vor dem 19.1.2013 ausgestellt wurden, müssen umgetauscht werden. Für den Umtausch ist die Führerscheinstelle des aktuellen Wohnorts zuständig. Zum Umtausch muss ein Termin gebucht werden. Zum Termin müssen Personalausweis oder Reisepass, ein Lichtbild mit aktuellem biometrischen Foto und der alte Führerschein vorgelegt werden. Wurde der alte Führerschein nicht von der Behörde des aktuellen Wohnsitzes ausgestellt, wird eine sogenannte Karteikartenabschrift der ursprünglich ausstellenden Behörde benötigt. Diese kann man per Post, per Telefon oder auch online beantragen. Rund 25 Euro Gebühren fallen hierbei an, zuzüglich die Kosten für Versand und Zustellung.

Das sind nur wenige, willkürlich ausgewählte Beispiele, wie neue und »perfekte« Gesetze Bürokratie produzieren und Bürger und Verwaltung (unnötig) beschäftigen. Sinn und Zweck der Neuregelungen werden für den Bürger oft nicht transparent. Darin droht die Verwaltung zu ersticken. Neue komplexe Regelungen wie das von der »Ampelkoalition« 2024 reformierte Einbürgerungsrecht können oft kaum noch Wirkung entfalten, weil die Verwaltung sie nicht bewältigt. Im Sommer 2024 lagen bei der Stadt Stuttgart beispielsweise 8.000 unbearbeitete Einbürgerungsanträge. Die Verfahren dauerten im Schnitt eineinhalb Jahre.

Auch beispielsweise im Ausländerrecht konnte der Gesetzgeber der Versuchung, immer mehr Details der Aufenthaltsbestimmungen zu regeln, nicht widerstehen. Generalklauseln wurden abgeschafft und im Bemühen, alle denkbaren Probleme des Aufenthalts von Migranten zu regeln und der streitigen öffentlichen Diskussion um Migration und Integration gerecht zu werden, hat der Gesetzgeber sich mit zahllosen Änderungen des Aufenthaltsgesetzes verwirklicht. Einzelne Paragraphen wurden bis zu einer Verfeinerung von zehn Unterparagraphen

(vgl. etwa § 18a bis § 18i Aufenthaltsgesetz – es geht um Fachkräfteeinwanderung) aufgefächert. Seit dem Jahr 2015 gab es nahezu 50 Änderungsgesetze zum Aufenthaltsgesetz. Das klingt fast nach Regelungswut.

Laut einer Umfrage des Südwestrundfunks und der Universität Konstanz im Jahre 2024, an der sich über 1.000 Amtsleiterinnen und Amtsleiter beteiligten, erklärten 84 Prozent, dass Entscheidungen viel häufiger als früher von den Bürgern in Frage gestellt würden. Das Vertrauen in die Verwaltung nehme ab. 93 Prozent der Behörden klagten über Fachkräftemangel in der Verwaltung. Alle diese Probleme hätten laut der Umfrage ihre Ursache in zunehmender Bürokratie, neuen Aufgabenbereichen durch neue Verordnungen und Gesetze und die mangelhafte Digitalisierung der Verwaltung.

Die Verwaltungsmitarbeiter haben gelernt, den Sinn und die Zielrichtung eines Gesetzes zu erkennen und entsprechend die ihnen vorliegenden Einzelfälle zu entscheiden. Sie können mit Generalklauseln und Ermessensregeln umgehen und ihren Spielraum im Sinne des öffentlichen Interesses und der Bürgerinteressen nutzen, ohne dass der Gesetzgeber alle Details regelt. Sie haben auch gelernt, in kritischen Lagen den bestmöglichen Konsens mit den Bürgern und die Akzeptanz ihrer Entscheidung bei den Betroffenen anzustreben.

Der Südwestrundfunk zitiert eine Mitarbeiterin der Stadtverwaltung Stuttgart: »Wenn man irgendeine Idee hat, dann laufen die über zigtausend Tische bis irgendwann mal entschieden wird. Den Spruch, »das haben wir schon immer so gemacht«, den hört man ständig und ich kann es nicht mehr hören«. Eine langjährige Behördenmitarbeiterin habe in der Umfrage zum Ausdruck gebracht, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht mehr als Partner gesehen werden. Wer Fragen stelle, störe. Wer kritische Fragen stelle, sei ein Gegner.

III. Kundenorientierung und Bürgerpartizipation

Trotz dieser pessimistischen Analyse der überbordenden Bürokratie hat die Verwaltung sich in mancherlei Hinsicht auch gewandelt. Die öffentliche Verwaltung modernisiert sich laufend. Bürger werden nicht mehr als Untertanen begriffen und behandelt, in vielen Behörden ist das Leitbild der »Kundenorientierung« die Maxime für Behördenleiter und Mitarbeiter.

Neue Steuerungsmodelle nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen wurden von Beratern propagiert und teilweise umgesetzt. Dabei ist allerdings Vorsicht geboten. Die Verwaltung handelt nicht auf einem Markt als Unternehmen, sondern sie ist für die Daseinsvorsorge der Menschen geschaffen. Die Verwaltung hat ein Monopol auf ihre Dienstleistungen und ihre Mitarbeiter sind häufig als Beamte unkündbar. Verwaltung wird rechtlich gesteuert, nicht durch Kennzahlen. Rechtsansprüche dominieren den Ressourceneinsatz.

Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die verbliebenen Spielräume nicht durch bürgerschaftliches Expertenwissen und die Beteiligung der Bürger an der Ausgestaltung der Verwaltungsleistungen für die Bürger als Leistungsnutzer ausgefüllt werden können. Auch neue Methoden des Konfliktmanagements spielen in der Verwaltung eine zunehmende Rolle. Demokratie ist nicht nur eine Staatsform, sondern auch eine Regierungs- und Verwaltungsform. Eine funktionierende und akzeptierte Verwaltung, die von den Bürgern nicht als »bürokratisch« empfunden wird, stärkt die Demokratie, insbesondere wenn sie Mitbestimmung zulässt. Dies hilft, die Demokratie auch als Lebensform zu begreifen, bei der der Staatsbürger eine Pflicht zur politischen Bildung und Beteiligung empfindet. Die Demokratie lässt Kritik zu. Sie lebt aber nicht von der Kritik, sondern vom Engagement der Bürger. Und von der Bereitschaft aller, Kompromisse zu schließen. Kompromisse erfordern immer Abstriche, aber sie ergeben ein sinnvolles Ganzes. Die Devise »Alles oder nichts« bringt meistens nichts und ist selten zielführend.

Echte Bürgerpartizipation, die von beiderseitigem Streben nach Gemeinwohl und nicht vom *Sankt-Florians-Prinzip* (also Probleme nicht lösen, sondern anderswohin verschieben) getragen wird, kann langfristigen Erfolg und die durchgängige Akzeptanz exekutiven Handelns bringen. In einer dynamischen und globalisierten Gesellschaft sind die Veränderungszyklen kurz und abhängig von einem kontinuierlichen Lernprozess von Bürgern und Verwaltung mit zahlreichen Informationen auf neuestem Stand. »Gute« Gesetze lassen dabei der Verwaltung einen Spielraum, um die generell im Gesetz ausgedrückte Meinung und das Ziel des Gesetzgebers unter Berücksichtigung aller Besonderheiten des Einzelfalls umsetzen zu können.

Dazukommen müssen modern interpretierte oder ergänzte Verfahrensschritte. Denn klassisch verstandene und administrierte hoheitliche Entscheidungsinstrumente, wie *Planfeststellungsverfahren*, *Bebauungspläne oder Erlaubnisse und Verbote aufgrund eines Verwaltungsaktverfahrens* scheinen oft im wahrsten Sinne des Wortes *verfahren*: Niemand hat die Macht, etwas durchzusetzen, aber alle haben die Macht, etwas zu blockieren.

IV. Verhandelnde Ermessens-Verwaltung

Verhandlungen mit dem Ziel, Konsens und ein *mehr* und *besser* gegenüber einer hoheitlichen Vorgehensweise zu erreichen, können die Lösung sein. Die Verwaltung muss ihre Entscheidungen im Dialog mit den Bürgern entwickeln und diese Entscheidungen müssen zügig umgesetzt werden, am besten ohne anschließende Überprüfung durch die Gerichte und die damit verbundene Verzögerung.

Beim Verhandeln denkt man zunächst eher an Kaufleute, Diplomaten, Manager – und wohl nicht an die öffentliche Verwaltung. Sie ist nach unserem Grundgesetz das Exekutivorgan, das mit einseitig hoheitlicher Kraft die Entscheidungen der Parlamente in der Praxis um-

setzen soll. Wozu dabei verhandeln? Beim Verhandeln, das man eher im Zivilrecht oder in der internationalen Politik vermutet, geht es ja um gegenseitiges Geben und Nehmen. Das Verwaltungsverfahrensgesetz zeigt, dass Geben und Nehmen aber der Verwaltung nicht fremd sein sollen. *Verhandeln* auf dem Weg zu guten Verwaltungsentscheidungen ist nämlich dort seit langem angelegt. Das Instrument der Verhandlung wird aber – zumindest in der Wahrnehmung der Bürger – eher selten genutzt. Dabei erlaubt der sogenannte *öffentlich-rechtliche Vertrag* – in §§ 54 ff. des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt – der Verwaltung – genauso wie im Zivilrecht den verhandelnden und vertragsschließenden Bürgern – mit dem Bürger einen zweiseitigen Vertrag zu schließen, anstatt hoheitlich einen einseitigen Verwaltungsakt zu erlassen. Voraussetzung ist allerdings, dass die Verwaltung einen Spiel- und Verhandlungsraum hat und diesen auch nutzt. Fachgesetze lassen oft ganz bewusst einen Entscheidungsspielraum für ihre Umsetzung im Einzelfall. Diese Entscheidungsspielräume sind für Verhandlungen offen.

Öffentliche Investitionen bauliche Maßnahmen oder die Ansiedlung von Unternehmen fordern geradezu die Verhandlung mit den Bürgern bzw. den Investoren.

Die nachfolgenden Ausführungen werden zeigen, dass es in der Praxis die Beweglichkeit für das Verhandeln gibt (und geben muss). Die verhandelnde Verwaltung und der verhandelnde Bürger sind nämlich in vielen Bereichen nicht zur Unbeweglichkeit dank scheinbar perfekter Gesetze und Verwaltungsvorschriften »verdammt«. Sowohl die Grenzen einer Gesetzgebung mit Perfektionsstreben in einer pluralistischen Gesellschaft, als auch das dringende Partizipationsbedürfnis der Bürger und die erforderliche Dienstleistungskultur einer personell geschwächten Verwaltung erfordern geradezu die Verhandlung als ernsthafte Alternative zum klassischen hoheitlichen Verfahren.

Verhandlungen zwischen Verwaltung und Bürger brauchen eine selbstbewusste entscheidungsfreudige Verwaltung mit ausreichenden Ermessensspielräumen. Das Ausländergesetz der 1960er bis 80er Jahre