

# **Bürokratie in Deutschland**

## **– Wachstumsbremse oder Fortschrittsgarant?**

In diesem Schurkenstück sind „Gut“ und „Böse“ eindeutig verteilt! Direkt das Wort „Bürokratie“ allein jagt einem schon Schauer über den Rücken. Man denkt sofort an dunkle Amtsstuben, Aktenberge, Stapel unsinniger Formulare, die auszufüllen ewig Zeit raubt und deren Sinnhaftigkeit sich so gar nicht erschließen mag. Schon der Begriff selbst ist ein Statement: „Bürokratie“ ist klar negativ besetzt, ein Monster, das Unternehmen und Bürger\*innen die Luft zum Atmen nimmt.

Diese Gemütslage haben auch die politischen Parteien für sich entdeckt und überbieten sich geradezu dabei, mit dem Versprechen des Bürokratieabbaus zu werben. So etwas kommt beim Wahlvolk immer gut an, denn jede\*r erlebt als „unnötig“ empfundene Formalia als nervige Belastung und als Zeitfresser. Aber was wird überhaupt unter Bürokratie genau verstanden?

### **Überflüssiges Hemmnis?**

Ins Deutsche übersetzt bedeutet der Begriff die „Macht der Verwaltung“. Umgangssprachlich sind oft Schreivarbeiten (auch online) und jede Art von „Papierkram“ gemeint. Als Verursacher von Bürokratie wird meist der Staat durch seine Gesetze und Verordnungen ausgemacht. Doch nicht nur staatliche Strukturen führen zu Verwaltungsarbeit. Überall dort, wo die Einhaltung, Umsetzung und Kontrolle von definierten Regeln und Standards unverzichtbar sind, um das System am Laufen zu halten, gibt es die Notwendigkeit für Bürokratie – also auch im privaten Sektor und in der Gesellschaft, z.B. in Unternehmen, Organisationen, Kirchen und Vereinen.

Grundsätzlich gilt: Je höher entwickelt demokratische, rechtsstaatliche Gesellschaften sind, umso komplexer und differenzierter sind ihre Strukturen. Es gibt auch hier weiterhin den privaten-persönlichen Bereich, in dem jede\*r machen kann, was er/sie will und niemandem Rechenschaft ablegen muss. Doch Handlungsfelder, die die Interessen Dritter oder das gesellschaftliche Normengefüge oder Gesetze berühren, müssen im Rechtsstaat transparent und nachvollziehbar sein.

Unternehmen sind hier dem Wesen nach staatlichen Körperschaften recht ähnlich: Geschäftsleitungen setzen für die meisten Vorgänge klare organisatorische Vorgaben und Dokumentationspflichten – nicht zuletzt für den Fall, dass Mitarbeitende ausfallen oder/und ersetzt werden müssen. Gerade die Wirtschaft schafft also im Eigeninteresse Normen und Standards – und in der Konsequenz ihre eigene nichtstaatliche Bürokratie – an die sich alle halten müssen, damit das System funktioniert, sich weiterentwickeln kann und leistungsfähig bleiben kann.

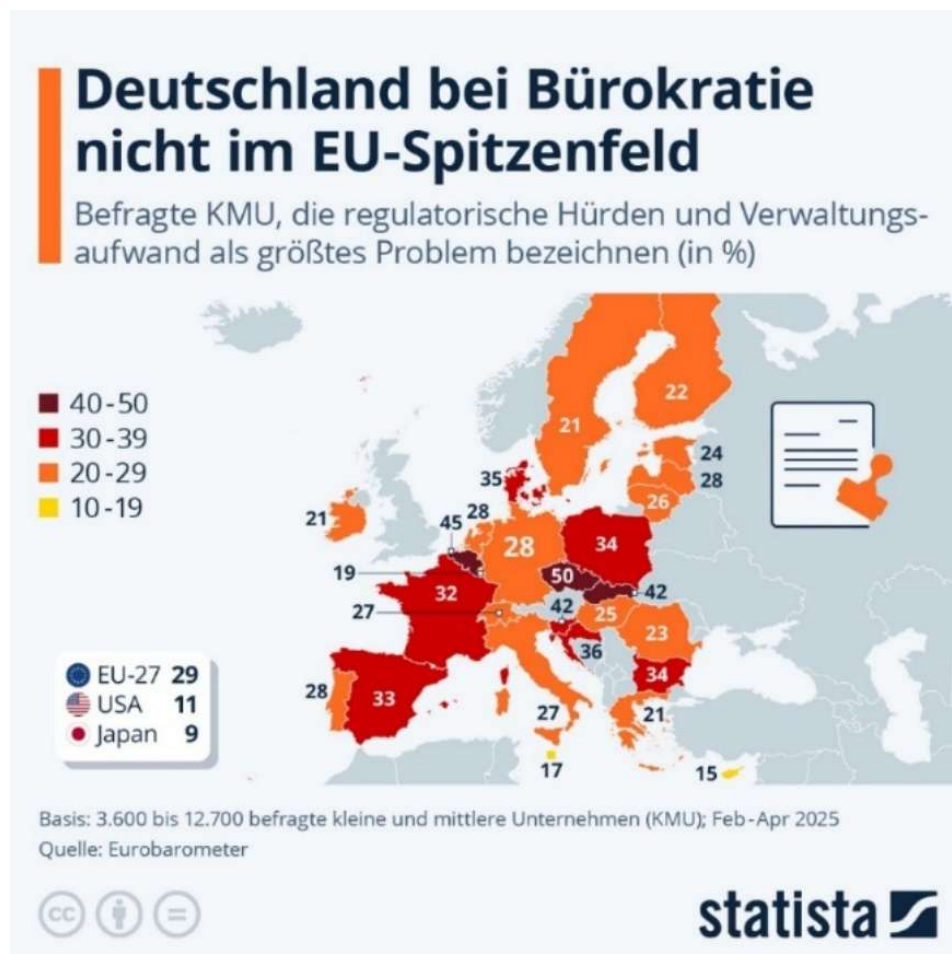
Gerade die international agierenden Fahrradhersteller sind auf Kompatibilität angewiesen, kein Reifen aus Indonesien würde ohne die ETRTO auf eine europäische Felge passen. Prüfinstitute sichern die Einhaltung der DIN oder der Maschinenrichtlinie. Viel Aufwand, viel „Papierkram“ (wenn auch digital), aber unverzichtbar. Auch ein Fahrradgeschäft kommt nicht ohne eine in vielfältige Bereiche untergliederte Verwaltung aus: Vom Personalwesen über Qualitätssicherung und dem Einkauf mit der Lagerorganisation bis hin zur Liquiditätsplanung und dem Steuerwesen. Alles muss gut organisiert sein. Die Beispiele belegen, dass Verwaltung, also Bürokratie, ein notwendiger Bestandteil jeder Regelbasierten Ordnung ist.

## „Blüten“ der Bürokratie

Im Bewusstsein der Bevölkerung schreiben wir die als negativ empfundenen Aspekte der Bürokratie meistens dem staatlichen Handeln zu. Um diesen Punkt geht es auch in der politischen Debatte. Tatsächlich werden Unternehmen immer ein Auge auf die Notwendigkeit ihrer Organisationsvorgaben richten, weil diese auch einen Kostenfaktor darstellen. Staatlich verursachte Bürokratie scheint hingegen kaum einem Controlling zu unterliegen. Man hat den Eindruck, dass der Gesetzgeber hier mitunter den Überblick verloren hat. Gesetze bleiben auch dann noch in Kraft, wenn sich ihr eigentlicher Zweck bereits erledigt hat. Dies lässt sich mit vielen Beispielen belegen, die von manchen Politikern oder Medien immer wieder aufgegriffen werden. Natürlich ist Kritik berechtigt, wenn man z.B. bei ein und demselben Vorgang identische Daten mehrmals eingeben muss oder man das Gefühl bekommt, dass Dinge unnötig und aufwändig kompliziert (gemacht) sind.

Es gehört zu den üblichen politischen Spielchen zu behaupten, im Vergleich mit anderen Ländern wäre Deutschland „Schlusslicht“, wir hätten den Anschluss verloren und wären deshalb nicht mehr wettbewerbsfähig. Beim Thema Bürokratie lässt sich diese Behauptung im EU-weiten Vergleich zumindest nicht erhärten. Hier liegt Deutschland im guten Mittelfeld.

Die EU-Kommission untersucht seit 1973 regelmäßig die öffentliche Meinung in allen EU-Staaten, veröffentlicht im Eurobarometer. Hier lässt sich ablesen, dass es zwar einige Länder mit weniger Bürokratie zu geben scheint (allen voran Zypern, Malta und Luxemburg), aber z.B. in Polen, Belgien, Frankreich, Spanien und Tschechien nochmals deutlich stärker über die Bürokratie geklagt wird. Es ist also kein „typisch deutsches“ Phänomen.



## **Bürokratie-Bashing kein neues Phänomen**

Kritik an zu viel Bürokratie ist übrigens ein Dauerbrenner im politischen Diskurs. Der Soziologe und Wirtschaftswissenschaftler Max Weber sah sich schon 1922 genötigt, auf das segensreiche Wirken der Bürokratie hinzuweisen. Er zeigte ihre Bedeutung auf für die Entwicklung von Rechtsstaat und Demokratie, in Abgrenzung zum Obrigkeitsstaat. Die Rechtswissenschaftlerin Prof. Dr. Pascale Cancik, die heute an der Universität Osnabrück lehrt, nennt dafür die Gründe: „Bürokratische Verwaltung ist regelgebunden, also nicht willkürlich. Sie verfährt schriftlich, also kontrollierbar etwa durch Gerichte. Sie wird ausgeübt durch Amtsträger, die nach Leistung und Eignung ausgewählt werden, also nicht aufgrund von Familiendynastie oder Ämterkauf. Sie kennt Lebenszeitbeamte, die mit sicherer Besoldung und Amtsethos ausgestattet, also nicht auf Korruption angewiesen und durch Entlassungsdrohung gefährdet sind. Im demokratischen Rechtsstaat schließlich werden die Regelungen, die jene Verwaltung anleiten, von einem Parlament der Bürger und Bürgerinnen erlassen, also nicht von absolutistischen Monarchen.“

Es gibt also einen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen demokratischen, rechtsstaatlichen und regelbasierten Gesellschaften und der Notwendigkeit von Bürokratie. Und je komplexer eine moderne Gesellschaft wird, umso mehr Gesetze bzw. Regelungen benötigt sie.

Gleichwohl blieb der Aufwand von erforderlicher Verwaltungsarbeit immer in der Kritik. Bundeskanzler Willy Brandt beklagte 1976 „überwuchernde Bürokratien“. Fast jede deutsche Regierung hat das Thema ganz oben auf ihre jeweilige Agenda gesetzt, doch die Ergebnisse scheinen nicht zu befriedigen.

Auch die aktuelle Bundesregierung demonstriert Entschlossenheit beim Thema. Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDs) hat das Portal <https://einfach-machen.gov.de/> eingerichtet, auf dem Bürger\*innen, Unternehmen, Selbständige und Mitarbeitende in Verwaltungen konkrete bürokratische Hürden digital melden und Vorschläge machen können, wie sich diese überwinden ließen.

## **Bürokratieabbau ohne Risiken und Nebenwirkungen?**

Im Herbst 2024 hatte bereits die Ampelregierung das „Bürokratieentlastungsgesetz IV“ durch den Bundestag gebracht, die vorherigen drei Gesetze I bis III wurden sukzessive ab dem Sommer 2015 verabschiedet. Obwohl der Rückbau von staatlicher Bürokratie also schon ein permanenter Prozess ist, hat sich das Problem in der öffentlichen Wahrnehmung dennoch eher verschärft. Neben dem Abbau von Regulierung gab es zugleich auch neuen Bürokratieaufbau – oftmals angestoßen durch die Gesetzgebung der EU oder aktuelle gesellschaftliche und technische Entwicklungen sowie neu entstandene Risiken durch die Kreativität von Kriminellen beim Ausnutzen bestehender gesetzlicher Lücken, hier besonders im Bereich der Internetkriminalität.

An den Gesetzen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau gab es aus Politik und Gesellschaft durchaus auch Kritik. Am häufigsten wurden Bedenken vorgebracht, dass durch die Deregulierung die Gefahr des Missbrauchs massiv ansteige, insbesondere der Steuerhinterziehung, wenn beispielsweise die Aufbewahrungsfrist steuerlich relevanter Belege um zwei Jahre verkürzt wurde. Andere Teile des letzten Gesetzes wurden einhellig begrüßt, z.B. die Zulassung digitaler Alternativen zur vorher verpflichtenden „Zettelwirtschaft“ oder die Streichung von Meldescheinen in Hotels für deutsche Staatsbürger\*innen.

Das Thema Bürokratie wird immer umstritten bleiben. So wie ein hohes Maß an Bürokratie allein kein Indikator für einen in gewünschter Weise funktionierenden Staat darstellt, ist eine geringe Regelungstiefe kein Garant für effiziente Abläufe und wirtschaftliches Wachstum. Gewiss gibt es überflüssige Blüten der Bürokratie, die es auszumachen und zu beseitigen gilt. Notwendig bleibt jedoch immer der kritische Blick auf die Absicht von gesetzlichen Vorgaben und eine Einschätzung ihrer Wirksamkeit im Verhältnis zum damit verbundenen Aufwand:

- Welchen Stellenwert hat der Sinn eines zu Bürokratie führenden Gesetzes oder ist der inzwischen überholt?
- Lässt sich das Ziel auch auf smarteren Wegen ohne Abstriche erreichen?
- Welches Maß an Bürokratie ist verzichtbar, ohne dem Gesetz seine Wirkung zu nehmen?

Wir brauchen also eine ehrliche und differenzierte Debatte über den Bürokratieabbau, die das gesamte Umfeld mitberücksichtigt. Nur so können Lösungen entwickelt werden, die frei sind vom Verdacht, letztlich eine eigene Agenda durchzusetzen. Deregulierung sollte stets in Abwägung von Vor- und Nachteilen erfolgen, die ein Gesetz für alle Betroffenen und für die Gesellschaft hat. Hinter der Forderung nach staatlicher „Deregulierung“ stecken oft wirtschaftliche Interessen. Mit dem Argument des „Bürokratieabbaus“ sollen häufig vor allem gesetzliche Regelungen geschleift werden, die dem Schutz der Bevölkerung dienen. Meist geht es um die Bereiche Wirtschaft (Arbeitsrecht, Handelsrecht), Verbraucherschutz, Gesundheit oder um ethische Aspekte.

### **Lobbyisten verfolgen ihre eigene Agenda**

Ein Paradebeispiel für erfolgreichen Lobbyismus war zuletzt der Streit um das europaweite Lieferkettengesetz, mit dem Kinderarbeit, Menschenrechtsverletzungen und Umweltzerstörung weltweit bekämpft werden sollten. Europäische Unternehmen sollten durch das Gesetz auch für gravierende Missstände im Rahmen ihrer Lieferketten mitverantwortlich gemacht werden können. Die Gegner opponierten vor allem mit dem Schlagwort des „Bürokratiemonsters“ dagegen. Zuletzt ist es ihnen gelungen, die Geltung des Gesetzes zeitlich zu verzögern, es inhaltlich stark zu verwässern und es nur noch auf wenige Großkonzerne zu beschränken.

Ein radikaler Bürokratieabbau ließe sich nur mit einem Kahlschlag bei Gesetzen und Verordnungen realisieren. Dieser wiederum würde gravierende Risiken in sich bergen, denn die meisten Gesetze verfolgen ein Ziel, das der Gesetzgeber einmal für sinnvoll und notwendig erachtet hat. Das würde dann ggf. verloren gehen – mit durchaus konkreten, negativen Konsequenzen. Bürokratieabbau zum Nulltarif kann es also nur in begrenztem Umfang geben. Beispielsweise dort, wo Gesetzesziele von aktuellen Entwicklungen überholt wurden oder wo sich herausgestellt hat, dass Gesetze und Verordnungen in der Praxis nicht wie erwartet funktioniert haben. Ansonsten steht die Bürokratie für ein Stück Rechtssicherheit im Sinne der Bürger\*innen.

Albert Herresthal

1. Februar 2026