

Wachstumsbremse oder Fortschrittsgarant?

Behindern staatliche Vorschriften die Entfaltung wirtschaftlicher Kräfte oder sind sie ihr vielleicht sogar dienlich? Seit sich die meisten Parteien und Regierungen den Bürokratieabbau auf die Fahnen geschrieben haben, ist das Thema sehr präsent. Doch was heißt das konkret? Dem gehen wir in einer dreiteiligen Serie nach.



In einem Schurkenstück sind »Gut« und »Böse« eindeutig verteilt. Das Wort »Bürokratie« allein jagt einem Schauer über den Rücken; man denkt an dunkle Amtsstuben, Aktenberge, Stapel unsinniger Formulare, die auszufüllen Zeit raubt und deren Sinnhaftigkeit sich so gar nicht erschließen mag. Der Begriff Bürokratie ist ein Statement und klar negativ besetzt, ein Monster, das Unternehmen und Bürgern die Luft zum Atmen nimmt. In einer besonders legendären Asterix-Folge irrt der Titelheld auf der Suche nach einem bestimmten Formular bis zur Erschöpfung durch eine römische Behörde.

Diese Gemütslage aufzugreifen, haben auch politische Parteien für sich entdeckt und überbieten sich geradezu mit Versprechen des Bürokratieabbaus. Das kommt beim Wahlvolk gut an, denn jeder erlebt als unnötig empfundene Formalia als Belastung und Zeitfresser. Aber was wird überhaupt unter Bürokratie genau verstanden?

Überflüssiges Hemmnis?

Der ursprünglich aus dem Französischen kommende Begriff bedeutet übertragen »Macht der Verwaltung«. Umgangssprachlich sind oft jegliche Schreibarbeiten, sogenannter »Papierkram« gemeint. Als Verursacher von Bürokratie wird meist der Staat durch seine Gesetze und Verordnungen ausgemacht. Doch Verwaltungsarbeit entsteht überall dort, wo Einhalten, Umsetzung und Kontrolle von definierten Regeln und Standards unverzichtbar sind. Um das System am Laufen zu halten, gibt es die Notwendigkeit für Bürokratie – auch im Privatsektor, in der Gesellschaft, in Unternehmen, Organisationen, Kirchen und Vereinen.

Grundsätzlich gilt: Je höher entwickelt demokratische, rechtsstaatliche Gesellschaften sind, umso komplexer und differenzierter sind ihre Strukturen. Wobei im privaten persönlichen Bereich weiterhin Handlungsfreiheit besteht und keine Rechenschaft abgelegt werden muss. Doch Handlungsfelder, die Interessen Dritter, 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 falls Mitarbeitende ausfallen und ersetzt werden müssen. Gerade die Wirtschaft schafft 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 und leistungsfähig bleiben kann.

Insbesondere 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« (wenngleich digital), aber unverzichtbar.

Auch ein Fahrradgeschäft braucht eine in vielfältige Bereiche untergliederte Verwaltung: von Personalwesen über Qualitätssicherung und Einkauf mit Lagerorganisation bis hin zu Liquiditätsplanung und Steuerwesen. All das muss gut organisiert sein. Die Beispiele belegen, Verwaltung, also Bürokratie, ist notwendiger Bestandteil jeder regelbasierten Ordnung.

»Blüten« der Bürokratie

Im Bewusstsein der Bevölkerung werden als negativ empfundenen Aspekte der Bürokratie meist staatlichem Handeln zugeschrieben. Um diesen Punkt geht es auch in der politischen Debatte. Tatsächlich werden die Unternehmen immer ein Auge



»Bürokratische Verwaltung ist regelgebunden, also nicht willkürlich.«

Professorin Dr. Pascale Cancik
Universität Osnabrück

auf die Notwendigkeit ihrer Organisationsvorgaben richten, weil diese auch einen Kostenfaktor darstellen.

Staatlich verursachte Bürokratie scheint hingegen kaum einem Controlling zu unterliegen. Es entsteht bisweilen der Eindruck, der Gesetzgeber habe hier mitunter den Überblick verloren. Denn Gesetze bleiben oft noch in Kraft, wenn sich ihr eigentlicher Zweck bereits erledigt hat. Viele solcher Beispiele werden von Politikern oder Medien immer wieder aufgegriffen. Natürlich ist Kritik berechtigt, wenn für ein und denselben Vorgang identische Daten mehrfach eingegeben werden müssen oder Anwendungen gefühlt unnötig kompliziert (gemacht) sind.

Deutschland im EU-Mittelfeld

Es gehört zu den üblichen politischen Spielen, zu behaupten, verglichen mit anderen Ländern sei 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 dazu 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 (voran Zypern, Malta und Luxemburg), aber etwa in Belgien, Frankreich, Polen, Spanien und Tschechien nochmals deutlich stärker über die Bürokratie geklagt wird. Sie ist also kein »typisch deutsches« Phänomen.

Bürokratie-Bashing kein neues Phänomen

Kritik an zu viel Bürokratie ist ein Dauerbrenner im politischen Diskurs. Der Soziologe und Wirtschaftswissenschaftler Max Weber sah sich schon 1922 genötigt, auch auf das segensreiche Wirken der Bürokratie hinzuweisen. Dabei zeigte er deren Bedeutung auf für die Entwicklung von Rechtsstaat und Demokratie in Abgrenzung zum Obrigkeitsstaat.

Die Rechtswissenschaftlerin Professorin Dr. Pascale Cancik, die 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 einen grundsätzlichen Zusammenhang zwischen demokratischen, rechtsstaatlichen und regelbasierten Gesellschaften und der Notwendigkeit von Bürokratie.

Und je komplexer eine moderne Gesellschaft wird, umso mehr Gesetze und 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 Bundesregierung demonstriert Entschlossenheit beim Thema. Das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (BMDS) hat das Portal einfachmachen.gov.de eingerichtet, auf dem Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Selbstständige und Mitarbeitende in Verwaltungen konkrete bürokratische Hürden 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 staatlicher Bürokratie schon ein permanenter Prozess ist, hat sich das Problem in der öffentlichen Wahrnehmung eher verschärft. Neben dem Regulierungsabbau gab es zugleich neuen Bürokratieaufbau. Dieser wurde oftmals angestoßen etwa durch EU-Gesetzgebung, gesellschaftliche und technische Entwicklungen sowie neu entstandene Risiken aufgrund der Kreativität von Kriminellen beim Ausnutzen gesetzlicher Lücken, hier vor allem 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, beispiels-

weise wegen der um zwei Jahre verkürzten Aufbewahrungsfrist steuerlich relevanter Belege. Andere Gesetzesteile wurden einhellig begrüßt, etwa die Zulassung digitaler Alternativen zur vorher verpflichtenden »Zettelwirtschaft« oder die Streichung von Meldescheinen in Hotels für deutsche Staatsangehörige.

Das Thema wird 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 der kritische Blick auf die Absicht gesetzlicher 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 daher eine ehrliche und differenzierte Debatte über 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 solche gesetzliche Regelungen geschleift werden, die dem Schutz der Bevölkerung dienen. Meist geht es um die Bereiche Wirtschaft (Arbeitsrecht, Handelsrecht), Verbraucherschutz, Umweltschutz, Gesundheit oder um ethische Aspekte.

Lobbyisten verfolgen 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«. Zuletzt gelang es ihnen, die Geltung des Gesetzes zeitlich zu verzögern, es inhaltlich stark zu verwässern und es auf nur 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 dereinst für sinnvoll und notwendig erachtet hat. Das würde dann womöglich 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 funktioniert haben wie erwartet.

In der nächsten Folge sprechen wir mit Entscheidern aus der Fahrradbranche, wie sich die staatliche Bürokratie konkret auf ihre Unternehmen auswirkt – und welche Veränderungen sie sich wünschen.

Text: Albert Herresthal
Foto: Uni Osnabrück
Bild: Adobe