

# Die Bürokratisierung der Entbürokratisierung

## Zu den Grenzen der Bürokratieabbaubürokratien

*Stefan Kühl*

**Working Paper 2 / 2026**

Fast genauso alt wie die Klage über die Bürokratie sind die Versuche, der überbordenden Bürokratie Einhalt zu gebieten.<sup>1</sup> Seit einem Jahrhundert gehört die Forderung nach einem Bürokratie-Moratorium, einer Eingrenzung der Regulierungsflut und einem Kampf gegen den Bürokratie-Burnout zum Standardrepertoire von Politikerreden. Dabei werden in immer kürzeren Zeitabschnitten Kampagnen zum „Bürokratieabbau“, zur „Entbürokratisierung“ und zur „Deregulierung“ gestartet.

Auffällig ist, dass sich die Analysen, Ziele und Instrumente in verschiedenen Ländern über die Jahrzehnte kaum verändert haben. Man richtet Kommissionen zur Identifikation von Überbürokratisierungen ein, schafft spezialisierte Abteilungen für den Bürokratieabbau, erhebt Bürokratiekosten für existierende und angedachte Gesetze, fordert Praxischecks für neue Gesetze und Verordnungen, gibt Personalabbauziele für die öffentliche Verwaltung vor und verabschiedet Bürokratieentlastungsgesetze. Das Repertoire zum Abbau von bürokratischen Regeln scheint beschränkt zu sein.

Dabei scheinen sich die Analysen, Forderungen und Instrumente zum Bürokratieabbau weltweit zu ähneln. Besonders der Drang zu internationalen Vergleichsstudien hat dazu geführt, dass man einzelne Länder als „Best Practice“ im Bürokratieabbau betrachtete und deren Instrumentenkasten übernahm.<sup>2</sup> Trotz unterschiedlicher institutioneller Arrangements der einzelnen Staaten haben sich dann Instrumente zur Erhebung des Erfüllungsaufwandes, das Ziel einer Reduktion von Bürokratiekosten von 25 % oder Instrumente wie die zeitliche Befristung von Gesetzen international durchgesetzt.<sup>3</sup> Variiert wird in der Regel nur die Verpackung für die Vorschläge zum Bürokratieabbau. Eher angestaubt klingende Begriffe wie „Bürokratiebremse“, „Bürokratiefilter“ oder „bürokratiearme Gesetzgebung“ werden durch

---

<sup>1</sup> Eine der ersten Maßnahmen der 1919 neu gebildeten Regierung in der Weimarer Republik war eine Kommission einzusetzen, mit deren Hilfe Verwaltungsprozesse verschlankt und damit Kosten eingespart werden sollten. Die Nationalsozialisten propagierten die Auflockerung der Rechtsbindung von Verwaltungsentscheidungen auch als eine Maßnahme zur Beschleunigung von Entscheidungen. Noch bevor man in der Nachkriegszeit mit der Gründung der Bundesrepublik eine neue Regierung bildete, versuchten sich die Besatzungsbehörden an einer Verschlinkung der Bürokratie.

<sup>2</sup> Besonders internationale Entwicklungshilfeorganisationen spielen mit ihrer Finanzierungsmechanismen dabei eine Rolle, dass die Rhetorik und die Mechanismen zum Bürokratieabbau aus den Industrieländern in Entwicklungsländern diffundiert.

<sup>3</sup> Siehe dazu *Kai Wegrich: The Administrative Burden Reduction Boom in Europe. Comparing Mechanisms of Policy Diffusion.* London 2009, S. 16.

modernere Worthülsen wie „Smart Regulation“, „Good Governance“ oder „Gesetzgebungs-Governance“ ersetzt.<sup>4</sup>

Zunehmend verschärft hat sich der Ton, mit dem der Bürokratieabbau gefordert wird. Die öffentlichen Verwaltungen – von der Ministerialmaschinerie über die Sozialbehörden bis hin zu den staatlichen Dienstleistungsbetrieben – würden, so die Klage in einer Reihe von Staaten, häufig nicht einmal mehr den Minimalanforderungen genügen. Sie seien zu umständlich, zu behäbig, zu wenig digital: Die Windkraftanlagen würden oft zu langsam genehmigt. Der Bau von Straßen oder Werkshallen versickere im Dickicht von Bauordnungsamt und unterer Wasserbehörde. Die Beschaffung von Waffensystemen scheitere meist nicht am Budget, sondern an aufwendigen Ausschreibungsverfahren. Für die Verwaltung wird inzwischen nicht weniger als eine Jahrhundertreform gefordert. Es brauche, so die Forderung, nicht mehr den Abbau von Vorschriften oder das Beschleunigen von Planungsprozessen, sondern eine grundlegende Kernsanierung des Staates. Das Problem seien nicht die einzelnen Vorschriften, Berichtspflichten, Kontrolllichten oder Digitalisierungsrückstände, sondern ein Staat, der sich mit seinem Steuerungsanspruch komplett übernommen habe.<sup>5</sup>

Die Versuche, einer als blockierend empfundenen Bürokratie Herr zu werden, haben zur Bildung einer eigenen Organisationsform geführt – der Kommission.<sup>6</sup> Regierungen, Stiftungen und Interessenorganisationen stellen in immer kürzeren Abständen Sachverständigenräte, Expertenkreise und Arbeitsgruppen zusammen, die Konzepte zu einem Abbau der Bürokratie vorlegen sollen.<sup>7</sup> Die Kommissionsmitglieder werden dabei mit einem konkreten Arbeitsauftrag ausgestattet und gehen nach der Vorlage des Forderungskatalogs wieder auseinander. Die Geschäftsstellen, die die Kommission unterstützt hat, werden aufgelöst, Unterlagen abgeheftet und in den Aktenkeller verfrachtet. Die Experten kehren in ihren wohlverdienten Ruhestand zurück oder konzentrieren sich wieder auf ihren Hauptberuf, bis sie in die nächste Entbürokratisierungskommission berufen werden.

Die Kommissionen rufen zwar in der Regel ein positives Medienecho hervor, haben meistens aber nur begrenzte Effekte. Das führt dazu, dass dann mit einem gewissen zeitlichen Abstand neue Kommissionen eingerichtet werden. In diesen neuen Kommissionen weiß man zwar zumindest über die vergangenen Vorschläge ähnlicher Kommissionen der letzten Jahre Bescheid, aber man hat nicht die Zeit, die Gründe für deren Wirkungslosigkeit zu analysieren. So werden dann die in den Kommissionen seit Jahrzehnten immer gleichen Forderungen wiederholt.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Siehe zu Begriffen wie „Bürokratiebremse“, „Bürokratiefilter“ und „belastungssensible Gesetzgebungs-Governance“ Winfried Kluth: Bürokratiefilter für den Gesetzgeber. Unnötigen Belastungen präventiv begegnen. München 2025, S. 61, 77 und 83.

<sup>5</sup> Ralph Brinkhaus: 100 Vorschläge für den Neustaat. Berlin 2024, S. 2.

<sup>6</sup> Siehe zu Expertenkommissionen Sven T. Siefken: Expertenkommissionen der Bundesregierung. In: Svenja Falk u.a. (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. Wiesbaden 2019, S. 145–161.

<sup>7</sup> Die Kommissionen werden normalerweise nach ihren Vorsitzenden benannt – die „Waffenschmidt-Kommission“, die „Schlichter-Kommission“, die „Mandelkern-Kommission“, die „Fuchs-Kommission“, die „Henzler-Kommission“, die „Stoiber-Kommission“ oder die „Voßkuhle-Kommission“. Weil scheinbar nur Männer Vorsitzende von Entbürokratisierungskommissionen sind, kann man zumindest für Politiker annehmen, dass sie nicht nur einmal in ihrem Leben einen Baum pflanzen, ein Haus bauen und ein Kind zeugen, sondern auch einer Entbürokratisierungskommission vorstehen sollten.

<sup>8</sup> Die Entbürokratisierung über Kommissionen hat sich insofern institutionalisiert, als dass es Irritationen auslöst, wenn nicht gerade eine Kommission zum Bürokratieabbau dabei ist, ihren Forderungskatalog zu entwickeln. Christopher Wilkes: Institutionalisierung der Entbürokratisierung. Zur Fortsetzung der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung in Bund und Ländern. In: Die Verwaltung 22 (1989), S. 333–351. Siehe dazu auch

Da die Wirksamkeit dieser von Kommissionen getriebenen Kampagnen begrenzt ist, lässt sich eine Verstetigung der Entbürokratisierungsbemühungen beobachten.<sup>9</sup> Statt den Abbau von Bürokratie über Kommissionen in immer neue Zusammensetzungen zu treiben, werden weitere, dafür beauftragte staatliche Strukturen eingerichtet. Diese Überlegungen gehen so weit, eigene Ministerien zu schaffen, die nichts anderes machen sollen, als bürokratische Abläufe zu reduzieren, die Verfahren der Ministerien zu verschlanken und die Prozesse so gut es geht zu digitalisieren. Mit einiger Berechtigung kann man hier von einer „Bürokratisierung der Entbürokratisierung“ sprechen.

Die Basis dieser bürokratisierten Entbürokratisierung ist die Einrichtung eines eigenen Zweiges innerhalb der Verwaltung, der sich um den Abbau der Bürokratie kümmern soll.<sup>10</sup> Von der Regierungszentrale eingesetzte „Entbürokratisierungs-Beauftragte“, die bei einem Ministerium angesiedelte „Geschäftsstelle Bürokratieabbau“, ein autonomer „Normenkontrollrat“ oder gleich ein eigenes „Transformationsministerium“ sollen als eine Art „Bürokratie-TÜV“ ein weiteres Wuchern der Bürokratie verhindern, das Regulierungsgestrüpp regelmäßig durchforsten und Regelwildwuchs zurückschneiden.

Je nach Aufgabenzuschnitt verfügen diese Organisationseinheiten, Stabsstellen und Beauftragten über verschiedene Programme, um die Aufmerksamkeit auf das Thema Bürokratieabbau zu lenken. Sie können andere Verwaltungseinheiten bei der Entwicklung neuer Gesetze dazu verpflichten, die zu erwartenden Bürokratiekosten für Unternehmen zu errechnen. Oder sie bekommen den Auftrag, regelmäßig die Erstellung von „Bürokratieentrümpelungsgesetzen“ zu koordinieren, in denen Vorschläge aus verschiedenen Ministerien und Behörden zusammengetragen werden, um die Belastung von Unternehmen mit Nachweis-, Berichts- oder Aufbewahrungspflichten zu reduzieren.

Dabei haben sich quantitative Methoden als zentraler Hebel der Entbürokratisierungsbürokratie herausgebildet. Weil es selbst für Entbürokratisierungsspezialisten in der Verwaltung schwierig ist, sich den Sinn und Unsinn einzelner gesetzlicher Regelungen zu erschließen, wird mit Zahlen gearbeitet. Manch einer bedient sich einer anspruchsvolleren Erhebungsmethode, die sich aber immer noch mit Grundschulmathematikbewältigen lässt: Man zählt Gesetze und Verordnungen – oder in der arbeitsintensiveren Variante deren Seitenzahlen – und verlangt, dass diese innerhalb eines Jahres deutlich zu reduzieren sind. Aber auch die komplizierteste Variante – die Erhebung der Bürokratiefolgenkosten in Geldwerten – basiert letztlich auf der Magie von Zahlen als Instrument der politischen Steuerung.

Die Einrichtung eigener Stabsstellen für den Bürokratieabbau führt zur Ausbildung von spezialisiertem Personal. Gerade die jedem Gesetzgebungsverfahren vorgeschaltete Abschätzung der Bürokratiekosten ist dabei ein Professionalisierungsprogramm für die Entbürokratisierungsspezialisten, weil sowohl in den Ministerien als auch in den Normenkontrollräten Personal benötigt wird, das in der Lage ist, diese Berechnungen

---

*Pascale Cancik*: Zuviel Staat? – Die Institutionalisierung der „Bürokratie“-Kritik im 20. Jahrhundert. In: *Der Staat* 56 (2017), S. 1–38, hier S. 24. Bisher noch nicht umfassend untersucht ist die Arbeit der „Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung“ in der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>9</sup> Michael Küppers verweist auf einen der Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. Juli 2003, BT-Drucksache 15/1330, in dem in Auseinandersetzung mit der Arbeit der Kommissionen festgestellt wurde, dass es an „systematischen, auf die Dauer angelegten und damit durchgreifenden Maßnahmen und Instrumenten zum Rückbau von Bürokratie“ mangle. Siehe *Michel Küppers*: Mehr Bürokratie wagen. In: *Merkur* 79 (2025), 4, 83–92, 85.

<sup>10</sup> *Andre Wilkens*: Der diskrete Charme der Bürokratie. Gute Nachrichten aus Europa. Frankfurt a.M. 2017, S. 30.

durchzuführen. Mit der Ausbildung dieser „Entbürokratisierungsbürokraten“ ist die Hoffnung verbunden, dass der Bürokratieabbau nicht den Generalisten in den Verwaltungen überlassen werden muss, sondern sich eigene Spezialisten diesem Thema annehmen.<sup>11</sup>

Der Entbürokratisierungsdiskurs ist durch einen ausgeprägten Hang zur Managementprosa gekennzeichnet. Das chronische „Misstrauen“ der Verwaltung gegenüber den Bürgern müsse durch eine Haltung des „Zutrauens“ ersetzt werden. Statt „Angst vor Fehlern“ zu haben, müssten Verwaltungsmitarbeiter unter „Abschätzung von Handlungsfolgen“ auch mal ins Risiko gehen. Es bräuchte statt einer Orientierung an den „Buchstaben des Gesetzes“ eine „Orientierung am Zweck“ einer Regelung.<sup>12</sup> Es bedürfe einer „mentalen Transformation“ der gesetzgebenden Instanzen und ausführenden Verwaltungen. Es müsse „ein neues Mindset“ einkehren, das die Bürger nicht mehr drangsaliere, sondern befähige.<sup>13</sup> Durch einen von oben angestoßenen Kulturwandel müsse sich eine „Haltung“ durchsetzen, die von „Eigenverantwortung“, „Entscheidungsfreude“ und „Risikobereitschaft“ geprägt ist.<sup>14</sup>

Diese aus „Vertrauenskultur“, „Transformationsorientierung“ und „Ermöglichungshaltung“ bestehenden Evergreens der Entbürokratisierungsrhetorik werden üblicherweise mit einem konkreten Katalog an Maßnahmen hinterlegt. Die einzelnen Maßnahmen zur Entbürokratisierung basieren alle auf einfachen Wenn-Dann-Regeln, die bei der Erstellung neuer Gesetze und Verordnungen, bei der Überprüfung rechtlicher Regelungen oder beim Personalmanagement beachtet werden müssen.

Für den Maschinenraum einer Verwaltung stellen die von der Organisationsspitze gestützten Initiativen der Stabsstellen zum Bürokratieabbau zunächst einmal eine Störung dar. Sie werden dort vor allem als eine weitere Beeinträchtigung bei der Erbringung der von ihnen erwarteten Leistungen wahrgenommen. Mitarbeiter in Ministerien, Landesbehörden und Kommunalverwaltungen haben vielfältige Routinen entwickelt, um mit bürokratischen Vorgaben – und seien es bürokratische Vorgaben zum Abbau von Bürokratien – umzugehen. Die gleiche Kreativität wird auch beim Umgang mit den Vorgaben zum Bürokratieabbau angewandt. Mit dieser werden bereits die Vorgaben zur Einhaltung von Umweltschutzbestimmungen, die Regelungen zur Gleichstellung, zur Sicherheit am Arbeitsplatz oder zur Prävention von Korruption so zurechtinterpretiert, dass sie das effiziente Arbeiten nicht stören.

Auf welche Maßnahmen zum Bürokratieabbau scheint man sich einigen zu können? Welche Logiken liegen diesen Maßnahmen zugrunde und welche Probleme bringen diese mit sich?

---

<sup>11</sup> Siehe zur Spannung von Generalisten und Spezialisten in der öffentlichen Verwaltung aufschlussreich *Werner Jann, Kai Wegrich: Generalists and Specialists in Executive Politics. Why Ambitious Meta-policies so Often Fail.* In: *Public Administration* 97 (2019), S. 845–860.

<sup>12</sup> *Nathalie Behnke, Jonas Bernhard: Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung.* München 2025, S. 43.

<sup>13</sup> *W. Kluth: Bürokratiefilter für den Gesetzgeber* (wie Anm. 4), S. 59. Die hier angeführten Zitate stammen aus Auftragsstudien für die „Stiftung Familienunternehmen“, einer Lobbyorganisation großer Familienunternehmen, die unter dem Label des Bürokratieabbaus eine Rücknahme staatlicher Regulierungen im Bereich der Arbeits-, Sozial-, Umwelt-, Gesundheits- und Finanzpolitik propagiert. Siehe kritisch zur „Stiftung Familienunternehmen“ der ausführliche Bericht der Gegenlobby von Greenpeace: *Katharina Heider, Bastian Neuwirth, Maurico Vargas: Der Club der Superreichen. Das geheime Netzwerk der Stiftung Familienunternehmen und wie sie gegen Klimaschutz und Steuergerechtigkeit agiert.* Hamburg 2025.

<sup>14</sup> *Gisela Meister-Scheufelen: Wenn Bürokratie zum Geschäftsmodell wird.* In: *Behördenpiegel Newsletter Verteidigung, Streitkräfte, Wehrtechnik* (2025), 12, S. 3, hier S. 3.

## 1. Spiele bei der Berechnung des bürokratischen Erfüllungsaufwands

Ein in den letzten Jahren entwickelter Ansatz sieht vor, dass der Aufwand quantitativ zu bestimmen ist, der von Unternehmen, Krankenhäusern, Universitäten und Schulen bei der Erfüllung rechtlicher Vorgaben anfällt.<sup>15</sup> Dabei soll der Gesetzgeber gezwungen werden, den bürokratischen Erfüllungsaufwand bei den Adressaten eines Gesetzes oder einer Verordnung in Dollar, Euro, Rubel, Yen oder Rupien zu berechnen. Wenn man dann den Aufwand bei der Erfüllung aller bürokratischen Vorgaben addiert, bekomme man, so die Logik, eine Gesamtsumme für die Kosten des bürokratischen Erfüllungsaufwands in einem Staat. Auf dieser Basis könne man folgend einen Bürokratieindex erstellen, der die zusätzliche Belastung durch Bürokratie über die Jahre für Unternehmen dokumentiere.

Die Bestimmung des Erfüllungsaufwands könne – so jedenfalls die Vorstellung von Kritikern der Bürokratie – die Grundlage dafür bieten, dass Betriebe ihre Kosten für Berichtspflichten im Bereich des Umweltschutzes, des Arbeitsrechts oder der Sozialpolitik vom Staat erstatten lassen können. Nach dieser Logik müssten dann nicht nur Unternehmen eine Gebühr für die Genehmigung einer neuen Lagerhalle entrichten, sondern könnten umgekehrt von den Verwaltungen die Erstattung ihrer Kosten verlangen. Wenn also die Behörde etwas von dem Unternehmen wissen wolle, wie viel Gülle auf Feldern aufgetragen wird, wie viele Arbeitsunfälle es in einem Jahr gegeben hat und wie viele behinderte Mitarbeiter in ihrem Betrieb tätig sind, werde die Staatskasse belastet.<sup>16</sup>

Die aufwendigen Berechnungsmethoden suggerieren, dass es sich um eine „objektive“ Bestimmung der Bürokratiekosten von Unternehmen handelt. Aber die Berechnungsformen lassen viel Freiraum für vielfältige Interpretationen. Häufig können die Unternehmen nur grob schätzen, wie viel ein mehr oder minder gut organisierter Prozess kosten würde.<sup>17</sup> Je nach Intention können die Bürokratiekosten deswegen entweder nach oben oder nach unten zurechtgerechnet werden.

Es gehört zur Kompetenz jeder Referatsleitung in einem Ministerium, die Zahlen für ein Vorhaben so darzustellen, dass es eine Initiative stützt oder versanden lässt. In der Konsequenz sind die in der Öffentlichkeit präsentierten Bürokratiekosten eines neuen Gesetzes nicht das Ergebnis eines neutralen Berechnungsverfahrens, sondern einer Aushandlung zwischen Referaten innerhalb eines Ministeriums, der für das Verfahren zuständigen Zentralstelle und den Vertretern von Interessenorganisationen. Die Berechnung der Bürokratiekosten mit solchen nicht selten aufwendigen Abstimmungen ist erst einmal nur eine weitere Verkomplizierung und Verlangsamung im Gesetzgebungsprozess.

---

<sup>15</sup> Die Vorschrift beim Einbringen von neuen Gesetzen die Kosten der eingebundenen Verwaltungseinheiten zu bestimmen ist deutlich älter. In der Bundesrepublik gab es schon Ende der 1950er Jahre ein Gesetz, das dies entsprechend verlangte. *Friedrich von Dungen*: Bürokraten oder schöpferische Beamte? Göttingen 1960, S. 24.

<sup>16</sup> So die Idee zum Beispiel von *Rolf Kroker, Karl Lichtblau, Klaus-Heiner Röhl*: Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelschriften. Köln 2004, S. 124.; *Justus Haucap, Christiane Kehder, Ina Loebert*: Bürokratie und ihre Folgen für die Wirtschaft in Deutschland. Ein Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft ("INSM"). Düsseldorf 2023, S. 6 und S. 27.). Die Entstehung dieser Idee der Kostenerstattung und die Reaktion der Politik darauf ist noch nicht untersucht worden.

<sup>17</sup> Siehe dazu *Frank Frick, H. Brinkmann, T. Ernst*: Das Standard-Kosten-Modell. Ein neuer Ansatz für effektiven Bürokratieabbau. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 21 (2006), S. 28–43.

## 2. Die Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens durch Praxis-Checks

Die Wirksamkeit eines Gesetzes hängt maßgeblich davon ab, dass es durch nachgelagerte Vollzugsbehörden auch umgesetzt wird. Dafür reiche es nicht aus, so die Auffassung, die Wirkung von Gesetzen nach ihrer Umsetzung auszuwerten. Diese sollten schon in der Entwicklungsphase von Gesetzen durch Praxis-Checks überprüft werden. Dafür müssten die Gesetzgeber auf Bundesebene intensiv mit den dafür zuständigen Landesbehörden zusammenarbeiten, damit diese durch Nachfragen und Nachforschungen die Möglichkeit haben, verdächtige Implementationsdefizite frühzeitig zu identifizieren.<sup>18</sup>

Weil es den Gesetzgebern häufig an „Problemsensibilität“, „Lösungssicherheit“ und „Wirkungsverständnis“ fehlen würde, müsste über Praxis-Checks sichergestellt werden, dass die Gesetzesvorgaben reibungslos implementierbar seien.<sup>19</sup> Um zu gewährleisten, dass diese Praxistests auch berücksichtigt würden, müssten die Referentenentwürfe aus den Ministerien auf die Erprobungs- und Evaluierungsergebnisse der Praxis-Checks Bezug nehmen. Es sei, so die Forderung, ausdrücklich zu begründen, wie die Ergebnisse aus den Erprobungen in den nachgeordneten Behörden und Kommunalverwaltungen in die Gesetzesentwürfe eingeflossen seien oder warum sie keine Berücksichtigung gefunden hätten. Nur durch eine solche formale Verankerung im Prozess der Gesetzesvorbereitung könnte sichergestellt werden, dass den Praxis-Checks auch entsprechendes Gewicht gegeben werde.<sup>20</sup>

Praxisprüfungen in verschiedenen Kommunalverwaltungen, Testungen von möglichen EDV-basierten Verfahren und Beteiligungen von Experten unterschiedlicher Fachrichtungen im Vorfeld können die Umsetzbarkeit eines Gesetzes erleichtern. Sie stellen aber eine bürokratische Verkomplizierung dar, die zu einer Verlangsamung des Gesetzgebungsverfahrens führt. Es hat eine gewisse Ironie, dass manchmal im gleichen Atemzug eine Einschränkung der Mitsprachemöglichkeiten in Genehmigungsverfahren mit der

---

<sup>18</sup> Siehe die Stellungnahme von Konrad Kruis, damals Ministerialdirigent in der bayrischen Staatskanzlei, danach Bundesverfassungsrichter, in *Bundesminister des Innern* (Hrsg.): Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung der Verhältnisse von Bürger und Verwaltung am 19. und 20. Juni in Bonn. Teil A - Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen. Bonn 1980, S. 231. Eine Zusammenfassung bei *Renate Mayntz*: Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Köln 1980, S. 96.

<sup>19</sup> Staronova, Katarina (2010): Regulatory Impact Assessment. Formal Institutionalization and Practice. In: *Journal of Public Policy* 30, S. 117–136. Siehe dazu *Stefan Kühl*: Wenn der alte Wein besser schmeckt. Die vergessenen Einsichten einer Diskussion vor fünfzig Jahren zu Praxis-Checks in der Gesetzgebung 2025. Online unter: <https://verfassungsblog.de/buerokratieabbau-praxis-checks-gesetzgebung/>.

<sup>20</sup> Diese Forderungen finden sich nicht nur in den Positionspapieren der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“, in von „Verantwortung für Deutschland“ getriebenen Koalitionsverträgen oder in der „Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung“ eines Bürokratierückbauministeriums, wurden aber schon vor knapp fünfzig Jahren bei einer „Sachverständigenanhörung“ zu Ursachen der „Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung“ aufgestellt. In der Endphase der sozialliberalen Koalition hatte der damalige Innenministers Gerhard Baum die Crème de la crème der deutschen Staatsrechtler, Verwaltungswissenschaftler und Organisationssoziologen zusammengezogen, um die Möglichkeiten des Bürokratieabbaus zu diskutieren. Die Ergebnisse dieser Reforminitiative sind heutzutage weitgehend vergessen. Siehe dazu Hellmut Wollmann, damals Verwaltungswissenschaftler an der Freien Universität Berlin, in *Bundesminister des Innern*: Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung der Verhältnisse von Bürger und Verwaltung am 19. und 20. Juni in Bonn (wie Anm. 18), S. 303.; Siehe dazu auch die Übernahme Was meinst du mit Übernahme? in *R. Mayntz*: Gesetzgebung und Bürokratisierung (wie Anm. 18), S. 113.

Notwendigkeit einer Beschleunigung begründet wird und gleichzeitig eine Einführung von Praxis-Checks gefordert wird, die den Gesetzgebungsprozess zwangsläufig verlangsamt.

Die Durchführung von Praxis-Checks bedeutet nicht, dass deren Ergebnisse auch im Gesetzgebungsverfahren beachtet werden. Deren Ergebnisse werden bei den Beratungen im Parlament häufig nicht beachtet, weil nicht ohne Grund vermutet wird, dass mit diesen Praxis-Checks die Intentionen der Gesetzgeberinitiative unterlaufen werden sollen.<sup>21</sup> Es wäre also naiv davon auszugehen, dass die Durchführung von Evaluierungen, Praxis-Checks und Reallaboren allein durch ihre Resultate eine Wirkmacht entwickelten. Sie werden vielmehr in die Auseinandersetzungsprozesse eines Gesetzgebungsverfahrens eingebracht, wenn sie in die eigene politische Agenda passen.<sup>22</sup>

In der Politik gibt es die je nach Geschmack dem Philosophen Nicolas Chamfort, dem Dichter John Godfrey Saxe, dem Politikwissenschaftler Claudius O. Johnson oder Reichskanzler Otto von Bismarck zugeschriebene Aussage, dass Gesetze wie Würste seien – man sollte besser nicht dabei sein, wenn sie gemacht werden. Mit diesem Spruch wird darauf hingewiesen, dass ein Gesetz nicht das Resultat eines an Rationalitätskriterien orientierten Suchprozesses, sondern eines durch Interessengegensätze, Stimmungsschwankungen und Zufälle geprägten Aushandlungsverfahrens ist. Das spricht nicht gegen die Einführung von Praxis-Checks, in denen überprüft wird, wie gut sich Gesetze in digitalisierten Verwaltungsverfahren umsetzen lassen. Aber sie werden nur Erfolg haben, so schon die damalige Einschätzung bei der Sachverständigenanhörung, wenn man ein Gespür dafür hat, wie diese strategisch in den mikropolitischen Spielen des Gesetzgebungsverfahrens eingesetzt werden.

### 3. Die Wiederholung politischer Auseinandersetzungen durch Befristungen

Ein weiterer Vorschlag besteht darin, Rechtsvorschriften grundsätzlich zu befristen.<sup>23</sup> In dieser sogenannten Sunset-Legislation werden Gesetze, Verordnungen und Förderprogramme mit einem Verfallsdatum versehen. Laut dessen Befürwortern würden die Verfallsklauseln für Gesetze dazu führen, dass nach einer Frist zur Überprüfung der Nützlichkeit einer Rechtsvorschrift automatisch ein Evaluationsprozess einsetzt, mit dem die Sinnhaftigkeit der Regelung hinterfragt wird. Auf dieser Basis könne im Anschluss eine erneute Entscheidung über den Fortbestand der jeweiligen Regelung getroffen werden.<sup>24</sup> Dadurch könnten, so das Argument der Verfechter dieser Regelung, ineffiziente Regulierungen beendet oder angepasst

---

<sup>21</sup> Schon vor fünfzig Jahren stellte man bei der in einem Pilotvorhaben in der Stadt Stuttgart geprüften Modifizierung des Baustatistikgesetzes fest, dass die angedachten Veränderungen den Verwaltungsaufwand versiebenfachen würden. Die Ergebnisse des Praxis-Checks wurden dann aber in den Parlamentsberatungen nicht beachtet. Siehe dazu Erfahrungsbericht von Konrad Kruis im Wortprotokoll der Anhörung *Bundesminister des Innern* (Hrsg.): Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung der Verhältnisse von Bürger und Verwaltung am 19. und 20. Juni in Bonn. Teil B - Stenographisches Wortprotokoll. Bonn 1980, S. 166.

<sup>22</sup> Siehe dazu auch die frühen Forschungen von *Hans-Ulrich Derlien*: Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Baden-Baden 1976. Siehe dazu auch *R. Mayntz*: Gesetzgebung und Bürokratisierung (wie Anm. 18), S. 120.

<sup>23</sup> Siehe dazu ausführlich *Sofia Ranchordás*: Constitutional Sunsets and Experimental Legislation. A Comparative Perspektive. Cheltenham 2014. Siehe auch *Bastian Jantz, Sylvia Veit*: Entbürokratisierung und bessere Rechtssetzung. In: *Bernhard Blanke u.a.* (Hrsg.): Handbuch der Verwaltungsreform. Wiesbaden 2011, S. 126–135.

<sup>24</sup> Siehe für eine frühe Analyse *R. Mayntz*: Gesetzgebung und Bürokratisierung (wie Anm. 18), 114f.

werden. Die Regulierungsdichte könnte dadurch gesetzlich verringert, rechtliche Klarheit geschaffen und Kosten der öffentlichen Verwaltung reduziert werden.<sup>25</sup>

Die Befristung von gesetzlichen Regelungen im Rahmen einer generellen Sunset-Legislation führt zu einer sich wiederholenden Auseinandersetzung über ein verabschiedetes Gesetz oder eine verkündete Durchführungsbestimmung. Gegner eines Gesetzes bringen sich vor Ablauf der Frist in Stellung, um dieses zu kippen, während Befürworter versuchen die Evaluation so zu gestalten, dass ein Weiterlaufen der Regelung naheliegend erscheint.

Die Hoffnung, dass durch die Befristung von Gesetzen und Verordnungen ein „Autopilot der Entbürokratisierung“ eingeschaltet wird, hat sich jedoch als naiv herausgestellt. Vielmehr kommt zu einer „schnelleren Wiederholung regulierungspolitischer Auseinandersetzungen“.<sup>26</sup> Statt zu einer intensiven Neubetrachtung einer Regelung wird es in vielen Fällen schon aus arbeitsökonomischen Überlegungen in Ministerien und Parlamenten zu einer „formalen Oberflächlichkeitsbewältigung“, die den Intentionen grundlegend entgegenreifen.<sup>27</sup> Abschaffung bestehender Gesetze bei Einführung neuer Gesetze Eine weitere Regelung besteht darin, dass für jedes neue Regelungsvorhaben, das eine Belastung für Unternehmen, Universitäten, Hochschulen, Schulen oder Vereine darstellt, durch den Wegfall eines bestehenden Gesetzes kompensiert werden muss. Der Sinn eines sogenannten „One-In-One-Out“-Prinzips besteht darin, dass die „Normenflut“ von Vorschriften eingedämmt wird.<sup>28</sup>

Mit der Einführung der „One-In-One-Out-Regel“ verwendet man in den Ministerien viel Zeit darauf, Gesetze und Verordnungen zu identifizieren, die man für ein neues Gesetz „opfern“ kann. Da wird dann eine „Verordnung über die Auszahlung des Ehrensolds für Träger höchster Kriegsauszeichnungen des Ersten Weltkrieges“ ausgegraben, die man dank inzwischen fehlender Leistungsempfänger gefahrlos einstampfen kann oder ein Steinkohlebeihilfegesetz, das seit der Einstellung des Steinkohlebergbaus in vielen Staaten niemanden mehr interessiert, abgeschafft.<sup>29</sup> Solche Bereinigungsmaßnahmen der Rechtsvorschriften schaden nicht, sie führen aber auch nicht zu bürokratischen Entlastungen, weil sie sowieso nicht mehr relevant gewesen sind.<sup>30</sup>

#### 4. Das Unterlaufen von Personalabbauzielen durch die Verwaltung

Die einfachste Methode besteht in einer Forderung nach Personalabbau in der öffentlichen Verwaltung. Dieser kann entweder in einer Reduzierung des Personalbestandes in Ministerialbürokratien, nachgelagerten Behörden oder kommunalen Verwaltungen – je nach Anspruch auf Radikalität – um 10 %, 20 % oder 50 % erfolgen. Unterstellt wird dabei, dass

---

<sup>25</sup> So zum Beispiel *Andreas Freytag, Sebastian Schuhmann*: Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation. In: ORDO 72 (2023), S. 441–469, hier S. 441. So *J. Haucap, C. Kehder, I. Loebert*: Bürokratie und ihre Folgen für die Wirtschaft in Deutschland (wie Anm. 16), 29f.

<sup>26</sup> So *Werner Jann, Kai Wegrich, Jan Tiessen*: "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland? Berlin 2007, S. 56.

<sup>27</sup> So *R. Mayntz*: Gesetzgebung und Bürokratisierung (wie Anm. 18), S. 115.

<sup>28</sup> *W. Jann, K. Wegrich, J. Tiessen*: "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland? (wie Anm. 26), S. 55.

<sup>29</sup> Siehe zu den Beispielen *Nicolai Dose*: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann. In: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management (2008), S. 99–120, hier S. 105.

<sup>30</sup> So *Hans Peter Bull*: Bürokratieentlastung – was ist gemeint und was ist machbar? In: Verwaltung & Management 30 (2024), 2, S. 51–62, hier S. 59.

Verwaltungen jede Möglichkeit nutzen würden, um unabhängig vom faktischen Arbeitsanfall ihren Personalbestand zu erhöhen.<sup>31</sup>

Die Hoffnung bei der Entlassung von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes besteht dabei nicht nur in der Einsparung von Personalkosten, sondern auch in der Reduzierung des Regulierungsdrucks. Wenn die Zahl der Beamten in den Ministerien reduziert wird, wären, so jedenfalls die Logik, keine ausreichenden Kapazitäten vorhanden, um regulierende Gesetze zu beschließen. Wenn die personellen Kapazitäten der Umweltschutzbehörden abgebaut würden, nähme auch der Überwachungsdruck auf Unternehmen ab und die Minimierung der Stellen in der Finanzverwaltung würden zu einer Reduzierung der Berichtspflichten für Unternehmen führen.

Wenn der Arbeitsanfall in den Ministerien hoch ist und gleichzeitig der Druck zur Reduzierung von Personal aufgebaut wird, dann wird das Personal in die nachgelagerten Organisationen verlagert. Je nachdem, in welcher Form die Personalabbauziele formuliert werden, werden die Aufgaben entweder direkt in nachgelagerte Behörden verschoben oder an privatrechtlich organisierte Projektträger vergeben. Der Vorteil der letzten Variante ist, dass Aufgaben von Ministerien von durch Steuern finanzierten Vereinen, Verbänden oder Unternehmen erbracht werden, deren Mitarbeiter aber nicht als Angestellte des öffentlichen Dienstes zu erkennen sind.

Der Effekt ist, dass in einigen Ministerien ein nicht unerheblicher Teil der Arbeit von einer „grauen Armee“ von Mitarbeitern erbracht wird, die zwar über Visitenkarten des Ministeriums verfügen, aber offiziell von Vereinen, Verbänden und Unternehmen bezahlt werden. Ob es sinnvoll ist, dass Mitarbeiter, die nicht formal in die Hierarchie eines Ministeriums eingebunden sind, Gesetzesentwürfe schreiben oder Koordinationsstellen bei internationalen Organisationen betreiben, kann man diskutieren – aber dem Bundeskanzler kann gemeldet werden, dass die Zahl der Mitarbeiter in einem Ministerium erfolgreich reduziert wurde.

## 5. Die gleichzeitige Steigerung von Bürokratie und Bürokratieabbau

Ein Treiber der Bürokratisierung ist sicherlich, dass der Erfolg von Regierungspolitikern daran gemessen wird, wie viele Gesetze sie in einer Legislaturperiode durchgesetzt haben.<sup>32</sup> Es soll vorkommen, dass eine neue Ministerin bei ihrer Vorstellung in ihrem Ministerium auf einen Stapel mit den unter ihrem Vorgänger erarbeiteten Gesetzen und Verordnungen verweist und verkündet, dass sie hoffe, dass sie in ihrer Zeit mehr vorzuweisen haben wird. Diese Logik diffundiert in den Ministerien, so dass die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen ein wichtiges Kriterium für eine Karriere in der Ministerialbürokratie ist. Das Produzieren von Gesetzen und Verordnungen ist sowohl für die politische Leitung als auch für Abteilungs- und Referatsleitungen in einem Ministerium der Nachweis für ein erfolgreiches Wirken auf ihrer Position.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Klassisch natürlich *Cyril Northcote Parkinson: Parkinson's Law and Other Studies in Administration*. Boston 1957. In der Tradition der Public Choice Theory *William A. Niskanen: Bureaucracy and Representative Government*. Chicago 1971.

<sup>32</sup> Siehe *Thomas Romer, Howard Rosenthal: Political Resource Allocation, Controlled Agendas, and the Status Quo*. In: *Public Choice* 33 (1978), S. 27–43, 39f.; siehe auch *Gabriele Gratton u.a.: From Weber to Kafka*. In: *The American Economic Review* 111 (2021), S. 2964–3003, 2967f.

<sup>33</sup> Siehe zu dem Mechanismus *Erwin K. Scheuch: Die Selbsttäuschung der Bürokratie*. In: *Heiner Geißler (Hrsg.): Verwaltete Bürger - Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*. Frankfurt a.M., Berlin, Wien 1978, S. 157–189, hier S. 175.; *Markus Hinterleitner: Blaming Bureaucracy. Reckoning with a Problematic Political Activity*. Oxford 2025, S. 75.

Der Charme des bürokratischen Abbaus von Bürokratien ist, dass auf den Nachweis von politischen Aktivitäten eine Produktion von weiteren Verordnungen und Gesetzen folgt. Wenn der Druck durch die Forderung nach Entbürokratisierung nur ausreichend groß ist, kann die Verkündung einer Bürokratieabbauordnungsverordnung oder die Verabschiedung eines Bürokratieentlastungsgesetzes als Aktivitätsnachweis dienen.<sup>34</sup> Schließlich ist eine Bürokratieabbauverordnung oder ein Entbürokratisierungsgesetz auch nur eine weitere gesetzliche Regelung, deren erfolgreiche Verabschiedung sich ein Minister auf die Fahne schreiben kann.

Inzwischen herrscht bei der politischen Kritik an der Bürokratie ein fast schon ermüdender Überbietungswettbewerb. Wenn eine Politikerin fordert, dass für ein neues Gesetz ein altes eingestampft werden muss, dann kann man sicher sein, dass kurz danach ein anderer Politiker fordert, dass für ein neues Gesetz mindestens zwei oder besser noch drei alte abgeschafft werden müssen. Wenn ein Generalsekretär einer Partei die Reduzierung der Mitarbeiterzahl in Ministerien um 10 % fordert, kann man davon ausgehen, dass der einer anderen Partei sagt, dass ein Abbau von 15 % der Mitarbeiterstellen noch besser wäre. Wenn eine Partei verlangt, dass ein paar Dutzend Verwaltungsbehörden abgeschafft werden sollen, kann man davon ausgehen, dass eine andere Partei eine Liste mit gleich Hunderten von Streichkandidaten präsentiert.

In diesem Wetteifern fällt auf, dass einerseits die Forderungen nach einer Entbürokratisierung immer weiterreichender werden, die staatlichen Bürokratien gleichzeitig jedoch immer mehr zu wuchern scheinen. Es ist nicht unüblich, dass Politiker einerseits eine fast schon ideologische Verteufelungskampagne gegen die Bürokratie betreiben, es aber parallel zu einem enormen Wachstum der staatlichen Bürokratie kommt.<sup>35</sup> So kann es passieren, dass einerseits das Parlament die Einrichtung einer Entbürokratisierungs-Beauftragten, einer Geschäftsstelle für den Bürokratieabbau oder eines Normenkontrollrates beschließt. Andererseits wird in der gleichen Woche darüber nachgedacht, wie man die Sterbehilfe gesetzlich besser regulieren, die Überwachung des Lebensmittelrechts optimieren oder das Rauchen im öffentlichen Raum weiter einschränken könnte.<sup>36</sup>

In der Organisationsforschung wird dieser Prozess als umgekehrte Kopplung von „Talk“ und „Action“ bezeichnet. Je weniger ein Ziel erfüllt wird, desto stärker werden die Bestrebungen in der Außendarstellung hervorgehoben.<sup>37</sup> Je schlechter die Lebensbedingungen, desto lauter wird das Paradies auf Erden versprochen. Je deutlicher die vereinbarte Reduzierung von Kohlendioxid misslingt, desto ambitionierter werden die Klimaziele. Je stärker die Tendenz

---

<sup>34</sup> Die Kurzformel „Bürokratieentlastungsgesetz“ für das „Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie“ existiert wirklich. Die „Bürokratieabbauordnungsverordnung (BüAbbaDuVau) ist eine satirisch gedachte Erfindung von Dieter Schumacher, der einen Bürokratieabbau für unmöglich hält, wenn es „keine verständliche und umsetzbare Verordnung“ dazu gibt. *Dieter Schumacher: Die Käfighaltung des Menschen. Eine Philosophie der Bürokratie.* Norderstedt 2017, S. 239.

<sup>35</sup> So am Beispiel des NS-Staates *Franz Neumann: Behemoth. Struktur und Praxis des Nationalsozialismus 1933-1944.* Frankfurt a.M. 2004, S. 111.

<sup>36</sup> So die Beispiele aus der Woche der Einsetzung des Normenkontrollrates in der Bundesrepublik Deutschland bei *W. Jann, K. Wegrich, J. Tiessen: "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland? (wie Anm. 26),* S. 42.

<sup>37</sup> *Nils Brunsson: Organized Hypocrisy. In: ders. (Hrsg.): The Consequences of Decision-Making.* Oxford, New York 2007, S. 111–134.

einer Ministerin, durch die Verabschiedung möglichst vieler Gesetze Aktivitäten zu signalisieren, desto lauter ihre Kritik an einer überhandnehmenden Bürokratie.

Die politische Kritik an der Bürokratie ist insofern überraschend, weil die Gesetze, die von Bürokraten umgesetzt werden, ja von Politikern beschlossen wurden. Die immer schärfer werdende Kritik der Bürokratie erfüllt, so Pascale Cancik, für die Politiker die Funktion der Selbstimmunisierung. Man bedient sich einer lediglich mit einigen bekannten Beispielen gespickten Bürokratiekritik, zeigt so seine Bereitschaft zur Selbstbegrenzung und präsentiert sich als Treiber eines Bürokratieabbaus. Währenddessen kann man seine eigene Regulierungspolitik vorantreiben.<sup>38</sup> Wenn man nur laut genug über die Bürokraten schimpft, wird nicht so leicht bemerkt, wenn man mal wieder ein Gesetz erlässt, das zu weiteren bürokratischen Belastungen der Bürger führt.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> Siehe P. Cancik: Zuviel Staat? (wie Anm. 8), S. 34. dies.: Die EU als Bürokratie der Anderen - zur Semantik gegenwärtiger EU-Kritik. In: Günter Blumberger u.a. (Hrsg.): Vom Umgang mit Fakten. Antworten aus Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften. Paderborn, Deutschland 2018, S. 151–163, hier S. 156.; dies.: "Bürokratie-Pathologie"? In: Deutsches Verwaltungsblatt 140 (2025), 1189-1196, 1191.

<sup>39</sup> Ich rephrasiere hier Wolfgang Janisch: Bürokratieabbau - Warum dauert das so lange? In: Süddeutsche Zeitung (23.10.2023). Beim ihm heißt es „Wenn man nur oft genug über Bürokratieabbau redet, fällt es nicht so auf, wenn man wieder ein paar komplizierte Vorschriften erlässt.“