

DÜRRSCHMIDT · MAJER · PAUTSCH ·
ZIMMERMANN-KREHER (Hrsg.)



HOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2025

Bürokratieabbau

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2025

Bürokratieabbau

Herausgegeben von

Jörg Dürrschmidt

Christian F. Majer

Arne Pautsch

Annette Zimmermann-Kreher

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über www.dnb.de abrufbar.

E-ISBN 978-3-415-07853-6
Print-ISBN 978-3-415-07852-9
© 2025 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das
Text- und Data Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg
Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Ver-
vielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit
(EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie
bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit,
Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Redaktion: Geschäftsstelle des Instituts für Angewandte Forschung an
der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
unter Mitarbeit von Mona Bätge, Nielke Schwind-Hellwig, Elisa Wolter,
Lisa Domat und Tobias Huber

Satz und eBook-Umsetzung: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Qualität der Gesetzgebung am Beispiel der Bürokratievermeidung

*Gisela Meister-Scheufelen*¹

Umfragen bei Familienunternehmen zeigen, dass die Überbürokratisierung in Deutschland inzwischen als der größte Wettbewerbsnachteil angesehen wird, noch vor den Standortkosten und dem Fachkräftemangel.² Sie verhindert Investitionen hierzulande und lenkt solche in andere Länder um. Bürgerinnen und Bürgern zweifeln an der Funktionsfähigkeit des Staates, rechtspopulistische Parteien erhalten Zulauf. Wie kann dieser gordische Knoten durchschlagen werden, und wie kann es gelingen, dass die Politik unnötige Regelungen nachhaltig und wirksam vermeidet, bestehende verzichtbare Vorschriften endlich beseitigt und die Gesetzgebung wieder mehr an Qualität gewinnt? Im Folgenden wird auf systemische Lösungsansätze wie den Bürokratiefilter, entsprechende Entlastungsinstrumente und die Qualifizierung von Legisten eingegangen.

I. Ausgangslage

Die Zahl der Einzelnormen in 4646 Gesetzen und Verordnungen des Bundes ist auf 97959 angewachsen,³ die Zahl der Dokumentationspflichten dürfte bei ca. 12000 liegen. Nachdem es in der Zeit von 2006 bis 2011 der Bundesregierung gelungen war, die Bürokratiekosten um zwölf Milliarden Euro auf knapp 40 Milliarden Euro zu senken, sind sie vor allem in den letzten Jahren wieder stark angestiegen. Inzwischen betragen die Bürokratiekosten der Wirtschaft durch Bundesgesetze über 64 Milliarden Euro.⁴ Hier besteht ein immenser Handlungsbedarf für die Politik. Die Vorschriften sind für diejenigen, die sie befolgen sollen, häufig unverständlich oder

1 Dr. jur. *Gisela Meister-Scheufelen* ist Dozentin an der Universität Potsdam, Senior Advisor der Stiftung Familienunternehmen in München sowie ehemalige Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg.

2 Der Investitionsstandort Deutschland aus Sicht der Familienunternehmen, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., 2023, S. V, 16.

3 Stand: 24.05.2024, BT-Drs. 20/11746, S. 2.

4 Jahresbericht 2025 des Nationalen Normenkontrollrats, Einfach, schnell, wirksam, S. 5.

erweisen sich als nicht praktikabel und müssen anschließend mit erheblichem politischem Schaden geändert werden. Die rechtlich relevanten Aspekte, die bei Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssen, können von Beschäftigten der Genehmigungsbehörden kaum noch überblickt werden. Dies erhöht die Unsicherheit der behördlichen Entscheider, führt zu einer Gutachtenflut, verteuert die Verfahren und verzögert sie wettbewerbsgefährdend. Die Qualitätsmängel in der Rechtsetzung werden vor allem in Form einer Überbürokratisierung wahrgenommen.

Die Bürokratiekosten eines Gastronomiebetriebs belaufen sich inzwischen auf bis zu 2,5 Prozent des Bruttoumsatzes und übersteigen damit den Gewinn der meisten Betriebe.⁵ Das Bäckerhandwerk muss wöchentlich ca. 12,5 Stunden Zeit für Bürokratie aufwenden.⁶ Vereine müssen ehrenamtlich tätigen Mitgliedern im Schnitt einen wöchentlichen Zeitaufwand für Bürokratie von 6,5 Stunden zumuten.⁷

II. Bürokratiebegriff nach Max Weber

Mit dem organisationstheoretischen Begriff von „Bürokratie“ wollte der Soziologe Max Weber⁸ in den 1920er-Jahren ein Gegenmodell zur Willkürherrschaft des Kaiserreichs entwickeln. Er versteht darunter vor allem die Regelbasierung, die Trennung von Amt und Person, also die „Unpersönlichkeit“ beziehungsweise Neutralität des Verwaltungshandelns, das Hierarchieprinzip, die Arbeitsteilung und die Verschriftlichung. Die Regelbasierung staatlichen Handelns gilt als zentrales Merkmal des Rechtsstaates. Nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ist die „vollziehende Gewalt“, also die Verwaltung, an Gesetz und Recht gebunden. Diese Errungenschaft, die Deutschland vor allem auch vor Korruption schützt, ist aufgrund von Fehlentwicklungen in den Hintergrund getreten. Inzwischen hat „Bürokratie“ im allgemeinen Sprachgebrauch eine sehr negative Bedeutung erlangt. Gemeint sind heute eher eine zu hohe Regelungsdichte und -tiefe, unverständliche Vorgaben, fehlende Praktikabilität, umständliche und zu lange Genehmigungsverfahren, formalistische Anforderungen und Kleinlichkeit.

5 Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, DIHK, SIRA Consulting, 2020, S. 44.

6 Entlastungen für das Bäckerhandwerk, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2021, S. 8, 15.

7 Entbürokratisierung bei Vereinen und Ehrenamt, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2019, S. 8.

8 *Weber*, 1922.

III. Erscheinungsformen der Bürokratie

Bürokratie im eigentlichen Sinn meint administrative Tätigkeiten, also Anträge zu stellen oder Dokumentations-, Melde- und Nachweispflichten zu erfüllen. Das Normenkontrollratsgesetz (NKRK), wonach Bürokratiekosten zu berechnen sind, bezeichnet dies als „Informationspflichten“, das heißt auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln (§ 2 Abs. 2 S. 2 NKRK). Seit 2006 berechnet der Bund die Bürokratiekosten, seit 2011 weist er darüber hinaus den sogenannten Erfüllungsaufwand aus. Dieser umfasst neben den Informationspflichten weitere Kosten, zum Beispiel für Rauchmelder, Filteranlagen, Photovoltaikanlagen oder betriebliche Beauftragte.

Neben den berechenbaren bürokratischen Aufwänden gibt es eine von Bürgerinnen und Bürgern „gefühlte“ Bürokratie. Wenn sie zu lange auf eine Genehmigung warten müssen, zu viel Beteiligte angehört werden müssen, Vorgänge nicht entscheidungsrelevant und formalistisch anmuten, den zuständigen Sachbearbeiter nicht erreichen können, Öffnungszeiten von Behörden nicht kundengerecht sind oder Verfahren noch analog statt digital betrieben werden und umständlich sind.⁹ Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg bezeichnet die Kosten, die durch diese Erscheinungsform von Bürokratie ausgelöst werden, als „Irritationskosten“.¹⁰

Bürokratie hat unterschiedliche Bezüge: die Regelungsebene und den Verwaltungsvollzug. Sie tritt im Rahmen der Interaktion zwischen Behörde und Bürger auf und beruht auf unterschiedlichen Grundlagen: der EU, des Bundes, der Länder und Kommunen, nicht zuletzt aufgrund von technischen Normen, zum Beispiel der DIN-Normen.

IV. Ursachen der Überbürokratisierung

Die Überbürokratisierung beruht vor allem auf

- dem Misstrauen des Staates gegenüber seinen Bürgern. Dies führt zu einer übertriebenen Detaillierung von Vorschriften und zu Dokumentationspflichten, die im Wesentlichen Kontrollzwecken dienen (sog. Erfüllungsnachweise),

⁹ Soweit es Unternehmen betrifft, dazu eingehend: *Holz/Schlepphorst/Brink/Icks/Welter*, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, ifm-Materialien Nr. 274, Juni 2019.

¹⁰ Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes, Empfehlungsbereich des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2021, S. 16.

- einer übertriebenen Einzelfallgerechtigkeit, die dazu führt, dass möglichst viele Ausnahmen und Sonderkonstellationen in Gesetzen geregelt werden, die jeden Detailsachverhalt erfassen soll und das Regelwerk unübersichtlich machen,
- der Angst vor Fehlern. Die institutionelle und individuelle Absicherungsmentalität der Verwaltung ist Folge der Überbürokratisierung und Ursache zugleich,
- der fehlenden Praxisnähe von Politik und Verwaltung, die durch die Mehrebenenproblematik verstärkt wird. Der Bund macht die Gesetze, die Länder- und Kommunalverwaltungen setzen sie um, in der Regel ohne vorbereitende Abstimmungen,
- dem ausgeprägten Silodenken einzelner Politik- und Ressortbereiche sowie
- der unzureichenden Digitalisierung der Verwaltung.

Die Belastungen für die Wirtschaft haben in den letzten Jahren auch deshalb deutlich zugenommen, weil der Gesetzgeber dazu übergegangen ist, mithilfe staatlicher Regelungen auf unternehmerische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Sowohl die EU als auch der Bund bedient sich *dirigistischer Vorgaben*, um klima-, menschenrechts- und sozialpolitische Ziele durchzusetzen, zum Beispiel Lieferkettengesetz, EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD). Marktwirtschaftliche Instrumente (zum Beispiel CO₂-Emissionshandel) werden als unzureichend empfunden, stattdessen werden gesetzliche Steuerungsinstrumente eingesetzt (zum Beispiel politisch festgelegte Mindestlöhne, Festlegung auf bestimmte Technologien).

V. Paradigmenwechsel beim Bürokratieabbau

1. Kulturwandel in der Gesetzgebung

Der lange Weg zu den beschriebenen und auf ein Bündel von Ursachen zurückzuführenden Fehlentwicklungen in der Gesetzgebung und dem Verwaltungshandeln hat eine kulturelle Prägung. Sie kommt in den Verhaltensmustern einer Verwaltung sowie den Einstellungen und Werten der an der Gesetzgebung sowie dem Verwaltungsvollzug Beteiligten zum Ausdruck.¹¹ Um eine wirksame und nachhaltige Kehrtwende zu erreichen, ist

¹¹ Behnke/Jonas, Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2025, S. 9 ff.