

Polarisierter Kampf ums Klima Skepsis speist sich oft aus Unwissen, weniger aus Überzeugung



Jetzt lesen – Exklusiv für Abonnenten



Sabine Kropp ist Professorin für Politikwissenschaften und leitet den Arbeitsbereich „Politisches System der Bundesrepublik Deutschland“ am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin.

Die Bürokratie ist ein Krake – so lautet ein gängiges Urteil. Lange Genehmigungs- und Planungsverfahren, zu wenig digitale Angebote, verwirrende Zuständigkeitslabirynthe, widersprüchliche Vorschriften und lästige Berichts- und Informationspflichten prägen die Wahrnehmung. Ob dem Wildwuchs am besten mit der „Kettensäge“, der „Heckenschere“ oder der „Nagelschere“ beizukommen sei, daran scheiden sich im Wahlkampf gerade die Geister. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass die deutsche Bürokratie einer Inventur bedarf.

Rechtsstaatlich gesehen, steht dahinter ein bedenklicher Befund. Die an Recht und Verfahrenswege gebundene Verwaltung stellt eine der historischen Errungenschaften modernen Regierens dar. Denn so wird staatliches Han-



form auszugestalten. Dies ist ein hohes Gut, führt jedoch eher dazu, dass der rechtliche Rahmen immer weiter präzisiert und damit enger gefasst wird.

Hinzu kommt: Die föderale Kompetenzverteilung legt fest, dass die Länder die Bundesgesetze in eigener Zuständigkeit ausführen. Die Ministerialbürokratie des Bundes versieht ihre Gesetze und Programme deshalb oft mit detaillierten Ausführungsbestimmungen, damit der Wille des Bundesgesetzgebers im Zuge der Umsetzung nicht verwässert wird. Die Verwaltungsforschung hat die stark am Recht ausgerichtete deutsche Verwaltungskultur und das sich nur langsam auflockern- de Juristenmonopol immer wieder als Innovationsbremse kritisiert.

Die Bürger tragen allerdings mit ihrer Klagefreudigkeit selbst dazu bei, dass Gesetze und Verwaltungsakte von den Gerichten ausgelegt werden müssen und Regeln kleinteiliger werden. Wollen Regierungen hingegen im Zuge des Bürokratieabbaus Vorschriften und Gesetze abschaffen, ruft dies mit schöner Regelmäßigkeit den Widerstand der Interessengruppen und Lobbys hervor, die von

dein berechenbar und überprüfbar. Gleichwohl hat sich die Wahrnehmung eines zunehmend bevormundenden Staates zu einem für die Demokratie gefährlichen Narrativ verdichtet. Dem geben auch Politiker Nahrung, wenn sie, vor allem in Krisenzeiten, den Betroffenen „unbürokratische Lösungen“ als die überlegene Verfahrensweise in Aussicht stellen.

Gewiss: vieles läuft gut. Dennoch nehmen wir Bürokratie zunehmend als Ursache von Leistungsversagen und Blockaden wahr. Im Mittelpunkt der Bürokratiekritik steht insbesondere die Dichte und Tiefe an Vorschriften, denn das kostet Bürger, Verwaltung und Unternehmen viel Zeit und Geld. Die Folge sind Wohlfahrts- und Wachstumsverluste. Es gab zwar in der Vergangenheit zahlreiche Vorstöße von EU, Bund und Ländern, Bürokratie zurückzubauen. Der Nationale Normenkontrollrat, der Gesetzentwürfe auf von ihnen verursachte Bürokratiekosten überprüft, oder das jüngste Bürokratieentlastungsgesetz stehen beispielhaft für diese Versuche. Die Erfolge blieben bisher dennoch begrenzt.

EU, Länder, Verwaltung

Dies hat verschiedene Ursachen. Vorab einige Zahlen: 2024 waren im Bund 1797 Gesetze mit und 2866 Rechtsverordnungen in Kraft, mit zigtausenden Einzelnormen. Manche Normen regeln neue und komplexe Staatsaufgaben, etwa in der Klimapolitik, andere enthalten lediglich Anpassungen an die Rechtslage. Hinzu kommen jedoch Landesgesetze, Verwaltungsvorschriften sowie das EU-Recht, sodass letztlich ein dichtes Netz an Regulierung geknüpft wird.

Widerstand regt sich insbesondere gegen als überflüssig emp-



Die viele Bürokratie hat auch damit zu tun, dass Gesetze anwendbar und klagesicher sein müssen.

GASTBEITRAG

Behördendickicht Bürokratiabbau wollen alle – woran scheitert's?

fundene Regeln und eine zu große Eingriffstiefe von Gesetzen. Als klassisches Beispiel sei hier eine EU-Richtlinie genannt, die selbst einem Land wie Mecklenburg-Vorpommern unter Androhung von Strafzahlungen abverlangte, 2008 ein Seilbahngesetz zu verabschieden, für das keinerlei Bedarf bestand. Das jüngste Lieferkettengesetz wiederum hat die Beweislast umgekehrt: Es regelt nicht mehr, was Unternehmen nicht erlaubt ist, sondern legt fest, was Unternehmen zu tun haben. Solche „positiven“ Vorgaben, so sinnvoll sie von der Sache her sein mögen, mehren den sog. „Erfüllungsaufwand“ erheblich.

Behörden früher einbeziehen

Mit der Verabschiedung von Gesetzen sind Aufgaben zudem noch lange nicht gelöst. Oft entstehen Probleme erst im Vollzug. Wenn Gesetze ausgearbeitet werden, hapert es immer wieder daran, dass die Institutionen und Behörden

nicht hinreichend einbezogen werden. Dann aber fehlen Informationen darüber, ob die geplanten Vorschriften im Alltag überhaupt praktikabel sind und welchen Aufwand sie bei Bürgern und Unternehmen erzeugen. In den vergangenen Jahren legte die Ampelregierung zudem ein so hohes Tempo der Gesetzgebung vor, dass gründliche Folgenabschätzungen oft nicht durchgeführt wurden.

Nach den nun anstehenden Wahlen zum Bundestag steht ein Regierungswechsel ins Haus. Eine neue Regierung wird Gestaltungswillen demonstrieren. Gerade in den ersten Jahren einer Regierung ist deshalb das Tempo der Gesetzgebung hoch, es werden neue Regeln produziert. Die Dynamik der Regelproduktion wird durch die Eigenlogik der deutschen Ministerialbürokratie, die Gesetze vorbereitet und ausformuliert, verstärkt. Die rechtskundige Ministerialbürokratie ist darin geschult, politische Lösungen rechtskon-

1797

Gesetze

mit 2866 Rechtsverordnungen waren 2024 im Bund in Kraft

Serie zur Wahl 2025

Was sind wichtige Themen für die Bundestagswahl – und was sagt die Wissenschaft dazu? In dieser Serie, für die wir mit der **Berlin University Alliance** kooperieren, **erklären Forschende Hintergründe.**

der gegebenen Rechtslage profitieren.

Dem dichten Unterholz an Vorschriften beizukommen, bleibt somit eine Sisyphos-Aufgabe. Bürokratieabbau ist kein einmaliger Akt, sondern ein steiniger Pfad, der keinen Endpunkt kennt. Dabei ist die Heckenschere die Lösung, nicht die Säge, denn mit dem „Ausholzen“ von Vorschriften allein ist es nicht getan.

Mehr Unterstützung für Firmen

Eine wichtige Voraussetzung für Bürokratieabbau ist nämlich, dass sich die Verwaltungen stärker als bisher als Gestalter begreifen, die Bürger und Unternehmen also aktiv unterstützen, etwa indem sie Start-ups beraten Genehmigungen ausstellen. Schon jetzt gibt es in Deutschland in dieser Hinsicht große regionale und lokale Unterschiede; das Land Berlin rangiert am unteren Ende der Rankings. Eine leistungsfähige Bürokratie entsteht gerade nicht durch großflächigen Personalabbau, sondern benötigt Investitionen in ein gut qualifiziertes Personal, das sich als Problemlöser versteht und die Digitalisierung der Verwaltung und KI-Anwendungen entschlossen vorantreibt. Bürokratieabbau ist folglich nicht zum Nulltarif zu haben.

Im Gesetzgebungsprozess sind wiederum eine geringere Eingriffstiefe, präzisere Folgenabschätzungen sowie mehr Vertrauen des Gesetzgebers in die Sachkunde der nachgeordneten Behörden, in Bürger und Unternehmen gefragt. Berichts- und Informationspflichten müssen reduziert werden. Damit könnten Regierungen in Bund und Ländern durchaus punkten – und gleichzeitig der Demokratie einen Dienst erweisen.