

Ursachen übermäßiger Bürokratie und Handlungsansätze für die Landesebene

Nathalie Behnke, Bernhard Boockmann, Heidrun Braun, Gisela Färber, Stephan Grohs, Hannah Keding, Julia Krönung, Sabine Kuhlmann, Frank Kupferschmidt, Gisela Meister-Scheufelen

Zusammenfassung: In unserem Positionspapier betrachten wir drei Ursachenkomplexe für übermäßige Bürokratie. Erstens führt die Trennung von Gesetzgebungskompetenzen und Vollzugsauftrag durch die funktionale Gewaltenteilung und den föderalen Staatsaufbau zu Rechtsunsicherheit und rigidem Verwaltungshandeln. Innerhalb der Verwaltung verursachen zweitens ein tradiertes Mindset der Verwaltungspraxis und eine Kultur des Misstrauens zwischen Staat und Bürger*innen erhöhte Dokumentations- und Kontrollpflichten und eine geringe Orientierung an den Bedarfen der Adressat*innen. Hinzu kommen Spartendenken und eine ineffiziente Aufgabenzuordnung. Drittens fehlt es der Verwaltung selbst an Informationen über die Folgen des Verwaltungshandelns. Abschließend werden Handlungsansätze aufgezeigt, die sich insbesondere an die Bundesländer richten.

Schlüsselwörter: Bürokratieabbau, Verwaltungsvollzug, Föderalismus, Verwaltungskultur, Evidenzbasierte Politik

Causes of Excessive Bureaucracy and Approaches for Action at the State Level

Abstract: We consider three principal reasons for excessive bureaucracy. First, the separation of legislative competences and enforcement due to the functional separation of powers and the division of competences within the federal state generate legal uncertainty and rigid administrative rules. Second, within the administration, a traditional mindset and a culture of mistrust between the state and citizens result in increased documentation and control obligations and a lack of orientation towards the needs of the addressees. Added to this are divisional thinking and an inefficient allocation of tasks. Thirdly, the administration itself lacks information about the consequences of its actions. Finally, approaches for action are outlined that are aimed in particular at the federal states.

Keywords: Bureaucracy Reduction, Administrative Enforcement, Federalism, Administrative Culture, Evidence-Based Policy

1 Zielsetzung und Hintergrund

Bürokratie wird in modernen Staaten als notwendige Organisationsform für effiziente und rechtsstaatliche Verwaltung angesehen. In der politischen und gesellschaftlichen Debatte hat sich jedoch nicht erst in den letzten Jahren die Wahrnehmung verfestigt, dass sich ein Übermaß an Bürokratie entwickelt hat, das die Innovationskraft hemmt, Unternehmen belastet und die Effizienz staatlichen Handelns beeinträchtigt (Holz et al., 2023; Falck et al., 2024). Der Begriff „übermäßige Bürokratie“ ist dabei nicht eindeutig definiert und variiert je nach Perspektive und Kontext. Während Unternehmen häufig den wirtschaftlichen Mehraufwand kritisieren, fühlen sich Bürger*innen durch die Intransparenz und Komplexität behördlicher Verfahren belastet. Wie die Lebenslagenbefragungen des Statistischen Bundesamts (2025) zeigen, sind Bürger*innen ebenso wie Unternehmen trotz Maßnahmen zum Bürokratieabbau in weiten Bereichen mit behördlichen Dienstleistungen unzufrieden. Die öffentliche Verwaltung beklagt ihrerseits einengende Vorgaben, die sie in ihrer Aufgabenerfüllung behindern. Zugleich ist unstrittig, dass bestimmte bürokratische Anforderungen notwendig sind, um Rechtssicherheit und Gleichbehandlung zu gewährleisten. Diese Spannungsfelder erschweren eine eindeutige Abgrenzung zwischen notwendiger Bürokratie und vermeidbarem Verwaltungsaufwand.

Die grundlegende sozialwissenschaftliche Theorie der Bürokratie geht auf Max Weber zurück. Max Weber (1922, S. 124–130) definiert Bürokratie als eine Organisationsform, die durch Regelgebundenheit, Arbeitsteilung, Hierarchie und Fachwissen charakterisiert ist. Diese Merkmale sollen Effizienz, Berechenbarkeit und Gleichbehandlung sichern. Gleichwohl sieht schon Weber die Gefahr, dass Bürokratie sich verselbstständigt und zunehmend zu einer unflexiblen, unpersönlichen und ineffizienten Struktur verfestigt. Ursprünglich als Instrument zur Rationalisierung und Effizienzsteigerung gedacht, kann ein Übermaß an Bürokratie nach Weber unter bestimmten Umständen zu einer Belastung werden, indem sie Innovationskraft hemmt und die Entscheidungsfreiheit einschränkt (vgl. Derlien et al., 2011, S. 35–36, 202–205).

Das Übermaß an Bürokratie ist nach Werner Jann et al. (2007) ein Phänomen, das sowohl die regulatorische als auch die organisatorische Dimension umfasst. Übermäßige Bürokratie bedeutet zum einen „zu viel Staat“ gemessen an der Größe des öffentlichen Sektors und den damit verbundenen Ausgaben. Übermäßige Bürokratie tritt zweitens als übermäßige Regulierung auf, die sich in der Vielzahl und Komplexität staatlicher Vorschriften sowie deren administrativer Umsetzung zeigt. Übermäßige Bürokratie ist drittens ein organisatorisches Problem, das sich durch ineffiziente Abläufe, starre Hierarchien und mangelnde Koordination innerhalb und zwischen Verwaltungen manifestiert. Hierbei spielt auch das Verhalten der Behördenmitarbeitenden eine Rolle. Diese Untertrennung in eine Aufgaben-, Regulierungs- und Organisationsebene (Jann & Wegrich, 2008) verdeutlicht, dass Bürokratie nicht nur als Regelungsdichte oder Verwaltungsaufwand zu verstehen ist, sondern als Zusammenspiel von Verfassung, Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Verwaltungshandeln und Verwaltungsorganisation.

Mit dem Begriff „übermäßige Bürokratie“ ist ein Handlungsauftrag verbunden, nämlich Aufwand zu vermeiden, der Komplexität und Rechtsunsicherheit erhöht, indem Vorschriften widersprüchlich oder schwer verständlich sind, Handlungsspielräume einschränkt, ohne erkennbaren Mehrwert für das Verwaltungshandeln oder die Gesellschaft zu schaffen, Effizi-