

## 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-

enzverluste verursacht, etwa durch überflüssige Berichtspflichten oder redundante Kontrollmechanismen, langwierige Genehmigungsverfahren (Derlien et al., 2011, S. 15–36; Siedenbiedel, 2020, S. 45–95).

Die geschilderte Komplexität beim Zustandekommen von Bürokratie bedeutet, dass ein Abbau von Bürokratie nicht auf technische Lösungen wie z. B. eine stärkere Digitalisierung von Verwaltungsprozessen reduziert werden kann. Dies wäre eine „technokratische Illusion“ (Jantz & Veit, 2019), denn Umfang und Qualität von Bürokratie und staatlichem Handeln sind kaum trennbar miteinander verbunden. Schon Herbert Kaufmann (1977) zeigt auf, dass bürokratische Regelungen immer sowohl Befürworter als auch Kritiker haben. Während für eine Gruppe eine Vorschrift unnötige Bürokratie darstellt, gilt sie für andere als notwendige Schutzmaßnahme. Ob die Regulierungen im Interesse der Gesellschaft sind, muss deshalb demokratisch ausgehandelt werden. Um die gesellschaftlich sinnvollsten Regeln zu ermitteln, ist es unerlässlich, dass die Größenordnungen der Vor- und Nachteile bekannt sind.

Ziel dieses Positionspapiers ist es, zentrale Ursachen übermäßiger Bürokratie exemplarisch aus interdisziplinärer Sicht der Verwaltungs-, Sozial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaften zu analysieren und daraus Handlungsansätze für eine Reduzierung übermäßiger Bürokratie abzuleiten. Einbezogen werden die Erfahrungen, die einige der Verfasserinnen und Verfasser in praktischen Tätigkeiten, insbesondere in Normenkontrollräten gemacht haben. Dabei wird bewusst darauf verzichtet, eine umfassende Literaturübersicht oder theoretische Einordnung vorzunehmen (siehe dazu vorhandene Beiträge wie z.B. Derlien et al., 2011; Bogumil & Jann, 2020; Röhl, 2020, Walter-Busch, 2022). Vielmehr soll dem Umfang unterschiedlicher Facetten und Wahrnehmungen in Bezug auf Bürokratie mit einer entsprechenden Vielfalt an Perspektiven begegnet und ein Fokus auf konkrete Herausforderungen und praxisnahe Lösungsansätze gelegt werden.

## 2 Föderaler Staatsaufbau und horizontale Gewaltenteilung als Ausgangsbedingungen für das Entstehen übermäßiger Bürokratie

Ein Übermaß an Bürokratie kristallisiert sich besonders dort, wo sich im föderalen Staatsaufbau die Kompetenzen der unterschiedlichen Ebenen berühren oder überschneiden. Während die Gesetzgebungskompetenzen vor allem beim Bund und der Europäischen Union liegen, fehlt diesen Ebenen meist eine eigene Verwaltung zur Umsetzung der Gesetze. Für beide ist das Gesetz mangels eigener Vollzugsinstanzen das entscheidende Instrument, um Probleme zu lösen. Stattdessen sind die Länder und Kommunen für den Vollzug verantwortlich (Dahme & Wohlfahrt, 2010; Henneke, 2012). Manche Vorschriften lassen sich nur schwer umsetzen, etwa aufgrund von Personalmangel, fehlenden Qualifikationen oder veralteten Strukturen. Der mit dem Vollzug verbundene Aufwand für die Verwaltung selbst ist erheblich und nimmt stetig weiter zu. Nach der Erhebung des Erfüllungsaufwandes – also des Zeitaufwandes und der Kosten, die Bürger\*innen, Wirtschaft und Verwaltung durch die Befolgung einer gesetzlichen Vorgabe entstehen – durch das Statistische Bundesamt ist der jährliche Aufwand für die Verwaltung durch bestehende Regelungen von 2012 bis 2022 jedes Jahr um knapp 800 Millionen Euro angestiegen, der Aufwand durch neue Regelungen sogar um 1,7 Milliarden Euro (Statistisches Bundesamt 2025). Die praktischen Probleme bei der

Umsetzung von Vorgaben werden im Prozess der Gesetzgebung auf der Bundesebene oder auf der Ebene der EU häufig nicht angemessen berücksichtigt.

Dabei handelt es sich zum einen um ein Informationsproblem. Fehlende Information über die Anwendung neuer Regeln führt zu Gesetzen oder Verordnungen, die die Bedarfe der Praxis nicht treffen. Im Gesetzgebungsprozess finden üblicherweise Anhörungen statt, hierbei steht die Umsetzung durch die Verwaltung aber meist nicht im Mittelpunkt. Erprobt werden ferner Praxischecks, Reallabore oder vergleichbare Formate, in denen die Regelungen mit Vertreter\*innen von Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auf ihre Praktikabilität hin überprüft werden. Erfahrungen liegen zum Beispiel aus dem Praxischeck „Wind an Land“ vor, der in Kooperation zwischen dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und dem Staatsministerium Baden-Württemberg (StM BW) durchgeführt wurde. Dabei wurden bürokratische Hürden im Genehmigungsverfahren von Windenergieanlagen analysiert und konkrete Maßnahmen zur Prozessverbesserung entwickelt (Staatsministerium Baden-Württemberg, 2024). Allerdings kommt die durch Praxischecks gewonnene Information nicht ex ante in Gesetzgebungsverfahren zum Tragen. Angesichts des Bestrebens, neue Gesetze möglichst schnell zu erlassen, reicht die Zeit nicht aus, um die Anwendung der Normen vor ihrer Verabschiedung in der Verwaltung durchzuspielen.

Informationen über den Aufwand, der bei der Anwendung neuer Gesetze entsteht, werden auch durch die ex ante-Ermittlung von Bürokratielasten gewonnen. Hier übernehmen Normenkontrollräte eine wichtige Funktion, indem sie darauf pochen, dass bei Gesetzesentwürfen der bürokratische Aufwand beziffert wird (Schurig, 2020). Die Erfahrungen mit dem Normenkontrollrat auf Bundesebene legen nahe, dass eine Sensibilisierung der Normsetzenden für vermeidbaren Bürokratieaufwand erreicht werden kann, wenn jede neue Norm eine ex ante-Erklärung zum erwartbaren bürokratischen Aufwand enthalten muss. Dieses Erfordernis hilft insofern dabei, Regelungen zu vermeiden, die einen besonders hohen Aufwand verursachen. Die Ex-ante-Schätzungen erweisen sich jedoch gelegentlich als ungenau. So ergab die Ex-ante-Schätzung für die Belegausgabepflicht („Bonpflicht“) einen geschätzten jährlichen Mehraufwand von 8,8 Millionen Euro pro Jahr. In der Ex-post-Messung durch das Statistische Bundesamt wurde jedoch ein Erfüllungsaufwand durch dieselbe Norm von 194 Millionen Euro pro Jahr ermittelt (Hillen, 2023). Die Gesetzgebung tappt daher oft im Dunkeln, wenn es um die Implementierung der Normen und den damit verbundenen Aufwand bei ihrer Befolgung geht.

Zum Problem mangelnder Information tritt häufig ein Anreizproblem. Nach dem ökonomischen *Prinzipal-Agenten-Ansatz* (Hohlstein et al., 2009) entsteht Ineffizienz dort, wo zwischen Akteur\*innen Interessenkonflikte und zugleich Informationsasymmetrien über die Nutzung von Handlungsspielräumen bestehen. Angewendet zunächst nur auf das Zusammenspiel von Gesetzgebung (Prinzipal) und Verwaltung (Agent), sind diese in einem komplexen Verhältnis der Delegation und Kontrolle miteinander verbunden. Aufgrund der Komplexität der Regelungsgegenstände muss die Politik der Verwaltung Handlungsspielräume bei der Umsetzung von Gesetzen einräumen. Die kaskadische Aufgabenübertragung im föderalen Aufbau von der EU über die Bundesebene und die Länder bis zu den Kommunen bietet Ansatzpunkte für Überbürokratisierung durch die Notwendigkeit, allgemeine (ggf. unpassende oder wirklichkeitsfremde) Regelungen in der Anwendung durch die Verwaltung zu präzisieren.

Der Politik fehlen Informationen darüber, welche Zielkonflikte sich stellen, wenn die Verwaltung Gesetze umsetzt. Durch solcherlei zunächst fehlende Informationen hat die Po-

litik nur begrenzt die Möglichkeit, die Qualität der Umsetzung festzustellen und bei geringer Qualität gegebenenfalls steuernd einzugreifen. Stattdessen versucht sie, die Umsetzung durch Berichts- und Nachweispflichten zu verfolgen. Hierdurch entsteht wiederum erheblicher Bürokratieaufwand. Ferner löst die Politik dadurch, dass sie die Qualität der Umsetzung an Indikatoren misst, unter Umständen den Anreiz aus, dass die Verwaltung Vorgänge nur im Hinblick auf diese Indikatoren optimiert, anstelle insgesamt eine bestmögliche Aufgabenerfüllung anzustreben. In der Krankenhausfinanzierung beispielsweise setzt das DRG-Fallpauschalensystem (DRG: Diagnosis Related Groups) wirtschaftliche Anreize, hauptsächlich bestimmte Patientengruppen und Erkrankungen zu behandeln, während es gute Qualität oder vorgehaltene Behandlungskapazitäten kaum honoriert. So führt Michael Simon (2020) einen drastischen Abbau des Pflege- und Dienstleistungspersonals in Krankenhäusern maßgeblich auf das DRG-System zurück.

Im Zusammenspiel von Prinzipal und Agent führt insbesondere das Konnexitätsprinzip, das besagt, dass die föderale Ebene die Ausgaben trägt, die sich aus der Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben ergeben, zu erhöhtem bürokratischem Aufwand. Dieses Prinzip soll gewährleisten, dass keine Aufgaben vom Land auf die kommunale Ebene übertragen werden, ohne dass die Kommunen für diese Mehrbelastung einen Ausgleich erhalten. In der Praxis hat dies jedoch auch unbeabsichtigte Folgen: Im Verhältnis zwischen den Ländern und ihren Kommunen ist eine Verursacherkonnexität mittlerweile in allen Landesverfassungen verankert. Diese hat den unbeabsichtigten Nebeneffekt, dass die Länder gerade bei neuen Aufgaben zurückhaltend sind, konkrete Vorgaben für die Kommunen zu machen, da sie dann die entstehenden Kosten über den kommunalen Finanzausgleich auch erstatten müssten. Ein anschauliches Beispiel hierfür ist die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Während der Bund und die Länder die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen haben, liegt die praktische Umsetzung weitgehend bei den Kommunen. Da die Länder befürchten, dass eine detaillierte Regulierung ihre finanziellen Verpflichtungen gegenüber den Kommunen erhöht, bleiben viele Vorgaben vage. Kommunen müssen daher eigenständig Lösungen entwickeln, anstatt von zentralen, standardisierten Systemen zu profitieren. Dies führt zu ineffizienten Insellösungen, da jede Kommune eigene Softwarelösungen beauftragt oder Verwaltungsprozesse individuell digitalisiert. Anstatt Effizienzgewinne und Skalenerträge durch eine einheitliche Plattform oder koordinierte Maßnahmen zu erzielen, entstehen redundante Entwicklungen und höhere Kosten. So wird ein eigentlich auf Vereinfachung zielendes Gesetz durch die Konnexitätsproblematik zu einer zusätzlichen Belastung für die Kommunen.

Die mangelnde Konkretisierung von Regelungen führt besonders dann zu mehr Bürokratie, wenn die Verwaltung die Regelungen aufgrund von Risikoaversion eng auslegt. In Studien, in denen die Wahrnehmung von Verwaltungsmitarbeitenden erhoben wurde (z. B. in der Brandschutzstudie des Normenkontrollrates Baden-Württemberg, 2021, S. 11, 32), wurde darauf hingewiesen, dass Rechtsunsicherheit durch die Mitarbeitenden als problematisch wahrgenommen wird und sie sich konkretere Vorgaben wünschen. Dies gilt insbesondere dann, wenn komplexe Rechtsmaterien in kurzer Zeit wiederholt geändert werden, wie es z. B. beim Asylrecht der Fall war. Während gemeinhin angenommen wird, dass weniger Vorschriften und größere Ermessensspielräume der Vollzugsverwaltung eine pragmatische und weniger bürokratische Rechtsanwendung begünstigen, könnte das Ziel, Rechtsunsicherheit zu vermeiden, zu Anpassungsstrategien durch das Verwaltungspersonal führen, etwa Anträge sicherheitshalber abzulehnen gemäß dem Motto ‚wer nichts macht, macht nichts falsch‘ oder zusätzliche Nachweise zu fordern, um ganz sicher zu gehen.

Die genannten Probleme werden umso gravierender, je mehr politische und Verwaltungsebenen einbezogen sind. Dies äußert sich etwa in hohen Verwaltungsaufwänden bei EU-Förderungen wie dem Maßnahmen- und Entwicklungsplan Ländlicher Raum Baden-Württemberg 2014–2020 (MEPL III). Wie der Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2018, S. 122–124) in seinem Sonderbericht zum Bürokratieabbau aufgezeigt hat, drohen der Länderebene hohe Sanktionsmaßnahmen, falls ein Missbrauch dieser Fördergelder für Landwirt\*innen erfolgt. Dies führt zu Verwaltungskosten in Höhe von 40–60 Prozent der Fördergelder, die angesichts eines sehr geringen Missbrauchs von Auszahlungen in 0,6 Prozent der Fälle in keinem Verhältnis stehen.

Neben der vertikalen kann auch die horizontale Gewaltenteilung zu wachsender Bürokratie beitragen. Die Verwaltungsgerichte bieten einen umfassenden Rechtsschutz für die Bürger\*innen gegenüber dem Verwaltungshandeln. Ein Beispiel hierfür sind die zahllosen verwaltungsgerichtlichen Verfahren in den Jahren 2020 und 2021, in denen Bürger\*innen sich gegen die Infektionsschutzverordnungen der Länder wehrten (Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, 2021). Häufig zielte die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte nicht primär darauf ab, die Regelungen in den Verordnungen für unzulässig zu erklären, sondern forderte stattdessen bessere Begründungen oder Differenzierungen in der Anwendung ein.

Die Rechtsfortbildung durch Verwaltungsgerichte kann aber auch nicht intendierte Nebeneffekte haben. Zum einen kann die Normauslegung durch Verwaltungsgerichte selbst zu einer Quelle der Entstehung von detaillierter Regulierung und damit verbundener zusätzlicher Bürokratie werden. Zum anderen antizipiert die Verwaltung häufig die Rechtsprechung, indem sie versucht, ihr Handeln möglichst 'gerichtsfest' zu machen. Eine Verwaltungskultur, in der die Furcht vor Schadensersatz und Regress dominiert, erzeugt ein Verhalten, das sich an hergebrachten Handlungsweisen orientiert und innovative Problemlösungen aufgrund der damit verbundenen Risiken für die Verwaltung meidet. Das Ergebnis sind noch einmal detailliertere Vorschriften und eine noch stärker formalisierte und bürokratisierte Entscheidungspraxis (Ritz & Thom, 2019, S. 166–172). Diese Form der Bürokratisierung wird zusätzlich durch tief verankerte kulturelle Strukturen in der öffentlichen Verwaltung begünstigt. Verwaltungskulturen sind oft stark formalisiert und zeichnen sich durch eine regelgebundene, hierarchische Arbeitsweise aus (Ritz & Thom, 2019, S. 162–166). In diesem Umfeld wird Komplexität häufig nicht durch Vereinfachung gelöst, sondern durch noch detailliertere Regulierung. Dies verstärkt den Kreislauf aus zunehmenden Vorschriften und zusätzlicher Absicherung gegenüber rechtlichen Risiken. Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Organisation von Hochschulprüfungen während der Corona-Pandemie. Eine Autorin dieses Beitrags erlebte dabei direkt, dass sich die Diskussion weniger auf inhaltliche oder technische Herausforderungen konzentrierte, stattdessen dominierte die Frage, wie der Datenschutz gewährleistet und rechtliche Anfechtungen verhindert werden könnten. So wurde etwa ausgeschlossen, dass die Studierenden ihren Studierendenausweis zur Identitätsprüfung in die Kamera halten, da dies datenschutzrechtliche Bedenken aufwarf. Gleichzeitig wurden umfassende Zustimmungserklärungen verlangt, um potenzielle Anfechtungen zu vermeiden. Zudem musste neben der Online-Prüfung eine Präsenzalternative sowie ein weiterer Nachtermin vorgehalten werden, wodurch sich der Organisationsaufwand weiter erhöhte.

Die hier genannten Bürokratieursachen sind tief im föderalen Staatsaufbau und der Gewaltenteilung verankert. Was sind insbesondere aus Sicht der Bundesländer mögliche Ansatzpunkte, um ihnen zu begegnen? Handelt es sich um Fragen der Praktikabilität und Praxistauglichkeit von Normen, dann sind Praxischecks, Digitallabore und ähnliche Instrumente

sinnvolle Vorgehensweisen. Auch auf der Landesebene sollten Gesetze und Rechtsverordnungen in Praxischecks geprüft werden. Darüber hinaus sollte die Ermittlung von Aufwand auch auf der Landesebene verpflichtend sein und auch für Rechtsverordnungen gelten. Eine Verpflichtung für die Landesministerien, Bürokratieaufwand auch bei Entwürfen von Rechtsverordnungen zu benennen, könnte dazu führen, dass antizipierende Erwägungen zur Reduktion des Bürokratieaufwandes angestellt werden. Eine demokratische Kontrolle könnte diese Bereitschaft noch verstärken. Hierbei wäre denkbar, dass die Landtage in Zukunft eine Zustimmungspflicht zu (jedenfalls grundrechtsrelevanten) Rechtsverordnungen gewinnen und somit auch den bezifferten Bürokratieaufwand als Kriterium für ihre Zustimmung berücksichtigen könnten. Neben einer solchen ex ante-Berücksichtigung in Gesetzgebungsverfahren sollte es auch ex post ein 'Rückmeldeverfahren' geben, durch das Ergebnisse der Bürokratiekostenmessung regelmäßig in den parlamentarischen Prozess einfließen.

Ergänzend zu diesen Maßnahmen sollte der Informationsfluss zwischen politischen Akteur\*innen und der Verwaltung verbessert werden. Mögliche Maßnahmen wären die systematische personelle Durchbrechung der Trennung zwischen Normsetzung und Vollzug, z. B. durch Entsendungen in beide Richtungen oder durch regelmäßige Informationsrunden mit einer kundigen Gesprächsleitung (die weiß, wonach sie fragen muss). Auch könnte der Verwaltungsvollzug wissenschaftlich begleitet und die Ergebnisse veröffentlicht werden.

Hinsichtlich der Anzeizeffekte insbesondere im Zusammenhang mit der Konnexität wäre ein sinnvoller Mechanismus, das Konnexitätsprinzip im Verhältnis zwischen Land und Kommunen auch auf den Verwaltungsaufwand anzuwenden. In diesem Sinne könnten die Länder verpflichtet werden, im Wege des kommunalen Finanzausgleichs Mittel zur Verfügung zu stellen, wenn beispielsweise den Kommunen ein erhöhter Personalaufwand entsteht, um gesetzlichen Berichtspflichten nachzukommen (etwa für Bildungsdokumentationen in Kindergärten und Kindertagesstätten).

### 3 Übermäßige Bürokratie im Verwaltungsvollzug – Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürger\*innen

Nicht nur im Zusammenspiel mit der Gesetzgebung, auch innerhalb des Verwaltungsvollzugs finden sich vielfältige Mechanismen, die zu übermäßiger Bürokratie führen. Beispiele sind als belastend empfundene Kontrollen (teils noch in Papier- oder nicht medienbruchfreier Form); unklare oder geteilte Zuständigkeiten; eine teils geringe Nutzer\*innenorientierung, die sich etwa in einer als unzureichend wahrgenommenen Verständlichkeit mancher Formulare und Gesetze, teils in ihrer mangelnden Praktikabilität sowie in fehlenden Ansprechpersonen in Behörden äußert, sowie ineffiziente Verfahren mangels Digitalisierung und eine nicht mitgedachte Digitalisierbarkeit in der Rechtsetzung.

Manche dieser – vermutlich weniger umstrittenen – Probleme sind eher technischer Natur und werden teilweise bereits bearbeitet. Die teils komplexe Umsetzung benötigt aber weiterhin Zeit und Ressourcen. Beispiele hierfür sind die Digitalisierung der Verwaltung und ihrer Maßnahmen im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) durch die Große Koalition und des im Frühjahr 2023 beschlossene Gesetzesentwurf zum OZG 2.0 der aktuellen Ampel-Regierung, die Einführung der einheitlichen Behördenrufnummer 115, um Bürger\*innen und

Unternehmen eine direkte Verbindung in die Verwaltung zu bieten; sowie die Verbesserung der Nutzbarkeit und sprachlichen Verständlichkeit von Formularen und Gesetzen. Gefördert werden soll Letztere etwa durch die Handreichung ‘Wie kann die Verständlichkeit behördlicher Texte verbessert werden?’ des Normenkontrollrates Baden-Württemberg (2019) und des Leibniz-Instituts für Deutsche Sprache oder durch das Bundesprojekt ‘Bürgernahe Sprache’ des Leibniz-Instituts für Deutsche Sprache (2021), in dessen Rahmen auch Texte der Steuerverwaltung überarbeitet werden.

In der Verwaltung entstehende überbordende Bürokratie kann aber auch tiefere Ursachen haben. Sie kann insbesondere in einem tradiertem Mindset der Verwaltungspraxis mitbegründet sein, das zu einer übertrieben formalen Herangehensweise führt (Bogumil & Voßkuhle, 2024). Dies lässt sich im Rahmen des Neo-Institutionalismus betrachten, welcher betont, dass Verwaltungsakteure durch kognitive Muster, Routinen und institutionelle Normen in ihrem Handeln geprägt sind und dadurch häufig bestehende bürokratische Strukturen fortführen, anstatt neue, effizientere Wege zu beschreiten. Verwaltungssysteme sind oft stark formalisiert und regelgebunden, wodurch eine Kultur der Absicherung entsteht, die risikovermeidendes Verhalten begünstigt und innovative Lösungsansätze erschwert (Ritz & Thom, 2019, S. 162–172). Übermäßige Bürokratisierung wird zudem durch standardisierte Abläufe und umfangreiche Dokumentationsanforderungen verstärkt, was die Anpassungsfähigkeit der Verwaltung erheblich einschränkt (Siedenbiedel, 2020, S. 158–178).

Diese Strukturen beeinflussen nicht nur die interne Verwaltungsarbeit, sondern auch die Wahrnehmung und den Umgang mit Bürokratie seitens der Bürger\*innen und Unternehmen. Während Bürger\*innen und Unternehmen Bürokratie oft als belastend und wenig transparent empfanden, erleben auch die mit dem Vollzug betrauten Beamte\*innen den Bürokratieumfang unterschiedlich. Individuelle Erfahrungen, Emotionen und Fachwissen sind wesentliche Erklärungsfaktoren für die Bürokratiewahrnehmung. Stark vereinfacht deuten Erfahrungen aus Wissenschaft und Praxis (Mallett et al., 2019; Holz et al., 2019) auf ein ‘Awareness’-Problem hin. Der angemessene Umfang von Bürokratie kann in der Verwaltungspraxis, insbesondere im Vollzug, kaum durch einzelne Beamte\*innen eingeschätzt und verglichen werden.

Eine der Hauptursachen von als überbordend wahrgenommener Bürokratie wurzelt in einem gegenseitigen Misstrauen aller Beteiligten – sowohl der Bürger\*innen gegenüber dem Staat als auch des Staates gegenüber opportunistischem Verhalten der Bürger\*innen, Unternehmen und auch anderen Ebenen desselben Staates. Dieses Misstrauen hat vielfach seine guten Gründe, gleichwohl unterwirft es eine Großzahl ‘ehrlicher’ Bürger\*innen und anderer Adressat\*innen einer als übermäßig und nicht gerechtfertigt wahrgenommenen Bürokratie. Die Verwaltungskultur spielt auch hierbei eine Rolle. Verwaltungssysteme sind häufig von einer stark formalisierten und regelgebundenen Arbeitsweise geprägt, die Kontrolle und Absicherung priorisiert. Diese strukturellen Faktoren verstärken das wechselseitige Misstrauen und führen dazu, dass Verwaltungshandeln stärker auf die Minimierung von Risiken als auf Effizienz oder Nutzerfreundlichkeit ausgerichtet ist (Ritz & Thom, 2019, S. 357–414, Plitusiak, 2021). Anstatt flexible Lösungen zu entwickeln, werden durch strikte Nachweis- und Dokumentationspflichten vor allem rechtliche Absicherung und Standardisierung gefördert. Förderprogramme und viele Sozialleistungen sind typische Beispiele, bei denen ex ante zahlreiche Nachweise über Voraussetzungen und Bedarfe erbracht werden müssen sowie regelmäßige Überprüfungen der angemessenen Mittelverwendung erfolgen. Konsequenzen sind einerseits fehlende Inanspruchnahmen (Beispiele wären das bereits erwähnte Bildungs- und Teilhabepaket, aber auch Mittel der Städtebauförderung) und andererseits erhebliche



Bürokratiekosten. So beträgt der Erfüllungsaufwand beim Bildungs- und Teilhabepaket mehr als die Hälfte der verausgabten Gelder (über 56 Prozent), welche nicht bei den Kindern ankommen, sondern für den bürokratischen Aufwand verloren gehen (Bartelheimer et al., 2016, S. 96, 164).

Des Weiteren entstehen Vollzugsprobleme durch fehlende Information und Verständnis auf Seiten der Normadressat\*innen (Döring, 2021). Wo unklar ist, welche Behörde wofür zuständig ist, Formulare unverständlich, und geforderte Unterlagen nicht klar ersichtlich sind, werden Verfahrensfehler wahrscheinlich und erhöhen wiederholte Gänge zu verschiedenen Behörden in gleicher Sache die wahrgenommene Bürokratiebelastung zusätzlich. Die Normalität der öffentlichen Verwaltung geht aber immer noch von kognitiven Kompetenzen der Normadressat\*innen aus, die nicht ohne Weiteres vorausgesetzt werden können. Dies trägt auch zu einer Reproduktion sozialer Ungleichheiten im Verwaltungsvollzug bei. Wenn beispielsweise das Bildungs- und Teilhabepaket aufgrund bürokratischer Hürden nur einen Bruchteil der Adressat\*innen erreicht, werden gerade die wirtschaftlich schwächsten Glieder der Gesellschaft – Kinder aus wirtschaftlich schwachen Familien – um ihre grundlegenden Rechte gebracht (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, 2020; Bartelheimer et al., 2016; Grohs, 2019). Hier wäre ein Perspektivwechsel nötig, der sich nicht nur in Forderungen nach einfacherer Sprache erschöpft, sondern auch überlegen muss, wie Verwaltung ihre Zielgruppen tatsächlich erreichen kann. Digitalisierung kann hier einiges erleichtern, de facto aber auch neue Hürden aufbauen, wie die gegenwärtigen Erfahrungen mit digitalem Unterricht zeigen (Stichwort 'Digital Divide'). Gerade im Zuge der Einführung des Onlinezugangsgesetzes und der durchgeführten Digitalisierungslabore hätte der Einbezug wirtschaftlich bzw. bildungsschwächerer Adressat\*innengruppen genutzt werden können (was allerdings allem Kenntnisstand nach nicht erfolgte) (Seckelmann & Berger, 2020; Stasch & Steidle, 2020).

Übermäßig bürokratisches Handeln entsteht bei Vollzugsbehörden auch durch fehlende Verwaltungskapazität und eine unzumutbare Aufgabenzuordnung. Am Beispiel der Kommunalisierung der Umweltverwaltung in Baden-Württemberg konnte in einer Studie der Universität Bochum und der DUV Speyer (Bogumil et al., 2016) gezeigt werden, dass durch die Auflösung der funktional organisierten Fachverwaltung die Aufgaben der Verwaltung nicht mehr auf der Ebene bearbeitet wurden, auf denen die fachliche Kompetenz vorhanden ist. In der Folge nahmen Einarbeitungszeiten und die gefühlte Rechtsunsicherheit bei den Mitarbeitenden zu. Diese Unsicherheit kann sich im Vollzug wiederum in einer eher rigiden Rechtsauslegung manifestieren. Aus Sicht der Normadressat\*innen führte dies zu ungleichem Vollzug derselben Normen je nach Gebietskörperschaft.

Allen Bemühungen um Bürger\*innennähe zum Trotz gleichen Verwaltungen heute zum Teil noch immer Silos, in denen Spartendenken dominiert und Zusammenarbeit und Kommunikation nur im Ausnahmefall stattfinden. Zwar gibt es erfreuliche Bemühungen, die am häufigsten nachgefragten Verwaltungsleistungen am Front-End der Verwaltung zu bündeln, beispielsweise in Bürger\*innenbüros. Gilt dies für Kommunen, so wird es im Zusammenspiel von Kommunen, Landes- und Bundesbehörden jedoch unübersichtlicher (Grohs et al., 2020). Interne Kommunikation, Systeme der Leistungsbewertung und IT sind wenig aufeinander abgestimmt, was Mehrfachbearbeitungen und unnötige Wege mit sich bringt. Reformen beziehen sich häufig nur auf einzelne Bereiche. In der Vergangenheit führte dies häufig zu noch stärkerem Selbstbezug und Kooperationshürden.

Forderungen nach Koordination und Kooperation sind naheliegend, scheitern aber nicht nur am Eigeninteresse der Akteur\*innen, sondern auch an fehlendem gegenseitigem Ver-

ständnis und einem Mangel an Zeit und Raum, sich auf engere Zusammenarbeit einzulassen. Kooperationszeit geht von der eigenen Spartenzeit ab, was sich auch in Leistungsbewertungen spiegeln müsste, dies häufig aber nicht tut. Hier wären eigenständige 'Kooperationstöpfe' notwendig, um hinreichend Anreize zu bilden (Grohs et al., 2020).

Wie könnten Verbesserungen im Hinblick auf die beschriebenen Probleme innerhalb der Verwaltung erzielt werden? Zunächst gilt es, durch die Entwicklung eines adressat\*innenfreundlichen Verwaltungsleitbilds positive Orientierungswerte für das Verwaltungshandeln zu entwickeln. Aus der Verwaltungspraxis sollten Best-Practice-Typen für bürokratiemindernden Vollzug gewonnen werden. Die Publizität solcher Beispiele würde dabei helfen, in der öffentlichen Verwaltung das Bewusstsein dafür zu stärken, was „angemessene Bürokratie“ ist. Ein Element ist der Abbau der „Misstrauenskultur“ zwischen Verwaltung und Bürger\*innen. Hierbei gilt es, Kontrollen auf das notwendige Maß zu reduzieren, z. B. durch Pauschalen und Bagatellgrenzen, und Verfahren der Kontrolle mit niedrigem bürokratischem Aufwand – insbesondere digitale Verfahren – vorzusehen.

Bürokratieabbau und gute Rechtsetzung sollten insbesondere über die Aus- und Weiterbildung im öffentlichen Sektor noch besser transportiert werden. Hier können die internen Verwaltungshochschulen einen Beitrag dazu leisten, durch die Kompetenzbildung von jungen Beamt\*innen zukünftiges Verwaltungshandeln mitzuprägen. Dabei sollte die generalistische und digitale Profilbildung weiter gestärkt werden. Das Profil sollte generalistisch sein, um bei Beamt\*innen die „Awareness“ für die Dualität sowohl der rechtlichen als auch der gesamtgesellschaftlichen Relevanz des Verwaltungshandelns zu fördern. Es sollte digital sein, um die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen über Ressort- bzw. Amtsgrenzen hinweg nutzer\*innenorientiert und bürokratiemindernd mitgestalten zu können.

Dabei wäre es allerdings verkürzt, diese Aspekte als rein curriculare, theoretische Inhalte zu begreifen. Vielmehr sind die praktischen Ausbildungsabschnitte ein wesentlicher Ansatzpunkt, um Grundlagen für ein stärker nutzer\*innenorientiertes zukünftiges Verwaltungshandeln zu legen. Das Ausbilden von Erfahrungswissen, insbesondere über den Wissenstransfer durch Praktiker\*innen, sollte nicht bestehende Rollenverständnisse im Verwaltungshandeln tradieren, sondern Kompetenzen und Empathie für nutzer\*innenorientiertes Verwaltungshandeln fördern.

Um die Bürokratielasten zu reduzieren, wäre bei komplexen Fachaufgaben mit wenig Routinisierung eine stärkere Bündelung von Fachkompetenzen wünschenswert. Dies kann entweder durch organisatorische Reformen oder durch eine Intensivierung der Zusammenarbeit und Vernetzung der Fachverwaltungen erfolgen. Insbesondere die Digitalisierung kann hier genutzt werden, um eine bessere fachliche Vernetzung zu fördern (Stichwort Interkommunales Wissensmanagement; zum Wissensmanagement in Behörden vgl. z. B. Friedrich et al., 2011). Für die verstärkte Koordination und Kooperation zwischen Verwaltungen müssen Anreize geschaffen werden, beispielsweise durch eigenständige 'Kooperationstöpfe' in den Budgets und durch Vorgaben bei den Leistungsbewertungen.

## 4 Die Rolle von Wissen und Information

Entscheidend für den Abbau von Bürokratie ist die Gewinnung und Nutzung von Informationen auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen. Im Zusammenspiel mit der Rechtsetzung entsteht Bürokratie besonders dann, wenn Politik und Rechtsprechung unzureichend über die praktische Anwendung von Gesetzen durch die Verwaltung informiert sind. Aber auch der Verwaltung selbst fehlt es oft an belastbaren Informationen über die Folgen ihres Handelns, was die Entscheidungsqualität und Effizienz beeinträchtigt. Ziel sollte daher eine evidenzbasierte Verwaltung sein, die bestehende Daten systematisch nutzt und Verwaltungsprozesse kontinuierlich optimiert.

In der Praxis werden Berichts- und Dokumentationspflichten für Bürger\*innen und Unternehmen häufig als Mittel zur Informationsgewinnung eingesetzt, insbesondere wenn die Verwaltung auf andere Datenquellen keinen Zugriff hat (Kroll, 2008). Gleichzeitig werden diese Pflichten oft als belastende Bürokratie empfunden (Braun, 2015). Problematisch hierbei ist die unzureichende Information, die der Verwaltung selbst über die Folgen ihrer Handlungen zur Verfügung stehen. Ein möglicher Ansatz zur stärkeren Evidenzbasierung der Verwaltung ist der systematische Vergleich kommunaler Verwaltungen im Hinblick auf die Zielerreichung (Kuhlmann et al., 2004). In der Corona-Pandemie wäre beispielsweise ein laufender Vergleich der Ergebnisse kommunaler Corona-Eindämmungs-Strategien sinnvoll gewesen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein solcher Ergebnisvergleich hochgradig interpretationsbedürftig ist, weil Ergebnisse wie die jeweiligen Infektionsraten in einem komplexen Ursachengeflecht zustande kommen, innerhalb dessen kommunale Handlungsweisen nur ein Faktor von vielen sind.

Bessere Informationen über Ursachen und Wirkungen lassen sich aus der Durchführung und Analyse von Modellprojekten gewinnen. Wie schnell schaffen es Behörden beispielsweise, auf das Schrifterfordernis bei Baugenehmigungen zu verzichten (Normenkontrollrat Baden-Württemberg, 2018)? Hierbei fehlt es immer noch an systematischer Erfahrungsgenerierung. Instruktiv im Hinblick auf Potenziale der Bürokratievermeidung kann auch der Vergleich von Verwaltungshandeln in herausfordernden Zeiten (z.B. die Zuwanderungsbewegungen 2015 oder der Beginn der Corona-Pandemie) und im Regelbetrieb sein. In Krisenzeiten ist es politisch und gesellschaftlich akzeptiert, wenn die strikte Regelerorientierung (Kriterien der Rechtsstaatlichkeit) etwas gelockert wird, um möglichst schnell (und damit per se 'unbürokratisch') reagieren zu können. Wie groß ist hierbei der 'Schaden' im Vergleich zum Regelbetrieb? Indikatoren hierfür könnten etwa Datenschutzverletzungen sowie eventuell nachfolgende Gerichtsverfahren sein, beispielsweise die Flut an verwaltungsgerichtlichen Verfahren gegen abgelehnte Anträge auf Anerkennung als geflüchtete oder asylsuchende Person. Wenn aber keine erkennbaren Einbußen in der Qualität des Vollzugs zu erkennen sind, kann das Verwaltungshandeln in herausfordernden Zeiten Hinweise dafür geben, wo reguläre Verwaltungsverfahren vereinfacht, und Bürokratie eingespart werden kann (Bogumil et al., 2019).

Derzeit sind die vorhandenen Informationen nicht so gut organisiert, dass die Verwaltungen, die sie benötigen, jederzeit auf sie zugreifen können. Beispielsweise sind viele Arbeitsstatistiken der Verwaltung nicht ausreichend digitalisiert. Häufig werden parallele Datensysteme mit inhaltlichen Überlappungen gehalten, die nicht miteinander verbunden werden können (Boockmann et al., 2020, S. 83). Dies führt dazu, dass Bürger\*innen und

Unternehmen Informationen mehrfach bereitstellen müssen, was zusätzlichen bürokratischen Aufwand erzeugt. Auch die Verständlichkeit administrativer Prozesse bleibt eine Herausforderung.

Als Handlungsempfehlung lässt sich daraus ableiten, dass mehr Modellprojekte, Real-labore, Experimentierklauseln durchgeführt und mit einer systematischen Evaluation verbunden werden sollten. Dies gilt besonders im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung. Das so gewonnene Wissen muss anschließend in die Fläche getragen werden, beispielsweise indem sich die Kommunen an guter Praxis orientieren, d.h. an Gebietskörperschaften, die in bestimmter Hinsicht positiv auffallen, etwa durch nutzer\*innenfreundliches Verwaltungshandeln.

Die zusätzlichen Informationen, die eine evidenzbasierte Verwaltung benötigt, dürfen keinesfalls zu unnötigem Aufwand führen. Im Gegenteil sollte die 'Messbürokratie' selbst abgebaut werden. So sollten die Potenziale der Digitalisierung in vollem Umfang genutzt und Vereinfachungen von Dokumentations- und Berichtspflichten vorgenommen werden, beispielsweise in den ärztlichen Berufszweigen (z.B. Statistisches Bundesamt und Nationaler Normenkontrollrat, 2015). Insbesondere sollte der Aufwand für derartige Zusatzpflichten ins Verhältnis zur originären Aufgabe gesetzt und Ressourcen für entstehenden Mehraufwand bereitgestellt werden. Statt neue Daten zu generieren, sollten vorhandene Informationen in Politik und Verwaltung besser genutzt werden. Dazu sollten getrennte Arbeitsstatistiken in einheitliche Datenbanksysteme überführt werden. Die Möglichkeiten des Datenaustauschs sollten ausgeschöpft werden und die nötigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden.

Von großer Bedeutung ist bei einer verstärkten Nutzung von Informationen durch Politik und Verwaltung generell, welche Daten erhoben und verwendet werden – und welches Bild diese von Bürger\*innen, der Verwaltung oder Unternehmen zeichnen, etwa durch ihre Erhebungsform, inhaltliche Schwerpunkte oder abgebildete Kategorien. Beispielsweise könnten Ursachen für ein soziales Problem allein durch ein Survey-Design stärker auf einer individuellen oder auf einer gesellschaftlichen Ebene verortet werden. Entsprechende (ggf. unbewusste) Wertentscheidungen werden i.d.R. in einem Kontext der Einbettung in gesellschaftliche Normen getroffen. Entsprechend ist eine reflektierte Datengenerierung und -nutzung notwendig.

## 5 Fazit und Ausblick

Eine umfangreiche Bürokratie ist nicht per se eine Fehlentwicklung, sondern eine zentrale Funktion für Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und staatliche Steuerungsfähigkeit. Problematisch wird Bürokratie dort, wo sie Komplexität und Unsicherheit erhöht, Handlungsspielräume einschränkt und Effizienzverluste verursacht.

Dieser Artikel stellt den Zusammenhang zwischen Rechtsetzung und Verwaltung, die Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger\*innen und den Aspekt von Wissen und Information bei der Erklärung für übermäßige Bürokratie in den Vordergrund. Strukturelle Herausforderungen im föderalen System, gerichtsfester Verwaltungsvollzug, institutionelle

Routinen sowie ein tief verankertes Misstrauen zwischen Staat, Verwaltung und Bürger\*innen tragen wesentlich zur Verursachung übermäßiger Bürokratie bei.

Eine solche Ursachenanalyse ist die Voraussetzung für zielgerichtetes Handeln. Ein intensiverer Austausch und eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den föderalen Ebenen, Konkretisierungen von Rechtsbegriffen in Verwaltungsvorschriften würden einem rigiden Verwaltungshandeln Abhilfe schaffen. Höhere Nutzer\*innenorientierung und die Entwicklung hin zu einem nutzer\*innenfreundlichen Mindset dürfte ebenso die Bürokratielast im Vollzug reduzieren. Auch ein stärkeres auf Evidenz gestütztes Verwaltungshandeln, eine bessere Nutzung von vorhandenen Informationen, die Orientierung an *Good Practices* oder der systematische Vergleich von Verwaltungshandeln könnten Wege aufzeigen, wie übermäßige Bürokratie vermieden werden kann.

Der Fokus auf die genannten Ursachen bedeutet allerdings nicht, dass andere Zusammenhänge nicht ebenfalls relevant sind. Beispielsweise beklagen Unternehmen und ihre Verbände zwar häufig den Aufwand, der durch Regulierungen entsteht. Wenn Regulierungen aber als Marktzutrittsschranke wirken, gibt es immer auch Unternehmen, die von solchen Regulierungen profitieren und sich deshalb dafür einsetzen. Als weiteres Beispiel werden in der Verwaltung mehr Wissen und Transparenz zwar prinzipiell gewünscht und gefordert. Kurzfristig können dadurch aber Potenziale für Einsparungen zutage treten, die nicht von allen begrüßt werden. Mehr Bürokratie entsteht insbesondere auch auf der Aufgabenebene: So geben neue Technologien Anlass zur Einführung neuer Regulierungen. Auch wachsen gesellschaftliche Ansprüche im Hinblick auf Ziele wie Gleichstellung und Datenschutz.

Die Praxis von Verwaltung und Gesetzgebung, politische Akteure wie die Normenkontrollräte, Vertreter von Normadressat\*innen und die Forschung sollten künftig noch enger zusammenarbeiten, um Mechanismen zu identifizieren, durch die übermäßige Bürokratie entsteht, und Wege zu ihrer Eindämmung zu finden. Dies gilt zumal für komplexe Themen wie die Nutzung digitaler Techniken und die Anwendung der künstlichen Intelligenz in der Gesetzgebung und Verwaltung, die Sachkunde von unterschiedlicher Seite erfordern. Bislang ist diese Zusammenarbeit ausbaufähig. Seine Relevanz ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass übermäßige bürokratische Herausforderungen vermutlich nie vollständig beseitigt werden können, sondern fortlaufend neu verhandelt und an sich wandelnde Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

## Literaturverzeichnis

- Bartelheimer, P., Henke, J., Kaps, P., Kotlenga, S., Marquardsen, K., Nägele, B., Wagner, A., Sohn, N., Achatz, J. & Wenzig, C. (2016). *Evaluation der bundesweiten Inanspruchnahme und Umsetzung der Leistungen für Bildung und Teilhabe. Schlussbericht*. SOFI Göttingen. [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-langbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Meldungen/2016/evaluation-des-bildungspaketes-langbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- Bogumil, J., & Jann, W. (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Eine Einführung* (3. Aufl.). Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28408-4>
- Bogumil, J. & Voßkuhle, A. (2024, 8. Februar). Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Februar 2024, S. 6.

- Bogumil, J., Bogumil, S., Ebinger, F., & Grohs, S. (2016). *Weiterentwicklung der baden-württembergischen Umweltverwaltung: Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg*. Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg. [https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mum/intern/Dateien/Dokumente/2\\_Presse\\_und\\_Service/Publikationen/Allgemein/160822\\_Gutachten\\_Weiterentwicklung\\_Umweltverwaltung.pdf](https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/mum/intern/Dateien/Dokumente/2_Presse_und_Service/Publikationen/Allgemein/160822_Gutachten_Weiterentwicklung_Umweltverwaltung.pdf)
- Bogumil, J., Kuhlmann, S. & Proeller, I. (2019). *Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise*. Nomos.
- Boockmann, B., Hochmuth, U., Klee, G., Mangold, M., & Scheu, T. (2020). *Open Government Data*. Hans-Böckler-Stiftung.
- Braun, M. (2015, 28. Januar). *Mindestlohn-Debatte: Dokumentationspflicht nervt Arbeitgeber*. Deutschlandfunk. [https://www.deutschlandfunk.de/mindestlohn-debatte-dokumentationspflicht-nervt-arbeitgeber-769.de.html?dram:article\\_id=310013](https://www.deutschlandfunk.de/mindestlohn-debatte-dokumentationspflicht-nervt-arbeitgeber-769.de.html?dram:article_id=310013)
- Dahme, H.-J. & Wohlfahrt, N. (2010). „Local Governace“ zwischen Politikentwicklung und Programmvollzug: Dezentralisierte Sozialpolitik und ihre Folgen für die Kommunale Selbstverwaltung. In H.-J. Dahme & N. Wohlfahrt (Hrsg.), *Systemanalyse als politische Reformstrategie: Festschrift für Dieter Grunow* (S. 272–287). VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92013-9\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92013-9_17)
- Derlien, H.-U., Böhme, D. & Heindl, M. (2011). *Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-93174-6>
- Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (2020). *Empirische Befunde zum Bildungs- und Teilhabepaket: Teilhabequoten im Fokus*. [https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/doc/expertise-BuT-2020\\_web.pdf](https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/expertise-BuT-2020_web.pdf)
- Döring, M. (2021). How-to Bureaucracy: A Concept of Citizens' Administrative Literacy. *Administration & Society*, 53(8), 1273–1297. <https://doi.org/10.1177/0095399721995460>
- Falck, O., Guo, Y. M., Pfaffl, C., Schmidt, K. M., Knill, C., Hinterleitner, M., Steinebach, Y., Kuhlmann, S., Gerls, F., Gönner, T., Licht, T., von Maltzan, A., Wohlrabe, K., Weinberger, D., Hahn, Y., Heimisch-Röcker, A., Englmaier, F., Mühlheuß, G., Wallmeier, N., Roider, A., Klug, G. C., Dittrich, F., Blesse, S., Hoegner, L., & Necker, S. (2024). *Kosten der Bürokratie – Reformen dringend geboten. ifo Schnelldienst*, 77(11), 3–46. <https://www.ifo.de/publikationen/2024/aufsatzzeitschrift/kosten-der-buerokratie-reformen-dringend-geboten>
- Friedrich, H., Glachs, D., Möbs, S., Pawlowski, J., Ras, E., Schilling, P., Schmeling, J., Steffens, P., Stoffregen, J., Trapp, S. & Vallogia, P. (2011). Wissenserwerb als Teil der „Produktionsumgebung Wissensmanagement“ der ÖV. In Y. Sure-Vetter, S. Zander & A. Harth (Hrsg.), *9te Konferenz Professionelles Wissensmanagement: 5. – 7. April 2017*. Tagungsband (S. 151–166). <https://doi.org/10.24406/publica-fhg-395941>
- Grohs, S. (2019). *Kurzexpertise zur laufenden Reform der Leistungen für Bildung und Teilhabe*. Stiftung Mercator/DUV Speyer.
- Grohs, S., Beinborn, N. & Ullrich, N. (2020). *Making Prevention Work. Preventive Structures and Policies for Children, Youth and Families. Comprehensive Report*. Bertelsmann Stiftung. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=5772&tx\\_rsmbstpublications\\_pi2%5bdoi%5d=10.11586/2020020&no\\_cache=1](https://www.bertelsmann-stiftung.de/index.php?id=5772&tx_rsmbstpublications_pi2%5bdoi%5d=10.11586/2020020&no_cache=1)
- Henneke, H.-G. (2012). *Die Kommunen in der Finanzverfassung des Bundes und der Länder* (5. Aufl.). Kommunal- und Schulverlag.
- Hillen, S. (2023, 24. Mai). *Bessere Rechtsetzung braucht Datengrundlagen – Beitrag des Statistischen Bundesamtes* [Vortrag]. Brownbag-Seminarreihe zur Besseren Rechtsetzung 2023, Netzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau. <https://netzwerk-rechtsetzung-buerokratieabbau.de/veranstaltung/brownbag-seminarreihe-zur-besseren-rechtsetzung-2023.html>
- Hohlstein, M., Pflugmann, B., Sperber, H. & Sprink, J. (2009). *Lexikon der Volkswirtschaft: über 2200 Begriffe für Studium und Beruf* (3. Aufl.). Deutscher Taschenbuch-Verlag.

- Holz, M., Icks, A., & Nielen, S. (2023). *Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?* Institut für Mittelstandsforschung Bonn. [https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/externe\\_veroeffentlichungen/dokumente/IfM\\_Bonn\\_INSM\\_B%C3%BCrokratie\\_2023.pdf](https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/externe_veroeffentlichungen/dokumente/IfM_Bonn_INSM_B%C3%BCrokratie_2023.pdf)
- Holz, M., Schlepphorst, S., Brink, S., Icks, A. & Welter, F. (2019). *Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen* (IfM-Materialien Nr. 274). Institut für Mittelstandsforschung.
- Jann, W., Wegrich, K. & Tiessen, J. (2007). *Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – Wo steht Deutschland?* Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jann, W. & Wegrich, K. (2008). Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 1(1), 49–72.
- Jantz, B & Veit, S. (2019). Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung. In S. Veit, C. Reichard & G. Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (S. 509–520). Springer VS.
- Kaufman, H. (1977). *Red tape: Its origins, uses and abuses*. Brookings Institution.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J. & Wollmann, H. (2004). *Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung: Konzepte und Praxis*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-663-10652-4>
- Koordinator der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau (o. J.). *Veröffentlichungen des Koordinators der Bundesregierung für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau*. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/herausgeber/koordinator-der-bundesregierung-fuer-bessere-rechtsetzung-und-buerokratieabbau>
- Kroll, A. (2008). *Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau: eine Analyse der Einführungsphase der Bürokratiekostenmessung in Deutschland*. Universitätsverlag Potsdam. <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/2464/file/pdpvw02.pdf>
- Leibniz-Institut für Deutsche Sprache (IDS) (2021). *Verständlichkeit von Verwaltungssprache: Wissenschaftliche Begleitung des Bundesprojekts „Bürgernahe Sprache*. <https://www.ids-mannheim.de/zfo/verstaendlichkeit-von-verwaltungssprache#:~:text=Das%20Projekt%20%22B%C3%BCrgernahe%20Sprache%22%20hat%20die%20wissenschaftliche%20Begleitung,zusammen%20mit%20den%20Finanzministerien%20von%20Bund%20und%20L%C3%A4ndern>
- Mallett, O., Wapshott, R. & Vorley, T. (2019). How Do Regulations Affect SMEs? A Review of the Qualitative Evidence and a Research Agenda. *International Journal of Management Reviews*, 21(3), 294–316. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12191>
- Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2018). *Bürokratieabbau – gemeinsam einfach. Empfehlungen des Normenkontrollrats Baden-Württemberg*. [https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/\\_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte\\_und\\_Positionspapiere/Sonderbericht\\_NKR\\_BW\\_2018\\_Buerokratieabbau\\_Umfrage\\_Druckfassung\\_Stand\\_2018-11-23.pdf](https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/Sonderbericht_NKR_BW_2018_Buerokratieabbau_Umfrage_Druckfassung_Stand_2018-11-23.pdf)
- Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2019). *Wie kann die Verständlichkeit behördlicher Texte verbessert werden? Eine Handreichung für die Öffentliche Verwaltung in Baden-Württemberg*. [https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/\\_normenkontrollrat/PDFs/News/200311\\_NKR-BW\\_IDS\\_Handreichung\\_Verstaendlichkeit\\_behoerdliche\\_Texte.pdf](https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/News/200311_NKR-BW_IDS_Handreichung_Verstaendlichkeit_behoerdliche_Texte.pdf)
- Normenkontrollrat Baden-Württemberg (2021). *Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes. Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg*. [https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/\\_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte\\_und\\_Positionspapiere/Brandschutzstudie\\_NKR\\_BW.pdf](https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/Brandschutzstudie_NKR_BW.pdf)
- Normenkontrollrat Baden-Württemberg (o. J.). *Empfehlungsberichte*. Abgerufen am 11. März 2025, über <https://www.normenkontrollrat-bw.de/service/publikationen/empfehlungsberichte>.
- Plitusiak, M. (2021). Bürokratie in der öffentlichen Verwaltung (Fallstudie 19). In A. Ritz, C. R. Blankart, C. D. Jacobs, A. Lienhard, D. Radulescu, & F. Sager (Hrsg.), *Praxisfälle Public Management* (S. 425–429). Springer Gabler. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-31068-4\\_48](https://doi.org/10.1007/978-3-658-31068-4_48)

- Ritz, A. & Thom, N. (2019). *Public Management: Erfolgreiche Steuerung öffentlicher Organisationen* (6. Aufl.). Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25875-7>
- Röhl, K.-H. (2020). *Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern?* Institut der deutschen Wirtschaft Köln. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/211477/1/1686469713.pdf>
- Schurig, A. (2020). *Bessere Rechtsetzung im europäischen Vergleich: Genese und Handlungswirklichkeit der Normenkontrollräte in Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich*. Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748921684>
- Seckelmann, M. & Berger, C. (2020). Die Nutzerkommune und das Bürgerkonto–partizipative Gestaltungsoptionen nach dem Onlinezugangsgesetz. In N. Braun Binder, L. P. Feld, P. M. Huber, K. Poier & F. Wittreck (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2019* (S. 38–62). Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748921226>
- Siedenbiedel, G. (2020). *Organisationale Gestaltung: Einführung in Grundelemente und charakteristische Ausgestaltungen* (2. Aufl.). Springer Gabler.
- Simon, M. (2020). *Das DRG-Fallpauschalensystem für Krankenhäuser: Kritische Bestandsaufnahme und Eckpunkte für eine Reform der Krankenhausfinanzierung jenseits des DRG-Systems* (Forschungsförderung Working Paper Nr. 196). Forschungsförderung.
- Staatsministerium Baden-Württemberg (2024). *Erste Erfahrungen mit Praxis-Check zur Windkraft*. <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/meldung/pid/erste-erfahrungen-mit-praxis-check-zur-windkraft>
- Stasch, L. & Steidle, A. (2020). Usability of Digitized citizens' Services: A Heuristic Evaluation Based on Experiences With Usability Labs Within the Implementation of the German Online Access Act. *Central and Eastern European EDem and EGov Days*, 338(July), 103–109. <https://doi.org/10.24989/ocg.v338.8>
- Statistisches Bundesamt & Nationaler Normenkontrollrat (2015). *Mehr Zeit für Behandlung: Vereinfachung von Verfahren und Prozessen in Arzt- und Zahnarztpraxen. Abschlussbericht*. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/zeit-fuer-behandlung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/zeit-fuer-behandlung.pdf?__blob=publicationFile)
- Statistisches Bundesamt (2025). *Ergebnisse der Lebenslagenbefragung*. [https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Ergebnisse\\_gesamt\\_node.html](https://www.amtlich-einfach.de/DE/Ergebnisse/Ergebnisse_gesamt_node.html)
- Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (2021). *Pressemitteilungen*. <https://verwaltungsgerichtshof-baden-wuerttemberg.justiz-bw.de/pb/Lde/Startseite/Medien/Pressemitteilungen+2021>
- Walter-Busch, E. (2022). *Organisationstheorien von Weber bis Weick* (2. Aufl.). Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-35125-0>
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Mohr Siebeck.

## Danksagung

Für finanzielle Unterstützung gilt unser Dank dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg.

## Anschriften der Autor\*innen:

Prof. Dr. Nathalie Behnke, Technische Universität Darmstadt, Residenzschloss 1, D-64283 Darmstadt, [nathalie.behnke@tu-darmstadt.de](mailto:nathalie.behnke@tu-darmstadt.de)



Prof. Dr. Bernhard Boockmann<sup>1</sup>, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen (IAW), Schaffhausenstraße 73, D-72072 Tübingen, [bernhard.boockmann@iaw.edu](mailto:bernhard.boockmann@iaw.edu)

Heidrun Braun, M.A., Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen (IAW), Schaffhausenstraße 73, D-72072 Tübingen, [heidrun.braun@iaw.edu](mailto:heidrun.braun@iaw.edu)

Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, Postfach 1409, D-67324 Speyer, [faerber@uni-speyer.de](mailto:faerber@uni-speyer.de)

Prof. Dr. Stephan Grohs, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, Postfach 14 09, D-67346 Speyer, [grohs@uni-speyer.de](mailto:grohs@uni-speyer.de)

Dr. Hannah Keding, Fraunhofer-Informationszentrum Raum und Bau (IRB), Nobelstraße 12, D-70569 Stuttgart, [hannah.keding@irb.fraunhofer.de](mailto:hannah.keding@irb.fraunhofer.de)

Prof. Dr. Julia Krönung, FernUniversität Hagen, Universitätsstraße 47, D-58097 Hagen, [julia.kroenung@fernuni-hagen.de](mailto:julia.kroenung@fernuni-hagen.de)

Prof. Dr. Sabine Kuhlmann, Universität Potsdam & Nationaler Normenkontrollrat, August-Bebel-Str. 89, Haus 7, R 2.22, D-14482 Potsdam, [Sabine.Kuhlmann@uni-potsdam.de](mailto:Sabine.Kuhlmann@uni-potsdam.de)

Prof. Dr. Frank Kupferschmidt, Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg, Reuteallee 36, D-71634 Ludwigsburg, [frank.kupferschmidt@hs-ludwigsburg.de](mailto:frank.kupferschmidt@hs-ludwigsburg.de)

Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Senior Advisor Stiftung Familienunternehmen, Ehem. Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, Adolf-Scheufelen-Str. 20, D-73252 Lenningen, [gms@meister-scheufelen.de](mailto:gms@meister-scheufelen.de)

1 Autor für die Korrespondenz