



BÜROKRATIE ALS STÜTZE DER DEMOKRATIE?

Moden der Bürokratiekritik
und des Bürokratieabbaus

Stefan Kühl

Studie

44

Das Roman Herzog Institut

Das Roman Herzog Institut ist ein Think Tank, der sich mit den Gegenständen Werte, Führung und Zukunft beschäftigt. Durch Studien, Publikationen und digitale Formate zu Themen wie Demokratie, strategischem Denken und Gerechtigkeit leisten wir Beiträge zur gesellschaftlichen Diskussion.

Wir fördern den Austausch von Ideen durch öffentliche Veranstaltungen und die Vergabe des Roman Herzog Forschungspreises Soziale Marktwirtschaft, der herausragende Dissertationen und Habilitationen auszeichnet.

Impressum

© 2026 Roman Herzog Institut e. V.

Herausgeber:
Roman Herzog Institut e. V.

Kontakt:
Dr. Martin Michael Lang
Geschäftsführer
Roman Herzog Institut e. V.
Max-Joseph-Straße 5
80333 München
Telefon 089 551 78-732
info@romanherzoginstitut.de
www.romanherzoginstitut.de

ISSN 1863-3978
ISBN 978-3-941036-84-0

Fotos: Rodenstock (S. 2): Flo Huber;
Kühl (S. 31): Metaplan

**Diese Publikation ist beim Herausgeber
kostenlos erhältlich auf
www.romanherzoginstitut.de**

Zitate aus dieser Publikation sind
unter Angabe der Quelle zulässig.



natureOffice.gmbh/DE-077-176520

Folgen Sie uns auf ...



Inhalt

Vorwort	2
Randolf Rodenstock	
1 Bürokratiekritik in Deutschland – ein politischer Dauerbrenner	3
2 Die Wellen der Bürokratiekritik	5
2.1 Erste Welle: Bürokratiekritik zur Zeit des Wirtschaftswunders (1950er- bis 1960er-Jahre)	5
2.2 Zweite Welle: Bürokratiekritik am Ende des »goldenen Zeitalters« (Ende 1960er- bis Mitte 1970er-Jahre)	6
2.3 Dritte Welle: Bürokratiekritik nach der Ölkrise bis zur Wiedervereinigung (Mitte 1970er- bis Anfang 1990er-Jahre)	6
2.4 Vierte Welle: Bürokratiekritik nach der Konsolidierungsphase (Mitte 1990er- bis frühe 2000er-Jahre)	8
2.5 Fünfte Welle: Bürokratiekritik nach der Agenda 2010 und Verstetigung des Bürokratieabbaus (späte 2000er-Jahre)	9
2.6 Sechste Welle: Bürokratiekritik nach der Finanz- und Wirtschaftskrise (ab den frühen 2010er-Jahren)	9
3 Die Phasen einer Welle der Bürokratiekritik	10
3.1 Initialphase: Beginn einer Welle der Bürokratiekritik	10
3.2 Erhitzungsphase: Verschärfung der Kritik	11
3.3 Institutionalisierungsphase: »bürokratisierte Entbürokratisierung«	12
3.4 Ernüchterungsphase: Konfrontation mit der bitteren Realität	12
4 Elemente der Bürokratiekritik	14
4.1 Dramatisierung gesellschaftlicher Herausforderungen	14
4.2 Storytelling in der Bürokratiekritik	15
4.3 Unbestimmtheit des Bürokratiebegriffs	16
4.4 Arbeit mit Gegenbegriffen zur Bürokratie	17
4.5 Lösungsversprechen der Entbürokratisierung	18
4.6 Lobpreisungen von Vorreiterstaaten	19
5 Bürokratie und Demokratie – ein Fazit	21
Literatur	24
Das Wichtigste in Kürze	29
Autor	31

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit für Personen regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Vorwort



Eine funktionierende Verwaltung ist das Rückgrat der Demokratie. Sie basiert auf klaren Regeln und verlässlichen Verfahren, sorgt für Gleichheit und Rechtssicherheit – ungeachtet wechselnder Regierungen und politischer Mehrheiten. Dieser Aspekt ist besonders relevant in einer Zeit, in der die Gegner der Demokratie nach der Macht streben.

Gleichzeitig wird landauf, landab über die überbordende Bürokratie geklagt. Zu Recht sehen viele Unternehmer ihren Handlungsspielraum durch eine Fülle administrativer Vorgaben eingeschränkt. Bürgerinnen und Bürger beschwerten sich über komplizierte Antragsverfahren oder lange Wartezeiten bei Behörden.

Der Organisationssoziologe Stefan Kühl nimmt dazu in dieser RHI-Studie eine etwas andere Perspektive ein. Auch für ihn wirkt zu viel Bürokratie lähmend auf Wirtschaft und Gesellschaft. Zugleich bemängelt er, dass die öffentliche Verwaltung für alle möglichen Missstände verantwortlich gemacht wird – von der Wirtschaftskrise über die Wohnungsnot bis hin zur Kostenexplosion im Gesundheitswesen.

Die Debatte über zu viele Vorschriften und Regeln zieht sich wie ein roter Faden durch die Geschichte der Bundesrepublik. Kühl skizziert aufeinanderfolgende Wellen der Bürokratiekritik seit den 1950er-Jahren, die jeweils zu Reformen und neuen politischen Institutionen

und Instrumenten geführt haben – doch ohne den erhofften Befreiungsschlag. Unser Autor wendet sich gegen die pauschale Bürokratieschelte, die hierzulande sowohl den politischen Diskurs als auch den Stammtisch beherrscht. Stattdessen empfiehlt er eine reflektierte und verantwortungsvolle Form der Bürokratiekritik und entwickelt dafür entsprechende Prinzipien.

Die Bundesregierung hat sich den »Bürokatierückbau« auf die Fahne geschrieben. Davon versprechen sich die Verantwortlichen eine umfassende Modernisierung des Staates, einen wirkungsvollen Auftrieb für die Wirtschaft und eine Stärkung der Demokratie. Als Unternehmer habe ich jahrzehntelang leidvolle Erfahrungen gemacht, wie bürokratischer Ballast Gründergeist, Eigeninitiative und Innovation ausbremsen kann.

So unentbehrlich Regeln und Vorschriften für das Zusammenleben der Menschen und für den Fortbestand der Demokratie sind, so hemmend wirken sich Überregulierung und -normierung dort aus, wo vor allem neue Ideen, Individualität und Eigenverantwortung zählen. Insofern wünsche ich mir eine vorurteilsfreie und ausgewogene Diskussion zu diesem Thema. Dazu lädt die vorliegende Publikation ein.

Professor Randolph Rodenstock
Vorstandsvorsitzender
Roman Herzog Institut e.V.

Kapitel 1

Bürokratiekritik in Deutschland – ein politischer Dauerbrenner

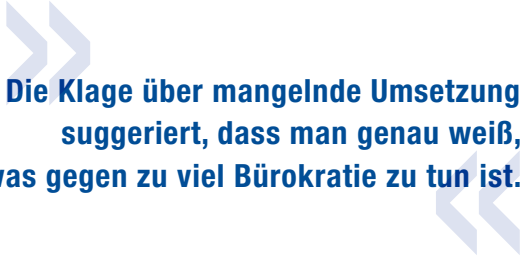
In seiner Berliner »Ruck-Rede« stellte der damalige Bundespräsident Roman Herzog im April 1997 fest, dass es in Bezug auf die notwendige Staatsreform »kein Erkenntnisproblem«, sondern »ein Umsetzungsproblem« gebe (Herzog, 1997). Herzogs Aussage zum Umsetzungsproblem hat sich inzwischen ver selbstständigt. Sie wird genutzt, etwa um mehr Tempo beim Klimaschutz anzumahnen, um eine strengere Notengebung in den Grundschulen zu verlangen oder um die Senkung der Energiepreise durchzusetzen. Bundesligatrainer nutzen den Spruch, wenn sie mehr Leistung von ihren Spielern einfordern; Bischöfe, wenn sie Reformen in ihren Kirchen ankündigen; Wissenschaftler, wenn sie über Probleme beim Transfer ihrer Forschung in die Praxis sprechen (aktuell zum Beispiel Bundesdigitalminister Wildberger, 2025).

In der Diskussion über Bürokratie wird durch die Klage über das Umsetzungsproblem suggeriert, dass man sehr genau wisse, wie es zu der zunehmenden Bürokratisierung komme und was man dagegen tun müsse. Allen seien sowohl die Probleme als auch die Lösungen klar, aber es mangle am nötigen politischen Willen, die vorhandenen Lösungen auch umzusetzen. Immer wieder wird betont, dass es angesichts drängender Probleme geboten sei, jetzt endlich in die Umsetzung zu gehen.

Dabei wird das Thema der Bürokratie unmittelbar mit der Diskussion über eine Krise der Demokratie verbunden. Das Problem der Bürokratie, so die wiederholt vorgetragene Klage, führe dazu, dass die Menschen nicht nur das Vertrauen in den Staat, sondern auch in die Demokratie verlören. Wenn ein Antragsformular zu lang und unverständlich sei, man

zu lange auf einen Termin im Amt warte oder mit zu umständlichen Vorschriften beim Bezug von Transferleistungen konfrontiert werde, würden Bürger immer stärker am demokratischen Staat zweifeln (Brinkhaus, 2024, 1). Eine Reform der Verwaltung solle nicht nur zu effizienteren Abläufen führen, sondern nicht weniger als die Demokratie retten (Borggräfe, 2025, 129).

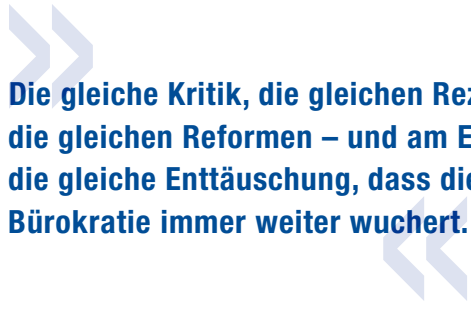
Wenn man solche Hoffnungen zur Stärkung der Demokratie durch Verwaltungsreformen, Staatstransformationen und Bürokratieabbau hegt, dann müsste man notgedrungen pessimistisch bezüglich der Zukunft der Demokratie in Deutschland sein. Es gehört zu den großen



Die Klage über mangelnde Umsetzung suggeriert, dass man genau weiß, was gegen zu viel Bürokratie zu tun ist.

Rätseln der Staatsreformen, weswegen immer wieder die gleichen Klagen über zu viel Bürokratie vorgebracht, die gleichen Abbaurezepte gefordert und die gleichen Verwaltungsreformen aufgesetzt werden, um dann am Ende wieder nur enttäuscht festzustellen, dass nicht genug passiert ist (zum Beispiel Bull, 2022, 33). Intelligente Menschen in Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen stecken viel Zeit und Energie in Reformprojekte, um im Endeffekt dann auch nicht merklich weitergekommen zu sein als diejenigen, die es vor ihnen schon einmal versucht haben (Hesse

et al., 2003, 343). Angesichts ambitionierter serieller Reformvorhaben mit anschließender allgemeiner Enttäuschung ist es interessant, sich anzuschauen, wie die Diskussion über Bürokratisierung und Entbürokratisierung hierzulande verläuft.



Die gleiche Kritik, die gleichen Rezepte, die gleichen Reformen – und am Ende die gleiche Enttäuschung, dass die Bürokratie immer weiter wuchert.

Das Ziel dieser RHI-Studie ist es, diesen Diskurs nachzuzeichnen und zu versachlichen.¹ Eine historisch informierte, soziologisch aufgeklärte Perspektive ermöglicht es, die durch eine gewisse Kurzatmigkeit gekennzeichnete politische Diskussion über Bürokratisierung und Entbürokratisierung zu verstehen, die Kritiken und Forderungen einzuordnen und Anregungen zur Veränderung des Diskurses zu präsentieren. Damit unterscheidet sich diese Arbeit von den üblichen praxisorientierten Studien zur Bürokratie, in denen nach einer Präsentation der Kosten von Bürokratie auf die Dringlichkeit der immer gleichen Maßnahmen zum Bürokratieabbau verwiesen wird. Diese Studie hat nicht den Anspruch, einen unmittelbaren Praxisnutzen zu stiften. Wenn sie aber zu einer gewissen Abgeklärtheit in der Kritik an der Bürokratie und in den For-

derungen nach immer mehr Bürokratieabbau beiträgt, hat sie ihre Funktion erfüllt.

Kapitel 2 skizziert, in welchen Wellen die Kampagnen zur Bürokratiekritik – also an einem Zuviel von Bürokratie, an Überbürokratisierung und Überregulierung – und zum Bürokratieabbau in der Bundesrepublik abgelaufen sind. Dabei wird nicht der Anspruch erhoben, die einzelnen Wellen im Detail nachzuzeichnen. Vielmehr handelt es sich um einen ersten Vorschlag, um welche Wellen es sich handelt, der in vertiefenden Forschungen gezielter empirisch überprüft werden kann.

In Kapitel 3 wird aufbauend auf der Theorie von Reformwellen in der Politik dargelegt, aus welchen Phasen sich eine Welle der Bürokratiekritik und des Bürokratieabbaus zusammensetzt. Dabei wird aufgezeigt, wie die Kritik an der Bürokratie an Fahrt gewinnt, wie diese – häufig vor anstehenden Wahlen – ihren Höhepunkt erreicht und wie sie dann nicht zuletzt durch die Einrichtung von Organisationseinheiten zum Bürokratieabbau verebbt, um aufgrund der Frustration über die begrenzte Wirkung der angestoßenen Reformen wieder an Fahrt aufzunehmen.

Kapitel 4 führt die typischen »Bausteine« der Bürokratiekritik und des Bürokratieabbaus aus. Dabei wird beispielhaft verdeutlicht, wo Ähnlichkeiten und wo Unterschiede zu Moden in Managementmethoden liegen.

In Kapitel 5 wird schließlich als praktischer Vorschlag zur Stützung der Demokratie ein Moratorium beim Bürokratieabbau diskutiert.

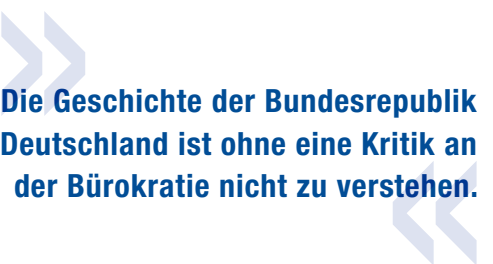
¹ Diese Studie ist als historisch interessierte und soziologisch informierte Begleitforschung zu meinem geplanten Buchprojekt zum »Bürokratie-Paradox« entstanden (Kühl, 2027). Ich danke den Mitgliedern der Forschungsgruppe »Bürokratie« an der Universität Bielefeld und den Teilnehmern des Quickborner Kreises, einer Gruppe von soziologischen Wissenschaftlern und Beratern mit starken Interessen an Fragen der Verwaltungsreform, für vielfältige Anregungen.

Kapitel 2

Die Wellen der Bürokratiekritik

Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist ohne eine Kritik an der Bürokratie nicht zu verstehen. Schon vor der Gründung der Bundesrepublik erschienen in Kommunalwahlen Wahlplakate, auf denen Parteien einen »Schluss mit der Bürokratie« forderten – visuell unterlegt mit dem Bild einer überdimensionierten Faust, die auf den Schreibtisch eines verschreckten Beamten haut und dabei sein Tintenfass verschüttet.² Unmittelbar nach dem Krieg wurde in München eine Arbeitsgemeinschaft zur Bekämpfung des Bürokratismus gegründet, die bisher noch nicht näher erforscht wurde. Diese forderte die »Planung einer großzügigen und allumfassenden Entbürokratisierung« durch die staatlichen Verwaltungen, sprach sich für die Schaffung gesetzlicher Grundlagen des Bürokratieabbaus durch das Parlament »als treibende Kraft der Entbürokratisierung« aus und schlug für jedes Ressort vor, »einen oder mehrere Referenten der Entbürokratisierung« einzustellen, die unmittelbar dem Minister unterstellt sein sollten (Zacherl, 1948, 188). Und schon damals wurden auf Landesebene erste Kommissionen zur Entbürokratisierung eingesetzt (Jann, 2005, 1).

Diese frühe Bürokratiekritik zielte vorrangig auf das im Zweiten Weltkrieg etablierte und in der frühen Nachkriegszeit beibehaltene System der Bezugsscheine ab, mit dem die Verteilung von knappen Gütern wie Lebensmitteln, Kleidung oder Brennstoffen durch staatliche Stellen geregelt wurde. Dessen schrittweise Abschaffung



Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist ohne eine Kritik an der Bürokratie nicht zu verstehen.

und die Flexibilität der Kommunalverwaltung bei der Unterbringung von Flüchtlingen wurden von den Bürgern als Rückgang bürokratischer Belastungen empfunden.

In der Folgezeit beklagten Parteien, Stiftungen und Verbände eine Überbürokratisierung und forderten einen konsequenten Bürokratieabbau ein. Dabei verliefen die Kritik an der Bürokratie und die Propagierung von Vorschlägen zur Entbürokratisierung in Wellen, in denen immer wieder sehr ähnliche Kritikpunkte und Lösungsvorschläge vorgebracht wurden. Manche der im Folgenden vorgestellten Wellen verlaufen parallel zu den von Bogumil/Jann (2020, 291) identifizierten acht Phasen der Verwaltungsreform, manche sind davon entkoppelt.

2.1 Erste Welle: Bürokratiekritik zur Zeit des Wirtschaftswunders (1950er- bis 1960er-Jahre)

Während des Wirtschaftswunders, also des wirtschaftlichen Wiederaufbaus Westdeutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg, erhob sich vereinzelt Kritik an einer wachsenden Bürokratie. Beklagt wurde, dass der Wirtschaftsaufschwung durch zunehmende Bürokratisierung behindert werde, und man dagegen Maßnahmen ergreifen müsse.

² Es handelt sich um ein von Hugo von Othegraven entworfenes Wahlplakat der CDU für die Kommunalwahl am 17.10.1948 in Nordrhein-Westfalen; zur Wiedergabe der Abbildung siehe Becker, 2016.

Die sozial-liberale Koalition wollte über eine klügere staatliche Steuerung umfassende Reformen anstoßen.

Besonders in den späten 1950er-, frühen 1960er-Jahren ist der Einfluss von ins Deutsche übersetzten US-amerikanischen Publikationen auf die Bürokratieschelte zu beobachten. Häufig in leicht zugänglicher, nicht selten satirischer Form wird dabei Kritik an der Überbürokratisierung der Gesellschaft geübt. Starke Resonanz fand das von C. Northcote Parkinson aufgestellte und später nach ihm benannte »Parkinson'sche Gesetz«, wonach sich in Bürokratien die Arbeit genau in dem Maß ausdehnt, wie Zeit für ihre Erledigung zur Verfügung steht. Die Zahl der Beamten und Angestellten in der Verwaltung stehe in keiner Beziehung zu der Menge der vorhandenen Arbeit. Die Mitarbeiter in der Verwaltung würden sich selbst immer genau so viel Arbeit machen, dass sie beschäftigt wirkten (Parkinson, 1957, 4; 1958, 14; Sebestyén, 2022; Lübke, 1992, 158 f.).

Auch als Reaktion auf die zunehmende Kritik an der wachsenden Bürokratisierung wurde Ende der 1950er-Jahre beim Bundesminister des Innern eine erste Sachverständigenkommission zur Verwaltungsvereinfachung eingesetzt. Damit wurde auf ein Instrument der Entbürokratisierung zurückgegriffen, das auch schon in der Weimarer Republik erprobt worden war. Insgesamt aber überlagerte die Freude am Wirtschaftswunder die vergleichsweise schwache erste Welle der Bürokratiekritik und des Bürokratieabbaus.

2.2 Zweite Welle: Bürokratiekritik am Ende des »goldenen Zeitalters« (Ende 1960er- bis Mitte 1970er-Jahre)

Die sozial-liberale Koalition war Ende der 1960er-, Anfang der 1970er-Jahre geprägt durch die Hoffnung, über staatliche Steuerung einen umfassenden Reformprozess einzuleiten. Die verschiedenen zentral angestoßenen Initiativen verstanden sich dabei nicht explizit als Maßnahmen zum Abbau der Bürokratie,

sondern verfolgten das Ziel, durch eine klügere Steuerung der Verwaltung zu einer rationaleren Politik zu kommen (vgl. zum Einsetzen der Bürokratiekritik in den USA Goodsell, 2004, 8 f.).

Dementsprechend ist es wenig überraschend, dass gerade in der Auseinandersetzung mit der Reform die Kritik an der mit den neuen Steuerungskonzepten und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaats verbundenen Bürokratie größer wurde. In jeder politischen Angelegenheit – von der Berufsausbildung über die Bildungspolitik, die Vermögensbildung oder die Bodenrechtsreform bis hin zum Umweltschutz – stelle sich, so beispielsweise der Soziologe Helmut Schelsky, die Frage, ob man »die Selbstbestimmung möglichst vieler über das eigene Lebensschicksal« fördern wolle oder soziale Wohlfahrt »durch Einsetzung betreuender Herrschaftsgruppen« erreichen möchte (Schelsky, 1976, 20).

Der staatliche »Solutionismus« (Leendertz, 2022a, 10), der die sozial-liberale Aufbruchstimmung auch im Inneren bestimmte, verlor zunehmend an Unterstützung. Die Hoffnung, dass der Staat über steuernde Eingriffe auf der Basis wissenschaftlicher Analysen gesellschaftliche Innovationen anstoßen könne, verblasste mehr und mehr. So öffnete sich zum Ende der sozial-liberalen Koalition das Einfallstor für eine neue Welle der Bürokratiekritik.

2.3 Dritte Welle: Bürokratiekritik nach der Ölkrise bis zur Wiedervereinigung (Mitte 1970er- bis Anfang 1990er-Jahre)

Spätestens infolge des Ölpreisschocks wuchs die Kritik an der Bürokratie kontinuierlich an. Ende der 1970er-Jahre erschienen in den Tageszeitungen regelmäßig plakative Artikel wie »Sumpflüte Bürokratie«, »Bürokratie – da vergeht einem das Lachen«, »Die Bürokratie frißt ihre Bürger«, »Die Bürokratie tötet den Fortschritt« oder »Die Bürokratie erstickt das Leben« (vgl. zu dieser Auswahl Bosetzky, 1978, 115; Geißler, 1978). Weil die Reformbemühungen der sozial-liberalen Koalition mit einer Ausweitung des Wohlfahrtsstaats und einer Vergrößerung des Verwaltungsapparats verbunden waren, richtete sich die Kritik verstärkt gegen die damit verbundenen Bürokratisierungseffekte.

Die CDU, damals in der Opposition, veranstaltete Ende der 1970er-Jahre unter dem Titel »Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln« eine prominent besetzte Konferenz, in der die negativen Folgen der Bürokratisierung systematisch aufgezeigt werden sollten. Die SPD reagierte auf die ansteigende Bürokratiekritik mit einer eigenen Konferenz, auf der Vorschläge zur Entbürokratisierung diskutiert wurden, konnte aber der CDU-Initiative nicht mehr den Wind aus den Segeln nehmen (Mayntz/Feick, 1982, 282).

Die Regierungsübernahme durch CDU/CSU und FDP Anfang 1982 führte zu dem Versuch der Neubestimmung der Rolle des Staates. Helmut Kohl war als neuer Bundeskanzler mit dem Anspruch angetreten, das »Recht zu vereinfachen« und »Überreglementierung zu beseitigen« (Kohl, 1983, 23). Der Staat müsse »auf seine ursprünglichen und wirklichen Aufgaben« zurückgeführt werden (zitiert nach Jann/Wewer, 1998, 229). Ganz im Sinne der neoliberalen Welle in Großbritannien und den USA setzte Helmut Kohl auf eine Reduzierung staatlicher Leistungen, einen Rückbau des Staates, eine Zurücknahme von Regulierungen und – mit weniger starker Akzentuierung – eine Modernisierung der Verwaltung (Jann/Wewer, 1998, 231).

Die Arbeit am Bürokratieabbau wurde in eine »Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung« beim Bundesministerium des Innern unter Leitung des Parlamentarischen Staatssekretärs Horst Waffenschmidt verlagert. Die Kommission bestand aus einem guten Dutzend Experten aus den Ländern und Kommunen und aus der Wirtschaft. Vorschläge zum Bürokratieabbau wie die Abschaffung von Monatsmeldungen zum Werksfernverkehr oder der Verzicht auf das Aushängen von anstehenden Eheschließungen in Schaukästen wurden von einem im Bundesministerium des Innern angesiedelten Referat geprüft und dann der Kommission zur Entscheidung vorgelegt.

Ende der 1980er-Jahre wuchs – auch aufgrund der begrenzten Durchsetzungskraft der Waffenschmidt-Kommission – die Kritik am mangelnden Interesse der Regierung Kohl an Verwaltungsvereinfachungen. Diese Kritik

wurde jedoch komplett durch die Wiedervereinigung überlagert. Weitere Forderungen nach einer Verwaltungs-, Dienstrechts- oder Haushaltsreform verstummten im Einigungs-Taumel. Stattdessen wurde das westdeutsche Verwaltungssystem eins zu eins auf die neuen

Ganz im Sinne des Neoliberalismus setzte Helmut Kohl auf weniger staatliche Leistungen, Deregulierung und einen Rückbau des Staates.

Bundesländer übertragen (Jann/Wewer, 1998, 241). Der Einigungsprozess, so die Haltung der damaligen Regierung, solle »auf keinen Fall als Einfallstor für etwaige verwaltungspolitische Neuerungen ›missbraucht‹ werden können« (Jann/Wewer, 1998, 239; Leendertz, 2022b).

Die »Übernahme der DDR durch die alte Bundesrepublik« erschien, so der Journalist Ralph Bollmann (2012, 279), als ein »glänzendes Beispiel für die Leistungsfähigkeit einer staatlichen Bürokratie« und trug dazu bei, dass der Druck auf einen Bürokratieabbau im Zuge der Wiedervereinigung kurzzeitig nachließ. Der Effekt der Wiedervereinigung mit den Herausforderungen des Umbaus der Verwaltungen in den ostdeutschen Ländern war eine vergleichsweise lange Welle aus Bürokratiekritik und Bürokratieabbau, die von den späten 1970er-Jahren bis Anfang der 1990er-Jahre andauerte.

Mit der Wiedervereinigung erlahmte das Interesse am Bürokratieabbau.

2.4 Vierte Welle: Bürokratiekritik nach der Konsolidierungsphase (Mitte 1990er- bis frühe 2000er-Jahre)

Ab Anfang der 1990er-Jahre verschärfte sich die Kritik an einer »lähmenden Überbürokratisierung« erneut. Deutschland drohe, so beispielsweise die spätere Klage des Publizisten Arnulf Baring, zu scheitern, weil es zu einer »Gängelung durch Abertausende staatlicher Vorschriften« komme. Das Land sei von einer »Regulierungswut« besessen, die »alles Leben im Keim zu ersticken« drohe (Baring, 1997, 43).

Erstmals mischten sich auch Unternehmensberatungen mit einer Kritik an einer Überbürokratisierung in die Diskussion ein: Deutschland sei durch eine »erstickende Staatsquote« und durch ein »flächendeckendes Bildungsdesaster« geprägt. Investoren würden aus einem »übersteuerten Land« fliehen (Andersen Consulting et al., 1998, 15 f.). Der Vorwurf lautete, dass die Krise zwar allgemein erkannt werde, aber ein allgemeiner »Reformstau« herrsche; »Steuerreform«, »Sozialreform«, »Gesundheitsreform«, »Verwaltungsreform«, »Hochschulreform« – all das würde sich »in der Warteschleife befinden« (Andersen Consulting et al., 1998, 21).

Ende der 1990er-Jahre mischten Unternehmensberatungen kräftig bei der Reformdiskussion und Bürokratiekritik mit.

Die von Helmut Kohl geführte Regierung aus CDU/CSU und FDP reagierte auf die wachsende Kritik mit der Einsetzung des Sachverständigenrats »Schlanker Staat«. Bei der Wahl der Bezeichnung für den Sachverständigenrat nahm man Anleihe bei Managementdebatten der frühen 1990er-Jahre, in denen über schlankere Produktions- und Entwicklungsprozesse für Unternehmen diskutiert wurde: Aus der Forderung nach »schlanke-

ren Unternehmen« wurde die nach einem »schlankeren Staat«. Aus der Forderung nach »Lean Production« wurde die nach »Lean Administration«.³

Doch mit dem Sachverständigenrat gelang es der Bundesregierung nur begrenzt, die steigende Unzufriedenheit an der Bürokratie in den Griff zu bekommen. Aus der Opposition heraus hatte die SPD früh begonnen, über ihre politische Stiftung das Thema mit einer Reihe von Expertisen zu besetzen (Pfeiffer, 1992). Ziel der Vorschläge für eine Staatsreform war es dabei, »die Steuerungsfähigkeit des Staates nach innen und nach außen« durch eine Modernisierung zu verbessern. »Steuern statt Rudern«, »Resultate statt Regeln«, »Eigenverantwortung statt Hierarchie«, »Wettbewerb statt Monopol« und »Motivation statt Alimentation« waren Stichworte, mit denen die Partei versuchte, sich zu positionieren. Die »staatliche Leistungsfähigkeit« sei, so der Tenor, eine »entscheidende Voraussetzung demokratischer Stabilität« (Jann, 1994).

Nicht zuletzt aufgrund des Erfolgs der Labour-Regierung unter Tony Blair in Großbritannien (»New Labour«) übernahm die SPD in ihre Programmatik der »Neuen Mitte« zunehmend die eher von konservativen Regierungen vertretenen neoliberalen Steuerungselemente. Mit der Bildung der rot-grünen Koalition unter Bundeskanzler Gerhard Schröder und der Verabschiedung der Agenda 2010 ließ die öffentliche Bürokratiekritik kurzzeitig nach. Dieses Programm, das durch eine Kommission unter Leitung von Peter Hartz vorbereitet worden war, zielte zwar vorrangig auf Reformen im Arbeitsmarkt und in der Sozialpolitik ab, führte aber dazu, dass der von CDU und CSU stark mit dem Thema Entbürokratisierung betriebene Bundestagswahlkampf nicht wirklich verfangen konnte (dazu kritisch: Bollmann, 2012, 277).

³ Dieser Ausdruck beruht wie viele ähnliche Redewendungen auf angloamerikanischen Managementlehren, hier von »Lean Production« über »Lean Management« und »Lean Marketing« hin zu »Lean Administration« und »Lean Government«, vgl. König, 2000, 51; auch Stöbe, 1998 im »Handbuch zur Verwaltungsreform« (Blanke et al., 1998). Interessanterweise verschwand das Stichwort »Schlanke Verwaltung (Lean Administration)« aus einer späteren Fassung des Handbuchs, vgl. Blanke et al., 2005.

2.5 Fünfte Welle: Bürokratiekritik nach der Agenda 2010 und Verstetigung des Bürokratieabbaus (späte 2000er-Jahre)

Mit dem Abflauen des rot-grünen Reformelans und der zunehmenden Kritik an der Agenda 2010 gelang es der Opposition, das Thema wieder stärker in der Öffentlichkeit zu besetzen. Das wurde auch dadurch ermöglicht, dass die Bundesregierung jenseits der Agenda-Politik mit ihren Maßnahmen zur Entbürokratisierung weitgehend gescheitert war.⁴ Angela Merkel, Kanzlerkandidatin von CDU und CSU, führte 2005 ihren Wahlkampf mit den Formeln »weniger Vorschriften«, »einfachere Verwaltung« und »mehr unternehmerische Freiheit«.

Nach ihrem – für einige eher überraschenden – Wahlsieg stand Angela Merkel vor der Herausforderung, die im Wahlkampf erhobenen Versprechen umzusetzen. Schon in ihrer Regierungserklärung verkündete sie, dass sie die Entbürokratisierung zur Chefsache machen würde (Wimmersberg, 2007). Die »Frage des Bürokratieabbaus« sei der Aspekt, bei dem die Regierung am meisten leisten könne und müsse. Deutschland müsse von »Bürokratie und altbackenen Verordnungen« befreit werden. Man müsse sich »klare Reduktionsziele« für die »Bürokratiekosten« geben (Merkel, 2005, 6).

Weil die Wirkungen der immer zeitlich befristeten Kommissionen begrenzt waren, sah sich die Regierung unter Merkel gezwungen, zu neuen Instrumenten zu greifen. Eingeführt wurde eine neue Regelung, nach der für neue Gesetze die Kosten der Unternehmen für deren Erfüllung nach dem sogenannten Standardkostenmodell ausgerechnet werden mussten. Als Zielmarke wurde ausgegeben, dass man die Bürokratiekosten der Unternehmen um 25 Prozent – nicht mehr wie noch im Wahlkampf propagiert um 50 Prozent – reduzieren wolle. Statt einer neuen Kommission

wurde beim Bundeskanzleramt dauerhaft der sogenannte Normenkontrollrat eingerichtet, der als eine Art »Bürokratie-TÜV« Gesetze im Hinblick auf ihre Bürokratielasten überprüfen sollte (Röttgen, 2006).

2.6 Sechste Welle: Bürokratiekritik nach der Finanz- und Wirtschaftskrise (ab den frühen 2010er-Jahren)

Spätestens mit der Weltwirtschaftskrise aufgrund der globalen Turbulenzen im Finanzsektor kam es zu einer Renaissance der Bürokratiekritik. Die Forderung nach einem »nachhaltigen Bürokratieabbau« wurde in den Kontext »der schwersten Finanz- und Wirtschaftskrisen seit Jahrzehnten gestellt«. Kostengünstiger, als durch das Zurückschneiden »bürokratischer Belastungen«, so gemeinsam Friedrich Merz (CDU) und Wolfgang Clement (SPD) im Jahr 2010, seien Programme zur Wirtschaftsförderung nicht zu haben (Clement/Merz, 2010, 91).

Das bereits einige Jahre vor der Finanzkrise angelaufene »Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung« wurde weiter ausgebaut, die verpflichtende Messung des Erfüllungsaufwands ausgeweitet und die Rolle des Normenkontrollrates gestärkt. Es wurden hintereinander mehrere Bürokratieentlastungsgesetze verabschiedet.

Mit der Regierung aus CDU/CSU und SPD unter dem Bundeskanzler Friedrich Merz wurde das Thema Bürokratieabbau im Mai 2025 dann erneut auf die politische Agenda gesetzt und im Koalitionsvertrag als einer der Schwerpunkte der Regierungsarbeit fixiert. Der institutionelle Höhepunkt ist dabei die Einrichtung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung, in dem die verschiedenen Maßnahmen zum Bürokratieabbau gebündelt werden sollen.

⁴ Vgl. zu den Bemühungen Bogumil/Jann, 2020, 299; eine umfangreiche Vorschlagsliste für den Bürokratieabbau in der zweiten Amtsperiode der Regierung Schröder bieten Kroger et al., 2004.

Kapitel 3

Die Phasen einer Welle der Bürokratiekritik

Mit Blick auf die Bürokratiekritik in der Bundesrepublik ist es interessant, wie die einzelnen Wellen im Detail erfolgten. Dabei kann an Überlegungen in der Politikwissenschaft angeschlossen werden, denen zufolge politische Reformen in Zyklen ablaufen. Ähnlich wie in der Wirtschaft, in der es nach Phasen der Stabilität aufgrund von Überproduktion und Absatzstockung immer wieder zu Krisen komme, auf die der Staat mit Reformvorhaben reagiere, komme es auch in einzelnen Themenfeldern der Politik regelmäßig zu Legitimationskrisen, auf die dann mit Reformkonzepten reagiert werde (Downs, 1957; Ruß-Mohl, 1981).



Bürokratiekritik ist eine Art Grundrauschen im politischen Diskurs.

Anders als beispielsweise bei Pandemien, Kriegen oder Naturkatastrophen, die ein Thema plötzlich in den Mittelpunkt der politischen Debatte rücken, ist die Kritik an der Bürokratie eine Art Grundrauschen in der öffentlichen Diskussion. Grund dafür ist, dass sie sich mit unterschiedlichen Themen wie wirtschaftlicher Rezession, Problemen in der Infrastruktur, Schwierigkeiten im Erziehungssystem oder mangelnden Anpassungsfähigkeiten im Wissenschaftssystem verbinden lässt. Damit das Thema Bürokratie im öffentlichen Diskurs an Fahrt gewinnt und eine Welle aus wachsender Bürokratiekritik, Etablierung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau und Phasen der Ernüchterung über die Effekte der Reform einsetzt,

bedarf es eines sich selbst verstärkenden und dann wieder abschwächenden Prozesses. Dieser lässt sich in vier Phasen einteilen:

3.1 Initialphase: Beginn einer Welle der Bürokratiekritik

Zu Beginn einer Welle häufen sich Klagen über »zu viel Staat«, »zu viel Regulierung« oder »zu viel bürokratischer Verwaltung«. Aus der Politik, den Massenmedien, der Wissenschaft und der Wirtschaft werden in der Initialphase Stimmen lauter, die sich über eine wachsende Normendichte für Bürger beschweren, die Überformung des wirtschaftlichen Handelns durch staatliche Vorgaben bemängeln und die Überlastung der Verwaltungen mit immer mehr Aufgaben kritisieren (Luhmann, 1970).

Damit die Kritik an zu viel Bürokratie an Schwung gewinnt, bedarf es in der Regel keines besonderen Auslösers. Im Gegenteil: Konkrete Ereignisse wie Massenpaniken bei Volksfesten aufgrund fehlender Evakuierungskonzepte oder bei Bränden in Diskotheken wegen mangelhafter Brandschutzkonzepte sind eher Anlässe, über lückenhafte oder unzureichende bürokratische Regelungen – also um über zu wenig Bürokratie – zu klagen.

Wichtiger als ein konkretes Ereignis ist bei der Bürokratiekritik eine ansteigende Unzufriedenheit. Dabei werden immer mehr politische Themen mehr oder minder willkürlich mit einer bürokratischen Überlastung in Verbindung gebracht. Der wirtschaftliche Niedergang von Unternehmen, Probleme in der Gesundheitsversorgung, fehlende Aktivitäten im Bausektor, schlechtes Abschneiden der Schulen bei

Bildungsvergleichstests oder mangelnde Innovationskraft der Universitäten werden mit dem Gegenstand der Bürokratie verknüpft.

In dieser Phase versuchen Akteure aus unterschiedlichen Bereichen, sich zu diesem Thema zu positionieren. Interessenorganisationen lassen ihre Kritik an den aus ihrer Sicht zu hohen Umweltschutz-, Arbeitsschutz- oder Menschenrechtsstandards über das Thema Bürokratie laufen. Politiker erkennen in den Themen Bürokratiekritik und Staatsmodernisierung eine Nische, in der sie sich profilieren können, ohne sofort Widerspruch zu provozieren (so Clement/Merz, 2010). Beratungsunternehmen, deren Konzepte in Wirtschaftsunternehmen einen Sättigungsgrad erreicht haben, versuchen mit Diagnosen einer grundlegenden Krise des Staates und umfassenden Maßnahmenkatalogen zum Bürokratieabbau neue Märkte zu erschließen.

3.2 Erhitzungsphase: Verschärfung der Kritik

Die Erhitzung der Bürokratiekritik lässt sich häufig mit anstehenden Wahlen in Verbindung bringen. Die Oppositionsparteien versuchen, sich über Expertisen, Anhörungen und Parlamentsanträge als Staatsreformer zu profilieren. Auf diese Initiativen reagieren die Regierungsparteien dann mit eigenen Initiativen in Form von Expertisen, Kongressen und Kampagnen (so zum Beispiel Ende der 1970er-Jahre durch die Oppositionspartei CDU und Ende der 1990er-Jahre durch die Opposition von SPD und Grünen; Jann/Wewer, 1998, 254). Auch wenn sich die Kritik an der Bürokratie und die Vorschläge zu ihrem Abbau häufig inhaltlich nicht unterscheiden, gewinnt das Thema durch die Frontstellung zwischen Regierung und Opposition an Prominenz.

Die Aufmerksamkeit für das Thema nimmt immer mehr zu. Massenmedien berichten nicht mehr nur cursorisch über den einen oder anderen »bürokratischen Irrsinn«, sondern behandeln das Thema in Artikelserien. Es sind nicht mehr nur einzelne Politiker, die sich des Gegenstands der Bürokratie annehmen, sondern ganze Arbeitskreise in den Parteien, die sich ausschließlich mit Bürokratieabbau, Verwaltungsautomatisierung und Staatsmoderni-

sierung beschäftigen. Beratungsunternehmen, die sich vorher einzeln in den Themen Verwaltungsinnovation und Staatsmodernisierung profiliert haben, schließen sich in Beraterinitiativen zusammen, um sich im politischen Diskurs zu brüsten (zum Beispiel Andersen Consulting et al., 1998).

Im Rahmen der zunehmenden Aufmerksamkeit kommt es gleichermaßen zu einer zunehmenden Problemdramatisierung. Immer mehr politische Themen werden so reformuliert, dass sie mit der Kritik an der Bürokratie verbunden werden können. Gerade die Unbestimmtheit des Begriffs der Bürokratie ermöglicht es, dass so unterschiedliche Themen wie die Regulierung von Unternehmen, die Privatisierung staatlicher Dienstleistungen, die Kosten des Sozialstaats, die Digitalisierung von Verwaltungsprozessen und die Einstellungspraxis des öffentlichen Dienstes im Rahmen eines Diskurses zusammengebunden werden können.

Bürokratiekritik fußt auf Unzufriedenheit. Dabei werden politische Themen willkürlich miteinander vermischt.

Die Unbestimmtheit des Begriffs Bürokratie erlaubt es, beliebige Themen wie Deregulierung, Digitalisierung oder Sozialstaatskritik zu verbinden.

Es entstehen dabei Allianzen von Akteuren aus unterschiedlichen Feldern. Stiftungen bilden mit (ehemaligen) Prominenten aus Politik, Wissenschaft und Massenmedien Kommissionen, die in wenigen Monaten Vorschläge für eine grundlegende Modernisierung des Staates erarbeiten sollen. Interessenorganisationen der Wirtschaft beauftragen Wissenschaft-

ler mit Studien, um ihre Forderungen nach Deregulierung zu untermauern. Es bilden sich – teilweise mit öffentlichen Mitteln geförderte – Gruppierungen, die zumindest suggerieren, dass man es bei den Initiativen zum Abbau der Bürokratie, zur Reform der Verwaltung und zur Transformation des Staates mit einer eigenen sozialen Bewegung zu tun hat. Es entsteht ein »Esprit de Corps«, der zumindest kurzzeitig das Gefühl vermittelt, dass man gemeinsam einen grundlegenden Transformationsprozess anstoßen könne (Thompson, 1965, 10).

3.3 Institutionalierungsphase:

»bürokratisierte Entbürokratisierung«

Nach einer Wahl – besonders nach einem Regierungswechsel – sieht man, wie der erhitzte Diskurs langsam abkühlt. Die Forderung nach Bürokratieabbau wird erneut in den Koalitionsverträgen festgeschrieben und Vereinbarungen über konkrete Maßnahmen für die Legislaturperiode werden getroffen. In der Regierungserklärung hebt die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler hervor, dass man den Bürokratieabbau jetzt noch entschiedener angehen werde.

»**Expertenkommissionen, gesetzliche Maßnahmenkataloge und Flexibilisierungsversprechen besänftigen die Bürokratiekritik.**«

Ein zentrales Instrument der Politik ist es, zum Thema Bürokratieabbau Kommissionen einzusetzen, die konkrete Vorschläge erarbeiten sollen. Während vor der Wahl Kommissionen zum Bürokratieabbau von Verbänden, Lobbyorganisationen und Stiftungen eingerichtet werden, werden nach der Wahl solche Expertengremien in der Regel von der Regierung eingesetzt und von einer im zuständigen Ministerium angesiedelten Geschäftsstelle unterstützt (Siefken, 2019). Die Kommissionsmitglieder erhalten einen konkreten Arbeitsauftrag und gehen nach der Vorlage des Forderungskatalogs wieder auseinander.

Da sich immer deutlicher abgezeichnet hat, dass die Wirksamkeit von Kommissionen begrenzt ist, lässt sich über die verschiedenen Wellen zunehmend eine Verstärkung der Entbürokratisierungsbemühungen beobachten.⁵ Statt den Abbau von Bürokratie über Kommissionen in immer neue Zusammensetzungen zu treiben, werden stabile staatliche Strukturen eingerichtet (siehe für die frühe Einrichtung einer solchen Stelle in den USA: DeMuth/Ginsburg, 1986). Die Basis dieser bürokratisierten Entbürokratisierung ist die Einrichtung eines eigenen Zweiges innerhalb der Verwaltung, der sich um den Abbau der Bürokratie kümmern soll (Wilkens, 2017, 30). Von der Regierungszentrale eingesetzte »Entbürokratisierungsbeauftragte«, eine bei einem Ministerium angesiedelte »Geschäftsstelle Bürokratieabbau«, ein autonomer »Normenkontrollrat« oder gleich ein eigenes »Transformationsministerium« sollen weiteres Wuchern der Bürokratie verhindern, das Regulierungsgestrüpp durchforsten und Regelwildwuchs zurückschneiden (Bull, 2022, 41).

Gerade die Verabschiedung von Bürokratieabbaugesetzen, die Formulierung von Entbürokratisierungsmaßnahmen und das Inkrafttreten von Flexibilisierungsverordnungen helfen, der anhaltenden Kritik an staatlicher Bürokratie den Wind aus den Segeln zu nehmen. Der Tenor lautet, dass man als Regierungspolitiker mit den Oppositionspolitikern, Journalisten und Vertretern der Interessenverbände die Kritik am Wuchern der Bürokratie teile und jetzt verschiedene Maßnahmen ergriffen habe, um das Problem in den Griff zu bekommen.

3.4 Ernüchterungsphase: Konfrontation mit der bitteren Realität

Wie bei allen Reformvorhaben stellt sich nach einer gewissen Transformationseuphorie schnell Ernüchterung ein. Reformen, so der Soziologe Niklas Luhmann, beglaubigen sich selbst mit einem oft bis ins Detail ausgearbeiteten »semantischen Apparat« aus Prinzipien,

⁵ Küppers (2025, 85) verweist auf den Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 1. Juli 2003 (BT-Drucksache 15/1330), der festhält, dass es an »systematischen, auf die Dauer angelegten und damit durchgreifenden Maßnahmen und Instrumenten zum Rückbau von Bürokratie« mangle.

Normen, Standards, Statistiken und Bilanzen. Die »Poesie der Reform« mit all ihrer Emphase erzeugt hohe Erwartungen (Luhmann, 2000, 339).

Aber die Reformen können die Erwartungen nicht erfüllen. Es wird deutlich, dass sie nicht so einfach umzusetzen sind, wie man sich das ursprünglich vorgestellt hat. Gerade ambitionierte Reformkonzepte werden im Aushandlungsprozess immer stärker verwässert, sodass sie nur begrenzte Wirkungen erzielen können. Die ungewollten Nebenfolgen zeichnen sich deutlicher ab, die Kritik verdichtet sich. In dieser Ernüchterungsphase werden die Klagen zunehmend lauter, dass zwar »diverse Projekte« angestoßen wurden, aber jenseits von »viel Ankündigung« und »viel Rhetorik« »kaum messbare Ergebnisse« herausgekommen sind (so die Bilanz zur Initiative »Schlanker Staat« zum Ende der Kohl-Regierung; vgl. Jann/Wewer, 1998, 257).

Gerade aus der praxisnahen Verwaltungswissenschaft und der politknahen Organisationsberatung kommen erste Analysen, weswegen der ambitionierte Plan zum Bürokratieabbau gescheitert ist. Es wird beklagt, dass die Beharrungskräfte zu groß gewesen wären, sich das Mindset der Verwaltungsbeamten noch nicht ausreichend geändert hätte, die Initia-

tiven von Quereinsteigern nicht berücksichtigt wurden, es in den Behörden an Kompetenzen im Change-Management gemangelt, dass es an mächtigen Reformpromotoren in den Ministerien gefehlt und das »Commitment« der Regierungsspitze wegen aktueller Krisen nachgelassen hätte (Baumgart/Muster, 2023, 179).

Im gescheiterten Bürokratieabbau liegt aber dann auch der Beginn der nächsten Welle der Bürokratiekritik. Es wird abermals bemängelt, dass die bisherigen Maßnahmen nicht ausreichend gegriffen haben und deswegen bei allen Bemühungen die bürokratische Belastung noch größer geworden ist. Das »Nicht-Gelingen«, so die Rechtshistorikerin Pascale Cancik, wird dabei geradezu zum »Beweis des immer dringlicher werdenden Bürokratieabbaus«. Bei der Bürokratiekritik handle es sich um eine »nicht enden könnende Eskalationsschleife, die zu noch mehr Bürokratieabbau-Versprechen« führe (Cancik, 2025, 1189 f.). Eine neue Welle der Bürokratiekritik beginnt.



**Im politischen Aushandlungsprozess
verwässern ambitionierte Reformen;
auf Ernüchterung folgt neue Bürokratiekritik.**

Kapitel 4

Elemente der Bürokratiekritik

Die Machart der Kritik an überbordender Bürokratie und die Rufe nach deren Ab- oder Rückbau ähneln überraschend stark der Kritik an überkommenen Managementmodellen und der Forderung nach neuen Managementkonzepten (Kühl, 2025). Gesellschaftliche Herausforderungen werden dramatisiert und grundlegende Veränderungen gefordert. Die Unbestimmtheit des Begriffs Bürokratie beziehungsweise Bürokratieabbau macht unterschiedliche Kritikpunkte, Diskussionsstränge und Lösungsansätze anschlussfähig. Es wird mit Gegenbegriffen hantiert, die gerade im Kontrast zum Schmähbegriff der Bürokratie glänzen können. Begleitet von einer wohlklingenden Prosa werden die immer gleichen Lösungsvorschläge präsentiert, die häufig lediglich semantisch überholt werden. Eine wichtige Rolle spielt dabei das Storytelling, bei dem einige wenige Geschichten des Bürokratieirrsinns immer populärer werden. Kontrastiert wird das durch Lobpreisungen einiger weniger Vorreiterorganisationen oder -staaten, die zeigen, dass Bürokratieabbau machbar ist.

Wenn man sich die verschiedenen Wellen der Bürokratiekritik anschaut (vgl. Kapitel 2), dann lassen sich sowohl dabei als auch bei den Vorschlägen zum Bürokratieabbau (vgl. auch die Phasen in Kapitel 3) die Konturen der inhaltlichen Muster immer deutlicher erkennen:

Bürokratie- und Managementkritik ähneln sich: Herausforderungen werden dramatisiert, grundlegende Veränderungen gefordert.

Über die verschiedenen Wellen bilden sich etablierte Bausteine der Bürokratiekritik und der Bürokratieabbaurhetorik ab, auf die man fast schon routinemäßig zurückgreifen kann. Häufig werden in einer neuen Welle Formulierungen, Geschichten und Lösungen lediglich recycelt, manchmal erkennt man innovative Wortschöpfungen, die Ideen »frischer« wirken lassen sollen.

4.1 Dramatisierung gesellschaftlicher Herausforderungen

Ausgangspunkt fast jeder Bürokratiekritik – wie analog auch jeder Managementmode – ist die Feststellung grundlegender gesellschaftlicher Veränderungen. Es ist die Rede von einer zunehmenden Verknappung der Rohstoffe, einer wachsenden Gefahr durch terroristische Anschläge, der Bedrohung durch globale Pandemien, der Verschärfung regional begrenzter Kriege, einer Zunahme von Naturkatastrophen, den Effekten der Erhöhung von Staatsverschuldung und den Risiken wachsender sozialer Ungleichheit. Die Welt werde immer komplexer, die gesellschaftlichen Entwicklungen seien immer schwerer einzuschätzen und die Risiken wirkten immer bedrohlicher (Kotter, 2014, 3 ff.; Robertson, 2016, 7).

Die staatlichen Verwaltungen, so die übliche Diagnose, seien auf solche Herausforderungen nicht vorbereitet. Die überbürokratisierten Behörden würden verhindern, dass der Staat schnell, flexibel und effizient auf die sich verschärfenden Problemlagen reagieren könne (Czerwick, 2007, 39). Dabei wird zugestanden, dass das bürokratische Modell früher zufriedenstellend funktioniert habe. Aufgrund

der stabilen Umweltbedingungen hätten Verwaltungen durch genaue Vorausplanung, zentrale Kontrolle und das Vermeiden von Abweichungen effizient agieren können. Angesichts einer zunehmend turbulenten Umwelt würde sich die Bürokratie aber immer stärker als Hemmschuh für einen handlungsfähigen Staat erweisen.

Die öffentlichen Verwaltungen – von der Ministerialbürokratie über die Sozialbehörden bis hin zu den staatlichen Dienstleistungsbetrieben – genügten häufig nicht mehr den Minimalanforderungen. Windkraftanlagen würden zu langsam oder gar nicht genehmigt, der Bau einer neuen Straße oder einer neuen Werkshalle versickere im Dickicht von Bauordnungsamt und Unterer Wasserbehörde und die Beschaffung neuer Waffensysteme für die Bundeswehr scheitere häufig nicht am Geld, sondern an zu aufwendigen Ausschreibungsverfahren. Kurz: Die öffentliche Verwaltung sei zu umständlich, zu behäbig, zu wenig digital.

Für die Verwaltung wird deshalb regelmäßig nach nicht weniger als einer Jahrhundertreform verlangt. Es bedürfe, so schon eine Forderung in den späten 1970er-Jahren, in Deutschland einer »Entscheidung von Ludwig Erhard'scher Dimension«, um die »erstickende Wanderdüne der Paragraphen und die Übermacht der Ämter« einzudämmen (Barzel, 1978, 10). Es brauche dafür nicht mehr allein den Abbau von Vorschriften oder die Beschleunigung 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 (Brinkhaus, 2024, 2).

Ähnlich wie in der Managementliteratur für Unternehmen wird auch in der Vorstellung von Entbürokratisierern nicht selten die Notwendigkeit einer Revolution beschworen (Margetts, 2010, 19). Selbst Politiker, die bei ihren politischen Forderungen häufig nicht mit einer radikalen Agenda in Verbindung gebracht werden wollen, verwenden beim Thema Bürokratieabbau das Wort der Revolution. Leo Trotzki oder Mao Zedong wären angesichts der Forderungen im Bürokratisierungsdiskurs nach einer

»Zu umständlich, zu behäbig, zu wenig digital!« – so lautet die gängige Pauschal-kritik an der öffentlichen Verwaltung.

»permanenten Revolution«, einer »radikalen Transformation« oder einem »grundlegenden Paradigmenwechsel« vermutlich grün vor Neid geworden.⁶

4.2 Storytelling in der Bürokratiekritik

Auffällig ist, wie stark die Kritik an der Bürokratie mit Geschichten verbunden wird, die sich über Jahrzehnte in verschiedenen Variationen gehalten haben. So wird immer wieder die Geschichte von dem Organisator eines Dorffests erzählt. Dieser hätte das Fest damals auf dem Amt innerhalb von einer halben Stunde genehmigt bekommen, während er heutzutage etliche Tage damit beschäftigt sei, Einzelheiten mit verschiedenen Behörden abzustimmen, umfangreiche Anträge auszufüllen und Sicherheitskonzepte zu erstellen (Barzel, 1978, 9). Es wird immer wieder darüber geklagt, dass Einzelhändler gezwungen werden, ihren Kunden einen Papierbeleg physisch auszuhändigen, auch wenn die Kunden diesen gar nicht haben möchten.

Kafkaeske Situationen – egal ob wahr oder falsch – sind die Lieblingsgeschichten der Bürokratiekritiker.

Attraktiv sind dabei Geschichten, in denen es zu besonders kafkaesken Situationen kommt. So wird immer wieder die Geschichte vom Bäcker reproduziert, von dem die Arbeits-schutzbehörde zur Reduzierung der Rutsch-gefahr gerillte Kacheln verlangt, während

⁶ Siehe für vergleichbare Beobachtungen bezüglich Managementmoden Micklethwait/Wooldridge, 1996, 14.

gleichzeitig das Gesundheitsamt aufgrund erhöhter Hygienestandards glatte Kacheln fordert. Ähnlich populär ist die Erzählung über die Renovierung eines älteren öffentlichen Gebäudes, in dem der Arbeitsschutz verlangt, dass das Geländer um 20 Zentimeter erhöht wird, um Unfälle zu verhindern, während das Denkmalschutzamt zur Erhaltung der alten Baustruktur die Erhöhung des Geländers untersagt.

Diese Geschichten halten sich deshalb so erfolgreich, weil sie den Irrsinn der Bürokratie verdeutlichen können. Sie erzählen, wie sich Bürger im Gestrüpp widersprüchlicher Regelungen geradezu verfangen. Statt dem Bürger einen Ausweg aus dem Labyrinth zu zeigen, würden ihm, so die Erzählstruktur der Geschichten, jedes Mal neue Steine in den Weg gelegt. Die Beamten seien so weit von der realen Lebenssituation entfernt, dass sie sich gar nicht vorstellen könnten, wie sehr die Bürger sich durch die Regeln drangsaliert fühlten. Das Leiden der Bürger an einzelnen Regeln löse sich nicht auf, sondern wiederhole sich Jahr für Jahr.

Das Besondere bei diesen Geschichten ist, dass sie sich häufig nicht verifizieren lassen, sondern vielmehr durch Wiederholungen plausibilisiert werden. Das Beispiel von dem Widerspruch zwischen der Forderung nach gerillten Kacheln zur Reduzierung von Arbeitsunfällen und den flachen Kacheln zur Einhaltung von Hygienestandards wirkt so selbstverständlich, dass die Erzähler irgendwann selbst glauben, dass ihnen diese von »ihrem« Bäcker und »ihrer« Metzgerin erzählt wurde. Die Geschichten werden immer wieder und wieder reproduziert, bis sie zu einer Art Folklore der Bürokratiekritik werden, auf die man sich jederzeit berufen kann.

4.3 Unbestimmtheit des Bürokratiebegriffs

Bei aller Bürokratiekritik bleibt der Bürokratiebegriff erstaunlich unbestimmt (Cancik, 2025, 1190). Die Kritik an der Bürokratie ist zu einer »Allround-Formel« geworden, mit der man seine grundlegende Unzufriedenheit mit dem Staat zum Ausdruck bringen kann; Bürokratie ist zu einem Synonym für schlechtes Regieren geworden (Goodsell, 2004, 139). Wenn in den Massenmedien über eine zu hohe Steuerlast geklagt wird, dann wird das auf die Kosten für die Aufrechterhaltung des bürokratischen Apparats zurückgeführt (Niskanen, 1971; 1975). Wenn die Bürger auf dem Einwohnermeldeamt nicht schnell genug ihre neuen Ausweispapiere erhalten, Unterstützungsleistungen des Staates für Unternehmen nicht schnell ausgezahlt werden, ein neues Shoppingcenter nicht termingerecht eröffnet werden kann, dann wird das mit den »bürokratischen Mühlen« erklärt, die viel zu langsam mahlen.

Das ermöglicht, dass Akteure aus unterschiedlichsten Richtungen ihre politischen Forderungen mit einer Kritik an der Bürokratie verbinden (Reed, 2005). Konservative NationalökonomInnen erkennen in der Bürokratie eine Steuerungsphantasie der Parasiten im Staatsdienst, die mit den von ihnen favorisierten Preisbildungsmechanismen auf Märkten in Sachen Effizienz nicht mithalten können (Mises, 2007, 15 f.). Neoliberale Managementgurus und Verwaltungsreformer sehen in ihr eine veraltete Vorstellung von Behörden, die ihren Ideen einer postbürokratischen Organisation unterlegen ist (Osborne/Gaebler, 1992). Für die marxistische Linke steht die Bürokratie für die seelenzerstörerische Gleichförmigkeit des Kapitalismus, der man das revolutionäre Konzept spontaner Gemeinschaften entgegensetzen muss (Graeber, 2015, 5). Für Vertreter der Kritischen Theorie ist sie Ursache zunehmender Entfremdung in einer verwalteten Welt (Rosa, 2026, 13). FeministInnen erkennen in der Bürokratie die organisationale Verkörperung des Patriarchats, das auf subtile Art und Weise zur Unterdrückung der Frau beiträgt (Ferguson, 1984, 7). Für NationalsozialistInnen stellte die staatliche Bürokratie eines der Haupthindernisse bei der Umsetzung ihres Ideals einer »rassenreinen« Volksgemeinschaft dar (Hitler, 1941, 50).

»
NationalökonomInnen, Marxisten, Neoliberale, FeministInnen: Sie alle sind sich in ihrer Kritik an staatlicher Bürokratie überraschend einig.«

In ihren grundlegenden Ansichten mögen sich klassische Marxisten, moderate Sozialdemokraten, radikale Anarchisten, überzeugte Feministen, neoliberale Managementgurus, konservative Ökonomen und fanatische Nationalsozialisten diametral entgegenstehen. In ihrer Kritik an der staatlichen Bürokratie sind sie sich jedoch überraschend einig. Das Motiv ist alt. Schon auf dem Höhepunkt der bürgerlichen Revolution in Deutschland 1848 stellte der bayerische Publizist Friedrich Rohmer fest: »Alle Interessen, wie sehr sie sich auch durchkreuzen, treffen in einem Punkte zusammen, in der Abneigung gegen die Bürokratie. Der Adel wie der Bürger, der Bauer wie der Gewerbsmann, die Industrie wie die Kirche – alle wollen keine Bürokratie mehr [...] und sie allein trifft in diesem Augenblick, wo die Wellen über das Schiff schlagen, der allgemeine Hass« (zitiert nach Wunder, 1987, 287).

Bei der Bürokratie handelt es sich um ein negativ aufgeladenes »Plastikwort« – also um einen schillernden Begriff, der eine sachliche Bestimmung, eine wissenschaftliche Grundierung lediglich vortäuscht. Der Begriff vermittelt bei seiner Verwendung den Eindruck einer Scheinpräzision, der gerade deswegen für seine Nutzer attraktiv erscheint.

Weil es keine geteilte Vorstellung davon gibt, was Bürokratie eigentlich genau sein soll, kann der Begriff in so unterschiedlichen Diskussionen wie der zu den Grenzen des Sozialstaates, zur Regulierungsdichte für Unternehmen oder zur mangelnden Digitalisierung der Verwaltung eingesetzt werden (Pörksen, 1988). Es lässt sich das Bild eines Staates zeichnen, der eine geradezu sadistische Freude daran entwickelt, seine Bürger durch einen Paragraphen-Dschungel aus Zehntausenden von Einzelschriften zu treiben, sie mit immer neuen Vorschriften zu foltern, in vielfältige Gesetzesfallen zu locken und in Behördenmühlen so langsam zu zermahlen, bis sie als Antragsteller ermattet aufgeben. Der Fantasie bei der Verwendung von Metaphern zur Bürokratiekritik sind keine Grenzen gesetzt (Ferlie et al., 1990, 10).

4.4 Arbeit mit Gegenbegriffen zur Bürokratie

Dieses dystopische Bild der Bürokratie eignet sich dazu, Gegenkonzepte umso glänzender scheinen zu lassen. Man könnte sich verschiedene Gegenbegriffe vorstellen – »Bürokratie« und »Freiheit«, »Bürokratie« und »Gemeinschaft« oder »Bürokratie« und »Zivilgesellschaft«. Die sich in den letzten Jahrhunderten stetig verfeinernde Staatskritik arbeitet dabei aber immer stärker mit der einfachen Gegenüberstellung von »Bürokratie« und »Markt« (Plehwe/Walpen, 2007; Leendertz, 2022a). Das dominierende Bild ist das eines hoheitlichen Staates, der auf einer hierarchisch strukturierten Verwaltung basiert (Czerwick, 2007, 37; Dreier, 1991).

Der Markt wird immer stärker als Gegenkonzept zur Bürokratie in Stellung gebracht.

Schrittweise wird der Markt immer stärker als Gegenkonzept zur Bürokratie in Stellung gebracht (Laux et al., 1984, 65 ff.). Die von Ökonomen wie Ludwig von Mises entwickelte Vorstellung ist, dass Wettbewerb auf dem Markt eine deutlich effizientere Koordination ermöglicht als eine zentrale Steuerung über Bürokratien (Mises, 2007; kritisch dazu: Foucault, 2006; Jensen/Mecking, 1976). Anders als an bürokratischen Prinzipien orientierte Verwaltungen würden auf Märkten sowohl Anbieter als auch Nachfrager ein Interesse an der Erbringung guter Leistungen haben. Die Überlegenheit der kapitalistischen Wirtschaftsordnung gegenüber einer zentralistischen Planwirtschaft sei, so das Argument, das deutlichste Indiz für die Schwäche des Staates bei der Leistungserbringung.

Übersetzt wird dies mit plakativen Gegensatzpaaren wie »Staat versus Markt«, »Behörde versus Betrieb«, »Regelbindung versus Risikonutzung«, »Formalität versus Pragmatismus«, »Fehlervermeidung versus Experimentierfreudigkeit«, »Prozessausrichtung versus Ergebnissfokussierung«, »Inputsteuerung versus

Die Rhetorik des Bürokratieabbaus erzeugt eine Konsensfiktion: Gegen wohlklingende Wertformeln lässt sich kaum argumentieren.

Outputsteuerung«, »Verfahrensbindung versus Wirkungsorientierung«, »Risikovermeidung versus Risikonutzung«, »Hierarchie versus Autonomie«, »Tradition versus Erneuerung« oder »Stabilität versus Wandel« (Jann, 1996, 158 mit eigenen Ergänzungen).

Wo die Sympathien bei dieser Gegenüberstellung von einem »administrativen Paradigma« und einem »unternehmerischen Paradigma« liegen, ist klar: Kontrastierend zu einer behäbigen Behörde wird das Bild einer am Modell des Unternehmens orientierten Verwaltung als Ermöglicher gezeichnet. Statt »Angst vor Fehlern« zu haben, müssten Verwaltungsmitarbeiter unter »Abschätzung von Handlungsfolgen« auch mal ins Risiko gehen. Es brauche statt einer Orientierung an den »Buchstaben des Gesetzes« eine »Orientierung am Zweck« einer Regelung (Behnke/Bernhard, 2025, 43). Statt Bürger mit immer neuen Gesetzen und Verordnungen zu drangsaliieren, müssten Verwaltungen als Garanten der individuellen Freiheit agieren (Osborne/Gaebler, 1992).

4.5 Lösungsversprechen der Entbürokratisierung

Bei den Vorschlägen zum Bürokratieabbau fällt – ähnlich wie bei Managementmoden – die Vorliebe für wolkige Begriffe auf. Im Gegensatz zu den negativ aufgeladenen »Unwertbegriffen« bei der Beschreibung typischer Pathologien der Bürokratie werden bei der Präsentation der Lösungsansätze »Hochwertbegriffe« verwendet, die spontan Zustimmung hervorrufen. Dafür werden Wertformeln genutzt, die eine Konsensfiktion erzeugen, weil niemand mit guten Gründen diesen wohlklingenden Begriffen widersprechen mag.

In den frühen Fassungen des Bürokratieabbau-diskurses ist von Beamten als »lebenskundige«,

»aufgeschlossene, ehrliche und verantwortungsbewusste Persönlichkeit« die Rede, die mit »Geschick und Courage an die Arbeit herantreten«, ihre »Aufgaben frisch, ursprünglich und einfach lösen« und im Rahmen ihrer Aufgaben »unerschrocken, unbekümmert und unbestechlich, den als richtig erkannten geraden Weg gehen«. Diese neuzeitlichen Beamten sollten durch »geistige und körperliche Beweglichkeit«, »seelische Beschwingtheit« und ein »freundliches Wesen« gekennzeichnet sein (Zacherl, 1948, 53).

In den semantisch renovierten Varianten hingegen ist vom chronischen »Misstrauen« der Verwaltung gegenüber den Bürgern die Rede, das durch eine Haltung des »Zutrauens« ersetzt werden müsse (Behnke/Bernhard, 2025, 43). Es bedürfe einer »mentalalen Transformation« der gesetzgebenden Instanzen und ausführenden Verwaltungen. Beamte bräuchten »ein neues Mindset«, sodass sie die Bürger nicht mehr drangsaliieren, sondern befähigten (Kluth, 2025, 59).⁷ Durch einen von oben angestoßenen Kulturwandel müsse sich eine »Haltung« durchsetzen, die von »Eigenverantwortung«, »Entscheidungsfreude« und »Risikobereitschaft« geprägt sei (Meister-Scheufelen, 2025).

Solche wolkigen Formulierungen werden in der Bürokratieabbaurhetorik üblicherweise mit einem konkreten Katalog an Maßnahmen hinterlegt. Anders als bei den Instrumenten in Managementkonzepten scheint der Werkzeugkoffer der Bürokratieabbauspezialisten begrenzt zu sein. Es wird gefordert, dass für neue Gesetze und Verordnungen Praxischecks durchgeführt, Regelungen befristet, für jedes neue Gesetz ein altes abgeschafft, die Bürokratiekosten für existierende und angedachte Gesetze erhoben, der Personalbestand der öffentlichen Verwaltung reduziert und die Verwaltung stärker digitalisiert werden sollte.

Auffällig ist, dass sich die Instrumente zum Bürokratieabbau weltweit immer mehr ähneln (Entwistle, 2022, 100). Besonders der Drang

⁷ Die hier angeführten Zitate stammen aus Auftragsstudien für die »Stiftung Familienunternehmen«. Siehe kritisch zu dieser Stiftung den ausführlichen Bericht der Gegenlobby von Greenpeace: »Der Club der Superreichen. Das geheime Netzwerk der Stiftung Familienunternehmen und wie sie gegen Klimaschutz und Steuergerechtigkeit agiert« (Heider et al., 2025).

zu internationalen Vergleichsstudien hat dazu geführt, dass man einzelne Länder als »Best Practice« im Bürokratieabbau betrachtet und deren Instrumentenkasten übernimmt. Trotz unterschiedlicher institutioneller Arrangements der einzelnen Staaten haben sich Methoden zur Erhebung des Erfüllungsaufwands, Ziele einer Reduktion von Bürokratiekosten um 25 Prozent oder Konzepte wie die zeitliche Befristung von Gesetzen zumindest im Diskurs international durchgesetzt (Wegrich, 2009, 16).

Weil es gerade in der Ernüchterungsphase (vgl. Kapitel 3.4) wiederholt zu Frustrationen über die begrenzte Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente kommt, wird deren Präsentation semantisch aufgemöbelt. Statt wie früher von einer Automatisierung der Prozesse in den Ämtern oder der Vereinfachung von Verwaltungsvorgängen durch die elektronische Datenverarbeitung zu sprechen, ist jetzt von der Digitalisierung der Verwaltung die Rede. Aus sperrigen Begriffen wie der Gesetzesfolgenabschätzung wird ein Praxis-Test oder gleich in einer sprachlich noch moderneren Variante der Praxis-Check mit integriertem Digital-Check. Eher angestaubt klingende Begriffe wie »Bürokratiebremse«, »Bürokratiefilter« oder »bürokratiarme Gesetzgebung« werden durch modernere Worthülsen wie »Smart Regulation«, »Good Governance« oder »Gesetzgebungs-Governance« ersetzt (Kluth, 2025, 61, 77, 83).

4.6 Lobpreisungen von Vorreiterstaaten

Die Verkündung eines Erfolgsrezepts zum Bürokratieabbau allein reicht nicht aus. Es braucht die Versicherung, dass es auch funktioniert. Für die Etablierung einer Managementmode ist es deswegen zentral, sie durch konkrete Beispiele zu illustrieren, in denen Bürokratieabbau erfolgreich gewesen ist. Es muss gezeigt werden, dass »reale Beamte« mit diesen Konzepten »reale Probleme« in »realen Verwaltungen« gelöst haben (Clark/Greatbatch, 2004, 413).

Anders als bei Managementmoden in der Wirtschaft spielen Vorreiterorganisationen beim Bürokratieabbau eine eher geringe Rolle.⁸ Ver-

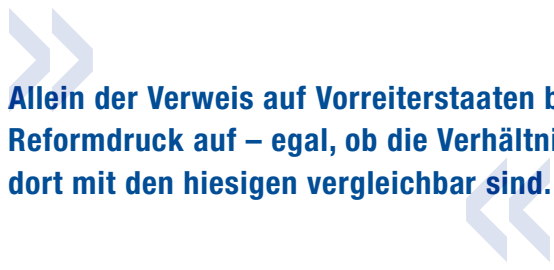
waltungsreformer verweisen zwar auf Ministerien, die ihre starre, hierarchisch angeordnete Referatsstruktur durch eine Matrixstruktur ersetzt haben, die sich an Fachthemen einerseits und Projekten andererseits orientiert. In der Reformliteratur werden auch einzelne Städte hervorgehoben, die bereits besonders viele Verwaltungsleistungen digital anbieten. Oder es wird der Bauhof einer Stadt beschrieben, der über die Einführung von sich selbst organisierenden Teams die Hierarchiestufen reduziert hat. Aber es fällt auf, dass in der Regel diese Ministerien, Kommunen oder Verwaltungsbetriebe keine große Präsenz in der Literatur zu Verwaltungsreformen erhalten.

Viel wichtiger für den Diskurs über den Bürokratieabbau ist in der Literatur der Verweis auf *Vorreiterstaaten* bei der Entbürokratisierung – etwa auf Estland, Lettland oder Litauen, denen es gelungen ist, fast alle Verwaltungsleistungen für ihre Bürger digital anzubieten. Es werden Fälle wie Neuseeland, Großbritannien oder Australien hervorgehoben, die viele ihrer weisungsgebundenen Verwaltungseinheiten in selbstständige Agenturen verwandelt haben. Es werden Vorzeigebispiele wie Schweden, Dänemark oder die Niederlande herausgestellt, in denen besonders systematisch Normen abgebaut wurden.

»Smart Regulation«, »Good Governance« oder »Praxis-Checks« gehören zum Neusprech selbst ernannter Entbürokratisierer.

Ausschlaggebend bei der Herausstellung von Vorreitern sind Rankings internationaler Organisationen wie der Weltbank, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder den Vereinten Nationen, in denen die Leistungsfähigkeit der Staaten bestimmt wird. Mit einem »Digital Government Index« etwa wird gemessen, wie gut Staaten bei der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen vorankommen. In »Doing Business Rankings« wird die Zeit erfasst, die man in den einzelnen Staaten braucht, um ein Unter-

⁸ Siehe zu Managementmoden zum Beispiel Womack et al., 1990; Hammer/Champy, 1993; Robertson, 2015.



Allein der Verweis auf Vorreiterstaaten baut Reformdruck auf – egal, ob die Verhältnisse dort mit den hiesigen vergleichbar sind.

nehmen anzumelden. Oder es werden Indizes zur politischen Transformation erhoben, die bestimmen, wie hoch die Qualität bei der politischen Steuerung der Verwaltung in einzelnen Ländern ist.

Die in Form von »Rankings« dargestellten »Benchmarkings« führen zu einem starken Fokus auf »Best Practices« bei Verwaltungsreformen. Der Effekt ist, dass immer wieder einzelne Staaten als Vorbilder für Verwaltungsreformen hervorgehoben werden. Wissenschaftler erforschen, weswegen es in einzelnen Staaten gelingt, besonders gut in den Rankings abzuschneiden. Stiftungen geben Studien in Auftrag, in denen das Erfolgsrezept

der einzelnen Vorreiter ergründet werden soll. Fachpolitiker für Staatstransformation pilgern in die einzelnen Staaten, um zu prüfen, ob man die Instrumente kopieren kann.

Die über Rankings hervorgehobenen Vorreiterstaaten entwickeln ähnlich wie die Vorreiterorganisationen in Managementmoden eine Wirkung, auch wenn die Grenzen der Vergleiche offensichtlich sind. Zentralstaaten sind bei der Einführung von Digitalisierungsprozessen zwangsläufig schneller als föderale. Kleine Länder können ihre Verwaltungen effizienter gestalten als größere. Nach einem Krieg gegründete Staaten müssen bei der Veränderung von Verwaltungsstrukturen nicht so viel Rücksicht nehmen auf bisherige Besitzstände wie schon lange existierende Staaten. Aber bei allen offensichtlichen Differenzen der Ausgangssituation ist es funktional, bei der Propagierung von Verwaltungsreformen diese vielfältigen Unterschiede im Detail auszublenden, weil schon allein durch den Verweis auf Vorreiterstaaten Veränderungsdruck aufgebaut werden kann.

Kapitel 5

Bürokratie und Demokratie – ein Fazit

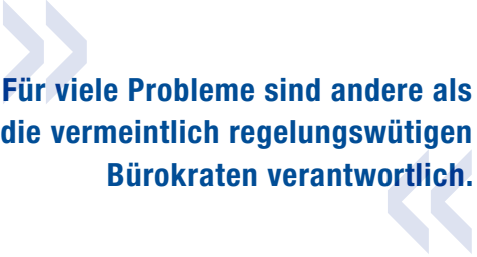
Der Verwaltung wird nicht selten auch die Schuld für Sachen zugeschoben, für die sie beim besten Willen nicht verantwortlich ist. Es gibt sehr unterschiedliche Treiber für Bürokratie: Politiker, die ihren Erfolg als Minister gerne mal in der Anzahl verabschiedeter Gesetze messen; Interessenorganisationen, die auf Ausnahmeregelungen in Verordnungen drängen und damit die Komplexität staatlicher Regelungen explodieren lassen; die Zustimmung von Politikern zu internationalen Verträgen, die dann mühsam in nationale Verwaltungsprozesse gegossen werden müssen; oder die über Massenmedien gespielten Forderungen von Bürgern, dass der Staat sich endlich dieses oder jenes Problems annehmen sollte. Für viele Probleme, die einer überbordenden Bürokratie angelastet werden, gibt es andere Verantwortliche als die vermeintlich regelungswütigen Bürokraten.

Verwaltungen werden häufig nicht nur deswegen kritisiert, weil sie zur Überregulierung neigten, nicht ausreichend Leistung erbrächten oder weil sie unfreundlich zu Bürgern seien. Vielmehr böten sie sich, so das Argument des Politikwissenschaftlers Markus Hinterleitner, als ideale Opfer für Schuldzuweisungen jeder Art an – und zwar unabhängig davon, ob sie für diese verantwortlich sind oder nicht. Damit Schuld überhaupt erst entsteht, müssen zwei Dinge zusammenkommen: ein »gefühlter Verlust« und eine »gefühlte Verantwortung«. In diesem Sinne ist Schuldzuweisung »der Akt der Zuschreibung von etwas, das als schlecht oder falsch angesehen wird, an einer Person oder Einrichtung« (Hinterleitner, 2025, 14).

Weil politische Entscheidungen der Regierung durch Verordnungen, Verwaltungsverfahren

und Verfügungen operationalisiert werden, ist die öffentliche Verwaltung mit ihren bürokratischen Prozessen für alle sichtbar (Hinterleitner, 2025, 32). Deswegen ist es bei Kritik in der Öffentlichkeit gerade für Politiker am leichtesten, auf die bürokratische Umsetzung durch die Verwaltungen zu verweisen.

Die Verwaltung ist den Vorwürfen wegen ihrer vermeintlichen Regelungswut, ihren bürokratischen Verkomplizierungen und ihrer Bürgerferne schutzlos ausgeliefert. Politiker sind sich



Für viele Probleme sind andere als die vermeintlich regelungswütigen Bürokraten verantwortlich.

bewusst, dass sie bei der Umsetzung ihrer Vorhaben auf die Verwaltung angewiesen sind, wissen aber, dass ein Lob der Bürokratie bei Wählern nicht gut ankommt. Weil sie selbst der Weisungsbefugnis einer politischen Leitung unterliegen, haben Beamte kaum eine Möglichkeit, sich gegen Vorwürfe von außen zu wehren. Zwar gibt es immer wieder Spitzenbeamte, die sich auch ohne Rücksprache mit der politischen Leitungsebene bei Vorwürfen einer Überregulierung schützend vor ihren Apparat stellen. Die Erwartung von Politikern ist aber, dass die Bürokratie schweigend als Blitzableiter für politische Probleme herzuhalten habe. In Demokratien scheint es fast zur impliziten Stellenbeschreibung von Beamten zu gehören, als Sündenbock für

die Kritik an Regeln zu dienen, die sie lediglich im Namen der Politik umsetzen.

Die Strategie, Kritik auf leicht verfügbare Sündenböcke zu schieben, ist für die Politik in vielen Situationen funktional. Gerade Politiker in Regierungsverantwortung sind in demokratischen Staaten so vielfältigen Angriffen ausgesetzt, dass es fast zwangsläufig Kanäle bedarf, in die sie wenigstens einen Teil dieser Kritik ableiten können: die Bürokratie der Europäischen Union, die mit ihrer Regelungswut die Nationalstaaten drangsaliert; die Beamten in den Ministerien, die mehr Interesse an der Schaffung neuer Stellen als an der schnellen Lösung von Problemen hätten; oder die Verwaltung in durchführenden Behörden, die sich immer neue Tricks ausdenken, mit denen sie die Bürger malträtierten.

Bei aller Kritik: Bürokratie ist eine zentrale Säule des demokratischen Rechtsstaats.

Aber diese Sündenbock-Strategie ist nicht ohne Risiko. Wenn Politiker dieses Spiel übertreiben, drohen sie nicht nur die Loyalität »ihres« Apparats zu verlieren, sondern tragen auch zur Delegitimierung einer der zentralen Säulen eines demokratischen Rechtsstaats bei. Die Gefahr liegt darin, dass die Verwaltung durch die andauernde Bürokratiekritik irgendwann so geschwächt ist, dass sie ihrer Aufgabe – die Umsetzung staatlicher Regeln – nicht mehr vernünftig nachkommen kann. Eine Bürokratie, die aufgrund eines verbalen Dauerbeschusses und eines Entzugs von Ressourcen nur noch begrenzt in der Lage ist, ihre Aufgaben zu erledigen, würde dann die Demokratieverdrossenheit weiter steigern (Hinterleitner, 2025, 9 f.).

Genauso wie unabhängige Gerichte, freie Massenmedien und autonome Wissenschaft kann man die öffentliche Verwaltung zur demokratischen Infrastruktur eines Staates zählen. Während die Unabhängigkeit der Gerichte, die freie Meinungsäußerung und die Autonomie der

Wissenschaft nicht nur in der Verfassung demokratischer Staaten verankert sind, sondern diese auch öffentlich viele Fürsprecher finden, wird die Bedeutung einer funktionierenden Verwaltung für den demokratischen Rechtsstaat eher selten herausgestellt. Genauso wie man in einer Demokratie die Funktionsweise von Gerichten, Massenmedien und Wissenschaft kritisieren können muss, sollte auch die Arbeitsform von Verwaltungen infrage gestellt werden dürfen. Aber dabei sollte – jedenfalls wenn man am Ideal der Demokratie festhalten möchte – die Grundannahme sein, dass bei aller Kritik die bürokratischen Verwaltungen eine zentrale Säule des demokratischen Rechtsstaats sind.

Hierbei könnte ein Prinzipienkatalog helfen, der die häufig pauschale Bürokratiekritik disziplinieren würde:

- **Verhältnismäßigkeitsprinzip** – Für die Politik ist es zwar funktional, dass Verwaltungen als Sündenböcke für ihre Entscheidungen herhalten müssen. Aber die Politik muss dabei die Verhältnismäßigkeit beachten. Man kann Verwaltungen dafür nutzen, um von eigener politischer Verantwortung abzulenken, sollte gleichzeitig aber immer auch auf deren Bedeutung für den demokratischen Rechtsstaat verweisen.
- **Selbstkritikprinzip** – Interessenorganisationen der Wirtschaft tun sich mit heftiger Bürokratiekritik besonders hervor. Dabei sind Unternehmen beziehungsweise ihre Vertreter häufig selbst zentrale Treiber der Bürokratisierung, wenn diese ihren Partikularinteressen dienen. Sicherlich wäre eine öffentliche Selbstreflexion über den eigenen Anteil an der Bürokratisierung zu viel verlangt, aber es hätte eine disziplinierende Wirkung, wenn Unternehmen wenigstens auf der Hinterbühne systematisch über ihre Selbstbürokratisierungseffekte reflektieren.
- **Verantwortlichkeitsprinzip** – Statt eine Regel mit dem pauschalen Vorwurf der Bürokratielast zu kritisieren, sollte genauer dargestellt werden, auf welche politische Entscheidung, welche gesetzliche Vorgabe oder welche gerichtliche Anforderung eine Regel zurückzuführen ist und was die Gründe für deren Einführung gewesen sind.

- **Nebenfolgenprinzip** – Bei der Forderung nach der Abschaffung eines Gesetzes oder einer Verordnung sollte nicht allein auf die Bürokratiekosten für Unternehmen abgestellt werden. Vielmehr ist aufzuzeigen, welche Schutzfunktion dadurch aufgegeben würde. Es geht nicht nur darum, die Kosten für Unternehmen ins Blickfeld zu nehmen, sondern auch jene Kosten, die der Gesellschaft durch die Abschaffung von Regeln entstehen können.
- **Kostenabschätzungsprinzip** – Die Quantifizierung von Kosten ist ein simpler argumentativer Trick, um seiner eigenen Position Gehör zu verschaffen. Häufig werden jedoch lediglich die Kosten erhoben, die durch ein Gesetz oder eine Verordnung entstehen. Es wäre konsequent, immer auch eine Aufstellung über die Kosten mitzuliefern, die entstehen, wenn ein Gesetz oder eine Verordnung nicht verabschiedet wird. Die Berechnung monetärer Kosten ist selbst zwangsläufig immer eine bürokratische Maßnahme, aber wenn sie gemacht wird, sollte sie für die Lasten genauso wie für den Nutzen erstellt werden.

Bei diesen Prinzipien kann es sich nur um eine erste Ideensammlung handeln. Es braucht darüber hinaus Diskursformate mit den relevanten Akteuren aus Politik, Recht, Wirtschaft, Massenmedien und Wissenschaft, um diese Grundsätze zu prüfen, zu modifizieren und zu erweitern. Statt immer wieder mehr oder minder gleiche Kampagnen zum Bürokratieabbau zu starten, könnte es sinnvoll sein, einen »Bürokratiekritik-Kodex« in die Diskussion zu

bringen. Effekte wären vielleicht nicht nur eine Disziplinierung der Bürokratiekritik, sondern auch klügere Formen des Bürokratieabbaus.

In Politik und Wirtschaft ist es populär, lautstark ein Bürokratie-Moratorium einzufordern: Bevor man das Problem der Bürokratie nicht im Griff habe, dürften keine neuen rechtlichen Regelungen erlassen werden, keine neuen Beamten eingestellt werden. Angesichts der Nutzung des Bürokratievorwurfs für unterschiedliche Interessen, der vielfältigen ungewollten Nebenfolgen bei Maßnahmen des Bürokratieabbaus und der unvermeidlichen Enttäuschung bei einer mit Emphase angekündigten und dann gescheiterten Reform wäre es eine Überlegung wert, ob nicht eine Zügelung der Kritik an der Bürokratie und weniger Reformemphase demokratiestabilisierend wirken könnten. Ein Bürokratie-Bashing-Moratorium ist für den Erhalt der Demokratie hilfreicher als ein von allen Seiten gefordertes Bürokratie-Moratorium.

Auch Unternehmen sind Treiber bürokratischer Vorgaben – wenn diese ihren Eigeninteressen dienen.

Weniger Bürokratiekritik und Reformemphase könnten die Demokratie stabilisieren.

Literatur

Andersen Consulting / Arthur D. Little / Schitag Ernst & Young / Young & Rubicam, 1998, Modell Deutschland 21. Wege in das nächste Jahrhundert, Reinbek bei Hamburg

Baring, Arnulf, 1997, Scheitert Deutschland? Abschied von unseren Wunschwelten, Stuttgart

Barzel, Rainer, 1978, Bremsklötze wegl!, in: Geißler, Heiner (Hrsg.), Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt am Main, S. 9–13

Baumgart, Lene / **Muster**, Judith, 2023, Organization not found: Ein organisationssoziologischer Blick auf die Digitalisierung als Verwaltungsreform, in: Gruppe. Interaktion. Organisation. Zeitschrift für Angewandte Organisationspsychologie, 54. Jg., Nr. 2, S. 177–185

Becker, Peter, 2016, Bürokratie, https://zeitgeschichte-digital.de/doks/files/695/docupedia_becker_buerokratie_v1_de_2016.pdf [30.7.2026]

Behnke, Nathalie / **Bernhard**, Jonas, 2025, Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, München

Blanke, Bernhard / **Bandemer**, Stephan von / **Nullmeier**, Frank / **Wewer**, Göttrik (Hrsg.), 1998, Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen

Blanke, Bernhard / **Bandemer**, Stephan von / **Nullmeier**, Frank / **Wewer**, Göttrik (Hrsg.), 2005, Handbuch zur Verwaltungsreform, 3., überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden

Bogumil, Jörg / **Jann**, Werner, 2020, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden

Bollmann, Ralph, 2012, Lob der Bürokratie, in: Merkur, 66. Jg., Nr. 4, S. 277–287

Borggräfe, Julia, 2025, Bürokratopia. Wie Verwaltung die Demokratie retten kann, Berlin

Bosetzky, Horst, 1978, Selbstverständnis und Ansehen des öffentlichen Dienstes, in: Laux, Eberhard (Hrsg.), Das Dilemma des öffentlichen Dienstes, Bonn, S. 105–128

Brinkhaus, Ralph, 2024, 100 Vorschläge für den Neustaat, Berlin

Bull, Hans P., 2022, Bürokratieabbau, in: Merkur, 76. Jg., Nr. 2, S. 33–42

Cancik, Pascale, 2025, Bürokratie-Pathologie?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 140. Jg., Nr. 2, S. 1189–1196

Clark, Timothy / **Greatbatch**, David, 2004, Management Fashion as Image-Spectacle. The Production of Best-selling Management Books, in: Management Communication Quarterly, 17. Jg., Nr. 3, S. 396–424

Clement, Wolfgang / **Merz**, Friedrich, 2010, Was jetzt zu tun ist. Deutschland 2.0, Freiburg i. Br.

Czerwick, Edwin, 2007, Die Ökonomisierung des öffentlichen Dienstes. Dienstrechtsreformen und Beschäftigungsstrukturen seit 1991, Wiesbaden

DeMuth, Christopher C. / **Ginsburg**, Douglas H., 1986, White House Review of Agency Rulemaking, in: Harvard Law Review, 99. Jg., Nr. 4, S. 1075–1088

Downs, Anthony, 1957, An Economic Theory of Political Action in a Democracy, in: Journal of Political Economy, 65. Jg., Nr. 1, S. 135–150

Dreier, Horst, 1991, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat. Genese, aktuelle Bedeutung und funktionelle Grenzen eines Bauprinzips der Exekutive, Tübingen

Entwistle, Tom, 2022, Public Management. A Research Overview, Milton Park

Ferguson, Kathy E., 1984, The Feminist Case against Bureaucracy, Philadelphia

Ferlie, Ewan / **Pettigrew**, Andrew / **Ashburner**, Lynn / **Fitzgerald**, Louise, 1990, *The New Public Management in Action*, Brighton

Foucault, Michel, 2006, *Die Geburt der Biopolitik. Geschichte der Gouvernementalität II. Vorlesung am Collège de France 1978–1979*, Frankfurt a. M.

Geißler, Heiner (Hrsg.), 1978, *Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, Frankfurt am Main

Goodsell, Charles T., 2004, *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic*, Chatham

Graeber, David, 2015, *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, Brooklyn

Hammer, Michael / **Champy**, James, 1993, *Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution*, New York

Heider, Katharina / **Neuwirth**, Bastian / **Vargas**, Mauricio, 2025, *Der Club der Superreichen. Das geheime Netzwerk der Stiftung Familienunternehmen und wie sie gegen Klimaschutz und Steuergerechtigkeit agiert*, Hamburg

Hendriks, Jessy / **Damhuis**, Koen / **Overman**, Sjors, 2025, *From Performance to Morality: How Politicians Frame Bureaucracy, its Organizations, and Public Sector Employees*, in: *Public Administration Review*, 85. Jg., Nr. 3, S. 846–861

Herzog, Roman, 1997, *Durch Deutschland muss ein Ruck gehen. Rede im Hotel Adlon*, Berlin, 26.4.1997, Berlin

Hesse, Joachim J. / **Hood**, Christopher C. / **Peters**, B. Guy, 2003, *Conclusion. Paradoxes in Public Sector Reform – a Comparative Analysis*, in: dies. (Hrsg.), *Paradoxes in Public Sector Reform. An International Comparison*, Berlin, S. 335–352

Hinterleitner, Markus, 2025, *Blaming Bureaucracy. Reckoning with a Problematic Political Activity*, Oxford

Hitler, Adolf, 1941, *Führerhauptquartier, Nacht vom 1. auf 2.8.1941*, in: Jochmann, Werner (Hrsg.), 1980, *Adolf Hitler – Monologe im Führer-Hauptquartier. 1941–1944; die Aufzeichnungen Heinrich Heims*, Hamburg, S. 50–51

Jann, Werner, 1994, *Moderner Staat und effiziente Verwaltung. Zur Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland – Gutachten*, Bonn

Jann, Werner, 1996, *Al Gore und die Neuerfindung von Regierung und Verwaltung: Lehren für Kontinentaleuropa?*, in: Reiner-mann, Heinrich (Hrsg.), *Neubau der Verwaltung. Informationstechnische Realitäten und Visionen*, Heidelberg, S. 145–160

Jann, Werner, 2005, *Bürokratieabbau – Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte*, in: *Wirtschaftsdienst*, 85. Jg., Nr. 10, S. 1–5

Jann, Werner / **Wewer**, Göttrik, 1998, *Helmut Kohl und der schlanke Staat. Eine ver-waltungspolitische Bilanz*, in: Wewer, Göttrik (Hrsg.), *Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982–1998*, Opladen, S. 229–266

Jensen, Michael C. / **Meckling**, William H., 1976, *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure*, in: *Journal of Financial Economics*, 3. Jg., Nr. 1, S. 305–360

Kluth, Winfried, 2025, *Bürokratiefilter für den Gesetzgeber. Unnötigen Belastungen präven-tiv begegnen*, München

Kohl, Helmut, 1983, *Programm der Erneue-rung. Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwor-tung. Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 4. Mai 1983*, Bonn

König, Klaus, 2000, *Zur Managerialisierung und Ökonomisierung der öffentlichen Verwal-tung*, Speyer

Kotter, John P., 2014, *Accelerate. Building Stra-tegic Agility for a Faster-Moving World*, Boston

Kroker, Rolf / **Lichtblau**, Karl / **Röhl**,

Klaus-Heiner, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, Köln

Kühl, Stefan, 2025, Managementmoden nutzen. Eine sehr kurze Einführung, Wiesbaden

Kühl, Stefan, 2027, Das Bürokratie-Paradox, Frankfurt am Main

Küppers, Michel, 2025, Mehr Bürokratie wagen, in: Merkur, 79. Jg., Nr. 4, S. 83–92

Laux, Eberhard / **Schleberger**, Erwin / **Schmölz**, Franz-Martin / **Schuster**, Franz, 1984, Weniger Staat – Weniger Bürokratie, Recklinghausen

Leendertz, Ariane, 2022a, Der erschöpfte Staat. Eine andere Geschichte des Neoliberalismus, Hamburg

Leendertz, Ariane, 2022b, Verbundföderalismus schlägt Wettbewerbsföderalismus. Vom Scheitern neoliberaler Reformen im vereinten Deutschland, in: Jahrbuch Deutsche Einheit, 3. Jg., S. 91–113

Luhmann, Niklas, 1970, Öffentliche Meinung, in: Politische Vierteljahresschrift, 11. Jg., Nr. 1, S. 2–28

Luhmann, Niklas, 2000, Organisation und Entscheidung, Opladen

Lübbe, Hermann, 1992, Die Bürokratie und das Reliktmengenwachstum, in: ders. (Hrsg.), Im Zug der Zeit, Berlin, S. 155–166

Margetts, Helen, 2010, Modernization Dreams and Public Policy Reform, in: Margetts, Helen / Perri 6 / Hood, Christopher C. (Hrsg.), Paradoxes of Modernization. Unintended Consequences of Public Policy Reform, Oxford, S. 17–43

Mayntz, Renate / **Feick**, Jürgen, 1982, Gesetzesflut und Bürokratiekritik. Das Problem der Überregulierung im Spiegel der öffentlichen Meinung, in: Die Verwaltung, 15. Jg., Nr. 3, S. 281–299

Meister-Scheufelen, Gisela, 2025, Wenn Bürokratie zum Geschäftsmodell wird, in: Behördenspiegel. Newsletter Verteidigung, Streitkräfte, Wehrtechnik, Nr. 12, S. 3

Merkel, Angela, 2005, Erste Regierungserklärung am 30.11.2005, Berlin

Micklethwait, John / **Wooldridge**, Adrian, 1996, The Witch Doctors. Making Sense of the Management Gurus, London

Mises, Ludwig von, 2007, Bureaucracy, Indianapolis

Niskanen, William A., 1971, Bureaucracy and Representative Government, Chicago

Niskanen, William A., 1975, Bureaucrats and Politicians, in: Journal of Law and Economics, 18. Jg., Nr. 3, S. 617–643

Osborne, David / **Gaebler**, Ted A., 1992, Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, New York

Parkinson, Cyril Northcote, 1957, Parkinson's Law and Other Studies in Administration, Boston

Parkinson, Cyril Northcote, 1958, Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung, Stuttgart

Pfeiffer, Ulrich, 1992, Modernisierung des Staates als politische Daueraufgabe, Bonn

Plehwe, Dieter / **Walpen**, Bernhard, 2007, Über den Plan, das Planen zu beenden. Zur Entstehung und Entwicklung neoliberaler Deutungsmuster in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, in: Wenninger, Florian / Dvorak, Paul / Kuffner, Katharina (Hrsg.), Geschichte macht Herrschaft. Zur Politik mit dem Vergangenen, Wien, S. 67–108

Pörksen, Uwe, 1988, Plastikwörter. Die Sprache einer internationalen Diktatur, Stuttgart

- Reed**, Michael, 2005, Beyond the Iron Cage? Bureaucracy and Democracy in the Knowledge Economy and Society, in: Gay, Paul du (Hrsg.), *The Values of Bureaucracy*, Oxford, S. 115–140
- Robertson**, Brian J., 2015, *Holacracy. The Revolutionary Management System that Abolishes Hierarchy*, London
- Robertson**, Brian J., 2016, *Holacracy. Ein revolutionäres Management-System für eine volatile Welt*, München
- Rosa**, Hartmut, 2026, Situation und Kons-tellation. Vom Verschwinden des Spielraums, Berlin
- Röttgen**, Norbert, 2006, Normenkontrollrat. Der Koalitionsvertrag als Wegweiser zur bes- seren Rechtsetzung und weniger Bürokratie, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 39. Jg., Nr. 2, S. 47–50
- Ruß-Mohl**, Stephan, 1981, *Reformkonjunk- turen und politisches Krisenmanagement*, Opladen
- Schelsky**, Helmut, 1976, Der selbständige und der betreute Mensch, in: ders. (Hrsg.), *Der selbständige und der betreute Mensch*, Stuttgart, S. 13–48
- Sebestyén**, Attila, 2022, Parkinson's Law and an Ironic Rhetoric of Management, in: *Hunga- rian Journal of English and American Studies*, 28. Jg., Nr. 1, S. 191–212
- Siefken**, Sven T., 2019, Expertenkommissio- nen der Bundesregierung, in: Falk, Svenja et al. (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, Wies- baden, S. 145–161
- Stöbe**, Sybille, 1998, Schlanke Verwaltung (Lean Administration), in: Blanke, Bernhard et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungs- reform*, Opladen, S. 238–247
- Thompson**, Victor A., 1965, Bureaucracy and Innovation, in: *Administrative Science Quarterly*, 10. Jg., Nr. 1, S. 1–20
- Wegrich**, Kai, 2009, *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Comparing Mechanisms of Policy Diffusion*, London
- Wildberger**, Karsten, 2025, Rede von Bun- desdigitalminister Dr. Karsten Wildberger beim Bundespräsidenten 2025, <https://bmds.bund.de/aktuelles/reden/detail/rede-von-bundesdigitalminister-dr-karsten-wildberger-beim-bundespraesidenten> [30.7.2026]
- Wilkens**, Andre, 2017, *Der diskrete Charme der Bürokratie. Gute Nachrichten aus Europa*, Frankfurt am Main
- Wimmersberg**, Heidrun, 2007, Chef- sache Entbürokratisierung, <https://www.deutschlandfunk.de/chefsache-entbuerokratisierung-100.html> [30.7.2026]
- Womack**, James P. / **Jones**, Daniel T. / **Roos**, Daniel, 1990, *The Machine that Changed the World*, New York
- Wunder**, Bernd, 1987, Bürokratie: Die Ge- schichte eines Schlagwortes, in: Windhoff- Héritier, Adrienne (Hrsg.), *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*, Opladen, S. 277–301
- Zacherl**, Max, 1948, *Der Bürokratismus und seine Überwindung*, München

Das Wichtigste in Kürze

- Die Kritik an überbordender Bürokratie und Vorschläge zum Bürokratieabbau spielten schon vor der Gründung der Bundesrepublik Deutschland eine wichtige Rolle. Seit den 1950er-Jahren lassen sich mehrere Wellen der Bürokratiekritik und des Bürokratieabbaus beobachten.
- Trotz unterschiedlicher politischer Konstellationen wiederholen sich die Muster dieser Wellen: Überbürokratisierung wird beklagt, umfassende Reformen werden angekündigt, neue Instrumente und Institutionen geschaffen. Die erhofften Wirkungen bleiben jedoch meist begrenzt, sodass bei entsprechender Unzufriedenheit eine neue Welle der Bürokratiekritik startet.
- Der Begriff »Bürokratie« ist unscharf und dient als Sammelbegriff für sehr unterschiedliche Probleme – von einem zu starken Engagement des Staates über Überregulierung bis hin zu einer mangelhaften Verwaltung. Das ermöglicht, Bürokratie als Schmähebegriff für alles Mögliche zu benutzen.
- Die Wellen der Bürokratiekritik haben starke Ähnlichkeiten zu den Wellen bei Managementmoden. Die gesellschaftlichen Herausforderungen werden dramatisiert, die immer gleichen Anekdoten über den »Bürokratie-Irrsinn« erzählt, Märkte als effizientere Alternative zur Bürokratie propagiert und als Vorbilder für Staatstransformationen gepriesen.
- Verwaltungen dienen häufig als leicht verfügbare Sündenböcke für bürokratische Probleme. Die Problemursachen liegen aber häufig woanders – in politischen Entscheidungen, gesellschaftlichen Interessenkonflikten oder regulatorischen Anforderungen. Die Verantwortung auf Verwaltungen abzuwälzen, ist für die Politik funktional, weil sie sich so selbst vor Kritik schützen kann.
- Für eine stabile Demokratie ist eine leistungsfähige Bürokratie unverzichtbar. Statt immer neuer Kampagnen zum Bürokratieabbau plädiert die vorliegende Studie für einen verantwortungsvolleren Umgang mit Bürokratiekritik und einen »Bürokratiekritik-Kodex«, der Kritik differenzierter und konstruktiver gestaltet.

Autor



Prof. Dr. Dr. **Stefan Kühl**, geboren 1966 in Hamburg, ist Professor für Organisationssoziologie an der Universität Bielefeld und arbeitet als Senior Consultant für die Beratungsfirma Metaplan unter anderem für Ministerien, Verwaltungen, Verbände und Unternehmen. Seine Forschungsinteressen sind Organisationssoziologie, Bürokratietheorie, politische Soziologie und Theorie der Protestbewegungen.

RHI-Publikationen



Die Publikationen des Roman Herzog Instituts gibt es zum kostenlosen Download auf www.romanherzoginstitut.de/publikationen oder hier:



Bürokratie als Stütze der Demokratie?

Moden der Bürokratiekritik
und des Bürokratieabbaus

Klagen über zu viel Bürokratie, Überregulierung und zu hohen Verwaltungsaufwand prägen die öffentliche Debatte. Doch warum bringt die Bürokratiekritik seit den Anfängen der Bundesrepublik immer wieder ähnliche Diagnosen und Reformversprechen hervor, obwohl ihre Wirkung begrenzt bleibt?

Stefan Kühl untersucht die Wellen der Bürokratiekritik, ihre typischen Argumentationsmuster und die Rolle der öffentlichen Verwaltung als Sündenbock, die ihr in politischen Debatten gern angehängt wird. Die Studie zeigt: Bloßes »Bürokratie-Bashing« verkennt die Bedeutung von Regeln, verlässlichen Verfahren und leistungsfähigen Institutionen für den demokratischen Rechtsstaat und das gesellschaftliche Zusammenleben. Kühl regt deshalb ein Moratorium der Bürokratiekritik an – für einen sachlicheren Diskurs über Regeln, ihre Kosten und ihren Nutzen.

ROMAN HERZOG | INSTITUT

Werte | Führung | Zukunft

Roman Herzog Institut e.V.
Max-Joseph-Straße 5
80333 München
www.romanherzoginstitut.de

ISBN 978-3-941036-84-0

