

Necker, Sarah

Article

Abkehr von Überregulierung und Bürokratie dringend geboten

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Necker, Sarah (2025) : Abkehr von Überregulierung und Bürokratie dringend geboten, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 01, pp. 46-48

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/314781>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sarah Necker

Abkehr von Überregulierung und Bürokratie dringend geboten

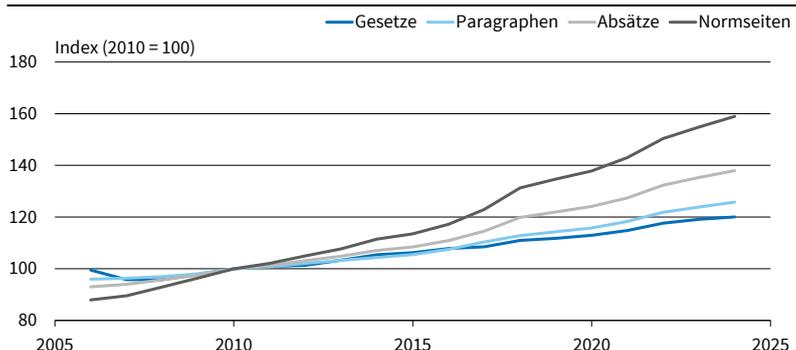
IN KÜRZE

In Deutschland besteht Einigkeit, dass die stetig zunehmende Überregulierung und Bürokratie zu den zentralen Herausforderungen des Landes zählen. Obgleich diese Erkenntnis seit Jahrzehnten besteht, hat es bisher keine Regierung geschafft, den Trend von zunehmender Regulierung umzudrehen. Auch wenn alle Parteien in ihren Programmen für die Bundestagswahl 2025 planen, Bürokratie abzubauen, ist unklar, was man sich von diesen Versprechen erhoffen kann. Es ist notwendig, das Problem an der Wurzel anzupacken. Ohne ein Umdenken dahin, dass der Staat nicht alle Probleme lösen kann und sollte, wird Bürokratieabbau nicht funktionieren. Auch ein größeres Vertrauen in marktwirtschaftliche Instrumente wäre notwendig, da diese in der Regel mit weniger Bürokratie verbunden sind. Vollständigere und transparentere Informationen über Nutzen und Kosten von Regulierung und bessere (ökonomische) Bildung könnten helfen, dieses Umdenken zu begünstigen.

Selten besteht so viel Einigkeit wie beim Thema Regulierung und Bürokratie. Ökonomen*innen, Unternehmensvertreter*innen und Bürger*innen stimmen überein, dass der Umfang und die Komplexität der Bürokratie zu den größten Problemen Deutschlands gehören (Potrafke et al. 2024; Licht et al. 2024; INSM 2024). Die Einschätzungen erklären sich damit, dass die Anzahl von Gesetzen, Paragraphen, Absätzen und Normseiten kontinuierlich gestiegen ist (vgl. Abb. 1). Umfangreiche Vorgaben, beispielsweise zu Datenschutz oder -sicherheit, komplexe Antragsverfahren

Abb. 1

Zunehmende Bürokratisierung in Deutschland^a



^a Der Bürokratie-Index misst den Umfang der geltenden Bundesgesetzgebung in DIN-A4 Normseiten und basiert auf Gesetzestexten von www.buzer.de.

Quelle: Wagner (2024).

© ifo Institut

bei der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen oder Nachweis- und Dokumentationspflichten stellen eine Belastung für alle am Wirtschaftsprozess beteiligten Akteure dar. Das Problem besteht allerdings nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen demokratischen Staaten (Adam et al. 2019).

ÜBERREGULIERUNG UND BÜROKRATIE ALS DRINGENDSTES PROBLEM DEUTSCHLANDS

Mit dem Anstieg von Regulierung und Bürokratie sind erhebliche wirtschaftliche Kosten verbunden. Der Erfüllungsaufwand, der Unternehmen, Bürger*innen oder Verwaltungen bei der Umsetzung von bundesrechtlichen Normen entsteht, ist in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Im Jahr 2024 beläuft sich der Aufwand auf 27,1 Mrd. Euro (NKR 2024). Falck et al. (2024) schätzen basierend auf internationalen Reformen, dass Deutschland aufgrund des hohen Bürokratieaufwands jährlich Wirtschaftskraft von 146 Mrd. Euro verliert.

BÜROKRATIEABBAU SCHEITERT NICHT AN POLITISCHER ERKENNTNIS

In der Politik ist die Dringlichkeit des Problems angekommen. So enthalten die Wahlprogramme aller politischen Richtungen für die Bundestagswahl 2025 Forderungen zum Bürokratieabbau. Ein konkretes Instrument dafür, das sich in den Wahlprogrammen aller staatstragenden Parteien (SDP, CDU/CSU, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP) wiederfindet, ist die Einführung sogenannter Praxischecks. Die Idee dahinter ist, mit Betroffenen und Expert*innen zu prüfen, wie Gesetze weniger bürokratisch ausgestaltet werden können. In den Programmen wird zudem eine Weiterentwicklung der bestehenden »Bürokratiebremse« in Aussicht gestellt. Durch die Ausweitung z. B. auf die europäische Ebene, die Abschaffung von mehr Belastungen für neue entstehende Belastungen (»One in, two out« statt »One in, one out«) oder die Verankerung im Grundgesetz soll die Durchschlagkraft gestärkt werden. Auch für schnellere Genehmigungsverfahren sprechen sich alle Parteien aus. Demnach sollen Anträge automatisch genehmigt werden, wenn Behörden innerhalb einer Frist nicht reagieren. Zudem steht die Abschaffung ganzer Gesetze im Raum. So treten CDU/CSU und FDP für die Abschaffung des Lieferkettengesetzes und der EU-Taxonomie für nachhaltige Finanzen ein.

Allerdings ist der politische Wille, Bürokratie abzusuchen, nicht neu. Seit den 1970er-Jahren ist das Thema zunehmend in den Fokus gerückt, um auf die Gängelung der Wirtschaft durch Regulierung aufmerksam zu machen. Die Institutionalisierung des Bürokratieabbaus in Deutschland begann mit der Schaffung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) im Jahr 2006. Der NKR wurde ins Leben gerufen, um Gesetzesvorhaben auf ihre Bürokratiekosten zu überprüfen. In den ersten Jahren lag der Fokus auf den Belastungen von Unternehmen durch Dokumentations- und Informationspflichten. Nach fünf Jahren wurde das Mandat erweitert, um den Erfüllungsaufwand nicht nur für Unternehmen, sondern auch für Verwaltung und Bürger*innen zu berechnen (Cancik 2024). Darauf basierend wurden Bürokratieentlastungsgesetze formuliert, von denen es mittlerweile vier gibt. Auch im Koalitionsvertrag der Ampelregierung war Bürokratieabbau ein großes Thema. Obgleich Bürokratie in zahlreichen Bereichen – Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Forschung, Klimaschutz, soziale Absicherung, Bildung, Pflege, Wohnen, Steuern, Europa und Kommunalfinanzen – reduziert werden sollte, ist die Bilanz mau.

WARUM FUNKTIONIERT DER BÜROKRATIEABBAU NICHT?

Es stellt sich also die Frage, warum die Bürokratie nicht schon längst abgebaut ist – oder zumindest die kontinuierliche Zunahme gestoppt wurde. Eine mögliche Erklärung ist, dass Bürokratie und Regulierung auf neue staatliche Aufgaben und die zunehmende Komplexität gesellschaftlicher Probleme zurückzuführen sind. In den vergangenen Jahrzehnten sind zahlreiche gesellschaftliche Herausforderungen wie der Klimawandel, die Digitalisierung, die Globalisierung und soziale Ungleichheiten verstärkt in den Fokus gerückt. Wähler*innen fordern die Lösung dieser Probleme und die Politik möchte darauf reagieren. Regulierung ist auch notwendig, um zunehmend komplexe soziale und wirtschaftliche Aktivitäten zu ermöglichen.

Es gibt also gute Gründe für Regulierung. Da aber der Frust über die wachsende Bürokratie allgegenwärtig ist, ist davon auszugehen, dass der kontinuierliche Anstieg von Regulierung und Bürokratie nicht allein durch sachliche Notwendigkeiten erklärt werden kann. Eine nähere Betrachtung des politischen Entscheidungsprozesses liefert Einsichten, wie es zu Bürokratie und Überregulierung kommt. Zur Entstehung tragen alle im Prozess beteiligten Akteure bei: Politiker*innen, Wähler*innen, Verwaltungsmitarbeitende und Interessengruppen.

Politiker*innen haben im Wettbewerb um Wählerstimmen einen Anreiz, neue Politikinstrumente einzuführen, um ihre Reaktionsfähigkeit auf gesellschaftliche Probleme und Forderungen zu demonstrieren – unabhängig davon, ob dies sinnvoll ist. Wähler*innen fordern politische Aktivität, ohne zu berücksichtigen, welchen tatsächlichen Nutzen Maßnahmen

haben und welche Kosten für Unternehmen, Gesellschaft oder die Verwaltung damit verbunden sind. So werden auch Maßnahmen umgesetzt, die nur den Anschein erwecken, ein Problem zu lösen. Entgegen dem Weberschen Ideal einer rationalen und effizienten Bürokratie trägt auch die Verwaltung zur Entstehung von Komplexität bei. Da Politiker*innen die tatsächlichen Kosten und den Nutzen von Gesetzesentwürfen oft nur schwer beurteilen können, können Verwaltungsmitarbeitende Vorschläge machen, die auch der eigenen Position dienen. Auch Unternehmen verursachen Bürokratie und Regulierung: sie nehmen im Rahmen von *Rent-Seeking*-Aktivitäten auf den politischen Prozess Einfluss, um wirtschaftliche Vorteile zu erzielen. Für sie ist es vorteilhaft, wenn Regulierung den Wettbewerb einschränkt, etwa durch das Erschweren des Marktzugangs für neue Mitbewerber. Es gibt also starke Kräfte aller am politischen Prozess beteiligten Akteure, die daraus entstehen, dass die gesellschaftlichen Kosten des Handelns nur unzureichend berücksichtigt werden.

BRAUCHT DEUTSCHLAND EINEN BÜROKRATIEBEAUFTRAGTEN À LA ELON MUSK?

Da der Bürokratieabbau schleppend vorangeht, gibt es eine intensive Suche nach Lösungen. So hat die Nominierung von Elon Musk durch Donald Trump als Beauftragten für Bürokratieabbau viel Aufmerksamkeit erregt und die Frage aufgeworfen, ob dies in Deutschland nachgeahmt werden sollte. Auch im Draghi-Bericht wird ein*e Kommissionsvizepräsident*in für Vereinfachung gefordert. Allerdings steht zu befürchten, dass die Einrichtung solcher Institutionen den gleichen Problemen des politischen Prozesses unterliegt, die soeben beschrieben wurden. Auch Bürokratiebeauftragte verfolgen Eigeninteressen, wie am Beispiel von Elon Musk exemplarisch gezeigt wird. Zudem ist ein Kahlschlag der Bürokratie schwierig. Gesetze bauen aufeinander auf, was die Eliminierung einzelner Elemente schwierig macht (Kawai et al. 2019). Es kann sein, dass eine Abschaffung der Regulierung gar nicht mehr im Sinne der Regulierten ist. So zeigt Peltzman (2021) im amerikanischen Kontext, wie sich Unternehmen auf Vorgaben eingestellt und gelernt haben, die Vorschriften für sich zu nutzen.

PROBLEM AN DER WURZEL PACKEN

Anstatt radikaler Lösungen braucht es eher Veränderungen, die die Ursachen des Problems an der Wurzel packen. Da Überregulierung und Bürokratie zumindest teilweise aus der gesellschaftlichen Nachfrage nach politischen Lösungen resultieren, bedarf es



Prof. Dr. Sarah Necker

leitet das Ludwig Erhard ifo Zentrum für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

eines Umdenkens. Der Staat kann und sollte nicht jedes Problem lösen. Die von einigen Parteien vorgeschlagenen Abschaffungen von Gesetzen gehen in diese Richtung. Ein Beispiel ist das Lieferkettengesetz, das Unternehmen verpflichtet, die Einhaltung von Menschenrechten und Umweltschutz entlang ihrer gesamten Lieferkette sicherzustellen. Obgleich es sich um wichtige gesellschaftliche Ziele handelt, gestaltet sich die Umsetzung als herausfordernd. Unternehmen bemängeln die erhebliche Bürokratiebelastung durch das Gesetz (Licht et al. 2024).

Eine fundierte Debatte über die Vor- und Nachteile von Vorhaben kann dazu beitragen, ein realistisches Verständnis für die Grenzen staatlicher Eingriffe zu schaffen und angemessene Erwartungen an die Wirksamkeit von Regulierungen zu entwickeln. In diesem Sinne sind die Praxischecks zu verstehen, die sich in vielen Programmen finden. Auch die geplanten Ausweitungen der Bürokratiebremse sind zu begrüßen. Obwohl in Deutschland und Europa seit vielen Jahren die Kosten im Zusammenhang mit Regulierungen berechnet werden, gibt es wesentliche Lücken bei der Erfassung gesamtwirtschaftlicher Belastungen. Diese Ausnahmen schränken die Aussagekraft der bisherigen Messungen erheblich ein (Kuhlmann und Gerls 2024). Hier kommt es – ähnlich wie bei der Schuldenbremse – darauf an, dass möglichst wenige Schlupflöcher bestehen bleiben, die die Wirksamkeit solcher Maßnahmen einschränken.

Sofern der Staat tätig wird, um Probleme zu lösen, ist die Wahl der politischen Instrumente von Bedeutung. Marktwirtschaftliche Ansätze, wie die Setzung von Preisanreizen, bieten hierbei entscheidende Vorteile. Sie sind häufig mit weniger Bürokratie verbunden, da sie auf allgemeinen Regeln basieren und weniger staatliche Kontrolle und Überwachung erfordern. Ein Beispiel hierfür ist die CO₂-Bepreisung: Sie benötigt deutlich weniger administrative Ressourcen als die detaillierte Regulierung oder Subventionierung von Verhalten und die Überwachung der Umsetzung. Ein weiterer Vorteil liegt in der geringeren Anfälligkeit für Lobbying. Je komplexer die Anforderungen an die Gestaltung einer Politik sind, desto größer ist die Gefahr, dass Akteure mit Insiderwissen versuchen, sie zu ihrem Vorteil zu beeinflussen. Hier geht es also nicht nur darum, was die Parteien zum Bürokratieabbau vorschlagen, sondern auch mit welchen geplanten Maßnahmen für diverse Felder sie ins Rennen gehen.

Ein Problem besteht darin, dass marktwirtschaftliche Instrumente oft auf geringe Akzeptanz stoßen. So findet die CO₂-Bepreisung, trotz breiter Unterstützung durch Ökonom*innen, in der Bevölkerung wenig Zustimmung (Blesse et al. 2024). Studien zeigen, dass ein besseres Verständnis von Zielkonflikten die Akzeptanz solcher Preismechanismen bei der Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen erhöhen kann

(Elias et al. 2022). Dies unterstreicht die Bedeutung einer guten (ökonomischen) Bildung sowie einer stärkeren Diskussion von Zielkonflikten in der politischen Debatte.

FAZIT

Eine zentrale Herausforderung für die neue Bundesregierung wird es sein, effektive Maßnahmen gegen die zunehmende Regulierung und Bürokratie zu entwickeln. Diese Aufgabe ist komplex, da im politischen Prozess auf allen Seiten starke Kräfte wirken, die zur Entstehung von Bürokratie beitragen. Es erfordert Mut, auf unnötige Regelungen zu verzichten und, wo Regelungen erforderlich sind, verstärkt auf marktwirtschaftliche Instrumente und Mechanismen zu setzen. Eine verbesserte Informationsbasis über die Kosten und den Nutzen von Regulierungsvorhaben sowie eine verstärkte Aufklärung über die mit politischen Maßnahmen verbundenen Zielkonflikte könnten diesen Prozess unterstützen.

REFERENZEN

- Adam, C., S. Hurka, C. Knill und Y. Steinebach (2019), *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*, Cambridge Studies in Comparative Public Policy, Cambridge University Press, Cambridge.
- Blesse, S., H. Dietrich, S. Necker und M. K. Zürn (2024), »Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie?«, *ifo Schnelldienst* 77(1), 39–43.
- Cancik, P. (2024) »Stigmawort Bürokratie«, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30. September 2024, 6.
- Draghi, M. (2024), *Report – The Future of European Competitiveness*, September 2024, European Commission, Brüssel.
- Elias, J., N. Lacetera und M. Macis (2022), »Is the Price Right? The Role of Morals, Ideology, and Tradeoff Thinking in Explaining Reactions to Price Surges«, CESifo Working Paper 9712.
- Falck, O., M. Y. Guo und C. Pfaffl (2024), »Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand«, *ifo Schnelldienst* 77(11), 3–11.
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (2024), *Civey-Umfrage: Hohe Unterstützung für Steuererleichterungen und Bürokratieabbau in Deutschland*, verfügbar unter: <https://files.insm.de/uploads/2024/07/Civey-Umfrage-Hohe-Unterstützung-fuer-Steuererleichterungen-und-Buerokratie-abbau-in-Deutschland-1.pdf>.
- Kawai, K., R. Lang und H. Li (2018), »Political Kludges«, *American Economic Journal: Microeconomics*, 10(4), 131–158.
- Kuhlmann, S. und F. Gerls (2024), »Die Kosten der Bürokratie: Zwischen Messung und Realität«, *ifo Schnelldienst* 77(11), 20–26.
- Licht, T., B. Unger, A. von Maltzan und K. Wohlrahe (2024), »Aufwand, Kosten und Folgen von Bürokratie aus Unternehmenssicht«, *ifo Schnelldienst* 77(11), 26–29.
- Nationaler Normenkontrollrat – NKR (2024), *Jahresbericht 2024 – Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie*, Bundesministerium der Justiz, Berlin.
- Peltzman, S. (2021), »Stigler's Theory of Economic Regulation After Fifty Years«, Coase-Sandor Working Paper Series in Law and Economics, University of Chicago.
- Potrafke, N., M. Schlepper, R. Schmid und M. Schmidt (2024), »Perspektiven für den Wirtschaftsstandort Deutschland – Reformvorschläge von Ökonomen«, *ifo Schnelldienst* 77(5), 78–80.
- Wagner, S. (2024), Projekt zur Berechnung eines Bürokratie-Index, verfügbar unter: <https://esmt.berlin/de/ueber-uns/presse/esmt-berlin-neuer-index-belegt-zunehmende-buerokratie-deutschland>, <https://tim.univie.ac.at/>.