

Wagner, Stefan

Article

Der Bürokratie-Index: Messung des deutschen Gesetzgebungsvolumens und empirische Befunde

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

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

Suggested Citation: Wagner, Stefan (2025) : Der Bürokratie-Index: Messung des deutschen Gesetzgebungsvolumens und empirische Befunde, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 78, Iss. 07, pp. 54-60

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/325122>

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.

Forschungsergebnisse

Der Bürokratie-Index: Messung des deutschen Gesetzgebungsvolumens und empirische Befunde

Stefan Wagner*

In Kürze

Dieser Beitrag entwickelt einen neuen Bürokratie-Index für Deutschland, der das Volumen aller geltenden Bundesgesetze von 2006 bis 2024 in Normseiten misst. Auf Basis konsolidierter Gesetzestexte von *buzer.de* zeigt der Index einen Anstieg des gesetzlichen Regelwerks um rund 60% binnen 15 Jahren; besonders dynamisch wuchsen Wirtschafts- und Finanzrecht. Im Vergleich zu internationalen Trends bestätigt sich damit die generelle Tendenz moderner Staaten zu stetig wachsender Regulierungsdichte. Der Index ergänzt bestehende Kosten- und Qualitätsindikatoren, liefert eine leicht nachvollziehbare Kennzahl zur Gesetzesfülle und kann als Frühwarninstrument für künftige Bürokratieentwicklungen dienen.

Bürokratie ist ein zentrales Thema in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Während Weber (1922) die Idealvorstellung einer rationalen, regelgebundenen Verwaltung als effizienteste Form legaler Herrschaft beschreibt, betonen wenig später Merton (1940) und Crozier (1964) die Dysfunktionen bürokratischer Organisationen – etwa Regelverhaftung, Starre und Eigendynamiken, die Reformen erschweren. Diese unterschiedlichen Ansätze verdeutlichen, dass „Bürokratie“ sowohl effizienzsteigernde Wirkungen (etwa durch Standardisierung und Verlässlichkeit von Verfahren) als auch ineffiziente Auswüchse (übermäßige Regelproduktion, Amtsschimmel – *red tape*) haben kann.

Ein Spannungsfeld, das die Diskussion durchgängig bis heute auch in der Praxis beherrscht. Politik und Wirtschaft klagen gleichermaßen über zunehmende Bürokratiebelastung. So stellten vier führende Wirtschaftsverbände Deutschlands 2024 fest: „Deutschland ist durch eine Überkomplexität und Fülle von bürokratischen Vorschriften belastet“ (BDA et al. 2024). Die Bundesregierung hat bereits 2006 den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) eingerichtet, um Bürokratiekosten zu erfassen und Abbaupotenziale aufzuzeigen. In den letzten Jahren wurden diverse Initiativen zum Bürokratieabbau gestartet. Auf nationaler Ebene überwacht der NKR u. a. einen Bürokratiekostenindex, der die Belastungen der Wirtschaft durch Informationspflichten misst – dieser Index erreichte 2023 einen historischen Tiefstand (NKR 2023). International engagieren sich Organisationen wie die OECD mit Program-

* Prof. Dr. Stefan Wagner, Lehrstuhl für Technologie und Innovationsmanagement, Universität Wien. Der Autor dieses Artikels ist nicht im Auftrag des ifo Instituts tätig.

men zu *Better Regulation* und Verwaltungsvereinfachung (OECD 2006). Auch die Europäische Union hat mit dem Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) Maßnahmen ergriffen, um Regelungsprozesse zu verbessern und unnötige bürokratische Lasten zu reduzieren (European Commission 2019).

In diesem Kontext stellt sich die Frage, wie Bürokratieumfang und -entwicklung valide gemessen werden können. Verschiedene Ansätze versuchen, Bürokratie quantitativ greifbar zu machen. Bisher fehlt jedoch ein etablierter Indikator, der das „Gesamtvolumen“ staatlicher Regelungen in den Blick nimmt. Hier setzt dieser Beitrag an: Er stellt einen neuen „Bürokratie-Index“ für Deutschland vor, der auf dem Gesetzgebungsvolumen basiert. Konkret wird die Entwicklung des Umfangs aller Bundesgesetze über die Zeit gemessen und als Indikator für die bürokratische Regulierungstätigkeit interpretiert. Diese Messung des Normenbestands – also der „Gesetzesfülle“ – soll die bestehenden Ansätze ergänzen.

Alternative Messungen von Bürokratie

Ein zentrales Problem bei der Quantifizierung von Bürokratie ist, dass das Phänomen verschiedene Dimensionen aufweist – von der strukturellen Ausgestaltung der Verwaltung über den Umfang der Regulierung bis zur erlebten Belastung bei Bürgern und Unternehmen. Entsprechend unterschiedlich fallen die bisherigen Messansätze aus. Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über theoretische Definitionen von Bürokratie gegeben, um das Verständnis des Begriffs einzuordnen. Anschließend werden ausgewählte etablierte Messansätze vorgestellt, die verschiedene Facetten von Bürokratie abbilden.

Theoretische Definitionen von Bürokratie

Der Begriff „Bürokratie“ wurde von Max Weber im Rahmen seiner Typologie legitimer Herrschaft systematisch gefasst. Weber definierte Bürokratie als eine Organisationsform, die durch Arbeitsteilung, Amtshierarchie, regelgebundene Zuständigkeiten, Aktenmäßigkeit und Unpersönlichkeit gekennzeichnet ist (Weber 1922). In Webers idealtypischer Betrachtung gewährleistet die Bürokratie sachliche Unparteilichkeit und Effizienz, kann aber zugleich zu einer „stahlharten Gehäuse“ erstarrter Routine werden. Merton (1940) lenkte den Blick auf solche Dysfunktionen und zeigt, wie Regeln in Bürokratien Selbstzweck werden können. Crozier (1964) analysierte französische Verwaltungsorganisationen und stellte fest, dass Bürokratien in „Teufelskreise“ geraten können: Starre Regelwerke und Machtspiele zwischen Abteilungen führen zu einer Kultur der Angst vor Verantwortung, welche Reformversuche blockiert.

Neben diesen klassisch-soziologischen Analysen trugen neuere Ansätze zur Erweiterung der Bürokratietheorie bei. Luhmann (1964) betont die Funktion formaler Verwaltungsverfahren für die Stabilisierung komplexer sozialer Systeme, wies aber auch darauf hin, dass bürokratische Organisationen dazu neigen, eigene Wirklichkeitsbereiche zu erzeugen, was die Anschlussfähigkeit an die Umwelt erschweren kann. Lipskys (1980) Konzept der *Street-level Bureaucracy* wiederum machte deutlich, dass Bürokratie nicht nur aus Erlassen „von oben“ besteht, sondern in der Interaktion zwischen Beamten und Bürgern täglich neu entsteht. Die formalen Regeln lassen Ermessensspielräume. Wie Frontline-Mitarbeiter diese nutzen – z.B. bei der Auslegung von Vorschriften oder der Zuteilung von Leistungen –, bestimmt maßgeblich die erlebte Bürokratie aus Sicht der Bürger. Schließlich brachte Niskanen (1971) eine politökonomische Perspektive ein: In seinem Modell agieren Behörden wie Nutzenmaximierer, die ihr Budget und ihren Einfluss vergrößern möchten. Dies kann zu einer übermäßigen Produktion von Regulierung und zur Aufblähung des öffentlichen Sektors führen, sofern keine wirksamen Kontrollelemente entgegenwirken.

Zusammenfassend zeigen diese theoretischen Zugänge, dass Bürokratie sowohl *Struktur* (Weber) als auch *Verhalten* (Merton, Crozier) und *Prozesse* (Luhmann, Lipsky) umfasst. Entsprechend unterschiedlich ließe sich Bürokratie messen – zum Beispiel durch die Anzahl von Regeln (Strukturindikator), durch Effizienzverluste oder Verzögerungen (Verhaltens-/Prozessindikator) oder durch quantitative Outputs (z.B. Anzahl erlassener Entscheidungen). Einem so facettenreichen Begriff mit einer einzelnen Kennzahl gerecht zu werden, ist kaum möglich. Deshalb haben sich in Forschung und Praxis verschiedene Messansätze etabliert, die je nach Zielsetzung unterschiedliche Aspekte von Bürokratie erfassen.

Messansätze: Vom Kostenindex zum Regelungsvolumen

Die Messung von Bürokratie ist ein zentrales Anliegen in der Forschung und Politik, da sie die Grundlage für evidenzbasierte Strategien zum Bürokratieabbau bildet. Verschiedene Ansätze wurden entwickelt, die jeweils unterschiedliche Aspekte der Bürokratie beleuchten. Nachfolgend werden die gängigsten Methoden kurz vorgestellt:

Standardkostenmodell (SCM): Das SCM ist ein weit verbreitetes Instrument, das in Deutschland (vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie) und in anderen europäischen Ländern eingesetzt wird, um die Kosten der Einhaltung von Vorschriften für Unternehmen, Bürger und die öffentliche Verwaltung zu quantifizieren (Chlumsky et al. 2006; SCM Network 2005). Es misst die Zeit- und Geld-

kosten, die durch Informationspflichten, Genehmigungsverfahren oder Berichtspflichten entstehen. Dabei wird jede Vorschrift in einzelne administrative Handlungen zerlegt, deren Kosten anhand von Standardwerten (z.B. durchschnittliche Arbeitskosten) geschätzt werden. Ein Beispiel ist die Berechnung der Kosten für die Steuererklärung von Unternehmen. Der Vorteil des SCM liegt in seiner Präzision und der Möglichkeit, gezielte Einsparpotenziale zu identifizieren. Allerdings ist der Ansatz ressourcenintensiv, da er umfangreiche Datenerhebungen und Expertenbefragungen erfordert. Zudem berücksichtigt er nur direkte Kosten und vernachlässigt indirekte Effekte wie Innovationshemmnisse.

Regulierungsdichte-Analyse: Diese Methode quantifiziert die Anzahl oder das Volumen von Gesetzen, Normen oder Seiten, um die bürokratische Last abzubilden. Die OECD nutzt diesen Ansatz in ihren Regulierungsindikatoren, die beispielsweise die Anzahl von Gesetzen oder Verordnungen in bestimmten Sektoren zählen (OECD 2018). In Deutschland hat der Nationale Normenkontrollrat ähnliche Analysen durchgeführt, um die Entwicklung der Gesetzgebung zu überwachen (NKR 2023). Ein Vorteil dieser Methode ist ihre Objektivität und Skalierbarkeit, da sie auf leicht zugänglichen Daten wie Gesetzestexten basiert. Allerdings erfasst sie nicht die Komplexität von Regelungen oder deren tatsächliche Auswirkungen. So kann ein kurzes Gesetz mit komplexen Anforderungen eine größere Belastung darstellen als ein umfangreiches, aber klar formuliertes Gesetz.

Wahrnehmungsbefragungen: Umfragen, wie die regelmäßigen Umfragen der Wirtschaftsverbände, erfassen die subjektive Belastung durch Bürokratie aus der Perspektive von Unternehmen und Bürgern (DIHK 2023). Diese Befragungen thematisieren wahrgenommene Hürden, wie die Zeit für Genehmigungen oder die Komplexität von Vorschriften. Sie liefern wertvolle qualitative Einblicke und können politische Prioritäten aufzeigen, sind jedoch anfällig für subjektive Verzerrungen, wie unterschiedliche Erwartungen oder Erfahrungen der Befragten. Zudem variieren die Ergebnisse je nach Branche oder Unternehmensgröße, was die Vergleichbarkeit einschränkt.

Prozessbasierte Metriken: Diese Methode analysiert die Effizienz administrativer Prozesse, etwa die Dauer oder die Kosten für Genehmigungen, wie im *Doing Business*-Bericht der Weltbank (World Bank 2020). Der Bericht misst beispielsweise die Zeit für die Unternehmensgründung oder den Bau einer Immobilie in verschiedenen Ländern. In Deutschland hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie ähnliche Analysen für Genehmigungsverfahren durchgeführt, um Engpässe zu identifizieren. Der

Ansatz ist praxisnah und liefert konkrete Ansatzpunkte für Reformen, ist jedoch oft auf spezifische Prozesse beschränkt und berücksichtigt nicht die Gesamtheit der bürokratischen Belastung. Zudem erfordert er detaillierte Daten zu Prozessabläufen, die nicht immer verfügbar sind.

Indizes und kombinierte Ansätze: Einige Studien kombinieren mehrere Methoden, um ein umfassenderes Bild zu zeichnen. Beispielsweise entwickelte das Centre for European Policy Studies (CEPS) einen Ansatz, der die Anzahl von Regelungen, deren wahrgenommene Belastung und Kosten integriert, um die Auswirkungen von EU-Innovationspolitik auf Unternehmen zu analysieren. Solche Ansätze sind vielversprechend, erfordern jedoch komplexe Datenerhebungen und Methodenintegration. In Deutschland hat der NKR ähnliche kombinierte Analysen durchgeführt, indem er SCM-Daten mit qualitativen Einschätzungen verknüpft (NKR 2023).

Jeder Ansatz hat spezifische Vor- und Nachteile: Das SCM ist präzise, aber aufwändig; Regulierungsdichte ist objektiv, aber oberflächlich; Umfragen sind subjektiv, aber aufschlussreich; prozessbasierte Metriken sind fokussiert, aber begrenzt; kombinierte Ansätze sind umfassend, aber komplex. Der hier vorgestellte Bürokratie-Index ergänzt diese Methoden im Sinn eines Index der Regulierungsdichte durch eine einfache, objektive Messung des Gesetzgebungsvolumens, die langfristige Trends sichtbar macht. Neu ist seine Verfügbarkeit über einen langen Zeitraum, die so bisher nicht gegeben war.

Ermittlung des Bürokratie-Index

Wie lässt sich die „Gesamtmenge“ der Gesetzgebung quantitativ erfassen? Der Bürokratie-Index greift hierzu auf das Volumen der Bundesgesetze als Kernindikator zurück. Ziel ist es, die Größe des aktuell geltenden gesetzlichen Regelwerks in jedem Jahr zu bestimmen und über die Zeit zu vergleichen. Dabei stellen sich methodische Fragen der Abgrenzung (Was wird gezählt?) und der geeigneten Maßeinheit (Wie wird das Volumen gemessen?).

Abgrenzung und Maßeinheit

Für den Bürokratie-Index werden alle und ausschließlich Bundesgesetze Deutschlands berücksichtigt, die in der jeweiligen Jahresendfassung gültig waren. Nicht einbezogen sind bisher untergeordnete Rechtsnormen wie Verordnungen oder Satzungen, ebenso wenig Landesgesetze oder EU-Recht. Der Fokus liegt bewusst auf dem formellen Bundesrecht, da dieses den Kern der legislativen Tätigkeit des Bundes darstellt und über öffentlich zugängliche Daten konsolidiert verfügbar ist. Damit wird die Entwick-

lung der vom Bundestag (ggf. mit Zustimmung des Bundesrats) beschlossenen Gesetze nachgezeichnet – also jener Normen, die demokratisch legitimiert und im Bundesgesetzblatt verkündet wurden.

Als Maßeinheit für das Volumen wird die Anzahl der Normseiten verwendet. Eine Normseite ist eine standardisierte Textseite, in der Regel definiert als 1 500 Zeichen (inkl. Leerzeichen).¹ Diese Einheit ermöglicht es, Gesetze nach ihrem Textumfang zu bemessen, unabhängig von Formatierungen oder Drucksatz. Alternativ wird auch die Anzahl der Paragraphen oder einfach die Anzahl an Gesetzen gezählt. Im Ergebnis spiegelt vor allem die Summe aller Normseiten aller geltenden Bundesgesetze die Gesetzesfülle wider. Für den Bürokratie-Index wird diese Gesamtseitenzahl herangezogen. Der Index selbst kann entweder als absolute Seitenzahl angegeben werden oder – zur anschaulicheren Darstellung – auf ein Basisjahr normiert werden. Im Folgenden wird das Jahr 2010 als Ausgangspunkt gewählt (Indexwert 100), so dass z.B. ein Wert von 160 einem 60%igen Anstieg des Gesetzgebungsvolumens seit 2010 entspricht.

Datenbasis und methodisches Vorgehen

Die Datengrundlage für die Berechnung des Bürokratie-Index bildet der Onlinedienst *buzer.de*, welcher konsolidierte Fassungen des Bundesrechts bereitstellt. *buzer.de* umfasst alle Bundesgesetze und deren Änderungshistorie und erlaubt damit eine Ermittlung des Stands des Rechts zu beliebigen Stichtagen. Für diese Studie wurde für jedes Jahr von 2006 bis 2024 der Rechtsstand zum Jahresende ausgewertet. Konkret wurde ermittelt, wie viele Bundesgesetze zu diesem Stichtag in Kraft waren und welcher Umfang in Normseiten sich aus dem Text aller geltenden Gesetze ergibt. Durch die konsolidierten Dokumente konnten Doppelzählungen (etwa durch gleichzeitig außer Kraft getretene und neu verkündete Fassungen) vermieden werden. Die Qualität der Daten von *buzer.de* wurde stichprobenartig mit offiziellen Quellen abgeglichen und erwies sich als zuverlässig.

Für die Auswertung wurden zunächst alle zum Stichtag gültigen Gesetze identifiziert und gezählt (Anzahl Einzelgesetze).² Anschließend wurde der Volltext jedes Gesetzes in Normseiten umgerechnet. Die Summe dieser Normseiten ergibt das Gesamtvolumen der Bundesgesetzgebung in diesem Jahr.

Ergänzend wurden die Gesetze nach Rechtsgebieten gruppiert, um sektorspezifische Entwicklungen zu analysieren. Hierbei wurde die Zugehörigkeit eines Gesetzes zu einem Rechtsgebiet gemäß der amtlichen Systematik (Fundstellennachweis A des Bundesgesetzblattes Teil I) bestimmt. Betrachtet wurden insbesondere die vier umfangreichsten Rechtsgebiete: Wirtschaftsrecht, Finanz- und Steuerrecht, Sozialrecht und allgemeines Verwaltungsrecht. Für diese Bereiche wurde jeweils das Teilvolumen in Normseiten ermittelt. Auf diese Weise entsteht für jedes Jahr ein Profil: Gesamtzahl Gesetze, Gesamtzahl Normseiten sowie Normseiten nach Rechtsgebieten. Schließlich wurden die Zeitreihen gebildet und auf einen Index skaliert (2010 = 100), um die prozentuale Entwicklung anschaulich darzustellen.

Es ist anzumerken, dass die Konzentration auf Bundesgesetze zwar den Kern des formellen Rechts abdeckt, die tatsächliche bürokratische Regulierung aber noch darüber hinausgeht. Viele Detailregelungen sind in Rechtsverordnungen enthalten, die von der Exekutive erlassen werden. Auch die Länder besitzen eigene Gesetzgebungskompetenzen und nicht zuletzt wirken EU-Richtlinien und -Verordnungen in das deutsche Rechtssystem hinein. Diese Normschichten wurden in der vorliegenden Indexberechnung (noch) nicht berücksichtigt.

Die Fokussierung auf Bundesgesetze garantiert jedoch Vergleichbarkeit über die Zeit und vermeidet Doppelzählungen, da Verordnungen oft Gesetzesinhalte ausführen, aber nicht unabhängig vom zugrunde liegenden Gesetz betrachtet werden sollten. Mit diesen methodischen Festlegungen liefert der Bürokratie-Index einen konsistenten quantitativen Maßstab für das Wachstum oder die Schrumpfung des deutschen Bundesrechts über die vergangenen Jahre. Im nächsten Abschnitt werden die Ergebnisse dieser Auswertung vorgestellt.

Erste Einblicke in die Entwicklung des Bürokratie-Index

Der Bürokratie-Index auf Basis des Gesetzgebungsvolumens zeigt über die letzten zwei Jahrzehnte einen deutlichen Anstieg. Abbildung 1 illustriert die Entwicklung seit Mitte der 2000er-Jahre.

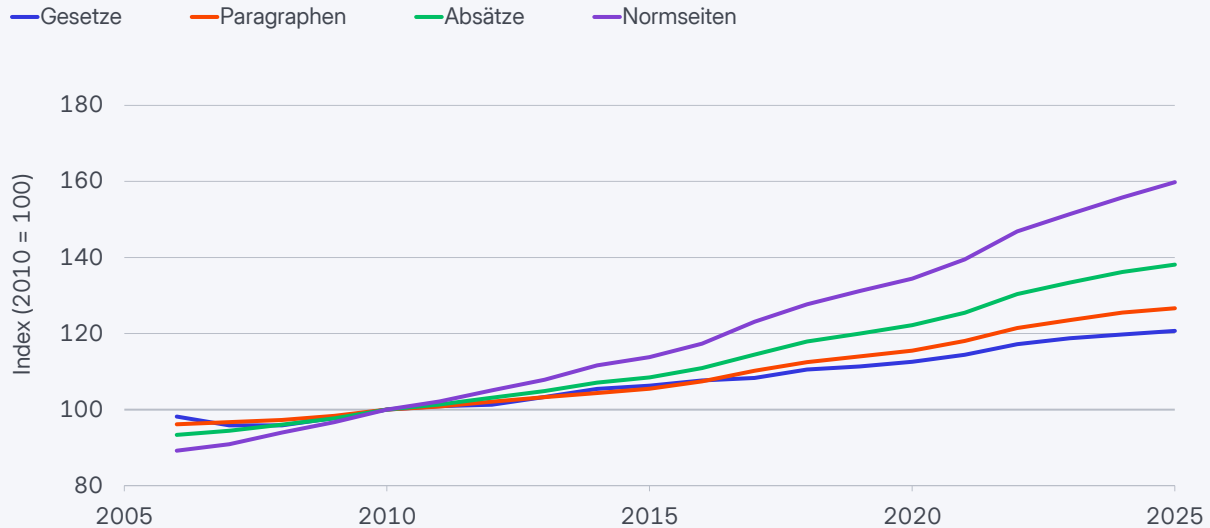
2010 umfasste die Bundesgesetzgebung insgesamt 1 133 Einzelgesetze mit rund 24 775 Normseiten Text. Bis Ende 2024 stieg diese Zahl auf 1 367 Gesetze mit zusammen 39 536 Normseiten an. Damit hat sich der Umfang des Bundesrechts in 15 Jahren um etwa 60% vergrößert. Im Durchschnitt kamen pro Jahr ca. 1 000 Normseiten netto hinzu – ein kontinuierlicher Zuwachs von

¹ Vgl. https://www.vgwort.de/fileadmin/vg-wort/pdf/dokumente/Merkblaetter/Wissenschaftliche_Publikationen/Merkblatt_Wissenschaft_Fassung_02_2022.pdf.

² Unberücksichtigt bleibt fortgeltendes Recht der ehemaligen DDR. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt das Gesetz zur Sicherung der Sozialkassenverfahren im Baugewerbe.

Abb. 1

Bürokratie-Index



Quelle: www.buzer.de; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

gut 4% jährlich. Zum Vergleich: Die Anzahl der Gesetze wuchs im selben Zeitraum „nur“ um rund 21% (von 1 133 auf 1 367). Dies bedeutet, dass nicht lediglich mehr Gesetze geschaffen wurden, sondern vor allem jedes einzelne Gesetz im Mittel umfangreicher wurde.

Gesetzgebungsvorhaben scheinen also tendenziell komplexer und detailreicher auszufallen als früher – ein Indiz für steigende Regulationsintensität. Der Bürokratie-Index (Basis 2010 = 100) erreicht Ende 2024 einen Wert von etwa 160, was den genannten Zuwachs von 60% zusammenfasst.

Nicht alle Rechtsbereiche haben gleichermaßen zum Anstieg des Gesamtvolumens beigetragen. Eine differenzierte Betrachtung der vier größten Rechtsgebiete zeigt unterschiedliche Wachstumspfade (vgl. Abb. 2). Im Wirtschaftsrecht (z.B. Handels-, Gesellschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht) hat sich der Umfang seit 2010 mehr als verdoppelt (+104%). Ähnlich dynamisch wuchs das Finanz- und Steuerrecht, das einen Zuwachs von +83% verzeichnete. Beide Bereiche zusammen – die eng mit wirtschaftlicher Tätigkeit und Marktregulierung verbundenen Rechtsmaterien – machen einen großen Teil des absoluten Zuwachses aus. Zum einen sind in diesem Zeitraum zahlreiche neue Vorgaben im Finanzsektor erlassen worden (z.B. infolge der Finanzkrise ab 2008 Basel-Regeln, Bankenrettungsgesetze, Finanzmarktaufsicht), zum anderen

wurde im Wirtschaftsrecht etwa durch das EU-Recht viel neues Regulierungswerk geschaffen (z.B. Verbraucherrechte, digitaler Binnenmarkt, Energiewirtschaft).

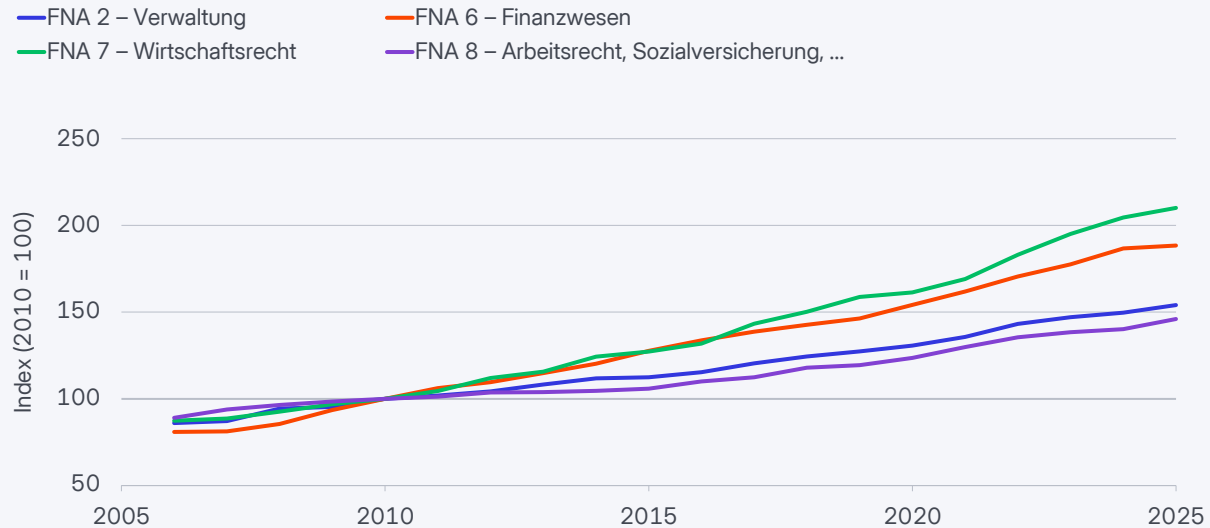
Im Sozialrecht fiel der Anstieg mit +48% merklich moderater aus. Gleichwohl ist das Sozialrecht weiterhin das umfangreichste Einzelrechtsgebiet – die Sozialgesetzbücher I bis XII bilden einen großen Block des Bundesrechts. Auch das allgemeine Verwaltungsrecht und Verwaltungsorganisationsrecht wuchs mit +53% substantiell, aber unterdurchschnittlich im Vergleich zu Wirtschafts- und Finanzrecht. Hier spiegeln sich Reformen der Verwaltungsverfahren und neue Gesetze etwa im Umweltverwaltungsrecht wider, jedoch in moderaterem Tempo.

Diese bereichsspezifischen Trends deuten darauf hin, dass die Regulierungstreiber vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen lagen, während etablierte Rechtsgebiete wie das Sozialwesen auf hohem Niveau eher linear wuchsen. Insgesamt haben jedoch alle großen Rechtsfelder zur Zunahme beigetragen – kein Bereich verzeichnete einen absoluten Rückgang des Umfangs in diesem Zeitraum.

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass Deutschland mit dieser Entwicklung keineswegs allein dasteht. In praktisch allen entwickelten Volkswirtschaften ist über die vergangenen Jahrzehnte eine Zunahme an gesetzlichen und regu-

Abb. 2

Umfang einzelner Rechtsgebiete



Quelle: www.buzer.de; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

latorischen Regelungen zu beobachten. In den USA wird seit langem von einer kontinuierlichen „Regulierungsflut“ gesprochen. Die bereits erwähnte Seitenzahl des Federal Register – als Maß für neue jährliche Regulierung – liegt seit den 2000er-Jahren meist deutlich über 70 000 Seiten pro Jahr (Crews 2023). Auch in der Europäischen Union ist der Regelbestand beträchtlich gewachsen. Die EU begann in den 1950er-Jahren mit wenigen hundert Rechtsakten; heute umfasst das Acquis Communautaire (also der gesamte EU-Rechtsbestand) Tausende Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Schätzungen gehen von deutlich über 100 000 Seiten EU-Rechtsnormen aus, die von den Mitgliedstaaten umzusetzen oder direkt anzuwenden sind. Trotz verschiedener EU-Programme zur Verbesserung der Rechtsetzung, wie dem REFIT-Programm, das Überflüssiges streichen sollte, nimmt die Komplexität des EU-Rechts tendenziell zu (European Commission 2019).

Ausblick

Der vorgestellte Bürokratie-Index für Deutschland basiert auf einem neuartigen Ansatz zur Messung der Gesetzesmenge und liefert bereits aufschlussreiche Ergebnisse. Für die Zukunft sind mehrere Erweiterungen und regelmäßige Aktualisierungen vorgesehen.³ Erstens soll der Index jähr-

lich fortgeschrieben und veröffentlicht werden, um Politik, Wirtschaft und Wissenschaft ein kontinuierliches Monitoring der Bürokratieentwicklung zu ermöglichen. Eine jährliche Berichterstattung – ähnlich wie bestehende Wirtschaftsindizes – könnte das Problembewusstsein schärfen und die Wirkung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau nachvollziehbar machen. Langfristig ließe sich so erkennen, ob etwa Regierungsprogramme zur Entbürokratisierung tatsächlich zu einer Verlangsamung des Regelzuwachses führen oder ob kompensatorisch an anderer Stelle neue Regelungen entstehen.

Zweitens ist eine Ausweitung des Index auf weitere Rechtsbestandteile denkbar. Derzeit bilden die Bundesgesetze den Ausgangspunkt, doch ein vollständiges Bild der Regulierungsdichte würde auch Rechtsverordnungen umfassen. Auf Bundesebene existieren Hunderte von Verordnungen (z.B. in der Umwelt-, Verkehrs- oder Lebensmittelaufsicht), die meist detaillierte Ausführungsbestimmungen enthalten. Diese Rechtsnormen sind oft sehr umfangreich (man denke an die bundesweit geltenden Steuer- oder Arbeitsschutzverordnungen) und tragen wesentlich zur bürokratischen Gesamtbelastung bei. Die technische Machbarkeit, Verordnungstexte ähnlich wie Gesetze zu aggregieren, wäre zu prüfen – zumindest für ausgewählte Bereiche könnte ein Verordnungs-Index erstellt werden. Ferner könnte der Bereich der Länderrechte integriert werden: Auch die Bundesländer schaffen Gesetze und Ver-

³ Eine interaktive Version wurde bereits implementiert: <https://tim.univie.ac.at/buero-kratie-index2025-deutschland/>.

ordnungen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich Bürokratie verursachen (z.B. Bauordnungen, Bildungs- und Polizeigesetze). Die Datenlage für Landesrecht ist fragmentierter, aber perspektivisch wäre ein Bürokratie-Index je Bundesland ein interessantes Vorhaben, das Vergleiche ermöglichen würde.

Schließlich ist zu betonen, dass der Bürokratie-Index keine Wertung des Inhalts der Gesetzgebung vornimmt. Ein steigender Index signalisiert mehr und komplexere Regulierung, sagt aber nichts darüber aus, ob diese Regulierungen sinnvoll oder überflüssig sind. Die Kennzahl sollte daher im Kontext weiterer Analysen gesehen werden. So könnten in Zukunft Verknüpfungen mit qualitativen Indikatoren erfolgen – etwa Korrelationen zwischen Indexverlauf und Umfragewerten zur Zufriedenheit der Unternehmen mit dem Verwaltungsaufwand.

Insgesamt unterstreichen die Befunde die Notwendigkeit, Bürokratie und Gesetzgebungsprozesse kontinuierlich im Auge zu behalten. Der Bürokratie-Index kann als Frühwarninstrument dienen, wenn sich die Regelungsdichte unerwartet erhöht, und gleichzeitig Erfolge beim Bürokratieabbau quantitativ sichtbar machen. Angesichts der wachsenden Komplexität moderner Staatlichkeit ist ein solcher Kompass wertvoll, um den Gleichgewichtspunkt zwischen erforderlicher Regulierung und belastender Überregulierung besser zu finden. •

Referenzen

BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie), DIHK (Deutscher Industrie- und Handelskammer) und ZDH (Zentralverband des Deutschen Handwerks) (2024), Gemeinsames Schreiben an Bundeskanzler Olaf Scholz vom 10. Januar 2024, verfügbar unter: <https://www.dihk.de/de/derbrief-im-wortlaut-111858>.

buzer.de (2024), Datenbank mit konsolidierten Fassungen des Bundesrechts, verfügbar unter: <https://www.buzer.de>.

Crews, C. W. (2023), *Ten Thousand Commandments 2023: An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State*, Competitive Enterprise Institute, verfügbar unter: <https://cei.org/studies/ten-thousand-commandments-2023/>.

Crozier, M. (1964), *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press.

Chlumsky, J., B. Schmidt, D. Vorgrimler und H.-P. Waldeck (2006), „Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene“, *Wirtschaft und Statistik* 10, 993-1002.

Deutsche Industrie- und Handelskammer – DIHK (2023), *Wirtschaftsumfrage 2023: Bürokratiebelastung*, Berlin.

European Commission (2019), „Better Regulation: Taking Stock and Sustaining Our Commitment“, Mitteilung der Kommission COM(2019)178, 15. April, verfügbar unter: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-taking-stock-and-sustaining-our-commitment_en.

Koske, I., I. Wanner, R. Bitetti und O. Barbiero (2015), „The 2013 Update of the OECD's Database on Product Market Regulation: Policy Insights for OECD and Non-OECD Countries“, OECD Economics Department Working Paper 1200. (nicht verortet im Text)

Lipsky, M. (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, New York.

Luhmann, N. (1964), *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Duncker & Humblot, Berlin.

Merton, R. K. (1940), „Bureaucratic Structure and Personality“, *Social Forces* 18(4), 560–568.

Nationaler Normenkontrollrat – NKR (2023), *Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen.*, Jahresbericht 2023, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat – NKR (2022), *Bürokratieabbau in der Zeitenwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten*, Jahresbericht 2022, Berlin.

Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, AldineAtherton, Chicago.

OECD (2018), *Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing Paris, verfügbar unter: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2018_9789264303072-en.html.

OECD (2006), *Cutting Red Tape – National Strategies for Administrative Simplification*, Report, OECD Publishing Paris.

SCM Network (2005), *International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses*, Den Haag.

Weber, M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie*, Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

World Bank (2020), *Doing Business 2020*, Washington, D.C., verfügbar unter: <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>.