

Bericht

49. Öffentlichen Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte e.V.

am 12. März 2026

im Hause der Industrie- und Handelskammer (IHK) in Düsseldorf

Thema: « Unternehmen im Würgegriff der Bürokratie? Regulierungsbedarf vs. Innovation »

Alle wollen weniger Bürokratie, und doch nimmt sie weiter zu. Dieses Paradox beschäftigte die 49. Öffentliche Vortragsveranstaltung der Gesellschaft für Unternehmensgeschichte (GUG). In einer Zeit, in der laut jüngsten Umfragen rund 50 Prozent der Unternehmen ihre aktuellen Geschäfte durch die staatliche Bürokratie als erheblich gehemmt wahrnehmen [1], brachte die Tagung Stimmen aus Wirtschaftsjournalismus, ökonomischer Theorie und Regulierungspraxis zusammen. Die leitende Frage lautete, warum sich Bürokratisierung trotz zahlreicher Reformversuche nicht reduzieren lässt und welche historischen und strukturellen Dynamiken hinter diesem Befund stehen. Nach einer Begrüßung durch SABINE FALKE-IBACH (Düsseldorf), Vorsitzende des GUG e.V., spannten die drei Hauptvorträge einen Bogen von der Darstellung aktueller Herausforderungen über eine ökonomische Bewertung aus zeitgeschichtlicher Perspektive bis hin zu praxisnahen Vorschlägen und Verbesserungen. Die historische Dimension der Debatte trat dabei vor allem in zwei Linien hervor: zum einen in der These einer im Kern positiven, im Verlauf jedoch entgleisten Bürokratisierungsgeschichte, in der Buchhaltungspflichten und Rechnungslegung als Voraussetzungen moderner Unternehmensökonomie auftreten; zum anderen in der Ideengeschichte administrativer Theorie über Möglichkeiten und Grenzen wohlwollender Verwaltung.

PATRICK BERNAU (Frankfurt am Main), Wirtschaftsjournalist der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, stellte Ergebnisse seines 2025 erschienenen Buches „Bürokratische Republik Deutschland“ vor. Bürokratie sei, so Bernau, historisch betrachtet eine Erfolgsgeschichte: Als Organisationsstruktur habe sie demokratische Verfahren abgesichert, vor willkürlicher Machtausübung geschützt und mit Buchhaltungspflichten und Rechnungslegung überhaupt erst die moderne Ökonomie ermöglicht. Der grundsätzlich nachvollziehbare Impuls, durch Bürokratisierung Ordnung zu schaffen, sei aber heute weit über sein Ziel hinausgeschossen und gelte inzwischen als zentrale Ursache wirtschaftlicher Schwierigkeiten.

Bernau belegte diesen Befund mit Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), nach denen die Bürokratie inzwischen rund 325.000 Stellen beanspruche: allein auf die Selbstverwaltung entfalle mehr als die Hälfte der neu geschaffenen Verwaltungsstellen. Im Gesundheitssystem schlage der bürokratische Aufwand mit 30 bis 50 Prozent zu Buche; würde dieser Anteil halbiert, ließen sich nach Bernaus Rechnung 15.000 zusätzliche niedergelassene Ärztinnen und Ärzte finanzieren. Als weiteres Fallbeispiel führte Bernau die Autobahnplanung A 33 Nord an, bei der eine Bitte um EU-Stellungnahme zwischen Ende 2020 und 2024 durch sämtliche Ressorts und föderale Ebenen wanderte, ohne dass es zur inhaltlichen Klärung der Zielkonflikte gekommen sei.

Theoretisch verankerte Bernau seinen Befund in zwei aktuellen Konzepten: der „Policy Accumulation“ und den von Judith Lichtenberg beschriebenen „New Harms“. Letztere benennen das Problem, dass moderne Messverfahren selbst kleinste Schäden erfassbar machen, ohne dass Ökonomie oder Philosophie einen theoretisch begründbaren Endpunkt definierten, an dem ein Projekt abgebrochen werden muss. Es fehle, so präziserte Bernau, das „Jetzt reicht es“. Zur Veranschaulichung zitierte er die „Lego-Brücken“-Studien: Versuchspersonen verbesserten eine vorgegebene Struktur fast ausnahmslos durch Hinzufügen von Bausteinen. Das Wegnehmen sei erst dann als Option wahrgenommen worden, wenn die Instruktion ausdrücklich darauf hinwies, dass dies „kostenlos“ sei. Auf dieses Muster laufe auch der deutsche „falsche Bürokratieabbau“ hinaus: Der durch das Krankenhausversorgungsverbesserungsgesetz geänderte § 275a SGB V sei etwa von 365 auf 2.044 Wörter angewachsen. Ein Zurücknehmen von Regulierungen finde dagegen so gut wie nie statt.

KILIAN BIZER (Göttingen) ordnete den Befund anschließend in die ökonomische Theorie ein. Den Bogen spannte er vom Begriff der „Herrschaft der Verwaltung“ (de Gournay) zur Weberschen Rationalisierung des Rechtsstaats durch Bürokratie. Der Idealtypus sei zwar unerreichbar, biete aber einen Anhaltspunkt dafür, was Bürokratie im Rechtsstaat leisten müsse. Allerdings unterstelle dieses Modell einen „wohlwollenden Administrator“. Dem habe die ökonomische Forschung seit Ludwig von Mises und Herbert Simon widersprochen: Der Verwaltung fehle der Gewinnanreiz, der in Märkten Innovation erzwingt (Mises). Zudem seien ihre Akteure faktisch nicht in der Lage, sämtliche Handlungsalternativen zu überblicken und nutzenmaximierend abzuwägen. Innerhalb dieses begrenzten Möglichkeitsraums wählten sie typischerweise die risikoärmste Variante – mit dem Effekt, dass etwa bei Umweltverträglichkeitsprüfungen Copy-Paste-Lösungen aus vorhandenen Verfahren dominierten. Der Verwaltung fehle der Gewinnanreiz und ein Innovationsdruck, ihre Akteure handelten mit begrenzter Rationalität und risikominimierend, wodurch produktive Ermessensspielräume oft nicht genutzt würden.

Aus dieser Diagnose zog Bizer ausdrücklich nicht die Konsequenz, Bürokratie grundsätzlich zu minimieren. Der Rechtsstaat sei ohne sie nicht denkbar, ein „optimales Maß“ existiere nicht. Gesetze entstünden dort, wo zwischen Ist- und Soll-Zustand eine Zielabweichung bestehe; Implementierungsprobleme seien jedoch oft bereits im Gesetz selbst angelegt. Für den Abbau skizzierte Bizer eine empirisch fundierte Strategie. Deutschland habe mit dem Standard-Kostenmodell, dem Bürokratiekostenindex und dem 2006 gegründeten Nationalen Normenkontrollrat (NKR) international anerkannte Instrumente aufgebaut, die bislang jedoch primär ex-ante wirkten. Entscheidend sei die Stärkung der ex-post-Komponente: Im angelsächsischen Raum ermögliche ein „Red Button“ unmittelbar am Gesetz die Rückmeldung zu Umsetzungsproblemen, während die deutsche Politik diese Möglichkeiten zu einer kritischen Überprüfung der Wirksamkeit und Feedback aus der Praxis nur unzureichend nutze. Der NKR solle daher erweiterte Kompetenzen erhalten: ein einmaliges Vetorecht und systematische ex-post-Analysen. Internationale Beispiele zeigten das Potenzial: etwa Schweden mit kürzeren Steuererklärungen und beschleunigtem Immobilienerwerb oder die kanadische Provinz British Columbia, wo eine „One-in-five-out“-Regel regulatorische Hürden binnen weniger Jahre um 47 Prozent reduziert habe.

LUTZ GOEBEL (Berlin), Mitglied des NKR, schloss den Bogen zur praktischen Perspektive. Bürokratie sei notwendig, weil sie Gemeinwohlorientierung und unparteiische Verwaltung sichere; ihr stetiges Anwachsen habe jedoch strukturelle Ursachen. Goebel benannte das Streben nach Einzelfallgerechtigkeit, eine juristisch dominierte Arbeitskultur, den deutschen Föderalismus, das nach 1945 maximierte Prinzip der Gewaltenteilung sowie ein tief verankertes Streben nach absoluter Sicherheit. Dass nahezu alle Gesetzentwürfe von juristisch sozialisierten Referentinnen und Referenten erarbeitet würden, bedinge einen Regelungsstil, in dem ökonomische Folgenabschätzung systematisch unterbelichtet bleibe.

Der NKR habe seinen Schwerpunkt inzwischen von der klassischen ex-ante-Folgenabschätzung hin zu proaktiver Beratung verlagert und ein Vorschlagspapier mit zwölf Zielen zum Bürokratieabbau vorgelegt. Als zentrale Hebel benannte Goebel Digitalisierung, Vereinfachung und Aufgabenbündelung. Ein Instrument dieser Agenda sei die Visualisierung von Gesetzentwürfen als Flow-Charts: Anhand solcher Diagramme könnten Behörden bereits in der Frühphase systematisch um Hinweise und Einsprüche gebeten werden. Dieses sei eine gut investierte Vorbereitungszeit, so Goebel, denn es erspare spätere Nachbesserungen. Zur grundsätzlichen Logik gehöre die Einsicht, dass die Exekutive aus sich heraus keinen Anreiz habe, abzuschaffen, was sie selbst geschaffen hat.

In der abschließenden Podiumsdiskussion stieß GREGOR BERGHAUSEN (Düsseldorf), Hauptgeschäftsführer der gastgebenden IHK Düsseldorf, zu den drei Referenten. In der Debatte traten die Unterschiede zwischen den Podiumsteilnehmern in puncto Analyse der Lage und Lösungsvorschlägen klar hervor. Bernau verwies auf das Scheitern der Kindergrundsicherung an ihrem eigenen Bürokratieaufwand; die Verwaltungskultur selbst sei zu ändern – kein vergleichbares Land leiste sich etwa so wenige Quereinsteigerinnen und Quereinsteiger wie Deutschland. Bizer

plädierte für ein gesundes Nutzen-Kosten-Verhältnis, eine systematische Rückkopplung mit den Betroffenen der Regulierung und eine Budgetierung des Verwaltungspersonals als Eigenanreiz zu Effizienzsteigerungen. Goebel diagnostizierte einen strukturellen Mangel an Entschlackungsroutinen: Während in Unternehmen ein neuer Vorstand bei Amtsantritt regelmäßig Altbestände entschlacke, fehle dem Staatsapparat auch bei Regierungswechseln eine vergleichbare Routine auf der Verwaltungsebene. Sein Reformvorschlag setzte daher auf einen institutionellen Anreiz: eine Kopplung des Bürokratieabbaus an die Haushaltsplanung.

Berghausen schließlich hob die Anerkennung der Bürgerinnen und Bürger als entscheidendes Legitimationskriterium hervor und unterschied zwei Fälle: Wo eine bürokratische Regelung keine nachvollziehbare Schutzfunktion mehr erfülle, sei sie abzubauen; wo sie hingegen tatsächlich konkurrierende Schutzgüter abwäge, müsse die Gesellschaft aushalten lernen, dass Zielkonflikte sich nicht restlos durch zusätzliche Regulierung auflösen ließen. Die Veranstaltung führte drei komplementäre Perspektiven zu einer gemeinsamen Kernaussage zusammen: Die Krise der deutschen Bürokratie ist weniger eine Krise des Staates als eine Krise seiner Effizienz über Verwaltungen und föderale Ebenen hinweg. Die Kombination aus wirtschaftsjournalistischer Gegenwartsdiagnose, ökonomisch-theoretischer Einordnung und praktischer Reformperspektive machte deutlich, dass die Debatte über Entbürokratisierung vom Modus der Klage in den Modus der Gestaltung übergehen sollte.

Philipp Meder, Universität Stuttgart