

# Entbürokratisierung als Pseudolösung

Wie egoistische Gruppeninteressen den Diskurs über gute Regulierung verhindern

Essay · Technik und Kultur · Juni 2026

Der vorliegende Essay vertieft die auf der Plattform *technikundkultur.de* aufgeworfene These, dass der politische Begriff der »Entbürokratisierung« eine Pseudolösung darstellt: Statt einen Diskurs über die *richtige* Bürokratie zu eröffnen, verschleiert er die strukturell bedingte Instrumentalisierung von Regelwerken durch organisierte Partikularinteressen. Gestützt auf Beiträge aus politischer Ökonomie (Stigler, Olson, Tullock), Organisationssoziologie (Weber, Luhmann), Verwaltungswissenschaft (Mayntz, Kuhlmann) und deliberativer Demokratietheorie (Habermas) wird gezeigt, dass Regulierungsreformen ohne Offenlegung der dahinterstehenden Machtstrukturen zwangsläufig scheitern oder neue Ungleichgewichte erzeugen.

## 1. Ein Begriff, der nicht denkt

Seit Jahrzehnten gehört der Ruf nach »Entbürokratisierung« zum Standardrepertoire politischer Rhetorik in Deutschland und Europa. Helmut Kohl versprach 1982 eine »Zukunftsperspektive, die frei ist von unnötigen bürokratischen Auflagen«, und seither ist kaum ein Koalitionsvertrag ohne entsprechende Bekenntnisse ausgekommen. Die Diagnose scheint eindeutig: zu viel Verwaltung, zu viele Vorschriften, zu wenig Freiheit – für Bürgerinnen, Unternehmer und Kommunen gleichermaßen. Die vermeintliche Universallösung lautet heute: Digitalisierung.

Doch diese Erzählung ist irreführend. Sie verdeckt, was eine nüchterne Analyse der Sozial- und Organisationswissenschaften längst gezeigt hat: Bürokratie ist kein Unfall der Geschichte, sondern eine strukturelle Notwendigkeit arbeitsteiliger Gesellschaften. Das eigentliche Problem ist nicht ihre Existenz, sondern ihre *Qualität* – und die wird maßgeblich durch die Macht organisierter Partikularinteressen bestimmt, die Regulierung als Schutzwall für ihre eigenen Vorteile nutzen. Der Diskurs über Entbürokratisierung ist daher häufig weniger ein Diskurs über das Gemeinwohl als ein verdeckter Kampf um Regulierungsrenten.

## 2. Bürokratie als rationale Herrschaft: Max Weber revisited

Um den populistischen Entbürokratisierungsdiskurs zu durchdringen, lohnt zunächst ein Blick auf das analytische Fundament. Max Weber hat Bürokratie in »Wirtschaft und Gesellschaft« (1922) als den »reinsten Typus legaler Herrschaft« beschrieben – als jene Form der Organisation, die Willkür durch regelgebundene, sachliche und berechenbare Entscheidungsverfahren ersetzt. Für Weber ist dieser Idealtypus *positiv*: Bürokratie verhindert die Bevorzugung Einzelner durch willkürliche Entscheidungen und schafft die formale Grundlage rechtsstaatlicher Gleichheit.

»Bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen.«

Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft (1922), postum erschienen.

Die postweberianische Organisationssoziologie – von Niklas Luhmann über Renate Mayntz bis zu neueren Beiträgen der Verwaltungswissenschaft – hat Webers Idealtypus erheblich differenziert. Luhmann etwa weist darauf hin, dass formale Strukturen stets durch informale Faktoren ergänzt werden und dass eine funktionsfähige Verwaltung diese Spielräume bewusst nutzen muss (Luhmann 2000). Die organisationssoziologische Forschung nach Weber kommt zum Schluss: Bürokratie ist kein mechanischer Apparat der linearen Entscheidungsdurchreichung, sondern ein komplexes Geflecht formaler und informaler Regeln, das stets durch Machtbeziehungen mitgeformt wird (vgl. Meyer/Rowan 1977).

Hier liegt das entscheidende Scharnier zum Entbürokratisierungsdiskurs: Wenn bestehende Regulierung das Ergebnis von Machtausübung ist, dann ist ihre Kritik ebenfalls ein Machtakt. Die Frage »Welche Regeln brauchen wir?« lässt sich nicht neutral beantworten – sie ist immer schon eine Frage der Interessen.

### 3. Regulierung als Beute: Rent-Seeking und Regulatory Capture

---

Die politische Ökonomie liefert das schärfste analytische Werkzeug, um die strukturelle Verschränkung von Bürokratie und Eigeninteresse zu verstehen. George Stigler hat in seinem grundlegenden Aufsatz »The Theory of Economic Regulation« (1971) gezeigt, dass Regulierung typischerweise *von* der betroffenen Industrie nachgefragt und *für* die betroffene Industrie gestaltet wird – ein Phänomen, das als »Regulatory Capture« (Vereinnahmung von Regulierungsbehörden durch die Regulierten) bekannt geworden ist.

Mancur Olsons »Logik des kollektiven Handelns« (1965) erklärt, warum dies so ist: Kleine, konzentrierte Gruppen mit hohem spezifischem Interesse an einer Regulierungsfrage können Organisationskosten viel effizienter aufwenden als die diffuse Allgemeinheit. Während ein Handwerksverband erhebliche Ressourcen in die Ausgestaltung der Handwerksordnung investieren kann, fehlen dem einzelnen Haushalt sowohl das Wissen als auch der Anreiz, sich gegen die daraus resultierenden Marktzutrittsschranken zu wehren.

**Konzept: Rent-Seeking**

Als »Rent-Seeking« bezeichnen Ökonomen – ausgehend von Gordon Tullock (1967) und Anne O. Krueger (1974) – das Streben von Interessengruppen nach politisch gesicherten Einkommensvorteilen, die keine entsprechende produktive Leistungserbringung voraussetzen. Regulierungsrenten entstehen, wenn Vorschriften Marktzugang beschränken, Wettbewerb einschränken oder Informationsasymmetrien verfestigen – zum Vorteil etablierter Akteure und zu Lasten der Allgemeinheit. (Gabler Wirtschaftslexikon; März 1990, Peter Lang Verlag)

Das Entscheidende für unseren Zusammenhang: Dieser Mechanismus gilt *bidirektional*. Interessengruppen können nicht nur für neue Regulierung lobbyieren, sondern ebenso für *Deregulierung* dort, wo bestehende Regeln ihre Marktmacht begrenzen. Steven Vogel (2018) hat gezeigt, dass Deregulierung häufig nicht zu weniger, sondern zu anderer Regulierung führt – einer, die die Machtposition der dominanten Akteure festigt. »Deregulatory Capture« ist die Kehrseite desselben Mechanismus: Regulierungsbehörden, die sich für den Abbau von Regeln einsetzen, tun dies oft im Dienst organisierter Industrien, nicht im Dienst des Gemeinwohls (Vogel 2018, ProMarket).

Im deutschen Kontext bedeutet dies: Wenn Wirtschaftsverbände Bürokratieabbau fordern, ist stets zu fragen, welche spezifischen Regeln gemeint sind. Technische Normen und Standards, die den Marktzutritt für neue Wettbewerber erschweren? Umweltauflagen, die Externalisierungsgewinne absichern? Zulassungsvoraussetzungen in reglementierten Berufen (Architekten, Ärzte, Handwerker), die Angebotsknappheit und damit überdurchschnittliche Einkommen sichern? Die politische Ökonomie lehrt: Hinter der Forderung nach weniger Bürokratie steckt meistens die Forderung nach anderen Regeln – günstigeren Regeln für den Fordernden.

#### **4. Digitalisierung als Übersetzerin, nicht als Abschafferin**

---

Die verbreitete Vorstellung, Digitalisierung könne Bürokratie abschaffen, verkennt eine grundlegende Eigenschaft digitaler Systeme: Algorithmen sind Bürokratie in formalisierter Form. Ein digitales Formular ersetzt das Papier, nicht die dahinterliegende Verwaltungslogik. Eine automatisierte Genehmigung setzt klar definierte Prozesse und Kriterien voraus – also präzise Regeln, also Bürokratie. Der Verwaltungswissenschaftler Werner Jann hat dies treffend auf den Punkt gebracht: Digitalisierung ohne Prozessverbesserung digitalisiert lediglich schlechte Abläufe (Jann 2011, zit. n. GRIN 2014).

Empirisch zeigt sich dies eindrücklich am deutschen Beispiel. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) stellt fest, dass 60 bis 70 Prozent des gesamten Bürokratieaufwands der Wirtschaft auf EU-Regeln zurückzuführen sind (bpb 2026). Die Digitalisierung hat daran grundsätzlich nichts geändert. Wer das Ausfüllen eines Formulars beschleunigt, ohne seinen Sinn zu hinterfragen, hat lediglich die Transaktionskosten gesenkt – nicht die zugrundeliegende Regulierungsfrage gestellt.

*»Prinzipiell bietet die Digitalisierung große Chancen für die Bürokratievereinfachung. Allerdings sind die Fortschritte langsam und uneinheitlich, auch weil im deutschen Föderalismus stets drei Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – zusammenarbeiten müssen.«*

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb), Zahlen bitte!, Nr. 17 (2026).

Die Konzentration auf technische Lösungen hat zudem eine politische Funktion: Sie verschiebt den Diskurs von Interessenkonflikten auf technische Machbarkeit. Statt zu fragen »Welche Interessen soll diese Regel schützen?«, fragt man »Wie können wir diesen Prozess schneller machen?«. Damit wird eine normative Frage in eine technische verwandelt – und der demokratische Aushandlungsprozess über angemessene Regulierung umgangen.

## 5. Das Demokratieproblem: Wenn Stammtisch Habermas verdrängt

---

Jürgen Habermas hat in »Faktizität und Geltung« (1992) das Legitimationsproblem des modernen Rechts auf den Punkt gebracht: Rechtsnormen können demokratische Legitimität nur beanspruchen, wenn sie aus einem rationalen Diskurs unter Beteiligung aller Betroffenen hervorgehen. Voraussetzung für die Legitimität von Regeln und Gesetzen ist die Teilnahme aller möglichen Betroffenen an einem rationalen Diskurs (Habermas 1992; vgl. Hausarbeiten.de 2025).

Der tatsächlich stattfindende Regulierungsdiskurs weicht von diesem Ideal dramatisch ab. Drei strukturelle Defizite sind besonders relevant:

1. **Informationsasymmetrie:** Technische Normen und Branchenstandards werden überwiegend in Expertenkreisen erarbeitet, die von den wirtschaftlich Stärksten dominiert werden. Wer die Sprache der Norm spricht, sitzt am Tisch.
2. **Organisationsungleichgewicht:** Die von Olson beschriebene Logik bevorzugt kleine, gut organisierte Interessengruppen gegenüber der diffusen Allgemeinheit. Der »Normalbürger«, den Politiker beschwören, hat in der Regulierungsarena faktisch keine Stimme.
3. **Begriffshegemonie:** Schlagworte wie »Bürokratieabbau«, »Schlankstaat« oder »Entfesselung« besetzen den diskursiven Raum und machen es schwer, differenzierte Fragen nach der Qualität und Angemessenheit von Regeln zu stellen. Sie suggerieren eine Lösung, wo erst eine Problemanalyse nötig wäre.

Das Ergebnis ist, was die deliberative Demokratietheorie als »systemische Kommunikationsverzerrung« bezeichnen würde: Nicht das bessere Argument setzt sich durch, sondern das besser organisierte Interesse. Die Stammtischrhetorik über »zu viel Bürokratie« bedient dabei populäre Ressentiments und liefert politische Legitimation für Deregulierungsmaßnahmen, die in Wahrheit partikularinteressengesteuert sind.

## 6. Konkrete Manifestationen: Wer profitiert, wer zahlt?

---

Die Mechanismen der interessengeleiteten Regulierungsgestaltung lassen sich an mehreren deutschen und europäischen Feldern illustrieren:

### Handwerk und reglementierte Berufe

Die Handwerksordnung und vergleichbare Berufsqualifikationsregeln wirken als Marktzutrittsbarrieren, die etablierte Anbieter gegen Konkurrenz schützen. Dieselben Verbände, die Bürokratieabbau im Allgemeinen fordern, verteidigen diese spezifischen Hürden mit Verve – mit dem gesellschaftlich anerkannten Qualitätsargument. Das Qualitätsargument ist nicht falsch; es ist aber auch nicht das einzige Motiv.

### Technische Normen und Standards

Technische Vorschriften – ob DIN-Normen, ISO-Standards oder EU-Produktregeln – werden zu erheblichen Teilen von Branchenverbänden und industriellen Experten mitgestaltet. Dies erzeugt das Paradox: Die Industrie beklagt Normenflut und Überregulierung, ist aber gleichzeitig Hauptakteur ihrer Erzeugung. Normen können Märkte stabilisieren und Verbraucher schützen – sie können aber auch Newcomer fernhalten und Innovationsrenten sichern.

### Bürokratieentlastungsgesetze und ihre Leerstellen

Die deutschen Bürokratieentlastungsgesetze (BEG I–IV) und die One-In-One-Out-Regel (seit 2015) sind strukturell auf quantitative Kostenreduktion ausgerichtet – nicht auf die Qualität von Regeln oder ihre Verteilungswirkung. Die One-In-One-Out-Regel bezieht sich nicht auf Gesetze, die auf EU-Gesetzgebung zurückgehen, und schließt Ländergesetze aus. Damit greift sie gerade dort nicht, wo der Erfüllungsaufwand am größten ist (Bundswirtschaftsministerium 2023; NKR Jahresbericht 2024).

*»Kaum ein Parteiprogramm, kaum ein Koalitionsvertrag kommt ohne Hinweis auf eine entschlossene Entbürokratisierung aus. [...] Der Bürokratieabbau kommt zwar in Fahrt – reicht das?«*

Nationaler Normenkontrollrat (NKR), Jahresbericht 2024.

## 7. Die richtige Frage: Was ist gute Bürokratie?

---

Die Verwaltungswissenschaftlerin Sabine Kuhlmann fasst das Kernproblem prägnant: In Deutschland leben wir in einer starken Rechts- und Regelkultur, in der uns die Einzelfallgerechtigkeit sehr wichtig ist – aber wir verfügen kaum über Instrumente, systematisch zu unterscheiden, welche Regeln das Gemeinwohl stärken und welche primär Partikularinteressen bedienen (Kuhlmann 2025, kommunal.de). Diese Unterscheidung ist die eigentliche Aufgabe eines demokratischen Regulierungsdiskurses.

Aus der deliberativen Demokratietheorie lassen sich Kriterien guter Regulierung ableiten, die über die bloße Kostenrechnung des NKR hinausgehen:

Kriterium	Leitfrage
<b>Inklusivität</b>	Wessen Interessen wurden im Entstehungsprozess gehört?
<b>Transparenz</b>	Sind die zugrunde liegenden Wertentscheidungen offengelegt?
<b>Verhältnismäßigkeit</b>	Stehen Regulierungsaufwand und Schutznutzen in einem angemessenen Verhältnis?
<b>Revisibilität</b>	Gibt es Mechanismen zur regelmäßigen Überprüfung und Anpassung?
<b>Verteilungswirkung</b>	Wer trägt die Kosten, wer erzielt die Gewinne der Regelung?

Diese Kriterien machen deutlich: »Entbürokratisierung« als quantitativer Abbau von Regeln kann keines dieser Qualitätskriterien systematisch erfüllen. Im Gegenteil: Wer Regeln ohne Analyse ihrer Verteilungswirkung streicht, riskiert, Schutzrechte zugunsten starker Akteure zu beseitigen – und nennt das Reform.

## 8. Fazit: Für einen neuen Regulierungsdiskurs

---

Der Begriff »Entbürokratisierung« ist nicht nur unpräzise – er ist politisch gefährlich, weil er einen Scheinraum erzeugt, in dem echte Interessenkonflikte als technische Verwaltungsprobleme verkleidet werden. Die Analyse aus Politischer Ökonomie, Organisationssoziologie und Demokratietheorie konvergiert in einer zentralen Einsicht: Regulierungssysteme sind Sedimentschichten von Machtkämpfen. Ihre Reform erfordert daher keinen technischen Optimierungsprozess, sondern einen politischen Aushandlungsprozess.

Was stattdessen nötig wäre, ist ein deliberativer Diskurs, der drei Bedingungen erfüllt: Er muss Interessenlagen offenlegen statt verschweigen; er muss Kriterien guter Regulierung jenseits bloßer Kostensenkung entwickeln; und er muss Strukturen schaffen, in denen auch die schwachen Stimmen – Konsumenten, Newcomer, nicht-organisierte Arbeitnehmerinnen – gehört werden. Solange diese Bedingungen nicht erfüllt sind, wird jede Entbürokratisierungsinitiative das leisten, was bisherige Initiativen geleistet haben: Regulierungsrenten für die gut Organisierten sichern, während die Allgemeinheit die Komplexität trägt.

Die Forderung nach weniger Bürokratie ist letztlich eine Forderung, die ohne den Zusatz »für wen, auf wessen Kosten, mit welchem Ziel« politisch leer ist. Diese Fragen stellen – das ist der Kern eines demokratisch angemessenen Regulierungsdiskurses. Ihn anzustoßen, wäre die eigentliche Aufgabe der Politik.

---

## Ausgewählte Quellen und Literatur

---

Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) 2026: »Erstickt Deutschland an Bürokratie?« Zahlen, bitte!, Nr. 17. bpb.de, abgerufen Juni 2026.

- Bundeswirtschaftsministerium 2023:** Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats: Bürokratieabbau und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln. Berlin: BMWi.
- Gabler Wirtschaftslexikon:** Artikel »Interessengruppen«, »Rent Seeking«, »Bürokratie«. Wiesbaden: Springer Gabler. Online: [wirtschaftslexikon.gabler.de](http://wirtschaftslexikon.gabler.de).
- Habermas, Jürgen (1992):** Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Kommunal.de 2025:** Interview mit Prof. Dr. Sabine Kuhlmann: »Deutschland steckt im Bürokratiemotstand«. [kommunal.de](http://kommunal.de), Dezember 2025.
- Krueger, Anne O. (1974):** »The Political Economy of the Rent-Seeking Society«. *American Economic Review*, 64(3), S. 291–303.
- Luhmann, Niklas (2000):** Organisation und Entscheidung. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Märtz, Thomas (1990):** Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. Frankfurt/M. et al.: Peter Lang Verlag (Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften).
- Meyer, John W. / Rowan, Brian (1977):** »Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony«. *American Journal of Sociology*, 83, S. 340–363.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) 2024:** Jahresbericht 2024: »Der Bürokratieabbau kommt endlich in Fahrt – reicht das?« [normenkontrollrat.bund.de](http://normenkontrollrat.bund.de).
- Olson, Mancur (1965):** *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Stigler, George J. (1971):** »The Theory of Economic Regulation«. *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), S. 3–21.
- technikundkultur.de 2026:** Artikel »Entbürokratisierung«. Wiki Technik und Kultur. [technikundkultur.de/wiki1/index.php5?title=Entbürokratisierung](http://technikundkultur.de/wiki1/index.php5?title=Entbürokratisierung). Abgerufen Juni 2026.
- Tullock, Gordon (1967):** »The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft«. *Western Economic Journal*, 5(3), S. 224–232.
- Vogel, Steven K. (2018):** »Rethinking Stigler's Theory of Regulation: Regulatory Capture or Deregulatory Capture?« ProMarket / Stigler Center, University of Chicago, Mai 2018.
- Weber, Max (1922/1976):** *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wikipedia DE 2024:** Artikel »Bürokratie«, »Bürokratieabbau«, »Deliberative Demokratie«. [de.wikipedia.org](http://de.wikipedia.org).