

Bürokratieabbau und Policy Forschung – schon mal voneinander gehört?

Warum und wie man voneinander lernen sollte

Werner Jann

Zusammenfassung: Bürokratieabbau und Bürokratiekritik sind seit Jahrzehnten ein Lieblingsthema der deutschen innenpolitischen Debatten und werden in letzter Zeit wieder zunehmend intensiver und hektischer diskutiert. Da dabei die immer gleichen Stereotypen bedient und Lösungen vorgeschlagen werden, und unter Bürokratieabbau alle möglichen Konzepte verstanden werden, stellt sich die Frage, was die Policy Forschung zu dieser Debatte beitragen kann, denn im Kern geht es immer um Formulierung und Implementierung von Policies, und dabei betrifft Bürokratieabbau nicht nur das Innenleben, sondern gerade die Außenwirkung von Politik und Verwaltung. Der Beitrag argumentiert, dass dieses Thema im Mainstream der Policy Forschung weitgehend ignoriert wird, und skizziert, welche Bereiche der Policy Forschung – von Implementation über Regulierung, Design, Tools, Styles, Integration bis Policy Growth – Debatten zu Umfang, Ursachen und Auswirkungen von Bürokratisierung informieren könnten. Bürokratieabbau, zumindest in der derzeit vorherrschenden Perzeption, ist für die Stärkung demokratischer Institutionen und deren Legitimation kaum die richtige Antwort. Policy- und Verwaltungsforschung sind gefordert, sich gemeinsam dieser ewigen und verwirren Debatte anzunehmen.

Schlagwörter: Bürokratie, Bürokratieabbau, Policy Forschung, Regulierung, Policy Growth

Reduction of bureaucracy and policy research – ever heard of each other? Why and how we should learn from each other

Abstract: Criticism of bureaucracy and demands for its reduction have been a topic of political debates in Germany for decades and have recently become ever more intense and hectic. Discussions are dominated by the same old stereotypes and solutions, and all kinds of concepts are encompassed under the banner of reducing bureaucracy, leading to the question what policy research can contribute to this debate, since at its core it is about problems of policy formulation and implementation. The paper argues that the topic is largely ignored in mainstream policy research and outlines which areas of policy research – from implementation to regulation, design, capacity, tools, styles, integration and especially policy growth – could inform and enhance these debates. Reducing bureaucracy, at least in its current public perception, is hardly the right answer to strengthening democratic institutions and their legitimacy. Policy and administrative research are called upon to jointly address this perennial and confused debate.

Keywords: Bureaucracy, Red Tape, Policy Research, Regulation, Policy Growth

1 Einleitung: Bürokratieabbau geht immer

Wenn es einen Begriff gibt, der die deutsche innenpolitische Diskussion der letzten Jahre dominiert, ist es 'Bürokratieabbau'. Ob es Agrarpolitik ist, oder Gesundheitspolitik, Infrastrukturpolitik, Umweltpolitik, Steuerpolitik, Arbeitsmarktpolitik usw. usw., überall wird vehement Bürokratieabbau gefordert und scheint gleichzeitig das Allheilmittel für alle unsere politischen und wirtschaftlichen Probleme zu sein, seien es verzögerte Investitionen und Innovationen, die Bildungsmisere, das lasche Wirtschaftswachstum oder die unzureichende Ausstattung der Bundeswehr. Ob es Krankenhäuser sind, oder Schulen, oder Universitäten, Bauern, Handwerker oder die Industrie, alle wollen weniger Bürokratie. Selbst in die Belletristik hat es diese Forderung geschafft (Zeh & Urban, 2023), und der Bundeskanzler sagt, „die Bürokratie nervt mich auch“ (Die Zeit, 2024). In Bayern kündigt Regierungschef Söder an, man werde „zur Entbürokratisierung einen Prozess aufsetzen“, es soll ein „Entrümpelungsgesetz“ geben, einen „Runden Tisch zum Thema Bürokratieabbau“ und seine Regierungsfraktion regt eine Enquetekommission an. Ähnliches fordert z. B. der grüne Ministerpräsident Kretschmann, und eigentlich alle Parteien und natürlich auch die Presse. Selbst die FAZ spottet, „Bürokratieabbau geht immer“, es ist „der PR-Klassiker all derer, die – siehe Bundesfinanzminister Christian Lindner – kein Geld haben oder keines ausgeben wollen“ (alle Zitate Frasch, 2024).

Allerdings ist diese Debatte alles andere als neu. Bürokratiekritik und Bürokratieabbau sind Dauerbrenner der Politik, schon vor der Gründung der Bundesrepublik gab es die erste Entbürokratisierungskommission in der Bi-Zone, seitdem kommt keine Regierungserklärung ohne diese Forderung aus, seit den achtziger Jahren auch keine Bundesregierung ohne ein neues Entbürokratisierungsprogramm, und auch an Kommissionen gibt es keinen Mangel (als aktuelle Übersicht Jann, 2023). Im Koalitionsvertrag der Ampelkoalition taucht der Begriff in insgesamt 63 Wendungen auf, es wurde – wieder einmal – ein neues Bürokratienteilsetzungsgesetz angekündigt, das inzwischen auf den Weg gebracht wurde, das vierte in den letzten neun Jahren.

Gerade weil diese ewige Debatte vor allem Déjà-vu Gefühle hervorruft, weil die immer gleichen Stereotypen bedient und Lösungen vorgeschlagen werden, und weil sie in letzter Zeit immer lauter und hektischer wird, stellt sich die Frage, was eigentlich die Policy Forschung zu dieser Debatte beitragen kann, denn im Kern geht es bei Bürokratisierung und Bürokratieabbau immer um Probleme der Formulierung und Durchführung von Politikinhalt. Wenn, wie im Folgenden argumentiert werden soll, die Policy Forschung diese Themen weitgehend ignoriert, könnte dies als ein weiteres Beispiel für das „Unterpfügen“ verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen in der Policy Forschung verbucht werden, „in der Verwaltung weder als Akteur noch als Untersuchungsobjekt explizit auftaucht“ (Döhler, 2014, S. 76). Allerdings spricht vieles dafür, dass Bürokratieabbau keineswegs nur ein Problem des Innenlebens von Regierung und Verwaltung und damit der Verwaltungsforschung ist, denn Auslöser dieser ewigen Debatten sind ja die als problematisch wahrgenommenen Außenwirkungen von Regulierung und Bürokratie auf Wirtschaft, BürgerInnen und Gesellschaft. Und das gilt umgekehrt auch für die Ursachen der – zumindest gefühlten – ewig wachsenden Bürokratisierung. Zwar gibt es naive Vorstellungen, bürokratische Verfahren und Strukturen würden sich wie von selbst, aus sich heraus schaffen und perpetuieren, aber auch hier spricht wiederum vieles dafür, dass dabei Strukturen und Interessen in den jeweiligen Politikfeldern