

ARENA ANALYSE 2025

Bürokratie, aber besser

Walter Osztovics
Andreas Kovar

Deregulierung
Bevormundung
Wettbewerb
Goldplating
Standortqualität

Neo-Protektionismus
Sunset-Klauseln
Kooperative Regulierung

Strukturreform
Abbau von Vorschriften
Sicherheitsbedürfnis
Berichtspflichten
Folgekosten

Edition Kovar & Partners

Unternehmerische Entscheidungen entstehen und entfalten ihre Wirkung stets im gesellschaftlichen und politischen Kontext. Politik und Gesellschaft beeinflussen diesen Rahmen, setzen Impulse und verändern die Handlungsspielräume von Unternehmen und Projekten.

Der Dialog mit Stakeholdern kann neue Perspektiven eröffnen, doch oft stehen auch widerstreitende Interessen im Raum – mit potenziellen Risiken und Chancen für wirtschaftliche Ziele, Reputation und Unternehmenswert.

Erfolgreiches Public Affairs Management geht über reines Risikomanagement hinaus. Es schafft die Grundlage, gesellschaftliche Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und dieses Wissen für innovative, wettbewerbsfähige Lösungen sowie zur aktiven Mitgestaltung politischer Prozesse zu nutzen.

In Mitteleuropa etabliert sich Public Affairs Management zunehmend als strategische Unternehmensfunktion. Kovar & Partners treibt die Weiterentwicklung dieses Bereichs aktiv voran – unter anderem mit der vorliegenden Berichtsreihe.

Die **Edition Kovar & Partners** bietet fundierte Publikationen zu zentralen Themen an der Schnittstelle von Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft.

Walter Osztovics, Andreas Kovar:
Bürokratie, aber besser – Arena Analyse 2025

Erschienen in der Reihe Edition Kovar & Partners
Wien 2025

© Kovar & Partners GmbH
Alle Rechte vorbehalten

Printed in Austria
Satz und Layout: Kovar & Partners
Umschlag: cdc | brandcreation
Herstellung: MAßGEDRUCKT®

Walter Osztovics, Andreas Kovar

Arena Analyse 2025

Bürokratie, aber besser

Inhalt

Untersuchungsdesign und Fragestellung	2
Einleitung	5
I. Die wachsende Last	13
II. Wo der Schuh drückt	22
III. Von Konvent zu Konvent	26
IV. Das Kontroll-Dilemma	32
V. Der globale Wettbewerb	37
VI. Ansätze für eine schlanke Regulierung	44
VII. Digitalisierung als Ausweg	51
Literatur	56
Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung	57
Autoren	61

Untersuchungsdesign und Fragestellung

Die Arena Analyse wird von Kovar & Partners seit 2006 jedes Jahr durchgeführt und hat das Ziel, sogenannte Emerging Issues zu identifizieren und zu analysieren. Für ein Public Affairs Beratungsunternehmen, das wie Kovar & Partners am Schnittpunkt von Politik und Wirtschaft arbeitet, ist es unerlässlich, Instrumente der Früherkennung von politischen Entwicklungen zur Hand zu haben – vor allem, weil die Komplexität der politischen Prozesse es notwendig macht, mit der Vertretung von Interessen möglichst früh zu beginnen.

Die Methodik, die dabei zur Anwendung kommt, baut auf der Issue Theorie auf. Issues – eine überzeugende deutsche Übersetzung für den Begriff gibt es nicht – sind Themen von allgemeiner Relevanz, die erstens aktuell und zweitens umstritten sind, ungeklärte Fragen von öffentlichem Interesse, die Einfluss auf den Handlungsspielraum von Personen und Organisationen haben. Die Theorie besagt, dass Issues, bevor sie eskalieren, eine Latenzphase durchlaufen, in der sie den jeweiligen Fachexpert:innen bereits bekannt sind und in Fachkreisen auch bereits diskutiert werden, aber noch nicht die Schwelle zur Wahrnehmung durch eine größere Öffentlichkeit oder durch die Politik erreicht haben. In dieser Phase ist es daher möglich, durch Befragung einer ausreichend großen Anzahl von Expert:innen frühzeitig zu erfahren, welche größeren Themen unter der Oberfläche schlummern. Die befragten Personen sollen dabei möglichst aus einer Vielzahl von diversen Gebieten stammen, um einen wirklich breiten Horizont an Beobachtungen und Erfahrungen einzubringen. Der Begriff „Expert:in“ darf hier nicht im engen Sinn als „Spezialist:in in einem begrenzten Fachgebiet“ verstanden werden. Vielmehr macht sich die Arena Analyse die Tatsache zunutze, dass im Grunde jeder Mensch in seinem unmittelbaren Tätigkeitsbereich „Expert:in“ ist, weil man zwangsläufig Veränderungen früher erkennt als andere, wenn sie Dinge betreffen, mit denen man sich täglich befasst. Durch die ausreichende Streuung des Feldes der Befragten kann dieser Vorteil der Früherkennung in entsprechend vielen Bereichen gehoben werden.

Das Untersuchungsdesign besteht aus den folgenden Schritten:

1. Befragung von Expert:innen mit einer möglichst offenen Fragestellung, um das gesamte Feld der möglichen Issues einzubeziehen. Die Befragten kommen dabei bunt gestreut aus vielen fachlichen und gesellschaftlichen Bereichen – diese Streuung dient der Sicherstellung der Vielfalt.
2. Die Antworten der Expert:innen werden gesammelt und geclustert. Dabei sollen Muster offengelegt, dahinterliegende Faktoren identifiziert und die ursprüngliche Komplexität reduziert werden.

3. Daraufhin erfolgt die Schlussauswertung. Das Ergebnis ist jener Bericht, den Sie hier in Händen halten.

Die Arena Analyse 2025 wurde in Kooperation mit der Tageszeitung „Der Standard“ sowie der Wochenzeitung „Die Zeit“ (Österreich-Ausgabe) durchgeführt. Beide Zeitungen veröffentlichten ausführliche Essays, die sich in journalistischer Form den Ergebnissen der Arena Analyse widmeten.

Für die Arena Analyse 2025 wurde ein Thema gewählt, das man auf den ersten Blick nicht zu den latenten Issues zählen würde. Im Gegenteil sind Klagen über die Last der Bürokratie seit Jahrzehnten (und streng genommen seit Jahrhunderten) beständig Teil des politischen Diskurses. Doch hat sich das welt- und wirtschaftspolitische Umfeld in der zweiten Hälfte des Jahres 2024 so grundlegend verändert, dass scheinbar altbekannte Fragen um das richtige Maß und die richtige Art der Regulierung eine neue Aktualität erhalten haben. Die Expert:innen der Arena Analyse gehen davon aus, dass dieses Thema 2025 und danach weiter eskalieren wird.

Für die Arena Analyse 2025 lauteten die Fragen im Wortlaut:

1. Welche Entwicklung im Zusammenhang mit Regulierung und Bürokratie beobachten Sie derzeit, bzw. erwarten Sie in näherer Zukunft??
2. Wo liegen die Ursachen für diese Veränderungen?
3. Welche Maßnahmen, bzw. politischen Weichenstellungen sollten jetzt erfolgen, um das nach Ihrer Einschätzung richtige Maß an Regulierung sicherzustellen.

Bei allen sowohl kursiv als auch unter Anführungszeichen gesetzten Passagen im vorliegenden Bericht handelt es sich um wörtliche Zitate aus den Beiträgen. Diese wurden zum größten Teil schriftlich im Wege einer Online-Konsultation auf der Plattform eComitee eingebracht. Zum Teil wurden auch Tiefeninterviews geführt. Die Beiträge auf eComitee konnten schon während der Erhebungsphase von allen zur Teilnahme Eingeladenen gelesen und kommentiert werden – eine Möglichkeit, von der auch tatsächlich viele Gebrauch machten. Wie immer wurde den Teilnehmer:innen an der Arena Analyse zugesichert, dass ihre Beiträge nicht namentlich wiedergegeben werden. Um dieses an die Chatham House Rules angelehnte Prinzip der Vertraulichkeit (die Namen der Teilnehmer:innen werden bekanntgegeben, nicht aber, von wem welche Aussage stammt) durchgehend einzuhalten, waren auch bei der Online-Debatte die Namen der Teilnehmenden für die anderen nicht sichtbar, lediglich deren Beiträge. Im folgenden Bericht wird ausschließlich anonym aus den schriftlichen oder im Wege von Interviews gelieferten Beiträgen zitiert.

Hier ein Überblick über die bisher erschienenen Arena Analysen (abrufbar unter www.kovarpartners.com):

- ▶ Von 2006 bis 2009 wurden die Ergebnisse der Arena Analysen in der Wochenzeitung DIE ZEIT veröffentlicht
- ▶ Arena Analyse 2010 – Was uns morgen blüht
- ▶ Arena Analyse 2011 – Besser regieren
- ▶ Arena Analyse 2012 – Resilienz oder Katastrophe?
- ▶ Arena Analyse 2013 – Politik im Zeitalter der Verantwortung
- ▶ Arena Analyse 2014 – Aufstand der Werte
- ▶ Arena Analyse 2015 – Generationen-Fairness
- ▶ Arena Analyse 2016 – Neue Arbeitswelt
- ▶ Arena Analyse 2017 – Demokratie neu starten
- ▶ Arena Analyse 2018 – Wir und die anderen
- ▶ Arena Analyse 2019 – Konstruktive Politik
- ▶ Arena Analyse 2020 – Wir wissen, was wir tun
- ▶ Arena Analyse 2021 – Marktwirtschaft neu starten
- ▶ Arena Analyse 2022 – Ein harter Weg
- ▶ Arena Analyse 2023 – Chancen in Sicht
- ▶ Arena Analyse 2024 – Europa vor Entscheidungen

Einleitung

Die ältesten schriftlichen Dokumente der Menschheit sind ungefähr 3300 v. Chr. in der Stadt Uruk am Unterlauf des Euphrat entstanden. In einer Frühform der Keilschrift wurden auf Kugeln und Scherben aus Ton Listen angelegt, die administrativen Zwecken dienten – Verwaltung von Ernteerträgen, Einteilung von Arbeitskräften, Aufzeichnungen über Rinderherden. Mit anderen Worten: Die größte kulturelle Leistung der Geschichte, die Erfindung der Schrift, diente gleich als erstes einmal der Bürokratie.

Man kann das Argument auch umdrehen: Die Anforderungen der Bürokratie gaben den Anstoß für jene Innovation, die wir heute „die Schrift“ nennen und bei der sich schon bald herausstellte, dass man damit nicht nur Bierfässer zählen, sondern auch Gedanken festhalten konnte. Dass man in der Frühzeit Mesopotamiens überhaupt so etwas wie Verwaltung brauchte, lag wiederum an einer zweiten kulturellen Innovation, nämlich der Urbanisierung, die an der Schwelle zum 3. Jahrtausend einsetzte. Die Menschen zogen in die Städte, weil sie dort mehr an Möglichkeiten und Ressourcen vorfanden als in den Dörfern. Die neuen Zentren wuchsen zu enormer Größe, Uruk zählte bereits um 3100 v. Chr. mehr als 30.000 Einwohner. Das Zusammenleben derart vieler Personen erforderte Regeln und Strukturen. Damit Agglomerationen dieser Größe funktionieren konnten, musste ein komplexes Wirtschafts- und Verwaltungssystem neu ersonnen werden, das intensive Landwirtschaft mit Überschussproduktion ebenso umfasste wie Handel und die organisierte Beschaffung von Waren, die am Ort nicht verfügbar waren.

Die Verwaltung der frühen mesopotamischen Städte wie Uruk lag hauptsächlich in den Händen der Tempel und ihrer Priesterschaft. Dort wurde die Kunst des Schreibens weitergegeben, dort bewahrte man die gravierten Tontafeln auf. Die Tempel verfügten über umfangreiche Ländereien, organisierten also zum Teil selbst jene landwirtschaftliche Produktion, die für den Markt (und nicht für den bäuerlichen Eigenbedarf) bestimmt war. Es gab aber auch Regierungsbeamte, denen oblag offenbar die Überwachung der Handelsplätze und die Sicherung der Handelswege. Jedenfalls waren es die Eliten der Gesellschaft, die sich die ordnenden Aufgaben teilten.

Strukturelle Macht

Drei der prägenden Kennzeichen der Bürokratie fallen somit bereits in den Anfängen ins Auge: Erstens ist sie unverzichtbar, denn erst als Regeln geschaffen, Pflichten verteilt und deren Einhaltung überwacht wurde, war die Organisation von Staaten möglich. Zweitens ist sie aber auch untrennbar mit Macht verbunden. In der Begrifflichkeit der modernen Soziologie handelt es sich um strukturelle Macht. Die Bürokraten sind in der Regel nicht die nominellen Herrscher, sie üben keinerlei unmittelbare Zwangsgewalt aus,

wie das die Könige und Heerführer tun. Aber sie verfügen über Möglichkeiten, Ziele durchzusetzen und Menschen zum Einhalten von Vorschriften zu zwingen. Real geht von ihnen Macht aus, obwohl die einzelnen Individuen dieses Apparats als Personen in der Regel nicht mächtig sind.

Drittens: Eine wesentliche Quelle dieser informellen Macht sind Daten. Die Bürokratie verfügt über Aufzeichnungen, Prüfberichte und jede Art von schriftlichen Dokumenten. So erhält sie Informationen über die Vorgänge im Staat, die außer ihr in dieser Vollständigkeit niemand hat.

Daran hat sich in den 5000 Jahren, die seither ins Land gezogen sind, nicht viel geändert. Alle großen Reiche der Antike verfügten entweder über eine effiziente Verwaltung – oder waren nicht von Dauer. In Ägypten ermöglichte die Kombination aus Herrscherwillen und bürokratischem Zwang die Verwirklichung monumentaler Infrastrukturprojekte: die Nutzung der jährlichen Nil-Hochwasser für die Landwirtschaft; die Errichtung von Pyramiden und Tempeln. Die Römer führten Volkszählungen (census populi) durch, besaßen also Listen mit den Namen sämtlicher Bewohner ihres Imperiums (bzw. schon davor der Republik). Dieser Zensus bildete unter anderem die Grundlage für die Besteuerung. Die Unterlagen wurden ab 78 v. Chr. in einem zentralen Staatsarchiv aufbewahrt, dem Tabularium.

Auch das Feudalsystem des Mittelalters, das eigentlich auf einem Netz von persönlichen Loyalitäten beruhte, kam nicht ohne professionelle Administration aus. Das Abgabewesen war zwar stark dezentralisiert, dennoch beschäftigten größere Lehensherren eigene Amtsmänner und Vögte, um den Überblick über ihre Ländereien, die leibeigenen Bauern und die Ernten zu behalten. Wie sehr die wahre Macht bei diesen Vertretern der Verwaltung lag, zeigt das Beispiel der Merowinger, die bekanntlich von ihren Hausmeiern, den Karolingern, nach und nach zu fremdgesteuerten Schattenkönigen reduziert und 751 endgültig abgelöst wurden.

Fernab der europäischen Tradition entstand in China ein hochentwickeltes System einer zentralisierten Administration. Schon zu Beginn des 7. Jahrhunderts wurden Beamtenprüfungen eingeführt, um ganz unabhängig von Herkunft und Stand die jeweils Besten für diese Aufgabe auszuwählen. Innerhalb dieses meritokratischen Systems herrschte eine steile und strenge Hierarchie mit klar definierten Verantwortlichkeiten. Zur Zeit der Hochblüte der Qing-Dynastie im 18. Jahrhundert, als China seine größte territoriale Ausdehnung aufwies, sorgten nicht weniger als 200.000 Beamte für das Funktionieren des Riesenreichs.

Als besondere Erfolgsgeschichte der Bürokratie und ihrer Rolle bei Aufbau und Sicherung politischer Macht können die Reformen des französischen Kardinals und Premierministers Armand-Jean du Plessis, Duc de Richelieu (1585–1642), gelten. Um die Macht der vielen lokalen Adeligen zu unterlaufen und zu verhindern, dass sie sich wie so oft gegen den König zusammenrotten, schuf Richelieu ein System von sogenannten Intendanten, die in den Provinzen die Aufgaben der Verwaltung übernahmen. Sie waren direkt vom König eingesetzt und daher niemand anderem Loyalität schuldig.

Sie achteten darauf, dass die Steuern erstens eingehoben wurden und zweitens in der Schatulle des Königs landeten, womit dieser auch finanziell von den örtlichen Potentaten unabhängig wurde.

Nicht unwesentlich war dabei die Tatsache, dass es sich um temporär eingesetzte Beamte handelte, die ihre Position zwar mitunter für viele Jahre, aber nie lebenslang ausübten und irgendwann wieder abberufen wurden. Hier lag ein entscheidender Unterschied zu den erblichen (und meist auch käuflichen) Ämtern, die davor in Fürstentümern und in der Kirche der Normalfall waren. Die Intendanten konnten keine von der Pariser Zentralgewalt unabhängige Machtbasis aufbauen, ihre Autorität hing gänzlich vom König ab. Mächtig, aber mit geborgter Macht; zentral gesteuert, aber örtlich wirksam; weitgehend frei von Eigeninteressen – in dieser Form wurde die Bürokratie zum entscheidenden Faktor des politischen Paradigmenwechsels des 17. Jahrhunderts, nämlich der Ablöse des Feudalismus durch den Absolutismus.

Da die Intendanten neben den eigentlichen Verwaltungsaufgaben auch in Gerichtsverfahren eingreifen, diese an sich ziehen und Urteile im Namen des Königs fällen konnten, trugen sie maßgeblich zur Etablierung einer einheitlichen Rechtsprechung im ganzen Königreich bei. Die Willkür, die geherrscht hatte, solange Lehensherren nach Gutdünken selbst urteilen durften, konnte weitgehend überwunden werden. In Paris wurde überdies eine Art Höchstgericht geschaffen, der Conseil d'État, den man anrufen konnte, um einen als ungerecht empfundenen Richterspruch überprüfen zu lassen. Von der Bevölkerung wurden solche Reformen als wohltuend empfunden, sie werden heute als erster Schritt in Richtung Verrechtlichung des Status der Untertanen gesehen.

Schutz oder Last?

Die Bürokratie beherrscht die Menschen und schützt sie zugleich – damals wie heute. Aber gerade, weil sie Macht ausübt, müssen auch die Rechte definiert und verteidigt werden, die jedes einzelne Individuum gegenüber der anonymen Macht besitzen soll. Dieser Gedanke wurde im Zuge der Aufklärung ausführlich entwickelt. In England betonte John Locke das Recht aller Menschen auf Freiheit und Selbstbestimmung und leitete daraus die Forderung ab, dass die Macht von Regierenden nur durch die Zustimmung der Regierten legitimiert sein kann. Wenn die natürlichen Rechte verletzt werden, zu denen auch das Recht auf Eigentum gehört, dann ist Widerstand gegen die Staatsmacht legitim. Der französische Philosoph Montesquieu formulierte seine Theorie von der Trennung der legislativen, der exekutiven und der judikativen Macht. Die Bürokratie als Teil der Exekutive steht unter doppelter Kontrolle: Zum einen gibt ihr die Legislative in Form von Gesetzen vor, welche Macht sie ausüben darf und welche nicht. Zum anderen haben

die Betroffenen das Recht, unabhängige Gerichte anzurufen, wenn sie mit bürokratischen Entscheidungen nicht einverstanden sind.

Diese Ideen fanden auch nach und nach Niederschlag in den Rechtssystemen aufgeklärter Fürstentümer und Königreiche. Am konsequentesten gelang das wohl im französischen Code Civil von 1804, der durch die Eroberungen Napoleons auch in weiten Teilen des übrigen Europa eingeführt wurde. Er blieb auch nach Napoleons Niederlage 1814 in Kraft und bildete später die Grundlage für die Kodifizierungen der meisten Bürgerlichen Gesetzbücher im 19. Jahrhundert.

In die Zeit der Aufklärung fällt auch der Beginn der Pauschal-Kritik an der Beamtenherrschaft. Der französische Ökonom Vincent de Gournay (1712–1759) gilt nicht nur als Urheber des Mottos „Laissez faire“ in der Wirtschaftspolitik, sondern prägte auch den Begriff „Bureaucratic“, eine abfällige Bezeichnung, mit der starrer Formalismus, lebensfremde Entscheidungen und Bürgerferne gegeißelt werden sollten. Das Wort machte schnell Schule, in deutschsprachigen Texten ist oft auch von „Büralisten“ die Rede. De Gournays Kritik richtete sich nicht nur gegen die behauptete Ineffizienz der Verwaltung, sondern ganz grundsätzlich gegen die Anmaßung, Angelegenheiten von Seiten des Staates zu regeln, die doch – ganz im Sinne des Laissez faire – die betroffenen Gruppen auch selbst ordnen könnten.

Als nach dem Wiener Kongress die absolutistischen Monarchien zurückkehrten, wurden dort auch die bürokratischen Apparate als Stützen der Macht entsprechend ausgebaut. Dies galt vor allem für Österreich und Preußen, aber auch für die zahlreichen kleineren deutschen Königreiche und Fürstentümer. Das Bild des mächtigen und zugleich starr in seiner Schreibtschwelt gefangenen Beamten wurde damals in vielen satirischen Schriften geprägt und verfestigt. Man machte sich über die „Vielschreiberei“ lustig, über den endlosen Schriftverkehr und die zahllosen Formulare, ebenso über das realitätsfremde Dahinarbeiten von Personen, die keinen Begriff vom wirklichen Leben haben.

Beamte wurden zudem als wenig entscheidungsfreudig dargestellt, als eine Klasse, der es nur auf die Einhaltung von formalen Regeln ankam. „Noch immer das hölzern pedantische Volk / noch immer ein rechter Winkel“, schreibt Heinrich Heine in seinem Gedicht „Deutschland. Ein Wintermärchen“ (1844). Georg Büchner bezeichnet in seiner Streitschrift „Der Hessische Landbote“ (1834) die Beamten als „unnützen Haufen“, die Bürger müssten für die hohen Gehälter und Pensionen der Staatsräte, Regierungsräte, Landräte und Kreisräte aufkommen. Johann Nestroy porträtiert in seiner Revolutions-Travestie „Freiheit in Krähwinkel“ (1848) die Beamten als gutmütige Schmarotzer des alten Regimes. „Wirklich, ich seh', es is' auch in Krähwinkel alles getan, um durch übertriebenes Beamtenheer die Finanzen zu schwächen“, spottet der Revolutionär Ultra, worauf ihm zwei Beamte schüchtern antworten: „Wir Subalterne haben sehr kleine Gehalte. Und sehr viele, wenn auch unnötige Arbeit.“

Macht und Unterdrückung

Dennoch behauptete die Bürokratie in den Nationalstaaten des späten 19. und 20. Jahrhunderts ihre Rolle als stabilisierende, ordnende und zugleich abstrakte Macht. Der Soziologe Max Weber lobte in seinem Werk „Wirtschaft und Gesellschaft“ (1922) gerade das rationale, auf Regeln basierende und deshalb vorhersehbare Vorgehen der Bürokratie. Ihr Wirken beruht auf abstraktem Recht, nicht auf persönlichem Gutdünken und stellt solcherart einen Schutz vor der Willkür der eigentlich Mächtigen dar. Die „Unpersönlichkeit“, also das Prinzip, dass bürokratische Handlungen ohne Rücksichtnahme auf die Person allein aufgrund vorgegebener Bestimmungen gesetzt werden, führt zwar einerseits zu Fairness, andererseits aber auch zu mangelnder Flexibilität und Entmenschlichung. Denn selbst das genaueste Regelwerk kann nicht jede individuelle Situation vorhersehen, es wird deshalb immer wieder Einzelfälle geben, wo die Anwendung einer grundsätzlich vernünftigen Bestimmung unsinnig oder sogar unmenschlich ist.

Webers Analysen gelten bis heute als grundlegend. Er hat nicht zuletzt dem Begriff einen entscheidenden Bedeutungswandel verschafft, indem er ihn nicht nur auf Staatsbeamte anwandte, sondern auf jede Form der strukturierten, hierarchischen, arbeitsteiligen Administration. Bürokratie existiert nicht nur in öffentlichen Verwaltungen, sondern auch in privaten Unternehmen, Vereinen, Organisationen, auch in den Kirchen. Sie ist durch ihre Strukturmerkmale definiert, nicht durch ihre Zugehörigkeit.

Nach Weber ist die Bürokratie ein Instrument der rationalen Herrschaftsausübung und allein aus diesem Grund allen anderen Formen der Herrschaft vorzuziehen. Sie kann aber auch durch die systembedingte Starrheit zu Verdrossenheit führen, sie kann – wie erwähnt – im Einzelfall rational korrekte, aber unmenschliche Entscheidungen hervorbringen. Und sie neigt dazu, von sich aus zu wachsen und selbstreflexiv zu werden, sodass sich die Arbeit nicht mehr am Erreichen von Zielen orientiert, sondern lediglich an der Einhaltung von Regeln, die zum Selbstzweck werden.

Der Aspekt der Entmenschlichung, vor dem Weber gewarnt hatte, zeigte sich im 20. Jahrhundert von seiner schrecklichsten Seite. Eine effiziente Bürokratie machte es möglich, dass Hitlers Nazi-Diktatur innerhalb relativ kurzer Zeit sechs Millionen Juden in großen Teilen Europas auffindig machen, zusammentreiben, in Lager verfrachten und dort ermorden konnte. Die innere Logik der Bürokratie distanzierte die Beteiligten an diesem Genozid von ihren Handlungen und damit von ihrer Verantwortung, schreibt der polnische Philosoph Zygmunt Bauman in seinem Buch „Die Moderne und der Holocaust“. Ein Verbrechen von solch monströsem Ausmaß wurde überhaupt erst möglich durch die instrumentelle Rationalität der Vorgangsweise, die Ersetzung von moralischer durch technische Verantwortung sowie durch die weitreichende Arbeitsteilung.

Das Begriffsfeld des Beamten wurde um eine üble Facette erweitert, nämlich die des innerlich unbeteiligten Pflichterfüllers, der die „Banalität des Bösen“ (Hanna Arendt) verkörpert.

Ähnliche Entwicklungen lassen sich auch im stalinistischen Russland sowie in China unter Mao Zedong beobachten: In beiden Fällen erwiesen sich hierarchisch organisierte Apparate mit stark segmentierten, aber klar geregelten Zuständigkeiten, als wirksame Instrumente bei der Unterdrückung der Zivilbevölkerung. Ständig wachsende Datensammlungen über Bürgerinnen und Bürger ermöglichten immer engere Kontrollen. Vor allem die diversen geheimen Organisationen wurden zu einem alle Lebensbereiche durchdringenden Repressionsapparat ausgebaut. Für das System der Zwangsarbeitslager (GULag) gilt, was analog über die NS-Bürokratie gesagt wurde: Erst die arbeitsteilige Entpersönlichung ermöglichte die tödliche Effizienz.

Weniger mörderisch, aber vielleicht noch umfassender, setzte sich die Bürokratie in der kollektivierten Wirtschaft der Sowjetunion fest und entwickelte sich gleichsam zu einer virtuellen Parallelwelt: In den meisten Betrieben wurde mehr verwaltet als produziert, die regelmäßig vorgelegten Fünfjahrespläne sowie die folgenden Umsetzungsberichte hatten mit der ökonomischen Realität wenig zu tun. Die Akten und Tabellen der administrierenden Beamten bildete eine Wirtschaftswelt ab, die in der Realität gar nicht existierte.

Hilfe und Kontrolle

Nach dem Zweiten Weltkrieg trug die Ausbildung moderner Sozialstaaten wesentlich zur Vermehrung der Bürokratie bei. Der Staat übernahm immer mehr Aufgaben, die das Ziel hatten, gesellschaftliche Benachteiligungen zu beseitigen und nicht nur die Sicherheit, sondern auch das Wohlergehen der Bürger:innen aktiv zu gewährleisten.

Damit diese ehrgeizigen Ziele korrekt und fair umgesetzt werden können, sind umfassende Daten über die Bevölkerung erforderlich – nur so lässt sich überhaupt einmal feststellen, wo Bedürftigkeit vorliegt. Zweitens braucht es detaillierte Regeln, die mit der Zeit immer komplizierter werden, je öfter Grenzfälle oder unvorhergesehene Härten auftreten. Es braucht Kontrollen, um Missbrauch zu verhindern und faire Verteilung sicherzustellen.

Doch nicht nur der Fürsorge-Staat erfordert ein ständiges Mehr an Verwaltung, auch die zunehmende Komplexität der Gesellschaft insgesamt erhöht den Regulierungsbedarf. Freier Wettbewerb im marktwirtschaftlichen Sinn funktioniert nicht ohne Regeln, die überwacht werden müssen. Dazu kommen immer mehr Vorschriften, mit denen gesellschaftliche Fairness gegenüber benachteiligten Gruppen hergestellt werden soll.

Der Staat muss sich an die immer differenzierteren Anforderungen anpassen, was fast zwangsläufig zu einer Zunahme der Regulierungen und

der diese verwaltenden Apparate führt. Da diese Zunahme nicht unbemerkt blieb, tauchten ab den 1960er-Jahren immer wieder politische Initiativen zur Verringerung von administrativen Anforderungen oder auch zur Rücknahme von Regulierungen auf. Entbürokratisierung, schlanker Staat, Bürokratieabbau – das waren und sind die begleitenden Schlagworte, damit befasst sich das Kapitel 3 ausführlich.

Diese Debatte wurde allerdings stets einseitig geführt, denn es geht dabei immer nur um die Kosten der Bürokratie und nur selten um die Kosten, die entstehen, wenn in einem Bereich Regelungen fehlen oder die Überwachung der Einhaltung von Regelungen zurückgenommen wird. Die deutsche Politologin Pascale Cancik bezeichnet diese meist schwer bezifferbaren Folgen in einem Artikel in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung¹ ironisch als „Unbürokratie-Kosten“. Am ehesten lassen sich solche Effekte bei der Steuerhinterziehung quantifizieren, dort liegen einigermaßen verlässliche Zahlen vor, etwa über Steuerausfälle, die entstehen, wenn Aufzeichnungspflichten gelockert werden oder darüber, wie bei gleicher Steuerhöhe die Einnahmen steigen, wenn zum Beispiel Registrierkassen verpflichtend eingeführt werden.

Die Corona-Hilfen, die in der ersten Phase der Pandemie 2020 ausgeschüttet wurden, liefern ein weiteres Beispiel: Sie wurden bewusst „unbürokratisch“ vergeben, wofür sich angesichts der Notlage und der Ungewissheit ihrer Dauer ohne Zweifel gute Gründe finden lassen. Die Treffsicherheit ließ allerdings zu wünschen übrig, wie das Finanzministerium selbst nachträglich feststellte. In einer parlamentarischen Anfrage berichtete der damalige Finanzminister Magnus Brunner im Sommer 2023, dass rund eine Milliarde an bereits ausgeschütteten Fördergeldern zurückgefordert werden soll, weil diese Mittel bei den Falschen gelandet sind. Der Rechnungshof kritisierte überdies die Art der Gründung der Covid-Finanzierungsagentur COFAG, die ebenfalls „unbürokratisch“ aus dem Boden gestampft und erst durch ein nachträglich beschlossenes Gesetz genehmigt wurde.

Auf beiden Seiten des Spektrums haben sich also im Laufe der Jahrhunderte echte und zugeschriebene Eigenschaften der Bürokratie angehäuft, die widersprüchlicher nicht sein könnten: Sie ist die tragende Säule jeder Gesellschaft, ohne die komplexe Formen des Zusammenlebens gar nicht möglich werden. Sie ist aber auch eine Krake, die den Menschen überwacht, in alle Lebensbereiche hineinwuchert und dort Mühen und Kosten verursacht. Auf der einen Seite stehen Rationalität, Schutz vor Willkür, Stabilität über alle politischen Wechsel hinweg. Auf der anderen Seite werden Entfremdung und Realitätsferne, Ineffizienz, Überregulierung und Machtmissbrauch ins Treffen geführt.

Die simple Tatsache, dass jedes dieser Bilder auf eine lange Tradition und eine Vielzahl von Belegen verweisen kann, führt zu der Vermutung: Es trifft

¹ *Stigmawort Bürokratie*, 22. November 2024

Einleitung

wohl beides zu, und es kommt sehr darauf an, was eine Gesellschaft jeweils daraus macht.

I. Die wachsende Last

Über einen Aspekt der Bürokratie scheinen sich alle einig zu sein: Sie wird ständig mehr. Im Dezember 2024 veröffentlichte die Österreichische Wirtschaftskammer Daten aus einer Umfrage des Market Instituts, wonach 59% der befragten Unternehmen und 72% der Klein- und Mittelbetriebe (KMU) berichten, dass der Zeitaufwand für Bürokratie in den letzten drei Jahren stark zugenommen hat². In derselben Umfrage geben 70% der österreichischen Unternehmen an, dass die Bürokratie zum Bremsklotz im internationalen Wettbewerb geworden ist.

Zu ganz ähnlichen Ergebnissen kommt eine Studie der KMU Forschung Austria vom September 2024³: 71% der befragten Unternehmen im Gewerbe und Handwerk beklagen eine Zunahme der Bürokratiebelastung in den letzten drei Jahren, 86% gaben an, dass sich die Bürokratie negativ auf ihren Betrieb auswirkt. Das Institut versucht auch, die Belastung durch die Bürokratie zu quantifizieren und kommt für die gesamte österreichische Wirtschaft auf 2,6 Milliarden Euro pro Jahr an internen Kosten (also an aufgewendeter Arbeitszeit und sonstigen eingesetzten Ressourcen) plus 1,7 Milliarden an externen Kosten, wie etwa für Steuerberatung oder Lohnverrechnung. Macht zusammen 4,3 Milliarden. Die Industriellenvereinigung hat diese und andere Zahlen der KMU-Forschung hochgerechnet und beziffert die Bürokratiekosten für ganz Österreich mit 10 bis 15 Milliarden Euro – das entspricht bis zu 3,8 % des BIP⁴.

Allen diesen Zahlen ist eins gemeinsam: Sie beruhen auf Befragungen, geben also zunächst einmal die Gefühlslage der Unternehmer wieder. Die ermittelten Kosten sind Vermutungen, Selbsteinschätzungen. Zweifellos kann man den Zahlen eine gewisse Plausibilität zugestehen, immerhin ist davon auszugehen, dass Manager ein ganz gutes Gefühl dafür haben, wo in ihrem Unternehmen der höchste Aufwand anfällt. Echte Berechnung sind es jedoch nicht. Die gibt es auch sonst nirgends, wie auch das Institut Economica feststellen musste, als dort im Oktober 2024 im Auftrag der Industriellenvereinigung eine Studie mit dem ehrgeizigen Titel „Benchmarking der Bürokratiekosten des Unternehmenssektors in Österreich“ erstellt wurde. Im

² Zitiert nach einer Pressemeldung der Wirtschaftskammer:

<https://www.wko.at/oe/news/medienservice-betriebe-im-dickicht-des-buerokratiedschungels>

Die Studie im Original wurde nicht veröffentlicht.

³ Bürokratiebelastung im Gewerbe und Handwerk in Österreich, zum Download hier: <https://www.kmuforschung.ac.at/wp-content/uploads/2024/09/Buerokratiebelastung-im-Gewerbe-und-Handwerk-in-Oesterreich.pdf>

⁴ <https://www.iv.at/Themen/Wirtschafts---Finanzpolitik---Recht/iv-news--Industrie--Buerokratie-kostet-zunehmend-Wettbewe1.html>

Schlussbericht heißt es gleich eingangs: „Es muss vorausgeschickt werden, dass keine umfassenden und vollständigen Daten vorliegen, die die Gesamthöhe der Bürokratiekosten der österreichischen Unternehmen erfassen⁵.“

Eine Gegenrechnung des Nutzens von allgemeinverbindlichen Regelungen oder umgekehrt der Kosten, die durch mangelnde Rechtssicherheit entstehen, gibt es natürlich schon gar nicht. Doch selbst wenn man diese Seite der Rechnung außer Acht lässt und nur die Frage nach den Mühen stellt, die durch die Einhaltung von Vorschriften verursacht werden, bleibt ein seltsamer Widerspruch: Einerseits gelten die hohe Regelungsichte und der damit verbundene bürokratische Aufwand als ganz großes Hemmnis für wirtschaftliche Dynamik und als Last für Bürgerinnen und Bürger. Doch trotz der Bedeutung des Phänomens liegen keine wirklich belastbaren Zahlen und Daten über seinen Umfang und seine Auswirkungen vor.

Dass die Bürokratie eine große Belastung darstellt - diese Einschätzung wird im Grunde von niemandem angezweifelt, ebenso wenig die (vermutete) Tatsache, dass die Last der Vorschriften immer weiter zunimmt. Das gilt interessanterweise für sämtliche Beteiligten. Auch Beamte in den Ministerien, Ämtern und Behörden seufzen über den bürokratischen Aufwand, den ihnen der Vollzug der Gesetze bereitet. „Die Bürokratie“ – das ist ein Begriff, den niemand auf sich bezieht, sie ist ein abstrakter Moloch, den alle Beteiligten erdulden, aber niemand verursacht haben will. (Die Analogie zum Verkehrsstau drängt sich auf, wo ja ebenfalls sämtliche feststeckende Autofahrer:innen sich als Opfer und nicht als Ursache des Staus begreifen.)

Was das wahre Ausmaß der Bürokratie betrifft, muss also mit Annahmen und Selbsteinschätzungen gearbeitet werden. Auf dieser Basis lässt sich allerdings einigermaßen plausibel unterscheiden, wo die großen Brocken liegen. So zitiert die erwähnte *Economica*-Studie eine Erhebung des österreichischen Finanzministeriums aus dem Jahr 2007, wo gleichsam aus der Perspektive der Verursacher ausgerechnet wurde, welche gesetzlichen Informationsverpflichtungen den meisten Aufwand verursachen. Damals ergab sich, dass mehr als 70 Prozent der Verwaltungslasten durch drei Ministerien verursacht werden, nämlich das Finanzministerium, das Sozialministerium und das Justizministerium. Steuern, Gesundheits- und Arbeitnehmerschutz sowie diverse Veröffentlichungspflichten gemäß Gewerbe- und Aktienrecht – das sind auch die Bereiche, die von der KMU-Forschung als hauptsächliche Treiber des bürokratischen Aufwands genannt werden. Genehmigungsverfahren kommen noch hinzu.

Aber stimmt es, dass dieser Aufwand für die Erfüllung von regulatorischen Pflichten in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten stetig zugenommen hat? Harte Zahlen gibt es auch dazu nicht, doch lässt sich aus mehreren Gründen kaum daran zweifeln. Zunächst sollte die anekdotische Evidenz

⁵ *Economica, Benchmarking der Bürokratiekosten des Unternehmenssektors in Österreich, Oktober 2024*

nicht unbeachtet bleiben. Wenn über viele Jahre hinweg Unternehmen einerseits und Mitarbeiter:innen von Ämtern und Behörden andererseits immer wieder angeben, dass die Dinge ständig komplizierter werden, dann darf wohl ein wahrer Hintergrund angenommen werden.

Zudem lassen sich auf allgemeiner Ebene Ursachen für die Zunahme des Regelungsbedarfs oder zumindest des Regulierungswillens finden. Die meisten dieser Ursachen, die im Folgenden näher besprochen werden sollen, weisen ein gemeinsames Merkmal auf: Ihnen liegen Ziele zugrunde, deren Sinnhaftigkeit kaum jemand bestreitet. Das Prädikat „gut gemeint“ trifft zwar nicht auf alle bürokratischen Regeln zu, sehr wohl aber auf die meisten. Auch dort, wo Betroffene über die Belastung klagen, kritisieren sie mehr das „Wie“ als das „Was“ und stellen die ursprüngliche gute Absicht nicht in Frage. Dazu Zitate aus den Arena Analyse-Beiträgen: *„Tatsächlich lassen sich alle neuen Gesetze oder Gesetzesnovellen inhaltlich immer wieder gut begründen, sind sie doch zumeist aufgrund real auftretender Probleme entstanden., bzw. vollziehen ja nur internationale Regelwerke, denen Österreich beigetreten ist.“ – „Bei aller Kritik an Behördenwillkür und am Inspektoren-Unwesen darf nicht übersehen werden, dass hinter den meisten Regeln übergeordnete Ziele stehen, die eigentlich außer Streit gestellt werden sollten.“*

Vor diesem Hintergrund lassen sich wenigstens sieben Treiber einer immer dichteren Regulierung (positiv formuliert: sieben Gründe für erhöhten Regelungsbedarf) identifizieren.

1. Die zunehmende Komplexität moderner Demokratien

Moderne urbane, technisierte und vielfach vernetzte Gesellschaften brauchen höher entwickelte Spielregeln des Zusammenlebens als beispielsweise agrarische dörfliche Gemeinschaften. In den 1960er-Jahren kamen die meisten Städte weitgehend ohne Parkverbote und Geschwindigkeitsbeschränkungen aus. Seither mussten wegen des immer dichteren Verkehrs und der immer größeren Vielfalt an Fortbewegungsmitteln nicht nur zahlreiche neue Vorschriften, sondern auch neue Formen der Überwachung erdacht und implementiert werden. In ganz ähnlicher Weise haben sich auch in den meisten anderen Lebensbereichen die Formen des Zusammenlebens ausdifferenziert. Die größere Dichte führt einerseits vermehrt zu Konflikten, die durch entsprechende Regulierung vorab gelöst werden müssen. Zum anderen nimmt der gemeinsame Bestand an soziokulturell definierten Verhaltensnormen ab. Liberale Gesellschaften sind stärker verrechtlicht und brauchen formale Vorschriften auch dort, wo früher informelle Regeln („Sitte und Anstand“ oder religiöse Gebote) genügten.

2. Größere Einheiten und höhere Mobilität bringen steigenden Abstimmungsbedarf

In Umfragen über die Zunahme der Bürokratie wird meist „die EU“ als Ursache genannt. Es trifft auch zu, dass neue Regulierung in großer Zahl aus Brüssel kommen. Das liegt aber nicht zuletzt daran, dass hier einheitliche Regeln für eine Gemeinschaft von 27 Staaten geschaffen werden müssen. Der Regulierungsbedarf entsteht hier durch die Intensivierung der wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Kontakte.

Auch auf nationaler Ebene hat sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr die Notwendigkeit gezeigt, Regeln zu vereinheitlichen oder – was leider häufiger passiert – den lokalen Regeln noch einmal überregionale Bestimmungen drüber zu stülpen. Es mag Zeiten gegeben haben, da spielte es keine Rolle, dass zum Beispiel in der Steiermark eine andere Bauordnung und andere Gesetze zur Tierhaltung galten als in Salzburg. Doch heute kommt es vor, dass Bauunternehmen oder der Lebensmittelhandel in mehreren Bundesländern tätig sind und es daher als zusätzliche Belastung empfinden, wenn sie überall unterschiedliche Anforderungen erbringen, dokumentieren und nachweisen müssen. *„In Österreich trägt nicht zuletzt der Föderalismus zu einer zu hohen Regulierungsdichte sowie administrativen Belastung bei“*, hält deshalb ein Beitrag zur Arena Analyse fest, *„durch die mangelhafte Abstimmung zwischen den föderalen Ebenen kommt es zu Doppelgleisigkeiten und damit einer unnötig hohen administrativen Belastung.“*

Für die EU gilt überdies: Damit ein möglichst offener Binnenmarkt überhaupt möglich wird, müssen gemeinsame Regeln geschaffen werden, die im Idealfall die nationalen Bestimmungen ersetzen sollten, es aber nicht immer tun. Für die Unternehmen bedeuten die EU-Regeln also zunächst einen Mehraufwand, weil sie neue Prozesse etablieren müssen. Nicht selten verschwindet aber die ursprüngliche nationalstaatliche Bürokratie nicht völlig, dann entstehen doppelte Berichtspflichten oder im schlimmsten Fall zusätzliche Auflagen, die nur im Inland gelten.

Wer das Gewohnte aufgeben und sich an etwas Neues adaptieren muss, fühlt sich dadurch immer belästigt, selbst wenn das Neue langfristig Vorteile verspricht. Ein Arena-Analyse-Beitrag nennt hier beispielhaft die bisher nur mangelhaft geglückte Harmonisierung des europäischen Bahnverkehrs: *„Hier gibt es stark fragmentierte Regionen. Daher ist es faktisch schwer, einen Zug von Wien nach Norrköping zu buchen, wiewohl natürlich Gleise vorhanden sind. Die EU versucht also, die Schienenunternehmen (und Länder) in eine gemeinsame Regulierung zu zwingen. Dafür besteht hoher Bedarf, Fracht und Personen wollen die Schiene benutzen. Widerstand gibt es allerdings im Detail, weil die Länder die eigenen Schienenfahrzeug-Unternehmen schützen und den Druck auf den Infrastrukturausbau senken wollen.“* Der „einheitliche europäische Eisenbahnraum“, der bereits vor 25 Jahren

beschlossen wurde, macht nur sehr langsame Fortschritte, es gibt zu viel an nationaler und zu wenig an gesamteuropäischer Regulierung.

3. Die steigenden Schutzbedürfnisse der Bevölkerung

Regeln dienen dem Schutz. Das gilt für Verfassungsgesetze ebenso wie für technische Standards. Wer elektrische Kabel verlegt, Haushaltsgeräte herstellt oder Autos repariert, muss dabei bestimmte Vorschriften erfüllen, um eine sichere Benutzung zu garantieren. Ebenso gibt es Vorschriften, die dem Schutz von Arbeitnehmer:innen, Konsument:innen und Rolltreppebenutzer:innen dienen, dem Kinder- und Jugendschutz, dem Umweltschutz, dem Schutz von kulturellem Erbe – die Liste ließe sich noch deutlich verlängern.

Diese Schutzvorschriften sind im Laufe der Jahrzehnte oder sogar Jahrhunderte allmählich entstanden und wurden immer mehr, je höher die Ansprüche an die Lebensqualität und das Niveau des gesellschaftlichen Zusammenhalts wurden. Ein Panelteilnehmer meint: *„Aus tiefenpsychologischer Sicht kann man Bürokratie auch als Form der Abwehr von mehr der weniger tief liegenden Daseinsängsten und Befürchtungen vor Kontrollverlust verstehen. Motto: Wenn wir alles genau geregelt haben, haben wir die Situation im Griff.“*

Da sich die Menschen des 21. Jahrhunderts an ein entsprechendes Schutzniveau gewöhnt haben, wird dieses auch immer wieder eingefordert: Wenn irgendwo ein Haus einstürzt, dann lautet die erste Frage, ob tatsächlich alle Bauvorschriften eingehalten wurden, und nicht selten folgt darauf die Forderung, diese Vorschriften zu verschärfen.

„An das staatliche System wird der Anspruch gestellt, dass Ergebnisse perfekt sein müssen, und zwar für alle und zu jedem Zeitpunkt“, schreibt ein Teilnehmer der Arena Analyse. Wo immer im Alltag Konflikte oder Gefahrenmomente auftreten, meldet sich auch sofort der Wunsch, das Problem durch neue oder strengere Regeln zu managen. Der Wunsch geht manchmal von der Bevölkerung aus, manchmal handelt es sich auch um Reflexhandlungen der Politik, die sich nicht vorwerfen lassen will, untätig geblieben zu sein.

4. Die Schwarzen Schafe

„Manchmal müssen bürokratische Regelungen eingeführt oder verschärft werden, weil sehr wenige sich nicht rechtskonform verhalten“, heißt es in einem Beitrag zur Arena Analyse. Als Beispiel dafür kann die Registrierkassenpflicht in Handel und Gastronomie dienen: Nachdem Fälle von systematischer Steuerhinterziehung aufgedeckt wurden, geriet eine gesamte Branche in Verdacht, einen Teil ihres Umsatzes an der offiziellen Buchhaltung vorbeizuschleusen. Seither müssen Geschäfte und Lokale

zwingend eine bestimmte Art von Registrierkasse haben und sind verpflichtet, allen Kund:innen eine Rechnung auszustellen. Was im genannten Beitrag zur Arena Analyse beklagt wird: *„Um die Schwarzen Schafe zu erwischen, bestrafen wir gleich auch alle, die sich an die Regeln gehalten haben.“* Doch tatsächlich dient dieser bürokratische Mehraufwand auch der Fairness des Wettbewerbs, denn vor der Einführung der Registrierkassen hatten alle jene, die korrekt ihre Steuern abführten, einen unfairen Nachteil gegenüber den Regelbrechern.

5. Fairer Wettbewerb

In der aktuellen Diskussion wird Bürokratie meist als Gegenpart zum freien Wettbewerb dargestellt. Vor allem die Wirtschafts-Verbände – Wirtschaftskammer, Industriellenvereinigung, Gewerbeverein, Bankenverband und noch manche andere – beklagen, dass Österreich im Besonderen und die EU im Allgemeinen Standortnachteile erleiden, weil es hier zu viel an Regeln und Auflagen gibt.

Dabei wird oft übersehen, dass gerade der faire Wettbewerb auf ein strenges Korsett an Regeln angewiesen ist. Die „unsichtbare Hand des Marktes“, die der Gründervater der Ökonomie Adam Smith postuliert hat, kann nur dort wirken, wo alle Marktteilnehmer die gleichen Ausgangschancen vorfinden. Damit der freie Markt wirklich frei bleibt, muss es Regeln gegen Dumping und für die Rechtssicherheit von Verträgen geben, es braucht Konsument:innenrechte, Arbeitnehmer:innenschutzrechte, Anti-Monopol-Regeln – eben einen Wust an Bürokratie, der den einzelnen Unternehmen lästig ist, den Markt aber überhaupt erst ermöglicht.

Dass diese Überlegungen alles andere als theoretisch sind, zeigt sich derzeit im Bereich des Internet. Hier herrscht seit Jahren die Überzeugung, dass strengere Regeln und ein stärkerer Schutz der User:innen erforderlich sind – in diesem Punkt war man sich in Europa schon vor den Anmaßung des Plattform-Milliardärs Elon Musk weitgehend einig. Maßnahmen gegen die grassierende Seuche der Fake News und gegen Manipulationsversuche durch Trolle müssen ebenso gefunden werden wie ein sicherer Rahmen für KI. Start-ups und kleinere Unternehmen müssen gegen die Übermacht der globalen Riesen eine Chance erhalten. Die Datenschutz-Grundverordnung (DSVGO) sowie der Digital Marktes Act (DMA) und der Digital Services Act (DSA) gelten bereits als Meilensteine beim Versuch, einen Bereich zu regulieren, in dem paradoxerweise offenbar zu wenig Bürokratie herrscht und der den Menschen deshalb Unbehagen bereitet.

6. Das Eigeninteresse von Gruppen

Neue bürokratische Hürden können auch deshalb geschaffen werden, weil das jemand gezielt will. Bürokratie wird zwar stets als Last empfunden, doch wenn dadurch ein Rechtsrahmen geschaffen wird, der meinem eigenen Geschäftsmodell entgegenkommt oder auch nur meinen Mitbewerbern größere Probleme macht als mir selbst, dann werden ich davon profitieren. Weniger kompliziert ausgedrückt: Bürokratie kann auch dem Protektionismus dienen. Diese Logik steht zum Beispiel hinter den – zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts nur als Drohung im Raum stehenden – Strafzöllen der USA gegen unbotsame Drittländer. Die Administration von Einfuhrzöllen verursacht stets einen hohen bürokratischen Aufwand. Doch sie nutzt jenen US-Unternehmen, die Waren für den US-Markt produzieren, bei denen sie in Konkurrenz zu europäischen oder chinesischen oder sonstigen Importprodukten stehen. Auch die österreichische Gewerbeordnung steht insgesamt im Verdacht, viele protektionistische Vorschriften zu enthalten – mit Sicherheit war das bis zur ersten großen Liberalisierung 1994 der Fall. Seither gab es noch mehrere weitere Reformen, doch der Vorwurf ist nicht verstummt, dass manche der Vorschriften eher den Zweck haben, den Zugang zu einem Gewerbe (sprich: die Gründung eines Konkurrenz-Unternehmens) zu erschweren als die Qualität der Dienstleistung in der betroffenen Sparte sicherzustellen.

Ein Beitrag zur Arena Analyse hält dazu fest: *„Warum kann bei Dienstleistungen, wo es nicht um Gesundheit und Sicherheit geht, nicht der Markt entscheiden, ob ein Anbieter geeignet ist oder nicht? Wer sein Geschäft nicht beherrscht, wird mit oder ohne Gewerbeprüfung auf Dauer wirtschaftlich nicht überleben. Es liegt der Verdacht nahe, dass allzuoft Klientelpolitik den Unternehmergeist abwürgt.“*

Ein zumindest verstecktes Eigeninteresse findet sich auch bei den Verwaltungsbehörden, deren Bedeutung meist davon abhängt, dass sie viel zu verwalten haben. Keine Abteilung und keine Sektion wird von sich aus behaupten, dass sie überflüssig ist oder dass sie sich künftig weniger einmischen will. Das geschieht manchmal aus vordergründigen Motiven, um etwa Budgetkürzungen zuvorkommen. Aber es ist auch klar, dass Menschen, die sich ständig intensiv mit einer Materie befassen, bald ernsthaft von deren Wichtigkeit überzeugt sind. Und da man bei genauem Hinsehen immer Dinge findet, die noch gründlicher gemanagt werden könnten, ergibt sich auch ganz von selbst ein ständiger Wunsch nach Ausweitung der eigenen Tätigkeit. Daraus entsteht ein quasi natürliches Wachstum – ein Effekt, der immer wieder wissenschaftlich untersucht wurde. Das Phänomen beschränkt sich nicht auf die öffentliche Verwaltung, sondern tritt auch in Unternehmen und Organisationen auf, wo ebenfalls im Laufe der Zeit die administrativen Bereiche im Verhältnis zu den produzierenden immer größer werden.

In besonders pointierter Weise hat das der britische Historiker Cyril Northcote Parkinson analysiert. Sein Buch „Parkinson’s Law“ erschien bereits 1955, dort stellte er eine Reihe von ironisch formulierten, aber empirisch belegten Gesetzen auf. Eines davon besagt, dass die Mitarbeiter von Verwaltungseinheiten einander wechselseitig Arbeit bereiten, wodurch sich die gesamte Belastung der Abteilung ständig erhöht, je größer sie wird, worauf sie erneut wieder mehr Mitarbeiter:innen benötigt. Dieses selbst-induzierte Personalwachstum berechnete C.N. Parkinson mit 5,2% bis 6,6% jährlich – völlig unabhängig vom Aufgabenbereich und dessen allfälligen Schwankungen. Zum Beispiel zeigte er, dass die Verwaltungseinheiten der britischen Marine von 1914 bis 1930 um ungefähr diesen Wert angewachsen waren, obwohl die Zahl der Schiffe in derselben Zeit deutlich reduziert wurde.

Ein wichtiger Grund für die Zunahme an Tätigkeit bei gleichzeitig sinkender Produktivität ist der Abstimmungsbedarf. Die Koordination der vielen Menschen, die alle mehr oder weniger dasselbe erledigen, erfordert regelmäßige Meetings. Je komplexer die Struktur einer Abteilung, desto mehr Mitarbeiter:innen müssen in die Sitzungen entsandt werden. Die Leistungsfähigkeit solcher Gruppen nimmt aber mit der Mitgliederzahl ab. C.N. Parkinson hat dazu einen Ineffizienz-Koeffizienten errechnet, aus dem sich ergibt, dass ab 20-21 Personen das Stadium der Unfähigkeit erreicht wird.

7. Wunsch nach einer besseren Zukunft

Anspruchsdenken richtet sich nicht nur auf die Abwehr von Gefahren und das Vermeiden von Konflikten. Strengere Regeln und bürokratische Pflichten können auch das Ziel haben, eine Welt zu erschaffen, wo die Umwelt nicht mehr vergiftet und Menschen nicht mehr ausgebeutet werden. Man muss nur die Rahmenbedingungen so gestalten, dass gutes Verhalten Vorteile bringt und übles Vorgehen sich selbst bestraft.

Dieser Wunsch wird zwar selten in so hehren Worten ausformuliert, er steht aber hinter vielen der EU-Richtlinien, die in der aktuellen Diskussion heftig umstritten sind:

- ▶ Die „Richtlinie über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen“ (CSRD) verlangt, dass Firmen genau Buch führen über die ökologischen, sozialen und sonstigen Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit. Sie soll Druck in Richtung Nachhaltigkeit ausüben, denn entweder muss ein Unternehmen tatsächlich darauf schauen, dass es der Umwelt und den Menschen keinen Schaden zufügt – oder man muss sich schwarz auf weiß als Umweltsünder deklarieren.
- ▶ Die Lieferkettenrichtlinie wird Unternehmen dazu verpflichten, auf der ganzen Welt die Standards von Zulieferbetrieben und deren Subunternehmern zu überprüfen. Die Vergiftung von Flüssen in Bangladesch durch Textilfabriken, der Einsatz von Zwangsarbeitern in China, die

Arbeit von Kindern, die im Kongo mit bloßen Händen die Mineralien für die Handy-Produktion aus dem Boden schürfen – alle diese Skandale sollen damit systematisch aus der Welt geschafft werden.

- ▶ Mit der Entwaldungsverordnung soll auf ganz ähnliche Weise verhindert werden, dass Holz aus geschützten Wäldern zur Produktion von Billigmöbeln oder ähnlichen Produkten verwendet wird.
- ▶ Dazu kommen Regeln, die einzelne Branchen besonders betreffen, etwa die Vorschriften über das Recycling von Baumaterial oder die Gebäude-richtlinie, die das Ziel verfolgt, die Häuser in Europa nach und nach klimaneutral zu machen.

„Die EU versucht seit einiger Zeit, einen ‚guten Kapitalismus‘ herbeizuregulieren“, hat ein Arena-Analyse-Teilnehmer beobachtet, „so wie es im 20. Jahrhundert weitgehend gelungen ist, Europas Wirtschaft arbeitnehmerfreundlich zu machen, soll sie jetzt klimaneutral werden, sie soll koloniale Ausbeutung zurückdrängen, soll die Abholzung von Tropenwäldern verhindern und vieles mehr.“

Gründe, warum eine komplexe Gesellschaft und ein komplexes Wirtschaftssystem Regulierung brauchen, gibt es also genug. Ein Arena-Analyse-Beitrag fasst das ein wenig feierlich so zusammen: *„Regulierung ist ein wertvolles und sinnvolles ordnungspolitisches Instrument, das weit über bloße Verwaltungsaufgaben hinausgeht. Richtig eingesetzt, bietet sie die Chance, gesellschaftliche Veränderungen anzustoßen und Gesellschaft und Wirtschaft gezielt in eine nachhaltige und zukunftsorientierte Richtung zu lenken.“*

Wenn also die Forderung nach insgesamt weniger Bürokratie möglicherweise zu oberflächlich formuliert ist, so trifft die Forderung nach weniger Belastung durch die Bürokratie jedenfalls den Punkt – dazu liegt ausreichend empirische Evidenz vor. Wirtschaft und Gesellschaft brauchen nicht zwangsläufig weniger Regulierung, aber sie brauchen die richtige. Und die Mittel, mit denen die Ziele der Regulierung erreicht werden sollen, müssen so gestaltet werden, dass der Aufwand eben nicht jedes Mal größer ist als der Effekt. Mit der Frage der effektiven Regulierung, die beschleunigt statt bremst, beschäftigt sich das Kapitel VI.

II. Wo der Schuh drückt

Die Bürokratie hat viele Facetten. Entsprechend weit ist das Feld der Klagen über Belastungen und wachstumsbremsende Auflagen. Für eine Analyse, die Grundlagen zur Verbesserung der Situation liefern soll, ist daher die Frage von Interesse, welche dieser vielen subjektiv wahrgenommenen Behinderungen am meisten Sorgen bereitet. Wo liegen die größten Probleme mit der staatlichen Bürokratie? Dabei darf auch die Belastung nicht außer Acht gelassen werden, die durch nichtstaatliche Institutionen verursacht wird, allen voran die Wirtschafts- und Arbeiterkammern sowie die Sozialversicherung.

Im Folgenden eine Blütenlese aus Umfragen sowie den Einschätzungen der Panel-Teilnehmer:innen der Arena Analyse. Die Aufzählung lässt auch erkennen, warum das Thema „Belastung durch die Bürokratie“ zu Jahresbeginn 2025 in der öffentlichen Diskussion eskaliert, obwohl es sich dabei um kein neues Phänomen, sondern im Gegenteil um einen politischen Dauerbrenner handelt: Das ohnehin bestehende allgemeine Gefühl einer ständig steigenden Belastung trifft auf eine aktuelle Regulierungs-Welle aus Brüssel, und das zu einem Zeitpunkt, wo die Wirtschaft stagniert und Europa im Wettbewerb zurückzufallen droht.

Alltagsbürokratie

Den größten Kummer bereiten trotz aller Zukunftsängste nach wie vor weder Donald Trump noch Xi Jinping, sondern die Steuererklärung, die Stundenaufzeichnung der Mitarbeiter:innen und die Kontrollen durch irgendwelche Inspektor:innen. Die Belastung durch diese alltägliche Bürokratie wird beispielsweise auch in der zitierten Umfrage des KMU-Forschungsinstituts an erster Stelle genannt. Demnach entfallen 45% des bürokratischen Aufwands auf Buchhaltung, Meldung an die Sozialversicherung und dergleichen. Auch ein Panelteilnehmer findet: *„Insgesamt muss gesagt werden, dass im unternehmerischen Alltag von Klein- und Mittelbetrieben die Belastung durch die alltägliche Bürokratie bei Weitem als die größere Belastung angesehen wird.“*

Berichte und Bescheide

Ein hohes Maß an Regulierung wirkt sich vor allem an zwei Stellen nachteilig auf Produktivität, Innovation und Produktionskosten aus: Dokumentation und Berichtspflichten erzeugen hohen Aufwand. Genehmigungsverfahren bremsen neue Projekte. Dazu kommt drittens, dass in der Wahrnehmung der Betroffenen auch das Tempo der Regulierung zugenommen hat. Neue Regeln werden in immer schnellerer Folge erlassen, worauf dann neue Prozesse implementiert und Abläufe geändert werden müssen.

Zur Illustration drei Zitate aus den Arena-Analyse-Beiträgen:

„Sowohl bei den EU-als auch bei den nationalen Behörden ist es in den letzten Jahren zu einer dramatischen Zunahme von bürokratischen Auflagen gekommen. Dabei sind es vor allem die zahlreichen Berichtspflichten, die enormen Mehraufwand verursachen.“

„Die Diskussion zur Entwicklung der bürokratischen Belastung konzentriert sich derzeit vor allem auf die Berichtspflichten. Deren Umfang und Zunahme macht die größten Probleme.“

Bei der Dauer von Genehmigungsverfahren herrscht inzwischen ein ausgeprägtes Problembewusstsein auch bei den Behörden, allerdings lassen systematische Verbesserungen noch auf sich warten. Nach einer Erhebung des Wirtschaftsministeriums⁶ dauert die Genehmigung neuer Betriebsanlagen im Schnitt 68,4 Tage, in ländlichen Regionen noch länger. Umweltverträglichkeitsprüfungen nehmen trotz gesetzlicher Beschleunigungsmaßnahmen immer noch 22,6 Monate in Anspruch⁷

Die Gesamtbelastung

Dass Unternehmen über Bürokratie stöhnen, ist nichts Neues, doch in jüngster Zeit verdichtet sich der Eindruck, dass allmählich einfach alles zu viel wird. *„Trotz vieler Bemühungen zum Bürokratieabbau ist die Gesamtbelastung für Unternehmen in den letzten Jahren weiter gestiegen“*, konstatiert ein Arena-Analyse-Teilnehmer stellvertretend für viele ähnliche Beobachtungen. Der Vorwurf der Belastung richtet sich hier nicht zwangsläufig auf einzelne Maßnahmen oder einen bestimmten Sektor, kritisiert wird vielmehr die kumulierte Summe der täglichen Zumutungen. Zitat aus einem Arena-Analyse-Beitrag: *„In den letzten Jahrzehnten hat die Regulierungsdichte auf europäischer und nationaler Ebene stetig zugenommen. Diese Entwicklung zeigt sich besonders in der Verdopplung der EU-Regulierungen innerhalb von zehn Jahren. Entsprechend sind die Kosten für die Unternehmen gestiegen.“* Ein anderer Beitrag konstatiert *„eine gewisse Regulierungsmüdigkeit. Auf nationaler wie EU-Ebene beklagen insbesondere Unternehmensvertreter:innen ein zunehmendes Übermaß an Regulierung und damit verbundene hohe administrative Belastungen.“* Das schadet und bremst, denn *„durch die Reduktion bürokratischer Belastungen könnten Ressourcen freigesetzt werden, die Unternehmen in Innovation, Wachstum und neue Arbeitsplätze investieren könnten.“*

⁶ <https://www.bmaw.gv.at/Themen/Unternehmen/Gewerbe/Monitoring-Betriebsanlagengenehmigungsverfahren.html>

⁷ Lt. Umweltbundesamt:
<https://www.umweltbundesamt.at/uvpsup/verfahrensmonitoring/vm-dauer/gv-dauer>

Rechtsunsicherheit durch zu viele Vorschriften

Wenn die Regelungen so zahlreich werden, dass nur mehr spezialisierte Rechtsexpert:innen alle überblicken können, dann passiert zweierlei: Erstens kapitulieren die Betroffenen und versuchen gar nicht länger, alle Regeln einzuhalten. Zweitens aber verlieren sie damit jene Rechtssicherheit, die durch die Regulierung eigentlich hätte geschaffen werden sollen. Selbst sorgfältig agierende Geschäftsführer:innen können nie ganz sicher sein, alle Vorschriften beachtet zu haben. Dieser Zustand der Ungewissheit wird durch eine rigorose Judikatur weiter verschärft, kritisiert ein Panel-Teilnehmer: *„Im Verwaltungsstrafrecht sieht die aktuelle Judikatur vor, dass jeder Verstoß zu bestrafen ist. Rechtfertigungsgründe – etwa, dass das der erste Vorfall dieser Art ist und dass nachträgliche Prozessverbesserungsmaßnahmen gesetzt wurden – werden nicht akzeptiert. Das hat schwerwiegende Konsequenzen für Unternehmen. Ich wage zu behaupten, dass kein Management 100%ig sicher sein kann, alle Verwaltungsvorschriften eingehalten zu haben. So bewegt man sich also auf dünnem Eis.“*

Auch dieses Problem besteht schon lang, wurde aber durch die zunehmende Dichte an Regulierung in den letzten Jahren deutlich verschärft.

Angst, im Wettbewerb zurückzufallen

Der internationale Wettbewerb wird stärker protektionistisch. Damit wächst die Sorge, dass die im EU-Binnenmarkt angesiedelten Unternehmen nicht mehr kompensierbare Nachteile erleiden, weil sie Auflagen einhalten müssen, die anderen erspart bleiben. Es geht also gar nicht um die Frage, ob Umwelt-, Klimaschutz- und Menschenrechts-Auflagen wünschenswert sind, sondern darum, ob sie im veränderten weltpolitischen Klima überhaupt durchsetzbar sind. Wenn Europas Unternehmen klimaneutral produzieren und auf korrekte Lieferketten achten, aber ihre Produkte dadurch so teuer werden, dass sie keine Märkte mehr finden – dann wird durch das Ziel der Regulierung erst recht nicht erreicht.

Die Sorge richtet sich hier auf die Zukunft und auf die Erwartung eines Handelskriegs, bei dem die Gegner versuchen könnten, das europäische Modell als Waffe gegen Europa zu verwenden. Die neue Feindseligkeit im Welthandel, die das Paradigma von einer für alle gewinnbringenden Globalisierung abgelöst hat, gehört ja schon zur Realität, die *„Kriegserklärung des Handelskriegs ist bereits erfolgt“*, wie ein Panel-Teilnehmer feststellt: *„Nach China versteht auch die USA den Welthandel nicht mehr als Austausch auf Augenhöhe, wo ein Gleichgewicht herrschen soll. Vielmehr verfolgen beide Großmächte hegemoniale Ziele, wollen Nummer eins sein. Man will der eigenen Wirtschaft Vorteile verschaffen, die die anderen nicht haben. Das könnte zu einem Abwärts-Wettlauf bei den Standards führen.“* Noch drastischer formuliert: *„Die Sorge wächst, dass Europa mit seinem*

Gutmenschen-Kapitalismus ins Abseits gerät und im internationalen Wettbewerb an Boden verliert.“

Strafzettel-Mentalität

Als Problem eigener Art muss auch das verfehlte Selbstbild der zuständigen Behörden angeführt werden. Sie sehen sich überwiegend nicht als Servicestellen, die den Unternehmen oder Bürger:innen dabei helfen, vielfältige und komplizierte Regeln einzuhalten, sondern als Kontrolloren, die Übertretungen ahnden. In vielen Fällen mag die abschreckende Wirkung von angedrohten Strafen zwar notwendig sein, weil allzu viele Betroffene die Regeln nicht befolgen würden, wenn sie wüssten, dass sie ohnehin nur ermahnt werden. Doch gibt es mindestens ebenso viele Beispiele, wo der Zweck einer Vorschrift wesentlich besser erreicht würde, wenn der Besuch von Inspektor:innen in eine Art Coaching münden würde, bei dem Mängel behoben und das Bewusstsein geschärft wird.

III. Von Konvent zu Konvent

Kritik an der Bürokratie ist eine Konstante des politischen Diskurses in so gut wie allen Industriestaaten. Es liegt daher nahe, dass schon bald auch die Politik ein lohnendes Thema darin fand. Populistische Versprechen von Bürokratie-Abbau finden sich in vielen Wahlkampfreden. Es gibt auch Beispiele, wo staatliche Einflüsse auf Wirtschaft und Gesellschaft tatsächlich radikal zurückgenommen wurden, was aber häufig dazu führte, dass öffentliche Einrichtungen – von Krankenhäusern bis zu Eisenbahnen – nicht mehr funktionierten, wie etwa in Großbritannien zu Beginn der Ära Thatcher⁸ oder 2024 in Argentinien nach den Reformen „mit der Kettensäge“ von Staatspräsident Javier Milei.

Daneben findet sich aber auch eine lange Geschichte der ernsthaften Bemühungen um den geordneten Rückbau von Vorschriften und die Vereinfachung staatlicher Strukturen. Es liegt eine gewisse Ironie darin, dass diese Initiativen von Vertretern des Staates selbst gestartet wurden – es wurde also gewissermaßen eine Bürokratie zum Bürokratie-Abbau geschaffen. Dieser paradoxen Grundkonstellation zu entkommen, ist offenbar gar nicht leicht. Auch US-Präsident Donald Trump musste ja für sein Versprechen, Vorschriften und Verwaltungsabteilungen zu reduzieren, erst einmal eine neue Abteilung schaffen, die neue Vorschriften erlässt. „Department of Government Efficiency“ kann man getrost mit „Ministerium für Bürokratieabbau“ übersetzen – die Ironie ist den Protagonisten ohne Zweifel entgangen. Doch könnte man auch nach Brüssel statt nach Washington blicken: Der sogenannte „Draghi-Bericht“ des früheren Präsidenten der Europäischen Zentralbank (EZB) Mario Draghi schlägt zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit Europas unter anderem auch die Einrichtung eines Kommissions-Vizepräsidenten für Bürokratie-Abbau vor.

Selbstabschaffung als Arbeitsauftrag

Ein eigenes Ministerium gab es in Österreich nur einmal, nämlich in der SPÖ-ÖVP-Regierung der Jahre 1990 bis 1994 (also im Kabinett Vranitzky III). Das Ressort trug den Namen „Bundesministerium für Föderalismus und Verwaltungsreform“. Wenn die öffentliche Verwaltung effizienter gemacht werden soll, kommt in Österreich naturgemäß immer der Föderalismus ins Spiel, schließlich stellen die Doppelgleisigkeiten (eigentlich Neungleisigkeiten) zwischen Bund und Ländern ein Hemmnis für die Wirtschaft dar, das von niemandem bestritten wird. Die Ansichten gehen lediglich bei der Frage auseinander, an welchem Ende man ansetzen soll – bei den Zuständigkeiten der Länder oder bei denen des Bundes?

⁸ *Margret Thatcher regierte von 1979 bis 1990 als Premierministerin*

Das Amt des Verwaltungsreform-Ministers wurde ein Jahr lang von ÖVP-Vizekanzler Josef Riegler ausgeübt. Nach dessen Rücktritt und Ablöse als ÖVP-Chef übernahm Jürgen Weiss die Agenden. Weiss hatte seine politische Heimat in der ÖVP Vorarlberg und war davor Bundesratsmitglied gewesen. Dass von ihm keine großen Angriffe auf den Föderalismus zu erwarten waren, lag da auf der Hand. Tatsächlich hat er sogar eher das Gegenteil bewirkt, nämlich den Einfluss der Bundesländer gestärkt. Aus durchaus verständlichen Gründen, denn in den Jahren vor dem erhofften EU-Beitritt Österreichs (der dann 1995 Wirklichkeit wurde) galt es, die Rolle und Möglichkeiten der Länder im Verhältnis zu Brüssel zu klären. Immerhin wurde auch zwischen Bund und Ländern vieles klarer gefasst und die Zusammenarbeit verbessert, wenngleich die Schnittstellen nicht verringert werden konnten. In die Ära Weiss fällt auch die Gründung der Unabhängigen Verwaltungssenate in den Bundesländern. Die Rechte der Bürger:innen gegenüber den Behörden wurden damit nicht unwesentlich gestärkt. Erst 2014 wurden diese Senate aufgelöst und durch Landesverwaltungsgerichte ersetzt.

In den folgenden Regierungen verzichtete man auf ein eigenes Bürokratie-Abbau-Ressort, vermutlich auch deshalb, weil in der ÖVP ab 1995 der frisch gekürte Bundesparteiohmann Wolfgang Schüssel das Thema prominent besetzte und in den größeren Zusammenhang der von ihm verfolgten „Weniger Staat, mehr privat“-Politik stellte. Das Versprechen des Bürokratie-Abbaus findet sich jedenfalls in schöner Regelmäßigkeit in jeder Regierungserklärung wieder. Bei Amtsantritt des Kabinetts Vranitzky IV im November 1994, also gleichsam am Vorabend des EU-Beitritts, wurde betont, dass Österreich jetzt seine Verwaltung effizienter und schlanker gestalten müsse, um im Binnenmarkt wettbewerbsfähig zu bleiben. Sechs Jahre später nannte auch die schwarz-blaue Koalition (Kabinett Schüssel I) die Reduktion von Bürokratie als zentrales Ziel und versprach, Verwaltungsprozesse zu vereinfachen.

In den Jahren 2000 bis 2003 wurden tatsächlich die Dienststellen für Bundesbeamte reduziert, wobei ein Teil dieser Einsparungen allerdings durch Ausgliederung von Aufgaben in staatliche Agenturen erzielt wurde. Aus dem Jahr 2001 stammt der Plan von One-Stop-Shops, die Bürger:innen und Unternehmen mühsame Behördenwege erleichtern sollen. Tatsächlich umgesetzt konnte die Idee in Teilen erst viel später dank der fortschreitenden Digitalisierung werden – heute machen Portale wie oesterreich.gv.at und usp.gv.at tatsächlich viele Amtswege leichter.

Der Österreich-Konvent

Der bisher umfassendste Anlauf zu einer gründlichen Überarbeitung des österreichischen bürokratischen Systems stellt zweifellos der sogenannte

Österreichkonvent dar, auch bekannt unter der Bezeichnung Verfassungskonvent. Unter der Ägide des früheren Rechnungshofpräsidenten Franz Fiedler tagte 2003 bis 2005 eine Gruppe von aktiven und ehemaligen Politikern, Juristen und Verwaltungsexperten und erarbeitete Vorschläge für eine tiefgreifende Staats- und Verfassungsreform. Unter den insgesamt 70 Mitgliedern befanden sich unter anderem der spätere Bundespräsident Heinz Fischer (zu diesem Zeitpunkt noch Zweiter Nationalratspräsident), Verfassungsrichterin Claudia Kahr, Wiens Ex-Bürgermeister Leopold Gratz, die Verfassungsjuristen Theo Öhlinger und Michael Holoubek. Vertreter der Länder sowie der Gemeinden wurden explizit mit der Absicht einbezogen, konsensfähige Lösungen zu erarbeiten, die auch tatsächlich umsetzbar sein sollten. Nach insgesamt 19 Monaten Arbeit, 17 Plenarsitzungen und 172 Ausschusssitzungen legte Franz Fiedler einen 1.200 Seiten starken Bericht vor. Wobei man genaugenommen nicht von „einem“ Bericht sprechen kann, denn es kam kein konsensueller Gesamtvorschlag zustande. Die Landeshauptleutekonferenz sowie der Gemeindebund erstellten jeweils abweichende Stellungnahmen. Als der Endbericht dem Nationalrat vorgelegt wurde, hielt die Parlamentskorrespondenz Nr. 234 vom 08.04.2005 trocken fest: „Viele wichtige Punkte, etwa die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die Zusammenführung von Einnahmen- und Ausgabenverantwortung, der Abbau teurer Doppelgleisigkeiten in der Verwaltung, [...] blieben jedoch strittig.“

Man konnte sich zwar darüber einigen, dass der Bundesrat, die von den Ländern beschickte zweite Kammer des Parlaments, nicht abgeschafft werden soll. Den Gemeinden wurde zugesichert, dass Zusammenlegungen nur mit Zustimmung der Bevölkerung möglich sein sollen. Doch so gut wie jede Idee, die tatsächlich Bürokratie vermindert hätte (siehe oben), wurde beeinträchtigt. Der Österreichkonvent gilt denn auch im Rückblick als gescheitert.

So wie viele andere Anläufe zur Verschlankung der staatlichen Strukturen. Zum Beispiel wurde 2009 vom damaligen Finanzminister Josef Pröll die sogenannte „Transparenzdatenbank“ installiert. Sie soll es ermöglichen, sich über die Verwendung öffentlicher Fördermittel zu informieren. Die Steuerzahler:innen sollen erfahren dürfen, was mit ihrem Geld passiert, so die schöne Idee, und gleichzeitig soll dabei offenkundig werden, ob nicht irgendwo die Verwaltungskosten einer Fördermaßnahme höher sind als der Nutzen und daher Potenzial für Verbesserungen besteht.

Leider spielte wieder einmal der Föderalismus nicht mit. Der Rechnungshof kritisierte 2021 die „mangelnde Datenerfassung“ – die Länder und Gemeinden melden schlicht nicht alles und werden dafür wohl ihre Gründe haben. Doppelgleisigkeiten können so erst recht wieder nicht erkannt werden. Außerdem sind die Inhalte „für Entscheidungsträger, abwickelnde Stellen und die Öffentlichkeit weitgehend unzugänglich“, was natürlich auch nicht ganz dem Sinn einer Transparenz-Initiative entspricht.

Die Beispiele ließen sich beliebig verlängern. In der Regierungserklärung von 2013 (Kabinett Faymann II) wurde die Bedeutung des Bürokratieabbaus mehrfach betont. Es wurde darauf hingewiesen, dass Österreich mit einer umfangreichen Bürokratie konfrontiert sei, die es zu reduzieren gelte, um die Effizienz der Verwaltung zu erhöhen und die Bürgerinnen und Bürger zu entlasten

Im Regierungsprogramm der Türkis-Grünen-Legislaturperiode 2019-2024 kam das Wort „Bürokratie“ nicht weniger als 19mal vor, meist in allgemein gehaltenen Sätzen, die versprechen, dieselbe klein zu halten. So sollte eine „Bürokratiebremse“ eingeführt werden, „damit Regulierung kein Selbstzweck ist“. „Informations-, Melde- und Aushangpflichten“ sollten evaluiert werden – konkret abgeschafft wurden sie jedoch in keinem nennenswerten Ausmaß. Wenig Wirkung zeigte bisher auch der Versuch, durch das Erneuerbaren-Ausbau-Beschleunigungsgesetz die Genehmigungsverfahren für Anlagen zum Ausbau der erneuerbaren Energien (also etwa neue Stromleitungen oder Wind- und Solarparks) weniger umständlich zu gestalten.

Kahlschlag in Brüssel

Die EU-Kommission sieht sich seit Jahrzehnten mit dem Vorwurf konfrontiert, beständig die Last der Bürokratie zu vermehren. Dass dieser Vorwurf nicht immer stichhaltig ist, wurde bereits im Kapitel 1 erörtert. Völlig falsch ist er jedoch erst recht nicht, weshalb schon seit rund 20 Jahren regelmäßig Anläufe zum Abbau bürokratischer Regelungen unternommen werden. Der aus Deutschland stammende EU-Kommissar Günter Verheugen (zuständig 2004 bis 2010 für Unternehmen und Industrie) rühmte sich im Oktober 2005, nicht weniger als 5000 Vorschriften außer Kraft gesetzt zu haben. Europaweit will er damit den Unternehmen Kosten von 500 Millionen Euro erspart haben.

Neben solchen Einzelprojekten nutzt die Kommission auch Instrumente zur laufenden Überprüfung und allfälligen Verringerung von Regeln – wobei sich gezeigt hat, dass Dokumentations- und Berichtspflichten meist den größten Aufwand erzeugen. Eines dieser Instrumente ist die Folgenabschätzung. So ein „Impact Assessment“ ist dann vorgeschrieben, wenn bei einer Initiative mit größeren wirtschaftlichen Auswirkungen zu rechnen ist. Dann wird ein Bericht erstellt, der nicht die zusätzliche Bürokratie an sich untersucht, sondern die Kosten für Unternehmen und Bürger:innen. Der Bericht wird dem EU-Rat und dem EU-Parlament zur Verfügung gestellt, die müssen dann entscheiden, ob sie eine Richtlinie trotzdem verabschieden oder nicht. Evaluierungen können auch nachträglich angeordnet werden, auch dann ist es Sache der beiden beschließenden Organe Rat und Parlament, was sie mit dem Ergebnis anfangen.

Das „Regulatory Scrutiny Board“ (oder auch „Ausschuss für Regulierungskontrolle“) schließlich ist ein Kontrollgremium innerhalb der Kommission,

das sich ebenfalls mit Folgenabschätzungen aller Art befasst. Dort wird in Modellrechnungen simuliert, wie sich zum Beispiel neue Gesetze auswirken, welche Kosten sie verursachen, welche zusätzlichen Prozesse und Strukturen in den Mitgliedsländern allenfalls gebraucht werden.

Das klingt ganz so, als würden es sich die EU-Gremien alles andere als leicht machen und den Ruf nach weniger Bürokratie sehr ernst nehmen. Was freilich nichts daran ändert, dass die Regulierungstätigkeit der EU allein durch ihren Umfang zur Bremse für die Wirtschaftsentwicklung und zum Handicap im internationalen Wettbewerb geworden ist. So sieht das jedenfalls der bereits erwähnte „Bericht zur Zukunft der Wettbewerbsfähigkeit Europas“, den der frühere Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) und zeitweilige italienische Ministerpräsident Mario Draghi im September 2024 vorlegte. Als Gegenmaßnahme schlägt Draghi vor, die Berichtspflichten für alle europäischen Unternehmen um 25% zu verringern, für KMUs sogar um 50%. Der Report listet „Doppelgleisigkeiten“ zwischen europäischer und nationaler Regulierung auf, geht aber naturgemäß nicht ins Detail bei der Frage, welche Verpflichtungen konkret abgeschafft werden sollen.

Die Vorschläge wurden Ende Jänner 2025 von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen aufgegriffen. Sie präsentierte einen sogenannten Wettbewerbskompass und versprach dabei wörtlich „beispiellose Vereinfachungen“. Die Bestimmungen über Nachhaltigkeits-Berichterstattung sollen ebenso überarbeitet werden wie die Taxonomieverordnung, die unter anderem festlegt, welche Investitionen als klimafreundlich gelten dürfen. Vor allem sollen Berichtspflichten reduziert werden, was in der Praxis zur vorsichtigen Rücknahme von Umwelt- und Klimaschutz-Vorschriften führen kann. So sollen KMUs beim sogenannten Carbon Border Adjustment Mechanism entlastet werden, einem System von Abgaben für Waren aus Drittländern mit hohem CO₂-Fußabdruck. Genauere Pläne lagen bei Fertigstellung dieses Berichts nicht vor.

Ein inhaltlich besonders kontroversieller, in der Öffentlichkeit aber kaum diskutierter Teil des Draghi-Berichts betrifft die regulatorische Tätigkeit der EU im Bereich der Online-Wirtschaft. Draghi meint, dass etwa die Datenschutzgrundverordnung DSGVO und erst recht die neue KI-Regelung Innovationen bremsen würden und spricht sich strikt gegen Regulierungen aus, die präventiv den vermuteten Gefahren von neuen Technologien entgegenwirken sollen.

Das Dilemma bei jedem Versuch, Bürokratie abzubauen oder Regulierungen zu vereinfachen, tritt hier besonders deutlich zutage: Von echter Deregulierung kann erst die Rede sein, wenn nicht einfach nur Behördenwege vereinfacht oder die Erledigungszeiten verkürzt werden (was in der Regel mehr Beamte erfordern würde...). Dafür ist es nötig, tatsächlich bestehende Vorschriften zu streichen. Solche Schritte kollidieren aber stets mit dem Schutzziel, das ursprünglich zum Erlass einer Regel geführt hat. Zweifellos erspart man vielen Unternehmen großen Aufwand, wenn man die DSGVO außer Kraft setzt. Doch damit erlaubt man den großen Plattformen

auch wieder schlampigeren Umgang mit den Persönlichkeitsrechten von Menschen, deren Daten sie nutzen, man nimmt den Bürger:innen das Recht auf Löschung der sie betreffenden Daten bis hin zum „Recht auf Vergessenwerden“.

Solche Zielkonflikte treten bei nahezu jedem Fall von Bürokratie-Abbau zutage. Sie sind der Grund, warum alle einschlägigen Initiativen in der Praxis in zwei Kategorien fallen: Entweder wird Deregulierung mit der Kettensäge betrieben – dann sieht sie spektakulär aus, führt aber zum Versagen von gewohnten Einrichtungen und bewirkt früher oder später eine Re-Regulierung. Oder sie wird sehr gewissenhaft mit dem ganz feinen Skalpell durchgeführt, dann bleiben ihre Auswirkungen in der Regel beschränkt.

IV. Das Kontroll-Dilemma

Wer Vorschriften erlässt, muss auch dafür sorgen, dass sie eingehalten werden. Regulatorische Ziele wie Transparenz, Fairness, Schutz und Sicherheit können klarerweise nur dann erreicht werden, wenn niemand ausschert und jene, die sich um die Regeln drücken wollen, prompt erwischt werden. Jede Bürokratie braucht einen gestrengen Zwilling. Neben der ersten Säule, den Vorschriften muss eine zweite Säule errichtet werden – die Überwachung. Mit den Worten eines Arena-Analyse-Beitrags: *„Jede neue Regelung erfordert zusätzliche Kontrollen, weil man ja Umgehungen verhindern muss – die würden sonst erst recht wieder den Wettbewerb verzerren.“*

So entsteht ein Kreislauf, der sich auf merkwürdige Weise selbst verstärkt. Das Streben nach Kontrolle und Sicherheit verlockt zu neuer Regulierung. Jede neue Regulierung löst aber wieder die Notwendigkeit von Kontrollen aus. Anreize für einen Abbau fehlen in diesem System.

Die Durchführung von Kontrollen erfordert erhebliche personelle, zeitliche und finanzielle Ressourcen. Die EU-Kommission gab 2020 im jährlichen Bericht über die Bürokratiekosten an, dass etwa 20–30 % des regulatorischen Aufwands auf Überwachung und Kontrollen entfallen. Das sind nur die Kosten, die auf Seiten der Behörden entstehen, die zusätzlichen Bürokratie-Kosten auf Seiten der Betroffenen werden dabei nicht erfasst. Die Frage drängt sich auf, ob die Entwicklung nicht mitunter einen Punkt erreicht, wo der Aufwand für Regulierung und Kontrolle höher wird als der Nutzen – denn immerhin soll unterstellt werden, dass Bürokratie nützliche Folgen zeitigt, in Form von fairem Wettbewerb, höherer Sicherheit, etc.

Im Bereich des Steuerrechts wurden sogar Modellrechnungen angestellt, um die Frage zu erörtern, was im Zweifel klüger wäre: Kostet es den Fiskus mehr, eine personalstarke und entsprechend teure Organisation aufzustellen, die lückenlos kontrolliert – oder kommt es günstiger, ein gewisses Maß an Steuerausfällen als Folge eines lediglich losen Überwachungssystems in Kauf zu nehmen? Die Frage lässt sich natürlich in dieser allgemeinen Form nicht beantworten, das Ergebnis hängt vom Anwendungsfall ab. Zudem müssen zusätzliche Faktoren beachtet werden, etwa die Frage, welche Folgewirkungen es für einen Wirtschaftsbereich hat, wenn dort die Durchsetzung von Regeln (ob Steuern oder sonstige Vorschriften) bewusst lasch gehandhabt wird. Umgekehrt führt auch ein allzu strenges Kontrollregime zu einem paradoxen Effekt. Anfangs finanzieren sich Fahnder scheinbar selbst durch die Strafen, die sie gegen (Steuer-)Sünder verhängen. Doch je effizienter die Aufsicht agiert, desto seltener kann gegen die Regeln verstoßen werden, die Inspektor:innen machen ihre eigene Arbeit immer öfter überflüssig. Nicht selten verschärfen sie deshalb die Gangart, um doch noch Unregelmäßigkeiten aufzudecken.

Kontrollen haben die Tendenz, aus Eigendynamik überschießend zu werden. In jedem Fall werden sie als zusätzliche Belastung empfunden – zum Ärger über die Vorschrift an sich kommt dann noch der Ärger über die behördliche Nachschau. Die legt sich nicht zuletzt deshalb schwer auf den Magen, weil – wie bereits im Kapitel II angesprochen – Betroffene angesichts der Vielzahl von Regeln, denen sie unterliegen, nie ganz sicher sein können, ob sie alle eingehalten haben. Das geht zum Beispiel aus einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn⁹ hervor: Demnach fühlen sich rund 60 % der Unternehmen „übermäßig kontrolliert“, mehr als die Hälfte leidet unter der Sorge, nicht alle für sie relevanten Regelungsinhalte voll umfänglich umzusetzen.

Weniger, dafür strenger

Wäre also ein System der gelegentlichen Kontrollen günstiger, was das Verhältnis von Aufwand zum Nutzen betrifft? Wirklich lückenlose Kontrolle scheint nur bedingt sinnvoll zu sein, da der Grenznutzen abnimmt, während die Kosten steigen. Einige Teilnehmer:innen der Arena Analyse plädieren daher für den Mut zur Zurückhaltung: *„Um ein bestimmtes Verhalten durchzusetzen, kann man umfangreiche Berichte, Reportings und Nachweise verlangen. Oder man kontrolliert Stichproben und straft dafür empfindlich, wenn es nicht passt. Man muss ja bei Grenzkontrollen auch nicht jedes Mal alle Koffer durchsuchen. Es genügt, wenn alle wissen, dass sie jederzeit erwischt werden können und in diesem Fall mit sehr unangenehmen Konsequenzen rechnen müssen.“*

Der Verzicht auf Kontrolle als Maßnahme zur Verringerung der Bürokratie bringt allerdings mehrere Probleme mit sich. Zum einen wird dabei nicht selten der Aufwand lediglich abgewälzt. Dort wo lückenlose Aufzeichnungen nötig sind, macht es für die Betroffenen nur wenig Unterschied, ob diese danach von Behördenvertreter:innen durchgesehen werden oder im Wege der Selbstauskunft eingereicht werden können. Ein Arena-Analyse-Beitrag zitiert hier noch ein anderes Beispiel: *„Es bringt wenig, wenn Verwaltungsaufgaben nur scheinbar verringert, aber in Wahrheit verschoben wurden. So wurden zum Beispiel bei der EU-Agrarreform 2023 viele Meldepflichten gestrichen, die Kommission verwendet künftig ausschließlich Satellitendaten und öffentlich zugängliche Statistiken zur Überprüfung der Erreichung der Ziele. Doch die konkreten Maßnahmen müssen künftig von den Mitgliedsstaaten selbst kontrolliert werden. Die Verwaltungsvereinfachung auf EU-Ebene bewirkt einen Mehraufwand auf Seiten der Mitgliedsstaaten.“*

Problem Nummer zwei: Wenn mehr oder weniger strenge Regeln geschaffen, dann aber nicht wirksam kontrolliert werden, entsteht ein

⁹ Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland

größeres Maß an Ungleichheit und Wettbewerbsverzerrungen, als wenn es erst gar keine Regeln gäbe. Als Beispiel kann die systematische Steuerhinterziehung durch Pfusch ebenso dienen wie die Beschäftigung von nicht sozialversicherten Arbeitern in der Bauwirtschaft. Im einen Fall wird der Fiskus durch hinterzogene Abgaben geschädigt, im anderen die Krankenkasse durch entgangene Beiträge, beides schädigt die Steuer-, bzw. Beitragszahler:innen. Immerhin könnte hier noch geltend gemacht werden, dass dieser Entgang durch Einsparungen bei den Kontrollen kompensiert wird. Doch jene Mitbewerber, die sich ihrerseits sehr wohl an die Regeln halten und damit Nachteile in Kauf nehmen müssen, die werden nicht kompensiert. Mangelnde Kontrolle bürokratischer Regeln führt zu einer unbeabsichtigten Bevorzugung der Schwarzen Schafe, die Vorschriften umgehen oder gezielt auszunutzen. Daraus entsteht ein Klima der generellen Ablehnung nach dem Motto „der Ehrliche ist der Dumme“. Die geltenden Regeln werden nicht nur als Bürde erlebt, sondern auch als einseitige Belastung für alle, die naiv genug sind, sich daran zu halten. Früher oder später verzichten auch die anderen auf die Einhaltung der Regeln und fühlen sich dabei auch noch moralisch im Recht. In den Worten eines Arena-Analyse-Beitrags: *„Regulierung verkehrt sich ins Gegenteil, wenn sie die eigentlich zu bekämpfenden kriminellen Machenschaften und Verschleierungen gar nicht erfasst, jedoch Frustration bei gesetzestreuen Bürger:innen, speziell Unternehmer:innen bzw. Förder-Antragsteller:innen, nach sich zieht.“*

Teure Zertifizierung

Problem Nummer drei: In manchen Fällen ist die Überprüfung sogar das eigentliche Wesen einer Regulierung. Auf EU-Ebene trifft das beispielsweise in weiten Teilen auf die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD-Richtlinie) sowie auf die Anti-Greenwashing-Richtlinie zu. Letztere will verhindern, dass Produkte oder Dienstleistungen angeboten werden, die sich klima- und umweltfreundlich gebärden, ohne es zu sein. Letztlich geht es dabei um Transparenz für die Konsument:innen, aber ebenso um fairen Wettbewerb. Niemand soll sich einen ungerechtfertigten Vorteil verschaffen, indem er auf mühsames Nachhaltigkeitsmanagement pfeift und stattdessen einfach behauptet, er wäre „grün“ oder „tierfreundlich“ oder was auch immer. Da sich im Handel aber seit Jahren eine bunte Vielfalt von selbst erfundenen Nachhaltigkeits-Labels findet, deren Wert nicht immer ersichtlich ist, musste ein strenges, über alle Zweifel erhabenes Prüfsystem etabliert werden. Der Kontrollaufwand für Audits und Prüfberichte ist daher hoch, künftige Nachhaltigkeits-Labels sind nicht billig zu haben. Woraus wieder ein kollaterales Problem erwächst, denn kleinere und mittlere Unternehmen, die sehr wohl nachhaltig wirtschaften, können sich die Zertifizierung oft nicht leisten und dürfen daher ein Label, dessen Kriterien sie eigentlich erfüllen würden, trotzdem nicht führen.

Schließlich muss noch ein vierter Einwand angebracht werden: Streng oder weniger streng ist nicht nur eine Frage der Rechtsdurchsetzung, sondern sollte auch davon abhängen, um welche Risiken es geht. Der bürokratische Aufwand vor dem Start eines Flugzeugs – Sicherheitskontrolle der Passagiere, technischer Check der Maschine – ist jedes Mal wieder enorm, doch niemand wird verlangen, die Prozedur durch gelegentliche Stichproben zu ersetzen. Am Beispiel der Luftfahrt klingt die Entscheidung trivial, doch in vielen Fällen ist nicht sofort klar, ob die möglichen negativen Folgen tatsächlich ein maximales Niveau an Kontrollen rechtfertigen. So wird bei größeren Infrastrukturbauten – Bahnlinien, Straßen, Hochspannungsleitungen – immer wieder beklagt, dass die Genehmigungsverfahren sehr lang dauern. Projektwerber müssen eine Vielzahl von unabhängigen Gutachten vorlegen, wo die Auswirkungen auf Fauna, Flora, Landschaftsbild und noch viele weitere Parameter geprüft werden. Wird hier übers Ziel geschossen, angesichts der langfristigen überregionalen Bedeutung, die ein Bahntunnel oder eine Stromleitung in Zeiten des Klimaschutzes haben?

Überschießende Kontrollen sind ein Vorwurf, der die Behörden im Bereich des Gewerbebereichs seit langem begleitet. Wer einen Laden eröffnet oder ein Unternehmen gründet, muss zunächst einmal damit rechnen, dass die Bezirksbehörden überprüfen, ob er oder sie auch tatsächlich über die nötige Gewerbeberechtigung verfügt. Wenn es sich um Tätigkeiten handelt, bei denen nicht so einfach nachzuweisen ist, ob sie tatsächlich gewerblich ausgeübt wurde (beispielsweise bei Fremdenführern oder bei der Nachbarschaftshilfe von Handwerkern), dürfen dazu auch Detektive eingesetzt werden – selbstverständlich nur Berufsdetektive mit Gewerbeberechtigung. In Wien kontrolliert das Marktamt durchaus auch, ob am Eingang eines neuen Ladens das vorgeschriebene – und von niemandem je wahrgenommene – Schild mit dem Namen und der Adresse des verantwortlichen Eigentümers angebracht wurde. Die Arbeitsinspektion kontrolliert die Einhaltung der Arbeitszeitgesetze und anderer Vorschriften zum Arbeitnehmer:innenschutz. Ob die Öffnungszeiten eingehalten werden, ob der Laden auch tatsächlich am Sonntag geschlossen bleibt und nicht etwa heimlich frühmorgens Milch und frische Semmeln verkauft – das ist wieder Sache der Bezirkshauptmannschaften oder bestimmter Abteilungen der städtischen Verwaltungen. Wo Lebensmittel ins Spiel kommen, ob im Handel oder in der Gastronomie, kontrolliert das Marktamt die Hygienestandards. In den meisten Städten wird auch noch kontrolliert, ob Aufschriften und Werbeschilder nicht mehr öffentlichen Raum in Anspruch nehmen als bewilligt – in Wien ist dafür zum Beispiel die Magistratsabteilung 46 zuständig.

Alles zusammen ganz schön viel. Sind diese Kontrollen übertrieben? Kann man einen Teil davon streichen oder schlanker gestalten? Das Potenzial an möglicher bürokratischer Entlastung ist hoch, doch das Risiko, damit auch an

der nötigen Sicherheit zu sparen, wird von vielen ebenfalls als hoch eingeschätzt. Dieser Bereich erfordert jedenfalls künftig größere Aufmerksamkeit, die Diskussion um sinnvolle Effizienzsteigerung bei den laufenden Kontrollen hat gerade erst begonnen.

Strafen statt helfen

Die Kontrollen enden fast immer mit einem Strafbescheid, was doppelt Unmut auslöst. In den Worten eines Arena-Analyse-Beitrags: *„Es ist unmöglich, alle Vorschriften so genau einzuhalten, dass es bei Kontrollen nichts zu beanstanden gäbe. Irgendein Schild ist immer um ein paar Zentimeter zu klein, irgendwo ist immer eine Lampe ausgefallen oder lehnt ein Besen auf der Kellertreppe. Die Strafzahlungen an die Inspektorate sind im Budget von Handels- und Gastronomiebetrieben fix eingeplant.“* Der Unmut gilt erstens einer Rechtslage, die so detailreich ausdifferenziert ist, dass sie auch nach jahrelanger Erfahrung nicht zur Gänze überblickt werden kann. Zum anderen aber schafft die bereits im Kapitel II erörterte Strafzettel-Mentalität der Beamten böses Blut. Wenn die Kontrolltätigkeit das Ziel verfolgt, Konsument:innen und Arbeitnehmer:innen zu schützen sowie für fairen Wettbewerb zu sorgen – wäre es dann nicht sinnvoller, wenn die Inspektor:innen am Ende ihrer Visite eine Mängelliste übergeben und eine Frist für die Behebung setzen? Stattdessen werden zum Teil hohe Geldbußen verhängt, aber ob damit die Sache an sich verbessert wurde, das kümmert bis zum nächsten unangekündigten Besuch niemanden mehr.

Die aufgezählten Beispiele rücken eine Besonderheit der bürokratischen Kontrollen in den Blick, die oft übersehen wird: Es handelt sich dabei um relativ unbedeutende Einzelmaßnahmen, die sich aber zu einem insgesamt hohen Kontroll-Niveau summieren. Bei diesen Kontrollen wird in der Regel lediglich die Einhaltung einer vorgegebenen Vorschrift überprüft. Ob diese Vorschrift im konkreten Fall tatsächlich Sinn ergibt, spielt dabei im Normalfall keine Rolle, was zwar die Rechtssicherheit erhöht (man ist nicht dem Ermessen der Inspektor:innen ausgeliefert), mitunter aber zu widersinnigen Ergebnissen führt, wie im Fall einer Strafe, die in einem Spielwarengeschäft verhängt wurde, weil an einer 40 Zentimeter hohen Plüschtierfigur der Warnhinweis fehlte, dass Kleinkinder sie verschlucken könnten. *„Ich beobachte ein Primat des Formalen vor den Inhalten“,* beklagt ein Arena-Analyse-Experte, *„der Schwerpunkt der Qualitätssicherung hat sich von der Ausbildung der Menschen zur Dokumentation verlagert. In der Vergangenheit hat man darauf vertraut, dass jemand, der für eine Tätigkeit gut ausgebildet ist, die notwendigen Vorkehrungen treffen wird, um die Tätigkeit sicher und ohne Verletzungsgefahr für sich oder andere durchzuführen und dass das Produkt ebenfalls den Standards entsprechen würde. Heute sind seitenlange Nachweise dafür notwendig.“*

V. Der globale Wettbewerb

Eine Schuldzuweisung darf bei der Suche nach den Ursachen für die Zunahme von Bürokratie nie fehlen: Die EU mit ihren Verordnungen und Richtlinien wird meist als eine der wichtigsten Quellen für zusätzlichen Verwaltungsaufwand genannt. Auch von mehreren Teilnehmer:innen des Arena-Analyse-Panels: *„Die Europäische Union hat schon immer gerne reguliert und mehr Gesetze erlassen als der Rest der Welt. In den letzten Jahren beobachten wir aber eine drastische Zunahme von Regularien und Verwaltungsaufwand.“* Oder: *„Die Regulierungsdichte auf europäischer und nationaler Ebene nimmt stetig zu. Die Zahl der EU-Regulierungen wurde innerhalb von zehn Jahren verdoppelt.“* Oder auch: *„Als Mitglied der EU ist man doppelt von Regulierungen und Bürokratie betroffen. Zum einen gibt die EU die Hauptziele mit Verordnungen und Richtlinien vor, zusätzlich können dann noch die EU-Mitgliedstaaten in ihrem Kompetenzbereich eigene Vorschriften erlassen.“*

Es sind vor allen die sehr weitreichenden Regulierungen der letzten Periode (2019–2024), die von vielen als überschießend eingestuft werden. Allein im Bereich der Online-Dienste versuchen AI Act, Cyber Resilience Act, NIS2-Richtlinie, Data Act, Chips Act, Digital Markets Act, Digital Services Act¹⁰ und noch einige mehr, Ordnung zu schaffen. Dazu kommen Rechtsakte zum Klima- und Umweltschutz wie das viel gescholtene Lieferkettengesetz, die Entwaldungsverordnung, die CSRD-Richtlinie, die CSDD-Richtlinie, der

¹⁰ AI Act: Umfassender Rechtsrahmen für den Umgang mit Künstlicher Intelligenz

Cyber Resilience Act, NIS2-Richtlinie: Schaffen höhere Standards für Cybersicherheit von Produkten, die eine digitale Komponente enthalten

Data Act: Erleichtert den Austausch und die Nutzung von Daten im EU-Binnenmarkt

Chips Act: Maßnahmenpaket zur Etablierung einer europäischen Halbleiterproduktion, um die Abhängigkeit von Importen zu verringern

Digital Markets Act (DMA), Digital Services Act (DSA): Gesetze, die den Handel mit Produkten und Dienstleistungen über digitale Kanäle regeln

Das Lieferkettengesetz verpflichtet zur Überprüfung der Standards bei Zulieferern und deren Subfirmen.

Die Entwaldungsverordnung soll den Handel mit Holz aus geschützten Wäldern unterbinden.

Die CSRD-Richtlinie verpflichtet zur Berichterstattung über die ökologischen, sozialen und Governance-bezogenen Auswirkungen der Geschäftstätigkeit.

Der CBAM soll verhindern, dass CO₂-Einsparungen durch das Auslagern von Produktion in Länder mit niedrigeren Umweltstandards konterkariert werden.

Die Gebäude-Richtlinie will erreichen, dass neue Häuser nur mehr nach Null-Emissions-Standard erbaut werden.

Beim Baustoff-Recycling werden Standards für den Umgang mit Abbruch-Material auf Baustellen festgeschrieben.

Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), die Gebäude-Richtlinie, die Baustoff-Recycling-Verordnung.

Zweierlei ist all diesen neuen Vorschriften gemein: Sie zielen darauf ab, jene ökologischen und sozialen Standards durchzusetzen, die sich im Grunde alle Bürgerinnen und Bürger wünschen. Und sie versuchen, im gesamten Gebiet der 27 Mitgliedsstaaten gleiche Regeln zu etablieren, weil nur so ein einheitlicher Binnenmarkt entstehen kann.

Solche Ziele ließen sich natürlich auch durch andere Maßnahmen als durch Regulierung erreichen, etwa durch Strafsteuern auf unerwünschtes Verhalten (etwa nach dem Vorbild der CO₂-Abgaben auf fossile Energieträger) oder umgekehrt durch Förderungen. Die EU-Kommission sieht solche Maßnahmen aber betont kritisch – darauf weist ein Arena-Analyse-Teilnehmer hin: *„Die Kommission geht von einem recht theoretischen Konstrukt des freien Marktes aus und möchte immer WTO konform sein, weshalb staatliche Beihilfen und Steuern sehr kritisch beäugt werden. Insofern geht man den Weg über die Regulierung und organisiert die Marktregeln und Finanzströme so, dass sie in eine bestimmte Richtung gehen. Alternativ könnte man auch steuerlich und über Direktzahlungen die Entwicklung in eine bestimmte Richtung lenken (wie in den USA) oder beide Ansätze kombinieren (wie in China, wo schon viel früher strengere Emissionsvorgaben für PKWs existiert haben)“.*

Die Zunahme der Regulierungsdichte wurzelt somit auch im Versuch, anstelle direkter Eingriffe veränderte Rahmenbedingungen für einen weiterhin freien Markt zu schaffen. Eine ähnliche Vorgangsweise gab es bereits in der Vergangenheit bei diversen Umweltstandards, beim Verbraucherschutz, bei den Finanzmärkten.

Es liegt in der Natur der Aufgabe, dass dabei nicht nur ein komplexes Regelwerk herauskommen muss, sondern auch eins, das viele Vorschriften enthält. Schließlich sollen ja Verhaltensweisen und Produktionsmethoden durchgesetzt werden, die in einem völlig freien Markt Wettbewerbsnachteile nach sich ziehen würden. Klarerweise kann ein Bauunternehmen billiger kalkulieren, wenn es den Bauschutt aus Abbruchhäusern einfach auf eine Deponie kippt, statt die Fraktionen zu trennen und in Recycling-Kreisläufe zurückzuführen. Eine Internetplattform, die sich nicht um die Transparenz-Vorschriften des DMA kümmert, verschafft sich Vorteile. Die Regulierung trifft also auch hier wieder auf das bereits erörterte Schwarze-Schafe-Problem: Um fairen und gleichen Wettbewerb zu gewährleisten, müssen alle mühsame und im Einzelfall hinderliche Auflagen auf sich nehmen.

Der Brüssel-Effekt

Solange diese bürokratischen Auflagen wettbewerbsneutral bleiben, haben sie positive Effekte nicht nur auf die Gesellschaft (saubere Umwelt, bessere Konsument:innenrechte), sondern lösen auch Innovationen und

Produktionsfortschritte in die gewünschte Richtung aus, wie auch in den Beiträgen zur Arena Analyse festgehalten wird: *„Viele dieser Gesetze zwangen die Unternehmen dazu, die Art und Weise wie sie ihre Produkte herstellen, zu ändern. Diesem Ziel dienen die vielen Meldepflichten und die schweren Strafen bei Verstößen.“*

Allerdings zieht das Argument der Wettbewerbsneutralität nur im Binnenmarkt, nicht gegenüber Drittländern. Immer öfter wird daher der Vorwurf laut, dass sich die EU-Staaten mit den gemeinsamen Regeln Nachteile im globalen Wettbewerb aufbürden. Das gilt vor allem für die Gesetze der jüngeren Zeit wie die angeführten Bestimmungen über Lieferketten, aber auch die strenge Regulierung des Online-Business und der Künstlichen Intelligenz. Zitat aus einem Panel-Beitrag: *„Während Regulierung die Europäische Union stark gemacht hat, indem sie durch einheitliche Normen und Standards die enorme Kleinteiligkeit überwinden half, könnte sie jetzt zum Klotz am Bein im Wettbewerb mit den USA und China werden.“*

In der jüngeren Vergangenheit war das Gegenteil der Fall: EU-Verordnungen wurden von anderen großen Wirtschaftsmächten übernommen, damit die dortigen Unternehmen fit für den europäischen Markt bleiben – das zeigte sich besonders eindrucksvoll bei der Datenschutz-Regelung DSGVO sowie beim AI-Act, wo zum Beispiel Indien oder der Silicon-Valley-Bundesstaat Kalifornien mit gleichartigen eigenen Gesetzen nachzogen. Die britischen Medien prägten dafür sogar den Ausdruck „Brussels Effect“. Manche Expert:innen der Arena Analyse zweifeln, dass sich dieses Kunststück im veränderten internationalen Klima so leicht wiederholen lässt: *„Es sieht so aus, als würde die Fähigkeit der EU, wesentliche Bereiche zu regeln, international auf stärkeren Widerstand stoßen. Vor allem bei neuen digitalen Technologien besteht eher die Gefahr, dass wir Innovationen verhindern, die anderswo problemlos möglich sind.“* Ein anderer Beitrag hält fest: *„Der Brüssel-Effekt ist zur Selbstlüge verkommen. Das Beharren auf europäischen Normen und Werten substituiert nicht für abnehmende Leistung.“*

Die Sorge, dass Europas Wirtschaft im globalen Wettbewerb abgehängt wird, stützt sich auf harte Fakten. Laut OECD-Bericht wuchs das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) in der Eurozone zwischen 2000 und 2023 durchschnittlich um 1,1% pro Jahr, während die USA ein Wachstum von 2,1% verzeichneten. In dieser Zeit stieg die Arbeitsproduktivität in der Eurozone um 0,4% jährlich, in den USA hingegen um 1,4%. Chinas Anteil an den weltweiten Exporten ist von 2,5% zur Jahrtausendwende auf 13,8% gestiegen und damit fast genauso hoch wie der seit Jahren stagnierende Anteil der EU-Länder von rund 14%.

Zu diesen wirtschaftlichen Faktoren kommt ein verändertes politisches Umfeld, für das sich bereits Bezeichnungen wie „Handelskrieg“ oder „Kalter Wirtschaftskrieg“ eingebürgert haben. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts kann zwar niemand genau sagen, wie der neue US-Präsident Donald Trump seine beständigen Drohungen mit Strafzöllen umsetzen will,

ohne damit der eigenen Wirtschaft massiv zu schaden, doch gehen die meisten Expert:innen davon aus, dass europäische Bestimmungen, die von US-Unternehmen als Handelsbarrieren empfunden werden, stark unter Druck kommen werden: *„Trump hat sich schon bisher nicht gescheut, die Kombination aus Handelsbarrieren, außenpolitische Drohungen und Druck in Verbindung mit allen anderen Politikbereichen einzusetzen. Wir sollten damit rechnen, dass wir in der EU einen massiven Druck auf die Aufweichung von Handelsbarrieren bekommen in Sektoren, die amerikanische Interessen berühren.“* Das betrifft vor allem die großen Internet-Konzerne, die ja bereits zum Amtsantritt Trumps aller Welt gezeigt haben, dass sie zu seinen engsten Vertrauten gehören.

Der (einstweilen nur drohende) Handelskrieg macht somit die EU-Bürokratie gleich doppelt zum Feindbild: Erstens steht Europa künftig im Wettbewerb mit Ländern, wo Arbeitnehmerschutz und Umweltauflagen deutlich lockerer genommen werden (inklusive niedriger Kosten für weiterhin schmutzige Energie). Zweitens aber drohen Strafzölle für Exporte in die USA, falls Europa Regelungen erlässt, von denen US-Unternehmen betroffen wären. *„Würden wir im Jahr 2025 eine DSGVO überhaupt noch beschließen können?“*, fragt besorgt eine Arena-Analyse-Teilnehmerin, *„können wir die bestehenden Regeln gegenüber Plattformen wie X überhaupt durchsetzen? Kann Europa weitermachen mit der Regulierung von KI, die wir dringend bräuchten angesichts der Wellen von KI-gesteuerter Desinformation, die unsere freien Wahlen torpedieren?“*

Der Zeitpunkt ist also schlecht gewählt, um sich mutwillig Wettbewerbsnachteile einzubrocken. Doch sollte die Lösung wirklich darin liegen, EU-Regelungen einfach zu streichen? Zwingt uns der globale Wettbewerb dazu, auf Menschenrechte in den Zulieferländern ebenso zu verzichten wie auf Klima- und Umweltschutz und Governance und all die anderen lästigen Parameter der CSRD-Berichterstattung?

Tatsächlich mehren sich die Stimmen, die genau dieses verlangen. Es lohnt sich, einen Blick auf die gängige Argumentation zu werfen, weil sie Ansätze dafür liefert, wie die widersprüchlichen Anforderungen allenfalls versöhnt werden können (womit sich das Kapitel VI) befasst.

Argument Nummer 1 lautet: Der Aufwand ist zu groß. Das Ziel wird keinesfalls in Frage gestellt. Aber es mag es noch so lobenswert sein, das ändert nichts daran, dass die Fülle an Daten und Berichtspflichten, die damit verbunden sind, zu nicht verkräftbaren Kosten für die Wirtschaft führen. Es hat keinen Sinn, sich Ziele zu setzen, die nicht realistisch erfüllbar sind – so die dahinterliegende Botschaft.

Argument Nummer 2 setzt am anderen Ende der Nutzen-Kalkulation an: Die Wirkung ist zu gering. Ändert sich wirklich so viel für die Näherinnen in Bangladesch, wenn die Unternehmen in Europa all diesen Aufwand auf sich nehmen? Wird hier nicht große Kraft an einem kleinen Hebel verschwendet? Dieses Argument ist auch bereits aus dem Diskurs um Klimaschutzmaß-

nahmen vertraut, dort wird meistens vorgerechnet, dass zum Beispiel Österreichs Beitrag zu den weltweiten CO₂-Emissionen im einstelligen Prozentbereich liegt und daher auch eine vollständige Dekarbonisierung unseres Wirtschafts- und Gesellschaftssystems am Klimawandel nicht viel ändern würde.

Argument Nummer 3 zielt direkt auf den globalen Wettbewerb. Die europäischen Unternehmen könnten diese Auflagen sehr wohl stemmen, es wäre auch wünschenswert, wenn wir nachhaltig und menschenwürdig produzieren, aber damit katapultieren wir uns aus dem Markt hinaus. Die Produktion wandert wegen der hohen Auflagen aus Europa ab, und zwar in Länder, wo noch niedrigere Standards gelten als jene, die wir in Europa hatten, als wir noch konkurrenzfähig waren.

Lassen sich diese Argumente entkräften? Der Hinweis auf den zu hohen Aufwand muss ernst genommen werden. Zugleich gibt es darauf eine zumindest theoretisch einfache Antwort: Man muss es besser machen. Wie in den Kapiteln VI und VII näher ausgeführt wird, lautet eine generelle Forderung an jegliche Form der Regulierung: Sie muss in einer Weise gestaltet werden, dass die angestrebten Ziele mit dem geringsten möglichen Aufwand erreicht werden können.

Argument Nummer zwei ist im Grunde ein umgedrehtes Trittbrettfahrer-Argument – eine Gewissensberuhigung, die lautet: „Auf mich als einzelnen kommt es nicht an.“ Das ist aber falsch, denn Mehrheiten entstehen aus vielen einzelnen – das gilt beim Klimaschutz und bei den Menschenrechten ebenso wie bei demokratischen Wahlen.

Das Wettbewerbs-Argument schließlich ist zwar stichhaltig, aber statisch gedacht. Veränderte Wettbewerbs-Bedingungen sind im Wirtschaftsleben nichts Krisenhaftes, sondern gehören zu den völlig normalen Entwicklungen. In der Regel reagieren Unternehmen darauf mit Produktivitätsfortschritten, die ihnen ermöglichen, den Nachteil wieder auszugleichen. Wenn EU-Europa richtig reagiert, sollte auch der Handelskrieg in Europa einen Innovations- und Rationalisierungs-Schub auslösen, vielleicht auch verstärkte Investitionen in Green Economy. Hingegen wird es mittelfristig für die US-Wirtschaft von Nachteil sein, wenn sie ihre Strukturprobleme durch Zölle auf billigere Mitbewerber verschleiert und weiterhin auf die längst im Abstieg befindliche fossile Energiebranche setzt.

Regulierungsdichte im Vergleich

Aber trifft es überhaupt zu, dass Unternehmen in Europa eine so viel höhere Bürokratie-Belastung zu tragen haben als in anderen Wirtschaftsräumen? Die Frage muss vor allem im Hinblick auf die USA gestellt werden. Es gilt als Commonsense, dass Märkte dort stärker liberalisiert sind als in Europa – doch wurde dieser Alltagsmythos je konkret untersucht? Wenn die US-Wirtschaft derart große Wettbewerbsvorteile genießt, warum muss sie

dann durch Strafzölle geschützt werden? Und wenn das in Europa gepflegte Bild stimmt, dass die USA immer schon mit deutlich weniger Vorschriften auskommen – warum muss Donald Trump dann ein eigenes Department of Government Efficiency einrichten, um Vorschriften abzubauen?

Zum Ausmaß der US-Bürokratie gibt es eine Menge an anekdotischer Evidenz: Europäische Industrie-Unternehmen berichten, wie einfach es war, für eine Niederlassung oder eine Forschungsabteilung die nötigen Bau- und sonstigen Genehmigungen zu erhalten. Umgekehrt kann die Erledigung von Einfuhr-Formalitäten bei Exporten aus Europa zur Tortur werden. Objektivierbare empirische Daten sind auch hier kaum vorhanden.

Einen ehrgeizigen Versuch, die Regulierungsdichte gleich in einer Reihe von Ländern zu quantifizieren, unternahm 2006 das Institut der deutschen Wirtschaft Köln. Dort wurde ein Index entwickelt, der rund 100 Einzelvariablen umfasst. Sie teilen sich auf vier Bereiche auf, nämlich Produkt- und Dienstleistungsmarkt, Kapitalmarkt, Arbeitsmarkt, Bildung und Innovation. Dazu kommt ein Good-Governance-Index, der Rechtssicherheit und politische Stabilität bewertet. Das aufwändige Verfahren mündet schließlich in Indizes für die einzelnen Teilbereiche sowie in einen Gesamt-Index, der Ländervergleiche ermöglicht. Die Zahlen aus 2006 sind naturgemäß überholt, neuere Daten liegen nicht vor, doch ist das Gesamtbild auch so recht aufschlussreich. Neuseeland (23 Punkte) stieg damals als das am wenigsten regulierte Land aus dem Vergleich aus, gefolgt von den USA mit 24 Punkten. Österreich landete mit 41 Punkten im Mittelfeld, aber immerhin noch vor Deutschland (46 Punkte). Den Schluss bilden Mexiko (72 Punkte) und die Türkei (73 Punkte).

Das ist jedoch nur das Gesamtergebnis. Im Bereich „Produkt- und Dienstleistungsmarkt“ wies Österreich 2006 mit 26 Punkten eine geringere Regulierungsdichte als die USA (29 Punkte) auf. Umgekehrt lag im Bereich „Kapitalmarkt“ die USA mit 28 zu 36 Punkten vorn. Wenig überraschend das Ergebnis beim „Arbeitsmarkt“: Hier wurde naturgemäß das Hire-and-fire-Land USA mit lediglich 16 Punkten als deutlich weniger reguliert eingestuft, das österreichische Betriebsrats- und Kündigungsschutz-System erhielt 65 Punkte. Deutschland, das damals einen noch strengeren Kündigungsschutz besaß, wurde in diesem Teilbereich gar mit 80 Punkten auf den letzten Platz verwiesen.

Die Systeme in Europa und den USA lassen sich also nur schwer direkt vergleichen, da sie unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Es gibt hier wie dort jeweils stärker oder schwächer regulierte Sektoren. So gestalten sich Gründung und Anmeldung eines neuen Unternehmens in den USA ohne Zweifel einfacher und schneller als in Europa. Wo beispielsweise in Österreich die Anmeldung eines Gewerbes samt Überprüfung sowie der Besuch von Marktamt und Arbeitsinspektorat fällig sind, genügt in den meisten US-Bundesstaaten eine Online-Registrierung, auf die man innerhalb von Stunden die nötige Antwort erhält. Wer jedoch mit Lebensmitteln handelt

oder gar Alkohol ausschenken will, stößt auf hohe Hürden. Der größte Unterschied, der bei einem Vergleich meist unberücksichtigt bleibt, liegt im unterschiedlichen Haftungsrecht. In Europa gibt es Schutzgesetze mit Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten, die viel Mühe machen, aber bei Einhaltung Rechtssicherheit gewähren. In den USA müssen Unternehmen mit einer durchwegs strengen Judikatur rechnen, wenn sie wegen Produkthaftung, Diskriminierung am Arbeitsplatz oder Wettbewerbsverletzungen geklagt werden. Etwas überspitzt könnte man sagen: Die Kosten, die europäischen Unternehmen für die Erfüllung bürokratischer Auflagen erwachsen, müssen US-Firmen für Rechtsanwälte und Prozesse ausgeben.

Was die Ländervergleiche ebenfalls nur ungenügend abbilden, ist die Belastung, die den Unternehmen und Bürger:innen aus den diversen Vorschriften erwächst. Gemessen wird die Zahl und allenfalls die Tragweite von Bestimmungen, nicht aber die Kosten, die sie tatsächlich verursachen. Eine größere Anzahl an Vorschriften ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit größerer Mühe bei der Einhaltung, wie umgekehrt die Beschränkung auf wenige simple Regeln nicht zwangsläufig heißt, dass diese einfach zu erfüllen wären. Es kommt mindestens ebenso sehr auf das „Wie“ als das „Was“ an. In vielen Fällen müssen Regeln nicht unbedingt abgeschafft werden, er würde genügen (und wäre meist auch wirkungsvoller), sie so zu gestalten, dass sie mit möglichst geringem Aufwand eingehalten werden können – damit befasst sich das Kapitel VI ausführlich.

VI. Ansätze für eine schlanke Regulierung

„Der durch überschießende Regulierung und Bürokratie verursachte Mangel an Wettbewerb bildet in Österreich einen Wachstumsengpass. Durch Intensivierung des Wettbewerbes sowie den Abbau von überschießenden Regulierungen und bürokratischen Hemmnissen sind in Österreich substantielle positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum zu erwarten. [...]

Der Spielraum für eine wachstumsfördernde Wettbewerbs- und Regulierungspolitik ist in Österreich vergleichsweise groß und könnte budgetchonend genutzt werden.“ Dieses Zitat stammt aus einer gemeinsamen Studie des Österreichischen Wirtschaftsforschungsinstituts (WIFO) und der Wirtschaftsuniversität (WU), die 2016 erstellt wurde. Bezeichnenderweise trägt die Studie den Titel „Österreich 2025“ und verfolgt ein weit ehrgeizigeres Ziel als lediglich die Kostentreiber in der Bürokratie zu identifizieren. Gute Regulierung soll hier im Gegenteil den Wettbewerb stärken und wachstumsfördernd wirken.

Funktionierende Märkte zu schaffen und damit Wettbewerb zu ermöglichen, ist eine ordnungspolitische Aufgabe, die selbst von radikal-liberalen Befürwortern eines schlanken Nachtwächter-Staats eingefordert wird. Die zitierte WIFO-Studie wollte zeigen, dass sich Wettbewerb am besten „durch eine konsequente Ordnungspolitik und eine strenge international koordinierte Wettbewerbspolitik sowie durch intelligente Regulierung und Entbürokratisierung“ erreichen lässt.

Ohne die etwas unscharfen Begriffe auf die Goldwaage zu legen, lässt sich also sagen: Entbürokratisierung bedingt keineswegs eine durchgehende Deregulierung. Staatliche Bürokratie ist nicht per se ein Hindernis für die Wirtschaft. Im Gegenteil liefert eine vernünftige Regulierung erst die notwendige Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten. Es kommt aber auf die Dosis an – und darauf, wie diese Regulierung im Einzelnen gestaltet wird. Ein übermäßig enges Korsett an Vorschriften schränkt die Handlungsfreiheiten der Wirtschaftsakteure ein. Das Fehlen von rechtlichen Rahmenbedingungen führt hingegen zu Marktversagen und kann sich zum Nachteil von kleineren Unternehmen wie auch der Konsument:innen auswirken. Die Finanzkrise 2008 sowie die aktuelle Machtkonzentration bei den großen Internet-Plattformen sollten als Beispiel genügen.

Die OECD nahm 1997 in einer Studie eine Klassifizierung vor. Demnach sollte zwischen drei Typen von Regulierung unterschieden werden. Wirtschaftliche Regulierung umfasst alle Maßnahmen, mit denen die Effizienz der Märkte verbessert werden soll – vom Wettbewerbsrecht bis zu Kapitalverkehrskontrollen. Soziale Regulierung dient dem Schutz öffentlicher Interessen wie Gesundheit, Umwelt, Arbeitnehmer:innen- und Verbraucher:innen-Rechte. Für diese Form der Regulierung ist typisch, dass dabei wirtschaftliche Effekte zweitrangig sind, allenfalls wird darauf geachtet, dass die entsprechenden Einschränkungen und Auflagen halbwegs wettbewerbsneutral ausfallen. Schließlich gibt es noch die administrative

Regulierung, die ausschließlich den eigenen Zwecken der staatlichen Verwaltung dient. Sie soll Informationen für Entscheidungen wie etwa Genehmigungsverfahren oder Steuervorschreibungen liefern und allgemein die Zugriffs- und Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand erleichtern.

Drei Fragen

In allgemeiner Form lässt sich die Frage, was gute Regulierung ausmacht, recht leicht beantworten: Nach dem Prinzip „So wenig, wie möglich, so viel, wie nötig“ soll sie nur dort eingreifen, wo Märkte oder sonstige Mechanismen der Selbstregulierung versagen. Sie soll zudem so gestaltet sein, dass die Kosten für ihre Erfüllung geringer sind als die Kosten oder die Kollateralschäden wären, die durch das Fehlen von Regulierung entstehen würden (oder vor dem Erlass der Regulierung entstanden sind).

Es sind also immer drei Ebenen, die im Auge behalten werden müssen – ob es nun um das Aufstellen Richtlinien für gute Regulierung geht, um die Überprüfung eines bestehenden Rahmens oder aber wirksamen Bürokratie-Abbau. Nützlich ist eine bürokratische Vorschrift, dann wenn (1) das Ziel, das damit erreicht werden soll, als wünschenswert gilt. Weiters muss (2) die Wirkung stimmen, die Anwendung der Vorschrift muss auch tatsächlich auf dieses Ziel hinwirken. Schließlich müssen (3) die Kosten der Einhaltung in einem vertretbaren Verhältnis zum Nutzen stehen.

Gesucht werden also Antworten auf drei Fragen, genauer gesagt, auf drei Fragenkomplexe.

Fragenkomplex Nummer 1 lautet: Wozu dient eine Vorschrift? Welches Ziel soll durch eine Regelung oder einen bürokratischen Prozess erreicht werden? Welcher Missstand soll beseitigt werden? Welche Schutzwirkung soll sie entfalten? Welche Verhaltensänderung bei den Betroffenen soll sie auslösen? Hier muss Klarheit geschaffen werden. Das mag auf den ersten Blick banal klingen, tatsächlich handelt es sich aber um eine unabdingbare Voraussetzung, damit nachträglich überprüft werden kann, ob das Ziel auch erreicht wurde. Eine klare Zielformulierung zieht sofort eine Folgefrage nach sich nämlich: Wie kommen wir zu den Daten, mit denen wir in einigen Jahren überprüfen, ob die Vorschrift gewirkt hat?

Die Wirkung einer Vorschrift ist Gegenstand der zweiten Gruppe von Fragen: Welche Prozesse, welche Produktionsweisen, welches Verhalten von Bürger:innen werden durch die Vorschrift beeinflusst? Welche Nebenwirkungen treten dabei auf? Das sind die Inhalte, die auch von Gremien wie dem Regulatory Scrutiny Board der EU-Kommission untersucht werden. Ein Beispiel, das hier angeführt werden kann, ist die Datenschutz-Verordnung DSGVO. Deren regulatorische Absicht stand weitgehend außer Streit, doch wurde nach der Einführung vielfach beklagt, dass sie die Falschen trifft. Sie bedeutet für KMUs mit einfachen Webseiten (Hotels zum Beispiel) große Mühe, so der Vorwurf, während die globalen Internet-Konzerne, deren

Umgang mit den Daten ihrer User man eigentlich regulieren wollte, weitgehend ungeschoren davonkommen. Diese Kritik ist im Laufe der Zeit leiser geworden, was wohl vor allem auf den Gewöhnungseffekt zurückzuführen ist – langgewohnte Vorschriften sind leichter einzuhalten als neue.

Der dritte Fragenkomplex betrifft die Kosten der Einhaltung. Diese hängen ganz wesentlich von der Art der Umsetzung einer Regulierung ab, betont ein Beitrag zur Arena Analyse: „Viel zu selten stellt man sich die Frage, ob nicht eine an sich als sinnvoll angesehene Regulierung durch die Art ihrer Umsetzung mehr Kosten erzeugt als sie Nutzen bringt.“ Ein handwerklicher Fehler, der sehr häufig auftritt und immer wieder beklagt wird, betrifft doppelte Berichtspflichten. Immer wieder passiert es, dass für eine an sich sinnvolle Regelung Daten an eine Behörde geliefert werden müssen, die dort eigentlich schon vorhanden sein müssten, weil sie in anderem Zusammenhang bereits erhoben wurden. Unternehmen müssen zum Beispiel weitgehend deckungsgleiche Daten über ihre Mitarbeiter:innen an die Steuerbehörden einerseits und an die Sozialversicherung andererseits melden. Jahresabschlüsse müssen sowohl beim Finanzamt als auch beim Firmenbuch eingereicht werden.

Ein noch folgenreicheres Beispiel betrifft das viel kritisierte und bereits mehrfach zitierte Lieferkettengesetz der EU. In der derzeitigen Form (wegen der anhaltenden Kritik könnte es noch überarbeitet werden) verpflichtet es Unternehmen, alle ihre Zulieferbetriebe und deren Sublieferanten weltweit daraufhin zu überprüfen, dass diese nicht gegen die in Europa üblichen Mindeststandards verstoßen (also die Umwelt nicht vergiften, keine Kinder oder Zwangsarbeiter beschäftigen, etc.). Der Aufwand für die Wirtschaft wäre enorm. Wenn ein Unternehmen in China oder Bangladesch mehrere europäische Firmen beliefert, müsste es von jeder dieser Firmen getrennt geprüft werden. Würde stattdessen – wie von manchen Kritikern vorgeschlagen – eine europäische Lieferkettenbehörde eingerichtet, die solche Prüfungen für den gesamten Binnenmarkt gebündelt durchführt, könnte der Aufwand für Unternehmen verringert werden. Wenn neue regulatorische Maßnahmen erdacht werden, herrscht jedoch eine asymmetrische Interessenslage, hat ein Arena-Analyse-Experte beobachtet: „Neue Bestimmungen werden stets von Vertretern der Administration erdacht und nur selten von den Betroffenen. Die damit verbundenen Mühen werden folglich der Wirtschaft oder den Bürgern aufgehalst und kaum je den Behörden selbst.“

Bis Sonnenuntergang

Wie erwähnt müssten die angeführten drei Fragen genau genommen immer wieder neu gestellt werden. Einmal eingeführte Vorschriften haben meist ein langes Leben, es ist wesentlich leichter, ein neues Gesetz zu erlassen als ein bestehendes zu kippen. Genau das sollte aber zur Gewohnheit werden, fordern die Arena-Analyse-Experten: „Ich vermisse eine gelebte

Evaluierungskultur. Absolut überlegenswert sind Sunset Clauses, also das automatische Auslaufen von Regulierungen nach einer gewissen Zeit.“ – „Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht braucht es eine Sunset Clause für sektorspezifische Regulierungen.“ – „Sunset Clauses sind bewährte Instrumente zur regelmäßigen Überprüfung und Anpassung bestehender Vorschriften.“

Die hier angesprochenen Sunset-Klauseln bedeuten nichts anderes als automatische Ablauf-Daten für regulatorische Vorschriften. Jede bürokratische Auflage gilt nur für – sagen wir – fünf Jahre, je nach Inhalt und Bedeutung auch kürzer oder länger. Dabei handelt es sich zwar um eine rein formalistische Regelung, die lediglich auf die Dauer der Gültigkeit einer Vorschrift abstellt und sich nicht mit dem Inhalt oder der Wirkung befasst. Doch zwingt ein automatisches Ablaufdatum eben genau zu dieser Art der Auseinandersetzung. Sie dreht die Beweislast um: Wer derzeit den Gesetzgeber oder die Regierung dazu bringen will, Bestimmungen aktiv abzuschaffen, muss begründen, warum diese Bestimmung überflüssig oder schädlich ist oder einen zu hohen Aufwand erfordert. Wenn hingegen Bestimmungen von selbst außer Kraft treten, müssen jene, die sie beibehalten wollen, die Begründung dafür liefern. Sunset-Klauseln führen bei kluger Anwendung also nicht zwangsläufig dazu, dass bürokratische Vorschriften immer weniger werden. Sie zwingen aber zur Auseinandersetzung mit der Frage, wie nützlich und wirkungsvoll diese sind. Im Zweifel fallen sie weg, und wenn sich danach herausstellt, dass sie doch nötig gewesen wären, können sie ja immer noch wiedereingeführt werden.

Kooperative Regulierung

Mehrere Beiträge zur Arena Analyse erwähnen das Eigeninteresse jener Organisationen, die als Hauptquelle neuer Regulierung gelten können – also der staatlichen Bürokratie selbst. Daraus entsteht eine ganze Reihe von Problemen: Vorschriften werden von Personen oder Gremien gemacht, die sie nicht selbst einhalten müssen und daher allfällige Konsequenzen nicht zu tragen haben. Ebendiese Personen und Gremien sind mit dem Bereich, den sie regulieren, nur bedingt vertraut. Und wie erwähnt, neigen staatliche Stellen auch dazu, die Last der Erfüllung ihrer Vorschriften zur Gänze dem Volk aufzubürden – also zum Beispiel einfach Dokumentationspflichten ins Gesetz zu schreiben, statt zu überlegen, wo sich die Behörden die nötigen Daten selbst besorgen könnten.

Als Ausweg aus dieser scheinbar vorgegebenen Asymmetrie wurde das Konzept der kooperativen Regulierung erdacht – einstweilen eher als theoretisches Modell, praktisch angewandt wird das Prinzip nur selten. Kooperative Regulierung bedeutet ganz simpel, dass staatliche und private Akteure zusammenarbeiten, um bestimmte Ziele zu erreichen. Noch einfacher ausgedrückt: Die Betroffenen werden schon vorher gefragt, ob und wie sie ein bestimmtes Ziel am besten geregelt haben wollen.

Auch das Ziel selbst kann Gegenstand einer Debatte sein. In einer pluralistischen Demokratie stehen selbst hehre Ziele nicht von vornherein außer Streit. Wenn der regulatorische Rahmen ohnehin schon komplex und hoch entwickelt ist, kann es durchaus sein, dass zum Beispiel sogar eine weitere Verbesserung des Arbeitnehmerschutzes (Verbot von Nachtarbeit oder dergleichen) oder eine weitere Verschärfung von Umweltauflagen nicht von allen als wünschenswert eingestuft wird.

Die Debatte über Schutzziele geht tief in grundsätzliche Fragen. Es geht dann nicht mehr nur über die Belastung durch Bürokratie, sondern um die Abwägung von gesellschaftlichen Interessen. Hinter der Klage über Kostenbelastung verbirgt sich oft ein unausgesprochener Konflikt um Grundsatzfragen, der auf jeden Fall offen ausgetragen werden muss: Welchen Stellenwert misst die Gesellschaft dem Artenschutz, dem Klimaschutz, dem Datenschutz, den Menschenrechten, etc. bei? Sind wir bereit, für diese Ziele Belastungen auf uns zu nehmen, solange sie im zumutbaren Rahmen bleiben? Erst wann diese Fragen bejaht sind, können wir darüber diskutieren, wo die Grenze des Zumutbaren liegt.

Die Vorteile der kooperativen Vorgangsweise liegen so deutlich auf der Hand, dass sie gar nicht erst aufgezählt werden müssten: Wenn die Expertise der privaten Akteure einbezogen wird, kann das der Kompetenz zur Problemlösung nur guttun. Die Last der Einhaltung wird fair aufgeteilt – oder zumindest im Einvernehmen festgelegt. Und wie bei allen Beteiligungsprozessen verbessert sich die Compliance: Wer schon vorher einbezogen war, ist nachher eher bereit, die neuen Regeln auch zu befolgen.

„Es braucht ein gemeinsam getragenes Verständnis von Regulierung“, fordert eine Expertin der Arena Analyse, „nur wenn klar ist, welchen Zweck Regulierung erfüllen soll, können Bürokratie und Regulatorik zielgerichtet und wirksam ausgestaltet werden. Regulierung darf nicht als Selbstzweck oder Hürde wahrgenommen werden, sondern als ein Werkzeug, das Märkte lenkt, schützt und langfristig stärkt.“

Kahlschlag oder Abbau?

Seit der argentinische Präsident Javier Milei seine Anhänger damit beeindruckte, dass er „den Staat“ und seine bürokratischen Vorschriften „mit der Kettensäge“ demontieren will, geistert die Idee eines radikalen Kahlschlags der lästigen Vorschriften auch durch die Debatte in Österreich. Hat denn nicht auch US-Präsident Donald Trump versprochen, „to slash excess regulations and cut wasteful expenditures“? Wie kann da Europa weiterhin jede einzelne Vorschrift auf die Waage legen und lang und breit ihre Notwendigkeit diskutieren? Weg mit dem Ballast!

Tatsächlich haben Milei und Trump selbst innerhalb kürzester Zeit den Beleg geliefert, dass undifferenzierte Entbürokratisierung im Rambo-Stil zunächst zu Staatsversagen führt, sodass auf die Deregulierung bald eine Re-

Regulierung folgt. In Argentinien mussten die Universitäten nach Streichung von 70% ihrer Budgetmittel große Teile der Forschungs- und Lehrtätigkeit einstellen. Die meisten öffentlichen Ämter sind nach Streichung von 30.000 Beamten:innen weitgehend funktionsunfähig. Der Wegfall öffentlicher Aufträge ließ auch die Wirtschaftsleistung im ersten Quartal 2024 um 5,1% schrumpfen – nach einer starken Währungs-Abwertung hat sich die Konjunktur im Laufe des Jahres allerdings stabilisiert.

In den USA wurde Anfang Februar die Behörde für Entwicklungshilfe USAID ohne Vorwarnung geschlossen, 600 Mitarbeiter:innen von einem Tag auf den anderen freigestellt, sämtliche Hilfsprogramme sofort gestoppt. In den Tagen nach der Schließung stellte sich heraus, dass mehr und mehr der eingestellten Zahlungen durch Ausnahmebestimmungen wieder aufgenommen werden mussten (weil ein endgültiges Aus gegen die Interessen der USA wäre), worauf Beamte des State Department deren Durchführung übernehmen mussten. Es darf nicht verwundert sein, dass diese heillos überfordert waren mit einer solchen zusätzlichen Mammutaufgabe in einem Bereich, wo sie keinerlei Erfahrung besitzen. Das Resultat waren chaotische Zustände, verstärkt durch eine Situation der Rechtsunsicherheit, denn keiner der Beteiligten konnte sicher sein, ob das von ihm oder ihr verlangte Verhalten rechtlich gedeckt war oder nicht.

Abseits der politischen Frage, wie die USA künftig humanitäre Hilfe und Entwicklungszusammenarbeit gestalten wollen, zeigt der Fall jedenfalls eins: Der Versuch, bürokratische Strukturen durch rabiates Eingreifen zu zerschlagen, hat zu einem Versagen des Systems und in der Folge zu neuer Bürokratie geführt.

Pauschale Kahlschläge sind keine Lösung – davon sind die meisten der Arena-Analyse-Expert:innen überzeugt: „Der erste Schritt zu einer konstruktiven Debatte über Regulierung muss sein, das pauschale „Bürokratie-Bashing“ zu beenden. Schlagworte wie ‚mit der Kettensäge durch den Regulierungsdschungel‘ oder populistische Forderungen nach der Auflösung ganzer Behörden, weil sie unbequem erscheinen, tragen nicht zur Lösung bei. Solche Ansätze sind reines Spektakel, bieten aber keinen ernsthaften Beitrag zur Bewältigung der realen Herausforderungen einer zunehmend komplexen und globalisierten Wirtschaft.“

Selbst wenn jemand überzeugt ist, dass bürokratische Vorschriften nicht behutsam, sondern in großem Stil abgebaut werden sollen, ergibt es keinen Sinn, den Abbau ausschließlich nach quantitativen Kriterien anzugehen. Wenn Regeln gestrichen werden, dann sollten es auch die richtigen sein. „Anstelle der Motorsäge brauchen wir einen Prozess zur Adaptation an sich ändernde Umwelten. So könnte z.B. eine Art ‚Regularien-Anwaltstelle‘ Hinweisen aus der Bevölkerung bzw. von Wirtschaftstreibenden nachgehen oder auch von sich aus tätig werden, wenn Situationen mit einander gegenläufigen oder einander widersprechenden Regularien entstehen, bzw. bestehende Regularien einem übergeordneten gesellschaftlichen Ziel im Wege stehen.“

VI. Ansätze für eine schlanke Regulierung

Ein häufiges Missverständnis besteht darin, dass die Bürokratie mit der Anzahl der Beamten gleichgesetzt wird. Sowohl Argentiniens Milei als auch Trump rechnen stolz vor, wie viele Zehntausende an Staatsbediensteten sie auf die Straße gesetzt haben oder setzen wollen. Solche Maßnahmen führen aber zu Folgekosten bei Bürger:innen und Unternehmen, weil diese plötzlich unterbesetzten Ämtern gegenüberstehen, wo anhängige Verfahren deutlich länger dauern. Stellen einzusparen, ohne deren Aufgaben zu streichen, wirkt kontraproduktiv. Doch die Staatsaufgaben als solche zu streichen, damit die befassten Beamten überflüssig werden, fällt schon deutlich schwerer, selbst in den USA. Aber selbst wenn mit den Dienststellen auch deren Aufgabebereich gekappt wird, ist damit noch nicht unbedingt ein volkswirtschaftlicher Effizienzgewinn verbunden, denn das Rückdelegieren von staatlichen Dienstleistungen in die Eigenverantwortung der Unternehmen erzeugt dort zusätzliche Kosten.

Im Übrigen wurde auch in Österreich in der Ära Wolfgang Schüssel (2000-2006) die Zahl der öffentlich Bediensteten zum Kriterium für Erfolg oder Misserfolg beim Bürokratie-Abbau gewählt. Damals wurden in 6 Jahren rund 10.000 Planstellen abgebaut, die meisten auf sanfte Weise, indem Abgänge in die Pension nicht nachbesetzt wurden. Zum Abbau von bürokratischen Vorschriften kam es im Wesentlichen im Gewerberecht, die Stärkung des Wettbewerbs gelang nur in Ansätzen.

VII. Digitalisierung als Ausweg

Beim Nachdenken über sinnvolle und weniger sinnvolle Regulierung taucht früher oder später immer die Frage auf, ob sich die Belastung durch bürokratische Vorschriften nicht auf der Ebene der Umsetzung lösen ließe, wenn schon die Schutz-Ziele als solche nicht in Frage gestellt werden können. Die Kritik richtet sich ja stets gegen die Kosten, die von den Dokumentations- und Berichtspflichten verursacht werden – der Widerstand wäre deutlich geringer, wenn sich das Problem mit geringerem Aufwand an Zeit und Geld lösen ließe.

Schlanke und effiziente Regulierung zeichnet sich demnach nicht so sehr durch eine möglichst geringe Zahl an Vorschriften aus, sondern vielmehr dadurch, dass die Vorschriften mit möglichst geringen Kosten erfüllt werden können. Die Herausforderung lautet also, die Dokumentationspflichten einerseits sowie die Kontrollen und Genehmigungsverfahren andererseits so zu gestalten, dass der Aufwand für die Betroffenen niedrig gehalten wird. Genau hier kommt die Digitalisierung ins Spiel, vor allem die Möglichkeiten, die sich durch die Anwendung von KI eröffnen.

„Mit den Möglichkeiten der KI lassen sich regulatorische Prozesse in modernen Bürokratien rationalisieren“, erwartet ein Arena-Analyse-Experte, „sie können auch automatisch qualitativ erfasst werden. Es ist widersinnig, dass sinnvolle Digitalisierungsprozesse so schleppend oder gar nicht umgesetzt werden.“

Natürlich ist Digitalisierung im Bereich der öffentlichen Verwaltung per se nichts Neues. Die Verwaltungsabläufe als solche wurden klarerweise bereits durchgehend digitalisiert – klappernde Schreibmaschinen und meterlange Aktenschränke gibt es nur mehr in der Karikatur. Doch die einzelnen Ämter und Abteilungen sind nicht wirklich optimal vernetzt, es gibt viel zu viele Insellösungen und unterschiedliche Systeme. Damit können die theoretisch vorhandenen Rationalisierungspotenziale kaum gehoben werden. Denn klarerweise ist wenig gewonnen, wenn Daten lediglich in eine Computermaske statt in ein gedrucktes Formular eingegeben werden, dann aber keine weitere Verarbeitung erfolgt. Für andere nötige Anwendungen stehen sie erst recht wieder nicht zur Verfügung. Daher lautet eine zentrale Forderung: Alle digitalen Services für eine Lebenslage sollen behördenübergreifend und vernetzt angeboten werden. Das bedingt auch die verwaltungsübergreifende Festlegung einheitlicher Formate, es müssen gemeinsame Leitlinien erarbeitet und Schnittstellen definiert werden. Das volle Potenzial der Digitalisierung kann erst genutzt werden, wenn die Daten überall gleichartig erfasst werden und daher übergreifend verwendet werden können. Das ist derzeit noch nicht der Fall, beklagt eine Panel-Teilnehmerin: *„Die fehlende Verknüpfung bestehender Datenregister und die mehrfache Erhebung derselben Informationen erhöhen die Bürokratiebelastung und behindern effiziente Prozesse.“*

Die Möglichkeiten von KI gehen noch viel weiter, durch ihren Einsatz können ganze Verwaltungsvorgänge automatisiert werden, was nicht nur die Belastung der Bevölkerung durch die Bürokratie verringert, sondern auch Ressourcen in den Ämtern einspart. Was dabei nicht übersehen werden darf: Parallel zur technologischen Aufrüstung muss auch die Kompetenz der Anwender gesteigert werden, wie ein Beitrag zur Arena Analyse einmahnt: *„Smarte digitale Tools können Regulierungen transparenter, verständlicher und für Unternehmen einfacher handhabbar machen. Doch eine wesentliche Voraussetzung muss sein, dass die Verwaltung personell und fachlich gestärkt werden, um den steigenden Anforderungen gerecht zu werden.“*

Das Verbesserungspotenzial durch konsequenten Einsatz von digitalen Technologien zieht sich jedenfalls quer durch alle Aspekte der Verwaltungstätigkeit.

Datensammlung und -übermittlung

Bürokratie wird immer dann mühsam, wenn sie mit Berichtspflichten verbunden ist. Das Spektrum reicht von Buchhaltungsdaten für die Finanz über Personaldaten für Sozialversicherung und Arbeitsinspektorat bis zum Abfallmanagement in Industriebetrieben oder die Erhebung von Daten für die Nachhaltigkeitsberichterstattung. Diese Arbeit könnten doch eigentlich geeignete Algorithmen übernehmen. Daten über die Arbeitszeit von Mitarbeiter:innen müssen in den Unternehmen ohnehin erhoben werden, weil sie für die Planung des Personaleinsatzes gebraucht werden. Warum also sollten sie nicht automatisch bearbeitet und verschlüsselt an die Behörden gesendet werden?

Die einzigen Voraussetzungen: Es braucht eine trennscharfe Definition, welche Daten erforderlich sind, und die Behörden müssen auf die automatische Übermittlung vorbereitet sein.

Sogar bei den gefürchteten Nachhaltigkeits-Berichten oder beim umstrittenen Lieferkettengesetz kann nach einer – zweifellos mühsamen – Einstiegs- und Gewöhnungsphase ein hohes Maß an Automatisierung erreicht werden.

KI-gestützte Assistenten können Bürger:innen durch Antragsprozesse führen und Fehleingaben verhindern. Das lange bestehende Problem, wie sich die Identität der Person am Computer zweifelsfrei feststellen lässt, wurde inzwischen durch Systeme wie die ID Austria oder die digitale Signatur gelöst. Eine Blockchain-Architektur im Hintergrund macht eingegebene Daten fälschungssicher. Papiervorlagen sind nicht mehr nötig.

Digitale Systeme zur Vermeidung überschießender Kontrollen machten 2019 Schlagzeilen, als die Verhandlungen Großbritanniens um die Bedingungen des Austritts aus der EU in eine heiße Phase gingen. Damals tauchte der Vorschlag auf, Produkte mit Codes zu versehen, sodass die

notwendig gewordenen Einfuhrkontrollen weitgehend automatisiert vorgenommen werden können. Das Problem wurde später anders beigelegt. Doch in den Beiträgen zur Arena Analyse taucht eine ähnliche Idee wieder auf, die ebenfalls den Aufwand zu Produktsicherheit und Konsument:innen-Information minimieren soll: *„Zum Beispiel könnten QR-Codes das Problem lösen, dass Ökoprodukten strenge Kontrollen brauchen, wenn die entsprechenden Label verlässlich sein sollen, dabei aber doppelte Berichtspflichten und komplizierte Kontrollen vermieden werden sollen.“*

Interne Koordination

Eine ständig wiederkehrende Klage lautet: Die Behörden agieren nicht abgestimmt. Im schlimmsten Fall kommt es zu Widersprüchen bei den vorgeschriebenen Auflagen – wenn etwa für die Sicherheit der Mitarbeiter:innen in einer Restaurantküche Anforderungen erfüllt werden müssen, die den Hygienevorschriften zuwiderlaufen, oder wenn das Denkmalamt verbietet, was die Baupolizei fordert. Doch auch abseits solcher Extremfälle macht es Ärger und Mühe, wenn in Wochenabständen Kontrollen durchgeführt oder Auskünfte verlangt werden, wo sich die Betroffenen fragen, warum man das nicht gleich in einem Durchgang erledigen konnte. Zitat eines Panel-Teilnehmers: *„Ein Mangel an zentraler Koordination und ressortübergreifender Zusammenarbeit führt zu ineffizienten Prozessen, hohen Kosten und einer fehlenden Fokussierung auf Prioritäten.“*

Bessere Abstimmung zwischen den Ämtern, um den Aufwand für Unternehmen und Bürger:innen zu minimieren – so lautet eine seit langem erhobene Forderung, und sie ließe mit Hilfe der Digitalisierung endlich flächendeckend umsetzen. Digital erfasste Daten können bekanntlich ohne großen Aufwand zugänglich gemacht und ausgewertet werden. Zwei große Hindernisse stehen derzeit im Weg: erstens die fehlende gesetzliche Grundlage und zweitens der Datenschutz. Wenn Länder und Gemeinden auf Daten des Finanzministeriums zugreifen wollen, brauchen sie dazu eine Rechtsgrundlage. Diese könnte zwar sehr einfach geschaffen werden, bisher war das aber schlicht nicht der Fall – zudem tauchen dann in der Praxis rein formale Scheinprobleme auf, die Diskussionsbedarf nach sich ziehen, wie zum Beispiel die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern, die durch gemeinsame Datennutzung tangiert sein könnte und womöglich einen Vertrag nach Artikel 15a der Bundesverfassung nötig macht.

Die Bedenken hinsichtlich Datenschutz müssen ernst genommen werden, immerhin handelt es sich um sensible Informationen über Bürgerinnen und Bürger. Doch lässt sich entgegenhalten, dass es sich ja in jedem Fall um Daten handelt, die von der Behörde verarbeitet werden müssen, es macht keinen Unterschied, ob sie von den Betroffenen neu angeliefert oder aus bestehenden Datensammlungen abgerufen werden. Zudem können in allen heiklen Fällen Opt-out-Möglichkeiten vorgesehen werden: Die Betroffenen

können dann darauf bestehen, dass sie die benötigten Daten selbst liefern wollen und den Zugriff auf ein bestehendes Register verbieten.

Konkret sind es sind vor allem zwei Forderungen, mit denen die staatliche Bürokratie, durch Digitalisierung den Bürger:innen das Leben erleichtern könnte:

► **Once-Only-Prinzip**

Wie der Name schon sagt, zielt diese Forderung darauf, dass persönliche Daten von Bürgerinnen und Bürgern (und Unternehmen) nur einmal an den Staat übermittelt werden. Derzeit werden bei fast jedem Behördenweg dieselben Informationen immer wieder neu verlangt, immer wieder müssen Geburtsurkunde, Meldezettel, Pass oder Ähnliches vorgelegt werden.

Stattdessen könnte zumindest ein Basis-Set von immer wieder benötigten Daten definiert werden, die man nur einmal abfragt und dann zentral speichert. Die unterschiedlichen Verwaltungseinheiten können auf diesen zentralen Speicher zugreifen oder auch bilateral Daten mit anderen Behörden austauschen – klarerweise unter Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen, doch wie bereits erwähnt, lässt sich durch geeignete Schutzmechanismen ausreichend hoher Datenschutz gewährleisten. In jedem Fall werden so Verwaltungsprozesse optimiert, die Servicequalität verbessert und der Aufwand für alle Beteiligten reduziert.

► **One-Stop-Shop-Prinzip**

Weniger Aufwand, besserer Service, klarer definierte Prozesse – all das gilt auch für die oft versprochene und bisher nur in Ansätzen verwirklichte Idee, dass eine einzige Anlaufstelle den Bürger:innen den Zugang zu allen oder fast allen Dienstleistungen der Verwaltung ermöglichen soll. Die mühsame Recherche, welche Behörde genau zuständig ist und was alles nötig ist, damit dort Anträge gestellt und Auskünfte beantwortet werden können – die soll der Vergangenheit angehören. Bürger:innen und Unternehmen können alle notwendigen bürokratischen Schritte an einer einzigen Stelle durchführen. Es ist Sache der Behörden selbst, die einlangenden Fälle richtig zuzuordnen. Durch die Bündelung von Dienstleistungen wird der administrative Aufwand für alle Beteiligten verringert.

Ein solches System erfordert natürlich Koordination und Zusammenarbeit hinter den Kulissen des Staatsapparats. Doch wenn dort die Prozesse digital aufgesetzt und die Datenbanken entsprechend vernetzt sind, dann sollte es doch möglich sein, eine virtuelle Stabsstelle mit Querschnitts-Zuständigkeit zu etablieren. Die Online-Portale [oesterreich.gv.at](https://www.oesterreich.gv.at) für Bürger:innen und [usp.gv.at](https://www.usp.gv.at) für Unternehmen sind bereits erfolgreiche Schritte in diese Richtung.

Abgesehen von Erleichterungen für Unternehmen und Bürger:innen könnte durch die Bündelung auch zusätzliches Know-how gehoben werden, denn immerhin ist davon auszugehen, dass die Beamt:innen

sich in ihrem Zuständigkeitsbereich besser auskennen als die Menschen draußen. Das findet auch ein Experte der Arena Analyse: „Von vielen Seiten erfolgt der Ruf nach einem zentralen Ansprechpartner, zumal der Überblick über viele Rechtsakte, Zuständigkeiten und Komplexitäten zunehmend schwieriger wird. Dieser sollte unterstützend und beratend zur Verfügung stehen und Nutzeranfragen entsprechend navigieren können.“

Partizipation

Digitale Instrumente können aber auch schon bei der Erstellung von neuen Regelungen zum Einsatz kommen. Im Grunde machen sie die von vielen erhoffte Idee der kooperativen Regulierung überhaupt erst möglich. Ein Arena-Analyse-Beitrag schlägt vor: *„Gesetzgebungsverfahren könnten im Rahmen von best-choice-Analysen vorbereitet, mit digitalen Partizipationsinstrumenten demokratisch versehen und mit Evaluationsmethoden in angemessener Geschwindigkeit vermutlich besser umgesetzt und immer wieder an Praxiserfordernissen angepasst werden. KI kann somit initial, strukturell und evaluativ in modernen Bürokratien zum Einsatz kommen, wo dann keine Regulierungsroutine mehr dominiert, sondern ein an Szenario-Techniken, Optionen und qualitativen Evaluierungen orientiertes dynamisches bürokratisches Entscheidungs- und Verwaltungshandeln.“*

Kooperative Regulierung, wie im Kapitel VI beschrieben, erfordert die Einbindung möglichst vieler Betroffener. Dabei treten dieselben Herausforderungen wie bei allen größeren Partizipationsprozessen auf: Die Zahl der Eingebundenen soll möglichst umfassend sein, zumindest müssen alle später Betroffenen die Chance zur Teilnahme erhalten. Dazu brauchen sie einen möglichst niedrigschwellig Zugang zu den nötigen Informationen. Wer sich zur Teilnahme anmeldet, muss seine Expertisen einbringen können und wissen, dass diese Beiträge auch verarbeitet werden. Die Teilnehmenden müssen die Möglichkeit haben, die Vorschläge zu kommentieren und natürlich auch die Kommentare der anderen weiter zu diskutieren.

Mit Hilfe von digitalen Plattformen lassen sich solche Prozesse relativ einfach organisieren. Im Bereich der Erarbeitung von technischen Standards ist die Vorgangsweise auch bereits üblich. Für Regulierung, die immer auch politische Entscheidungen über erstrebenswerte Schutzziele umfasst, wäre sie noch Neuland. Umso mehr könnte damit ein qualitativer Sprung gelingen. Die Digitalisierung kann zu einer verbesserten Beteiligungskultur und einer Stärkung der demokratischen Prozesse beitragen.

Literatur

Bauman, Zygmunt: Modernity and the Holocaust; Cambridge 1989

Becker, Peter: Bürokratie. In: Docupedia-Zeitgeschichte 2016
(https://docupedia.de/zg/Becker_buerokratie_v1_de_2016)

Böheim Michael (WIFO) und Eva Pichler (WU Wien): Österreich 2025 – Wettbewerb, Bürokratie und Regulierung; Wien 2016

Economica, Benchmarking der Bürokratiekosten des Unternehmenssektors in Österreich, Oktober 2024

Institut der deutschen Wirtschaft Köln: IW-Regulierungsindex – Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs; Köln 2006

Institut für Mittelstandsforschung Bonn: Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland, November 2023

KMU-Forschung Austria: Bürokratiebelastung im Gewerbe und Handwerk in Österreich; Juli 2024

<https://www.kmuforschung.ac.at/wp-content/uploads/2024/09/Buerokratiebelastung-im-Gewerbe-und-Handwerk-in-Oesterreich.pdf>

OECD Report on Regulatory Reform, Volume II: Thematic Studies; Paris 1997

Parkinson, Cyril Northcote: Parkinson's Law, London 1955

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft; Tübingen 1922

Teilnehmerinnen, Teilnehmer und Danksagung

Wir danken den Expertinnen und Experten aus Politik, Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und ganz allgemein der Zivilgesellschaft für ihre Teilnahme und die hohe Qualität der zum Teil sehr umfangreichen Beiträge.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer in alphabetischer Reihenfolge:

Univ.-Prof. Dr. Ulrich Brand, Professur für Internationale Politik, Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien

em. Univ.-Prof. Mag. Dr. Fritz Breuss, em. Professor am Europainstitut der Wirtschaftsuniversität Wien, Jean Monnet Professor für wirtschaftliche Aspekte der Europäischen Integration

Mag.a Barbara Coudenhove-Kalergi, MBA, M.A., Expertin für Nachhaltigkeit bei pwc

Mag. Thorsten Eder, Edelweiss Consulting

Mag. Michael Eipeldauer, Eipeldauer Consulting

Mag. Gerhard Eisl, M.A., Gesandter, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten

Dr. Claus Faber, Organisationsberater

Dipl.-Ing. Dr. Franz Fischler, ehem. EU-Kommissär, ehem. Landwirtschaftsminister

Mag. Martin Fuchs, CEO PremiQaMed Group

Mag. Michael Gerbavits, GF Wirtschaftsagentur Burgenland

Univ.Prof. Dipl.-Ing. Dr. Dr.h.c.mult. Martin Gerzabek, Institut für Bodenforschung der Universität für Bodenkultur, Präsident der Christian Doppler Forschungsgesellschaft. Wien

Dipl.-Ing. (FH) Mag. Thomas Goiser, MBA MA, Unternehmensberater, Projektkommunikation e.U.

Univ.-Prof. Dr. Wolfgang Gratz, Organisationsberater, Kriminologe, Aufsichtsrat von Neustart

Dr. Markus Gratzner, Generalsekretär der Österreichischen Hoteliervereinigung

Kurt Guwak, Geschäftsführer von promitto

KR Mag. Julian Hadschieff, Geschäftsführender Gesellschafter Humanocare, Wien

Prof. Herwig Hösele, ehem. Bundesrat und Bundesratspräsident

Ing. Sabine Jungwirth, Bundessprecherin Grüne Wirtschaft

Mag. Ferdinand Kaineder, Präsident der Katholischen Aktion Österreich

Helmut Karas, digital : why and how

Univ.-Prof. Mag. DDr. Matthias Karmasin, Dekan der Fakultät für Sozialwissenschaften, Universität Klagenfurt

Dr. Klaus Kastenhofer, Sustainability Consultant

Mag.a Silvia Kaupa-Götzl, Managerin, ehem. Vorständin Postbus AG

Prof. Dr. Monika Köppl-Turyna, Direktorin von EcoAustria

Mag. Thomas Kratky, Marketingberatung kratkys.net

Franz Kühmayer, Reflections Research & Consulting

DI Mag. DDr. Alois Leidwein, Bereichsleiter Forschung und Wissenstransfer der Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH – AGES

Dr. Christoph Leitl, Initiator des European Business Circle, Präsident der Europäischen Bewegung Österreich, ehemaliger Präsident der Wirtschaftskammer Österreich

Mag. Elisabeth Mayerhofer, Gründerin und Geschäftsführerin What's Next-Institut

Mag. Christoph Neumayer, Generalsekretär der Industriellenvereinigung

Dr. Willi Nowak, Gründer und ehemaliger Geschäftsführer des VCÖ – Mobilität mit Zukunft, Wien

Verena Nowotny, M.A., Gesellschafterin bei Gaisberg Consulting

Georg Oberhaidinger, ehem. Abgeordneter zum Nationalrat

Mag. Gebhard Ottacher, MPA, Geschäftsführer Climate Lab

Mag.^a Martina Pecher, Geschäftsführerin bei Pecher Consulting, ehem. Abgeordnete zum Nationalrat

Dr. Georg Reischauer, Institut für Strategisches Management, Wirtschaftsuniversität Wien

Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, Politikwissenschaftlerin, Universität Wien

Dr. Walter Säckl, Generalsekretär des Österreichischen Reiseverbands

Dr. Günther Schefbeck, Leiter Dokumentation, Archiv und Statistik des Österreichischen Parlaments

Michael Schiebel, Ombudsperson der NEOS

Mag.^a Gabriele Schmid, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Leitung der Abteilung Lehrausbildung und Bildungspolitik

Prof. Dr. René Schmidpeter, Ökonom, IU Internationale Hochschule, Bonn

Mag. Florian Schnurer LL.M., Geschäftsführer des Verbands Alternativer Telekom-Netzbetreiber (VAT)

Mag. Georg Schöppl, Vorstandsmitglied Österreichische Bundesforste

Dr.ⁱⁿ Margit Schratzenstaller-Altzinger, Ökonomin am WIFO, Mitglied im Österreichischen Fiskalrat

Mag. Alois Schrems, Resilience Consult, Wien

Mag.^a Ursula Seethaler, Consultant bei cbased - Community based innovation systems GmbH

Mag. (FH) Robert Seyfriedsberger, Teamleiter Business Intelligence & Open Data / data.gv.at bei Bundesrechenzentrum

Stefan Sindelar, CEO - European Capital of Democracy

DDr.ⁱⁿ Elisabeth Stampfl-Blaha, Consultant, ehemals Direktorin von Austrian Standards

Martin Stanits, Leitung Public Affairs Österreichische Hoteliervereinigung

Dr. Michael Staudinger, Consultant, ehemaliger Direktor der ZAMG

Jürgen Turek, M.A., Centrum für Angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München

Gabriela Untergrabner, M.B.A., Vermögensberaterin, Wien

Dipl.-Ing. Maximilian Urban, Netz Niederösterreich

Marina Wittner BSc, LL.B., Expertin für Bildungsfragen, Österreichische Industriellenvereinigung

Autoren

Walter Osztovcics

ist Politikberater und Partner von Kovar & Partners. Er verfügt über langjährige Erfahrung als Politikjournalist, war Redakteur bei der Wirtschaftswoche und bei den österreichischen Zeitungen Kurier, Format und Wochenpresse.

Andreas Kovar

ist Partner von Kovar & Partners und seit 25 Jahren als Public Affairs-Berater für europäische und internationale Unternehmen tätig. Seine profunden Kenntnisse der Politik sammelte er als politischer Berater im österreichischen Nationalrat und im Europäischen Parlament.

Autoren

Walter Osztovics

ist Politikberater und Partner von Kovar & Partners. Er verfügt über langjährige Erfahrung als Politikjournalist, war Redakteur bei der Wirtschaftswoche und bei den österreichischen Zeitungen Kurier, Format und Wochenpresse.

Andreas Kovar

ist Partner von Kovar & Partners und seit 25 Jahren als Public Affairs-Berater für europäische und internationale Unternehmen tätig. Seine profunden Kenntnisse der Politik sammelte er als politischer Berater im österreichischen Nationalrat und im Europäischen Parlament.

Kovar & Partners
Dorotheergasse 7
1010 Wien
Tel.: +43 1 5229220
office@kovarpartners.com
www.kovarpartners.com

