

LEF PAPERS

on Economy and Society

No. 2-26

Wie misst man Bürokratie?

**Eine quantitative Annäherung an
die Normakkumulation in
Deutschland und der EU**

*Friedhelm Gross, Jonathan Hild,
Stefan Kolev*

Schwerpunktthema:

Die Ordnung der Innovation

Wie misst man Bürokratie?

Eine quantitative Annäherung an die Normakkumulation in Deutschland und der EU¹

Friedhelm Gross[†], Jonathan Hild[‡], Stefan Kolev[§]

Abstract: Die Langlebigkeit der Bürokratiekritik wirft eine aktuell selten aufgeworfene Frage auf. Wenn seit etwa zweihundert Jahren Bürokratiekritik geübt wird, wie lässt sich dann ein gegenwärtiger Zustandsbefund von einer bloßen Kritiktradition unterscheiden? Dieses Papier argumentiert, dass eine belastbare Antwort eine empirisch fundierte Messung der Normakkumulation und der Gesetzgebungsaktivität beinhalten muss – und dass die gegenwärtig dominante Messung über den Erfüllungsaufwand des Nationalen Normenkontrollrats dafür nicht ausreicht. Auf der Grundlage von komplementären Zeitreihen wird die quantitative Entwicklung der Regulierung in Deutschland und der EU nachgezeichnet. Während die Zahl verabschiedeter Gesetze pro Kalenderjahr moderat wächst, hat das Wortvolumen des Bundesrechts in nur zwei Jahrzehnten um über achtzig Prozent zugenommen; zugleich hat sich die Dauer der Gesetzgebungsvorgänge zwischen 1978 und 2024 um annähernd 40 Prozent reduziert. Die EU-Rechtsetzung hat sich strukturell in Richtung exekutiver Rechtsetzung verschoben und die Anzahl der Wörter in geltenden EU-Rechtsakten hat sich seit 2010 mehr als verdoppelt. Eine theoretische Erklärung für diese empirische Beobachtung wird durch die Policy-Accumulation-Forschung sowie durch das Konzept adaptiver Präferenzen vorgenommen. Anschließend leitet das Papier eine erste Messagenda ab, um quantitative Normdaten mit wirtschaftlichen Indikatoren zu verknüpfen und so die Voraussetzung für eine statistisch fundiertere Bürokratieforschung zu schaffen.

Key Words: Policy Accumulation; Regulation, Bureaucracy, Performance of Government, Economics of Regulation, Institutions and Growth

JEL Codes: K20, H11, D73, L51, O43

Die Autoren danken Daniel Liebig von buzer.de, Kirsten Kraiker vom Bundesamt für Justiz sowie Peter Land und Elmar Leucht vom Auskunfts- und Rechterservice des Deutschen Bundestages für die Beantwortung unserer Fragen und die Bereitstellung der Daten. Außerdem danken wir Bundesjustizminister a.D. Dr. Marco Buschmann für die Diskussion zum Thema Bürokratieabbau und Normakkumulation beim LEF LAB am 2. Juli 2026.

[†] Friedhelm Gross, Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft (Oranienburger Str. 4-5, 10178 Berlin). E-Mail: gross@ludwig-erhard-stiftung.de

[‡] Jonathan Hild, Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft (Oranienburger Str. 4-5, 10178 Berlin). E-Mail: hild@ludwig-erhard-stiftung.de

[§] Stefan Kolev, Ludwig-Erhard-Forum für Wirtschaft und Gesellschaft (Oranienburger Str. 4-5, 10178 Berlin). E-Mail: kolev@ludwig-erhard-stiftung.de

Zur Auswertung unserer Citavi-Datenbank zum Thema Bürokratie haben wir KI verwendet. Für alle verbleibenden Fehler tragen wir die Verantwortung.

1. Einleitung

Bürokratiekritik hat in Deutschland eine ungewöhnlich lange Halbwertszeit. Bereits im Vormärz diskutierte Robert von Mohl die „Bureaukratie“ als eigenständigen Gegenstand der Staatswissenschaft und beobachtete, dass „aller Orten und bei den verschiedensten Gelegenheiten von ‚Bureaukratie‘ die Rede sei – in der Regel nicht in wohlwollendem und billigendem Sinne“ (Mohl 1846, S. 330). Max Weber sah sie gut ein halbes Jahrhundert später als Ausdruck moderner Rationalität (Weber 1922; Mises 1944; Luhmann 1971; Mayntz 1971). Und wer heute die Leitartikel liest, findet einen ähnlichen Ton wie den, den Mohl seiner Zeit attestierte. Cancik hat diese Dauerhaftigkeit als Institutionalisierung einer Kritiktradition beschrieben, in der der Begriff zum „Kampfbegriff“ gegen den Staatsapparat wird, während er analytisch kaum geschärft ist (Cancik 2017). Diese Kontinuität der Diagnose wirft vor allem eine methodische Frage auf: Worüber reden wir eigentlich, wenn wir heute von „Bürokratie“ oder „Überregulierung“ sprechen?

Die Frage ist nicht rhetorisch. Wer eine Dauerkritik kritisch analysiert, muss nicht die Kritik für unberechtigt halten; man muss sie aber von einem empirischen Befund unterscheiden können. Das ist die Grundvoraussetzung jeder Reformpolitik, die mehr leisten will als Symbolgesten. Eine „Bürokratieordnungspolitik“, die wirksam sein soll und die das mittelfristige Ziel dieses Forschungsprogramms des Ludwig-Erhard-Forums ist, benötigt eine belastbare Diagnose. Andernfalls bleibt sie in derselben Schleife gefangen, in der sich die deutsche Verwaltungsreformdebatte seit Jahrzehnten bewegt: Ankündigung, Ernüchterung, neue Ankündigung (Dose 2008). Angesichts der Bedeutung der Bürokratie für die heutige Beziehung zwischen Staat und Bürger sowie ihre mögliche Neuordnung wäre die Konzeption einer Bürokratieordnungspolitik von entscheidender Bedeutung für die Aktualisierung der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik und der EU (Kolev 2022).

Die Dringlichkeit dieser Diagnose ist in den vergangenen Jahren gewachsen. Laut Wissenschaftlichem Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie gilt die Belastung durch Bürokratie bei Unternehmen und Wirtschaftsverbänden inzwischen als größte Wachstumsbremse und wichtigstes Investitionshindernis – noch vor den hohen Energiekosten und der Belastung durch Steuern und Abgaben (BMWE 2025, S. 3). Empirisch gestützt wird dieser Befund unter anderem durch das ifo Institut, dessen Simulationsrechnungen auf einen mittelfristigen BIP-Effekt eines umfassenden Bürokratieabbaus in Größenordnungen hinweisen, die jede andere einzelne Strukturreform in den Schatten stellen (Falck et al. 2024). Studien des Instituts für Mittelstandsforschung und der Stiftung Familienunternehmen demonstrieren, dass die wahrgenommene Belastung über die Branchen hinweg stetig gestiegen ist (Holz et al. 2023; Stiftung Familienunternehmen 2024). Parallel dazu konstatiert die Initiative für einen handlungsfähigen Staat unter Jäkel, de Maizière, Steinbrück und Voßkuhle einen Modernisierungstau, der die Leistungsfähigkeit des Staates selbst in Frage stellt (Jäkel et al. 2025).

Freilich darf sich eine ernstzunehmende Bürokratieforschung nicht an jedem Klagelied der Normadressaten über Bürokratie unkritisch beteiligen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Kritik am Zweck eines Gesetzes, an der Wahl des regulatorischen Instruments und an seinem konkreten Vollzug (Jann 2005; Jann & Wegrich 2008; Röber 2019). Diese Differenzierung ist wichtig, weil die Durchsetzungschance von

Partikularinteressen gegenüber einer am Allgemeinwohl orientierten Gesetzgebung auf einer doppelten Asymmetrie beruht: geringere Organisationskosten kleiner Gruppen (Olson 1965, 1982) sowie konzentrierte Renten bei diffusen Kosten (Tullock 1967; Krueger 1974). Wer reguliert werden soll, hat ein systematisches Interesse daran, die Regulierung zu delegitimieren – und tut dies rhetorisch am wirksamsten, indem er den Zweck ablehnt, aber dies als Vollzugsproblem etikettiert. Aus politischer Gegnerschaft wird damit scheinbar neutrale Bürokratiekritik. Eine wissenschaftliche Bürokratiekritik muss diese potenzielle Verschiebung erkennen und auf der jeweils zutreffenden Ebene argumentieren.

Die zentrale These dieses Papiers lautet: Die empirische Grundlage der aktuellen Bürokratiedebatte ist dünner, als es ihre rhetorische Selbstsicherheit vermuten lässt. Wer Regulierung messen will, muss sich derzeit oft auf Aussagen der Normadressaten verlassen oder misst überwiegend über den Erfüllungsaufwand des Nationalen Normenkontrollrats (NKR). Dabei handelt es sich um ein Verfahren, das auf dem Standardkostenmodell beruht, für einzelne Regelungsvorhaben methodisch kalibriert wurde und die Akkumulationsdynamik des Normbestands systematisch ausblendet (Chlumsky et al. 2006; Hillen et al. 2022; Kuhlmann & Eckner 2023). Die Bestandsaufnahme, die nötig wäre, um den Unterschied zwischen zweihundertjähriger Kritiktradition und gegenwärtigem Zustandsbefund zu markieren, leistet der NKR nicht – nicht aus Versäumnis, sondern weil sein Instrument dafür nicht konstruiert ist.

Dieses Papier unterbreitet einen Vorschlag, wie diese Lücke geschlossen werden kann. Um das Ausmaß und die Relevanz der Normakkumulation aufzuzeigen, stellen wir sechs komplementäre empirische Zugänge vor, die gemeinsam ein differenzierteres Bild der Normakkumulation in Deutschland und der EU zeichnen, als es jeder einzelne Indikator für sich tun kann. Es zeigt sich dabei, dass die scheinbar einfache Frage „Wächst die Bürokratie?“ je nach Messgröße unterschiedlich zu beantworten ist – und dass genau diese Mehrdeutigkeit nicht als Schwäche zu lesen ist, sondern als empirischer Befund: Bürokratie ist ein mehrdimensionales Phänomen, das sich eindimensionaler Messung entzieht. Aus diesen Einsichten leitet das Papier eine Messagenda ab, die quantitative Normdaten mit wirtschaftlichen Indikatoren verknüpft.

Gang der Untersuchung

Kapitel 2 klärt, was unter Bürokratie im Sinne dieser Untersuchung zu verstehen ist, und unterscheidet drei Zugänge zu ihrer Messung: die gefühlte, die gezählte und die geschätzte Bürokratie. Kapitel 3 ordnet die heutige Kritik historisch ein, verknüpft die Policy-Accumulation-Forschung mit der Theorie adaptiver Präferenzen und zeigt, warum der bloße Verweis auf lange Kritiktraditionen für einen gegenwärtigen Zustandsbefund nicht ausreicht. Kapitel 4 präsentiert sechs empirische Zugänge zur Normakkumulation. Kapitel 5 diskutiert die Grenzen des NKR-Ansatzes und begründet, warum er die Debatte nicht trägt, obwohl er sie derzeit dominiert. Kapitel 6 formuliert eine Messagenda. Das Fazit blickt über das Papier hinaus auf die Agenda einer „Bürokratieordnungspolitik“, die in weiterer Forschung auf einer solchen Messagenda aufgebaut werden soll.

2. Was gemessen werden soll: Bürokratiebegriff und Messebenen

Wer Bürokratie messen will, muss klären, was er messen will. Das klingt trivial, ist es aber nicht. Der Bürokratiebegriff der öffentlichen Debatte ist das, was Uwe Pörksen ein „Plastikwort“ genannt hat: Es fügt sich, ähnlich dem Verständnis eines „Wieselwortes“ bei Friedrich A. von Hayek (Hayek 1976), in beinahe jedes Argument ein und verliert dabei an Kontur (Pörksen 1988). Eine empirisch belastbare Untersuchung muss den Begriff so eingrenzen, dass ihm Indikatoren zugeordnet werden können, ohne dass wesentliche Dimensionen verloren gehen. Die Schwierigkeit beginnt damit, dass schon in der wissenschaftlichen Literatur keine geschlossene Bürokratietheorie existiert; Begriffe wie „Bürokratie“, „Verwaltung“ und „Regulierung“ werden teils synonym, teils strikt unterschieden gebraucht (Derlien et al. 2011; Grunow 2009).

2.1 Drei Gegenstandsbereiche: Umfang der Staatsaufgaben, öffentliche Verwaltung und Regulierung

In Anlehnung an Werner Jann und Kai Wegrich lassen sich drei Gegenstandsbereiche unterscheiden, auf die sich Bürokratiekritik typischerweise richtet: erstens der Umfang der Staatsaufgaben, also die Frage, was der Staat überhaupt tun soll (Kolev 2017); zweitens die öffentliche Verwaltung als organisatorischer Apparat, der Normen durchsetzt (Mises 1944); drittens die Regulierung als Normsetzung, also das Recht, in dem die Verwaltungsverfahren ihre Grundlage finden (Jann & Wegrich 2008, S. 53; vgl. auch Jann, Wegrich & Tiessen 2007). Diese Dreiteilung ist für die Messung grundlegend, weil sich die Indikatoren und Messprobleme zwischen den Bereichen stark unterscheiden. Die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten sagt etwas über Verwaltung aus, aber wenig über Regulierungsdichte. Die Zahl der Gesetze sagt etwas über Normsetzung aus, aber wenig über den Aufgabenzuschnitt des Staates. Wer diese Ebenen nicht präzise unterscheidet, redet an den Indikatoren vorbei.

Das vorliegende Papier konzentriert sich auf die dritte Ebene: die Normsetzung. Das ist eine bewusste Einschränkung, keine Geringschätzung der anderen beiden Dimensionen. Die Ebene der Normsetzung umfasst erstens die Gesetzgebungsaktivität der Legislative und Exekutive des Bundes sowie der EU und zweitens den daraus resultierenden akkumulierten Bestand an Gesetzen, Rechtsverordnungen und EU-Rechtsakten.

Dieser Fokus ist methodisch geboten, weil die Normsetzung im Vergleich zu den anderen beiden Ebenen in relativ strukturierter, öffentlich zugänglicher Form erfasst ist – in Gesetzesregistern, im Bundesgesetzblatt, im Dokumentations- und Informationssystem des Deutschen Bundestages (DIP) sowie im Amtsblatt der EU. Sie ist aber auch sachlich zentral, weil Regulierung die Grundlage sowohl der Verwaltungstätigkeit als auch der Ausweitung staatlicher Aufgaben bildet. Die neuere Policy-Accumulation-Forschung hat gezeigt, dass sich das Verhältnis zwischen den drei Ebenen zunehmend entkoppelt: Das Grundniveau der Staatsquote als Prozent des BIP ist in Deutschland seit Mitte der 1970er Jahre relativ stabil, während die Zahl der Normen und ihre innere Dichte kontinuierlich zugenommen haben (Derlien et al. 2011; Hinterleitner et al. 2024).

2.2 Drei Messzugänge: gefühlt, gezählt, geschätzt

Zur Messung von Bürokratie existieren drei grundsätzlich verschiedene Zugänge, die aus jeweils unterschiedlichen Fragen entstanden sind und außerdem unterschiedliche Evidenz erzeugen. Die „gefühlte Bürokratie“ wird über Befragungen erhoben. Sie hat ihren Wert darin, die Perspektive der Normadressaten abzubilden; entsprechende Studien liegen für Unternehmen (Holz et al. 2019; Bex et al. 2020), für Existenzgründer (Leifels 2017; Startup-Verband 2025) und für die Verwaltung selbst vor. Sie hat ihre Grenze darin, dass sie empfindlich auf mediale Konjunkturen reagiert und historische Vergleichbarkeit nur dort herstellt, wo identische Fragebögen über lange Zeiträume gestellt werden. Jann, Wegrich und Tiessen (2007) haben zudem gezeigt, dass internationale Rankings, die auf solchen Befragungen aufbauen, in methodischer Hinsicht problematisch sind, weil sie höchst unterschiedliche Bürokratiedimensionen zu einem Einzelwert aggregieren.

Die „geschätzte Bürokratie“ übersetzt Normen in monetäre Belastungen. Das ist der Zugang des Nationalen Normenkontrollrats mit seinem Erfüllungsaufwand (Nationaler Normenkontrollrat 2024; Statistisches Bundesamt 2026). Die Stärke dieses Zugangs liegt in der politischen Anschlussfähigkeit monetärer Aggregate: in Euro ausgedrückte Zahlen sind in Haushaltsdebatten unmittelbar adressierbar. Die Grenzen dieses Zugangs werden in Kapitel 5 eingehend diskutiert; sie betreffen insbesondere die Isoliertheit der Schätzung einzelner Regelungen sowie die Blindheit gegenüber dem akkumulierten Bestand (Shapiro 2023; Crews 2017).

Die „gezählte Bürokratie“ erfasst objektive Merkmale des Normbestands oder der Normproduktion: die Zahl der Gesetze (Regelungswerke), die Zahl der Einzelnormen, das Textvolumen, die Anzahl der Gesetzgebungsaktivitäten pro Jahr oder Legislaturperiode sowie die Dauer der Gesetzgebungsvorgänge. Ihre Stärke liegt in der Reproduzierbarkeit: Die Zählung ist unabhängig von der Bewertung der Befragten und kann von Dritten überprüft werden. Ihre Grenze liegt darin, dass sie über die Qualität des Geregelter zunächst nichts aussagt. Der Bürokratie-Index von Stefan Wagner und eine der in diesem Papier vorgestellten Zeitreihen beruhen auf derselben Primärquelle – der Rechtsdatenbank *buzer.de*. Wagners Messzugang stellt eine der umfassendsten quantitativen Messungen im deutschsprachigen Raum der letzten Zeit dar (Wagner 2025). In diesem Papier wird ein weniger umfangreicher Datensatz von *buzer.de* durch weitere empirische Daten kontextualisiert, um der Multidimensionalität des Bürokratiebegriffs gerecht zu werden. Die Interpretation der quantitativen Zeitreihen erfordert ein ausgeprägtes institutionelles und ökonomisches Verständnis.

Gegenwärtig erfährt außerdem der Ansatz des sog. „Task-Based Measurement of Regulatory Compliance“, welcher auf genauen Stellenprofilen und Arbeitsmarktdaten basiert, stärkere Beachtung. Dieser vielversprechende Ansatz kann quantitative Daten gewinnbringend ergänzen (Andrews et al. 2026; OECD 2025; Trebbi & Zhang 2022).

Das vorliegende Papier konzentriert sich methodisch auf den dritten Zugang, die gezählte Bürokratie. Dieser bildet zudem eine Grundlage, auf der sich Interaktionseffekte und Bestandsdynamiken, die beim Erfüllungsaufwand konstruktionsbedingt ausgeblendet bleiben, überhaupt erfassen lassen.

3. Die Debatte und das Paradox ihrer Langlebigkeit

Der Bürokratiebegriff ist jünger als das Phänomen, das er bezeichnet. Als Vincent de Gournay in den 1740er Jahren das Wort „bureaucratie“ prägte, tat er dies polemisch: als Kritik an einer Herrschaftsform, in der nicht mehr der Monarch oder das Volk, sondern der Schreibtisch regiert. Der Begriff wanderte im Vormärz nach Deutschland und wurde nach Wunder zu einem zentralen Kampfbegriff des Liberalismus in seiner Auseinandersetzung mit den herrschenden Gewalten (Wunder 1986, S. 8; Cancik 2017). In dieser Tradition verbinden sich drei Motive, die bis heute nachwirken: die Kritik der Eigendynamik des Staatsapparats, die Kritik der Entmündigung des Bürgers und die Kritik der Unverhältnismäßigkeit des Aufwands gegenüber dem Zweck (Mises 1944).

Max Weber versuchte Anfang des 20. Jahrhunderts, den Begriff in die Staatswissenschaften seiner Zeit zu überführen und beschrieb die Bürokratie als Ausdruck höchster formaler Rationalität – mit einer Doppeldeutigkeit, die schon bei ihm angelegt ist: Was sie rational macht, macht sie zugleich unbeweglich (Weber 1922). In der Nachkriegszeit wurde die Diagnose unter geänderten Vorzeichen wiederholt: in den Verwaltungsreformdebatten der 1970er Jahre (Funk et al. 1984), in der New-Public-Management-Welle der 1990er Jahre (Vogel 2012) sowie in den Bürokratieabbauinitiativen seit Mitte der 2000er Jahre (Ludewig 2021; Jantz & Veit 2019; Buschmann 2024).

Diese Langlebigkeit ist kein Argument gegen die heutige Kritik. Aber sie ist ein Argument gegen die Naivität, die heutige Diagnose sei ohne weiteres von den vorangegangenen zu unterscheiden. Wer sagt, Bürokratie nehme „immer mehr“ zu, muss ein Referenzpunktproblem lösen: Wenn dieselbe Aussage 1862, 1912, 1972 und 2022 zutreffend klang – wann war der Zustand so, dass der Satz nicht zutraf? Nicht einmal für Teilbereiche gibt es einen quantitativ belastbaren und systematischen historischen Überblick über Rechtsentstehung, Ausdehnung, Wandel und gegenwärtigen Zustand dieses so breiten Phänomens.

3.1 *Policy Accumulation und die Demokratiereaktionsfalle*

Die Policy-Accumulation-Forschung um Christoph Knill, Christian Adam, Xavier Fernández-i-Marín, Yves Steinebach und Markus Hinterleitner liefert für dieses Referenzpunktproblem einen theoretischen Rahmen. Politikakkumulation ist in modernen Demokratien kein Betriebsunfall, sondern eine strukturelle Tendenz, die aus der „Democratic Responsiveness Trap“ (Demokratiereaktionsfalle) folgt: Regierungen müssen auf gesellschaftliche Problemanzeigen mit Regelungsantworten reagieren, ohne bestehende Regelungen in gleichem Maß zurückzunehmen (Adam et al. 2019; Hinterleitner et al. 2024; BMW 2025). Die Autoren sehen darin eine Bedrohung für drei zentrale Funktionen moderner Demokratien:

- (1) the ability to implement, monitor, and enforce public policy in a timely and evenhanded manner; (2) the ability to engage in evidence-based policy making; and (3) the ability to maintain sophisticated policy debates within the public political arena. (Adam et al. 2019, S. 2).

Die jüngere Forschung hat diesen Rahmen weiter ausdifferenziert. Knill, Steinebach und Zink (2024) zeigen, wie Policy Growth zu bürokratischer Überlastung und einer Form der Implementationstriage führt, bei der Behörden dauerhaft zwischen konkurrierenden Regelungsaufträgen priorisieren müssen. Fernández-i-Marín und Kollegen (2024a) weisen für entwickelte Demokratien eine wachsende Lücke zwischen Umsetzungsauftrag und administrativer Kapazität nach; dieselben Autoren (2024b) zeigen, dass die bürokratische Qualität selbst von der Fähigkeit abhängt, Normakkumulation zu begrenzen. Haag, Hurka und Kaplaner (2025) belegen, dass der Umsetzungserfolg bei EU-Richtlinien mit steigender Policy Complexity sinkt – ein Befund, der die Interaktionseffekte akkumulierter Regelungen empirisch systematisch greifbar macht. Steinebach und Kollegen (2025) formulieren daraus einen Vorschlag für „Better Deregulation“: einen Übergang von pauschalem Kostenabbau zu einem gezielten Rückschnitt überflüssiger Policy-Aktivitäten.

3.2 Adaptive Präferenzen: eine mikroökonomische Fundierung

Die Demokratiereaktionsfalle beschreibt ein Makrophänomen. Sie erklärt, warum Demokratien zu Normakkumulation tendieren, lässt aber die Frage offen, wie die Präferenzen der Bürger entstehen, auf die der Gesetzgeber reagiert. Hier liefert Carl Christian von Weizsäcker mit seinem Konzept adaptiver Präferenzen die mikroökonomische Fundierung. Weizsäcker hat über Jahrzehnte einen Ansatz entwickelt, der die klassische wohlfahrtsökonomische Annahme unveränderlicher Präferenzen aufgibt, ohne die Prinzipien des normativen Individualismus zu opfern (Weizsäcker 1971, 2015, 2024). Präferenzen sind in diesem Modell endogen: Sie bilden sich im Zuge der Erfahrungen heraus, die Individuen mit den institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen ihres Lebens machen.

Das hat bedeutende Konsequenzen für die Bürokratiefrage. In einem frühen Papier aus dem Jahr 1982 skizziert Weizsäcker den Mechanismus am Beispiel des Umweltschutzes:

Mit dieser gestiegenen Präferenz für mehr Umweltschutz verschieben sich die Rechte im Rahmen des staatlichen Regulierungsprozesses natürlich noch weiter zugunsten des Umweltschutzes, und dies gibt dann wieder Anlass zu einer weiteren Verschiebung der Präferenzen zugunsten von mehr Umweltschutz. Der so sich vollziehende kumulative Prozess ist vielleicht geeignet zu erklären, wie es zu der Prädominanz des Umweltschutzgedankens in so kurzer Zeit hat kommen können. (Weizsäcker 1982, S. 341)

Was Weizsäcker für den Umweltschutz beschreibt, kann als allgemeiner Mechanismus verstanden werden: Jede staatlich etablierte Rechtsnorm verändert die Präferenzen jener, die in ihrem Umfeld handeln. Präferenzen und Rechte stehen nicht in einem einmaligen Verhältnis, sondern in einer Rückkopplungsschleife. Das heißt: Die Policy Accumulation hat ihren Grund nicht nur in wachsenden Problemanzeigen, sondern auch in einer durch die Normakkumulation selbst veränderten Präferenzstruktur der Adressaten. Dies geht über die Kritik von Robert E. Lucas Jr. hinaus, die strategische Verhaltensanpassungen an Politikmaßnahmen bei konstanten Präferenzen annimmt

(Lucas 1976). Die Richtung des Prozesses ist nicht symmetrisch: Neue Rechte erzeugen neue Präferenzen, die ihrerseits neue Rechte erzeugen. Die Umkehrung dieses Prozesses ist empirisch selten und politisch teuer, weil sie gegen die inzwischen institutionalisierten Erwartungen anläuft (Knill et al. 2024, S. 331; Bowles 2016; Bauer et al. 2012; Jordan et al. 2013, Bowles 2004; Frey & Jegen 2001).

Die Verbindung zwischen Weizsäckers mikroökonomischem Ansatz und der Policy-Accumulation-Theorie ist für die Bürokratiefrage konstitutiv. Wer Normakkumulation nur als Angebot versteht (der Staat produziert Regeln) und nicht zugleich als Nachfrage (die Bürger wollen sie, und sie wollen mehr davon, weil sie welche haben), gerät in eine politische Sackgasse: Jeder Versuch des Rückbaus trifft auf die adaptiv entstandene Erwartung, dass die bestehenden Rechte bleiben. Der Bürokratieabbau ist also nicht nur ein Problem des politischen Willens; er ist ein Problem der Präferenzdynamik, die der Normbestand selbst erzeugt hat. Eine Bürokratieordnungspolitik, die diese Einsicht nicht inkorporiert und den komplexen Ursachen der Normakkumulation nicht Rechnung trägt, bleibe auf der Ebene des Kleinklein und wird die zugrundeliegende Dynamik nicht langfristig beeinflussen können (BMWE 2025, S. 4).

Diese theoretische Einordnung lässt das Argument der Langlebigkeit der Bürokratiekritik aus diesem Kapitel in einem anderen Licht erscheinen. Wenn Normakkumulation ein struktureller Effekt demokratischer Responsivität ist, dann ist ihre Dauerhaftigkeit kein Argument gegen ihre Existenz, sondern ihre Bestätigung. Die Frage ist dann nicht mehr, ob Normakkumulation vorliegt, sondern wie stark sie ist und wie sie sich zu den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ressourcen verhält, die sie für ihre Reversibilität bei endogenen Präferenzen beansprucht. Diese Frage aber lässt sich nicht historisch oder philosophisch beantworten, sondern nur quantitativ.

4. Bürokratie in Zahlen: Sechs empirische Zugänge

Die folgende Bestandsaufnahme stützt sich auf sechs Zeitreihen, die unterschiedliche Aspekte der Normakkumulation in Deutschland und der EU erfassen. Drei davon messen die Gesetzgebungsaktivität – also die jährliche Produktion des Gesetzgebungsverfahrens. Die übrigen drei messen den Bestand des zu einem Stichtag geltenden Rechts. Beide Kategorien können sich auseinanderentwickeln; die Unterscheidung wird deshalb in den folgenden Abschnitten konsequent durchgehalten.

Die Daten beruhen auf Auskünften, die das Ludwig-Erhard-Forum auf Anfrage vom Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien des Deutschen Bundestages (DIP), vom Bundesministerium der Justiz und von der Rechtsdatenbank *buzer.de* erhalten hat, ergänzt um die Jahresstatistiken von EUR-Lex sowie um die Auswertung des EU-Rechtsbestands durch Herby (2024). Wagner (2025) wertet auf der gleichen Primärquelle – *buzer.de* – einen umfangreicheren Datensatz zu einem aggregierten Bürokratie-Index aus, welcher nach Rechtsbereichen differenziert. Seine Ergebnisse werden an den entsprechenden Stellen zur Triangulation herangezogen. Ziel ist nicht ein einzelner Maßindex, sondern das Profil der Normakkumulation an mehreren Stellen zugleich. Denn gerade die Unterschiede zwischen den Indikatoren sind besonders erkenntnisreich.

4.1 Gesetzgebungsaktivität pro Kalenderjahr (1978–2024)

Die naheliegendste Messgröße der Gesetzgebungsaktivität ist die Anzahl der pro Jahr verkündeten Gesetze. Der Blick auf einzelne Wahlperioden, der in der politischen Berichterstattung üblich ist, ist dafür problematisch: Wahlperioden sind unterschiedlich lang. Die 9. Wahlperiode dauerte wegen der Vertrauensfrage Helmut Kohls nur knapp drei Jahre; die 15. endete vorzeitig mit der Neuwahl 2005; die 20. wurde durch das Ende der Ampelkoalition auf rund drei Jahre verkürzt. Eine Aggregation absoluter Vorgangszahlen je Wahlperiode verzerrt somit das Bild deshalb systematisch, und auch eine Längenbereinigung verdeckt das im Folgenden beschriebene zyklische Muster zwischen Wahljahr und dem ersten Folgejahr.

Die folgende Darstellung zeigt deshalb die Gesetzgebungsvorgänge pro Kalenderjahr nach dem Datum ihrer Verkündung im Bundesgesetzblatt; die Wahlperioden sind eingefärbt. Daten zur Gesetzgebungsaktivität sind in langen Zeitreihen nur bedingt öffentlich zugänglich. Auf Anfrage hat das DIP einen Datensatz mit 5.755 abgeschlossenen Vorgängen von 1977 bis 2025 zur Verfügung gestellt. Die Zeitreihe umfasst nur parlamentarische Vorgänge – formelle Gesetze einschließlich der Zustimmungsgesetze zu internationalen Verträgen –, nicht aber Rechtsverordnungen, weil diese von der Bundesregierung oder einzelnen Ministerien exekutiv erlassen werden. Auch Umsetzungsakte zu EU-Richtlinien sind nur insoweit enthalten, als sie nach deutschem Recht ein förmliches Gesetz erforderten; das ist der Regelfall, wenn die Richtlinie Sachverhalte betrifft, die dem Parlamentsvorbehalt unterliegen (z. B. Grundrechte oder steuerliche Regelungen). Wo eine bestehende Verordnungsermächtigung nach Art. 80 GG die Umsetzung per Rechtsverordnung erlaubt, taucht der Vorgang im DIP-Datensatz nicht auf. Weil das erste und das letzte Jahr der Reihe unvollständig sind, werden die Tendaussagen auf die vollständig dokumentierten Jahre 1978 bis 2024 begrenzt.

Die jährliche Aktivität deutet auf einen Aufwärtstrend hin. Über den beobachteten Zeitraum von 47 Jahren entspricht dies einem Anstieg von rund 68 Vorgängen. Über den Gesamtzeitraum liegt der Mittelwert bei rund 120, der Median bei 125 Vorgängen pro Jahr. Strukturell setzt der Anstieg in den frühen 1990er Jahren ein – was im Zusammenhang mit dem deutschen Vereinigungsprozess und der zunehmenden Umsetzung europäischen Sekundärrechts plausibel erscheint. Im direkten Niveauvergleich entspricht die Aktivität der jüngsten Dekade (2015–2024: Ø 130,6 Vorgänge pro Jahr) etwa dem 1,7-fachen der 1980er Jahre (1978–1989: Ø 78,5). Die jährliche Streuung bleibt allerdings hoch und folgt einem charakteristischen Wahlperioden-Sägezahn (Spitzen in Wahljahren, Einbrüche im ersten Jahr nach der Wahl). Da zur Datierung das Verkündungsdatum verwendet wurde, kann der Wahlperiodenzyklus durch eine Bündelung der Verkündungen am Ende einer Periode etwas stärker ausfallen, als wenn man das Datum der Basisdrucksache zugrunde legt. Das zyklische Muster bleibt davon unberührt.

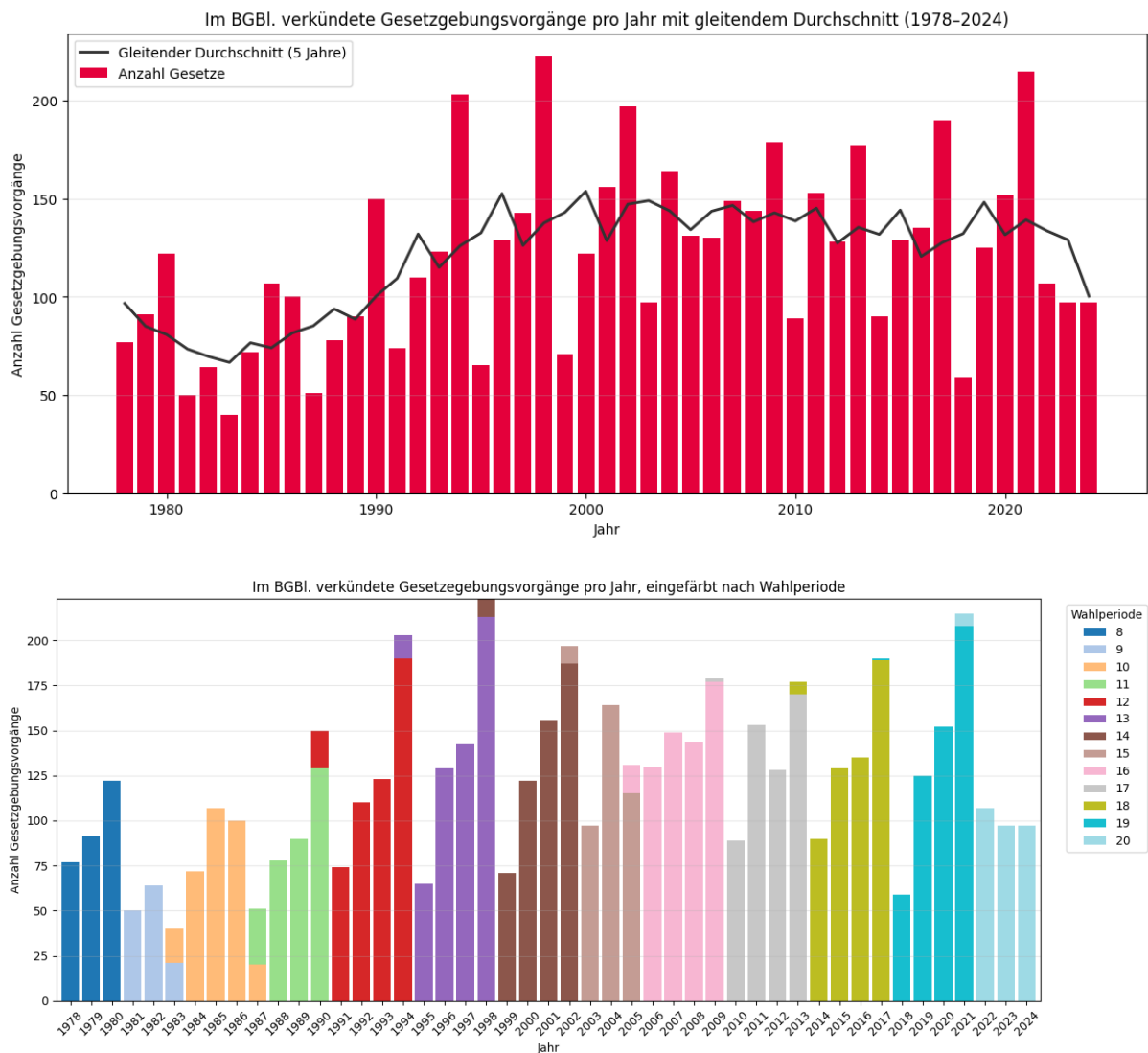


Abbildung 1: Gesetzgebungsvorgänge, die mit der Verkündung im BGBl. abgeschlossen wurden (Verkündungsdatum). Quelle: Ludwig-Erhard-Forum nach Daten des DIP.

Die Zeitreihe der Gesetzgebungsaktivität lässt für sich genommen keine Aussagen über die Entwicklung des Normbestands zu. Stichprobenprüfungen von Bundesgesetzblattheften lassen vermuten, dass die meisten der hier gezählten Vorgänge keine neuen Gesetze sind, sondern Änderungsgesetze am bereits bestehenden Recht. Wie sich die steigende Aktivität in Bestandsgrößen niederschlägt, lässt sich nur durch Bestandsdaten klären.

4.2 Bestand an Gesetzen, Rechtsverordnungen und Einzelnormen (1991–2026)

Die zweite Zeitreihe wechselt zum Bestand. Drei Maße bieten sich an: die Zahl der Regelungswerke, die Zahl der Einzelnormen und – als drittes Maß, das in Abschnitt 4.3 behandelt wird – die Zahl der Wörter. Die ersten beiden Maße werden hier auf Basis aktueller Daten des Bundesministeriums der Justiz vorgestellt, die uns auf Anfrage zugesendet wurden.

Nach dem Fundstellennachweis A des BMJ (Gesetze und Rechtsverordnungen ohne völkerrechtliche Vereinbarungen) waren am 1. Januar 2026 auf Bundesebene 1.813 Gesetze und 2.913 Rechtsverordnungen in Kraft, in denen insgesamt 97.806 Einzelnormen enthalten waren (52.892 in Gesetzen, 44.914 in Rechtsverordnungen). Die Zahl der Regelungswerke wächst über die Reihe insgesamt nur moderat. Auffällig ist allerdings ein deutlicher Rückgang um das Jahr 2006, der sich durch die in dieser Zeit verabschiedeten Rechtsbereinigungsgesetze erklären lässt. Sie hoben obsoleete Normen formell auf. Bis heute wurde das Niveau von 2006 weder bei Gesetzen noch bei Rechtsverordnungen wieder erreicht; ohne die Bereinigung würde der zugrundeliegende Trend deutlich stärker ausfallen (vgl. Abbildungen 2 und 3).

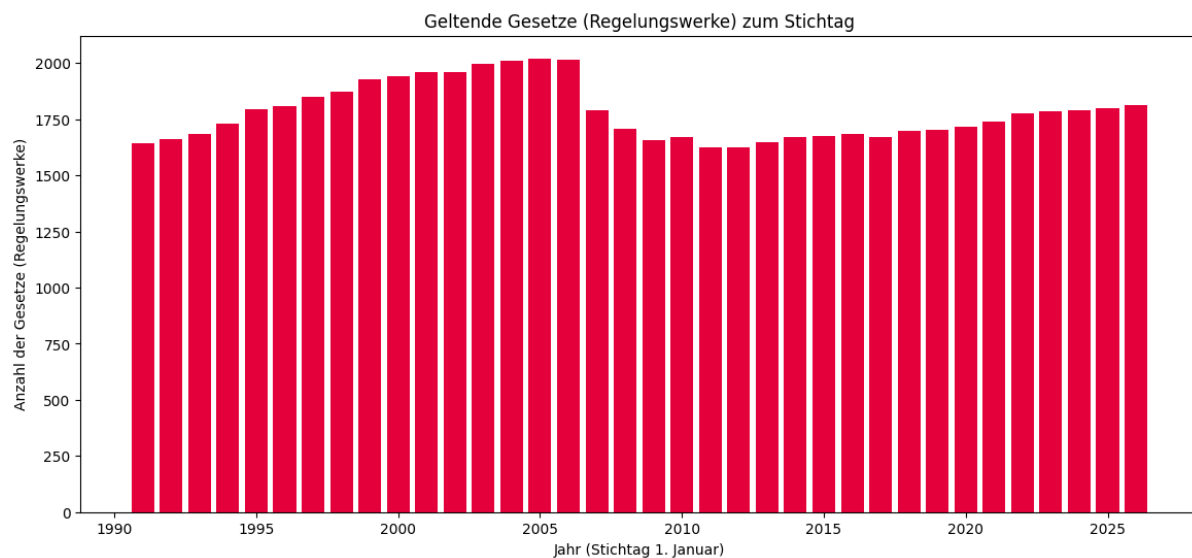


Abbildung 2: Anzahl der Gesetze (Regelungswerke) des Bundesrechts, 1991–2026. Quelle: Bundesministerium der Justiz, Fundstellennachweis A.

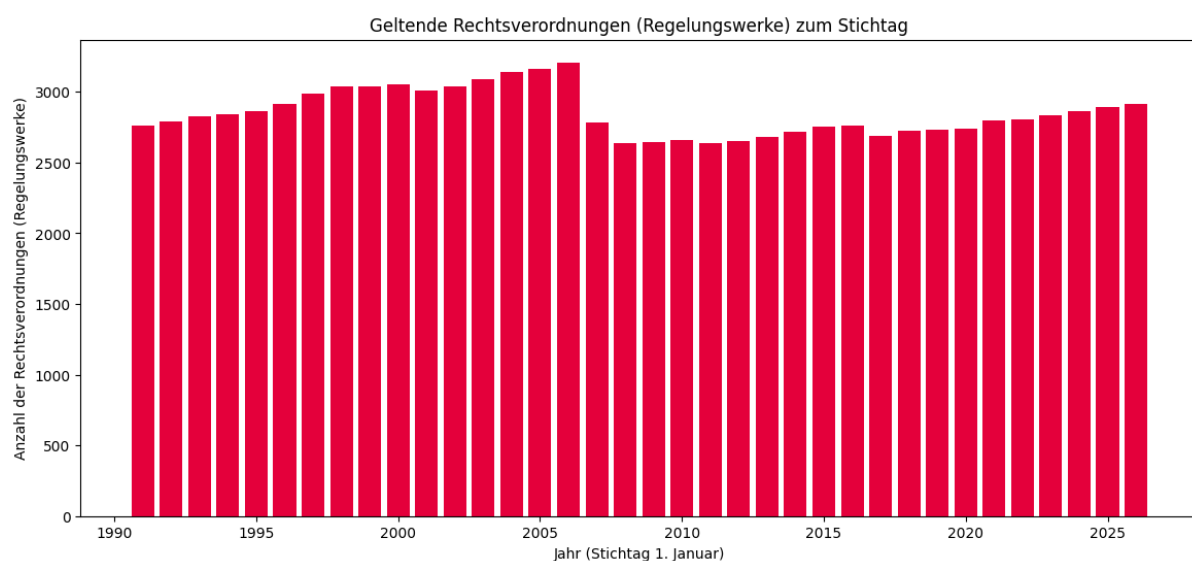


Abbildung 3: Anzahl der Rechtsverordnungen (Regelungswerke) des Bundesrechts, 1991–2026. Quelle: Bundesministerium der Justiz, Fundstellennachweis A.

Auf der Ebene der Einzelnormen ergibt sich ein anderes Bild. Der Rückgang ab 2006 fällt deutlich moderater aus und ist bereits 2014 wieder eingeholt; danach setzt sich ein klarer Aufwärtstrend fort. Insgesamt stieg die Zahl der Einzelnormen in Gesetzen und Rechtsverordnungen von 76.899 im Jahr 1991 auf 97.806 im Jahr 2026 – ein Zuwachs von 20.907 Einzelnormen, also 27 Prozent (vgl. Abbildungen 4 und 5).

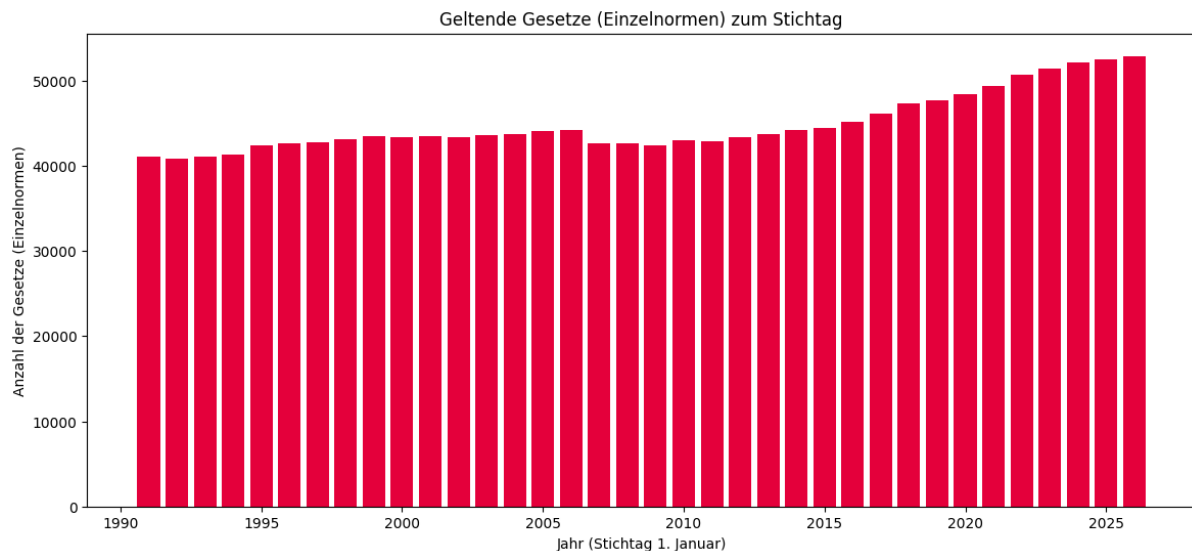


Abbildung 4: Anzahl der Gesetze (Einzelnormen) des Bundesrechts, 1991–2026. Quelle: Bundesministerium der Justiz, Fundstellennachweis A.

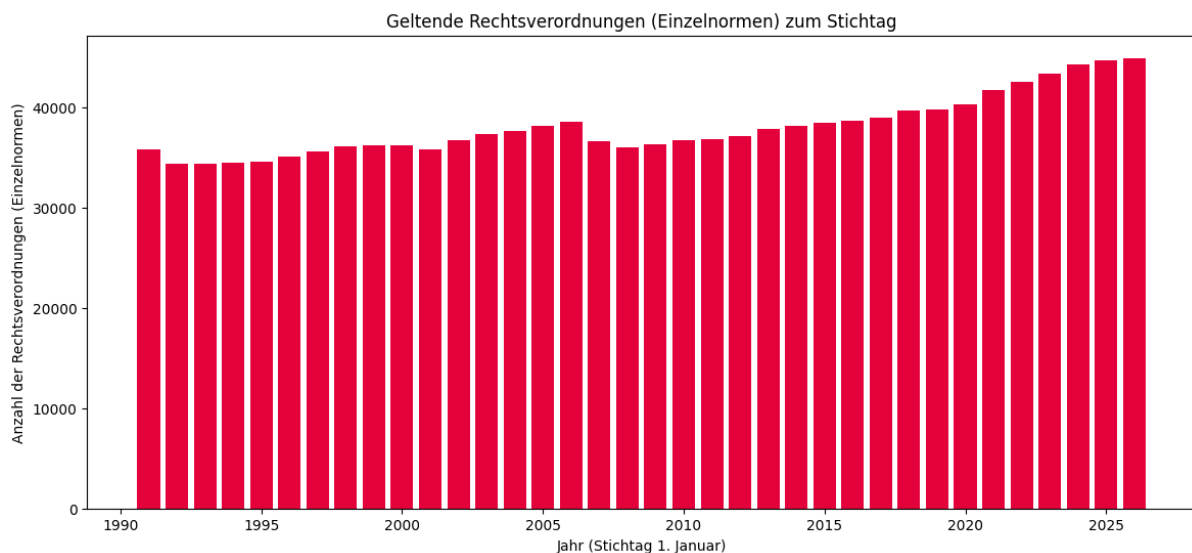


Abbildung 5: Anzahl der Rechtsverordnungen (Einzelnormen) des Bundesrechts, 1991–2026. Quelle: Bundesministerium der Justiz, Fundstellennachweis A.

Der wichtigste Befund dieser Ebene: Die Zahl der Regelungswerke wächst moderat, die Regelungstiefe innerhalb der Regelungswerke deutlich stärker. Was sich akkumuliert, ist nicht primär die Zahl neuer Gesetze, sondern die innere Regulationsdichte des

bestehenden Rechts. Der zugrundeliegende Trend bleibt von den Bereinigungsgesetzen unberührt.

4.3 Textvolumen von Gesetzen und Rechtsverordnungen auf Bundesebene (2006–2026)

Die dritte Zeitreihe misst den Bestand auf einer feineren Ebene als die der Einzelnormen: in Wörtern. Die Datengrundlage stammt von der Rechtsdatenbank *buzer.de* und bildet den konsolidierten Rechtsstand zum 1. Januar eines jeden Jahres von 2006 bis 2026 ab. Sie umfasst fünf Strukturmaße: die Anzahl der Titel, der Artikel, der Absätze, der Wörter und der Zeichen.

Alle fünf Größen weisen einen Aufwärtstrend auf. Die Wachstumsraten unterscheiden sich allerdings systematisch nach Aggregationsebene. Bei den Gesetzen wuchs die Zahl der Titel von 1.065 auf 1.323 (+24,2 %), die Zahl der Artikel von 37.654 auf 50.067 (+33,0 %), die Zahl der Absätze von 93.866 auf 140.824 (+50,0 %), die Zahl der Wörter von 4,94 auf 8,95 Millionen (+81,1 %) und die Zahl der Zeichen von 33,10 auf 60,40 Millionen (+82,5 %). Bei den Rechtsverordnungen zeigt sich ein nahezu paralleles Bild (Titel +18,7 %, Artikel +39,0 %, Absätze +46,2 %, Wörter +82,3 %, Zeichen +78,3 %). Dass die Verhältniszahl Zeichen pro Wort über den gesamten Zeitraum nahezu konstant bei rund 6,7 bleibt, spricht gegen einen artefaktbedingten Anstieg – etwa durch längere Komposita – und für reales Mengenwachstum (vgl. Abbildung 6-10).

Diese systematische Spreizung – geringes Wachstum auf der Ebene der Regelungswerke, starkes Wachstum auf der Ebene des Textumfangs – stützt die Akkumulationsthese. Pro Gesetz stieg der durchschnittliche Umfang von 4.642 auf 6.767 Wörter (+45,8 %), die Zahl der Absätze pro Artikel von 2,49 auf 2,81 und die Zahl der Wörter pro Absatz von 52,7 auf 63,6. Bei den Rechtsverordnungen verläuft die Entwicklung noch ausgeprägter: von 2.077 auf 3.188 Wörtern pro Verordnung (+53,5 %).

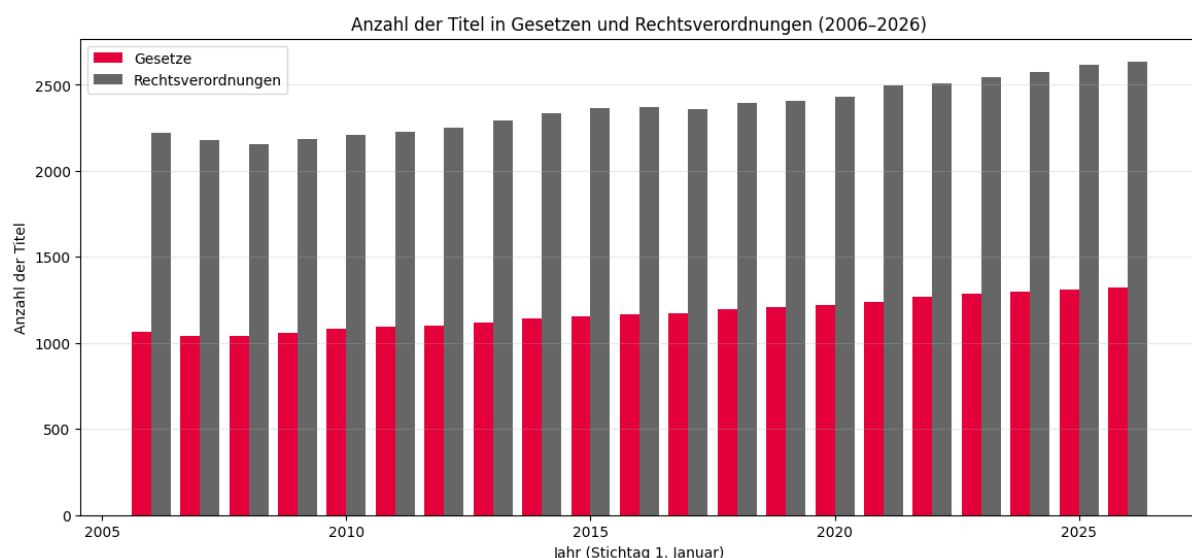


Abbildung 6: Anzahl der Titel im geltenden Bundesrecht, 2006–2026. Quelle: buzer.de, eigene Darstellung.

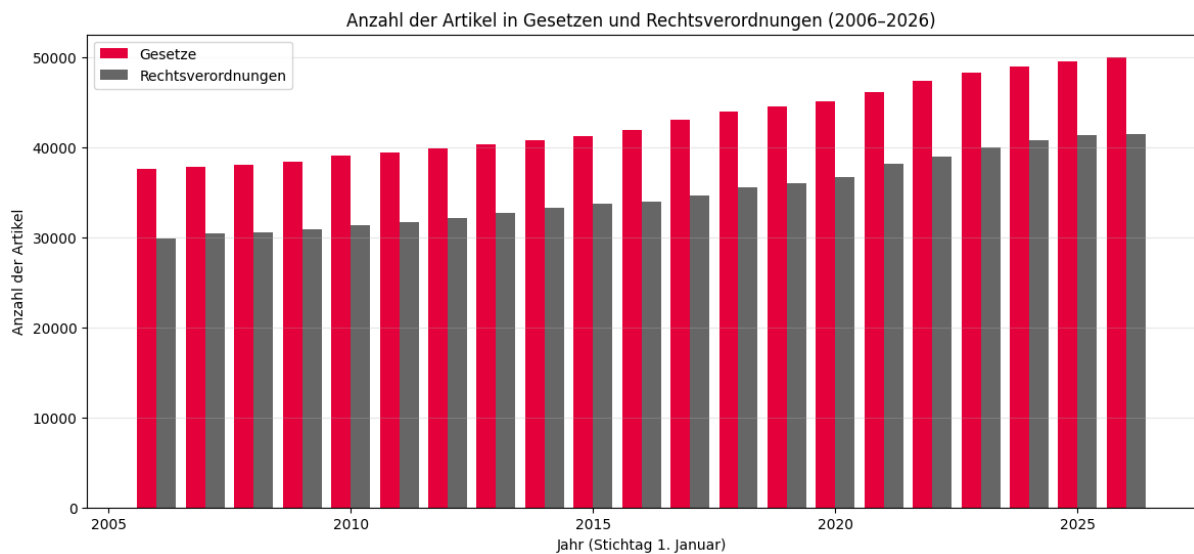


Abbildung 7: Anzahl der Artikel im geltenden Bundesrecht, 2006–2026. Quelle: buzer.de, eigene Darstellung.

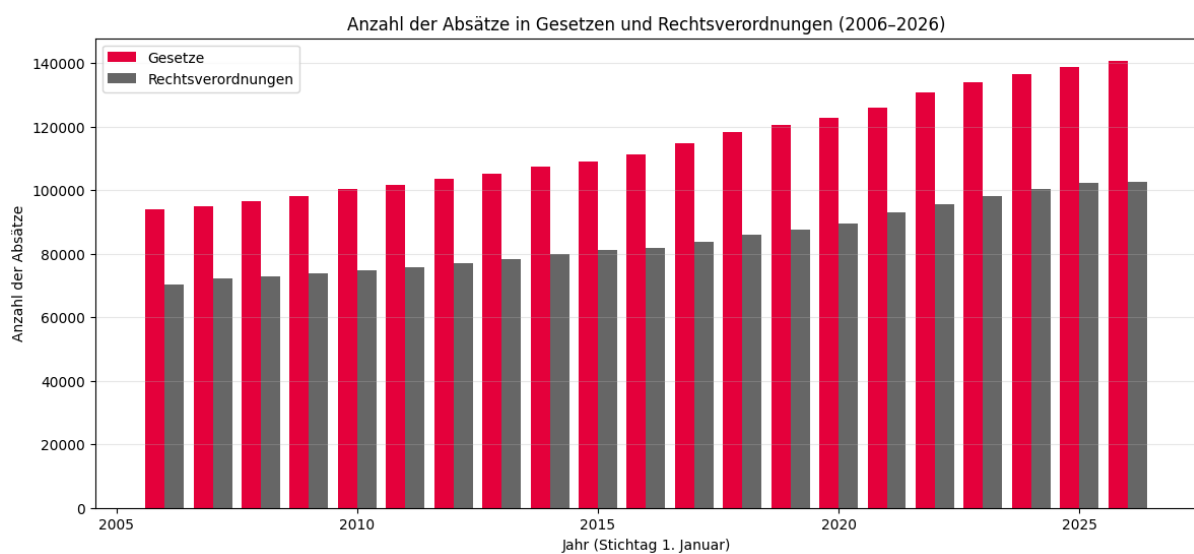


Abbildung 8: Anzahl der Absätze im geltenden Bundesrecht, 2006–2026. Quelle: buzer.de, eigene Darstellung.

Das Bundesrecht wird auf jeder Strukturebene länger und detaillierter. In Verbindung mit dem Befund aus Abschnitt 4.1 – ein Nettozuwachs an Titeln von nur 24 Prozent bei rund 134 abgeschlossenen Gesetzgebungsvorgängen pro Jahr in demselben Zeitraum – ergibt sich ein konsistentes Bild: Das Gros der parlamentarischen Aktivität entfällt nicht auf neue Gesetze, sondern auf die fortlaufende Modifikation und Erweiterung bestehender Regelwerke, deren Textkorpus dadurch kumulativ anwächst. Beide Ebenen, Einzelnormen wie Wörter, zeigen damit in dieselbe Richtung – das Recht wird dichter, feingliedriger, spezifischer.

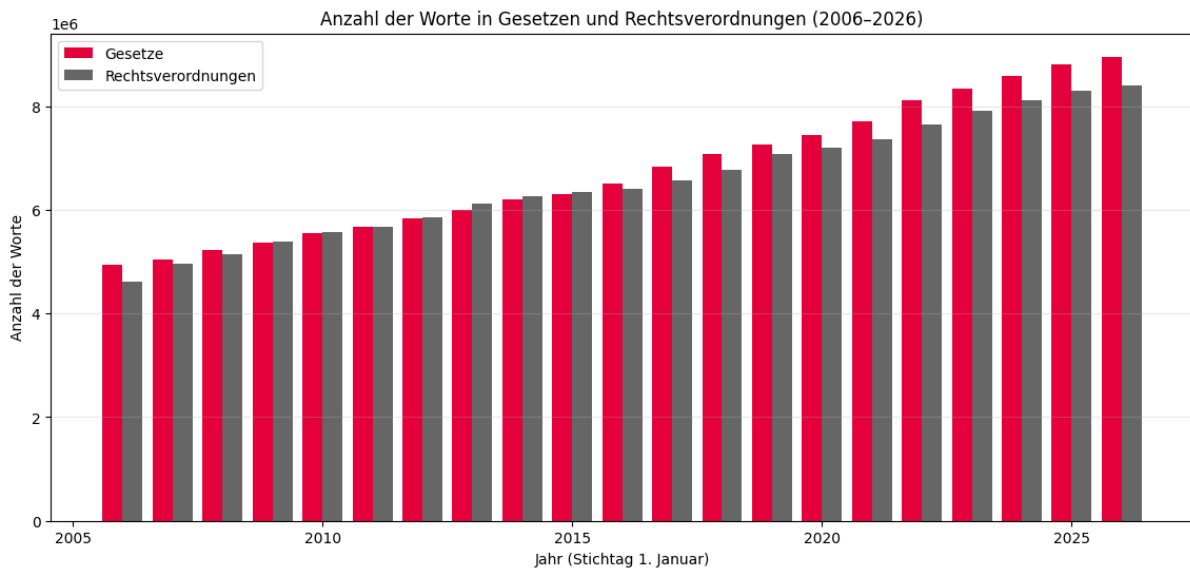


Abbildung 9: Anzahl der Wörter im geltenden Bundesrecht, 2006–2026. Quelle: buzer.de, eigene Darstellung.

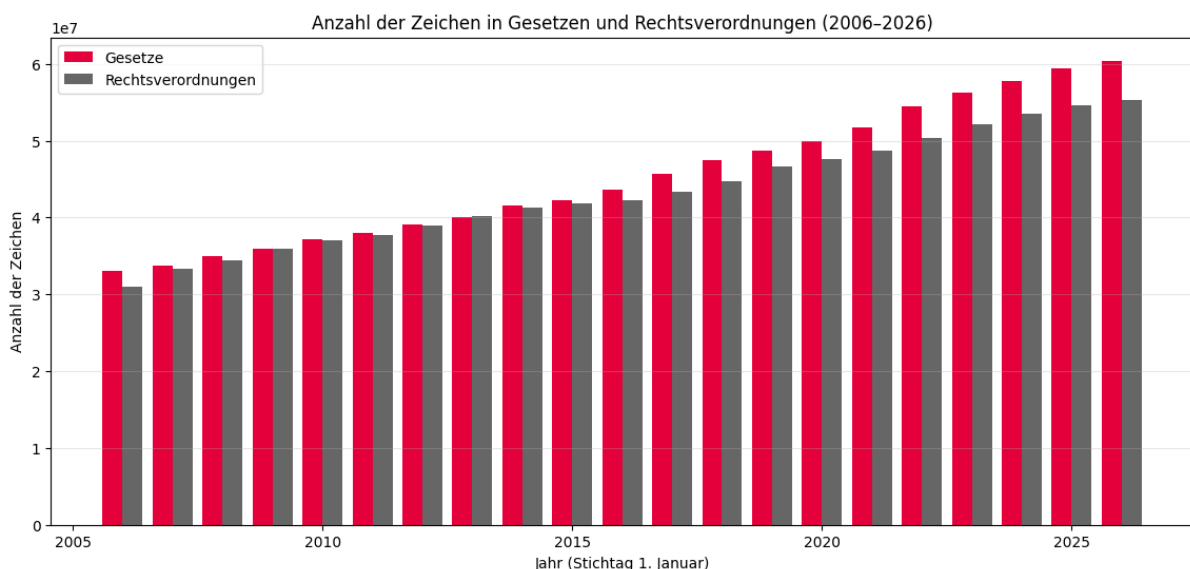


Abbildung 10: Anzahl der Zeichen im geltenden Bundesrecht, 2006–2026. Quelle: buzer.de, eigene Darstellung.

Weil Wörter und Einzelnormen reproduzierbar abzählbar sind, ist dieser Befund nicht interpretationsabhängig. Er ist der stärkste quantitative Anhaltspunkt dafür, dass die heutige Bürokratiekritik etwas adressiert, das sich strukturell von der Kritik früherer Jahrzehnte unterscheidet.

Eine erste eigene Auswertung des aktuellen Bundesrechts aus 6.090 XML-Dateien von [gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de) vom 12. Juni 2026 ergab ähnliche Größenordnungen wie die Datensätze des BMJ und von [buzer.de](https://www.buzer.de). Jedoch mit einer entscheidenden Einsicht. Das Bundesministerium der Justiz gab auf Nachfrage an, 4.726 Regelungswerke mit 97.806 Paragraphen gezählt zu haben. Nach einer Bereinigung der Dateien von [gesetze-im-internet.de](https://www.gesetze-im-internet.de) zählen wir 4.716 Werke mit Regelungsstruktur, 94.059 Paragraphen/Artikel

sowie 16.004.710 Wörter ohne Anlagen und 20.759.404 Wörter mit Anlagen. Da die Anlagen materielle Standards enthalten, die für die Normadressaten relevant sind, sollte eine Quantifizierung die Anlagen ebenfalls berücksichtigen. Der große Unterschied von 3.402.876 Wörtern zur Auszählung von *buzer.de* ergibt sich wohl daraus, dass diese Anlagen nicht berücksichtigt wurden.

Der Bürokratie-Index von Wagner (2025, 2026) berücksichtigt hingegen nur Gesetze (keine Rechtsverordnungen) aus dem Datensatz von *buzer.de*, was für einen Index sinnvoll sein kann, um eine langfristige Vergleichbarkeit sicherzustellen.

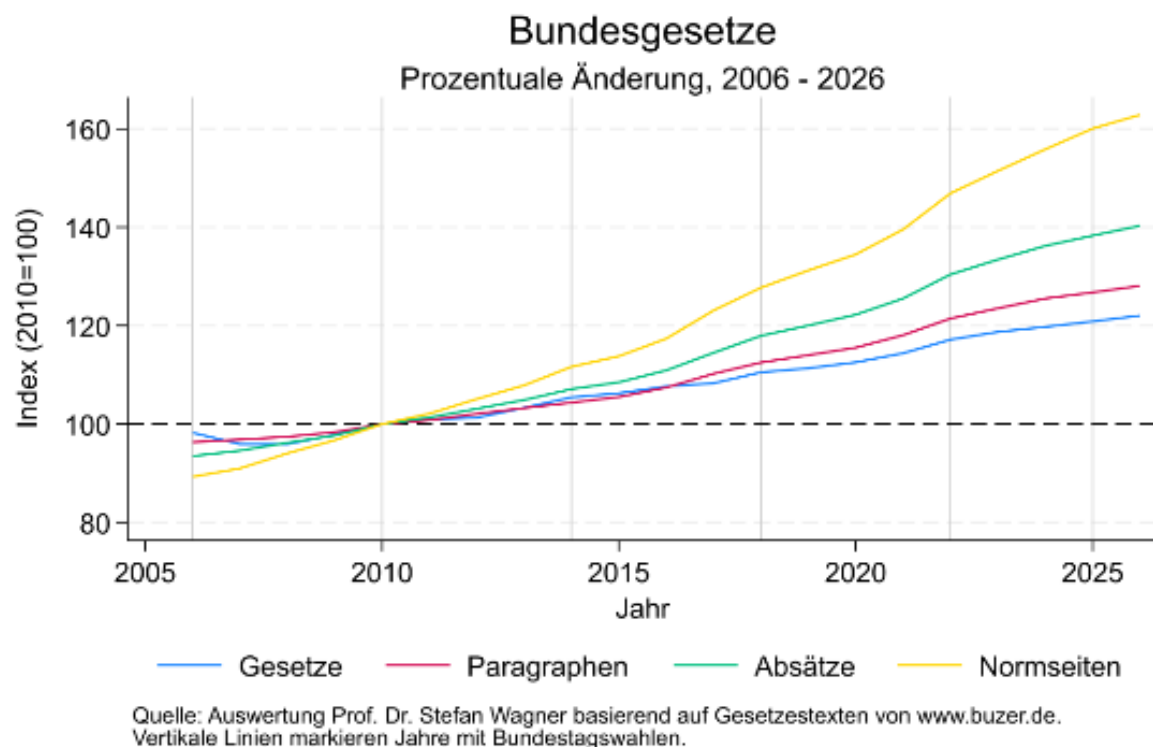


Abbildung 11: Bürokratieindex, Quelle: ESMT Berlin 2026.

Er beziffert das Wachstum in Normseiten – stand 2026 – auf über 62 Prozent seit 2010 und dokumentiert, dass sich der Trend trotz der Bürokratieentlastungsgesetze I bis IV und wiederholter politischer Bekenntnisse zum Bürokratieabbau fortsetzt (Wagner 2025; ESMT Berlin 2026). Der Anstieg der Einzelgesetze in demselben Zeitraum (2010–2026) fällt mit rund 22 Prozent deutlich geringer aus (ESMT Berlin 2026). Dies bestätigt unsere Ergebnisse, dass Gesetze vor allem in ihrem Umfang wachsen – ein Befund, der zusätzlich aufschlussreich ist, weil die Anzahl der Seiten plausibel mit der Komplexität der Regelungen korreliert (Dawson & Seater 2013). Wagner zeigt darüber hinaus, dass das Wachstum je nach Rechtsgebiet erheblich variiert. Mit einem Zuwachs von rund 115 Prozent zwischen 2010 und 2026 hat sich der Umfang des Wirtschaftsrechts mehr als verdoppelt; das Arbeits- und Sozialrecht ist mit knapp 51 Prozent dagegen unterdurchschnittlich stark gewachsen, obwohl es nach wie vor das umfangreichste Einzelrechtsgebiet darstellt (Wagner 2026). Die Differenzierung nach Rechtsbereichen sollte Bestandteil einer quantitativen Messagenda für den Normbestand bleiben, weil sie

aufzeigt, welche Politikfelder die Regulierungsdynamik antreiben und ob Entlastungsbemühungen bereichsspezifisch wirken.

4.4 Dauer der Gesetzgebungsvorgänge (1978–2024)

Die vierte Zeitreihe wechselt von der Substanz zur Prozedur, bleibt aber auf der Ebene der Gesetzgebungsaktivität: Gemessen wird der Median der Dauer aller in einem Jahr abgeschlossenen Gesetzgebungsvorgänge, vom Datum der Basisdrucksache bis zur Verkündung im Bundesgesetzblatt. Datengrundlage ist erneut der DIP-Datensatz aus 4.1.

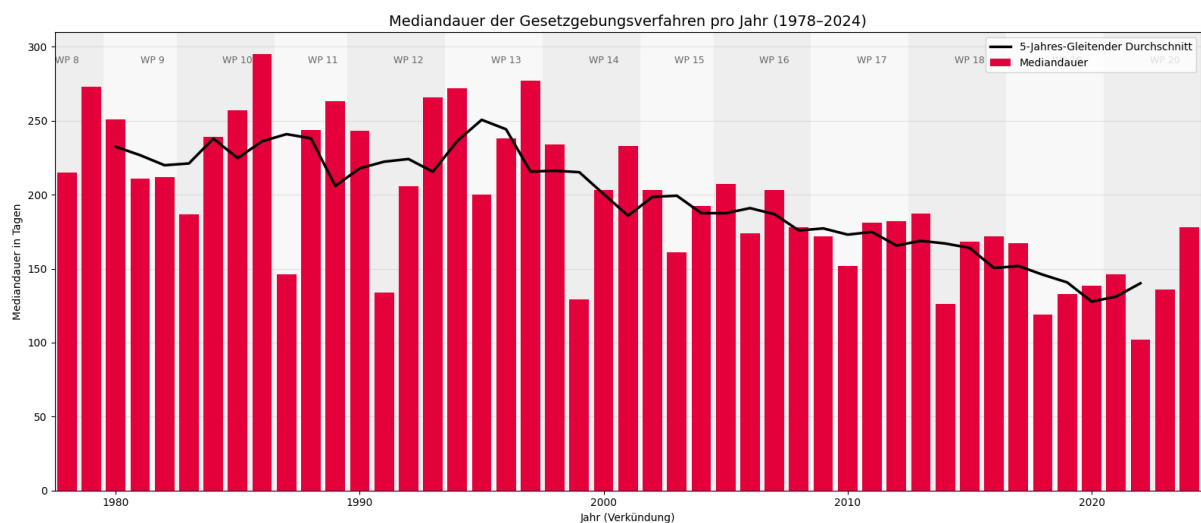


Abbildung 12: Dauer abgeschlossener Gesetzgebungsvorgänge, 1978–2024. Quelle: DIP, eigene Darstellung.

Der gleitende Durchschnitt der Mediandauer am Anfang der Reihe beträgt 232 Tage, am Ende der Reihe beträgt er lediglich 140 Tage. Innerhalb von gut vier Jahrzehnten hat sich damit die Zeit, die Gesetze im parlamentarischen Verfahren verbringen, deutlich reduziert. Die Beschleunigung weist zwei Sprünge auf: einen ersten in der 14. Wahlperiode (Schröder I) und einen zweiten ab der 18. Wahlperiode (Merkel III), der sich seither fortsetzt.

Diese Beschleunigung ist auch unabhängig von den hier vorgelegten Daten dokumentiert. Karow (2018), aufbauend auf Karow/Bukow (2016), wertet einen früheren DIP-Datenbestand für die 12. bis 18. Wahlperiode gesondert aus und bestätigt beide hier beobachteten Sprungstellen: einen ersten Rückgang der durchschnittlichen Verfahrensdauer von 224 auf 173 Tage beim Übergang zur 14. Wahlperiode sowie einen zweiten, auf 137 Tage, in der 18. Wahlperiode. Für Letztere verweist die Untersuchung auf mehrere institutionelle Besonderheiten, die zur Beschleunigung beigetragen haben könnten: die außergewöhnliche Mehrheit der Großen Koalition (rund 80 Prozent der Sitze bei einer auf zwei kleine Parteien reduzierten Opposition), das Fehlen eines eindeutigen Vetoblocks im Bundesrat sowie eine sprunghaft gestiegene Nutzung der Eilbedürftigkeitsklausel nach Art. 76 Abs. 2 GG (26,1 Prozent aller Gesetze der 18.

Wahlperiode gegenüber zuvor höchstens 13,0 Prozent), die maßgeblich auf die Asyl- und Aufenthaltsgesetzgebung der Jahre 2015/16 zurückgeführt wird (Karow 2018). Bemerkenswert ist dabei, dass sich die Beschleunigung nicht in der parlamentarischen Beratung selbst niederschlägt, die nahezu konstant blieb, sondern in der anschließenden föderal-exekutiven Phase zwischen Verabschiedung und Verkündung (Karow 2018, 67f.). Die Kontrolldichte nahm also nicht in der Debatte ab, sondern in der Prüfung danach.

Wenn Gesetze heute in der halben Zeit durch das Verfahren geführt werden und zugleich textlich dichter sind, stellt sich die Frage, ob Deliberation und Prüfung mit der Regelungstiefe Schritt halten. Die Kombination aus Verdichtung und Beschleunigung ist eine der empirischen Signaturen der Demokratiereaktionsfalle – und sie lässt sich mit diesen Daten nicht mehr nur theoretisch, sondern numerisch zeigen. Außerdem: Haag, Hurka und Kaplaner (2025) zeigen für die EU-Ebene, dass komplexere Regelungen systematisch schlechter implementiert werden; dieselbe Dynamik ist auf nationaler Ebene plausibel, aber empirisch bislang kaum untersucht.

4.5 EU-Gesetzgebungsaktivität: Volumen und Strukturwandel (1990–2025)

Die fünfte Zeitreihe verlässt die Bundesebene und betrachtet die jährliche Gesetzgebungsaktivität der EU. Die Daten wurden aus den jährlichen Statistiken zu Rechtsakten in EUR-Lex zusammengetragen. Die Gesamtzahl der jährlich verabschiedeten Rechtsakte schwankt seit 1990 in einem Korridor zwischen rund 1.800 und 2.600 und zeigt keinen klaren Wachstumstrend, wenngleich die Aktivität seit 2010 leicht ansteigt (vgl. Abbildung 13).

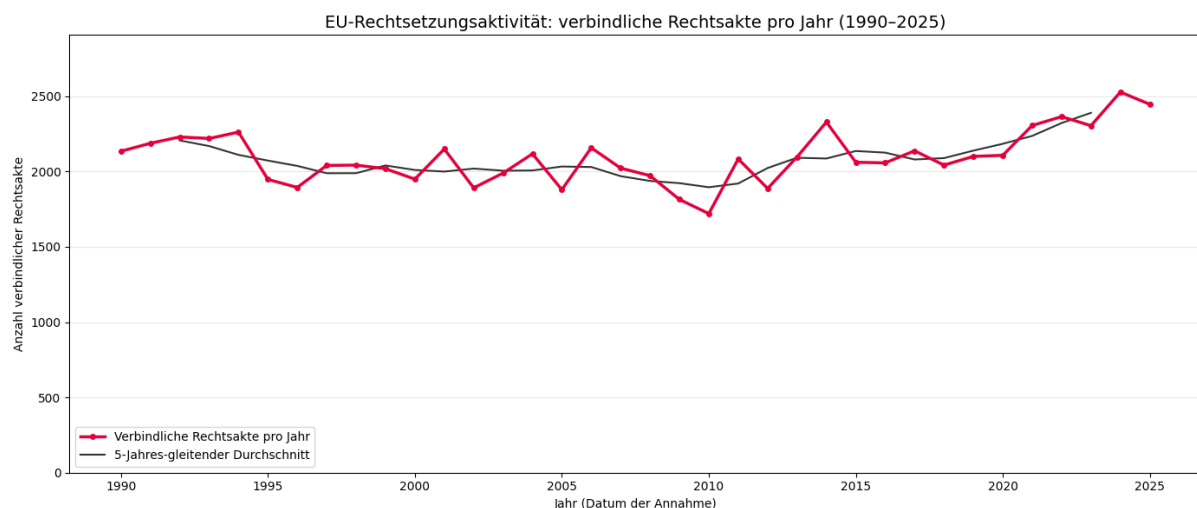


Abbildung 13: Rechtsakte der EU, 1990–2025. Quelle: EUR-Lex, eigene Auswertung.

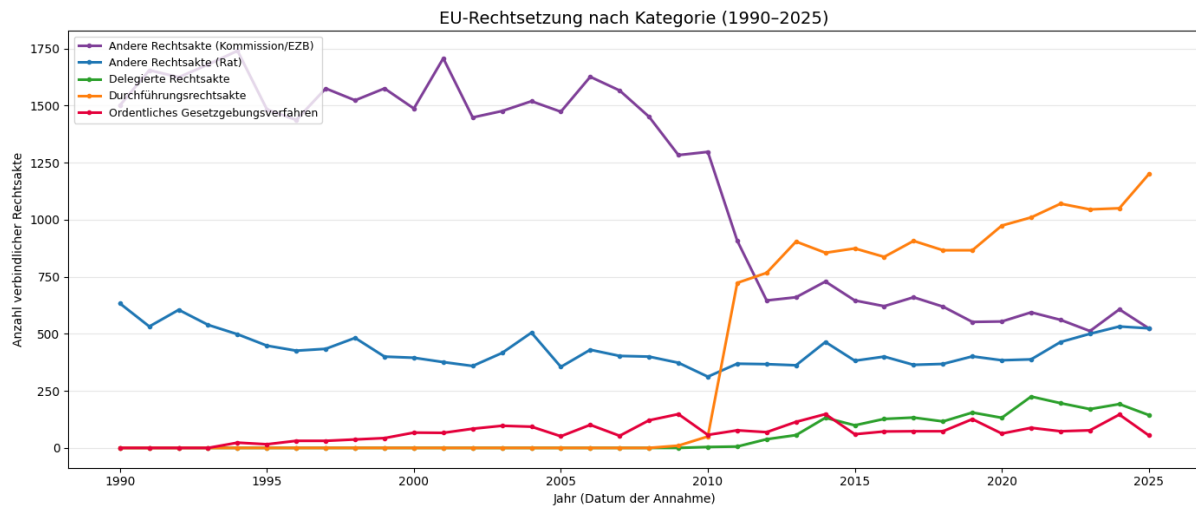


Abbildung 14: Rechtsakte pro Jahr nach Kategorie, 1990–2025. Quelle: EUR-Lex, eigene Auswertung.

Rechtsakte im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren – durch Parlament und Rat – bewegen sich seit Mitte der 1990er Jahre in einem Korridor von 50 bis 150 jährlich. Demgegenüber ist das Volumen der Durchführungsrechtsakte, die auf dem Vertrag von Lissabon (2009) beruhen, innerhalb eines Jahrzehnts auf über 1.300 jährlich angewachsen. Im Jahr 2025 entfielen 1.343 Rechtsakte auf delegierte und Durchführungsakte – rund das 25-fache der 55 Rechtsakte, die in demselben Jahr im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ergingen. Über den Zeitraum seit Lissabon insgesamt liegt das Verhältnis im Mittel bei rund 15 zu 1 und 2025 markiert insofern eine besonders ausgeprägte Zuspitzung. Die EU reguliert, gemessen an der Anzahl der jährlich verabschiedeten Rechtsakte, heute nicht wesentlich umfangreicher als vor zwanzig Jahren, aber sie tut es in einem strukturell anderen Modus: Ein hoher Teil der Normsetzung wird von demokratisch weniger direkt legitimierten Exekutivorganen produziert.

4.6 Textvolumen von Rechtsakten auf EU-Ebene (1973-2024)

Die nahezu konstante Zahl jährlich verabschiedeter Rechtsakte verdeckt einen kontinuierlichen Anstieg des Wortvolumens des geltenden EU-Rechts, was sich erst beim Wechsel von der Aktivität zum Bestand zeigt. Die belastbarste verfügbare Zeitreihe stammt aus der Regulatory Database des dänischen Centre for Political Studies (CEPOS) und wertet den geltenden Bestand der Rechtsakte aus EUR-Lex aus (Herby 2024).

Demnach ist das Wortvolumen geltender EU-Rechtsakte zwischen dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht (1. Januar 1994) und dem 1. Januar 2024 um 729 Prozent gewachsen; seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1. Januar 2010) entspricht der Zuwachs einer Verdopplung (+101 Prozent). Allein seit Amtsantritt der ersten Kommission von der Leyen ist das Volumen um weitere vierzehn Prozent gestiegen – und damit ungeachtet der wiederholten Bekenntnisse zu Vereinfachung und Bürokratieabbau (Herby 2024, S. 1). Während die Zahl der Rechtsakte in demselben

Zeitraum nur um 174 Prozent (seit Maastricht) bzw. 25 Prozent (seit Lissabon) zunahm, ist die durchschnittliche Länge eines Rechtsakts von rund 2.700 Wörtern Mitte der 1980er Jahre auf über 9.000 Wörter im Jahr 2023 gestiegen. Der Anstieg wird strukturell überwiegend durch Verordnungen getragen, während das Volumen der Richtlinien seit 2009 stagniert.

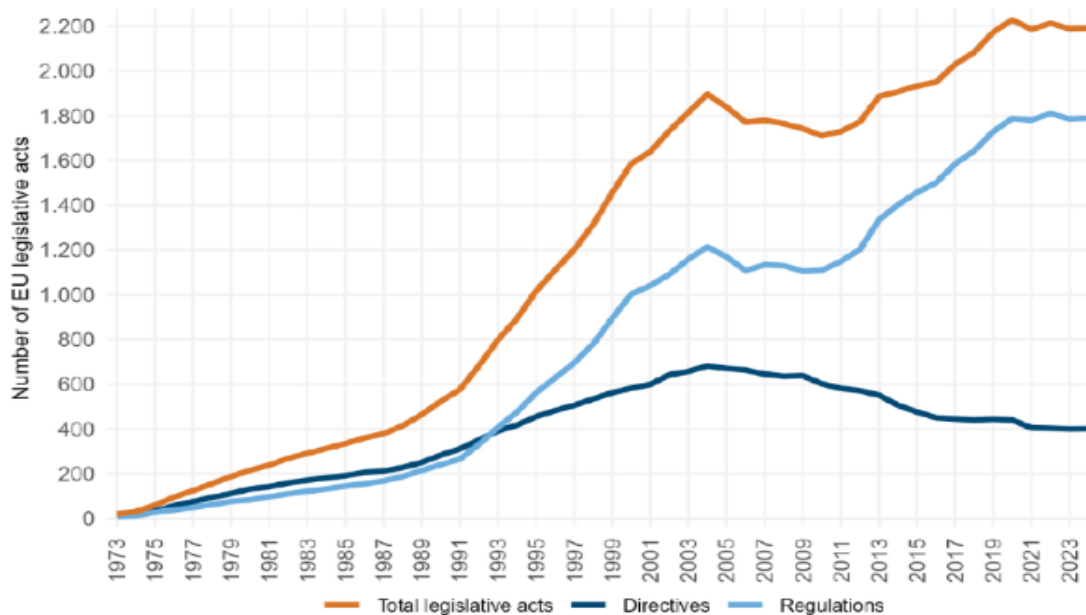


Abbildung 15: Anzahl der Rechtsakte in der EU, 1973–2024. Quelle: Herby (2024).

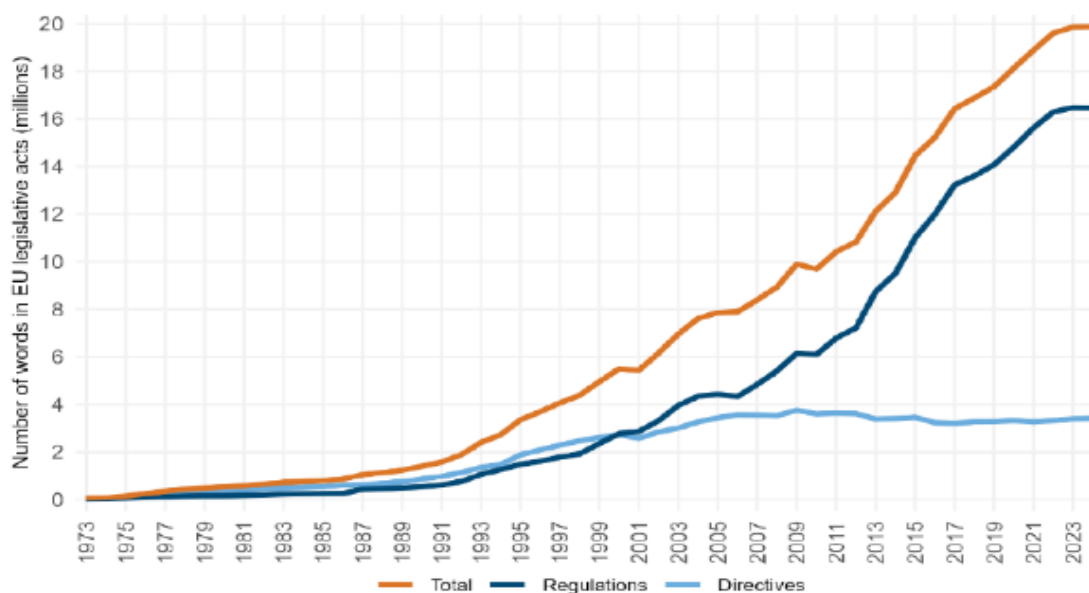


Abbildung 16: Anzahl der Wörter in Rechtsakten der EU, 1973–2024. Quelle: Herby (2024).

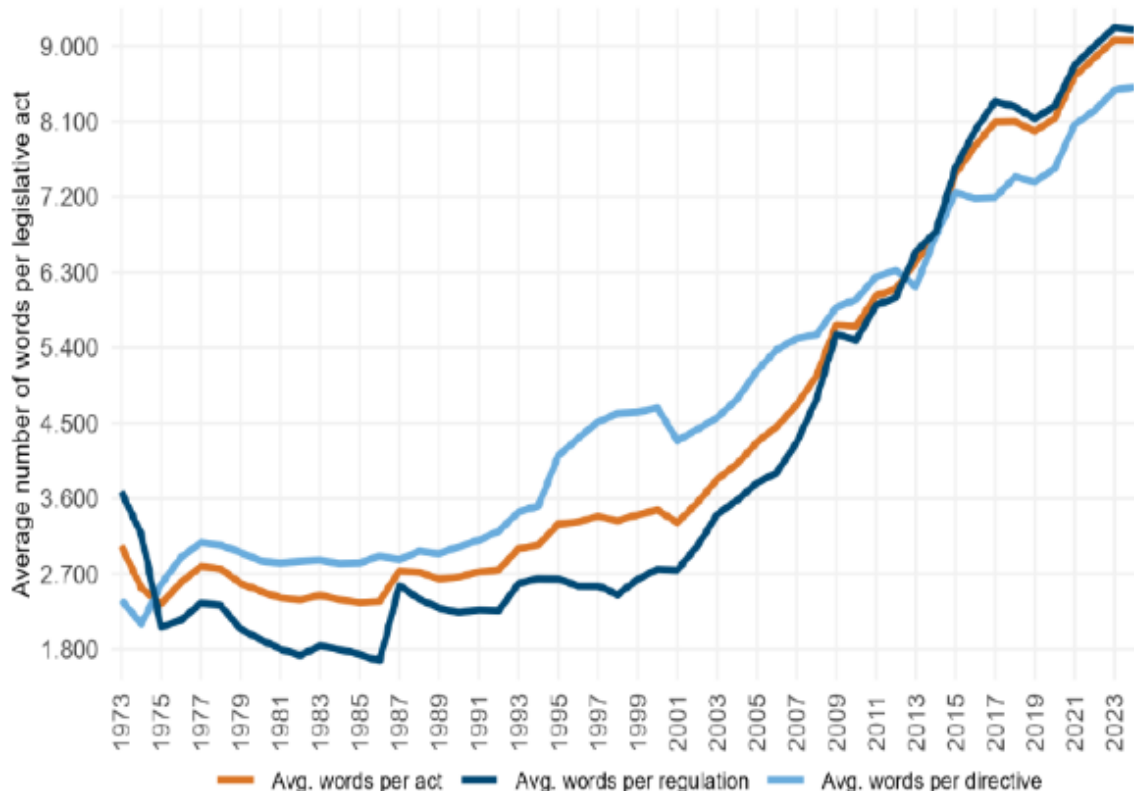


Abbildung 17: Durchschnittliche Anzahl der Wörter pro Rechtsakt der EU, 1973–2024.
Quelle: Herby (2024).

Diese Beobachtungen lassen sich am Beispiel Dänemarks weiter konkretisieren, weil dort eine vergleichbare nationale Zeitreihe vorliegt (Mchangama 2011; Herby 2024). Das in dänischem Recht geltende Normvolumen ist zwischen 1989 und 2024 von 8,5 auf 35,2 Millionen Wörter gewachsen; rund 19,3 Millionen davon – also gut fünf von zehn geltenden Wörtern – entfallen direkt oder indirekt auf EU-Recht. Dabei zeigt sich derselbe Strukturbruch wie auf EU-Ebene: Verordnungen tragen 60 Prozent zum Gesamtwachstum bei, Richtlinien nur 12 Prozent. Bemerkenswert ist die Implikation, die Herby selbst hervorhebt: Trotz dieses massiven Zuwachses an EU-getriebener Regulierung ist die rein national initiierte Normsetzung in Dänemark nicht zurückgegangen – beide Quellen akkumulieren sich parallel.

Die Datenlage ist methodisch nicht ohne Vorbehalte. Wortzählungen im EUR-Lex-Bestand werden durch Konsolidierungen, Sprachfassungen und die Behandlung von Anhängen beeinflusst; eine umfassende Längsschnittanalyse des EU-Rechtsbestands existiert bislang nicht. Der 2019 von Joshua Fjølseth vorgelegte „Evolution of European Union Law“-Datensatz erfasst zwar 365.000 Dokumente und 900.000 Verbindungen für den Zeitraum 1951–2015, modelliert das EU-Recht aber als Netzwerk und nicht primär als Textkorpus (Fjølseth 2019). Eine kürzlich erschienene Analyse der durch den Vertrag von Lissabon ausgelösten Komplexitätsänderungen zeigt zudem, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach 2009 zwar zu komplexeren Vorschlägen, nicht jedoch zu einem höheren Gesamtvolumen geführt hat (Hurka 2025) – was mit Herbys Beobachtung

kompatibel ist, dass der Volumenzuwachs im Wesentlichen über delegierte und Durchführungsrechtsakte kanalisiert wird (vgl. Abschnitt 4.5).

Der zentrale Befund bleibt unter diesen Vorbehalten robust: Die EU reguliert nicht in deutlich mehr Rechtsakten als vor zwanzig Jahren, aber in deutlich umfangreicheren. Damit zeigt sich auf europäischer Ebene eine Verdichtung des Normbestands, die der in Abschnitt 4.3 für das Bundesrecht beschriebenen ähnelt – auf der Wortebene deutlich stärker als in der Zahl der Regelungswerke. Beide Beobachtungen zusammen verweisen auf einen gemeinsamen mehrbenenanalytischen Befund: Das Wachstum des geltenden Rechts vollzieht sich primär in der Tiefe, nicht in der Breite.

4.7 Zwischenfazit: Die Mehrdimensionalität des Befunds

Die sechs Zeitreihen ergeben ein in mehreren Dimensionen kohärentes Bild. Wer auf Bundesebene die jährliche Gesetzgebungsaktivität misst, sieht einen moderaten Aufwärtstrend (4.1); wer dort den Bestand an Regelungswerken und Einzelnormen betrachtet, sieht stagnierende Regelungswerke bei wachsender Einzelnormendichte (4.2); wer das Textvolumen des geltenden Bundesrechts misst, sieht einen Zuwachs um 81 Prozent in zwei Jahrzehnten (4.3); wer das parlamentarische Verfahren beobachtet, sieht eine Halbierung seiner Dauer (4.4). Auf EU-Ebene zeigt die Gesetzgebungsaktivität ein stabiles Niveau bei tiefgreifender Verschiebung zur exekutiven Normsetzung (4.5), während sich das Wortvolumen des geltenden Rechts seit 2010 verdoppelt hat (4.6).

Drei strukturelle Befunde lassen sich daraus herausarbeiten.

Erstens: Das Wachstum vollzieht sich in der Tiefe, nicht in der Breite. Sowohl auf Bundes- als auch auf EU-Ebene wächst das Recht primär durch Verdichtung bestehender Regelwerke, nicht durch neue. Genau diese Dynamik unterscheidet die heutige Bürokratiekritik strukturell von ihren historischen Vorläufern – und bleibt in einer auf Anzahl und Erfüllungsaufwand fokussierten Messung systematisch unsichtbar.

Zweitens: Verdichtung und Beschleunigung treten gemeinsam auf. Die Gesetzgebung auf Bundesebene produziert bei halbiertem Verfahrensdauer textlich dichteres Recht; auf EU-Ebene wandert ein wachsender Teil der Normsetzung in delegierte und Durchführungsrechtsakte. Beides zusammen wirft die Frage auf, ob Deliberation und Prüfung mit der Regelungstiefe Schritt halten. Es ist eine der empirischen Signaturen der Demokratiereaktionsfalle: mehr Regelung in kürzerer Zeit bei verminderter Kontrolle.

Drittens: Die Akkumulation verläuft auf Bundes- und auf EU-Ebene parallel, nicht substitutiv. Auf Bundesebene umfasste der Bestand des Bundesrechts aus förmlichen Gesetzen und Rechtsverordnungen am 1. Januar 2010 rund 11,1 Millionen Wörter; bis zum 1. Januar 2024 ist er auf 16,7 Millionen gewachsen, ein Zuwachs von rund 50 Prozent. Auf EU-Ebene umfasste das geltende Recht zum selben Bezugszeitpunkt rund 10 Millionen Wörter und hat sich bis 2024 auf rund 20 Millionen verdoppelt (Herby 2024). Eine direkte Addition beider Werte zu einem Gesamtkorpus, dem der deutsche Normadressat gegenübersteht, verbietet sich allerdings: EU-Richtlinien werden in der Regel über deutsche Umsetzungsgesetze und -verordnungen wirksam und sind insoweit bereits im Bundesrechtsbestand mitgezählt; der Anteil dieser Doppelzählung ist je nach Politikfeld substantiell und liegt nach gängigen Schätzungen je nach Bereich zwischen

einem Drittel und vier Fünfteln der nationalen Normsetzung (vgl. Töller 2014). Belastbar bleibt die qualitative Aussage: Die beiden Akkumulationsdynamiken kompensieren einander nicht, sondern überlagern sich. Herbys Befund für Dänemark – keine Reduktion nationaler Normsetzung trotz massivem EU-Zuwachs – passt zu dem Befund, dass auch die deutsche Gesetzgebungsaktivität (4.1) sowie der deutsche Normbestand (4.2 und 4.3) in demselben Zeitraum kontinuierlich zugenommen haben.

Diese Mehrdimensionalität ist nicht die Schwäche der Indikatoren, sondern das Ergebnis. Wer über Bürokratieabbau redet und dabei nur eine Dimension adressiert, läuft Gefahr, entscheidende Dimensionen aus den Augen zu verlieren. Die Debatte um den Erfüllungsaufwand — Gegenstand des folgenden Kapitels — hat genau diese Schwäche.

5. Was der Normenkontrollrat (nicht) misst

Der Nationale Normenkontrollrat wurde 2006 eingerichtet und ermittelt seit 2011 den sogenannten Erfüllungsaufwand neuer Regelungen (Chlumsky et al. 2006; Statistisches Bundesamt 2026). Seit 2006 gab es außerdem eine Reihe von Bestandsmessungen, d.h. empirische Erhebungen der Gesamtbelastung des Normbestands zu einem Stichtag. Die Bestandsmessung ist allerdings deutlich weniger medial präsent als der laufende Erfüllungsaufwand. Beide Indikatoren werden nach dem sog. Standardkostenverfahren erhoben. Der Erfüllungsaufwand stützt sich auf das Standardkostenmodell und bildet die erwarteten wiederkehrenden und einmaligen Kosten einer Regelung für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ab. Es hat das Bürokratieproblem in der deutschen Politik kalkulierbar gemacht und ist, gemessen am Zustand vor 2006, ein erheblicher Fortschritt (Nationaler Normenkontrollrat 2023; 2024; Kuhlmann & Eckner 2023).

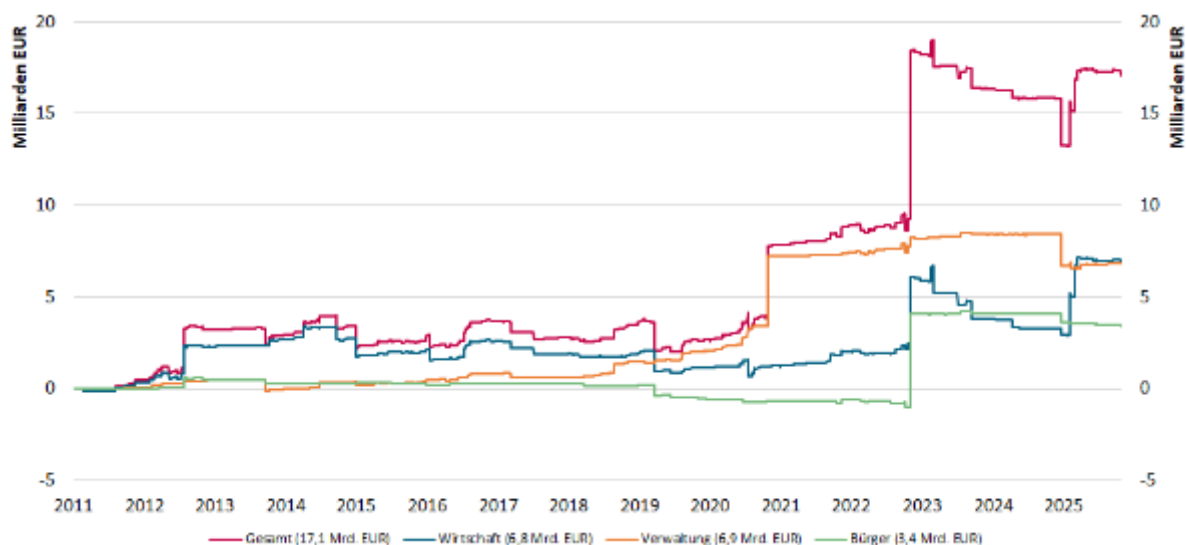


Abbildung 18: Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands seit 2011.
Quelle: Normenkontrollrat.

Zugleich weist das Instrument systematische Grenzen auf. Sie betreffen weniger die methodischen Fähigkeiten des Standardkostenmodells als vielmehr die Definition dessen, was der Erfüllungsaufwand erfasst, und den institutionellen Rahmen seiner Erhebung. Einige dieser Grenzen hat der NKR selbst benannt — insbesondere die fehlende Bestandsperspektive und die EU-Lücke werden in den Jahresberichten und im Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWF ausdrücklich thematisiert (BMWF 2025; Nationaler Normenkontrollrat 2024). Die folgende Diskussion ist deshalb nicht als Kritik am NKR zu verstehen, sondern als Bestandsaufnahme der Grenzen jenes Instruments, das er verwaltet.

Erstens: Kein kumulativer Bestandsindikator

Der Erfüllungsaufwand wird pro Regelungsvorhaben als Änderung gegenüber der jeweils geltenden Rechtslage ermittelt (Statistisches Bundesamt 2026, S. 9-11; BMWF 2025, 20). Das Instrument bildet damit die Be- oder Entlastung durch neue, geänderte oder gestrichene Vorgaben ab, nicht aber den akkumulierten Bestand des Bundesrechts. Damit ist es konstruktionsbedingt blind gegenüber der Frage, die die öffentliche Debatte eigentlich umtreibt: Wie hoch ist die Gesamtbelastung, nicht nur das Delta der einzelnen Vorhaben? Dieser Punkt wird vom Wissenschaftlichen Beirat beim BMWF ausdrücklich als Limitation benannt (BMWF 2025, S. 20). Der Erfüllungsaufwand ist also kein kumulativer Bestandsindikator und gegenüber dem Bestand blind. Sollte die Vermutung zutreffen, dass dieser in der Öffentlichkeit jedoch häufig als Bestandsindikator interpretiert wird, dann ergäbe dies eine systematische Unterschätzung der Kosten, die nicht im Interesse der Öffentlichkeit liegt (Statistisches Bundesamt 2014).

Eine Bestandsmessung im engeren Sinne — eine empirische Erhebung der Gesamtbelastung durch den Normbestand zu einem Stichtag — fand in Teilen zuletzt für 2006 statt und wurde 2008 abgeschlossen (Statistisches Bundesamt 2014; Renda 2017). Sie erfasste 9.519 Informationspflichten der Wirtschaft bis zum Stichtag (30.09.2006) und ergab 49,3 Mrd. Euro jährliche Bürokratiekosten. Eine vergleichbare Vollerhebung für den seit 2011 erweiterten Erfüllungsaufwand-Begriff über alle drei Normadressaten wurde nach unserer Kenntnis noch nicht durchgeführt; die Bestandsdaten werden in periodischen Abständen durch Datenaktualisierungen (2012, 2018, 2021, 2025) und den Bürokratiekostenindex für den Teilbereich der Informationspflichten der Wirtschaft fortgeschrieben (Dotzler et al. 2019). Rund 79 Prozent der Informationspflichten wurden — Stand 2019 — seit der Bestandsmessung von 2006 nicht geändert (Dotzler et al. 2019). Bei der Bestandsmessung nach der Methode des Standardkostenmodells wird nicht der gesamte Erfüllungsaufwand für alle Regelungen erhoben, sondern lediglich die geschätzten Kosten für die Berichtspflichten nach der Systematik von 2006 weitergeführt. Der NKR konstatiert für den Berichtszeitraum von Juli 2024 bis Juni 2025, dass die jährlichen Bürokratiekosten auf 64 Milliarden Euro gestiegen sind.

Zweitens: Isolation der Schätzung

Der Erfüllungsaufwand und ebenso die Bestandsmessung werden für jedes Regelungsvorhaben einzeln ermittelt. Wechselwirkungen zwischen Normen — die Interaktionseffekte der Normakkumulation, in der Policy-Accumulation-Forschung als „policy layering“ und „policy mix“ beschrieben (Mandel & Carew 2013; Robb et al. 2023;

Hinterleitner et al. 2024, S. 639; Knill et al. 2024) — bleiben unsichtbar. Dabei steigen die Interaktionen exponentiell mit der Anzahl der „policy instruments“ (Limberg et al. 2023). Die parallele Compliance mit DSGVO und AI Act ist ein häufig genanntes Beispiel: Ihre Implementierung dürfte für viele Unternehmen aufwendiger sein als die Summe der einzeln geschätzten Aufwände, weil sich Dokumentations-, Risikobewertungs- und Governance-Pflichten überlagern. Knill, Steinebach und Zink (2024) haben gezeigt, dass gerade diese Interaktionen eine Quelle bürokratischer Überlastung auf der Implementationsebene sind.

Drittens: Opportunitätskosten außerhalb des Rasters

Die wirtschaftlich bedeutsamsten Folgen von Regulierung sind oft nicht die direkten Befolgungskosten, sondern die Opportunitätskosten – unterbliebene Investitionen, nicht gegründete Unternehmen, nicht realisierte Innovationen. Dafür gibt es methodische Zugänge in der ökonometrischen Forschung, etwa die Arbeiten des Mercatus Center zu Regelungsdichte und Produktivitätswachstum (McLaughlin et al. 2017; Coffey et al. 2020) oder die Analysen von Dawson und Seater (2013) zum kumulativen Regulierungseffekt auf das BIP. Das ifo Institut hat für Deutschland ähnliche Schätzungen vorgelegt und zeigt, dass sich das Ausmaß des bürokratischen Aufwands negativ auf das Wirtschaftswachstum und die Standortqualität Deutschlands auswirkt (Falck et al. 2024; Stiftung Familienunternehmen 2024; Dörr et al. 2024). Ciccone und Papaioannou (2007) machen die Opportunitätskosten von Regulierung sichtbar, indem sie zeigen, dass langwierige Gründungsverfahren den Markteintritt in wachstumsstarken Branchen verzögern und dadurch wirtschaftliche Anpassungs- und Innovationsprozesse bremsen. Der NKR liefert keine solchen Schätzungen – und er hat, seiner Satzung nach, auch keinen Auftrag dazu. Im Leitfaden steht explizit: „Kalkulatorische Kosten (z. B. der entgangene Gewinn, wenn das Kapital anders hätte eingesetzt werden können) werden nicht als Erfüllungsaufwand berücksichtigt“ (S. 41, vgl. auch S. 9 Statistisches Bundesamt 2026). Das ist eine Definitionsentscheidung, keine technische Grenze — sie schließt aber genau jene Effekte aus, die in der ökonomischen Literatur als wachstumsrelevant gelten.

Viertens: Lückenhafte Erfassung des EU-Rechts

Der Erfüllungsaufwand erfasst EU-Recht nur asymmetrisch. Bei EU-Richtlinien wird er im deutschen Umsetzungsgesetz beziffert; bei 1:1-Umsetzungen wird seit 2016 zunächst auf die Folgenabschätzung der Kommission zurückgegriffen. EU-Verordnungen gelten dagegen unmittelbar; ihre Belastung fließt nur insoweit in die deutsche Bilanz ein, als ein nationales Begleitgesetz nötig ist. Bereits 2006 wurden rund 1.200 unmittelbar geltende EU-Informationspflichten ausdrücklich aus der Bestandsmessung herausgenommen (Statistisches Bundesamt 2014, 21); der NKR weist seit Jahren darauf hin, dass über die Hälfte der Folgekosten in Deutschland EU-Ursprung haben (Nationaler Normenkontrollrat 2025, 11). Seit dem Beschluss des Staatssekretärsausschusses Staatsmodernisierung und Bürokratieabbau im September 2025 sollen nun Be- und Entlastungen, die durch EU-Vorgaben entstehen, auch im Fall einer 1:1-Umsetzung berücksichtigt werden. Die Umsetzung wird wahrscheinlich einige Zeit in Anspruch nehmen (Statistisches Bundesamt 2026, 62; Nationaler Normenkontrollrat 2025, 21).

Weitere Kritikpunkte

Methodenraster des Standardkostenmodells: Das ursprünglich für Informations- und Dokumentationspflichten entwickelte Standardkostenmodell operiert auch nach seiner Übertragung auf den breiteren Erfüllungsaufwandsbegriff weiter mit standardisierten Annahmen über Prozesszeiten, Stundensätze und Fallzahlen (Hillen et al. 2022). Anpassungskosten, Personalumverteilung zugunsten von Compliance, psychologische Belastungen sowie Vertrauenskosten gegenüber Verwaltung und Politik bleiben außer Betracht — jene Dimension, die Moynihan, Herd und Harvey (2015) als „administrative burden“ beschrieben haben, ist im Modell strukturell unsichtbar.

Schätzung durch das Ressort, Prüfung durch den NKR: Die Bezifferung des Erfüllungsaufwands erfolgt durch das federführende Ressort, während der NKR lediglich die methodische Plausibilitätsprüfung übernimmt — die Fallzahl-, Zeitaufwand- und Lohnsatzannahmen stammen vom politisch verantwortlichen Ressort, was asymmetrische Anreize zur Niedrigschätzung setzt. Unzureichende Vorlagefristen, die der NKR selbst regelmäßig kritisiert, schwächen die Prüffähigkeit zusätzlich. Eine spätere Überprüfung durch das Statistische Bundesamt findet zwar häufig statt, bleibt politisch jedoch weitgehend folgenlos, da das Gesetz zu diesem Zeitpunkt bereits in Kraft ist.

Bagatellschwelle und Selbstklassifizierung der Ressorts: Der Leitfaden vom Februar 2026 sieht eine Bagatellschwelle von 100.000 Euro pro Vorgabe und Normadressat (bzw. 4.000 Stunden bei Bürgern) vor, unterhalb derer keine konkrete Berechnung erforderlich ist (Statistisches Bundesamt 2026, S. 34). Da das Ressort selbst über die Einordnung entscheidet, tritt zur Selbstschätzungs- eine Selbstklassifizierungs-Asymmetrie hinzu, die der NKR ohne vorgelegte Berechnung kaum substantiell prüfen kann (Statistisches Bundesamt 2026, S. 59). Kumulativ kann so erheblicher Aufwand entstehen, ohne jemals empirisch beziffert zu werden — die Bestandsblindheit wird dadurch verstärkt.

Politische Revidierbarkeit der Definition: Der Beschluss des Staatssekretärsausschusses vom 30. September 2024 hat Differenzkosten aus Lohnuntergrenzen aus dem Erfüllungsaufwand ausgegliedert, woraufhin der NKR rund 8,5 Mrd. Euro retrospektiv aus seiner Bilanz strich (Nationaler Normenkontrollrat 2025, S. 60). Die methodische Begründung ist verteidigbar, doch zeigt das Beispiel, dass die Bilanzgröße politisch revidierbar und ihre Vergleichbarkeit über die Zeit damit eingeschränkt ist.

Die Grenzen des etablierten Verfahrens zeigen gleichzeitig das Potenzial einer mehrdimensionalen Bürokratiemessung. Die deutsche Bürokratiemessung steht, zwanzig Jahre nach Einrichtung des NKR, vor der Aufgabe, ihn um Instrumente zu ergänzen, die das leisten, was sein Instrument konstruktionsbedingt nicht leisten kann: die Erfassung des Gesamtbestands, der Interaktionseffekte und der wirtschaftlichen Folgewirkungen. Die Initiative für einen handlungsfähigen Staat (Jäkel et al. 2025) und das BMWG-Gutachten (2025) empfehlen eine Verlagerung von der Einzelregelungsperspektive zur Gesamtsystemperspektive und den Einsatz pauschalierter Regeln, De-Minimis-Schwellen und ergebnisorientierten Verwaltungshandelns — Vorschläge, die von einer belastbaren Bestandsmessung profitieren können.

6. Eine quantitative Messagenda

Aus den Befunden der vorangehenden Kapitel lässt sich eine dreiteilige Messagenda ableiten, die die deutsche Bürokratiemessung auf einen ökonometrisch anschlussfähigen Stand bringen kann.

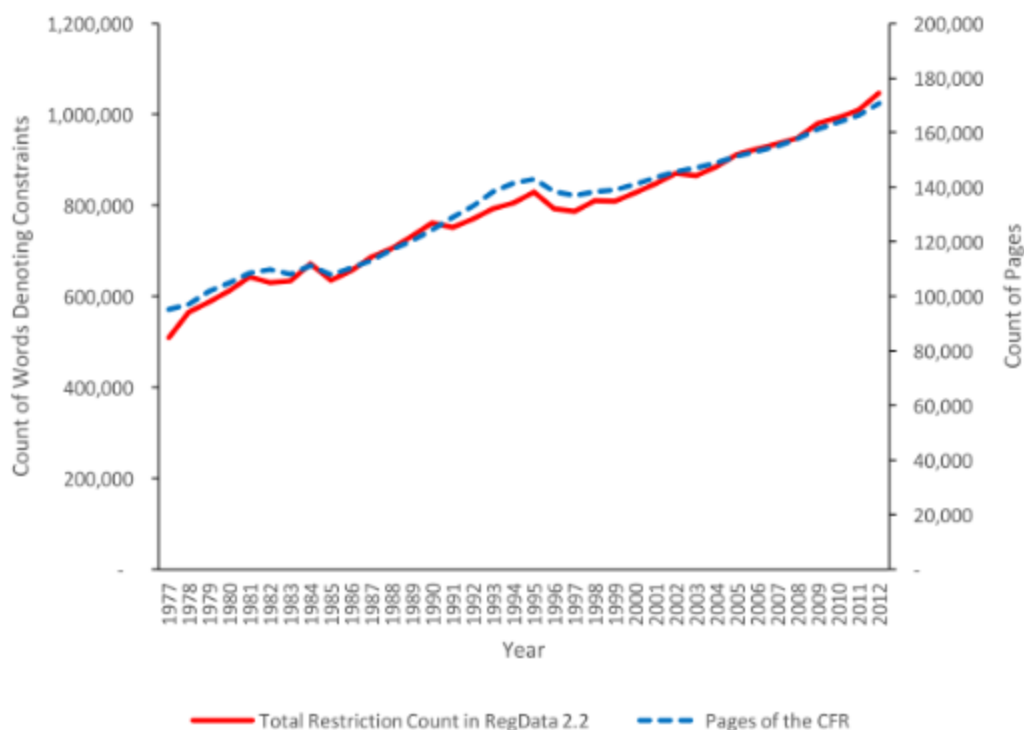
Der quantitative Ansatz ist besonders wertvoll in Kombination mit anderen Daten zur Regulierung. Die vorgeschlagene Messagenda ist daher nicht als Ersatz, sondern als Komplement zu Politikfolgenanalysen einzelner Gesetze gedacht. Solche Einzelanalysen sind wichtig, blenden aber typischerweise die Normakkumulation aus. Gesetze, die für sich genommen einer gründlichen Kosten-Nutzen-Analyse standhalten, können in Interaktion mit dem zunehmenden Normapparat auch Wirkungen entfalten, die eine isolierte Analyse nicht erfasst. Hinzu kommt die praktische Frage, was man mit tausenden Kosten-Nutzen-Analysen täte — und wie ihre Trade-offs und Ziele sich in einen kongruenten Policy-Mix integrieren ließen. Die hier skizzierte quantitative Messagenda adressiert also das Problem der Normakkumulation sowie der Interaktionseffekte und damit ein Erkenntnisproblem.

6.1 Eine maschinenlesbare Volltextdatenbank des Rechts

Die erste Empfehlung ist infrastruktureller Natur. Die Rohdaten, auf denen die Analysen dieses Papiers beruhen, sind zwar prinzipiell zugänglich, aber verteilt auf Systeme mit unterschiedlichen Datenmodellen, Freigabestatus und Exportformaten. Das DIP-System des Bundestages, der Fundstellennachweis A des BMJ, EUR-Lex und die Rechtsdatenbank *buzer.de* decken jeweils nur Teilaspekte ab. Was fehlt, ist eine konsolidierte, öffentlich zugängliche, maschinenlesbare Volltextdatenbank, die das Bundes- und EU-Recht in seiner historischen Entwicklung erschließt und damit textanalytische Auswertungen erlaubt. Eine historische Volltextdatenbank, die alle Änderungen trackt, kann die Evolution des Rechts sichtbar machen.

Das Vorbild liefert RegData, ein vom Mercatus Center an der George Mason University seit 2012 entwickeltes Instrument (Al-Ubaydli & McLaughlin 2017; McLaughlin & Sherouse 2019). RegData parst den Code of Federal Regulations und zählt Restriktionswörter — *shall, must, may not, required, prohibited* — als objektives Maß bindender Verpflichtungen im Regulierungstext (vgl. Abbildung 19). Per maschinellern Lernen werden die identifizierten Textstellen den Branchen der NAICS-Klassifikation zugeordnet, sodass sich die Regulierungsdichte branchenspezifisch und im Zeitverlauf abbilden lässt. Vor RegData stützte sich die quantitative Regulierungsforschung auf Seitenzählungen im Federal Register oder die Zahl neu erlassener Vorschriften — Proxy-Maße, die zwischen einer einzelnen weitreichenden Vorschrift und zehn Seiten verfahrensrechtlicher Detailregelungen nicht unterscheiden konnten (Al-Ubaydli & McLaughlin 2017; McLaughlin & Sherouse 2019). Der nach RegData-Methodik gemessene US-Regulierungsbestand ist von rund 835.000 Restriktionen 1997 auf über eine Million 2012 gewachsen, mit erheblicher Variation zwischen Behörden und Sektoren (Coffey et al. 2020, 5).

Drei Eigenschaften machen die Volltextdatenbank zu einem Gegenmodell der NKR-Bilanzierung. Erstens erfasst sie den *Bestand*, nicht die Veränderung — und schließt damit jene Lücke, die in Kapitel 5 als zentrale Schwäche des Standardkostenmodells identifiziert wurde. Zweitens erfasst sie die *Historie*: Weil der Code of Federal Regulations jahresweise abgelegt ist, lassen sich Entwicklungen über Jahrzehnte rekonstruieren — eine Voraussetzung, ohne die ökonometrische Verknüpfungen mit Wirtschaftsdaten unmöglich ist. Drittens ist sie *branchenspezifisch*: Sie erlaubt Analysen, die danach fragen, wo Regulierung wirkt und welche Sektoren überproportional betroffen sind. Das Standardkostenverfahren leistet keine dieser drei Funktionen, und es ist auch nicht so konstruiert, dass es sie leisten könnte.



Note: CFR = Code of Federal Regulations.

Source: RegData 2.2 database, Mercatus Center at George Mason University, 2016, <http://regdata.org/>.

Abbildung 19: Zeitverläufe der Gesamtseitenzahl im Code of Federal Regulations und der Gesamtzahl der Restriktionen in RegData 2.2, 1977–2012. Quelle: Coffey et al. (2020), S. 5.

Die Wirkung des Instruments lässt sich an seiner Verbreitung ablesen. RegData-Versionen liegen für Kanada, Australien und für 21 US-Bundesstaaten vor (McLaughlin, Atherley & Strosko 2019; McLaughlin, Potts & Sherouse 2019). Mehrere US-Bundesstaaten — Idaho, Virginia, Ohio — haben auf ihrer Grundlage Bürokratieabbauprogramme aufgesetzt, deren Wirkung sich erstmals belastbar messen lässt, weil ein nachvollziehbarer Bestand existiert, gegen den abgebaut wird. Für Deutschland und die EU fehlt ein vergleichbares Instrument — ein Mangel, den auch

Wagner (2025) ausdrücklich benennt. Neben einer vollständigen Erfassung des EU-Rechts über EUR-Lex-Daten sollte eine deutsche Volltextdatenbank alle Änderungen des Bundesrechts im Bundesgesetzblatt seit 1949 tracken und mit dem Fundstellennachweis verknüpfen. Die Änderungen können möglicherweise aufbauend auf dem Bundesgesetzblatt Teil 3 rekonstruiert werden. Dieses enthält den konsolidierten Stand des Bundesrechts zum 31. Dezember 1963. Durch eine zeitlich konsistente Versionierung und entsprechende Maschine-Learning-Verfahren kann dann eine Branchenzuordnung über die NACE-Systematik vollzogen werden (in Deutschland WZ-2008).

6.2 Verknüpfung mit Wirtschaftsdaten

Die zweite Empfehlung ist methodisch. Quantitative Normdaten entfalten ihren vollen Erkenntniswert erst, wenn sie mit wirtschaftlichen Indikatoren verknüpft werden. Welche Branchen sind besonders regulierungsintensiv? Wie korrelieren Regulierungsdichte und Produktivitätswachstum auf Branchenebene? Welchen Einfluss haben Änderungen der Regelungsintensität auf Gründungsraten, Investitionsentscheidungen und Markteintritte? Solche Fragen lassen sich möglicherweise beantworten, aber nur, wenn Norm- und Wirtschaftsdaten auf einer gemeinsamen sektoralen und zeitlichen Ebene zusammengeführt werden.

Wie weit eine solche Verknüpfung trägt, zeigt die Studie von Coffey, McLaughlin und Peretto (2020). Die Autoren verknüpfen RegData 2.2 mit sektoralen Wirtschaftsdaten für 22 US-Wirtschaftszweige über 35 Jahre (1977–2012) und kalibrieren mit diesen Daten ein Schumpeterianisches endogenes Wachstumsmodell, mit dem sich kontrafaktische Szenarien simulieren lassen. Ihre Modellsimulation legt nahe, dass die Akkumulation regulatorischer Restriktionen das Wachstum der US-Wirtschaft im Mittel um etwa 0,8 Prozentpunkte pro Jahr gedämpft hat. Weil Wirtschaftswachstum exponentiell wirkt, summiert sich dieser Effekt über drei Jahrzehnte zu einer signifikanten Größe: Wäre der Regulierungsbestand auf dem Niveau von 1980 eingefroren worden, wäre die US-Wirtschaft 2012 um etwa 25 Prozent größer gewesen — was einem entgangenen BIP von rund 4 Billionen US-Dollar oder 13.000 US-Dollar pro Kopf entspricht. Die Autoren betonen ausdrücklich, dass es sich um keine Kosten-Nutzen-Analyse handelt: Mögliche Wohlfahrtsgewinne aus Regulierung, etwa Verbesserungen der Umwelt- oder Gesundheitsqualität, die sich nicht im BIP niederschlagen, bleiben außerhalb des Modells. Diese Selbstbeschränkung schützt den Befund vor dem naheliegenden Einwand, Nutzen seien ignoriert worden: Sie waren nie Gegenstand der Schätzung. Was bleibt, ist eine in BIP-Größen sichtbare Spur der Akkumulation, deren bloße Größenordnung allein schon politisches Gewicht hat.

Die methodische Kernleistung liegt in der Verknüpfung selbst. Ohne eine sektoral disaggregierte, historisch tiefe Datenbank wie RegData wäre eine solche Schätzung unmöglich gewesen. Daraus folgt, warum der Aufbau einer entsprechenden Datenbank für Deutschland und die EU keine bloß akademische Frage ist: Sie ist die Voraussetzung dafür, dass die Größenordnung der wirtschaftlichen Folgekosten der Normakkumulation in Deutschland und Europa überhaupt belastbar geschätzt werden kann.

Dass das Phänomen der Normakkumulation und der mit ihr verbundenen Belastung in Europa von vergleichbarer oder größerer Größenordnung ist als in den USA, legen zwei Befunde nahe. Trebbi und Zhang (2022) entwickeln einen alternativen, auf Stellenprofilen und Arbeitsmarktdaten basierenden Ansatz und zeigen, dass im Durchschnitt 1,34 Prozent des Lohnvolumens US-amerikanischer Unternehmen auf Compliance-Tätigkeiten entfallen, mit erheblicher Streuung zwischen Branchen und Unternehmensgrößen. Die OECD hat diesen Task-Based-Ansatz im Economic Outlook 2025 unter dem programmatischen Titel „Time for a Regulatory Reset“ in modifizierter Form auf Europa übertragen (OECD 2025, Kapitel 2; Andrews et al. 2026). Trotz gewisser Einschränkungen, einer konservativen Übertragung der Methode aufgrund weniger gut verfügbarer Lohndaten sowie einer Heranziehung von Beschäftigungsanteilen anstatt der Lohnvolumina, ist der Befund eindeutig: Im beschäftigungsbasierten Vergleich entfielen 2023 in einem konstruierten europäischen Aggregat 3,9 Prozent der Beschäftigung auf regulierungsbezogene Tätigkeiten, gegenüber 3,2 Prozent in den USA — und die Differenz ist seit 2011 gewachsen. Europa reguliert nicht weniger als die USA, sondern nach diesem Maßstab mehr; und die Last steigt weiter (Andrews et al. 2026, 6).

Diese Befunde haben für sich genommen noch keine BIP-Schätzung für Europa geliefert, die derjenigen von Coffey und Kollegen äquivalent ist — das ist eine eigene, noch zu leistende Forschungsarbeit. Sie genügen aber, um eine gut begründete Vermutung zu stützen: Wenn die europäische Regulierungslast die amerikanische übersteigt und die amerikanische Akkumulation messbare Wachstumskosten produziert hat, dann ist mit Wachstumskosten in Europa zumindest in vergleichbarer Größenordnung zu rechnen. Erste Schätzungen für Deutschland (Falck et al. 2024; Sachverständigenrat 2025) konvergieren in dieser Richtung, müssen aber sämtlich mit einer lückenhaften Regulierungsmessung leben.

6.3 Erweiterung um Prozess- und Strukturindikatoren

Die dritte Empfehlung ergänzt die Bestandsmessung um Prozess- und Strukturindikatoren. Die Dauer der Gesetzgebungsvorgänge (Abschnitt 4.4) und die Verschiebung der EU-Rechtsetzung (Abschnitt 4.5) sind Beispiele für Indikatoren, die sich nicht in monetären Größen übersetzen lassen, die aber strukturell wichtig sind. Eine angemessene Bürokratiemessung sollte solche Indikatoren systematisch mitführen, weil sie Aussagen über Institutionen, Verfahren und Prozesse erlauben, die eine reine Bestandsmessung nicht liefert. Die Policy-Design-Quality-Forschung (Fernández-i-Marín et al. 2021) und die Literatur zu Regulatory Impact Assessments (Radaelli 2007; Sobel & Dove 2016) liefern methodische Anknüpfungspunkte.

Diese Messagenda ist mehr als ein technisches Detail. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass sich die Bürokratiendebatte aus dem Grundmuster befreit, das sie seit Jahrzehnten prägt: dem Wechsel zwischen offiziell verkündeten, exogenen Abbauprogrammen und unsichtbarer, endogener Akkumulation. Wer wissen will, ob der Abbau wirkt, muss wissen, was abgebaut wurde und was dazugekommen ist — und ob das, was geschah, wirtschaftlich relevant war. Diese Information liegt derzeit nicht in verwendbarer Form

vor. Solange das so bleibt, wird die Debatte um Bürokratie das bleiben, was sie heute ist: eine Folge politischer Reflexe ohne empirisches Fundament.

7. Fazit

Die Ausgangsfrage dieses Papiers lautete, wie sich ein gegenwärtiger Zustandsbefund der Bürokratieentwicklung von einer bloßen Kritiktradition unterscheiden lässt. Die Antwort ist zweigeteilt. Einerseits zeigen die empirischen Befunde, dass die heutige Kritik substantiell etwas adressiert, das über die rhetorische Kontinuität der Bürokratieklage hinausgeht: eine wachsende Regelungsdichte bei nahezu halbiertem Verfahrensdauer der Gesetzgebung auf Bundesebene, einen Strukturwandel der EU-Rechtsetzung hin zur exekutiven Normsetzung und eine beträchtliche, parallel verlaufende Normakkumulation auf Bundes- und EU-Ebene. Andererseits zeigt die Analyse, dass die gegenwärtig dominante Messung über den Erfüllungsaufwand diesen Befund kaum erfasst.

Theoretisch lässt sich der empirische Befund in zwei komplementäre Rahmen einordnen. Die Policy-Accumulation-Forschung um Adam und Kollegen macht plausibel, dass Normakkumulation ein struktureller Effekt demokratischer Responsivität ist. Weizsäckers Theorie adaptiver Präferenzen liefert die mikroökonomische Ergänzung: Jede neue Rechtsnorm verändert die Präferenzen ihrer Adressaten in einer Weise, die weitere Regelung nachfragt. Beide Rahmen zusammen erklären, warum Bürokratieabbau in der Praxis so selten gelingt und warum er nicht allein als Frage politischen Willens zu verstehen ist. Sie erklären zugleich, warum die Frage *wie viel* Bürokratie ohne ein Maß für den Bestand und ohne Verknüpfung zu seinen wirtschaftlichen Folgen unbeantwortbar bleibt: Eine sich selbst verstärkende Dynamik lässt sich nicht durch Bilanzierung ihrer Grenzeffekte, also der zusätzlichen Wirkungen, einfangen.

Daraus folgt kein Plädoyer für mehr oder weniger Staat, sondern eines für eine bessere empirische Grundlage, auf deren Grundlage politische Fragen staatlichen Handelns informiert diskutiert werden können. Die in Kapitel 6 skizzierte Messagenda — eine maschinenlesbare Volltextdatenbank des Bundes- und EU-Rechts, ihre ökonometrische Verknüpfung mit Wirtschaftsdaten und die Erweiterung um Prozess- und Strukturindikatoren — beschreibt, was diese Grundlage konkret leisten müsste. Ein Folgepapier des Ludwig-Erhard-Forums wird darauf aufbauen und die Kontur einer Bürokratieordnungspolitik schärfen, die von den Befunden dieses Papiers ausgeht.

Die Dringlichkeit ergibt sich aus der Beobachtung, mit der das Papier begann. Wenn die Bürokratieklage seit etwa zweihundert Jahren strukturell ähnlich klingt und wenn die heutige Klage dennoch etwas Spezifisches adressiert, dann stellt das an die Analyse eine doppelte Anforderung: Sie muss die Traditionslinien ernst nehmen, um die Fallstricke zu vermeiden, in die frühere Reformdebatten gefallen sind. Und sie muss die aktuelle Lage quantitativ präzise genug beschreiben, um den Unterschied zu markieren, der nach einer anderen Antwort verlangt. Die hier vorgestellten sechs Zeitreihen leisten Letzteres und sollen einen Eindruck davon vermitteln, was mit besseren Daten erreichbar wäre.

Literaturverzeichnis

- Adam, Christian; Hurka, Steffen; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2019): *Policy Accumulation and the Democratic Responsiveness Trap*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Al-Ubaydli, Omar; McLaughlin, Patrick A. (2017): RegData: A Numerical Database on Industry-Specific Regulations for All United States Industries and Federal Regulations, 1997–2012. *Regulation & Governance* 11 (1), 109–123.
- Andrews, Dan; Turban, Sébastien; Tyros, Stefanos (2026): Regulatory Compliance Costs and Productivity: New Task-Based Evidence. OECD Economics Department Working Papers No. 1856.
- Bauer, Michael W.; Jordan, Andrew; Green-Pedersen, Christoffer; Héritier, Adrienne (Hrsg.) (2012): *Dismantling Public Policy: Preferences, Strategies, and Effects*. Oxford: Oxford University Press.
- Bex, Peter; Wittberg, Volker; Treuerniet, Arjen (2020): Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe. Sira Consulting / DIHK.
- BMWE [Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie] (2025): Bürokratieabbau und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln, Gutachten.
- Bowles, Samuel (2004): *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- Bowles, Samuel (2016): *The Moral Economy: Why Good Incentives Are No Substitute for Good Citizens*. New Haven: Yale University Press.
- Bozkaya, Ant; Kerr, William R. (2014): Labor Regulations and European Venture Capital. *Journal of Economics & Management Strategy* 23 (4), 776–810.
- Brandsma, Gijs J.; Pollex, Jan; Tobin, Paul (2023): Overlooked Yet Ongoing: Policy Termination in the European Union. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 61 (5), 1360–1378.
- Buschmann, Marco (2024): Rede des Bundesministers der Justiz, Dr. Marco Buschmann, eingangs der Befragung der Bundesregierung vor dem Deutschen Bundestag am 6. November 2024 in Berlin, online unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/newsletter-und-abos/bulletin/rede-des-bundesministers-der-justiz-dr-marco-buschmann--2319150> (zuletzt aufgerufen am 10. Juli 2026).
- Cancik, Pascale (2017): Zuviel Staat? – Die Institutionalisierung der „Bürokratie“-Kritik im 20. Jahrhundert. *Der Staat* 56 (1), 1–38.

- Chlumsky, Jürgen; Schmidt, Bernd; Vorgrimler, Daniel; Waldeck, Hans-Peter (2006): Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene. *Wirtschaft und Statistik* 10, 993–1001.
- Ciccone, Antonio; Papaioannou, Elias (2007): Red Tape and Delayed Entry. *Journal of the European Economic Association* 5 (2–3), 444–458.
- Coffey, Bentley; McLaughlin, Patrick A.; Peretto, Pietro (2020): The Cumulative Cost of Regulations. *Review of Economic Dynamics* 38, 1–21.
- Crews Jr., Clyde W. (2017): Tip of the Costberg. On the Invalidity of All Cost of Regulation Estimates and the Need to Compile Them Anyway. Competitive Enterprise Institute.
- Dawson, John W.; Seater, John J. (2013): Federal Regulation and Aggregate Economic Growth. *Journal of Economic Growth* 18 (2), 137–177.
- Derlien, Hans-Ulrich; Böhme, Doris; Heindl, Markus (2011): *Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Deutscher Bundestag (2025a): Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentsmaterialien (DIP). Abgeschlossene Gesetzgebungsvorgänge der Wahlperioden 8 bis 21.
- Deutscher Bundestag (2025b): Statistik der Gesetzgebung 20. Wahlperiode.
- Dörr, Luisa; Gründler, Klaus; Heil, Philipp; Potrafke, Niklas; Wochner, Timo (2024): Experteneinschätzungen zum globalen Standortwettbewerb. Studie des ifo Instituts im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen.
- Dose, Nicolai (2008): Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann. *dms – der moderne staat* 1, 99–119.
- ESMT Berlin (2026): Bürokratieindex 2026: Wirtschaft am stärksten betroffen. Pressemitteilung.
- Europäische Union (2026): Amtsblatt der Europäischen Union / EUR-Lex. Statistik der Rechtsakte 1990–2026.
- Falck, Oliver; Guo, Yuchen M.; Pfaffl, Christian (2024): Entgangene Wirtschaftsleistung durch hohen Bürokratieaufwand. *ifo Schnelldienst* 77 (11), 3–11.
- Fernández-i-Marín, Xavier; Hinterleitner, Markus; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2024a): Bureaucratic Overburdening in Advanced Democracies. *Public Administration Review* 84 (4), 696–709.
- Fernández-i-Marín, Xavier; Knill, Christoph; Steinbacher, Christina; Steinebach, Yves (2024b): Bureaucratic Quality and the Gap between Implementation Burden and Administrative Capacities. *American Political Science Review* 118 (3), 1240–1260.

- Fernández-i-Marín, Xavier; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2021): Studying Policy Design Quality in Comparative Perspective. *American Political Science Review* 115 (3), 931–947.
- Fjelstul, Joshua C. (2019): The Evolution of European Union Law: A New Data Set on the Acquis Communautaire. *European Union Politics* 20 (4), 670–691.
- Frey, Bruno S.; Jegen, Reto (2001): Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys* 15 (5), 589–611.
- Funk, Albrecht; Haupt, Heinz G.; Narr, Wolf-Dieter; Werkentin, Falco (1984): *Verrechtlichung und Verdrängung. Die Bürokratie und ihre Klientel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Grunow, Dieter (2009): Bürokratieforschung. In: Kaina, Viktoria; Römmele, Andrea (Hrsg.): *Politische Soziologie*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Haag, Maximilian; Hurka, Steffen; Kaplaner, Constantin (2025): Policy Complexity and Implementation Performance in the European Union. *Regulation & Governance* 19 (3), 656–674.
- Hayek, Friedrich A. (1976): *Law, Legislation and Liberty, Vol. II: The Mirage of Social Justice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Herby, Jonas (2024): EU Regulatory Volume Has Doubled since the Treaty of Lisbon. EPICENTER – European Policy Information Center.
- Hillen, Susanne; Michalik, Susanne; Schmidt, Bernd; Vorgrimler, Daniel (2022): Vom Standardkosten-Modell zum Dienstleistungszentrum für bessere Rechtsetzung. *Wirtschaft und Statistik* 74 (6), 65–78.
- Hinterleitner, Markus; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2024): The Growth of Policies, Rules, and Regulations: A Review of the Literature and Research Agenda. *Regulation & Governance* 18 (2), 637–656.
- Holz, Michael; Icks, Annette; Nielen, Sebastian (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden? Institut für Mittelstandsforschung Bonn.
- Holz, Michael; Schlepphorst, Susanne; Brink, Siegrun; Icks, Annette; Welter, Friederike (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen. IfM-Materialien Nr. 274., Institut für Mittelstandsforschung Bonn.
- Höpner, Martin; Schmidt, Susanne K.; Seikel, Daniel (2026): Das Ende von negativer und positiver Integration? Wie die politökonomische Heterogenität und prozedurale Entscheidungshürden den Verlauf der europäischen Integration weiterhin prägen. *Politische Vierteljahresschrift* 67 (2), 341–366.

- Hurka, Steffen (2025): Treated by the Treaty? How the Expansion of Co-Decision Affected the Volume and Complexity of EU Legislation. *Journal of European Public Policy*, 1–26.
- Jäkel, Julia; de Maizière, Thomas; Steinbrück, Peer; Voßkuhle, Andreas (2025): Initiative für einen handlungsfähigen Staat: Abschlussbericht. Freiburg: Herder.
- Jann, Werner (2005): Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte. *Wirtschaftsdienst* 85 (10), 627–631.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. *dms – der moderne staat* 1, 49–72.
- Jann, Werner; Wegrich, Kai; Tiessen, Jan (2007): „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jantz, Bastian; Veit, Sylvia (2019): Entbürokratisierung und bessere Rechtsetzung. In: Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Wiesbaden: Springer VS.
- Jordan, Andrew; Bauer, Michael W.; Green-Pedersen, Christoffer (2013): Policy Dismantling. *Journal of European Public Policy* 20 (5), 795–813.
- Karow, Sophie (2018): Das beschleunigte Parlament -- Die Gesetzgebungsdauer der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestags. *Zeitschrift für Parteienwissenschaften* 24 (1), 64-70.
- Karow, Sophie; Bukow, Sebastian (2016): Demokratie unter Zeitdruck? Befunde zur Beschleunigung der deutschen Gesetzgebung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47 (1), 69-84.
- Knill, Christoph; Steinebach, Yves; Zink, Dionys (2024): How Policy Growth Affects Policy Implementation: Bureaucratic Overload and Policy Triage. *Journal of European Public Policy* 31 (2), 324–347.
- Kolev, Stefan (2017): *Neoliberale Staatsverständnisse im Vergleich*. Berlin: De Gruyter.
- Kolev, Stefan (2022): Giftschränk oder Schatztruhe? Warum jede Generation ihren eigenen Neoliberalismus benötigt. In: Fücks, Ralf; Manthe, Rainald (Hrsg.): *Liberalismus neu denken: Freiheitliche Antworten auf die Herausforderungen unserer Zeit*, 59–64. Bielefeld: transcript.
- Krueger, Anne O. (1974): The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *American Economic Review* 64 (3), 291–303.

- Kuhlmann, Sabine; Eckner, Patrick (2023): Bürokratieabbau konkret: Der Nationale Normenkontrollrat als Impulsgeber für Bessere Rechtsetzung, Verfahrensbeschleunigung und digitaltaugliches Recht. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 72 (3), 248–267.
- Leifels, Arne (2017): Existenzgründer und Bürokratie: für jeden Dritten eine Schwierigkeit, aber selten ein Abbruchgrund. KfW Research.
- Limberg, Julian; Knill, Christoph; Steinebach, Yves (2023): Condemned to Complexity? Growing State Activity and Complex Policy Systems. *Governance* 36 (2), 575–608.
- Lucas, Robert E. Jr. (1976): Econometric Policy Evaluation: A Critique. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 1, 19–46.
- Ludewig, Johannes (2021): *Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise. Update für Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Luhmann, Niklas (1971): Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriff und Prämissen Max Webers. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*, 36–55. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy* 17 (2), 139–167.
- Majone, Giandomenico (1999): The Regulatory State and Its Legitimacy Problems. *West European Politics* 22 (1), 1–24.
- Mandel, Michael; Carew, Diana G. (2013): Regulatory Improvement Commission: A Politically Viable Approach to U.S. Regulatory Reform. Policy Memo. Progressive Policy Institute.
- Mayntz, Renate (1971): Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie. In: Mayntz, Renate (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*, 27–35. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Mchangama, Jacob (2011): The Increasing Influence of EU Law on Denmark's Democratic Governance. CEPOS.
- McLaughlin, Patrick A. (2015): Using RegData to Answer Questions About Regulation. Vortrag, Mercatus Center at George Mason University. YouTube-Video, online unter: <https://www.youtube.com/watch?v=ydEQH0VsoOU> (zuletzt aufgerufen am 8. Juni 2026).
- McLaughlin, Patrick A.; Atherley, Scott; Strosko, Stephen (2019): RegData Canada: An Overview. Policy Brief. Mercatus Center at George Mason University.

- McLaughlin, Patrick A.; Potts, Jason; Sherouse, Oliver (2019): RegData: Australia. Taking Inventory of Australian Regulations. Mercatus Working Paper. Mercatus Center at George Mason University.
- McLaughlin, Patrick A.; Sherouse, Oliver (2019): RegData 2.2: A Panel Dataset on US Federal Regulations. *Public Choice* 180 (1), 43–55.
- McLaughlin, Patrick A.; Sherouse, Oliver; Francis, Daniel; Gasvoda, Michael; Nelson, Jonathan; Strosko, Stephen; Richards, Tyler (2017): RegData 3.0 User's Guide. Mercatus Center at George Mason University.
- Mises, Ludwig von (1944): *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press.
- Mohl, Robert von (1846): Ueber Bureaukratie. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 3 (2), 330–364.
- Moynihan, Donald; Herd, Pamela; Harvey, Hope (2015): Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1), 43–69.
- Nationaler Normenkontrollrat (2023): Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen. Jahresbericht 2023.
- Nationaler Normenkontrollrat (2024): Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Momentum nutzen, Wirkung steigern. Jahresbericht 2024.
- Nationaler Normenkontrollrat (2025): Einfach, schnell, wirksam. Den Staat neu gestalten. Jahresbericht 2025.
- OECD (2025): Resilient Growth but with Increasing Fragilities. OECD Economic Outlook No. 2025/2.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Pörksen, Uwe (1988): *Plastikwörter: Die Sprache einer internationalen Diktatur*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Radaelli, Claudio M. (2007): Whither Better Regulation for the Lisbon Agenda? *Journal of European Public Policy* 14 (2), 190–207.
- Renda, Andrea (2017): Introducing EU Reduction Targets on Regulatory Costs: A Feasibility Study. CEPS Research Report No. 2017/10.
- Robb, Lachlan; Candy, Trent; Deane, Felicity (2023): Regulatory Overlap: A Systematic Quantitative Literature Review. *Regulation & Governance* 17 (4), 1131–1151.

- Röber, Manfred (2019): Aufgabenkritik. In: Veit, Sylvia; Reichard, Christoph; Wewer, Göttrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 677–689. Wiesbaden: Springer VS.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2025): Jahresgutachten 2025/26, Kapitel 7: Bürokratiekosten senken – Gesetzgebung und Verwaltung modernisieren.
- Shapiro, Stuart (2023): Counting Regulatory Burden: A Call for Nuance. Working Paper, Edward J. Bloustein School of Planning and Public Policy, Rutgers University.
- Sobel, Russell S.; Dove, John A. (2016): Analyzing the Effectiveness of State Regulatory Review. *Public Finance Review* 44 (4), 446–477.
- Startup-Verband (2025): Deutscher Startup Monitor 2025.
- Statistisches Bundesamt (2014): Die Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft nach dem Standardkosten-Modell. Statistik und Wissenschaft, Band 14.
- Statistisches Bundesamt (2026): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Februar 2026.
- Steinebach, Yves; Fernández-i-Marín, Xavier; Hinterleitner, Markus; Knill, Christoph (2025): Towards “Better Deregulation”: From Crude Cost-Cutting to the Targeted Pruning of Policy Activities. *Journal of European Public Policy*, 1–26.
- Stiftung Familienunternehmen (2024): Bürokratie als Wachstumsbremse: Bestandsaufnahme und Reformansätze. Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, erstellt vom ifo Institut.
- Töller, Annette E. (2014): Europäisierung der deutschen Gesetzgebung. Wissenschaftliches Kurzgutachten. FernUniversität in Hagen.
- Trebbi, Francesco; Zhang, Miao B. (2022): The Cost of Regulatory Compliance in the United States. NBER Working Paper 30691.
- Tullock, Gordon (1967): The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Economic Journal* 5 (3), 224–232.
- Vogel, Rick (2012): Framing and Counter-framing New Public Management: The Case of Germany. *Public Administration* 90 (2), 370–392.
- Wagner, Stefan (2025): Der Bürokratie-Index: Messung des deutschen Gesetzgebungsvolumens und empirische Befunde. *ifo Schnelldienst* 78 (7), 54–60.

- Wagner, Stefan (2026): Der Bürokratie-Index Deutschland. Technology and Innovation Management, Universität Wien, online unter: <https://tim.univie.ac.at/buerokratie-index2025-deutschland/> (zuletzt aufgerufen am 8. Juni 2026).
- Weber, Max (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weizsäcker, Carl Christian von (1971): Notes on Endogenous Change of Tastes. *Journal of Economic Theory* 3 (4), 345–372.
- Weizsäcker, Carl Christian von (1982): Staatliche Regulierung – positive und normative Theorie. *Swiss Journal of Economics and Statistics* 118 (3), 325–343.
- Weizsäcker, Carl Christian von (2015): Adaptive Präferenzen und die Legitimierung dezentraler Entscheidungsstrukturen. In: Müller, Christian; Otter, Nils (Hrsg.): *Behavioral Economics und Wirtschaftspolitik*, 67–98. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Weizsäcker, Carl Christian von (2024): *Freedom and Adaptive Preferences*. London: Routledge.
- Wunder, Bernd (1986): *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*. Frankfurt: Suhrkamp.