Geleitwort: Freiheit und Ordnung. Vom richtigen Gleichgewicht des Staates

Deutschland ist mehr als ein Staat. Deutschland ist eine Ordnungsidee. Eine Idee, die aus Erfahrung gewachsen ist. Aus der Einsicht, dass Freiheit Regeln braucht – aber Regeln Maß brauchen. Der Rechtsstaat ist deshalb nie Selbstzweck. Er ist Mittel. Mittel zur Sicherung von Freiheit, Würde und Verantwortung. Er lebt von einer Balance: zwischen Ordnung und Freiheit, zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen Regel und Vertrauen. Diese Balance macht ihn stark.

Doch genau diese Balance gerät immer mehr aus dem Gleichgewicht. Wir erleben seit Jahren eine Entwicklung, in der sich der Staat immer tiefer in das Leben hinein organisiert. Immer genauer. Immer dichter. Immer umfassender. Der Impuls dahinter mag nachvollziehbar sein: Sicherheit schaffen. Risiken minimieren. Gerechtigkeit garantieren. Aber jeder zusätzliche Paragraf verändert das Gefüge. Jede neue Regel verschiebt das Verhältnis zwischen Freiheit und Steuerung ein Stück weiter. Irgendwann stellt sich dann die grundlegende Frage: Vertrauen wir noch – oder regeln wir nur noch? Das ist die eigentliche Frage dieses Buches.

Überregulierung ist längst kein Randphänomen mehr. Sie ist Ausdruck eines tieferen Wandels im Staatsverständnis. Ein Staat, der alles regeln will, verändert seine eigene Natur. Er entfernt sich von der Idee der Subsidiarität – also dem Grundsatz, dass Verantwortung dort wahrgenommen wird, wo sie am besten getragen werden kann. Er entfernt sich vom Leitbild des mündigen Bürgers – hin zu einem System, das im-

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

mer stärker auf Kontrolle setzt. Damit riskiert er aber etwas Zentrales: seine eigene Handlungsfähigkeit.

Ein Staat, der alles regelt, nimmt sich selbst die Luft zum Atmen. Das zeigt sich besonders deutlich dort, wo Staat konkret wird: in den Kommunen. Dort, wo Entscheidungen umgesetzt werden müssen. Dort, wo Gesetze Realität werden. Dort, wo Bürgerinnen und Bürger erwarten, dass Dinge funktionieren. Die Kommune ist der Ort der Wirklichkeit. Und genau dort wird sichtbar, wenn die Balance verloren geht. Wenn Verfahren länger dauern als Probleme existieren. Wenn Zuständigkeiten unklarer sind als Aufgaben. Wenn Vorschriften sich gegenseitig blockieren. Daraus entsteht eine paradoxe Situation: Der Staat will handlungsfähig sein – und behindert sich selbst.

Dieses Buch beschreibt diese Entwicklung mit großer Klarheit. Es zeigt, dass Überregulierung nicht einfach aus falschen Entscheidungen entsteht, sondern aus einer strukturellen Logik: Aus dem Versuch, Vertrauen durch Vorschriften zu ersetzen. Doch Vertrauen lässt sich nicht verordnen. Und Verantwortung lässt sich nicht delegieren, indem man sie gleichzeitig bis ins Detail regelt. Das wussten schon die großen Denker der Staatsordnung: Montesquieu hat davor gewarnt, dass zu viele Gesetze die Freiheit erdrücken. Unser Grundgesetz zieht daraus eine klare Konsequenz: Es denkt den Staat nicht von der Kontrolle her, sondern von der Freiheit, von der Würde des Einzelnen, von seiner Fähigkeit, Verantwortung zu übernehmen. Das ist kein romantisches Ideal. Das ist die Voraussetzung dafür, dass ein Staat auf Dauer funktionieren kann. Freiheit ist kein Risiko, das minimiert werden muss. Sie ist die Voraussetzung von Dynamik, Innovation und Zusammenhalt.

Gerade in einer Zeit großer Umbrüche. Wir stehen vor gewaltigen Herausforderungen: ökonomisch, technologisch, gesellschaftlich. Diese Herausforderungen lassen sich nicht mit immer mehr Regelungsdichte beantworten. Sie brauchen einen Staat, der Prioritäten setzt. Der differenziert. Der sich auf das Wesentliche konzentriert. Einen Staat, der Maß hält. Bürokratieabbau muss deshalb immer mehr sein als eine

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

Reform von Verwaltung. Er ist eine Rückbesinnung auf das richtige Verhältnis von Staat und Gesellschaft, auf das Prinzip der Verantwortung, auf die Kraft des Vertrauens. Dieses Buch leistet dazu einen wichtigen Beitrag. Es verbindet die Perspektive der Praxis mit der Tiefe verfassungsrechtlicher Reflexion, es zeigt die Brüche im System und es zeigt Wege, wie wir diese Brüche überwinden können. Nicht durch einen schwächeren Staat, sondern durch einen klügeren Staat. Einen Staat, der besser ermöglicht, statt alles besser zu wissen. Einen Staat, der Verantwortung stärkt, statt alles zu kontrollieren. Einen Staat, der in Wirkung denkt, anstatt in Vorschriften.

Das ist der Anspruch, den wir auch politisch verfolgen. Für einen Staat, der seine eigene Ordnung ernst nimmt und der den Mut hat, Maß zu halten. Denn am Ende entscheidet sich die Stärke eines Staates nicht an der Zahl seiner Gesetze, sondern an der Freiheit, die er ermöglicht, und am Vertrauen, das er verdient.

Ich wünsche diesem Buch viele Leserinnen und Leser. Und vor allem die Kraft, die Debatte zu verändern und etwas zu bewirken.

Manuel Hagel, MdL
Stellvertretender Ministerpräsident und Minister des Inneren, für Digitalisierung und Europa von Baden-Württemberg.

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

Einleitung

Im Juni 1997 kam ich als junger Student nach Bonn. Es war Sommer – warm, hell, voller Leben – und doch war für mich alles neu: die Sprache, die Straßen, die Menschen. Ich erinnere mich an die ersten Tage, in denen ich durch die Stadt Bonn ging und versuchte, Orientierung zu finden – im wörtlichen wie im übertragenen Sinn. Deutschland war für mich damals mehr als ein Land. Es war ein Ideal.

Ich bin in Kamerun geboren, in einer Küstenstadt namens Viktoria – heute Limbe. Schon in meiner Kindheit hatte »German« eine besondere Bedeutung. Wer es sich leisten konnte, besaß deutsche Produkte: Radios, Werkzeuge, Autos. Für uns Kinder war klar: Diese Dinge standen für Qualität, Langlebigkeit, Verlässlichkeit. Wenn etwas funktionierte, sagten wir: »German Time Product«. Deutschland war für uns das Land des Fleißes, das Land von Recht und Ordnung, der Wissenschaft, der Innovation sowie der Qualität und Langlebigkeit. Und doch war mir Vieles, was ich später hier wiederfand, auf eine besondere Weise vertraut. Denn die Werte, die dieses Land geprägt haben – Disziplin, Fleiß und Leistung, Verantwortung, Sparsamkeit, Verlässlichkeit, Werteorientierung – waren auch Teil meiner eigenen Erziehung.

Ich stamme aus dem Volk der Bamilike im westlichen Hochland Kameruns. Mein Vater, ein Pädagoge, lehrte uns, dass Anstrengung eine Tugend ist. Dass Integrität und Ehrlichkeit keine Optionen sind, sondern Voraussetzungen. Und dass Verantwortung nicht beim eigenen Vorteil endet, sondern immer auch die Gemeinschaft umfasst. Wir lernten früh: Was wir besitzen, haben wir nicht von unseren Eltern geerbt – wir leihen es von unseren Kindern (Anon). Als ich in Deutschland ankam, erkannte ich viele dieser Werte im Alltag wieder. Menschen arbeiteten konzentriert, gingen verantwortungsvoll mit Ressourcen

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

um, nahmen ihre Aufgaben ernst. Präzision, Recht und Ordnung, Solidarität, Verantwortungsbewusstsein, Engagement und Zuverlässigkeit – all das beeindruckte mich. Deutschland war für mich ein Land, das Haltung lebte. Ich fühlte mich angekommen. Doch dieses Bild hat sich im Laufe der Jahre verändert.

Ich habe Deutschland aus unterschiedlichen Perspektiven erlebt: als Student, als Wissenschaftler, als Dozent, als engagierter Bürger – und schließlich als Bürgermeister und Verbandsvorsitzender einer Verwaltungsgemeinschaft aus fünf Kommunen. Ich habe in Bonn, Erlangen, Kiel, Bremen, Stuttgart und Schwäbisch Gmünd studiert, gelebt und gearbeitet. Ich habe Politikverdrossenheit wahrgenommen, sinkende Wahlbeteiligung, wachsendes Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen. Und ich habe etwas anderes gesehen: ein Land, das zunehmend mit sich selbst ringt. Wo früher der Wille war, anzupacken, spürt man heute oft Zögern. Wo Verantwortung selbstverständlich war, dominiert Absicherung. Wo Recht und Ordnung Orientierung gaben, wird zunehmend von Überregulierung/Bürokratie gesprochen.

Diese Entwicklung ist nicht abstrakt. Ich erlebe sie täglich in meinem Amt als Bürgermeister und Verbandsvorsitzender. Ich begegne Bürgerinnen und Bürgern, die Entscheidungen nicht mehr nachvollziehen können. Sie fragen oft: »Wo ist die Verhältnismäßigkeit?«, »Wo ist der gesunde Menschenverstand?« Ich spreche mit Unternehmen, die investieren wollen – und an Verfahren scheitern. Ich sehe Projekte, die sinnvoll wären – und dennoch nicht umgesetzt werden können. Ich sehe nicht »reiche Unternehmer«, nicht die »Reichen«. Ich sehe Arbeitsplätze, Gewerbesteuer für die Entwicklung und das Gemeinwohl der Kommune, Familien und Zukunft. Und ich sehe Kommunen, die oft mit gebundenen Händen vor ihren Bürgerinnen und Bürgern stehen. Ein aktuelles Beispiel: Ein Landwirt möchte sein Kühlhaus erweitern – notwendig für seinen Betrieb. Seit drei Jahren wird geprüft, abgestimmt, nachgebessert und wieder geprüft. Ein Unternehmen möchte erweitern, Arbeitsplätze sichern; aber Vorschriften machen das Vorhaben

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

wirtschaftlich fraglich. Oder wir stehen vor der Entscheidung, Millionen in den Erhalt eines Schlosses zu investieren – ohne wirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten; aber gleichzeitig fehlt Wohnraum. Das sind keine Einzelfälle, sondern Ausdruck eines strukturellen Musters.

Ich habe gelernt: Überregulierung ist kein theoretisches Problem. Sie entscheidet darüber, ob etwas gelingt – oder scheitert. Dieses Buch ist aus diesen Erfahrungen entstanden. Es ist die Perspektive eines Menschen, der Deutschland von außen bewundert hat, von innen erlebt und heute Verantwortung trägt. Ich schreibe nicht nur als Bürgermeister und Verbandsvorsitzender, sondern auch als Sozialwissenschaftler und als Teil dieses Landes. Und ich schreibe aus Überzeugung, denn Deutschland ist mehr als seine Bürokratie. Deutschland ist eine Idee, eine Haltung, ein großartiges Land, das auf Vernunft, Fleiß, Verantwortung und Vertrauen gebaut ist. Genau deshalb habe ich mich bewusst auch mit den philosophischen Grundlagen von Gesetzgebung beschäftigt. Denn Gesetze entstehen nicht im luftleeren Raum. Sie sind Ausdruck unserer Werte, unseres Menschenbildes, unseres Verständnisses von Staat. Heute erleben wir jedoch häufig eine andere Logik: Ein Problem entsteht – und wird geregelt. Ein Risiko wird sichtbar – und wird normiert. Was dabei oft fehlt, ist die grundlegende Frage: Warum und wofür regeln wir – und in welchem Maß? Hier setzt die politische Philosophie an. Sie fragt nicht nach der schnellsten, sondern nach der richtigen Lösung. Sie erinnert uns daran, dass Gesetze Maß brauchen – und Verhältnismäßigkeit. Der Philosoph Marcus Tullius Cicero hat dies bereits vor über zweitausend Jahren formuliert: *Das wahre Gesetz ist die rechte Vernunft im Einklang mit der Natur.* Dieser Gedanke ist aktueller denn je, denn Überregulierung entsteht selten aus bösem Willen. Sie entsteht aus guten Absichten – aus dem Wunsch nach Sicherheit, Gerechtigkeit und Kontrolle. Doch ohne Maß führt sie zu einem System, das sich selbst lähmt. Gerade auf kommunaler Ebene wird das sichtbar. Dort, wo Gesetze umgesetzt werden, zeigt sich, ob sie tragen – oder scheitern.

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

Deshalb ist dieses Buch mehr als eine Analyse. Es ist ein Appell, den Mut zur Vereinfachung wiederzufinden. Möglich ist dieser Appell auch durch eine vielfältige Unterstützung sowie durch Gespräche, den Austausch und die Einschätzungen vieler engagierter Persönlichkeiten aus Praxis, Wissenschaft und Verwaltung. Ein Appell, Vertrauen nicht durch Kontrolle zu ersetzen. Ein Appell, die kommunale Ebene als das zu stärken, was sie ist: das Fundament unseres Staates. Denn am Ende entscheidet sich dort, wo Gesetze auf Menschen treffen, ob unser Staat funktioniert.

Dieses Buch ist aus einer einfachen, aber tiefen Erfahrung heraus entstanden: Zwischen dem, was wir politisch wollen, und dem, was wir praktisch umsetzen können, ist eine Lücke entstanden. Eine Lücke, die viele spüren – Bürgerinnen und Bürger, die Entscheidungen nicht mehr nachvollziehen können. Unternehmen, die investieren wollen und scheitern. Verwaltungen, die helfen wollen und oft nicht dürfen, und Kommunen, die Verantwortung tragen – aber immer weniger Handlungsspielraum haben.

Deutschland ist stärker als die Probleme, die wir heute diskutieren. Aus meiner Wahrnehmung hat sich dieses Land immer dann erneuert, wenn es den Mut hatte, sich selbst ehrlich zu hinterfragen. Wenn es bereit war, Maß zu halten, und wenn es Vertrauen über Misstrauen gestellt hat. Genau darum geht es. Es geht nicht darum, Regeln abzuschaffen, sondern die richtigen Regeln zu haben. Es geht nicht darum, Kontrolle aufzugeben, sondern das Vertrauen wieder zu stärken. Es geht nicht darum, weniger Staat zu haben, sondern darum, einen Staat zu haben, der funktioniert. Einen Staat, der ermöglicht, der Verantwortung zulässt, und einen Staat, der den Menschen dient – und nicht umgekehrt. Dieses Buch ist deshalb auch eine Einladung an Politik und Gesetzgebung, wieder stärker vom Ergebnis her zu denken – nicht nur vom Verfahren. Eine Einladung an Verwaltung, den Mut zur Entscheidung zu behalten, und eine Einladung an uns alle, Verantwortung nicht nur einzufordern, sondern selbst zu tragen. Denn am Ende entscheidet sich die

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

Stärke unseres Staates nicht in Gesetzen allein, sondern im Vertrauen. Im Vertrauen zwischen Staat und Bürger. Im Vertrauen in Institutionen und im Vertrauen in die Menschen, die Verantwortung tragen. Wenn uns das gelingt, dann wird aus einem überregulierten Staat wieder das, was er sein sollte: Ein starker, handlungsfähiger und gerechter Staat. Ein Staat mit Maß, Haltung und Zukunft.

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

Wenn gute Absichten zur Belastung werden – Eine Einführung

In Deutschland bilden die Kommunen das Fundament unseres Staates. Sie sind der Ort der Wirklichkeit – dort, wo Gesetze konkret greifen und sichtbar wird, ob staatliche Regulierung die Lebensrealität der Menschen verbessert oder behindert. In den Rathäusern, Bauämtern, Sozialverwaltungen und Schulen zeigt sich, ob Regelungen wirken, scheitern oder unbeabsichtigte Folgen erzeugen. Hier entscheidet sich, ob staatliches Handeln Vertrauen schafft oder Vertrauen verliert. Doch immer häufiger erleben Kommunen, dass gut gemeinte gesetzliche Vorgaben ihre Handlungsfähigkeit einschränken, Entscheidungsprozesse verlangsamen und notwendige Entwicklungen blockieren. Dabei ist Bürokratie als solche keineswegs negativ. Schon Max Weber beschrieb sie als »die rationalste und verlässlichste Form moderner Herrschaftsausübung, die durch klare Regeln, Neutralität und Berechenbarkeit Sicherheit schafft« (Weber 1922). Auch David Beetham betont, dass Bürokratie entscheidend für Legitimität und Rechtsstaatlichkeit ist – solange sie kontrolliert, begründet und demokratisch eingebettet bleibt (Beetham 1987). In der Theorie also ist Bürokratie eine der größten Errungenschaften des demokratischen Rechtsstaats: Sie schützt vor Willkür, schafft Gleichbehandlung und ermöglicht verlässliches staatliches Handeln.

Diese theoretische Sicht entspricht auch klassischen politischen und philosophischen Traditionen. Aristoteles sah Ordnung als Voraussetzung des guten Lebens (Aristoteles 1991); Thomas von Aquin verlangte, dass jede Regel dem Gemeinwohl diene (Aquin 2006); Kant definierte Gesetzgebung als freiheitswahrend und verhältnismäßig (Kant 1785); Hobbes legitimierte staatliche Ordnung als Schutz vor Chaos (Hobbes

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart

1651); Locke verstand Verwaltung als Treuhandverhältnis gegenüber den Bürgern (Locke 1690); Rousseau forderte Gesetze als Ausdruck des Gemeinwillens (Rousseau 1762); Rawls verband Gerechtigkeit mit fairen und zugänglichen Institutionen (Rawls 1971); Machiavelli mahnte zu klaren, durchsetzbaren Regeln (Machiavelli 1532). Ergänzend lässt sich bereits in der römischen Staatsphilosophie bei Cicero ein zentraler Maßstab finden. Für ihn ist das Gesetz Ausdruck der »rechten Vernunft« und muss dem Gemeinwohl dienen, allgemein verständlich und dauerhaft gültig sein (Cicero 1999). Gesetze entfalten ihre Autorität nicht durch ihre Vielzahl, sondern durch ihre Einsichtigkeit und Angemessenheit. Gemeinsam betonen all diese Denktraditionen: Ordnung ist notwendig – aber nur dann legitim und wirksam, wenn sie maßvoll, vernünftig, verständlich und freiheitsorientiert bleibt. Doch die Realität der Kommunen zeigt ein anderes Bild. Zahlreiche wissenschaftliche Analysen und praxisnahe Studien warnen seit Jahren vor einer stetig wachsenden Regulierungsdichte, die Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft zunehmend überfordert (Borggräfe 2022; Bernau 2023; Ludewig 2021). Gemeint ist damit nicht ein einzelnes Gesetz oder eine einzelne Vorschrift, sondern die kumulative Wirkung eines komplexen Geflechts aus Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Berichtspflichten und Prüfmechanismen, die sich im Laufe der Jahre überlagert haben.

Übertragen auf den deutschen Staat ist festzustellen, dass er Gefahr läuft, seine eigene Funktionsfähigkeit zu unterlaufen – nicht aus bösem Willen, sondern durch die schiere Menge und Komplexität an Regelungen, die sich teilweise widersprechen, gegenseitig blockieren oder ihre praktische Umsetzbarkeit verlieren. Was als Instrument zur Ordnung gedacht ist, droht so selbst zum Hindernis zu werden. In der kommunalen Praxis zeigt sich dies besonders deutlich: Bauprojekte verzögern sich nicht wegen technischer Probleme, sondern aufgrund komplexer und vielfach gestufter Genehmigungsketten. Verwaltungsverfahren werden für Bürgerinnen und Bürger immer schwerer verständlich und

© 2026 W. Kohlhammer, Stuttgart