

Wittkämper, Gerhard W.

Article — Digitized Version

Bürokratieverlagerung - Ursachen, Folgen und Möglichkeiten eines Abbaus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Wittkämper, Gerhard W. (1984) : Bürokratieverlagerung - Ursachen, Folgen und Möglichkeiten eines Abbaus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 64, Iss. 2, pp. 95-100

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135893>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Bürokratieverlagerung – Ursachen, Folgen und Möglichkeiten eines Abbaus

Gerhard W. Wittkämper, Münster

Jährlich entstehen der deutschen Wirtschaft nach Schätzungen Kosten in Höhe von 20 bis 43 Mrd. DM aufgrund von Verwaltungsarbeiten, die der Staat per Gesetz oder Verordnungen auf die Privatwirtschaft überwälzt hat. Sie bilden ein Potential für die von der Bundesregierung angestrebte Entbürokratisierung. Was verbirgt sich im einzelnen hinter der Bürokratieverlagerung? Welches sind die Folgen, und wo liegen die Möglichkeiten und Grenzen eines Abbaus?

Der Begriff „Bürokratieverlagerung“ umschreibt vom Staat auf die Privatwirtschaft durch Gesetz und Recht überwältigte Verwaltungsarbeiten¹, die die Privatwirtschaft dann für den Staat unentgeltlich zu erbringen hat². Er steht in einer Reihe mit anderen Begriffen, die sich in der Diskussion um die Bürokratisierung und Entbürokratisierung in den letzten Jahren herausgebildet haben³. Diese Begriffe sollen daher im folgenden kurz behandelt werden:

□ *Bürokratie* ist der von Max Weber in die Diskussion eingeführte Fachbegriff für Organisationen mit bestimmten Merkmalen wie Arbeitsteilung, Regeln und Unpersönlichkeit. Bürokratie gibt es in Staat und Wirtschaft, in den westlichen und östlichen Industrienationen, in der dritten und der vierten Welt.

□ *Bürokratismus* ist die Umschreibung eines pathologischen Zustandes, einer Krankheit von Bürokratie. In der öffentlichen Verwaltung gibt es für diese Krankheit die populären Begriffe „Amtsschimmel“ und „Bürgerferne“. Bürokratismus liegt vor, wenn die in der Bürokratie beschäftigten Menschen zu bürokratischen Virtuosen werden, denen die internen Regeln für ihre Amtshandlungen wichtiger sind als ihre „Kunden“, ihre Klienten und die sozialen Ziele ihrer Organisationen. Auch Bürokratismus gibt es in Staat und Wirtschaft, in West und Ost, in Nord und Süd.

□ *Bürokratisierung* meint den Zustand, in dem sich Bürokratien aus einem gesunden Organisationszustand

auf einen krankhaften hinbewegen, also vom Virus des Bürokratismus infiziert sind.

□ *Entbürokratisierung* umschreibt alle Versuche, diesen Vorgang der Erkrankung zu stoppen und die vom Bürokratismus befallenen Bürokratien wieder gesund zu machen. Die Entbürokratisierung hat immer zwei Dimensionen: Eine innere Dimension, also die Organisations- und Arbeitswelt innerhalb von Regierung und öffentlicher Verwaltung, innerhalb von Produktionsbetrieben, Handelsbetrieben und Dienstleistungsbetrieben, und eine äußere Dimension, bei der es um Klarheit, Vereinfachung, Abbau von Übersteuerung durch Gesetze und Verordnungen im Verhältnis zu den Klienten geht.

Die Bürokratiekritik setzt hauptsächlich an zwei Punkten an: am Verhältnis von Staat und übriger Gesellschaft, die einschlägigen Stichworte sind hier Gesetzessflut und Überregelung; und an der bürokratischen

¹ Bürokratieverlagerungen können außer im Verhältnis Wirtschaft – öffentliche Verwaltung auch in drei weiteren Bereichen stattfinden: vom Staat auf den privaten Haushalt, von einer Gebietskörperschaft des Staates, z. B. dem Bund, auf eine andere, z. B. die Gemeinden, und innerhalb des Privatsektors, sei es von einer Unternehmensabteilung auf eine andere, sei es von Unternehmen untereinander oder auf private Haushalte. Vgl. hierzu den Tagungsband D. Dickertmann, H. König, G. W. Wittkämper (Hrsg.): Bürokratieüberwälzung, Regensburg 1982, dort insbesondere D. Dickertmann: Zusammenfassung der Tagungsergebnisse aus volkswirtschaftlicher und finanzwissenschaftlicher Sicht, und E. Pappermann: Bürokratieüberwälzung auf die kommunale Ebene.

² Vgl. E. Hamer: Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft. Eine kritische Bestandsaufnahme des Mittelstandsinstituts Niedersachsen/Bremen am Beispiel des Handwerks, Hannover 1979; F. Klein-Blenkers unter Mitwirkung von H.-J. Mortsiefer und W. Reske: Die Belastung von Industrieunternehmen durch administrative Leistungen für den Staat – unter besonderer Berücksichtigung kleiner und mittlerer Unternehmen, Göttingen 1980.

³ Vgl. hierzu Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes (Hrsg.): DBB-Dokumente 9: Bürokratisierung und Entbürokratisierung. Eine Bestandsaufnahme, Bonn 1979; H. Uthoff, W. Dietz (Hrsg.): Bürokratische Politik, Stuttgart 1980; H. Wollmann (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Sonderheft 3/1979 von Leviathan, Opladen 1980.

Prof. Dr. Gerhard W. Wittkämper, 50, ist Direktor des Instituts für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster.

Struktur und Funktionsweise der Verwaltung, die kritischen Stichworte sind hier „Amtsschimmel“ und „Bürgerferne“⁴.

Während bis Mitte der 70er Jahre die Diskussion um öffentliche Bürokratisierung und Entbürokratisierung im wesentlichen auf die Organisation in Regierung und Verwaltung zielte, z. B. auf Effizienzsteigerung, verbesserte Kommunikation zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürger, verbesserte Anpassungsfähigkeit der Organisation, lenkte die Diskussion um die Bürokratieverlagerung die Aufmerksamkeit der kritischen Öffentlichkeit auf die Frage, welche berechenbaren Auswirkungen von bürokratisierten Organisationen auf Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt ausgehen⁵.

Abgrenzungen

Der Begriff Bürokratieüberwälzung ist dem Begriff der „Steuerüberwälzung“ nachgebildet. In der Steuerüberwälzungslehre wird dargelegt, daß sich die Besteuerung keinesfalls auf die steuererhebende Körperschaft einerseits und den Steuerpflichtigen andererseits beschränkt. Vielmehr hat jedes Steuersystem über die unmittelbaren Wirkungen zwischen der steuererhebenden Körperschaft und dem Steuerpflichtigen hinaus Auswirkungen ökonomischer und sogar kultureller Art. An diese finanzwissenschaftliche Entdeckung der Steuerüberwälzung knüpfen die Arbeiten über Bürokratieüberwälzung oder Bürokratieverlagerung an⁶. Es bedarf jedoch noch einer Abgrenzung in viererlei Hinsicht:

□ In der Finanzwissenschaft gibt es seit langem den Begriff des versteckten öffentlichen Bedarfs. Darunter ist zu verstehen „die Gesamtheit aller derjenigen öffent-

lichen Leistungen, die die Staatsbürger aufgrund gesetzlicher Bestimmungen oder Verwaltungsanordnungen für Zwecke der öffentlichen Hand unentgeltlich zu erbringen haben, vom Militärdienst . . . bis zu den Ehrenämtern als Schöffe und Geschworener, als Amtsvor- mund oder Beisitzer und bis zu der unentgeltlich zu leistenden Mitwirkung an der steuerlichen Veranlagung. . .“⁷. Der Begriff Bürokratieverlagerung ist enger als dieser weite Begriff des versteckten öffentlichen Bedarfs.

□ Ferner ist Bürokratieverlagerung, obwohl sie letztlich Auswirkungen als eine Art Zusatzsteuer hat⁸, von direkten Zahlungen der Wirtschaft an den Staat zu unter-

⁴ Vgl. R. M a y n l z (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Neue wissenschaftliche Reihe. 27. Soziologie. Köln, Berlin 1968.

⁵ Vgl. U. R o p p e l : Ökonomische Theorie der Bürokratie. Freiburg 1979; Der Bundesminister des Innern (Hrsg.): Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, am 19. und 20. Juni 1980 in Bonn, Teile A, B, C, Bonn 1980.

⁶ Damit steht zugleich fest, daß die mit den Begriffen „Bürokratieverlagerung“ oder „Übertragene Aufgaben“ angesprochenen Tatbestände seit Jahrzehnten diskutiert werden. Soweit ersichtlich, wurde der Begriff Bürokratieüberwälzung jedoch von E. H a m e r und seinen Mitarbeitern, a. a. O., erst gegen Ende der 70er Jahre herausgebildet. Die erste ausführliche Untersuchung über Tätigkeiten für den Staat, die auf Gesetzen, Verordnungen oder Erlassen beruhen und als unbezahlte Hilfstätigkeiten der Wirtschaft zu leisten sind, wurde in der Bundesrepublik von der Industrie- und Handelskammer zu Koblenz im Jahr 1976 und in den Folgejahren veröffentlicht. Vgl. Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.): Gangelwirtschaft statt Marktwirtschaft?, Koblenz 1976 bis 1979. Dem folgten die in Fußnote 2 angegebenen Forschungsarbeiten.

⁷ So schon 1955 G. S c h m ö l d e r s : Finanzpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1955, S. 54.

⁸ So D. D i c k e r t m a n n , a. a. O.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

NEUERSCHEINUNG

Gutmann Habig

MÖGLICHKEITEN UND GRENZEN EINER KONTROLLE INTERNATIONALER ROHSTOFFMÄRKTE DURCH ENTWICKLUNGSLÄNDER

– Das Beispiel des Kupfer- und Aluminiummarktes –

Großoktav, 378 Seiten, 1983, Preis brosch. DM 58.–

ISBN 3-87895-234-1

V E R L A G W E L T A R C H I V G M B H – H A M B U R G

scheiden, wie sie bei Steuern, Gebühren und Finanzbeiträgen vorliegen.

□ Sodann ist die Bürokratieverlagerung von Leistungen der Wirtschaft etwa aufgrund von staatlichen Auflagen, z. B. Umweltschutzauflagen, Feuerschutzauflagen, Auflagen des gesundheitlichen Arbeitsschutzes, abzugrenzen⁹. Diese Auflagen erfolgen im Interesse des Gemeinwohls und nicht, um den Staat als solchen von Leistungen zu befreien. Es versteht sich, daß auch durch diese Auflagen Betriebskosten verursacht werden.

□ Schließlich ist die Bürokratieverlagerung von der Privatisierung zu unterscheiden. In den meisten Fällen von Bürokratieverlagerung ist die überwältigte Leistung in einem öffentlich-rechtlichen Zusammenhang zu erbringen, als Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung. Ferner, und dies dürfte entscheidender sein, kommt es bei der Privatisierung öffentlicher Leistungen – abgesehen von der Überführung in die privatrechtliche Form – ökonomisch in der Regel zur Ausgliederung eines Produkt- oder Leistungserstellungsprozesses insgesamt, also mit der Aufwands- und Ertragsseite und insbesondere mit der (dann weitgehend eigenbestimmten) Kalkulations- und Preisgestaltungsverantwortung und -kompetenz. Demgegenüber ist Bürokratieverlagerung ökonomisch die Verlagerung eines Aufwandes, den der Staat vermeidet, auf die Privatwirtschaft. Deshalb kann Bürokratieverlagerung auch nicht als Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gewertet werden, da ja eine echte Ausgliederung von Aufgaben aus dem staatlichen Sektor unter Übertragung auf gesellschaftliche Leistungsträger außerhalb des Staates nicht stattfindet.

Arten

Hinsichtlich der Bürokratieverlagerung kann unterschieden werden zwischen¹⁰:

□ dem sogenannten arbeits- und sozialrechtsbedingten Bürokratieaufwand. Er fällt vor allem im Personalbereich, z. B. für Bescheinigungen aller Art, für Datenerstellung und -lieferungen an die gesetzlichen Sozialversicherungsträger und für Meldungen aller Art, an;

□ dem steuer- und abgabenbedingten Bürokratieaufwand. Hierbei geht es um (in der Bundesrepublik) insgesamt 48 verschiedene unternehmensinterne laufende steuerbedingte Verwaltungsarbeiten, die in den Bereichen Personalverwaltung, ferner im Zusammenhang mit Boden und Kapital oder in Abhängigkeit von der Un-

ternehmensform oder als Folge der betrieblichen Aktivitäten anfallen;

□ dem statistischen Bürokratieaufwand. Hierbei handelt es sich um den Aufwand für laufende Statistiken und sonstige Erhebungen. Die amtliche Statistik in der Bundesrepublik Deutschland ist bekanntlich überwiegend Bundesstatistik, die institutionell im wesentlichen von den statistischen Ämtern des Bundes und der Länder getragen wird. Diese statistischen Ämter sind zur Erfüllung ihrer Aufgaben auf die Mitwirkung der Auskunftgebenden angewiesen. Zu Recht hat der Präsident des Statistischen Bundesamtes auf folgendes hingewiesen: „Belastet wird der Befragte . . . nicht nur durch Auskünfte für Zwecke der Bundesstatistik; vielmehr treten auch kommunale und Landesstellen, Kammern, Verbände und sonstige Institutionen für eigene statistische Zwecke an ihn mit Befragungen heran. Leider kann es dadurch zu vermeidbaren Doppelerhebungen kommen. Oft werden Anforderungen anderer Stellen nicht von den Bundesstatistiken unterschieden, so daß die gesamte dadurch entstehende Belastung der Bundesstatistik zugerechnet wird.“¹¹;

□ dem Bürokratieaufwand aufgrund von Gesetzesfülle und Regelungsdichte. Angesprochen ist hier der interne Aufwand durch das Beschaffen, Durcharbeiten, Umsetzen und laufende Erfüllen neuer Gesetze und Verordnungen.

Zu diesen vier internen Leistungs- und Aufwandgruppen tritt eine fünfte, externe Kostenquelle hinzu: Es geht um den Aufwand für externe Sachverständige und Berater, z. B. im Rechts- und Steuerbereich, im Ökologiebereich, ohne die die komplizierten staatlichen Anforderungen nicht erfüllt werden können.

Es wäre zu überlegen, ob man eine – zu diesen fünf Kategorien gewissermaßen „querliegende“ – sechste Kategorie bilden sollte, die die vom jeweiligen Verfassungssystem ausgehenden Tendenzen zur Verursachung von Bürokratieaufwand erfaßt oder signalisiert, z. B. in Form der Kategorie föderativ verursachter Bürokratieaufwand usw.

Kosten

Wie umfangreich sind die Kosten des überwältigten Bürokratieaufwandes für die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland? Nach den bisher vorliegenden Studien verursachen die genannten übertragenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung dem Handel, dem

¹⁰ So übereinstimmend E. Hamer, a.a.O., und F. Klein-Blenkers, a.a.O.

¹¹ F. Kroppenstedt: Die sogenannte Bürokratieüberwälzung durch Statistik, in: D. Dickertmann, H. König, G.W. Wittkämper, a.a.O., S. 86.

⁹ Diese Auflagen dürfen nicht verwechselt werden mit Auflagen im Sinne der Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten, vgl. hierzu H. J. Wolff, O. Bachof: Verwaltungsrecht I., 9. Auflage, München 1974, S. 409 ff.

Handwerk, den Banken und der Industrie in der Bundesrepublik jährlich einen Aufwand von mindestens 20 Mrd. DM (Bund der Steuerzahler für 1981) und maximal 43 Mrd. DM (Institut der Deutschen Wirtschaft für 1980)¹². Das heißt, der durch Bürokratieverlagerung bedingte Aufwand macht für die Bundesrepublik etwa 1,4 bis 2,9 % des nominalen Bruttosozialprodukts aus oder, bei niedriger Schätzung, soviel wie das Aufkommen der Körperschaftsteuer oder der Mineralölsteuer für 1980 bzw., bei hoher Schätzung, soviel wie das Aufkommen der Körperschaftsteuer und der Mineralölsteuer 1980. Staat und Wirtschaft müssen diese globalen Schätzungen präzisieren und möglichst bald ermitteln, welcher überwältigte Aufwand vermeidbar und welcher für eine Industrienation unvermeidbar ist, die sozialer Rechtsstaat und Kommunikationsgesellschaft ist.

Ursachen

Eine Ursache der Bürokratieverlagerung ist die pathologische Bürokratisierung¹³, d. h. es handelt sich um Organisationserkrankungen der öffentlichen Verwaltung, die sich an drei Merkmalen zeigen: am Merkmal der Überkomplizierung, z. B. bei Antragsverfahren; am Merkmal der Übersteuerung, z. B. durch Gesetzes- und Vorschriftenfluten; und am Merkmal der Überstabilisierung, d. h. es werden immer mehr Instanzen oder Dienststellen in Entscheidungen eingeschaltet¹⁴.

Solche pathologischen Bürokratisierungen stellen in der Regel zugleich rechtliche Verstöße gegen das Übermaßverbot dar. Darin liegt die rechtspolitische Bedeutung der Bürokratieverlagerungen. Der Staat hat hier nicht die Wahl, so oder so zu verfahren. Pathologische Bürokratieverlagerungen sind wegen des Verstoßes gegen das Übermaßverbot rechtswidrig.

Den Umfang dieser Überwältigungen, die auf erkrankten Aufbau- und Ablauforganisationen beruhen und als pathologisch zu bewerten sind, habe ich für die Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1981 mit 10 Mrd. DM oder 0,7 % des nominalen Bruttosozialprodukts bezif-

fer¹⁵. In dieser Höhe wäre die Wirtschaft bei gesunder staatlicher Organisation zu entlasten, da es sich um überflüssige und vermeidbare Bürokratieverlagerungen handelt.

Andere Ursachen der Bürokratieverlagerung sind nicht als Organisationserkrankungen zu werten, sondern die Folge der ordnungspolitischen Gesamttendenz, dem Staat auch in den westlichen Industriegesellschaften immer mehr Ordnungs-, Leistungs- und Planungsaufgaben zu übertragen. Wer immer mehr öffentliche Dienste fordert – und das gilt für Bürger und Wirtschaft –, erntet u. a. immer mehr Bürokratieverlagerung. Außerdem sind Privat- und Staatswirtschaft, Markt- und Nichtmarktwirtschaft heute national, supranational und international so vernetzt, daß es eine Reihe notwendiger und unvermeidbarer Bürokratieverlagerungen gibt, die sich aus der Verzahnung von Staat und Wirtschaft ergeben, die wirtschaftlich gar nicht mehr aufhebbar ist.

Entgegen der häufig nur negativen Bewertung der Bürokratieverlagerung hat Dickertmann¹⁶ differenzierend darauf hingewiesen, daß viele Überwältigungsarbeiten

- zugleich unentbehrliche, innerbetriebliche Informationen liefern;
- die Basis für die Erlangung von Unternehmensvorteilen oder die Vermeidung von Unternehmensschäden sind; und daß
- sie schließlich notwendige Mosaiksteine einer Informations- und Kommunikationsstruktur der Volkswirtschaft sind.

Zu Recht hat Kroppenstedt¹⁷ z. B. zur Bundesstatistik der Bundesrepublik Deutschland betont: „Die hochentwickelten Industriegesellschaften haben einen hohen Informationsbedarf. Diese weltweit zu beobachtende Erscheinung hat verschiedene Ursachen. . . Die tieferen Ursachen dürften . . . in den immer weniger überschaubaren, höchst differenzierten, interdependenten und komplexen Problemen unserer Industriegesell-

¹² Vgl. Präsidium des Bundes der Steuerzahler e. V. (Hrsg.): Unbezahlte Hilfsarbeiten für den Fiskus, Wiesbaden 1981; R. Kroker: Der Staat als Wirtschaftsfaktor, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1981. Weitere Nachweise über die vorliegenden Berechnungen finden sich bei D. Dickertmann, a.a.O., S. 153-182.

¹³ Vgl. hierzu Klaus Türk: Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart 1976.

¹⁴ Viele praktische Beispiele für diese pathologischen Entwicklungen und ihre Auswirkungen finden sich bei U. Dietz: Bürokratieüberwälzung und mittelständische Wirtschaft oder der Unternehmer als „Hilfskuli“ des Staates, in: D. Dickertmann, H. König, G. W. Wittkämper, a.a.O., S. 27-42; Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.): Eine Dokumentation: Gängelwirtschaft statt Marktwirtschaft? Paragrafendrigismus lähmt unternehmerische Dynamik, Teil I 1977; Teil II 1977; Teil III 1978; Teil IV 1979, sämtlich Koblenz; vgl. ferner Industrie- und Handelskammer zu Koblenz (Hrsg.): Unbezahlte Hilfsarbeiten der Wirtschaft für den Staat. Steuerbonus als Ausweg?, Koblenz 1976.

¹⁵ G. W. Wittkämper: Amtsträger müßten unentgeltlich gutachten (Interview), in: Das Wirtschaftsbild (32), 8. 1. 1982, Nr. 2, S. 3-5. Wegen der von D. Dickertmann, a.a.O., S. 163 ff., aufgezeigten betriebswirtschaftlichen Verflechtung zwischen Staat – Wirtschaft und der „wohlfahrtsbezogenen“ Makrokomponenten vieler Bürokratieverlagerungen dürfte es kaum möglich sein, außer den bei der pathologischen Bürokratisierung genannten organisationssoziologischen Kriterien eindeutige ökonomische Kriterien – etwa Kosten-Nutzen-Kriterien – in praktikabler Form zu entwickeln, um ökonomisch und rechtlich „zulässige“ Verlagerungen von unzulässigen abzugrenzen. Auch Kriterien wie das, der Staat habe – z. B. bei der Datenbeschaffung – das am wenigsten aufwendige Verfahren bzw. – unter dem Kriterium des Übermaßverbots – das am wenigsten belastende Verfahren zu wählen, erweisen sich angesichts der Methodenstreitigkeit innerhalb der Wissenschaften als kaum praktikabel.

¹⁶ D. Dickertmann, a.a.O., S. 165 f.

¹⁷ F. Kroppenstedt, a.a.O., S. 86-95.

schaft liegen. Jeder Entscheidungsträger, gleich ob im staatlichen oder im außerstaatlichen Handlungsreich, ist unter diesen Voraussetzungen auf viele Informationen dringend angewiesen. Ein Mangel an Informationen kann sehr teuer werden. . . Die Bundesstatistik ist daher heute nicht mehr lediglich Hilfsmittel der öffentlichen Verwaltung, sondern ‚allgemeine Informationsquelle‘, also eine Art Infrastruktur für einen vielfältigen Benutzerkreis, der neben dem Staat die Öffentlichkeit, ebenso wie die Wirtschaft, die Wissenschaft und die Medien einschließt. Bundesstatistik wird damit zu einer allgemeinen Dienstleistung des Staates für diesen weitgespannten Benutzerkreis in Form einer Quelle neutraler und verlässlicher quantitativer Informationen für alle Bedarfsträger.“

Abbaumöglichkeiten

Für den Ökonomen und für den sich politisch für den Gesamtzustand verantwortlich Fühlenden wird die Frage wichtig sein, wie dringend der Abbau von Bürokratieverlagerung aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist, da der heutige Staat ja durch zahlreiche Probleme bedrängt wird, die ihm Entscheidungen abfordern¹⁸. Dickertmann hat hierzu die folgenden Gesichtspunkte näher dargelegt: Es gibt einen wahrscheinlichen Einfluß der Bürokratieverlagerung auf das Preisniveau, wenn dieser Einfluß auch nur schwer abgrenzbar ist. Ferner gibt es unübersehbare Wettbewerbsverzerrungen, die in internationalen Vergleichen, die aber noch ausstehen, Kontur gewinnen. Außerdem werden negative Folgen für die Produktivität der Volkswirtschaft vermutet, und schließlich gibt es eine vielfach belegte Auswirkung von Bürokratieverlagerungen auf die Beschäftigung und das Wachstum der Volkswirtschaft einerseits und auf ihre Verteilungsgerechtigkeit andererseits¹⁹.

An einem Abbau der Bürokratieüberwälzung müssen der Staat und der private Sektor gleichermaßen interessiert sein: der Staat, weil es ihm nicht gleichgültig sein kann, ob er eine Wirtschaftsnation oder eine Bürokratiemation repräsentiert, der private Sektor, weil er in einem harten supranationalen und internationalen Wettbewerb steht, in welchem jede Mark Kosten zählt.

Der Wettbewerb zwingt die Unternehmen schließlich, Standorte zu wechseln, wenn Industrienationen zu bürokratisierten Gemeinwesen werden. Insofern könnte

¹⁸ Vgl. D. Dickertmann, a.a.O., S. 169-173.

¹⁹ Vgl. G. W. Wittkämper (Hrsg. und Mitverfasser): Bürokratisierung und Entbürokratisierung, Regensburg 1982; ders.: Bürokratie, Sp. 203-204, in: Evgl. Soziallexikon begründet von Friedrich Karrenberg, herausgegeben von Theodor Schober, Martin Honecker, Horst Dahlhaus, Stuttgart, Berlin, 7. völlig neu bearb. und erw. Auflage, 1980.

²⁰ G. Schmöders: Einführung in die Geld- und Finanzpsychologie, Darmstadt 1975.

man die Hypothese aufstellen: Private Investitionen und Investoren vermeiden – bei im übrigen gleicher Risikolage – bürokratisierte Wirtschaftsräume und weichen in weniger oder gar nicht bürokratisierte aus, sofern solche verfügbar sind.

Außerdem hat die unsinnige Bürokratieverlagerung zwei Tendenzen zur Folge, die den Staat ausgaben- und einnahmemaßig stark belasten: Die Wirtschaft bemüht in einem großen Umfang Rechtsmittel gegen unsinniges Staatshandeln, zumindest sucht sie Verhandlungslösungen; beides schlägt sich bei den Staatsaufwendungen nieder. Ferner, und darauf hat schon seinerzeit Schmöders für die Finanz- und Steuerpsychologie hingewiesen, leiden Steuermentalität und Steuermoral – es wächst der Steuerwiderstand²⁰.

Der erste Ausweg zum Abbau von vermeidbarer Bürokratieverlagerung ist eine regelmäßige Durchforstung aller Staatsaufgaben im Mehrjahresabstand. Dazu liegen eine Reihe praktikabler Vorschläge vor²¹. In diese Richtung gehen auch die Wünsche von Beamten und Beamtenverbänden²².

Ein zweiter Weg aus der Bürokratieverlagerung besteht darin, im Zusammenwirken von Verwaltung, Wissenschaft, Wirtschaft und freien Berufen Umfang, Quellen und Verursacher des vermeidbaren Aufwandes an Bürokratieverlagerung zu ermitteln. So kommen vor allem bei den bisherigen Schätzungen die ökonomischen Multiplikator- und Akzeleratorwirkungen zu kurz, die von der Bürokratieverlagerung ausgehen; es werden zumeist nur die direkt verursachten Kosten in Ansatz gebracht.

Hinsichtlich der Verursacherforschung ist es ein Fortschritt, daß die Untersuchungen der letzten Jahre vor allem auch auf die Verantwortung der Gesetzgeber für den heutigen Zustand von Bürokratieüberwälzung hingewiesen haben. Es ist bekannt, daß Fachtagungen für Mitarbeiter von Regierung und Verwaltung stattfinden,

²¹ Am nachdrücklichsten ist, unter dem Stichwort Aufgabenkritik, die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln, seit Jahren für diesen Gedanken eingetreten. Zu neueren Vorschlägen des Zero-Base-Budgeting und der Sunset-Legislation in Amerika vgl. Peter Langner: Budgetkonzeption und Entscheidungsverhalten im politisch-administrativen Prozeß. Analyse US-Amerikanischer Erfahrungen mit Zero-Base-Budgeting und Sunset-Legislation. Dissertation Hochschule der Bundeswehr Hamburg, Hamburg 1981.

²² Vgl. hierzu Deutscher Beamtenbund (Hrsg.): Vorschlag des DBB zur Funktionalen Verwaltungsreform, Bonn 1975, Teil A: Beschlußvorlage; Teil B: Begründung. Was die Beamtenmeinung angeht, vergleiche die von F. Ronneberger und G. W. Wittkämper durchgeführte Untersuchung bei Personalratsmitgliedern und Organisationsreferenten. Die Ergebnisse sind wiedergegeben in: Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes (Hrsg.): Funktionale Verwaltungsreform – aber wie?, DBB-Dokumente 7, Teil 1: Ergebnisse einer Befragung von Personalratsmitgliedern, Teil 2: Ergebnisse einer Befragung von Organisationsreferenten, Bonn-Bad Godesberg 1978.

²³ Es wäre also die Aufgabe der Wirtschaft, ihre Verbandsvertreter in dieser Hinsicht problembewußt zu machen.

die als einziges Thema die Frage haben, wie man mit kaum handhabbaren Gesetzen solche Ergebnisse erzielen kann, die noch einigermaßen für Handel, Handwerk, Banken und Produktionsbetriebe akzeptabel sind. Ferner ist auch die Verantwortung der Interessenverbände der Wirtschaft dafür zu überprüfen, daß die von Verbänden gemachten Gesetzesänderungsvorschläge oft ohne die Berücksichtigung der Bürokratieverlagerung erfolgen²³.

Privatisierung als Ausweg

Viele sehen in der Privatisierung einen dritten Ausweg aus der Bürokratieverlagerung. In der Privatisierungsdiskussion der vergangenen Jahre haben Wissenschaftler und Vertreter der gesellschaftlichen Kräfte die Privatisierung staatlicher Funktionen als ein wesentliches Heilmittel gegen die Bürokratieverlagerung dargestellt. Andere Stimmen haben dem widersprochen. Privatisierung allein, so lautet die Gegenthese, sei noch keine Garantie gegen jene Lähmungen der unternehmerischen Dynamik und gegen jenen wachsenden Aufwand, die über Bürokratieverlagerung zustande kommen. Dem ist zuzustimmen. Vielmehr ist unter strikter Anwendung von Kosten-Nutzen-Kriterien, aber auch unter Gesichtspunkten sozialer Wirtschaftlichkeit, über Privatisierung zu entscheiden²⁴.

Im Hinblick auf den großen Anteil, der der Gesetzgebung als Ursache der Bürokratieverlagerung zuzurechnen ist, sollte man – außer der Einführung einer Gesetzgebungslehre als Hochschullehrfach – folgendes erwägen: Man sollte in der Regel Gesetzentwürfe, die der Bürokratieverlagerung „verdächtig“ sind, in Planspielen

oder Simulationen mit dem Ziel testen, den Bürokratieaufwand auf den „gesunden“ Anteil zu reduzieren. Ferner ist hier an den häufig gemachten Vorschlag zu erinnern, daß in Gesetzentwürfen nicht nur der Folgeaufwand für die Regierung sowie die unmittelbare und mittelbare Staatsverwaltung angegeben werden sollte, sondern auch der Aufwand für die belasteten Unternehmen, Betriebe und Haushalte²⁵.

Bewußtseinsmäßige Tendenzwende

Letztlich geht es aber um eine bewußtseinsmäßige Tendenzwende: Man muß wegkommen von einer tief im Bewußtsein verankerten Neigung zu einer immer stärkeren Verrechtlichung und zu immer mehr regelnden Eingriffen. Wegkommen von einer allzu leichtfertigen Bereitwilligkeit, insbesondere auch der Gesetzgeber und Verordnungsgeber, den Einheiten des Staates untereinander und der übrigen Gesellschaft im Verhältnis zum Staat laufend mehr administrative Leistungen zuzumuten.

Wenn man realistisch bleibt, kann man freilich die Janusköpfigkeit der Bürokratieverlagerung nicht leugnen: Was die einen als statistikbedingten Bürokratieaufwand beklagen, feiern die anderen als verbesserte Informationsbasis für Bildungsplanung und Strukturberichterstattung. Was die einen als sozialrechtsbedingten Bürokratieaufwand beklagen, fordern die anderen als Mittel zur Verbesserung des Sozialstaats. Was die einen als bei Buch- und Betriebsprüfungen entstehenden Aufwand an Personal- und Sachmittel registrieren, betrachten die anderen als den Preis der Publizität und der Steuergerechtigkeit. Was die einen als Lähmung der unternehmerischen Dynamik und Entmutigung des kleinen und mittleren Unternehmers oder Überforderung des Handwerkers bewerten, betrachten wieder andere nur als Minimum einer wünschenswerten Regelung durch das öffentliche Wirtschafts- und Gewerbeamt.

²⁴ Vgl. G. R. Baum, J. Hauptmann, H. Siedentopf, A. Krause, B. Erhard: Privatisierung – Gewinn für wen?, Bonn-Bad Godesberg 1980; E. Hamer: Privatisierung als Rationalisierungschance. Eine theoretische und empirische Untersuchung, Minden 1981.

²⁵ Vgl. weitere Maßstäbe bei D. Dickertmann, a.a.O., S. 175 f.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: Prof. Dr. Armin Gutowski, Ständiger Vertreter des Präsidenten: Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah) **Geschäftsführend:** Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Rainer Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Lange, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A., Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562306/307

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages Weltarchiv GmbH ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf eine andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.

VERTRIEB:

manager magazin Verlagsgesellschaft mbH, Marketingabteilung, Postfach 11 1060, 2000 Hamburg 11, Tel.: (040) 3007624

Bezugspreise: Einzelheft: DM 8,50, Jahresabonnement DM 96.– (Studenten: DM 48.–)

VERLAG UND HERSTELLUNG:

Verlag Weltarchiv GmbH, Neuer Jungfernstieg 21, 2000 Hamburg 36, Tel.: (040) 3562500

Anzeigenpreisliste: Nr. 13 vom 1. 7. 1974

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: Buch- und Offsetdruckerei Wünsch, 8430 Neumarkt/Opf.