

SCHRIFTEN ZUR WIRTSCHAFTS- UND POLITIKFORSCHUNG

Michael Richter • Michael Schorn

Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und Forschung

IWP INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTS- UND POLITIKFORSCHUNG
RICHTER & SCHORN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Oktober 2004

Alle Rechte vorbehalten

© IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn, Köln 2004

ISBN 3-938168-01-3

Vorwort

Die vorliegende Publikation bildet den Startpunkt der wissenschaftlichen Reihe *Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung*, in denen das IWP regelmäßig seine Forschungsergebnisse veröffentlichen wird. Darüber hinaus soll die Reihe auch als Forum für andere Autoren dienen, die ihre Arbeiten einem interessierten Fachpublikum vorstellen möchten. Das Ziel der Schriftenreihe soll es sein, Beiträge zur Weiterentwicklung der Forschung auf den Gebieten der Wirtschaftswissenschaften und Politik zu liefern. Es ist uns in diesem Zusammenhang wichtig, dass sich die Arbeiten an der politischen Realität orientieren, um so auch die Grundlage für weitergehende Diskussionen zu schaffen.

Die vorliegende Definition des Begriffs der Bürokratiekosten eignet sich in doppelter Weise für den Auftakt dieser Reihe. Zum einen stellt sie die Basis für ein wichtiges Forschungsfeld des Instituts dar, zum anderen veranschaulicht sie die beiden Grundsätze des Instituts, nämlich der Interdisziplinarität sowie der Verknüpfung von Theorie und Empirie. Eine Bürokratiekostendefinition betrifft sowohl ökonomische als auch juristische und soziologische Fragen. Zudem liefert die theoretische Abhandlung eine für die empirische Arbeit wichtige Größe.

Die nun hier vorgestellte Studie ist im Rahmen eines Forschungsprojekts des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit entstanden, das die Gesetzesfolgenabschätzung im Hinblick auf Bürokratiekosten mittelständischer Unternehmen untersucht. Die überraschende Feststellung, dass bislang keine umfassende und wissenschaftlich begründete Definition von Bürokratiekosten existiert, führte zu der Notwendigkeit, eine solche zu erarbeiten und diese aufgrund ihres grundsätzlichen Charakters als eigenständige Studie zu veröffentlichen.

An dieser Stelle sei allen Mitarbeitern des Instituts sowie denen gedankt, die uns durch Auskünfte sowie ihre Gesprächs- und Diskussionsbereitschaft unterstützt haben. Unser besonderer Dank gilt dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, das es uns ermöglicht hat, die Bürokratiekostendefinition als eigenständige Studie zu veröffentlichen.

Köln im August 2004

Michael Richter

Michael Schorn

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	2
Abkürzungsverzeichnis	2
1 Einleitung	3
2 Bürokratiekostendefinitionen in der wissenschaftlichen Literatur	3
3 Notwendigkeit der Abgrenzung	5
4 Der Bürokratiebegriff nach Weber	8
5 Bürokratische Organisationen	13
6 Entstehungsort von Bürokratiekosten	17
6.1 Bürokratiekosten in der Unternehmensverwaltung	18
6.2 Bürokratiekosten in der Leistungserstellung	19
7 Staatliche Eingriffe als Verursacher von Bürokratiekosten	20
7.1 Der Staat	21
7.2 Das Regelwerk	23
7.2.1 Rechtsnormen	24
7.2.2 Verwaltungsvorschriften	25
7.3 Konkrete Einzelfallentscheidungen	32
8 Arten von Bürokratiekosten	33
8.1 Kosten für Verwaltungsaufgaben	34
8.2 Such- und Informationskosten	35
8.3 Investitions-/Produktionskosten	35
8.4 Kosten aus entgangenem Gewinn	37
8.5 Zahlungen an den Staat oder Private	37
9 Zusammenfassung	38
Literaturverzeichnis	41

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisatorische Stellung der Verwaltung	14
Abbildung 2: Führung eines Unternehmens	15
Abbildung 3: Mögliche Geltungsbereiche bürokratischer Merkmale	16

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ArbStättV	Arbeitsstättenverordnung
Art.	Artikel
ASR	Arbeitsstätten-Richtlinie
Az	Aktenzeichen
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
h.L.	herrschende Lehre
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Abstract

There is, as yet, no consistent and academically well-founded definition of the term bureaucracy costs. As this should, however, form the basis of the academic as well as the political debate, it will herein be attempted to distinguish the costs of bureaucracy from those of state intervention more generally. Max Weber's characterisation of bureaucracy, as one form of administrative organisation for the execution of legal authority, serves as a starting point. It emerges that bureaucracy costs are those, which arise in the administration of businesses due to state-induced bureaucratisation; or with more differentiation, they result from administrative regulations and acts, figuring in the production and distribution of goods and services.

1 Einleitung

Die vorliegende Studie ist entstanden im Rahmen eines Forschungsprojekts im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, das die Gesetzesfolgenabschätzung im Hinblick auf Bürokratiekosten mittelständischer Unternehmen zum Gegenstand hat. Aus der Aufgabenstellung ergab sich zwangsweise die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands und Definition der Zielvariablen. Da das Thema Bürokratie gerade in den letzten Jahren in aller Munde ist und eine Reihe von Veröffentlichungen¹ existiert, schien die Definition des Begriffs der Bürokratiekosten zunächst auf Basis bestehender Arbeiten unproblematisch. Es erwies sich jedoch, dass eine umfassende und wissenschaftlich begründete Definition bislang nicht verfügbar ist. Aus diesem Umstand ergab sich die Notwendigkeit, eine Definition zu erarbeiten, die aufgrund ihres grundsätzlichen Charakters als eigenständige Arbeit aufbereitet wurde. Die nachfolgenden Ausführungen sollen zum einen eine bessere Vergleichbarkeit schaffen sowie zum anderen eine fachlich fundierte Grundlage für die weitere Diskussion liefern und somit einen Beitrag zur Fortentwicklung der Bürokratieforschung leisten.

2 Bürokratiekostendefinitionen in der wissenschaftlichen Literatur

In vielen Arbeiten der wissenschaftlichen Literatur werden Bürokratiekosten mit „Bürokratieüberwälzungskosten“ gleichgesetzt². Bürokratieüberwälzungskosten bezeichnen dabei diejenigen Kostenbestandteile, die im privatwirtschaftlichen Unternehmen entstehen aufgrund *der vom Staat auf die Privatwirtschaft durch Gesetz und Recht überwälzten Verwaltungsarbeiten, die die*

¹ Dazu gehören u.a. Clemens/Kokalj, 1995; Skambracks, 1999; ASU, 2002; BDA, 2003; Kroker/Lichtblau/Röhl, 2003.

² Vgl. beispielhaft Kitterer, 1989.

*Privatwirtschaft dann für den Staat unentgeltlich zu erbringen hat*³. Diese Bürokratieüberwälzungskosten fallen z.B. in Zusammenhang mit der Lohnbuchhaltung zuzüglich der Kosten für externe Beratungsdienstleistungen in den Unternehmen an. Reine Sachmittelkosten der Privatwirtschaft werden in den meisten wissenschaftlichen Publikationen aus Gründen der Geringfügigkeit bei der Messung der Bürokratieüberwälzungskosten vernachlässigt. Im Bereich der Bürokratieüberwälzung ist zudem auf Kosten hinzuweisen, die durch Leistungen der Privathaushalte für die Gesellschaft oder den Staat entstehen⁴. Beispielhaft sind Wehr- und Zivildienst, Ehrenämter oder die Mitwirkung an der steuerlichen Veranlagung zu nennen. Da diese Bürokratieüberwälzungskosten indes von wesentlich geringerem Gewicht sind als die in den Unternehmen entstehenden Kosten⁵, werden diese Kosten ebenfalls aus den Analysen ausgeschlossen.

Im angelsächsischen Schrifttum wird für die Bürokratieüberwälzungskosten der Begriff der *administrative costs* verwendet. Allerdings weist die englischsprachige Literatur hier eine terminologische Unschärfe auf. So werden in einigen Fällen unter dem Terminus der *administrative costs* ebenfalls die Kosten der staatlichen Verwaltung subsumiert⁶. Die deutschsprachige Literatur hingegen grenzt die in der privaten Sphäre und die in der öffentlich-rechtlichen Sphäre entstehenden Kosten deutlich gegeneinander ab⁷. Bürokratieüberwälzungskosten entstehen ausschließlich in der privatwirtschaftlichen Sphäre, während die Vollzugskosten ausschließlich der öffentlich-rechtlichen Sphäre zugeordnet werden. Als Vollzugskosten eines Gesetzes werden *die zu erwartenden Personal- und Sachkosten bei Ländern und Kommunen definiert*.⁸

Selbst wenn man von der uneinheitlichen Verwendung der Begriffe absieht, werden mit dem Begriff der Bürokratieüberwälzung bzw. der *administrative costs* bürokratiebedingte Kosten eines Unternehmens nicht vollständig abgebildet. So fehlen z.B. alle Kosten zur Erfüllung von Umweltschutzauflagen, die in der Öffentlichkeit häufig als bürokratisch kritisiert werden.

Ein weiterer Kostenbegriff, der den Bürokratiekosten oftmals gleichgesetzt wird, sind die Erfüllungskosten. In der englischsprachigen Literatur werden

³ Vgl. Wittkämper, 1982, S. 4.

⁴ Vgl. Clemens/Kokalj, 1995, S. 4.

⁵ Vgl. Tiebel, 1986, S. 203ff.

⁶ Vgl. Allers, 1994, S. 19.

⁷ Vgl. Nold, 1983, S. 147ff.

⁸ Vgl. Hofmann, 1999, S. 46.

diese Kosten als *compliance costs* bezeichnet. Die Erfüllungskosten umfassen alle Kosten, die zur Erfüllung rechtlicher Vorgaben anfallen. Erfüllungskosten wurden bereits sowohl im Hinblick auf Steuervorschriften als auch des Umwelt- und Verbraucherrechts untersucht.⁹ Einige finanzwissenschaftliche Untersuchungen rechnen diesen Erfüllungskosten ebenfalls die nicht pekuniären Effekte einer Regulierung zu.¹⁰

Mit dem Begriff der *compliance costs* wird zwar im Vergleich zu den Kosten aus Bürokratieüberwälzung ein größerer Teil der in einem Unternehmen anfallenden Kosten erfasst, wozu etwa auch die erwähnten umweltschutzrechtlichen Auflagen zählen, allerdings ist dabei der Bezug zur Bürokratie nicht immer ersichtlich.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in der wissenschaftlichen Literatur der Begriff der Bürokratiekosten zum einen uneinheitlich verwendet wird. Selbst eingrenzende Definitionen der Bürokratiekosten zeigen eine große Bandbreite in der Einbeziehung einzelner Kostenarten auf. Zum anderen sind die Definitionen nicht abschließend, entweder wird nur eine Teilmenge der möglichen Bürokratiekosten abgebildet oder dieselben sind selbst nur eine Teilmenge in einem weiter gefassten Kostenbegriff. Diese mangelhafte Abgrenzung führt dazu, dass entweder der Erkenntniswert verkürzt wird oder Verpflichtungen von Bürgern respektive Unternehmen als bürokratisch gebrandmarkt werden, die aber genau so vom Gesetzgeber intendiert waren. Die Problematik soll im Folgenden anhand eines Beispiels aus dem Arbeitsschutz erläutert werden.

3 Notwendigkeit der Abgrenzung

Dass Beschäftigten eine Toilette zur Verfügung stehen muss, wird niemand als bürokratische Belastung empfinden. Hingegen ist die Regelung des § 37 ArbStättV in der Fassung vom 25.11.2003, nach der bei mehr als fünf Arbeitnehmern verschiedenen Geschlechts getrennte Toilettenräume vorhanden sein sollen, ein oft genanntes Beispiel für Bürokratie im Arbeitsschutz. Allerdings lässt sich in diesem Punkt noch darüber streiten, inwieweit diese Regelung wirklich Bürokratie darstellt, da es sicherlich Menschen gibt, die sich nur ungern mit dem jeweils anderen Geschlecht eine Toilette teilen. Im Gegensatz

⁹ Vgl. beispielhaft Hudson/Godwin, 2000, S. 29ff.; French et al., 1992, S. 165ff.; Hicks, 1992, S. 7ff.; Hopkins, 1997, S. 263ff.

¹⁰ Vgl. Dicke/Hartung, 1986, S. 29.

dazu ist es wahrscheinlich, dass die meisten Menschen die weitergehende Arbeitsstätten-Richtlinie (ASR) 37/1, die bis hin zum Kleiderhaken Lage und Beschaffenheit von Toilettenräumen regelt, bürokratisch empfinden.¹¹ Dies aber nicht deshalb, weil die Bestimmungen fachlich falsch wären, sondern weil der Grad der Detaillierung als überflüssig erachtet wird.

Anhand des Beispiels zu den Toilettenräumen zeigt sich eine weitere Determinante für die Wahrnehmung von Bürokratie. Die vom Unternehmer zu erfüllenden Verpflichtungen werden nicht unbedingt durch Gesetze oder Verordnungen bestimmt, sondern in vielen Fällen durch Verwaltungsvorschriften. Solche Vorschriften, zu denen auch die erwähnte ASR 37/1 gehört, besitzen gegenüber den höherwertigen Rechtsnormen in Form von Gesetzen und Verordnungen zwar keinen Geltungs-, jedoch einen Anwendungsvorrang für die Verwaltung.¹² Somit entstehen Belastungen durch Bürokratie eben nicht nur durch Gesetze, vielmehr auch durch Vorschriften, die nicht vom Gesetzgeber selbst verabschiedet werden, sondern für die er allenfalls die rechtliche Grundlage legt.¹³

Weiterhin wird das Belastungsempfinden durch die Handhabung von Recht – sowohl von Gesetzen und Verordnungen als auch von Verwaltungsvorschriften – durch die vollziehenden Personen bestimmt. So erlaubt beispielsweise der Gesetzgeber in der ArbStättV Ausnahmen, wenn

1. *der Arbeitgeber eine andere, ebenso wirksame Maßnahme trifft oder*
2. *die Durchführung der Vorschrift im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Abweichung mit dem Schutz der Arbeitnehmer vereinbar ist.*

Inwieweit der Normadressat die Regelungen als bürokratisch empfindet, hängt in diesem Fall innerhalb eines durch Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften gesetzten Rahmens auch von der Ermessensentscheidung des zuständigen Mitarbeiters ab.

Anhand des gewählten Beispiels lässt sich noch eine andere Abgrenzungsfrage erörtern, nämlich ob nur staatliche Behörden Bürokratie verursachen. Die Überwachung der arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften ist Aufgabe der staat-

¹¹ Zu den Arbeitsstätten-Richtlinien ist anzumerken, dass diese im Zuge der geplanten Novellierung (Stand 02.09.2003) der Arbeitsstättenverordnung abgeschafft und durch von einem neuen Ausschuss zu ermittelnde Regeln für Arbeitsstätten ersetzt werden sollen. Danach soll auch die starre Grenze von Arbeitnehmern aufgehoben werden.

¹² Vgl. König/Dose, 1989, S. 39; Maurer, 2002, S. 84.

¹³ Zur ausführlicheren Darstellung von Verwaltungsvorschriften siehe Kapitel 7.2.

lichen Ämter für Arbeitsschutz respektive Gewerbeaufsichtsämter (die Bezeichnung ist je nach Bundesland unterschiedlich). Zuständig für den Arbeitsschutz sind gemäß § 21 des Arbeitsschutzgesetzes aber auch die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen die gewerblichen Berufsgenossenschaften. Diese werden im Gegensatz zu einer staatlichen Behörde als Körperschaften des öffentlichen Rechts durch Unternehmen und Arbeitnehmer paritätisch selbstverwaltet. Dennoch stellt sie in den Augen der Unternehmer ebenso eine Bürokratie dar wie eine staatliche Behörde. Ohne den Ausführungen über das Wesen einer Bürokratie vorweg greifen zu wollen, lässt sich die Einschätzung der Unternehmer durch den staatlichen Auftrag, den Berufsgenossenschaften, aber auch Kammern, Krankenkassen und andere vergleichbare Körperschaften per Gesetz haben, erklären. Diese Auffassung wird auch durch § 1 Abs. 4 VwVfG gestützt, wonach eine *Behörde [...] jede Stelle [ist], die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt*.

Das Beispiel aus dem Arbeitsschutz zeigt bereits eine Reihe von Fragen zur Abgrenzung des Begriffs der Bürokratiekosten auf. Es gibt außerdem einen Hinweis auf die Sichtweise vieler Bürger. Regelungen oder Entscheidungen, die in den Augen der Betroffenen keinen Sinn haben, sei es, dass das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel als überflüssig oder die Umsetzung als nicht zielführend erachtet wird, werden häufig als bürokratische Belastung empfunden. In diesem Zusammenhang häufig gebrauchte Begriffe sind beispielsweise „Bürokratismus“ oder „Amtsschimmel“. Damit ist jedoch ein individuelles subjektives Werturteil verbunden. Mit einer solchen Abgrenzung wäre aber die objektive und vergleichbare Bestimmung von Bürokratiekosten nicht möglich. Für eine wissenschaftliche Untersuchung ist es also unumgänglich, eine objektivere Definition von Bürokratie und daraus resultierend von Bürokratiekosten zu erarbeiten. Schwierig ist dieses Unterfangen insofern, dass die Begriffe auch in der wissenschaftlichen Literatur je nach Untersuchungsziel unterschiedlich gebraucht werden. So hat beispielsweise auch Niskanen in seiner grundlegenden Arbeit zur Bürokratie eine enger gefasste Definition als in der originären Literatur aus dem Fachbereich der Soziologie verwendet.¹⁴

¹⁴ Vgl. Niskanen, 1971, S. 23.

4 Der Bürokratiebegriff nach Weber

Um es vorweg zu nehmen, die Bürokratie ist keine eigene Organisation, auch wenn umgangssprachlich gerade die Begriffe „öffentliche Verwaltung“ und „Bürokratie“ häufig synonym verwendet werden. Die Gründe dafür gehen aus den folgenden Ausführungen noch hervor. Bürokratie ist vielmehr eine bestimmte Form der Organisation, d.h., dass eine Verwaltung zwar bürokratisch organisiert sein kann, aber eben nicht zwingend sein muss.¹⁵

Die Definition des Begriffs Bürokratie ist eng verbunden mit der Entstehung der Organisationssoziologie, zu deren Begründern insbesondere Max Weber gehört.¹⁶ *In vieler Hinsicht ist die klassische Analyse von Bürokratie jene von Max Weber*, wie Merton bemerkt.¹⁷ In der Tat zeigt sich bei der Literaturrecherche, dass nahezu alle Schriften zur Bürokratieforschung mit der Darstellung des Modells von Weber beginnen.

Weber charakterisiert Bürokratie im Rahmen seiner Untersuchung der verschiedenen Typen der Herrschaft, wobei er diese im Sinne von Autorität versteht, also *die Chance für spezifische (oder für alle) Befehle bei einer angebbaren Gruppe von Menschen Gehorsam zu finden*. Danach gehört zu jedem echten Herrschaftsverhältnis ein bestimmtes Minimum an Gehorchen wollen. An dieser Stelle der Analyse führt Weber die Organisation der Verwaltung ein. Denn, so führt er aus, es bedarf zur Herrschaft über eine Vielzahl von Menschen eines Verwaltungsstabs.¹⁸ Weber drückt dies an anderer Stelle noch deutlicher aus: *[...] Herrschaft ist im Alltag primär Verwaltung*. In diesem Zusammenhang wird auch ersichtlich, warum Bürokratie mit Verwaltung, insbesondere mit öffentlicher Verwaltung, häufig gleichgesetzt wird. Des Weiteren hat jede Herrschaft einen Legitimitätsanspruch, wobei Weber zwischen drei reinen Typen legitimer Herrschaft unterscheidet:¹⁹

1. Legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab beruhend *auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen*
2. Traditionelle Herrschaft beruhend *auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen*

¹⁵ Vgl. zur Argumentation auch Mayntz, 1971, S. 28 sowie Mayntz, 1982, S. 1, 111.

¹⁶ Vgl. Mayntz, 1971, S. 27.

¹⁷ Vgl. Merton, 1971, S. 265.

¹⁸ Vgl. Weber, 1980, S. 122.

¹⁹ Vgl. Weber, 1980, S. 124.

3. Charismatische Herrschaft beruhend *auf der außeralltäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person*

Ohne weitere Begründung dürfte es offensichtlich sein, dass im Hinblick auf die bestehenden Verhältnisse in Deutschland und den Ländern, die in der Regel mit Deutschland verglichen werden, nur die legale Herrschaft zutrifft. Daher wird auf die Erläuterung der beiden anderen Formen der Herrschaft hier im Weiteren verzichtet.

Der legalen Herrschaft liegt die Vorstellung zugrunde, dass Recht durch Satzung rational²⁰ beschlossen wird. Dieses Recht wird von den betroffenen Personen bzw. Gruppen geachtet und nach allgemein gebilligten Prinzipien angewendet. Damit ist dieses Recht aber auch für den jeweiligen Vorgesetzten verbindlich; er trifft seine Anordnungen nicht willkürlich, sondern gehorcht dabei ebenfalls nur der unpersönlichen Ordnung. Analog gehorcht der Empfänger der Anordnung auch nur „*dem Recht*“, also jener unpersönlichen Ordnung.²¹

Eine Herrschaft, die auf diesen Vorstellungen aufbaut, ist durch dieselben Merkmale gekennzeichnet wie die Verwaltung, die für den Herrschenden zur Durchführung seiner Anordnungen notwendig ist. Dies geht bei Weber daraus hervor, dass er Herrschaft und Verwaltung gleichsetzt. Dementsprechend stimmen die Merkmale, mit denen er die rationale Herrschaft und an späterer Stelle die Funktionsweise der Bürokratie charakterisiert, weitgehend überein.²² Danach ist Bürokratie wie folgt gekennzeichnet:

1. Es bestehen durch Gesetz oder Regelungen der Verwaltung feste Kompetenzen. Mit diesen sind die Verteilung der Pflichten und der Befehlsgewalten klar abgegrenzt. Wahrgenommen werden die Kompetenzen durch Personen mit einer geregelten Qualifikation. Institutionen, die diese Eigenschaften erfüllen, sind in Bezug auf den öffentlichen Bereich bürokratische „Behörden“, auf den privatwirtschaftlichen Bereich bürokratische „Betriebe“. Dass auch Verwaltungen nicht staatlicher Institutionen bürokratisch sein können, geht daraus hervor, dass Weber den Begriff der Herrschaft nicht allein auf das Verhältnis zwischen Regierung und Bürger beschränkt, sondern ebenso die Beziehung zwi-

²⁰ Weber spricht in diesem Zusammenhang auch von rationaler Herrschaft.

²¹ Vgl. Weber, 1980, S. 125.

²² Vgl. Weber, 1980, S. 125f., 551f.

schen beispielsweise Unternehmer und Angestellten als Herrschaftsverhältnis betrachtet.²³

2. Die einzelnen Instanzen sind in einer festen „Amtshierarchie“ geordnet. Eine solche Hierarchie findet sich, so Weber, bei staatlichen oder kirchlichen Gebilden genauso wie bei privaten Betrieben.
3. Die Amtsführung erfolgt auf der Basis von Akten. Diese bilden zusammen mit allen Mitarbeitern der Behörde bzw. des bürokratischen Betriebs einschließlich der Sachausstattung nach Weber das „Büro“. Somit ist die *bürokratische* Verwaltung eine Form der Herrschaft (*kratein* bedeutet im Griechischen *herrschen*) anhand von Akten und Beamten²⁴.
4. Die Tätigkeit setzt normalerweise eine eingehende Fachschulung voraus.
5. Die Stelle (das Amt) nimmt die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch.
6. Die Ausübung der Tätigkeit erfolgt nach *mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden, erlernbaren Regeln*. Weber sieht in der Kenntnis dieser Regeln *eine besondere Kunstlehre, in deren Besitz die Beamten sich befinden*.

In den Augen Webers ist die bürokratische Verwaltung die *an Präzision, Ste-tigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also Berechenbarkeit für den Herrn [...] rationalste Form der Herrschaftsausübung*.²⁵ Des Weiteren hält Weber die bürokratische Verwaltung anderen Formen gegenüber für technisch überlegen. *Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuier-lichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Rei-bungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind [...] auf das Optimum ge-steigert*.²⁶

Angesichts der persönlichen Erfahrungen, die jeder mindestens einmal mit ei-ner bürokratischen Verwaltung gemacht haben dürfte, kann die Kritik an der Beschreibung und Beurteilung derselben Webers nicht verwundern. Dabei be-ziehen sich die Kritiker auf mehrere Punkte in Webers Modell, die allerdings hier nur angerissen werden sollen:

Merton gibt zu bedenken, dass die strikte Befolgung der Kriterien Webers für eine bürokratische Verwaltung, also die Mittel zur Durchsetzung der Ziele des Herrschers, zum Selbstzweck werden können und somit zu einer *Verschie-*

²³ Vgl. Weber, 1980, S. 123.

²⁴ Für Weber bilden „Beamte“ *den typischen Verwaltungsstab rationaler Verbände, seien dies politische, hierokratische, wirt-schaftliche oder sonstige*. Vgl. Weber, 1980, S. 126.

²⁵ Vgl. Weber, 1980, S. 128.

²⁶ Vgl. Weber, 1980, S. 561f.

bung von Zielen führen. Durch die peinlich genaue Einhaltung formalisierter Verfahrensweisen werden die eigentlichen Ziele und damit der Auftrag des Herrschers aus den Augen verloren, was dann als Bürokratismus wahrgenommen wird. Ein extremes Produkt, so Merton ist der *bürokratische Virtuose*, der *vielen seiner Klienten gar nicht helfen kann*.²⁷ Dieser Einwand lässt an der von Weber behaupteten Rationalität der Bürokratie zweifeln, da so doch gerade die Zweckmäßigkeit der Bürokratie als Mittel zur Ausübung der legalen Herrschaft in Frage gestellt wird. Ohne die in der Vergangenheit geführte Diskussion in Gänze ausbreiten zu wollen, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass Weber sein Modell als einen *Idealtypus* formuliert hat. Ein solcher Idealtypus gibt an, *wie ein zweckrationales Verhalten bei richtiger Wahl der Mittel im Hinblick auf ein gegebenes Ziel beschaffen ist*.²⁸ In diesem Zusammenhang merkt Albrow an, dass bei Weber die Ausführung von Regeln nicht durch beliebige, sondern besonders geschulte Spezialisten erfolgt.²⁹ Dementsprechend ist die Webersche These von der überlegenen Zweckmäßigkeit weder falsch noch richtig, sondern im Kontext zu sehen.³⁰ Dass ein bürokratischer Apparat in der Realität nicht jeden Fall optimal erledigt, wird von Weber auch nicht bestritten, jedoch bewusst ausgeklammert.³¹

Ein anderer Einwand, der später nochmals aufgegriffen werden soll, bezieht sich auf das gesplante Menschenbild, das aus der konsequenten Trennung von Amt und Privatsphäre resultiert.³² Gerade aber diese Aufteilung des Menschen in einen Beamten und eine Privatperson, die sich unabhängig voneinander verhalten, wird von Seiten der Ökonomik als unrealistisch abgelehnt, da auch der Beamte immer die Interessen der Privatperson verfolgt.³³

Ein großer Teil der Diskussion in der Literatur beschäftigt sich mit dieser Frage nach der Rationalität der Bürokratie, die auf Weber zurückgeht. Der Grund, warum diese Diskussion an dieser Stelle nur kurz behandelt wird, ist, dass diese für die hier interessierende Ausgangsfrage, wie sich Bürokratiekosten definieren lassen, keine Bedeutung hat.

²⁷ Vgl. Merton, 1971, S. 268f.

²⁸ Vgl. Mayntz, 1971, S. 28.

²⁹ Vgl. Albrow, 1972, S. 73f.

³⁰ Vgl. Mayntz, 1985, S. 121.

³¹ Vgl. Weber, 1980, S. 562.

³² Vgl. Weber, 1980, S. 552.

³³ Vgl. Blankart, 1998, S. 462f.

Wichtiger als die Einschätzung Webers zur Zweckmäßigkeit der Bürokratie ist für die Definition des Begriffs der Bürokratiekosten die Nutzbarkeit der Merkmale von Bürokratie, wie diese oben aufgeführt wurden. Aufbauend auf der Charakterisierung Webers hat eine Reihe von Autoren – zum Teil unter Verwendung von Modifikationen – diese zur Beschreibung von Bürokratien genutzt oder deren empirische Validität untersucht.

Dabei wird nicht verkannt, dass es sich bei Weber um Idealtypen handelt, die nicht zur empirischen Analyse gedacht waren. Dennoch, so bescheinigt Udy, haben diese einen *bestimmten empirischen Gehalt*.³⁴ Er teilt die Merkmale nach Weber in bürokratische sowie rationale Elemente ein und errechnet anhand einer Stichprobe die entsprechenden Korrelationen mit dem Ergebnis, dass Organisationen tendenziell entweder bürokratische Elemente oder rationale Elemente aufweisen. Damit, so schließt Udy, könne man mit Webers Idealtypus mehr Phänomene in einem Modell abbilden, als dies eigentlich vermutet werden dürfte.³⁵ Ähnlich wie Udy untersuchten auch Hall sowie Pugh und Hickson die Merkmale, d.h. die Dimensionen, wie diese von den Autoren auch bezeichnet werden, bürokratischer Strukturen. Zusammenfassend kommen beide Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass es nicht nur eine einzige Form einer bürokratischen Verwaltung gibt. Vielmehr zeigen sich die Merkmale in unterschiedlichen Ausprägungen, die ein Kontinuum verschiedener Bürokratien abbilden.³⁶ Bürokratie ist somit kein einheitliches Gebilde, vielmehr können Organisationen auf verschiedene Art und Weise bürokratisch sein.³⁷ Die Auswertung von Pugh und Hickson ergab sechs Organisationstypen, die sich anhand bürokratischer Merkmale abgrenzen ließen. Dabei besitzt nicht nur der öffentliche Dienstleister *eine charakteristische Art von Bürokratie*, ebenso gilt dies für große Unternehmen.³⁸

Diese Ergebnisse zeigen, dass Weber zwar nicht die Absicht hatte, einen Kriterienkatalog zur empirischen Analyse zu erstellen, sich seine idealtypische Charakterisierung aber dennoch als Grundlage zur Erstellung eines angepassten Bürokratiemodells eignet.

³⁴ Vgl. Udy, 1971, S. 62.

³⁵ Vgl. Udy, 1971, S. 67.

³⁶ Vgl. Hall, 1971, S. 78.

³⁷ Vgl. Pugh/Hickson, 1971, S. 90f.

³⁸ Vgl. Pugh/Hickson, 1971, S. 91ff.

5 Bürokratische Organisationen

Das Untersuchungsobjekt von Weber und auch der Autoren, die auf Weber aufbauten, sind Organisationen, wobei das Sozialgefüge innerhalb der jeweiligen Organisation und das zwischen Organisationen betrachtet wird. Nicht nur für Weber sind dies in der Regel größere Gruppen von Menschen. Wenn Weber von dem bürokratischen Betrieb spricht, meint er Großunternehmen, wie sie zu Webers Zeiten die Vorstellung von Wirtschaft beherrschten. Ein Unternehmen ist in seinen Augen umso bürokratischer, je größer es wird.³⁹ Ursache für diese Einordnung ist die Definition des Bürokratiebegriffs in Zusammenhang mit der Verwaltung als Herrschaftsinstrument über eine *Vielzahl von Menschen*⁴⁰. Wenn jedoch heute jemand die Bürokratisierung anprangert, assoziiert er damit nicht immer die Beherrschung einer großen Gruppe. Gehalten hat sich hingegen die Vorstellung, dass die öffentliche Verwaltung ein Instrument zur Herrschaft ist. Auch der Bürger sieht durchaus die Trennung von Politik, die den gesetzlichen Rahmen und somit die Ziele vorgibt, und der Verwaltung, die diese in dem gegebenen Rahmen durchsetzen soll.

Die öffentliche Verwaltung ist somit unbestritten eine – mehr oder weniger – bürokratische Organisation im Sinne Webers. Die Ausprägungen der verschiedenen Bürokratiemerkmale können daher mit Modifikationen auf der Basis der Weberschen Definition gemessen werden. Das gleiche dürfte ebenfalls für Körperschaften des öffentlichen Rechts und größere Unternehmen gelten, die alle über eine ausgeprägte Verwaltung verfügen. Jedoch sind heute auch kleine Unternehmen von Interesse, die im Extremfall ohne Beschäftigte arbeiten. Damit würde aber die Grundlage der Begründung einer bürokratischen Verwaltung entfallen, da kein Herrschaftsverhältnis besteht. Allerdings ist der Verwaltungsstab nur ein Instrument, das nicht zwangsläufig nur der Herrschaft über Menschen dienen muss. Verwaltung ist allgemein vielmehr als funktionale Aufgabe zu sehen, die eben unter anderem der Herrschaft über Menschen dienen kann. In der Organisationstheorie wird in diesem Zusammenhang von einer Funktionalorganisation gesprochen, die ein Unternehmen in Zweckbereiche und nicht nach Personengruppen gliedert.⁴¹ Danach ist die Verwaltung ein Funktionsbereich neben anderen, wie z.B. Absatz, Produktion und Beschaffung. Geleitet oder, wie Weber es formulieren würde, beherrscht werden diese

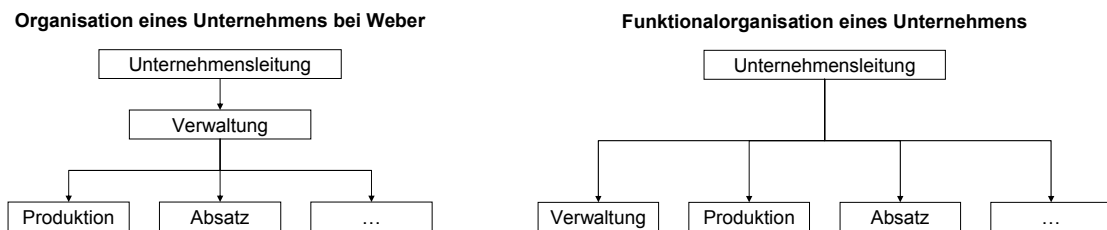
³⁹ Vgl. Weber, 1980, S. 127.

⁴⁰ Vgl. Weber, 1980, S. 122.

⁴¹ Vgl. Handwörterbuch der Organisation, 1992, S. 641.

Bereiche von der Unternehmensführung. Gerade für KMU ist die funktionale Gliederung aufgrund geringer Diversifikation nahe liegend.⁴² Anders als jedoch Weber das Verhältnis von Unternehmensleitung, Verwaltung und restlicher Belegschaft als Herrschaft in gerader Linie beschreibt, steht der Herrschaftsaspekt bei der Verwaltung in einem funktional organisierten Unternehmen nicht im Vordergrund, wie Abbildung 1 illustriert.

Abbildung 1: Organisatorische Stellung der Verwaltung



Die Unternehmensführung leitet alle Bereiche in gleicher Weise, der Verwaltung kommt keine besondere Stellung zu. Beide Darstellungen bilden jedoch eher idealisierte Organisationsformen ab. Auf der einen Seite leitet die Unternehmensführung in der Realität gerade bei technischen Fragen die entsprechenden Bereiche direkt an, auf der anderen Seite ist diese jedoch in vielen Belangen auf eine funktionierende Verwaltung angewiesen. Die betriebliche Verwaltung setzt sich im Regelfall aus Organisation, Rechnungswesen, Finanzwirtschaft, Personal- und Sachverwaltung zusammen. Diese Bereiche dienen nicht der eigentlichen Leistungserstellung direkt, sind aber für die Unternehmensführung zur Steuerung und Bereitstellung der Ressourcen notwendige Instrumente. Insofern nimmt die Verwaltung, wenn auch nicht herausgehobene, so doch – wie in Abbildung 2 angedeutet – eine gesonderte Position im Unternehmen ein.

⁴² Vgl. Handwörterbuch der Organisation, 1992, S. 642.

Abbildung 2: Führung eines Unternehmens

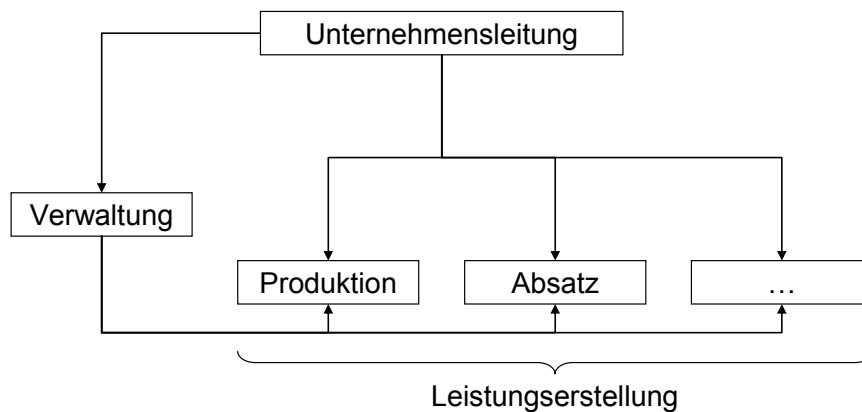
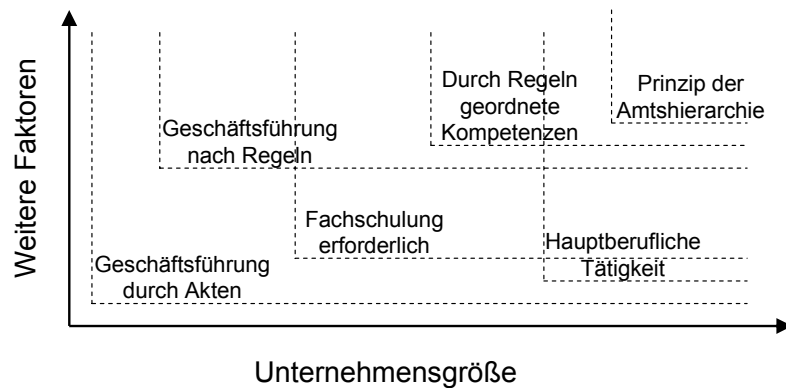


Abbildung 2 zeigt aber auch, dass im Gegensatz zur Führung eines Staates die Unternehmensleitung im Hinblick auf die Funktionsbereiche der Leistungserstellung auch Anweisungen ohne Hinzuziehung der Verwaltung trifft. Dies gilt auch in solchen Unternehmen, die Weber als *großkapitalistische Betriebe* beschrieben hat. So hat etwa der Vorstand einer großen Aktiengesellschaft Mitglieder, die direkt in den Produktionsprozess wirken. In Bezug auf die Funktionsbereiche ist demnach auch die Leitung eines Unternehmens kein gleichartiges Ganzes. Diese Aufteilung in einen kaufmännischen und einen technischen Bereich ist insbesondere in Mittelstandsbetrieben anzutreffen, wenn auch die Leitung hier nur noch aus weniger Personen besteht.⁴³ Diese funktionale Mehrfachzuständigkeit der Unternehmensführung ist selbst dann noch gegeben, wenn die Leitung sich in einer Person konzentriert. In der Tat wird niemand bestreiten wollen, dass selbst Kleinunternehmen z.B. ein Rechnungswesen haben und somit auch eine Verwaltung, obwohl daraus kein Herrschaftsverhältnis über Menschen resultiert. Jedoch „herrscht“ auch dieser Unternehmer in dem Sinne, dass er „Herr“ über das unternehmerische Geschehen ist, wozu er auch eine Verwaltung benötigt.

Inwieweit eine solche Verwaltung bürokratisch ist, kann nicht allgemein bestimmt werden. Sicherlich finden sich auch in kleinen Unternehmen bürokratische Merkmale, wenn auch nicht von einer idealtypischen Bürokratie gesprochen werden kann.

⁴³ Vgl. Handwörterbuch der Organisation, 1992, S. 642.

Abbildung 3: Mögliche Geltungsbereiche bürokratischer Merkmale



Eine wesentliche Determinante bürokratischer Strukturen ist sicherlich die **Größe eines Unternehmens**, die in Abbildung 3 auf der Abszissenachse abgetragen ist (an dieser Stelle wird von einer Definition von Größe etwa nach Umsatz oder Beschäftigten abgesehen), in der Realität bestimmen aber auch andere Einflüsse, die hier zunächst allgemein unter den **weiteren Faktoren** zusammengefasst sind, die Organisation der Verwaltung. Solche Faktoren sind beispielsweise die Rechtsform, Anzahl der Eigentümer und Wirtschaftszweig. Abbildung 3 stellt kein Ergebnis einer Untersuchung dar, sondern soll nur veranschaulichen, dass auch kleine Unternehmen bürokratische Elemente im Geschäftsprozess aufweisen können. So führen bereits Kleinstunternehmen, unabhängig von der Motivation, schriftliche Akten, wobei der Umfang z.B. je nach Anzahl der Kunden variieren kann. Die Notwendigkeit einer Fachschulung wird in der Darstellung erst bei einem relativ großen Unternehmen angenommen. Wie jedoch Studien aus der Existenzgründungsforschung zeigen, ist gerade die Aneignung von kaufmännischem Wissen und damit verbunden auch Verwaltungskenntnissen ein Erfolgsfaktor für die Gründung. Demnach könnte dieses Merkmal ebenso weiter links angesiedelt sein.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich bürokratische Merkmale sowohl in staatlichen als auch unternehmerischen Verwaltungen finden lassen. Wenn nun von Belastungen durch Bürokratie die Rede ist, sind eben nicht allgemein Belastungen durch „die Bürokratie“ als abstraktes Gebilde gemeint, sondern Belastungen, die einen Zusammenhang zu bürokratischen Merkmalen aufweisen. Vor diesem Hintergrund ist zu entscheiden, welche Belastungen bürokratiebedingt sind, wobei nur mit dem Wissen um solche Merkmale

allein noch keine Zuordnung möglich ist. Wie im Folgenden zu zeigen sein wird, müssen weitergehend die Fragen nach

- dem Entstehungsort der Kosten – betriebswirtschaftlich der Kostenstelle,
- dem Verursacher der bzw. dem Grund für die Kosten und
- der Art der Kosten

diskutiert werden.

6 Entstehungsort von Bürokratiekosten

Bisher wurde erläutert, dass Bürokratie eine Form der Organisation von Verwaltungen des Staates wie auch der Unternehmen ist. Bürokratiekosten sollten demnach am Vorliegen bürokratischer Merkmale einer Organisation abgeleitet werden können. Daraus ergeben sich zwei Fragen:

1. Welche Organisation ist zu betrachten?
2. Ist innerhalb der Organisation zu differenzieren?

Zur Veranschaulichung des Problems sollen im Folgenden zwei gängige Beispiele von Bürokratie bemüht werden:

1. Ein Unternehmen stellt einen Antrag auf Genehmigung einer Anlage. Die Bearbeitung zieht sich aufgrund der Beteiligung mehrerer Fachbehörden über ein halbes Jahr in die Länge. In dieser Zeit darf die Anlage nicht in Betrieb genommen werden, wodurch dem Unternehmen ein Auftrag mit einem kalkulierten Gewinn von 10.000 € entgeht. Dieser entgangene Gewinn stellt in den Augen des Unternehmers sicherlich Kosten dar, die aus der Bürokratie der Genehmigungsbehörde resultieren.
2. Ein Unternehmer bzw. ein Mitarbeiter reserviert für eine Zugreise einen Sitzplatz. Auf der Rechnung für die Zugreise erscheinen dann der Betrag für die Fahrkarte und der für die Reservierung. Die Umsatzsteuer wird jedoch nur auf den Preis der Fahrkarte erhoben. Daraus resultieren für die Buchhaltung zwei Buchungen aufgrund der unterschiedlichen umsatzsteuerlichen Behandlung der einzelnen Positionen. Die mit der zusätzlichen Arbeitszeit verbundenen Kosten entstehen ohne Beteiligung einer staatlichen Verwaltung, dennoch empfindet der Unternehmer die Organisation seiner Buchhaltung als bürokratisch.

Im ersten Fall wird die Bürokratie an einer staatlichen Verwaltung festgemacht, im zweiten an der Verwaltung des Unternehmens. Der Unterschied ist, dass bei Ersterem eine Verwaltung, bei Letzterem eine steuerrechtliche Regelung der Verursacher der Kosten ist. Allerdings führt das Steuerrecht zu einer Büro-

kratisierung der unternehmerischen Verwaltung. Wenn der Unternehmer also über Bürokratie klagt, dann meint er damit seine eigene nach bürokratischen Prinzipien organisierte Verwaltung, wobei diese zum Teil durch Vorschriften – wie hier durch das Umsatzsteuerrecht – beeinflusst wird.

Aus diesen Überlegungen lässt sich die erste Frage bereits beantworten. Für eine vollständige Erfassung bürokratischer Kosten muss sowohl die Kosten verursachende Organisation respektive Verwaltung als auch die, bei der Kosten anfallen, betrachtet werden. Hier wird auch der Unterschied zu Niskanen deutlich, der die Kosten der staatlichen bürokratischen Verwaltung für deren Leistungen als Untersuchungsgegenstand hatte, aber Bürokratiekosten eben nur insofern betrachtete, als der Behörde ein Budget zur Verfügung steht.

Damit kommt man zur zweiten Frage. Prinzipiell können Kosten in

- der Verwaltung oder
- der Leistungserstellung (einschließlich Vertrieb)

des Unternehmens anfallen. Zunächst soll im Folgenden der Fall einer Bürokratisierung der Unternehmensverwaltung betrachtet werden.

6.1 Bürokratiekosten in der Unternehmensverwaltung

Ausgehend von den in Kapitel 4 erläuterten Merkmalen, anhand deren Weber eine Bürokratie charakterisierte, lässt sich im Fall der dargestellten Regelung des Umsatzsteuerrechts eine Bürokratisierung insofern feststellen, dass die zur Verwaltung gehörende Buchhaltung mindestens eine Regel mehr beachten muss (s. Merkmal 6). Außerdem fällt mindestens eine Buchung mehr an, was früher gleichbedeutend mit der Schaffung von Akten war (s. Merkmal 3). Auch wenn mittlerweile Buchungen per EDV vorgenommen werden, resultieren daraus dennoch (binäre) Akten, so dass dieses Merkmal erfüllt bleibt.

Ein anderes Beispiel für die Bürokratisierung der Unternehmensverwaltung sind die 1999 sowie 2003 geänderten Regelungen zu den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Neben gesonderten Regeln (s. Merkmal 6) hat sich gezeigt, dass ein besonderes Fachwissen erforderlich ist, welches häufig durch Schulungen zu erreichen gesucht wurde⁴⁴ (s. Merkmal 4).

⁴⁴ Vgl. Kayser/Schorn, 2004, S. 74.

Zu den Kosten, die aus dieser Bürokratisierung resultieren, gehören auch die in einer Reihe von Studien behandelten überwältigten Bürokratieaufwendungen, die als *von öffentlichen Körperschaften der Wirtschaft abverlangte Hilfsdienste, soweit sie keine Zahlungen darstellen*, definiert werden.⁴⁵

Wie aus diesen Beispielen der Bürokratisierung Kosten für ein Unternehmen entstehen, ist leicht nachzuvollziehen, da die betrachtete bürokratische Verwaltung und die Kostenstelle des Unternehmens in diesem Fall identisch sind. In Bezug auf die Verwaltung des Unternehmens ist es außerdem irrelevant, ob Kosten aus einer Bürokratisierung infolge einer Vorschrift dem Unternehmen auch entstanden wären, wenn diese Vorschrift nicht existieren würde. Die Frage nach einer selbst gewählten Bürokratie kann sich bei einem rechtlichen Zwang, der keine Alternative offen lässt, nicht stellen. Zusammenfassend können Bürokratiekosten in der Verwaltung des Unternehmens durch alle staatlichen Regulierungen entstehen, die die Unternehmensverwaltung bürokratisieren.

6.2 Bürokratiekosten in der Leistungserstellung

Anders stellt sich die Zuordnung von Bürokratie und Kosten dar, wenn nicht die Unternehmensverwaltung, sondern die Leistungserstellung, also das eigentliche Geschäft des Unternehmens Gegenstand der Betrachtung ist. Hier können Bürokratiekosten nur anfallen, wenn sie durch die staatliche Bürokratie oder genauer durch die öffentliche bürokratische Verwaltung verursacht werden. Dabei zeigt sich ein generelles Problem der Bürokratiediskussionen in der Vergangenheit, bei denen nur die Bürokratie respektive Bürokratisierung jeweils einer Organisation betrachtet wird. Entweder waren die Bürokratisierung der öffentlichen Verwaltung und die damit verbundenen Budgeteffekte – wie dies auch bei Niskanen der Fall ist – oder die voran erläuterte Bürokratisierung der Unternehmensverwaltung Gegenstand der Analyse. Die Betrachtung nur von Angebot und Budget der öffentlichen Verwaltung wie etwa bei Niskanen⁴⁶ stellt jedoch noch keinen Zusammenhang zwischen der Bürokratisierung der staatlichen Verwaltung und den damit verbundenen Kosten für das Unternehmen her.

⁴⁵ Vgl. Hamer, 1979, S. 18.

⁴⁶ Vgl. Niskanen, 1971, S. 9.

Bei obigem Beispiel zur Dauer eines Genehmigungsverfahrens werden Kosten zunächst einmal durch die Tatsache verursacht, dass die Anlage überhaupt genehmigungspflichtig ist. In diesem Punkt kann nicht ohne weiteres von einer bürokratischen Belastung gesprochen werden, da die Genehmigung von bestimmten Anlagen sicherlich nicht dem Bild von Bürokratie vieler Menschen entspricht. Es ist in der Tat fraglich, alle Kosten jeder beliebigen Genehmigung als bürokratische Belastung zu werten. In dem Beispiel wurde aber weitergehend auch der Grund für die Dauer des Verfahrens genannt. In der Beteiligung von Fachbehörden kommen die von Weber genannten festen Kompetenzen (Merkmal 1) zum Ausdruck.

Obwohl damit eine hinreichende Begründung gefunden zu sein scheint, dass die Kosten in Form des entgangenen Gewinns tatsächlich Bürokratiekosten darstellen, lässt sich so noch keine allgemeingültige Definition formulieren, wie das einleitend genannte Beispiel der Arbeitsstättenverordnung und der dazugehörigen ASR 37/1 verdeutlicht. Sind etwa die Investitionskosten für eine zweite Toilette gemäß ArbStättV Bürokratiekosten? Oder gehören zu diesen erst Investitionskosten für die Anpassung der Toiletten an die Vorschriften der ASR 37/1? Hier lassen sich auf den ersten Blick keine Merkmale einer bürokratischen Organisation feststellen, da die Verwaltung nicht direkt in Erscheinung tritt, sofern sie nicht gerade das Unternehmen auf die betreffenden Vorschriften hin prüft. Dennoch wird mit solchen Vorschriften eine vom Staat oktroyierte Bürokratie assoziiert, wobei jedoch weder eine klare Vorstellung von den Vorschriften noch vom Staat besteht.

Um sich diesem Problem zu nähern, sollen daher im nächsten Kapitel die staatlichen Eingriffe, die bürokratische Belastungen verursachen können, differenzierter betrachtet werden.

7 Staatliche Eingriffe als Verursacher von Bürokratiekosten

Eng verbunden mit der Frage nach der Art eines staatlichen Eingriffs ist die nach der Organisation eines Staats und der Kompetenzen der einzelnen Organe hinsichtlich der betrachteten Eingriffe. Dementsprechend wird nachstehend der Aufbau des deutschen Staats unter Berücksichtigung der Ausführungen in Kapitel 4 näher analysiert, um dann im Anschluss die staatlichen Eingriffe einordnen zu können.

7.1 Der Staat

Häufig wird unter Staat eine Vielzahl von staatlichen und öffentlichen Einrichtungen subsumiert. Dies hat zur Folge, dass die Grenzen zwischen den einzelnen Organen und Institutionen verschwimmen. Für eine Belastung werden so je nach Sichtweise das eine Mal die Regierung und ein anderes Mal die Mitarbeiter einer untergeordneten Behörde verantwortlich gemacht. Wie oben ausgeführt ist es jedoch für die Bürokratiediskussion von großer Bedeutung, zwischen Herrscher und Verwaltung zu unterscheiden. Selbst eine Abgrenzung nach den Gewalten fällt in der Realität schwer, wenn es sich um ein parlamentarisches System wie das deutsche handelt. Während beim Präsidialsystem in den USA zwischen der Legislative und der Exekutive eine strikte Trennung besteht, ist die Exekutive in Form der Bundesregierung abhängig vom Parlament, was sich in der Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag ausdrückt.⁴⁷ Dass das Parlament nicht zur Verwaltung zählt, ist unstrittig. Anders verhält es sich bei der Regierung, die zusammen mit der Verwaltung im engen Sinne zur vollziehenden Gewalt nach Art. 20 Abs. 2 GG gehört. Jedoch *verdunkelt* diese Einteilung nach Ansicht von Ipsen die Tatsache, dass in einer parlamentarischen Demokratie *der Regierung ein weiter Bereich politischer Führung und eigenständiger Gestaltung* zukommt.⁴⁸ Die politische Gestaltungsaufgabe drückt sich auch in dem Recht zur Gesetzesinitiative aus, dass nur dem Organ Bundesregierung zusteht, aber nicht der nachfolgenden Verwaltung. Aufgrund dieser politischen Gestaltungsmöglichkeiten sowohl in der Innen- als auch Außenpolitik wird mitunter auch von einer zusätzlichen Gewalt, der „Regierungsgewalt“ gesprochen.⁴⁹

Zur Abgrenzung zwischen Herrscher und Verwaltung bedarf es aber noch einer weiteren Differenzierung. In der mesoökonomischen Betrachtung wird im Hinblick auf die Ministerien unterschieden zwischen dem politischen Teil, der in Person des Ministers am Kabinetttisch sitzt, und dem administrativen Teil, der häufig als Ministerialbürokratie bezeichnet wird und dem Minister zwar zuarbeitet, aber nicht wie diese von Wahlen abhängig ist.⁵⁰ Dabei ist die Trennlinie nicht ganz scharf. So werden auch die Abteilungsleiter zu den politischen Beamten gerechnet. Auch gibt es einen Unterschied zwischen parlamentari-

⁴⁷ Vgl. Arndt/Rudolf, 1991, S. 67.

⁴⁸ Vgl. Ipsen, 2001, S. 100.

⁴⁹ Vgl. Creifelds, 2002.

⁵⁰ Vgl. Behrends, 2001, S. 179ff.

schen und beamteten Staatssekretären. Da aber Staatssekretäre eher von Wahlen abhängen als Abteilungsleiter, soll hier die Abgrenzung zwischen dem politischen Kopf eines Ministeriums und seiner Verwaltung erfolgen. Dies lässt sich auch damit begründen, dass zumindest parlamentarische sowie bayerische Staatssekretäre in einem besonderen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen.

Eine weitere Möglichkeit zur Abgrenzung bietet der Prinzipal-Agent-Ansatz. Die Unterscheidung zwischen Herrscher und Verwaltung erfolgt hier danach, inwieweit ein Vertragsverhältnis zwischen einem Prinzipal als Auftraggeber und einen Agent als Auftragnehmer vorliegt, wobei dieses Vertragsverhältnis durch einen Interessenkonflikt sowie einer Informationsasymmetrie zu Lasten des Prinzipals gekennzeichnet ist.⁵¹ Eine solche vertragliche Beziehung besteht auch zwischen dem Minister und seinen Verwaltungsbeamten. Die Referate haben ein Vorgangs- und Informationsmonopol, das nicht zuletzt aus der Organisation der Ministerien resultiert.⁵² Nach § 7 Abs. 1 GGO (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien) hat das Referat *die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die ihm in seinem Zuständigkeitsbereich zugewiesen sind*, wodurch eine Informationsasymmetrie zu Gunsten der Ministerialbeamten entsteht. Somit lässt sich auch unter dem Blickwinkel des Prinzipal-Agent-Ansatzes die obige Abgrenzung von Politik und Verwaltung vornehmen.

Abschließend bleibt zu fragen, inwieweit zwischen Regierung und Parlament unterschieden werden muss. Aus Sicht des Prinzipal-Agent-Ansatzes sind die Wähler der eigentliche Prinzipal, die Politik deren erster Agent, der wiederum Prinzipal der Verwaltung ist etc.⁵³ Politik wird dabei in der Regel als Ganzes gesehen, eine Unterscheidung zwischen Legislative und Exekutive findet nicht statt. Während die getrennte Betrachtung im Falle eines Präsidialsystems sicherlich interessant sein dürfte, erscheint dies im Falle eines parlamentarischen Systems – zumindest für die hier interessierende Frage – wenig sinnvoll, da die – nicht direkt gewählte – Regierung als politischer Teil der Exekutive aus der – gewählten – Legislative hervorgeht. Somit könnte allenfalls zwischen der Legislative als Prinzipal und der Regierung als Agent unterschieden werden. Aufgrund der engen Bindung an das Parlament und den weit reichen-

⁵¹ Vgl. Kräkel, 1999, S. 21 sowie Richter/Furubotn, 2003, S. 218f.

⁵² Vgl. Behrends, 2001, S. 181f.

⁵³ Vgl. Moe, 1984, S. 765f.

den politischen und gesetzgeberischen Kompetenzen, die die Regierung hat, werden jedoch Parlament und Regierung zusammen im Folgenden als Herrscher betrachtet. Daraus ergibt sich auch die Teilung der Exekutive in einen herrschenden und einen verwaltenden Teil.

Wie eingangs erwähnt ist es für die Identifizierung bürokratiebedingter Kosten wichtig, ob der Herrscher oder die Verwaltung Ursprung einer Belastung ist. Mit den vorangegangenen Ausführungen wurde zwar der Staat danach differenziert, jedoch lässt sich auch damit immer noch keine abschließende Zuordnung von Kosten vornehmen. Zu diesem Zweck ist danach zu fragen, wie Herrscher und Verwaltung Einfluss auf Bürokratiekosten nehmen können. Möglich ist dies dem Staat zum einen durch sein abstrakt-generelles Regelwerk und zum anderen durch konkrete Einzelfallentscheidungen. Beide Formen staatlichen Handelns werden im Folgenden eingehend diskutiert.

7.2 Das Regelwerk

Weber hat bereits in seiner Beschreibung von Bürokratie festgestellt, dass die bürokratische Verwaltung zum einen durch gesatztes Recht legitimiert ist und zum anderen anhand von eigenen Regeln die Tätigkeiten ausübt. Dass Weber mit letztgenannten Regeln nicht die für alle Bürger geltenden Gesetze meinte, lässt sich daraus schließen, dass er diese explizit auf die Amtsführung der Beamten bezieht und außerdem die Kenntnis der Regeln als eine besondere Kunstlehre sieht, *in deren Besitz die Beamten sich befinden*.⁵⁴ Somit bestimmen diese Regeln maßgeblich das Erscheinungsbild einer Bürokratie, wodurch sich dann für die weiteren Überlegungen die Frage nach dem zu Grunde liegenden Regelwerk stellt.

Das deutsche Recht kennt mit Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften prinzipiell zwei Formen von Vorschriften. Zur Natur derselben existiert bereits eine umfangreiche Literatur, die weit über den Gegenstand dieser Arbeit hinausgeht. Daher soll im Weiteren der Versuch unternommen werden, Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften gezielt im Hinblick auf die Abgrenzung von Bürokratiekosten zu analysieren.

⁵⁴ Vgl. Weber, 1980, S. 552.

7.2.1 Rechtsnormen

Unter diesem Begriff werden Gesetze und Rechtsverordnungen zusammengefasst. Ein Gesetz im formellen Sinne kann nur durch das Parlament, also den Herrscher nach der obigen Definition, auf dem Weg des durch Art. 76 Grundgesetz (GG) vorgegebenen Verfahrens verabschiedet werden. Gesetze haben *in der Regel wichtige sozialgestaltende Entscheidungen*⁵⁵ zum Inhalt, wobei der Gesetzgeber grundsätzlich alle Sachverhalte in den durch die Verfassung gesetzten Grenzen regeln darf. Bis auf wenige Ausnahmen (Haushaltsplan, Maßnahmegesetze) enthalten Gesetze Anordnungen, die Sachverhalte mit Wirkung für jede Person abstrakt regeln.

Ebenso wie Gesetze sind auch Rechtsverordnungen Rechtssätze, die allgemein verbindlich sind. Daher spricht man auch von Gesetzen im materiellen Sinne. Im Gegensatz zu einem Gesetz im formellen Sinne werden Rechtsverordnungen jedoch nicht durch die Legislative, also das Parlament, sondern durch einen Teil der Exekutive erlassen. Art. 80 GG bestimmt, dass die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen durch Gesetz ermächtigt werden können, Rechtsverordnungen zu erlassen. Art. 80 GG setzt der gesetzgeberischen Kompetenz der Exekutive aber auch Grenzen. Denn im Gesetz muss genau Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt werden. Eine weitere Beschränkung durch die Legislative erfährt der Erlass von Rechtsverordnungen dadurch, dass der Bundesrat Rechtsverordnungen gemäß Art. 80 Abs. 2 GG zustimmen muss, die *auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden*.

Bei der Frage, welchem Teil der Exekutive Rechtsverordnungen zuzuordnen sind, liegt es unter Berücksichtigung der vorherigen Definition von Herrscher zunächst nahe, dass der Erlass von Rechtsverordnungen nur durch den politischen Teil der Exekutive möglich ist. Allerdings wurde oben auch ausgeführt, dass die Trennlinie zwischen politischem Herrscher und Verwaltung quer durch ein Ministerium geht. Maurer merkt an, dass eine Rechtsverordnung *Gesetzesvollziehung und Gesetzgebung zugleich* ist.⁵⁶ Dennoch können Rechtsverordnungen nicht der Verwaltung zugeschrieben werden, da sie ihre

⁵⁵ Vgl. Ipsen, 2001, S. 187.

⁵⁶ Vgl. Maurer, 2002, S. 68.

Legitimation durch einen deutlich abgegrenzten Auftrag des Parlaments erhalten⁵⁷ und somit Teil der politischen Gestaltung sind. Diese ist aber Aufgabe der Politik und nicht die der Verwaltung.

7.2.2 Verwaltungsvorschriften

Im Vergleich zu den Rechtsnormen ist die Beurteilung von Verwaltungsvorschriften schwieriger. Nicht nur die Zuordnung, sondern auch die Rechtsnatur von Verwaltungsvorschriften im Allgemeinen ist umstritten.⁵⁸ Zu der hier interessierenden Frage nach der Einordnung von Verwaltungsvorschriften bieten sich für die Diskussion folgende Merkmale an:

- Funktion
- Art
- Legitimation
- Rechtswirkung

Zum Verständnis der **Funktion** von Verwaltungsvorschriften gibt Maurer eine erste und viel zitierte Definition: *Verwaltungsvorschriften sind generell-abstrakte Anordnungen einer Behörde an nachgeordnete Behörden oder eines Vorgesetzten an die ihm unterstellten Verwaltungsbediensteten.*⁵⁹ Nach Creifelds konkretisieren Verwaltungsvorschriften *vielfach das Gesetz und sollen die richtige und zweckmäßige und einheitliche Ausübung der Verwaltungstätigkeit gewährleisten*⁶⁰. Ähnlich sehen Arndt und Rudolf in solchen Vorschriften ein Instrument zur Regelung des *inneren Dienstbetriebs* sowie zur Weisung der *höheren Exekutive an die nachgeordneten Behörden über die Auslegung und Durchführung von Gesetzen und anderen Rechtsnormen.*⁶¹ Auf Grund dieser allgemeinen Darstellungen sind Verwaltungsvorschriften identisch mit den von Weber genannten Regeln zur Amtsführung.⁶² Damit wären Verwaltungsvorschriften ein Merkmal bürokratischer Organisationen und somit eindeutig der Verwaltung zuzuordnen.

Die Zuordnung ist in der Realität jedoch nicht so eindeutig. Um die Funktion von Verwaltungsvorschriften genauer zu fassen, werden im Folgenden kurz die verschiedenen **Arten** angerissen. Die Bezeichnungen der verschiedenen

⁵⁷ Vgl. Maurer, 2002, S. 67.

⁵⁸ Vgl. Maurer, 2002, S. 624.

⁵⁹ Vgl. Maurer, 2002, S. 624.

⁶⁰ Vgl. Creifelds, 2002.

⁶¹ Vgl. Arndt/Rudolf, 1991, S. 83f.

⁶² Vgl. Weber, 1980, S. 552 sowie Kapitel 4.

Vorschriften sind nicht einheitlich gewählt. Neben dem Begriff Verwaltungsvorschrift finden sich eine Reihe weiterer Bezeichnungen wie z.B. Erlass, Richtlinie oder Bekanntmachung, um nur einige wichtige zu nennen.⁶³ Maurer fasst diese Vorschriften nach ihren Funktionen zu insgesamt vier bzw. fünf Arten zusammen:⁶⁴

1. Die **Organisations- und Dienstvorschriften** betreffen nur die interne Organisation und den Betrieb der Verwaltung. Allenfalls können sie noch das Verfahren bzw. die Zuständigkeit innerhalb der Behörde regeln, sofern diese nicht bereits durch eine höherrangige Vorschrift festgelegt sind. In diesem Fall ergibt sich bereits aus der Funktion, dass diese Vorschriften eindeutig nur der Verwaltung zuzuordnen sind.
2. Die **gesetzesauslegenden oder norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften** (Auslegungsrichtlinien) geben den nachgeordneten Behörden Interpretationshilfen bei der Anwendung von Gesetzen. Diesen Vorschriften kommt keine eigene Bedeutung zu, da sie *ohnehin nur das bestimmen, was gesetzlich bereits geregelt ist*,⁶⁵ also ähnlich wie Dienstvorschriften nur intern das Verfahren festlegen. Somit betreffen sie aber auch nur die Regeln der Verwaltung.
3. Die **normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften** werden von Maurer nicht gesondert gelistet, obwohl sie sich von den norminterpretierenden unterscheiden. Der Grund dafür ist, dass die Diskussion über die Eigenschaften und Bedeutung dieser Art von Verwaltungsvorschrift noch nicht abgeschlossen ist. Ihre Funktion ist die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe bzw. „offener“ gesetzlicher Tatbestände *in rechtssatzmäßiger Weise*.⁶⁶ Damit gehen diese Vorschriften aber über bloße Regeln zur Amtsführung hinaus. Eine Zuordnung aufgrund der Funktion ist daher nicht ohne weiteres möglich.
4. Die **ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften** (Ermessensrichtlinien) bestimmen im Fall eines durch Gesetz oder Rechtsverordnung vorgesehenen Ermessensspielraums der Verwaltung die Grenzen des Ermessens und legen für bestimmte Fallkonstellationen die Handlungsweise des Verwaltungsmitarbeiters fest. Die Ermessensrichtlinie regelt also die verwaltungsinterne Handhabung von Ermessensspielräumen, wodurch sich eine Zuordnung zur Verwaltung ergibt.
5. Die **gesetzesvertretenden Verwaltungsvorschriften** gehen in ihrer Funktion über die der Ermessensrichtlinie hinaus. Sie werden dann erlassen, wenn gesetzliche Regelungen fehlen, aber ein Bedarf für diese gesehen wird. Sofern eine allgemeine Regelung besteht, die jedoch einen weiten Ermessensspielraum gibt, kommt eine gesetzesvertretende Vorschrift einer ermessenslenkenden zwar nahe, allerdings legt Erste-

⁶³ Ellwein führt ebenfalls nicht abschließend 28 Bezeichnungen auf, vgl. Ellwein, 1989, S. 25.

⁶⁴ Vgl. Maurer, 2002, S. 627ff.

⁶⁵ Vgl. Maurer, 2002, S. 639.

⁶⁶ Vgl. Maurer, 2002, S. 628.

re nur die erforderlichen Entscheidungsmaßstäbe fest, während Letztere Entscheidungsmaßstäbe soweit konkretisiert, dass dem Entscheider kein Spielraum mehr bleibt. Je nach dem zu regelnden Sachverhalt ist es durchaus möglich, dass solche Vorschriften weitaus mehr regeln als nur die Führung der Amtsgeschäfte. Daher ist wie auch bei den normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften nach weiteren Abgrenzungskriterien zu suchen.

Durch die Betrachtung der Funktion lassen sich bereits eine große Anzahl von Verwaltungsvorschriften eindeutig als Regeln der Verwaltung im Sinne bürokratischer Merkmale qualifizieren. Dennoch ist bei einigen Verwaltungsvorschriften der Unterschied zur Rechtsverordnung nur schwer ersichtlich.⁶⁷ Diese damit aber einfach in den Rang einer Rechtsnorm zu heben, ist allein aufgrund ihrer **Legitimation** nicht möglich. Die Einteilung nach Herrscher und Verwaltung legt es nahe, nach der Legitimation der jeweiligen Vorschriften zu fragen. Wie auch Rechtsverordnungen werden Verwaltungsvorschriften von der Exekutive erlassen. Während jedoch die Rechtsverordnung wie beschrieben einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf, sind Verwaltungsvorschriften autonomes Recht der Exekutive, das auf der *„Befugnis zur Leitung eines Geschäftsbereichs“ [...] und der sich daraus ergebenden Befugnis zum Erlass von [...] Weisungen gegenüber nachgeordneten Behörden* fußt.⁶⁸ Die einzelne Verwaltungsvorschrift bezieht ihre Legitimation also nicht vom Parlament, da eine gesetzliche Ermächtigung nicht erforderlich ist. Somit erscheint es, dass Verwaltungsvorschriften nur interne Angelegenheit der Verwaltung sind. Allerdings stellt sich die Einordnung unter dem Gesichtspunkt der Legitimation im Detail schwieriger dar, als die abstrakte Formulierung vermuten lässt. In den vorangegangenen Ausführungen zu den Rechtsverordnungen wurde bereits auf den ambivalenten Charakter von Vorschriften der Exekutivorgane sowie die Abgrenzung der Exekutive in einen politischen und administrativen Teil hingewiesen. Nach Art. 86 GG kann die Bundesregierung für die bundeseigene Verwaltung die allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen. Noch einen Schritt weiter gehen die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die auf Grundlage von Art. 84 Abs. 2 GG durch die Bundesregierung erlassen werden. Der Erlass erfolgt hier mit Zustimmung des Bundesrats, da es sich um die Ausführung von Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheit handelt. Ebenso mit Zustimmung des Bundesrats kann die Bundesregierung Verwal-

⁶⁷ Vgl. Maurer, 2002, S. 644.

⁶⁸ Vgl. Maurer, 2002, S. 642.

tungsvorschriften nach § 48 BImSchG erlassen. Auf diese Weise beziehen diese Vorschriften ihre Legitimation aber nicht nur durch die Verwaltung, sondern auch durch Regierung und einen Teil des Parlaments. Auch wenn prinzipiell die Verwaltungsvorschrift keine gesetzliche Ermächtigung benötigt, findet z.B. die TA Luft eine solche in § 48 BImSchG, die der Ermächtigung einer Rechtsverordnung gleichkommt.

Verbunden mit der Legitimation ist die Frage nach der **Rechtswirkung** von Verwaltungsvorschriften. Die in diesem Zusammenhang gestellte Frage betrifft die Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften, d.h. inwieweit diese für den Bürger verbindlich sind. Generell wirken Verwaltungsvorschriften nur im staatlichen Innenbereich, begründen also weder Rechte noch Pflichten für Bürger.⁶⁹ Auch bei einem Gerichtsverfahren können sich weder Bürger noch Verwaltung auf die betreffende Verwaltungsvorschrift berufen. Das Gericht prüft nur, ob ein Verwaltungsakt im Einklang mit dem Gesetz bzw. der Rechtsverordnung steht, die Verwaltungsvorschrift ist dabei unerheblich. Nach Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts *[sind] Verwaltungsvorschriften mit materiell-rechtlichem Inhalt [...] grundsätzlich Gegenstand, nicht jedoch Maßstab richterlicher Kontrolle.*⁷⁰

Im Gegensatz zum Bürger und den Gerichten haben Verwaltungsvorschriften für den Verwaltungsbeamten aufgrund ihrer dienstrechtlichen Gehorsamspflicht sehr wohl Bindungswirkung⁷¹. Dabei ist zu unterscheiden zwischen intrasubjektiven (nur innerhalb eines Verwaltungsträgers) und intersubjektiven (zwischen mehreren Verwaltungsträgern) Verwaltungsvorschriften.⁷² Das wichtigste Beispiel für letztere Vorschriften sind die allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die nach Art. 84 Abs. 2 GG erlassen werden. In diesem Fall ergibt sich die Bindungswirkung nicht aus der Gehorsamspflicht, denn Landesbehörden sind der Bundesregierung nicht nachgeordnet.⁷³ Vielmehr wird die Verbindlichkeit durch die Zustimmung des Bundesrats erreicht. Allerdings haben auch solche Vorschriften prinzipiell keine Außenwirkung, so dass Verwaltungsvorschriften eben nur Spielregeln der Verwaltung zu sein scheinen.

⁶⁹ Vgl. Maurer, 2002, S. 631.

⁷⁰ Vgl. Jarass, 1999, S. 107.

⁷¹ Vgl. Maurer, 2002, S. 631.

⁷² Vgl. Jarass, 1999, S. 105ff.

⁷³ Vgl. Jarass, 1999, S. 106 sowie Maurer, 2002, S. 632.

Jedoch besitzen Verwaltungsvorschriften in der Praxis für den Bürger durchaus eine erhebliche Relevanz, da die Verwaltungsvorschriften nicht nur behördeninterne Fragen behandeln, sondern auch das Verhalten der Behörden gegenüber dem Bürger. Dementsprechend stellt Maurer fest, dass diese faktische Außenwirkung auch rechtliche Relevanz besitzt.⁷⁴ Allerdings, so Jarass, kann eine Verwaltungsvorschrift aufgrund ihrer Legitimation nicht die gleiche Bindungswirkung haben wie eine Rechtsverordnung.⁷⁵

Begründet wird die Außenwirkung von Verwaltungsvorschriften nach der h.L. über die Verwaltungspraxis und den Gleichheitssatz.⁷⁶ Da Verwaltungsvorschriften interne Bindungswirkung besitzen und die Verwaltungsbeamten somit diese ständig anwenden, dürfen sie ohne sachlich gerechtfertigten Grund nicht von dieser abweichen, weil sie ansonsten gegen das Gleichheitsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen würden, wodurch eine *Selbstbindung der Verwaltung* entsteht. Der Bürger kann sich zwar immer noch nicht auf die Verwaltungsvorschrift berufen, er kann aber auf Gleichbehandlung klagen. Auf diese Weise erlangen Verwaltungsvorschriften mittelbare Außenwirkung. Dennoch ist ein Abweichen von der Verwaltungsvorschrift möglich, wenn besondere Umstände dies rechtfertigen. Auch sind Verwaltungsvorschriften über die Konstruktion der mittelbaren Außenwirkung nicht Maßstab richterlicher Entscheidungen, sie bleiben in einem Gerichtsverfahren ohne Bedeutung. Somit bleiben Verwaltungsvorschriften Angelegenheit der Verwaltung.

Der Ansatz, eine Außenwirkung mittelbar über den Gleichheitssatz herzustellen, wirft allerdings Fragen im Fall der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften auf. Im Zusammenhang mit der Bindungswirkung von technischen Regelwerken, wobei häufig die TA Luft angeführt wird, sieht Jarass ein Problem, wenn solche Regeln von der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates (im Fall der TA Luft auf der Grundlage von § 48 BImSchG) unter Hinzuziehung von Vertretern der Betroffenen, der Wissenschaft, der beteiligten Wirtschaft und der zuständigen Behörden erlassen werden, aber dann keinerlei Außenwirkung haben sollen.⁷⁷ Wenn nämlich, so Jarass, eine Behörde bzw. ein Land die Verwaltungsvorschrift nicht anwendet, greift die Selbstbindung der Verwaltung nicht. Damit wäre aber auch die Beachtlichkeit der Regel

⁷⁴ Vgl. Maurer, 2002, S. 633.

⁷⁵ Vgl. Jarass, 1999, S. 108.

⁷⁶ Vgl. Maurer, 2002, S. 634f.

⁷⁷ Vgl. Jarass, 1999, S. 108

in einem Gerichtsverfahren hinfällig. In der Vergangenheit wurde diesem Umstand begegnet, indem man diesen Regelwerken die Bedeutung eines *antizipierten Sachverständigengutachtens* hat zukommen lassen.⁷⁸ Begründet wird diese Einschätzung durch ein hohes Maß an Sachverstand, der in die Regeln eingeflossen ist, wodurch die Verwaltungsvorschrift auch für das Gericht eine Bedeutung in ähnlicher Weise erlangt wie ein während des Verfahrens eingeholtes Gutachten.

Seit Mitte der neunziger Jahre wird die Außenwirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften im Fall der TA Luft durch eine Entscheidung des BVerwG aus dem Jahr 1995 aber auch so begründet, dass die TA Luft [...] *unbestimmte Rechtsbegriffe des Gesetzes durch generelle, dem gleichmäßigen und berechenbaren Gesetzesvollzug dienenden Standards [konkretisiert], die entsprechend der Art ihres Zustandekommens in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand und allgemeine Folgenbewertungen verkörpern. Solche Standards sind auch die Emissionswerte, die [...] das Maß der gesetzlichen Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen konkretisieren. Dass die Emissionswerte der TA Luft mit dieser Funktion auch im gerichtlichen Verfahren beachtlich sind, versteht sich von selbst.* Das Gericht hat diese Auffassung in einer Entscheidung von 1996 weiter ausgeführt, dass *die TA Luft nicht nur die Grundpflichten des Anlagebetreibers, sondern auch die aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 folgenden Abwehrrechte Dritter konkretisiert; diese können somit gegen eine Genehmigung mit der Begründung vorgehen, die – drittschützenden – Anforderungen der TA Luft seien [...] nicht eingehalten.*⁷⁹

Die Außenwirkung ist allerdings an hohe Voraussetzungen gebunden:

1. Das Gesetz enthält einen Auftrag, da andernfalls *die Reichweite der gerichtlichen Kontrolle durch die Exekutive* bestimmt werden würde. Aus diesem Grund ist nur die Existenz eines unbestimmten Rechtsbegriffs im Gesetz allein nicht ausreichend, weshalb auch die Ermächtigung durch Art. 84 Abs. 2, 85 Abs. 2 keine normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften zur Folge haben kann. Vielmehr muss im Gesetz bereits ein konkret abgegrenzter Regelungsauftrag vorhanden sein.⁸⁰
2. Die Normkonkretisierung beschränkt sich auf den Bereich des Umwelt- und technischen Sicherheitsrechts.⁸¹ Die Ausarbeitung erfordert ein

⁷⁸ Vgl. Jarass, 1999, S. 108f.

⁷⁹ Vgl. Jarass, 1999, S. 108.

⁸⁰ Vgl. Jarass, 1999, S. 109.

⁸¹ Vgl. Maurer, 2002, S. 637.

hohes Maß an technisch-wissenschaftlichem Sachverstand, woraus sich auch ableitet, dass die Regelungen nicht durch Erkenntnisfortschritte in Wissenschaft und Technik überholt sein dürfen. Somit hat die Außenwirkung einer solchen Regelung einen temporären Charakter, d.h. die Bindungswirkung nimmt – anders als bei Rechtsverordnungen – mit zunehmendem Zeitverlauf tendenziell ab.⁸²

3. Zur Rechtfertigung, dass das Gericht die Verwaltungsvorschrift beachten muss, bedürfen Zuständigkeit und Verfahren des Erlasses einer Regelung, *die für eine besondere Richtigkeitsgewähr sorgen*.⁸³

Unter diesen Voraussetzungen ist man geneigt, diese besondere Form der Verwaltungsvorschriften aufgrund ihrer unmittelbaren Außenwirkung zumindest nicht allein der Verwaltung zuzuordnen. Dem stehen jedoch mehrere Argumente entgegen:

1. Das BVerwG selbst hat die situative Abhängigkeit der Außenwirkung betont. Im Gegensatz zu einer Rechtsnorm ist die Bindungswirkung nicht allein durch die Existenz der Vorschrift begründet.
2. Die Außenwirkung beschränkt sich nur darauf, dass ein Gericht die Regeln im Verfahren beachten muss. Daraus leitet sich aber noch keine allgemeine alle Bürger betreffende unmittelbare Außenwirkung ab.⁸⁴
3. Es stellt sich die Frage, warum eine Verwaltungsvorschrift eine Außenwirkung haben soll, wenn der Exekutive doch auch der Erlass einer Rechtsverordnung möglich gewesen wäre. Gerade durch die Wahl einer Verwaltungsvorschrift dokumentiert die Exekutive doch die Absicht, eine nur interne Bindungswirkung zu erzielen.⁸⁵ Dies wird auch nicht durch das Argument entkräftet, Verwaltungsvorschriften wären unkomplizierter zu erlassen.⁸⁶

Die stark eingeschränkte Außenwirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften wird darüber hinaus auch vom EuGH gesehen, nach dessen Ansicht die Umsetzung von EG-Richtlinien durch außenrechtswirksame Rechtsvorschriften erfolgen muss, zu denen, so der EuGH, Verwaltungsvorschriften aber nicht gehören.⁸⁷

Zusammenfassend lassen sich Verwaltungsvorschriften der Verwaltung zuordnen. Obwohl gerade in den letzten Jahren die Grenzen zwischen Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift fließender geworden sind, stehen fehlende Legitimation und Bindungswirkung einer Zuordnung in die Gruppe poli-

⁸² Vgl. Jarass, 1999, S. 111.

⁸³ Vgl. Jarass, 1999, S. 109.

⁸⁴ Vgl. Maurer, 2002, S. 637.

⁸⁵ Vgl. Maurer, 2002, S. 638.

⁸⁶ Vgl. Jarass, 1999, S. 112.

⁸⁷ EuGH - Urteile vom 30.05.1991 - Az: Rs C - 361/88 sowie Az: Rs C - 59/89.

tisch gestaltender Normen entgegen. Verwaltungsvorschriften bleiben interne Regeln einer bürokratischen Verwaltung.

Abschließend sei an dieser Stelle auf die Frage eingegangen, inwieweit es sich hier um ein normatives respektive positives Modell handelt. Die Antwort darauf muss differenziert ausfallen, da zunächst eine rechtswissenschaftliche Einordnung von staatlichen Organen und Regelungen vorgenommen wurde. Dabei handelt es sich einerseits um eine positive Analyse, sofern das zu Grunde liegende Recht der Untersuchungsgegenstand ist. Andererseits hat die Beurteilung einen normativen Charakter, da auch das Recht selbst nicht immer eine Deskription der Wirklichkeit darstellt. So sind Rechtsverordnungen in einigen Fällen sicherlich eher von der Ministerialbürokratie als von der Regierung bzw. dem Minister zu verantworten. Umgekehrt befasst sich das Kabinett, wie z.B. bei der TA Luft, auch mit Verwaltungsvorschriften. Insofern beschreibt die rechtswissenschaftliche Analyse eher einen Soll- als einen Ist-Zustand. Dennoch ist der Einordnung auf Basis der normativen Betrachtung den Vorzug zu geben, da die Verwischung der Grenzen zwischen Politik und Verwaltung kritisch zu sehen ist.

7.3 Konkrete Einzelfallentscheidungen

Die in der Praxis wichtigste Rechtsform des Verwaltungshandelns ist der **Verwaltungsakt**, *die hoheitliche Regelung eines Einzelfalls durch eine Verwaltungsbehörde mit unmittelbarer Außenwirkung*.⁸⁸ Damit sind auch bereits die hier interessierenden herausragenden Eigenschaften dieser Regulationsform genannt. Im Gegensatz zu den Verwaltungsvorschriften hat ein Verwaltungsakt Außenwirkung. Eine interne abstrakt-generelle Verwaltungsvorschrift findet so im gegebenen Fall ihren Ausdruck im Verwaltungsakt. Des Weiteren ist der Verwaltungsakt eine Regelung einer Verwaltungsbehörde, kann somit also eindeutig der Verwaltung zugeordnet werden.

Jedoch müssen der Eingriff im Einzelfall und die damit verbundenen Kosten nicht immer aus einem Verwaltungsakt resultieren. Möglich ist auch eine Belastung aus einem **Verwaltungsvertrag**. Der Verwaltungsvertrag geht allerdings über den Anwendungsbereich des Verwaltungsaktes hinaus.⁸⁹ So sind hier koordinationsrechtliche Verträge zwischen gleichgeordneten Vertrags-

⁸⁸ Vgl. Maurer, 2002, S. 187.

⁸⁹ Zum Wesen des Verwaltungsvertrag und Abgrenzung zu anderen Rechtsformen vgl. Maurer, 2002, S. 360ff.

partnern, die insbesondere zwischen Trägern öffentlicher Verwaltungen abgeschlossen werden, nicht von Interesse. Von Bedeutung sind hingegen subordinationsrechtliche Verträge zwischen Parteien, von denen die eine eigentlich der anderen übergeordnet ist, was auch für das Verhältnis von Verwaltung und Bürger zutrifft.⁹⁰ Innerhalb solcher subordinationsrechtlicher Verträge ist für den Gegenstand dieser Untersuchung weiterhin zu unterscheiden zwischen solchen, die einen Verwaltungsakt ersetzen, in einem Zusammenhang zu einem Verwaltungsakt stehen oder unabhängig von einem Verwaltungsakt eingegangen werden. Möglich ist dies dadurch, dass das Verwaltungsverfahrensgesetz in § 54 S. 2 VwVfG die Verwaltungsbehörde zur Schließung eines Vertrags anstelle des Erlasses eines Verwaltungsaktes ermächtigt. Jedoch sind Verwaltungsverträge hier nur insofern relevant, wie der Anlass für den Eingang eines solchen Vertrags aus einem rechtlichen Zwang resultiert. Auch wenn § 54 S. 2 VwVfG vermuten lässt, dass der Anwendungsschwerpunkt auf durch Verwaltungsakt zu regelnden Sachverhalten liegt, so bleibt der Behörde dennoch die Option weitere Verträge einzugehen.⁹¹ Abschließend bleibt festzustellen, dass der Verwaltungsvertrag zweifelsfrei der Verwaltung zuzuordnen ist.

Ebenso wie beim Regelwerk wird das Handeln der Verwaltung nicht nur durch nach außen wirkende Formen bestimmt. Analog zu den abstrakt-generellen Verwaltungsvorschriften kann auch im konkreten Einzelfall intern der Mitarbeiter mittels einer **Einzelweisung** angeleitet werden. Da eine solche Weisung nur durch den jeweils Vorgesetzten in einer Behörde möglich ist und außerdem ohnehin keine Außenwirkung besitzt, lassen sich solche Weisungen ohne Probleme der Verwaltung zurechnen. Wegen der Nähe zur internen Dienstweisung, die bereits weiter oben erläutert wurde, wird die Einzelweisung nicht weiter berücksichtigt.

8 Arten von Bürokratiekosten

Nachdem Unternehmen und staatliche Handlungsformen anhand bürokratischer Merkmale abgegrenzt wurden, stellt sich abschließend die Frage, welche Kosten in einem Unternehmen anfallen können. Für das Ziel der Untersuchung erscheint die folgende Unterteilung möglicher Kosten sinnvoll:

⁹⁰ Vgl. Maurer, 2002, S. 371.

⁹¹ Vgl. Maurer, 2002, S. 372.

- Kosten für Verwaltungsaufgaben
- Such- und Informationskosten
- Investitions-/Produktionskosten
- Kosten aus entgangenem Gewinn
- Zahlungen an den Staat oder Private

Um festzustellen, inwieweit diese Kosten bürokratiebedingt sind, wird auf die Ergebnisse der vorangegangenen Kapitel zurückgegriffen. Danach hängt die Zuordnung der Kosten davon ab, ob diese

- in der Unternehmensverwaltung oder Leistungserstellung anfallen (vgl. Kapitel 6),
- in einer Rechtsnorm oder einer Verwaltungsvorschrift begründet sind (vgl. Kapitel 7.2),
- aus einem Verwaltungsakt bzw. einem Verwaltungsvertrag resultieren (vgl. Kapitel 7.3).

Dabei haben nicht alle genannten Kriterien für jede der Kostenarten die gleiche Bedeutung. Wie in Kapitel 6 dargelegt, sind Kosten in der Unternehmensverwaltung eher als Bürokratiekosten zu werten als solche in der Leistungserstellung. Die Heranziehung weiterer Kriterien ist dann nicht erforderlich.

8.1 Kosten für Verwaltungsaufgaben

Dies dürften die am einfachsten einzuordnenden Kosten sein. In Bezug auf die Unternehmensverwaltung wurde bereits in Kapitel 6.1 dargelegt, dass in diesem Fall Kosten infolge staatlicher Eingriffe Bürokratiekosten des Unternehmens sind. Hier wird der Zusammenhang zu den Merkmalen einer Bürokratisierung besonders deutlich. Darüber hinaus können Verwaltungskosten auch in der Leistungserstellung anfallen. So ist die Beantragung einer Genehmigung nach BImSchG nicht unbedingt in der Verwaltung eines Unternehmens angesiedelt, zumal wenn die Mitarbeit von Beschäftigten aus der Produktion und Entwicklung für die Erstellung des Antrags notwendig ist. Dennoch bedarf ein solcher Antrag eines gewissen Verwaltungsaufwands etwa in Form der Erstellung und Führung von Akten. Diese Kosten lassen sich analog zu denen der Unternehmensverwaltung aus den Merkmalen einer bürokratischen Organisation begründen.

8.2 Such- und Informationskosten

Kosten für die Erschließung relevanter Anforderungen an das Unternehmen werden hier gesondert von den Verwaltungsaufgaben erfasst. Der Grund dafür ist, dass die Erledigung eines Verwaltungsvorgangs im eigentlichen Sinne diese Kosten nicht unbedingt einschließt. Such- und Informationskosten beziehen den Aufwand für das Verstehen mit ein und korrespondieren hinsichtlich bürokratischer Merkmale mit der Komplexität und Fülle eines Regelwerks.

8.3 Investitions-/Produktionskosten

Eine der schwierigsten Fragen in der Bürokratieforschung ist, inwieweit Aufwendungen für Investitionen respektive für einzelne Positionen in der Produktion Bürokratiekosten sein können. Investitionen aufgrund staatlicher Vorgaben sind sowohl in der Unternehmensverwaltung als auch Leistungserstellung denkbar. Während allerdings solche Kosten in der Unternehmensverwaltung unabhängig von der Art des Eingriffes Bürokratiekosten darstellen, muss bezüglich der Leistungserstellung differenziert werden, wie bereits in Kapitel 6.2 erläutert wurde. Dasselbe gilt für Produktionskosten, die naturgemäß nur in der Leistungserstellung anfallen.

Das eingangs angeführte Beispiel zu den Regelungen bezüglich von Toiletten verdeutlichte bereits das Problem. Eine Investition, um überhaupt eine Toilette bereit zu stellen, zählt wohl genauso wenig zu den bürokratiebedingten Kosten, wie Filter in Industrieanlagen mit hochgiftigen Emissionen. Hingegen werden wahrscheinlich die meisten Menschen eine Investition, die nur eine normale Toilette den Bestimmungen der ASR 37/1 anpasst, mit Bürokratie assoziieren. Diese „gefühlte“ Einordnung lässt sich in der Tat anhand der zuvor dargestellten Charakterisierung von Staat und Regelwerk methodisch begründen. Die Anforderung, eine Toilette für Beschäftigte zu haben, findet sich in der ArbStättV und ist somit als Rechtsnorm Teil der politischen Gestaltung. Investitionskosten für ein Unternehmen sind in diesem Fall also unabhängig von einer bürokratischen Verwaltung entstanden. Hingegen resultieren Kosten aus einer Anpassung vorhandener Toiletten aus der ASR 37/1, die wohl am ehesten den normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften zuzuordnen ist. Da – wie in Kapitel 7.2 ausgeführt – Verwaltungsvorschriften wesentliches Merkmal einer bürokratischen Verwaltung sind, stellen solche Kosten eine bürokratische Belastung dar.

Entscheidend für die Zuordnung der Kosten ist, inwieweit diese in der Rechtsnorm oder der Verwaltungsvorschrift oder im Verwaltungsakt (bzw. Verwaltungsvertrag) konstituiert werden. Regelt beispielsweise eine Verwaltungsvorschrift nur das Verfahren für den Erhalt einer Genehmigung, entstehen gegebenenfalls zwar Verwaltungs-, Such- und Informationskosten durch dieselbe, die Kosten für eine unter Umständen erforderliche Investition sind jedoch der Rechtsnorm zuzuschreiben. Ebenfalls begründet eine Verwaltungsvorschrift, die etwa Grenzwerte für die Notwendigkeit einer Genehmigung bestimmt, keine Bürokratiekosten in Bezug auf eventuell erforderliche Investitionen. Anders sieht es im Fall der ASR 37/1 aus. Während die ArbStättV nur das Vorhandensein von Toilettenräumen verlangt, müssen, sofern die ASR beachtet wird, eine Reihe von Details erfüllt sein, die unter Umständen Investitionskosten verursachen.

Abschließend sei hier auf die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen – wie z.B. der Begriff „angemessen“ – eingegangen. Möglich ist die Auslegung zum einen durch eine Verwaltungsvorschrift, die entweder in einem Verwaltungsakt ihren Ausdruck findet oder vom Bürger bzw. Unternehmer in Kenntnis der *Selbstbindung der Verwaltung* (vgl. Kapitel 7.2) ohne behördliche Aufforderung berücksichtigt wird. Zum anderen kann die Auslegung einer Rechtsnorm aber auch im Einzelfall unmittelbar durch den Verwaltungsakt vorgenommen werden, wenn bezüglich der Rechtsnorm keine Verwaltungsvorschrift existiert. Schwierig ist die Zuordnung deshalb, weil bereits in der Auslegung durch Verwaltungsvorschrift bzw. in der Ermessensentscheidung ein subjektives Urteil von Seiten der Verwaltung enthalten ist. Dem gegenüber steht die subjektive Einschätzung des Betroffenen, die von der der Verwaltung durchaus abweichen kann. Mag bei einer generell-abstrakten Verwaltungsvorschrift die objektive Überprüfung vielleicht noch möglich sein, so entziehen sich Einzelfallentscheidungen gänzlich einer objektiven Beurteilung. Die systematisch richtige Zuordnung lässt sich durch die Differenz zwischen dem, was objektiv z.B. angemessen ist, und dem, was an Anforderungen tatsächlich gestellt wird, feststellen. Diese Differenz bestimmt die bürokratiebedingten Kosten. Bei fehlender Objektivität aufgrund einer subjektiven Ermessensentscheidung wäre dann die Differenz der subjektiven Einschätzungen maßgeblich.

8.4 Kosten aus entgangenem Gewinn

Ähnlich wie Kosten der Produktion sind Kosten aus entgangenen Gewinnen infolge von Regulierungen zu beurteilen. Wie Produktionskosten entstehen diese nur in der Leistungserstellung, da in der Verwaltung keine Gewinne erwirtschaftet werden können. Dies bedeutet, dass die im Beispiel in Kapitel 6 geschilderte Verzögerung aufgrund einer Genehmigung nicht unbedingt Bürokratiekosten verursachen muss.

Sofern der entgangene Gewinn nur auf der Tatsache beruht, dass vor Inbetriebnahme eine Genehmigung eingeholt werden muss und sich die Bestimmung dazu in einem Gesetz oder einer Rechtsverordnung findet, resultieren die Kosten noch nicht aus der Bürokratie. Es können aber sehr wohl bürokratische Belastungen aus dem Verfahren entstehen, das in der Regel durch Verwaltungsvorschriften bestimmt ist. So wird anhand von Verwaltungsvorschriften auch häufig die im Fallbeispiel angeführte Beteiligung anderer Behörden geregelt.

Das Problem der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie des Ermessens wurde ebenfalls in den Ausführungen zu den Investitions- und Produktionskosten bereits erläutert. Solche spielen auch in Bezug auf entgangene Gewinne z.B. infolge von Genehmigungsverfahren häufig eine Rolle, z.B. wenn die Behörde in der Rechtsnorm angewiesen ist, ein Verfahren „zügig“ zu bearbeiten. Hier kann wiederum allenfalls die Differenz zwischen zwei subjektiven Einschätzungen betrachtet werden. Hingegen ist eine „objektive“ Festlegung der Verfahrensdauer dann gegeben, wenn in der Rechtsnorm bereits ein Zeitraum – gegebenenfalls unter Verwendung einer Präklusion – vorgegeben ist.

8.5 Zahlungen an den Staat oder Private

Ebenso wie Kosten für Investitionen, Produktion und entgangenen Gewinn lassen sich Zahlungen an den Staat oder an Private einordnen. Zahlungen an den Staat, die unmittelbar aus einer Rechtsnorm resultieren – etwa in Form von Steuern, stellen keine bürokratische Belastung dar. Ebenso lassen sich Gebühren, die beispielsweise häufig auf kommunalen Satzungen fußen, nicht zu bürokratiebedingten Kosten rechnen, da eine Satzung Ausdruck der kommunalpolitischen Willensbildung und somit nicht der Verwaltung zuzuordnen ist. Auch Zahlungen, die aus der zwingenden Beteiligung und somit Honorie-

rung privater Unternehmen – z.B. Architekten – resultieren, sind dann keine Bürokratiekosten, wenn die Grundlage dafür eine Rechtsnorm ist. Ist hingegen die Beteiligung eines privaten Unternehmens durch eine Verwaltungsvorschrift bedingt oder wird diese von der Verwaltung verlangt, ohne dass der Gesetzgeber dies für erforderlich gehalten hätte, können damit einhergehende Kosten der Verwaltung zugerechnet werden.

9 Zusammenfassung

Die wissenschaftliche wie auch politische Diskussion zum Thema der Bürokratiekosten erfordert eine definitorische Grundlage, um Ergebnisse von Studien vergleichbar zu machen und die Zielsetzung politischer Vorgaben besser abzugrenzen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass die bisherigen Ansätze nicht die gesamte Thematik erfassen bzw. nicht ausreichend detailscharf sind, um als Grundlage zu dienen. Daraus erwächst die Notwendigkeit zur Erarbeitung einer Definition des Bürokratiekostenbegriffs.

Ausgangspunkt für die Bürokratiekostendefinition sind die sechs Merkmale, die nach Max Weber, auf den nahezu alle Arbeiten zu diesem Thema aufbauen, eine Bürokratie kennzeichnen:

- Geschäftsführung nach Regeln
- Prinzip der Amtshierarchie
- Geschäftsführung durch Akten
- Erforderlichkeit einer Fachschulung
- Hauptberufliche Tätigkeit
- Durch Regeln geordnete Kompetenz

Die Verwendung der Bürokratiemerkmale ist auch unter Berücksichtigung der Kritik an Weber möglich, da sich die Kritik nicht auf seine Charakterisierung von Bürokratie bezieht, sondern in erster Linie auf seine Einschätzung der Zweckmäßigkeit von Bürokratie.

Weber beschreibt Bürokratie als eine Organisationsform der Verwaltung zur Ausübung legaler Herrschaft, wobei er Herrschaft im Sinne von Autorität versteht. Somit muss die Bürokratie nicht zwangsläufig eine nur auf die öffentliche Verwaltung beschränkte Organisationsform sein. Bürokratische Merkmale lassen sich sowohl in staatlicher als auch in unternehmerischer Verwaltung finden. Hierfür ist es allerdings notwendig, den Herrschaftsbegriff Webers zu er-

weitern, da in Unternehmen nicht die Herrschaft über Menschen im Vordergrund steht, sondern eine Funktionalorganisation vorliegt, die die Verwaltung – respektive die bürokratische Verwaltung – als einen Funktionsbereich von Unternehmen sieht. Der Verwaltung kommt allerdings eine besondere Rolle zu, da sie außerhalb der Leistungserstellung steht.

Bürokratiekosten können in beiden Bereichen entstehen, sowohl in der Unternehmensverwaltung als auch in der Leistungserstellung. In der Unternehmensverwaltung entstehen Bürokratiekosten durch alle staatlichen Regulierungen, die die Unternehmensverwaltung bürokratisieren. Bürokratiekosten in der Leistungserstellung hingegen können entweder durch direkte Eingriffe in Form von Verwaltungsakten und gegebenenfalls auch Verwaltungsverträgen oder indirekt durch Verwaltungsvorschriften entstehen. Verwaltungsvorschriften lassen sich anders als Gesetze und Rechtsverordnungen, die dem Herrscher – also dem Parlament und der Regierung – zuzurechnen sind, der Verwaltung zuordnen. Sie stellen somit die von Weber beschriebenen eigenen Regeln bürokratischer Verwaltung dar.

Wie aus den vorangegangenen Ausführungen bereits entnommen werden kann, entstehen Bürokratiekosten nicht nur durch das Verwalten von Akten. Zusammenfassend können Bürokratiekosten dem Unternehmen in Form von

- Kosten für Verwaltungsaufgaben,
- Such- und Informationskosten,
- Investitions-/Produktionskosten,
- Kosten aus entgangenem Gewinn und in Form von
- Zahlungen an den Staat oder Private

begegnen. Zur Beantwortung der Frage, inwieweit ein staatlicher Eingriff jeweils Bürokratiekosten verursacht, ist zuerst festzustellen, ob die Kosten in der Unternehmensverwaltung oder Leistungserstellung anfallen. Trifft Ersteres zu, kann davon ausgegangen werden, dass es sich um bürokratiebedingte Kosten handelt. Sind die Kosten jedoch der Leistungserstellung zuzurechnen, ist weitergehend zu fragen, ob die Kosten

- unmittelbar aus einer Rechtsnorm resultieren oder
- in der Anwendung einer Verwaltungsvorschrift (gegebenenfalls auch in einem Verwaltungsvertrag) bzw. im Vollzug eines Verwaltungsakts originär begründet sind.

Nur in letzterem Fall kann von Bürokratiekosten gesprochen werden. Abschließend lässt sich somit festhalten, dass Bürokratiekosten solche Kosten sind, die durch Bürokratisierung infolge staatlicher Eingriffe im Allgemeinen in der Unternehmensverwaltung oder differenzierter erst aufgrund von Verwaltungsvorschriften bzw. Verwaltungsakten/-verträgen in der Leistungserstellung des Unternehmens entstehen.

Literaturverzeichnis

- Albrow, M.* (1972): Bürokratie, München: List.
- Allers, M.* (1994): Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands, Groningen: Wolters-Nordhoff.
- Arndt, H. W.; Rudolf, W.* (1991): Öffentliches Recht, 8. Auflage, München: Vahlen.
- ASU Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer* (2002): Nachhaltiger Bürokratieabbau in Deutschland – Konzeption für eine Generallösung, Berlin.
- BDA Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* (2003): Bürokratieabbau jetzt! – Vorschläge zur Entbürokratisierung des Arbeits- und Sozialrechts, Berlin.
- Behrends, S.* (2001): Neue Politische Ökonomie, München: Vahlen.
- Blankart, Ch. B.* (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, 3. Auflage, München: Vahlen.
- Clemens, R.; Kokalj, L.* (1995): Bürokratie – ein Kostenfaktor, eine Belastungsuntersuchung bei mittelständischen Unternehmen, Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Creifels, C.* (2002): Rechtswörterbuch, 17. Auflage, *Weber, K.* (Hrsg.), München: Beck.
- Dicke, H.; Hartung, H.* (1986): Externe Kosten von Rechtsvorschriften, Möglichkeiten und Grenzen der ökonomischen Gesetzesanalyse, Tübingen: Mohr.
- Ellwein, T.* (1989): Verwaltung und Verwaltungsvorschriften, Notwendigkeit und Chance der Vorschriftenvereinfachung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- French, T. et al.* (1992): A Model for Estimating Industry Compliance Costs of Food Labeling Regulations, in: *Agribusiness*, Jg. 8, H. 2, S. 166-189.
- Hall, R.H.* (1971): Die dimensionale Struktur bürokratischer Organisationen, in: *Mayntz, R.* (Hrsg.): Bürokratische Organisationen, Köln/Berlin: Kiepenhauer & Witsch, S. 69-81.
- Hamer, E.* (1979): Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft, Eine kritische Bestandsaufnahme des Mittelstandsinstitutes Niedersachsen-Bremen am Beispiel des Handwerks, Hannover: Schlüter.

- Handwörterbuch der Organisation* (1992), 3. Auflage, Frese, E. (Hrsg.), Stuttgart: Poeschel.
- Hicks, R. (1992): Environmental Legislation and the Costs of Compliance, *Government Finance Review*, Jg. 8, April 1992, S. 7-11.
- Hofmann, H. (1999): Von der Deregulierung zur Rückführung der Staatsaufgaben, Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzescontrolling als politische Steuerungsinstrumente, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, Jg. 14, S. 44-57.
- Hopkins, T. (1997): Developing general indicators of regulatory costs, in: OECD (Hrsg.): *Regulatory Impact Analysis, Best practices in OECD Countries*, S. 263-282.
- Hudson, J.; Godwin, M. (2000): The compliance costs of collecting direct tax in the UK: An analysis of PAYE and National Insurance, in: *Journal of Public Economics*, Jg. 77, S. 29-44.
- Ipsen, J. (2001): *Staatsorganisationsrecht*, 14. Auflage, Neuwied: Leuchterhand.
- Jarass, H. (1999): Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften, in: *Juristische Schulung, Zeitschrift für Studium und praktische Ausbildung*, Jg. 39., H. 2, S. 105-112.
- Kayser, G.; Schorn, M. et al. (2004): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, *Schriften zur Mittelstandsforschung*, Nr. 105 NF, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.
- Kitterer, W. (1989): *Kosten der Bürokratieüberwälzung*, Kiel.
- König K.; Dose, N. (1989): Klassifizierungsansätze staatlicher Handlungsformen, Eine steuerungstheoretische Abhandlung, in: *Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung*, Speyer.
- Kräkel, M. (1999): *Organisation und Management*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kroker, R.; Lichtblau, K.; Röhl, K.-H. (2003): *Abbau von Bürokratie in Deutschland*, Köln: iw consult.
- Maurer, H. (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, München: Beck.
- Mayntz, R. (1971): Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: Mayntz, R.; Maurer, H. (2002): *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, München: Beck.

- Mayntz, R.* (1982): Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg: Müller.
- Merton, R.* (1971): Bürokratische Struktur und Persönlichkeit, in: *Mayntz, R.* (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 265-276.
- Moe, T.* (1984): The New Economics of Organisation, in: American Journal of Political Science, Jg. 28, H. 3, S. 739-777.
- Niskanen, W.* (1971): Bureaucracy and Representative Government, Chicago/New York: Aldine, Atherton.
- Nold, W.* (1983): Die Kosten der Gesetze und Verordnungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, 2. Auflage, Konstanz: Verlag Wolfgang Hartung-Gorre.
- Pugh, D.; Hickson, D.* (1971): Eine dimensionale Analyse bürokratischer Strukturen, in: *Mayntz, R.* (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 82-93.
- Richter, R.; Furubotn, E. G.* (2003): Neue Institutionenökonomik, Eine Einführung und kritische Würdigung, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Skambracks, D.* (1999): Gründungsbremse Bürokratie, Wissenschaftliche Reihe Band 13: Deutsche Ausgleichsbank.
- Tiebel, Ch.* (1986): Überwälzte Kosten der Gesetze, Eine empirische Analyse der Folgekosten für den Markt, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Udy, S.* (1971): Bürokratische und rationale Elemente in Webers Bürokratiekonzeption, in: *Mayntz, R.* (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 62-68.
- Weber, M.* (1980): Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wittkämper, G.* (1982): Bürokratieüberwälzung – Begriff, Problem und Streitstand, in: *Dickertmann, D.; König, H.; Wittkämper, G.* (Hrsg.): Bürokratieüberwälzung, Stand, Ursachen, Folgen und Abbau, Regensburg: Verlag Recht, Verwaltung, Wirtschaft, S. 3-14.

ISBN 3-938168-01-3
Preis: 15,40 €

ISBN 3-938168-01-3

