

versehenen Friedrich-Ebert-Stiftung vor Ort bisher in der Förderung der Mitglieder in der IBFG-Familie und der neuen und unabhängigen Gewerkschaften linker Prägung, so verlangt die erfolgreiche Weiterführung des internationalen gewerkschaftlichen Vereinigungsprozesses die Öffnung der Kooperation gegenüber anderen Gewerkschaftstraditionen, denen man bisher eher fremd, wenn nicht gar feindlich gegenüberstand. Grenzüberschreitendes Handeln wird und muss auch in der neuen Internationalen Gewerkschaftsbewegung immer wieder angestrebt und eingefordert werden, wird aber nur insoweit auch geleistet, wie die nationalen Schranken im Kopf dem nicht entgegenstehen. Auch wenn Sachzwänge eine interessengeleitete Einsicht eigentlich befördern müssten, bedarf es erst eines gewissen Leidensdrucks, bis die Herausforderungen der Globalisierung nicht nur in den Köpfen angekommen

sind, sondern im Idealfall das eigene Handeln beflügeln.

Der Vereinigung und Neugründung der internationalen Gewerkschaftsbewegung, diesem ehrgeizigen Projekt stehen jetzt die Mühsale der Ebene bevor, Kritik und Stress werden den internationalen Gewerkschaftsorganisationen ebenso wenig erspart bleiben wie den nationalen Bündeln. Ihre Fehler und Schwächen, die Schwerfälligkeit ihrer Organisation wie die Umständlichkeit ihrer Entscheidungsfindung, ihr seltsam ritualisiertes Innenleben wie ihre oft holzschnittartige Außendarstellung nerven leicht den Zeitgeist, der seine Zuflucht dann eher im spontanen Gewimmel von Nichtregierungsorganisationen gleich welcher Provenienz und Konsistenz sucht – nur die Menschen, die von ihrer Arbeit leben müssen, haben für sich bis jetzt nichts Besseres als Gewerkschaften erfunden.

*Barbara Adamowsky*

## Wunderwaffe Bürokratieabbau?

*Bürokratie wird oft nur mit Geldverschwendung und Gängelung der Bürger gleichgesetzt. Sollte nicht stattdessen die gesellschaftliche Bedeutung funktionierender Bürokratie hervorgehoben werden? Denn diese ist notwendig, etwa um die Umsetzung politisch getroffener Entscheidungen zu garantieren. Zudem zeigen aktuelle Studien, dass Bürokratie Unternehmen nicht so stark belastet, wie oft behauptet wird, und dass erhoffte Einsparungen nicht zwingend zu mehr Arbeitsplätzen führen.*

Seit Jahren vergeht kaum ein Tag, an dem nicht die Segenswirkungen von Bürokratieabbau gepriesen werden. Das reicht von den notorischen Wortmeldungen aus Union und FDP bis zur Gehirnwäsche der »Bertelsmänner« und Initiatoren der »Neuen Sozialen Marktwirtschaft«. Es wird so getan, als wäre Bürokratieabbau die Lösung für die vielen Struktur- und Organisationsprobleme der deutschen und europäischen Wirtschaft. Der Ende 2007 zum Vorsitzenden der *High Level Group*



**Barbara Adamowsky**

(\* 1972) ist Politikwissenschaftlerin und Referatsleiterin im Bereich Gesellschaftspolitik und Grundsatzfragen im DGB-Bundesvorstand, Berlin.

barbara.adamowsky@dgb.de

der Brüsseler Kommission gekürte Edmund Stoiber setzt auf »Mut zur Lücke« und den »Abschied von der Vorstellung,

dass der Staat alles regeln muss«. Ausgerechnet der als Umstandskrämer berüchtigte Stoiber soll also die Euro-Bürokraten aufmischen. Da frohlockten sogleich die Satiriker. Zu befürchten ist, der bislang eher maue Fortschritt im Lissabon-Prozess soll nun als Legitimation herangezogen werden, um weiter zu deregulieren. Schon der rot-schwarze Koalitionsvertrag versprach sich vom Bürokratieabbau »Chancen für mehr Arbeitsplätze« und eine Entlastung von immenser Bedeutung für die Wirtschaft und Bürger. Und eine schon fast wieder vergessene Pikanterie: Die Bundesregierung im Herbst 2006 sowie die Europäische Kommission im Herbst 2007 haben mit dem Normenkontrollrat bzw. der *High Level Group* erst einmal neue Bürokratien zur Umsetzung des Bürokratieabbaus geschaffen. Im Bundeskanzleramt angesiedelt, beraten acht Mitglieder über Bürokratiekosten bestehender Gesetze. Sie geben Empfehlungen bezüglich Bürokratiekosten für neue Regierungsvorlagen (»Ex-ante-Messung«) und beraten weitere Ziele des Bürokratiekostenabbaus.

### Die Skepsis wächst

Unter Bürokratiekosten werden im Zusammenhang mit der Berufung des Normenkontrollrates auch die statistischen Berichtspflichten der Wirtschaft verstanden. Das Statistische Bundesamt wurde beauftragt, den Ist-Stand dieser Pflichten mit der Methode des Standardkostenmodells (SKM) zu messen. Bis zum Jahr 2011 soll nach niederländischem Vorbild um 25 % reduziert werden.

Nicht enthalten waren in der aktuellen politischen Diskussion rund um die »Mittelstandsentlastungsgesetze I und II« und den Normenkontrollrat die viel weiter reichenden Forderungen der Arbeitgeber- und Industrieverbände nach einer umfassenden Deregulierung des Kündigungsschutzes und der Mitbestimmungsrechte

der Arbeitnehmer. Diese in der Diktion der Wirtschaftsliberalen »Hemmnisse für die Wirtschaft« oder in der Sprache des Koalitionsvertrages verschleierte »Weiterentwicklung des Kündigungsschutzes« ist von den SPD-Ministern in der Großen Koalition bisher noch verhindert worden. Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses zum Normenkontrollrat befürchteten große Teile der SPD-Bundestagsfraktion, es werde Bürokratieabbau gesagt, aber etwas anderes gemeint. Es war von einer »fünften Kolonne für den Sozialabbau« die Rede. Die Skepsis war groß, zumal es zunächst hieß, der Normenkontrollrat solle auch Gesetzesinitiativen des Bundestages und der Länderkammern begutachten. Dies wurde mit der Begründung abgelehnt, ein Kontrollrat der Exekutive dürfe nicht in die Arbeit der Legislative eingreifen.

### Belastungsstudie beweist Gegenteil

Interessant sind im Zusammenhang mit der gegenwärtigen Initiative der Bundesregierung die Ergebnisse der repräsentativen »DIW-Belastungsstudie« von 2006. Demnach sind 85 % der knapp 3,5 Mio. Unternehmen in Deutschland 2004 überhaupt nicht zu einer Erhebung der Statistischen Ämter herangezogen worden. Die knapp 529.000 Unternehmen (15 %), die zu einer oder mehreren Statistiken befragt wurden, mussten im Durchschnitt rund 64 Minuten im Monat (das sind 12,7 Stunden pro Jahr) für Fragen der amtlichen Statistik aufwenden. Es gibt allerdings erhebliche Unterschiede zwischen Wirtschaftsbereichen und Unternehmensgrößen. Nur ca. 1 % (38.590) der Unternehmen war sehr stark mit Erhebungen der Statistischen Ämter belastet. Diese Unternehmen wurden zu mindestens fünf Erhebungen herangezogen. Im Verarbeitenden Gewerbe lag 2004 die Durchschnittsbelastungszeit bei 35,4 Stunden im Jahr.

Bei größeren und Großunternehmen lag der Jahresaufwand 2004 bei durchschnittlich 97,4 Stunden. Kleinunternehmen wendeten dagegen nur 6,1 Stunden im Jahresschnitt auf. Die Autoren stellten zudem starke Belastungsunterschiede zwischen den einzelnen Statistiken fest.

Der Präsident des Statistischen Bundesamtes Walter Radermacher ist für eine differenzierte Betrachtung. Er plädiert für gute Politik durch gute Statistik. Das Verhältnis von Nutzen und Aufwand sei zu optimieren und wäre eine Daueraufgabe, für die Entlastung der Unternehmen gäbe es Grenzen. Das derzeitige Berichtssystem sei aufeinander abgestimmt, punktuelle Streichungen könnten das System und die Genauigkeit der Daten gefährden. Zudem hält er fest, zwei Drittel aller statistischen Erhebungen basierten auf EU-Rechtsvorschriften, d.h. sie lägen nicht in der Kompetenz der deutschen Rechtssetzung.

### Versprechen an die Wähler

Die Zahlen der DIW-Studie und der Appell des Statistischen Bundesamtes stehen damit dem *Mainstream* diametral gegenüber. Offen bleibt, ob sich die politischen Entscheidungsträger darüber einfach hinwegsetzen. Bundeskanzlerin Merkel erklärte den Bürokratieabbau zur Chefsache. Spätestens 2009 müssen sich die Koalitionsparteien an ihren Erfolgen beim Bürokratiekostenabbau messen lassen. Der Erfüllung der Versprechen an Unternehmer und Bürger steht aber noch einiges im Wege. Nicht nur gegenüber der EU bestehen Berichtspflichten. Im föderal gegliederten Bundesstaat Deutschland hat die Bundesregierung nur eingeschränkt Kompetenzen, Berichtspflichten festzulegen bzw. abzuschaffen. Und in einzelnen Bundesministerien regt sich Widerstand. Dort steht man der Vorgehensweise der Bundesregierung und den möglichen Zielvorgaben des Bürokratieabbaus skeptisch gegenüber.

Vorausgesetzt die Zahlen stimmten überhaupt und die gesetzten Ziele seien realistisch: Wer der Öffentlichkeit vor die Nase hält, es gäbe ein Potenzial von bis zu 20 Mrd. Euro satte Kostenersparnis – wohl gemerkt: für die Wirtschaft – durch Verminderung von Bürokratiekosten, müsste auch dazusagen, dass diese 20 Mrd. Euro aller Voraussicht nach der Volkswirtschaft verloren gehen. Denn wo steht geschrieben, die Kostenersparnisse würden in Investitionen in den Standort Deutschland oder in Beschäftigungsaufbau fließen? Problematisch ist auch, dass die Kosten, die bei den derzeitigen Berichtspflichten entstehen, zum großen Teil Verwaltungs- und damit Personalkosten sind. Sparte man hier, würden im zu befürchtenden *worst case* über den Bürokratieabbau Stellen gestrichen. Das *Institut für Mittelstandsforschung* nahm 2006 an, die Unternehmen könnten Personal im Umfang von 423.000 bis 633.000 Personen einsparen. Diese hohen Entlastungsschätzungen werden von Experten als weder belegbar noch nachvollziehbar zurück gewiesen, sie offenbaren jedoch das Kalkül der Wirtschaft. Die Wähler sollten sich fragen, wo dabei die im Koalitionsvertrag angekündigten »Chancen auf mehr Arbeitsplätze« bleiben.

Jedem leuchtet ein, Bürokratie müsste abgebaut werden. Nur, an manchen dieser Fronten war man schon fleißiger als einem lieb sein könnte. Die Verwaltungsreformen, verknüpft mit massivem Stellenabbau im Öffentlichen Dienst, die Einführung von Kundenmanagements mit vorgeschalteten *Call Centern*, auch das war und ist Bürokratieabbau. Es wurden jede Menge Kosten eingespart und Effizienzen gesteigert, aber Bürokratie ist deswegen nicht immer bürgernäher geworden, eher kafkaesker.

Dazu kommt: Das Messen der Belastung für die Bürger durch die Bürokratie gehört noch gar nicht zu den gegenwärtigen Aufgaben des Normenkontrollrats. Zwar sollen laut Jahresbericht 2007 des

Normenkontrollrates zukünftig auch die Bürger und die Verwaltung entlastet werden, jetzt ist erst einmal die Wirtschaft an der Reihe. Sie hat scheinbar einfach die besseren Lobbyisten.

### **Rationalste Form der Herrschaftsausübung**

Der Vorwurf lautet, Bürokratie verursache generell zu hohe Kosten und Bürokratie sei per se unangemessen und unsinnig. Wir brauchen aber einen gesellschaftlichen Konsens, der Bürokratie nicht pauschal als Gängelung der Bürger, Arbeitnehmer und Wirtschaftstreibenden verunglimpft. Bürokratie mit bloßem Verweis auf die Kosten für Gesellschaft, Staat oder Wirtschaft generell mies zu reden, das ist reiner Populismus. Die viel geschmähte Bürokratie hat wichtige Aufgaben im demokratischen Rechtsstaat. Bei vielen der bestehenden und nun zur Diskussion stehenden Berichtspflichten der Unternehmen geht es um mehr, als um sinnentleertes Erfassen, Dokumentieren und Berichten um der schnöden Statistik Willen. Bürokratie kontrolliert ja nicht zuletzt, ob gesetzliche Pflichten eingehalten werden, ob festgelegte politische Marschrouten ihren Zweck erfüllen. Es geht um Einhaltung von Arbeits- und Umweltnormen und um Effizienz und Wirkung in gesellschaftlichen und wirtschaftlich relevanten Bereichen. Das Bürokratiemodell Max Webers – in unserer politischen Kultur tief verwurzelt – besagt, die bürokratische Verwaltung sei die rationalste Form der Herrschaftsausübung.

Bürokratie sinnvoll zu gestalten, zu überprüfen und immer wieder besser im Sinne ihres Zweckes und Nutzens für die Gesellschaft zu machen, ist der ständige Auftrag des Gesetzgebers und der Verwaltung. Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Angemessenheit sind dabei oberstes Gebot. Kontrolliert wird sie jetzt bereits durch

den Bundesrechnungshof, sowie mit Stellungnahmen und Gutachten, beraten durch den Bundesbeauftragten für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV). Das neue Normenkontrollrat-Gesetz legt als alleiniges Ziel Kostenreduktion in der Bürokratie fest. In dieser Verkürzung offenbart sich eine neoliberale Staatskritik (Markt-, Staats- und Bürokratieversagen). Warum sollte Bürokratie hauptsächlich billiger und nicht qualitativ besser werden? Also »better regulation« im Sinne einer breiten Rechtsvereinfachung und -bereinigung, verknüpft mit einer ernsthaft betriebenen Gesetzesfolgenabschätzung.

### **Differenzierte Herangehensweise nötig**

Eine differenziertere Herangehensweise der Bundesregierung wäre also sachgerechter, als simplifiziert den Abbau von Bürokratiekosten »in Bausch und Bogen« zu fordern. Ob Regelungen überflüssig sind und daher abgeschafft werden können, ob komplizierte Sachverhalte und Geschäftsprozesse vereinfacht werden sollen, ob (z.B. umwelt- oder sozial-)politische Ziele mit konkreten bürokratischen Maßnahmen sinnvoll erfüllt werden, ob und wie mehr Bürgernähe in der Verwaltung hergestellt werden kann, darüber muss jeweils ein gesellschaftlicher Konsens hergestellt werden. Mit der Einbeziehung oder dem Ausschluss der parlamentarischen aber auch zivilgesellschaftlichen Akteure steht und fällt die Glaubwürdigkeit der Bundesregierung, es für alle Betroffenen besser machen zu wollen.

Richtig ist: der Normenkontrollrat wird Bürokratiekosten »nur« messen bzw. schätzen. Der Politik bleibt es vorbehalten, inwieweit sie den Empfehlungen folgen will. So scheint es doch nicht ausgeschlossen, dass der Mythos, Deregulierung fördere tatsächlich Wirtschaftswachstum und Politikakzeptanz, hinterfragbar bleibt.