

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

SVEN HALLDORN

Der Unternehmer als Erfüllungsgehilfe des Staates

Einsparpotentiale im internationalen Vergleich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

VERÖFFENTLICHUNGEN
DES FORSCHUNGSINSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK
AN DER UNIVERSITÄT MAINZ

Herausgegeben von

HARTWIG BARTLING WERNER ZOHLNHÖFER
WALTER HAMM HELMUT DIEDERICH

Schriftleiter

PETER VEST

BAND 54

Das Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz hat ein doppeltes Ziel: Es möchte die Grundlagen der Ordnung der Wirtschaft — Geld, Eigentum und Wettbewerb — untersuchen und hofft, Verbesserungen der geltenden Ordnung vorschlagen zu können. Daneben will das Institut von dem gewonnenen Standpunkt aus zu aktuellen Spezialfragen der Wirtschaftspolitik Stellung nehmen. Es dient weder Interessenten noch Interessentenorganisationen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Arbeit des Instituts einem breiteren Kreis zugänglich zu machen, ist der Sinn dieser Schriftenreihe.

Der Unternehmer als Erfüllungsgehilfe des Staates

Einsparpotentiale im internationalen Vergleich

Von

Dr. Sven Halldorn



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Halldorn, Sven:

Der Unternehmer als Erfüllungshilfe des Staates : Einsparpotentiale
im internationalen Vergleich / von Sven Halldorn. — Berlin : Duncker
und Humblot, 1997

(Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik
an der Universität Mainz; Bd. 54)

Zugl.: Mainz, Univ., Diss., 1995/96

ISBN 3-428-09053-5

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: FFW Mainz

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0542-1497

ISBN 3-428-09053-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ∞

Vorwort

Die vorliegende Arbeit fertigte ich während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz e. V. (FfW Mainz) als Gutachten im Auftrag des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau an. Im März 1996 wurden die Ergebnisse der Studie im Rahmen einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Arbeit wurde im Wintersemester 1995/96 vom Fachbereich der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Dissertation angenommen.

An dieser Stelle möchte ich all denjenigen meinen Dank aussprechen, die mich während der Entstehung und Vollendung der Studie am FfW Mainz begleiteten. Dieser Dank gilt zunächst der wissenschaftlichen Leitung des Instituts, vor allem meinem Doktorvater, Herrn Universitätsprofessor Dr. Hartwig Bartling. Mit ihm führte ich viele ergiebige Gespräche und erhielt manchen kostbaren Verbesserungsvorschlag. Ebenso bedanke ich mich bei dem Zweitgutachter der Studie, Herrn Universitätsprofessor Dr. Werner Zohlnhöfer, für wertvolle Anregungen und zahlreiche gute Ratschläge.

Bedanken möchte ich mich auch bei dem Institutssekretariat; Frau Renate Simon, die viele Schreiarbeiten für das Gutachten und noch mehr Satzarbeiten für die Endfassung mit großer Geduld erledigte, sowie Frau Edith Beyer, die die eine oder andere redaktionelle Unzulänglichkeit in der Studie aufdeckte. Ganz herzlich bedanke ich mich bei Frau Margitta Hetzius, die in vielfältiger Weise eine große Stütze war.

Mein besonderer Dank gilt meinen Kolleginnen und Kollegen, die nicht nur in fachlicher Hinsicht immer ein offenes Ohr hatten, sondern vor allem wesentlich zu angenehmen und unvergeßlichen eineinhalb Jahren am FfW Mainz beigetragen haben.

Auch möchte ich bei meiner Danksagung die Vertreter von Behörden, Verbänden und Unternehmen nicht unerwähnt lassen, die im Rahmen von - teilweise sehr zeitintensiven - Expertengesprächen diese Arbeit an mancher Stelle entscheidend vorangebracht haben. Schließlich darf ich meine liebe Frau Sonja nicht vergessen, die lernen mußte, mit dem Auf und Ab während einer solchen Arbeit hautnah umzugehen.

Mainz, im Dezember 1996

Sven Halldorn

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	XIV
Abbildungsverzeichnis	XIV
Übersichtsverzeichnis	XIV
Einleitung	1
1. Problemstellung, Untersuchungsziel und Aufbau der Studie	1
1.1 Problemstellung und Untersuchungsziel.....	1
1.2 Zum Aufbau der Studie.	3
2. Begriffsabgrenzungen und Definitionen.....	6
2.1 Bürokratie, Bürokratisierung, Verrechtlichung	6
2.2 Definition des Untersuchungsgegenstandes.....	8
2.3 Entbürokratisierung	11
2.4 Versteckter öffentlicher Bedarf.....	13
Teil I: Theoretische Grundlegung	15
1. Systematisierung der Formen bürokratiebedingter Dienste... 15	
1.1 Arten der Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten	15
1.1.1 Überblick	15
1.1.2 Steuerrechtsbedingte Arbeiten.....	16
1.1.3 Sozialrechtsbedingte Arbeiten	18
1.1.4 Statistikbedingte Dienste	19
1.2 Abgrenzung der Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten von anderen Belastungsfaktoren	20
1.3 Aufgabenzuweisung infolge eines primären Interesses an der Aufgabenerfüllung?	23
2. Stand der Diskussion über die Belastungen durch Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten	27
3. Überblick über vorliegende empirische Untersuchungen und Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse.....	32
3.1 Einordnung der vorliegenden Studien in die Phasenbetrachtung	32
3.2 Zur Konzeption und Methodik ausgewählter Studien ...	33

3.3	Darstellung wichtiger quantitativer Resultate.....	37
3.4	Analyse struktureller Aspekte der vorliegenden Untersuchungen	40
3.4.1	Belastungswirkung und Unternehmensgröße	40
3.4.2	Belastungsverteilung nach Wirtschaftszweigen....	43
3.5	Zusammenfassende Würdigung der vorliegenden Studien	45
4.	Darstellung des Analyserahmens.....	49
4.1	Einzel- und gesamtwirtschaftliche Konsequenzen der Überwälzung öffentlicher Verwaltungsarbeiten	49
4.1.1	Einzelwirtschaftliche Wirkungen.....	49
4.1.2	Gesamtwirtschaftliche Wirkungen.....	52
4.1.2.1	Mögliche Auswirkungen der Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten auf Wachstum, Stabilität und Beschäftigung	52
4.1.2.2	Wettbewerbswirkungen der Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten	54
4.2	Beurteilung der Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten	57
4.2.1	Der Bewertungsrahmen	57
4.2.2	Entwicklung eines Beurteilungskriteriums	59
	Teil II: Analyse von Belastungsschwerpunkten	62
1.	Ermittlung der Belastungsschwerpunkte	62
1.1	Die Informationsquellen	62
1.2	Zu den Unternehmensbefragungen	64
1.3	Die Belastungsschwerpunkte	67
2.	Steuerrechtsbedingte Belastungsschwerpunkte	70
2.1	Überblick über die administrativen Belastungen des Steuerbereichs.....	70
2.1.1	Besonderheiten der steuerbedingten Pflichtdienste.....	70
2.1.2	Auswirkungen des Ziels der steuerlichen Gerechtigkeit auf die administrativen Belastungen der Unternehmen	73