Überregulierung und ausufernder Datenschutz als Effektivitätsinhibitor bei größeren und großen sozialen Organisationen

Versuch einer phänomenologischen Deskription

„Dosis facit venenum"
Theophrast Bombast von Hohenheim, gen. Paracelsus

Gutes Recht kann bei unbarmherziger Anwendung die Quelle unsäglichen Elends werden.
Heinrich von Sybel

vorgelegt von Michael L. Hübner
Fachhochschule Potsdam, Fachbereich Sozial- und Bildungswissenschaften
s 18105
Betreuerin Frau Prof. Dr. Birgit Wiese

Meinem Bruder Moritz T. Hübner (†) , meiner Frau Maria Hübner-Temori und meinem Sohne Wolfram Friedrich Hübner

1 Ausblick 3
2 Einleitung 3
3 Zahlen, Daten, Fakten 4
3.1. Die Administration der Bundesrepublik Deutschland in der Gegenwart 4
3.2. Die Arbeiterwohlfahrt als gemeinnütziger Träger und große Organisation hinsichtlich ihrer Administration. 5
4 Organisationen – Wesen und Struktur 7
4.1. Die menschliche Komponente in einer Organisation 10
4.1.1. Regulierung als hemmendes Element der Eigeninitiative 11
5 Verwaltung und Organisation – Organisation der Verwaltung 12
6 Geschichte der Verwaltung 13
6.1. Anfänge der Verwaltung im mittelalterlichen Europa unter Karl dem Großen bis zu Friedrich II. Roger von Hohenstaufen mit kurzem Ausblick auf parallele Entwicklungen im alten China 13
6.2. Die Verwaltung im friderizianischen Preußen und nach der Stein-Hardenbergschen-Verwaltungsreform 16
6.3. Die Verwaltung im Deutschland des 20. Jahrhunderts in beiden deutschen Staaten 19
6.3.1. Die Deutsche Demokratische Republik 19
6.3.1.1. Versuch einer Effektivitätssteigerung durch den Direktor des Zentralinstituts für Schweißtechnik in Halle/Saale – Werner Gilde 21
6.3.2. Die Bundesrepublik Deutschland 22

6.3.2.1. Ein historischer Überblick 22

6.3.2.1.1. Die Partikulargewalt als Fundament des dezentralen Föderalismus 23

6.3.2.2. Probleme der Überregulierung im demokratisch verfassten Deutschland 23

7 Ein historischer Vergleich zur volkswirtschaftlich defizitären Ökonomie der Überregulierung 25

7.1. Der Zusammenhang zwischen Opposition und Überregulierung 25

8 Eine evolutionäre Dynamik 27

8.1. Überregulierung und schwindende Transparenz 29

8.2. Eigendynamik der Überregulierung versus Ratio 29

8.3. Sonderfälle als Agens für Überregulierung 30

9 Übermacht der Bürokratie im Spiegel wissenschaftlicher Untersuchungen: Parkinson, von Mieses, Graeber, Barbieri und Konrad 31

9.1. Cyrill Northcote Parkinson 31

9.2. Ludwig von Mises 32

9.3. David Graeber 36

9.4. Überregulierung als Problem konkurrierender und überlappender Zuständigkeiten: ein mathematisches Erklärungsmodell – Barbieri und Konrad 39

10 Die sozialen Träger im Gefüge des Sozialsystems der Bundesrepublik Deutschland 41

10.1. Die trigonale Einbindung der Sozialen Träger in das Gesellschaftsgefüge 42

11 Konkrete Beispiele aus dem Bereich eines großen Sozialträgers und anderer gesellschaftlichen Sektoren 44

12 Datenschutz 49

12.1. Einleitung 49

12.2. Die gesetzlichen Grundlagen 49

12.3. Schwächen des Datenschutzes 51

13 Zusammenfassung 52

14 Quellenverzeichnis 53

14.1. Internetquellen 54

15 Personenregister 55

16 Anhang 58

17 Danksagung 62

18 Selbstständigkeitserklärung 62

1. Ausblick

Menschliches Zusammenwirken verlangt nach Organisation. Organisationen unterliegen Regelwerken. Organisationen sind in ihrer Effektivität durch das Phänomen der Überregulierung bedroht. Überregulierung ist ein sich mit einer hohen Eigendynamik verselbstständigender Prozess, der bei ungebremstem Wachstum für die Organisation zu einer existenzbedrohenden Entwicklung führt. Gerade in sozialen Organisationen stellt die intensive Arbeit mit dem unterstützungsbedürftigen Menschen den unabdingbaren Kern der Aufgabenstellung dar. Überregulierung erfordert ein Übermaß an Ressourcen um sich den Forderungen des bürokratischen Aufwands zu widmen. Diese Ressourcen gehen der Arbeit mit der Klientel verloren.

Überregulierung ist ein strukturell und systemimmanentes Phänomen, dessen Wurzeln in bürokratischen Verwaltungsverfahren liegen.

2. Einleitung

Die vorliegende Arbeit hat es sich zum Ziel gesetzt, der Tendenz zur Überregulierung in großen menschlichen Organisationen, wie beispielsweise bei den Trägern sozialer Arbeit nachzuspüren. In der täglichen Wahrnehmung bedeutet dieses Phänomen für die Organisation ein ernstzunehmendes Hemmnis ihrer Effektivität zu Lasten ihrer Aufgaben. Ressourcen aller Art werden zugunsten dieses Phänomens gebunden und verschwinden unwiederbringlich zu Lasten der täglichen Umsetzung der Organisationszielstellung.

Die Klientel der Organisationen muss auf die Zuwendungszeit und die Intensität der erforderlichen Zuwendung verzichten, Mitarbeiter sind demotiviert, die Spannungen zwischen Leitungs- und Mitarbeiterebene wachsen, da die Ursachen für eine Überregulation häufig bei der Leitungsebene verortet werden.

Ein konkretes Beispiel brachte den Autor dieser Abhandlung darauf, sich diesem Thema intensiver zu widmen. Bei einem großen Träger sozialer Arbeit in beratender Funktion angestellt, wurde er immer wieder zu Tagungen und Sitzungen abgeordnet, in denen die Belegschaft über Neuerungen bei gewissen innerbetrieblichen Formularen unterrichtet wurde. An sich ist diese Vorgehensweise berechtigt. Wenn aber Klienten in ihren persönlichen Lebensumständen beispielsweise durch Terminangelegenheiten in arge Bedrängnis geraten und die Zeit, welche für die ihnen zu leistende Hilfe gebraucht würde, damit verbracht wird ein neues Dokumentationsformular kennenzulernen, was sich von dem alten nur geringfügig unterscheidet und nur deshalb „neu" ist, weil per innerbetrieblicher Regelung alle Formulare in zwei- oder fünf-Jahresabständen „überarbeitet" werden müssen, dann tut sich hier ein offenkundiges Missverhältnis zwischen dem eigentlichen Arbeitsauftrag und einer innerbetrieblichen Regulierungsvorschrift auf.

Das daraus resultierende Gebot muss an dieser Stelle lauten die Ursache für diese Vorschrift zu ermitteln und ihre, zumindest pauschale, Berechtigung unter den aktuellen Umständen zu überprüfen. Das ist aber wiederum aufwandsbehaftet. Ein circulus vitiosus beginnt sich zu schließen.

Noch dramatischer wird es, wenn ein Insolvenzrichter mühsam erarbeitete Insolvenzunterlagen aus dem einzigen Grunde zurückweist, weil sie auf einem Formularkonvolut eingereicht wurden, welches ebenfalls eine formelle Neufassung erfuhr, ohne den Inhalt signifikant zu ändern, und welches dann im Bundesanzeiger durch einen vom zuständigen Ministerium verursachten Fehler nicht einmal korrekt als aktuelles Formular bekanntgeben wurde. Hier beeinflusst eine außer Kontrolle geratene Überregulierung menschliche Biografien in geradezu dramatischer und nicht zu verantwortender Art und Weise.[1]

In diesem Lichte erscheint es auch geboten, ausufernde Probleme des an und für sich gut gemeinten Datenschutzes zu beleuchten, insofern sie geeignet sind, das Leben der Menschen gravierend nachteilig zu beeinflussen, anstatt sie zu schützen, wie es vom Gesetzgeber angedacht war.

Umso dringlicher erscheint eine dezidierte Auseinandersetzung mit diesem als schädlich empfundenen Phänomen, wenngleich dieser Beitrag beileibe nicht den Anspruch erheben kann, in irgendeiner Weise Neuland zu betreten. Im Prinzip greift daher diese Arbeit nur Catos legendären Impetus vor dem Senat auf, als dieser nach jeder Senatssitzung gebetsmühlenartig deklamierte: **„Et ceterum censeo Carthaginem esse delendam!"**

3. Zahlen, Daten, Fakten

3.1. Die Administration der Bundesrepublik Deutschland in der Gegenwart

Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland lassen sich für dieses große und organisierte Gemeinwesen gegenwärtig folgende Zahlen, Daten und Fakten bestimmen, welche die Verwaltung dieser „Organisation" charakterisieren. Wie im Folgenden noch festgestellt wird, werden sämtliche regulativen Prozesse von einer Administration quasi metabolisiert. Um also die Wirkmächtigkeit von Regularien und Überregulationen zu verstehen, erscheint es bedeutsam, den administrativen Korpus einer Organisation zu erfassen

Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist in erster Linie Sache der Länder. Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben darüber hinaus das Recht zur Selbstverwaltung. **[Art. 20, 28 und 30 GG]**

Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik gliedert sich demzufolge in drei Bereiche:

1.) Bundesverwaltung auf der Ebene des Bundes,
2.) Landesverwaltung auf der Ebene der 16 Bundesländer,
3.) Verwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit derzeit 13.800 Gemeinden.

Am 30. Juni 2019 wurden in der Bundesrepublik Deutschland 485.300 Bundesbeamte, 2.172440 Landebeamte, 1.362895 Kommunalbeamte und 379.400 Beschäftigte bei Sozialversicherungsträgern besoldet. Das ist ein Verwaltungspersonalumfang von 4.000.035 Beschäftigten**. [Destatis, 2020, S. 15]**

[1] Richter Dr. G. am Insolvenzgericht Potsdam, Aus der Arbeit der Schuldnerberatung AWO HVL

Bei einer Gesamtbevölkerung von 83.237.000 Menschen ist also rechnerisch davon auszugehen, dass jede und jeder zwanzigste Deutsche seinen Lebensunterhalt im öffentlichen Dienst erwirbt. Bezieht man sich auf den Anteil der Bevölkerung im grundsätzlich arbeitsfähigen Alter zwischen 15 und 64 Jahren aus, dann betrug dieser im Jahre 2019 64,6%, im Jahre 2022 sogar nur noch 63,9%. Umgerechnet betrifft das im Jahr 2019 etwa 53.771.000 Menschen, so ist bereits jede und jeder 13. Bürgerin oder Bürger im Verwaltungsapparat beschäftigt. **[Quelle 14.1.1.]**

3.2. Die Arbeiterwohlfahrt als gemeinnütziger Träger und große Organisation hinsichtlich ihrer Administration.

Die am 13. Dezember 1919 von Marie Juchacz gegründete Arbeiterwohlfahrt (AWO) ist einer der sechs Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in Deutschland. **[Quelle 14.1.2.]** Sie gliedert sich bundesweit in 30 Bezirks- und Landesverbände, 397 Kreis- und 3.268 Ortsverbände.

Der Verein umfasst 300.265 Mitglieder, 242.069 hauptamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, 72,453 ehrenamtliche Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, die bundesweit über 18.000 Einrichtungen und Dienste unterhalten, darunter – Zitat:

- „Heime inkl. Wohngemeinschaften
- Kindertageseinrichtungen
- Tagesstätten für Jugendliche und Tagesstätten für alte Menschen
- Beratungsstellen für erwachsene und jugendliche Einwanderer und Einwanderinnen und Geflüchtete.
- ambulante Dienste insgesamt, darunter sozialpflegerische Dienste
- Beratungsstellen unterschiedlichster Art, einschl. Geschäftsstellen
- Tages- und Werkstätten für Arbeitslose, Werkstätten aller Art

Die AWO ist Trägerin von über 2.100 Heimen, darunter:

- Altenheime, Altenpflegeheime, Altenwohnheime, Tagespflegeheime
- Heime/Wohngemeinschaften für Behinderte/psychisch Kranke
- Unterkünften für geflüchtete Menschen
- Heime/Wohngemeinschaften für Kinder und Jugendliche
- Aus-, Fort- und Weiterbildungsstätten
- Einrichtungen der Gesundheitshilfe, wie z.B. Erholungs- und Kurheime
- Frauenhäuser"

Im Rahmen der AWO sind zudem

über 3.500 Selbsthilfe-, Helfer- und andere Gruppen Bürgerschaftlichen Engagements tätig, darunter:

in Altenclubs, Seniorengruppen

- in der Jugendhilfe/Jugendarbeit
- für chronisch Kranke und Behinderte
- gesundheitliche Selbsthilfe- und Kontaktgruppen
- Freiwilligenagenturen/-büros

- Helfergruppen für Menschen in besonderen Notlagen (etwa Arbeitslosen-Selbsthilfe, Frauen-Selbsthilfe)
- in der Familienhilfe

Über 800 selbstständige Einrichtungen, Initiativen und Organisationen haben sich der AWO auf allen Ebenen als korporative Mitglieder angeschlossen.

Die Arbeiterwohlfahrt hat ein eigenständiges Jugendwerk." **[AWO, 2019, Zahlen und Fakten]**

Sie verwaltete laut vorläufiger Bilanz des AWO Bundesverbandes e. V. zum 31.12.2021 folgenden Vermögensumlauf:

Aktiva	*Stand 31.12.2021 in €*	*Vorjahr*	*2020*	*in*	*T*	*€*
A. Anlagevermögen	*23.752.050,49*					*26.015*
B. Umlaufvermögen	*38.096.581,24*					*33.434*
	61.937.368,30		***59.556***			

Passiva Stand	*31.12.2021 in €*	*Vorjahr*	*2020*	*in*	*T*	*€*
A. Eigenkapital	*15.412.544,43*					*14.968*
B. Fondsvermögen	*1.766.742,45*					*1.767*
C. Sonderposten aus Zuschüssen	*1.984.963,69*					*1.740*
D. Rückstellungen	*1.850.000,00*					*2.270*
E. Verbindlichkeiten	*40.915.317,04*		*38.810*			
	61.937.368,30		***59.556***			

[AWO Bundesverband e. V., 2021, S. 19]

Aus diesen Zahlen wird deutlich, dass es sich bei diesem Sozialleistungsträger ebenfalls um eine große Organisation handelt, die nicht nur in den normativen Rahmen eingebunden ist, welchen das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und dessen nachgeordneten Gesetze vorgibt. Darüber hinaus verfügt die AWO auch über ein sehr umfangreiches betriebsinternes Regelwerk. Dieses wird durch das Statut der Organisation einerseits und alle betriebsinternen Dienstanweisungen, Vorgaben, Richtlinien, Verordnungen, etc. andererseits definiert.

Ein organisationsinternes Qualitätsmanagement (QM) auf beinahe jeder hierarchischen Ebene sorgt für die Überwachung, Überarbeitung und Umsetzung dieses Regelwerks sowie im Bedarfsfall für Korrekturen bei Abweichungen im täglichen Arbeitsprozess. Dieses QM ist ein integraler Bestandteil des Controllings dieser großen Organisation.

Das QM aber besetzt auch im wesentlichen Maße die Reibungszone zwischen Regulierung und Überregulierung. Denn sie hat sowohl den Überblick über den Regelkatalog als auch über die von der Basisarbeit generierten Bedürfnisse, die eben nicht von einem bürokratischen Überaufwand gehindert werden wollen ihre tägliche Arbeit im geforderten und gewünschten Umfang zu verrichten. Doch auch das QM ist nicht frei in seinen Entscheidungen, sondern ebenfalls an kodifizierte Normen gebunden. Auch an dieser Bruchlinie wird erkennbar, warum es im Alltag so schwierig ist, das selbstverstärkende System „Überregulierung" zu unterbrechen.

Im Kapitel 13 werden die Reibungs- und Konfliktzonen zwischen den Anforderungen an das Tätigkeitsprofil des Verfassers als Mitarbeiter der AWO und den Auswirkungen von Überregulierung und ausuferndem Datenschutz näher beschrieben und konkretisiert.

4. Organisationen – Wesen und Struktur

Der Begriff Organisation ist vielfältig auslegbar.

So unterscheidet **Zell** in einen **funktionellen**, einen **instrumentellen** und einen **institutionellen** Organisationsbegriff. [**vgl. Zell, S.1 f.**]

Während der funktionale Organisationsbegriff entsprechend der Ausführungen Zells eine Tätigkeit zur Strukturierung und Gestaltung eines Funktionsablaufs innerhalb eines Unternehmens, einer Gruppe oder dergleichen beschreibt, kann eine Organisation auch einen instrumentellen Charakter annehmen, insofern mit ihr durchdachte und logische Strukturen zur Erreichung des formulierten Ziels erdacht und geschaffen werden können. So folgt die bibliographische Ordnung in einer Bibliothek oder in einem Archiv den Prinzipien einer **funktionellen** Ordnung. Die Gestaltung, Anordnung und Befüllung der Räume, Regale, Regalböden und ihrer Inhalte sind das Instrument, welches es dem Bibliothekar oder der Archivarin erlaubt, die gelagerten Informationen optimal verfügbar zu machen. **[vgl. Hacker, 2000, S. 170 ff und 263. ff**].

Beleuchten wir das Beispiel der Bibliothek etwas genauer, dann wird schnell klar, was Zell meint:

Die Bibliothek mit ihrer Leitung und Angestellten lässt sich als institutionelle Organisation beschreiben, deren Unternehmensziel es ist, in und auf Medien gespeichertes Wissen verfügbar zu machen.

Dazu wird der Bibliotheksbetrieb, zu dem Beschaffung, Erschließung, Verwaltung, Ausleihe, Rechnungswesen, Mahnwesen, Fernleihe aber auch Personalfragen wie Arbeitszeitabrechnungen, Urlaubsgewährung etc. gehören, funktional organisiert. Die **instrumentale** Organisation umfasst die Strukturierung des Bestandes zur Optimierung der Handhabbarkeit und Verfügbarkeit der nachgefragten Medien. Das kann nach Kriterien wie eine Zusammenfassung nach Autoren, Themata, Provenienz, Erscheinungsjahr etc. erfolgen.

In der folgenden Arbeit steht zwar der **institutionelle Organisationsbegriff** im Vordergrund, der von Zell „als ein soziales Gebilde, … sowohl der geplanten als auch der ungeplanten Ordnung" beschrieben wird [**ebenda**]. Die beiden anderen Organisationsbegriffe jedoch sind vom Thema nicht zu separieren und spielen bei den Problemen von Regulierung und Überregulierung eine tragende Rolle.

Institutionelle menschliche Organisationen sind also Zusammenschlüsse Vieler zur synergetischen Verfolgung einer gemeinsamen, übergeordneten Zielstellung.

Zell weist ihnen, sich auf Schreyögg beziehend, drei „Zentralelemente" zu:

a) eine spezifische Zweckorientierung

b) eine geregelte Arbeitsteilung

c) beständige Grenzen [**ebenda**]

Die vielen Mitglieder einer Organisation verfügen selbstredend über individuelle Erfahrungs- und Bildungshorizonte. Die Anzahl der Strategieportfolios, mit denen die verschiedenen Problemlagen bewältigt werden, entsprechen in etwa der Anzahl der beteiligten Individuen.

Just diese Erkenntnis führt dazu, dass innerhalb jeder Organisation ein **Regelwerk** etabliert werden muss, welches unter anderem

- Normen und Handlungsrichtlinien definiert,
- den Handlungsrahmen absteckt und gegen unerwünschte oder unerlaubte Handlungen abgrenzt,
- eine juristische Absicherung der Organisation gegen Verstöße gegen die verfassten Normen und Handlungsrichtlinien (oder -vorgaben) ermöglicht,
- eine Grundlage für die Abrechenbarkeit der zielführenden Teilschritte zu schaffen und
- für wiederkehrende und subsumierte Handlungen formalisierte Routinen entwickelt.

Dieses einer Vereinheitlichung dienende Regelwerk soll im günstigsten Falle zu einer Übersichtlichkeit und einer Transparenz der Organisationsabläufe führen, die es Steuerungs- und Regelungsprozessen ermöglicht, ineffektive oder fehlerbehaftete Abläufe zu erkennen und zu optimieren.

Gleichzeitig sollen Irregularitäten, die sich aus der menschlichen Natur der einzelnen Organisationsmitglieder entwickeln, schneller erkannt und korrigiert werden können.

An dieser Stelle beginnt sich das Problemfeld der vorliegenden Arbeit herauszuschälen: Es ist der Kontrast, das Spannungsfeld zwischen der Mechanik formalisierter und regulierter Prozesse einerseits und der opponierenden Dynamik, welche den Handlungen eines jeglichen biologischen Systems entspringt.

Diese Dynamik bringt eine Unzahl Variablen in den prozessualen Ablauf ein, die von formalisierten Handlungsstrukturen niemals zur Gänze erfasst werden können. Ein prägnantes Beispiel ist der Versuch der Judikative, möglichst alle gesellschaftlichen Vorgänge juristisch abbilden und bewerten zu können. Was passiert regelmäßig? Die biologisch induzierte Dynamik sucht und findet Bereiche, die so von der Judikative noch nicht erfasst wurden – sogenannte Gesetzeslücken – und veranlasst dadurch hinwiederum die Judikative, diese Lücken zu erfassen und zu stopfen. Wahrlich ein evolutionäres Katz- und Maus-Spiel … wobei zu konstatieren ist, dass die „Gesetzeslücken-Mäuse" die Nase in aller Regel vorne haben. Selbst bei klar formulierten Rechtsfolgen kann häufig konstatiert werden, dass Richterinnen und Richter etwaige Begleitumstände in die juristische Gesamtbewertung einfließen lassen und ihr Urteil in einem ihnen oftmals zugebilligten Rahmen ansiedeln. Eine kybernetisch-statische Durchreglementierung wie bei CAD/CAM-Arbeitsprozessen1 an Werksfließbändern ist also in biologisch-dynamischen Systemen schlichtweg illusorisch.

Den Begriff „evolutionär" in diesem Kontext zu zitieren ist gewiss provokativ. Denn der Evolutionsvektor zielt nachgerade auf Effektivität – die Überregulierung großer menschlicher Organisationen erzielt mit beeindruckender Stetigkeit das Gegenteil!

Hypertrophe Organisationen regulieren sich tendenziös bis in eine paralytische Starre hinein. **Die vorliegende Arbeit formuliert die These, dass dieser Zustand regelmäßig dann virulent wird, wenn die Beschäftigung mit den Organisations-Regularien mehr Zeit und Ressourcen einfordert als die Beschäftigung mit allen Handlungen, die zum Erreichen der Organisationsziele erforderlich sind.**

Einfach ausgedrückt: Die Organisation beginnt zu erstarren, innovations- und anpassungsinert zu werden, sich vermehrt mit sich selbst zu befassen und vor allem mit Problemstellungen zu ringen, die aus der Überregulierung erwachsen und die es ohne diese Überregulierung nicht gäbe. Sie beginnt um sich selbst zu kreisen und „im eigenen Saft zu schmoren".

An dieser Stelle sei somit noch einmal die Kernthese dieser Arbeit zusammenfassend formuliert:

Das entscheidende intrinsische Element, welches das „Immunsystem" einer großen Organisation paralysiert und deren Regression entscheidend katalysiert, ist die systemimmanente Tendenz zur Überregulierung.

Jene Überregulierung wird im Volksmund in Bezug auf die Verwaltung des Staates sowie seiner großen nachgeordneten Organisationen, wie Renten- oder Krankenkassen, aber eben auch großer sozialer Träger oft mit dem Begriff der „**Bürokratie**" belegt. Immer wieder wird bei gesellschaftlichen Diskussionen der Begriff nach einem „**Bürokratieabbau**" oder einer „**Entbürokratisierung**" laut, ohne dass man sich diesem Ziel auch nur ein Zollbreit nähert.

Selbst die Bundesregierung proklamiert dieses Ziel auf ihrer Internetrepräsentanz **[Quelle 14.1.3.]** und verweist auf das Referat „Bessere Rechtsetzung" als einer Geschäftsstelle für Bürokratieabbau im Bundesministerium für Justiz. Werden dessen Aktivitäten an der bestehenden Realität gemessen, ist das Attribut „Papiertiger" allerdings nicht so ohne weiteres von der Hand zu weisen.

Es sei ebenfalls an den plakativen Vorschlags des damaligen CDU-Bundestagsfraktionsvorsitzenden **Friedrich Merz** erinnert, der den Bürgern im Jahre 2003 die „Steuererklärung auf dem Bierdeckel" in Aussicht stellte.

Diese Idee war zu keinem Zeitpunkt realitätsfähig. Die oben genannten Grundprinzipien der Motivation, möglichst viele Eventualitäten bei der Normierung der entsprechenden gesetzlichen Standards zu erfassen um sich einer vom Grundgesetz verlangten, nichtsdestoweniger fiktiven Gleichbehandlung aller Individuen mit all deren zu berücksichtigenden Hintergründen, Bedürfnissen und Problemstellungen anzunähern, führt eine solche Simplifizierung per se von Beginn an ad absurdum.

So wenig, wie sich das europäisch-römische Kausalrecht oder das angloamerikanische Präzedenzrecht auf den 282-Normen-Umfang des **Codex Hammurapi** rückreduzieren lässt, so wenig wird man in der Lage sein, die Grundzüge des Steuerrechts einer hochentwickelten Gesellschaft auf einem Bierdeckel umreißen zu können (Im Übrigen war das von Merz in diesem Sinne gemeint – und nicht, wie es fälschlicherweise in die Volksüberlieferung eingegangen ist, die Steuererklärung an sich auf dem Bierdeckel unterzubringen.)

4.1. Die menschliche Komponente innerhalb einer Organisation

Das in eine Organisation eingebundene Individuum stellt in einem permanenten Prozess sein Eigeninteresse dem Organisationsinteresse gegenüber und ordnet sein persönliches Leben im Allgemeinen keineswegs bedingungslos der Organisation unter, wie das beispielsweise bei staatenbildenden Insekten der Fall ist. Oft werden sogar ganz gegenteilig die Ressourcen der Organisation „angezapft" um dem Eigeninteresse zu dienen.

Es ist genau dieser Urtrieb, der mit dem Begriff „Aggression" bezeichnet werden kann, dem durch formulierte Regularien Einhalt geboten werden soll. Aggression beschreibt hier also das bewusst eigennützige Verhalten zulasten einer Organisation. In gewisser Hinsicht ließe sich diese Aggression also als Antagonisten eines altruistischen Verhaltens charakterisieren.

Ein weiterer Punkt, der diese Dynamik antreibt, ist die organisationsinterne Konkurrenz der Organisationsmitglieder untereinander, etwas, was bei staatenbildenden Insekten undenkbar ist.

Auch bei höheren Rudel bildenden Mammalia wird nur gelegentlich die Führungsrolle und die Einzelposition im Verband ausgehandelt und nicht permanent in Frage gestellt, weil diese Energie fordernde und Ressourcen beanspruchende Tätigkeit die Überlebensfähigkeit der ganzen Gemeinschaft gefährdete.

Dieser einfache rationale Gedanke aber verliert in jeglicher größeren menschlichen Organisation schnell seine Bedeutung. Selbst kleinere Organisationen wie anwaltliche Sozietäten oder ärztliche Gemeinschaftspraxen zerbrechen oft nicht an der Leistungsfähigkeit ihrer einzelnen Mitglieder, sondern an deren zwischenmenschlichen Konflikten und Animositäten. Man glaubt an dieser Stelle einen Vorteil für sich herausholen zu können, an anderer Stelle fühlt man sich benachteiligt oder gar zurückgesetzt und rangiert angesichts dieser Differenzen das Eigeninteresse vor das formulierte Interesse der Organisation. Um die Organisation funktionsfähig zu erhalten, muss also ein normierter Codex nicht nur die individuellen Eigeninteressen in ihrer Entfaltung beschränken, sondern auch die defizitären Grundhaltungen der Individuen ihren Organisationen gegenüber kompensieren.

Je größer diese Defizite sind, desto umfangreicher und detaillierter muss das kodifizierte Regularium sein, von dem hinwiederum bekannt ist, dass dessen Anschwellen dem Erreichen des Organisationsziels zunehmend hinderlich wird. Diese Dynamik hat ebenfalls das Potential zu einem circulus vitiosus. **Henry Ford** kleidete dieses Dilemma in drastische Worte: *Nur zwei Anreize bringen (viele, nicht alle ..., Erg. Hübner) Menschen zum Arbeiten: der Wunsch nach Lohn und die Angst, sie zu verlieren.* **[Quelle 14.1.4.]**Aus dieser Erkenntnis folgt, dass zwischen dem von Ford formulierten individuellen Wunsch nach Lohn und der Angst ihn zu verlieren nicht viel Platz für die Ziele der Organisation bleibt.

Der Autor der vorliegenden Arbeit sieht in der breiten Erkenntnis dieser Tatsache die prioritäre Ursache von Regulation und Überregulation in menschlichen Organisationen.

4.1.1. Regulierung als hemmendes Element der Eigeninitiative

Eigeninitiative ist der Dynamo gesellschaftlichen Fortschritts, ist der Dynamo der Weiterentwicklung jeder Organisation. **Dienst nach Vorschrift** lässt diese Entwicklung stagnieren, erstarren, einfrieren. Das ist dem Umstand geschuldet, dass Regularien nur in den seltensten Fällen auf die Zukunft ausgelegt sind, weil die Variablen dieser Zukunft einfach zu vielfältig sind, um treffsichere Prognosen für einen Regulierungsbedarf erstellen zu können.

Aus dieser Erkenntnis ergibt sich, dass Regularien bestenfalls die Gegenwart zu berücksichtigen in der Lage sind. Von dieser Gegenwart werden die Regularien jedoch regelmäßig schneller überholt als sie ihr mit entsprechenden Anpassungen zu folgen in der Lage sind. Kurz gesagt: Regulierungen hecheln den sie erforderlich machenden Umständen permanent hinterher und führen daher selten zu einem befriedigenden Ergebnis.

In diesen Kontext lässt sich übrigens das Phänomen der Überregulierung passgenau einordnen. **Überregulierungen sind unter diesem Aspekt betrachtet, nichts anderes, als permanente Versuche, das Regelwerk den sich verändernden Rahmenbedingungen anzupassen, ohne dieses als Ganzes einer grundlegenden Reform unterziehen zu müssen.**

Daher lässt sich formulieren: **Reformstau führt zu Überregulierung, dessen Leitsymptom sie ist.**

Regelwerke aber sind der natürliche Feind der **Eigeninitiative**. Denn sie streben ja gerade eine Vereinheitlichung prozessualen Geschehens an.

Markant wurde dieser Kontrast in der **Neuererbewegung** der DDR. Ein durch und durch sozialistisch-bürokratisches System begriff notgedrungen den eigenen Stagnationsprozess vor dem Druck des wirtschaftlich erfolgreicheren, kapitalistischen Konkurrenzsystems. Im Rahmen seines eng gefassten bürokratischen Systems sollten die Eigeninitiative des Einzelnen und das Genie der Individualität als Ressourcen verfügbar gemacht werden. Das führte zwar durchaus zu vereinzelten Erfolgen, konnte jedoch langfristig den systemimmanenten Fehler des gesellschaftlich formulierten Willens zur Uniformität nicht korrigieren. Dieser war ideologisch determiniert und durfte daher nicht in Frage gestellt werden, ohne das System als Ganzes zur Disposition zu stellen.

Ludwig von Mises beschreibt diese Kalamität wie folgt: *„Die Gesellschaft kann nichts zur Erzeugung und Aufzucht eines erfinderischen Menschen beitragen. Ein schöpferisches Genie kann nicht aufgezogen werden. Es gibt keine Schulen der Kreativität. Ein Genie ist genau der Mensch, der alle Schulen und Regeln herausfordert, der von den traditionellen Bahnen der Routine abweicht und neue Wege eröffnet durch zuvor unzugängliches Land (*sic! Also unreguliertes Terrain! Anm. d. Verf.*) … anderseits kann der Staat* (oder die Organisation! Anm. d. Verf.) *… Verhältnisse schaffen, die die Bemühungen eines kreativen Geistes lähmen und ihn davon abhalten, nützliche Dienste für die Gemeinschaft zu schaffen.* **[von Mises, 2004, S. 30]**

Von Mises erkennt also den desaströsen und Ressourcen vernichtenden Einfluss, den durch- und überregulierte Systeme auf die Eingeninitiative des Einzelnen, die auf das Wohle der Organisation gerichtet sind, entfalten können.

Er schlägt daher folgende Lösung vor, die des Erwähnens wert ist, vom Verfasser dieser Abhandlung jedoch in Teilen kritisch gesehen wird, weil sie seiner Auffassung nach zu mechanisch gedacht ist:

„Es wäre untauglich, die Verfügungsfreiheit solch eines … (Mitarbeiters, Erg. d. Verf.) durch zu viele Eingriffe in Detailfragen einzuschränken. Wenn er tüchtig ist, wäre eine solche Einmischung schädlich, da sie ihm die Hände bindet. Wenn er uneffizient ist, würde er dadurch auch nicht erfolgreicher werden. Es würde ihm nur eine faule Ausrede verschaffen, dass der Misserfolg nur auf Grund der unangebrachten Anweisungen seines Vorgesetzten zustande kam. Die einzige Anweisung, die benötigt wird, ist selbstverständlich und bedarf keiner besonderen Erwähnens: Mache Gewinn."
[von Mises, 2004, S. 48]

Natürlich ist diese Aussage in Hinblick auf die Wirtschaft zu verstehen und vordergründig zu berücksichtigen, dass soziale Organisationen und Träger nicht gehalten sind, wirtschaftlichen Profit zu erwirtschaften, der über die Erfordernisse des Selbsterhalts und der eigenen Absicherung in Form von Rückstellungen hinausgeht.

Wird aber ins Kalkül gesetzt, dass die Tätigkeit dieser sozialen Organisationen für deren Klientel einen über den pekuniären Aspekt weit hinausreichenden Gewinn darstellt, der sich möglicherweise der Doppik entzieht, nichtsdestoweniger jedoch realer Natur ist, dann lässt sich die Blaupause dieser Aussage auch auf die Strukturen großer sozialer Organisationen problemlos übertragen.

5. Verwaltung und Organisation – Organisation der Verwaltung

Sämtliche Organisationen benötigen zu Ihrer Funktionalität eines Regelwerkes, das einer ständigen Verwaltung unterliegt. Die Bedeutung dieser Verwaltung kann nicht unterschätzt werden. Sämtliche Eroberer standen früher oder später vor der Erkenntnis, dass ein Reich aus dem Sattel erobert, jedoch niemals aus dem Sattel heraus verwaltet und somit regiert werden kann. Daher bemühten sich auch nach dem letzten Krieg in Deutschland die siegreichen alliierten Mächte als allererstes um Wiederherstellung einer funktionierenden Verwaltung in ihren jeweiligen Sektoren. Alle anderen Maßnahmen waren nachgeordnet, da sie nur über eine arbeitsfähige Verwaltung durchzusetzen waren. Dieses Vorhaben war sogar so prioritär, dass man zunächst sogar belastete Verwaltungsfachkräfte weiterhin betraute, bis sie von einem entsprechenden Nachwuchs abgelöst werden konnten. Eine solche Vorgehensweise war selbst in der sowjetischen Besatzungszone opportun. In den westlichen Besatzungszonen fasste Konrad Adenauer diese ärgerliche Notwendigkeit mit dem Bonmot zusammen, dass man kein dreckiges Wasser wegschütte, solange man über kein sauberes verfüge.

Hinsichtlich dessen meint Verwaltung, dass das Regelwerk in seiner „Mechanik" ständig observiert und gewartet werden muss, Aberrationen korrigiert werden und sie dessen ungeachtet das Regelwerk der Dynamik des sich verändernden Bedingungshorizonts anpassen muss, innerhalb dessen sich die Organisation zu behaupten hat.

An dieser Stelle imponiert eine entscheidende Konfliktsituation: Das Spannungsfeld zwischen dem Beharren auf bewehrten Regeln und dem Erfordernis zu ihrer dynamischen Anpassung.

Das Beharren auf funktionierenden Regeln wird im angloamerikanischen Raum durch den Imperativ „Never change a running system!" ausgedrückt. Eine unflexible und radikale Befolgung dieses Imperativs aber würde Stagnation bedeuten. So war das Automobilmodell 15 CV TA der Firma

Citroën ein formidables, nachgerade bahnbrechendes und hoch innovatives „running system". Wäre dieses jedoch nicht zu seinem Vorteil weiterentwickelt worden, hätte es den Erfordernissen einer modernen Mobilität bald in keiner Weise mehr entsprochen und die legendäre DS, in einem französischen Wortspiel auch La Déesse genannt, wäre nie ersonnen und gebaut worden.

Da Regulierung und Überregulierung systemisch mit Verwaltungen zusammengehören, lohnt es sich, einen Blick auf die Geschichte der Verwaltung zu werfen, die somit auch eine Geschichte der Regulierung ist.

6. Geschichte der Verwaltung

Mit der Sesshaftwerdung des Menschen begann die Organisation von Gentilgesellschaften. Mit der Ausdifferenzierung der Funktionen innerhalb dieser Gentilgesellschaften, mit einem Austausch von Informationen und Waren machte sich die Einführung von Regelwerken und einer Verwaltung unentbehrlich. **[vgl. Engels, 2017, S. 87 ff.]** Regelwerke wurden in hierarchisch organisierten Gesellschaften in aller Regel von Funktionsträgern innerhalb der Gesellschaft erdacht und dann von der obersten Ebene der jeweiligen Gesellschaft proklamiert. Ein subalterner Verwaltungsapparat, der sich in den frühen Gesellschaften des fruchtbaren Halbmonds, in der Levante und entlang des Nils aus der Priesterkaste rekrutierte, überwachte diese Regeln, novellierte sie bei Bedarf und schrieb sie fort.

In China entstand erstmals ein Berufsbeamtentum unter Kaiser und Reichseiniger **Ying Zheng Qin Shi Huang Di** (259 v. u. Z. – 210 v. u. Z). Dessen Aspiranten erlangten über qualitativ anspruchsvolle Staatsprüfungen Zugang zum Verwaltungswesen. Die Filterfunktion dieser Staatsprüfungen bewirkte, dass den bisherigen aristokratischen nunmehr erste meritokratische Konzepte entgegengesetzt werden konnten, welche die Effektivität der Staatsverwaltung exponentiell steigerte.

Ein ähnliches Konzept verfolgte 1.400 Jahre später der römisch-deutsche Kaiser **Friedrich II. Roger von Hohenstaufen**, Sohn Heinrichs VI. und Konstanzes, in seinem Königreich Sizilien. Der von ihm geschaffene Beamtenstaat mit seiner ersten Verwaltungshochschule Europas war seiner Zeit um Jahrhunderte voraus. Der Kaiser und sein Kanzler sowie langjähriger Vertrauter **Petrus von Vinea** können gemeinsam als spiritus rector dieser revolutionären Reorganisation europäischer Verwaltung angesehen werden. Dazu mehr im Kapitel 5.2.

6.1. Anfänge der Verwaltung im mittelalterlichen Europa unter Karl dem Großen bis zu Friedrich II. Roger von Hohenstaufen mit kurzem Ausblick auf parallele Entwicklungen im alten China

Korruption als Movens zur Erweiterung von Regularien

Verwaltung bedeutet seit der Frühzeit, Informationen schriftlich verstetigen zu können. Das Bildungsmonopol im frühmittelalterlichen Europa lag beim Klerus. Beinahe ausschließlich in dessen

Klosterschulen konnte die Kunst des Lesens und Schreibens erlernt werden. Allerdings wurde in diesen Klosterschulen zunehmend nicht nur Nachwuchs für den eigenen Stand ausgebildet. Auch profane Karrieren begannen in wachsendem Umfang hinter Klostermauern.

Bereits die Merowinger, das fränkische Herrschergeschlecht, das die Brücke zwischen Spätantike und Frühmittelalter in Westeuropa schlug, bediente sich sogenannter *Referendarii* zur Verwaltung ihrer Angelegenheiten. Entsprechende Impulse hatten entweder den Zusammenbruch der Antike überstanden, oder aber sie strahlten von Byzanz, dessen Einflussgebiete bis ins heutige Italien reichte, noch immer auf die Gebiete Westeuropas aus.

Das oströmische Imperium am Bosporus besaß zu dieser Zeit, in der es seine erste Blüte vorbereitete, noch immer ein hoch funktionales, hierarchisch durchorganisiertes und effektives Beamten- und Verwaltungswesen. In diesem grassierte jedoch bereits in den entsprechenden Epochen zwischen der justinianischen und dem Ende der makedonischen Dynastie, das von Kaiserin **Theodora III. Karbonopsina** markiert wurde, eine ausgeprägte Korruption.

Der ebenso berühmte wie berüchtigte Historiograph **Prokop von Cäsarea** lässt sich nach **Justinian** und **Theodora** in seiner „Geheimgeschichte" ausgiebig auch zu diesem Problem aus. Die Quelle mag als nicht hundertprozentig zuverlässig gelten, weil Prokop aus seiner Subjektivität nie einen Hehl machte. **[vgl. Bauer, 1982, S118 ff.]** Dennoch hat man es mit einem gebildeten und scharfen Beobachter zu tun. Allerdings verortete er die Ursache des Übels bei den Spitzen der Gesellschaft, so zum Beispiel bei Theodora, deren Aufstieg aus den untersten Schichten der Gesellschaft er nicht verzieh, so wie auch bei herausragenden Militärs wie **Belisar** und **Narses.** Letzterer war als Leiter der Staatskanzlei Justinians übrigens auch ein hervorragender, effektiver und höchstrangiger Verwaltungsbeamter.

Pars pro toto soll **Johannes der Kappadokier** genannt sein, der das personifizierte Sinnbild der Korruption verkörperte. Das Treiben des kaiserlichen Prätorianerpräfekten wird unter anderem von **Johannes Lydos** bezeugt. Der Kappadokier übertrieb sein auf ihn zugeschnittenes System der Simonie, Vetternwirtschaft und Bestechung dermaßen, dass sein erzwungener Sturz und die völlige Entmachtung nach dem Nika-Aufstand im Jahre 532 und dann noch einmal 541 sogar im korruptionsverseuchten Byzanz Aufsehen erregte.

Diese Korruption wurde zweifelsohne vom Römischen Reich ererbt und stellte schon in dieser ein ernstzunehmendes und ein das Staatswesen destabilisierendes Phänomen dar. Die auf Dauer vergeblichen Versuche des **Gaius Gracchus** im zweiten vorchristlichen Jahrhundert beispielsweise, dieses Grundübel zu bekämpfen, belegen und unterstreichen eindrucksvoll seine massive Präsenz. Auch hier ist eine Zunahme der Regularien zu beobachten, welche diesem Unwesen auf administrativem Wege begegnen sollten.

Aus dem Beschriebenen ist also ersichtlich, **dass ein reguliertes System innerhalb einer Organisation auch immer zu entsprechendem Missbrauch (ver-)führt, der mit einer Novellierung der Regulationen ebenso stetig einzudämmen versucht wird.** Im Kapitel „Eine evolutionäre Dynamik" soll darauf noch eingegangen werden.

Die Entmachtung der Merowinger durch ihre ehemaligen „Chefverwalter", die Hausmeier, führte zum Aufstieg der Karolinger, deren prominentester Vertreter **Karl der Große** ist. Nicht nur seine

jahrzehntelangen Feldzüge von Sachsen über die Lombardei bis nach Spanien ließen ihn in der Nachwelt als den „Vater Europas" in Erinnerung bleiben. Vor allem seine reichseinigenden Reformen machen einen Großteil des positiven Aspekts seiner Biografie aus. Schrift, Münzwesen, Bildung, liturgische Neuerungen … doch auch und gerade auf dem Gebiet der Administration kam es zu profunden Veränderungen:

Karl wandelte Herzogtümer mit ihren mächtigen und teils sehr autonom agierenden Chefs in Grafschaften um, die von nun an durch regierungstreue Beamte besetzt wurden, welche sich um die Verwaltung ihrer administrativen Einheiten zu kümmern hatten.

Das Wort Graf entstammt vermutlich dem griechischen Wort *γράφω* und bedeutet schreiben. Die Plausibilität dieser Erklärung ließe sich damit begründen, dass eine administrative Tätigkeit ohne eine schriftliche Verstetigung der Informationen und Daten kaum denkbar erscheint.

Bauer schreibt dazu: *„Das Staatswesen des fränkischen Reiches ist monarchistisch. Der Herrscher steht nicht nur an seiner Spitze, sondern bildet seinen Inhalt. Er ist alleiniger Träger der Souveränität, und seine Beamten sind … königliche Beamte, die willkürlich ein- und abgesetzt werden können. … Die größten Verwaltungseinheiten sind die Grafschaften. Es gibt ihrer etwa 400 …* " **[Bauer, 1974, S. 67 f.]** Die den Grafschaften vorstehenden Grafen sind in den ihnen zugewiesenen Territorien Beamte auf Zeit, damit sie sich keine Hausmacht aufbauen können. Es gibt keinen erblichen Anspruch auf eine Position, wenngleich die Söhne solcher Grafen mit ähnlichen Aufstiegschancen rechnen können, jedoch nie dort, wo ihre Väter tätig waren. **[vgl. Bauer, 1974, S. 68]**

Feudale Strukturen, das bedeutet vertikal-ausgerichtete gesellschaftliche Abhängigkeiten, beginnen Gestalt anzunehmen. Denn *„in jedem Falle ist der Graf ein reicher Grundbesitzer mit mehreren tausend Hektar Land. Als Unterbeamte, die von ihm abhängig sind, ernennt er seine Vertreter: den Vizegrafen, die Vorsteher der Unterbezirke (die Centenare), die Ortsvorsteher und andere Beamte mit speziellen Befugnissen.* **[ebenda]**

Diese Grafen übten relativ autonom die höhere Gerichtsbarkeit, das Rekrutierungswesen, fiskalische Obliegenheiten, die Aufsicht über die Infrastruktur und den Handel, insbesondere die Märkte aus. Zudem gehören sie zu den königlichen Missii, den Gesandten, die meist paarweise – ein Kleriker, ein weltlicher Würdenträger, den König in der Ferne vertraten.

In diesem Stadium entstehen also die ersten strukturierten verwaltungstechnischen Ausdifferenzierungen mit den ihnen eigenen Regelwerken. Da es an entsprechenden Überlieferungen mangelt, kann nur gemutmaßt werden, dass geltendes Recht wie im zwischen 1220 und 1235 entstandenen Sachsenspiegel des **Eike von Repgow** kodifiziert wurde. Bekannt ist lediglich die ungeheure Bestechlichkeit der Richter, von der bereits **Theodulf von Orleans** berichtet. Das veranlasst **Alkuin**, Karls wichtigster Berater, neunhundert Jahre vor Friedrich dem Großen dessen Bonmot vorwegzunehmen, dass korrupte Richter schlimmer seien als Straßenräuber, da man sich vor letzteren in Acht nehmen könne. Alkuin vergleicht diese Richter zwar mit äußeren Feinden, welche weniger übel zu bewerten seien, weil sie irgendwann auch wieder abzögen, die Richter aber blieben beständig in ihrem Wirkungskreis. Der Sinn der Feststellungen beider Beobachter, Alkuins und Friedrichs, ist jedoch absolut kongruent. **[vgl. Bauer, 1974, S.129 f.]**

Es ist sicher nicht verfehlt anzunehmen, dass in dieser traumatischen Erfahrung, welche Europäer seit Jahrhunderten zu machen gezwungen waren, eine der Haupttriebkräfte zu suchen ist, welche das allumfassende Regulierungsbestreben befeuern.

Einen immensen Schritt nach vorn in Richtung eines modernen Beamtenstaats unternahm **Friedrich II. Roger von Hohenstaufen**, der Sohn Heinrichs VI. und Konstanzes, der Enkel Barbarossas, der von seinen Zeitgenossen bereits mit dem Beinamen „stupor mundi" – das Staunen der Welt – geehrt wurde. An der von ihm gegründeten Universität Neapel wurde Verwaltungsrecht gelehrt. So schreibt Nardi, dass es Friedrichs hochschulpolitische Zielsetzung gewesen sei, Kader zu entwickeln, die sich als geeignete Beamte sowohl als auch als juristisch und kulturell geschulte Fachleute für den Staatsdienst verwenden ließen. **[vgl. Nardi, 1993, S.92.]** Allerdings fand Friedrich in einer Zeitgenossin eine auf reformatorischem Gebiet beinahe ebenbürtige Entsprechung in der **Heiligen Tamar**, **Königin von Georgien**, Enkelin Davids des Erbauers, die mit ihren revolutionären juristischen und Verwaltungsreformen ihrer Zeit ebenfalls um Jahrhunderte vorauseilte.

Der noch später ausführlich zu nennende Wirtschaftswissenschaftler **Ludwig von Mises f**asst diese Epoche des aufkommenden Bürokratismus folgendermaßen zusammen: *„Bereits die Pharaonen des alten Ägypten und die Kaiser Chinas errichteten riesige bürokratische Maschinerien. … Der mittelalterliche Feudalismus war ein Versuch, die Verwaltung großer Gebiete ohne Bürokraten und bürokratische Methoden zu organisieren. In diesem Bestreben versagte er völlig. Er führte zu einem völligen Zerfall und zu Anarchie. Die Feudalherren waren ursprünglich Amtsinhaber und als solche lediglich der Hoheit der Zentralregierung unterworfen. Sie wurden dann – im Grunde unabhängige – Fürsten, die sich beinahe ständig bekämpften und den König, die Gerichte und die Gesetze herausforderten. Seit dem fünfzehnten Jahrhundert wurde es zur wichtigsten Aufgabe der verschiedenen europäischen Könige, die Anmaßungen ihrer Untertanen im Zaum zu halten. Der moderne Staat ist auf den Ruinen des Feudalismus errichtet. Er ersetzte die Vorherrschaft unzähliger kleiner Fürsten und Grafen durch die bürokratische Leitung der öffentlichen Angelegenheiten.* **[von Mises, 2004, S. 31 f.]**

6.2. Die Verwaltung im friderizianischen Preußen und nach der Stein-Hardenbergschen-Verwaltungsreform

Mit der zunehmenden Ausdifferenzierung der Gesellschaft als auch mit der damit verbundenen Steigerung ihrer Komplexität nahm der Regulierungsbedarf exponentiell zu. Die Rechts- und Verwaltungsordnungen wurden verfeinert und auf die Bedarfe der jeweiligen Epochen abgestimmt.

Die Constitutio Criminalis Carolina (CCC) aus dem Jahre 1532 ist im juristischen Sektor beispielgebend. Kaiserin **Maria Theresia** aus dem Hause Habsburg verabschiedete eine Rechts- und vor allem eine Verwaltungsreform, in welcher der Adel zumindest aus dem Getriebe der Administration in repräsentative aber einflussärmere Posten verdrängt wurde und bezahlte, gut ausgebildete und geprüfte Beamte das Reglement durchzusetzen hatten.

Friedrich der Große zog in Preußen gleich und setzte noch stärker, als sein Vater, der Soldatenkönig und sein Urgroßvater, der Große Kurfürst, auf ein Berufsbeamtentum. Seit den

Zeiten seines Vaters lieferten zum Beispiel die pietistisch geführten Francke'schen Stiftungen zu Halle (Saale) oder die Ritterakademie am Dom zu Brandenburg das entsprechende Personal.

Allerdings erfuhr die preußische Verwaltung dahingehend eine Schwächung, dass Verwaltungsposten häufig auch mit Veteranen und Invaliden des ersten und zweiten Schlesischen und des Siebenjährigen Krieges besetzt wurden. So interveniert der König bei der kurmärkischen Kammer mit dem Ziel einen freigewordenen Posten mit einem Kanzleidiener – der wahrscheinlich mit der höheren Kompetenz ausgestattet ist – zu besetzen, statt mit einem invaliden Unteroffizier:

„ *… nein der Unteroficier hat es Sich Saurer werden laßen als der Cantzlei Dihner und ist das Seine Recompence vohr Seine langen Dinste.*" und in einem ähnlichen Fall, in der ein Zollverwalter gesucht wurde und sich die kurmärkische Kammer gegen die Übernahme eines Feldwebels wehrte:

„*Der Feldwebel Sonder Raisonnieren Sol es Krigen, es wundert mihr das de Exselentzen nicht einem ihrer Laquaien zu dießem Dienst vorschlagen.*" **[beides: Friedrich II. Von Preußen, 1987, S. 15 f.]**

Diese Versorgungsposten wurden dann naturgemäß selten mit der nötigen Fachkompetenz ausgestattet. Die daraus unweigerlich resultierenden Fehlleistungen veranlassten den König schon mal zu drohenden Randbemerkungen auf seinen Verfügungen: …"*müssen mir for ein großes Biest halten …*" und „*… wartet, bis ich nach Preußen* (gemeint ist Ostpreußen, der Verf.) *komme!*" **[beides: Friedrich II. Von Preußen, 1987, S. 11 f. und 17 f.]** Allerdings konnte sich der Souverän nicht zu der Einsicht durchringen, dass diese Probleme hausgemachter Natur waren.

„Der König von Preußen" war seit dem geradezu revolutionären Paradigmenwechsel seines Vaters Friedrich Wilhelm I. keine primär von Gott verliehene Würde mehr, sondern das Erste Amt im Staat, woraus folgte, dass der Monarch der Erste Diener des Volkes sei.

Das Problem der Ressourcen verschlingenden Überregulierung der auf diesem Staatsverständnis fußenden Bürokratie war dabei auch dem König durchaus bewusst. So ergeht eine Kabinettsorder an das Generaldirektorium (ein Vorläufer des heutigen Ministerrates, Anm. d. Verf.): „ *… wobey Se. Königl. Maj. Dem General Directorium zugleich zu erkennen geben, dass es weit besser ist, wenn dieser Bauer die 300 Thlr. Kriegt, und dadurch erhalten wird, als wenn alle Quartal 2000 Thl. vor Buchdrucker-Buchbinder-Arbeit, auch Schreibereyen, auch anders dergleichen Zeug, verschwendet werden. Das sind alles unnütze Ausgaben, und ist gar nicht abzusehen, wie so grausam viel Geld dazu nöthig ist, und wird also dem General Directorium alles Ernsts hierdurch aufgegeben, darunter auf eine bessere Menage und Oeconomie zu sehen, und das Geld nicht so wegzuschmeißen sondern es so zu gebrauchen, wo es besser angewandt ist, als zur Conservation der Unterthanen, damit sie bey ihren Höfen erhalten werden, und nicht übern Haufen gehen – das ist besser wie alle unnützen Schreibereyen.*" **[Friedrich II. von Preußen, 1987, S. 7 f.]**

Ein Charakteristikum des preußischen Beamtenstaats lag darin begründet, dass sein Verwaltungsgefüge nach einem vergleichbaren Dienstgrad-Muster organisiert war, wie das Militär – nur, dass die zivilen Dienstgrade den vergleichbaren militärischen nachgeordnet waren.

Dieses Rangordnungsgefüge wird bis in die Gegenwart tradiert. Die Dienstgrade der Beamten sind die Amtsbezeichnungen von A3 (Hauptamtsgehilfe, Oberwachtmeister etc. – gegenwärtig beginnend mit dem Mittleren Dienst) über A9 (Amtsinspektor, Polizeihauptmeister etc. im

gehobenen Dienst) bis hin zu B11, den Bundes-Staatssekretären im höheren Dienst. Man darf der anfänglichen Grundidee hinter diesem Ranggefüge unterstellen, dass die Verwaltung nach ähnlich straffen und effizienten Prinzipien funktionieren sollte, wie das beim mit einer klaren Kommandostruktur behafteten Militär beabsichtigt war. Bereits im friderizianischen Preußen war dieses Ranggefüge derart etabliert, dass der König auf einen Streit zweier Beamtenfrauen, welche von ihnen den höheren Rang bekleide, genervt mit einer Randnotiz antwortete: *„Die größte Närrin geht voran."* **[Friedrich II. Von Preußen, 1987, S. 88]**

Selbst in einer straff geführten Truppe bildete sich jedoch in der die Linienregimenter versorgenden Etappe schnell eine alles reglementierende und von Formularen besessene Militärbürokratie heraus. Deren bloße Existenz reichte oft bereits aus, um komplexe militärische Operationen zu gefährden. Als Beleg mögen beispielsweise Weltbestseller wie **Joseph Heller**s Roman „Catch#22" oder **Richard Hookers** Roman „MASH – A Novel About Three Army Doctors" dienen. Der bittere sarkastische Unterton dieser Werke der Weltliteratur berechtigt zu keinen Abstrichen an ihren Aussagen.

Der überfällige Reformstau im preußischen Militär- und Staatswesen stellte mit der fatalen Niederlage der preußischen Truppen gegen **Napoleons** Grande Armee bei Jena und Auerstedt folgerichtig seine Quittung aus.

Die **Stein**-**Hardenbergschen** Reformen zwischen 1807 und 1815 umfasste viele Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und verabschiedete das alte, agrarisch dominierte Ständewesen. Bezüglich der Verwaltungsreform wurden ministerielle Ressorts geschaffen, deren Führung ein Fachminister der Krone gegenüber verantwortete. Städte bekamen eine Selbstverwaltung, was den zentralen Verwaltungsapparat – unter Friedrich das Generaldirektorium – enorm entlastete. Diese Dezentralisierung jedoch vervielfachte den Regulierungsbedarf, denn nicht immer konnten zentrale Normen verlautet werden, deren Inhalt den unterschiedlichen Anforderungen und Bedingungen des großen Flächenstaats unterschiedslos gerecht wurden.

Regularien, die in den hochentwickelten preußischen Rheinprovinzen von Nutzen waren, mussten deshalb noch lange nicht in Ostpreußen – „beim Deibel auf der Renn" – sinnvoll erscheinen. Und umgekehrt.

Dennoch schufen diese Reformen die Grundlage für die Transformation Preußens von einem zurückgebliebenen Landwirtschafts- in einen von der Aufklärung geleiteten Industriestaat.

Bereits zur Zeit Friedrichs aber begann sich ein Phänomen herauszuschälen, das später als preußische Bürokratie in der ganzen Welt sowohl Achtung als auch Abscheu hervorrufen sollte.

So schreibt Graeber: *„Selbst die Befürworter des bürokratischen alten preußischen Staates des 19. Jahrhunderts wie **Hegel** und **Goethe** rechtfertigen dessen autoritäre Maßnahmen, weil diese seinen Bürgern ermöglichte, sich ihres Besitzes vollkommen sicher zu fühlen und daher in ihrem privaten Heim zu tun und zu lassen, was sie wollten …"* **[Graeber, 2017, S. 50]**

Es ist also im Zuge der Bürokratisierung unter scheinbarem Freiheitsgewinn zu einem tatsächlich zunehmenden Freiheitsverlust des Individuums innerhalb der Gesellschaft gekommen.

Diese preußische Bürokratie war – zum Teil der oben bereits geschilderten, personellen Zusammensetzung geschuldet – sowohl mit einem militärischen Geist hinterlegt, als auch bestrebt, kodifizierte Vorgaben buchstabengetreu umzusetzen, ohne Rücksicht auf tatsächliche Umstände, die den „gesunden Menschenverstand" zu einem anderen Urteil hätten finden lassen.

Dieser Missstand wurde von dem damals durchaus loyal zur Krone stehenden, konservativen Historiker, Parlamentarier, Politiker, Rektor der Bonner Universität und Leiter des preußischen Staatsarchivs **Heinrich Ludolph Karl von Sybel** (1817-1895) mit den ihm zugeschriebenen Worten angeprangert, die zusammen mit dem Lehrsatz des Paracelsus dieser Arbeit vorangestellt wurden: **Gutes Recht kann bei unbarmherziger Anwendung die Quelle unsäglichen Elends werden. [Quellen 14.1.5.)**

6.3. Die Verwaltung im Deutschland des 20. Jahrhunderts in beiden deutschen Staaten.

6.3.1. Die Deutsche Demokratische Republik

Die DDR verfolgte beim Aufbau ihres Staatswesens einen autokratischen Ansatz, der zwar des Wort „Demokratie" gebetsmühlenartig bemühte und auch unablässig nachzuweisen suchte, dass im DDR-Sozialismus die einzig wahre „Volksherrschaft" existiere, echte demokratische Verfahren zur Machtzuweisung an keiner relevanten Stelle dulden konnte. **Walter Ulbricht**, Staatsratsvorsitzender der DDR formulierte den Impetus der Herrschaft der Kommunisten im Jahre 1945 so: *„Es muss alles demokratisch aussehen, aber wir müssen alles in der Hand haben."* **[Leonhard, 2010, S. 406]**

Dementsprechend waren alle administrativen Ebenen nach dem Vorbild des verachteten Kaiserreichs und der Diktatur des Nationalsozialismus zentralistisch und straff durchstrukturiert. Dieser Verwaltungsapparat fungierte als verlängerter Arm des Politbüros des ZK der SED.

Diese durchregulierte Verwaltung mit den autokratisch determinierten Entscheidungsprozessen konnte höhnisch auf die langen Verwaltungsverfahren im anderen deutschen Staat herabblicken, da die Entscheidungswege kürzer, Einspruchsverfahren nur in seltenen Fällen zulässig[2] oder zielführend waren und damit ein Effektivitätsgewinn zu erzielen war. Ein solcher Vorteil vermochte jedoch auf Dauer nicht die Defizite der Planwirtschaft zu kompensieren.

[2] Eine Ausnahme bildete zum Beispiel der langjährig erfolgreiche Widerstand der Deutschen Reichsbahn gegen die geplante Trassierung einer Umgehungsstraße für Brandenburg/Havel, die in ihrem östlichen Abschnitt zwischen dem Hauptbahnhof und der Fernverkehrsstraße 1 Liegenschaften der Reichsbahn betraf. Bis in die frühen Siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts hinein verhinderte die Reichsbahn erfolgreich durch ihr einfaches Veto den Neubau der so dringend benötigten Umgehungsstraße, obgleich Brandenburg/Havel und das mächtige Wirtschaftsministerium unter Günter Mittag gewichtige Argumente zugunsten dieser Trasse anführen konnten, da es sich bei Brandenburg/Havel um eines der wichtigsten Zentren der Schwerindustrie der DDR handelte, deren Verkehrsinfrastruktur durch die Reichsbahn an mehreren Punkten der Stadt massiv blockiert wurde. Es half nichts. Die Reichsbahn war ein Staat im Staate und wahrscheinlich die einzige Institution in der DDR, die vom Politbüro des ZK der SED nicht nach Gutsherrenart regiert werden konnte. Die Generaldirektoren der Reichsbahn waren in den vierzig Jahren des Bestehens der DDR zwar auch linientreue Genossen, als Personalien mit der einzigen Ausnahme von **Willi Kreikemeyer** jedoch nicht einmal annähernd so angreifbar wie selbst die mächtigen Bezirksparteisekretäre. Das Phänomen der Überregulierung war nach Kenntnis des Verfassers dieser Schrift bei der straff und halbmilitärisch geführten Reichsbahn so gut wie unbekannt, obgleich es sich um eine personalstarke Organisation handelte, die mit 240.000 Beschäftigten zu den größten Arbeitgebern innerhalb der DDR zählte.
Eine weitere Ausnahme waren die „Eingaben an den Staatsrat", die samt und sonders beantwortet wurden und in aller Regel zum gewünschten Erfolg, zur Heilung einer beanstandeten Situation oder zu anderweitiger Abhilfe führten.

Die Regulierungen, die sich aus der Verwaltung der DDR ergaben, gingen zudem häufig zu Lasten der Bevölkerung. Ein prägnantes Beispiel dafür ist der Umgang mit Wohneigentum. Hausbesitzern wurden zwar ihre Immobilien belassen – sie konnten jedoch nicht darüber entscheiden und hatten überhaupt kein Mitspracherecht, an wen ihre Wohnungen vermietet wurden.

Dieser rigide Umgang mit Wohneigentum, welcher der enormen Wohnungsnot in der DDR geschuldet war, führte in vielen Fällen zu einer Art kalten – oder Quasi-Enteignung der Immobilienbesitzer. Musste beispielsweise der Besitzer eines Hauses in einem Dorf in die Stadt ziehen, weil ein nur unzureichender öffentlicher Personennahverkehr nicht gewährleisten konnte, dass derjenige seine Arbeitsstelle pünktlich erreichte oder nach Feierabend zurück nach Hause kam – ein eigenes Auto oder Motorrad besaßen die Wenigsten – dann war ein Zweitwohnsitz trotzdem unzulässig.

Der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin konnte sich zwar in der Stadt eine Wohnung mieten und das Haus verblieb in seinem resp. ihrem Besitz. Der Rat der Gemeinde aber bestimmte, welcher Familie dieses Haus wohnsitzlich zugewiesen wurde. Nutzen konnte es der Hausbesitzer oder die Hausbesitzerin nicht mehr. Eine spätere Anmeldung auf Eigenbedarf war unzulässig. Zog der oder die Betreffende später wieder zurück in das Heimatdorf, so wurde der Person eine andere Wohnung in einem anderen Gebäude zugewiesen. Stattdessen durfte der Eigentümer oder die Eigentümerin einen lächerlich geringen Mietzins erheben, stand aber in der Pflicht, das Haus in Ordnung zu halten.

Diese Obliegenheiten waren aus der eigenen Tasche zu bezahlen. Dazu addierten sich noch die Kosten der Organisierung der benötigten Baustoffe und Materialien, da diese ebenfalls größtenteils Mangelware waren. Somit ergab es sich, dass viele entnervte Immobilienbesitzer aufgaben und ihre Immobilien der Kommunalen Wohnungsverwaltung aus wirtschaftlichem Zwang heraus schenkten.

Natürlich können an dieser Stelle die Vorzüge und Nachteile der DDR-Administration nur schlaglichtartig beleuchtet werden.

Resümierend lässt sich jedoch sagen, dass das Problem der Überregulierung trotz der enormen Bürokratisierung der DDR-Verwaltung keine Signifikanz besaß. Das war dem Umstand geschuldet, dass sich aus der autokratisch und diktatorisch geführten Verwaltung und ihren Entscheidungen keine Notwendigkeit ergab, etwaige Ungerechtigkeiten durch „das Stopfen" von Regulierungslücken zu entschärfen. Die fehlenden Möglichkeiten zum Widerspruch und damit kaum in Anwendung zu bringende juristische Spitzfindigkeiten boten einer Überregulierung keinen Nährboden. Dieses Phänomen der Überregulation war zwar in Ausnahmefällen zu beobachten, besaß aber keine gesellschaftliche Relevanz.

Bilanzierend allerdings war die damit umgangene Schädigung an volkswirtschaftlicher Effektivität vernachlässigbar in Bezug auf die Schädigung der Volkswirtschaft seitens der unflexiblen Planwirtschaft, des verfehlten Einsatzes nationaler Mittel und der massiven persönlichen Einschränkungen, welche ein Großteil der Bevölkerung zu erdulden und hinzunehmen hatte.

6.3.1.1. Versuch einer Effektivitätssteigerung durch den Direktor des Zentralinstituts für Schweißtechnik in Halle/ Saale – Werner Gilde

Die Planwirtschaft der DDR im Zusammenhang mit den preußischen Traditionen, der sich die Parteispitze der SED nicht entziehen konnte, schuf eine immense Bürokratie sozialistischen Zuschnitts, die ihren wohl berüchtigsten Ausdruck in der Verwaltung des Ministeriums für Staatssicherheit fand. Es war im Grunde genommen die Parteibürokratie, die das gesellschaftliche Leben und fatalerweise auch die plangelenkte Nationalökonomie der DDR bestimmte – das Ressort **Günter Mittags**.

In der rohstoffarmen DDR, die auf Devisen fordernde Exporte angewiesen war und einen großen Teil ihres ohnehin schon belasteten Staatshaushalts an das unproduktive 100.000-Mann-Heer der NVA, die anteilige Alimentierung der etwa 500.000 Mann starken Gruppe der Sowjetischen Streitkräfte in Deutschland, die Reparationsleistungen, die enorm teure Unterhaltung der Grenzanlagen im Zuge der innerdeutschen Demarkationslinie, sowie nicht zu vergessen an eine unbezahlbare, sozial ausgerichtete Subventionspolitik (Lebensmittel, Öffentlicher Nahverkehr, kostenloser Schulbesuch, kostenlose medizinische Versorgung und das auf der 10. Tagung des ZK der SED am 2.11.1973 verabschiedete „Wohnungsbauprogramm 1990" verlor, entfaltete die Staatsbürokratie einen zusätzlich schwächenden Einfluss.

Einer, der das erkannte und in seinem Wirkungsbereich öffentlichkeitswirksam bekämpfte, war der Direktor des Zentralinstituts für Schweißtechnik in Halle/Saale (ZiS), **Professor Werner Gilde**.

Der gebürtige Holsteiner und gediente Artillerieleutnant der Wehrmacht baute seine Karriere in der Ostzone Nachkriegsdeutschlands auf. Ideologisch linientreu (SED-Mitglied seit Beginn), erkannte er doch zeitig, wie viele Ressourcen leichtfertig durch bürokratischen Einfluss verschwendet wurde.

Gilde war sicher nicht des Politbüros liebstes Kind. Seine Ideen störten das Establishment des Parteiapparates erheblich nach dem Muster, das Ludwig von Mises bereits als Renitenz der Bürokratie beschrieb. **[vgl. von Mises, 2004, S. 67,. s. Kapitel 10.2. hierorts]**

Der Parteiapparat kam jedoch nicht an den internationalen Erfolgen des ZiS vorbei, dem es als einem der ganz wenigen Betriebe in der DDR tatsächlich gelang – auch die westliche Hemisphäre eingerechnet – in Bezug auf ihren technologischem Ausstoß die Weltspitze zu behaupten.

Somit war dieses von Gilde geführte Institut ein Netto-Devisenbringer, dass seinen dem Staatshaushalt zukommenden Devisenzufluss allein seiner Leistung und Effektivität zu verdanken hatte, und nicht wie der von Oberst MfS **Schalck-Golodkowski** verantwortete Bereich „Kommerzielle Koordinierung" durch kriminelle Aktivitäten, wie Waffen- und Menschenhandel, Einbruch, Hehlerei, krimineller Freiheitsentzug bei Rechtsbeugung, Raub und Verhökerung privater und volkseigener Antiquitäten und Kunstschätze, wie die Fälle des Antiquitätenhändlers **Helmuth Meissner [Quelle 14.1.6.]** sowie unter anderem der 1979 vom MfS initiierte Einbruch in das Schlossmuseum Gotha hinlänglich belegen.

Damit war die Person Gildes gewissermaßen sakrosankt. Das war auch insofern vonnöten, als Gildes Attitüden an die ideologischen Wurzeln der DDR-Bürokratie rührten, da sie nichts weniger als effizientes Management nach westlichem Muster beinhalteten.

Gilde forderte und praktizierte in seinem Institut unter anderem klare und durchorganisierte Leitungssitzungen, die als Blaupause für jede Ebene des Instituts zu gelten hatten. Jeder Teilnehmer hatte sich in einem zeitlich exakt begrenzten Redebeitrag auf die Sitzung vorzubereiten. Der Beitrag hatte in verständlicher Sprache und ohne Umschweife lediglich substantielle Inhalte darbietend vorgetragen zu werden. Abschweifende Wortmeldungen wurden nicht geduldet. Ablenkungen, wie eine reichhaltige Ausstattung des Konferenzraumes mit Bildern, waren verpönt. **[vgl. Gilde, 1985, S. 104 f. und 117 ff.]** Er verfasste Regeln für die Abfassung der Sitzungsprotokolle **[vgl. Gilde, 1985, S. 127 ff.]** und stellte sogar Zehn Gebote für Besprechungen auf **[vgl. Gilde, 1985, S. 130, s. Anhang]** und vieles mehr.

Zu beachten ist jedoch, dass Gildes ZiS ein Institut der wertschaffenden Wirtschaft war, dessen Prinzipien – wie im Kapitel 10.2 „Ludwig von Mises" noch näher zu erläutern ist – sich nur bedingt auf bürokratische Verwaltungssysteme übertragen lassen.

Des ungeachtet kann der von Gilde entworfene Forderungskatalog prinzipiell zur Grundlage einer Rationalisierung von Regularien und Subregularien angewendet werden.

Gilde fand auch Erwähnung in einem Buch des Schriftstellerehepaars Gerlinde und Hans-Georg Mehlhorn „Geheimnis des Erfolgs". Vom selben Impetus getragen, die angeschlagene DDR-Wirtschaft vom Bürokratismus zu entschlacken, wurden prominente Wissenschaftler wie **Einstein Planck, Hahn, Steenbeck, Born, von Ardenne, Kuczynski** und eben auch Gilde als Leuchttürme effektiven und damit erfolgreichen Arbeitens mit ihren Methoden vorgestellt. Der durch die Bürokratie und eine verfehlte Planwirtschaft verursachten Stagnation sollten Eigeninitiative und Kreativität gegenübergestellt werden. Wie bereits anderen Orts gezeigt, sind diese Attribute antagonistische Elemente in einer durchregulierten, bürokratisch geführten Institution. Es ist daher bezeichnend, dass auf das Individuum abzielende Sätze wie: *„… das Anliegen unserer Arbeit …: es geht um das Schöpferische in jedem Menschen."* und: *„Wie wird der Mensch schöpferisch, wie wird er so, dass es ihm gelingt, Höchstleistungen zu erzielen, die von weitreichender Bedeutung sind?"* **[Mehlhorn, 1983, S. 16 ff.]** erst in der Spätphase der DDR publiziert werden konnten, als selbst **Günter Mittag** begriff, dass die Wirtschaft der DDR in eine existentielle Krise schlitterte, die durch keine geschönten Planzahlen mehr aufzuhalten war. Davor hatte jede schöpferische Kraft allein von der Partei der Arbeiterklasse auszugehen.

6.3.2. Die Bundesrepublik Deutschlands

6.3.2.1. Ein historisch kausaler Überblick

Die Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland nahm nach dem Kriege die föderalistische und auf Dezentralisation bedachte Verwaltungstradition der Weimarer Republik wieder auf.

Um diese Präferenz des Föderalismus zu verstehen, ist die Kenntnis der Geschichte des geografischen Raums bis in das Mittelalter unerlässlich, der den Geltungsbereich des Grundgesetzes umfasst.

6.3.2.1.1 Die Partikulargewalt als Fundament des dezentralen Föderalismus

Nach Ansicht des Verfassers spielt der Konflikt zwischen den beiden staufischen Herrscherpersönlichkeiten **Kaiser Friedrich II. Roger von Hohenstaufen** (stupor mundi) und seinem Sohn **Heinrich (VII.)** (1235-1242) beim Entstehungsprozess des Föderalismus sowohl eine kausale als auch eine tragende Rolle. Dieses historische Drama reichte in Bezug auf seine Folgen weit über die gewöhnlichen Vater-Sohn-Konflikte in europäischen Herrscherhäusern, z. B. zwischen **Philipp II. von Spanien** und dessen Sohn **Don Carlos de Austria** (1568), **Friedrich Wilhelm I. von Preußen** vs. **Friedrich der Große** (1730), Zar **Iwan IV. Grosnyi** und Sohn **Iwan Iwanowitsch** (16.11.1581) oder Zar **Peter der Große** und Sohn **Alexei** (1717/18) hinaus. Diese dynastischen Generationenkonflikte endeten im Übrigen für die unterlegenen Söhne beinahe ausnahmslos tödlich: Friedrich der Große kam nur knapp mit dem Leben davon.

Das Alleinstellungsmerkmal des innerstaufischen Dramas liegt in dem Versuch begründet, dass Heinrich (VII.) (in Historikerkreisen „der Klammersiebente" genannt) im Norden des Heiligen Römischen Reiches nach dem Vorbild seines mächtigen Vaters im Süden – dieser regierte bevorzugt von Sizilien aus – eine auf seine Person gerichtete starke Zentralgewalt zu etablieren suchte. Im Prinzip kopierte er lediglich die politischen Intentionen seines Vaters. Dies aber musste den Interessen seines kaiserlichen Vaters zuwiderlaufen, der keine Teilung seiner Macht duldete, zumal sich Heinrich nicht als Satrap seines Vaters verstand, sondern eher als neue, aufgehende Sonne.

Die Niederlage, Entmachtung und Verhaftung seines Sohnes zu Worms im Nordreich – also in etwa dem heutigen Deutschland – spielte den Territorialherren in die Karten. Die Kommunikations- und Administrationsinfrastruktur des 13. Jahrhunderts konnte dem Anspruch, ein geografisch so riesiges Gebiet zentral zu verwalten, nicht entsprechen. Damit war der in Deutschland über die kommenden Jahrhunderte herrschenden **Partikulargewalt** der Fürsten und der folgerichtigen deutschen Urkatastrophe – dem Dreißigjährigen Kriege – Tür und Tor geöffnet.

Es ist jedoch genau diese Partikulargewalt, die das Fundament des gegenwärtigen Föderalismus darstellt und ein ebenso starkes wie offensichtlich berechtigtes Misstrauen gegen eine straffe und alle Verwaltungsprozesse vereinheitlichende Zentralgewalt, wie sie von den Nationalsozialisten und den Kommunisten in der DDR ausgeübt wurde, zum Ausdruck bringt.

Die Furcht vor dieser zentralistischen Vereinheitlichung fordert jedoch einen hohen Preis von einer demokratisch verfassten Gesellschaft.

6.3.2.2. Probleme der Überregulierung im demokratisch verfassten Deutschland

Föderale Strukturen führen zu einer dezentralen Machtverteilung zugunsten der Stärkung der Entscheidungshoheit aller Einheiten und Untereinheiten der Verwaltungspyramide.

So haben der Bund, die Länder und die Kommunen eigene und voneinander abgegrenzte Kompetenzbereiche, in denen sie die Entscheidungshoheit im dem Rahmen der gesetzlichen Grundlagen, die vom Grundgesetz umrissen werden, ausüben. Die Länder reden dem Bund (offiziell) nicht in die Außen- oder Verteidigungspolitik hinein, die Strukturierung der Polizei und die Lehrgestaltung an den Schulen bleibt den Ländern überlassen, weder Bund noch Länder kümmern

sich um Kommunalverfassungen und Gemeindesatzungen, solange diese sich im verfassungsmäßig abgedeckten Bereich bewegen.

Die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten werden sichtbar, wenn zum Beispiel das Abitur eines Landes nach dem Umzug der Absolventin oder des Absolventen in ein anderes Bundesland erst eines komplizierten Anerkennungsverfahrens bedarf, für Studierende nach dem Hochschulwechsel mühselige Evaluierungsverfahren durchlaufen werden müssen um festzustellen, welche Abschlüsse brauchbar sind und welche nicht.

Ein zentral verwalteter Staat wie die DDR kennt solche Probleme nicht: Der erfolgreiche Abschluss der elften Klasse, an einer EOS[3] im Bezirk Rostock erworben, berechtigte zum völlig unkomplizierten Einstieg in die zwölfte Klasse an einer EOS in Karl-Marx-Stadt. Gesetze, Normen, Regularien, Verordnungen etc. galten landesweit und ausnahmslos. Es bedurfte keiner „Bezirksprüfungsämter" die verwaltungsseitig mit der Aufgabe betraut worden wären, die Leistungen, welche in anderen Bezirken der DDR erworben und nachgewiesen wurden, auf ihre Entsprechung in ihrem jeweiligen Bezirk hin zu überprüfen.

Das Kontrastprogramm liefert eine dezentrale und föderalistische Verwaltung: Dramatisch zeichnen sich beispielsweise die sich aus dem Föderalismus ergebenen Problemlagen ab[4], wenn föderale Belange wie die fiskalische Bewertung von Grundstücken der Länderhoheit obliegen und es somit in sechzehn Bundesländern zu sieben verschiedenen Bewertungsmodellen kommt.

Acht der sechzehn Bundesländer (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) konnten sich wenigstens auf ein vereinheitlichtes Bundesmodell der Besteuerung von Grundflächen einigen.

Sachsen und das Saarland entschieden sich prinzipiell für das Bundesmodell – das aber mit entsprechenden Abweichungen.

[3] EOS Erweiterte Oberschule der DDR, die in zwölf Klassen zum Abitur führte.

[4] Ein prägnantes Beispiel für den hemmenden Einfluss einer überregulierten, föderalen Bürokratie bildet der um 32 Jahre verzögerte Neubau des Bahnübergangs Wust der Bundesstraße B 1 über die Eisenbahnrelation Berlin-Magdeburg. Aufgrund der hohen schienengebundenen Verkehrsdichte staute sich der automobile Verkehr nach Brandenburg an der Havel und aus der Stadt hinaus jahrzehntelang bis zu zwanzig mal am Tag über mehrere hundert Meter in beide Richtungen. Auf eine Anfrage des damaligen SPD-Abgeordneten Ralf Holzschuher im Potsdamer Landtag an den damaligen Verkehrsminister Reinhold Dellmann im Jahre 2006 erklärte dieser, die neue kreuzungsfreie Trassierung der B 1 entlang der Bahntrasse werde im Jahre 2008 in Angriff und im Jahre 2009 in Betrieb genommen. Tatsächlich wurde die geplante Trassierung bereits mit Pflöcken gekennzeichnet und planfestgestellt. Dann passierte nichts. Eine Anfrage des Verfassers an den mittlerweile amtierenden Verkehrsminister Jörg Vogelsänger im Juli 2012 beantworte der Minister so: „Bis Dezember 2012 teilen wir den Brandenburgern mit, für welche Trassenführung wir uns entschieden haben." Auf die erstaunte Nachfrage des Verfassers, was denn mit dem abgeschlossenen Planfeststellungsverfahren geschehen sei, das den Steuerzahler sehr viel Geld gekostet habe, antwortete Vogelsänger lapidar: „Herr Hübner, auch Planfeststellungsverfahren haben eine Halbwertzeit." Die Bauarbeiten zur Überbrückung des Bahnübergangs begannen tatsächlich erst im Spätsommer 2022 und sehen nur eine „Ertüchtigung" der alten, nicht erweiterbaren Trasse vor, welche den Stau lediglich 800 Meter nach Westen verlegt. Die zugrundeliegende Wahrheit für diese die regionale Wirtschaft höchst und langfristig schädigende Verfahrensweise lag in einem Kompetenzgerangel zwischen dem teilfinanzierungsverpflichteten Bund (verantwortlich für die Bundesstraßen), dem Landesstraßenbaubetrieb West in Potsdam, dem vom Bund die Aufgabe des Neubaus dieser Bahnquerung übertragen wurde, der Deutschen Bahn als Eigentümerin der querenden Gleisanlagen und nicht zuletzt der Kommune, in deren Gemarkung der Bahnübergang liegt. Diese Kompetenzstreitigkeiten sind in einem engen Zusammenhang mit den Finanzierungsmodellen zu sehen, welche vorschreiben, wer welchen Beitrag, wann und in welcher Höhe zu leisten hat. Da sich die vier beteiligten Verwaltungsebenen in unterschiedlichen Haushaltsperioden bewegen, war ein zeitgleicher und einvernehmlicher Interessenausgleich zwischen allen Parteien kaum darstellbar, zumal die zwischenzeitlich wechselnden Personalausstattungen nach den jeweiligen Wahlen in den Verwaltungskörperschaften ständig neue Besetzungen an die Verhandlungstische brachten. Diese wiederum brachten neue Positionen und Argumente ein, was nicht selten vormalig getroffene Übereinkünfte abermals zur Disposition stellte. Auf das Überregulierungsverhalten bei überlappenden Kompetenzen nimmt das Kapitel 9.4 näheren Bezug.

Baden-Württemberg bevorzugt ein Bodenwertmodell, Bayern ein Flächenmodell, Hessen ein Flächen-Faktor-Modell, Niedersachsen ein ein Flächenlagenmodell und Hamburg ein Wohnlagenmodell.

Bedeutet die Grundsteuererklärung bereits für den Immobilienbesitzer, der in Brandenburg ansässig ist, eine enorme Herausforderung, da die Daten, welche er zum korrekten Ausfüllen der geforderten Fiskalformulare benötigt, noch dazu in den verschiedensten Ämtern und Behörden vorrätig sind und einzeln mühsam erlangt werden müssen, so ist damit noch nicht der Kulminationspunkt überregulatorischen Gebarens erreicht.

Die Immobilienbesitzerin nämlich, die über mehrere Gebäude und Liegenschaften beispielsweise in Hamburg, Berlin, Hessen und Bayern verfügt, wird verwaltungsseitig in einem nicht mehr vertretbaren Ausmaß in Anspruch genommen. Es sind ihre Ressourcen an Zeit und Geld. Müssen verschiedene Steuerbüros beauftragt werden, gehen die Kosten schnell in die Tausende, die den Steuerpflichtigen zu deren alleinigen Lasten ersatzlos abverlangt werden um einer, oder besser gesagt vielen verschiedenen Verwaltungsvorgaben zu entsprechen.

Insgesamt betrachtet bieten dezentralisierte, föderale Strukturen bessere Möglichkeiten zur Machtverteilung und damit zur Verhinderung von Machtakkumulation (Checks and Balances). Der Preis, der dafür zu entrichten ist, besteht aus einem potenzierten Nährboden für Überregulation, da sich die Verwaltungsfelder, auf denen sich eine Überregulation entwickeln kann, vervielfachen.

7. Ein historischer Vergleich zur volkswirtschaftlich defizitären Ökonomie der Überregulierung

Betrachtet man eine Gesellschaft als große Organisation, dann ist auch hier von einer starken Heterogenität in Bezug auf die gesellschaftlichen Ziele auszugehen. In einer Diktatur – und diese Aussage lässt sich auf jede autoritär und mit steilen Hierarchien geführte Organisation ausdehnen – in welcher diese Ziele nicht in einem demokratischen Prozess ausgehandelt werden, ist die Staatsführung also auf ein Regulativ angewiesen, welches konträre gesellschaftliche Strömungen eindämmt oder gar unterbindet. Diese Aufgaben werden im Allgemeinen von Innen-Geheimdiensten übernommen.

7.1. Der Zusammenhang zwischen Opposition und Überregulierung

Eine wachsende Opposition innerhalb einer Organisation und die Tendenz zur Überregulierung verhalten sich proportional. Die jüngere deutsche Geschichte liefert dafür anschauliche Beispiele:

Die Nationalsozialisten konnten sich zunächst einer breiteren Zustimmung zu ihrer Machtergreifung sicher sein, weil es ihnen – ohne warnende historische Präzedenz – möglich war an die dunklen und dumpfen Urtriebe des Menschen zu appellieren. Dieser Versuchung konnten nur moralisch gefestigte Charaktere mit der nötigen Intelligenz etwas entgegensetzen. Demzufolge kamen sie bei einer Gesamtbevölkerung von 78,8 Millionen Menschen (1938) mit einem Verhältnis von einem Gestapo-Beamten auf 4.000 Einwohner in Berlin und etwa einem Gestapo-Beamten auf 25.000 Einwohner in der preußischen Provinz aus. **[Paul, Mallmann, 2003, S. 47]** Zöge man daraus ein

Mittel, so ergibt sich eine Gesamtzahl von etwa +/- 5.000 Gestapo-Beamten für das gesamte Deutsche Reich. Natürlich konnten sich diese Hauptamtlichen auf eine gewaltige Anzahl von Denunzianten stützen.

Anders sah es im kommunistischen Nachfolgestaat Deutsche Demokratische Republik aus. Dessen Ideologie entsprach zwar einem progressiven Wunsch nach der Beendigung der Ausbeutung des Menschen durch den Menschen, negierte dabei jedoch bewusst die tatsächlichen Grundbedürfnisse der meisten Menschen nach Konkurrenz und Distinktion. Einer Bevölkerungszahl von lediglich 17 Millionen Menschen standen daher bereits 1956 16.000 und am 31.10 1989 91.015 (!) hauptamtliche Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit und mehr als das Doppelte an inoffiziellen Mitarbeitern gegenüber. Das bedeutet rein rechnerisch einen hauptamtlichen Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit **[Quelle 14.1.7]** auf 170 DDR-Bürgerinnen und DDR-Bürger!

Diese Entwicklung zeigt deutlich, wie sehr der Bedarf an Regulierung und Überwachung ansteigt, desto weniger die Organisationsmitglieder innerlich mit den Zielen der Organisation harmonieren.

Doch noch etwas Wesentliches – den Kern dieser Arbeit berührendes – erhellt aus diesem Vergleich.

Sowohl das Deutsche Reich, das seit 1935 laut den Ausführungen des renommierten Historikers **Götz Aly** faktisch zahlungsunfähig[5] war, als auch die DDR befanden sich permanent auf ökonomisch sehr dünnem Eis. Rohstoffarm und unfähig, sich die dringend benötigten Rohstoffe im erforderlichen Maße auf dem Weltmarkt zu besorgen, mussten sie dennoch Unsummen in den Erhalt ihrer jeweiligen Systeme investieren … die DDR war noch zuzüglich mit den Belastungen konfrontiert, wie sie weiter oben bereits aufgezählt wurden. Dazu gesellte sich ein aberwitzig teures Grenzregime, welches dem ohnehin angespannten Staatshaushalt in den Jahren zwischen 1986 und 1989 noch einmal MDN 316.000.000 abforderte. e. **[Quelle 14.1.8.]**

Um also ein das gesellschaftliche Überleben sicherndes Regulativ zu etablieren und am Laufen zu halten, wurden also nicht nur viele arbeitsfähige Frauen und Männer dem Produktionsprozess entzogen, diese mussten für ihre unproduktive Arbeit auch noch durchalimentiert werden, von dem immensen Materialaufwand ganz zu schweigen.

Eine Organisation, die sich also eines solchen Missverhältnisses zwischen effektivem ökonomischen Ausstoß und der Finanzierung von Maßnahmen, die auf den Selbsterhalt gerichtet sind, schuldig macht, ist nach einfachen algebraisch zu begründenden Schlussfolgerungen nicht dauerhaft bestandsfähig.

Insofern lässt sich die These als abgesichert betrachten, dass Organisationen, die aus heterogen motivierten Einzelelementen bestehen, deren Motivation von einem Eigeninteresse zumindest mitbestimmt werden, dazu neigen, die den Interessen der Organisation zuwiderlaufenden Einzelinteressen mithilfe regulatorischer Maßnahmen zu restringieren.

[5] Siehe Anhang 1 : Reichsgesetzblatt Jahrgang 1935, Teil II, S.340 § 6 und Reichsgesetzblatt Jahrgang 1923, Teil II, Nr. 2., Seite 27, § 75. Aus dem § 6 RGBL35 wird ersichtlich, dass 1935 der § 75 der Reichshaushaltsordnung keine Anwendung fand. (Mit freundlicher Überlassung durch Herrn Dr. Götz Aly.)

8. Eine evolutionäre Dynamik

Es kann nicht ausbleiben, dass die von Einzel- und Selbstinteressen geleiteten Mitglieder einer Organisation auf Mittel und Wege sinnen, die ihnen auferlegten Handlungsrahmen zu sprengen, wenn das Eigeninteresse vorrangig wird.

Das kann in mehrerlei Hinsicht geschehen:

1.) Das Organisationsmitglied wählt die offene Opposition. Handelt es sich aber um ein isoliertes, nicht mehrheitsfähiges Einzelinteresse, oder ist die Position des Mitglieds innerhalb der Organisation zu schwach, um die eigenen Veränderungswünsche durchzusetzen, dann ist das Risiko hoch, diesen Konflikt nicht nur zu verlieren, sondern mit ihm auch gleich die Mitgliedschaft in der Organisation. Das könnte im ungünstigsten Falle zu einer existentiell bedrohlichen Lebenssituation führen. Es ist also stochastisch zu erwarten, dass Opportunismus oder ein „zähneknirschendes Arrangement" häufiger zu konstatieren sein wird als eine offene Rebellion.

2.) Das Mitglied empfindet die Regulierungsvorschriften als Gängelung und reagiert mit einer „inneren Kündigung", das heißt, es erfolgt nur noch stur „Dienst nach Vorschrift". Die Funktion und das Überleben jeder Organisation wird dadurch gewährleistet, dass ihre Mitglieder mehr leisten, als von ihnen verlangt wird und nichts richtet eine Organisation langfristig effektiver zugrunde als ein überwiegender Dienst nach Vorschrift. Die Mehrleistung aber – wenn sie nicht zu Lasten des Organisationsziels teuer erkauft werden soll, speist sich idealerweise aus einer Interessenkongruenz zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern. In der Geschichte imponieren mehrere Persönlichkeiten, die es verstanden ein Organisationsinteresse zu einem attraktiven Akkumulationspunkt vieler Individualinteressen zu machen. Zu nennen wären unter anderem **Temudschin Dschingis Chan**, Kardinal **Jules Mazarin** oder **Taiko Toyotomi Hideyoshi**.

3.) Das Organisationsmitglied, welches sich von den Regularien zu sehr eingeschränkt fühlt, sucht nach den „Lücken im Gesetz", das heißt nach Bereichen, die von den Regularien nur unzureichend oder gar nicht erfasst wurden und daher einen freien Entfaltungsraum bieten.

Läuft diese „Lücke im Gesetz" den Interessen der Organisation zuwider, so muss diese zwingend mit einer Nachbesserung, einer Präzisierung und Erweiterung bestehender Normen reagieren, was wiederum die Kreativität der auf solche Weise Herausgeforderten zu neuen Höchstleistungen anspornt.

Dieser evolutionäre Prozess ist sehr eindrucksvoll im Bereich der bundesrepublikanischen Gesetzgebung zu beobachten: Um so viele Lebensbereiche wie möglich normativ zu erfassen, entwickelte sich bereits ein „Juristen-Deutsch", dessen Formulierungen ihrem Sinne nach vom deutsch-muttersprachlichen Laien kaum noch zu fassen, geschweige denn adäquat zu interpretieren sind. Diesen verklausulierten Rechtsnormen sind dann eine Unzahl von Kommentaren beigefügt, welche helfen sollen, die Gesetze dem anstehenden Kasus entsprechend richtig zu interpretieren und anzuwenden. Infolgedessen zeichnet sich auch bei den Juristen ein Spezialisierungs- und Subspezialisierungsprozess ab, weil es dem oder der Einzelnen nicht mehr möglich ist, das normative Portfolio seines oder ihres Fachbereiches noch zur Gänze zu überblicken.

Auch an dieser Stelle ist wiederum ein massives Ausbremsen gesellschaftlichen Lebens zu konstatieren. Juristische und Verwaltungsakte nehmen bis zu ihrer letztgültigen Entscheidung mitunter bereits so viel Zeit in Anspruch, dass darüber die einst geplanten Projekte oft kaum mehr umsetzbar sind, weil sich die Projektumgebung bereits signifikant verändert hat. Das weiter oben zitierte Bemühen der Bundesregierung, dieser Kalamität abzuhelfen, beweist hinlänglich, dass das Problem als solches nicht nur hinsichtlich seiner Natur, sondern darüber hinaus bezüglich seiner gesellschaftlichen Relevanz erkannt wurde.

Als berüchtigte Beispiele, welche den Wirtschaftsstandort Deutschland durch Überregulierung weltweit nachhaltig beschädigten, mögen folgende ebenso prominente wie eklatante Versagensfälle pars pro toto dienen:

1.) Fertigstellung der Bundesautobahn BAB 14 zwischen Magdeburg und Schwerin

2.) Fertigstellung des Internationalen Flughafens Berlin-Brandenburg BER „Willy-Brandt"

3.) Das Verkehrs- und Städtebauprojekt zur Neuordnung des Eisenbahnknotens Stuttgart S 21

4.) Die Fertigstellung der Hamburger Elbphilharmonie

5.) Die aufgegebene Magnetschwebebahntrasse zwischen Berlin und Hamburg, die seit 2004 mit großem Erfolg als Transrapid Shanghai die chinesische Metropole an den Flughafen Pudong anbindet.

6.) Der Kampf um die Tesla-Gigafactory 4 Berlin-Brandenburg bei Grünheide …

7.) Die eklatante Fehl- und defizitäre Nutzung eines der wertvollsten Industriegrundstücke Ost- und Mitteldeutschlands: des SWB-Gewerbeparks auf dem Gelände des ehemaligen VEB Stahl- und Walzwerkes Brandenburg/ Havel

Die Reihe ließe sich beinahe beliebig fortsetzen und trug dazu bei, den Ruf Deutschlands als innovativer und reaktionsfreudiger Wirtschaftsnation zu ruinieren. Die Ansiedlungsaffinität internationalen Kapitals und finanzkräftiger Investoren dürfte massiv gelitten haben.

Natürlich erwuchs die ausufernde Regulierung gerade in Deutschland aus dem Bestreben und der Intention, es jedem, jeder und vor allem jeder denkbaren Situation gerecht zu machen und Benachteiligungen, Bevorzugungen und ökonomischen Wildwuchs zu verhindern, wie er in der Nachwendezeit vor der Etablierung des westdeutschen Systems auf dem Beitrittsgebiet der ehemaligen DDR gang und gäbe war.

Hier aber kommt das Sprichwort zum Tragen, das Gegenteil von Gut sei nicht Böse, sondern Gutgemeint. Die Überregulierung windet sich erdrückend und erstickend um soziale wie um wirtschaftliche Prozesse, wie es die antiken Bildhauer **Hagesandros**, **Polydros** und **Athanadoros** mit der Laokoon-Gruppe nicht besser in Stein hätten fassen können.

8.1. Überregulierung und schwindende Transparenz

Klaus **Eidenschink** schreibt dazu:

„Eine der Hauptfallen einer Organisation ist das, was man Überregulierung nennen kann. Überregulierung setzt einseitig, dauerhaft, für ausgesprochen viele Belange und Personen auf den Gebrauch und die Befolgung von Regeln. Das kann unterschiedliche, aber durchaus miteinander kombinierbare Formen annehmen:

- *Auf der sozialen Ebene äußert sich Überregulierung darin, dass Ideen, Handlungspotentiale und Entscheidungskompetenzen der Mitglieder der Organisation kaum eine Rolle spielen. Im Gegenteil – sie werden durch die Überregulierung ausgeschaltet und unterdrückt. Das wirkt sich in „Wissens"-Kontexten noch dramatischer aus, als wenn es um reine „Arbeits"-Abläufe geht. Je mehr Kompetenzen Mitarbeiter haben, desto größer ist die Demotivation bei Überregulierung. Gleichzeitig werden zu viele Entscheidungen zentralisiert, was solche Organisationen entsprechend langsam („Da muss ich erst nachfragen!") und schwerfällig macht. Die Organisation wird **entpersonalisiert**!*

- *Auf der sachlichen Ebene drohen überregulierte Organisationen der bestehenden Komplexität nicht gerecht zu werden. Die Lösungen sind dann zu simpel und werden dem Facettenreichtum der Situationen nicht gerecht („Der Fall ist in unserem Formular nicht vorgesehen!"). Die Organisation wird **einfältig**!*

- *Auf der zeitlichen Ebene ist die Organisation zu vergangenheitsorientiert bzw. verhindert die Wahrnehmung anderer, neuer Zukünfte. Die Umwelt wird so gesehen, wie die standardisierten Regelwerke es vorsehen („Das kann gar nicht sein, dass der Kunde damit ein Problem hat!"). Routinen merzen für sie nicht handhabbare Situationen aus. Die Organisation wird **starr**! [**Metatheorie der Veränderung**]"*

Zu diesem aussagekräftigen Überblick kommt noch der Punkt der schwindenden Transparenz hinzu.

Zwar sollen die Regularien durch ihren Beitrag zur Standardisierung prozessualer Abläufe übersichtlicher und damit transparenter machen. Ist der Kipppunkt zur Überregulierung jedoch erreicht, wandelt sich die angestrebte Transparenz unweigerlich durch die Zunahme der Regularien-„Dichte" in eine profunde Opazität. **[Quelle 14.1.9.;** Genehmigung zum Abdruck in Anhang 4**]**

8.2 Eigendynamik der Überregulierung versus Ratio

Es stellt sich die Frage, warum das offensichtlich ubiquitäre Verständnis für das Vorhandensein von Bürokratie und Überregulation nicht dazu führt, diesem Problem ernsthaft zu begegnen.

Parallelen zum drohenden Klimawandel drängen sich auf: Über Lippenbekenntnisse hinaus sind weder ernsthafte Versuche der Eindämmung dieses Problems zu verzeichnen, geschweige denn entsprechende Erfolge. Warum versagt hier eine unterstellte Schwarmintelligenz?

Es gibt Ansätze, die menschliches Verhalten aus den hierarchischen Strukturen den menschlichen Zentralnervensystems zu erklären versuchen. So werden die phylogenetisch ältesten Teile des menschlichen Gehirns vom Archenzephalon repräsentiert, die phylogenetisch jüngsten dagegen von

der substantia grisea – der Hirnrinde. Phylogenetisch tief verschaltete Reflexe und Verhaltensmuster lassen sich entweder gar nicht oder nur mit großen Mühen überwinden. Erlernte oder antrainierte Verhaltensmuster dagegen sind verhältnismäßig leichter zu korrigieren. **[vgl. Eibl-Eibesfeld, Ss. 50, 105,**]

Beispiele für solche tief verschalteten Verhaltensprogramme sind archaische Muster wie der Geschlechtstrieb, der Aggressionstrieb **[Eibl-Eibesfeld S. 522 ff.**], der Fluchtreflex [**vgl. Lorenz, S. 103]** und sicher kann man auch noch die bei modernen Menschen häufig zu beobachtende Affinität zu fettreicher und süßer Nahrung hinzuzählen, die seinen Vorfahren das Potential einer schnell und kalorienreichen Ernährung verhieß. Es ist sehr schwer, am Cheeseburger oder an der Sacher-Torte vorbeizugehen, wenn der Hunger drückt. Es ist sehr schwer, sich im Angesicht eines feindseligen Verhaltens – vollgepumpt mit Testosteron – zu einem defensiven und deeskalierenden Verhalten durchzuringen. Es ist sehr schwer, in einer beängstigenden Lage, wie sie beispielsweise jener unbekannte Student 1989 auf dem Tiananmen-Platz erlebte, als ein Panzer der chinesischen Volksbefreiungsarmee auf ihn zurollte, stehenzubleiben und nicht wegzurennen.

Auf den Geschlechtstrieb braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden. Die ökonomische Bedeutung der Nutzung dieses Triebes bedarf keiner näheren Erörterung.

Das auf die eigene Individualität abzielende Interesse kann – wie auch der Selbsterhaltungstrieb – durchaus den archaischen Verhaltensmustern zugerechnet werden. Im Gegensatz zu Moral und Ethos braucht Egoismus nicht erlernt zu werden. Im Gegenteil – im Rahmen der Erziehung von Menschenkindern zu einer gesellschaftlichen Konformität müssen diesem Trieb sukzessive Zügel angelegt werden, um eine pandemische und den gesellschaftlichen Frieden gefährdende Ausbreitung von „Ego-Shootern" zu verhindern. Die „Ätiologie" des Altruismus dagegen darf als geklärt gelten: Er ist entweder anerzogen, biographisch oder intellektuell verursacht oder im schlimmsten Falle – wie bei der Heiligen **Elisabeth von Thüringen** – pathologischer Natur.

Da die Ratio – der menschliche Verstand – mit ihrem Erkenntnispotential zu den phylogenetisch jungen Errungenschaften des menschlichen Gehirns zählt, hat sie es, wie aus dem oben Beschriebenen erhellt, schwer, sich – zumal in der Masse – mit Hilfe von Einsicht gegen archaische Triebe durchzusetzen. **[vgl. Le Bon, S 40 ff.]**

8.3. Sonderfälle als Agens für Überregulierung

Regeln werden im allgemeinen für Routinen ersonnen, deren Streuung im Mittelfeld der Gaußschen Glockenkurve angesiedelt ist und damit der Normalverteilung entspricht. Je enger die Handlungsvarianten beieinanderliegen, je konzentrierter sie also sind, desto einfacher und übersichtlicher ist die auf sie zugeschnittene Regel zu formulieren. Für die Israeliten des zweiten vorchristlichen Jahrtausends benötigte deren Prophet Mose gerade einmal zehn Gebote.

Ein komplexes Miteinander von Menschen in einer Gesellschaft oder in Organisationen aber schafft eine Vielzahl von Handlungen und Situationen, die entweder

- von noch keiner Regel vollumfänglich abgedeckt sind,
- von zwei oder mehreren überlappenden Regeln adressiert sind

- sich in undefinierten Grauzonen zwischen zwei oder mehreren Regeln befinden.

Gerade die Extrembereiche der Normalverteilungskurve werden von Normierungen in aller Regel nur unzureichend erfasst und bedürfen – wenn aus ihnen Regelungsbedarf erwächst – einer Konkretisierung, mitunter sogar einer Neufassung der gesamten Regel. Da aber Regeln innerhalb ihrer Regelwerke im Allgemeinen Bezug aufeinander nehmen, also selten isoliert auftreten, kann die radikale Abänderung einer Regel über einen Dominoeffekt den gesamten Kanon ungewollt dergestalt beeinflussen, dass ein gestopftes Loch mehrere neue nach sich zieht.

Um diesen unerwünschten Domino- oder Schneeballeffekt zu vermeiden, liegt die Strategie nahe, die vorhandene Regel zu spezifizieren und neben dem Standardsachverhalt möglichst viele Grenz- und Ausnahmesituationen in ihr zu subsumieren. Diese Vorgehensweise führt naturgemäß zu einem Aufblähen der ursprünglich knapp gehaltenen Regel. Nicht selten wird die Kernaussage von den Nebenaussagen überwuchert [6] oder es werden Widersprüche zu anderen Regeln implementiert.

9. Übermacht der Bürokratie im Spiegel wissenschaftlicher Untersuchungen: Parkinson, von Mises, Graeber, Barbieri und Konrad)

9.1. Cyrill Northcote Parkinson

Der wohl bekannteste Kritiker der Bürokratie findet sich in der Person von **Cyrill Northcote Parkinson** (1909-1993). Der Verfasser des – allerdings zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung noch halb ernst gemeinten, nichtsdestoweniger absolut zutreffenden – Parkinsonschen Gesetzes veröffentlichte in dem in London erscheinenden Nachrichtenmagazin „The Economist" 1955 seine These, dass sich Arbeit immer exakt in dem Maße extendiere, wie Zeit zu Ihrer Ausführung zur Verfügung stehe. **[The Economist, 1955, S. 635 ff.]** Damit und mit seinen darauf fußenden Gedanken begründete Parkinson das von ihm beobachtete Aufblähen bürokratischer Strukturen im Empire seiner Zeit.

Dingfest machte er diese Entwicklung an dem Beispiel der damals noch staatstragenden Britisch Navy. So verglich er Daten der Navy aus dem ersten Kriegsjahr 1914 mit denen von 1928 und stellte fest, dass 1914 eine größere Effizienz bei geringerem Personal geherrscht haben müsse, wenn insgesamt etwa 5250 Angestellte der Admiralität und auf den Docks, sowie 57.000 Dockarbeiter 62 Schiffe bauten, während 1926 über 8.000 Admiralitäts- und Dockangestellte sowie 62.500 Dockarbeiter gerade mal 20 Schiffe auf Kiel gelegt hatten. Diese Entwicklung konnte nicht allein mit der in der Zwischenzeit zugenommenen Komplexität der Schiffe und ihrer Ausrüstung begründet werden.

Dabei wagte sich Parkinson sogar auf das Gebiet der Mathematik und postulierte die Formel

$x= (2k^m+P)/n$. Diese etwas sperrige Formel löst sich in ihren Variablen folgendermaßen auf:

[6] Die im sowjetisch dominierten Ostblock bekannten Radio-Jerewan-Witze illustrieren das Phänomen anschaulich. Anfragen an diesen Sender wurden mit einem „Im Prinzip ja, aber…" beantwortet. Im Verlauf dieser Antwort wurde die Ausgangssituation systematisch ins Gegenteil verkehrt, bis der ursprüngliche Sinn der Anfrage komplett verloren ging. Ein Beispiel: Anfrage: „Stimmt es, dass es im Moskauer Kaufhaus „Uniwermag" Bananen zu kaufen gibt?" Antwort: „Im Prinzip ja, aber erstens handelt es sich nicht um Moskau, sondern um das Dorf Zmejewka südlich von Perm und auch nicht um das Uniwermag, sondern um den Dorfkonsum. Auch gibt es dort keine Bananen, sondern nur Gurken und die sind seit drei Wochen ausverkauft, der Rest aber ist völlig richtig!"

- x = Anzahl der jährlich neu eingestellten Mitarbeiter,
- k = Anzahl der Angestellten, welche auf dem Wege befördert zu werden wünschen, dass sie sich neue Untergebene einstellen,
- m = Anzahl der Arbeitsstunden je Arbeitskraft, welche mit betriebsinternem Schriftverkehr befasst ist (die erste bürokratische Komponente (Anm. d. Verf.),
- P = Differenz zwischen dem Eintrittsalter in die Organisation und dem Alter, in welcher diese Person die Organisation in den Ruhestand verlässt und
- n = Anzahl der Verwaltungsakten, welche tatsächlich abgeschlossen wurden. (die zweite bürokratische Komponente (Anm. d. Verf.)

Der Autor kam zu dem Schluss, dass sich die verwaltungsbasierte Bürokratie somit in einem Bereich zwischen 5% und 7% jährlich aufblähe, ohne dass das man sich dem eigentlichen Unternehmensziel auch nur um ein Jota nähere. Im Gegenteil, irgendwann könne das Unternehmensziel völlig aus dem Blickfeld geraten, weil die Verwaltung um sich selbst zu kreisen begänne.

Das betriebsnotwendige Controlling, das Abprüfen betriebsökonomischer Kennziffern etc. würde mit der Zeit auch die mit dem Unternehmensziel befassten Abteilungen dermaßen in Anspruch nehmen, dass sie nicht mehr dazu kämen, sich im geforderten Maße denen ihnen gestellten Aufgaben zu widmen. Allerdings wiesen Parkinsons Beobachtungen trotz der Ansätze mathematischer Fassbarkeit im Großen und Ganzen lediglich empirische Züge auf. Dezidierte Untersuchungen zu diesem Thema legten beispielsweise Ludwig von Mieses und David Graeber vor, auf die hierorts näher eingegangen werden soll.

9.2. Ludwig von Mises

Ludwig von Mises (1881 – 1973) zählte zu den bedeutenden Wirtschaftswissenschaftlern des 20. Jahrhunderts. Aus Sicht des Verfassers dieser Arbeit ist von Mises ein orthodoxer, aber von Grund auf demokratischer Verfechter des freien und ungezügelten Marktes und vertritt damit eine vom linken Standpunkt aus betrachtet sozialfeindliche Haltung, wenngleich von Mises selbst anderer Auffassung gewesen sein dürfte. Sah er doch einen funktionierenden Markt mit seinen Zuschreibungen selbstregulierender Kräfte als den Garant für ein stabiles Sozialwesen. So schreibt er: *„Öffentliche Wohlfahrt ist auch das Ziel des Verfassungsstaates!"* **[von Mises, 2004, S. 57]** Man beachte in diesem Zitat die Verwendung des Adverbs *„auch"*! Nach Ansicht des Verfassers dieser Schrift ist dessen Verwendung nicht nur überflüssig, da die öffentliche Wohlfahrt als Garant für den sozialen Frieden und damit die gesamtgesellschaftliche Stabilität ist. Sie ist darüber hinaus bezeichnend für die neoliberale Denkweise, welche öffentliche Wohlfahrt bestenfalls als notwendiges Übel akzeptiert, um revolutionären Unruhen über eine gewissen materielle Ruhigstellung der in prekären und grenzwertigen Verhältnissen lebenden Bevölkerung das Wasser beizeiten abzugraben.

In gewisser Weise besetzt von Mises damit den Gegenpol zur Politischen Ökonomie des Kommunismus, welcher eine hervorragende Kritik der kapitalistischen Wirtschaftskräfte und des von ihnen generierten Gesellschaftssystems lieferte, bei der Selbstkritik jedoch vollständig versagte.

Die durch von Mises vorgetragene Radikalität seiner Thesen, die schon an eine sozialdarwinistische Übertragung des Evolutionsmodells auf die Entwicklungstendenzen der freien Wirtschaft erinnert,

blendete jedoch viele Störfaktoren aus, die eben gerade verhindern, dass Selektivkräfte einen Weg zu Bürokratieabbau und gesteigerter Effektivität erzwingen.

In diesem Sinne sind seine Analysen des Wesens der Bürokratie und der Überregulierung in jedem Falle beachtenswert und sollten, rationalen Erwägungen geschuldet, nicht leichtfertig aus Gründen politischer Diametralität ignoriert werden.

Da auch von Mises bürokratische Strukturen als Effektivitätsinhibitor ansah, unterzog der die Bürokratie einer sachlichen Analyse. Dabei fiel ihm auf, dass *„... die Kritiker der Bürokratie ... den Fehler (begehen), ihre Angriffe nur gegen ein Symptom zu richten und nicht gegen die Wurzel des Übels.*" und: *„Der Schuldige ist nicht der Bürokrat, sondern das politische System.*" **[von Mises, 2004, S. 24 und S. 26]** Dieser Wurzel versuchte er sich in seinem Buch „Die Bürokratie" anzunähern, sie quasi zu verorten.

In seiner amerikanischen Wirkungsperiode in den späten Dreißiger und Vierziger Jahren des 20. Jahrhunderts meinte von Mises sogar, den freien Markt vor einer *„zu Bürokratismus erstarrten Großindustrie*" beschützen zu müssen, indem *„die Macht dieser Manager-Oligarchie durch staatliches Handeln im Zaume zu halten ...*" sei. Damit lehnte er sich sogar gegen die Verfechter von **Roosevelts** New Deal auf, die meinten, die *„allgemeine Ursache* (für Bürokratie, d. Verf.) liege in der *„ungeheuren Größe der Organisation*". **[vgl. von Mises, 2004, S. 28]**

Auffallend an diesem Konstrukt ist die unterschwellige Apologese bürokratischen Handelns, das von Mises nicht per se ablehnt.

In einem Punkte jedoch erweist sich der bekennende Demokrat von Mises als Idealist: Er beharrt auf dem realitätsfernen, verfassungsrechtlichen Grundsatz, dass in einer Demokratie das Volk tatsächlich der Souverän sei. Damit – und also nicht nur an den Wahlurnen – wäre das Volk sowohl mittelbarer Gestalter der politischen Angelegenheiten, als auch an der Kasse der Warenhäuser der wahre Herrscher über den Kapitalisten, den Eigentümer der Produktionsmittel und Kontrahenten in der Gestaltung des Einsatz der zur Verfügung stehenden Produktivkräfte. Produziert der Kapitalist nämlich am Markt, also am Verbraucherwillen, vorbei, so verspielt er seine eigene Existenzgrundlage, so der Wirtschaftsliberale von Mises. Damit diktiert seiner Auffassung zufolge der Konsument den Markt.

Allerdings verkennt von Mises völlig die Fähigkeit und das Bestreben der marktorientierten Kräfte im Kapitalismus, Bedarfe künstlich zu erzeugen. Die milliardenschwere Werbeindustrie ist beileibe nicht nur darauf aus, vorhandene Produkte verkaufen zu helfen. Vielmehr ist sie auch zu einem erheblichen Teil damit befasst, Produkte „vorzubereiten", um sie bei der Markteinführung idealerweise im Rahmen künstlich induzierter, rauschhafter Hypes zu veräußern. Besonders Software-Produkte, wie das 1990 veröffentlichte Windows 3, das 2001 veröffentlichte macOS X oder die jeweils neueste Generation von I-Phones repräsentieren solche Aktivitäten. Sogar cineastische Ereignisse wie zum Beispiel der französische Film „Die fabelhafte Welt der Amélie" (2001) wurden in einer massiven Bewerbungskampagne lange vor dem Kinostart angekündigt, um die entsprechenden Bedarfe, die naturgemäß zum Zeitpunkt der Kampagne noch nicht vorhanden waren, zu wecken. **Diese Tendenz der künstlichen Bedarfsschaffung ist als regulierender Markteingriff zu werten, welcher das frei Spiel konkurrierender Marktkräfte empfindlich beeinflusst.**

War von Mises jedoch bei der Vorhersage der anwachsenden Bürokratisierung im Zuge der zunehmenden Monopolisierung und Kapitalakkumulierung treffsicher und präzise, so versagte sein Urteilsvermögen in Bezug auf die Umkehr dieser Machtverhältnisse im Zuge einer für ihn nicht vorstellbaren und marktbeherrschenden, weil existentielle Abhängigkeiten schaffenden Monopolbildung von Produzenten im Besitz von Schlüsseltechnologien.

Beispielgebend soll an dieser Stelle das IBM-Monopol genannt werden, das sämtliche Konkurrenten aus der Frühzeit des personal computings bis auf den Apple-Konzern systematisch aus dem Markt drängte. Die Marktmacht dieses Konzerns übertraf die jedes Autokraten jedes Weltreichs der Geschichte um Größenordnungen. Ein weiterer Gigant im dem IT-Sektor ist Google. Einst als Suchmaschine mit revolutionären Algorithmen angetreten, ist aus dem IT-Riesen längst ein unverzichtbarer Marktprimus geworden, der nicht allein seine Geschäftsfelder bis in die Raumfahrt hinein ausdehnt, sondern Mitbewerber wie die einst führende AOL sowie den kleinen, aber feinen Netscape-Navigator-Ableger Altavista aus dem Spiel genommen hat, sowie ebenfalls sehr professionelle Konkurrenten wie Yahoo, DuckDuckGo und Metager regelrecht marginalisierte.

Der Verbraucher ist in seiner Kaufentscheidung mangels Alternativen so eingeschränkt, dass man nicht mehr von einer Produktauswahl, sondern nur noch von einer Kauf- oder Kaufverweigerungsoption sprechen kann, wobei letztere bereits gleichbedeutend mit dem gesellschaftlichen Ausstieg ist. Da verständlicherweise Produzenten mit solcher Marktmacht als systemrelevant kategorisiert werden, können sie selbstredend auch Einfluss auf das politische Geschehen nehmen und damit die Souveränitätsbeschränkung zu Lasten des Verbrauchers exponentiell erweitern. Die These von Mises': „*Sein Verhalten* (des Unternehmers oder Vorgesetzten in einer großen Organisation, Anm. d. Verf.) *ist dem Urteil eines unbestechlichen Gerichts unterworfen: der Gewinn- und Verlustrechnung. In der Wirtschaft zählt nur eins: Der Erfolg.*" **[von Mises, 2004, S. 50]** muss daher in diesen Bereichen der Weltwirtschaft signifikant relativiert werden.

Ist der Verbraucher, der Staatsbürger, in seiner Souveränität bereits so beschnitten, dass systemrelevante Unternehmen nach eklatanten Fehlentscheidungen, wie zum Beispiel der Crash der Barings Bank 1995, die Lehman Brothers-Pleite mit der nachfolgenden Wirtschaftskrise 2008 oder der drohende Staatsbankrott Griechenlands im Jahre 2010 und dem darauf hin aufgespannten Euro-Rettungsschirm in der Lage sind Verluste zu sozialisieren, obwohl sie eine Sozialisierung bei Gewinnen über Steuervermeidungsstrategien gern vermeiden und eine Gewinnprivatisierung bevorzugen, dann reicht die Machtfülle des Verbrauchers auch kaum mehr aus, sich gegen bürokratische Tendenzen, die seinen Handlungsspielraum mehr und mehr begrenzen, aufzulehnen, resp. diese abzuschütteln.

Gleichsinnig – und auch im Sinne der vorgelegten Arbeit – formuliert der Wirtschaftstheoretiker von Mises: *„Was viele Leute heute für ein Übel halten ist nicht die Bürokratie als solche, sondern die Ausweitung des Bereichs, in dem bürokratisch gewirtschaftet wird. Diese Ausweitung ist eine unvermeidbare Konsequenz der fortschreitenden Freiheitsbeschränkung des einzelnen Bürgers, des anhaltenden Trends heutiger Wirtschafts- und Sozialpolitik hin zum Austausch der Eigeninitiative gegen staatliche Kontrolle.*" **[von Mises, 2004, S. 58]**

Damit sieht er die „Bürokratie als ein Prinzip der Verwaltungstechnik und der Organisation …" und *„… betrachtet Regeln und Beschränkungen nicht nur als Maßnahmen zum Schutz der Menschen und zur Sicherung der Bürgerrechte und der Freiheit, sondern als Maßnahmen zur Ausführung des Willens der obersten Behörde. In jeder Organisation ist es notwendig, die Machtbefugnisse der Untergebenen zu beschränken."* **[von Mises, 2004, S. 59]**

Genau diese Tendenz zur Bürokratisierung sieht er jedoch nur bei Organisationen als unvermeidlich gegeben, die keinem wirtschaftlichen Erfolgsdiktat unterworfen sind. In diesen öffentlichen oder von der öffentlichen Hand alimentierten Verwaltungen gibt es keine Bilanz, die eine zwingende Richtschnur vorgeben und daher bürokratische Überregulierungen obsolet machen könnte. *„In der öffentlichen Verwaltung gibt es keinen Zusammenhang zwischen Einkünften und Ausgaben. Die öffentlichen Dienste geben Geld nur aus."* **[von Mises, 2004, S. 60]** Somit gibt er eine Definition des bürokratischen Wirtschaftens: ***„Bürokratisches Wirtschaften ist die Methode zur Führung von Verwaltungsgeschäften, welche keinen Geldwert auf de Markt haben."*** **[von Mises, 2004, S. 61]**

Alles in allem zieht von Mises eine scharfe Trennlinie zwischen gewinnorientierter Privatwirtschaft, für die Bürokratie toxisch ist und der öffentlichen Verwaltung – zu der hier der Einfachheit wegen auch die Verwaltung der großen Sozialorganisationen z. B. der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege gezählt werden sollen – bei welcher er eine bürokratische Verwaltung für essentiell hält.

Zu unterschiedlich seien die Zielsetzungen, die völlig verschiedene Strategien erforderten. Damit ist allen populären Vorstellungen eine klare Absage erteilt, die glauben, Regulierungsexzesse und Bürokratie bekämpfen zu können, indem man effizienzerprobte Unternehmer an die Spitze einer Verwaltung delegiert. So schreibt er: *„Ein früherer Unternehmer, der jetzt ein Staatsamt bekleidet, ist in dieser Eigenschaft kein Unternehmer mehr, sondern ein Bürokrat. Sein Ziel kann nicht länger Gewinn sein, sondern Willfährigkeit gegenüber den Regeln und Vorschriften."* **[von Mises, 2004, S. 62]** Dabei wirft er ein unvorteilhaftes Bild auf Leute, die ihr Erwerbsleben ausschließlich in einem Verwaltungssystem zugebracht haben. *„Die Hierarchie mit ihren Regeln und Vorschriften bildete ihren geistigen Horizont … Dieser Auswahlmechanismus* (gemeint sind die Prüfungen zu einer Verwaltungslaufbahn, Anm. d. Verf.) *versperrt manchmal den kompetentesten Menschen eine Stelle und verhindert nicht immer die Anstellung eines völlig Unfähigen. Am schlimmsten ist jedoch, dass das Hauptinteresse der Angestellten nun darin besteht, sich an diese oder andere Formalitäten zu halten. Sie vergessen, dass es ihre Pflicht ist, eine zugewiesene Aufgabe so gut wie möglich auszuführen! … Sie meiden Erneuerungen und Verbesserungen. Sie betrachten jedes Reformprojekt als Störung ihrer Ruhe. … Der Mangel an Maßstäben, die unbestreitbar den Erfolg oder Misserfolg bei der Ausführung einer öffentlichen Pflicht ermitteln, verursacht unlösbare Probleme. Er töten den Ehrgeiz, und er zerstört Initiative und den Anreiz, mehr als das erforderliche Mindestmaß zu tun. Er lässt den Bürokraten auf Anweisungen achten, nicht auf substantiellen und wirklichen Erfolg."* **[von Mises, 2004, S. 67 f.]**

Dieses letzte Zitat in seiner Ausführlichkeit beschreibt auch in seiner zugespitzten Form exakt die Erfahrungen des Verfassers dieser Arbeit, die er während eines semesterübergreifenden Praxisprojekts im Rahmen des Studiums der Sozialen Arbeit bei seinem Arbeitgeber, einem großen. überregionalen Träger sozialer Dienste und Arbeit, sammelte und welche dann das Thema dieser Arbeit initialisierten.

Abschließend beleuchtet von Mises noch zwei weitere Punkte, die dem Phänomen der Überregulierung als unvermeidlichen Auswuchs der Bürokratie Vorschub leisten: „Die oberste Regel der Geschäftsführung ist Dienstbarkeit gegenüber solchen Regeln. … Der Geschäftsführer kann für seine Handlungen nicht verantwortlich gemacht werden, wenn sie vom Standpunkt dieser Vorschriften aus korrekt sind. Seine Hauptaufgabe kann nicht Effizienz als solche sein, sondern Effizienz in den Grenzen der Dienstregeln." **[von Mises, 2004, S. 74]** Ein weiterer Bezug auf von Mises ist nicht mehr vonnöten, da er sich im Folgenden dazu versteigt, aus seiner wirtschaftsliberalen Haltung heraus Sozialismus und Bürokratismus in Kongruenz zu setzen. Damit bietet er keine tragfähigen Lösungsvorschläge, sondern keilt in polemischer Weise gegen den politischen Gegner aus. Das relativiert zwar nicht die Brillanz seiner zitierten Erkenntnisse, ist aber für die weitere Untersuchung vernachlässigbar.

9.3. David Graeber

Der 1961 in New York geborene und 2020 in Venedig verstorbene Kulturanthropologe **David Graeber** befasste sich, allerdings aus einem anarchistischem Kontext heraus, ebenfalls mit den Problemen von Bürokratie und Überregulierung. Die Lektüre seines diesbezügliches Buches „Bürokratie – die Utopie der Regeln" sollte daher – ähnlich wie bei von Mises – von kritischen Fragen und Kommentaren begleitet werden. Nichtsdestoweniger sind auch hier Ansätze zu finden, deren Stichhaltigkeit nicht von der Hand zu weisen sind.

Graeber, der seine Bürokratie-Kritik ähnlich wie von Mises an ökonomischen Kausalitäten entlang entwickelt, versäumt es dennoch nicht, dezidiert auf die Problemstellungen einzugehen, welche sich für die **Zielgruppe der Sozialen Arbeit**, also die Armen der Gesellschaft – im Umgang mit der Bürokratie ergeben. So führt er aus: *„Wer einmal Flüchtling war oder auch nur bei der Anmeldung seiner Tochter an einer Musikschule einen mehrseitigen Aufnahmeantrag ausfüllen musste, den befremdet die Ansicht, Bürokratie sei rational oder effizient. Aber so sieht es aus der Vogelperspektive aus. Von innen – aus der Froschperspektive – betrachtet, erscheinen die Algorithmen und die mathematischen Formeln, mit denen die Welt bewertet und beurteilt wird, nicht nur als Messgrößen für Werte, sondern sogar als die Ursachen von Werten … **Am unmittelbarsten erfahren dies die Armen, die ein aufdringliches Heer moralisierender Sachbearbeiter ständig überwacht, die ihre Befähigung zur Kindererziehung beurteilen und ihre Kühlschränke inspizieren, um herauszufinden, ob sie wirklich mit ihrem angegebenen Partner zusammenleben, die nachforschen, ob sie sich intensiv genug um eine neue Arbeitsstelle bemühen, und ihren Gesundheitszustand daraufhin überprüfen, ob sie vielleicht doch körperliche Arbeit verrichten könnten. Alle reichen Länder beschäftigen heute Heerscharen von Funktionsträgern, deren wichtigste Aufgabe darin besteht, den Mittellosen ein schlechtes Gewissen zu machen.*" **[Graeber, 2017, s. 52]**

Graeber beleuchtet an dieser Stelle die nach außen gerichtete Wirkung der Bürokratie und fasst in diesem Zusammenhang noch nicht ins Auge, wie diese „Heerscharen von Funktionsträgern" ebenfalls Opfer der nach innen zielenden, überregulierten Bürokratie sind. Sie sind gezwungen, die Berge von Formularen entsprechend ihrer Vorgaben zu bearbeiten, beim Fehlen einiger Angaben oder geringfügig unschlüssigen Angaben, den gesamten Formularprozess aufs Neue starten zu müssen, also so schnell keinen Fall abschließen und sich den anderen Fällen zuwenden zu können …

Ein Beispiel möge dies illustrieren: Die Miete des Antragstellers hat sich seit dem letzten Weiterbewilligungsantrag (WBA) beim Jobcenter nicht geändert. Das verbal auf dem Formular auszudrücken, reicht aber nicht. Nein, die konkreten Angaben, wie sie auf dem letzten WBA deutlich zu lesen stehen, müssen entsprechend in die dafür vorgesehen Zeilen eingetragen werden. Ist das nicht genauso der Fall, geht der WBA mit der Aufforderung zur Nachbesserung an den Antragsteller zurück – der Bearbeitungsprozess zieht und dehnt sich. Währenddessen erreicht den Antragsteller die Mahnung seines Vermieters, die Monatsmiete sei nicht überwiesen worden. Er soll – was er nicht kann – die Miete innerhalb einer Woche ausgleichen, sonst droht die Aufkündigung des Mietvertrages. Der Antragsteller mit Frau und zwei kleinen Kindern ist panisch, der Vermieter ungehalten und gereizt, das Jobcenter verweist auf die einschlägigen Vorgaben und wenn das Formular endlich entsprechend seiner geforderten Form korrigiert und die überfällige Miete angewiesen ist, liegt die Antragstellung für das Räumungsverfahren dem zuständigen Amtsgericht bereits vor.

Diese Schilderung trägt keineswegs fiktionalen Charakter: Sie beruht auf einer tatsächlichen Praxiserfahrung aus dem Beratungsumfeld des Verfassers dieser Arbeit.

Graeber sagt dazu: *„ [In] diese[r] Praxis des Bewertens und Beurteilens … herrscht die Auditkultur und ist erst dann etwas real, wenn es quantifiziert, tabellarisch dargestellt oder in irgendein Computerprogramm oder einen Quartalsbericht eingetragen werden kann.*" **[Graeber, 2017, S. 53]**

Bezogen auf die **Soziale Arbeit** schließt Graeber diesen Absatz mit den Worten: **„***Und so kristallisiert sich ein Berg an Bewertungen und Beurteilungen heraus, den ein genervter Sacharbeiter anzuhäufen beginnt, wenn er feststellt, ob jemand wirklich arm genug ist, um kostenlose Medikamente für sein Kind zu erhalten …***" [ebenda]**

Den erschreckendsten und unabwendbaren Moment dieses Verfahrens aber fasst er so zusammen: *„**Da es sich dabei um nicht viel mehr als legalisierte Erpressung handelt, wird dieser Prozess durch eine stetig wachsende Zahl von Regeln und Vorschriften begleitet sowie durch eine immer ausgeklügeltere und allgegenwärtige Androhung von physischer Gewaltanwendung um seine Durchsetzung sicherzustellen. Die Gewaltanwendung wird omnipräsent.***" **[ebenda]**

Damit ist das Kernthema dieser Arbeit benannt: Im Sektor der Sozialen Arbeit, im Bereich aller Berufstätigen in diesem Bereich und ihrer Zielgruppe hat Gewalt nichts verloren. Dennoch weist Graeber nach, dass sich auch und gerade hier ein Wildwuchs an Gewaltkulissen ausbreitet:

1.) Die Sachbearbeiterin oder der Sozialarbeiter, der sich dem internen Regelwerk nicht fügen will, riskiert Fehlerfeststellungen bei den Audits und anderen Maßnahmen des Controllings und im Wiederholungsfall bei unzureichender Heilung des angemahnten Zustands eine Abmahnung. Eine weitere disziplinarische Maßnahme dieser Art kann den Verlust des Arbeitsplatzes bedeuten – was eine existentielle Bedrohung, also eine unmittelbare Gewaltandrohung bedeutet.

2.) Die Zielgruppe, also die von der Sozialen Arbeit abhängigen Menschen, müssen die bürokratischen Vorgaben dieser Regularien vollumfänglich bedienen. Widrigenfalls werden ihre Anträge nicht weiterbearbeitet oder im schlimmsten Falle abgelehnt. Auch das bedeutet bei existenzsichernden Anträgen nichts weniger als eine konkrete, wenn auch zunächst nicht physische Gewaltandrohung. In diese Qualität schlägt die bürokratische Verfahrensabfolge früher oder später

durchaus um, wenn Zwangsvollstreckungsmaßnahmen umgesetzt werden müssen, wie das bei Zwangsräumungen oder Erzwingungshaft nach den §§ 99 ff. OwiG und den §§ 451 ff. StPO wegen fehlender Mitwirkung in Schuldenverfahren der Fall ist.

Dabei lässt das offenkundig von menschlichen Erwägungen entkoppelte Verfahren den Hinweis auf das ihm innewohnende Paradoxon in nur sehr begrenztem Umfange zu: Dieses besteht darin, dass **die Zielgruppe der Sozialen Arbeit kaum deren Unterstützung und Hilfe benötigen würde, wenn sie selbstständig in der Lage wäre, den bürokratischen Anforderungen des Alltags zu entsprechen.**

Viele Menschen aber, welche dem Zielgruppenrahmen der Sozialen Arbeit entsprechen, sind nicht einmal in der Lage, den ersten Schritt zu tun und diese Hilfe einzufordern. Sie verharren in ihrer Notsituation buchstäblich, bis das Wasser über ihren Köpfen zusammenschlägt. Dabei reichen die Ursachen für dieses Verhalten von Schambesetzung über die Angst vor dem Verlust der eigenen Selbstbestimmtheit – die zu diesem Zeitpunkt längst zur Disposition steht – bis hin zu der Angst vor den bürokratischen Verfahren, bei deren Bewältigung sie bestenfalls auf die Unterstützung durch ein permanent personell unterbesetzte, mit einem Übermaß an eigenen regulatorischen Dienstvorgaben (Pflicht zur umfassenden Dokumentation, verordnete Netzwerkarbeit und deren Dokumentation, Teamsitzungen, Dienstbesprechungen, Audits, Fortbildungen und deren Dokumentation usw.) befasste und somit zeitlich überforderte Soziale Arbeit rechnen können. Besonders häufig ist dieses Phänomen in der Schuldnerberatung anzutreffen.

Das bestätigt Graeber wie folgt: „Öffentliche und private Bürokratien sind anscheinend – aus welchen historischen Gründen auch immer – so organisiert, dass ein nennenswerter Teil ihrer Akteure nicht in der Lage ist, ihren Anforderungen erwartungsgemäß zu entsprechen … *Sie* (die Bürokraten, Anm. des Verf.) *stellen Ansprüche, die sie als angemessen betrachten. Entdecken sie schließlich, wie viele Menschen unfähig sein werden, die an sie gerichteten Erwartungen einzulösen, ziehen sie daraus den Schluss, nicht die Ansprüche und Anforderungen der Bürokratien seien das Problem, sondern die Unfähigkeit der Personen, denen es nicht gelingt, die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen.*" **[Graeber, 2014, S. 61]**

Eine weitere Ursache von Überregulation verortet Graeber – konsensuell mit Parkinson – anhand eines Beispiels aus einer Teefabrik in Marseille, wie er es im September 2013 aus eigenem Erleben heraus beschrieb: *„Jahrelang, so erklärten die Arbeiter, habe es nur zwei leitende Manager gegeben, den Chef und den Personalleiter. Als der Gewinn stieg, tauchten immer mehr Herren in Anzügen auf, bis es schließlich ein Dutzend waten. Die Anzugträger hatten fast alle wohlklingende Titel, aber fast nichts zu tun, weshalb sie ihre Zeit größtenteils damit verschwendeten, im Betrieb umherzuspazieren und die Arbeiter zu beobachten, erfassungs- und Bewertungsmaterialien zu entwickeln sowie Pläne und Berichte zu verfassen …*" **[Graeber, 2017, S. 53]**

Resümierend wirft Graeber die Grundsatzfrage angesichts der wertvolle Lebenszeit zehrenden Anforderungen der Bürokratie in Bezug auf den Alltag des Einzelnen auf, was die Mehrheit an dieser Entwicklung konkret ablehnt, was diese abgelehnte Entwicklung befördert und kontinuiert.

Sein Ziel besteht darin, aus der Beantwortung dieser Fragen die Essenz dessen zu gewinnen, welche Elemente der Bürokratie verzichtbar, veränderungsbedürftig und natürlich veränderungsfähig sind.

Dabei will er es vermeiden, die Balance zwischen dem Anspruch des Einzelnen auf individuelle Sicherheit einerseits und dem damit konkurrierenden, diametral entgegenwirkenden Anspruch auf persönliche Freiheit zu gefährden.

9.4. Überregulierung als Problem konkurrierender und überlappender Zuständigkeiten: ein mathematisches Erklärungsmodell – Barbieri und Konrad

Die Autoren Stefano Barbieri und Kai Konrad nahmen sich im Jahre 2020 des Themas dezidiert in Form einer mathematisch-spieltheoretischen Untersuchung an. Die Zielsetzung der beiden Wissenschaftler, Barbieri forscht an der Tulane-Universität New Orleans (Louisiana), Konrad am Max-Planck-Institut für Steuerrecht und Öffentliche Finanzen in München, bestand in dem Erkenntnisgewinn, wann „Bürokratien zu überzogener Regulierung neigen und ob sich ein entsprechender Kipppunkt berechnen lässt.

(Die originalen Texte in englischer Sprache finden sich im Anhang 3)

„Sehr eng gefasste und voreingenommene regulative Entscheidungen von Urhebern von Regularien kann man als Konkurrenzresultate zwischen solchen Regel-Urhebern mit überlappenden Kompetenzen und unterschiedlichen Vorstellungen bezüglich des optimalen Vorgehens erklären. Urheber von Regeln, welche eher zu extremen als zu moderaten Vorstellungen tendieren, werden wahrscheinlich mit ihren regulativen Maßnahmen der Konkurrenz zuvorzukommen suchen, ungeachtet des Umstands, dass sie das eventuell unverhältnismäßig viel kosten könnte. Dies kann zu Aktionismus, übermäßiger Regulierungstätigkeit und radikalen Regelergebnissen führen." (Übersetzung d. Verf.) **[Barbieri, Konrad, 2020, S. 3]**

Dieser sowohl originelle als auch eigenwillige Ansatz eines Erklärungsmodells kann jedoch nur den Spezialfall abdecken, in welchem sich die Kompetenzen unterschiedlicher Behörden, Referate, Abteilungen etc. überlappen – also mehrere Institutionen in ein Projekt eingebunden sind, dessen Teilbereiche keine scharfe Abgrenzung ermöglichen.

Weiterhin setzt das Erklärungsmodell voraus, dass es zur Erledigung dieses Projekts ein gemeinsamer, verbindlicher Regelkanon unabdingbar ist. Bei überlappenden Kompetenzen ist ein solches Konstrukt vorstellbar.

In Ihrer Einleitung schreiben beide Autoren:

„Öffentliche Behörden legen Regeln für den privaten und öffentlichen Sektor fest. Empirische Wahrnehmung deutet darauf hin, dass dieser Regulierungsprozess in einen Dschungel von Überregulierung mündet. Meinungsumfragen und Forschungsberichte deuten auf ein Überregulierungsproblem. Die OECD stuft die Kontrolle und die Reduzierung der Kosten für die übiquitäre Regulierung als Sache von hoher Priorität ein. Die Existenz von Kommissionen für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung in einer Reihe von Ländern weist in eine ähnliche Richtung. [Weiter oben wurde vom Verfasser dieser Arbeit bereits auf diesen Umstand Bezug genommen: Die Bundesregierung verfügt über so eine Kommission. **[Siehe hierorts, S. 8]**. *Wir weisen nach, dass*

*eine regulative Umgebung mit mehreren Regelgebern aus dem politischen oder Verwaltungsbereich, die sich überlappende Kompetenzen teilen müssen, jedoch unterschiedliche eigen Zielsetzungen definieren, eine Erklärung für das Entstehen von Überregulierung liefern kann. Wir analysieren das Gleichgewichtsresultat in einem dynamischen Spiel zwischen drei gegensätzlich vorgehenden Urhebern von Regeln, welche unterschiedliche Regulierungen anstreben. Diese drei Konkurrenten teilen einen gemeinsamen Wissensfundus (*in Bezug auf das von allen drei eingebrachte Regelvolumen, Anm. d. Verf.*). Das Wissen um die Kosten für die Erstellung des jeweiligen Regelwerks bleibt bei den jeweiligen Kompetitoren.*

Laut einer PEW[7]-Umfrage gaben 52 Prozent der Befragten an, das Regulierungen seitens der Regierung der Wirtschaft in der Regel mehr schaden als nutzen." **[ebenda S. 4]**

In diesem Falle ist anzumerken, dass sich eine Umfrage natürlich auf den Bevölkerungsquerschnitt bezieht und tendenziell mehr eine gefühlte als eine mathematisch-stochastische Realität abbildet. Da jedoch auch ein subjektiver Empfängerhorizont Hinweise auf tatsächliche Defizite zu geben vermag, sind die Ergebnisse dieser Umfrage natürlich von Bedeutung.

Das Competitive Enterprise Institute (CEI)[8] (Crews 2018) schätzt in seinem Jahresbericht, dass sich von Regulierungen verursachten Kosten auf rund 1,9 Billionen US-Dollar pro Jahr belaufen. Mandelbaum (2017) berichtet von Zahlen aus der Small Business Regulations Survey, die vom National Small durchgeführt wird Wirtschaftsverband. Nach diesen Zahlen valuieren die Kosten, die durch die Beachtung und Befolgung dieser Regularien für KMU (kleine und mittelständische Unternehmen, Anm. d. Verf.) *entstehen, auf jeden Arbeitnehmer gerechnet $12.000/a und 83.019 $ für Startups betragen.*

Natürlich sind letztere Ausführungen mit den sie begleitenden Zahlen mit absoluter Vorsicht zu genießen und einer kritischen Betrachtung zu unterziehen! Ein neoliberaler Unterton, der einen entfesselten, zügellosen und unregulierten Markt präferiert, ist unüberhörbar. Da sich diese Zahlen auf die Vereinigten Staaten von Amerika beziehen, würden diese Kosten nicht ganz zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts von 2021 betragen. Solchen Zahlen, ihre Seriosität vorausgesetzt, wären in einer ernstzunehmenden Diskussion die gesamtgesellschaftlichen Verluste materieller und immaterieller Natur gegenüberzustellen, welche ein unregulierter Markt zu verantworten hätte. Finanzmärkte, die sich erfolgreich in den vergangenen Jahrzehnten administrativen Regulierungen entzogen, rissen im Zuge der von ihnen verursachten globalen Wirtschaftskrisen so viele Unternehmen und private Haushalte in den existentiellen Abgrund, dass diese von der Weltgemeinschaft aufzubringenden immensen Kosten dagegen selbst die vom CEI vorgelegten Werte im einstelligen Billionen-Bereich bedeutungslos erscheinen lassen.

Der Grund, diesen sozialfeindlichen „Thinktank" dennoch im Rahmen einer sozial orientierten Arbeit zu zitieren, liegt darin, dass die Argumentation des CEI nicht aus dem Leeren schöpft. Wenngleich das Problem der Überregulierung an dieser Stelle eindeutig ein politisches und sozialfeindliches Interesse verfolgt – so bleibt doch der Fakt bestehen, dass Überregulierung ebenso reale wie möglicherweise in gewissem Umfang vermeidbare Kosten verursacht.

[7] PEW – Pew Research Center, politisch neutrales, amerikanisches Meinungsforschungsinstitut , mit Sitz in 1615 L St. NW, Suite 800, Washington, DC 20036, U. S. A.

[8] CEI – 1984 gegründete, konservative, und neoliberale „Denkfabrik", die sich vor allem für uneingeschränkte persönliche Freiheiten, eine massive Beschneidung der Regierungskompetenz und Deregulation aller öffentlichen Bereiche stark macht. Sie propagiert kompromisslos den freien Markt und finanziert sich durch Zuwendungen unter anderem durch multinationale Konzerne.

Die Arbeit von Barbieri und Konrad, die Ihre These im Folgenden mit mathematischen Modellen der unter anderem von **von Neumann** und **John Forbes Nash Jr.** weiterentwickelten Spieltheorie belegen, lässt den Schluss zu, dass Organisationen, denen es gelingt überregulatorische Tendenzen zu minimieren, einen fundamentalen Wettbewerbsvorteil gegenüber ihrer Konkurrenz erlangen können. Bildlich gesprochen fährt jede Organisation, die sich im Dickicht der eigenen Überregulation verliert, „mit angezogener Handbremse". Darüber hinaus zwingt sie jede beteiligte andere Organisation, welche sich dieser Dynamik nicht bewusst verweigert, ebenfalls „mit angezogener Handbremse" zu fahren. Der pathologische Charakter dieser gegenseitigen negativen Beeinflussung widerspricht also allen Vorstellungen von einem „gesunden" Wettbewerb.

Die mathematische Beweisführung der Theorie beider Autoren kann an dieser Stelle nicht kommentiert werden, weil die mathematischen Kenntnisse des Verfassers dieser Arbeit nicht ausreichen, um den postulierten Termen in ihrer Schlüssigkeit zu folgen, respektive eine fundierte Kritik an ihnen zu entwickeln.

Wenn die mathematischen Konklusionen jedoch fehlerfrei sind, kann folgende logische Quintessenz abgeleitet werden: Wem es gelingt, sich der organisationsinternen Überregulation weitestgehend zu entledigen und einen physiologisch ausgewogenen Regelkanon zu entwerfen, der mit einer liberalen und unter Beachtung des Organisationsziels verträglichen Entscheidungstoleranz operiert, kann sich im konkurrierenden Umfeld besser positionieren, da der Kostendruck sinkt und die Mitarbeiter-Motivation steigt.

Dabei ist zu beachten, dass ein solcher „Entschlackungsprozess" sämtliche Ebenen der Organisation gleichermaßen adressiert. Es hat absolut keinen Sinn, eine Ebene kraft eigener Autorität regulatorisch zu optimieren um sich selbst einen größeren Handlungsfreiraum zu verschaffen, die organisationshierarchisch darunter liegenden Ebenen jedoch weiterhin im überregulierten status quo ante zu belassen, etwa um sich Kontrolloptionen offen zu halten. Derlei Diskrepanzen würden die Bereitschaft zur Kooperation zwischen den Ebenen der Organisation nachhaltig schädigen.[9]

10. Die Sozialen Träger im Gefüge des Sozialsystems der Bundesrepublik Deutschland

Um das Konfliktfeld der Überregulierungs-Problematik im Bereich der sozialen Träger zu beleuchten, ist es notwendig, diese Träger innerhalb des bundesdeutschen Sozialsystems zu verorten.

Im Zuge dessen lässt sich ablesen, inwiefern die Träger selbst Opfer von extrinsischen überregulatorischen Einflüssen sind und in welchem Maße sie diese Tendenz zu Überregulierung in ihren internen Regelwerken fortschreiben.

[9] Ein Beispiel aus der Arbeitsbiografie des Verfassers möge diese Aussage illustrieren: Der Chef eines Berliner Rettungsdienstunternehmens kam an einem Vormittag bei der Werkstatt seiner Firma vorbei, in welcher ein bei der Firma angestellter KFZ-Meister die Wagenflotte des Unternehmens kostengünstig selbst reparierte und wartete. Der Chef strahlte den Meister an und verkündete: „Siehst du, dass ist der Vorteil, wenn man Chef ist: Man kann mit seinen Kindern in den Zoo gehen, wenn einem danach ist." Ohne mit der Wimper zu zucken antwortete der Meister: „Siehst du, dass ist der Vorteil, wenn man Angestellter ist: Sobald der Alte aus dem Haus ist, kann man den Hammer fallen lassen". Die Widerständigkeit, welche die Regelexklusivität des Chefs bei seinem Personal hervorrief, war hausgemacht und deckt sich vollumfänglich mit der geäußerte These, dass eine asymmetrische Deregulation keinen langfristigen Gewinn verspricht.

Zunächst einmal lässt sich feststellen, dass der Ausbau des sozialen Sektors und der freien Wohlfahrtspflege in der Bundesrepublik in der Bundesrepublik Deutschland stetig zunahm. Legt man die Personalstärke als diesbezüglichen Maßstab zugrunde, so findet sich ein Zuwachs von 381.888 Personen im Jahre 1970 auf 1,414.937 Beschäftigte im Jahre 2004. **[Wiese, 2009, S. 27]** Das entspricht einem Zuwachs um 370,5% in 34 Jahren!

Dabei ist zu beachten, dass der Sozialsektor – wenn man von vernachlässigbaren Wirtschaftszweigen wie Behindertenwerkstätten absieht – kein Primärproduzent ist. Er erwirtschaftet keine materiellen Güter und ist nicht direkt in den Wirtschaftskreislauf Rohstoffgewinnung-Rohstoffaufarbeitung/Rohstoffveredelung-Rohstoffverarbeitung-Produktgewinnung-Produkthandel-Produktentsorgung/-recycling eingebunden.

Der soziale Sektor wird beinahe vollständig alimentiert. **Birgit Wiese** bezeichnet in ihrer Inauguraldissertation die Wohlfahrtsverbände als größten nichtstaatlichen Arbeitgeber Deutschlands. **[vgl. Wiese, 2009, ebenda]** Auch als Konsument staatlichen Gesamteinkommens besetzen die Wohlfahrtsverbände somit eine zentrale Position im gesellschaftlichen Gesamtsystem der Bundesrepublik Deutschland.

10.1. Die trigonale Einbindung der Sozialen Träger in das Gesellschaftsgefüge

Die sozialen Träger der Bundesrepublik Deutschland sind in ein **sozialhilferechtliches Dreiecksverhältnis** eingebunden, dessen drei Ecken durch die Kostenträger, die Anbieter der sozialen Dienstleistungen und deren Nutzern **[vgl. Wiese, 2009, S. 8.]** besetzt werden.

Im weiteren Verlauf spricht Birgit Wiese in ihrer Dissertationsschrift von einer „Sonderstellung der Wohlfahrtsverbände m sozialhilferechtlichen Dreieck" und merkt an, dass deren Effizienz bereits im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts in das Fadenkreuz der Kritik geraten ist. **[vgl. Wiese, 2009, ebenda].**

Die Ausführungen der hier vorgelegten Arbeit lassen den Schluss zu, dass die Größe der Organisationen der Wohlfahrtspflege mit dem ihnen innewohnenden Grad an Überregulation einen Teil der Ursachen dieses angemahnten Effizienzdefizits darstellt.

Gerade die enge Verzahnung mit den selbst in unüberschaubar komplizierte Rechtssysteme eingebundenen Kostenträgern, seien es der Fiskus über steuerbasierte Zuwendungen, seien es die Kranken- und Rentenkassen oder andere beisteuernde Stellen, machen eine Abstimmung des eigenen Regelkanon mit diesen externen Normierungen notwendig.

An dieser Stelle könnten die Prognosen von Barbieri und Konrad greifen, da Protagonisten mit den unterschiedlichsten Perspektiven gezwungen sind, ihre unterschiedlichen Regelwerke zu konzertieren.

Es ist davon auszugehen, dass die zwölf Bücher des deutschen Sozialgesetzbuches nicht allein von der Kostenträgerseite verfasst wurden, sondern dass die Vertreter der Wohlfahrtsverbände den Prozess der Gesetzentwicklung entscheidend mit beeinflusst haben. Die einzigen Partizipanten an diesem sozialhilferechtlichen Dreieck, deren Einfluss vermutlich minimal blieb, waren als deren schwächstes Glied die Nutzer – also die Klientel der sozialarbeiterischen Tätigkeit.

Über das Sozialrecht hinaus sind die großen Wohlfahrtsverbände als integrale Bestandteile der demokratisch verfassten bundesrepublikanischen Gesellschaft jedoch verpflichtet, all ihre Aktivitäten streng auch innerhalb derjenigen bundesdeutschen Normen anzusiedeln, welche über die Sozialgesetzgebung hinausreichten.

Das betrifft für Organisationen, die beispielsweise nach dem Vereinsrecht aufgebaut und registriert sind, die strikte Regelung des Aufbaus, der Struktur mit ihren Körperschaften wie Vorstand, Plenum, Kontrollorgane etc., der Beschlussfassungen, der internen Anweisungen, die Beachtung des Arbeitsrechts usw. Insofern spiegeln diese Organisationen in natürlicher Weise das sie umgebene gesellschaftliche Umfeld. Damit „erben" sie natürlich auch die Tendenzen zur Überregulierung einerseits und andererseits sowohl die Angstbehaftung als auch die Machtlosigkeit, diesen Tendenzen mit radikalen Reformen des Regelwerks entgegenzuwirken.

Ein aktuelles Beispiel bietet die geplante Einführung des Bürgergelds anstelle der SGB II-und SGB XII-basierten Leistungen aus den Sozialtransfersystemen. Diese entstammten der Agenda 2010 der damaligen Bundesregierung. Es stellte sich heraus, dass die Agenda 2010 die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen konnte. Das Prinzip „Fördern und Fordern" mit seinen Sanktionierungsmechanismen scheiterte nicht nur an der zunehmenden Unüberschaubarkeit der durch richterliche Entscheidungen, Urteile, Kommentare und Präzedenzen in den Status der Überregulierung abgeglittenen Hartz-IV- und Sozialgesetze, sondern auch an der Zähigkeit überregulierter behördlicher Tätigkeit und letzten Endes an einer oftmals inkonsequenten Umsetzung.[10]

[10] Ein aktuelles Beispiel aus dem Arbeitsumfeld des Verfassers möge dies illustrieren: Ein Klient hatte am 15. November 2021 eine neue Arbeit aufgenommen. Da er noch im Teilleistungsbezug durch das SGB II stand, hatte das Jobcenter Brandenburg an der Havel ein Recht darauf, innerhalb dreier Arbeitstage informiert zu werden. Dieser Informationspflicht wurde in einer persönlichen Vorsprache in der Arbeitsvermittlung des Jobcenters bereits in der Vorwoche Genüge getan. Da diese Abteilung jedoch mit der Leistungsabteilung nur unzureichend kommuniziert, wurde diese Information nicht übermittelt. Ein weiteres Telefonat wurde mit dem Jobcenter am 15. 11. 2021 geführt, in dem zum Zwecke der Information um einen persönlichen Vorsprachtermin in der Leistungsabteilung gebeten wurde. Auch bei diesem Gespräch unter Zeugen wurde die Arbeitsaufnahme bekannt gegeben. Die Telefonzentrale beschied den Vorsprachewunsch mit Verweis auf die Corona-Pandemie-Regelungen abschlägig, versprach aber, die Information zu notieren und weiterzureichen. Ein weiterer Anruf erfolgte am 24. November 2022, weil es bis dahin keine Rückmeldung seitens des Jobcenters gegeben hatte. Dieser Anruf scheint vermerkt worden zu sein. Ein halbes Jahr später wurde dem Klienten „eine verspätete Rückmeldung" vorgeworfen und mit dem § 263 StGB gedroht. Die schriftlichen Einwände und Beweisvorlagen des Klienten wurden ignoriert. Der Streit konnte äußerst kostenintensiv erst vor dem Amtsgericht Brandenburg an der Havel beigelegt werden, in welchem die Richterin das Jobcenter einerseits zwang, die vorgelegten Beweise und Beweisführungsversuche des Klienten zu würdigen und andererseits die mängelbehaftete Dokumentation und hausinterne Kommunikation des Jobcenters kritisch zur Kenntnis zu nehmen.

Ein zweites, dramatisches Beispiel bietet das völlige Versagen des Jugendamtes Cottbus in einer Kindschaftsangelegenheit. Ein afghanischer Klient des Verfassers hatte mit einer deutschen Cottbuserin einen gemeinsamen Sohn. Die Mutter war nicht in der Lage, ihren Erziehungspflichten dem Kinde gegenüber nachzukommen. Das Kind wurde in die Obhut des Jugendamtes genommen. Der Vater bemühte sich seit Dezember 2020 verzweifelt um das Sorgerecht und schrieb das Jugendamt Cottbus immer wieder in dieser Sache an. Das Jugendamt reagierte nicht und versäumte es auch, die mit der Pflegschaft betraute Abteilung seines Hauses in Kenntnis zu setzen. Als sich der Vater rechtsanwaltlicher Hilfe versicherte, kam die Sache auf. Nach Aussage des Jugendamtes sei es zu diesem Zeitpunkt jedoch zu spät gewesen, den Prozess der Eingliederung des Jungen in eine Pflegefamilie abzubrechen. Damit resultieren aus dem völligen Versagen der Behörde, das in seiner Kausalität offenkundig auf eine Überregulierung und damit verbundene Zähigkeit im Entscheidungsverfahren zurückzuführen ist, zwei schwerwiegende Konsequenzen: eine Verletzung kodifizierten Menschenrechts und eine Verletzung des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland: 1. Dem Kind wird der Vater und dem Vater sein Sohn vorenthalten, was eine Verletzung des Art. 6. 1, 2, 3 GG bedeutet und 2. wird der afghanische Vater, der nur eine Aufenthaltsgestattung besitzt, der ihm zustehende Aufenthalt nach § 28 AufenthG verweigert, den er mit dem Nachweis darüber in Anspruch nehmen könnte, dass er sein Kind als direkte soziale Bezugsperson aufzieht.

11. Konkrete Beispiele aus dem Bereich eines großen Sozialträgers und anderer gesellschaftlichen Sektoren

Der Verfasser ist seit 2018 bei einem großen sozialen Träger in beratender Funktion tätig. Das Tätigkeitsfeld im Bereich der Migration und der Schuldnerberatung berührt zwangsläufig den Umgang mit sensibelsten Daten aus der Privatsphäre der Klientel.

Diese Daten müssen erhoben werden, um die Situation der Ratsuchenden adäquat abbilden und die angestrebten Veränderungen umsetzen zu können. Da es sich nur bei einem geringfügigen Teil der Konsultationen um Einmalberatungen handelt, erfordert die Tätigkeit ebenfalls eine Speicherung der Daten aus zwei Gründen:

Zum ersten müssen sie für Folgeberatungen im laufenden Prozess verfügbar bleiben und zum zweiten ist die Dokumentation für die eigene Tätigkeit von erheblicher Bedeutung. Gerade die an Dramatik nicht mehr zu übertreffenden Fälle „Victoria Adjo Climbié" (London, 2000) und „Kevin K." (Bremen-Gröpelingen, 2006) verdeutlichen die absolute Notwendigkeit zur umfassenden Dokumentation und zum Datenaustausch zwischen allen Beteiligten aus dem Hilfe gebenden Umfeld.

Beide Kinder mussten eine mangelnde Dokumentation und einen defizitären Austausch von Informationen zu ihren Situationen mit dem Leben bezahlen.

Hier greift nach Ansicht des Verfassers eine unabdingbare Güterabwägung, die zum sozialarbeiterischen Rüstzeug gezählt werden muss.

„Die rationale Güterabwägung und vernünftige Entscheidung in Zielkonflikten nach Gesichtspunkten des Eigenwohls, des Gemeinwohls und der Gerechtigkeit gehört zu den primären Leistungen einer erfahrungsorientierten sittlichen Urteilskraft." **[Höffe, Forschner, 2008]**

Konkret bedeutet das, dass Maßnahmen, die zur Abwehr einer existentiellen Notlage eines Menschen getroffen werden müssen – dessen Zustimmung vorausgesetzt - immer den Vorrang vor administrativen Regelungen genießen müssen, selbst, wenn diese Regelungen zum Schutz der Privatsphäre des Menschen ersonnen wurden.

So gibt es in den Arbeitsfeldern die Regelung, dass in unverschlüsselten e-Mails keine persönlichen Dokumente oder Daten eines Klienten mit anderen mitwirkenden Organisationen ausgetauscht werden dürfen, selbst wenn die Einwilligung des oder der Betreffenden vorliegt. Als Grund wird angeführt, dass es technisch möglich sei, Informationen dieses e-Mail-Verkehrs unbefugt abzugreifen und einer missbräuchlichen Verwendung zuzuführen. Da solche Verschlüsselungsverfahren derzeit jedoch noch sehr kompliziert sind, binden sie unzulässig viel Zeit, welche der direkten Hilfeleistung verloren geht. Die Wahl, vor der die helfenden Institutionen gestellt sind, lautet: Entweder wird auf den Datenaustausch zuungunsten der Klientel verzichtet, oder aber – was häufiger zu beobachten ist – zwischen Vertretern verschiedener Organisationen, die sich jedoch gut kennen, wird die administrative Regelung ignoriert um einen effektiven und erfolgreichen Hilfeprozess zu gewährleisten.

Diese Option jedoch wirft die grundsätzliche Frage dieser vorliegenden Arbeit auf: Wie ist die Sinnhaftigkeit einer administrativen Regelung zu bewerten, deren Praxistauglichkeit während ihrer Erarbeitung offensichtlich keine Rolle spielte?

Wenn zwischen einer Regel – sei sie auch progressiv und ihrer Zeit voraus – und ihrer praktischen Umsetzung keine Transmission darzustellen ist, bedarf diese Regelung zwingend einer praxisgerechten Anpassung, auch wenn das vorläufig den Verzicht auf einige positive Aspekte bedeutet. Das gilt solange, bis die technische Entwicklung die Voraussetzungen bietet, die Regelung reibungslos in die praktische Arbeit zu integrieren.

Ein anderes Beispiel betrifft eine juristische Überregulierung aus dem sozialen Bereich. In der Schuldnerberatung kursiert das Dilemma, dass die Ersatzsozialleistung „Wohngeld" nicht pfändungsfrei gestellt werden kann, weil sie juristisch nicht als explizit pfändungsfrei normiert wurde und weil diese Leistung nicht zweckgebunden ausgereicht wird. Man könne, so die Begründung einiger Amtsgerichte, die Zuwendung auch für den Schuhkauf verwenden. Die gleichsinnige Leistung „Kosten der Unterkunft, KdU" aus dem SGB II jedoch stellt die KdU erstens nach § 54 SGB I pfändungsfrei. Die Zweckgebundenheit wäre jedoch auch nur dann gegeben, wenn das Jobcenter die KdU direkt an den Vermieter überweist. Gehen die KdU jedoch direkt an den Leistungsempfänger, wäre die Zweckgebundenheit ebenfalls nicht zu garantieren. Um dieses Dilemma aufzulösen und die sich aus der Logik ergebenen Widersprüche abzumildern, wurde von den Juristen die Anwendung des § 765a ZPO „Vollstreckungsschutz bei unbilliger Härte" diskutiert.

Die Überregulierung ergibt sich aus dem Umstand, dass die Sozialleistung KdU einerseits vom SGB und andererseits von der Wohngeldregelung adressiert wird. Beide Leistungen schließen sich in antagonistischer Weise einander aus, verfolgen aber dieselbe Zielstellung: eine sozial randständige Existenz gegen den Verlust des Wohnraums abzusichern. Die Redundanz der Adressierung führt zu einer juristisch gegenläufigen Bewertung derselben finanziellen Situation der oder des Unterstützungsbedürftigen. Das wiederum führt erneut zu einer zeit- und kostenintensiven Beschäftigung der zuständigen Gerichte durch alle Instanzen hindurch, zu langwieriger Rechtsunsicherheit und zu einem Chaos zwischen den Schuldnern, den Insolvenzverwaltern, den Sozialleistungsträgern, den Schuldnerberatern, den Rechtsantragsstellen der Gerichte usw.

Ein drittes prägnantes Beispiel betrifft einen überregionalen Sozialen Träger, der zu den sechs Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege zählt. Für seine internen Formulare wird das DMS[11]-Software-Produkt ELO (Elektronischer-Leitz-Ordner) genutzt. Bei der Vielzahl der darin abzulegenden Originale, Dokumente und Formulare bedürfte dieser Ordner sowohl einer streng bibliothekarischen Struktur, einer ständigen intensiven Pflege und eines fehlertoleranten approximate string matching-Suchalgorithmus, der es ermöglicht, wichtige Formulare für den Arbeitsgebrauch schnell und sicher zu finden, auch wenn der oder die Suchende sich des präzisen Namens dieses Formulars oder Dokuments nicht bewusst ist.

Damit bremst der ELO, der als anschaffungsintensives Instrumentarium einer effektiven Arbeit gedacht war, diese realiter aus, indem viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den zeitraubenden und häufig frustranen Aufwand der Suche scheuen, nervige Nacharbeiten nötig sind, wenn Benennungs- und Ablege-Routinen nicht den Vorgaben entsprechend eingehalten wurden, bzw.

[11] DMS Dokumenten-Management-System

wenn Dokumente an völlig falschen Orten platziert wurden und damit nur noch unter großem Aufwand auffindbar sind.

Die Arbeit, die in die Installation und Befüllung dieses Instruments investiert wurde, verpufft großflächig im Bereich der Tätigkeiten an der Basis. Nur wenige Spezialisten beherrschen das System. Innerbetriebliche, meist mehrtägige Schulungen werden zur obligatorischen Teilnahme angeboten um die Zugangsschwelle zu dem als sperrig empfundenen Instrument etwas abzusenken. Der ELO ist insofern Ausdruck überregulierter Maßnahmen, als er – mit Ausnahme der Spezialisten, die ausschließlich mit ihm arbeiten – ohne Ariadnefaden nicht mehr zu handhaben ist.

Die Teilnehmenden an diesen Schulungen stehen dem Beratungs- oder Betreuungsprozess in dieser Zeit nicht zur Verfügung. Des ungeachtet bemerkte der Verfasser der vorgelegten Arbeit im Zeitraum zwischen 2018 und 2022 keine signifikant gesteigerte Akzeptanz oder einen vermehrten Gebrauch des ELO.

Derselbe Träger ist Auftrags einer Bundesbehörde im Beratungs- und Unterstützungsprozess für Migranten tätig. Natürlich unterliegt der Klientenpool einer ständigen Veränderung durch neu hinzugekommene Ratsuchende, Abwanderungen durch Umzug oder das Erreichen einer gewissen Selbstständigkeit innerhalb des Integrationsprozesses (die Klientel hat sich „freigeschwommen"), längere Beratungspausen und dergleichen mehr. Das Interesse der diese zu den integrativen Maßnahmen zählenden Beratungen finanziell tragenden Bundesbehörde an einer abrechenbaren Leistungserbringung ist berechtigt.

Ein probates Instrument ist die Befüllung von Statistiken im Zusammenhang mit den Hilfeleistungen Beratungen durch die Berater vor Ort. Dabei gibt es unter anderem die Vorgabe, dass Hilfesuchende, die bereits statistisch erfasst wurden, jedoch länger als zwölf Monate die Beratung nicht in Anspruch nahmen, abgemeldet und im Falle ihres Erscheinens wieder neu angemeldet werden müssen. Bei einem Klientenstamm von etwa 600 Personen zuzüglich Angehöriger bedeutet eine solche auf Vorgaben basierte statistische Korrektur einen ungeheuren Mehraufwand. Jede einzelne Aktei muss nach dem letzten Beratungstermin durchforstet werden. Der Abmeldeprozess dauert seine Zeit – das erneute Anmeldeverfahren ebenfalls.

Summa summarum gehen bisweilen komplette Arbeitstage für solche statistisch induzierten „Aktei-Bereinigungen" verloren, währenddessen die Klienten mit dringenden, teils terminierten Problemen, die nicht selten ein existentiell gefährdendes Potential aufweisen, unversorgt vor der Tür stehen.

Wird das juristische Prinzip der Rechtsgüterabwägung in Anwendung gebracht, sollte es keinen Zweifel darüber geben, dass das Schicksal einer Familie mit kleinen Kindern Priorität vor einer unerheblichen statistischen Arbeitsanweisung hat. Die Praxis der in diesem Falle deutlich erkennbaren Überregulierung spricht hier jedoch eine andere Sprache.

Ein viertes Beispiel der inhibitorischen Wirkung von Überregulation findet sich bei den jährlichen Dienstversammlungen, die einzig zu dem Zwecke abgehalten werden, um die verpflichtenden Belehrungen zu verlesen, geringfügig veränderte Formulare – die sich bis hin zu banalen Telefonnotiz-Zetteln erstrecken – bekanntzugeben und alle Teilnehmenden unterschriftlich darauf festzulegen, diesen aktualisierten oder immer gleichen Vorgaben ab sofort Folge zu leisten.

Natürlich kommt diesen Belehrungen und Vorstellungen eine juristischen Wertigkeit zu. Mit der geleisteten Unterschrift geht die Verantwortung für das weitere Handeln vom Dienstherren auf den Bediensteten oder die Bedienstete über. Die beobachtete Praxis glich sich in allen Betriebsteilen.

Die zu unterschreibenden Dokumente werden der Reihe nach durchgereicht, abgezeichnet, der Inhalt, der in einer gewissen Monotonie verlesen oder in Kurzfassung bekanntgeben wurde, wird im Allgemeinen nicht noch einmal einer gründlichen Prüfung unterzogen – prinzipiell wäre es kein größeres Problem, den Unterzeichnern Dokumente unterzuschieben, mit deren Unterschrift sie sich um Haus und Hof brächten.

Abgesehen von der juristischen Komponente nimmt bereits an dieser Stelle die Sinnhaftigkeit der von Überregulierung betroffenen dienstlichen Prozeduren Schaden.

Viele der Formulare, welche dieser Träger vorhält, sind in Microsoft Excel eingebettet und von den Entwicklern der IT-Abteilung für strukturelle Veränderungen gesperrt. Der Grund ist klar – man will die Vereinheitlichung erzwingen und keinen „Wildwuchs" dulden. Da sich aber die Problemstellungen der unterschiedlichen Abteilungen oft signifikant unterscheiden, führt die starre Standardisierung der Dokumente zwangsläufig zum nächsten Problem: Die vorbereiteten Felder genügen oft nicht den Anforderungen, der Text verschwindet, weil ein nachträglich erforderlicher Zeilenumbruch gesperrt ist und daher nicht veranlasst werden kann. Der fragliche Volltext lässt sich nur mit Mühe lesbar machen. Die Spalten sind teilweise an den tatsächlichen Bedarfen vorbei deklariert – eigene Tabellen zu erstellen ist untersagt.

Das führt dazu, dass simple Bestellungen für den Bürobedarf oder Werbeaktivitäten zu zeitraubenden und nervtötenden Angelegenheiten werden, die ebenfalls kostbare Beratungszeit am Klienten verschlingen.

Ein fünftes Beispiel, welches den alltäglichen Erfahrungshorizont vieler in Deutschland ansässiger Menschen berühren dürfte, stammt aus dem Bereich der Medizin.

Im Bereich Medizin (Charité) der Humboldt-Universität zu Berlin kursierte bei den Erstsemestern des Jahrgangs 1987 das Bonmot: „Warum studieren Sie Medizin? Antwort: Weil ich so gerne schreibe, für den PEN-Club war ich aber nicht gut genug." Diese bissige Ironie verdeutlichte bereits damals die ausgeprägte Pflicht zur Dokumentation im medizinisch-ärztlichen Bereich.

In der DDR existierte jedoch ein Umstand bestenfalls marginal, welcher gegenwärtig den Umfang der den Medizinern abgeforderten Dokumentation potenziert: die Möglichkeit der juristischen Privat-Klage zur Feststellung eventueller Behandlungsfehler. Die nunmehr ausufernde Dokumentation seitens des behandelnden Personals einerseits und auch die endlos langen Beipackzettel in Medikamentenverpackungen dienen nicht mehr vorzugsweise der Information der weiterbehandelnden Kolleginnen und Kollegen oder der Patienten, sondern in erster Linie der Absicherung gegen mögliche Rechtszüge.

Das führt dazu, dass das Gesundheits- und Pflegepersonal kaum noch Zeit für eine gründliche Anzeigenstellung, Therapie oder Beschäftigung mit dem leidenden Menschen findet – ähnliche Situationen werden auch aus Senioren- oder Pflegeheimen beschrieben – weil ein großer Teil der Arbeitszeit auf die Dokumentation verwendet werden muss.

Weder Ärzte oder Ärztinnen noch Patienten und Patientinnen finden häufig die Zeit, einen Beipackzettel oder die Angaben in der ROTEN LISTE dezidiert zu studieren, weil die Pharmafirma zum Eigenschutz jede noch so unwahrscheinliche, aber irgendwo einmal berichtete Komplikation aufführt. In diesen Informationsfluten gehen regelmäßig essenzielle Hinweise auf etwaige Kontraindikationen verloren, womit durch diese Variante der Überregulation einer ernsthaften Schädigung der Betroffenen sowohl als auch des medizinischen und Pflegepersonals Tür und Tor geöffnet ist. Auch hier zeigt sich die sich ins Gegenteil der beabsichtigten Wirkung verkehrende Dynamik eines überregulierten Prozesses. [12]

Ein sechstes Beispiel betrifft die Schilderflut im deutschen Straßenverkehr. Mit zunehmender Mobilisierung der Bevölkerung musste natürlich auch die Verkehrsinfrastruktur den Erfordernissen angepasst werden, da das Straßen- und Wegenetz einer Gesellschaft für diese so überlebenswichtig ist, wie freie und flexible Blutgefäße für einen menschlichen Organismus.

So schreibt das Nachrichtenmagazin ‚Der Spiegel' am 2. September 2000: *„Jedes fünfte Verkehrsschild an den Bundesstraßen sei überflüssig, zitiert die "Welt am Sonntag" einen Bericht des Bundesrechnungshofes an das Verkehrsministerium von Reinhard Klimmt (SPD). "Über lange Zeit wurde ein weiteres Anwachsen der Überbeschilderung an den Bundesfernstraßen hingenommen." Durch den überflüssigen Schilderwald entstünden dem Steuerzahler zwischen 100 und 200 Millionen Mark an unnötigen Kosten. In Deutschland gibt es laut des Berichts rund 20 Millionen Verkehrsschilder an Bundesstraßen."* **[Quelle 14.1.10.]**

Die Überregulierung jedoch, die sich für den Verkehrsteilnehmer in einer so enormen Anzahl von Hinweis-, Gebots-, Verbots- und anderen Zeichen in Form von Beschilderung und Fahrbahnmarkierungen darstellt, überfordert regelmäßig das physiologisch determinierte Auffassungs- und Verarbeitungsvermögen des menschlichen Gehirns der Verkehrsteilnehmer. Im Ergebnis finden sich viele auch ungewollte Verkehrsverstöße mit teils katastrophalen Folgen.

Auch an dieser Stelle wird die obige These eindrucksvoll belegt, dass die individuelle Komponente des Eigennutzes und der Eigeninteressen beim oder bei der Einzelnen in der überwiegenden Zahl der Fälle dem gesellschaftlichen Interesse vorangestellt werden und deshalb durch ein gesellschaftliches Interesse eingeschränkt werden muss. Das Bestreben, jegliche Eventualität in das Regularium auch wirklich rechtssicher einzubeziehen, führt nicht selten zu redundanter oder sogar widersprüchlicher Beschilderung, wenn sich Verkehrsbedingungen – beispielsweise nach Abschluss von Straßenreparaturarbeiten geändert haben und es schlichtweg vergessen wurde, die entsprechenden Verkehrszeichen wieder zu entfernen.

An dieser Stelle soll künstliche Intelligenz in Form von Assistenzsystemen eingreifen und die kognitiven Herausforderungen an den Verkehrsteilnehmer entlasten. In ihrer Not oder Bequemlichkeit liefern sich die Verkehrsteilnehmer, die von solchen Assistenzsystemen unterstützt werden, diesen mitunter völlig aus. Das führt dann im kuriosesten Fall dazu, dass jemand sein

[12] So berichtet der ChA i. R. Dr. med. L. H. aus B., dass er seine Frau, die Hebamme i . R. Hilde H. mit einer VD Thrombose in der Rettungsstelle seines ehemaligen Bezirkskrankenhaus vorstellte. Die diensthabende Assistenzärztin verschrieb ein Heparinderivat, ohne sich im mindesten mit der Anamnese der Patientin zu befassen. Nur die medizinischen Fachkenntnisse des altgedienten Chefarztes bewahrten seine Ehefrau vor einer sicheren Erblindung – denn das von der Assistenzärztin verordnete Medikament war bei bestimmten Vorerkrankungen kontraindiziert und führte bei gleichzeitiger Vergabe mit einer anderen Medikamentengruppe zu häufig berichteten Ablöseprozessen der Netzhaut. Beide Informationen waren aufgrund der vorliegenden Anamnese und des Beipackzettels verfügbar, gingen aber in der Informationsflut und dem allgegenwärtigen Druck, dem das medizinische Personal in der deutschen Gesundheitsindustrie ausgeliefert ist, komplett unter. **[Bericht des Dr. L. H. in einem Interview vom 10. Mai 2021]**

Automobil in den Rhein gesteuert hat, weil sein Navigationssystem an dieser Stelle eine Brücke auswies, wo jedoch nur eine Fährlinie eingerichtet war. **[Quelle 14.1.12.]**

12. Datenschutz

12. 1. Einleitung

Eine Sonderform von Überregulation besteht in einem zunehmend als ausufernd empfundenen Datenschutz in der Bundesrepublik Deutschland.

Die persönlichen Daten eines Bürgers berühren in vielen Fällen die sensibelsten Bereiche der Privatsphäre und machen die oder den Einzelnen bei Bekanntgabe oft angreifbar. Die Missbrauchsgefahr ist groß. Datenschutz ist daher unbedingt geboten.

Ein prägnantes Beispiel für einen massiven Missbrauch gesammelter Daten lieferte das Ministerium für Staatssicherheit der DDR. Obgleich sich dessen „analog" gesammelte Datenbanken im Gegensatz zu den Möglichkeiten der Gegenwart geradezu antiquiert darstellen, so zeigt jedoch der für damalige und auch für westliche Verhältnisse unvorstellbare kriminelle Vorgang des Datensammelns, -speicherns und -auswertens auf staatlicher Ebene – und technisch auf der Höhe der Zeit – zum Nachteil seiner Bürger und Bürgerinnen, was prinzipiell möglich ist, um bürgerliche Freiheiten effektiv beschneiden zu können.

12. 2. Die gesetzlichen Grundlagen

Auf europäischer und deutscher Ebene wurde bereits in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erkannt, dass persönliche Daten zu schützenswerten Gütern zählen, was einer juristischen Normierung bedarf. Zu diesem Zweck verabschiedete das Europäische Parlament bereits am 24. Oktober 1995 die *„Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr*". **[Quelle 14.1.13.]** Mit einer Vorgabe von drei Jahren war diese Richtlinie in nationales Recht zu übertragen.

2016 wurde diese Richtlinie durch die neue *„Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates*" abgelöst. **[Quelle 14.1.14.]**

Sie und die *„Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG*" genannt Datenschutz-Grundverordnung DSGVO bilden das europäische Fundament einer nationalen Datenschutzgesetzgebung. Sie wurde im Europäischen Amtsblatt L 119 vom 4.5.2016 veröffentlicht.**[Quelle 14.1.15.]**

Über das „Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und - Umsetzungsgesetz EU –

DSAnpUG-EU)" **[Quelle 14.1.16.]** *w*ar die rechtliche Grundlage zur Überführung der europäischen Verordnung in den Geltungsbereich des Grundgesetzes gegeben.

Im Ergebnis wurde das Bundesdatenschutzgesetz BDSG in seiner gegenwärtigen Fassung im Bundesgesetzblatt des Jahrgang 2017, Teil I Nr. 44, Bonn, 05.07.2017, S. 2097 veröffentlicht.

Erstmalig jedoch wurde ein BDSG im Bundesgesetzblatt 1977, Nr. 7, am 01.02. 1977 unter dem Titel „Gesetz zum Schutz vor Mißbrauch personenbezogener Daten bei der Datenverarbeitung (Bundesdatenschutzgesetz – BDSG) veröffentlicht.

In den vierzig Jahren, die zwischen der Erstveröffentlichung und der Novellierung von 2017 liegen, brachten enorme Veränderungen in Bezug auf den Datenreichtum, die Datensammlung, -speicherung und -verwertung mit sich.

1977 war eine elektronische Erfassung von personenbezogenen Daten nur sehr wenigen Institutionen möglich. An einen flächendeckenden elektronischen Austausch dieser Daten war zur Zeit der Erstfassung des BDSG überhaupt nicht zu denken. Beim Arpa- und später Internet handelte es sich bis ca. 1984 um rein akademische Projekte.

Mit dem Einstieg ins elektronische Kommunikationszeitalter und die exponentiell wachsenden Möglichkeiten der Datenspeicherung und -auswertung explodierte auch die Nachfrage nach den Daten der Menschen. Dies hatte zwei Gründe:

1.) Die Wirtschaft begreift Menschen als Konsumenten und kann anhand der gewonnen Daten die Interessen, Bedarfe und Kaufkraftpotentiale sowohl einzelner Personen als auch ganzer Bevölkerungsgruppen ermitteln. Entsprechende Algorithmen verhelfen zu einer verlustärmeren Produktion, weil entsprechend weniger an den tatsächlichen Bedarfen und Kaufkräften der Konsumenten vorbei produziert wird. Die Vertriebssysteme können über ihre Marktstrategien zielgerichtet auf die entsprechenden Konsumentengruppen eingehen.

Gerade im ökonomische Bereich offenbart sich wie nirgends sonst die Bigotterie und Hilflosigkeit eines gut gemeinten Datenschutzes: Wissen sowohl die Schutzgemeinschaft für allgemeine Kreditsicherung, die SCHUFA Holding AG, die Banken und Kreditinstitute, die Versicherungsunternehmen, die großen Verkaufsunternehmen, die Internetsuchmaschinen und die regierungsseitigen Kontroll- und Überwachungsorgane vieler Länder mehr über die einzelnen in Deutschland ansässigen Bürger und Bürgerinnen als es der Intention des Datenschutzes entspricht, so ist es dem einfachen Gartenvereinsvorstand verwehrt, Kontaktdaten der Mitglieder zu speichern, um diese zu besonderen vereinsgebundenen Zwecken erreichen zu können.

2.) Eine zuverlässige Datenanalyse kann im politischen Wettbewerb Vorteile bringen, wenn die Ansprache der Wählergruppen entsprechend deren Eigenheiten konfektioniert wird.

Natürlich gibt es noch weitere Vorteile, die ein ungeschmälerter Zugang zu den Datenmassen bietet. Diese lassen sich zum Wohle der Menschen einsetzen, wie zum Beispiel beim schnellen interdisziplinären Austausch in der Medizin, bei der sämtliche verfügbare Daten ohne Zeitverlust allen beteiligten Spezialisten zu Gebote stehen. Dabei spielt die räumliche Entfernung keine Rolle mehr. Gerade dieses Beispiel aber weist auch auf die Ambivalenz der Verfügbarkeit einer solchen konzentrierten Datenmenge hin: Geraten diese Informationen in die Hände eines Erpressers, der

unter Umständen damit droht, die Daten beispielsweise an den Arbeitgeber zu übermitteln, könnte das schnell zu einer existentiell bedrohlichen Situation führen.

Ebenso ambivalent ist die Datensammlung zur Überwachung des öffentlichen Raums zu betrachten. Das Versprechen der chinesischen Regierung beispielsweise, mit ihrem flächendeckenden Datensammeln die öffentliche Sicherheit zu garantieren, führt im Gegensatz dazu zu einem massiven Verlust an individueller Freiheit des oder der Einzelnen bis hin zu einer öffentlichen Friedhofsruhe.

In diesem Spannungsfeld siedelt sich die Kontroverse zwischen dem Datensammeln und der Datenverwertung einerseits und dem Datenschutz andererseits an.

Da die Grenzen zwischen dem Gewünschten und dem Unerwünschten im Datensektor fließend verlaufen, muss eine definierte Abgrenzung beinahe permanent neu ausgehandelt werden.

Eine der massivsten Gefahren, die von einem überregulierten Datenschutz ausgeht, liegt darin begründet, dass das Individuum hinter seinen Daten „verschwindet" und das Primat, das grundgesetzlich geschützt auf dem Erhalt des Lebens und der Gesundheit des Bürgers oder der Bürgerin liegt, von der grassierenden Ausweitung und Umsetzung des BDSG quasi untergepflügt wird.[13]

Gerade im sozialen Bereich wächst sich ein die Tätigkeit am und mit dem Menschen erstickender Datenschutz zu einem ernsthaften Problem aus. Datenschutz im überzogenen Maß bringt die in der sozialen Arbeit Beratenden regelmäßig in ein Dilemma zwischen dem ethischen Anspruch seiner Profession und den gesetzlichen Normen.

12.3 Schwächen des Datenschutzes

Im Alltag ist der vom Gesetzgeber geforderte Datenschutz in seinem ursprünglich intendierten Umfange nicht zu realisieren. Daher ist es für die Bürgerinnen und Bürger allenthalben erforderlich, für viele essentielle Aktivitäten im täglichen Leben Erklärungen unterschreiben, dass sie die Bearbeitung ihrer Vorgänge vom Datenschutz entpflichten.

Das brauchen sie natürlich nicht zu tun. Niemand zwingt sie. Verweigern sie aber die Zustimmung, müssen sie auf ihre gewünschte Dienstleistung, die Beratung, die Wohnung, ihre ärztliche Behandlung etc. verzichten.

Somit werden viele positive Intentionen des BDSG und der europäischen Verordnung ad absurdum geführt. Der Datenschutz existiert de facto nur noch auf dem Papier. Die von den Lebensumständen geforderte und realiter unumgängliche Einwilligung der Betroffenen zu einem so vom Gesetz nicht vorgesehenen Umgang mit den Daten dient allein der rechtlichen Absicherung derer, die mit diesen Daten aus beruflichen Gründen hantieren müssen.

Die Wahlfreiheit jedoch, welche der oder die Betroffene im Zuge der Einwilligungserklärung hat, existiert nur dem Anschein nach. Sie ist quasi virtueller Natur.

[13] In Russland erzählt man sich die Geschichte von dem Bären, der seinen Herren so liebte, dass er es nicht dulden wollte, dass sich eine Fliege auf die Nase seines schlafenden Herren setzte. Er schlug zu! Ob die Fliege rechtzeitig weg kam, wird nicht berichtet. Der Herr aber tot.

Eine weitere Schwäche des Datenschutzes liegt in der Überregulierung des Gesetzeskanons der Bundesrepublik in seiner Gesamtheit begründet.

Institutionen wie der deutsche Fiskus, der Zensus, die GEZ[14], die Ermittlungsorgane der Bundesrepublik, die privatwirtschaftliche Schufa Holding AG, Banken, Versicherungen und anderen Unternehmen, die gesellschaftliche Relevanz beanspruchen, hebeln Datenschutz regelmäßig aus und verwenden ihn lediglich pro forma und plakativ mit entsprechenden, seitenlangen Erklärungen. Deren Gehalt wird jedoch in praxi täglich ad absurdum geführt. Dass Banken und Versicherungen beispielsweise den Datenschutz ihren Klienten gegenüber einfachen dritten Personen gegenüber nicht vernachlässigen, ist sicherlich von Bedeutung. Diese Bedeutung aber relativiert sich bezüglich des internen Umgangs mit diesen Daten.

Teils tragen die Verbraucher auch selbst zu einer Aushöhlung des Datenschutzes bei, in dem sie ihre Daten, so zum Beispiel ihr wirtschaftsrelevantes Einkaufsverhalten, um ein paar Rabattpfennige willen preisgeben. Anderen Orts werden Einwilligungserklärungen zur Weitergabe persönlicher Daten nur allzu leichtfertig unterschrieben, ohne von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, Passagen zu streichen, die sich mit dem eigenen Willenshorizont nicht in Übereinstimmung bringen lassen.

Die Menge an solchen Einwilligungserklärungen, die von einfachen Bürgerinnen und Bürgern im Alltag abzugeben sind, weist im Umkehrschluss auf nur unzureichend durchdachte Datenschutzgesetzgebung hin, welche einer stetigen Aushöhlung durch Einwilligungserklärungen bedarf, damit die Gesellschaft noch funktionsfähig bleibt.

Eine weitere überdimensionale Plattform für die Datenabschöpfung bietet das Internet und die mit ihm verbundenen Möglichkeiten, welches die im Vormarsch befindliche Künstliche Intelligenz (KI) bietet. Nur allzu bereitwillig genutzte Sprachassistenzsysteme, Fahrassistenzsysteme und ähnliches schöpfen mehr Daten ab, als das ausgefeilteste Datenschutzgesetz je zu schützen vermag. Wieder wird diese Datenabschöpfung nolens volens oder bewusst / unbewusst durch die Nutzer des Internets und der KI unterstützt.

Es ist bezeichnend, dass sich gerade in einem Staat, in welchem ein hochwertiges Datenschutzgesetz existiert, die einfachen Bürger so gläsern, transparent und überwacht fühlen, wie nie zuvor. So schrieb **Helmut Kerscher** seinen Artikel „Wogen des Misstrauens in der SZ vom 17. Mai 2010: *„Nach der Erfahrung der NS-Diktatur entwickelten viele Deutsche eine Aversion gegen staatliche Kontrolle – und wehrten sich. Gegen … Volkszählung und Online-Durchsuchungen.*" **[Quelle 14.1.17]**

Alles in allem lässt sich eine ambivalente, bisweilen sogar schizophrene Anwendung bzw. eben Nichtanwendung des Datenschutzes konstatieren: Wer seine Interessen mit einer entsprechenden gesellschaftlichen Machtposition unterfüttern kann, ist in der Lage den Datenschutz entweder per Gesetz zu annullieren oder den vom BDSG begünstigten Personenkreis per Einwilligungserklärung zu veranlassen, auf den zugesicherten Datenschutz zu verzichten.

[14] Die Verweigerung der Auskunftspflicht in eigener Sachen diesen Behörden gegenüber ist bezeichnenderweise strafbewehrt. Der Fiskus beruft sich auf den § 370 AO zur Verfolgung von Steuerhinterziehung. Die GEZ wehrt sich gegen den Vorwurf eine Zwangssteuer zu sein und verweist auf das Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 15.04.2014, AZ. Vf. 8-Vii-12 Geuer vs. Bundesrepublik Deutschland. Auch gegen die zwangsweise Erhebung von Daten aus dem persönlichen Bereich konnte durch die GEZ konnte sich der Kläger nicht durchsetzen. (Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 18.04.2013, Az. Vf. 8-VII-12; Vf. 24-VII-12)

13. Zusammenfassung

Überregulierung und ausufernder Datenschutz sind Faktoren, die eine vitale und dynamische Entwicklung einer Organisation ernsthaft behindern können. Die Wege zwischen Entscheidungen und ihren Umsetzungen werden länger, die Entscheidungsfindung zäher, weil sie auf eine Vielzahl Eventualitäten Rücksicht nehmen muss, die von überregulatorischen Prozessen determiniert werden.

Die Tendenz zur Überregulation scheint allen regulierten organischen Entitäten gemein zu sein.

Im Interesse der „Marktbestandsfähigkeit" und des langfristigen Überlebens einer Organisation ist diese Tendenz einer ständigen Beobachtung und Korrektur bzw. Nachsteuerung zu unterziehen, wobei zu beachten ist, dass das Prinzip „Gefahr erkannt – Gefahr gebannt!" an dieser Stelle zu kurz greift. Eine völlige Beseitigung des Problems erscheint allerdings aufgrund der Vielzahl der involvierten Variabiliäten ausgeschlossen, die sich aus dem Aufbau jeder großen Organisation ergeben.

Dennoch ist es in jeder sozialen Organisation unter dem Primat des Klientenwohls geboten, eine Sensibilität für dieses Problem zu entwickeln und zu verstetigen.

.....

14. Quellenverzeichnis

AWO Bundesverband e. V., Berlin 2021, Vorstandsbericht 2021, Mai 2022

Barbieri, Stefano and **Konrad**, Kai A., Overzealous Rule Makers (September 17, 2020). Working Paper of the Max Planck Institute for Tax Law and Public Finance No. 2020-11, Available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3694373

Bauer, Hans, Reise in das Goldene Byzanz, Prisma-Verlag Zenner und Gürchott Leipzig 1982, Best. Nr. 790 612 3, L: n. 359/425/2/82,

Bauer, Hans, Reise in die Karolingerzeit, Prisma-Verlag Zenner und Gürchott Leipzig,2. Auflage 1974 1982, Best. Nr. 790 609 6, L. N. 359/425/2/75,

Destatis Statistisches Bundesamt, 2020, Fachserie 14 Reihe 6: Finanzen und Steuern – Personal des Öffentlichen Dienstes, Artikel - Nr.: 2140600197004

Eibl-Eibesfeld, Irenäus, Die Biologie des menschlichen Verhaltens – Grundriss der Humanethologie, Piper Verlag München 1995, 3. Überarbeitete Auflage, ISBN 3-492-03987-1

Eidenschink, Klaus, Eidenschink & Partner, Hephaistos, coaching-Zentrum, Gestalttherapeutisches Zentrum Wiesbaden 2020

Engels, Friedrich, Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staats, Berliner Ausgabe 2017, Holzinger Verlag 4. Auflage, Textgrundlage: Karl Marx, Friedrich Engels: Werke. Herausgegeben vom Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED, 43 Bände, Band 21, Dietz-Verlag, 1962

Friedrich II. Von Preußen, Wonach Er sich zu richten hat, Urteile und Verfügungen, Hrsg. Georg Piltz, Eulenspiegel Verlag Berlin, 1. Auflage 1987, ISBN 3-359-00128-1

Ganteför, Gerd, Das Gesetz der Herde, Von Primaten, Parolen und Populisten – Macht und Unterwerfung bei Tier und Mensch, Edition Zeitblende im AT Verlag, Aarau und München 2018, ISBN 978-3-03800-027-3

Gilde, Werner, Wege zum Erfolg, Erfahrungen, Gedanken, Ratschläge, Mitteldeutscher Verlag Halle Leipzig 3. Auflage 1985, ISBN 3-354-00114-3

Graeber, David, Bürokratie Die Utopie der Regeln, Wilhelm-Goldmann-Verlag München, 3. Auflage 2017, ISBN 978-3-442-15920-8

Hacker, Rupert, Bibliothekarisches Grundwissen, K. G. Saur Verlag München 2000, 7. neubearbeitete Auflage, ISBN 3-598-11394-3

Höffe, Ottfried; **Forschner**, Maximilian, Lexikon der Ethik, 7. Aufl. Verlag C. H. Beck München 2008, ISBN 978-3-406-56810-7

Hübner, Lothar, Chefarzt i. R. der Frauenklinik Brandenburg/Havel,

Le Bon, Gustave, Psychologie der Massen, Nikol-Verlagsgesellschaft Hamburg 7. Auflage 2012, ISBN 978-3-86820-026-3

Leonhard, Wolfgang, Die Revolution entlässt ihre Kinder, Anaconda Verlag, Penguin Random House Verlagsgruppe München,ISBN 978-3 8664-74604

Lorenz, Konrad Das sogenannte Böse – Zur Naturgeschichte der Aggression, dtv Sachbuch, Deutscher Taschenbuch Verlag München 1983, 17. Auflage 1992

Mehlhorn, Gerlinde und Hans-Georg, Geheimnis des Erfolgs, VEB Fachbuchverlag Leipzig, 2. Auflage 1983, Best. Nr. 546 722 9

Morris, Desmond, Der Nackte Affe, Droemersche Verlagsanstalt Th. Knaur Nachf. München, vollständige Taschenbuchausgabe 1970, ISBN 3-426-03224-5

Nardi, Paolo, Die Hochschulträger, Rüegg Walter (Hrsg.): "Geschichte der Universität in Europa, Band 1 Mittelalter". C. H. Beck, München 1993. ISBN 978-3-406-36952-0

Paul, Gerhard; **Mallmann**, Michael, Die Gestapo - Mythos und Realität, Primus in Wissenschaftliche Buchgesellschaft; 1. veränderte Neuauflage 2003, ISBN 978-3896784827

Peter Laurence J. und **Hull** Raymond, Das Peter-Prinzip oder Die Hierarchie der Unfähigen …, Verlag Volk und Welt Berlin 1. Auflage 1989, ISBN 3-353-00584-6

Schmidt-Salomon, Michael, Keine Macht den Doofen, Eine Streitschrift, Piper Verlag GmbH München 2012, 14. Auflage 2022, ISBN 978-3-492-27494-4

The Economist, Band 177, Nr.5856 vom 19.11.1955, ISSN 0013-0613

von Mises, Ludwig, Die Bürokratie, Klassiker der Freiheit Band 3, Hrsg. Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung, Academia Verlag Sankt Augustin,2. Auflage 2004, ISBN 3-89665-316-4

Wiese, Birgit, Inauguraldissertation zur Erlangung der Doktorwürde „Konsumentensouveränität im Bereich sozialer Dienstleistungen: Ein Mittel zur sozialen Integration?" Eine qualitative Studie am Beispiel der Obdach- und Wohnungslosenhilfe. Dissertation 2008, XIV, 257 Seiten. Rechtswissenschaften, Volks - & Betriebswirtschaftslehre, Reihe: Europäische Hochschulschriften, Band 3327

Zell, Helmut, Grundlagen der Organisation – lernen und lehren, Books on Demand GmbH Norderstedt, 3. aktualisierte und überarbeitete Auflage 2019, ISBN 978-3842348615

14.1. Internetquellen

14.1.1. https://de.statista.com/statistik/daten/studie/237683/umfrage/anteil-der-bevoelkerung-zwischen-15-und-64-jahren-in-deutschland/ abgerufen am 25. September 2022,

14.1.2. https://awo.org/die-awo-zahlen-und-fakten, abgerufen am 25. September 2022,

14.1.3. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau, abgerufen am 20.08.2022

14.1.4. https://ik-ptz.ru/de/dictations-on-the-russian-language--class-3/genri-ford-citaty-pro-lyudei-ya-hotel-by-uluchshit-mir-tem-chto-v-nem.html, abgerufen 20. August 2022

14.1.5. https://www.aphorismen.de/suche?f_autor=7171_Heinrich+von+Sybel&f_thema=Recht und

- https://gutezitate.com/zitat/236598

- https://www.bestenzitate.com/zitat/heinrich-von-sybel-11

- https://www.readimo.com/de/quotes/zitate-von-heinrich-von-sybel#4, alle abgerufen am 25.08.2022

14.1.6. https://www.dw.com/de/kunstraub-in-der-ddr-wie-der-staat-zum-hehler-wurde/a-52859946 , abgerufen am 7.10.2022,

14.1.7. https://www.stasi-unterlagen-archiv.de/mfs-lexikon/detail/hauptamtlicher-mitarbeiter/abgerufen am 14.08.2022 Jens Gieseke, Hauptamtlicher Mitarbeiter, Das Bundesarchiv, abgerufen, 14.08.2022

14.1.8. https://www.berliner-mauer.de/kosten-des-pionier-und-signaltechnischen-ausbaus

Kosten Antifaschistischer Schutzwall Geheime Verschlusssache!" GVS-Nr. G 692127, (1., Ausf. Blatt 2) Quelle: BArch AZN 17790, Entscheidungsvorlage über Maßnahmen zur Erhöhung der Wirksamkeit von Grenzsicherungsanlagen an der Staatsgrenze der DDR zur BRD und zu BERLIN (WEST) in den Jahren 1983 bis 1990, Paginierung 208, abgerufen am 14.8.2022

14.1.9. https://metatheorie-der-veraenderung.info/wpmtags/ueberregulierung/ abgerufen am 20.08.2022

14.1.10 https://www.spiegel.de/auto/aktuell/bundesrechnungshof-schilderwald-auf-den-bundesstrassen-a-91753 , abgerufen am 25.10.2022

14.1.11. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3694373 , abgerufen am 12.09.2022

14.1.12. https://www.stern.de/panorama/roadtrip-ins-nass-navigationsgeraet-lenkt-autofahrer-in-den-rhein-3036506.html, abgerufen am 22.08.2022

14.1.13. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31995L0046 , abgerufen am 23.11.2022

14.1.14. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32016L0680 Dokument 32016L0680 abgerufen am 23.11.2022

14.1.15. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj?locale=de Dokument 32016R0679, abgerufen am 3.11.2022

14.1.16 https://www.buzer.de/s1.htm?g=DSAnpUG-EU&f=1 , abgerufen am 23.11.2022

14.1.17 https://www.sueddeutsche.de/politik/ueberwachung-wogen-des-misstrauens-1.442285 abgerufen am 25.11.2022

15. Personenregister

Adenauer, Konrad, 1876-1967, deutscher Politiker, Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland (CDU) 12

Alkuin, Berater, 735-804, Historiograf und Biograf → Kaiser Karls des Großen, 15

Aly, Götz, * 1947, deutscher Historiker, Politikwissenschaftler, Journalist und Schriftsteller, 26

Ardenne, Manfred von, 1907-1997, deutscher Physiker und Erfinder 22

Athanadoros, 2. vorchr. Jhrh., antiker Bildhauer, 28

Austria, Carlos de, 1545-1568, Spanischer Infant und Sohn des → Philipp II. Von Spanien 23

Belisar, 500-565, byzantinischer General 14

Born, Max, 1882-1970, deutscher Mathematiker und Physiker, Nobelpreisträger 22

Dschingis Chan, Temudschin, 1155-1227, mongolischer Heerführer, Eroberer, 12. Jhrh. 27

Einstein, Albert, 1879-1955, deutscher Physiker, Nobelpreisträger 22

Gilde, Werner, 1920-1991, deutscher Ingenieur, Forscher und Institutsleiter 21 f.

Graeber, David, 1961-2020, amerikanischer Kulturanthropologe 18, 31 f., 36 ff.

Ford, Henry, 1963-1947, amerikanischer Automobilbauer 10

Friedrich II. von Hohenstaufen, 1194-1250, Kaiser des Heiligen Römischen Reiches, 12.-13. Jhrh. 13

Friedrich II. von Hohenzollern, 1712-1786, König von Preußen, genannt Friedrich der Große, 18. Jhrh., 17 f., 20

Friedrich Wilhelm I. von Hohenzollern, 1688-1740, König in Preußen, Vater von → Friedrich II. von Preußen, 18. Jhrh. 15, 20,

Goethe, Johann Wolfgang von, 1749-1832, deutscher Staatsbeamter, Naturkundler und Dichter 18

Gracchus, Gaius Sempronius, 153 v. u. Z -123 v. u. Z., römischer Politiker und Tribun 14

Hagesandros, 2. vorchr. Jhrh., Rhodos, antiker Bildhauer, 28

Hahn, Otto, OBE, 1879-1968, deutscher Chemiker 22

Hammurapi, König von Babylon, †1750 v. u. Z. 9

Hardenberg, Karl August von, 1750-1822, deutscher Staatskanzler und Reformer 18

Hegel, Friedrich, 1770-1831, deutscher Philosoph, 18

Heinrich (VII.), 1211-1242, deutscher König, Sohn von → Friedrich II. von Hohenstaufen 20

Heller, Joseph, 1923-1999, amerikanischer Autor 18

Hideyoshi, Toyotomi, 1537-1598, japanischer Taiko, 16. Jhrh., Fürst und oberster japanischer Kriegsherr, Vorbereiter der Reichseinigung unter dem späteren Shogun Tokugawa Ieasu nach der Schlacht von Sekigahara (1600) 27

Hooker, Richard, eigentlich Richard Hornberger, 1924-1997, amerikanischer Autor 18

Iwan IV. Grosnyi, 1530-1584, Rurikide, erster Zar Russlands, Reformer, fälschlicherweise oft Iwan der Schreckliche genannt 23

Justinian, 527-565, byzantinischer Kaiser 14

Karl der Große, 747-814, römischer Kaiser des Fränkischen Reiches, 14

Kappadokien, Johannes von, etwa 490- n. 548, byzantinischer Militär, Chef der Prätorianer und Verwaltungsbeamter 14

Kerscher, Helmut, 2. Hälfte 20. Jhrh/ erstes viertel 21. Jhrh., deutscher Journalist, Süddeutsche Zeitung (SZ) 52

Kreikemeyer, Willi, 1894-1950, kommunistischer Funktionär, Spanienkämpfer und Generaldirektor der Deutschen Reichsbahn in DDR, Opfer des Ministeriums für Staatssicherheit – speziell Erich Mielkes im Zuge der Noël-Field-Affäre 19

Kuczynski, Jürgen, 1904-1997, deutscher Wirtschaftswissenschaftler und Historiker, DDR 22

Lydos, Johannes, 490-565, oströmischer Beamter und Autor 14

Maria Theresia, 1717-1780, Kaiserin, Kaiserin des Heiligen Römischen Reiches 16

Mazarin, Jules, 1602-1661, französischer Kardinal, Politiker, Staatsmann, regierender Minister, Diplomat 27

Meissner, Helmuth**,** etwa 1900 – etwa 1990 deutscher Antiquitätenhändler (DDR), DDR-Justiz- und Psychiatrieopfer, Opfer des staatlichen Antiquitätenraubes zur Deckung des DDR-Devisenbedarfs durch den Bereich Kommerzielle Koordinierung von Oberst MfS Alexander → Schalck-Golodkowski 21

Merz, Friedrich, MdB, *1955**,** bundesdeutscher Politiker (CDU), CDU-Fraktionschef im Deutschen Bundestag, Wirtschaftsanwalt, ehemaliger BlackRock-Aufsichtsratsvorsitzender und Lobbyist 9

Mises, Ludwig von, 1881-1973, österreichischer Wirtschaftswissenschaftler 20. Jhrh. 11 f., 16, 21, 31 ff., 36,

Mittag, Günter, 1926-1994, kommunistischer Politiker und Wirtschaftslenker der DDR-Planwirtschaft, Mitglied des Politbüros des ZK der SED 22

Nash, John Forbes, (1928-2015), amerikanischer Mathematiker, Pionier der Spieltheorie mit Bezug auf Entscheidungen in der Wirtschaft, Nobelpreisträger 41

Napoleon I. Bonaparte, 1769-1821, Kaiser von Frankreich**,** 18. Jhrh. 18

Narses, 490-574, byzantinischer Verwaltungsbeamter, kaiserlicher Kanzleichef und General 14

Neumann, John von, 1903-1957, österreichisch-ungarischer und amerikanischer Mathematiker 41

Orleans, Theodulf von, 750-821, Berater Kaiser → Karls des Großen 15

Parkinson, Cyrill Northcote, 1909-1993, britischer Historiker 31 f., 38

Peter der Große, 1672-1725, Zar von Russland, Reformer 23

Philipp II. von Spanien, 1527-1598, König von Spanien aus dem Hause Habsburg 23

Planck, Max, 1858-1947, deutscher Physiker, Nobelpreisträger 22

Polydoros, 2. vorchr. Jhrh., antiker Bildhauer 28

Prokop von Cäsarea, etwa 500 – 562, byzantinischer Geschichtsschreiber 14

Qin Shi Huang Di, Ying Zheng, 259 v.u Z. - 210 v. u. Z., erster Kaiser Chinas 13

Repgow, Eike von, um 1185- nach 1233, deutscher Jurist (MA) und Verfasser des Sachsenspiegels 15

Romanow, Alexei Petrowitsch, 1690-1718, Zarewitsch und Sohn → Peters des Großen, auch „Alexei von Russland" genannt 20

Roosevelt, Franklin D., 1882-1945, 32. amerikanischer Präsident, Initiator des New Deal 33

Schalck-Golodkowski, Alexander, 1932-2015, Oberst des Ministeriums für Staatssicherheit und DDR-Devisenbeschaffer 21

Steenbeck, Max, 1904-1981, deutscher Physiker 22

Stein, Heinrich Friedrich Karl vom und zum, 1757-1831, preußischer Reformer und Staatsbeamter 16

Sybel, Heinrich Ludolph Karl von, 1817-1895, deutscher Archivar, Historiker und Rechtsgelehrter 1, 19

Tamar von Georgien, 1160-1213, Königin von Georgien, Heilige der Georgisch-Orthodoxen Kirche, Urenkelin Davids des Erbauers, Reformerin 16

Theodora, 979-1056, byzantinische Kaiserin 14

Theodora III. Karbonopsina, 979-1056, byzantinische Kaiserin 14

Thüringen, Elisabeth von, 1207-1231, deutsche Hochadlige, Landgräfin von Thüringen, Heilige 30

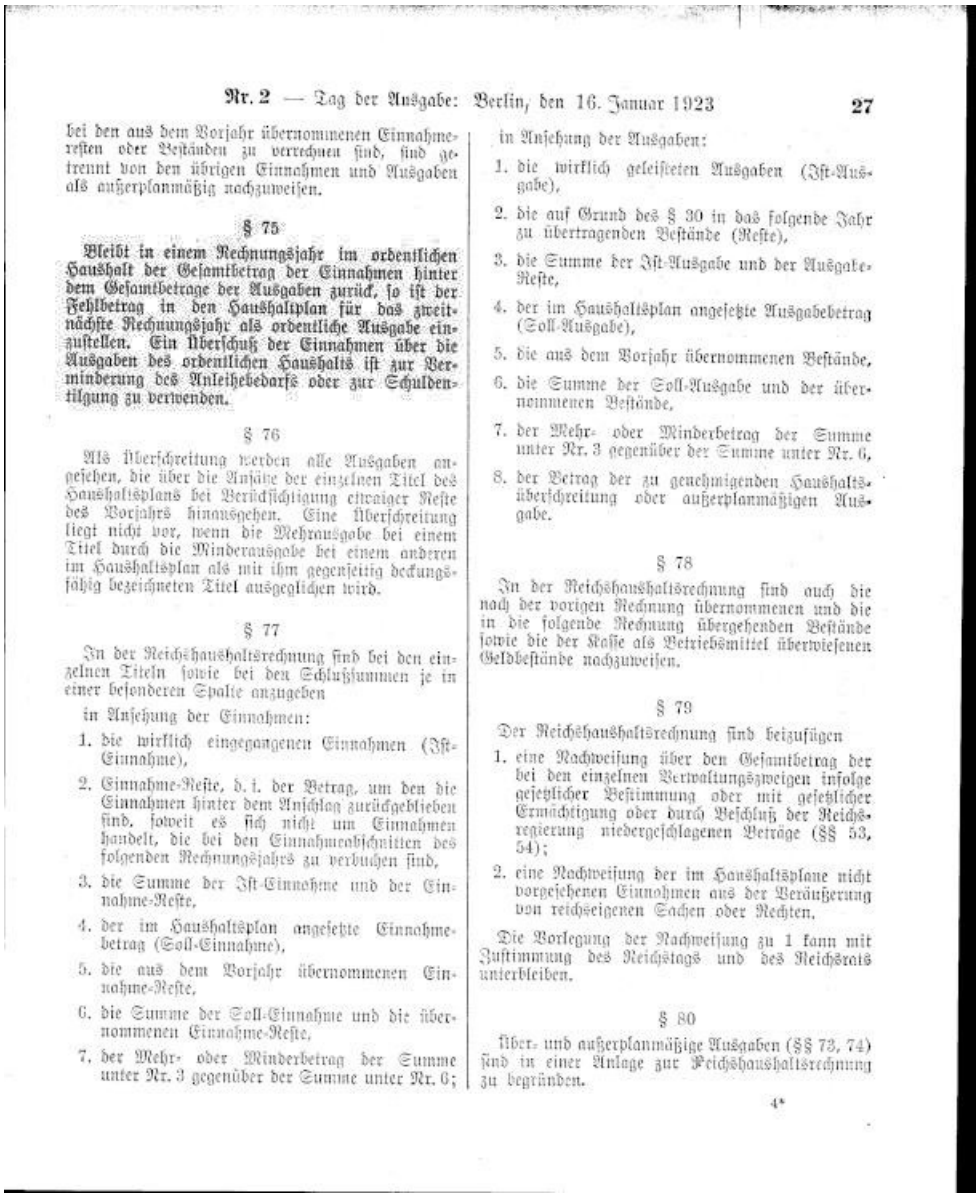
Ulbricht, Walter, MdR, 1893-1973, deutscher kommunistischer Politiker, Staatsratsvorsitzender der DDR 19

Vinea, Petrus von, 1200-1249, Kanzler von → Friedrich II. von Hohenstaufen 13

Wiese, Birgit, *1967, deutsche Professorin für Sozialmanagement, FH Potsdam, stellv. Vorsitzende des FoBeG-Instititus für Forschung und Beratung im Gesundheits- und Sozialwesen, Sozialpädagogin, 42

17. Anhang

Anhang 1: Reichsgesetzblätter



Nr. 2 — Tag der Ausgabe: Berlin, den 16. Januar 1923 27

bei den aus dem Vorjahr übernommenen Einnahmeresten oder Beständen zu verrechnen sind, sind getrennt von den übrigen Einnahmen und Ausgaben als außerplanmäßig nachzuweisen.

§ 75

Bleibt in einem Rechnungsjahr im ordentlichen Haushalt der Gesamtbetrag der Einnahmen hinter dem Gesamtbetrage der Ausgaben zurück, so ist der Fehlbetrag in den Haushaltplan für das zweitnächste Rechnungsjahr als ordentliche Ausgabe einzustellen. Ein Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben des ordentlichen Haushalts ist zur Verminderung des Anleihebedarfs oder zur Schuldentilgung zu verwenden.

§ 76

Als Überschreitung werden alle Ausgaben angesehen, die über die Ansätze der einzelnen Titel des Haushaltsplans bei Berücksichtigung etwaiger Reste des Vorjahrs hinausgehen. Eine Überschreitung liegt nicht vor, wenn die Mehrausgabe bei einem Titel durch die Minderausgabe bei einem anderen im Haushaltsplan als mit ihm gegenseitig deckungsfähig bezeichneten Titel ausgeglichen wird.

§ 77

In der Reichshaushaltsrechnung sind bei den einzelnen Titeln sowie bei den Schlußsummen je in einer besonderen Spalte anzugeben

in Ansehung der Einnahmen:

1. die wirklich eingegangenen Einnahmen (Ist-Einnahme),
2. Einnahme-Reste, d. i. der Betrag, um den die Einnahmen hinter dem Anschlag zurückgeblieben sind, soweit es sich nicht um Einnahmen handelt, die bei den Einnahmeabschnitten des folgenden Rechnungsjahrs zu verbuchen sind,
3. die Summe der Ist-Einnahme und der Einnahme-Reste,
4. der im Haushaltsplan angesetzte Einnahmebetrag (Soll-Einnahme),
5. die aus dem Vorjahr übernommenen Einnahme-Reste,
6. die Summe der Soll-Einnahme und die übernommenen Einnahme-Reste,
7. der Mehr- oder Minderbetrag der Summe unter Nr. 3 gegenüber der Summe unter Nr. 6;

in Ansehung der Ausgaben:

1. die wirklich geleisteten Ausgaben (Ist-Ausgabe),
2. die auf Grund des § 30 in das folgende Jahr zu übertragenden Bestände (Reste),
3. die Summe der Ist-Ausgabe und der Ausgabe-Reste,
4. der im Haushaltsplan angesetzte Ausgabebetrag (Soll-Ausgabe),
5. die aus dem Vorjahr übernommenen Bestände,
6. die Summe der Soll-Ausgabe und der übernommenen Bestände,
7. der Mehr- oder Minderbetrag der Summe unter Nr. 3 gegenüber der Summe unter Nr. 6,
8. der Betrag der zu genehmigenden Haushaltsüberschreitung oder außerplanmäßigen Ausgabe.

§ 78

In der Reichshaushaltsrechnung sind auch die nach der vorigen Rechnung übernommenen und die in die folgende Rechnung übergehenden Bestände sowie die der Kasse als Betriebsmittel überwiesenen Geldbestände nachzuweisen.

§ 79

Der Reichshaushaltsrechnung sind beizufügen

1. eine Nachweisung über den Gesamtbetrag der bei den einzelnen Verwaltungszweigen infolge gesetzlicher Bestimmung oder mit gesetzlicher Ermächtigung oder durch Beschluß der Reichsregierung niedergeschlagenen Beträge (§§ 53, 54);
2. eine Nachweisung der im Haushaltsplane nicht vorgesehenen Einnahmen aus der Veräußerung von reichseigenen Sachen oder Rechten.

Die Vorlegung der Nachweisung zu 1 kann mit Zustimmung des Reichstags und des Reichsrats unterbleiben.

§ 80

über- und außerplanmäßige Ausgaben (§§ 73, 74) sind in einer Anlage zur Reichshaushaltsrechnung zu begründen.

4*

oder Schatzanweisungen auszugeben sind, werden vom Reichsminister der Finanzen im Einvernehmen mit dem Reichsarbeitsminister festgesetzt.

§ 5

Über die Verteilung und Verwendung der Mittel zur Erleichterung der knappschaftlichen Pensionsversicherung und zur Erhaltung ihrer Leistungsfähigkeit bestimmt der Reichsarbeitsminister im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen das Nähere.

§ 6

Im Rechnungsjahre 1935 finden keine Anwendung:

a) die Vorschriften der Reichshaushaltsordnung über den außerordentlichen Haushalt,

b) die Vorschrift des § 75 der Reichshaushaltsordnung,

c) die Vorschrift des § 2 des Gesetzes über Schuldentilgung und Kreditermächtigungen vom 12. Mai 1932 (Reichsgesetzbl. I S. 191) und

d) die Vorschrift des § 205 d der Reichsversicherungsordnung.

§ 7

(1) Die dem Reichsminister der Finanzen früher erteilten Garantieermächtigungen bleiben für das Rechnungsjahr 1935 in Kraft.

(2) Der Reichsminister der Finanzen wird ermächtigt, Garantien zu übernehmen:

a) zur Förderung des deutschen Außenhandels bis zum Höchstbetrage von 200 Millionen Reichsmark,

b) zur Ordnung des Marktes für Vieh und Schlachterzeugnisse bis zur Höhe von 30 Millionen Reichsmark,

c) zur Förderung der deutschen Schafhaltung und Wollerzeugung bis zur Höhe von 8 Millionen Reichsmark,

d) zur Ordnung des Marktes für Eier bis zur Höhe von 25 Millionen Reichsmark,

e) zur Regelung des Butter- und Fettmarktes bis zur Höhe von 20 Millionen Reichsmark,

f) zur Beschaffung von Betriebskrediten für Flachs- und Hanfröstanstalten bis zur Höhe von 5 Millionen Reichsmark,

g) zur Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf dem Gebiete der Landeskultur bis zum Höchstbetrage von 100 Millionen Reichsmark,

h) dafür, daß für die aus Reichsbesitz im Rechnungsjahre 1935 zum Verkauf kommenden Vorzugsaktien der Deutschen Reichsbahn-Gesellschaft den Inhabern dieser Wertpapiere eine Dividende von mindestens 7 vom Hundert jährlich gezahlt wird.

(3) Der Höchstbetrag, den die neuen Bürgschaftsverpflichtungen auf Grund des § 1 des Gesetzes zur Förderung der landwirtschaftlichen Siedlung vom 31. März 1931 (Reichsgesetzbl. I S. 122) nicht überschreiten dürfen, wird für das Rechnungsjahr 1935 auf 75 Millionen Reichsmark festgestellt.

(4) Der Höchstbetrag, den die jeweiligen Bürgschaftsverpflichtungen auf Grund der Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 1. Dezember 1930 Siebenter Teil Kapitel II — Übernahme von Bürgschaften zugunsten des Kleinwohnungsbaues — § 1 (Reichsgesetzbl. I S. 517, 593) nicht überschreiten dürfen, wird für das Rechnungsjahr 1935 auf 150 Millionen Reichsmark festgestellt.

(5) Lautet eine vom Reich garantierte Forderung über eine ausländische Währung, so wird für die Anrechnung der Garantieverpflichtung auf die Ermächtigungssumme ihr Reichsmarkbetrag nach den Mittelkursen errechnet, die in der letzten vor der Garantieerklärung ausgegebenen Steuerkursbeilage des Deutschen Reichsanzeigers und Preußischen Staatsanzeigers für Auszahlungen veröffentlicht sind. Dies gilt auch, sofern auf Grund früherer Ermächtigungen Forderungen über ausländische Währungen garantiert sind.

§ 8

Im Rechnungsjahre 1935 erhält die Deutsche Reichspost für die Auszahlung von Renten aus der Unfall- und aus der Invalidenversicherung und für den Verkauf von Marken der Invalidenversicherung von den beteiligten Versicherungsträgern eine Vergütung; die Höhe setzt der Reichsarbeitsminister im Einvernehmen mit dem Reichsminister der Finanzen und dem Reichspostminister fest.

§ 9

(1) Im Rechnungsjahre 1935 müssen in den Hoheitsverwaltungen frei werdende besetzbare Planstellen des unteren und des einfachen mittleren Dienstes, soweit sie nicht mit entbehrlichen Beamten oder soweit sie nicht im Wege der Versetzung oder innerhalb der gleichen Laufbahn im Wege der Beförderung besetzt werden, zu mindestens 90 vom Hundert mit geeigneten Wartegeldempfängern oder mit Versorgungs-

Anhang 2: zu Gilde, Zehn Gebote für Besprechungen

„Du sollst

1. weder eine Besprechung einberufen noch an einer teilnehmen, wenn du nicht weißt, warum,
2. auf deine und anderer Leute Vorbereitung achten,
3. erforderliche Informationen nicht zurückhalten
4. an das Ziel der Besprechung denken
5. die Vergangenheit ruhen lassen
6. die Meinung der anderen respektieren und deine Dienststellung nicht hervorheben
7. keine Killerphrasen verwenden und keine Suggestiv- oder Fangfragen stellen,
8. keine Monologe halten, sondern mit sachbezogenen Fragen die Besprechung fördern
9. die Anweisungen des Besprechungsleiters beachten und ihn unterstützen,
10. die an die Ergebnisse der Besprechung halten!" **[Gilde, 1985, S. 130]**

Damit im Zusammenhang:

„- Stelle fest, wie viel Zeit dir die Sache wert ist!
- Gib eine Diskussionszeit vor!
- Errechne daraus die optimale Zahl der Teilnehmer!
- Lade nur Leute ein, die zur Sache sprechen können, und zwar sachkundig!
- Lade nicht nach Dienstgrad ein, sondern nach der Sachkenntnis!
- Stelle fest, wer über das Sitzungsergebnis informiert werden muss!" **[vgl. Gilde, 1985, S. 101]**

Anhang 3: Barbieri und Konrad

a.) Abstract:

Excessively tight and biased policy choices of rule makers can be explained as outcomes of competition among rule makers with over-lapping competencies and diverging perceptions about the optimal framework. Rule makers who have extreme rather than moderate preferences are more likely to take policy action and preempt others, even if their cost of action is very high. This can lead to actionism, excessive regulatory activity, and radical rule outcomes.

b.) Introduction: Public authorities set rules for the private and public sectors. Piecemeal evidence suggests this rule-making process may lead to excessive thickets of biased rules. Public opinion polls and research reports indicate such a perceived overregulation problem. The OECD views the control and reduction of regulatory costs as a matter of importance. The emergence of commissions for bureaucracy reduction and better regulation in a number of countries points in a similar direction. We show that a rule-making environment with several political or administrative rule-making authorities who overlap in their competences and differ in their objectives can offer an explanation for an outcome with too many and too extreme regulatory rules. We analyze the equilibrium outcome in a dynamic game between three competing rule makers who differ in their regulatory goals, which are common knowledge, and in their costs of action, which are private information. According to a PEW poll, 52 percent of the persons asked replied that government regulation of business usually does more harm than good. In its annual report the Competitive Enterprise Institute estimates the cost of regulation to be about $1.9 trillion annually. Mandelbaum (2017) reports numbers from the Small Business Regulations Survey that is conducted by the National Small Business Association. According to these numbers, the compliance cost of small business per worker are $ 12,000 per year, and $ 83,019 for startups. **[Quelle 14.1.11.}**

Anhang 4: Genehmigung Eidenschink

Betreff: Re: Bitte um Zitier-Erlaubnis "Überregulation" für Bachelor-Arbeit / hueb

Datum: Sun, 21 Aug 2022 10:07:03 +0200

Von: MdV-Portal info@metatheorie-der-veraenderung.info

An:"Michael L. Hübner" mlhuebner@landbote.com

Lieber Herr Hübner,
danke für Ihre Wertschätzung. Selbstverständlich können Sie es so zitieren (auch ggf. unter Angabe des Web-Links und Abrufdatums).
Freu mich!
Herzliche Grüße
Klaus Eidenschink

Metatheorie der Veränderung (Büro)
Lärchenstr. 24
82152 Krailling
089/85662290
www.metatheorie-der-veraenderung.info info@metatheorie-der-veraenderung.info

17. Danksagung

In allererster Linie bin ich meiner tapferen Ehefrau Maria Hübner-Temori zu Dank verpflichtet, deren unendliche Geduld und Verständnis unter schwierigsten Bedingungen und ebenso aufopferungs- wie hingebungsvolle Zuwendung für unseren Sohn Wolfi mir die Erstellung dieser Arbeit erst ermöglichte. Sie durfte im Iran nur fünf Klassen besuchen – aber ihre Herzensbildung entspricht der DQR 8. Unserem dreijährigen Sohn Wolfi verdanke ich ein weitestgehend ungestörtes Arbeiten. Sein ruhiges und freundliches Wesen war die Grundvoraussetzung für meine ungestörte Arbeit. Meiner Tante, der Oberstudienrätin i. R. Ilse V. verdanke ich – um mit meinem geistigen Vater Dr. Kurt Tucholsky zu sprechen – vom 15. bis zum 1. des Monats mein Leben. Frau Professor Dr. Wiese, wirtschafts- und sozialaffine Erstleserin dieser Arbeit und Dozentin mehrerer Module während meines Studiums an der FH, verdanke ich wertvolle Anregungen, ein stets offenes Ohr und die Lektüre ihrer spannenden Dissertation, aus der ich einiges für diese Arbeit abschöpfen konnte.

18. Selbstständigkeitserklärung

Ich erkläre, dass ich die schriftliche Prüfungsleistung (Hausarbeit und sonstige schriftliche Ausarbeitungen im Rahmen eines Leistungsnachweises) oder den von mir verantworteten und namentlich kenntlich gemachten Teil im Rahmen einer Gruppenarbeit selbstständig verfasst habe, ich keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel und Quellen benutzt habe, Teile der Arbeit oder die Arbeit an sich nicht an anderer Stelle als Prüfungsleistung vorgelegt wurden und die Passagen der Arbeit, die fremden Werken wörtlich oder sinngemäß entnommen sind, unter Angabe der Quellen und unter Beachtung der im Wissenschaftsbereich geltenden allgemeinen verwendeten Zitierregelungen gekennzeichnet sind. Zugleich erkläre ich, dass ich die Prüfungsleistung vor der Abgabe der Leistung bei QIS angemeldet habe.

Pritzerbe, den 25. November 2022

Michael L. Hübner