

Von bürokratischer Anweisung zu gemeinsamer Problemlösung

– Mit der BONHOFF-METHODE zu neuen Ufern der Verwaltungskultur –

Angesichts der kaum noch überschaubaren Anzahl von dem Bürokratieabbau gewidmeten Programmen und der daran beteiligten Institutionen und Akteure ist es der Werner Bonhoff Stiftung ein Anliegen, das spezifische Profil ihrer Bürokratie-Therapie klar zu umreißen und es für jeden Interessierten mit erkennbaren Konturen zu versehen.

1. Zur spezifischen institutionellen Kompetenz der Werner Bonhoff Stiftung und zum spezifischen Ansatz ihrer BONHOFF-METHODE

- Zunächst einmal ist die Werner Bonhoff Stiftung als gemeinnützige Stiftung wirtschaftlich und politisch völlig unabhängig. Sie wahrt zu allen politischen und/oder weltanschaulichen Strömungen und Einrichtungen gleichermaßen Distanz und ist allein dem selbst gesetzten Stiftungszweck verpflichtet. Sie ist daher auch keinem einseitigen Erfolgsdruck ausgesetzt.
- Als eine Stiftung, deren Zweck es ist, den sich häufig bürokratischen Hürden gegenüberstehenden unternehmerischen Nachwuchs zu fördern, setzt sie bei ihrer Arbeit – anders als die auf höchster politischer Ebene angesiedelten, eigens dafür eingesetzten Institutionen der Bürokratiebekämpfung – direkt bei den **Betroffenen** an, also bei denjenigen Unternehmern und Bürgern, die mit der Bürokratie **in Konflikt** geraten sind und von ihr in ihren unternehmerischen Entfaltungsmöglichkeiten behindert werden. Die Bürokratie-Therapie der Werner Bonhoff Stiftung – die BONHOFF-METHODE - braucht die Erfahrung der Betroffenen aus der **täglichen Praxis** und will sie befähigen, es mit der Bürokratie „aufzunehmen“ und dem Bürokratismus die Stirn zu bieten. Die Bonhoff Stiftung sieht dabei den jeweiligen Unternehmer nicht als Querulanten oder als jemanden, der Regulationsnotwendigkeiten nicht einzusehen vermag, sondern als **potentiellen Gemeinwohllakteur**: Es geht nicht darum, die Bekämpfung des Bürokratismus – was für die politische Kultur der Bundesrepublik leider oft allzu typisch ist – als ein die eigene Person nichts angehendes Problem anzusehen und nach dem Gesetzgeber oder Bürokratiebeauftragten zu rufen, sondern darum, dass die betroffenen Unternehmer/Bürger in ihrem jeweiligen Erfahrungsbereich Bürokratieauswüchse **aus eigener**

Gemeinwohlverantwortung benennen und sich damit an die Werner Bonhoff Stiftung wenden. In diesem Zusammenhang ist auch der jährlich verliehene Preis der Werner Bonhoff Stiftung, der „Werner-Bonhoff-Preis wider den §§-Dschungel“, zu sehen, der den mit der Bürokratie in Konflikt gekommenen Unternehmern einen zusätzlichen Anreiz bieten soll, ihre Erfahrungen – und was man daraus lernen kann – publik zu machen und damit eine Wirkungskette in Gang zu setzen, an deren Ende eine Eindämmung von Bürokratismus stehen könnte und sollte (siehe unten unter 2.).

- Denn das Pfund, mit dem die Stiftung als ihrem wichtigsten Alleinstellungsmerkmal wuchern kann, ist **ihr ständig wachsendes Fallmaterial**, aus dem hervorgeht – und zwar punktgenauer als jede Umfrage dies tun könnte – wo der Bürokratie-Schuh drückt und wo Konflikt- und Reibungsflächen zwischen einer bürokratischen Verwaltung und den Unternehmern liegen. Diesen Erfahrungsschatz stellt die Stiftung der interessierten Öffentlichkeit in einem, noch als Prototyp anzusehenden Nachschlagewerk zur Verfügung.

Dies bedeutet aber nicht, dass der Ausgangspunkt der Stiftungsarbeit – die Arbeit am konkreten Einzelfall – verlassen wird; es geht nicht darum, das Gewicht des Bürokratieproblems durch die Zahl von Standard-Massenfällen zu belegen, sondern darum, in jedem konkreten Einzelfall zu einer gemeinsamen Problemlösung beizutragen.

Soweit zum Ansatz und zum Fundament des Projekts; nunmehr geht es um die Darstellung der damit intendierten Wirkungen.

2. Zur angestrebten Wirkungskette der **BONHOFF-METHODE**: ein 3-Stufen-Modell

a) Erste Stufe

Die Forschung und die Bürokratie-Therapie der Werner Bonhoff Stiftung ist dezidiert ein **bottum-up-Projekt**, das allerdings das ehrgeizige Ziel verfolgt, auch „oben“, d.h. an der jeweiligen Verwaltungsspitze anzukommen und den „unten“ gestarteten Bewusstwerdungs- und Veränderungsdruck im Ergebnis in einem top-down-Prozess umzuwandeln. Denn nach allem mit Projekten der Regierungs- und Verwaltungsreform gemachten Erfahrungen bedarf es letztlich des politischen Willens der Verwaltungsleitung, den gespürten und verstandenen Veränderungsdruck nach unten weiterzugeben und – wie bei den Fällen der Preisträger von 2007 und 2008 – mit organisatorischen und personellen Maßnahmen zu reagieren.

Wenn es darum gehen muss, eine größere Bürokratismus-Sensibilität und eine sich daraus ergebende Veränderungsbereitschaft auf dem Weg von unten nach oben zu erzeugen – ein

Vorgang, den wir in Anlehnung an einen Begriff aus der Bürgerinitiativen-Forschung – als **peristaltischen Problemlösungsdruck** bezeichnen, so besteht die erste und gänzlich unverzichtbare Stufe der Wirkungskette darin, ein **Problembewusstsein** zu schaffen, das sozusagen den Humus bildet, ohne den ein Veränderungswille keinen Nährboden hätte.

b) Zweite Stufe

Allererste Voraussetzung eines solchen Problembewusstseins ist die Herstellung von **Publizität und Transparenz**. Erst in diesem Zusammenhang erschließt sich die volle Bedeutung der Sammlung von Bürokratismus-Fällen durch die Werner Bonhoff Stiftung. Durch die Sammlung und Veröffentlichung dieser Fälle wird Fehlverhalten der Verwaltung **transparent** gemacht, und zwar weniger Rechtsfehler, für deren Beseitigung primär die Gerichte zuständig sind, sondern vor allem **Einstellungsfehler**, die darin bestehen, dass die Verwaltungsmitarbeiter zu wenig problemlösungsorientiert, vielmehr stark normtextorientiert sind und dass die Adressaten des Verwaltungshandelns eher als Rechtsunterworfenen oder gar Querulanten wahrnehmen, statt als mit Rechten begabte Bürger oder gar Partner bei der Problemlösung.

c) Dritte Stufe

Aber allein mit der Herstellung von Transparenz und der Weitergabe von sich aus dem gesammelten Fallmaterial ergebenden **Fehlermeldungen** ist es nicht getan. Durch die Arbeit mit authentischen Fällen können **konkrete Verantwortlichkeiten** für dieses Fehlverhalten benannt und verortet werden. Dies wiederum ist Voraussetzung für die angestrebte **Erzeugung eines Rechtfertigungsdrucks**, der die Verantwortlichen dazu zwingt, sich mit den Fehlermeldungen der Bonhoff Stiftung zu beschäftigen und darauf zu reagieren. Eine solche Reaktion kann entweder darin bestehen, in dem konkreten Fall **Abhilfe zu schaffen**, in dem der Fehler korrigiert und dafür Sorge getragen wird, dass sich solche Fehler in Zukunft nicht wiederholen; die Reaktion kann aber auch die sein, den Problemlösungsdruck für den Fall einer eigenen fehlenden Abhilfemöglichkeit weiterzureichen und sich – etwa im Falle von strukturellen Mängeln – direkt an den Gesetzgeber zu wenden.

3. Konsequenzen der mit der BONHOFF-METHODE angestoßenen Wirkungskette: „Empowerment“ junger Unternehmer, Verbesserung der Führungsqualität und Änderung der Verwaltungskultur

a) „Empowerment“ junger Unternehmer

Es ist nicht nur die Konkretheit und Fassbarkeit der Verhaltensebene, die dafür entscheidend war und ist, sie in den Mittelpunkt der Stiftungsarbeit zu stellen, sondern auch und gerade der Stiftungszweck, der auf die Förderung des unternehmerischen Nachwuchses zielt. Denn es geht nicht nur darum, Bürokratismusauswüchse zu benennen, aufzubereiten und zu systematisieren, sondern darum daraus Lehren ziehen zu können, die Befähigung der einzelnen Unternehmer zu erhöhen, mit bürokratischem Fehlverhalten umzugehen, es erfolgreich zu kritisieren und, wenn möglich, auch abzustellen. Es soll mit dem spezifischen Ansatz der Bonhoff Stiftung also auch die Fähigkeit zu unternehmerischer Selbstartikulation und Konfliktaustragung verbessert werden, so dass hiermit zugleich ein Beitrag zum „Empowerment“ junger Unternehmer geleistet werden soll.

b) Führung verbessern

Von den in der öffentlichen Verwaltung tätigen Sachbearbeitern wird man nicht mehr an unbürokratischer Einstellung und Verhalten erwarten dürfen, als dies von den Vorgesetzten, das heißt der Verwaltungsführung vorgelebt wird. Das Abstellen bürokratischen Fehlverhaltens ist also eine **Führungsaufgabe**.

Gute Führung – darin sind sich Verwaltungsexperten und Unternehmensberater einig – besteht in der **Förderung von Gesprächs- und Transparenzkultur** und in der gezielten Ermunterung der Mitarbeiter, Kritik zuzulassen. Als Konsequenz ergibt sich daraus die Forderung, dass eine gut geführte Verwaltung in der Lage sein muss, **mit Konflikten umzugehen** und diese in bürgerorientierter Weise aufzulösen. Dies setzt **dreierlei voraus**:

- ▶ *Erstens* die Einsicht, dass Konflikte nichts Schlechtes oder gar Pathologisches sind. Konflikte sind in einer pluralistischen und durch eine Vielzahl der Interessen geprägten Gesellschaft nicht nur „normal“, sondern ihnen wohnt die Eigenschaft inne, **Veränderungs- und Lernprozesse** anzustoßen.
- ▶ *Zweitens* die Bereitschaft, den das Verwaltungshandeln kritisierenden Unternehmer/Bürger nicht als Nörgler oder gar Querulanten abzutun und nicht automatisch in eine **Verteidigungshaltung** zu verfallen, die es ausschließt, den Gegenvorstellungen erhebenden Bürger auch einmal Recht zu geben.

- ▶ *Drittens* die Bereitschaft, den Konflikt in Kommunikation mit den Adressaten des Verwaltungshandelns anzugehen und **gemeinsam nach einer Lösung des Problems zu suchen**.

c) Änderung der Verwaltungskultur

Wie aus diesen Anforderungen an das Führungsverhalten deutlich wird, ist das Problem des Bürokratismus weder mit punktuellen organisatorischen Verbesserungen (one-stop-agency als Beispiel), noch mit der Abschaffung einer Statistikpflicht zu lösen. Die von der Arbeit der Bonhoff Stiftung bezweckte und in Gang gesetzte Wirkungskette zielt und reicht notwendig weiter, nämlich letztlich auf eine Veränderung der **Verwaltungskultur**. Auch darin unterscheidet sich der Bonhoff-Ansatz ganz wesentlich von den bisherigen, ihrerseits fast selbst bürokratisch anmutenden Rezepturen: es geht um die Umstellung des Verwaltungshandelns von der Technik allein richtiger Falllösung auf die Einarbeitung in ein **Problemlösungsverhalten**, das **von vornherein** die Belange des Bürgers und Unternehmers als Adressat des Verwaltungshandelns in den Blick nimmt. Dies ist ein extrem ehrgeiziges **Bewirkungsziel**, aber ein Gemeinwohlziel, das als Kompass der Stiftungsarbeit bei aller Arbeit im Detail maßgeblich bleibt.