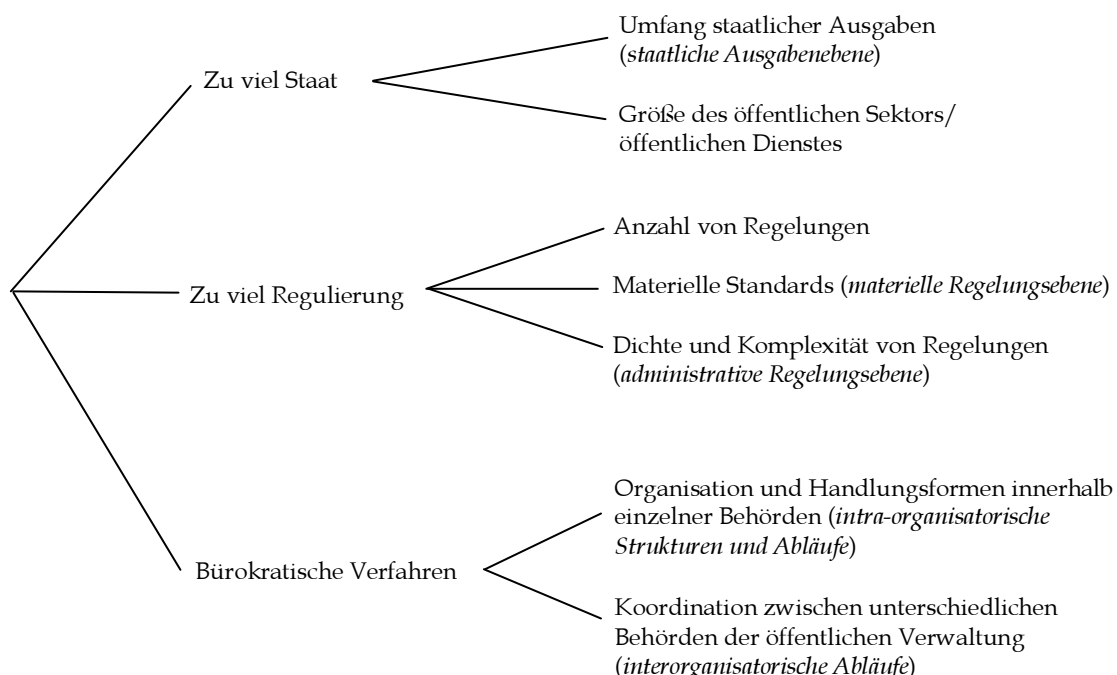


Dimensionen des Bürokratismus

Zum eigenen Diagnose- und Therapieansatz der Werner-Bonhoff-Stiftung

I. Fünf Ebenen des Bürokratieproblems

In ihrer viel zitierten Studie über „Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – Wo steht Deutschland?“ schlagen Werner Jann, Kai Wegrich und Jan Tiessen (Berlin 2007) vor, die folgenden **drei Dimensionen der Bürokratiekritik** zu unterscheiden:



Diese Unterscheidung ist zwar hilfreich, aber nicht hinreichend. Mit dem „Institut für Südwestdeutsche Wirtschaftsforschung“ (ISW Consult) ist davon auszugehen, daß insgesamt **fünf Ebenen des Bürokratieproblems** zu unterscheiden sind¹:

- „Das weite Begriffsverständnis zu Entbürokratisierung umfasst die folgenden Ebenen:
 1. weniger Staat = Aufgabenebene,
 2. weniger Vorschriften/geringere Ziele bzw. Standards = politische Regulierungsebene,
 3. bessere Vorschriften bei unveränderter Zielsetzung = administrative Regulierungsebene,
 4. bessere Umsetzung der Regulierungen = intra- und interorganisatorische Abläufe.

Damit umspannt Bürokratieabbau den gesamten Bereich von Privatisierung im Sinne von Abbau staatlicher Aufgaben über Deregulierung bis hin zu effizienter Umsetzung und Organisation. Grundsätzlich könnte hier noch eine weitere Ebene hinzugefügt werden, nämlich:

5. die konkrete Auslegung und Anwendung von Regulierungen gegenüber dem Zieladressaten (= Verhaltensebene).“

Genau diese fünfte Ebene, die **Verhaltensebene**, ist es, die im Mittelpunkt des Forschungsansatzes der Werner-Bonhoff-Stiftung steht. Der Ansatz der Bonhoff-Stiftung **geht von den Betroffenen aus**, also von den Unternehmen und Bürgern, die mit der Bürokratie **in Konflikt** geraten und von ihr in ihren unternehmerischen Entfaltungsmöglichkeiten behindert werden. Die Stiftung teilt daher die Auffassung des ISW-Consult-Projekts, in dessen Projektbericht es im Vorwort zutreffend wie folgt heißt:

- „Soll Entbürokratisierung dort ansetzen, wo sie den Unternehmen und den Bürgern wirklich etwas bringt, kann sie nicht vom grünen Tisch in den

1 Analyse und Auswertung ausgewählter Projekte und Initiativen zum Bürokratieabbau mit Bezug zu Unternehmen – Vorstudie im Auftrag des Innenministeriums Baden-Württemberg, 2006.

Amtsstuben aus erfolgen. **Sie braucht die Erfahrung der Betroffenen aus der täglichen Praxis“.**

Um diese Erfahrungen der Betroffenen um Umgang mit der Bürokratie zu ermitteln, erhebt die Werner-Bonhoff-Stiftung regelmäßig **Stichproben des erfahrenen Bürokratismus**, indem sie betroffene Unternehmer dazu auffordert, sich an die Stiftung zu wenden und ihren „persönlichen Fall vorzustellen“ und gegebenenfalls an dem Auswahlverfahren zur Verleihung des Werner-Bonhoff-Preises teilzunehmen. Aufgrund der sich ständig verbreiternden Fallbasis (von bisher mehr als 150 Unternehmern) lassen sich in einem ersten systematischen Zugriff zu Brenn- und Reibungspunkte in der Begegnung von Verwaltung und Unternehmer ermitteln und – gegründet auf diese Falltypologie – erste Therapievorschläge entwickeln.

II. Von der Transparenz zur Veränderung

1. Herstellung von Transparenz durch Fehlermeldungen

Die deutsche Verwaltungskultur war die längste Zeit durch eine deutliche Zurückhaltung gegenüber der sog. Verwaltungsöffentlichkeit gekennzeichnet und das Recht zur Akteneinsicht bestand nur in engen Grenzen. Dies hat sich mit dem Siegeszug des Öffentlichkeitspostulats – wie er durch den Erlass des Informationsfreiheitsgesetzes von 2005 markiert wird – zumindest offiziell geändert. Daran gilt es, anzuknüpfen und auch den Bereich, in dem Verwaltung und Bürger/Unternehmer konflikthaft aufeinandertreffen, möglichst transparent zu machen, denn die **Herstellung von Transparenz** ist die Voraussetzung für Veränderungen und Lerneffekte. Dieses **Ziel der Transparenz** kann nur erreicht werden, wenn Kollisionsfälle und gemachte Fehler, die in der täglichen Verwaltungspraxis nicht auszuschließen sind, nicht unter den Teppich gekehrt oder einfach totgeschwiegen, sondern an das Licht einer kritischen Öffentlichkeit und auch einer lernwilligen Verwaltung gehoben, d.h. transparent gemacht werden.

Transparenz stellt sich nicht von alleine ein, sondern muss hergestellt werden. Dies wiederum setzt voraus, dass ein **System von Fehlermeldungen** existiert, mit dessen Hilfe Fehler im Verwaltungshandeln – seien dies **Rechtsfehler**, wie etwa bei Verstößen gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip, seien dies **Kommunikationsfehler** wie etwa bei der mangelnden Beratung von Antragstellern oder seien dies **Flexibilitätsdefizite** durch Nichtausschöpfung von Entscheidungsspielräumen – nicht nur registriert, sondern – vergleichbar einem Feuermelder – der interessierten Öffentlichkeit, aber auch der Verwaltung selbst „gemeldet“ und damit offenkundig werden. An diesem strategischen Punkt setzt das Forschungsprojekt der Bonhoff-Stiftung an, indem es Konfliktfälle zwischen Verwaltung und Bürger/Unternehmern aufbereitet und systematisiert sowie schließlich mittels der Preisverleihung einer größeren Öffentlichkeit vorstellt.

Bei der Arbeit der Bonhoff-Stiftung handelt es sich also nicht um einen Prozess der Entbürokratisierung von oben, sondern ganz gezielt um einen **bottom up-Prozess** der Bürokratismusbekämpfung, der von den Betroffenen und ihren Erfahrungen ausgeht, um dann – wie dies für das Wirken von Bürgerinitiativen einmal formuliert worden ist – durch einen von unten nach oben verlaufenden **peristaltischen Problemlösungsdruck** die Verwaltungsspitze zu **Veränderungen** und Abbau von bürokratischen Auswüchsen zu veranlassen.

Mittels dieser Erfahrungsberichte wird andererseits der unternehmerische Nachwuchs gewarnt, vorbereitet und zunehmend befähigt, auch diese Herausforderungen zu bestehen.

2. Veränderungsmanagement und Rolle von Change Agents

Allein mit der Herstellung von Transparenz kann es nicht sein Bewenden haben. Vielmehr bedarf es einer Umsetzung der Transparenz herstellenden Fehlermeldungen in einen Veränderungsprozess, also das, was heute als Veränderungsmanagement bezeichnet wird.

Unter einem solchen **Veränderungsmanagement** lassen sich alle Maßnahmen und Tätigkeiten zusammenfassen, die Veränderungen zur Umsetzung von neuen **Strategien, Strukturen, Prozessen und Verhaltensweisen** in einer Organisation bewirken sollen. Dies ist also primär die Aufgabe der jeweiligen Verwaltungsspitze, die auf gemeldete Verwaltungsfehler durch Veränderungen von Organisationsstrukturen und Verwaltungsabläufen, aber auch durch Einwirken auf das Verwaltungspersonal selbst reagiert. In der Literatur zum Veränderungsmanagement wird dabei immer wieder die Bedeutung von **Change Agents** hervorgehoben, die als Betreiber von Veränderungen auf eine konstruktive Herbeiführung von Klärungen in Konfliktsituationen sowie von Veränderungen im Bereich einer Organisation oder eines politischen Systems hinzuwirken suchen. In diesem Sinne versteht sich die Werner-Bonhoff-Stiftung als eine solche Institution, die Änderungen einer **bürokratischen Verwaltungspraxis** herbeiführen will, und zwar weniger durch eine direkte Einwirkung auf die Verwaltung als durch Herstellung von Transparenz und das **Anstoßen eines Kommunikationsprozesses**, wobei u.a. das Medienecho auf die Preisverleihung ein geeignetes Instrument sein kann. Es bedarf also auch einer „**Change Communication**“², und die Bonhoff-Stiftung sieht es als ihre Aufgabe an, zu ihrem Entstehen beizutragen.

Wie diese einzelnen Elemente zusammenhängen, lässt sich besonders gut an dem Preisträger 2008 – Günther Jauch – veranschaulichen. Nachdem schon der Preisträger selbst an die Öffentlichkeit getreten war und den Oberbürgermeister der Stadt Potsdam dadurch veranlasste, durch organisatorischen und verfahrensmäßige Änderungen auf die transparent gewordenen Verwaltungsfehler zu reagieren, hat

2 Vgl. Klaus Doppler/Christoph Lauterburg, Change Management, Campus Verlag, 2005.

die Verleihung des Bonhoff-Preises an Günther Jauch ein breites Presseecho gefunden, in dem genau das Anliegen der Bonhoff-Stiftung, nämlich der Dreischritt von Herstellung von Transparenz, Erzeugung einer öffentlichen Aufmerksamkeit und dadurch von Veränderungsdruck thematisiert worden ist.

III. Verwaltungskultur als Konfliktkultur

Der Unmut über eine übertrieben bürokratisch arbeitende Verwaltung erzeugt Reibungen, die man als **bürokratiebedingte Reibungen** bezeichnen könnte: von ihren vielfältigen Erscheinungsformen legt das von der Bonhoff-Stiftung gesammelte Fallmaterial ein beredtes Zeugnis ab. Am Schnittpunkt von gesetzesvollziehender Verwaltung und Unternehmern/Bürgern bestehen also **Konfliktlinien**, ein Befund, der als Konsequenz die Forderung nahelegt, daß die 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**.

Mit dieser Betonung der **Normalität von Konflikten** und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit, mit ihnen umgehen zu können, wird die in der politischen Kulturforschung immer mehr an Raum gewinnende Einsicht aufgegriffen, dass die politische Kultur eines Gemeinwesens auch und vor allem durch die **Konfliktkultur** des jeweiligen Landes und die dafür vorgesehenen institutionellen Arrangements (Beispiel: Tarifautonomie) geprägt wird.³ In diesem Sinne Verwaltungskultur auch als Konfliktkultur zu verstehen, bedeutet im Ergebnis die Forderung zu erheben, die Mitarbeiter der Verwaltung stärker als bisher für den Umgang mit Konflikten auszubilden.

IV. Bürokratismus-Kritik als Bestandteil eines modernen Qualitätsmanagements der öffentlichen Verwaltung

Nicht nur die Anforderungen an die Verwaltungsmitarbeiter und ihre Arbeitsweise verändern sich angesichts zunehmender Herausforderungen durch eine immer komplexer werdende Umwelt, auch die Kunden und Stakeholder der Verwaltung finden sich in neuen und vielfältigen Rollen und begegnen der Verwaltung in unterschiedlichen Arenen⁴. So entwickeln sich neue Formen der Kooperation und Problemlösung. Zunehmend wird von der Verwaltung nicht einfach nur „purer Gesetzesvollzug“ erwartet, sondern eine ganzheitliche Denkweise, die dem Anliegen der Bürger/Unternehmer insgesamt gerecht zu werden sucht und auch die Auswirkungen des Verwaltungshandelns berücksichtigt. Die Verwaltung entwickelt sich daher von der reinen Vollzugs- und Dienstleistungsverwaltung zu einem Akteur, der dem Bürger oder Unternehmern auch konkrete Möglichkeiten zur Entfaltung seiner Rechte und Interessen bietet.

3 Vgl. dazu G.F. Schuppert, Politische Kultur, Baden-Baden 2008.

4 Hermann Hill, Qualitätsmanagement im 21. Jahrhundert, DÖV 2008, S. 789ff.

Daraus ergeben sich **neue Qualitätsbilder des Verwaltungshandelns**, die auch den **problemlösungsorientierten Umgang** mit dem Verwaltungskunden und eine auf Kooperation und Kommunikation, nicht auf Konfrontation angelegten Verwaltungsstil zum **Qualitätsmerkmal** von Verwaltung macht. Insofern kann eine auf Transparenz zielende Fehlermeldungspraxis nicht nur als „Change Agent“ zur Veränderung einer fehlerhaften Verwaltungspraxis beitragen, sondern auch zur Verbesserung des **Qualitätsmanagements** der Verwaltung.