

STIFTUNGSPROJEKT
BUREAUCRATIC TRANSPARENCY

» Abschlussbericht «

vorgelegt von

Prof. em. Dr. Gunnar Folke Schuppert

I. Beginn und Entwicklung des Projekts

Die im Jahre 2002 errichtete Werner-Bonhoff-Stiftung hat sich neben ihrem ersten Schwerpunkt – der Gewaltprävention – die Aufgabe gestellt, den unternehmerischen Nachwuchs zu fördern und ihn insbesondere dabei zu unterstützen, sich mit immer wieder errichteten bürokratischen Hürden erfolgreich auseinanderzusetzen. Für die erfolgreiche Wahrnehmung dieser Aufgabe ist es erforderlich, aus den Bürokratismus-Erfahrungen anderer zu lernen, damit der unternehmerische Nachwuchs sich an diesen Beispielen orientieren kann und motiviert wird, sich seinerseits gegen sachwidrigen Bürokratismus zur Wehr zu setzen. Dieser **Ansatz des aktivierenden „Empowerment“** hat die Stiftung bewogen, ihr bürokratiekritisches Engagement als Mitmach-Projekt zu konzipieren: dazu ermuntert sie unternehmerisch tätige Menschen, ihre persönlichen Erfahrungen mit bürokratischen Auswüchsen zu berichten und damit der Stiftung die Möglichkeit zu geben, beispielhaftes Verhalten auszuzeichnen. Dem dient der seit 2006 jährlich vergebene „Werner-Bonhoff-Preis wider den §§-Dschungel“ mit dem kommuniziert werden soll, dass es nicht nur durchaus möglich ist, sich mit Erfolg gegen eine scheinbar übermächtige Bürokratie zu wehren, sondern dass sich diese Anstrengung auch lohnen kann. Aus den vielen „Bürokratie-Berichten“, die die Stiftung erreicht haben, ist im Laufe der Zeit eine ebenso reichhaltige wie lehrreiche Fallsammlung entstanden, die inzwischen als online-Version der interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung steht.

1. Vom individuell erlebten Bürokratieproblem zu einer Systematisierung bürokratietypischen Fehlverhaltens

Schon bald regte sich bei der Stiftung das Bedürfnis, es nicht beim Sammeln und Skandalisieren von Einzelfällen des Bürokratismus zu belassen, sondern sich an einem systematisierenden Zugriff zu versuchen, der diejenigen Reibungsflächen und Konfliktfelder benennt, die für das Aufeinandertreffen von bürokratischer Verwaltung und Bürgern prägend sind. Es ging und geht der Stiftung also nicht um die Bekämpfung der Normenflut oder die Messung und Reduzierung von Bürokratiekosten, sondern ganz betroffenennah um das konkrete Verwaltungshandeln vor Ort, also die **Vollzugs- und Verhaltensebene**. Denn es ist immer ein bestimmtes Verhalten der Verwaltung bzw. ihrer Mitarbeiter, das den unternehmerischen Bürger „nervt“ und ihn in seinem unternehmerischen Tun behindert.

War dies aber als sinnvoller stiftungsspezifischer Ansatz der Bürokratiekritik identifiziert, lag es nahe, das Fallmaterial daraufhin durchzumustern, ob sich aus ihm so etwas wie eine **Typologie bürokratischen Fehlverhaltens** herleiten ließe. In der Tat ist dies der Fall; es sind insbesondere **zwei Fehlertypen**, die nach Prüfung des Fallmaterials als besonders häufig vorkommend erkennbar geworden sind:

a) *Einstellungsfehler*

Da Rechtsanwendung – darüber ist man sich heute einig – nicht etwa als sklavischer Umsetzung eindeutiger Gesetzesbefehle verstanden werden kann, sondern es fast immer darum geht, vorhandene Interpretations- und Entscheidungsspielräume (Ermessen) auszufüllen, kommt es entscheidend darauf an, welcher „Geistes Kind“ der diesen Interpretations- und Handlungsräumen gegenüberstehende Verwaltungsmitarbeiter ist. Man kann diesen Zusammenhang in eine einfache je-desto-Formel kleiden: je größer die Interpretations- und Entscheidungsspielräume im Gesetzesvollzug sind, desto wichtiger wird die **Einstellung des Rechtsanwenders**.

Zwei Untergruppen von Einstellungsfehlern sind hierbei zu unterscheiden, nämlich

- **Normtextfixierung statt Problemlösungsorientierung**
- **Wahrnehmung des Adressaten** der Verwaltungsentscheidungen eher **als Rechtsunterworfenen** oder gar **Querulanten** statt als mit Rechten begabten Bürger oder gar Partner.

Was zunächst die **mangelnde Problemlösungsorientierung** angeht, so lässt sich immer wieder feststellen, dass der rechtsanwendende Verwaltungsmitarbeiter damit überfordert ist, den konkreten Fall als zu lösendes Problem anzusehen, vielmehr von vornherein von einer Herangehensweise geprägt ist, die darin besteht, sich möglichst eng an den Normtext zu klammern, sich dadurch gewissermaßen hinter ihm zu verstecken und sich zugleich gegen Kritik an seinem Verhalten zu immunisieren.

Was den Bereich der **Wahrnehmung der Adressaten des Verwaltungshandelns** angeht, so lässt sich hier häufig beobachten, dass die in der juristischen Ausbildung eingeübte Unterscheidung zwischen rechtmäßig und rechtswidrig, zwischen Recht und Unrecht eine Einstellung begünstigt, den Adressaten nicht als Interaktionspartner beim Prozess der Suche nach einer problemangemessenen Rechtsentscheidung anzusehen, sondern – bei völlig normalen Unterschieden in der Wahrnehmung und Bewertung der „richtigen“ Lösung – als

Rechthaber oder eigentlich Unrechthaber, eine Einstellung, die sich naturgemäß beim zweiten Fehlertyp unmittelbar auswirkt.

b) Kommunikationsfehler

Rechtsanwendung ist ein Kommunikationsprozess. Davon geht auch die geltende Rechtsordnung aus, nach der Verwaltungsmaßnahmen in der Regel durch eine Antragstellung ausgelöst werden, der Antragsteller zu hören und die Verwaltungsentscheidung zu begründen ist. Die bei diesem in der Rechtsordnung angelegten Kommunikationsprozess auftretenden Kommunikationsfehler lassen sich wiederum in zwei Gruppen aufteilen, nämlich in

- **fehlende Problemerkörterung** und eine
- **fehlende Beratung** des Adressaten des Verwaltungshandelns.

Bei einer normtextorientierten Vollzugsorientierung fehlt es häufig an der Bereitschaft der Verwaltungsmitarbeiter, den Verwaltungsfall als Aufgabe einer Problemlösung anzusehen und die vorhandenen Entscheidungsmöglichkeiten zu erörtern; statt dessen wird der Verwaltungsfall zum reinen Rechtsfall verengt, bei dem von vornherein nur eine Lösung in Betracht kommt, was zur Folge hat, dass es nichts mehr mit den Adressaten zu erörtern gibt. Als zweiter, damit eng zusammenhängender Kommunikationsfehler erweist sich die fehlende Beratungsbereitschaft, so dass dem häufig auch rechtsunkundigen Bürger nicht das Gefühl vermittelt wird, bei der Verwaltung mit seinen Problemen gut aufgehoben zu sein.

Dass sich diese Fehlertypologie als Analyseinstrument bewährt hat, zeigt insbesondere der Fall des Preisträgers Günther Jauch, der der Denkmalschutzverwaltung der Stadt Potsdam genau diese soeben skizzierten Einstellungs- und Kommunikationsfehler erfolgreich vorgehalten hat.

2. Von der pauschalen Bürokratiewahrnehmung zum Bild eines vielköpfigen Bürokratismus

In der politischen und verwaltungswissenschaftlichen Diskussion wird – wenn von Bürokratie die Rede ist – eigentlich immer die Einzahl verwendet: es geht um **die** Bürokratie, **den** Bürokratieabbau und die von **der** Bürokratie verursachten Kosten. Die fallgeprägte und betroffenennahe Arbeitsweise der Stiftung hat aber alsbald gezeigt, dass dieses

vereinfachende Bild von **der** Bürokratie irreführend ist. Dieser Sprachgebrauch verdeckt nämlich, dass den betroffenen Unternehmern und Bürgern die **Bürokratie in vielerlei Gestalt** gegenübertritt, sei es als **Bundesverwaltung**, als **Landesverwaltung** oder – was sicherlich im Vordergrund steht – als **Kommunalverwaltung**. Wir haben es also – wenn man von der Verwaltung spricht – nicht mit einem monolithischen Verwaltungsblock zu tun, sondern mit einer vielfach gegliederten und ausdifferenzierten Verwaltung, einem **pluralistischem Verwaltungssystem**, zu dem auch die sog. **verselbständigten Verwaltungseinheiten** gehören, die deswegen aus der Perspektive der Stiftungsarbeit besonders interessante Gebilde sind, weil diese **Trabanten des Verwaltungssystems** häufig **durch Beiträge der beteiligten Wirtschaftskreise finanziert** werden.

Ein kurzer Blick in das Fallmaterial der Bonhoff-Stiftung zeigt nun, dass diejenigen Unternehmer, die sich an die Stiftung gewandt haben, es in mehreren Fällen gerade auch mit solchen verselbständigten Verwaltungseinheiten zu tun hatten, wie etwa

- der **Bundesnetzagentur**
- der **Künstlersozialkasse**
- den **Industrie- und Handelskammern**
- den **Landesmedienanstalten**
- den **Berufsgenossenschaften** und – last but not least –
- dem **Absatzförderungsfonds der deutschen Landwirtschaft**

Wenn wir es aber mit dem Befund eines vielgestaltigen und vielköpfigen Bürokratismus zu tun haben, dann ergeben sich daraus vor allem zwei wichtige Konsequenzen. Die erste Konsequenz besteht in der Notwendigkeit, sich diese Vielgestaltigkeit genauer anzusehen; dabei zeigt sich, dass man es neben den vertrauten Einrichtungen der Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung mit einem **verborgenen öffentlichen Sektor** zu tun hat, in dem zahlreiche **verselbständigte Bürokratien** beheimatet sind, die nicht nur öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sondern überwiegend von ihren Mitgliedern finanziert werden, die sich diesen bürokratischen und finanziellen Lasten wegen der bestehenden Zwangsmitgliedschaft nicht entziehen können. Diesen verborgenen öffentlichen Sektor erstens bewusst und zweitens durchschaubar zu machen, ist der Sinn des „Bureaucratic Transparency“-Ansatzes der Stiftung, auf den sogleich noch näher einzugehen ist.

Die zweite Konsequenz ist, dass es nicht länger ausreicht, nur die Vollzugs- und Verhaltensebene der Verwaltung im Blick zu haben und die dabei auftretende Einstellungs- und Kommunikationsfehler kritisch zu beleuchten, sondern dass auch danach zu fragen ist,

wie die Aufgaben- und Finanzierungsstruktur solcher verselbständiger Bürokratien zu beurteilen ist. Die „Performancekritik“ ist also – wie gleich noch näher auszuführen ist – um eine Aufgaben- und Finanzierungskritik zu erweitern.

3. Vom Dschungel verselbständiger Bürokratien zur „Bureaucratic Transparency“-Initiative

Die eingangs aufgelisteten verselbständigten Verwaltungseinheiten – besonders instruktive Beispiele sind die in Deutschland weit verbreiteten Kammern und die Absatzförderungsfonds verschiedener Wirtschaftsbereiche – weisen zwei Merkmale auf: sie bilden – wie man sie im Vergleich zur Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung nennen kann – **verselbständigte Bürokratien** von oft erstaunlicher Zählebigkeit und sie werden in der Regel nicht aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, sondern aus Gebühren, Mitgliedsbeiträgen und – was besonders charakteristisch ist – aus sogenannten **Sonderabgaben**. Obwohl diese verselbständigten Bürokratien äußerst zahlreich und von großer praktischer Bedeutung sind, werden sie in der bürokratiekritischen Diskussion kaum wahrgenommen, weil ihre **Unübersichtlichkeit** und **Versprengtheit** über die verschiedensten Politikbereiche sie gegen einen kritischen Zugriff weitgehend immunisiert. Die Werner-Bonhoff-Stiftung setzt mit ihrer „**Bureaucratic Transparency**“-Initiative hier an und will mit dieser Initiative dazu beitragen, diesen **bürokratischen Dschungel** verselbstständigter Bürokratien **transparenter** zu machen.

Sie konkretisiert damit zugleich ein zentrales Anliegen der Stiftungsarbeit, nämlich das Anliegen einer **transparenten Verwaltung**. Denn nur wenn Verwaltungshandeln und bürokratische Strukturen transparent gemacht werden, besteht die Möglichkeit, **Fehlverhalten** und **Fehlstrukturen** sichtbar zu machen, aus ihnen zu lernen und Verbesserungen zu erwirken. Sie weiß sich in diesem Transparenzanliegen einig mit anderen Initiativen wie etwa der „Open Government“-Initiative oder der Arbeit von „Transparency International“.

- Die „Bureaucratic Transparency“-Initiative der Stiftung besteht aus zwei Säulen: Im stetig wachsenden **Online-Nachschlagewerk** der Werner-Bonhoff-Stiftung werden die authentischen Bürokratie-Fälle, die Unternehmer aus ganz Deutschland laufend einsenden, **systematisch erfasst** zugänglich gemacht. Auf diese Weise werden die zwischen Verwaltung

und unternehmerisch tätigen Bürgern auftretenden **Konflikte** und die zwischen ihnen bestehenden **Reibungsflächen sichtbar gemacht** und können so als **empirische Grundlage für eine fundierte Bürokratiekritik** Verwendung finden.

- Die Stiftung hat zudem begonnen, den **Dschungel der verselbständigten Bürokratien** in Deutschland zu erfassen und die von ihm wahrgenommenen Aufgaben systematisch darzustellen. Damit wird der bisher verborgene öffentliche Sektor sichtbar, erfahrbar und kritisierbar.

Die Initiative „Bureaucratic Transparency“ mit dem Nachschlagewerk sowie der systematischen Darstellung verselbständigter Bürokratien ist ein dynamischer Prozess und wird mit Hilfe der Teilnehmer laufend fortgeschrieben und vervollständigt. Es handelt sich also auch hierbei um ein **Mitmach-Projekt**. Da die Stiftung kein wissenschaftliches Forschungsinstitut ist, bleibt sie darauf angewiesen, dass bürokratiekritische Bürger helfen, den bürokratischen Dschungel zu lichten, in dem sie von ihren Begegnungen mit verselbständigten Verwaltungseinheiten berichten und ihre Meinung dazu äußern, wie sie die Tätigkeit und die Daseinsberechtigung dieser Einrichtungen einschätzen.

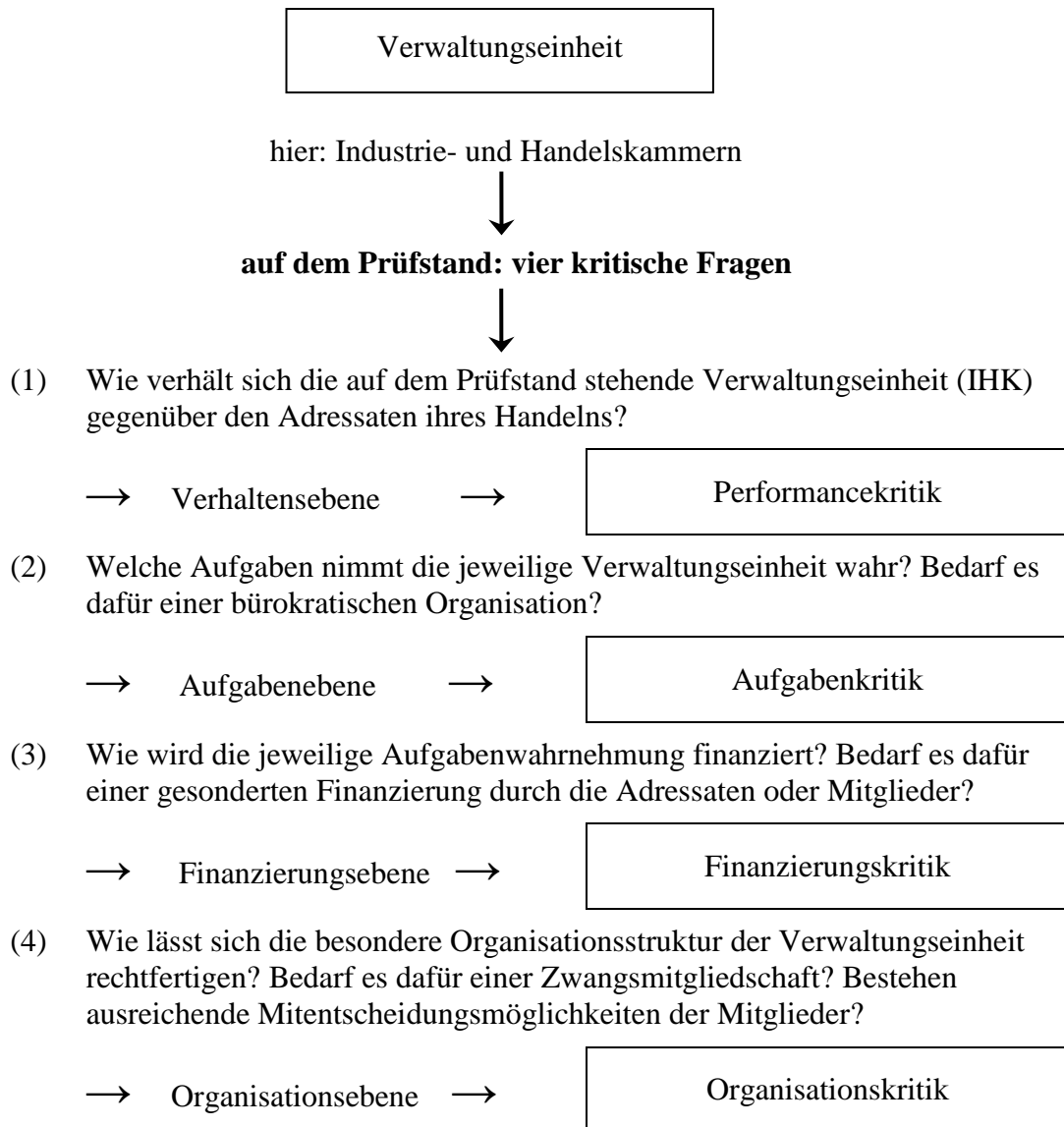
4. Von der „Performancekritik“ zur Aufgaben-, Organisations- und Finanzierungskritik

Im bürokratiethoretischen und bürokratiekritischen Schrifttum ist es üblich, zwischen verschiedenen Ebenen des Bürokratieproblems zu unterscheiden, und zwar zumindest die folgenden vier Ebenen:

- weniger Staat = **Aufgabenebene**
- weniger Vorschriften = **Regulierungsebene**
- bessere Umsetzung = **organisatorische Ebene** sowie
- konkrete Auslegung und Anwendung gegenüber den Adressaten = **Verhaltenebene**

Diese Unterscheidung verschiedener Ebenen ist durchaus hilfreich und nützlich, bleibt aber für eine praxisnahe Bürokratiekritik – wie sie die Bonhoff-Stiftung praktiziert – zu abstrakt. Nach den bisherigen Erfahrungen der Stiftung und ausgehend von dem gesammelten Fallmaterial hat sich das Projekt „Bureaucratic Transparency“ für einen anderen,

eigenständigen Ansatz entschieden, der von der in Rede stehenden **Verwaltungseinheit** **ausgeht** und sie unter den folgenden vier bürokratiekritischen Fragestellungen unter die Lupe nimmt; um die Funktionslogik dieses Ansatzes zu veranschaulichen, sollen die Industrie- und Handelskammern als Beispiel dienen:



Dass dieses Prüfungsschema funktioniert, lässt sich durch die Stiftungsarbeit vielfach belegen wie die unter II. nachfolgenden Beispiele zum „Bureaucratic Transparency“-Projekt im Spiegel der bisherigen Preisträger zeigen.

5. Von der Kritik der Verwaltung zur Qualitätsverbesserung der Verwaltung

Es war nie die Absicht der Arbeit der Bonhoff-Stiftung, die Arbeitsweise der Verwaltung und ihrer Strukturen nur zu kritisieren und damit in den Chor einer wohlfeilen Bürokratiekritik einzustimmen, selbst aber keine Verbesserungsvorschläge zu präsentieren. Die „Bonhoff-Methode“ hat stets darin bestanden, Fehler im Verwaltungshandeln und der Verwaltungsstruktur transparent zu machen, diese Fehlerbefunde weiterzuleiten und öffentlich zu machen, um auf diese Weise einen Problemlösungsdruck zu erzeugen, der letztlich zu Verbesserungen führt.

Ganz auf dieser Linie liegt es, dass die Bonhoff-Stiftung auch selbst eine Initiative zur Verbesserung der Verwaltungsqualität ergriffen hat, und zwar die an den Deutschen Landkreistag herangetragene Idee, auf der Landkreisebene ein **Verwaltungs-Wiki** einzurichten, um die Landkreismitarbeiter zu befähigen, eine solche Kommunikationsplattform für die Erhöhung ihrer eigenen Problemlösungskapazität zu nutzen. Der Landkreistag hat diese Anregung aufgegriffen und der Stiftung Gelegenheit gegeben, sie bei einem Workshop des Innovationsringes des Deutschen Landkreistages vorzustellen.

Wie intensiv der Deutsche Landkreistag diesen **innovativen Anstoß seitens der Bonhoff-Stiftung** aufgegriffen hat, ergibt sich aus dem Textentwurf des Landkreistages für die Vorstellung des Projektes „Kreis-Wiki“ vom 14. Juni 2011, in dem es zusammenfassend wie folgt heißt:

„Die verschiedenen Formen eines stärkeren unmittelbaren Austausches zwischen verschiedenen Akteuren im Internet stellen auch die öffentliche Verwaltung vor Anpassungsfragen. Dieses gilt sowohl für eine stärkere Einbeziehung von Bürgern und Wirtschaft in die Erledigung von Verwaltungsaufgaben, sei es durch Online-Konsultationen, Bürgerhaushalte oder Mitgestaltungsportale, in denen auf Infrastrukturdefizite u.ä. hingewiesen werden kann (Beispiel: Maerker Brandenburg). Aktuell werden verschiedene dieser Fragestellungen unter dem Begriff »Open Government« diskutiert. Die technischen Veränderungen eröffnen zudem für die unmittelbare Verwaltungstätigkeit neue Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten wie bspw. einen fachbezogenen Austausch bis hin zur Schaffung eines qualitativ hochwertigen Wissensverbunds. Mit der Errichtung des Kreis-Wiki möchte der Innovationsring diese Aspekte probeweise befördern. Es sollen konkrete Erfahrungen hinsichtlich Nutzen, Mehrwert und Praktikabilität sowie zur Umsetzung eines solchen Instruments auf Landkreisebene gesammelt werden.

*Die zweite inhaltliche Zielsetzung des Kreis-Wiki betrifft die **Verbesserung des Verwaltungshandelns durch einen Austausch über Fragen und Probleme der täglichen Verwaltungstätigkeit**. Der Innovationsring des Deutschen Landkreistages greift insoweit eine Anregung der Werner-Bonhoff-Stiftung auf. Bei dieser Stiftung handelt es sich um eine private gemeinnützige Stiftung. Sie fördert die unternehmerische Berufsbildung insbesondere mit dem Forschungsprojekt »Unternehmer und bürokratische Hürden und dem »Werner-Bonhoff-Preis« wider dem §§-Dschungel. Das Projekt zielt weniger auf den Abbau oder die*

*Vereinfachung von Rechtsvorschriften ab, sondern will vor allem eine **Verbesserung der Führungs- und Verwaltungskultur** erreichen. Ein unmittelbarer Austausch über und die Abstimmung in Problemfragen, die sich organisatorisch voneinander getrennten Verwaltungseinheiten gleichermaßen stellen, kann durch die Einrichtung des Kreis-Wikis erreicht werden. Gefragt werden kann sowohl ganz konkret nach der Reichweite von Entscheidungsspielräumen, abwägungsrelevanten Gesichtspunkten oder nach einschlägiger Rechtsprechung zu einer bestimmten Frage. Ein Erfahrungsaustausch ist aber auch möglich über Strategien zu einem Verhalten in bestimmten Konfliktsituationen oder hinsichtlich des angemessenen Umgangs mit Antragstellern in bestimmten Situationen. Denkbar ist auch der Austausch von Musterdokumenten oder Formulierungshilfen. Die Vernetzung der Kreisverwaltungen soll dabei eine schnelle und effektive Beantwortung von Problemfragen befördern. Die Anwender können ihre Fragen allgemein und an alle anderen Beteiligten gerichtet stellen oder themenbezogene Räume (Spaces) und Foren einrichten. Das Kreis-Wiki kann so zu einem Informationssystem werden, das Praxiswissen und Erfahrungswerte einzelner Verwaltungen anderen zugänglich macht.“*

Das Kreis-Wiki befindet sich nach wie vor in der Erprobungsphase, so dass eine abschließende Beurteilung seines Erfolges noch nicht möglich ist.

II. Das „Bureaucratic Transparency“-Projekt im Spiegel der Preisträger

Wenn der Ansatz der Bonhoff-Stiftung richtig ist, dass statt einer pauschalen Bürokratiekritik eine ausdifferenzierte Kritik im Sinne einer Unterscheidung von Verhaltens-, Aufgaben-, Finanzierungs- und Organisationskritik problemangemessen ist, so müsste sich dies auch in den Preisträgern des „Werner-Bonhoff-Preises wider den §§-Dschungel“ widerspiegeln. Dies ist in der Tat der Fall, wie die folgenden, beispielhaft ausgewählten Fälle zeigen:

1. Ein Beispiel für Verhaltens- bzw. Performancekritik: Der Fall Günther Jauch

Der bekannte Fernseh-Moderator Günther Jauch lebt seit über 10 Jahren in Potsdam und hat dort mehrere Gebäude aufwändig saniert, wobei sein Unternehmen DEPA Immobilien Management GmbH als Bauherr fungierte. Im Verlauf seiner Sanierungstätigkeit, für die er im März 2007 durch Ministerpräsident Platzeck mit der Schinkel-Medaille ausgezeichnet wurde, geriet er mehrmals mit der Potsdamer Bau- und Denkmalschutzverwaltung aneinander. Er warf ihr vor, ihm ungerechtfertigte Hindernisse in den Weg zu legen und ihn eindeutig im Sinne einer „positiven Diskriminierung“ ungleich zu behandeln. Er monierte insbesondere die Unverhältnismäßigkeit ihm gegenüber ausgesprochener Auflagen sowie die

ungleiche Vollzugspraxis der Potsdamer Bauverwaltung (scharfes Einschreiten ihm gegenüber, gezieltes Augenzudrücken gegenüber anderen Nachbarn).

Nachdem die Einsprüche Jauchs gegenüber der Baubehörde und der Denkmalschutzbehörde nicht gefruchtet hatten, griff er als „Medienmann“ zu dem ihm gemäßen Einwirkungsmittel, nämlich der Erzeugung öffentlichen Drucks durch die Medien. In mehreren Interviews vom 17. März 2007 machte er seine Vorwürfe öffentlich, was den Potsdamer Oberbürgermeister dazu veranlasste, das kritisierte Verwaltungsverhalten in einem verwaltungsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Gutachten unter der Federführung von Prof. Dr. Ulrich Battis von der Humboldt-Universität zu Berlin überprüfen zu lassen. Der Untersuchungsbericht kommt zu dem Ergebnis, dass Günther Jauch mit seinen Vorwürfen offenbar „den Finger in die Wunde gelegt hatte“ und schlug daraufhin verschiedene Verbesserungsmaßnahmen vor, die nicht nur verwaltungsorganisatorischer Natur sind, sondern vor allem auf **eine Änderung der Verwaltungskultur abzielen**, und zwar durch einen **kooperativen und problemlösungsorientierten Umgang mit den antragstellenden Bürgern**.

Von besonderem Interesse sind vor dem Hintergrund der von der Bonhoff Stiftung untersuchten Fälle und unter dem Stichwort „Verwaltungskultur“ die im Battis-Gutachten erhobenen Mängel, die sich auf die Kommunikation zwischen der Denkmalschutzbehörde und den Denkmaleigentümern als den primär für das jeweilige Denkmal Verantwortlichen beziehen; bemängelt wurden unter anderem die folgenden Punkte:

- Die Beurteilung der Denkmalverträglichkeit einer Maßnahme hänge von der subjektiven Einschätzung des jeweils zuständigen Bearbeiters ab.
- Im Rahmen des Verfahrens erfolge weniger eine Beratung als vielmehr eine Anordnung von Maßnahmen.
- Nur teilweise finde eine lösungsorientierte Zusammenarbeit mit dem Eigentümer statt.

Nachdem das Battis-Gutachten die Kritik Jauchs so eindrucksvoll bestätigt hatte, konnte sich der Oberbürgermeister der Stadt Potsdam dazu nicht untätig verhalten. In einer Presseerklärung vom 13.6.2007 heißt es dazu in einer Zusammenfassung der aus dem Battis-Gutachten zu ziehenden Konsequenzen wie folgt:

„Als Schlussfolgerung aus dem heute vorgelegten Bericht kündigte Jann Jakobs konkrete Konsequenzen an, um die Meinungsbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse in der Verwaltung effektiver und transparenter zu gestalten:

1. Die Baugenehmigungsverfahren sind so zu straffen, dass auch anhand der sehr engen Fristen der Bauordnung die Konzentrationswirkung der Baugenehmigung gewährleistet werden kann, d.h. die Effekte, die der Gesetzgeber mit der Bauordnung beabsichtigt hat, müssen in die Praxis umgesetzt werden.

2. Die organisatorischen und räumlichen Bedingungen sind dafür herzustellen.
3. Durch ein effektives Qualitätsmanagement muss eine einheitliche Verwaltungspraxis hergestellt werden. Spielräume müssen verantwortungsbewusst genutzt werden und nachvollziehbar sein. Ebenso gehört dazu die Sicherung der Verhältnismäßigkeit von Entscheidungen.
4. Eingerichtet werden soll ein effektives Beschwerdemanagement. Dazu gehört eine Clearingstelle. Mediation und ggf. eine Ombudsperson sollen Konfliktlösungen außerhalb des Rechtsweges ermöglichen.

Um diese umfassenden Veränderungsprozesse durchzusetzen, soll für voraussichtlich ein bis eineinhalb Jahre ein Veränderungsmanagement in unmittelbarer Leitungsanbindung im Geschäftsbereich IV eingerichtet und mit hierauf ausgerichteter Qualifikation extern besetzt werden.“

Damit hat Herr Jauch in geradezu bilderbuchhafter Manier das erfüllt, was mit der Auslobung des Werner Bonhoff-Preises prämiert werden soll, nämlich sich gegen eine kleinkarierte Verwaltungspraxis zur Wehr zu setzen und nicht nur für seinen Einzelfall, sondern generell eine **Verbesserung im Umgang der Verwaltung mit den Bürgern anzumahnen und durchzusetzen.**

2. Ein Beispiel für eine Aufgaben- und Finanzierungskritik: der Fall Georg Heitlinger

Während es im Fall Jauch um einen Konflikt mit der Stadt Potsdam ging – also um die klassische Reibungsfläche zwischen dem Bürger und „seiner Kommunalverwaltung“ – betrat im Fall Georg Heitlinger ein anderer Akteur die Bühne, ein Akteur nämlich, der dem oben angesprochenen **Typus der verselbständigten Bürokratien** zuzurechnen ist.

Dieser Akteur – der Fonds zur Absatzförderung der Deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzförderungsfonds) – hatte die Aufgabe, den Absatz und die Verwertung von Erzeugnissen der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch Erschließung und Pflege von Märkten im In- und Ausland mit modernen Mitteln und Methoden zu fördern. Dem Absatzfonds flossen zur Durchführung seiner Aufgaben Beiträge zu, die die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) von Betrieben der Land- und Ernährungswirtschaft erhob. Diese betragen von 1997 bis 2006 im Durchschnitt rund 88 Mio. EUR, von denen 35% auf die Produktgruppen „Molkereien/Milch“ und ein weiteres Drittel auf den Bereich „gewerbliche Schlachter/Schlachtvieh“ entfielen. Zur Durchführung seiner Aufgaben bediente sich der Absatzfonds der Centralen Marketinggesellschaft der

deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA), einer „zentralen Einrichtung der Wirtschaft, die kein eigenes Warengeschäft betreiben“ durfte. Die CMA führte vor allem Werbemaßnahmen für deutsche Agrargüter und die Veranstaltung von Messen, Ausstellungen und sonstigen Verkaufsförderungsaktionen im In- und Ausland durch. Sie betrieb auch Marktforschung und -analysen und trug zur Verbesserung der Markttransparenz und zur Verwendung von Herkunfts- und Gütezeichen bei. Die für ihre Tätigkeit erforderlichen Mittel erhielt die CMA gemäß § 2 Abs. 4 AbsFondsG vom Absatzfonds. Die Mittel wurden im Prinzip für die Produktbereiche verwendet, die sie aufgebracht hatten.

Mit diesem Absatzförderungsfonds der deutschen Landwirtschaft geriet der Preisträger Heitlinger in Konflikt, weil er nicht mehr bereit war, die Tätigkeit des Fonds und der CMA aus eigener Tasche zu finanzieren. Sein Betrieb – Georg Heitlinger ist Eigentümer einer sog. Eierpackstelle mit ca. 40.000 Hühnern, deren Eier er verpackt und vertreibt – gehörte zu den beitragspflichtigen Betrieben im Sinne des Gesetzes über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft (Absatzfondsgesetz) und war daher mit einer durchaus fühlbaren Abgabepflicht belastet. Gegen einen Beitragsbescheid über rund 1.000 Euro für den Zeitraum von Juli bis Dezember 2002 erhob er Widerspruch und trug zu dessen Begründung im Wesentlichen folgendes vor:

Bei der von ihm zu zahlenden Abgabe handle es sich um eine rechtfertigungsbedürftige Sonderabgabe, die ihm nicht als Steuerbürger, sondern als ein in der Landwirtschaft tätiger Unternehmer auferlegt werde. Eine überzeugende Rechtfertigung für diese Sonderabgabe sei nicht erkennbar; insbesondere werde seine Abgabe nicht – wie die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dies aber verlange – „gruppennützig“ verwendet. Denn er und andere in seiner Lage würden von der Tätigkeit des Absatzfonds und der CMA nicht im Geringsten profitieren, da ihre Tätigkeit schlicht überflüssig sei. Eine Absatzförderung könne er genau so effektiv – wenn nicht besser – auch in Eigenregie betreiben, zumal er – was zutrifft – zugleich ausländische, die Firma ALDI beliefernde Konkurrenten mitfinanziere.

Das in letzter Instanz angerufene Bundesverfassungsgericht machte sich diese **Aufgaben- und Finanzierungskritik** des Preisträgers Heitlinger nahezu vollständig zu eigen und sprach – ein seltener Fall einer in dieser Weise erfolgreichen Bürokratiekritik – dem Absatzförderungsfonds seine weitere Existenzberechtigung auf Kosten nur scheinbar begünstigter Unternehmer schlichtweg ab. Dieser Fall kann daher als ein Musterbeispiel für das von der Bonhoff-Stiftung empfohlene Verfahren gelten, bei jeder **unternehmerfinanzierten verselbständigten Verwaltungseinheit** danach zu fragen, ob die

von ihr wahrgenommene Aufgabe weiterhin notwendig ist und eine gesonderte Finanzierung durch die beitragspflichtigen Unternehmen zu rechtfertigen vermag.

3. Ein Beispiel für eine konkrete Aufgaben- und Organisationskritik: der Fall Kay Boeddinghaus

Der Fall Boeddinghaus betrifft ein geradezu klassisches Bürokratieproblem, nämlich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, dass die einflussreichen und über erhebliche Mittel verfügenden Industrie- und Handelskammern im Gegensatz zu „normalen“ wirtschaftlichen Interessenvertretungen in ihrer Existenz durch eine **Zwangsmitgliedschaft** der in ihrem jeweiligen Kammerbezirk tätigen Unternehmer abgesichert wird. Gegen diese Zwangsmitgliedschaft wendet sich der Preisträger Boeddinghaus nicht nur als Unternehmer und als Inhaber eines Reisebüros, sondern auch in seiner Rolle als Geschäftsführer des Bundesverbandes für freie Kammern e.V. (bffk). Um besser zu verstehen, worum es Kay Boeddinghaus bei seiner **Aufgaben- und Organisationskritik** geht, sei es erlaubt, aus einem Werbefaltblatt des Bundesverbandes zu zitieren, in dem es zu den Zielsetzungen des Verbandes wie folgt heißt:

„Das Ziel ist die Abschaffung des Kammerzwanges. Häufig wird dies verwechselt mit der Abschaffung der Kammern. Der bffk vertritt dagegen die Auffassung, dass demokratische Kammern keinen Zwang brauchen. Vielmehr ist die Struktur der Zwangsvereinnahmung in die Kammern die Keimzelle für die mittlerweile strukturelle Verschwendung von Beiträgen.

- *Der bffk fordert daher die Abschaffung des Kammerzwanges*
- *Der bffk fordert eine Demokratisierung der Kammern*
- *Der bffk fordert eine strikte Aufgabenbegrenzung für die Kammern.*

Die Zielsetzung ist also eine zweifache. Primäres Ziel ist die **Abschaffung des Kammerzwanges**. Solange aber diese Kammern als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Zwangsmitgliedschaft bestehen, ist ihr Aufgabenbereich zu begrenzen und muss ihre Binnenstruktur den Anforderungen demokratischer Mitbestimmung entsprechen.

Was zunächst die **Aufgabenkritik** angeht, so wendet sich der Preisträger Boeddinghaus vor allem dagegen, dass die Kammern sich im Namen ihrer Mitglieder zu allgemein-politischen Fragen äußern. Ein solches sog. **allgemein-politisches Mandat** stehe den Kammern nicht zu.

Was die von dieser Aufgabenkritik zu unterscheidende Organisationskritik angeht, so soll mit ihr erreicht werden, dass in allen wichtigen Grundsatzfragen nur die **Kammer-Vollversammlung** befugt ist, solche Entscheidungen zu treffen; gegen diese **organisationsrechtliche Anforderung des Demokratieprinzips werde laufend verstoßen**.

Auch in diesem Falle hat sich das angerufene Bundesverwaltungsgericht die Aufgaben- und Organisationskritik des Preisträgers Boeddinghaus zu eigen gemacht. Mit dem Urteil vom 23.06.2010 hat das Gericht klargestellt, dass ein allgemein-politisches Mandat der Industrie- und Handelskammer nicht bestehe und dass in Grundsatzfragen die Vollversammlung das allein zuständige Entscheidungsorgan darstelle. Auch in diesem Fall also hat sich die von der Bonhoff-Stiftung vorgeschlagene Ausdifferenzierung der Bürokratiekritik in Performance-, Aufgaben-, Organisations- und Finanzierungskritik bewährt.