

Prof. Dr. Werner Jann
Universität Potsdam

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
zum Thema

"Bürokratieabbau"

Thesen zur Anhörung

Vorbemerkung

"Bürokratieabbau" ist ein klassisches Thema der Staats- und Verwaltungsmodernisierung und damit der Verwaltungspolitik, das mit schöner Regelmäßigkeit auf der politischen Agenda auftaucht. Erinnerung sei an die Entbürokratisierungskommissionen der siebziger Jahre, die Anhörung des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahre 1980 (immer noch sehr lesenswert die Auswertung von Renate Mayntz!) und die verschiedenen Entbürokratisierungskommissionen der Kohl-Regierungen. Die erste bundesdeutsche Entbürokratisierungskommission hat es übrigens bereits 1947 in der Bizone gegeben, von den Versuchen in der Weimarer Republik gar nicht zu reden. Offensichtlich haben diese vielen Kommissionen und die durch sie ausgelösten Aktivitäten das Problem nicht "gelöst". Dennoch sollte man versuchen, einige Lehren aus diesen vielen bisherigen Ansätzen zu ziehen. Es nützt nichts, alle paar Jahre das Rad neu zu erfinden und sich dann zu wundern, dass es sich nicht dreht. Dafür ist zunächst von zentraler Bedeutung, sich die unterschiedlichen Hintergründe der Bürokratiekritik und die verschiedenen Ebenen möglicher Entbürokratisierung vor Augen zu führen:

- Das Problem "Bürokratie" oder "Bürokratisierung", das durch "Bürokratieabbau" (oder "Entbürokratisierung") gelöst werden soll, beschreibt sehr viele unterschiedliche Probleme.
- Da es sich um sehr unterschiedliche Probleme handelt, kann es keine einfache, für alle Probleme gültige Lösung geben.
- "Bürokratisierung" ist in den letzten Jahre leider zu einem sehr populären und zum Teil populistischen Konzept verkommen, das zur Unterstützung sehr unterschiedlicher politischer Ziele benutzt wird und das gleichzeitig eine einfache und oberflächliche Erklärung für jede Art von Unvermögen und Versagen liefert.

Es gibt in Deutschland vermutlich keine einfachere und billigere Art und Weise sich öffentlichen Beifall zu sichern, als "die Bürokratie" zu beschuldigen und "Bürokratieabbau" zu fordern.

Bürokratisierung und Bürokratieabbau meinen sehr unterschiedliche Dinge: die berühmten "unnützen und überflüssigen" Gesetze und Vorschriften, aber auch bürokratische Sprache, unverständliche bis absurde Vorschriften und Bescheide, bürokratisches Verhalten, Unpersönlichkeit, Unfreundlichkeit, Rigidität, Dogmatismus, bürokratische Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen usw..

Wenn man der Bürokratie an den Kragen will, ist es unbedingt notwendig, zu differenzieren. Es gibt keine einfache Wunderwaffe gegen alle möglichen bürokratischen Übel. Unterschieden werden können grundsätzlich fünf Ebenen, auf denen Bürokratieprobleme verortet werden:

1. "zuviel Staat", das ist die **Aufgabenebene**,
2. "unnötige, überflüssige" Gesetze und Vorschriften, das ist die **politische Regulierungsebene**,
3. "komplizierte, unverständliche, widersprüchliche, teure" Vorschriften, das ist die **administrative Regulierungsebene**,
4. "mangelhafte, langsame, unfreundliche, unqualifizierte" Umsetzung dieser Normen durch bürokratische Verfahren, das ist die **Implementations- oder Organisationsebene**, und die gibt es zum einen innerhalb öffentlicher Verwaltungen, das ist die **intra-organisatorische Ebene**,
5. und/oder zwischen öffentlichen Organisationen und Ebenen, das ist die **inter-organisatorische Ebene**.

Je nachdem welches Problem man angehen will, benötigt man unterschiedliche Instrumente, und nicht überall liegt die Problemlösungskompetenz beim Bund. Nachfolgend sollen in der Diskussion immer wieder genannte "Bürokratieprobleme" auf den unterschiedlichen Ebenen verortet und jeweils mit Einzelfragen des interfraktionellen Fragenkatalogs verknüpft werden.

1. Aufgabenebene

Zunächst geht es um „zu viel Staat“ (siehe etwa "Deutschland erstickt an zu viel Staat" im Antrag der CDU/CSU-Fraktion BT-Drs. 15/1330 sowie Frage 19). Diese Ebene der Bürokratiekritik kritisiert, dass es bei uns **zu viele staatliche Aufgaben und Interventionen** gibt. Das ist eine vollkommen legitime, notwendige politische Diskussion. Aber hier wird der Sack Bürokratie geschlagen und eigentlich der Esel sozialer Rechtsstaat in seinen vielfältigen Ausprägungen gemeint:

- Kritik am Wachstum und Umfang staatlicher Aufgaben, also etwa im Bereich der Umwelt-, Klima- oder Gleichstellungspolitik, hat etwas mit politischen Prioritäten oder auch Wahlversprechen zu tun, und zunächst sehr wenig mit Bürokratie.

- Kritik an der zu hohen Staatsquote hat vor allem etwas mit sozialstaatlicher Umverteilung zu tun und wenig mit Bürokratie (obwohl Deutschland ja bekanntlich auch was die Abgabenquote angeht international nicht auffällig ist, auffällig ist hingegen die Höhe der Belastung des Faktors Arbeit).
- Kritik am Wachstum der öffentlichen Verwaltung. Hier muss man einfach wissen und zur Kenntnis nehmen, dass es dieses Wachstum nicht mehr gibt. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland wächst seit vielen Jahren nicht mehr. Die alten Wachstumsraten, von denen immer noch geredet wird, gab es vor allem in Dienstleistungsbereichen. Der typische deutsche Beamte ist Lehrer bzw. Lehrerin, dann kommen Polizisten, dann Justiz, und dann kommt ganz lange nichts, dann der Sozialbereich. Die Vorstellung, der deutsche öffentliche Dienst würde überwiegend aus Bürokraten bestehen, entbehrt jeder Grundlage. Tatsächlich ist der Umfang der auf Bundesebene im öffentlichen Dienst Beschäftigten heute geringer als 1989 – trotz der neuen Länder, die natürlich in den Zahlen für die Bundesrepublik 1989 nicht enthalten sind!

Fazit: Die Verschlinkung des Staates im Sinne einer Verringerung der Aufgaben ist eine politische Diskussion, eine mögliche „ToDo-Liste“ kann daher nur durch den politischen Diskurs formuliert werden. **Diskussionen über Staatsaufgaben sind notwendig, aber sie sind etwas anderes als Bürokratiekritik.** Hier sollte man keinen Etikettenschwindel betreiben.

2. Politische Regulierungsebene

Bürokratiekritik als Regulierungskritik ist einer der Kernpunkte der Bürokratiekritik. Hier geht um den Abbau von Normen und Regeln, also um **Deregulierung**. Das ist die bekannte Kritik an der Gesetzes- und Verordnungsflut, an den berühmten unnützen und überflüssigen Gesetzen und Vorschriften. Überflüssige Vorschriften ähneln vermutlich sehr den überflüssigen Subventionen: Es gibt bekanntlich, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, eine große, beinahe unüberschaubare Menge überflüssiger Subventionen. Wenn man allerdings eine einzelne Subvention abschaffen oder kürzen will, gibt es erbitterte Widerstände der betroffenen Interessen, i.d.R. von der jeweiligen Opposition unterstützt.

- Die Kernthese besagt, dass Gesetze und Vorschriften in aller Regel nicht erlassen oder novelliert werden, weil wild gewordene, hyper-aktive Beamte in den Ministerien außer Kontrolle geraten sind, sondern weil **externe Akteure** Druck machen, die Interesse an dieser Regulierung haben. Der erbitterte Widerstand der betroffenen Wirtschaftsverbände - und der durch diese Interessen instrumentalisierten Opposition - bei der Deregulierung der Handwerksordnung, der Honorarordnungen für Architekten oder Rechtsanwälte, der Apothekenordnung oder jetzt gerade bei der Deregulierung des Vergaberechts sind ein paar aktuelle Beispiele. Das "*Gesetz zum Schutz des olympischen Emblems und der olympischen Bezeichnungen*" ist zum Beispiel nicht gemacht worden, weil Bürokraten gerade nichts Besseres zu tun hatten, sondern weil das IOK das

gefordert hat.

- Wir haben in letzter Zeit Fallstudien im Bereich der Existenzgründung durchgeführt. Der einzelne **Prozess der Existenzgründung** selbst ist nicht durch übermäßige Regulierung gekennzeichnet, sondern stellt sich als bürokratisch unproblematisch dar. Erst wenn die angestrebte Tätigkeit besonderen Nachweis- und Erlaubnispflichten oder Zugangsvoraussetzungen unterliegt, erhöht sich der Aufwand für die Existenzgründer erheblich. Bürokratische Hemmnisse auf der Regulierungsebene entstehen nicht durch wenige Kernregulierungen, sondern resultieren aus der Vielfalt sektor- und typspezifischer Regulierungen aus anderen Bereichen - das ist wiederum die politische Regulierungsebene.
- Weiter gilt: Die einzelne Regelung wird in aller Regel gar nicht als überflüssig (und sogar als jeweils sinnvoll) angesehen, es ist die **Vielfalt und die Kombination der Regelungen** aus verschiedenen Politikbereichen, die Probleme schafft. Daher fällt es auch den Betroffenen nicht leicht, einige wenige Kernregulierungen zu nennen, die man einfach abschaffen kann, um damit unternehmerisches Handeln wesentlich zu erleichtern. Was als Vorteil oder Nachteil von Deregulierung gilt, wird von den Betroffenen selbstverständlich unterschiedlich beantwortet (Frage 5).
- Letztlich ist zu fragen, ob unser politisches System Klientelinteressen als zentrale Quelle politischer Regulierung einen zu großen Einfluss einräumt. Das hat etwas mit der **Organisation der zentralen Regierungsinstitutionen** zu tun. Eine Rolle spielt hier die schon von Frido Wagener beklagte "Ressortkumpanei", in der Sektor- und Klientelinteressen in mehrstufigen Koordinationsbürokratien, zwischen EU, Bund, Land und Kommunen, in die nicht selten auch die interessierten Verbände und Parlamentsausschüsse eingebunden sind, durchgesetzt werden (die sog. "eisernen Dreiecke"). Festgefügte Regulierungsinteressen gehen also nicht von einer regelungswütigen Bürokratie aus, sondern sind Ergebnis übergreifender Koalitionen, die in aller Regel gesellschaftliche Akteure einschließen. Der Erfolg entsprechender Regelungskartelle hängt dann davon ab, wie stark man die Fachexpertise mobilisieren kann, um Ansprüche „von außen“ (nicht außerhalb des Staates, sondern außerhalb des jeweiligen Netzwerks) abzuwehren. In den skandinavischen Ländern und Großbritannien hat es hierzu in den letzten Jahren umfangreiche, jeweils durch das Parlament angestoßene "Machtuntersuchungen" gegeben. Vielleicht wäre es Zeit, dass auch der Deutsche Bundestag sich einer solchen "Machtuntersuchung" annehmen würde.

Fazit: Auch hier muss man also die richtigen Esel schlagen, nicht die Bürokratie. Wie das Beispiel Handwerksordnung gezeigt hat, ist Deregulierung ein politischer, kein bürokratischer Prozess. Daher ist er nicht durch irgendwelche administrativen Maßnahmen zu bewältigen. Es gibt **keine technokratische (oder bürokratische) Lösung für Deregulierung**.

3. Administrative Regulierungsebene

Regulierungsprobleme sind zum zweiten vor allem durch die Dichte und Komplexität der Regulierung gekennzeichnet – und weniger durch völlig überflüssige Regelungen. Es geht um die administrative Ausgestaltung politisch gewollter Regulierung. Bei solchen Fragen möglicher "Überregelung", also nach Umfang, Dichte, Genauigkeit, Kosten, Effektivität, Verständlichkeit von staatlichen Regelungen, ist selbstverständlich auch die Bürokratie gefragt. Es geht hier nicht um Deregulierung, sondern (in den Worten der OECD) um "better" oder "smarter regulation". Allerdings sollte man nicht dem Wahn verfallen, **Bürokratie durch Bürokratie bekämpfen** zu wollen.

- Wenn ich den Antrag der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 15/1330) richtig verstanden habe, wird dort die Einrichtung von **zwei neuen Gremien** (Ausschuss des Kabinetts und des Bundestages), mindestens **sieben neuen Verfahrensvorschriften** (Prüfautomatik, Einzelfallprüfung, schriftliche Einzelfallbegründung, Beweislastumkehr, Verfallsautomatismus, neues zweistufiges Genehmigungsverfahren und obligatorische Experimentierklauseln) sowie eine **neue Berichtspflicht** an den Bundestag vorgeschlagen. Dies ist aus meiner Sicht nicht der richtige Weg (Fragen 20, 21).
- Weiter ist zu berücksichtigen, dass Gesetze in aller Regel nur den geringsten Teil der Regulierung ausmachen. Den weitaus größten Umfang nimmt die durch die Gesetzgebung ausgelöste "**Kaskade von Rechtsvorschriften**" ein (Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen etc.). Administrative Deregulierung ist also nicht nur und nicht in erster Linie ein Problem des Bundes und des Gesetzgebers.
- **Schematische Verfahren der Befristung und Begründung** sind kontraproduktiv, sie führen zu neuen bürokratischen Prozessen und verbessern nicht die Qualität der Regelungen (Fragen 14, 15, 16). Bessere Regulierung muss ex-ante Ansetzen, weitere ex-post Prüfungen und Begründungen führen eher zu noch mehr Bürokratie und Formalismus.
- Das gleiche gilt für alle Vorstellungen, die **Zahl von Gesetzen und Verordnungen** schematisch zu begrenzen. Diese "Tonnenideologie" ist einer hochentwickelten Industrienation nicht angemessen. So geht beispielsweise die immer wieder geäußerte Kritik an dem Wachstum "bürokratischer Regelungen" am Kern vorbei, wenn als Indikatoren beispielsweise der Umfang von Gesetz- und Verordnungsblättern herangezogen wird. Vergessen wird dabei, dass es sich bei dem ganz überwiegenden Teil um Änderungen bestehender Regelungen handelt. Vor kurzem ist z.B. ein neues Gesetz zur Luftsicherheit verabschiedet worden. Ich vermag nicht zu sehen, wie diese neuen §§ quantitativer Ausdruck von Bürokratisierung sind. Unser Problem ist also nicht die Menge sondern die Qualität der Normierungen. Dies ist ja auch der Ansatz der OECD "better regulation". Aus diesem Grund halte ich den von der Bundesregierung eingeschlagenen Weg, Bürokratieabbau in strategischen Handlungsfeldern durchzuführen und nicht flächendeckend und schematisch, für richtig.

- Die bisher vorhandenen **Instrumente der Gesetzesfolgenabschätzung**, wie sie in die novellierte GGO aufgenommen wurden (§§ 43, 44), und die dort aufgeführten Kriterien sind ausreichend (Frage 10, 11, 12). Die Wirkung dieser Instrumente ist bisher gering, aber nicht, weil die Instrumente unzureichend wären, sondern weil der politische Wille in den Ressorts, diese Instrumente anzuwenden, nicht ausreichend vorhanden ist (siehe oben). Es gibt keinen administrativen Trick zur Vermeidung kontroverser politischer Entscheidungen. Denkbar wäre, den Aspekt der "besseren Regulierung" in jedem Ressort mit dem Bereich des politischen Controlling zu verknüpfen.
- Auch die Vorstellung eines **"Bürokratie-TÜV"** (BT-Drs. 15/1006, Frage 13) ist daher zu technokratisch und bürokratisch. Die Bedeutung des Politikbereichs "better" oder "smarter regulation", wie er u.a. von der OECD vertreten wird, soll damit nicht geleugnet werden. Hier könnte noch mehr getan werden in Richtung einer klar profilierten Regulierungspolitik, zum Beispiel im Sinne des Gewährleistungs- und aktivierenden Staates, auch durch Stärkung dieser Gesichtspunkte innerhalb der Regierungsorganisation (z.B. zentrale Zuständigkeit in der Regierungszentrale oder im Finanzministerium). Die ausländischen Erfahrungen (etwa in Großbritannien mit der "*Better Regulation Task Force*") sollten genauer analysiert werden, sie sind durchaus nicht unumstritten.
- Dabei ist ein von der OECD hervorgehobener Punkt besonders zu erwähnen, nämlich die vorherrschende **Ausbildung und Sozialisierung in der bundesdeutschen Verwaltung**. Nach Ansicht der OECD beruhen gute regulative Praktiken gerade nicht nur auf prozeduralen Anweisungen, sondern auf einer bestimmten Kultur der Verwaltung. In Deutschland, so heißt es weiter wörtlich, „beruhen Aktionen der Regierung auf einem exzessiven legalistischen Ansatz als Standard für Qualität.“ Und es wird in diesem Zusammenhang von der OECD auf die vorherrschende juristische Ausbildung unseres höheren Dienstes verwiesen. Dies wäre ein relevanter Ansatzpunkt.

Fazit: Auf der administrativen Regulierungsebene geht es **nicht um weniger sondern um "bessere", "smartere" Regulierung**. Dies ist nicht durch neue bürokratische Verfahren der Befristung und/oder der Begründung und auch nicht durch zusätzliche Gremien oder Berichtspflichten zu erreichen. Notwendig ist ein generelles "Umdenken" auf allen Ebenen der Verwaltung. Entscheidend dafür sind nicht weitere verfeinerte Instrumente, sondern eine sichtbare, glaubwürdige politische Schwerpunktsetzung bis hin zu einer veränderten Rekrutierung und Qualifizierung im öffentlichen Sektor.

4. Intra-organisatorische Verwaltungsebene

Ein weiterer klassischer Kritikpunkt betrifft die Arbeitsweise der Verwaltung bzw. der Verwaltungen. Bei dem Ruf nach "unbürokratischer", "besserer" Verwaltung geht es hier um die eigentliche Bürokratie, nämlich Bürokratie als Organisation und

Verfahren, als Aufbau- und Ablauforganisation. Bürokratien bestehen nicht nur aus Regeln, sondern sind lebende Organisationen.

- Die bekannte **Kritik an der Arbeitsweise von Behörden und öffentlichen Einrichtungen**: Übertriebene Formalisierung, Hierarchisierung, amtsinterne Überregelung, langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kostenbewusstsein, Unpersönlichkeit, mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung, abstruse Verwaltungssprache, unzureichende Informationstransparenz - alles das ist bekannt. Hier kann und muss noch einiges geschehen, aber es sollte auch zur Kenntnis genommen werden, dass es hier in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gegeben hat, nicht zuletzt auch durch *eGovernment*.
- Wie steht es mit der **Umsetzung der einzelnen Elemente des "neuen Steuerungsmodells"** und des NPM in Deutschland (Fragen 28, 29, 30)¹? Es gibt keinen Zweifel, dass die managerialistische Bewegung auch in Deutschland erhebliche Bedeutung hatte und hat. Auf allen Ebenen können Einsatz und Einfluss neuer Instrumente nachgewiesen werden. Extern gibt es Privatisierungen und Ausschreibungen, intern wird mit Instrumenten wie Budgetierung, Produkthaushalten, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling usw. experimentiert. Allerdings wird auch deutlich, dass strukturelle Änderungen seltener sind. Klassische Personal- und Finanzstrukturen sind weitgehend unberührt, organisatorische Umgestaltungen in Richtung größerer Dezentralisierung und Autonomie sind erkennbar (vor allem auf der Landesebene), aber keineswegs dominant. Gleichzeitig ist offenkundig, dass die Veränderungsintensität von unten nach oben abnimmt. Auf der Ebene der Kommunen ist am meisten passiert und sind Strukturen am ehesten im Wandel, Länder und Bund sind, nicht zuletzt aufgrund ihrer Aufgabenschwerpunkte und der unterschiedlichen Relevanz von Reformtreibern, stabiler. Aber selbst für die kommunale Ebene gilt, "die Realisierung des Kernmodells ist, gemessen an den Zielvorgaben, weit hinter den Reformabsichten zurückgeblieben, so dass zu diesem Zeitpunkt zumindest von einem 'relativen' Scheitern der Bemühungen auszugehen ist" (Bogumil/Kuhlmann, a.a.O.).
- Schwieriger nachzuweisen sind **Performanzänderungen**. Tatsächlich gibt es Einsparungen, mehr Anreize für wirtschaftliches Verhalten und auch vielfältige Hinweise auf verbesserten Service und Kundenorientierung (sowohl auf kommunaler wie auf Landesebene). Da gleichzeitig fast überall Haushaltskürzungen und Personaleinsparungen stattfinden, spricht alles für eine gewisse Produktivitätssteigerung. Die klassischen "Lücken" (KGSt 1993), die durch das neue Steuerungsmodell beseitigt werden sollten, sind aber nicht verschwunden. Immer noch sind die Anreize zur effizienten Mittelverwendung zu gering (Effizienzlücke) und es fehlt eine Orientierung an klaren, mittelfristigen Entwicklungszielen und Prioritäten (Strategielücke). Die Instrumente zur kontinuierlichen Leistungsverbesserung, zur Strukturanpassung, zu

¹ siehe hierzu ausführlich Werner Jann et.al., Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin (Sigma) 2004. Einige Passagen sind weitgehend aus dieser Veröffentlichung übernommen.

Ressourcenumschichtungen und zur Anpassung an Nachfrageänderungen sind immer noch schwach entwickelt (Managementlücke) und die sinkende Attraktivität des öffentlichen Sektors für engagierte Mitarbeiter sowie die unzureichende Nutzung der vorhandenen Bereitschaft der Beschäftigten zu Engagement und Kreativität sind keineswegs überwunden (Attraktivitätslücke). Die Verwaltung ist auch heute kaum in der Lage nachzuweisen, dass Verwaltungsleistungen durchaus ihr Geld wert sind, die fehlende kontinuierliche Rechenschaftslegung über Effizienz, Zielgenauigkeit und Qualität öffentlicher Leistungen hat daher ihre schwindende Akzeptanz in der Öffentlichkeit weiter verstärkt (Legitimitätslücke).

- Aber wenn man sich einmal von den vollmundigen und diffusen Versprechungen absetzt, die insbesondere die professionellen Jünger der Verwaltungsmodernisierung in unzähligen Firmenpräsentationen, Hochglanzbroschüren und Verkaufsseminaren verkündet haben, ist unverkennbar, dass die deutsche Verwaltung in den letzten zehn Jahren einen **erheblichen Modernisierungsschub** gemacht hat. Bei Bund, Ländern und Kommunen wird ohne jeden Zweifel restrukturiert und dezentralisiert, wird mit Budgetierung und dezentraler Ressourcenverantwortung experimentiert, diskutiert man über Leitbilder, Leistungsvergleiche, *Controlling*, Personalentwicklung und Kontraktmanagement. Kundenzufriedenheit, Bürgerorientierung, Doppik, aktivierender Staat, Zivilgesellschaft und selbst neue Formen von *Governance* sind Konzepte, die in weiten Bereichen der Verwaltung zumindest nicht mehr gänzlich unbekannt sind. Selbst der besonders zähe Bereich der Personalstrukturen scheint durch den Bericht der sog. Bull-Kommission (2003) wiederum in Bewegung zu geraten. Die zu beobachtenden Veränderungen sind nur schwer mit entsprechenden Entwicklungen in Bereichen wie Produktivität, Transparenz, Effizienz, Effektivität und letztendlich Legitimität in Verbindung zu bringen, aber dass in der deutschen Verwaltung heute nicht nur über Rechtsförmigkeit und formale Richtigkeit, sondern auch über Kosten, Leistungen und Wirkungen nachgedacht und diskutiert wird, ist kaum zu bestreiten.
- Insgesamt sind die **Effekte des Neuen Steuerungsmodells** daher als positiv zu bewerten. Sie haben zu einer stärkeren Leistungs- und Kostenorientierung und damit zum Bürokratieabbau im Sinne "bürokratischer Verwaltung" beigetragen, auch wenn Mechanismen wie Wettbewerbe, Benchmarking, Doppik oder neuartige Budgetierung noch längst nicht überall durchgesetzt sind. Die Entwicklung ist in den Kommunen am weitesten fortgeschritten, Länder und Bund sind eher konservativer.
- Von ganz entscheidender Bedeutung sind bereits heute die neuen IuK-Technologien, deren Einsatz unter dem Begriff eGovernment zusammengefasst wird (Fragen 26, 29). Hier hat schon der erste Schritt, die Bereitstellung relevanter **Informationen** (Antragsunterlagen, Richtlinien, Formulare etc.) im Netz, also zu jeder Zeit und von jedem Ort zugänglich, zu erheblichem Bürokratieabbau geführt. Die wirklichen Potentiale des eGovernment werden allerdings erst sinnvoll ausgeschöpft, wenn das Netz zunehmend auch für die schnelle und unproblematische **Kommunikation** zwischen Verwaltung und

Kunden/Klienten/Bürgern genutzt wird, und vor allem, wenn direkte **Interaktionen** möglich sind (also die direkte Antragstellung im Netz, Eingabe und Verarbeitung von Daten ohne Medienbruch, elektronische Vergabe, Genehmigung etc.). Auf diesem Gebiet gibt es bereits eine Reihe überaus positiver Erfahrungen (siehe BundOnline 2005), und hier werden in den nächsten Jahren noch erhebliche Zeit- und Kostengewinne erreichbar sein. Die konsequente Entwicklung direkter Interaktionen zwischen Bürgern, Unternehmen und Verwaltung ist der entscheidende Ansatzpunkt für konkreten Bürokratieabbau in vielen Bereichen, insbesondere in allen Bereichen mit "Massengeschäft".

Fazit: Verwaltungsmodernisierung leistet bereits einen Beitrag zum Bürokratieabbau und birgt weiteres Potenzial, z. B. durch Reform der Personalstrukturen, modernisierte Verwaltungsprozesse, Flexibilität der Haushaltführung und Möglichkeiten des eGovernment. Dieser Prozess muss fortgesetzt werden. Nichts wäre verheerender, als wenn unsere öffentliche Verwaltung sich jetzt, nach einigen Jahren durchaus steifen Reformwindes, wieder zurücklehnt und angesichts der "Initiative Bürokratieabbau" des Bundes darauf verweisen würde, es läge halt alles an den vielen überflüssigen Regeln. Wenn es nur diese vielen Normen nicht gäbe, gäbe es im öffentlichen Sektor keinerlei Probleme....

5. Inter-organisatorische Verwaltungsebene

Während demnach auf der intra-organisatorischen Ebene die deutsche Verwaltung einem weiterhin fortschreitenden Wandel ausgesetzt ist, bleibt die inter-organisatorische Ebene ein Kernproblem. Zwar spielt die Zusammenlegung von Behörden in den Verwaltungspolitiken der Länder und des Bundes eine gewisse Rolle und auf Landesebene gibt es verschiedene Ansätze zur Neuordnung der klassischen staatlichen Mittelinstanz – das Kernproblem einer komplexen, interdependenten und für den Adressaten nicht immer durchschaubaren Verantwortungsstruktur bleibt aber nach wie vor erhalten.

- Empirische Untersuchungen, auch unsere Untersuchungen im Bereich Existenzgründungen, zeigen immer wieder, dass die direkten Kontakte zwischen Bürgern/Unternehmen und Verwaltung weitgehend unproblematisch ablaufen. Das Stereotyp der unfreundlichen, langsamen, inflexiblen Verwaltungsmitarbeiter bestätigt sich nicht. Probleme treten hingegen auf, wenn **verschiedene Verwaltungen** beteiligt sind. Das entscheidende Verfahrensproblem liegt daher auf der inter-organisatorischen Verwaltungsebene. Regulierungsprobleme liegen vor allem auf der Ebene der Vielfalt der sektoralen Regelungen und zuständigen Akteure (politische Regulierung) und weniger hinsichtlich eines Übermaßes oder der Intransparenz formaler Anforderungen (administrative Regulierungsebene).
- So lassen sich etliche häufig angesprochene "Bürokratieprobleme" wie insbesondere die zu lange **Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren** und die **Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten** als inter-organisatorische Probleme zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten

identifizieren. Das gleiche gilt für die komplexe, für den Adressaten schwer zu durchschauende Struktur von Ansprechpartnern, die Verzögerungen von Antragsverfahren und Bewilligungen auf Grund von internen Kommunikationsmängeln zwischen Verwaltungen oder sogar Kompetenzstreitigkeiten (bspw. über die Beratungsaufgabe) und gleichzeitige (versuchte) Kompetenzerweiterungen.

- Man kann davon ausgehen, dass diese vielfältigen Zuständigkeiten i.d.R. funktional begründet und politisch gewollt sind, gleichzeitig ist davon auszugehen, dass die Mehrzahl der jeweiligen sektoralen Einzelregelungen nicht als "unnützlich" oder "überflüssig" angesehen wird, diese also nicht ohne weiteres auf der Ebene der politischen Regulierungsebene zu beseitigen sind. In diesen Fällen kann Verwaltungsmodernisierung weiterhelfen, insbesondere durch Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der **Kommunikation und Koordination** abzielen (nicht zuletzt durch Maßnahmen des eGovernment, z.B. durch einheitliche EDV-Standards, Datenerhebungen und Datenbanken, Benutzeroberflächen etc., siehe auch die neue Initiative DeutschlandOnline) oder durch die Zusammenlegung von Behörden und Zuständigkeiten, z.B. Etablierung von One-Stop-Strukturen und/oder Sammelgenehmigungsverfahren (Frage 25). Hier sind oft erhebliche Eigeninteressen der beteiligten Behörden zu überwinden, die in aller Regel durch entsprechende klientelistische Interessengruppen außerhalb der Verwaltung unterstützt und abgesichert werden ("eiserne Dreiecke"). Allerdings entziehen sich diese Maßnahmen weitgehend der Kompetenz des Bundes.
- Die im "föderalen Verbund" zu erbringenden Verwaltungsdienstleistungen, d.h. vor allem die Gemeinschaftsaufgaben, sollten abgeschafft werden. Durch eine **Entflechtung der Zuständigkeiten im Rahmen der Föderalismusreform** sollte die eigentliche Rolle des Bundesrates, nämlich die administrative Umsetzung der Gesetze zu prüfen und zu verbessern, gestärkt werden (Fragen 27, 31). Es ist die zentrale Rolle des Bundesrates, als bürokratiekritisches Korrektiv gegenüber Bundestag und Bundesrat aufzutreten. Leider nimmt er diese Rolle zu wenig wahr.

Fazit: Ein erheblicher Teil der in der Öffentlichkeit diskutierten Bürokratieprobleme beruht auf den **sektoralen Aufgaben, Zuständigkeiten und Interessen öffentlicher Organisationen und vor allem auf deren inter-organisatorischen Koordinations- und Kommunikationsproblemen**. Dabei sind die inter-sektoralen Kommunikations- und Zuständigkeitsprobleme vermutlich noch widerspenstiger als die inter-föderalen. Es wäre fatal, wenn man diesen entscheidenden Faktor, die Prozessorganisation und Kommunikation von öffentlichen Organisationen und deren kontinuierliche Verbesserung, bei aller notwendigen Deregulierung, wieder verdrängen würde, weil man das alleinige Heil im Zustandekommen von Normen und Regeln und deren Abbau suchen würde.