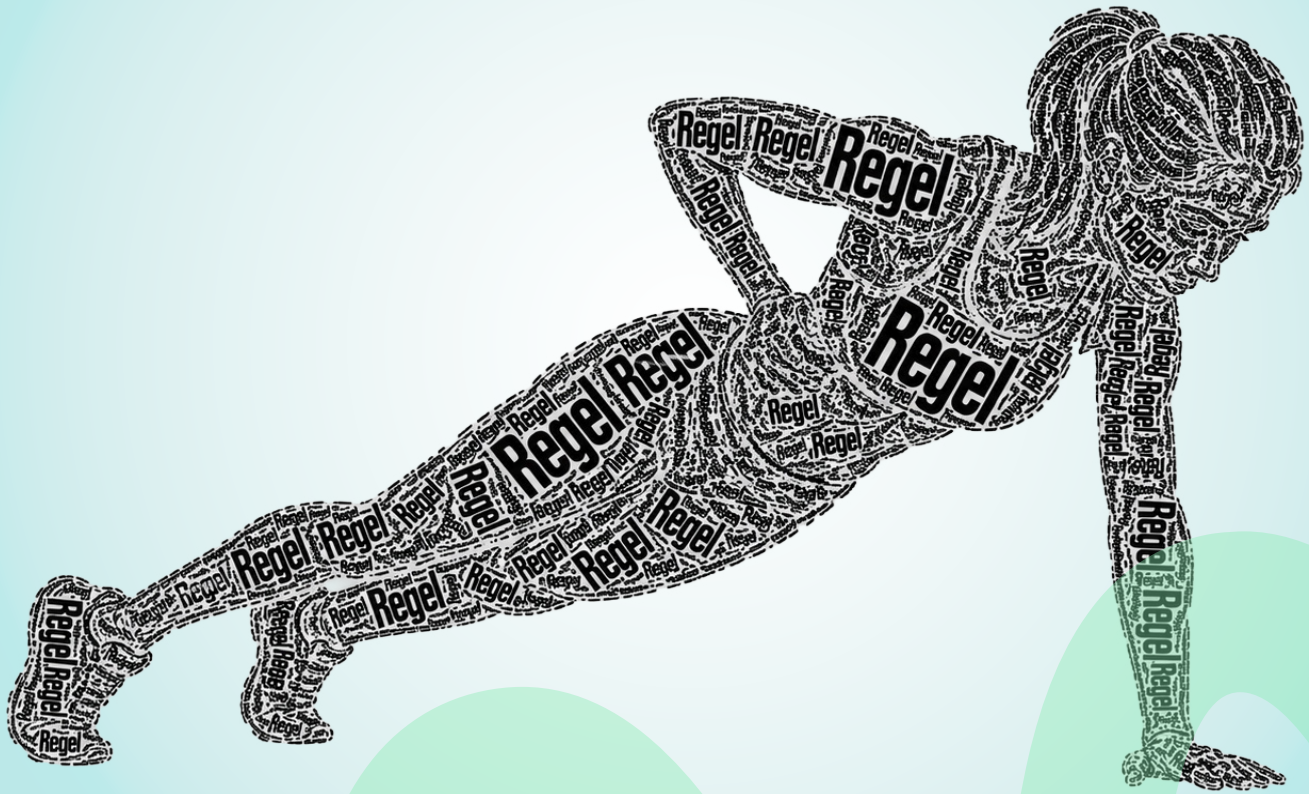




Whitepaper

Bürokratieabbau als Fitnessprogramm

Eine systemische Perspektive auf Überregulierung
in der öffentlichen Verwaltung

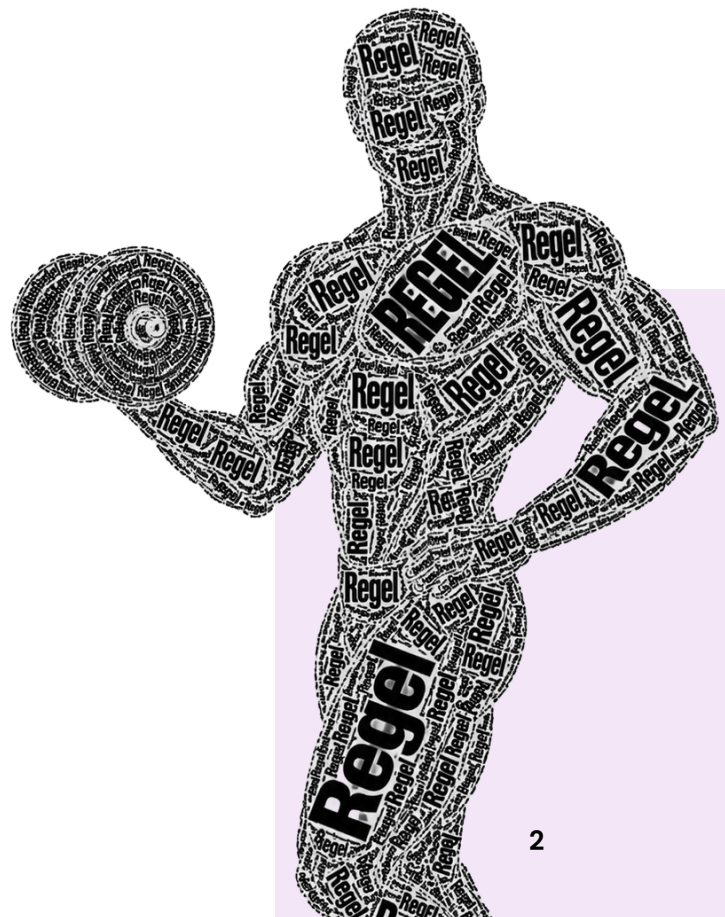
IMAP

Bürokratie ist notwendig. Aber der öffentlichen Verwaltung fehlt ein natürliches Gegengewicht.

Es gibt die weit verbreitete Annahme, dass Bürokratie per se etwas Schlechtes sei. "Bürokratie" ist in vielen Diskursen zu einem unscharfen Kampfbegriff geworden. Übersetzt man Bürokratie als eine Beschreibung von Regelmäßigkeit oder Standardisierung, sieht man, wie wichtig sie für Organisationen – insbesondere die des öffentlichen Dienstes – ist.

Denn Verwaltungen müssen verlässlich agieren, Gleiches gleich behandeln, Entscheidungen dokumentieren und rechtsstaatlich kontrollierbar bleiben. Bürokratie sichert deshalb Gleichbehandlung, schützt vor Willkür, schafft Nachvollziehbarkeit und gibt den Mitarbeitenden Orientierung. Und sie übersetzt politische und rechtliche Anforderungen in konkretes Verwaltungshandeln. **Regeln, Zuständigkeiten und Verfahren sind also kein grundsätzliches Problem.** Wer Bürokratie nur als Störung beschreibt, versteht nicht, dass sie eine Kernfunktion von buchstäblich jeder ausdifferenzierten Organisation darstellt.

Das Problem entsteht erst dort, wo diese Lösungen sich verselbständigen und Bürokratie ins Übermaß ausufert. Denn anders als in der Privatwirtschaft fehlt der Verwaltung ein natürliches Gegengewicht. Unternehmen unterliegen externen Korrekturimpulsen durch Markt, Kosten, Kunden und Wettbewerb. Wer zu viel Bürokratie aufbaut, wird unwirtschaftlich und ist preislich nicht mehr konkurrenzfähig. In der Verwaltung hingegen kennt Bürokratie theoretisch keine Grenzen.



Die „natürlichen Treiber“ der Überregulierung

Doch wie kommt es, dass etwas Sinnvolles immer weiter über sein gesundes Maß hinauswächst? Wie kommt es von der „Regelhaftigkeit“ zur „Überregulierung“? Für dieses „Verselbstständigen“ gibt es verschiedene Gründe – denen kein böser Wille unterliegt, sondern die für sich genommen gut nachvollziehbar sind.

- ▶ **Lokale Rationalitäten:** Die Einführung einer neuen Regelung ist normalerweise mit guten Sachgründen hinterlegt: Arbeitssicherheit, Gleichbehandlung, Umweltschutz, Effizienzsteigerung etc. In Summe können aber lokal gut begründbare Regeln zu einem sich gegenseitig widersprechenden Regelungsdickicht werden.
- ▶ **Sicherheitsorientierung:** Ein zusätzlicher Prüfschritt wirkt verantwortungsvoll. Eine weggelassene Prüfung wirkt hingegen riskant.
- ▶ **Gleichbehandlungsdruck:** Aus dem Wunsch nach Gerechtigkeit entsteht der Drang zur vollständigen Vorstrukturierung.
- ▶ **Misstrauens- und Skandallogik:** Aus einem Ausnahmefall wird ein Standardprozess. Neue Nachweise werden eingeführt, daraus entstehen Prüfpflichten, die mehr Dokumentation erzeugen. So können aus einer einzelnen Störung mehrstufige Genehmigungswege für alle Fälle werden.
- ▶ **Absicherungslogik:** Dokumentation, Rücksprache und Genehmigung sind individuell rational. Erst in der Summe erzeugen sie Verzögerung, Verantwortungsdiffusion und Zusatzaufwand.
- ▶ **Schnittstellenlogik:** Komplexe Organisationen regulieren ihre Schnittstellen, um Unsicherheit zu verringern. Genau dadurch erhöhen sie aber oft die Komplexität.
- ▶ **Sichtbarkeitsasymmetrie:** Regelaufbau ist leichter darstellbar als Regelverzicht. Für die eigene Sichtbarkeit ist es hilfreicher, etwas Neues zu schaffen als etwas abzuschaffen.
- ▶ **Legitimationsdruck:** Die eigene Existenz legitimiert sich über wenig angreifbare Verfahren, die dadurch leicht überformalisiert werden.



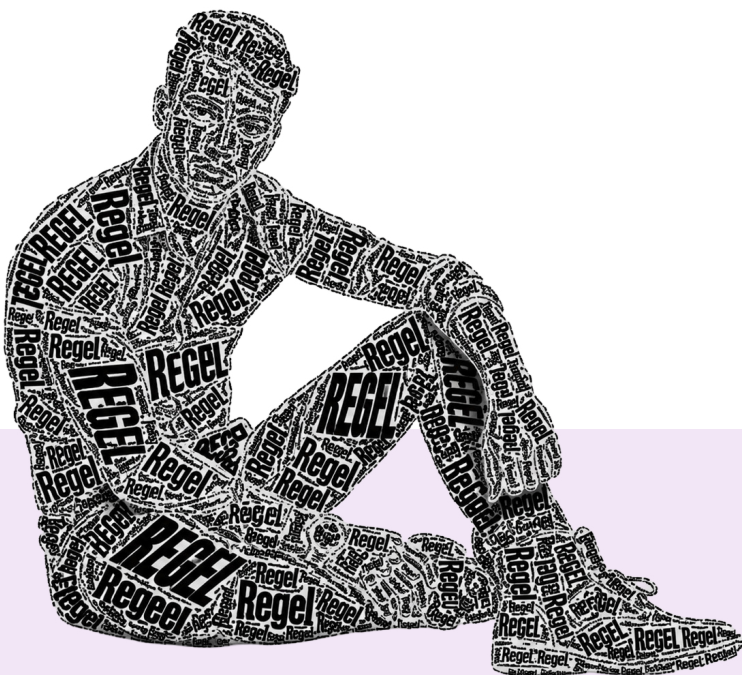
Typische Initiativen haben meist wenig Effekt

Weil der Korrekturimpuls für die wachsende Bürokratie aus der Verwaltung selbst kommen muss, versuchen viele Organisationen genau das. Sie greifen dabei zu intuitiv naheliegenden Ansätzen, die in der Praxis aber meist wenig bewirken oder nur kurzfristigen Erfolg haben.

Ein verbreiteter Ansatz sind Appelle an mehr Risikobereitschaft und Mut, etwa in Führungskräfte trainings zu unternehmerischem Denken. Schnell wird Mitarbeitenden dabei ein Kompetenz- oder Haltungsproblem unterstellt, dabei aber übersehen, dass **die Treiber der Überregulierung im System selbst liegen**. Wer sich mit einer weggelassenen Prüfung angreifbar macht, wird auch mit einer „angemessenen“ Haltung kaum anders agieren.

Ebenso beliebt ist es, für den Bürokratieabbau neue Bürokratie zu schaffen, etwa durch eine Pflicht zur Prozessdokumentation für alle Abteilungen. Das ist verständlich, schließlich ist das der gelernte Modus von Behörden (s. Lokale Rationalitäten oben). Am Ende produziert dieser Weg aber vor allem wieder mehr Papier, mehr Prozess und eben mehr Bürokratie.

Und schließlich gibt es punktuelle Verschlinkungsinitiativen, bei denen in großem Stil Prozesse unter die Lupe genommen und ausgemistet werden. Das kann für eine gewisse Zeit Abhilfe schaffen. Doch die beschriebenen Dynamiken setzt es nicht außer Kraft, weshalb Organisationen danach schnell wieder neue Regeln aufbauen. Solche Initiativen gleichen deshalb eher der Symptombekämpfung.



Vom Reformprogramm zum Fitnessprogramm: Strukturelle Impulse gegen Überregulierung

Soll übermäßige Bürokratie dauerhaft vermieden werden, reicht es nicht aus, ihre Auswüchse zu bekämpfen. **Bürokratieabbau ist nicht Entrümpelung allein, sondern Training gegen die eigene Wiederverregulierung.** Es geht also darum, die Organisation selbst so zu gestalten, dass ihre Tendenz zur Bürokratisierung eingedämmt wird. Wie das konkret aussehen kann, zeigen einige strukturelle Ansätze aus unserer Projektarbeit.

- ▶ **Nutzerorientierte Kennzahlen etablieren:** Verwaltungen können das Gegengewicht, das in der Privatwirtschaft durch die Gewinnorientierung besteht, gewissermaßen simulieren. Wird etwa die Nutzerzufriedenheit in kommunalen Ämtern zu einer relevanten Größe, haben Verantwortliche ein eigenes Interesse an schnellen Prozessen. So entsteht ein Gegengewicht zum Interesse an Risikovermeidung.
- ▶ **Die Machtposition der leistungserbringenden Einheiten stärken:** Bürokratie geht in der Regel von internen Steuerungseinheiten aus, die naturgemäß ein Interesse an starker Steuerungsfähigkeit haben und durch ihre Nähe zur Leitung viel Einfluss besitzen. Die Fachabteilungen, die an effizienten Abläufen interessiert sind, können sich dagegen nur schwer wehren. Erhalten sie mehr Gewicht, etwa durch ein Vetorecht bei neuen Regeln, wird die Tendenz zur Bürokratie gebremst.
- ▶ **Regelgebende Einheiten unter Führung mit Effizienzinteresse stellen:** Ein ähnlicher, aber weitergehender Ansatz setzt an der Aufbauorganisation an. So haben wir zum Beispiel in einem Kundenprojekt den Rechtsbereich in den Leistungsbereich integriert. Dadurch war dieser nicht mehr bloß seiner eigenen Logik von Absicherung und Risikovermeidung verpflichtet, sondern auch dem Interesse des Leistungsbereichs an schlanken Abläufen.
- ▶ **Interne Steuerungseinheiten zusammenlegen:** Gerade bei Dokumentationspflichten zeigt sich häufig, dass verschiedene Einheiten sehr Ähnliches von den Fachabteilungen verlangen. Strategie-Stabstelle, Controlling und zentrales Risikomanagement benötigen etwa alle Informationen zu laufenden Projekten, mit ähnlichem Inhalt, aber jeweils anderer Form. Eine fundierte Analyse der Berichtspflichten und aufbaustrukturelle Anpassungen schaffen hier spürbare Entlastung.
- ▶ **Abschaffungsroutinen und Verfallsdaten von Regeln etablieren:** Viele Prozesse sind historisch gewachsen, haben in der Gegenwart aber keine Bedeutung mehr. Nicht selten liefern Abteilungen Statusberichte und Statistiken, die niemand mehr liest, weil die Initiative dazu bereits Jahre her ist. Werden Regelungen von Anfang an zeitlich begrenzt, kann ein Dickicht aus gewachsenen Vorschriften gar nicht erst entstehen.
- ▶ **Risiken absichern und neu organisieren:** Bürokratie entsteht häufig aus dem Gedanken der Risikovermeidung, selbst wenn der Aufwand in keinem Verhältnis zur Eintrittswahrscheinlichkeit steht. Wird das Eingehen von Risiken stattdessen eingepreist und als Management-Abwägung verstanden, lassen sich Prozesse schlanker gestalten, etwa indem auf ein Vier-Augen-Prinzip bis zu einer bestimmten Schwelle verzichtet wird. Dazu gehört auch, Risiken organisational abzusichern, beispielsweise durch ein Budget für Rückzahlungen.



Fazit

Bürokratieabbau funktioniert nicht als einmalige Maßnahme. Und er bedeutet auch nicht, jede Form von Bürokratie abschaffen zu wollen. Die moderne Verwaltung braucht Regeln. Und sie braucht Strukturen und Routinen, die für ein gesundes Maß sorgen.

Die vorgestellten Hebel zeigen beispielhaft, wie sich dieser Anspruch strukturell verankern lässt. Alle verbindet der Gedanke, die Organisation selbst in die Lage zu versetzen, ihren natürlichen Hang zur Bürokratisierung zu korrigieren. Nicht die einmalige Diät führt zum Ziel, sondern das dauerhafte Fitnessprogramm.

Der Zukunftskongress hat gezeigt, wie viel Bewegung derzeit in diesem Thema steckt. Wir setzen den Austausch dazu gern fort. Wenn Sie überlegen, wie Ihre Organisation ihr eigenes Fitnessprogramm entwickeln kann, sprechen Sie uns gerne an.



Kontakt und Ansprechpartner



Merlin Klein
Principal & Partner
klein@imap-institut.de
+49 211 513 69 73 - 13

IMAP GmbH
Cantadorstraße 3
40221 Düsseldorf
www.imap-institut.de