

## Ein Blick von außen – Bürokratieabbau in den Niederlanden

REDE BEI DER 2. FACHTAGUNG BÜROKRATIEABBAU

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung, ich freue mich sehr vor Ihnen sprechen zu dürfen.

Einen „Blick von außen“, werde ich versuchen zu geben, also von jenseits Ihrer Landesgrenzen und über das sprechen, was ich kenne, nämlich über die Niederlande und unsere Bemühungen dort, Bürokratie zurückzufahren.

Ich werde das tun aus zwei Blickwinkeln. Zunächst möchte ich über die Erfahrungen mit der „Actal“ berichten, das ist die holländische Version des Nationalen Normenkontrollrates.

Aber erst, möchte ich eine Analyse versuchen. Unser Institut hat sich nämlich die Frage gestellt, warum es so schwierig ist, Verwaltung zu reduzieren.

Eine Bemerkung. Die Blick von außen – meine Blick – ist eine kritische auf der Rolle des Staates. Die Warnung möchte ich Sie doch geben, das Sie mir richtig verstehen.

Schon vor über zehn Jahren hat sich die CDA in die Regierung für den Abbau von Bürokratie eingesetzt. Der Staat sollte schlanker werden, die Zahl der Beamten geringer.

Um Ihre Hoffnungen gleich zu dämpfen: Die niederländischen Erfahrungen mit dem Abbau von Bürokratie sind nicht sehr ermutigend. Obwohl sich mehrere Regierungen nacheinander Bürokratieabbau auf die Fahnen geschrieben hatten, ist der Erfolg minimal, zumindest in der Wahrnehmung der

Bürger. Bis heute ärgern sich die Menschen über zu viel Bürokratie in die Niederlande.

Seit dem Jahr 2000 ist Entbürokratisierung zu einem wichtigen politischen Thema bei uns geworden, also seit über einem Jahrzehnt: die Zahl der Staatsbediensteten sollte um ein Viertel verringert werden. Alle waren einverstanden, getan hat sich dennoch wenig. Erst in den letzten Jahren ist die Zahl der im staatlichen Sektor Beschäftigten leicht zurückgegangen, unter dem Druck der Haushaltskürzungen und es sind erste Fortschritte zu erkennen hin zu einem schlankeren Staat.

Eine ganz andere Sache ist es, auch die Zahl der Gesetze und Regelungen zu verringern. Dabei haben sich die Niederlande eine Vorbildfunktion erworben. Die Webseite des Nationalen Normenkontrollrats vermeldet: „Deutschland verfolgt einen Weg der Senkung von Bürokratiekosten, wie ihn nach dem Vorbild der Niederlande immer mehr Mitgliedstaaten der Europäischen Union gehen.“ Ein bisschen zu viel der Ehre für uns.

Immerhin waren es aber die Niederlande, die als erstes Land ein Modell entwickelt haben, mit dem sich Bürokratiekosten berechnen lassen, das "Standardkosten-Modell"; es ist bereits 20 Jahre alt.

Seit 2000 gibt es nun den Normenkontrollrat Actal, der die Regierung in Bürokratiefragen berät. Daran, wie sich seine Aufgaben geändert haben, lässt sich ablesen, wie sich das Denken über die Verringerung von Bürokratie seither weiterentwickelt hat.

Anfangs betrachtete Actal ausschließlich die Kosten für Unternehmen. Später bezog man auch Freiberufler und normale Bürger mit ein, schließlich rückt man den gesamten Verwaltungsaufwand in den Blick, vor allem auch die subjektive Seite, den „gefühlten Aufwand“.

Dieser Wandel von reiner Bürokratiekostenberechnung hin zu einer Betrachtung des Aufwandes insgesamt ist wichtig. Im Mittelpunkt steht nun nicht mehr die rein quantitative Beurteilung, sondern jede Verringerung sollte auch spür- und erfahrbar werden.

Denn quantitativ hatte sich der Verwaltungsaufwand durchaus verringert, die Reduktion aber wurde nicht als solche wahrgenommen. Ein Missverhältnis. Unternehmen klagten weiter über zu viel Aufwand, während der Minister klar vorrechnen konnte, dass er geringer geworden sei. Das führte natürlich zu Spannungen, kurz, der Ansatz musste überdacht werden und wurde es auch. Gegenüber objektiv messbaren Sachverhalten liegt der Schwerpunkt inzwischen mehr auf den subjektiven Aspekten der Regelungen, auf der empfundenen Bürokratie.

Denn gefühlter Verwaltungsaufwand hat gar nicht unbedingt so viel zu tun mit der Zeit, die tatsächlich benötigt wird. Lassen Sie mich das an zwei Beispielen deutlich machen, eines aus dem Bereich der Industrie, das andere bei der Polizei.

Ein Inspektor, der eine ganze Stunde lang ein Unternehmen prüft und berät, wird nicht als lästig wahrgenommen, dagegen sehr wohl sein Kollege, der nur einen kurzen Blick in den Raum wirft, dafür aber eine Strafe verhängt.

Wir wollten anfangs die Verwaltungslasten verkleinern und haben die Besuchsdauer der erste Inspektor reduziert: statt einer ganzen nur noch ein Viertelstunde. Das Ergebnis war gering. Denn jene Fünf-Minuten-Besuche mit Bußgeldverhängung gab es trotzdem nach wie vor. Gerade die aber verursachten den Ärger und deshalb nahm

der gefühlte Verwaltungsaufwand eben nicht ab.

Ein anderes Beispiel betrifft die Polizei in den Niederlanden. Beamte klagen viel über das EDV-System. Es ist so komplex, dass es einfach viel, viel Zeit kostet. Im Grunde geht es dabei um einfache Dinge, so lassen Eingaben sich nachträglich nur schwer wieder ändern, muss man sich immer wieder neu einloggen für verschiedene Bereiche des Systems, darüber hinaus sind USB-Sticks mit dem System nicht kompatibel, obendrein ist es langsam, schwerfällig, und, und, und. Die Kritik ist grundsätzlich und tief greifend.

Die Folgen: Polizeibeamte sind frustriert und zu selten auf den Straßen unterwegs, denn das alles frisst Zeit. Die eigentliche Ursache aber liegt nicht in der Software sondern in einer Überregulierung, denn die erst macht so ein kompliziertes EDV-System überhaupt nötig. Die leitenden Hierarchieebenen möchten über alles und jedes informiert sein, es herrscht ein Kontrollzwang.

Den aber gibt es keineswegs bloß bei der Polizei. Die Überregulierung ist auch für Freiberufler in den Niederlanden wirklich ein Thema. Eine Art Berufsleiden geradezu. Ihr Berufsstolz wird unterminiert von Regularien, die einem Verlust der Selbständigkeit gleichkommen und ihnen die Freude an der Arbeit nehmen.

Seit etwa fünf Jahren haben die Proteste aus diesem Wirtschaftssektor dazu geführt, dass sich die Anti-Bürokratie-Debatte ausgeweitet hat und dass Actal auch das Gesundheitswesen in den Blick genommen hat, das Bildungssystem und andere soziale Bereiche.

Was Sie bisher von mir gehört haben, könnte den Eindruck erwecken, Actal sei unumstritten. Das ist jedoch keineswegs so. Bis letztes Jahr hat es immer nur befristet bestanden, und die vorige Regierung wollte es sogar gleich völlig abschaffen! Die Ministerien, hieß es damals, könnten sehr wohl selbst beurteilen, ob Regelungen zu bürokratisch seien oder nicht. So weit ist es

nicht gekommen, im Gegenteil, seit diesem Jahr ist Actal eine ständige Einrichtung.

So, wir sind jetzt in die Niederlande seit zehn Jahren intensiv mit Bürokratieabbau befasst, aber es hat sich als schwierig erwiesen, wirklich spürbare Resultate zu erreichen. Obwohl sich der Verwaltungsaufwand nachrechenbar um dreißig Prozent vermindert hat, ist die Zufriedenheit von Unternehmen und Bürgern kaum gestiegen.

Ich wage die Hypothese, dass wir einen aussichtslosen Kampf führen werden, wenn es uns nicht gelingt, die Ebene darunter zu erreichen, auf der es um kulturelle und politische Konzepte geht.

Man kann versuchen, bessere Regeln zu schaffen und vielleicht auch weniger, aber wenn gleichzeitig die Gesellschaft immer mehr erwartet von der Regierung, führt das zum Gegenteil, zu noch mehr Regeln. Und im Grunde kann das ja auch gar nicht anders sein in unserer komplexen Gesellschaft, die Airbus fliegt statt Kutsche fährt. Bürokratie beschränkt sich nämlich nicht auf den Staat. Auch bei Firmen gibt es manchmal viel Bürokratie.

Sozio-kulturell ist das alles zu erklären: Es geht letztlich um Risikoabschätzung und -bewältigung und die fixe Idee, dass Gesellschaft durch und durch planbar sei – im Holländischen haben wir dafür das Wort „machbar“. Als brauchte man nur das richtige Planwerk und schon funktioniere die Gesellschaft von alleine.

Dabei spielen sich Bürger und Staat den Ball gegenseitig zu. Einerseits hält der Bürger für die Lösung seiner Probleme den Staat für zuständig und der bedient diese Erwartungen gern. Er ist geradezu gierig darauf.

Damit überfordert sich der Staat selbst und die Bürger überfordern den Staat. Die Organisationsform Bürokratie wird einfach auf alles angewendet, auch auf Bereiche, in denen sie eher schadet als nützt und insgesamt führt das alles zu viel, viel überflüssiger Verwaltung.

Ein Teil der Ursachen liegt in der gegenwärtigen Situation des Staates in einer modernen Gesellschaft. Der tatsächliche Einfluss der Verwaltung auf die Gesellschaft sinkt: die Autorität des Staates nimmt ab, der Sozialstaat ist im Verfall begriffen und die sozialen Beziehungen unterliegen einer rasch fortschreitenden Erosion. Der Staat reagiert und tut dreierlei:

1. Um den Verlust seiner Autorität auszugleichen, versucht er, uns als Konsumenten zu behandeln. Die Verwaltung soll Dienstleister werden, Bürger und Bürgerinnen sollen Kunden sein. Der Staat möchte Autorität zurückgewinnen, indem er Ergebnisse liefert: New Public Management bringt aber eine Konzentration auf Prozesse mit sich, auf Dokumentation und, ja, eben auf Regeln. Und das genau führt zu noch mehr Bürokratie.

2. Auf den Verfall des Sozialstaates reagiert er damit, dass er sich verstärkt in unsere Lebensführung einmischt, damit die Kosten nicht explodieren. Da heißt es dann: werde nicht zu fett, rauche nicht, trinke nicht zu viel, bewege Dich regelmäßig und so weiter.

3. Was das dünner werdende Netz sozialer Beziehungen angeht, möchte der Staat ersetzen, was auf privatem Feld verloren zu gehen droht. Wenn wirkliche Verbundenheit zwischen den Menschen abnimmt, scheint staatliches Eingreifen als einzige Alternative, damit das Zusammenleben weiter funktioniert.

Die drei Problemfelder zeigen – und ich habe sie nur sehr kurz behandelt – wie Eingriffe die Aufgaben des Staates vermehren. Es ist ein gieriger Staat geworden. Hinter all dem steckt die Idee, der Staat könne die Gesellschaft so gut machen, wie sie von alleine nicht mehr wird, und sie gewissermaßen reparieren und auf ein höheres Niveau heben.

Aber, es ist kurzsichtig, nur auf Staat und Regierung zu schimpfen. Wir als Bürger erwarten ja längst, dass Probleme von der Öffentlichkeit gelöst werden. Probleme die früher Aufgaben des Einzelnen und zivilgesellschaftliche Organisationen gewesen sind.

Die Gesellschaft scheint immer weniger in der Lage, mit sozialen Problemen ohne Hilfe fertig zu werden. Angesichts der Schwächung der Zivilgesellschaft kommt der Bürger schnell mit Problemen zum Staat gelaufen. Wir finden zu häufig „das müsse die Regierung lösen“. Durch diese Erwartungen wird die Regierung geradezu eingeladen, Lösungen für Schwierigkeiten zu suchen, die bis dahin nie Aufgabe der öffentlichen Hand gewesen sind.

Ein weiterer Aspekt ist, dass die Bürger jede Unsicherheit gern bei der Regierung abladen, statt sie als einen Teil der eigenen Lebensbewältigung zu betrachten.

Manchmal scheint es geradezu, als erwarten wir alle, die Regierung habe für das private Glück ihrer Untertanen zu sorgen. Gewissermaßen Bungeejumping, bei dem die Regierung für das Gummiseil sorgt. Der Grund dafür ist leicht zu erkennen: wir alle hassen Risiken und hätten sie nur zu gern umfassend abgesichert durch den Staat. Geteilte Verantwortung wird immer weniger betrachtet als etwas, das die Bürger selbst in die Hand nehmen müssen. Das hängt ganz offensichtlich natürlich auch mit der berühmten „Individualisierung der Gesellschaft“ zusammen. Auch sind längst alle unsere Einrichtungen so unübersichtlich geworden, dass es dem bürgerschaftlichen Engagement schwer fällt, Probleme anzupacken.

Das führt zu der Frage: Können wir als Gesellschaft überhaupt noch angemessen mit Risiken umgehen? Oder geht es gar nicht anders, als dass die Regierung, das alles für uns übernimmt, um die Risiken auf ein Minimum zu reduzieren. Hat der Staat dafür zu sorgen, dass Balkone nicht abbrechen und für den ganzen Rest gleich auch noch.

Und wenn dann wirklich einmal etwas schief geht, ist das Muster immer gleich: Die Empörung ist gewaltig. Der zuständige Minister muss vor den Bundestag treten und erklären, was schief gelaufen ist und wo die Regierung versagt hat. Natürlich werden sofort Maßnahmen ergriffen, um zu gewährleisten, dass nie wieder etwas Ähnliches geschehen kann. Jeder weiß: Eine Garantie für Glück

gibt es nicht. Aber die Idee, dass es sie geben müsse, bringt viele Gesetze hervor.

So nährt sich also die überbordende Bürokratie aus zwei Wurzeln, die miteinander zusammenhängen. Eine geschwächte Zivilgesellschaft lässt uns Probleme schneller an die Regierung delegieren. Die Regierung wiederum reagiert positiv darauf. Hinter allem steht die Idee von der Planbarkeit und der Machbarkeit der Gesellschaft. So hat sich staatliches Handeln, das einst nur reagierte, ausgeweitet zu einer Art Risikomanagement für jeden einzelnen.

Der Glaube an die Formbarkeit der Gesellschaft hat die Fähigkeit erschaffen lassen, Risiken eigenverantwortlich zu bewältigen. Daher kommt auch zum Teil das immerwährende Interesse der Medien an Krisen und Krisenbewältigung.

In den Niederlanden ist dafür seit kurzem ein neues Wort entstanden, „Risikokontrollreflex“: Man erkennt Risiken und regelt im Voraus etwas, damit später keiner sagen kann, es seien nicht alle Vorsichtsmaßnahmen ergriffen worden.

Philosophisch gesprochen wird Risikovermeidung damit zu einem moralischen Konzept. Ob etwas gerechtfertigt ist, wird hinterher beurteilt, nicht vorher. Die Frage ist nicht, hat man die richtige Absicht verfolgt, sondern, wie schließt man jedes Risiko aus. Die nur potentiellen Folgen eines fernen Tages, werfen weit, weit vorher ihre Schatten voraus.

Wenn in einem Land Sicherheit so hoch bewertet wird, gibt es kein Risiko, dass zu übertrieben reguliert würde. In den Niederlanden ist das so, und wahrscheinlich auch in Deutschland. In Belgien ist die Mentalität ein wenig anders: Bei dem schweren Unfall auf einem Musikfestival vergangenen Sommer mit plötzlich sehr viel Donner und Gewitter, sind fünf Menschen gestorben. Niederländische Medien diskutierten lang und breit über die Ursachen: Waren die Zelte stark genug? Hätte man nicht den Wetterbericht ernster nehmen müssen? Und so weiter und so weiter. Die Holländer fragten nach Schuld, die Belgier trauerten. Der Di-

rektor des Festivals rief die Hinterbliebenen an, und es gab einen Schweigemarsch.

Dieser Risikokontrollreflex – es gibt ein Risiko, und man greift zu Gesetzen und zu Kontrolle – greift besonders bei Katastrophen. Die Politik spielt dabei eine sehr wichtige Rolle.

Weil die Regierung sich in so Vieles einmischte, wächst die Erwartung der Bürger immer weiter, was alles die Regierung gefälligst zu regeln hat. Kaum passiert was, interviewen die Medien auch schon die Abgeordneten, was sie zu tun gedächten: Die Politik, so erwartet die Öffentlichkeit, muss zu reagieren.

Die allgemeine Erwartung an die Regierung, Risiken gefälligst wegzuzaubern, trifft sich mit dem Bedürfnis der Politik, etwas tun zu wollen: beides sind die Gründe dafür, dass immer mehr unsinnige Bürokratie entsteht. Die völlige Konzentration auf die Vermeidung jeglichen Fehlers und die Überreaktion bei Katastrophen und Zwischenfällen führen gemeinsam zu den vielen, vielen überflüssigen Regelungen und Verfahren. Das alles hemmt Innovationen und führt zwangsläufig zu geringerer Produktivität. Denn mit der schönen Zeit, die wir mit Anmelden, Informieren und Kontrollieren verschleudern, ließe sich Besseres anfangen.

Wer diese Logik durchbrechen könnte, wären die Politiker. Politiker sollten versuchen, nicht immer gar so schnell zu reagieren. Aber ich weiß: das ist leicht gesagt, wenn es den eigenen Wahlkreis betrifft. Nicht zuletzt weil ihnen die Medien im Nacken sitzen. Stets ist jemand bereit, mit Empörung in eine Kamera oder ein Mikrofon zu sprechen. Dazu kommen die allgegenwärtigen Experten. Alles zusammen vermag noch die letzte Lappalie zur Weltbedeutung aufzublasen. Das Publikum möchte auf einmal genau wissen, was passiert ist und so weiter, und so weiter. Politiker haben fast keine andere Wahl, sie müssen mitmachen.

Die Medien sind es nicht alleine. Hinter den Kulissen spielen Beamte, Interessengruppen, Unternehmen, soziale Organisationen ihre Rollen. Alle zusammen sitzen sie auf

einem Karussell, das fortlaufend in Bewegung bleibt. Ein sich selbst erhaltendes System, das aber längst begonnen hat, die Gesellschaft zu erdrücken und das Vertrauen in das Funktionieren des Staates schwer zu beschädigen. Die tatsächlichen Probleme dagegen bleiben kaum beachtet links liegen, stattdessen bekommen Symptome viel zu viel Aufmerksamkeit.

Wie lässt sich dieser Teufelskreis durchbrechen?

Politiker müssten sich öfter trauen „Nein“ zu sagen, öfter auf die Frage: „Was können wir jetzt sofort tun?“ die Antwort geben: „Nichts, so etwas kann nun einmal vorkommen.“ Ich weiß: Wer in Politik und Verwaltung Verantwortung trägt, der tut sich schwer damit, das zu akzeptieren. Aber wenn wir wirklich weniger Bürokratie und einen schlankeren Staat wollen, müssen wir genau das tun. Die Gesellschaft wird akzeptieren müssen, dass Leben Risiko bedeutet und dass Dinge schief gehen können.

Lassen Sie mich zum Schluss kommen: Was kann ein Normenkontrollrat anfangen mit dieser sozio-kulturellen Analyse? Seine Aufgabe besteht doch nur darin, Regeln und Gesetze zu bewerten? Er darf doch gar keine politischen Urteile fällen? Oh doch, Actal hat diese Möglichkeiten durchaus. Er besitzt gewissermaßen eine Hintertür. Wenn die Regierung einen Regelungsentwurf vorlegt, prüft Actal auch, ob dieser tatsächlich einer staatlichen Aufgabe gilt und ob ein Gesetz überhaupt das geeignete ordnungspolitische Instrument ist. So besitzt der Kontrollrat also die Möglichkeit, der Regierung auch den Rat zu erteilen auf eine Regelung zu verzichten, eben gerade einmal nichts zu tun, sozusagen die „Null-Option“. Auf diese Weise vermag Actal den Politikern durchaus zur Seite zu stehen, bei ihrer schweren Aufgabe öfter „Nein“ zu sagen.

Ich danke Ihnen für ihre Aufmerksamkeit.