

Herausgeber:

Bernhard Blanke (geschäftsführend), Leibniz Universität Hannover; Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum; Hermann Butzer, Leibniz Universität Hannover; Marian Döhler, Leibniz Universität Hannover; Anke Hassel, Hertie School of Governance Berlin; Ellen Immergut, Humboldt-Universität zu Berlin; Werner Jann, Universität Potsdam; Christoph Knill, Universität Konstanz; Isabella Proeller, Universität Potsdam; Andreas Wagener, Leibniz Universität Hannover.

Beirat:

Katrin Auel, University of Oxford; Michael Bauer, Universität Konstanz; Geert Bouckaert, Katholieke Universiteit Leuven; Martin Burgi, Ruhr-Universität Bochum; Jørgen Grønnegaard Christensen, Aarhus Universitet; Adalbert Evers, Justus-Liebig Universität Gießen; Lars P. Feld, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg; Jobst Fiedler, Hertie School of Governance Berlin; Edgar Grande, Ludwig-Maximilians-Universität München; Rolf Heinze, Ruhr-Universität Bochum; Vincent Hoffmann-Martinot, CNRS Sciences Po Bordeaux; Lars Holtkamp, FernUniversität Hagen; Michael Holoubek, Wirtschaftsuniversität Wien; Peter L. Hupe, Erasmus University Rotterdam; Frank Janning, Universität Konstanz; Dorothea Jansen, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; Walter J. M. Kickert, Erasmus University Rotterdam; Sabine Kropp, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf; Sabine Kuhlmann, Humboldt-Universität zu Berlin; Wolfram Lamping, Leibniz Universität Hannover; Dirk Lehmkuhl, Universität St. Gallen; Andreas Lienhard, Universität Bern; Elke Löffler, Governance International Birmingham; Renate Meyer, Wirtschaftsuniversität Wien; Frank Nullmeier, Universität Bremen; Herbert Obinger, Universität Bremen; Francesco Palermo, Europäische Akademie Bozen; Salvador Parrado Diez, Universidad Nacional de Educación a Distancia Madrid; Christoph Reichard, Universität Potsdam; Friedbert W. Rüb, Universität Hamburg; Kuno Schedler, Universität St. Gallen; Uwe Schimank, FernUniversität Hagen; Utz Schliesky, Lorenz-von-Stein-Institut Kiel

Redaktion:

Prof. Dr. Bernhard Blanke, Redaktion dms der moderne staat
Leibniz Universität Hannover, Institut für Politische Wissenschaft
Im Moore 13, D-30167 Hannover
Telefon: +49 (0)511 762 2952; Telefax: +49 (0)511 762 3098
E-Mail: blanke@ipw.uni-hannover.de
www.der-moderne-staat.de

Verlag:

Verlag Barbara Budrich, Stauffenbergstr. 7, D-51379 Leverkusen
Telefon: +49 (0)2171.344 594; Telefax: +49(0)2171.344 693
E-Mail: info@budrich-verlag.de
www.budrich-verlag.de

Erscheinen und Bezugsbedingungen:

Jährlich zwei Hefte. Bezugsbedingungen: Institutionenpreis print 110,00 Euro; Institutionenpreis print + online 165,00 Euro; Einzelbezieher print 85,00 Euro, Einzelbezieher print und online 125,00 Euro; Versandkosten Printversion 5,00 Euro. Einzelheft: 65,00 Euro.
Alle Preise unterliegen der Preisbindung. Die Bezugspreise enthalten die gültige Mehrwertsteuer. Kündigungen des Abonnements müssen spätestens 6 Wochen vor Ablauf des Kalenderjahres schriftlich erfolgen. Zuschriften, die den Vertrieb oder Anzeigen betreffen, bitte nur an den Verlag.

© Edmund Budrich. Beratung und Betreuung von Verlagsprojekten. Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung des Copyright-Inhabers vervielfältigt oder verbreitet werden. Unter dieses Verbot fallen insbesondere die gewerbliche Vervielfältigung per Kopie, die Aufnahme in elektronische Datenbanken und die Vervielfältigung auf CD-Rom und allen anderen elektronischen Datenträgern.
Satz: Glaubitz, Redaktion und Satz, Leverkusen (E-Mail: info@grs-glaubitz-redaktion-und-satz.de)
Druck und Verarbeitung: DruckPartner Rübelmann, Hemsbach
Printed in Germany

www.der-moderne-staat.de
ISSN 1865-7192

Inhaltsverzeichnis

Editorial	3
Theorie		
Edgar Grande	Reflexive Modernisierung des Staates	7
Schwerpunkt Bürokratie in der Kritik		
Laurence E. Lynn J.	Bureaucracy and its Critics in America and Germany: In Defense of the "Bureaucratic Paradigm"	29
Werner Jann/ Kai Wegrich	Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel	49
Sylvia Veit	Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden	73
Nicolai Dose	Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann	99
Dieter Grunow/ Daniela Strüngmann	Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen?	121

Abhandlungen

<i>Uwe Wagschal/ Georg Wenzelburger</i>	Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit. Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich	141
<i>Kuno Schedler</i>	Politiker und Verwaltungsmanager in der Reform – Konflikt oder Symbiose?	165
<i>Andreas Lienhard</i>	New Public Management im Staats- und Verwaltungsrecht. Grundlagen und Entwicklungstendenzen in der Schweiz	183
<i>Sabine Kuhlmann</i>	Dezentralisierung in Frankreich. Ende der „Unteilbaren Republik“?	201

Forschungsagenda

<i>Walter J.M. Kickert</i>	The Study of Public Management in Europe and the United States A Comparative Analysis of National Distinctiveness	221
----------------------------	---	-----

Literaturbericht

<i>Stefan Lange</i>	New Public Management und die Governance der Universitäten	235
---------------------	---	-----

Editorial

Die in den letzten drei Jahrzehnten entfachten Debatten um die Rolle des Staates in entwickelten Demokratien ebenso wie um das Scheitern von Staaten anderer Gesellschaften hat zahlreiche Versuche zur theoretischen Einordnung und Bewertung einer breiten empirischen Evidenz hervorgerufen, die anzeigen, dass etwas Neues entsteht, das sich noch nicht auf den Begriff bringen lässt. Unpräzise formuliert geht es darum, den massiven Wandel der Bestimmung und Erfüllung öffentlicher Aufgaben nach Inhalt, Struktur und Organisation, Prozessen und Ergebnissen zu begreifen. Diese Veränderung fordert alle Fachwissenschaften heraus, die man mit dem ehrwürdigen Begriff der Staatswissenschaften kennzeichnen könnte. Und dieser Herausforderung will sich die neue Zeitschrift stellen.

Programm

Die wissenschaftlichen Konzeptionen und die politischen Vorstellungen von Umfang, Reichweite und Steuerungstiefe sowie der guten Erfüllung öffentlicher Aufgaben verändern sich seit dem Ende des „Golden Age“ des Wohlfahrtsstaates der Nachkriegszeit paradigmatisch. Grundsätzliche Staatskritik und der Trend, möglichst wenige Aufgaben einem hierarchisch geprägten Staat zuzuordnen, standen am Anfang. Die Wiederentdeckung zentraler politischer Verantwortung und guter Verwaltung sind die neuesten Botschaften. Ein international reichhaltiger Reformdiskurs über verschiedenste Formen der Aufgabenerfüllung und eine ebenso unterschiedliche Reformpraxis liegen dazwischen. Die Dimensionen dieses Veränderungsprozesses werden allgemein mit dem Begriff der „Modernisierung“ charakterisiert und als ganzheitliche und dauerhafte Anstrengung wahrgenommen.

Verschiedenste Fachwissenschaften haben sich zunehmend auf die Analyse dieses Prozesses spezialisiert und durch interne Differenzierung und konkurrierende Reformempfehlungen auch gegeneinander abgeschottet. Über das Zwischenergebnis des Reformprozesses im Sinne eines Designs des **modernen Staates** besteht keineswegs Konsens. Durch mangelnde Kommunikation zwischen den Wissenschaften bleibt auch für die rat-suchende Praxis unklar, welche Anstrengungen der Vergangenheit eine nachhaltige Wir-

- Merkel, Angela, 2005: Erste Regierungserklärung, abgegeben vor dem Deutschen Bundestag in Berlin am 30. Nov. 2005. Download unter: www.unser-parlament.de/download/SHOW/reden_und_dokumente/1990_2005/reg_2005/ (abgerufen am 03.01.2007), Berlin.
- Müller, Erika, 1989: Gesetzgebung im historischen Vergleich. Ein Beitrag zur Empirie der Staatsaufgaben, Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Plehwé, Dieter, 2007: Zahlenpolitik, in: MZB-Mitteilungen, Heft 117, 7-11.
- Prätorius, Rainer, 2006: Bürokratie, in: Rüdiger Voigt/Ralf Walkenhaus (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 58-62.
- Röhl, Klaus-Heiner, 2006: Bürokratieabbau – Analysen und Handlungsempfehlungen, Arbeitspapier Nr. 163 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 1998a: Abschlußbericht, 2. Auflage, Bonn: BMI.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 1998b: Materialband, 2. Auflage, Bonn: BMI.
- Schneider, Volker H., 2002: Europäisierung zwischen Markt und Bürokratie. Eine Einführung in die Problematik, in: Volker H. Schneider (Hrsg.), Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik, Frankfurt, New York: Campus Verlag, 15-31.
- Schüller, Hans, 2003: „Teststrecke Steuerrecht“ – Qualitätsverbesserung durch retrospektives Gesetzescontrolling der Finanzverwaltung, in: Deutsches Steuerrecht, 1949-1953.
- Seibel, Wolfgang, 1986: „Steuerungsversagen“ des Rechts. Auf der Suche nach Abhilfe. Eine kritische Durchsicht der „Entbürokratisierungs“-Berichte der Bundesländer, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 256-278.
- Sellner, Dieter, 1988: Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Auflage, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Tiggemann, Klaus, 1979: Die unaufhaltsame Flut?, in: Materialien zur politischen Bildung, Bonn, 30-36.
- Wirtz, Alfred, 2007: Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen im Umweltgesetzbuch. Die integrierte Umweltbehörde, Forum Umweltgesetzbuch, Heft 3, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau.
- Zier, Matthias, 2004: Warum braucht Mecklenburg-Vorpommern ein Seilbahngesetz?, in: europa-digital.de, vom 01.04.2004.

Anschrift des Autors: PD Dr. Nicolai Dose, FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet Politikwissenschaft I: Staat und Regieren, Vertreter des Lehrgebiets, D-58084 Hagen
E-mail: Nicolai.Dose@FernUni-Hagen.de

Dieter Grunow/Daniela Strüngmann

Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen?

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt neuere empirische Untersuchungen zur Wahrnehmung und Bewertung der öffentlichen Verwaltung durch die BürgerInnen und zur diesbezüglichen Berichterstattung der Printmedien vor. Dabei wird zunächst gezeigt, dass die Bevölkerungsreaktionen nicht nur insgesamt ambivalent ausfallen, sondern dass auch die einzelnen Befragten Meinungs-Dissonanzen aufweisen, bei denen dezidierte Bürokratiekritik mit positiven Beschreibungen persönlicher Erfahrungen einhergehen. Dies führt zur Frage nach der potenziellen Bedeutung der Printmedien bei der Erzeugung von Urteilen und insbesondere von negativen Stereotypen über die öffentliche Verwaltung. Es kann gezeigt werden, dass es eine breite Berichterstattung gibt und dass diese überwiegend kritisch ausfällt. Da belegbar ist, dass die empirischen Daten ein – auch von der Verwaltungsmodernisierung kaum beeinflusstes – Dauerphänomen beschreiben, wird abschließend nach den Funktionen und Folgen dieses als „perpetuum mobile“ bezeichneten Phänomens für das politisch-administrative System gefragt. In Form einer Thesensammlung wird der Prozess als dauerhafter Antriebsmotor für Reformen der bürgerbezogenen Verwaltungsarchitekturen skizziert.

Schlagworte: Bürger-Verwaltungs-Beziehungen, Bürgerbefragung, Bürokratiekritik, Berichterstattung in Printmedien, Stereotype über öffentliche Verwaltung

Abstract

Public and published criticism on bureaucracy: a catalyst for administrative reform?

This contribution starts with a description of recent empirical studies about the opinions of citizens concerning public administration. The data show that the experiences and opinions are not only varying within the collective (population) but also within many individuals: their reaction combines reports about positive experiences with public services and harsh criticism with regard to bureaucratic features of public administration. This leads to the search for the origins of this criticism. As one of the possible sources studies about the „picture“ of public administration in selected print media are presented. The data show a rather high exposure of the citizens by articles about public administration. A large proportion of them are critical; many are including negative stereotypes. It can be shown that these empirical findings are stable over a long time. Therefore, they are interpreted as a „perpetuum mobile“. In the final section of the paper some theses about consequences and functions of this phenomenon are formulated – basically in the sense of a permanent propeller of administrative reform.

Key words: Citizen-public administration relationship, citizen surveys, criticism of bureaucracy, media analysis, stereotyping bureaucracy

1. Erläuterung der Fragestellung: Formen und Funktionen von Bürokratiekritik

Bürokratie und Bürokratiekritik sind nicht nur Dauerphänomene moderner Staatlichkeit, sondern scheinen auch sachlich eng miteinander verknüpft zu sein. Bezieht man die ebenfalls kontinuierlich entwickelten verwaltungspolitischen Programme sowie die inkrementalen Maßnahmen der öffentlichen Verwaltung zur Entbürokratisierung in die Analyse mit ein, so differenziert sich das Bild. Das Spektrum der die Bürokratiekritik tragenden Akteure erweitert sich: neben der Privatwirtschaft und den BürgerInnen sind es die Politik und die Verwaltung selbst, die sich an diesen Kampagnen beteiligen.¹ Zunächst ist zu fragen, ob und ggf. warum trotz der zahlreichen Entbürokratisierungskampagnen die Muster von Bürokratie und Bürokratiekritik über Jahrzehnte weitgehend die gleichen geblieben sind. Anders formuliert: Sind Entbürokratisierungskampagnen erfolgreich oder erfolglos – und warum werden sie im einen wie im anderen Fall fortgesetzt? Es geht also um die Funktionen und Folgen von Bürokratiekritik.

Die relative Undurchsichtigkeit dieser Sachzusammenhänge ist u.a. eine Folge uneinheitlicher Begriffsverwendung, die – wie Albrow (1972) gezeigt hat – nicht nur im Alltag, sondern auch in wissenschaftlichen Analysen vorzufinden ist. Auf diese – derzeit wieder intensiv geführten – Diskussionen in Wissenschaft und Praxis soll hier jedoch nicht eingegangen werden (vgl. dazu zusammenfassend Grunow 2008). Es ist nur auf die eigene Begriffsdifferenzierung hinzuweisen.

- Von *Bürokratie* sprechen wir im Sinne der „bürokratischen Organisation“ (gem. Weber²), was z.T. auch auf interorganisatorische Architekturen ausgedehnt werden kann.
- Den Begriff *öffentliche Verwaltung* trennen wir deutlich vom Begriff Bürokratie – was vor allem in der angelsächsischen Literatur oft nicht geschieht (bureaucracy = public bureaucracy = public administration); unter öffentlicher Verwaltung fassen wir die Organisationen zusammen, die öffentliche Aufgaben vorbereiten (Ministerialverwaltung) und (auf Gesetzesgrundlage) durchführen (insb. lokale Verwaltung) – wobei sie sich öffentlicher Mittel und des öffentlichen Dienstes (Personal) bedienen.
- Von *Überbürokratisierung* (Bürokratismus) wird gesprochen, wenn Merkmale bürokratischer Organisation übermäßig oder einseitig betont (intensiviert) werden: z.B. „Dickicht“ von Zuständigkeiten, lange Entscheidungsketten, Überregulierung.
- Von *Unterbürokratisierung* wird gesprochen, wenn Merkmale bürokratischer Organisationen fehlen oder sehr schwach ausgeprägt sind, so dass Willkür, Korruption, Inkompetenz u.a. die Folge sind (vgl. für weitere Merkmale einer „maladministration“ Caiden 1991).³

Selbst bei einer solch groben begrifflichen Differenzierung wird deutlich, dass „Bürokratiekritik“ und die darauf fußenden Entbürokratisierungskampagnen unterschiedliche Bezugspunkte setzen und sogar widersprüchliche Ziele anstreben können. Eine alltagspraktische Vermengung der verschiedenen Sachverhalte führt zu unvorhersehbaren Einstellungsmustern und widersprüchlichen Handlungsimpulsen der Betroffenen. Dieses Thema ist für das politisch-administrative System (PAS) von Belang, weil die öffentliche Verwaltung – zumindest in liberal-demokratischen Staaten – nicht nur für ihr eigenes Handeln, sondern auch für das politische System im engeren Sinne Akzeptanz und (Output-) Legitimation sichert.⁴

Der Fokus der folgenden Ausführungen liegt nicht zuletzt deshalb bei den Einstellungen und Bewertungen der BürgerInnen im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung.⁵ Dabei werden im Folgenden vier Bezugspunkte unterschieden:

- die Verwaltungs-Apparatur im Allgemeinen (Personalstrukturen eingeschlossen)
- die Schnittstellen-Transaktionen (meist persönliche Kontakte)
- die Ergebnisse des Verwaltungshandelns für die BürgerInnen
- die administrativen Lasten auf Seiten der BürgerInnen („Bürokratieüberwälzung“)

Der erste Ansatzpunkt ist für die folgende Analyse von besonderem Interesse, weil er sich meist der unmittelbaren Beobachtung durch die BürgerInnen entzieht. Es ist deshalb zu prüfen, wie sich dessen Beurteilung von den drei anderen Bezugspunkten unterscheidet. Dabei soll auch die Frage berücksichtigt werden, ob die mit dem „Neuen Steuerungsmodell“ (NSM) eingeführten Veränderungen wahrgenommen werden und veränderte Bewertungen auslösen.

Im ersten Schritt soll anhand empirischer Studien belegt werden, dass im Wechselverhältnis zwischen dem ersten und den drei anderen Sachverhalten eine Ambivalenz, wenn nicht sogar Widersprüchlichkeit in den Einstellungen der Bürger besteht. Konkret besagt die These, dass die Bürokratiekritik bezogen auf die Verwaltungsarchitektur auch dann bestehen bleibt, wenn sich an den drei erfahrungsbasierten Sachverhalten keine Kritik entzündet. Im darauf folgenden Teil wird – ebenfalls empirisch fundiert – die Frage untersucht, ob die Bürokratiekritik durch Berichterstattung in den Printmedien angestoßen sein könnte. Abschließend werden die Funktionen und Folgen der beschriebenen Befunde für das Verwaltungssystem insgesamt (skizzenhaft) erörtert.

2. Zur Empirie der Verwaltungsbewertung und Bürokratiekritik durch Bürgerinnen und Bürger

In diesem Abschnitt wird auf die empirische Basis der Bürokratiekritik seitens der Bevölkerung eingegangen. Dabei ist zunächst festzustellen, dass die Bürgerbefragungen im Rahmen der kommunalen Implementation des NSM stark zugenommen haben.⁶ Übersichten über die Interviewfragen belegen jedoch, dass dabei vor allem Serviceaspekte im Mittelpunkt stehen (Forst/Brandel 1998): Freundlichkeit des Personals, Erreichbarkeit, Öffnungszeiten, Wartezeiten usw. Während diese Sachverhalte in zwei Drittel und mehr der Umfragen erfasst werden, sind Fragen zur Ergebnisqualität (mit ca. einem Viertel der Studien) deutlich seltener. Durchweg zeigen solche Studien eine positive Bewertung der o.a. Sachverhalte.⁷ Dies gilt umso mehr, wenn es um deutlich sichtbare Neuerungen – wie v.a. um die Bürgerämter – geht.⁸ Die Selektivität der in diesen Studien erfassten Sachverhalte ist dennoch unverkennbar: es fehlen oft Fragen zu Grundmustern der Architektur, zum Beamtenstatus, zu den Ergebnissen der Kontakte, zur Bearbeitung von Konfliktfällen, zur Überwälzung bürokratischer Aufgaben auf die BürgerInnen und zum Fehlverhalten (z.B. Korruption, Willkür). Insofern ist das Bild, das durch diese Studien – kommunale Bürgerbefragungen – erzeugt wird, unvollständig und – wie gleich zu zeigen sein wird – einseitig positiv.

2.1 Ergebnisse der Bevölkerungsumfrage von Allensbach (2007)

Zieht man als Kontrast die jüngste Umfrage des Instituts für Demoskopie (*Allensbach* 2007) heran, so kann man auf ein davon deutlich abweichendes Variablen-Spektrum zurückgreifen und wird mit ganz anderen Ergebnissen konfrontiert:

- Bei einer *offenen* Frage nach den Assoziationen zum Begriff „Behörden“ und zum Begriff „Bürokratie“ fallen der befragten Bevölkerung (repräsentativ ab 16 J.) folgende Sachverhalte ein:

	Behörden	Bürokratie
Unverständliche Formulare (Ü)	89 %	94 %
Dienst nach Vorschrift (Ü)	70 %	81 %
Steuererklärung (Ü?)	67 %	80 %
Müde Beamte	58 %	65 %
Recht und Ordnung	55 %	42 %
Langwierige Gerichtsverfahren (Ü)	53 %	75 %
Korruption	45 %	47 %
Gerechtigkeit	24 %	15 %

Diese Ergebnisse belegen das bürokratiekritische Potenzial in der Bevölkerung. Sie zeigen, dass sich die Argumente auf Über- und Unterbürokratisierung sowie auf Bürokratieüberwälzung beziehen und dass zwischen „Behörden“ und „Bürokratie“ meist nur geringfügig unterschieden wird. In beiden Hinsichten erhalten die Merkmale der Überbürokratisierung (Ü) die häufigsten Nennungen. Allerdings ist die Tendenz zu kritischen Aussagen im Hinblick auf den Bezugspunkt „Bürokratie“ durchweg größer als zum Stichwort „Behörden“.⁹

- Bei den *geschlossenen* Fragen wird dieses Bild zunächst bestätigt:
 - 84% finden, „dass wir in Deutschland zu viel Bürokratie haben“
 - 70% sehen das Land in Bürokratie ersticken; nur etwa 20% sehen sich dadurch vor staatlicher Willkür geschützt, 43% meinen, dass der vermeintliche Schutz vor Willkür ins Gegenteil umschlägt.¹⁰
- Die Antwortverteilungen ändern sich deutlich hin zu weniger kritischen Kommentaren, wenn die *persönlichen Erfahrungen* ins Spiel kommen. Sie entsprechen daher eher den Ergebnissen der kommunalen Bürgerbefragungen.
 - Über zuviel Bürokratie geärgert *hatten* sich *bei persönlichen Verwaltungs-Kontakten* in den letzten 5 Jahren 55%: meist nur diffus über einzelne Behörden und interne Vorgänge (32%); über zu viele angeforderte Unterlagen (7%), lange Wartezeiten (6%); alle anderen Ärgernisse unter 5%.¹¹ Beachtenswert ist hierbei, dass die „komplizierten Formulare“ dabei überhaupt nicht genannt wurden.
 - Bei der *Vorgabe von positiven und negativen Erfahrungen* bei den letzten Behördenkontakten haben die positiven Antworten meist ein Übergewicht; z.B.: Fallbearbeitung schnell/unkompliziert 40% – bürokratisch/umständlich 35% mir wurde gut weitergeholfen 35% – man fühlt sich als Bittsteller 23% kompetente Mitarbeiter 35% – Mitarbeiter haben wenig Ahnung 16%
- Ein für die Erweiterung der Analyseperspektive hinsichtlich der Modernisierungseffekte wichtiges Item lautet: „Es war wie bei einem guten Dienstleistungsunternehmen: kundenorientiert und effizient“: nur 11% stimmten dieser Aussage zu. Für sich genommen

zeigt diese Antwort, dass die Effekte der Verwaltungsmodernisierung (NSM) bei den BürgerInnen kaum angekommen sind und im allgemeinen Bewertungsrahmen wenig Gewicht haben.¹² Allerdings sagen bei einer diesbezüglichen Nachfrage 38%, dass sich der Service verändert habe (26%: zum Besseren); 37% stimmen sogar der Aussage zu: „Die Ämter und Behörden sind heute ganz anders als früher. Das werden immer mehr moderne Dienstleistungsunternehmen, die sich um den Bürger bemühen“. Die Differenz zur o.a. ähnlich lautenden Frage könnte durch das Ergebnis einer anderen Frage erklärt werden: 50% der Befragten stimmen folgender Aussage zu: „Die Mitarbeiter in den Ämtern und Behörden sind meistens ganz nett und hilfsbereit. Dass dies nicht immer so gesehen wird, liegt daran, dass die Mitarbeiter an viele Vorschriften und Paragraphen gebunden sind“. Hierbei wird also ein Kontrast zwischen positiv bewertetem Personal und kritisch kommentierter Verwaltungsorganisation hergestellt.

Diese aktuellen Umfrageergebnisse bestätigen einen schon seit langem nachgewiesenen Sachverhalt (*Grunow* 1988, S. 27f.): Zwei Drittel der Bevölkerung sind im Allgemeinen mit der Verwaltung zufrieden; der Anteil, der über positive persönliche Erfahrungen berichtet, ist teilweise noch höher. Zugleich werden bestimmte Behördenmerkmale und administrative Verfahren von 80% und mehr der Befragten kritisiert. Im Titel der Studienbeschreibung von *Allensbach* wird deshalb zutreffend von der „Hassliebe der Deutschen im Hinblick auf die Bewertung der Bürokratie“ gesprochen. Das Kernargument wird damit aber nur angedeutet: die „Hassliebe“ betrifft nicht „die“ Deutschen – was angesichts der üblichen Meinungsvielfalt in modernen Gesellschaften nicht überraschend wäre –, sondern sie betrifft auch viele Einzelne. Es geht also darum zu zeigen, dass *dieselben* Personen sowohl über positive Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung berichten, zugleich aber auch Organisation, Verfahren und Personal (Beamte) kritisieren. Offenbar werden diese widersprüchlichen Einschätzungen nicht aneinander angepasst, d.h. sie erzeugen entweder keine kognitiven Dissonanzen oder diese werden nicht aufgelöst.

2.2 Vorstudie „Bürger und Verwaltung“

Anhand einer aktuellen Studie zum Thema „Bürger und Verwaltung“¹³ können diese Koinzidenzen positiver und negativer Bewertungen durch die einzelnen Befragten aufgezeigt werden:

- Nur 46% der Personen, die sich beim letzten Verwaltungskontakt als Bittsteller fühlten, sind mit der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen *unzufrieden*; nur 32% der Befragten, die sich als Kunden fühlten, sind mit der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen zufrieden.
- 66% der Befragten, die die Leistungen der öffentlichen Verwaltung für besser als die der Privatwirtschaft halten, stimmten der Aussage zu, dass das Verhalten des Personals als Schikane bezeichnet werden kann; ähnlich: Personen, die dem Schikane-Argument zugestimmt haben, haben zu 60% sehr großes bis mittleres Vertrauen in die Stadtverwaltung.
- Befragte, die sich auf „gleicher Augenhöhe“ im Gespräch mit dem Personal sehen, sind nur zu etwa 40% sehr zufrieden oder zufrieden mit der öffentlichen Verwaltung; von denen die voll und ganz das „Augenhöhe“-Argument bestätigen, haben immerhin 23% kein Vertrauen in die Stadtverwaltung.

Diese Ergebnisse besagen nicht, dass die Antworten immer konträr gepolt sind. Offenbar ist der zu bewertende Sachverhalt ein wichtiger Einflussfaktor auf die Entstehung eines dissonanten Meinungsbildes. Betrachten wir dazu die Personen, *deren Erwartungen beim letzten Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung zufrieden stellend* erfüllt wurden: 11% fühlten sich als Bittsteller; 36% bewerteten die Kompetenz des Personals als mittelmäßig bis schlecht; 44% bewerteten die Öffnungszeiten als mittelmäßig bis schlecht; 51% sind mit der öffentlichen Verwaltung wenig bis nicht zufrieden.

Diese Antworten belegen, dass trotz der zufrieden stellenden Bearbeitung ihrer Anliegen Kritikpotenzial – in teilweise beachtlichem Umfang – bei diesen Bürgern vorhanden ist.

Wie in der Allensbachstudie wird auch in dieser Studie eine nur geringe Wahrnehmung der Modernisierungsmaßnahmen seitens der BürgerInnen belegt; sie werden zudem durch die Wahrnehmung von Mittelkürzungen überlagert. Für die Befragten hat sich daher *noch kein neues Profil der öffentlichen Verwaltung* herausgebildet. So stimmen die 67% der Befragten, die das Verwaltungspersonal als (bürokratische) „Staatsdiener“ typisiert haben, zu drei Vierteln auch der Typisierung als „Dienstleister“ zu! Dies legt nahe, dass je nach Fokussierung die Antworten zur Bewertung der Verwaltung und zur Bürokratiekritik (gleichzeitig) unterschiedlich ausfallen können.

An dieser Stelle sei ein kurzer Exkurs eingefügt, der durch die zur Bürgerbefragung parallel durchgeführte Befragung von Verwaltungspersonal (Kommunalverwaltung) möglich ist.¹⁴ Obwohl diese Befragten zu 88% angeben, dass Verwaltungsmodernisierung für ihren Verwaltungsbereich und ihre Aufgaben in den vergangenen Jahren ein wichtiges Thema gewesen sei, bleibt ihr *Verwaltungsselbstbild* auch nach 10 Jahren NSM noch immer durch Ambivalenzen geprägt: 58% halten die Kennzeichnung ihrer Behörde als hierarchische Organisation für zutreffend; nur 2% halten dies für wünschenswert; dagegen halten 40% die Dienstleistungsverwaltung für ein wünschenswertes Muster, nur 22% sehen dies aber erreicht. Es ist demnach nicht ausgeschlossen, dass das Verwaltungspersonal selbst zum ambivalenten Bild der BürgerInnen von der öffentlichen Verwaltung beiträgt. Zumindest ließe sich dadurch auch das o.g. Ergebnis der Allensbachumfrage erklären, das ein „bemühtes“ aber durch „bürokratische Randbedingungen“ behindertes Personal beschreibt. Auch die Bewertungen der Personal- und Mittelkürzungen im Zuge von NSM, das zugleich Haushaltskonsolidierung zum Ziel hat – sind bei Personal und BürgerInnen ähnlich. Das Personal und das Publikum der Verwaltung sehen sich hier gleichermaßen als Objekt von verwaltpolitischen Maßnahmen und sind sich z.T. in der Kritik an bestimmten Struktur- und Verfahrenselementen einig.¹⁵

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Befunde zur Bewertung der öffentlichen Verwaltung sowie zur Bürokratiekritik von vor ca. 20 Jahren auch für die Gegenwart noch gelten (vgl. auch Grunow 2003). Bezieht man sich auf die begrifflichen Unterscheidungen in der Einleitung, so lässt sich Folgendes bilanzieren:

- Die Bevölkerung Deutschlands trennt die Begriffe öffentliche Verwaltung und Bürokratie i.d.R. nicht, so dass die Bewertungen austauschbar erscheinen.
- Mit Blick auf das Kollektiv (Gesellschaft) zeigen sich *große Mehrheiten* für *positive* Erfahrungsberichte bezogen auf die Alltagspraxis (z.B. gute „Schulnoten“ bei kommunalen Bürgerumfragen); dies betrifft vor allem die Schnittstelle Bürger-Verwaltung (meist mündlich-persönliche Kontakte).

- Zugleich lassen sich *ebenso große Mehrheiten* auch hinsichtlich *bürokratiekritischer* Kommentare nachweisen. Dabei stehen eher abstrakte Beurteilungsobjekte im Sinne der *Überbürokratisierung* im Vordergrund (Bürokratie als solche, langwierige Verfahren, Dienst nach Vorschrift); es werden aber auch Aspekte der *Unterbürokratisierung* (Willkür, Korruption) benannt. Bürokratieüberwälzung wird kaum erwähnt.¹⁶
- Dementsprechend finden sich im Meinungsspektrum der einzelnen Befragten (BürgerInnen) hinsichtlich der verschiedenen Aspekte von Verwaltungsorganisation, -personal und -leistungen vielfältige Variationen. *Hervorzuheben ist dabei, dass in beachtlichem Umfang (bis zu 50%) konträre – d.h. hinsichtlich gleichartiger Sachverhalte sowohl positive als auch negative Bewertungen beobachtet werden können.*
- Die Verwaltungsmodernisierung hat nur in Einzelaspekten (z.B. Bewertung neuer Organisationsformen wie dem Bürgeramt) eine veränderte Bewertung sonst sehr kritisch kommentierter Organisationsmerkmale herbeigeführt, damit aber am ambivalenten Gesamtbild der Bevölkerungsmeinung nichts geändert.¹⁷

Der überwiegende Teil der Bürokratiekritik richtet sich gegen Merkmale der Über- und Unterbürokratisierung, die sich aus den Beobachtungen im Alltag meist nicht ableiten lassen. Ein großer Teil der Kritik muss also andere Ursachen haben als die konkreten Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung und ihren Modernisierungsbemühungen.

Es handelt sich offenbar um *Stereotype*. Nach Drever/Fröhlich (1968, S. 219f.) sind Stereotype „relativ überdauernde und starre, festgelegte Sichtweisen (...) in Bezug auf Klassen von Individuen, bestimmte Gruppen oder Dingen, die von vornherein festgelegt sind und nicht einer aktuellen Bewertung entstammen“. Dabei werden die Sachverhalte häufig vereinfacht, zugespitzt oder karikierend dargestellt – was den oft komplexen Gegenstandsbereichen nicht gerecht wird. Die Entstehung von Stereotypen beruht meist auf Verallgemeinerungen von Einzelfällen, die in einer Form ausgewählt werden, die „statistisch völlig unvernünftig“ sind (Lippmann 1989, S. 110). Obwohl unterschiedliche Bewertungen damit einhergehen können, dominieren die *negativen* Stereotype.

Die sozialpsychologische Forschung hat nachgewiesen, dass die abstrakten Sachverhalte (z.B. Beamte) eher stereotyp gekennzeichnet werden als z.B. der Sachbearbeiter A im Amt X (sogen. Kontakthypothese – vgl. Stürmer 2008). Gute Einzel-Erfahrungen werden nach dem Motto „Ausnahmen bestätigen die Regel“ verbucht. Zudem ist zu beachten, dass Stereotype schwer wandelbar sind und daher auch nur wenig Bestärkung benötigen, um stabil zu bleiben (Smith/Mackie 1995, S. 211). An potenziellen Quellen für solche Bestärkung mangelt es allerdings nicht: „... family, friends and the media.“ (ebd., S. 188). Man kann im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung sogar die Selbstdarstellung ihres Personals heranziehen.¹⁸ Auch die Meinungsumfragen, die Stereotype abfragen, könnten zu ihrer Verfestigung beitragen.

Im Folgenden wird aber nur eine der potenziellen Quellen näher untersucht: Können die Printmedien einen Faktor darstellen, der Stereotype über die öffentliche Verwaltung und die Bürokratie befördert? Geben die Printmedien der Bürokratiekritik Nahrung?¹⁹ Es ist bemerkenswert, dass diese Frage bisher fast gar nicht empirisch bearbeitet wurde. Deshalb wird im Folgenden im Detail über die Ergebnisse zweier aktueller Untersuchungen berichtet,²⁰ wobei die Studie „Medienanalyse – Stereotype“ (Strüngmann 2007) als primäre Quelle dient.

3. Das Bild von öffentlicher Verwaltung und Bürokratie in den Printmedien

3.1 Die Häufigkeit der Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung (Exposure)

Es ist evident, dass das Thema „öffentliche Verwaltung“ in ausreichendem Maße Gegenstand der Medienberichterstattung sein muss, damit diese überhaupt Einfluss auf das Image der Verwaltung in der öffentlichen Meinung nehmen kann. Anhand eines stichwortbasierten Retrievals in der „Medienanalyse – Stereotype“ kann gezeigt werden, dass ein beachtlicher Anteil von 9,1% (2001) bzw. 9,3% (2006) aller in den ausgewählten Zeitungen erschienenen Artikel zum Thema „öffentliche Verwaltung“ publiziert wurde.²¹

Die Platzierung der Artikel innerhalb der Zeitung stärkt das Exposure: empirischen Untersuchungen zu Folge werden Artikel aus der Rubrik *Lokales* häufiger gelesen als Artikel anderer Rubriken (*Noelle-Neumann/Köcher* 2002, S. 395). In der „Medienanalyse – Stereotype“ zeigt sich, dass 48,4% aller erfassten Artikel zum Thema öffentliche Verwaltung in der Rubrik *Lokales* stehen.²² Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des durchschnittlichen Anteils der Lokalberichterstattung (27,5%) an der Gesamtberichterstattung der Zeitungen erstaunlich hoch.

3.2 Die Bewertung der öffentlichen Verwaltung in den Medien

Zu untersuchen ist nun, ob die Medienberichte das Potenzial einer meinungsbildenden Strömung – und zwar insbesondere hinsichtlich der Kritik der öffentlichen Verwaltung – aufweisen.

Im Rahmen der „Medienanalyse – Stereotype“ ist deshalb die Bewertung der öffentlichen Verwaltung in den herausgefilterten Artikeln überprüft worden, wobei die Bewertungsdimensionen als Fünfer-Skala von *sehr positiv* bis *sehr negativ* sowie *keine Bewertung* angelegt sind. Die Zeitungen enthalten in 2001 wie 2006 in knapp über 50% der erfassten Artikel auch eine Bewertung der öffentlichen Verwaltung. Wenn eine Bewertung enthalten war, wurde die öffentliche Verwaltung mehrheitlich, d.h. mit einem Anteil von etwa 49%, *sehr negativ* beschrieben; weitere 20% enthalten eine *negative* Bewertung.²³

Was wurde als negative bzw. positive Bewertung der öffentlichen Verwaltung in den Artikeln verkodet? Einige Beispiele negativer und positiver Bewertungen sollen dies zeigen:

Tabelle 1: Beispiele für negative und positive Bewertungen in den Artikeln

Beispiele für negative Bewertungen	Beispiele für positive Bewertungen
<ul style="list-style-type: none"> „... die Kreisbehörde hat erneut in nicht nachvollziehbarer Weise gehandelt...“ (taz 2006) „...die deutschen Behörden zeigen wenig Bürgernähe...“ (FAZ 2001) „...eine solch fahrlässige Beschädigung lässt die Behörden in einem sehr schlechten Licht erscheinen...“ (FAZ 2006) „... sich bei einer Behörde weniger als Antrags-, sondern vielmehr als Bittsteller zu fühlen...“ (HA 2006) „... Korruption ist in allen öffentlichen Verwaltungen zu finden...“ (BK 2001) 	<ul style="list-style-type: none"> „... gut funktionierende Behörde mit hoch motivierten Mitarbeitern...“ (HA 2001) „...Verwaltung kann auch Spaß machen!“ (FAZ 2001) „...zeigt sich Verwaltung kooperativ...“ (HA 2006)

3.3 Stereotype mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung

Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob und in welchem Umfang *Negativ-Stereotype* der öffentlichen Verwaltung in der Berichterstattung auftreten. Die folgende Übersicht zeigt die in der Inhaltsanalyse erfassten Gruppen von Stereotypen.

Übersicht 1: Themenkomplexe – Stereotype öffentlicher Verwaltung

(a) Verwaltungsapparat und Personal	Überbürokratisierung: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Bürokratie, bürokratisch</i> (im Sinne von übertriebenen oder kontraproduktiven Bürokratiemerkmalen) und <i>Bürokrat</i> (im Sinne einer Personalisierung der negativen Merkmale der Bürokratie) • <i>Überregulierung, Verrechtlichung der Verwaltung</i> (unnütze und überflüssige Vorschriften, Flut von Regelungen) und <i>Regelbindung</i> des Verwaltungspersonals (Prinzipienreiterei) • <i>Auswirkungen der Hierarchie</i> auf Verwaltungsapparat und Verwaltungspersonal (unflexibel, verantwortungsscheu...)
	Unterbürokratisierung: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Korruption und Bestechung</i> • <i>Nicht-Rechtsstaatlichkeit</i> (willkürliche Verwaltungsentscheidungen bzw. willkürliches Verwaltungspersonal)
(b) Schnittstelle/ Interaktion	Sonstiges: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Übermäßige Größe der Verwaltung</i> • <i>Ineffektivität und Ineffizienz</i> • <i>Arbeitsabläufe</i> (langsame Verwaltung, bürokratische Prozesse) • <i>Personenmerkmale; häufig auf Beamte bezogen</i> (faul, müde, träge, arrogant, langweilig)
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Intransparenz</i> (Dschungel der Bürokratie, Unverständlichkeit von Verwaltungsvorfahren, Formularen u.ä.) • <i>(Interaktions-)Hürden zwischen Verwaltung und Bürgern</i> (Verwaltungssprache, bürokratische Hürden/Blockaden) • <i>Entfremdung</i> von öffentlicher Verwaltung/Verwaltungspersonal und Bürgern • <i>Machtgefälle</i> zwischen öffentlicher Verwaltung/Verwaltungspersonal und Bürgern

Im Mittelpunkt der Stereotype öffentlicher Verwaltung stehen die „typischen“ Merkmale bürokratischer Organisation: einerseits in Form einer „Überbürokratisierung“, andererseits in Form einer „Unterbürokratisierung“. Aber auch andere Merkmale der öffentlichen Verwaltung, ihres Personals oder dessen Interaktion mit den Bürgern werden zum Teil negativ stereotypisiert. So werden beispielsweise insbesondere die Beamten als Verkörperung der Verwaltung – auch hinsichtlich persönlicher Eigenschaften – häufig negativ besetzt, wobei der „faule Beamte“ wahrscheinlich eines der bekanntesten Beamtenstereotype darstellt. Die Stereotype zum Thema Interaktion bzw. Schnittstelle zwischen Bürgern und Verwaltung weisen einen gänzlich anderen Schwerpunkt auf. Hier sind insbesondere mangelnde Transparenz sowie Interaktionshürden von Bedeutung. Aber auch die Entfremdung zwischen öffentlicher Verwaltung und den Bürgern ist Gegenstand der Stereotype, so werden Behörden bzw. die öffentliche Verwaltung zum Teil als eine „Quelle der Angst“ (*Sinus* 1979, S. 12) bezeichnet. Auch Kombinationen zwischen den verschiedenen Themenkomplexen sind möglich, z.B. die „bürokratische Monsterbehörde“, die gleichzeitig auf die Größe der Verwaltung und die Bürokratie abzielt.

Die „Medienanalyse – Stereotype“ zeigt zunächst, dass Stereotype über öffentliche Verwaltung häufig in der medialen Berichterstattung auftreten: sowohl in 2001 als auch in

2006 enthalten genau 33,1% aller Artikel des untersuchten Datenmaterials *mindestens ein* Negativ-Stereotyp. Zwischen den untersuchten Zeitungen zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede: dabei ist wie erwartet der Anteil der Artikel mit Stereotypen bei der untersuchten Boulevardzeitung (Berliner Kurier) in beiden Jahren am höchsten (57,1% bzw. 66,7%).

Mit Blick auf die Wirkungsweise von Stereotypen können diese Anteile als bedeutsam eingestuft werden. „Stereotype beeinflussen als Schemata unsere Informationsverarbeitung“ (Petersen/Six-Materna 2006, S. 432), d.h. sie führen zu einer selektiven Wahrnehmung: Stereotype erfüllen häufig eine Filterfunktion, so dass insbesondere solche Informationen wahrgenommen werden, die den bereits bestehenden Stereotypen entsprechen („kommunikative Phase“, nach: Kepplinger/Noelle-Neumann 2002, S. 604ff.) und dass wenige Kommunikationen ausreichen, um das Stereotyp zu verfestigen.²⁴

Insgesamt konnten 297 verschiedene Stereotype identifiziert werden, die sich gut den oben beschriebenen Themenkomplexen zuordnen lassen. Der größte Anteil der verwendeten Stereotype ist der Rubrik Strukturen und Prozesse zuzuordnen, gefolgt von Schnittstellenthemen und der Personaltypisierung. Stereotype, deren Gegenstand der bürokratische Verwaltungsapparat und sein Personal sind, beziehen sich meist auf die Themenkomplexe „Überbürokratisierung“ vs. „Unterbürokratisierung“. Interessant ist dabei, dass ein deutliches Übergewicht der Stereotype vorliegt, die die *Unterbürokratisierung* zum Thema haben. Am Beispiel der Stereotype über das Verwaltungspersonal zeigt sich diese Verteilung der Artikel mit Stereotypen wie folgt: 31% (2001) bzw. 33% (2006) der Artikel kritisieren über Stereotype *ein zu bürokratisches Verhalten* der Verwaltungsmitarbeiter, demgegenüber stehen fast 44% stereotypisierende Artikel, die auf korruptes oder willkürliches, Regeln verletzendes Verwaltungspersonal abzielen.

Die Stereotype der Interaktion bzw. der Schnittstelle zwischen den BürgerInnen und der Verwaltung verweisen insbesondere auf die „Intransparenz“ und die „Hürden“, die es bei der Kommunikation zu überwinden gilt.

Die folgende Tabelle zeigt Beispiele der Stereotype, die in den Artikeln gefunden wurden.

Tabelle 2: Beispiele für Stereotype in den Zeitungen

Verwaltungsapparat und Verwaltungspersonal	Überbürokratisierung:
	<ul style="list-style-type: none"> „bürokratischer Apparat“ (FAZ 2001/ taz 2006) „Bürokratiemonster“ (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2006/ BK 2001) „Mühlen der Bürokratie“ / „bürokratische Mühlsteine“ (FAZ 2001/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2001 u. 2006) „Bürokrat/en“ (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2001 u. 2006)
	Unterbürokratisierung:
	<ul style="list-style-type: none"> „Behördenwillkür“ (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2001) „Sumpf der Korruption“ (FAZ 2001/ taz 2006/ HA 2006) „korrupte Beamte“ (FAZ 2001 u. 2006/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001/ BK 2001 u. 2006)
	Sonstiges:
	<ul style="list-style-type: none"> „Mammutbehörde“ (FAZ 2001/ taz 2001 u. 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2006) „fauler Beamter“ (FAZ 2006/ taz 2006/ HA 2001 u. 2006/ BK 2006)

Es ist somit festzuhalten, dass die mediale Berichterstattung ein Potenzial für die Erklärung negativer Bevölkerungs-Meinungen darstellt: die untersuchten Medien bewerten die

öffentliche Verwaltung weit überwiegend negativ und nutzen ein breites Spektrum von negativen Stereotypen.

Dieses Argument lässt sich noch verstärken, wenn man zwei Sachverhalte berücksichtigt, die nachweislich die Rezeptionswahrscheinlichkeit erhöhen:

- Die Platzierung der Artikel in der Rubrik Lokales
- Die Erwähnung von Bewertungen oder Stereotypen in der Überschrift

Eine Überprüfung dieser beiden Kriterien selektiver Wahrnehmung im Kontext des Forschungsanliegens zeigt, dass sich der Anteil der Artikel, in denen sehr negative bzw. negative Bewertungen der Verwaltung stehen, von 69,2% auf 74,7% erhöht, wenn nur Artikel aus der Rubrik Lokales herangezogen werden; der Anteil der Artikel mit Negativstereotypen erhöht sich von 33,1% auf 37,2%. Dies wird durch das Selektionskriterium *Überschrift* noch verstärkt. Die öffentliche Verwaltung wird in 30% aller erfassten Artikel des Datensatzes bereits in der Überschrift negativ oder sehr negativ bewertet und 12,8% nennen ein negatives Stereotyp in der Überschrift. Die Kombination beider Sachverhalte (*Rubrik* und *Überschrift*) verstärkt den Impuls: von den Artikeln, die im Lokalteil publiziert sind, bewerten 37% die öffentliche Verwaltung in der Überschrift negativ oder sehr negativ und sogar 33,3% aller Artikel, die im Lokalteil publiziert wurden, enthalten ein Stereotyp in der Überschrift. Es ist somit anzunehmen, dass die Bürger die negative Verwaltungsbewertung sowie die Stereotype der öffentlichen Verwaltung, welche in der medialen Berichterstattung publiziert werden, auch wahrnehmen.

Dagegen sind so genannte Kontraststereotype (*counterstereotypes*), d.h. *positive* Stereotype öffentlicher Verwaltung, nicht oder sehr selten Gegenstand der untersuchten medialen Berichterstattung. Nur in insgesamt 16 Artikeln des gesamten Datensatzes konnte *je- weils ein* derartiges Kontraststereotyp, z.B. „Verwaltung ist in hohem Maße Kreativität“ (HA 2006) nachgewiesen werden, dies sind nur fünf Prozent der Berichterstattung. Die geringe Anzahl ist, insbesondere unter Berücksichtigung der Wirkungsweise von bereits bestehenden Stereotypen, in keiner Weise ausreichend, um revidierend auf die negativen Stereotype als Bestand des Allgemeinguts einwirken zu können.

3.4 Mediale Berichterstattung über Modernisierungsprozesse der öffentlichen Verwaltung

Wenn davon ausgegangen wird, dass die Modernisierungsprozesse unter anderem auch deshalb implementiert werden, um ein verbessertes Image der Verwaltung durch mehr Bürger-nähe, Effizienz, Effektivität, Transparenz usw. zu erzeugen, ist zu prüfen, inwieweit sich derartige Veränderungen der Verwaltung (z.B. durch NSM) in der medialen Berichterstattung niederschlagen. Auf der einen Seite steht das stereotype Bild der öffentlichen Verwaltung als eines gegen Veränderungen weitgehend resistenten Systems, auf der anderen Seite stehen Modernisierungsprozesse, die über Modifikation von Merkmalen bürokratischer Organisationen, Einbeziehung nicht-staatlicher Akteure, Einführung von Wettbewerbsselementen, aber auch Entbürokratisierung sowie einer Angleichung des Machtgefälles zwischen Bürger und Verwaltung gerade an einer Veränderung der wichtigsten Ankerpunkte der Stereotype ansetzen (wollen). Zum Teil wird die Verwaltungsmodernisierung in diesem Zusammenhang sogar als „eine notwendige Reaktion auf die Unzulänglichkeit des traditionellen bürokratischen Modells“ (Goetz 1997, S. 177) eingestuft.

Die „Medienanalyse – Stereotype“ zeigt folgendes Exposure bezüglich der Modernisierungsprozesse durch die untersuchte Berichterstattung: knapp 40% der Artikel über Verwaltung haben Elemente der Verwaltungsmodernisierung zum Gegenstand.²⁵ Die Berichterstattung hat im Jahresvergleich leicht zugenommen: behandeln im Jahr 2001 36,4% der Artikel die Verwaltungsmodernisierung, sind es im Jahr 2006 über 6 Prozentpunkte mehr. Der Fokus der Berichterstattung hinsichtlich der verschiedenen Themengebiete ist im Wesentlichen gleich geblieben.²⁶ Allerdings werden im Jahresvergleich Unterschiede (i.S.v. Abnahme!) beim Thema E-Government deutlich: von 12% zu 4% der Berichterstattung über Modernisierungsprozesse.²⁷ Die Ergebnisse werfen also die Frage nach der tatsächlichen Bedeutung von E-Government als *Zukunftshoffnung* auf.

Es ist notwendig, auch einen Blick auf die *Intensität* der Berichterstattung und einer etwaigen Informationsvermittlung zu werfen. Hierzu ist festzustellen, dass in der Regel nur wenige Informationen über die Modernisierungselemente vermittelt werden. Dies wird an folgendem Beispiel deutlich: „C. plant die Verwaltung weiter zu modernisieren. Seine Funktionen als Wirtschaftsbeauftragter nimmt er auch weiterhin wahr“ (HA 2001). Charakteristisch ist auch, dass in etwa 90% der Artikel nur ein einzelnes Modernisierungselement angesprochen wird.²⁸

Welchen Einfluss hat nun aber die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in der Berichterstattung auf die Bewertung der öffentlichen Verwaltung im Allgemeinen? Dazu wurde bereits gezeigt, dass *keine* Veränderung im Grad der Verbreitung der Negativ-Stereotype öffentlicher Verwaltung im Jahresvergleich vorliegt. Auch die allgemeine Bewertung der öffentlichen Verwaltung hat sich im Zeitverlauf nicht verbessert. *Die Vermutung, dass die Berichterstattung über Modernisierungsprozesse öffentlicher Verwaltung zu einer geringeren Verbreitung von Stereotypen führt, muss für das untersuchte Datenmaterial zurückgewiesen werden.*

Höchst interessant ist in diesem Kontext, dass in 100% der Artikel, die über *zukünftige* bzw. über *geplante* Modernisierungsprozesse berichten, diesen Modernisierungsprozessen ein sehr großes Potenzial zugesprochen wird, die kritisierten Bürokratie-Merkmale zu verringern. Sind dagegen *bereits implementierte* Modernisierungselemente Gegenstand der Berichterstattung wird in fast der Hälfte der Artikel dargelegt, dass die Modernisierung mit einer weiteren Verschlechterung der kritisierten Sachverhalte einhergeht. Damit bestätigt sich das Bild, das bereits durch die Bevölkerungsbefragung gezeichnet wurde: Modernisierungsprozesse werden (nur) teilweise dargestellt und dabei in ihren Auswirkungen ambivalent bewertet, so dass kein positiver Einfluss auf das Meinungsbild der BürgerInnen zu erwarten ist.

4. Bürokratiekritik in öffentlicher und veröffentlichter Meinung und ihre Folgen für Verwaltung und Politik

Die vorgelegten empirischen Ergebnisse lassen ohne Zweifel noch viele Fragen offen: so fehlt noch immer eine Erhebung, die die verschiedenen Aspekte der Bürokratiekritik vonseiten der Bevölkerung in einen systematischen Zusammenhang stellt bzw. in einem Datensatz zusammenfasst. Bei der Medienanalyse fehlen vergleichbare Untersuchungen anderer Medien und Formate; auch der Zusammenhang zwischen Exposure und Rezeption von Artikeln über Verwaltung/Bürokratie ist noch nicht hinreichend geklärt.

Dennoch kann u.E. davon ausgegangen werden, dass die Medien negative Stereotype transportieren²⁹ und neben anderen Quellen zur *Persistenz der beschriebenen Widersprüche im Urteil der BürgerInnen bzw. zur gesellschaftlichen Bürokratiekritik* beitragen. Wie oben erläutert ist diese Persistenz zumindest teilweise indifferent gegenüber den faktischen Leistungen der öffentlichen Verwaltung und/oder den Erfolgen der Verwaltungsreform.

*Lässt man dieses Argument gelten, dann kann man die Bürokratiekritik – abstrakt ausgedrückt – als einen der wichtigsten Antriebsmotoren für die Verwaltungsreform (Entbürokratisierung u.a.) im Sinne eines „perpetuum mobile“ („p.m.“) bezeichnen.*³⁰ Diese These ist – nota bene! – auf liberal-demokratische Gesellschaften mit einer freien Presse beschränkt.

Im folgenden Teil des Beitrags sollen zu dieser Annahme einige Folgefragen und -überlegungen skizziert und – zumindest im Ansatz – näher begründet werden. Dabei finden allerdings nicht nur die zuvor beschriebenen empirischen Beobachtungen Berücksichtigung, zudem ist einschränkend anzumerken, dass sich die Überlegungen nur auf diejenigen Bereiche der öffentlichen Verwaltung beziehen, mit denen BürgerInnen Erfahrungen machen (können) und die von BürgerInnen herausgefordert werden können.³¹

4.1 Dauerhafte Bürokratiekritik und Verwaltungsreform

Die zuvor beschriebenen Beobachtungen und ihre Hintergründe lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a. Die öffentliche Verwaltung stellt einen komplexen Gegenstand der Beurteilung dar – mit Stärken und Schwächen. Beteiligte und betroffene BürgerInnen können aus irgendeinem Grund immer kritikwürdige Aspekte finden.³² Dies gilt vor allem für Situationen, in denen die Leistungen der öffentlichen Verwaltung Monopolcharakter haben.³³ Aber auch ohne kritikwürdige Erfahrungen bestehen quantitativ weit verbreitete Widersprüche zwischen der teilweise oder sogar überwiegend positiven Bewertung konkreter Erfahrungen und den eher negativen Stereotypen, die nicht zuletzt durch die Medienberichterstattung hinreichend und kontinuierlich Nahrung erhalten. Stereotype sind leichter zu erzeugen als aufzuheben. Ihre Verbreitung wird zudem durch die Überlagerung der Begriffe Bürokratie und öffentliche Verwaltung begünstigt.
- b. Auch das Verwaltungspersonal formuliert Bürokratiekritik und unterfüttert damit direkt oder auch indirekt (über ihre „Kunden“) die Ambivalenzen in der Gesellschaft. Damit können sie auch den Entbürokratisierungsprozess – schwerpunktmäßig auf Strukturen und Verfahren bezogen – anstoßen. Dabei werden zunehmend auch kommerzielle Berater einbezogen.³⁴
- c. Sofern sich Bürokratiekritik differenziert, kann sie u.a. zwei Seiten thematisieren: Über- und Unterbürokratisierung; dies bedeutet, dass jede Gestaltung der Verwaltungsarchitektur ebenso wie jede Entbürokratisierung eine Gratwanderung zwischen diesen beiden Fallstricken bedeutet³⁵ und dass Entbürokratisierung damit zwei konträre Richtungsanzeigen aufweisen kann. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Gratwanderung gelingt, ist sehr gering. Damit können die Reformprozesse selbst weitere Belege für eine kritische Mediendarstellung liefern.

- d. Die Vermengung der Begriffe Öffentliche Verwaltung und Bürokratie stabilisiert die widersprüchlichen Einstellungen. Dazu trägt die Tatsache bei, dass die Bürokratisierung in verschiedene gesellschaftliche Sektoren (systemtheoretisch: Funktionssysteme) hineinreicht und damit quasi grenzenlos wird; es reicht dabei aber nicht aus, von der „Bürokratisierung der Welt“ zu sprechen (so *Jacoby* 1969), sondern man muss auch die „grenzenlosen“ Bemühungen um Entbürokratisierung mit berücksichtigen. Dies gilt inzwischen auch für internationale Strukturen (z.B. EU).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Kennzeichnung der Verwaltungs- und Bürokratiekritik als „perpetuum mobile“ durch die empirischen Befunde gedeckt ist. Weiterer Erläuterungen bedürfen aber die zunächst nur angedeuteten Effekte auf die Reformprozesse sowie die Kontinuität von inhaltlich meist identischen Entbürokratisierungskampagnen. Da diese Fragestellung nicht Gegenstand der hier berichteten empirischen Forschung war, geht es bei ihrer Erörterung eher um vorläufige Vermutungen und um Anregungen für die weitere Forschung.

4.2 Bürokratiekritik als „perpetuum mobile“: Folgen für Politik und Verwaltung

Die Persistenz von Bürokratiekritik wirft Fragen nach ihren funktionalen und dysfunktionalen Folgen auf. Vor allem die Widersprüche zwischen Stereotypen und praktischen Erfahrungen und die damit erzeugte dauerhafte Unzufriedenheit der BürgerInnen könnte als eine Art dysfunktionale Sysiphus-Aufgabe angesehen werden, die schnellstens durch geeignete Maßnahmen gestoppt werden sollte. Die Entbürokratisierungskampagnen folgen dieser Zielsetzung – ohne jedoch den Sysiphus-Charakter ihrer Aufgabe aufzuheben. Verwaltung und Politik sind möglicherweise gar nicht daran interessiert, diese widersprüchliche Situation aufzulösen. Dies legt es nahe, die Wechselbeziehungen zwischen Kritik und Reform genauer zu betrachten und ggf. die Funktionalitäten dieses Spannungsverhältnisses aufzuzeigen.

Im Rahmen dieses Beitrages lassen sich nur einige wenige Argumente dazu skizzieren. Sie erfordern gleichwohl eine Vorentscheidung hinsichtlich des grundsätzlichen Zugangs zu der Wechselbeziehung: a. Geht es dabei um kausale Zurechnungen von Ursachen (Bürokratiekritik) und Wirkungen (Verwaltungsreformen)? b. Oder geht es um die Beobachtung von eher lose gekoppelten (autopoietischen) Prozessen – „perpetuum mobile“ und Zyklen von Verwaltungsreformen? Im Folgenden wird von der zuletzt genannten Perspektive ausgegangen: das „p.m.“ erzeugt demnach Irritationen, aber auch eine Opportunitätsstruktur, die für Verwaltung und Politik wichtige Handlungsmöglichkeiten eröffnet, die für ihre Funktionserfüllung produktiv sein können. Strikte Impulse sind damit nicht ausgeschlossen – etwa bei medial skandalisiertem Fehlverhalten –, aber es sind Sonderfälle. Teilweise münden sie zudem in Vertuschungsversuchen und nicht in Reformen.

Thesen über die Art der Irritationen und Opportunitäten sollten bei der Funktion der öffentlichen Verwaltung ansetzen. Für die durchführende Verwaltung (mit Bürger-Beziehungen) wird sie als „Herstellung bindender Entscheidungen“ umschrieben. Mit der Betonung des Governance Konzeptes in den letzten 10 Jahren wurden die Grenzen regulativer Steuerung für die Herstellung von Verbindlichkeit dokumentiert. Der bürokratische

Verwaltungsapparat ist allenfalls in Teilen als Instrument legaler Herrschaft (*Weber*) geeignet. Die öffentliche Verwaltung muss sich stärker auf ihre Umwelt einlassen, die komplexer und dynamischer (kontingenter) wird. Anders ausgedrückt: sie arbeitet in einem wertpluralen Kontext, in dem Wertpräferenzen (der Politik und/oder der BürgerInnen) raschen Änderungen unterliegen können (so schon *Luhmann* 1971). Dafür taxiert sie nicht nur die Machbarkeit von Außenanforderungen, sondern versucht diese im Rahmen der administrativen Handlungslogik sicherzustellen.³⁶ Diese Logik erfordert die Erhaltung von administrativer Entscheidungsfähigkeit.

Die Ambivalenz der Verwaltungsbewertung (einschließlich aller zuvor beschriebenen „Verstärker“) ist dementsprechend funktional: sie schafft Opportunitätsstrukturen, d.h. sie forciert und/oder erleichtert jede Art von notwendigen Veränderungen in der öffentlichen Verwaltung – und vor allem: sie stellt sie auf Dauer. Sie lässt weder „die perfekte Lösung“ (falls es sie überhaupt gibt) noch einen Absturz in die Handlungsunfähigkeit zu.

- Es gibt dauerhaft ein hinreichendes Kritikpotenzial, das Selbstreflexion auslösen oder für notwendige Veränderungen instrumentalisiert werden kann; häufig haben diese Änderungen mit Sachverhalten zu tun, die gar nicht Gegenstand der Bürokratiekritik sind; sie können sich z.B. aus dem ständigen Wandel der materiellen Policies ergeben und dann unter Entbürokratisierung rubriziert werden;
- das Personal kann selbst die bürokratischen Architekturen kritisieren und von innen heraus ändern, ohne sich als Hauptverursacher der Probleme sehen zu müssen (es gibt immer Umfrageergebnisse, die sein Verhalten positiv bewerten);
- den BürgerInnen kann die Verwaltung stets das Bestreben um Verbesserung demonstrieren; damit wird verhindert, dass es zu massenhaften Protesten gegen Verwaltungsperformanz oder Bürokratie kommt;
- die Verwaltung kann sich ggf. von unlösbaren Problemen befreien.³⁷

Es lassen sich also gute Gründe dafür nennen, dem „p.m.“ ein relevantes Irritations- und Opportunitätspotenzial für die Reformprozesse in der öffentlichen Verwaltung sowie für die Sicherung ihrer Funktion zuzusprechen. Die konkreten Mechanismen der Wechselbeziehungen bleiben gleichwohl noch zu klären.

Kann Ähnliches auch für die Politik vermutet werden, als deren Funktion die Mehrheitsbeschaffung für Programme und Parteien/Personen beschrieben wird? Zunächst ist festzustellen, dass sich politische Akteure an der Bürokratiekritik beteiligen; damit geben auch sie dem „p.m.“ Nahrung.³⁸ Außerdem sind sie die maßgeblichen Initiatoren veraltungspolitischer Programme, die nicht selten mit bürokratiekritischen Diagnosen beginnen.³⁹

Welche Funktionalität kann dies für die Politik beinhalten?

- Für Entbürokratisierungskampagnen lässt sich – im Kontrast zu vielen materiellen Policies – ohne große Schwierigkeiten breite Unterstützung in der Bevölkerung mobilisieren.⁴⁰ Dabei erwartet kaum jemand, dass damit die entsprechenden Probleme nachhaltig gelöst werden: Verbesserungen lassen sich dokumentieren, aber dennoch steht der nächsten politischen Entbürokratisierungskampagne nichts im Wege.
- Wenn das „p.m.“ zur Entscheidungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung beiträgt, dann ist dies für die Politik ein Beitrag zur Output-Legitimation. Dies kann Wiederwahlchancen erhöhen.

Auch hier bedürfen die konkreten Wechselbeziehungen einer detaillierten Analyse. Ungeklärt bleibt zudem meist die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag der vom „p.m.“ in Gang gehaltenen Prozesse.⁴¹ Über den Aufwand von Reformen und Entbürokratisierungskampagnen wird meist keine präzise Auskunft gegeben; nicht alle Vorhaben sind so teuer wie die Dauerreformen NSM oder E-Government. Offenbar gibt es bei der Vielzahl von Änderungen genug vorzeigbare Ertragsbeispiele – und sei es nur ein einziger „Leuchtturm“ – um die Funktionalität der vom „p.m.“ ausgelösten Irritationen nicht in Frage zu stellen.

5. Fazit

Bürokratiekritik und Zyklen der Verwaltungsreform sind offenbar in einer Weise dauerhaft gekoppelt, dass sie zu einem überwiegend funktionalen Umbau ausführender Verwaltungsbereiche führen, der auch für die politische Handlungslogik einen wichtigen Beitrag leistet.⁴² Der Antriebsmotor „Bürokratiekritik durch die BürgerInnen“ wird dabei vor allem durch die mediale Verbreitung negativer Stereotype der Verwaltung auf Dauer gestellt. Es ist nicht überraschend, dass alle politischen Parteien Entbürokratisierungskonzepte in ihren Partei- und Wahlprogrammen vorweisen. Sehr verallgemeinert könnte man in diesen Antriebskräften („p.m.“) eine Parallelität zu den Wettbewerbs-Mechanismen in der Privatwirtschaft sehen.

Diese Thesen zu den Folgen des „p.m.“ für Verwaltung und Politik können als Anstoß für spezifische Analysen dienen. Mit Blick auf die aktuelle Diskussion dürften sich dabei Parallelen zu dem von *Pollitt/Bouckaert* (2004, S. 99ff.) beschriebenen „neo-weberianischen Staat“ zeigen. Allerdings bleiben die Autoren in ihren Überlegungen zu stark NPM-verhaftet – als ließen sich durch diese Reformbestrebungen die Persistenz bürokratischer Organisationsmuster und ihrer Kritik nachhaltig ändern. Derweil hat sich das „perpetuum mobile“ aber bereits weiterbewegt; es warten neue Herausforderungen der Bürokratiekritik für weitere Entbürokratisierungskampagnen.

Anmerkungen

- 1 Eine Übersicht über aktuelle Diskussionen zur Bürokratisierung und Entbürokratisierung – mit ihren Ambivalenzen – geben *Bohne* (2006) und *Jann/Wegrich/Tiessen* (2007).
- 2 Dazu zählen Regelgebundenheit, geregelte Zuständigkeiten, Hierarchie, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit, Professionalisierung, Trennung von Amtsstelle und Inhaber, von Verwaltungsstab und Verwaltungsmittel, von Amts- und Privatvermögen, von Wohnung und Arbeitsstätte, Standardisierung.
- 3 Über- und Unterbürokratisierung schließen sich dabei jedoch nicht gegenseitig aus: es können also in der öffentlichen Verwaltung einerseits Merkmale bürokratischer Organisationen übermäßig betont werden und andererseits Merkmale bürokratischer Organisationen nicht oder nur schwach ausgeprägt sein.
- 4 Dies lässt sich u.a. durch die regelmäßigen Forschungsergebnisse zum Institutionen-Vertrauen belegen – bei denen die öffentliche Verwaltung (allen voran die Polizei) durchweg besser bewertet wird als Parlament, Regierung und – vor allem – als politische Parteien (vgl. z.B. *Gabriel* 1993).
- 5 Auf die Rolle anderer Stakeholder wird in der abschließenden Kommentierung der Ergebnisse eingegangen.
- 6 Das *DIFU* (2005) weist darauf hin, dass 60% der befragten Kommunen Bürger- oder Kundenbefragungen durchführen, wobei aber meist bestimmte Neuerungen (insbesondere die Bürgerämter) im Mittelpunkt stehen.
- 7 Einzig herausragende Kritikbereiche sind Räumlichkeiten bzw. Wartezonen.

- 8 In den Bürgerämtern werden verschiedene Verwaltungsaufgaben – wie Genehmigungen, Bescheinigungen, Dokumentenausstellung, An- und Abmeldungen – gebündelt von jedem/r Mitarbeiter/in erledigt. Zugleich werden häufig auch Verbesserungen bei der Raumausstattung und bei den Öffnungszeiten vorgenommen. Die durchschnittlichen „Schulnoten“ im Hinblick auf die o.a. Befragungsdimensionen sind i.d.R. nicht schlechter als „2“ (vgl. *Grunow* 2003, S.151). Auch die Bilanzen zum NSM nach 10 Jahren heben diese Neuerung als eines der (wenigen) Erfolgsmerkmale hervor (*Bogumil* u.a. 2007).
- 9 „Positive“ Aspekte werden deutlich seltener erwähnt, die Zuordnung erfolgt hier (konsequenter Weise) häufiger mit Blick auf den Referenzpunkt „Behörden“.
- 10 Das Item lautet: „Die Ämter und Behörden benutzen Paragraphen und Vorschriften, die keiner versteht, und machen mit den Leuten, was sie wollen“.
- 11 Die konkreten Ärgernisse wurden durch eine offene (Nach)Frage erfasst.
- 12 Besonders erwähnenswert ist die Tatsache, dass die neuen Medien (Internet) keine Erwähnung finden. Dies mag allerdings daran liegen, dass sich die Fragen meist auf die Durchführung von Verwaltungskontakten beziehen, also die Erledigung von konkreten Anliegen und Aufgaben in den Mittelpunkt rücken. Wie die eigene Analyse von 60 kommunalen Homepages (vgl. Fn. 13) belegt, ist die interaktive Internetnutzung im Vergleich zur reinen Informationsbereitstellung noch kaum entwickelt.
- 13 Dabei handelt es sich um eine Vorstudie zur Vorbereitung einer umfangreichen empirischen Untersuchung; sie ist zwar nur regional verankert (Duisburg, Mülheim, Essen; z.T. NRW insgesamt), hat jedoch einen ausgeprägten Multiperspektiven-Zugang zu ihrem Thema: Befragung von BürgerInnen (mündlich-persönlich (N=150) und online (N=1493), schriftliche Befragung von Verwaltungspersonal (N=160), Analyse von Printmedien, Analyse von 60 kommunalen Internetauftritten in NRW (vgl.: www.uni-due.de/politik/politikwissenschaft_und_verwaltungswissenschaft_forschung.php).
- 14 Vgl. Fn. 13
- 15 Eine weitere Studie (*DBV-FAZ* 2006) bestätigt auf der Grundlage einer Personalbefragung diese Einschätzung. Hervorzuheben ist dabei folgende Feststellung: „Fast jeder zweite Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst sieht sich an seinem Arbeitsplatz häufiger direkt oder mittelbar Versuchen von Einflussnahme und Korruption ausgesetzt“ (S.8).
- 16 Dies ist beachtenswert, wenn man die Anstrengungen der Politik betrachtet, z.B. durch den Normenkontrollrat die Bürokratiekosten für die Verwaltungs-(Gesetzes)Adressaten einzudämmen. Dies hat zwar z.Z. vor allem die Privatwirtschaft im Blick; eine Ausweitung der Kampagne auf die Belastung der BürgerInnen ist jedoch vorgesehen.
- 17 Dies mag auch an der zeitlichen Parallelität von NSM und Haushaltskonsolidierung liegen: entgegen den Behauptungen und Erwartungen sind beide Strategien nur begrenzt vereinbar. Dies zumindest ist das dominante Argument bei dem Versuch, die Misserfolge des NSM zu erklären.
- 18 In der wissenschaftlichen Diskussion wurde auf die Existenz bestimmter Rollen (z.B. „whistleblowers“) hingewiesen. Obwohl dies im Zusammenhang mit intern angestoßenen Reformprozessen steht, können die Aktivitäten auch im Hinblick auf die Wirkung nach außen, also bezüglich der Einflüsse auf Stereotype in der Bevölkerungsmeinung interpretiert werden.
- 19 Die meinungsbildende Kraft der Massenmedien generell ist Gegenstand verschiedener Theorien zur Medienwirkung, beispielsweise dem Agenda-Setting-Modell: neben der traditionellen ersten Ebene des Agenda-Setting (first level: *what to think about*), besagt insbesondere die zweite Ebene (second level: *how to think about*), dass die Medien die Aufmerksamkeit des Publikums auf nur ganz bestimmte Aspekte der Realität lenken, dem Publikum also einen bestimmten Blickwinkel vorgeben (vgl. z.B. *Schenk* 2002: 403f.).
- 20 Jenseits allgemeiner Hintergrundinformationen, die in beiden Studien behandelt werden – wie die Erfassung des Umfangs der medialen Berichterstattung –, wenden sich die Studien dann Spezialfragen zu: zum einem dem Schwerpunkt Stereotype in der Studie „Medienanalyse – Stereotype“ (*Strümgmann* 2007) und zum anderen dem Schwerpunkt Bürgernähe: Studie: „Medienanalyse – Bürgernähe“, die ein Baustein der oben beschriebenen Vorstudie zum Thema BürgerInnen und Verwaltung ist (vgl. www.uni-due.de/politik/politikwissenschaft_und_verwaltungswissenschaft_forschung.php). Zum Untersuchungsdesign der „Medienanalyse – Stereotype“: Einbezogene Printmedien: Überregionale Tageszeitungen (FAZ, taz), Regionale Tageszeitung (Hamburger Abendblatt, folgend: HA) Boulevardzeitung (Berliner Kurier, folgend BK); Untersuchung im Zeitvergleich 2001 und 2006, um etwaige Veränderungen zu erfassen; untersuchter Datensatz der zweistufigen Analyse: allgemeine Retrievalsuche: N=735974 Zeitungsartikel (Hochrechnung basierend auf durchschnittlicher Anzahl von Artikeln pro Zeitungsausgabe) bzw. n=67715 (Zeitungsartikel zum Thema öffentliche Verwaltung) sowie in der Intensivanalyse n=305 Zeitungsartikel.

- Zum Untersuchungsdesign der „Medienanalyse – Bürgernähe“: Einbezogene Zeitungen: FAZ, Hamburger Abendblatt, Berliner Zeitung, taz und Süddeutsche Zeitung, Untersuchung im Zeitvergleich 2000 und 2006; n=174 Artikel sowie zusätzlich eine Intensivanalyse spezifischen Analyse aller Artikel in dem Untersuchungszeitraum zum Thema „Bürgernähe“ (n=127 Artikel).
- 21 Die Bestimmung der Grundgesamtheit aller Artikel erfolgte mit Hilfe des arithmetischen Mittels durchschnittlicher Artikelzahlen einer sogenannten künstlichen Woche. Während die Gesamtmenge der Artikel zum Thema öffentliche Verwaltung im Jahresvergleich konstant blieb, zeigen sich innerhalb der einzelnen Zeitungen kleinere Unterschiede im Vergleich der beiden Jahre – diese sind aber im vorliegenden Kontext nicht von besonderer Relevanz.
 - 22 Da im Jahr 2001 in der taz und im Hamburger Abendblatt im digitalen Archiv zum Teil keine Rubrizierung angegeben ist, bezieht sich diese Prozentzahl lediglich auf die Artikel, bei denen die Rubrik erfasst ist.
 - 23 Im Jahresvergleich kann keine Verbesserung oder Verschlechterung der Bewertung der öffentlichen Verwaltung festgestellt werden. Zwischen den Zeitungen gibt es zwar Unterschiede, aber keine Zeitung, deren Anteil negativer Darstellungen unter 55% (FAZ) liegt. Das Maximum liegt bei 100% (Berliner Kurier). Auch die „Medienanalyse – Bürgernähe“ bestätigt die negative Darstellung der öffentlichen Verwaltung in den Zeitungsartikeln: hier findet sich ebenfalls ein Übergewicht der negativen Bewertung der Verwaltung (54%).
 - 24 Vgl. ausführlich zur sozialpsychologischen Stereotypenforschung z.B. *Smith/Mackie* 1995.
 - 25 In der Studie „Medienanalyse – Bürgernähe“ wurde sogar ein noch größerer Anteil festgestellt: 52% der Artikel enthielten Hinweise auf Reformen oder Modernisierungsmaßnahmen.
 - 26 Eine inhaltliche Aufschlüsselung zeigt, dass die Berichterstattung keinen Schwerpunkt auf ein einzelnes Modernisierungsthema setzt. Umstrukturierungsmaßnahmen sowie Privatisierung (15% bzw. 12%) weisen zwar die höchsten Artikelzahlen auf, aber auch bürgerschaftliches Engagement (10%) sowie E-Government (7%) sind (neben anderen weiteren) genannte Modernisierungsgebiete. Interessant ist zudem, dass auch Cutback, d.h. Einsparmaßnahmen wie Personalkürzung oder Ausgabenreduzierung, denen häufig die Eigenschaft eines Impulses für Reformmaßnahmen zugeschrieben wird, ein relativ häufig genanntes Thema ist (10%).
 - 27 Diese Tendenz der Verringerung wird auch in der Studie „Medienanalyse – Bürgernähe“ bestätigt.
 - 28 Aus der Studie „Medienanalyse – Bürgernähe“ lassen sich in Bezug auf die Darstellung der Modernisierungsprozesse weitere Details entnehmen: so finden sich in etwa 40% der Artikel mit dem Thema Modernisierung eine Bewertung der Reformbestrebungen; wenn jedoch eine Bewertung vorliegt, so ist diese mit 54% eher negativ. Somit führt auch die Berichterstattung im Kontext der Modernisierung, die zu einer Verbesserung des schlechten Verwaltungsbildes beitragen soll, nicht zu einem besseren Bild der Verwaltung.
 - 29 Dafür stehen bereits die Ergebnisse; zusätzlich ist zu beachten, dass viele (Boulevard-Blätter), die solche Themen eher häufiger transportieren, gar nicht berücksichtigt wurden. Sie würden das Ergebnis mit Sicherheit noch deutlicher ausfallen lassen.
 - 30 Will man noch weiter zuspitzen, dann kann man von einem funktionalen Äquivalent zum Markt-Wettbewerb im Wirtschaftssystem sprechen. Der Begriff „perpetuum mobile“ (p.m.) wird hier natürlich nicht im naturwissenschaftlich technischen, sondern nur im metaphorischen Sinne verwendet. Allerdings kann der Bezug zum p.m. „dritter Art“ als Assoziation dienen: es geht um ein System, das die Bewegung und Energie erhält, ohne sich mit der Zeit abzubremesen.
 - 31 Dies ist nicht nur wegen der Nähe zur öffentlichen Leistungserbringung zu betonen. Auch die Kombination von Rollen (Auftraggeber, Mitgestalter, Nutzer, Ko-Produzent) ist hierfür wichtig.
 - 32 Es gibt viele Faktoren, die die Bürokratisierung verstärken (vgl. *Grunow* 2008): neben den organisatorischen sind es inter-organisatorische, inter-personelle und intra-personelle Muster mit bürokratischem Charakter; hinzukommt, dass die Grundmuster dieses Organisationstypus in allen gesellschaftlichen Funktionssystemen (mehr oder weniger) verbreitet sind.
 - 33 Kritik kann sich hier nicht im Wechsel des Dienstleisters (choice), sondern nur im Protest (voice) äußern.
 - 34 Allein die Sicherung von Berater-Umsätzen erfordert die „schöpferische Zerstörung“ (*Schumpeter*) alter Lösungen des Verwaltungshandelns; E-Government kann als besonders geeignet gelten, weil sich das Argument auf drei Prozesse beziehen lässt: technologische Entwicklung/Hardware, Software und Beratung/Schulung.
 - 35 Hinter der o.a. Gratwanderung verbirgt sich auch die „Janusköpfigkeit“ von Leistung und Herrschaft durch Verwaltungshandeln.
 - 36 „Geht nicht gibt's nicht“ war eine typische NSM-Formel der Politik gegenüber der Verwaltung.

- 37 Häufig praktiziert: das Verschieben in „erfolgreich scheiternde Organisationen“ (*Seibel*) – z.B. die Wohlfahrtsverbände.
- 38 Inwieweit die Politik explizit zur Formulierung von negativen Stereotypen über die öffentliche Verwaltung beiträgt, ist u.E. empirisch nicht hinreichend geprüft.
- 39 Diese Situation ist von Autoren wie *Suleiman* (2006) dahingehend kritisiert worden, dass man „den Ast absägen auf dem man selber sitzt“. Die politische Funktionalität des „p.m.“ wird hier also nicht anerkannt. Es wird allerdings beiläufig auch erwähnt, dass die Verwaltung ständige Anpassungen an neue Anforderungen durchführen muss. Die Kritik richtet sich zudem auf NPM-Reformen.
- 40 Die Formulierung eines prominenten Politikers in einem Vortrag am 29.1.08: „Wenn man vor Vertretern des Handwerks Bürokratieabbau ankündigt, erhält man tosenden Applaus. Leider ist das das einzige Thema, für das man durchweg Applaus erhält“.
- 41 Auch die Negativfolgen bedürfen einer gesonderten Analyse: man denke an die schwindende Glaubwürdigkeit der Politik, an die wachsende Frustration des Personals (innere Emigration) oder die ständige Beschäftigung der Verwaltung mit sich selbst.
- 42 Ob und wie die hier vorgetragenen Argumente auch für die Politikberatung durch die Ministerialbürokratie zutreffen, bedarf einer gesonderten Überprüfung.

Literatur

- Albrow, Martin*, 1972: Bürokratie, München: List Verlag.
- Allensbach* 2007: Eine Art Hassliebe. Eine Dokumentation des Beitrags von Elisabeth Noelle und Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 113 vom 16. Mai 2007.
- Bierhoff, Hans-Werner*, 2006: Sozialpsychologie, Stuttgart: Kohlhammer.
- Bogumil, Jörg* u.a., 2007: Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin: edition sigma.
- Bohne, Eberhard* (Hrsg.), 2006: Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik, Berlin: Dunker & Humblot.
- Caiden, Gerald*, 1991: What Really is Public Maladministration?, in: Public Administration Review, Vol.51, 6/1991, S. 486-492.
- DBV-FAZ*, 2006: Dossier öffentlicher Dienst, Untersuchung zu Einstellungsmustern von Bürgern und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes, F.A.Z.-Institut für Management-, Markt- und Medieninformationen und DBV-Winterthur Versicherungen, Frankfurt am Main: Boschen-Offset Druck.
- DIFU*, 2005: Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme, Difu-Materialien, Band 6.
- Drever, James/Fröhlich, Werner D.*, 1968: Wörterbuch zur Psychologie, München: Deutscher Taschenbuchverlag.
- Forst, Rolf v.d./Brandel, Rolf*, 1998: Kundenbefragung in der öffentlichen Verwaltung – eine Bestandsaufnahme. IAT-Projektbericht 1/1988, Gelsenkirchen.
- Gabriel, Oscar W.*, 1993: Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 43/1993, S. 3-21.
- Goetz, Klaus H.*, 1997: Verwaltungswandel – ein analytisches Konzept, in: *Grande, Edgar/Prätorius, Rainer* (Hrsg.), Modernisierung des Staates?, Baden-Baden: Nomos, S. 177-206.
- Grunow, Dieter*, 1988: Verwaltung im Alltag: Über das schwierige Verhältnis von Bürger und Bürokratie, in: Politische Bildung 21/1988, S. 19-38.
- Grunow, Dieter*, 1991: Development of the Public Sector: Trends and Issues, in: *Kaufmann, Franz Xaver* (Hrsg.), The Public Sector, Berlin: de Gruyter, S. 89-115.
- Grunow, Dieter*, 2003: Die Verwaltung im Spiegel von Bürgerumfragen: die Bedeutung unterschiedlicher Rollen und Erfahrungen, in: ders., (Hrsg.), Verwaltung in Nordrhein-Westfalen. Zwischen Armelschoner und E-Government. Münster: Aschendorff, S. 143-167.
- Grunow, Dieter*, 2008: Bürokratieforschung, in: *Kaina, Viktoria/Römmle Andrea* (Hrsg.), Politische Soziologie. Wiesbaden: VS-Verlag (im Ersch.).
- Jacoby, Henry*, 1969: Die Bürokratisierung der Welt, Neuwied/Berlin: Luchterhand.

- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan, 2007: „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?, Friedrich Ebert Stiftung Berlin.
- Kepplinger, Hans Mathias/Noelle-Neumann, Elisabeth, 2002: Wirkung der Massenmedien, in: Noelle-Neumann, Elisabeth/Schulz, Winfried/Wilke, Jürgen (Hrsg.), Publizistik. Massenkommunikation, Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verl., S. 597-647.
- Lippmann, Walter, 1989: Die öffentliche Meinung, Reprint des Publizistik-Klassikers, Bochum: Brockmeyer.
- Luhmann, Niklas, 1971: Opportunismus und Pragmatik in der öffentlichen Verwaltung, in: ders., Politische Planung. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 165-180.
- Noelle-Neumann, Elisabeth/Köcher, Renate (Hrsg.), 2002: Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie. 1998-2002. Bd. 11, München.
- Petersen, Lars-Eric/Six-Materna, Iris, 2006: Stereotype, in: Bierhoff, Hans-Werner/Frey, Dieter (Hrsg.), Handbuch der Sozialpsychologie und Kommunikationspsychologie, Bd. 3, Göttingen u.a.: Hogrefe, S. 430-436.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.
- Schenk, Michael, 2002: Medienwirkungsforschung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Sinus, 1979: Folgen des Bürokratismus. Einstellung zur Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in Deutschland, München/Heidelberg.
- Smith, Eliot R./Mackie, Diane M., 1995: Social Psychology, New York, NY (USA): Worth Publ.
- Strümgmann, Daniela, 2007: Das Bild der öffentlichen Verwaltung in den Medien: Verbreitung von Stereotypen? Eine Inhaltsanalyse von Tageszeitungen. Masterarbeit an der Fernuniversität Hagen, unveröffentlicht.
- Stürmer, Stefan, 2008: Die Kontakthypothese, in: Petersen, Lars-Eric/Six-Materna, Iris (Hrsg.), Stereotype, Vorurteile und soziale Diskriminierung: Theorien, Befunde und Interventionen. Weinheim: Beltz.
- Suleiman, Ezra, 2006: Dismantling Democratic States, Princeton, NJ (USA) u.a.: Princeton Univ. Press.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Dieter Grunow, Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg, Fachbereich 2, Politikwissenschaft, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg
E-Mail: dieter.grunow@uni-due.de

Daniela Strümgmann, M.A. wissenschaftliche Mitarbeiterin, Universität Duisburg-Essen, Campus Duisburg, Fachbereich 2, Politikwissenschaft, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg
E-Mail: daniela.struengmann@uni-due.de

Uwe Wagschal/Georg Wenzelburger

Die Rückgewinnung staatlicher Handlungsfähigkeit

Staatsverschuldung und Haushaltskonsolidierung im internationalen Vergleich

Zusammenfassung

Während der vergangenen Jahrzehnte ist es einigen westlichen Industriestaaten gelungen, ihre öffentlichen Haushalte zu sanieren. In anderen Ländern wächst die Staatsverschuldung indes weiterhin an. Die Erklärung dieser Varianz in der Konsolidierungsperformanz steht im Zentrum dieses Beitrags. Dabei werden ausgehend von theoretischen Überlegungen unterschiedliche Faktoren identifiziert, die Budgetkonsolidierungen beeinflussen. Die statistischen Analysen zeigen, dass insbesondere die ökonomischen Rahmenbedingungen darüber entscheiden, ob eine Budgetsanierung erfolgt. Darüber hinaus beeinflussen die zeitliche Terminierung und die Zusammensetzung der Haushaltskonsolidierung die Performanz. Politische und institutionelle Faktoren erweisen sich hingegen als nicht erklärungskräftig. Neben der Analyse der Determinanten von Konsolidierungen gibt der Beitrag zudem einen Einblick in die Ausgestaltung der Budgetsanierungen. Dabei zeigt sich, dass die Konsolidierungsprofile zwischen den Staaten durchaus variieren. Zudem wird deutlich, dass erfolgreiche Konsolidierer neben Ausgabenkürzungen auch institutionelle Reformen unternommen haben, um die Budgetdisziplin zu verbessern.

Schlagnworte: Fiskalpolitik, Haushaltskonsolidierung, Staatstätigkeit, Verschuldung

Abstract

How to Regain Room for Manoeuvre in Politics. An Analysis of the Determinants of Budget Consolidations

During the last two decades, some OECD countries succeeded in reducing their budget deficits whereas the debt spiral in other OECD countries is still accelerating. The explanation of this variance is the main issue of this paper. By means of different statistical methods, the paper identifies the most important factors that determine budget consolidations. We find that economic variables in particular influence the consolidation performance whereas the influence of political and institutional variables remains insignificant. Moreover, the paper answers the question how budget consolidations are implemented. We find different consolidation patterns among the OECD countries when comparing the development of various budget items. Furthermore, it seems to be especially important to accompany spending cuts by an institutional reform of the budget process, in order to improve the fiscal performance.

Key words: Fiscal policy, public debt, budget consolidation, fiscal adjustment, public policy