

# Welten trennen

Was die Zivilgesellschaft tun sollte

von Rudolf Speth



Viele Ehrenamtliche in den zivilgesellschaftlichen Organisationen klagen über die Last der Bürokratie. Sind wir auf einem Weg, auf dem das freiwillige Engagement immer mehr durch die Erfüllung bürokratischer Anforderungen erstickt wird? Nein, so ist es nicht. Vielmehr machen die Klagen über die zunehmende Bürokratie unterschiedliche und auch widersprüchliche Entwicklungen deutlich.

Zunächst ist die wachsende Bürokratielast ein Ausdruck für die Stärke der Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaftliche Organisationen sind zunehmend mit dem Staat (Bund, Ländern und Kommunen) verwoben, erfüllen teilweise Aufgaben des Staates, bekommen Geld (Entgelte und Zuwendungen) und erbringen Wohlfahrtsleistungen für die Gesellschaft. Ohne Dokumentation, Nachvollziehbarkeit, Belege für die Verwendung der Mittel und Leistungsnachweise ist das alles nicht zu machen. Das bedeutet aber auch: Je näher die Zivilgesellschaft an den Staat rückt, desto größer wird der Aufwand für die Erfüllung bürokratischer Pflichten.

Man muss die Entwicklung auch noch aus einer anderen Perspektive betrachten. Nach wie vor sind zivilgesellschaftliche Organisationen und staatliche Institution zwei getrennte Welten mit unterschiedlichen Logiken. Während es in der Welt der zivilgesellschaftlichen Akteure vor allem auf Freiwilligkeit, Selbstwirksamkeit und Eigensinn ankommt, geht es in den Verwaltungen um Regelhaftigkeit, Gesetzeskonformität und formalisierte Prozesse. Die Verbindung dieser beiden Welten kann auch aus einer Machtperspektive beschrieben werden: Die Verwaltungen verfügen über Ressourcen (Geld und Recht) und zwingen damit den zivilgesellschaftlichen Organisationen ihre Logik auf, sobald diese in die Nähe der staatlichen Akteure geraten, beispielsweise

wenn sie nach Ressourcen fragen oder eine staatliche Genehmigung oder Lizenz für ihr Handeln benötigen.

Es darf aber nicht unterschlagen werden, dass keine Organisation – auch keine zivilgesellschaftliche – ohne ein Minimum an Bürokratie auskommt. Auch wenn der Begriff negativ belegt ist, so sind eine bestimmte Regelhaftigkeit, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Korruptionsfreiheit elementar notwendig. Zu Bürokratie gibt es keine wirkliche Alternative, es geht höchstens darum, weniger Bürokratie zu haben.

Was tun? Die Zivilgesellschaft sollte im Bewusstsein haben, dass es unterschiedliche Logiken und Welten gibt, die zwar miteinander in Verbindung stehen, aber trotzdem getrennt bleiben müssen. Deshalb ist es wichtig, sich die Frage zu stellen, wie nah zivilgesellschaftliche Akteure an den Staat und seine Verwaltungen gerückt werden, wie viele und wie weit sie Aufgaben von diesen übernehmen können, ohne ihren Charakter zu verlieren. Es ist ein beständiger Diskurs über die Grenzziehungen zu führen. Denn: Das eigene und besonders das zivilgesellschaftliche Handeln darf nicht einfach aufgegeben werden. Die Zuwendungen durch staatliche Stellen und die Übernahme von Aufgaben für die Kommunen, Länder und den Bund sind Quellen bürokratischer Prozesse. Ohne sie und weitere rechtliche Regeln wird es nicht gehen. Wer sich darauf nicht einlassen möchte, sollte sich auf die eigenen Anliegen besinnen und seine Aufgaben selbst definieren. Deshalb ist es notwendig, dass zivilgesellschaftliche Organisationen ihren Charakter bewahren und immer wieder erneuern.

**PD Dr. Rudolf Speth** ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg und Mitglied des Stiftungsrats der Aktiven Bürgerschaft.

## EXPERTENMEINUNG

# Endlich anfangen

Was der Staat tun sollte

von **Tanja Klenk**

**S**chon 2006 hat die Bundesregierung den Abbau unnötiger Bürokratie zu einer staatlichen Daueraufgabe erklärt und mit dem Normenkontrollrat eine neue, unabhängige Institution geschaffen, die genau für diese Aufgabe verantwortlich ist. Der Normenkontrollrat soll Transparenz über die Bürokratiebelastung in zentralen Lebens- und Wirtschaftsbereichen herstellen, auf die Kostenfolgen neuer Gesetze aufmerksam machen und Vorschläge entwickeln, wie unnötige Bürokratie abgebaut und bürokratische Verfahren vereinfacht werden können. Bislang hat er sich vor allem auf die Entlastung der Wirtschaft konzentriert. Erst ab 2018, mit dem Regierungsantritt der großen Koalition, kam die Bürokratie-Entlastung der Zivilgesellschaft auf die politische Agenda.

Der Normenkontrollrat befasst sich vor allem mit Bürokratie auf der Regulierungs- und Organisationsebene. Er misst die Kosten der Bürokratie mit Hilfe des sogenannten Standardkosten-Modells (SKM), das in den Niederlanden entwickelt wurde und heute in nahezu allen europäischen Ländern verwendet wird. Im SKM werden Bürokratiekosten als diejenigen Kosten definiert, die Organisationen durch staatliche Informationspflichten entstehen, etwa, weil Statistiken geführt und Verwendungsnachweise erbracht werden müssen. Die Organisationen werden zu ihrem Zeitaufwand und den anfallenden Personalkosten befragt, es wird kalkuliert, wie oft eine bestimmte Informationspflicht zu erfüllen ist und wie viele Organisationen hiervon betroffen sind. Auf diese Weise erhält man eine monetäre Größe und kann den Erfüllungsaufwand beziffern.

In den ersten sechs Jahren seiner Tätigkeit ist es dem Normenkontrollrat gelungen, die Bürokratiekosten der Wirtschaft um 25 Prozent zu senken, das entspricht rund zwölf Milliarden Euro. Ein wich-



tiger Meilenstein war die Einführung der „One in, one out“-Regelung: Jede neue Belastung für die Wirtschaft („in“) soll an anderer Stelle im gleichen Umfang kompensiert werden („out“). Dadurch konnte ein Ansteigen der Bürokratiekosten vermieden werden – ein weiterer durchgreifender Abbau der Bürokratiekosten ist allerdings nicht gelungen.

Bevor dies jedoch als Scheitern des Normenkontrollrats gedeutet wird, sei in Erinnerung gerufen, dass bürokratische Regelungen auch positive Funktionen haben. Sie sollen willkürliche Verwaltungsentscheidungen verhindern, die Arbeit der öffentlichen Verwaltung nachvollziehbar machen, Verantwortlichkeit und Legitimität herstellen.

In den vergangenen Jahren wurden zudem viele öffentliche Aufgaben privatisiert. Doch um sie nicht gänzlich dem freien Spiel der privaten Akteure zu überlassen, erlässt ein verantwortungsbewusster Staat Regeln, um etwa den Zugang zu Leistungen und deren Qualität zu gewährleisten. Zu den Paradoxien der Entbürokratisierung gehört daher, dass Privatisierung zu neuer Bürokratie führen kann.

Während die Bürokratiebelastung von Unternehmen in den vergangenen Jahren gesenkt werden konnte, steht dies für das zivilgesellschaftliche Engagement und das Ehrenamt noch aus. Das erste Jahr der Regierungsarbeit ist nun aber bereits vorbei; dass die Regierung es mit der Förderung des Ehrenamts ernst meint, ist bislang aber nicht zu erkennen. Will die Regierung ihr Versprechen einlösen, dann muss sie jetzt aktiv werden, um in dieser Legislaturperiode noch gesetzliche Neuerungen umsetzen zu können.

**Prof. Dr. Tanja Klenk** ist Verwaltungswissenschaftlerin an der Helmut-Schmidt-Universität in Hamburg und Mitglied des Stiftungsrats der Aktiven Bürgerschaft.