

Rainer König

Verwaltungssprache

1. Einleitung: Die Komplexität der Verwaltungssprache

Beispiel aus einer internen öffentlichen Geschäftsanweisung:

„Als Reisekosten können die berücksichtigungsfähigen Fahrkosten übernommen werden. Berücksichtigungsfähig sind die bei Benutzung eines regelmäßig verkehrenden öffentlichen Verkehrsmittels anfallenden Kosten der niedrigsten Klasse des zweckmäßigsten öffentlichen Verkehrsmittels, wobei mögliche Fahrpreismäßigkeiten zu berücksichtigen sind. Bei Benutzung sonstiger Verkehrsmittel ist ein Betrag in Höhe der Wegstreckenentschädigung nach § 5 Abs. 1 des Bundesreisekostengesetzes berücksichtigungsfähig.“

Alles klar? Wenn nicht, dann gehören Sie zur Mehrheit der Menschen, für die die Sprache der Verwaltung ein mystischer Code ist, der mehr verbirgt als erklärt.

Unter **Verwaltungssprache** (auch "bürokratischer Code") versteht man die für die Mitglieder der öffentlichen Verwaltung typische Verwendung der deutschen Sprache. Kennzeichnend für diesen Code ist vor allem

- die gehäufte Verwendung von Substantiven (Nominalstil) durch Substantivierung von Verben (im obigen Text die „Benutzung“, sonst auch "zur Anzeige bringen" statt "anzeigen", „Bezug nehmen“ statt „beziehen“, „Mitteilung machen“ statt „mitteilen“),
- von Substantivketten ("Antrag auf Einleitung eines Verfahrens zur Erteilung der Erlaubnis zum Führen eines KFZ auf öffentlichen Straßen ...“),
- Genetivketten: „Der Wortlaut des Beschlusses des Krankenhausausschusses des Kreistages des Landkreises Aschaffenburg lautet ... „(statt: Der Krankenhausausschuss des Landkreises Aschaffenburg hat beschlossen ...“),
- von mehrgliedrigen Substantive (im obigen Text z.B. die „Wegstreckenentschädigung“, sonst auch sehr beliebt: die "Leistungsnachweiserbringungspflicht“),
- Demonstrativpronomen („Der Antragsteller und dessen Ehefrau“ statt „Der Antragsteller und seine Ehefrau ...“), die die Sprache schwerfällig machen, sowie
- von zu langen und unübersichtlichen Sätzen. Am besten noch mit Nebensätzen/Einschüben, die auf Gesetzespassagen verweisen: "Die Fahrkostenzuschlag umfasst nach Nr .3 Abs. 2 der AA/ZfA – Richtlinie V die in der Verordnung über den Erholungs- und Heimaturlaub“

Weiter fallen in der Verwaltungssprache

- formelhafte Umstandsbestimmungen (oben „Berücksichtigungsfähig“, sonst auch: "zwecks Nachlassgewährung", "unter Hintansetzung meiner Bedenken", „in Anbetracht ...“) und
- komplexe Adjektivbildungen auf (oben die „zweckmäßigsten öffentlichen Verkehrsmittel“, sonst auch: "kindergeldrechtliche Berücksichtigung") und häufige Passivbildungen auf ("Es wird hier anerkannt", "Um Rückantwort wird gebeten").

Immerhin ist der geschwollene Floskelgebrauch ("ergebenst", "mit vorzüglicher Hochachtung") in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Allerdings hat sich der hoheitliche Stil mit dem absoluten Lieblingsverb der Verwaltung – dem „gewähren“, „gewährt wird“ (statt: anbieten, geben, ermöglichen) und dem entsprechenden Substantiv „Gewährung“ – weiter gehalten.

Dabei will die Sprache der Verwaltung zugleich kompakt, allgemein gültig und genau sein. Da sich diese drei Ziele wechselseitig ausschließen nimmt es nicht wunder, dass die Verwaltungssprache nicht selten auch den internen Verwendern eigenartig umständlich und undurchsichtig erscheint.

Inzwischen wird jedoch viel und hart daran gearbeitet, diesen Schreib- und Sprach-Stil zu überwinden. Fast Jede Kommune veranstaltet Seminare zur „Bürgernahen Verwaltungssprache“. Und selbst das Bundesverwaltungsamt hat inzwischen ein entsprechendes „Arbeitshandbuch“ herausgegeben.

Weshalb jedoch gibt es diesen komplizierten und für Außenstehende so schwer verständlichen Sprach- und Schreibstil überhaupt und weshalb hält er sich z.T. so unverwüsthlich?

2. Die Gründe für den komplizierten Stil der Verwaltungssprache

Es mag Außenstehende verwundern, aber tatsächlich wird die Verwaltungssprache nicht willkürlich oder zur Verärgerung der Bürger angewandt. Vielmehr entspringt sie der sozialen Funktion der öffentlichen Verwaltung und soll helfen, deren Komplexität zu reduzieren. Von hier aus ist sie durchaus funktional. Daneben finden wir noch das Berufsverständnis und das Zugangsmotiv zur Verwaltung, dass diese Sprache am Leben hält.

Wir kommen so auf drei Gründe für die Langlebigkeit der Verwaltungssprache:

1. Die soziale Funktion der Verwaltung und das besondere Dienstleistungsverhältnis, das aus ihr erwächst,
2. das Berufsverständnis, das daraus folgt, sowie
3. das entsprechende Zugangsmotiv der Beschäftigten zur Verwaltung.

2.1 Zur sozialen Funktion von Verwaltung und ihrem besonderen Dienstleistungsverhältnis

Als Verwaltung (administration) wird gemeinhin „die überwachende, disponierende Tätigkeit im Umgang mit Gütern, Tätigkeiten und Leistungen“ verstanden, die – und das ist nun wesentlich - „nach vorgefassten Regeln geplant und stetig“ abläuft. Diese **stabile Regelerorientierung** ist für **jede** Form der Verwaltung typisch – egal, ob sie in Wirtschaftsunternehmen oder in Kommunen stattfindet.

Des weiteren ist für sie charakteristisch, dass sie ihr Handeln und deren Ergebnisse **aktenkundig** machen muss.

Als diese Form regelorientierter und an Akten orientierter Kontrolltätigkeit ist sie für den Soziologen Max Weber die „formal rationalste Form der Herrschaftsausübung.“¹

¹ Weber 1976, 128

Entsprechend ist auch die Sprache der Verwaltung a) vom Prinzip her Herrschaftssprache (und nicht Kundensprache) und b) wie die Rechtssprache primär regel- und weniger situations- und subjektorientiert. Sie will und muss allgemein und verbindlich, berechenbar und gerecht wirken und darf nicht subjektiv-unkalkulierbar oder willkürlich daherkommen.

Das erklärt z.B. die obige Tendenz zu Passivkonstruktionen und formelhaften Umstandsbeschreibungen. Einfache Subjekt-Prädikat-Konstruktion (Ich/Wir machen ...) scheinen so in der Sprache der Verwaltung nicht vorgesehen zu sein. Hinzu kommt eine Tendenz zum bürokratischen Schriftverkehr. Er resultiert aus der für Verwaltung typischen Notwendigkeit zu Aktenführung, d.h.

Handlungen/Entscheidungen müssen dokumentiert werden, um sie so für weitere Stellen bearbeitbar und kontrollierbar zu machen. Ein gesprochenes Wort kann im Nachhinein zurückgenommen oder als nie gesagt geleugnet werden. Für das aber, was im „Vorgang“ schriftlich dokumentiert ist, gilt das nicht. Deshalb sind Verwaltungsmenschen bestrebt, so zu formulieren, dass ihre Entscheidungen sowohl ein wenig herrschaftlich klingen als auch juristisch haltbar sind. Was liegt da näher, als sich dabei gleich an die blutleere Sprache der Juristen anzulehnen.

Dieser Umstand erzeugt schon in Klein- und Mittelbetrieben nicht wenige Kommunikations- und Akzeptanzprobleme mit der jeweiligen Verwaltung des Betriebs. Sie gilt für Produktentwickler und Vertriebler zumeist als die bürokratisch-kontrollierende Bremse ihres subjektiv-kreativen Elans. Übrigens findet man ein vergleichbar konflikthafte Verhältnis auch in Universitäten: die Verwaltung mit ihren an regelhafter Kontrolle orientierten Vorschriften, Vordrucken und Vorgaben ist auch hier den Kollegen in Forschung und Lehre seit jeher ein Dorn im Auge.

Man kann es auch so ausdrücken: in jeder outputorientierten Organisation bildet die Verwaltung das die produkt- oder outputorientierten Subsysteme kontrollierende und in gewisser Weise blockierende Subsystem. Und diese konservierende Funktion drückt sich natürlich auch in ihrer Sprache aus.

Bei der **öffentlichen** Verwaltung im allgemeinen und der kommunalen im Besonderen liegt nun der eigentümliche Tatbestand vor, dass hier die Verwaltung und ihre regelkontrollierenden Ziele nicht nur ein Subsystem neben mehreren darstellen. Vielmehr bilden sie das **übergreifende System**, das erst allen ihren Subsystemen ihren je spezifischen Sinn gibt.

Dieses oberste Systemziel der öffentlichen Verwaltung besteht nun darin, **das gesamte gesellschaftliche Leben nach rechtlich legitimierten Regeln so zu organisieren, zu kontrollieren und zu disponieren, dass es soweit wie möglich geplant und stetig abläuft.**

Die Regeln gibt dabei das Rechtssystem vor. Dessen Rechtsnormen sollen ja unser Zusammenleben ordnen und Konflikte lösen helfen. Und zwar dadurch, dass die Einhaltung seiner Normen durch organisierten Zwang durchgesetzt wird. Die öffentliche Verwaltung ist Teil dieses Zwang- und Kontrollsystems. Auch von hier aus ist es deshalb nicht zufällig, dass sie sich in ihrer Sprache stark an die Formulierungen der Rechtssprache orientiert. Sie ist und bleibt ihre Basis.

Der Nutzen dieser Kontrollarbeit besteht in der (herrschaftsorientierten) Sicherheit, Geordnetheit und Berechenbarkeit sozialen Handelns, die dadurch erzeugt und garantiert wird. Nicht zufällig ist deshalb gerade die kommunale Verwaltung von ihrer Kernfunktion her „Ordnungs- und Rechtsverwaltung“, die auf Gesetzesgrundlagen und Vorschriften basiert. Sie ist so letztlich Teil der Exekutive, der ausführenden

Gewalt des Staates, die in sich – wie ihre Basis das Rechtssystem – extrem hierarchisch-deduktiv aufgebaut ist. Jede Verwaltung wird wieder verwaltet, d.h. nach Gesetzen kontrolliert von einer ihr vorgesetzten Verwaltungsebene, der die Ausführungskontrolle (Dienstaufsicht und Fachaufsicht) obliegt. Oberste Behörden sind in der Regel die Ministerien. An dieser Struktur haben auch alle Reformen der Verwaltung – von denen noch weiter unten die Rede sein wird – nichts geändert.

Sicherheit und Berechenbarkeit sozialen Handelns in direkter Fortsetzung der Vorgaben des geltenden Rechtes der „Herrschaft“ ist also die wichtigste Dienstleistung, das Produkt, das die (kommunale) Verwaltung der Gesellschaft bietet. Und das ist auch der soziale und historische Grund aus dem heraus sie erfunden wurde.

Diese Funktionsbestimmung und ihre Ableitung aus dem Rechtssystem prägen auch den Sprach- bzw. Kommunikationsstil der sog. Verwaltungssprache: sie generalisiert, entprozessiert und entsubjektiviert die Sprache, um sie so für Regel- und Ordnungsaufgaben disponibel zu machen.

2.2 Das Berufsverständnis, das sich aus dieser Funktion der Verwaltung herleitet

Wenn die wichtigste Funktion der öffentlichen Verwaltung darin besteht, das öffentliche Leben nach rechtlichen Normen zu ordnen und zu kontrollieren, dann besteht die wichtigste berufliche Handlung eines Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung darin, diese Funktion umzusetzen. In der Regel tut er das in vier Handlungs-Akten:

- a) einen Sachverhalt entgegenzunehmen und zu klären,
- b) zu überprüfen, ob und inwiefern dieser einer rechtlichen Regelung entspricht,
- c) eine entsprechende Entscheidung zu fällen und
- d) dem Bürger diese Entscheidung mitzuteilen.

Zwar wird heute bei den Akten a) und d) die sog. kundenorientierte Kommunikation postuliert. In a) gilt es demnach, Verständnis, aktives Zuhören und Klären eines Sachverhalts zu praktizieren. Und in d) geht es heute darum, dem Bürger die Entscheidung so zu vermitteln, dass er sie verstehen und als gerecht akzeptieren kann.

Aber die Schritte b) und c) haben diesem verständigungsorientiertem Code so gut wie nichts zu tun. Der Mitarbeiter wird hierbei nämlich in einer „Denke“ und Kommunikation gefordert, die sich stark an der deduktiven Anwendung rechtlicher Texte wie dem einleitend zitierten orientieren. Hierbei erzeugt er ein ganz besonderes Gut: die rechtlich abgeleitete und abgesicherte „Entscheidung“. Diese rechtliche Entscheiderfunktion prägt so auch sein primäres Rollenverständnis. Er ist Entscheider **über** den Bürger, nicht Dienstleister **für** ihn.

Auch dieses Rollenbild ist strukturell vorgegeben und nicht etwa das Resultat subjektiver Willkür. In der Ausbildung z.B. kommt es dadurch zum Tragen, dass die Beschäftigung mit den juristischen Grundlagen der Verwaltung den absolut dominierenden Teil der Ausbildungszeit darstellt. Zwar werden auch Seminare zur bürgerfreundlichen Kommunikation angeboten. Aber sie beschränken sich auf ein paar Tage. Immerhin bildet allerdings das Führen bürgerfreundlicher Gespräche

einen Teil der Abschlussprüfung. An dem strukturellen Problem zwischen den Stufen a)/d) und b)/c) ändert das aber nichts. In gewisser Weise müssen die Beschäftigten zwei absolut divergente Codes beherrschen, wobei der rechtliche stets den Ausschlag geben wird. So werden jüngere Mitarbeiter immer wieder von ihren Vorgesetzten zurückgepiffen, wenn sie in Schreiben und Formulierungen mal einen etwas lockeren Ton anschlagen.

2.3 Das Zugangsmotiv zu Verwaltung

Schon Niklas Luhmann stellte vor über 20 Jahren fest, dass das entscheidende Motiv, bei der Verwaltung zu arbeiten, die „Sicherheit“ sei, die sich in geregelten Arbeitszeiten, klarer Einkommens- und Karriereperspektive sowie einem unkündkündbaren Anstellungsverhältnis manifestiert.

Es versteht sich fast von selbst, dass Menschen, für die die Sicherheit das dominante berufliche Handlungsmotiv darstellt, auch in ihrer Berufs-Sprache einen eher auf Sicherheit bedachten Kommunikationsstil bevorzugen. Die Passivität und Non-Subjektivität der Verwaltungssprache kommt diesem Bedürfnis entgegen. Das mag auch ein Grund dafür sein, dass sich ihr Code so unverwundlich hält.

3. Der Drang zur Reform der Verwaltung und ihrer Sprache

3.1 Der Drang zur Reform der Verwaltung

Die eben skizzierte Funktionsbestimmung der Verwaltung und der mit ihr verbundene Kommunikationsstil sind in den letzten 20 Jahren zusehends in die Kritik geraten. Und dies zunächst und vor allem auf kommunaler Ebene. Die Gründe hierfür sind leicht aufgezählt:

Zum einen ist gerade die Kommunalverwaltung mit Zusatzaufgaben versehen worden, die nur bedingt der Rechts- und Ordnungsverwaltung entsprechen. Mag man z.B. für Umwelt- und Gesundheit noch Ordnungs- und Kontrollaufgaben reklamieren, so ist das für den Bau der Stadtbahn oder dem Betreiben von Kindertagesstätten nur bedingt der Fall. In Dortmund z.B. arbeiten insgesamt ca. 8.000 Mitarbeiter in der Stadtverwaltung – davon allein 1.400 in Kindertagesstätten. Zum anderen gab es Defiziterfahrungen, die die traditionelle Verwaltung zusehends in die öffentliche Kritik geraten ließen. Es waren hier vor allem drei Defizite die zumindest auf kommunikativer Ebene einen enormen Veränderungsdruck erzeugten²:

- das Leistungsdefizit gegenüber den Bürgern: letztere entwickelten gegenüber der Kommunalverwaltung ein der Wirtschaft vergleichbares Anspruchsdenken: man wollte nicht mehr nur Zuverlässigkeit, Sicherheit und Ordnung, sondern auch Freundlichkeit und Verständlichkeit in der Kommunikation und Beratung. Kurz: der Bürger wollte als Mensch und nicht nur als Rechtsgegenstand, Aktenzeichen und Antragsteller behandelt werden;
- das Attraktivitätsdefizit gegenüber den Mitarbeitern: sie wollten zusehends kooperative Mitbestimmung, Arbeit die Spaß und Freude macht sowie Führung durch Überzeugung,
- das Modernisierungsdefizit gegenüber neuen Aufgaben und Herausforderungen: Hiermit ist vor allem eine Struktur- und Produktivitätslücke

² Vgl. Haßelmann/König 1997, S. 3-14

gegenüber der freien Wirtschaft gemeint, die sich z.B. in langen Liegezeiten von Vorgängen niederschlägt und u.a. dazu führt, dass öffentliche Bauvorhaben in der Regel um ein mehrfaches länger dauern, als solche, die von privaten Investoren vorangetrieben werden.

Allerdings hätten diese drei Defizite ws. nicht ausgereicht, die gegebene Form und Sprache der öffentlichen Verwaltung zu hinterfragen. Hinzu kommen musste ein ökonomischer Grund. Und der war Anfang der 90er Jahre mit den zunehmenden Defiziten der kommunalen Haushalte gegeben. Diese Defizite waren nur zum Teil hausgemacht. Vor allem gründeten sie in den vom Bund beschlossenen Transferleistungen für die Kommunen in den neuen Bundesländern (allein das eh schon überschuldete Duisburg hat in den letzten 15 Jahren ca. 800 Mrd. Euro in die neuen Bundesländer überwiesen). Die westdeutschen Kommunen schlidderten so in einen Schuldenfalle, von der sie sich bis heute nicht erholt haben. Gleichwohl bildete diese prekäre Finanzlage den Anlass für die Anfang der 1990er Jahre einsetzenden Reformbestrebungen in den Städten, die dann auch deren Sprache erfassten.

Die Reformen erfolgten bzw. erfolgen in drei Schüben:

- der Verwaltungsreform in den 1990ern mit den Zielen
 - Transparenz der Kosten und Leistungen
 - Dezentralisierung durch Verlagerung der Ressourcen-, Produkt- und Abnehmer(Kunden-) verantwortung auf die Fachämter
 - Sicherung der Steuerbarkeit der Gesamtverwaltung durch Budgetierung, Controlling und Berichtswesen
 - Führung durch Ziel- und Leistungsvereinbarung statt durch Einzeleingriff.
- der Finanzreform in den beginnenden 2000ern in deren Mittelpunkt die Ablösung der kameralen durch eine betriebswirtschaftliche, auf Kosten- und Leistungsrechnung orientierte Haushaltsführung stand. NKF und SAP lauteten hier die Zauberworte.
- Aktuell befinden sich viele Kommunen in einer Prozess- und Leistungsreform. Dabei stehen alle Abläufe und Kooperationen auf dem Prüfstand der Prozessoptimierung. Im Zuge dieser Prüfung können wir z.T. auch wieder eine Reform der Reform feststellen. Ämter und Verwaltungsteile, die in den 90ern zu Eigenbetrieben dezentralisiert wurden, werden wieder zurück in die Kern-Verwaltung zurückgeführt. Viele Städte betreiben die vormals an private Firmen delegierte Müllversorgung wieder in Eigenregie.

Möglichweise werden all diese Veränderungen aber noch übertroffen und überdeckt durch eine technische Innovation der Kommunikation, die in den mir bekannten Städten Mitte der 90er einsetzte: der Einführung von Intranetsystemen wie Lotus Notes. Heute ist das Bearbeiten von Vorgängen, das Anfragen, Kontaktieren und Informieren in Verwaltungen wie der Stadt Dortmund, Bochum oder Düsseldorf ohne Lotus Notes, Groupwise oder MS-Outlook nicht mehr denkbar. Inwiefern diese Systeme auch den Verwaltungscode und die internen Kommunikationskonventionen revolutioniert hat, wäre Stoff für viele Dissertationen.

3.2 Der Drang zur Veränderung der Verwaltungssprache

All diese Reformbestrebungen hatten und haben natürlich auch Einfluss genommen auf die Sprache der Verwaltung. Sie ist

- ökonomischer
- kundenorientierter und
- mitarbeiterorientierter geworden

Auf die Ökonomisierung der Sprache will ich hier nicht näher eingehen, weil sie einen Seminarbereich betrifft, der nicht der meinige ist. Aber allein die Tatsachen, dass die Mitarbeiter der Ruhrgebietstädte fast alle NKF-Seminare besuchen mussten und dass jedem Fachbereichsleiter ein Controller zur Seite gestellt wurde, sprechen für sich.

Was die Kundenorientierung anbelangt, mutierten z.B. die früheren Einwohnermeldeämter zu Bürgerbüros, in denen die verschiedensten Bürgerdienstleistungen zusammengefasst wurden und die Mitarbeiter einen freundlichen Kommunikationsstil pflegen. Mit großem Aufwand wurde dabei auch die Architektur verändert (s. Besford-Halle in Dortmund). Sowohl in der Ausbildung als auch in Mitarbeiter-Fortbildungen wird der bürgerfreundliche Umgang gefordert. Im Augenblick entstehen z.B. durch die prozessorientierte Veränderung der Aufgabenstruktur neue Herausforderungen an das Kommunikationsvermögen der Mitarbeiter.

Dabei werden Verwaltungsdienste zusammengelegt. Arbeitserleichterung soll dabei eine Wissensdatenbank bringen, auf die man während der Arbeit zurückgreifen kann. Das aber bedingt:

- Zum einen eine neue Kommunikationsidentität (statt Wissensinhaber Wissensanwender, Berater),
- Zum zweiten den souveränen Umgang mit technischen Schwierigkeiten – was tun, wenn was nicht klappt?
- Zum dritten den souveränen Umgang mit der erhöhten Komplexität der neuen Kommunikationssituation. Man muss künftig drei Kommunikationsstränge miteinander kombinieren:
 - das direkte Gespräch mit dem Kunden,
 - die zeitgleiche Kommunikation mit der Datenbank, um die für das Gespräch nötigen Informationen schnell und passend zu erhalten,
 - die Kommunikation mit den übrigen Kunden, die einen bei der Arbeit beobachten und ungeduldig in der Schlange warten.

Fast noch gravierender sind die Veränderungen im Bereich der Mitarbeiter-/Führungskommunikation. Fast alle Städte haben Mitarbeitergespräche, Mitarbeiter- und Führungskräfteentwicklungsprogramme sowie Führungskräfteförderungs- und –auswahlkonzepte mit entsprechenden Seminarreihen aufgelegt. Aktuell fordert z.B. der TVöD das Führen von Zielvereinbarungs- und entsprechenden Feedbackgesprächen. So soll eine leistungsorientierte Entlohnung ermöglicht werden. Interessant ist auch das Konzept der Expertenstellen, das Mentoringkonzept für den weiblichen Führungsnachwuchs, das System der Prozessbegleiter und Konfliktberater, sowie dauernd stattfindende Teamentwicklungs- und Coachingmaßnahmen. Sie werden in den genannten Ruhrgebietskommunen vor allem immer dann durchgeführt, wenn Umorganisationen oder Konflikterfahrungen dies nötig machen. Als ein besonderes Angebot an Konfliktgeschädigte darf die

Einrichtung sog. interner Beratungsstellen gelten. An diese können sich alle Beschäftigte wenden, um vertraulichen Rat bei Konflikten und psychischen Schwierigkeiten zu erhalten. Verbindliche Mobbing- und Konfliktvereinbarungen gehören in diesen Kontext.

Des Weiteren ist es selbstverständlich geworden, dass die Mitarbeiter und Führungskräfte in größeren Projekten Schulungen in Projektmanagement und Kommunikation besuchen. Daneben gibt es noch spezielle Förderprogramme vor allem für Frauen. Im Kontext des Gender Mainstreaming ist dabei im Augenblick auch die Tendenz zu beobachten, Geschlechterkommunikation als ein Phänomen zu betrachten, das beide Geschlechter betrifft, an dem folglich auch beide Geschlechter z.B. in Seminaren gemeinsam arbeiten sollten. Allerdings leiden Genderkommunikationsseminare noch unter einem großen Akzeptanzproblem vor allem bei männlichen Führungskräften und Mitarbeitern.

Schließlich findet in sog. Führungszirkeln Teamcoaching für Vorgesetzte statt. Auch an die Reform des Ausbildungswesens wurde und wird gedacht. In die Prüfungsordnungen der diversen Ausbildungsgänge an den nordrheinwestfälischen Studieninstituten sind Rollenspiele und Präsentationsübungen als konstitutive Bestandteile eingegangen. Sie bilden einen bedeutenden Teil der Benotung. Entsprechend finden für die Studenten spezielle Seminare statt.

All das fand bzw. findet nicht punktuell und zufällig, sondern mittelfristig geplant statt und wird durch Organisationsstrukturen getragen, die denen großer Unternehmen um nichts nach stehen. In Kommunen sind die Abteilungen Ausbildung und Personalentwicklung des Personalamtes mit diesen Aktivitäten beschäftigt. Hinzu kommen in vielen Städten die sog. Studieninstitute, die eine Art hausinterner Hochschule darstellen.

Diese Veränderung zur – wenn man so will – lernenden und kommunizierenden Verwaltung³ hat sich fast unbemerkt von der publizistischen Öffentlichkeit abgespielt. Aber die Veränderungen zumindest in unseren Kommunen sind unübersehbar: der Umgang zwischen Mitarbeitern und Vorgesetzten ist tatsächlich lockerer, kommunikativer und intensiver geworden.

Weniger Konflikte hat man allerdings nicht. Wahrscheinlich ist man auch sensibler dafür geworden. Auf jeden Fall beschwerten sich jetzt nicht wenige Vorgesetzte, dass das Führen sehr viel anspruchsvoller, kommunikationsintensiver und von hier aus auch schwieriger geworden ist.

So richtig zufrieden sind allerdings auch die Mitarbeiter nicht. Die Veränderung wird von ihnen in der Regel erst bemerkt, wenn sie in Verwaltungen arbeiten, die vergleichbare Reformen nicht erfahren haben. Das war z.B. bei städtischen Bediensteten der Fall, die zur ARGE gewechselt sind. Hier arbeiten sie unter Vorgesetzten zusammen mit Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit (BA), die von der neuen Verwaltungskultur oft nicht mal etwas gehört haben. Viele berichteten mir, dass sie die Kollegen der BA als sehr subaltern und hierarchisch orientiert erfahren. Das eher autoritäre und zentralistische Kommunikationsklima der BA wirkte hier noch nach. Interessant ist, dass es hier inzwischen offenbar eine Änderung gegeben hat: Die von mir interviewten Mitarbeiter der ARGE bezeichneten inzwischen das

³ Vgl. König/Berger/Feldner 2001

Kommunikationsklima mit den BA-Kollegen durchweg als ausgezeichnet. Was noch immer nervt, seien der bürokratischen Vorgaben aus Nürnberg.

Dass diese Veränderungen nach außen nicht so recht in Erscheinung treten, hat ebenfalls eine ganze Reihe von Ursachen:

- Zum einen sind sie vielleicht auch gar nicht (so stark) vorhanden, weil die in Seminaren und persönlichen Gesprächen vermittelten Kommunikations-Codes und Einstellungen nicht selten von den weiter oben beschriebenen strukturellen Widersprüchen der Arbeitswirklichkeit gebrochen werden. So können sie nur bedingt umgesetzt werden. Dazu tragen tradierte Kollegen und Vorgesetzte ebenso bei wie auch das z.T. immens gestiegene Anspruchsdenken vieler Bürger, die den Rückzug auf die Sicherheiten der tradierten Verwaltungssprache provozieren.
- Zum anderen werden solche Änderungen vielleicht auch gar nicht wahrgenommen, weil der Bürger sie nicht sieht, sehen kann oder sehen will. Denn eines bleibt natürlich bestehen: er ist kein echter Kunde oder Nachfrager. Die Gründe hierfür rekurrieren auf die einleitend aufgeführten Strukturen der Verwaltung und sind recht einfach aufgezählt:
 1. sind die meisten Angebote der öffentlichen Verwaltung dem Regel- und Ordnungsbedürfnis der Verwaltung, nicht aber den originären Bedürfnissen des Bürgers entsprungen: Personalausweis oder Bauantrag „will“ er nur, weil die öffentliche Verwaltung dies von ihm fordert. Nicht aber, weil es sich um sein Grundbedürfnis oder seinen Geburtstagswunsch handelt.
 2. Gibt es zu den meisten Angeboten der Kommunalverwaltung keine alternative Auswahl. Man muss sie bei seiner Heimatkommune abnehmen. Ausnahmen bilden z.B. VHS-Angebote, Ambientetrauungen oder die Angebote in Kindertagesstätten.
 3. Ist und bleibt der Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung den juristischen Reglementierungen des gesetzlicher Vorgaben unterworfen. Das geltende Recht, nicht das Verhältnis von Angebot und Nachfrage bestimmt hier seinen eh schon engen Entscheidungsspielräume.

3.3 Conclusio

Diese eher nachdenkliche Zustandsbeschreibung der Verwaltungssprache soll nun nicht den Eindruck vermitteln, man könne und solle hier nichts tun. Ganz im Gegenteil: es bedarf weiterer Bestrebungen die Sprache der Verwaltungsmitarbeiter bürgernäher und die der Führungskräfte mitarbeiterorientierter zu machen.

Strukturelle Vorgaben dürfen kein Grund sein, die Hände in den Schoß zu legen und die Kommunikation einfach von diesen bestimmen zu lassen. In der freien Wirtschaft liegen vergleichbare Bedingungen vor: Hier ist die Kommunikation mit dem Kunden

- einerseits eingebunden in die Regeln und Möglichkeiten, die der gegebene Stand der Technik bzw. des Angebots setzt. Es ist technisch nicht alles möglich, was der Kunde gerne möchte.
- andererseits eingeschränkt durch die Orientierung an den ökonomischen Prinzipien der Kosten-Nutzen-Relation und der Gewinnmaximierung.

Gleichwohl wird gerade hier der faire, verständliche und freundliche Umgang mit Kunden und Mitarbeitern postuliert. Er wird nicht immer erreicht. Aber er bildet einen Grund für langfristig erfolgreiche Firmen.

Strukturelle Vorgaben und offene und faire Kommunikation schließen sich also nicht aus.

Literatur

- Ebert 2006: Helmut Ebert: Handbuch Bürgerkommunikation. Berlin 2006.
- Haßelmann/König 1997: Führen im Rahmen der Neuen Steuerung. Köln 1997.
- König/Berger/Feldner: Die Kommunalverwaltung als lernende Organisation. Stuttgart 2001
- Ruhruniversität Bochum/Stadt Bochum: Leitfaden der bürgernahen Verwaltungssprache, Bochum 2003.
- Weber 1976: Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1976.