

WIFÖ-WISSEN

Das Magazin für die kommunale Wirtschaftsförderung SONDERHEFT

12/2022



Jürgen Stember / Mandy Ebers

Der schwierige Weg zur „unternehmerfreundlichen“ Verwaltung

Empirische Ergebnisse eines Projektseminars
am Beispiel des Landes Sachsen-Anhalt



Prof. Dr. Jürgen Stember



Mandy Ebers, M.A.

GLIEDERUNG	SEITE
1 Einführung – Hintergründe in Sachsen-Anhalt	3
2 Theoretische Grundlagen – Bürokratie zwischen Verlässlichkeit und Belastung	4
3 Methodik und empirische Grundlagen	7
4 Zentrale Ergebnisse	10
5 Handlungsempfehlungen	21
6 Fazit	26

HERAUSGEBER

Prof. Dr. Jürgen Stember (V.i.S.d.P.)
 Hochschule Harz
 FB Verwaltungswissenschaften
 Domplatz 16
 38830 Halberstadt
 Telefon 03943 / 659 419
 Mail jstember@hs-harz.de
 Website <http://wifo-lab.hs-harz.de>
 ISSN 2700-4023

REDAKTION

Prof. Dr. Jürgen Stember (Ltg.)
 Mandy Ebers, M.A.

FOTOS & GRAFIKEN

Sofern nicht anders ausgewiesen, liegen die Fotorechte bei der Hochschule Harz.

GESTALTUNG & SATZ

Ideengut GmbH & Co. KG
www.ideengut.info

Einführung

In regelmäßigen Abständen wird seitens der Politik immer wieder das Thema „Bürokratieabbau“ und „Unternehmerfreundlichkeit“ in den Fokus der eigenen Arbeit und der damit verbundenen Zielsetzungen gestellt. Unter anderem hat sich die neue Landesregierung im Bundesland Sachsen-Anhalt das nicht wenig anspruchsvolle neue Ziel gesetzt, das mittelstandsfreundlichste Bundesland zu werden. Dieser Wunsch und diese Forderung sind eingebettet in ein breites wirtschaftspolitisches Bekenntnis. Konkret heißt es auf Seite 7 des Koalitionsvertrages vom Mai 2021:

„Sachsen-Anhalt muss sich weiter zum attraktiven Standort für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entwickeln. Wir wollen eine Politik betreiben, die engagierten und gründungswilligen Menschen keine Steine in den Weg legt. Daher setzen wir uns für eine bürger- und wirtschaftsfreundliche Verwaltung und einen konsequenten und spürbaren Bürokratieabbau in unserem Bundesland ein. Zudem brauchen wir eine deutlich stärker digitalisierte Verwaltung als bisher. Sachsen-Anhalt soll das mittelstandsfreundlichste Bundesland werden. Dazu setzen wir uns auch aktiv dafür ein, das Unternehmerbild in unserer Gesellschaft zu stärken und unternehmerische Kultur durch gezielte Maßnahmen zu fördern. Die Etablierung einer unternehmerfreundlichen Kultur in der öffentlichen Verwaltung ist dabei

ebenso ein Aspekt wie die Vermittlung unternehmerischen Denkens und Handelns in Schulen und Hochschulen.“¹

Nach Bekanntwerden dieser Zielsetzung fanden umfangreiche Gespräche der Hochschule und der beiden Wirtschaftskammern in Magdeburg statt, wie man diese alles andere als triviale Forderung in die Tat umsetzen könnte und wie man den Begriff der „Mittelstandsfreundlichkeit“ überhaupt operativ gestalten kann. Es entstand ein studentisches Hochschulprojekt mit der Intention, der Umsetzung des globalen Ziels aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive näher zu kommen und Impulse für die Verwaltungsmodernisierung sowie Projektvorschläge zur späteren Umsetzung der Mittelstandsfreundlichkeit zu entwickeln.

Das so konfigurierte semesterübergreifende Projektseminar begann am 15. September 2021 und endete planmäßig am 30. Juni 2022. Die beteiligten Akteure waren 22 Studierende des Fachbereichs Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, die beiden Lehrkräfte Prof. Dr. Jürgen Stember und Mandy Ebers, M.A. sowie die Kammern als Praxispartner – seitens der IHK Magdeburg Susanne Eva Dörrwand und seitens der Handwerkskammer Dorit Zieler.

¹ Koalitionsvertrag 2021–2026. Wir gestalten Sachsen-Anhalt. Stark. Modern. Krisenfest. Ge-recht. Magdeburg 2021, S.7.

In ersten Vorgesprächen wurden folgende Perspektiven aufgenommen, die dann als einzelne inhaltliche Schwerpunkte in den studentischen Arbeitsgruppen einer näheren Untersuchung unterzogen werden sollten (s. auch ausführlich) in Kapitel 3:

- Perspektive der zukünftigen Umsetzung: Vergleichsring, Award und Gütesiegel,
- Perspektive aktuelle Vorbilder: Kriterien, Faktoren, Best-Practices, Blick über den Tellerrand,
- Perspektive aktuelle Umsetzung: Bewertung der aktuellen Situation, Mittelstandsförderungsgesetz,
- Perspektive Kommunikation: Beamten- und Unternehmerbild der Gesellschaft und Verwaltung,
- Perspektive Unternehmen: Unternehmen und ihre Bewertungen und Vorschläge,
- Perspektive Verwaltung: Verwaltungen und ihre Bewertungen und Vorschläge,
- Perspektive Handlungsempfehlung: Wie kann man die Ergebnisse für Verbesserungen nutzen?

Und nicht zuletzt sollte das Projekt auch konstituierende Merkmale, Messkriterien und konkrete Qualitätsstandards für eine unternehmens- und mittelstandsfreundliche Verwaltung (in Sachsen-Anhalt) definieren und erste Handlungsempfehlungen zur Erreichung dieser Kriterien aufzeigen.

Bürokratie zwischen Verlässlichkeit und Belastung

Die Begriffe Unternehmer- oder Mittelstandsfreundlichkeit werden sehr häufig mit dem generellen Anliegen des Bürokratieabbaus in den Verwaltungen in Verbindung gebracht. Und mit diesem Thema haben sich Wissenschaftler und Praktiker aus unterschiedlichsten Bereichen immer wieder mit mehr oder weniger großem Erfolg beschäftigt.

Wenn auch die Bürokratie und „Deutschland als stark bürokratisierter Staat“ im internationalen Vergleich und in der Vergangenheit gar nicht so schlecht abgeschnitten hat,² so wird sie dennoch vielfältig und nachhaltig in Deutschland immer wieder beklagt. Nach der genannten Studie treffen vielfältige Vorurteile bei genauerer Betrachtung auch gar nicht zu. Das gilt für die drei zentralen Dimensionen

2 Vgl. z.B. JANN, Werner, WEGRICH, Kai und Jan TIESSEN (2007): „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Berlin.

„zu viel Staat“, „zu viel Regierung“ und „bürokratische Organisation“. Nicht nur die Verfasser dieser Studie weisen darauf hin, dass die zahlreichen Vorteile der Bürokratie, u.a. Verlässlichkeit, Fairness, Berechenbarkeit oder (rechtliche) Überprüfbarkeit, nur unzulänglich bekannt sind und nicht adäquat wahrgenommen werden.

Tatsächliche oder „gefühlte“ Bürokratie?

Nichtsdestotrotz wird die Bürokratie jedoch weiterhin als Verhinderer von wirtschaftlichen Entwicklungen in Deutschland gesehen, ein zentraler Vorwurf, der vielleicht nicht immer objektiv dargelegt werden kann und somit möglicherweise stärker auf eine „gefühlte Bürokratie“ verweist. In einer aktuellen Studie zur „Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen“ des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn aus dem Jahr 2019 haben Forscher auf der Basis einer umfassenden

empirischen Untersuchung drei Typen von Unternehmen identifiziert:³

- Der „unbelastete Typus“ mit wenig Erfahrungen in der Bürokratie,
- der „pragmatische Typus“ mit sehr praktischen und pragmatischen Umsetzungen bürokratischer Anforderungen sowie
- der „verdrossene Typus“, der alle Anforderungen nur noch maximal widerwillig erfüllt.

Ein großes Problem besteht darin, dass diese letzte Gruppe mehr als die Hälfte aller Unternehmen ausmacht und damit nicht nur das Image des Staates und der Verwaltung nachhaltig prägt, sondern das gesamte Verhältnis zwischen Unternehmen und staatlicher Organisation bei allen Interaktionen negativ beeinflusst.

Dass die Bürokratie oder vielmehr der Bürokratismus – als begrifflich gesteigerte Form der eigentlich wertneutralen Bürokratie – auch nach objektiven Maßstäben zugenommen hat, das zeigen nicht nur Studien, sondern auch die Entwicklung von Gegenmaßnahmen in der Vergangenheit. Insofern war und ist der Bürokratieabbau nie ganz von der Bildfläche verschwunden. Die Arbeiten des 2006 von der Bundesregierung eingerichteten Normenkontrollrates (NKR) sind unter anderem ein Beleg dafür. Der Normenkontrollrat prüft Gesetze im Hinblick auf ihre Bürokratielast sowohl hinsichtlich der Unternehmen und Bürger als auch in Bezug auf die Verwaltungen. So hat er auch ein eigenes Monitoring eingesetzt, u.a. den Monitor digitale Verwaltung (aktuelle Ausgabe Nr. 6) und den Monitor

3 Vgl. dazu HOLZ, Michael, SCHLEPPHORST, Susanne, BRINK, Siegrun, ICKS, Annette und Friedrike WELTER (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen. IfM-Materialien, Nr. 274, Bonn.

Erfüllungsaufwand, und kommentiert auf dieser Basis die Entwicklung der bürokratischen Auswirkungen in Deutschland.

„Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert“

Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert, so lautet die Zusammenfassung im aktuellen Bericht des Normenkontrollrates von September 2021, wo insgesamt sechs Schwerpunkte für die neue Bundesregierung beschrieben worden sind:⁴

- Staats- und Verwaltungsmodernisierung zu einer Schwerpunktmission der nächsten Bundesregierung machen,
- Gesetzgebung modernisieren und evidenzbasierter gestalten, Praktiker besser einbinden, Digitaltauglichkeit erhöhen,
- Leistungsfähigkeit der Verwaltung kontinuierlich verbessern und Verwaltungskultur nachhaltig verändern,
- Verwaltung digitalisieren und Register modernisieren,
- Strategische Vorausschau und Krisenmanagement verbessern, datengetriebener regieren,
- Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren beschleunigen.

Und in einem etwas früheren Positionspapier des NKR in Bezug auf die Bewältigung der Corona-Krise wird darauf hingewiesen, dass die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand den Erwartungen der Menschen und den Herausforderungen einer vernetzten Welt nicht mehr ausreichend gerecht wird. Deutschland sei mit sich selbst unzufrieden, insbesondere „mit

- komplizierten Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen,
- schwer verständlichen, sich zum Teil widersprechenden Regeln,
- unübersichtlichen Zuständigkeiten und überlasteten Behörden,

4 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) (9/2021): Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunftsfest zu machen. Berlin, S. 1 ff.

- komplizierten Verwaltungsleistungen und langwierigen bürokratischen Abläufen.“⁵

Nach diesen Ausführungen der Experten aus dem Normenkontrollrat wird zweierlei deutlich: Erstens der Bürokratieabbau ist eine kontinuierlich bedeutsame Aufgabe auf allen administrativen Ebenen und zweitens der Bürokratieabbau ist vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie und des demographischen Wandels aktueller und wichtiger denn je.

Nicht nur Unternehmen, auch Verwaltungen leiden an Bürokratie

Aber auch die Verwaltungen selbst sind oft Opfer der Bürokratie. Dieses Phänomen ist nicht nur bei den Förderprogrammen, sondern auch bei der Durchführung und Umsetzung im Behördenschwung zu beobachten. So funktionieren Gestaltungsmechanismen, insbesondere Gesetze, Verordnungen und Förderungen, nicht, weil die Ressourcen in Form von Personal und Geld nicht vorhanden sind. So werden vorhandene Gelder, z. B. bei der Schul-IT oder beim Glasfaserausbau, nicht abgerufen, weil die Anträge operativ nicht gestellt und bearbeitet werden können – zu kompliziert, zu aufwendig, nicht leistbar!

Spätestens hier wird deutlich, dass Bürokratieabbau und Modernisierung der Verwaltung nicht nur den Unternehmen, sondern den Verwaltungen selbst zugutekommen. Bürokratieabbau gilt damit als wichtiger und wirkungsvoller, aber auch mitunter sehr schwieriger und konfliktreicher Teil der Verwaltungsreform, was ihn dadurch bei den Wirtschaftsförderungen nicht unbedingt beliebter macht. Aber wer die „Entfesselung der Wirtschaft“ oder die „Stärkung der Betriebe nach Corona“ fordert, muss den Fokus kommunaler und staatlicher Wirtschaftsförderung auch auf die zentralen Aspekte der Verwaltungsmodernisierung richten.

5 Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.) (6/2021): Initiative Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag. Berlin, S. 5.

Aus handlungspragmatischer Sicht sind damit im Wesentlichen zwei Handlungsfelder adressiert: Zum einen geht es um die Inhalte von Regelungen und bürokratischen Anforderungen und zum anderen um die Art der Durchführung und die konkrete Umsetzung. Beides, die inhaltliche und formale Komponente, tragen erst zu dem bei, was wir im Alltag negativ als Bürokratie oder auch noch gesteigert als Bürokratismus wahrnehmen.

Kleine Ansätze mit wichtigen Impulsen

Dass es nicht immer um bundesweite Aktivitäten geht, zeigen zahlreiche „kleinere“ Ansätze, die sich auf regionaler oder bundeslandweiter Ebene um den Abbau von Bürokratie und um die Entwicklung unternehmerfreundlicher Strukturen kümmern. Drei Beispiele sollen dies kurz belegen:

- Beispiel 1: Im Bundesland Baden-Württemberg arbeitet ein eigener **Normenkontrollrat** nach dem Berichterstatter-Prinzip: Jedes Mitglied ist für mehrere Ressorts beratend tätig. In den Sitzungen werden die Stellungnahmen zu Regelungsvorhaben besprochen und beschlossen (<https://www.normenkontrollrat-bw.de/>).
- Beispiel 2: Das **RAL-Gütezeichen für mittelstandsfreundliche Verwaltung** entstand aus einer Vereinsinitiative. Mit dem RAL-Gütezeichen „Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ zeigen Kommunen an, dass sie auf zuverlässige und transparente Verwaltungsabläufe Wert legen. Die insgesamt 14 nachprüfbar Gütekriterien garantieren, dass diese zertifizierten Kommunen die Belange der Wirtschaft in besonderem Maße berücksichtigen (<https://www.ral-guetezeichen.de/zuerlaessige-kommunalverwaltung-fuer-den-mittelstand/>).

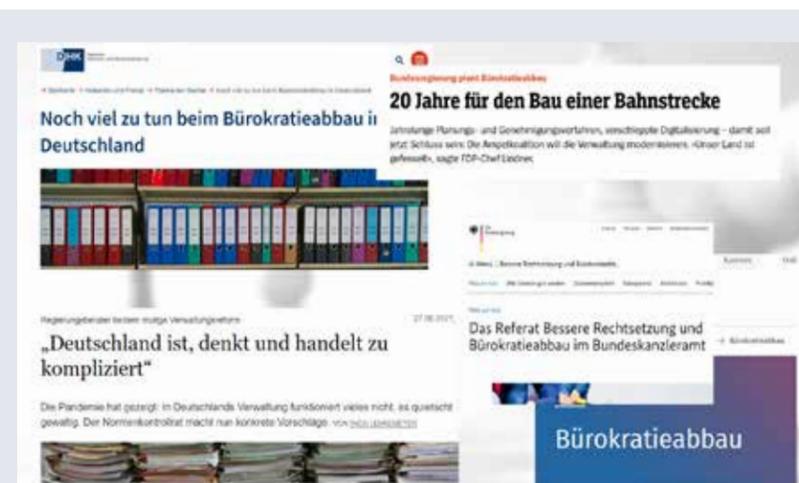


Abb. 1: Bürokratieabbau – ausgewählte Ansätze
Quelle: Eigene Zusammenstellung von Headlines 2022.

► Beispiel 3: In Thüringen ist ein Projekt mit dem Titel FORUM THÜRINGER WALD e.V. auf regionaler Ebene entstanden, das bis Ende 2022 Zertifizierungen für Kommunalverwaltungen ausspricht. Mit dem Projekt „**Unternehmerfreundliche Verwaltung im Thüringer Wald**“ sollen die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Thüringer Wald erhöht, die bestehenden Unternehmen an ihren Standort gebunden und Neuansiedlungen begünstigt werden. Es geht darum, die Verwaltungsabläufe innerhalb der Kommunalverwaltungen zu optimieren und gleichzeitig Serviceangebote für die Unternehmen zu schaffen. Das soll zu kurzen Wegen, schnellen und transparenten Abläufen und kompetenten Ansprechpartnern führen (<https://www.forum-thueringer-wald.de/project/verwaltung/>).

Diese Initiativen zeigen, dass beide oben genannten Handlungsfelder adressiert werden, einerseits den Einfluss auf Regelungen zu organisieren und andererseits Service und Umsetzungsformen zu verbessern. Gerade im zuletzt genannten Bereich, der Umsetzung von Bürokratie und der Administration von Regelungen, können die kommunalen Wirtschaftsförderungen entscheidende Beiträge leisten und ihre Erfahrungen bzw. Expertise einbringen. Denn die Wirtschaftsförderungen sind in den allermeisten Fällen innerhalb der Verwaltung organisiert und ressortieren zumeist in der organisatorischen Nähe der Verwaltungsleitung. Darüber hinaus kennen sie am ehesten die unternehmerischen Anforderungen und Wünsche und können diese auch adäquat in die Vorhaben der Verwaltung übersetzen.

Resümee

Das Ziel einer Veränderung von Staat und Verwaltung hin zu einer unternehmensfreundlichen und innovativen Gesamtorganisation ist also nicht neu, ganz im Gegenteil. Aber die nachhaltigen und großen Erfolge sind sowohl im Bereich der inhaltlichen Modernisierung als auch im Bereich der Innovation der Verwaltungsservices nicht eingetreten. Denn bei diesen Reformvorhaben handelt es

sich um eine wechselseitige Beeinflussung von Formen und Inhalten der Bürokratie, die sich vor allem auch einem modernen Qualitätsmanagement, der Digitalisierung und einer klaren Transparenzanforderung stellen muss.

Der aktuelle Kernsatz des Normenkontrollrates „Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert“ verweist auf eine lange Entwicklung, die nur durch einen breiten Reformansatz verändert werden kann oder auch muss. Das gilt vor allem, wenn man die nicht geringen Kosten für diese „Kompliziertheit“ bedenkt, sei es finanziell, zeitlich oder auch im Hinblick auf ein allgemein sinkendes Vertrauen. Der Bürokratieabbau ist damit auch eine Aufgabe zur Veränderung der Organisations- und Umsetzungskultur im gesamten politisch-administrativen System.

Methodik und empirische Grundlagen

In Kooperation mit der Industrie- und Handelskammer und der Handwerkskammer Magdeburg wurde das semesterübergreifende Projekt gemeinsam geplant. Die insgesamt 22 Studierenden am Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, die an diesem Projekt teilnahmen, sollten im Zuge dieser Kooperation konkrete Möglichkeiten und Maßnahmen für eine „unternehmerfreundliche Verwaltung“ in Sachsen-Anhalt sowie Handlungsempfehlungen entwickeln. Vor dem Hintergrund theoretischer Aspekte, aber auch bereits praktischer Erfahrungen und Vorstellungen haben die Studierenden gemeinsam mit den wissenschaftlichen Betreuern, Prof. Dr. Jürgen Stember und Mandy Ebers, M.A., spezifische Maßnahmen, Projekte und Prozesse von Unternehmen mit der Verwaltung identifiziert, analysiert und schließlich modelliert. Damit sollten auf

einer gesicherten Datenbasis Möglichkeiten einer stärkeren unternehmens- und mittelstandsorientierten Ausrichtung von Verwaltungsdienstleistungen beschrieben werden.

Die Rechercheergebnisse zeigen, dass gerade in jüngster Zeit bundesweit bereits Aktivitäten zur Gestaltung unternehmerfreundlicherer Verwaltungen unternommen und praktische Umsetzungsmöglichkeiten entwickelt wurden. Unterstützt wurde das Projekt seit September 2021 von beiden Praxispartnerinnen Susanne Eva Dörrwand, Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin der IHK Magdeburg und Geschäftsführerin Geschäftsbereich Handel, Dienstleistungen und Unternehmensförderung und Dorit Zieler, Abteilungsleiterin Betriebsberatung/Unternehmensförderung der Handwerkskammer Magdeburg. Grundlagen des auf zwei Semester ausgerichteten Praxisseminars

sind zum einen eine praktisch-methodische Einführung und zum anderen eine theoretische Beschäftigung mit den wichtigen Themen der Unternehmensrelevanz, der Mittelstandsorientierung und des Abbaus von Bürokratie. Anschließend wurden unterschiedliche Aspekte des mitunter schwierigen Verhältnisses zwischen Verwaltungen auf der einen und den Unternehmen auf der anderen Seite untersucht.

Das studentische Projektseminar, das bis Juli 2022 in dieser Konstellation arbeitete, hatte sich inhaltlich in insgesamt sechs Arbeitsgruppen mit spezifischen Ausrichtungen aufgeteilt:

AG 1: Unternehmerfreundliche Verwaltung
In dieser AG wurden unternehmerfreundliche Verwaltungen und Bürokratieabbau sowie bisherige Ansätze, Entwicklungen

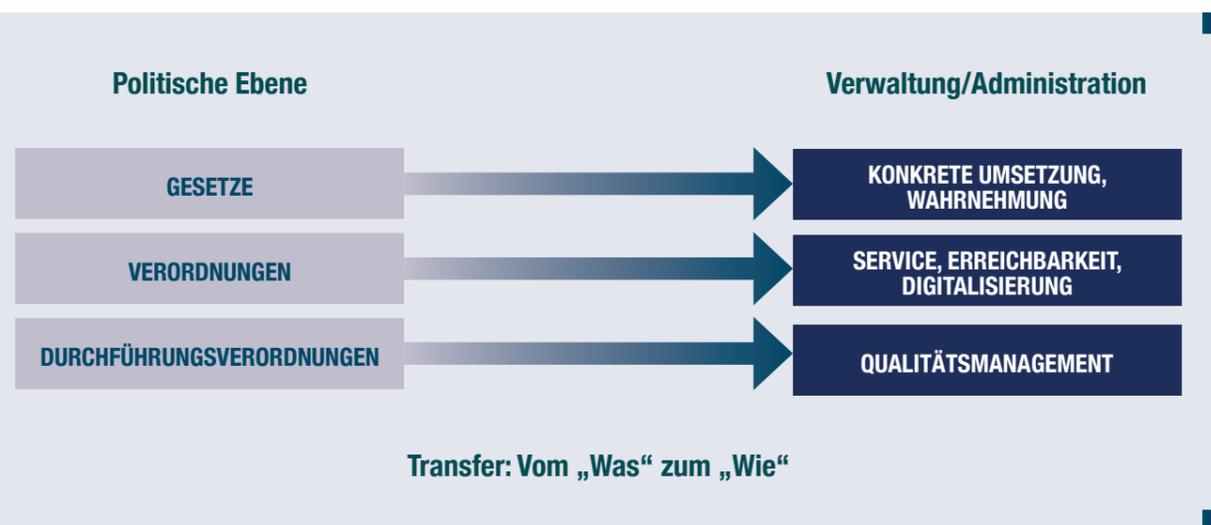


Abb. 2: Das politisch-administrative System im „Idealzustand“
Quelle: Eigener Entwurf 2022.

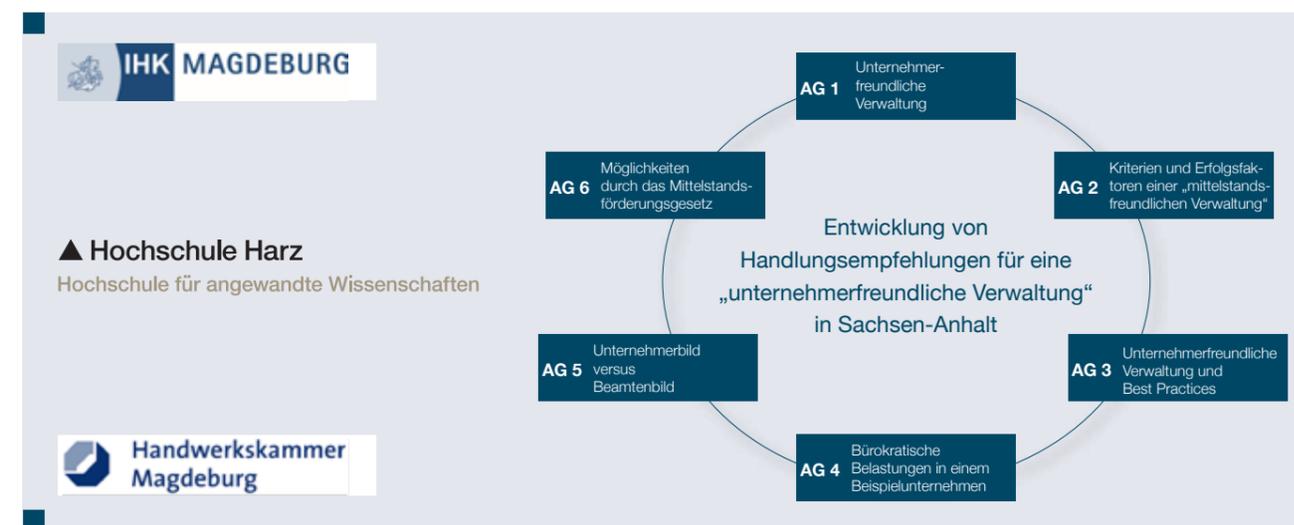


Abb. 3: Die Konfiguration des Projektseminars
Quelle: Eigener Entwurf 2022.

und praktische Beispiele auf kommunaler Ebene in Deutschland recherchiert. Parallel dazu wurden konzeptionelle Grundlagen erarbeitet, wie man einen möglichen kommunalen Vergleichsring „Unternehmerfreundliche Verwaltung“ sowie einen Wettbewerb „Innovative und unternehmerfreundlichste Verwaltung“ in Sachsen-Anhalt aufbauen und realisieren könnte.

AG 2: Kriterien und Erfolgsfaktoren einer „mittelstandsfreundlichen Verwaltung“

Kriterien und Erfolgsfaktoren aus Sicht der Unternehmen und der Wirtschaft standen im Fokus dieser AG, denn sie tragen dazu bei, ein Bundesland oder einen Wirtschaftsstandort zu einem mittelstandsfreundlichen bzw. zu dem mittelstandsfreundlichsten Standort zu machen. Daraus resultierende Standards oder Benchmarks sollten u.a. bei der Erreichung der genannten Zielsetzung aus dem Koalitionsvertrag hilfreich sein und eine wichtige theoretische, aber auch praktische Basis liefern. Unter anderem sollten die Möglichkeiten des Aufbaus eines landesweiten Gütesiegels für unternehmerfreundliche Verwaltungen oder für sehr serviceorientierte Wirtschaftsförderungen für Sachsen-Anhalt geprüft und ausgestaltet werden.

AG 3: Unternehmerfreundliche Verwaltung und Best Practices

In der dritten AG wurden Beispiele für gute und sehr gute Kooperationen und Formen der Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen und Unternehmen identifiziert. Dabei wurden nicht nur institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und Unternehmen in den wissenschaftlich-

praktischen Blick genommen, sondern auch offene und freie Formen der Kooperation. Zudem sollten die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für solche Austauschformate analysiert werden.

AG 4: Bürokratische Belastungen in einem Beispielunternehmen

Die vierte AG nahm die praktische und konkrete Perspektive eines einzelnen Unternehmens ein und stellte die gesamten bürokratischen Aufwände, Kosten und Aktivitäten in den Fokus der Analyse. Dabei ging es vor allem darum, die Belastungen und deren Entwicklungen konkret, quantitativ und praktisch zu beziffern, um auf dieser Basis Ansätze für den Abbau der Belastungen gerade für kleine Unternehmen finden zu können.

AG 5: Unternehmerbild versus Beamtenbild

Das Bürokratie- und Beamtenbild ist in nahezu jedem persönlichen Verständnis vorhanden und festigt vor allem die Vorstellung von einer trägen, unfreundlichen und servicefeindlichen Verwaltung. Doch ist dieses Bild eigentlich zurecht und wodurch wird es in dieser bekannten Nachhaltigkeit geprägt? Und hat die Verwaltung nicht oftmals ein ebenso negatives Bild von Unternehmen und Unternehmern? Diesem „Schubladendenken“ einmal auf den Grund zu gehen und Möglichkeiten zu einer besseren kommunikativen Gestaltung dieses oftmals von Konflikten belasteten Verhältnisses zu erarbeiten, war Aufgabe der fünften AG.

AG 6: Neue Möglichkeiten durch das Mittelstandsförderungsgesetz

Die sechste AG schließlich beschäftigte sich mit einem Gesetz, das zu viele Un-

ternehmen gar nicht kennen und schon gar nicht in Anspruch nehmen: Das im 1. Halbjahr 2021 novellierte Mittelstandsförderungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt. Es enthält jetzt einen Leitfaden und schreibt verpflichtend einen KMU-Test für neue Gesetze oder Vorschriften vor, die die Wirtschaft betreffen. Da diese wichtige Novellierung u.a. zu einer deutlich erhöhten Sensibilisierung der Verwaltungsstrukturen für die Belange der Wirtschaft führen soll und kann, war es von besonderer Relevanz, diese Möglichkeiten und Ansätze auch voll und umfänglich zu betrachten.

Das Seminar stützte sich in der Umsetzung auf eine breite empirische Basis und darüber hinaus auf einen so genannten Method-Mix, der aus einer standardisierten Web-Befragung einerseits und mündlichen offenen Interviews andererseits bestand.

Web-Befragung

Die von Februar bis März 2022 durchgeführte Befragung der Unternehmen in den Kammerbezirken der IHK und HK Magdeburg führte zu einem relativ guten Ergebnis von 100 teilnehmenden Unternehmen. Die Zusammensetzung der Stichprobe (Sample) zeigte eine gute, wenn auch nicht repräsentative Verteilung der Betriebsgrößen und Branchen (vgl. Tabelle 1 und 2). Die Themenfelder der Web-Befragung weisen insgesamt folgende sechs Schwerpunktebereiche auf:

- ▶ Teil I: Allgemeine Angaben zum Unternehmen
- ▶ Teil II: Kriterien für eine unternehmerfreundliche Verwaltung
- ▶ Teil III: Bürokratieaufwand
- ▶ Teil IV: Image der öffentlichen Verwaltung
- ▶ Teil V: Mittelstandsförderungsgesetz
- ▶ Teil VI: Abschließende Fragen

Aspekte der Interviews

Nach den Auswertungen wurden ab April 2022 Verwaltungen und Unternehmen nach Interviewterminen gefragt, innerhalb der die Ergebnisse der Befragung und deren Konsequenzen diskutiert werden sollten. Da die Verwaltungen in den

Kammerbezirken aus resourcentechnischen Gründen nicht standardisiert befragt werden konnten, waren hierbei die Interviews natürlich von besonderem Interesse, um auch die Einschätzungen der „Gegenseite“ berücksichtigen zu können. Bei den Interviews mit den Unternehmen

handelte es sich maßgeblich um wichtige Ergänzungen und Vertiefungen. Insgesamt wurden zusätzliche 31 Interviews durchgeführt – mit 12 Vertretern von Unternehmen und 19 Vertretern aus Verwaltungen in Sachsen-Anhalt.

GRÖSSENKLASSEN

Anzahl Mitarbeiter	Nennungen	Prozent
bis 4	23	23%
5 bis 9	22	22%
10 bis 19	13	13%
20 bis 49	13	13%
50 bis 249	23	23%
250 und mehr	6	6%
Gesamt	100	100%

Tab. 1: Struktur des Samples nach Unternehmensgrößenklassen
Quelle: Eigene Erhebungen 2022

BRANCHEN

Anzahl Mitarbeiter	Nennungen	Prozent
Handwerk	17	17%
Produktionsgewerbe	14	14%
Dienstleistungen	55	55%
Sonstige	14	14%
Gesamt	100	100%

Tab. 2: Struktur des Samples nach Branchen
Quelle: Eigene Erhebungen 2022

Zentrale Ergebnisse

4.1. Kontakte der Unternehmen zur Verwaltung

Im Mittelpunkt der Auswertung stand natürlich die umfassende Unternehmensbefragung, die zahlreiche und vor allem belastbare Ergebnisse hervorgebracht hatte. Doch haben auch die Interviews mit Unternehmens- und Verwaltungsvertretern zahlreiche Erkenntnisse zum Vorschein gebracht, die in die Handlungsempfehlungen einfließen können.

Die Kontakte der Unternehmen zu Verwaltungen bestätigen eindrucksvoll die These, dass Unternehmen deutlich

stärkere und häufigere Kontakte zu Verwaltungen haben als „normale Bürger“. Wie Tabelle 3 zeigt, tritt fast jedes zweite Unternehmen 11-mal und mehr im Jahr in Kontakt zu Verwaltungen und fast 2 von 3 Unternehmen mindestens 6 mal im Jahr. Das ist verglichen mit den geschätzten Bürgerkontakten von unter 1 Kontakt je Einwohner und Jahr sehr hoch. Entsprechend erweitert zeigen sich die Erfahrungen.

Dabei stehen die Unternehmen vor allem mit Landes- und Kommunalbehörden im Kontakt. 80% der Unternehmen

nannten dabei die kommunalen Verwaltungen, davon die Hälfte haben mit der jeweiligen kommunalen Wirtschaftsförderung ebenfalls Kontakt aufgenommen – so wiesen 39% der Unternehmen darauf hin. Eine relativ geringe Rolle spielten Bundesverwaltungen mit denen nur jedes vierte Unternehmen zu tun hatte (vgl. Tab. 4). Wenn also die Ergebnisse der folgenden Fragen analysiert werden, sollte man immer im Hinterkopf haben, dass es sich bei diesen Ergebnissen maßgeblich um die Erfahrungen mit Landesverwaltungen und Kommunalverwaltungen handelt.

Die Zufriedenheit mit den Verwaltungskontakten hielt sich bei den Unternehmen in engen Grenzen. Der arithmetische Mittelwert beläuft sich auf einer Skala zwischen 1 und 5 auf 3,1, einem eher schwachen Wert, bei dem jedes vierte Unternehmen mit den Kontakten zu den Verwaltungen weniger oder gar nicht zufrieden war. Die Mehrheit der Unternehmen (57%) zeigte sich jedoch mit gemischten Gefühlen und urteilte mit einem „teils/teils“.

So unterschiedlich die Kontaktbewertungen, so unterschiedlich präsentierten sich auch die Anlässe, zu denen die Unternehmen in Kontakt zu den Verwaltungen treten. Abbildung 4 zeigt deutlich die Konzentration auf zwei wesentliche Dienstleistungen, zum einen die Aktivitäten bezüglich Steuern und Abgaben und zum anderen die Aktivitäten in Bezug auf Statistiken und Berichtspflichten der Unternehmen. Hier beträgt der Anteil der Unternehmen deutlich über 60%. Etwas weiter abgeschlagen liegt der Anlass der Genehmigungen im weitesten Sinne mit etwas unter 50%. Im weiteren Verlauf folgen Aktivitäten bei Ausschreibungen, Regelungen mit dem Arbeitsschutz, Genehmigungen im Baurecht, Aktivitäten bzgl. Abfall und Umweltschutz und

sonstige kleinere Aktivitäten und Anlässe. Die Palette der Anlässe für Verwaltungskontakte ist damit sehr umfangreich, konzentriert sich im Wesentlichen aber auf die drei zentralen Anlassbereiche der Steuern, der Berichtspflichten und der Genehmigungen.

Sehr aufschlussreich ist auch die Analyse der genutzten Kommunikationskanäle, mit denen die Unternehmen in Kontakt zu den Verwaltungen treten. Abbildung 5 zeigt hier deutlich, dass die E-Mail sich als zentrales Kommunikationsmittel mit den Verwaltungen durchgesetzt hat, sogar noch deutlich vor dem Telefon. Aber auch die normale Post und Online-Anträge haben noch eine vergleichsweise hohe Bedeutung. Weniger bedeutsam sind bei der Kommunikation zwischen Unternehmen und Verwaltungen augenscheinlich der persönliche Kontakt und der Kontakt über ein Portal. Das Instrumentarium des Faxgerätes scheint aber in dieser Kommunikation gar keine Rolle mehr zu spielen, der arithmetische Mittelwert liegt hierbei unter 4.

4.2 Bürokratieaufwand

Der gefühlte und tatsächliche Aufwand von Unternehmen, Anforderungen von den Verwaltungen umzusetzen, ist bereits in vielen Studien Gegenstand der Analyse. Unter anderem wird hier auf das Belastungsbarometer im Rahmen der Bürokratiekosten-Berechnung des Statistischen Bundesamtes verwiesen (vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Belastungsbarometer/belastungsbarometer.html>).

Innerhalb dieser Studie ist ebenfalls nach dem Aufwand der Unternehmensvertreter gefragt worden und das Ergebnis war sehr bezeichnend. Mehr als 60% der Unternehmensvertreter wiesen darauf hin, dass sie bis zu 8 Stunden in der Woche mit bürokratischen Aktivitäten belastet sind. Jedes vierte Unternehmen gab sogar eine Belastung von bis zu 16 Stunden in der Woche an.

Da nicht ganz unerheblich ist, wer konkret die Arbeit in dem Unternehmen übernimmt, ist auch danach gefragt worden. Und hier haben Vertreter von klei-

nen Unternehmen das deutliche Nachsehen: Zwei Drittel der Unternehmen wiesen darauf hin, dass diese Arbeiten durch den Geschäftsführer im alltäglichen Arbeitsablauf erledigt werden, bei jedem zweiten Unternehmen erfolgen die Arbeiten nach Arbeitsende beziehungsweise Dienstschluss. 46% der Unternehmen, also immerhin fast jedes zweite Unternehmen, erhält Unterstützung durch eigene Mitarbeiter. Gerade für kleinere Unternehmen ist diese Situation natürlich alles andere als zufriedenstellend – nicht anders ist der sehr schlechte Wert von 3,8 auf die Frage, ob der Aufwand als angemessen empfunden wird, zu verstehen.

So zeigt sich hier zum ersten Mal deutlich, dass die bürokratischen Be-

lastungen umso schwieriger empfunden werden je kleiner das Unternehmen ist und desto mehr der Geschäftsführer selbst und in Persona in die Erledigung dieser bürokratischen Anforderungen eingebunden beziehungsweise dafür verantwortlich ist. Dieser Zusammenhang „Je kleiner das Unternehmen, desto kritischer die Bewertungen“ wird noch an einigen Stellen der Analyse deutlich werden.

KONTAKTFREQUENZ

Kontakt je Jahr	Nennung	Prozent
kein Kontakt	4	4%
1mal	0	0%
2–5 mal	31	31%
6–10 mal	17	17%
11 mal und mehr	48	48%
Gesamt	100	100%

Tab. 3: Kontaktfrequenz der befragten Unternehmen zu Verwaltungen

Quelle: Eigene Erhebungen 2022.

VERWALTUNGSEBENEN

Kontakt je Jahr	Nennung	Prozent
Bundesbehörden	22	23%
Landesbehörden	74	77%
Kommunalverwaltungen	77	80%
Wirtschaftsförderung	37	39%

Tab. 4: Kontakte der befragten Unternehmen zu Verwaltungsebenen

Quelle: Eigene Erhebungen 2022

ANLÄSSE



Abb. 4: Anlässe der Unternehmen für Verwaltungskontakte (in %)

Quelle: Eigener Entwurf 2022.

KOMMUNIKATIONSKANÄLE

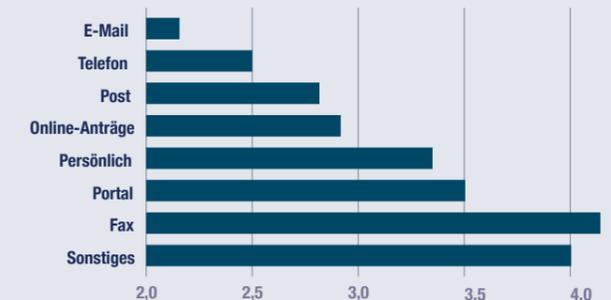


Abb. 5: Kommunikationskanäle für Verwaltungskontakte (arithmetisches Mittel)

Quelle: Eigener Entwurf 2022.

Was ist für die Unternehmen wichtig (Top 10)

1. Verständlichkeit
2. Verlässlichkeit
3. Erreichbarkeit
4. Bearbeitungszeit
5. Antwortzeit
6. Digitale Erreichbarkeit
7. Digitale Umsetzung
8. Verfahrensinformationen
9. Empfangsbestätigung
10. Qualität der Dienstleistung

Was bewerten die Unternehmen am schlechtesten (Top 10)

1. Beschwerdemanagement
2. Digitale Angebote
3. Bezahlung von Aufträgen
4. Bearbeitungszeiten
5. Digitale Umsetzung
6. Transparenz der Verfahren
7. Erreichbarkeit
8. Verständlichkeit
9. Antwortzeit
10. Terminvergaben

Abb. 6: Kriterien der Bürokratie und ihre Bewertung durch die Unternehmen. Quelle: Eigener Entwurf 2022.

BEWERTUNG



Abb. 7: Strukturierung der Handlungsprioritäten beim Bürokratieabbau durch die Unternehmen, Quelle: Eigener Entwurf 2022.

4.3 Dienstleistungsbewertungen durch die Unternehmen

Entsprechend der oben bereits beschriebenen Unzufriedenheiten der Unternehmen mit den Verwaltungskontakten, stellten sich dann auch die konkreten Bewertungen der Dienstleistungskriterien und Details in einem sehr kritischen Licht dar. Dabei sind die wichtigsten Erwartungen an die Verwaltungen weder überraschend noch überzogen, wie in Abbildung 6 klar abzulesen ist. Im Wesentlichen geht es um die Kriterien der Verständlichkeit, der Verlässlichkeit, der (digitalen) Erreichbarkeit und der zeitlichen Dimensionen der jeweiligen Dienstleistungen.

Wie Abbildung 6 deutlich macht, sind die am stärksten gewichteten Elemente aber auch die am schlechtesten bewerteten Aspekte der Dienstleistungen. Das gilt insbesondere für den Digitalisierungsstand, die Bearbeitungszeiten und die Transparenz von Verwaltungsverfahren. Abbildung 7 verdeutlicht diesen Zusammenhang in einer Gegenüberstellung der Bewertungen (vertikale Achse) und der Gewichtung (horizontale Achse) und weist vier Themenquadranten mit unterschiedlichen Prioritäten aus. Dabei erfordert vor allem der Quadrant 1 die höchste Aufmerksamkeit und Priorität, weil hier seitens der Unternehmen die höchsten Gewichtungen auf der einen und die schlechtesten Bewertungen auf der anderen Seite vorliegen. Hier fallen die Betonungskontraste am höchsten aus.

Und gemessen an den gesamten Bewertungen der Unternehmen sind dies die entscheidenden Kriterien und Erfolgsfaktoren einer „mittelstandsfreundlichen Verwaltung“ in Sachsen-Anhalt, die für weitere Planungen genutzt werden sollten.

In der Bewertung der konkreten Dienstleistungen haben sich zahlreiche Unternehmen auch mit freien Aussagen zu Wort gemeldet und deutlich auf bestehende Defizite hingewiesen.

So monieren einige Unternehmen, dass die Verwaltung weniger aus der Kundensicht, sondern nahezu ausschließlich aus Verwaltungssicht die Dienstleistungen organisiert und anbietet:

„Wir würden begrüßen, wenn die Verwaltungen vor Erstellung von Abläufen, Formularen und Scheinkompetenz sich nicht nur Informationen aus ihrem eigenen Blickwinkel verschaffen. Formulare werden nicht verständlicher, wenn man sie nur mit Verwaltungsbrillen liest.“

Aber auch die mangelnde Transparenz zum Verfahren und zum Stand der Bearbeitung wird kritisiert – Aussagen, die auch mit dem Datenschutz argumentativ hinterlegt werden:

„Insgesamt betrachtet, wird in sehr vielen Fällen auf den Datenschutz verwiesen, wenn wir uns nach dem Bearbeitungsstand von Vorgängen erkundigen möchten.“

Großer Unmut entstand durch das unterschiedliche Rollenverständnis der Beteiligten. Die Unternehmen sehen sich primär als Bittsteller und die verantwortlichen Akteure in den Verwaltungen als verängstigte Mitarbeiter, die sich vor Fehlern fürchten – ein schwieriger sich selbst verstärkender Faktor der Bürokratie:

„Es fehlt die Arbeit als Dienstleistung zu verstehen und den Antragsteller als Kunden. Aktuell ist man mehr ein Bittsteller und der Verwaltungsmitarbeiter ein Abarbeiter. Zu viel Angst vor Fehlentscheidungen. Bevor etwas falsch entschieden werden könnte, wird gar nicht entschieden. Zu vieles eigenes Absichern der Mitarbeiter / Behörde führt zu quälender Langsamkeit der Vorgänge.“

Die Unternehmen spüren auch sofort, wenn Verwaltungen untereinander nicht gut zusammenarbeiten:

„Die Zusammenarbeit der beteiligten Behörden ist allgemein ein Problem. Für die Vereinfachung und Beschleunigung von Prozessen wäre eine Abstimmung und Zusammenarbeit der Verwaltungen dringend erforderlich.“

Und weiter gibt es ganz praktische Vorschläge der Unternehmen, wie die Dienstleistungswelt der Verwaltung verbessert werden kann:

„Auf jede Mail des Bürgers gibt es eine Antwort. Keine Rückmeldung ist ein No Go.“

Weiterhin werden seitens der Unternehmen auch Maßnahmen vorgeschlagen, um die genannten Defizite abzubauen:

„Einführung von Kundenbewertungssystemen, um der Verwaltungsführung eine zielgerichtete Verbesserung zu ermöglichen und Schwachstellen sichtbar zu machen - Dienstleistung muss gelebt werden - digitale Nachvollziehbarkeit des Bearbeitungsstandes würde die Transparenz verbessern und lästiges Nachfragen verhindern.“

Der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen wird häufig eine zentrale Rolle zugesprochen. Mit der Verwaltungsdigitalisierung sollen nicht nur die Unternehmen zufrieden gestellt werden, sondern sie soll umständliche in einfache Prozesse umwandeln. Doch gerade daran hapert es oft, wenn Verwaltungen nämlich nur die umständlichen Prozesse sozusagen „elektrifizieren“ und eben

nicht die Prozesse reformieren und kundenorientierter gestalten. Natürlich ist die Akzeptanz von digitalen Angeboten einerseits von der Existenz derselben abhängig, andererseits natürlich von der tatsächlichen Nutzung durch die Rezipienten. Das heißt also konkret: die digitalen Angebote der Verwaltung müssen erst einmal vorhanden sein und müssen dann auch noch kommuniziert werden, damit die eigentlichen Adressaten dieser Angebote auch Kenntnis davon haben.

Auf die Frage, wie häufig die Unternehmen die digitalen Angebote der Verwaltung in Anspruch nehmen, gaben immerhin etwas mehr als 20% der Befragten an, dass sie die Unternehmensangebote sehr häufig beziehungsweise häufig wahrnehmen. Jedes zweite Unternehmen macht gelegentlich von den Angeboten Gebrauch und über 30% nutzen diese Angebote selten oder gar nicht (vgl. Tab. 5).

NUTZUNG DIGITALER ANGEBOTE

Nutzung	Nennung	Prozent
sehr häufig	4	4%
häufig	17	17%
gelegentlich	48	48%
selten	22	22%
gar nicht	9	9%
Gesamt	100	100%

Tab. 5: Nutzung digitaler Angebote der Verwaltungen Quelle: Eigene Erhebungen 2022.

Handlungsempfehlungen

UNTERNEHMERFREUNDLICHE VERWALTUNG

Praktische Dienstleistungen

- ▶ Dienstleistungsmanagement
- ▶ Digitalisierung
- ▶ Formular-Management
- ▶ Transparenzerhöhung
- ▶ Service-Verbesserung

Austausch und Kommunikation

- ▶ Zentrale Koordination
- ▶ Austauschinstrumente
- ▶ Öffentlichkeitsarbeit

Gemeinschaftliches Lernen

- ▶ Vergleichsring
- ▶ Vernetzung
- ▶ Wettbewerbe
- ▶ Fort- und Weiterbildung

Grundlagen

- ▶ Messinstrumente definieren
- ▶ Verwaltung sensibilisieren
- ▶ Kultureller Wandel

Inhaltliche Ent-Bürokratisierung

Qualitäts- management

- ▶ Projekt Service-Qualität
- ▶ Gütesiegel
- ▶ QM-Konzepte

BEWERTUNG DIGITALER ANGEBOTE

Kontakt je Jahr	Nennung	Prozent
sehr gut	0	0%
gut	7	8%
teils/teils	61	67%
schlecht	22	24%
sehr schlecht	1	1%
Gesamt	91	100%

Tab. 6: Bewertung der digitalen Angebote
Quelle: Eigene Erhebungen 2022

VERWALTUNG AUS UNTERNEHMERSICHT

Bewertung	Nennung	Prozent
sehr gut	0	0%
gut	9	9%
teils/teils	44	44%
schlecht	35	35%
sehr schlecht	12	12%
Gesamt	100	100%

Tab. 7: Das aktuelle Bild der „Beamten“ und der öffentlichen Verwaltung aus Unternehmenssicht. Quelle: Eigene Erhebungen 2022.

UNTERNEHMEN AUS VERWALTUNGSSICHT

Bewertung	Nennung	Prozent
(1) sehr positiv	0	0%
(2)	13	9%
(3)	51	44%
(4)	31	35%
(5) sehr negativ	5	12%
Gesamt	100	100%

Tab. 8: Bild des Unternehmers aus Sicht der Verwaltung – Einschätzung der Unternehmen. Quelle: Eigene Erhebungen 2022.

Die Bewertung der digitalen Angebote in den Verwaltungen durch die Unternehmen erweist sich ebenfalls als sehr durchwachsen. Nur 8% der Unternehmen bewerten diese Angebote, die sie genutzt haben, mit „Gut“. Alle anderen, das heißt also über 80%, haben gemischte und oftmals eben schlechte oder gar sehr schlechte Bewertungen abgegeben (vgl. Abb. 7).

Seitens der Unternehmen ist der Wunsch nach ausschließlich digitalen Dienstleistungen gar nicht so dringlich und zentral. Vielmehr wird von einigen eine Mischung von digitalisierten und analogen Dienstleistungen mit der Möglichkeit, persönlich beraten zu werden, präferiert:

„Anhand einzelner Fragestellungen entnehme ich, dass die ‚jüngere Generation‘, die z.B. solche Befragungen durchführt, vermutlich denkt, dass alle Probleme, wie beispielsweise die der Entbürokratisierung, vor allem mit der Digitalisierung zu lösen sind. Das ist ein Trugschluss und keinesfalls richtig!! Eine geeignete Mischform aus persönlichen Kontakten und digitalen Lösungen wäre meines Erachtens das richtige Mittel. Oft ist lassen sich Vorgänge einfacher und unkomplizierter lösen, wenn es z.B. feste Ansprechpartner gibt, die man u.U. sogar auch persönlich kontaktieren kann.

Andere hingegen fordern eine komplette und integrative Systemumstellung: **„Umsetzung einer ämterübergreifenden durchgängigen Digitalisierung und zielorientierte Verfahrensabläufe.**

4.4 Beamtenbilder und das Image der öffentlichen Verwaltungen

Das Verhältnis von Unternehmen und Verwaltungen wird seit jeher durch Vorurteile und verfestigte Meinungen geprägt: auf der einen Seite die undurchsichtige Verwaltung, die trägen Beamten und die anmaßenden Forderungen, auf der anderen Seite die groben Unternehmer, die immer nur ihren Vorteil im Sinne haben und möglichst alle Vorgaben und Auflagen ignorieren. Dass sich diese Vorurteile auch im nationalen Kontext

so hartnäckig halten, hat unterschiedliche und sicher auch sehr vielschichtige Ursachen, die zum Teil auf konkreten Einzelerfahrungen, aber oft auch auf Unkenntnis der jeweiligen systemischen Zusammenhänge beruhen (z.B. „Sonderwelt öffentlicher Dienst“).

So zeigt sich das Bild der Beamten und der öffentlichen Verwaltung auch in dieser Befragung als sehr problematisch. Fast jedes zweite Unternehmen bewertet das Bild der Personen (Beamte) und der Institutionen als schlecht oder gar sehr schlecht (vgl. Tab. 7). Nicht einmal jedes zehnte Unternehmen vergibt hier eine gute Bewertung.

Wie schlecht es um das Verhältnis zwischen Unternehmen und Verwaltungen steht, verdeutlicht auch die anschließende Fragestellung, in der nach dem vermeintlichen Bild der Unternehmen in den Verwaltungen gefragt wurde. Hier schätzen sehr viele Unternehmen ihr Image in den Verwaltungen ebenfalls

schlecht bzw. eher negativ ein. Und ähnlich wie bei der Bewertung oben, glaubt nur etwas mehr als jedes zehnte Unternehmen, dass das Bild der Unternehmer in den Verwaltungen gut oder positiv sei (vgl. Tab. 8).

Die direkte Vergleichbarkeit der Personen der Unternehmens- und der Verwaltungswelt ist natürlich nur begrenzt sinnvoll, da auf der einen Seite selbstverantwortliche Unternehmerpersönlichkeiten agieren und auf der anderen Seite zumeist Sachbearbeiter Ansprechpartner sind, die auch zum Teil nur begrenzten Ermessungsspielraum bei Entscheidungen haben. Die Unterschiede setzen sich fort und können u.a. nicht nur in unterschiedlichen Hierarchien und Denkwelten, sondern auch im Verantwortungsbereich verortet werden. Darüber hinaus gibt es bei auf beiden Seiten ganz unterschiedliche Prioritäten, Voraussetzungen und Ziele.

Wie sehr sich diese unterschiedliche

Gedanken- und Lebensumwelt auch in der Sicht der Unternehmen auf die Verwaltung niederschlägt, spiegelt das semantische Differential in Abbildung 8 wider. Den Unternehmen wurden Fragen zu bipolaren Begrifflichkeiten vorgelegt. Sie hatten damit zu bewerten, inwieweit bestimmte Eigenschaften auf die Verwaltungen zutreffen oder nicht. Die Ergebnisse sind recht bemerkenswert und zeigen die Verwaltungen mit relativ positiven Werten bei den Eigenschaften Gerechtigkeit, Zuverlässigkeit und Hilfsbereitschaft. Im stark negativen Bereich dominieren aber die Eigenschaften der

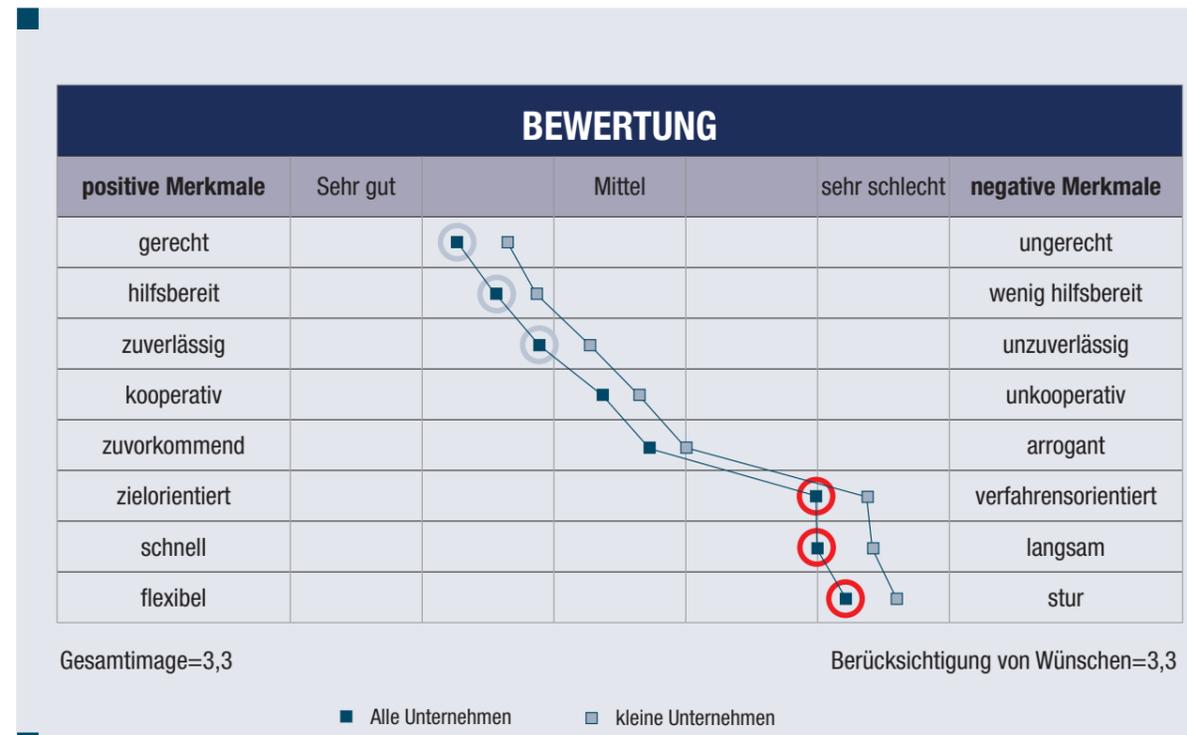


Abb. 8: Semantisches Differential – Verwaltungseigenschaften aus der Sicht der Unternehmen. Quelle: Eigener Entwurf 2022.

Verfahrensorientierung, der Sturheit und der Langsamkeit.

Und genau hier werden die beiden kontrastierenden Welten der Unternehmen und der Verwaltung sichtbar, die im Wesentlichen – und das nicht nur in der Bewertung der Unternehmen – verfahrensorientiert arbeitet. Dies erfolgt im krassen Gegensatz zur Unternehmenswelt, wo das Ergebnis und der Erfolg ausschlaggebend sind. Demgegenüber

ist aus Sicht der Verwaltung ein Verfahren dann erfolgreich, wenn es zum Beispiel keine Wider- oder Einsprüche gegeben hat und keine Klagen gegen einen Bescheid eingereicht worden sind. Entsprechende Motivationen haben die Mitarbeiter in den Verwaltungen, deren Ziel ist es, das Verfahren ohne Probleme umzusetzen. Der Unternehmer hat jedoch ein Ziel, das er in möglichst geringer Zeit und ohne viel Aufwand zu erreichen sucht.

Ein Unternehmer brachte diesen Sachverhalt der Verfahrens- und Ergebnisorientierung auf den Punkt:

„Der Service für die Bürger als Kunden sollte im Vordergrund stehen und nicht der reibungslose Ablauf der Verwaltung.“

Andere Unternehmer sorgen sich ge-

radezu um die teils aus ihrer Sicht bedauernde Situation der Mitarbeiter in den Verwaltungen und empfehlen eine komplette Umorientierung der Personalentwicklung:

„Beamte wieder zu Entscheidungsträgern machen und Verantwortung übertragen, zentrale Funktionen abbauen und gerade in den niedrigen Besoldungsgruppen Personal aufbauen. Ständige Umorganisationen nach Wahlen vermeiden, Verwaltung digitalisieren. Führungskräfte schulen.“

Und weiter heißt es:

„In manchen Situationen auch mit gesundem Menschenverstand die Dinge lösen. (...) und indem man die Mitarbeiter in lösungsorientierter Kommunikation schult und die Verantwortung der Mitarbeiter erweitert.“

4.5 Das Mittelstandsförderungsgesetz in Sachsen-Anhalt

Mittelstandsförderungsgesetze gibt es in fast allen Bundesländern in Deutschland, so auch das Mittelstandsförderungsgesetz⁶ des Landes Sachsen-Anhalt in der novellierten Form vom Juli 2021. Und wie in den anderen Bundesländern zielen die Gesetze darauf, die mittelständische Wirtschaft zu stärken, die Gründung und Entfaltung solcher unternehmerischer Tätigkeit zu fördern sowie qualitativ hochwertige und dauerhafte Arbeits- und Ausbildungsplätze in der mittelständischen Wirtschaft zu sichern und auszubauen. Nach § 2 des Gesetzes in Sachsen-Anhalt kann das Land „in Ausführung einer aktiven und flexiblen Mittelstandsförderung insbesondere

- ▶ die Innovations- und Investitionstätigkeit,
- ▶ die Bewältigung der Herausforderungen des technischen Fortschritts, der Digitalisierung und des nachhaltigen und ökologischen Wirtschaftens,
- ▶ die Erschließung und Sicherung über-

regionaler, insbesondere ausländischer Märkte,

- ▶ Existenzgründungen, eine Gründungs- und Unternehmenskultur und eine Kultur der Selbständigkeit,
- ▶ die Unternehmensnachfolge,
- ▶ die Verbesserung der Finanzierungsbedingungen,
- ▶ die Deckung des Fachkräftebedarfs und die Nachwuchsgewinnung sowie die Integration von Ausländerinnen und Ausländern,
- ▶ die berufliche Aus- und Weiterbildung,
- ▶ die Vereinbarkeit von Familie und Beruf einschließlich einer damit im Zusammenhang stehenden Flexibilisierung der Arbeitszeit,
- ▶ die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat,
- ▶ die zwischenbetriebliche Kooperation, insbesondere zur Bildung von Netzwerken, sowie
- ▶ die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen

fördern.“⁷ Das Problem dieser Gesetze ist jedoch, dass sie der eigentlichen Zielgruppe nicht oder nur unzureichend bekannt waren und damit auch unzureichend genutzt werden. Und ein ähnliches Ergebnis brachte auch die Unternehmensbefragung hervor. Wie Tabelle 9 zeigt, gaben nur 23 % der befragten Unternehmer an, dass sie das Gesetz überhaupt kennen. Mehr als drei Viertel der Unternehmen gaben an, das Gesetz nicht zu kennen oder machten keine Angaben hierzu – ein großes Problem der Perception entsprechender Regelungen und Gesetze.

Und von diesen gerade einmal 23 % haben nur 9 % Förderungen durch das Gesetz in Anspruch genommen, ein verschwindend geringer Anteil. Immerhin haben weitere vier Unternehmen innerhalb der Befragung Planungen aufgenommen (vgl. Tab. 10).

Aber auch die sich anschließenden Ergebnisse sind nicht gerade ermutigend für die weitere Nutzung dieses Instrumentariums. So meinen zahlreiche Unternehmen, dass ihre Interessen bei diesem Gesetz und bei der jüngsten Novellierung kaum berücksichtigt worden sind (Mittelwert bei 3,0). Auch ist man noch deutlicher mehrheitlich der Meinung, dass formale Erleichterungen kaum integriert worden sind (Mittelwert = 3,7). Gleiches gilt für die vereinfachte Vergabe, die in der Novellierung mit aufgenommen worden ist. Und nicht zuletzt ist der dort ebenfalls verortete KMU-Test, also der verbindlich vorgeschriebene Bürokratietest für KMU, nur einer Minderheit von 14 % der Befragten bekannt. 80 % der Unternehmen haben hier angemerkt, dieses Vorhaben nicht zu kennen, aber immerhin bewerten sie diese Vorhaben und Aktivitäten des Landes über das Mittelstandsförderungsgesetz als sinnvoll.

In der Zusammenfassung sind diese Befunde mehr als problematisch. Das Gesetz ist kaum bekannt – nur selten nehmen Unternehmen überhaupt die dort verordneten Regelungen in Anspruch. Einige Unternehmen wiesen auch deutlich auf die weiterhin bestehende Bürokratie und den deutlich zu hohen bürokratischen Aufwand hin. Durch bürokratische Lasten seien die Förderinhalte so unattraktiv, dass manche Unternehmer lieber Kredite für Investitionen aufnehmen, anstatt die Förderungen zu beantragen. Es würde schlicht an der Einfachheit und Zielgruppenorientierung fehlen.

In jedem Fall scheint eine geeignete Form der Öffentlichkeitsarbeit für die Bekanntmachung des Gesetzes bei den Unternehmen zu fehlen, denn die gemessenen Bekanntheitswerte dürften niemanden zufriedenstellen: Ein Gesetz im Verborgenen, das den eigenen Zielen nicht gerecht wird? Zumindest kann festgehalten werden, dass das Mittelstandsförderungsgesetz in Sachsen-Anhalt so den Mittelstand kaum fördert, da die Unternehmen die Förderinhalte nicht kennen, nicht oder kaum beanspruchen

und aufgrund dessen auch nicht davon profitieren. Somit kann das beabsichtigte Ziel der Landesregierung, das mittelstandsfreundlichste Bundesland zu werden, mithilfe dieses Gesetzes aktuell nicht erreicht werden.

4.6 Verwaltungsdienstleistungen und Unternehmensverhalten

Trotz der in dieser Studie sehr zurückhaltenden Bewertung bekennen sich 80 % der Unternehmen offensiv zu ihrem jeweiligen Betriebsstandort. Das ist eine gute, vielleicht sogar sehr gute Nachricht für das Land. Aber immerhin 7 % würden ihre unternehmerischen Standortentscheidungen von einer besseren und serviceorientierten Verwaltung abhängig machen. Dieser Wert sollte zumindest den verantwortlichen politischen und administrativen Akteuren zu denken geben, denn immerhin können sie mit vergleichsweise bescheidenen Ressourcen große Effekte erzielen.

Die Unternehmenseite kümmert sich indes kaum um die Umsetzungswege. Die Unternehmen interessieren sich wenig für die formale oder inhaltliche Umsetzung interner Reformen oder Qualitätsverbesserungen. So ist es den meisten Unternehmen relativ egal, ob die gewünschten Ergebnisse z.B. über einen Award oder über Vergleichsringe umgesetzt werden. Den Unternehmen sind allein die Ergebnisse und Erfolge wichtig.

Vergleichsring und Award „mittelstandsfreundliche Verwaltung“

Wie man den Veränderungsprozess in den Verwaltungen anstoßen und begleiten könnte, wurde ebenfalls in die Analyse aufgenommen. Im Rahmen von Interviews wurden insbesondere Kommunalverwaltungen aus Sachsen-Anhalt bezüglich der Durchführung ei-

BEKANNTHEIT MITTELSTANDSFÖRDERUNGSGESETZ

	Nennung	Prozent
Ja	23	23%
Nein	58	58%
keine Angabe	19	19%
Gesamt	100	100%

Tab. 9: Bekanntheit des Mittelstandsförderungsgesetzes (MSFG)
Quelle: Eigene Erhebungen 2022.

INANSPRUCHNAHME MSFG

	Nennung	Prozent
Ja	2	9%
Geplant	4	17%
Nein	17	74%

Tab. 10: Inanspruchnahme von Förderungen über das MSFG
Quelle: Eigene Erhebungen 2022.

⁶ Vgl. Mittelstandsförderungsgesetz Sachsen-Anhalt (MFG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juli 2021.

⁷ Mittelstandsförderungsgesetz Sachsen-Anhalt (MFG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juli 2021, § 2.

nes Vergleichsring bzw. eines Wettbewerbs mit Award als geeignete Mittel zur Identifikation und Umsetzung unternehmerfreundlicher Verwaltung befragt. Mehrheitlich wurde der Vergleichsring als probates Instrument vordergründig zur Vernetzung der Kommunen und Entwicklung von Ideen bewertet. Ein direkter Vergleich, der auf ein Ranking der verglichenen Kommunen abzielt, wurde teilweise kritisch betrachtet und zum Teil auch gänzlich abgelehnt. Als essentiell bei der Durchführung eines Vergleichsringes wurde die Schaffung von Vergleichbarkeit i.S.v. gleichen Voraussetzungen (z.B. personelle Kapazitäten, Größe der

Kommune, Anzahl der Unternehmen) erachtet.

In Bezug auf die Durchführung eines Wettbewerbs (Award) waren die Einstellungen der befragten Kommunalverwaltungen mehrheitlich kritisch. Partiiell war eine Teilnahmebereitschaft in den Fällen erkennbar, in denen die notwendigen Ressourcen und ein gewisses Ideenpotenzial zur erfolgreichen Teilnahme vorhanden wären. Jedoch wurde mehrheitlich darauf hingewiesen, dass ein solcher Wettbewerb nur denjenigen Kommunen etwas bringen würde, die in Bezug auf die Thematik „Unternehmerfreundlichkeit“ ohnehin schon gut aufgestellt sind.

Gerade kleinere Kommunen hätten hier das Nachsehen und wenige Chancen, innerhalb eines solchen Wettbewerbs eine gute Platzierung zu erreichen. Demzufolge würden sie von einer Teilnahme auch absehen.

Insgesamt wird die Einführung eines Gütesiegels oder eines Awards sowohl aus Sicht der befragten Unternehmer als auch aus Sicht der interviewten Verwaltungsvertreter als eher nicht ausschlaggebend für die Verbesserung der Mittelstandsfreundlichkeit in Sachsen-Anhalt erachtet. Nur das hilft den Akteuren, die sich für eine Reform der Verwaltungen einsetzen auch nicht.

Handlungsempfehlungen

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse wurden insgesamt sechs Handlungsfelder mit 18 konkreten Handlungsempfehlungen identifiziert, die sich ohne Einschränkungen an alle staatlichen und kommunalen Verwaltungen und Verwaltungsteile richten, die unternehmensbezogene Dienstleistungen anbieten. Abbildung 9 zeigt diese Handlungsfelder und -empfehlungen im Überblick, deren Umsetzung einen deutlichen Schritt in Richtung einer „Unternehmerfreundlichkeit“ darstellen würden. Natürlich können nicht alle Handlungsfelder gleichzeitig in Angriff genommen werden. Deshalb empfiehlt sich bei der Umsetzung ein mit Prioritäten besetztes Gesamtkonzept zu erstellen.

5.1 Herstellung von Grundlagen

5.1.1 Messinstrument für Unternehmerfreundlichkeit – Unternehmerfreundlichkeit operationalisieren

Damit man überhaupt von starker oder geringer Unternehmerfreundlichkeit sprechen kann, müssen zunächst einige konzeptionelle und operative Grundlagen geschaffen werden. Diese Grundlagen betreffen zum einen die Definition dessen, was man unter Unternehmerfreundlichkeit versteht, und zum anderen die Definition von entsprechenden messbaren Indikatoren, die zur Messung von Unternehmerfreundlichkeit herangezogen werden können. Es geht folglich um die rationale und gegebenenfalls auch wissenschaftliche Operationalisierbarkeit eines Begriffs, der im Alltagsgebrauch stark inflationär genutzt wurde und deshalb insgesamt sehr unscharf geworden ist.

In diesem Kontext sollte ein „Mess-Instrument“ entwickelt werden, das nicht nur die Kommunalverwaltungen miteinander vernetzt, sondern auch ein Netz-

werk zwischen Verwaltungen und Unternehmen herstellt. An vielen Stellen geht erst aus der Kommunikation mit den Unternehmen hervor, was Unternehmerfreundlichkeit im Detail ausmacht und wie die Arbeit der Verwaltung ausgestaltet sein müsste, damit seitens der Unternehmen eine gesteigerte Zufriedenheit erzielt werden kann. Bei den Indikatoren bieten sich zahlreiche messbare Aspekte an, die beispielsweise im RAL-Gütekriterienkatalog aufgelistet worden sind und nicht mehr neu definiert werden müssen (vgl. „Gütesiegel“ weiter unten).

5.1.2 Verwaltungen sensibilisieren – Sensorik für Unternehmensbedürfnisse

Bezüglich der Grundlagen erscheint es in einem ersten Schritt weiterhin notwendig zu sein, die Verwaltungen zunächst für die vorliegende Problematik zu sensibilisieren und für die Perspektive der Unternehmen zu öffnen. Es erscheint zudem notwendig, dass sich hier ein klares Bewusstsein für die Existenz bürokratischer Belastungen der Unternehmen entwickelt und sich das Verständnis dahingehend grundlegend ändert. Daraus



Abb. 9: Handlungsempfehlungen zur unternehmerfreundlichen Verwaltung
Quelle: Eigener Entwurf 2022.

resultieren sollte eine gewisse Sensorik für Verbesserungspotenziale, wodurch wiederum Lerneffekte auf dem Weg zur Entwicklung einer unternehmerfreundlichen Mentalität und Arbeitsweise in den Verwaltungen erzielt werden könnten.

5.1.3 Kultureller Wandel

Das Hinterfragen und das Messen sowie die daraus resultierende Transparenz der eigenen Arbeit und der eigenen Dienstleistungen ist in den öffentlichen Verwaltungen keineswegs selbstverständlich. Und weil in diesem Zusammenhang auch mit nicht geringen Widerständen gerechnet werden muss, sollte man sich intensiv mit den Fragen eines Veränderungsprozesses unter Aspekten eines kulturellen Wandels innerhalb der öffentlichen Verwaltung beschäftigen. Denn was letztendlich in den Interviews und zahlreichen Gesprächen zutage gefördert worden ist, zeigt deutlich an, dass hier mehr und intensivere Aktivitäten erforderlich sein werden. In Anlehnung an die Ziele aus dem Koalitionsvertrag müsste die Landesregierung in Sachsen-Anhalt den Anstoß zu einem „kulturellen Wandel“ in den Kommunalverwaltungen geben.

Dabei werden in Zukunft die Aspekte Qualität und Honorierung von Aktivitäten eine ganz besondere Rolle spielen, um Verhaltensweisen zu ändern, Dienstleistungen zu verbessern und letztendlich die Verfahrensweise der Verwaltungen im Hinblick auf ausschließliche Verfahrens- und Rechtssicherheit zu bedenken. Und diese Neujustierung des eigenen Handelns und der eigenen Dienstleistungen muss intensiv mit allen Beteiligten diskutiert werden und nicht nur in eine Richtung entschieden werden. Denn die Wirtschaftlichkeit, die

Flexibilität, die Kundenorientierung und letztlich die Qualität der Dienstleistungen spielen ebenso eine wichtige Rolle wie die Verfahrens- und Rechtssicherheit.

5.2 Gemeinschaftliches Lernen der Verwaltungen

5.2.1 Durchführung eines Vergleichsringes

Bisherige Innovations- und Reformprozesse haben gezeigt, dass grundlegende Veränderungen nicht von heute auf morgen umgesetzt werden können, geschweige denn erfolgreich. Die mit Veränderungen einhergehenden Lernprozesse müssen als solche aufgenommen und intensiv in den Veränderungsprozess eingebettet werden. Dabei geht es nicht darum, andere Verwaltungen gegebenenfalls zu übertrumpfen, sondern es geht darum, gemeinsam ein gemeinschaftliches Lernen zu organisieren und sich bei diesen Veränderungsprozessen stetig auszutauschen und neu zu justieren.

Als geeignetes Instrument zur Erreichung dieses „kulturellen Wandels“ in den Verwaltungen empfiehlt sich die Durchführung eines Vergleichsringes, in dem einige Verwaltungen Vorreiterfunktionen und Vorreiterrollen für andere einnehmen und bestimmte Diskussionen und Experimente mit Veränderungen vorwegnehmen. Im Vordergrund sollten dabei jedoch die Vernetzung der Kommunen, die Entwicklung von Ideen sowie das Lernen voneinander stehen und nicht der konkrete Vergleich miteinander. Dieser beabsichtigte Zweck sollte auch gegenüber den Kommunen entsprechend kommuniziert werden, um bestehende Vorbehalte gegenüber dem Instrument abzubauen und die Teilnahmebereitschaft derjenigen Verwaltungen zu steigern, die in Bezug auf die Thematik „Unternehmerfreundlichkeit“ noch nicht optimal aufgestellt sind und den direkten Vergleich im Sinne eines Rankings scheuen.

5.2.2 Vernetzung von Verwaltungen

Bei der Durchführung von Vergleichsringen sollte gewährleistet sein, dass Verwaltungen mit ähnlichen Bedingungen,

z.B. in Bezug auf ihre Größe oder Anzahl der ansässigen Unternehmen, miteinander vernetzt werden, damit eine Umsetzung von Ideen letztlich auch realisiert werden kann.

Das Ziel der Vergleichsringe und der damit verbundenen Vernetzung der Verwaltungen liegt in einer Bewusstseinsänderung in Bezug auf bürokratische Belastungen und die Belange von Unternehmen. Daraus wiederum könnte ein o. b. Lernprozess resultieren, der eine Optimierung der eigenen Arbeitsprozesse sowie der Effizienz von Verwaltungsabläufen beinhaltet, wodurch ein höheres Maß an Wirtschaftsfreundlichkeit erreicht werden könnte.

Ein solches Netzwerk könnte zudem dazu beitragen, das gegenseitige Verständnis zu fördern. Dazu gehört zum einen, dass die Verwaltungsmitarbeiter nicht nur einen Fokus auf die verwaltungsseitigen Prozesse legen, sondern auch ein Bewusstsein für die unternehmerischen Notwendigkeiten und Zwänge sowie die Relevanz schneller und belastbarer Entscheidungen aufbauen. Zum anderen gehört dazu aber auch, dass die Unternehmen dadurch ein Verständnis dafür entwickeln könnten, dass sich gewisse Prozesse an manchen Stellen (z.B. bedingt durch den Mangel an Personal und den derzeitigen Stand der Digitalisierung) noch nicht beschleunigen lassen.

5.2.3 Wettbewerb der Verwaltung „Die unternehmerfreundliche Verwaltung“

Um das Bewusstsein der Verwaltungen für die Thematik „Unternehmerfreundlichkeit“ noch zu erweitern und das Maß an Wirtschaftsfreundlichkeit durch die Entwicklung innovativer Ideen weiter zu steigern, empfiehlt sich in einem zweiten Schritt die Durchführung eines Wettbewerbs mit Award. Trotz der deutlich formulierten Skepsis der Verwaltungsvertreter, aber auch zum Teil der Unternehmen schlagen die Autoren dieser Studie dennoch einen Wettbewerb im Sinne der unternehmensfreundlichen Verwaltung vor. Denn letztlich wiegen nach der Bilanzie-

rung der Vor- und Nachteile die Argumente für die Durchführung eines Wettbewerbes oder Awards deutlich stärker. Denn mit einem solchen Award können nicht nur innovative Lösungsvorschläge hervorgebracht und kommuniziert werden, sondern auch ganz neue Wege und Ideen, wie man eine Umsetzung organisieren kann. Und nicht zuletzt ist solch ein Wettbewerb ein klares Zeichen auch im Sinne des Marketings für eine moderne zukunftsorientierte Verwaltung.

5.2.4 Interne Fort- und Weiterbildung

Wenn wir von der Bereitschaft zu Veränderungen in Institutionen sprechen, meinen wir natürlich insbesondere die Akteure und Menschen, die in diesen Institutionen beziehungsweise auch Verwaltungen arbeiten. Und deshalb muss eine Sensibilisierung für eine neue Form von Serviceorientierung im Hinblick auf unternehmerische Dienstleistungen auch bei den Menschen ansetzen. Eine entsprechende Weiterbildungsoffensive im Hinblick auf die Gestaltung von neuen Dienstleistungen, aber auch von der Neujustierung der eigenen Dienstleistungen und des eigenen Handelns wäre sicherlich ein geeignetes Instrumentarium, um auch hier Grundlagen zu legen, die bislang nicht vorhanden sind. In solchen Fort- und Weiterbildungen sollte es damit vor allem um die Formen der Kommunikation, die kundenorientierte Gestaltung von Dienstleistungen und auch um den Einsatz und die Umsetzung von Qualitätsmanagement gehen. Diese Empfehlung für die Fort- und Weiterbildung richtet sich sowohl an die Adresse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als auch an die Führungskräfte in den Verwaltungen.

5.3 Qualitätsmanagement

5.3.1 Projekt Servicequalität

Die Einführung eines Qualitätsmanagements in Institutionen ist in Dienstleistungsunternehmen schon lange Alltag. In der öffentlichen Verwaltung hingegen gibt es bislang allerdings nur wenige Beispiele von qualitätszertifizierten Verwaltungen. Die wenigen zertifizierten

Verwaltungen zeigen aber, wie wichtig und wie vorteilhaft die Umsetzung von Qualitätsmanagement ist, sei es im Hinblick auf die eigene Arbeit, aber auch im Hinblick auf die Verbesserung von Kundenbedürfnissen und das Verwaltungsmarketing nach außen. Denn wenn nach außen deutlich wird, dass Verwaltungen sich intensiv um das Problem der Qualität bemühen, steigt auch das Verständnis für interne Prozesse innerhalb der Verwaltungen.

Und somit könnte auch ein Projekt Servicequalität ein zentrales Element sein, um die Unternehmerfreundlichkeit sukzessive innerhalb der Verwaltungen zu verankern und einen Prozess in Gang zu setzen, der es erlaubt, sich schrittweise in Zukunft weiterzuentwickeln und das Verhältnis zwischen Unternehmen auf der einen und Verwaltungen auf der anderen Seite deutlich zu verbessern.

5.3.2 Einführung eines Gütesiegels

Ein zentrales Element eines zukünftigen Qualitätsmanagements in den Verwaltungen in Sachsen-Anhalt könnte die Etablierung eines übergreifenden unternehmerischen Gütesiegels sein – nach dem Vorbild des RAL-Gütekriterienkatalogs, der messbare und sofort ablesbare Indikatoren beinhaltet, die intersubjektiv zum Beispiel von einer Akkreditierungsagentur im Zweifelsfall auch von außen nachgeprüft werden können. Die Indikatoren könnten um zahlreiche Aspekte erweitert werden, zum Beispiel bei Fristverkürzungen, bei der Dauer von Genehmigungsverfahren oder auch einfach im Hinblick auf regelmäßige Rückmeldungen bei Anfragen von Unternehmen.

5.3.3 Qualitätsmanagement-Konzepte

Und nicht zuletzt könnten Qualitätsmanagementkonzepte in jeder der betroffenen oder beteiligten Verwaltungen eigene wichtige Akzente setzen und Ideen entwickeln, wie die Qualität der Dienstleistungen in einzelnen Institutionen und den einzelnen Verwaltungsbereichen verbessert und aufeinander abgestimmt werden könnten. Denn letztendlich ist

auch die Abstimmung der Verwaltungen untereinander eine wichtige Voraussetzung, um übergreifende Dienstleistungen, d.h. von einer Kommunalverwaltung zu einer staatlichen Verwaltung oder von einer Kommunalverwaltung zu anderen Kommunalverwaltungen, entsprechend für den Kunden unsichtbar zu gestalten und im Backoffice zu organisieren. Auch diese verwaltungsübergreifenden Qualitätsaspekte sollten in der Gesamtsicht nicht aus dem Blick geraten, weil sie für die Schließung von Dienstleistungslücken und die Beseitigung von zeitlichen Problemen besonders wichtig sind.

5.4 Austausch und Kommunikation mit Unternehmen

5.4.1 Einrichtung einer zentralen Koordinationsstelle/ Anlaufstelle

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass Verwaltungen und Unternehmen viel zu wenig miteinander kommunizieren und dass dadurch bestehende Vorurteile und andere schwierige Imagebilder in den Prozessen verstärkt werden können. Die Folge ist letztendlich eine Verhärtung der Positionen, die in den Interviews immer wieder unterstrichen wurde und an einigen Stellen zum Vorschein kam. In diesem Sinne wird die Einrichtung einer zentralen Koordinations- oder auch Anlaufstelle in Sachsen-Anhalt vorgeschlagen, innerhalb der sich Vertreter von Verwaltungen und der Unternehmensseite in regelmäßigen Abständen zu den Problemen, aber auch zu den Zielsetzungen im Sinne einer Verbesserung in diesem Verhältnis austauschen. Es geht dadurch vor allem um eine verstärkte Kommunikation und um eine gegenseitige Sensibilisierung für bestimmte Verhaltensweisen und Reaktionen. Auch können in dieser

zentralen Koordinationsstelle Einzelprobleme mit besonderer Brisanz oder mit besonderem Konfliktgehalt angesprochen werden. Darüber hinaus könnte diese Koordinationsstelle zahlreiche Aufgaben und Anliegen übernehmen, die zuvor innerhalb dieser Handlungsempfehlungen genannt worden sind.

5.4.2 Kommunikationsinstrumente: Den stetigen Austausch von Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sichern

Der stetige Austausch zwischen Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen sollte in jedem Fall organisiert und gesichert werden. Dafür könnte z.B. auch ein jährliches Treffen zwischen Unternehmen und Verwaltungen einer Region koordiniert werden. Hierbei sollten die Sichtweisen der Unternehmen und Verwaltungen regelmäßig einbezogen werden. Es sollte erörtert werden, wo die Interaktion bereits gut funktioniert und welche Aspekte weiterentwickelt werden sollten. Die bürokratischen Belastungen sollten debattiert werden, um zusammen Lösungsansätze herauszuarbeiten. Beide Gruppen haben die Möglichkeit, Kritikpunkte, Probleme, bestehende Verbesserungsbedarfe und –wünsche sowie Verbesserungsvorschläge zu äußern.

Darauf aufbauend können die Verwaltungen auf die bestehenden Problemfelder eingehen und diese verbessern. Dadurch wird einerseits sichergestellt, dass die Unternehmen wissen, dass auf ihre Bedürfnisse eingegangen wird. Zum anderen wird gewährleistet, dass die Verwaltungen ein Feedback dazu erhalten, auf welche Aspekte Unternehmen Wert legen und wie diese die Umsetzung der Aspekte bewerten. Weiterhin sollten die

Unternehmen auch die Möglichkeit haben, positive Punkte zu äußern, damit die Verwaltungen sich an den positiven Beispielen orientieren und diese übernehmen können. Das daraus erwachsene Verständnis ist eine gute Grundlage für die Weiterentwicklung der Unternehmensfreundlichkeit.

5.4.3 Mehr Öffentlichkeitsarbeit und Informationsmanagement

„Tue Gutes und rede darüber“. Dieser Leitspruch im Marketing sollte viel über die zukünftigen Aktivitäten auch in Bezug auf die Unternehmerfreundlichkeit verdeutlichen. Denn wenn diese Aktivitäten in den Verwaltungen immer nur verborgen bleiben, können auch keine Veränderungen im Image und im Bild der Verwaltungen erwartet werden. Deshalb ist mit der Einführung von Qualitätsmanagement und ähnlichen Instrumentarien auch immer der Anspruch verbunden, die entsprechenden Aktivitäten nach außen zu kommunizieren. So lässt sich zeigen, zu welchen Veränderungen die öffentliche Verwaltung in der Lage ist – und dass dazu auch eine Bereitschaft besteht. Nur so kann das Bild der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im öffentlichen Dienst und der Verwaltung insgesamt nachhaltig verbessert werden.

Und dabei dürfte klar sein, dass man sich heutzutage auch auf die umfangreichen Dienste der sozialen Medien stützen sollte. Aber traditionelle Medienformate, wie Presseartikel oder Flyer, sollte man an dieser Stelle nicht ganz vergessen, weil sie immerhin noch einen gewissen Anteil an Wirksamkeit besitzen und oft eine wichtige Grundlage für eine zusätzliche digitale Verwertung sind. Von besonderem Interesse und Gewicht erscheinen zudem Aktivitäten, die eine Symbol-Person in den Vordergrund stellen, die sympathisch agil und aktiv Veränderungen beschreibt und an die Zielgruppen kommuniziert. Hier sollte man auch von den Verwaltungen aus neue Wege erschließen und neue Aktivitäten ausprobieren.

5.5 Verbesserung konkreter Dienstleistungen

5.5.1 Inverses Dienstleistungsmanagement

Ein großes Problem besteht zudem bei den unternehmensbezogenen Verwaltungsdienstleistungen in der Dominanz der Binnensicht. Das bedeutet, dass die Dienstleistungen in Form von Formularen und anderen Dingen ausschließlich auf die Bedürfnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den jeweiligen Fachabteilungen ausgerichtet sind. Sowohl Sprache als auch Form und Inhalte bedienen also im Wesentlichen die Bedarfsstrukturen innerhalb der Verwaltungen. Der Kunde, also in unserem Fall das Unternehmen, bleibt bei der Gestaltung von Formularen oder Dienstleistungen insgesamt völlig außen vor – es findet kein Vortest geschweige denn eine gemeinsame Entwicklung dieser Dienstleistungen statt. Die Gestaltung der Dienstleistung aus der Sicht der Kunden stärker mit einzubeziehen, besitzt jedoch erhebliche Vorteile. Die Unternehmen kommen besser mit den Wünschen der Verwaltung zurecht, es gibt weniger Nachfragen, es gibt weniger Beschwerden und die Dienstleistungen insgesamt erfolgen reibungsloser. Dieses Prinzip des inversen Dienstleistungsmanagements, d.h. also die Brille des Kunden beziehungsweise in diesem Zusammenhang der Unternehmen zu tragen, ist somit ein wichtiger und auch zentraler Baustein für ein zukünftiges Qualitätsmanagement das eben die Kundensicht als ein zentrales Gestaltungselement mit einbezieht. In der Schweiz und in Österreich sind solche Formen der Dienstleistungs-gestaltung am Beispiel der Digitalisierung häufig schon die Regel und es wurden sehr gute Erfahrungen damit gemacht.

5.5.2 Digitalisierung – Einrichtung eines Internetauftritts

Die Digitalisierung von Dienstleistungen innerhalb der Verwaltungen ist mittlerweile kein qualifizierter Wunsch mehr, sondern fest über das sogenannte Onlinezugangsgesetz verbindlich verbrieft. Nichtsdestotrotz sind aktuell mit der

Umsetzung des OZG zahlreiche Verzögerungen verbunden, durch die das ursprünglich gesetzte Ziel der Digitalisierung aller öffentlichen Dienstleistungen bis zum Ende des Jahres 2022 bei weitem verfehlt wird.

Mit der Digitalisierung von öffentlichen Dienstleistungen ist auch der Anspruch verbunden, der Wirtschaft und den Unternehmen entsprechend hilfreiche und leichter zugängliche Services anzubieten. Und dazu gehört nicht nur eine optimal gestaltete Homepage, sondern adäquate Software-Lösungen, die die einzelnen Prozessschritte transparent, einfach und effizient abbilden, um somit den Rezipienten dieser Anwendungen eine möglichst einfache Bedienung an die Hand zu geben. Dabei geht es bei den Verwaltungen nicht mehr nur darum, den reinen Informationsgehalt nach außen zu stellen, sondern eine möglichst medienbruchfreie Dienstleistungsentwicklung zu ermöglichen.

5.5.3 Formular-Management – Verbesserung der Formulare

Die von der Verwaltung bereitgestellten Formulare müssen im Zuge der Digitalisierung und des Voranschreitens der papierlosen Verwaltung ebenfalls neu überdacht werden. Ein großer Kritikpunkt lag in der sprachlichen und formalen Unverständlichkeit der Formulare, weshalb innerhalb der jeweiligen öffentlichen Verwaltungen ein Team von Verwaltungsmitarbeitern beauftragt werden sollte, um sowohl vorhandene als auch zukünftige Formulare zu verbessern. Dabei muss eine einfache sowie verständliche Sprache verwendet und Fachbegriffe weitestgehend vermieden werden. Bei unvermeidbaren Fachbegriffen sollte zu Beginn des Formulars eine Definition erfolgen sowie ein Ansprechpartner für Nachfragen hinterlegt werden. Auch die Komplexität der Formulare muss reduziert bzw. die Vorgehensweise bei besonders komplexen Formularen anhand von Videos erklärt werden. In Bezug auf die Umsetzbarkeit ist zu beachten, dass sowohl Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung die Formulare hinsichtlich der

Verständlichkeit verbessern müssen und für die Erstellung ausfüllbarer PDF-Dateien die IT beauftragt werden sollte. Die Verbesserung der Formulare sollte abteilungsweise durchgeführt und jeweils ca. innerhalb eines Monats abgeschlossen werden. Erklärvideos können hier wirkungsvolle Ergänzungen bieten.

5.5.3 Transparenz erhöhen

Unternehmen beklagen oft die Eigenschaft der Verwaltung als sogenannte Blackbox, in die niemand hineinschauen kann und innerhalb der jegliche Transparenz fehlt. Die Verwaltungsverfahren jedoch transparenter zu gestalten, sollte das Ziel jeglicher Verwaltungsmodernisierung sein. Denn wenn Unternehmen und Bürger sich über den aktuellen Stand ihres Antrags über die Homepage oder über spezielle Webseiten informieren können, wächst nicht nur das Vertrauen in die Verwaltungsarbeit, sondern auch die Akzeptanz gegenüber möglichen weiteren Arbeitsschritten, die längere Zeit dauern. In jedem Fall werden dadurch auch aufwändige Nachfragen nach dem aktuellen Arbeitsstand des Verfahrens nachhaltig reduziert. Insofern sollte es das gemeinsame Ziel sein, die Transparenz innerhalb der Verwaltungen mit ihren für Außenstehende schwierigen Abläufen deutlich zu erhöhen, um auch hier das Verständnis und die Einsicht erweitern zu können.

5.5.4 Weitere Service-Verbesserungen

Für die öffentliche Verwaltung gibt es vielfältige Möglichkeiten ihren Service mit wenigen Kleinigkeiten und Details deutlich zu verbessern. An dieser Stelle sollen deshalb nur einige Stichworte genutzt werden, um die breite Palette der Möglichkeiten anzudeuten, die auch bereits in der Analyse aufgegriffen worden sind.

Unter anderem kann man an folgende Aspekte denken:

- ▶ Freiwillige Verkürzungen von Fristen,
- ▶ Anordnung von bestimmten Bearbeitungsfristen,
- ▶ automatische Eingangsbestätigung per E-Mail,

- ▶ Anfertigen von Checklisten für die Unternehmer (hinsichtlich des einzureichenden Materials, Vorgehensweise, rechtliche Infos etc.)
- ▶ Service-Elemente, z.B. „Erklärvideos“
- ▶ Aufbau eines Unternehmerbüros,
- ▶ ...

5.6 Inhaltliche Ent-Bürokratisierung

So sehr die Umsetzung von serviceorientierten Dienstleistungen auch Erleichterung bringt, so wenig Einfluss haben diese Instrumente auf die eigentlichen Inhalte und Ursachen der Bürokratie. In diesem letzten Punkt geht es daher um die sogenannten Contents oder Inhalte, warum Bürokratie überhaupt notwendig ist, beziehungsweise entsteht. Und in diesem Bereich sind weniger die Verwaltungen als vielmehr die politischen Gremien auf Landes- und Bundesebene gefragt. In diesem Zusammenhang erfüllen Normenkontrollräte eine wichtige Funktion, indem sie beispielsweise Gesetzesinitiativen prüfen oder auf eine vollzugstaugliche Rechtssetzung achten. Aber auch diese Ansätze sind nicht neu und es können viele Aspekte in die Überlegungen miteinbezogen werden. Zudem haben andere Bundesländer und andere Pilotprojekte auf Bundesebene schon interessante und wichtige Erfahrungen gesammelt. Vor diesem Hintergrund seien folgende Aspekte beispielhaft erwähnt:

- ▶ „One in, Two out“-Regel,
- ▶ Paragraphenbremse Beispiel Bayern,
- ▶ Befristung von Vorschriften oder
- ▶ Bürokratie-Praxis-Vergleich.

Fazit

Unternehmerfreundlichkeit in Verwaltungen herzustellen, ist keinesfalls ein triviales Vorhaben. Es sollte nicht nur sorgfältig geplant und durchdacht, sondern in einen umfangreichen Kontext gestellt werden. Als das eingangs beschriebene Ziel im Koalitionsvertrag der Landesregierung von Sachsen-Anhalt-Anhalt formuliert worden ist, wurde vermutlich weniger über diese Konsequenzen gesprochen, sondern hier eher ein politisches Ziel formuliert, dass die Verwaltungen aufnehmen sollten. Die Formulierung dieses Ziels ist abgesehen von der Nutzung des Superlativs aber deutlich mehr als ein Signal an das politisch-administrative System, sich sukzessive zu verändern und zu verbessern.

Welche Verbesserungen in Sachsen-Anhalt konkret durch die Unternehmen gewünscht werden und wie die Wünsche in konkrete Handlungsempfehlungen und Handlungskonzepte übersetzt werden können, hat diese Studie an der Hochschule Harz aufgezeigt. Und diese Vorschläge basieren nicht nur auf den empirischen Untersuchungen bei den Unternehmen, sondern eben auch auf Interviews, Fragen und Gesprächen mit den Verwaltungen in Sachsen-Anhalt. Mit diesem Methoden-Mix konnten so zumindest einige Lösungsmöglichkeiten, aber auch Vorbehalte als Grundlage für Veränderungen in der Verwaltung aufgezeigt werden.

Aus Sicht der Unternehmen sind ihre Probleme umfassend und echte Investitionshindernisse, was insbesondere für kleine Unternehmen gilt. Hier sehen sich die Geschäftsführer gerade von kleinen Unternehmen oft sehr schwierigen Anforderungen gegenüber. In diesem Sinne konnte die Unternehmerfreundlichkeit der Verwaltungen in Sachsen-Anhalt

auch nicht sehr positiv beschrieben werden. Der politische und administrative Handlungsbedarf ist hoch und verlangt zumindest nach einem schnellen Einstieg in mögliche Lösungen.

Die Handlungsfelder und die dort formulierten Handlungsempfehlungen zeigen einen möglichen Weg auf, wie in Sachsen-Anhalt Veränderungen umgesetzt werden könnten. In jedem Fall kann es nicht nur um kleine Korrekturen gehen, sondern um grundsätzliche und kulturelle Veränderungen und Handlungsweisen. Unternehmen und Bürger auf der einen sowie Verwaltungen auf der anderen Seite sollten sich nicht länger als Gegner gegenüberstehen, sondern sich als Partner für die Lösung gesellschaftlicher und politischer Anforderungen verstehen. So wird auch in Sachsen-Anhalt eine breit angelegte Service- und Qualitätsinitiative notwendig sein, um diese grundsätzlichen Fragen diskutieren und beantworten zu können.

Dabei sind die Anforderungen beziehungsweise Voraussetzungen der Verwaltung alles andere als günstig. Der demografische Wandel spielt besonders in Sachsen-Anhalt eine immer bedeutendere Rolle und belastet nicht nur die Haushalte, sondern zudem die operative Handlungsfähigkeit. Aber getreu dem Reform-Motto „Wir müssen nicht lernen schneller zu laufen, sondern kürzere Wege zu gehen!“ sollte überlegt werden, wie trotz dieser schwierigen Rahmenbedingungen nicht nur durch kluge organisatorische Entscheidungen und durch Veränderung von tradierten Handlungsweisen eine moderne, zukunftsfähige und vor allem kundenorientierte Verwaltung entwickelt werden kann. Die Hochschulen für den öffentlichen Dienst stehen in diesem Prozess als Partner gern zur Verfügung.



▲ Hochschule Harz
Hochschule für angewandte Wissenschaften

Unsere Projektpartner



IHK MAGDEBURG

Susanne Eva Dörrwand

Stellvertretende Hauptgeschäftsführerin der IHK Magdeburg und Geschäftsführerin des Geschäftsbereiches Handel, Dienstleistungen und Unternehmensförderung

„Seitens der IHK Magdeburg erreichen uns tagtäglich Rückmeldungen der Mitgliedsunternehmen zu Schwierigkeiten mit bürokratischen Anforderungen der Verwaltung. Es sollte die Aufgabe aller Beteiligten – der Politik wie auch der Verwaltung – sein, die Belastungen für die Unternehmen zu reduzieren, um wirtschaftliche Impulse nachhaltig zu fördern und zu unterstützen. Deshalb sind wir glücklich darüber, dass sich nun erstmals auch (angehende) Verwaltungswissenschaftler mit dieser Thematik in einem breit angelegten Praxisprojekt auseinandergesetzt haben. Ein erster wichtiger Schritt, nämlich die Sensibilisierung für die Herausforderung, die bürokratische Anforderungen im Unternehmeralltag bedeuten, wurde damit aktiv angegangen.“



Handwerkskammer
Magdeburg

Dorit Zieler

Abteilungsleiterin Betriebsberatung/Unternehmensförderung der Handwerkskammer Magdeburg:

„Gerade für das Handwerk stellen bürokratische Hürden und Belastungen ein großes Problem dar, weil es in den kleinen Unternehmen kaum Mitarbeiter gibt, die sich mit der Bürokratie beschäftigen können. Alles muss mehr oder weniger der Chef selbst bearbeiten. Ihm fehlen damit oftmals Ressourcen für die eigentlichen geschäftlichen und unternehmerischen Aufgaben. Den kleinen Handwerksbetrieben Hilfestellungen und Unterstützungen sowie Vereinfachungen anzubieten, ist eine wichtige Aufgabe und deshalb freuen wir uns sehr über dieses Gemeinschaftsprojekt mit der Hochschule Harz und werden die vorgelegten Ergebnisse in unsere wirtschaftspolitische Arbeit mit einfließen lassen.“

WIFÖ WISSEN IM GESPRÄCH

Neuer Podcast des WiföLABs

Interessante Persönlichkeiten aus der
Wirtschaftsförderung zu aktuellen Themen



„Wifö-Wissen im Gespräch“ ist jetzt online
erreichbar unter: <https://wifoe-lab.hs-harz.de>


wiföwissen
im gespräch