

Ein komplexes Konstrukt

Über Charakteristika deutscher Verwaltungsstrukturen

| IM GESPRÄCH | Verwaltungsstrukturen unterscheiden sich von Land zu Land. Entscheidend ist nicht nur das politische System, sondern auch die Kultur eines Landes. Was charakterisiert die deutsche Verwaltung? Wie wirkt sich die zunehmende Denationalisierung auf das System aus?

Forschung & Lehre: Herr Professor Bauer, Deutschland hat den Ruf, ein besonders bürokratisches Land zu sein: Alles soll klar geregelt, Vorgaben strikt eingehalten werden. Sie untersuchen Verwaltungsapparate im internationalen Vergleich – bestätigen Ihre Untersuchungen dieses Klischee?

Michael W. Bauer: Das deutsche Verwaltungssystem ist in der Tat sehr komplex. Der Föderalismus sorgt für eine sehr weite Verzweigung von Verwaltungsaufgaben. Wir haben in Deutschland die gebietskörperlichen Ebenen – Bund, Länder, Regierungsbezirke, Kreise, Gemeinden – sowie eine enorme Vielfalt zusätzlicher öffentlich-rechtli-

cher und privatrechtlicher Organisationsformen wie Versicherungsanstalten, Körperschaften und Stiftungen. Dazu kommt eine Vielzahl von Untergliederungen und Fachverwaltungen auf den einzelnen Ebenen. Alle Instanzen sind mit hoher Autonomie ausgestattet und dennoch miteinander verflochten. Zwar werden die wichtigsten Gesetze für den Gesamtstaat auf Bundesebene gemacht, ihre Umsetzung – sprich: der Verwaltungsvollzug – ist aber Sache der Länderverwaltungen und der Kommunen.

Dazu kommt, dass die Deutschen gleiche Lebensverhältnisse in der gesamten Republik fordern. So ein komplexes Konstrukt gibt es sonst wohl nirgendwo.

F&L: Welche Konsequenzen hat dies für die Arbeit der deutschen Verwaltung?

Michael W. Bauer: Probleme werden zunächst und insbesondere in ihrer legalen Dimension wahrgenommen und bearbeitet. Das sprichwörtliche „Juristenmonopol“ von rund 90 Prozent Juristen in Verwaltungstätigkeiten ist zwar mittlerweile auf eine relative Mehrheit geschrumpft. Trotzdem bleiben Interaktions- und Reaktionsmuster primär rechtlich determiniert – selbst wenn andere Herangehensweisen mehr Erfolg versprechen.

F&L: Woran denken Sie dabei?

Michael W. Bauer: Ein Beispiel ist „Elektronisches Verwalten“, das in anderen Ländern schon viel stärker eingesetzt wird als in Deutschland. Wir nut-

zen Innovationen, die möglich sind, oftmals nicht, weil wir in rechtlichen Kategorien denken und Risiken, wie mögliche Datenschutzprobleme bei der Verarbeitung von Daten, vermeiden wollen.

F&L: Das deutsche Verwaltungssystem ist also komplex, aber nicht zwangsläufig effizient?

Michael W. Bauer: Ich würde sagen, das deutsche Verwaltungssystem funktioniert in aller Regel gut. Die Strukturen sind klar, Abläufe für die tägliche Arbeit haben sich bewährt. Dort, wo Veränderungen notwendig werden, könnte aber vieles besser laufen.

F&L: Werden Schwachstellen nicht ausreichend angegangen?

Michael W. Bauer: Die relative Autonomie der einzelnen Organisationseinheiten macht es zu einem sehr zähen Geschäft, die deutsche Verwaltung zu reformieren. Reformen werden zwar von der Politik angestoßen, aber dann von der Verwaltung selbst umgesetzt. Die Beamten scheuen in der Regel „große Würfe“ und halten sich an Bekanntes.

Meine Studien zeigen aber, dass personell viel in Bewegung ist. Zwar sind die Verwaltungsspitzen noch überwiegend männliche Rechtswissenschaftler, die aus einem staatsnahen Elternhaus kommen. Zumindest auf den unteren Rängen finden sich jedoch immer mehr Frauen, Sozialwissenschaftler und Aufsteiger aus anderen Schichten. Das ist gut: Unsere Gesellschaft wird bunter. Also muss auch die Verwaltung bunter werden. Ein gutes Beispiel sind geschlechtlich und kulturell gemischte Polizei-Teams. Sie werden von einer heterogenen Bevölkerung besser akzeptiert und senken damit Aggressionspotenzial.



Foto: © Michael W. Bauer, Universität Speyer

Dr. Michael W. Bauer ist Jean Monnet Professor und Inhaber des Lehrstuhls für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy-Analyse an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer.

F&L: Die Masse an zu erfüllenden Vorschriften haben den ein oder anderen ausländischen Studierenden, Unternehmer oder Arbeitslosen schon verzweifeln lassen – verliert die Verwaltung den einzelnen Menschen aus den Augen?

Michael W. Bauer: Ja und nein. Verwaltungen müssen ständig eine Balance finden: Jeder möchte klare Regeln für andere, aber individuelle Entscheidungen für sich selbst. Eine Verwaltung kann aber nur richtig arbeiten, wenn sie für alle dieselben Regeln zugrunde legt. Wichtig ist, dass sie in ihre Entscheidungen ethische Standards einbezieht. Verwaltungsmitarbeiter müssen nach links und rechts schauen und dürfen nicht unreflektiert Regeln auf einzelne Fälle anwenden.

F&L: Wie ist das mit einem festgeschriebenen Regelkatalog vereinbar?

Michael W. Bauer: Natürlich darf ein Verwaltungsmitarbeiter nicht gegen das Recht agieren. Aber dort, wo Dinge nicht geregelt sind oder es widersprüchliche Handlungsanweisungen gibt, hat er Handlungsspielraum. Die ethischen Grundlagen, die ihm hier Orientierung geben, beruhen auf seiner Lebenserfahrung und seinen Kenntnissen aus der Arbeit in der Verwaltung. Es gilt, immer unterschiedliche Normen und Zweckanforderungen auszutarieren. Das machen Verwaltungsmitarbeiter täglich tausendfach. Sonst könnte das System ja gar nicht funktionieren.

F&L: Werden Entscheidungen „stumpfer“ getroffen, je länger man in der Verwaltung arbeitet?

Michael W. Bauer: Es gibt durch die hohe Regeldichte sicher großes Frustrationspotenzial unter Verwaltungsmitarbeitern. Ich würde trotzdem vermuten, dass sich der Weitblick im Laufe der Jahre vergrößert, da das Verständnis für das Menschliche hinter den Fachproblemen wächst. Generell arbeiten in der Verwaltung sehr gesellschaftsaffine Menschen. Ansonsten würde man diesen Beruf nicht auf sich nehmen, da etwa große Gehaltssprünge sehr begrenzt sind.

F&L: Dafür bringt eine solche Tätigkeit einen sicheren Arbeitsplatz mit sich...

Michael W. Bauer: Wir finden natürlich einen Mix an Motiven, und Jobsicherheit gehört sicher auch dazu. Wenn in

einer Gesellschaft ein hohes Risiko für Arbeitslosigkeit vorherrscht, tritt die Motivation „Dienst an der Gemeinschaft“ womöglich in den Hintergrund.

F&L: Welche Reformen haben die Verwaltung maßgeblich verbessert?

Michael W. Bauer: Da ist zum einen das „Neue Steuermodell“ zu nennen, das in den 1990er Jahren entwickelt wurde, damit die Verwaltung in den Kommunen zielgerichteter, wirtschaftlicher, transparenter und bürgernäher arbeitet. Im Rahmen dessen wurde unter anderem die Budgetierung insofern geändert, dass Geld nicht mehr über eine zentrale Finanzverwaltung verteilt wird, sondern verschiedene Fachbereiche Einzelbudgets erhalten. Ein anderes Beispiel sind die Gebietsreformen in den 60er und 70er Jahren, im Rahmen derer die Verwaltungseinheiten in Deutschland stark reduziert wurden. Die Anzahl der Gemeinden sank beispielsweise in Westdeutschland von 24 000 auf 8 505.

Auch zu nennen ist der Normenkontrollrat, der seit 2011 die „Kosten von Gesetzen“ in Deutschland reduzieren und Verwaltungskosten für Unternehmen senken soll. Die Idee dahinter hat Deutschland von den Niederlanden übernommen.

F&L: Was sollte sich die Verwaltung in Deutschland noch von anderen Ländern abschauen?

Michael W. Bauer: Es wird oft die angeblich bessere Koordination von EU-Angelegenheiten im französischen Modell angeführt. Dabei muss man natürlich im Auge behalten, ob der institutionelle Kontext passt. Effizientere Abstimmungen sind gerade im deutschen Föderalismus an vielen Stellen denkbar, beispielsweise bei den Landesämtern für Verfassungsschutz. Hier zählen aber auch politische Entscheidungen, nicht zuletzt in den einzelnen Bundesländern – und das ist gut so.

Eine zentralistische Verwaltung mag aus wissenschaftlicher Sicht mitunter große Effizienzvorteile bringen, aber ihre Akzeptanz bei den Bürgern ist möglicherweise geringer. Verwaltungswissenschaft darf sich nicht anmaßen, alle Bewertungsstandards aus der Theorie vorgeben zu können.

F&L: Haben Deutschlands Verwaltungsstrukturen anders herum schon auf andere EU-Länder abgefärbt?

Michael W. Bauer: Ja, sicher. Vergleichbar mit der Transformation der Verwaltung in Ostdeutschland, wo westdeutsche Standards im Großen und Ganzen übernommen worden sind, haben sich beispielsweise osteuropäische Länder im Rahmen europäischer Partnerprogramme an Deutschland orientiert.

Deutschland hat aber auch weltweit einen guten Ruf in Sachen Verwaltung, obwohl es nicht wie Frankreich oder Großbritannien früheren Kolonien wesentliche Elemente des eigenen Verwaltungssystems „vererbt“ hat. Wenn Sie dieser Tage meine Universität besuchen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass Sie Regierungsvertreter aus China, Mongolei, der Ukraine oder Georgien treffen. Ausländische Beamte informieren sich darüber, was in Deutschland hinsichtlich ihrer Zuständigkeitsbereiche „state of the art“ ist. Ich will aber nicht sagen, dass dann unsere Managementpraxis einfach übernommen wird. Diese Profis reisen wahrscheinlich auch in die USA, nach Großbritannien oder nach Frankreich. Dennoch: Deutschland ist für sie ein wichtiges Referenzland in Sachen Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreformen.

F&L: Verwaltungen haben durch die europäische Integration immer stärker mit der Umsetzung von Vorgaben der EU zu tun. Wie gut hat sich die deutsche Verwaltung darauf eingestellt?

Michael W. Bauer: Deutsche haben grundsätzlich durch ihr föderales System ein vergleichsweise gutes Verständnis für Abläufe in der fragmentierten EU-Politik. Je weiter die europäische Integration in die Kernbereiche der Staatlichkeit reicht, desto schwieriger wird es aber. Die deutsche Verwaltung hat hier vor allem ein Reaktionsproblem. Es dauert einfach sehr lange, bis man sich zwischen Länderbehörden und der Bundesverwaltung auf eine bestimmte Position geeinigt hat, die man nach den Vorgaben der Politik in Brüssel vertreten kann. Wer zu spät weiß, was er will, hat in multilateralen Konstellationen oft das Nachsehen. Dazu kommt das scheinbar banale Sprachproblem. Nicht jede Verwaltung ist in der Lage bei Bedarf auf englischer Sprache zu arbeiten. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ringt sich seit Kurzem dazu durch. Leider ist sie die Ausnahme.