

Doppelbesprechung

Soziologie der Verwaltung

Peter D. Forgács, Der ausgelieferte Beamte. Über das Wesen der staatlichen Verwaltung. Wien/Köln/Weimar: Böhlau 2016, 327 S., gb., 29,00 €

Wolfgang Seibel, Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Berlin: Suhrkamp 2016, 213 S., kt., 15,00 €

Besprochen von **PD Dr. Daniel Rölle**: Vertreter des Lehrstuhls für Soziologie der Organisation an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, E-Mail: roelle@uni-speyer.de

<https://doi.org/10.1515/srsr-2019-0008>

Schlüsselwörter: Öffentliche Verwaltung, Beamte, Deutschland, Bürokratiekritik

„Die Begriffe Bürokrat, bürokratisch und Bürokratie sind eindeutig Schmähungen. Niemand nennt sich selbst einen Bürokraten oder seine eigenen Geschäftsmethoden bürokratisch. Diese Worte werden immer mit einem ehrenrührigen Unterton verwendet.“ Glaubt man der Einschätzung Ludwig von Mises (2004: 19), hat es die Bürokratie bzw. die öffentliche Verwaltung nicht leicht in Deutschland. In weiten Teilen der Bevölkerung hat sie ein negatives Image. Woher diese schlechte Beurteilung der Verwaltung kommt, ist eher unklar. Manche Beobachter sprechen von Stereotypen, wie dem „faulen Beamten“, der im kollektiven Gedächtnis der Bevölkerung haften bleibt. Andere schreiben den Beamten selbst eine Mitschuld zu und wiederum andere haben die Medien und ihre negative Berichterstattung als Hauptschuldige für die Behördenkritik identifiziert. Zugleich ist die herausragende formale Rolle der öffentlichen Verwaltung in politischen Systemen unbestritten. Sie ist in allen Formen politischer Systeme auf allen Regierungsebenen vertreten und stellt somit eine der Säulen der institutionellen Stabilität in politischen Systemen dar, insbesondere in modernen Demokratien. Neben der formalen Rolle der Verwaltung schreibt insbesondere die politische Kulturforschung der Verwaltung auch eine demokratielegitimierende Funktion zu. Die Bürokratie scheint aufgrund ihrer im Sinne Max Webers (2005) impliziten Berechenbarkeit und Verlässlichkeit geradezu prädestiniert dazu zu sein, eine tragende Rolle im Institutionenvertrauen in politischen Systemen *und* im Vertrauen in die Demokratie insgesamt zu spielen. Erste Befunde dazu veröffentlichten Almond und Verba bereits in ihrer Civic Culture-Studie (1965).

Diese Aspekte spielen ebenfalls in den beiden Büchern von Peter D. Forgács und Wolfgang Seibel eine Rolle. Dennoch unterscheiden sie sich auch in verschiedener Hinsicht voneinander. Laut Klappentext ist *Peter D. Forgács* in seinem Buch „den Gesetzmäßigkeiten des Beamtentums zwischen Beharrungsvermögen, Loyalität und Widerstand auf der Spur“. Anspruch des Buches sei es, „einen ungewohnten, aber grundlegenden Einblick in das Wesen der staatlichen Verwaltung mit all ihren Stärken und Schwächen (zu bieten)“. Dies gelingt ihm teilweise.

Peter D. Forgács, freiberuflicher Soziologe aus Wien, beginnt sein Buch mit der Darstellung von Definitionen der Beamten und der Bürokratie aus Sicht der Geschichte, der Volkswirtschaftslehre, der Rechtswissenschaft und ausführlich aus der Perspektive der Soziologie. Die soziologische Einführung in die Begriffe ist noch etwas träge. Deutlich lesbarer wird es in den folgenden Kapiteln, als Forgács mit Theoretikern wie Niklas Luhmann, Pierre Bourdieu, Michel Foucault und Max Weber die Geschichte der öffentlichen Verwaltung aufzeigt.

Spannend zu lesen wird das Buch im Kapitel 4, in dem Forgács „Über das Wesen der Beamten“ schreibt (89ff.) und die Netzwerke voller „risikoloser Verantwortung“ (153ff.) von und zwischen den Beamten als „Don-Corleone-Prinzip“ (97f.) beschreibt. Die damit verbundenen Vorgaben zu Kostensenkung und zum Personalabbau schränken die Kreativität der Beamten ein. Durch das Outsourcing von Aufgaben und den Einsatz von Leihkräften wird systematisch „geschummelt“. So sind nach Forgács viel mehr Beschäftigte im öffentlichen Dienst tätig als häufig angegeben. Er begründet dies systemtheoretisch. Wenn die Personalreduktion „tatsächlich jenes Ausmaß erreichen (würde, d. Verf.), das kolportiert wird, wäre das politische und das wirtschaftliche System zum Scheitern verurteilt“ (58). Nach Forgács stellt der Beamtenabbau seit Beginn des 21. Jahrhunderts in Kontinentaleuropa „eine der größten sozialen Änderungen der letzten 150 Jahre dar“ (12).

Interessant ist derweil seine These, dass die Bürokratie für den Staat bzw. für die Demokratie Motor und Bremsklotz zugleich sei. Sie hält das staatliche Geschehen auf allen Ebenen „am Laufen“, gleichzeitig macht sie den Staat als Gesamtsystem unlenkbar, egal ob Demokratie oder Autokratie. Die Politik, so Forgács, hat schon lange den Glauben an die soziologischen Modelle für ein besseres Verwaltungshandeln verloren und stattdessen ökonomische Erklärungsansätze von Verwaltungshandeln wie das „New Public Management“ bzw. das „Neue Steuerungsmodell“ präferiert. Ziel dieser Politik ist es, so Forgács, dass die öffentliche Verwaltung ihre Tätigkeiten auf „Kernbereiche der Staatsverwaltung“ reduzieren müsse. Der Staat dürfe lediglich als Auftraggeber fungieren. Beispielhaft für diese Politik standen Politiker*innen wie Margaret Thatcher, Ronald Reagan, Tony Blair und Gerhard Schröder.

Anders als es dem Zeitgeist entspricht, die Verwaltungen schlanker zu machen und damit Personal abzubauen, wäre es aber, so Forgács, ratsamer, im Beamtenstand eine „gestaltende wirtschaftliche und gesellschaftliche Kraft“ (66) zu sehen. Entsprechend befindet sich die öffentliche Verwaltung in einem Dilemma. Auf der einen Seite werde sie von breiten Teilen der Öffentlichkeit als nutzlos und ineffizient wahrgenommen, andererseits falle ihr eine „Heils- und Erlöserfunktion“ (47) zu.

Eine andere Sicht auf Verwaltung hat der Konstanzer Verwaltungswissenschaftler *Wolfgang Seibel* in seinem Buch „*Verwaltung verstehen*“. Die öffentliche Verwaltung zu verstehen, bedeutet nicht nur zu wissen, wie sie funktioniert, „sondern auch beurteilen zu können, ob sie gut und angemessen funktioniert“ (16). Schon in der Einleitung wählt Seibel einen gänzlich anderen Zugang als Forgács. Er erzählt eine Geschichte. Eine Finanzbeamtin erhält die Diagnose, dass sie Krebs hat. Eine Bescheinigung des Arztes, dass ihre Erkrankung unheilbar ist, würde eine Kürzung ihrer Bezüge bedeuten. Im vorliegenden Beispiel verzögern die Beteiligten die Abgabe des Gutachtens so lange, bis die Beamtin verstirbt, die Kürzung also obsolet ist. Was menschlich gesehen als richtig erscheint, verstößt dennoch gegen Regeln der Verwaltung.

Neben den formalen Regeln benennt Seibel zu Beginn die Begriffe „Effektivität“ und „Verantwortung“ als Grundfunktionen der Verwaltung, die zugleich durch „Institutionalisierung“ und „Partizipation“ in ihrem Handeln begrenzt ist (18ff.). Ähnlich wie Forgács rezipiert er auch soziologische, politik- und organisationswissenschaftliche Theorien, die sich mit der Verwaltung beschäftigen. Anders als Forgács beschränkt sich Seibel aber nicht auf die klassische Staatsverwaltung, sondern bezieht auch allgemeine institutionentheoretische Ansätze von u. a. Arnold Gehlen, Robert K. Merton und Michel Crozier ein. Hier geht Seibel beispielsweise einen Schritt weiter als das ebenfalls sehr lesenswerte Lehrbuch von Derlien et al. (2011).

Zentraler Aspekt in Seibels Buch ist jedoch letztlich das Verhältnis von Verwaltung und Demokratie bzw. deren Bürger*innen. So gehen Verwaltung und Demokratie nicht automatisch eine ‚natürliche Symbiose‘ ein, sondern haben in ihrem Verhältnis verschiedene Hürden zu bewältigen. Diese beginnen formal bei den Einschränkungen hinsichtlich der Anhörung oder der Akteneinsicht, was auch das Verhältnis der Bürokratie zu den Bürger*innen erschweren kann. Generell passt der „Anspruch der Öffentlichkeit auf Transparenz und Partizipation“ gegenüber der Demokratie nur bedingt auf die Verwaltung (23). Kernaufgaben der Verwaltung, wie das Erstellen von Bescheiden, entziehen sich beispielsweise – nicht zuletzt, um mögliche Interessengegensätze von Bürger*innen und Staat zu vermeiden – der Partizipation der Bürger*innen. Diese fehlende Partizipation der Bürger*innen ist aber nicht zufällig entstanden, sondern basiert auch auf dem

Zusammenhang zwischen den gewachsenen Zuständigkeiten der Exekutive und deren Probleme, die Bürger*innen daran zu beteiligen. In diesem Zusammenhang betont Seibel die legitimitätsfördernde Rolle der Verwaltung gegenüber der Demokratie.

Nach Seibel (78ff.) hat sie diese dann erfüllt, wenn sie beiden Verantwortungsdimensionen gerecht wird. Nämlich zum einen ihrer Verantwortung gegenüber dem Rechtsstaat und seinen Verordnungen, denen gegenüber sie rechenschaftspflichtig ist („accountability“), zum anderen, wenn sie ihrer Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit (Bürger, Medien etc., d. Verf.) ebenfalls gerecht wird („responsibility“). Dabei ist die „Herausforderung Responsivität“ nach Seibel (78) nicht „nice-to-have“. Ist die Verwaltung nicht responsiv, kann sich dies „negativ auf das Ansehen der Verwaltung und damit letzten Endes auf die Legitimität des Staates auswirken“. Nach Seibel (78) „muss öffentliche Verwaltung im demokratischen Staat responsiv sein, also reaktionswillig und reaktionsfähig. Sie muss ‚bürgerfreundlich‘ sein in dem Sinne, dass sie die Bürger ernst nimmt und im Zweifelsfall die Angelegenheit so erklärt, dass die Bürger auch für sie nachteilige Entscheidungen akzeptieren können.“ Seibel beschreibt diesen Prozess der Entfremdung der Beamten von den Bürger*innen und verweist auf den Soziologen Robert K. Merton, der dies ebenfalls thematisierte.

Weder Peter D. Forgács noch Wolfgang Seibel haben ein Handbuch für den Umgang mit Beamten geschrieben und noch weniger eine Anleitung für den nächsten Gang „ins Amt“. Beide Autoren zeigen die Bedeutung der öffentlichen Verwaltung auf, beschreiben deren Strukturen und Prozesse, ihre Mechanismen und das Selbstbild der Beamten. Wer beide Bücher liest, hat ein sehr komplettes Bild über die öffentliche Verwaltung in Deutschland.

Besonders jedoch Seibel beschreibt die Verwaltung so anschaulich und sachgerecht, dass man sein Lehrbuch besonders empfehlen kann für jemanden, der versucht, „Verwaltung zu verstehen“. Insbesondere auch für Studierende mit Interesse an einer nicht-nur-fachwissenschaftlichen Perspektive auf Verwaltung ist dies sicher eine sehr empfehlenswerte Lektüre auf dem Weg dahin, (mehr von der) Verwaltung zu verstehen. Das Buch von Peter D. Forgács kann man in dieser Hinsicht aufgrund seiner manchmal zu expliziten Darstellung von Details lediglich ergänzend empfehlen.

Literatur

- Almond, G.; Verba, S. *The Civic Culture Study*; Princeton University Press: Princeton, 1965.
Derlien, H.-U.; Böhme, D.; Heindl, M. *Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der der Verwaltung*; Springer VS Verlag: Wiesbaden, 2011.

Luhmann, N. *Funktionen und Folgen formaler Organisationen*; Duncker & Humblot: Berlin, 1999 (1964).

Merton, R. K. *Soziologische Theorie und soziale Struktur*; De Gruyter: Berlin und New York, 1995 (1968).

Mises, von L. *Die Bürokratie*; Academica: Sankt Augustin, 2004 (1944).

Weber, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*; Zweitausendeins: Frankfurt/M., 2005 (1922).