

Suhrkamp Verlag

Leseprobe



Seibel, Wolfgang
Verwaltung verstehen

Eine theoriegeschichtliche Einführung

© Suhrkamp Verlag
suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2200
978-3-518-29800-8

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 2200

Die öffentliche Verwaltung gehört zu den wichtigsten und zugleich am wenigsten verstandenen Institutionen der Gegenwart. Warum handelt Verwaltung einerseits pedantisch und übergenau, eben bürokratisch, andererseits aber auch bemerkenswert flexibel und pragmatisch? Warum arbeitet sie meistens reibungslos und effektiv, bringt jedoch mitunter auch dramatische Fehlleistungen hervor? Wolfgang Seibel führt in *Verwaltung verstehen* in grundlegende Probleme öffentlicher Verwaltung ein und zeigt, wie sie in Theorie und Praxis bearbeitet werden. Sein flüssig geschriebenes und informatives Buch richtet sich nicht nur an Fachwissenschaftler, sondern an alle, die sich für das »Innenleben« dieser so wichtigen Institution interessieren.

Wolfgang Seibel ist Professor für Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz und Adjunct Professor of Public Administration an der Hertie School of Governance, Berlin.

Wolfgang Seibel

Verwaltung verstehen

Eine theoriegeschichtliche
Einführung

Suhrkamp

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 2200

Erste Auflage 2016

© Suhrkamp Verlag Berlin 2016

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages
reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Umschlag nach Entwürfen

von Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

Druck: Druckhaus Nomos, Sinzheim

Printed in Germany

ISBN 978-3-518-29800-8

Inhalt

Vorwort	9
Einleitung:	
Verwaltung in der Demokratie. Effektivität und Verantwortung, Institutionalisierung und Partizipation . .	15
1. Verwaltung als Institution	31
2. Verwaltung als Werkzeug	45
3. Verwaltung als Integrationsinstanz	61
4. Verwaltungsautonomie und Verantwortlichkeit	78
5. Verwaltung und Ethik	86
6. Verwaltung als Arena	92
7. Verwaltung als lernende und verlernende Organisation .	102
8. Politik und Verwaltung	110
9. Bürokratie, Bürokratisierung und Bürokraten	132
10. Komplexität und Pragmatismus in der Verwaltung	142
11. Alternativen zur Bürokratie? Jüngere Diskussionen in der Verwaltungswissenschaft ..	152
12. Grenzen des Pragmatismus oder: Aus Verwaltungsdesastern lernen	167
13. Ein Sonderweg? Zum Verständnis der deutschen Verwaltung	173
Literaturverzeichnis	199
Namenregister	211

*Für Christiane,
ohne die ich nichts verstanden hätte.*

Vorwort

Es fehlt in der Verwaltungswissenschaft an ethnographischen Studien nach dem Vorbild »dichter Beschreibungen«.¹ Gäbe es sie, würden sie vielleicht ähnlich wie die folgende Vignette beginnen.

In der Sprechstunde eines Amtsarztes im Gesundheitsamt einer kreisfreien Stadt erscheint eine krebskranke Zollinspektorin. Sie ist seit einem Dreivierteljahr krankgeschrieben, nun geht es nach Maßgabe der einschlägigen beamtenrechtlichen Regelungen um die Frage, ob sie ihren Beruf überhaupt noch ausüben kann, und das hängt von den Genesungsaussichten ab. Diese zu beurteilen, ist Aufgabe des Amtsarztes. Die Beamtin ist 36 Jahre alt, verheiratet und hat zwei grundschulpflichtige Kinder. Der Amtsarzt weiß, dass von Genesung keine Rede sein kann und die der Zollinspektorin verbleibende Lebenszeit nur noch wenige Monate beträgt. Die Attestierung der objektiv vorliegenden Berufsunfähigkeit allerdings wäre nicht nur eine weitere schwere psychische Belastung für die Frau, sie hätte auch zur Folge, dass die Dienstbezüge und nach ihrem Tod auch die Versorgungsleistungen für die Familienangehörigen gekürzt werden würden. Mehrfach bereits wurde der Amtsarzt von der Oberfinanzdirektion (OFD) als personalbewirtschaftender Stelle gemahnt, nun endlich sein Gutachten zu liefern. Nach der letzten Mahnung dieser Art greift der Arzt zum Telefon und schildert der zuständigen Referatsleiterin der OFD den tatsächlichen gesundheitlichen Zustand der Zollinspektorin, die sich daraus ergebende Konsequenz der Berufsunfähigkeit, vor allem aber seine Entscheidungsnot angesichts der Folgen einer amtlichen Berufsunfähigkeitserklärung. Die Referatsleiterin bittet sich Bedenkzeit aus und kündigt an, ihren Abteilungsleiter um Rat zu fragen. Dieser ruft noch am selben Tag zurück und macht folgenden Lösungsvorschlag: Der Amtsarzt möge der Oberfinanzdirektion schriftlich mitteilen, dass er zur Erstellung des Dienstfähigkeitsgutachtens über die erkrankte Zollinspektorin wegen Überlastung des Gesundheitsamts und speziell seines Sachgebiets derzeit nicht in der

1 Clifford Geertz, *Dichte Beschreibung. Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*, Frankfurt/M. 2003 [amerik. Orig. 1973].

Lage und daher mit der Übersendung des Gutachtens erst in etwa vier Monaten zu rechnen sei. Sowohl dem Amtsarzt als auch dem Abteilungsleiter in der OFD ist klar, dass sich der Vorgang innerhalb dieser Zeit aus den erörterten medizinischen Gründen erledigen wird, und genau so kommt es auch.

Nicht nur jede Verwaltungspraktikerin und jeder Verwaltungspraktiker, sondern jede und jeder, der oder dem der gesunde Menschenverstand nicht abhandengekommen ist, versteht diese Geschichte. Nicht nur die Abläufe und das Entscheidungskalkül der Beteiligten, sondern auch den Pragmatismus und die Verwaltungsklugheit, die darin zum Ausdruck kommen. Man kann sich in die Gewissensnöte des Amtsarztes hineinversetzen, und man darf auch die souveräne Entscheidung des Abteilungsleiters bewundern, der aus humanitären Gründen veranlasst, dass die beiden beteiligten Behörden es mit den Buchstaben des Dienstrechts und mit den Verfahrensgrundsätzen einer effektiven Verwaltung nicht so genau nehmen.

Die *Verwaltungswissenschaft* aber hat viel größere Probleme mit der Interpretation eines solchen Vorgangs. Was soll man aus so einer einzelnen Fallgeschichte schon lernen können? Für empirisch arbeitende Verwaltungswissenschaftler, die an verallgemeinerungsfähigen Aussagen über die Verwaltung interessiert sind, hat ein Einzelfall bestenfalls illustrativen Charakter. Die mangelnde Verallgemeinerungsfähigkeit ist der Standardvorbehalt nicht nur gegenüber Einzelfallstudien, sondern auch gegenüber der ethnographischen Methode, die zudem auf exakte Beobachtung setzt und so keine beliebig große Zahl von Fällen in gleicher Genauigkeit untersuchen, daher aber auch nur bedingt, wenn überhaupt, verallgemeinerungsfähige Erkenntnisse zutage fördern kann. Entweder man entwickelt ein Tiefenverständnis von Strukturen und Situationen oder Handlungsabläufen, so die gängige Annahme, oder man strebt nach Erklärungen von möglichst hohem Abstraktionsgrad auf der Grundlage möglichst vieler Beobachtungen, die dann notwendigerweise nicht tiefschürfend sind.

Der Soziologe Hartmut Esser hat bereits vor einem Vierteljahrhundert verdeutlicht, wie unzureichend diese Standardannahmen sozialwissenschaftlicher Methodologie sind.² Verstehende und er-

2 Hartmut Esser, *Alltagshandeln und Verstehen. Zum Verhältnis von erklärender und verstehender Soziologie am Beispiel von Alfred Schütz und »Rational Choice«*, Tübingen 1991.

klärende Sozialwissenschaft schließen sich nicht nur nicht aus, sie können in eine komplementäre und somit fruchtbare Beziehung zueinander gesetzt werden. Voraussetzung ist, dass die verstehende Sozialwissenschaft nicht mit Theorieferne kokettiert und dass die Bemühungen um verallgemeinerungsfähige Erklärungen das Potenzial verstehender Beobachtung nicht ungenutzt lassen. In dieser eigentlich anzustrebenden, in der Forschungspraxis jedoch selten anzutreffenden Überlappung der jeweiligen Vorzüge von verstehender und erklärender Methode liegt die Herausforderung auch der Verwaltungswissenschaft.

Eine angemessene methodologische Problemlösungsstrategie ist auf einen angemessenen kalibrierten Theoriezugriff angewiesen. Hierzu soll der vorliegende Band einen Beitrag leisten. Aus der oben wiedergegebenen »Geschichte« eines komplexen, aber alltäglichen Verwaltungsvorgangs lassen sich verallgemeinerungsfähige Schlüsse ziehen unter der Voraussetzung, dass man das spontane Verständnis, wie es die Verwaltungspraktikerin mitbringt, mit dem theoretischen Wissen des Verwaltungswissenschaftlers in Beziehung setzt. Davon haben dann im günstigen Fall beide etwas, Praxis und Wissenschaft.

So erkennt das theoretisch geschulte Auge im Verhalten des Amtsarztes und des Abteilungsleiters in der Oberfinanzdirektion ohne weiteres jene »brauchbare Illegalität«, von der bereits Niklas Luhmann in seiner unter den damaligen deutschen verwaltungswissenschaftlichen Verhältnissen bahnbrechenden Studie über *Funktionen und Folgen formaler Organisation* (1964) geschrieben hat.³ Man sieht den latenten Schatten der Bürokratie, wie Max Weber sie in seinem posthum zusammengestellten Werk *Wirtschaft und Gesellschaft* (1922) idealtypisch charakterisiert hat.⁴ Man sieht die Zone der Unsicherheit, die sich vor dem Abteilungsleiter auftut und deren Kontrolle Michel Crozier in seinem Klassiker *Le phénomène bureaucratique* (1963) als eigentliche Machtquelle in der Verwaltung beschrieben hat.⁵ Man erkennt den Sinn für

3 Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964.

4 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, hg. v. Johannes Winckelmann, Tübingen 52002.

5 Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique. Essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Paris 1963.

Verantwortung, der das Handeln und Unterlassen des Amtsarztes prägte, wenn man sich Carl J. Friedrichs Abhandlung »Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility« von 1940 in Erinnerung ruft.⁶ Beide, der Amtsarzt im Gesundheitsamt und der Abteilungsleiter in der Oberfinanzdirektion, lassen sich ferner in Anlehnung an Anthony Downs (*Inside Bureaucracy*, 1967) als hybride Rollenträger im Spannungsfeld aus Rechtsbindung, Amtsinteresse und Humanität interpretieren, die bereit waren, für Regelverletzungen geradezustehen,⁷ weil sie sich, wie Philip Selznick es beschrieben hat (*Leadership in Administration*, 1957) nicht nur Zweckmäßigkeiten und Dienstvorschriften verpflichtet fühlten, sondern auch professionellen und institutionellen Grundwerten.⁸

Und schließlich hilft uns ein angemessenes theoretisches Verständnis dieses Vorgangs aus dem Alltag der Verwaltung auch, darüber nachzudenken, wo die Grenzen brauchbaren, aber nicht immer regelkonformen Entscheidens in der Verwaltung liegen, wo doch dessen Vorzüge von einer ganzen Denkschule der Verwaltungswissenschaft seit Jahrzehnten gepriesen werden. Gemeint ist das Theorem der begrenzten Rationalität (*bounded rationality*) auf der Grundlage und in der Nachfolge von Herbert A. Simon.⁹ Nicht immer haben wir es in der Verwaltung mit erfahrenen, wohlwollenden und verantwortungsbewussten Menschen zu tun, sondern, wie auch sonst im Leben, mitunter mit bequemen, sich durchwurstelnden und im Regelfall opportunistischen Individuen.

Der vorliegende Band ist aus meiner langjährigen Lehre am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz entstanden, das ihm zugrundeliegende Konzept aber kam letztlich zustande durch umfangreiche Beobachtungen in und von öffentlichen Verwaltungen und zahllose Gespräche mit Verwaltungspraktikerinnen im Rahmen der von mir in unterschiedlichen

6 Carl J. Friedrich, »Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility«, in: Carl J. Friedrich, Mason Edward S. (Hg.), *Public Policy. A Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University*, Cambridge (Mass.) 1940, S. 3-24.

7 Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967.

8 Philip Selznick, *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*, Evanston (Ill.) 1957.

9 Herbert A. Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization*, New York 1947.

Zusammenhängen durchgeführten Fallstudien. Ich danke daher an dieser Stelle meinen Studenten, insbesondere denjenigen meiner »Einführung in die Verwaltungswissenschaft«, auf deren Substanz der vorliegende Band zurückgeht, und meiner Fallstudienseminare. Ich danke meinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die an der Entstehung des Bandes beteiligt waren, allen voran Angelika Dörr, die das gesamte Manuskript betreut hat, Simon Fechter, der das Literaturverzeichnis und das Register bearbeitete, sowie Annette Flove, die immer wieder zur Stelle war, wenn es um Literaturbeschaffung und die Nachbearbeitung einzelner Manuskriptstellen ging. Ich danke sehr herzlich Jan-Erik Strasser, der das Buch durch ein ebenso fürsorgliches wie strenges Lektorat vor etlichen stilistischen und logischen Schwächen bewahrt hat.

Der Exzellenzcluster »Kulturelle Grundlagen von Integration« an der Universität Konstanz hat mir unschätzbare infrastrukturelle und intellektuelle Unterstützung zuteilwerden lassen. Das gilt insbesondere für die Förderung der verwaltungswissenschaftlichen Diskussionsrunde mit Arthur Benz, Christian Rosser und Fritz Sager und die Gewährung einer Heimstatt in der Kreuzlinger Seeburg. Ich danke diesen Freunden und Kollegen sehr herzlich für die vielen Anregungen und den kräftigen Motivationsschub. Danken möchte ich schließlich auch Markus Freitag, der meinte, ich solle doch einmal ein verwaltungswissenschaftliches Buch schreiben, mit dem auch Nicht-Verwaltungswissenschaftler etwas anfangen könnten. Eine wirkliche Verwaltungslehre ist es nun nicht geworden, aber ohne diesen Impuls und das durch ihn erzeugte und mit der zeitlichen Verzögerung der Manuskripterstellung zunehmende schlechte Gewissen wäre der nun vorliegende strukturierte Theorieüberblick vielleicht nie entstanden.

Gewidmet ist dieses Buch der einflussreichsten Verwaltungspraktikerin meines Lebens, meiner Frau Christiane.

Konstanz, im April 2016

Wolfgang Seibel

Einleitung:

Verwaltung in der Demokratie. Effektivität und Verantwortung, Institutionalisierung und Partizipation

Öffentliche Verwaltung ist nach einer klassischen Definition¹ die Tätigkeit des Staates außerhalb von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Regierung. In Reinform der »vollziehenden Gewalt« treffen wir die Verwaltung überall dort an, wo es um den Vollzug von Gesetzen außerhalb der Justiz geht. Typische Beispiele sind Einwohnermeldeämter, Regierungspräsidien, Finanzämter, Kraftfahrzeugzulassungsstellen oder die Dienststellen einer Gemeindeverwaltung beziehungsweise eines Landratsamtes. Aber es gibt auch Betriebe oder Einrichtungen im öffentlichen (und auch im privatwirtschaftlichen Sektor), die nach dem Verständnis ihrer Angehörigen nicht »Verwaltung« *sind*, aber eine Verwaltung *haben*. Das gilt bereits für die Regierung, die Justiz und die Parlamente mit den unterstützenden Einheiten der Ministerialverwaltung, der Justizverwaltung und der Parlamentsverwaltung. Ähnlich ist es bei Einrichtungen, bei denen der Dienstleistungscharakter im Vordergrund steht, bei Krankenhäusern, Schulen und Universitäten etwa oder bei den öffentlichen Verkehrsbetrieben. Im Hintergrund arbeitet dort eine Organisation, deren Zweck nicht die Dienstleistung selbst, sondern die Aufrechterhaltung des Betriebes ist. Auch sie wird normalerweise »Verwaltung« genannt, oft mit einem konkretisierenden Zusatz wie »Personalverwaltung«, »Haushaltsverwaltung« oder »Gebäudeverwaltung«. Verwaltungen sind ganz allgemein gesagt formale Organisationen, die nach Regeln arbeiten und mit eigens geschultem Personal öffentliche Aufgaben oder Assistenzfunktionen erfüllen.

Das Eigentümliche der Verwaltung ist, dass sie ebenso allgegenwärtig wie unentbehrlich und doch, was ihre eigentliche Natur betrifft, weitgehend unbekannt und nicht einmal besonders hoch angesehen ist. Verwaltung gilt bestenfalls als uninteressant, jedenfalls als Expertenangelegenheit. Das ist paradox, schon deshalb, weil die

1 Otto Mayer, *Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band*, München, Leipzig ³1924, S. 7.

öffentliche Verwaltung im demokratischen Staat Angelegenheit der Bürger sein sollte, und das kann sie nur sein, wenn diese die Möglichkeit haben, sich über ihre Eigenheiten zu unterrichten und sie wenigstens ihren Grundzügen nach zu verstehen. Verwaltung verstehen bedeutet nicht nur zu wissen, wie sie funktioniert, sondern auch beurteilen zu können, ob sie gut und angemessen funktioniert. Es geht also sowohl um deskriptive als auch um normative Gesichtspunkte.

Modelle, Mechanismen, Theorien

Verwaltung zu verstehen, bedeutet, in groben Zügen das *System* von Verwaltung zu begreifen, so wie man dies bei natürlichen, also nicht von Menschen geschaffenen Systemen, ebenfalls tut, wenn man sich dafür interessiert. Das »Systematische« jeder einzelnen Verwaltung hat wiederum zwei Gesichtspunkte. Zum einen geht es um den konkreten Funktionszusammenhang, in dem zum Beispiel eine Behörde steht, zum anderen um die abstrakte Eigenschaft, einem Systemtypus anzugehören, den wir »Verwaltung« nennen. So wie etwa, wenn das Beispiel erlaubt ist, der Motor eines Autos in einem konkreten Funktionszusammenhang mit dem Fahrzeug steht, zugleich aber auch dem abstrakten Systemtypus »Antriebsaggregat« zuzurechnen ist.

Ein sinnvolles Verständnis des Systems, seiner Komponenten und der aus dem Zusammenwirken der Komponenten sich ergebenden Systemeigenschaften erreichen wir aber bei allen komplexeren Betrachtungsgegenständen nur mit Hilfe von Theorien. Theorien lassen uns ebenjene Strukturen und Mechanismen erkennen, die sowohl die abstrakten Systemeigenschaften als auch die konkreten Funktionszusammenhänge verständlich machen, und zwar mit Hilfe von Modellen. Ein Modell ist eine beschreibende oder erklärende Abstraktion der Wirklichkeit, wie zum Beispiel ein Stadtplan, eine Konstruktionszeichnung oder eine Algebrafunktion – abstrakte Darstellungen der Wirklichkeit, die uns jedoch gerade durch die Abstraktion Dinge und Zusammenhänge erkennen lassen, die wir ohne sie gar nicht oder nur durch aufwendiges Erkunden und das dadurch gewonnene Erfahrungswissen verstehen würden. Und weil Modelle der Wirklichkeit abstrakt sind, sind sie

zugleich verallgemeinerungsfähig. Wenn wir einmal gelernt haben, uns nicht mehr anhand von Häuserecken und Schaufensterinhalten in einer Stadt zu orientieren, sondern mit Hilfe eines Stadtplans aus Papier oder auf unserem Smartphone, haben wir gleichzeitig gelernt, wie man sich *generell* die zweidimensionale Darstellung des dreidimensionalen Phänomens »Stadt« zunutze macht. Das Wissen, wie man einen Stadtplan liest, also das Modell versteht und benutzt, kommt uns dann auch in anderen Städten zugute.

Die Modelle der Verwaltungswirklichkeit, die uns die dafür einschlägigen Theorien anbieten, leisten Ähnliches, indem sie unterschiedliche Ausschnitte dieser Wirklichkeit abbilden. Wenn man das Phänomen hybrider Rollenmuster des leitenden Personals anhand eines Beispiels aus dem Amtsalltag verstanden hat, wird man es auch in Handlungskonstellationen anderer Behörden erkennen. Begreift man den Zusammenhang zwischen Unsicherheitszonen und Machtmobilisierung erst einmal, hat man generell einen schärferen Blick für die informellen Machtverhältnisse in Verwaltungen.

In diesem Buch geht es um Theorien als Angebote für Modelle von Strukturen und Handlungen, die als »Theorien mittlerer Reichweite« bezeichnet werden.² Es geht nicht, wie in Niklas Luhmanns einschlägigem Klassiker *Theorie der Verwaltungswissenschaft*,³ um die Verwaltung als Großsystem mit der einen abstrakten Eigenschaft, für das Herstellen bindender Entscheidungen zuständig zu sein. Es geht vielmehr um die Systemkomponenten, die Jon Elster als die »Schrauben und Gewinde« sozialer Strukturen bezeichnet⁴ und für die sich inzwischen der Begriff des *sozialen Mechanismus* etabliert hat.⁵ Theorien über diejenigen »Verbindungsstellen«, an denen Strukturen und Handlungen in der Verwaltung aufeinander einwirken und die in der einschlägigen Literatur auf exemplarische Weise beschrieben werden. Die Auswahl dieser Theorien

2 Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure*, New York ³1968, S. 39-72.

3 Niklas Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft – Bestandsaufnahme und Entwurf*, Köln, Berlin 1966.

4 Jon Elster, *Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge 1989.

5 Mario Bunge, »Mechanism and Explanation«, in: *Philosophy of the Social Sciences* 27 (1997), S. 410-465; ders., »Systemism. The Alternative to Individualism and Holism«, in: *Journal of Socio-Economics* 29 (2000), S. 147-157; Peter Hedström, Richard Swedberg (Hg.), *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*, Cambridge 1998; Renate Mayntz, »Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena«, in: *Philosophy of the Social Sciences* 34 (2004), S. 237-259.

und ihrer Gruppierung erfolgt nach solchen Verbindungsstellen oder »Schrauben und Gewinden«, die für das Funktionieren des Systems »Verwaltung« als grundlegend betrachtet werden können. Es geht um die wenigen Grundfunktionen, die jede Verwaltung zu erfüllen hat und die sich aus ihrer systemischen Einbettung in den Staat und seine Verfassungsordnung ergeben. Damit ist in diesem Buch der demokratische Staat und insofern eine rechtsstaatliche Verwaltung gemeint, wenngleich etliche der hier in Anlehnung an die einschlägige theoretische Literatur beschriebenen Verwaltungsmechanismen durchaus auch in nicht-demokratischen Systemen wirken.

Grundfunktionen: Effektivität und Verantwortung

Im demokratischen Verfassungsstaat muss öffentliche Verwaltung zwei Grundfunktionen erfüllen, die mit der demokratischen Staatsform selbst verknüpft sind, nämlich die Gewährleistung von Effektivität und von Verantwortung. Wo »alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht«, müssen die vollziehenden Organe des Staates möglichst genau und möglichst ressourcenschonend das tun, was die Repräsentanten des Volkes in Parlament und Regierung beschlossen haben. Gleichzeitig muss dieses Tun der vollziehenden Gewalt jederzeit transparent und nachvollziehbar und ihr Tun und Unterlassen einzelnen Amtsträgern persönlich zurechenbar sein. Verwaltung in der Demokratie kennt keine verantwortungsfreien Räume. Richtschnur der Verantwortung sind zum einen die formellen Rechenschaftsregeln, wie sie durch Hierarchie, Rechtsordnung und Finanzkontrolle festgelegt sind, zum anderen die Maßstäbe von Berufsethos und Moral. Eine verantwortungsbewusste Beamtin wird zum Beispiel fachlich gebotene Lösungen auch gegen behördeninterne Widerstände anstreben oder Belastungen für Bürgerinnen und Bürger auch dann zu vermeiden suchen, wenn sie dazu nicht gesetzlich verpflichtet ist.

Ein Gegenstand dieses Buches sind die zentralen Herausforderungen, denen eine gleichermaßen effektive wie verantwortlich handelnde Verwaltung gerecht werden muss, die wesentlichen Mechanismen, die dies im Normalfall gewährleisten, und deren exem-

plarische Darstellung in der einschlägigen theoretischen Literatur. Die Herausforderungen haben sich erst im Laufe der Zeit ergeben, weil sich der moderne Staat mit seiner Verwaltung ebenfalls erst im Laufe der Zeit herausgebildet hat. Dieser Verwaltungsstaat ist eine relativ junge Erscheinung. Er hat die Systeme der persönlichen Herrschaft abgelöst, für die in Europa die feudalen Herrschaftsordnungen standen, die aber auch heute noch in Form von Clan- oder Stammesherrschaft in vielen anderen Regionen der Welt (und in innereuropäischen Enklaven) anzutreffen sind.

Der deutsch-amerikanische Politikwissenschaftler Carl J. Friedrich sprach in diesem Zusammenhang von einem doppelten Prozess der Konzentration und der Delegation einerseits von Macht, andererseits von Ressourcen, der in der frühen Neuzeit in Europa zur Herausbildung eines Staatsapparates und damit zur Entstehung einer »Bürokratie« geführt habe.⁶ Max Weber hat denselben Prozess als wechselseitige Abhängigkeit der Rationalisierung von Herrschaft und der Rationalisierung der Staatsorganisation zur »legalen Herrschaft mit bürocratischem Verwaltungstab« charakterisiert.⁷ »Herrschaft«, so Weber, »ist im Alltag primär: Verwaltung.«⁸

Die Konzentration von Macht und Ressourcen im Sinne von Friedrich bedeutete in Kontinentaleuropa die Errichtung und Konsolidierung der Macht der Krone gegen die vormals herrschende Klasse des Feudalsystems, den Adel. Die Delegation von Macht und Ressourcen jedoch bedeutete die Bildung eines neuen Berufsstandes, der Beamten, die Ressourcen im Namen der Krone, also des Staates, nach geschriebenen Regeln und professionellen Standards effektiv zu nutzen hatten.⁹ Während die Konzentration von Macht und Ressourcen ein politisches Problem war, weil sie auf die relative Entmachtung des Adels hinauslief, stellte die Delegation in erster Linie ein technisch-organisatorisches Problem dar. Immerhin musste ein Beamtenkörper erst einmal gebildet und mussten Organisationsstrukturen mit unterschiedlichen Delegationsstufen, je nach Fachaufgabe, erst einmal geschaffen werden. All dies geschah nicht im Handumdrehen, sondern im Laufe einer langwierigen

6 Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics. Nature and Development*, New York u. a. 1937.

7 Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 126–130.

8 Ebd., S. 126.

9 Bernd Wunder, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt/M. 1986.

und konfliktreichen Staatsbildung, deren integraler Bestandteil neben der Durchsetzung der Macht der Zentralgewalt eben insbesondere die Herausbildung eines effektiv arbeitenden Verwaltungsapparates war.

Ein effektiv arbeitender Verwaltungsapparat war und ist jedoch an Voraussetzungen geknüpft, die nicht ohne weiteres zu erfüllen sind. Die Delegation von Macht und Ressourcen an eine öffentliche Verwaltung, die getragen wird von einer komplexen Organisationsstruktur und von einer Vielzahl von Verwaltungsangehörigen, erzeugt ein Organisations- und ein Verantwortungsproblem. Die Organisation der Verwaltung muss so gestaltet sein, dass sie die effektive Erledigung der jeweiligen Aufgabe ermöglicht und diese Erledigung kontrollierbar hält. Verantwortlich sind die Angehörigen der öffentlichen Verwaltung gegenüber denjenigen, die ihnen Ressourcen und Macht übertragen haben. Wenn die Verwaltung nicht so effizient funktioniert, wie sie sollte, oder wenn sie die ihr übertragene Macht und die ihr übertragenen Ressourcen missbräuchlich, zum Beispiel willkürlich, verwendet, so ist nicht »die Verwaltung« als abstrakte Organisation, sondern sind die in der Verwaltung an betreffender Stelle arbeitenden Personen zur Verantwortung zu ziehen. Das kann geschehen durch Vorgesetzte oder übergeordnete Instanzen, durch das Parlament, gegebenenfalls durch die Justiz und nicht zuletzt durch die Öffentlichkeit, im Normalfall repräsentiert durch die Medien. Man kann – unter anderem – demokratische und nicht-demokratische politische Systeme und man kann auch die relative Robustheit demokratischer Grundsätze innerhalb demokratischer politischer Systeme recht gut danach unterscheiden, ob oder inwieweit diese Verantwortlichkeit der Verwaltung institutionell gesichert ist und tatsächlich praktiziert wird.

Zur dieser Praxis gehört eine Verantwortungsethik der Verwaltungsangehörigen, also ein Bewusstsein davon, dass man über Macht und Ressourcen lediglich im Namen Dritter, also des »Volkes« im Sinne des Grundgesetzes, verfügt, dass man sich nicht nur gegenüber den verantwortungssichernden Institutionen, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit für das zu rechtfertigen hat, was man im Rahmen seiner Amtstätigkeit tut oder unterlässt. Diese Verantwortungsethik kann nur in demokratischen politischen Systemen existieren und gelebt werden, und sie ist eine wesentliche