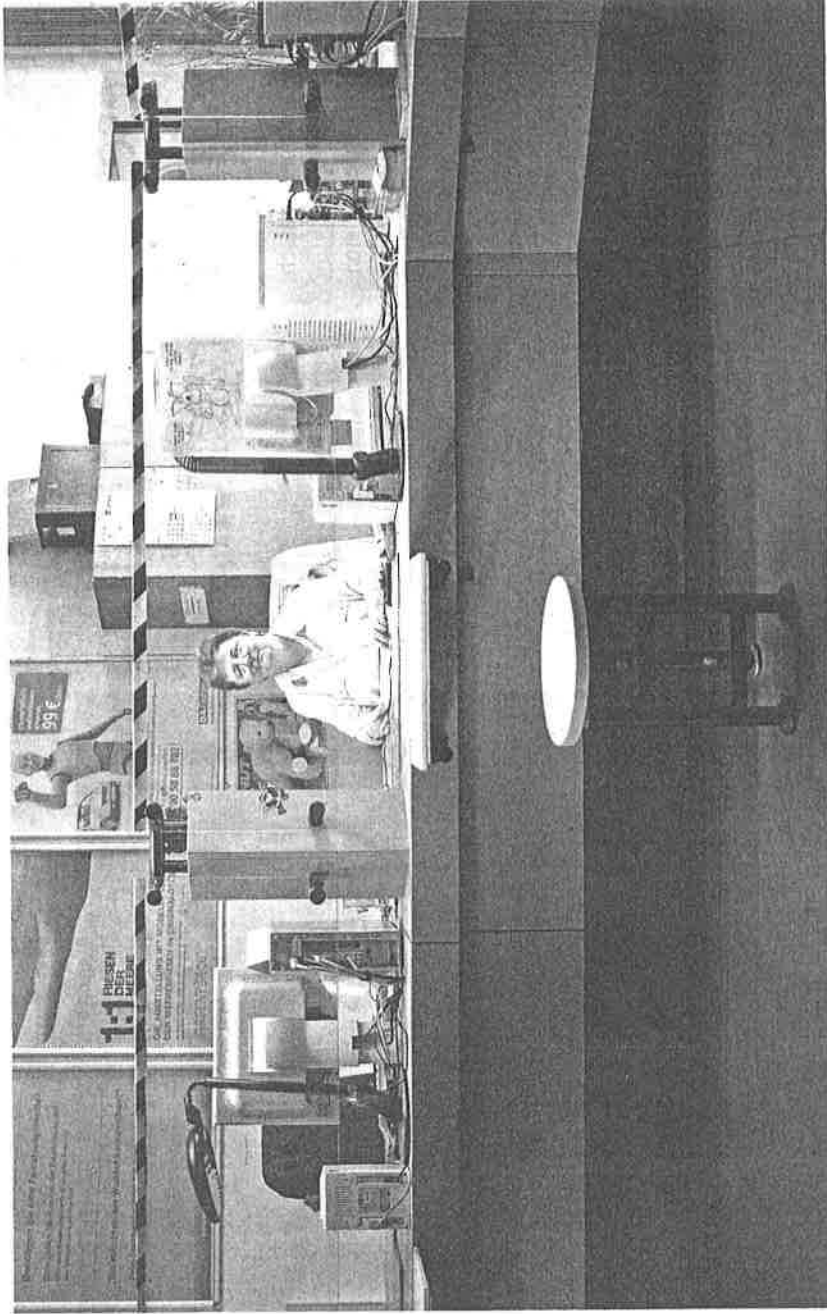


Unterschätzt die Bürokraten nicht

Was haben die EZB, das Innenministerium und die städtische Müllabfuhr gemeinsam? Sie sind Verwaltungen. Wie sie funktionieren, erklärt Wolfgang Seibel, der auch den deutschen Sonderweg kennt.

Warum darf ein neugewählter amerikanischer Präsident Tausende von Beamtenstellen neu besetzen, eine neu gewählte deutsche Bundesregierung hingegen einen Bruchteil davon? Warum ist die Beschäftigung eines Mitarbeiters in der Pressestelle eines Konzerns ein berufliches Absteiggleits, die Versetzung eines Beamten in das Presseferat des Ministeriums aber häufig ein Sprungbrett zu bemerkenswerten Karrieren? Warum ist der Verkehrs-ausschuss des Parlaments nicht geeignet, die Sparsamkeit von Verkehrsprojekten zu überwachen? Warum verliert eine Forstbehörde, deren Aufgabe eine nachhaltige Waldwirtschaft ist, ihre Leistungsfähigkeit, wenn sie aufgrund einer geänderten Politik plötzlich den Wald privatisieren und möglichst hohe Erlöse für den Staat erzielen soll?

Diese Fragen kreisen um ein Phänomen, das offenbar unso rätselhafter wird, je unentbehrlicher es für die Funktionsweise moderner Gesellschaften ist: die Verwaltung. Zu den vielen Paradoxien der Verwaltung gehört, dass sie das wohl komplexeste und subtilste institutionelle Gebilde überhaupt ist, während über ihr Wesen zumeist ziemlich primitive Vorstellungen herrschen. Wer die Verwaltung verstehen will, muss deshalb Aufklärung im eigentlichen Sinne betreiben: über die Gründe der Bürokratisierung der Lebenswelten, über die Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen von Verwaltungsinstitutionen, über



Der Verwaltung ein Gesicht geben. Martina Reinmann an ihrem Schalter in der Kfz-Zulassungsbehörde Berlin-Kreuzberg, aufgenommen 2011

Foto: Lene Mühleb/Kalkstein, 25/Agentur Focus

gleichliche Stabilität und sprichwörtliche Veränderungsresistenz ihrer Multifunktionalität verdanken. Deswegen gibt es auch heute nicht die eine Theorie der Verwaltung, sondern eine Fülle sehr unterschiedlicher theoretischer Ansätze, die Seibel anschaulich, aber nie verkürzend in ihren Stärken und Schwächen erläutert. Die Theoriegeschichte der Bürokratie ist dabei bemerkenswert kurz und beginnt eigentlich erst in der Krisenzeit der Hochindustrialisierung Ende des neunzehnten Jahrhunderts. Seibel zeigt, wie die nationalen Denktenden maßgeblich dadurch geformt wurden, auf welche politische Lage jene erste Krise der Bürokratie traf. Denn die Bürokratisierung moderner Gesellschaften ist zwar alternativlos, doch

gibt es alternative Alternativmöglichkeiten. Woodrow Wilson etwa, der Begründer der amerikanischen Verwaltungswissenschaft, schrieb gegen die damalige Rückständigkeit des Verwaltungssystems auf Bundesebene an, während es in Deutschland für Max Weber gerade die Rückständigkeit des politischen Systems war, deren Gründe er in der Struktur der deutschen Verwaltung suchte und fand. Das Kontrastfaktische seines Modells bewirkt aber bis heute eine merkwürdige Unschärfe der Wahrnehmung: Man ist es gewohnt, Bürokratie in den Weberianischen Kategorien als rationale, zentralistische und politisch einheitlich gelenkte Maschine zu sehen. Das trifft in Deutschland zwar für die organisatorische Bauform der einzelnen Verwaltungsbehörden überwie-

gend zu, nicht dagegen für den Gesamtstaatlichen Verwaltungsaufbau, der im internationalen Vergleich sogar besonders plural und heterogen ist. Die örtliche Verwaltung ist in Deutschland nach wie vor in größtem Umfang kommunale Selbstverwaltung, und die Gesetze werden meist dezentral, nämlich von den Ländern in eigener Verantwortung, ausgeführt, von den vielen Sonderformen der Verwaltung durch Körperschaften, Stiftungen und Anstalten ganz zu schweigen. Ueberhaupt ist die deutsche Verwaltung, wie Seibel in seinem Schlusskapitel schreibt, in vieler Hinsicht eher eine Ausnahme. Denn aus historischen Gründen und aufgrund ihrer uneinheitlichen Struktur ist sie in ganz besonderer Maße auf die Steuerungsfunktion des Rechts, näm-



Wolfgang Seibel:
„Verwaltung verstehen“.
Eine theoretisch-empirische Einführung.
Suhrkamp Verlag,
Berlin 2016, 213 S., br.,
15,- €.