

Prof. Dr. Michael W. Bauer
Jean Monnet Professor
Chair of Comparative Public Administration and Policy-Analysis
michael.bauer@uni-speyer.de

March 2017

MICHAEL W. BAUER

EIN KOMPLEXES KONSTRUKT.
EIN GESPRÄCH MIT PROF. DR.
MICHAEL W. BAUER ÜBER DIE
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG IN
DEUTSCHLAND

Publication Details:

Bauer, Michael W., 2017: Ein komplexes Konstrukt. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland (Kurzversion), Interview in: Forschung & Lehre, Vol. 3, 204-205.

Ein komplexes Konstrukt

Ein Gespräch mit Professor Dr. Michael W. Bauer über die öffentliche Verwaltung in Deutschland

| IM GESPRÄCH |



Ohne Verwaltungen ist staatliches Handeln unmöglich. Verwaltungen unterscheiden sich jedoch von Land zu Land. Entscheidend ist nicht nur das politische System, sondern auch die Kultur eines Landes. Was charakterisiert die deutsche Verwaltung? Wie wirken sich die zunehmende Europäisierung und Internationalisierung auf das System aus? Was sind aktuelle Herausforderungen?

Forschung & Lehre: Herr Bauer, Sie beschäftigen sich mit öffentlichen Verwaltungen und Bürokratien im Vergleich. Funktioniert denn die deutsche Verwaltung anders als Verwaltungen in anderen Ländern?

Michael W. Bauer: Nimmt man einzelne Verwaltungen als bürokratische Organisationen in den Blick, findet man im Ländervergleich mehr Ähnlichkeiten als Unterschiede. Man sieht dann eine hierarchische Struktur, die arbeitsteilig gegliedert ist, deren interne Prozesse bestimmten Regeln folgen, deren Mitarbeiter hochspezialisiert sind und deren Zweck es ist, Entscheidungen zu produzieren oder Politikentwürfe auszuarbeiten. Max Webers Idealtypus der Bürokratie als zweckrationales Steuerungsinstrument einer modernen Gesellschaft ist noch immer wertvoller Ausgangspunkt für das Verständnis von öffentlicher Verwaltung – nicht nur in Deutschland. Was jedoch öffentlich verwaltet werden soll, wird von Staat zu Staat unterschiedlich gesehen und verändert sich im Zeitverlauf. Die Netzwerkindustrien hielt man in Deutschland einmal für strategisch so bedeutsam, dass sie durch öffentliche Verwaltungen betrieben wurden. Andernorts sind etwa Lehrer und Gefängniswärter keine Beamten. Die relevanten Unterschiede werden aber erst dann greifbar, wenn man die Verwaltung in ihrem institutionellen und gesellschaftlichen Kontext betrachtet. Verwaltungswissenschaftler sprechen hier vom politisch-administrativen System.

F&L: Deutschland hat den Ruf, ein besonders bürokratisches Land zu sein. Alles soll klar geregelt, Vorgaben strikt eingehalten werden. Der Fokus Ihrer Forschung liegt im internationalen Vergleich von Verwaltungsapparaten - Bestätigen Ihre Untersuchungen dieses Klischee?

Michael W. Bauer: Das deutsche Verwaltungssystem ist in der Tat sehr komplex. Das liegt zum einen an seiner Struktur und zum anderen an den Erwartungen der Bürger. Der Föderalismus sorgt für eine sehr weite Verzweigung von Verwaltungsaufgaben. Wir haben in Deutschland die Gebietskörperschaften – Bund,

Länder, Regierungsbezirke, Kreise, Gemeinden – und eine enorme Vielfalt zusätzlicher öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Organisationsformen wie Versicherungsanstalten, Körperschaften und Stiftungen. Dazu kommt eine Vielzahl von Untergliederungen und Fachverwaltungen auf den einzelnen Ebenen.

Auf Bundesebene beispielsweise neben den obersten Bundesbehörden - also den Ministerien - dann die nachgeordneten speziellen Behörden, Mittelbehörden, Unterbehörden. Das Ganze noch einmal in den 16 Bundesländern! Auf der kommunalen Ebene dann die Landkreise, Städte und Gemeinden mit ausgeprägten Selbstverwaltungsrechten. Das ist schon atemberaubend komplex. Zumal die einzelnen Instanzen alle mit hoher Autonomie ausgestattet und dennoch miteinander verflochten sind. Zwar werden die wichtigsten Gesetze für den Gesamtstaat auf Bundesebene gemacht, ihre Umsetzung – sprich: der Verwaltungsvollzug – ist aber Sache der Länderverwaltungen und der Kommunen. Kurzum, bei aller Fragmentierung und formaler Autonomie der Teileinheiten ist alles verflochten: man kann gar nicht „ohne einander“.

F&L: Dennoch, in Deutschland ist Bürokratie im Alltag oft mit Ärger verbunden: Berge an Formularen, die es auszufüllen gilt, nicht endende Behördengänge, Fehler beim Austausch zwischen zuständigen Ämtern. Sie beschäftigen sich als Wissenschaftler seit Jahren mit dem Thema „Verwaltung“ – was macht Ihre Begeisterung aus?

Michael W. Bauer: Für Fehlfunktionen oder für die sprichwörtliche Bürokratisierung kann auch ich mich nicht begeistern. Aber mit der Zeit entwickelt man ein gewisses Verständnis für seinen Forschungsgegenstand. Die Kritik, die Sie anführen, ist berechtigt. Aber die Verwaltung muss eben ganz unterschiedlichen Ansprüchen gerecht werden: Regelbindung, Sachverstand, Effizienz, Kontextsensibilität im Einzelfall. Das klappt nicht immer. Meine Begeisterung gilt allerdings der Verwaltung als staatliche Institution. Denn in der Verwaltung tritt der Staat dem Bürger gegenüber und nur mit einer leistungsfähigen und loyalen Verwaltung können wir die Probleme unserer Gesellschaft meistern.

Für besonders wichtig halte ich in diesem Zusammenhang das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung. Die Frage, die sich immer wieder neu stellt, ist: welche Verwaltungsstrukturen und -prozesse wahren den Primat der Politik am besten. Die Verwaltung soll ja ausführen und nicht selbst steuern! Das übergeordnete Ziel, dem die Verwaltung wie deren Analyse gilt, besteht darin, die Lebensverhältnisse der Menschen zu verbessern, damit wir alle in einem aufgeklärten und funktionierenden Gemeinwesen leben können.

F&L: Verwaltung als Mittel zum Zweck eines guten Lebens unter Wahrung unserer republikanischen Ideale? Überlasten wir nicht unser politisch-administratives System durch die Erwartung, dass unsere Verwaltungen „gleichwertige Lebensverhältnisse“ herstellen können – wie im Grundgesetz gefordert wird?

Michael W. Bauer: In einem Föderalstaat kann ein gewisser Grad an Fragmentierung nicht wirklich überraschen. Aber die Akzeptanz für Unterschiede in den Lebensverhältnissen ist in Deutschland tatsächlich nicht hoch ausgeprägt. Das dadurch auftretende Spannungsverhältnis zwischen struktureller Fragmentierung einerseits und notwendiger prozeduraler Reintegration andererseits versucht man insbesondere mithilfe des Rechts zu lösen. Ohne die homogene gerichtliche Kontrolle des Gesetzesvollzugs, ohne das immer noch in weiten Teilen gleichförmige

Beamtendienstrecht sowie die Verwaltungsrechtsprechung wäre eine Einheitlichkeit kaum zu gewährleisten. Von daher erklärt sich auch die große Bedeutung des Verwaltungsrechts. Mit anderen Worten: Im Staatsaufbau fragmentiert, geprägt durch große Eigenständigkeit der unteren Einheiten, aber unter dem Zwang bundeseinheitlicher Rechtsetzung und mit der Erwartung der Bürger gleicher Lebensverhältnisse in der gesamten Republik, so etwas gibt es sonst wohl nirgendwo.

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

Michael W. Bauer: Wo die rechtliche Integration eine so wichtige Rolle spielt, werden Probleme zunächst und insbesondere in ihrer legalen Dimension wahrgenommen und bearbeitet. Diese Perzeption bestimmt auch die Kommunikation nach innen und außen. Das sprichwörtliche Juristenmonopol in der deutschen Verwaltung ist zwar mittlerweile zur relativen Mehrheit geschrumpft. Aber Interaktions- und Reaktionsmuster bleiben primär rechtlich determiniert, auch wenn andere Herangehensweisen mehr Erfolg versprechen.

F&L: Wo wäre das der Fall?

Michael W. Bauer: Ein Beispiel ist „Elektronisches Verwalten“, das in anderen Ländern schon viel stärker eingesetzt wird als in Deutschland. Wir nutzen Innovationen, die möglich sind, oftmals nicht, weil wir in rechtlichen Kategorien denken und Risiken, wie mögliche Datenschutzprobleme bei der Verarbeitung von Daten, zu 100% vermeiden wollen.

F&L: Das deutsche Verwaltungssystem funktioniert also strikt regelkonform, aber nicht zwangsläufig effizient?

Michael W. Bauer: Ich würde sagen, das deutsche Verwaltungssystem funktioniert in aller Regel gut. Die Strukturen sind klar, belastbare Routinen für die Alltagskoordination haben sich herausgebildet. Dort, wo Veränderungen notwendig werden, könnte aber vieles besser laufen. Das gilt beispielsweise für Anpassungen zur besseren EU-Zusammenarbeit, bei der Digitalisierung, hinsichtlich mehr Transparenz über Entscheidungen gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie für den Dialog mit ihnen.

F&L: Inwieweit liegt in der Digitalisierung der Schlüssel zu effektiveren Verwaltungsabläufen?

Michael W. Bauer: Einen Verzicht auf Digitalisierung kann sich kein Land leisten; auch nicht mit Blick auf die eigene Verwaltung. Es müssen aber immer sowohl die internen Abläufe in der Verwaltung als auch die praktischen Auswirkungen für die Gesellschaft bedacht werden. Die Chancen der Digitalisierung stecken in der verbesserten Leistungsfähigkeit und einem einfacheren Austausch zwischen Verwaltung und Bürgern einerseits, und zwischen Behörden - auch international - andererseits. Der Freiburger Mordfall im Dezember 2016 war ein Beispiel dafür, dass wir faktisch einen Europäischen Verwaltungsraum haben, aber immer noch 28 isolierte Verwaltungssysteme. Jedes Land hält seine eigenen Verwaltungsverfahren für die besten. Die Systeme müssen daher noch besser kompatibel sein, damit es künftig keinen fehlenden Datenaustausch gibt, wie es zwischen Deutschland und Griechenland der Fall war. Aber die administrative Digitalisierung birgt auch Gefahren.

Sie liegen für die Bürger in der gestiegenen Verwundbarkeit des Verwaltungssystems mit Blick auf Manipulationen Dritter sowie im Datenmissbrauch durch staatliche Autoritäten.

F&L: Wie sieht es mit der Reformfähigkeit der deutschen Verwaltung aus? Werden Schwachstellen der Verwaltung 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 dabei in der Regel „große Würfe“ und halten sich an das Bekannte. Reformen in Deutschland erfolgen daher überwiegend schrittweise. Das wirkt auch auf den Verwaltungsstil an sich. Der ist in Deutschland eher reagierend. Für die Erarbeitung eines Gesetzes oder einer Verordnung braucht man selbstredend profunde juristische Expertise. Beim Umweltschutz, bei der Bildung, bei der Reaktorsicherheit und den meisten anderen Bereichen zur Problemlösung aber ganz anderen Sachverstand. Das gilt natürlich auch für das interne Verwaltungsmanagement. In der deutschen Verwaltung ist derzeit jedoch viel in Bewegung. Meine Studien zeigen, dass die Verwaltungsspitzen noch überwiegend männliche Rechtswissenschaftler sind, 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, um mit ihr umzugehen. Ein gutes Beispiel sind geschlechtlich und kulturell gemischte Polizeiteams. Sie werden von einer heterogenen Bevölkerung besser akzeptiert und senken damit Aggressionspotenzial.

F&L: Die Masse an zu erfüllenden Vorschriften haben den ein oder anderen ausländischen Studierenden, Unternehmer oder Arbeitslosen dennoch 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 ein solcher Weitblick 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 Anweisungen 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 gar nicht funktionieren.

F&L: Werden Entscheidungen „abgestumpfter“ getroffen, je länger man in der

Verwaltung arbeitet? Geht den Mitarbeitern mit der Zeit nicht die Motivation der Gemeinschaft zu dienen verloren?

Michael W. Bauer: Es gibt durch die hohe Regeldichte sicher großes Frustrationspotenzial unter Verwaltungsmitarbeitern. Ich würde trotzdem vermuten, dass sich der Weitblick des einzelnen Mitarbeiters im Laufe der Jahre vergrößert, da das Verständnis für das Menschliche hinter den Fachproblemen wächst. Generell arbeiten in der Verwaltung sehr sozial eingestellte 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 Verwaltungen in Deutschland denn in der Vergangenheit maßgeblich verbessert?

Michael W. Bauer: Da ist zum einen das „Neue Steuerungsmodell“ 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 Haushaltsplanung 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 von 24 000 auf 8 505. Hinzu kommt die europäische Verwaltungsintegration: Zwar bringen EU-Initiativen in vielen Fällen mehr Bürokratie mit sich, aber vieles schauen wir uns auch ohne direkte Regelungen von unseren Nachbarn ab – wie beispielsweise den Normenkontrollrat. Er warnt vor zu großen Bürokratiekosten für die Wirtschaft, die durch neue Gesetze entstehen.

F&L: Verwaltungen haben durch die europäische Integration immer stärker mit der Umsetzung von EU-Vorgaben zu tun. Was bedeutet das mit Blick auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Verwaltung bei der Zusammenarbeit im Rahmen der Europäischen Union?

Michael W. Bauer: Zunächst einmal ist auch die EU ein extrem fragmentiertes politisches System. Durch die Erfahrungen mit dem deutschen Föderalismus haben deutsche Verwaltungen ein vergleichsweise gutes Verständnis für Abläufe in der 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 in englischer Sprache zu arbeiten. Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht ringt sich seit Kurzem dazu durch, Ansiedlungen aus dem Finanzsektor nach Frankfurt zu fördern. Aber das ist leider noch die Ausnahme. Wenn wir auf Strukturveränderungen schauen, dann gewinnt durch die Zusammenarbeit im Rahmen der EU eine Art „Kernverwaltung“ an Einfluss. Allgemein gesprochen beobachten wir, dass die Integration zu Differenzierungen innerhalb der Verwaltung aber auch zu Gewichtsverlagerungen im Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik führt.

F&L: Können Sie das erläutern?

Michael W. Bauer: Schauen Sie auf das Auswärtige Amt. Zu Beginn der europäischen Zusammenarbeit waren die Außenministerien die entscheidenden Schnittstellen. Heute hat jedes Ministerium seine eigene Außenabteilung. Auch die Bundesländer haben Europaministerien eingerichtet. Mit der Vollendung des Binnenmarktes, der Vergemeinschaftung der Geldpolitik und dem Bemühen um eine europäische Fiskalsteuerung ist mittlerweile das Finanzministerium für die EU-Angelegenheiten viel wichtiger als das Auswärtige Amt. Zudem wird vieles zur „Chefsache“, das heißt zur Angelegenheit der Staats- und Regierungschefs. Die Achse Finanzministerium und Bundeskanzleramt ist also die Kernverwaltung, die für Deutschland in Brüssel die wichtigsten Entscheidungen vorbereitet. Mit entsprechender Machterweiterung dieser Apparate innerhalb der Bundesverwaltung. Zudem bringt der Modus der europäischen Abstimmung die Exekutive – und damit auch die Verwaltung – gegenüber der Legislativen in die Vorhand. Das hat die Verwaltungswissenschaft übrigens ganz ähnlich bereits in den 1970er Jahren mit Blick auf die Zentralisierungstendenzen im deutschen Föderalismus diagnostiziert. Und schließlich überwölbt das Europarecht das deutsche Verwaltungsrecht. Das bleibt nicht ohne Konsequenzen.

F&L: Das hört sich jetzt aber bedrohlich an. Muss der Bürger auf der Hut sein?

Michael W. Bauer: Es kommt wohl darauf an, von welcher Warte aus man den Verwaltungswandel, der stattfindet, bewertet. Wenn Sie sich einzelne Politikbereiche anschauen, wie beispielweise den Umweltbereich, haben europäische Bestimmungen viele Innovationen gebracht. Denken Sie nur an das Umweltinformationsgesetz. Auf viele Regelungen zur Transparenz und zur Bürgerbeteiligung würden wir wahrscheinlich heute in Deutschland noch warten, gäbe es nicht die EU. Für die Verwaltung selbst mag das oft lästig sein. Aber die Bürger profitieren. Wobei man natürlich immer daran denken sollte, dass die EU-Regeln letztendlich auch von Deutschland mitgestaltet werden beziehungsweise viele Probleme objektiv gar nicht mehr von Deutschland allein gelöst werden könnten.

F&L: Wie würden Sie die Neuartigkeit der Verwaltungsbeziehungen beschreiben, die sich durch die europäische Integration bahnbrechen?

Michael W. Bauer: Tatsächlich haben wir noch keinen guten Begriff dafür – denn unsere Analysen sind sozusagen gefangen in der Weltsicht des Nationalstaates. Wichtig ist zu begreifen, dass die EU kein „neuer“ oder „anderer“ Staat ist, sondern dass deren Mitglieder – also die alten Staaten – einfach auf einer anderen Ebene miteinander kooperieren und sich Regeln geben, die Verfahren oder Inhalte dieser Kooperation auf Dauer festlegen sollen. Wir helfen uns mit dem Begriff des

Mehrebenensystems, das auch die Verwaltungskooperation miteinschließt. Das Mehrebenensystem, das entsteht, bietet jedenfalls Möglichkeiten, Initiativen, die im rein deutschen Kontext kaum mehrheitsfähig wären, nochmal über die EU „einzuspeisen“. Ich glaube, die europäische Integration wirkt auf unsere Verwaltung unter dem Strich wie ein Modernisierungsschub. Aber viele Probleme sind ungelöst. Denken Sie an den Informationsaustausch über Staatsgrenzen hinweg beim Management der Flüchtlingskrise. Horizontal – also im Aufbau geeigneter Strukturen der Kooperation mit Verwaltungen anderer Mitgliedstaaten – liegen die Herausforderungen der Stunde. Vertikal – also in der Koordination und Abstimmung mit den Behörden auf Ebene der EU – kennen wir zumindest unsere Schwächen und haben über die letzten Jahrzehnte Routinen entwickelt.

F&L: Sie haben gemeinsam mit Kolleginnen und Kollegen eine DFG-Forschergruppe zu internationalen Verwaltungen aufgebaut. Ist denn „international“ so anders als „europäisch“?

Michael W. Bauer: Es fehlt international der „Kitt“ in Form einer akzeptierten Rechtsgemeinschaft und entsprechendem Sanktionspotenzial. Ich glaube aber, man muss die Frage nach den Wirkungen von Globalisierung auf das deutsche Verwaltungssystem wenigstens in drei separaten Aspekten erfassen. Wie verändert die Internationalisierung nationale Strukturen und Prozesse? Wie funktioniert die Interaktion zwischen nationalen und internationalen Verwaltungen jenseits medienwirksamer Treffen der Staats- und Regierungschefs? Und was ist das Besondere an internationalen Bürokratien? Zur Beantwortung der ersten Frage können wir getrost auf die Europaforschung zurückgreifen. Für die beiden letzten ist das nicht so einfach. Die Interaktion zwischen nationaler und internationaler Verwaltungsebene kann sich ja nicht auf Zwang als Durchsetzungsmedium stützen; oft auch noch nicht einmal auf klare Regeln. Die Kooperation hat einen stark voluntaristischen Charakter. In ihrer Legitimation oder Ressourcenbasis extrem unterschiedliche Akteure begegnen sich international sozusagen „auf Augenhöhe“.

F&L: Sind denn diese internationalen Bürokratien anders als nationale?

Michael W. Bauer: Mit Blick auf internationale Verwaltungen gilt wieder: ihre organisationalen Strukturmerkmale sind jenen nationaler Bürokratien ähnlich. Aber sie scheinen mehr Autonomie zu genießen. Keine permanente Regierung steht ihnen vor, kein ideologischer Parteienwettbewerb unterfüttert die vorhandenen „*checks and balances*“, die Sprachenvielfalt und die wahrgenommene Distanz zu tatsächlichen Verteilungsfragen dämpft dazu noch die mediale Kontrolle. Internationale Bürokratien sind auch mehr „Dachorganisationen“; das lässt die Logik der Folgebereitschaft ihrer Mitglieder nicht unberührt.

Wir beobachten, dass internationale Bürokratien gerade wegen dieser unterschiedlichen Kontextbedingungen in gewissem Sinne viel „unternehmerischer“ auftreten als ihre nationalen Pendanten. Dazu sind sie auch gezwungen, denn Regeln und Unterordnung können sie nationalen Verwaltungen nicht diktieren. Ihre Gestaltungsmöglichkeiten liegen mehr im Bereich der Expertise und der Information. Sie scheinen dabei auszunutzen, dass das „internationale Umfeld“ viel weniger strukturiert ist als das nationale und oft versuchen sie, proaktiv Einfluss auf die Gestaltung dieses Umfeldes zu nehmen. Mit einer streng arbeitsteiligen Maschinerie, die territorial gegliedert ist und ihre Aufgaben von oben nach unten ausführt, die noch

Max Weber vor Augen hatte, haben moderne internationale Bürokratieverbände wenig gemeinsam.

F&L: Das hört sich alles sehr abstrakt an. Wie gehen Sie verwaltungswissenschaftlich konkret vor, um Ihre Schlussfolgerungen zu ziehen?

Michael W. Bauer: Da haben Sie recht. Wir wollen Verwaltungssysteme auf einer möglichst allgemeinen Ebene erfassen und verstehen. Analysieren können wir aber zumeist nur bestimmte Bereiche. Hier kommt auch wieder der Komplexitätsaspekt zum Tragen. Das ist dann eine Frage der getroffenen Annahmen und der Wahl der Analyseeinheit. Letztendlich können wir ja immer nur Teilaspekte eines Systems untersuchen oder kategorisieren. Neben der Frage nach den Bedingungen administrativer Steuerungsfähigkeit überhaupt ist eine zentrale Frage häufig: Welcher Aufwand wird betrieben, um bestimmte Ergebnisse zu erzielen? Wir bilden länderübergreifende Untersuchungsgruppen, deren Rahmenbedingungen ähnlich sind, und vergleichen diese miteinander, arbeiten ihre Schwachstellen heraus und schlagen Lösungsansätze zur Verbesserung vor. So kann man zum Beispiel zu dem Ergebnis kommen, dass die Asylverwaltung in Deutschland auf einem vergleichsweise guten Weg ist, weil durch Prozess- und Strukturveränderungen nun viel mehr Einzelfallentscheidungen erzeugt werden. Zu beurteilen, ob ein Verwaltungssystem als Ganzes gut oder schlecht funktioniert, ist allerdings schwierig.

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

Michael W. Bauer: Es wird oft die angeblich bessere Koordination von EU-Angelegenheiten im französischen Modell angeführt. Aber 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 im Hinblick auf die Eigenständigkeit der Bundesländer – und das ist auch 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 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 diese 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 auch in die USA, nach Großbritannien oder nach Frankreich. Dennoch: Deutschland ist für sie ein wichtiges Referenzland in Sachen Verwaltungsaufbau und Verwaltungsreformen.

Das Gespräch führte Katrin Schmermund. Die Bearbeitung erfolgte durch Jana Pöhler. Eine Kurzversion des Interviews ist erschienen in „Forschung & Lehre“ Vol. 3, Jahrgang 17/2017, Seiten 204-205.

Professor 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.