

Verwaltung und Wissenschaft

Ein Thesenpapier von WOLFGANG K. KIRK



Verwaltung und Wissenschaft

Thesenpapier- TP-2023-01

Gender-Hinweis

Die in dieser Schrift verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich immer gleichermaßen auf weibliche und männliche Personen. Auf eine Doppelnennung und gegenderte Bezeichnungen wird zugunsten einer besseren Lesbarkeit verzichtet.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

ISSN 2627-8785

ISBN 978-3-96619-163-0

©2023 Wolfgang K. Kirk

<https://wolfgangkirk.de>

Alle Rechte sind vorbehalten, insbesondere das Recht auf Vervielfältigung und Verbreitung sowie Übersetzung. Kein Teil des Werkes darf in irgend einer Form (durch Druck, Fotokopie, elektronische oder andere Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert werden. Die in diesem Werk enthaltenen Informationen wurden nach bestem Wissen zum Zeitpunkt der Veröffentlichung erarbeitet, erfolgen aber wegen der uneinheitlichen Ergebnisse in Forschung, Rechtsprechung und Verwaltung ohne Gewähr. Der Autor haftet insbesondere nicht für den Inhalt der vorgestellten Internet-Seiten. Die Verantwortung für Inhalt und Funktion der Links liegt bei den jeweiligen Betreibern.

All rights are reserved, including the right to copy and distribute translations. No part of this publication may be reproduced in any one form (by printing, photocopying, electronic or other means) without written permission. The information contained in this work were carried compiled in good faith at the time of publication, but not because of the inconsistent results in research, legislation and administrative liability. The author is not liable for the content of the featured websites. The responsibility for the content and function of the links by their respective operators.

Konzeption und Layout des Umschlags: Wolfgang K. Kirk

Textsatz mit L^AT_EX; Satz: Wolfgang K. Kirk

Stand: 2023-08-15

Kurzfassung

Verwaltung und Wissenschaft bilden heute in Deutschland nicht mehr ein kritikloses Begriffspaar. Zu viel ist zwischenzeitlich eingetreten, als das noch von rationalen Verhältnissen in diesem Zusammenhang zu sprechen wäre. Das Neue Steuerungsmodell - eingeführt in der Kommunalverwaltung - ist wissenschaftlich nicht mehr anerkannt. Der Glaube an eine rationale Verwaltungspolitik ist nicht problemfrei möglich, weil die Schwächen in der Argumentation im Praxistest deutlich werden. Anhand von fünf Merkmalen werden die Ursachen und Gründe dargestellt: Grundlagen, Rollenbilder, Verwaltungspolitik, Handlungsfähigkeit und Bedarfsgerechtigkeit.

Abstract

Administration and science no longer form an uncritical pair of terms in Germany today. Too much has happened in the meantime than that of rational relationships in this one connection would be to speak. The new control model - introduced in the Local government - is no longer recognized scientifically. Belief in a rational Administrative policy is not possible without problems, because the weaknesses in the argumentation in practical test become clear. The causes and reasons are presented on the basis of four characteristics: Basics, role models, administrative policy, ability to act and needs-based.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	1
2	Grundlagen	5
2.1	Die Begriffe	5
2.2	Die Interdependenzen	7
2.3	Der Praxisvergleich	8
2.4	Das Bewusstsein	11
2.5	Die Ausgangslage	12
3	Rollenbilder	15
3.1	Verwaltungsbild	15
3.2	Wissenschaftsbild	16
4	Verwaltungspolitik	19
5	Handlungsfähigkeit	23
5.1	Wissenschaftlicher Standard	23
5.2	Fake Science	23
5.3	Handlungsstrategie	24
6	Bedarfsgerechtigkeit	25
6.1	Bürgernah	25
6.2	Gerechtigkeit	25
6.3	Verhältnismäßigkeit	26
7	Zusammenfassung	27
	Literaturverzeichnis	29
	Stichwortverzeichnis	31

EINLEITUNG

Die Art und Weise, wie die öffentliche Verwaltung (öV) in Erscheinung tritt, ist vielfältig. In der öffentlichen Wahrnehmung wird damit an erster Stelle die *Bürokratie* mit der organisierten Form von *Behörden*¹ verstanden. Die Fokussierung der Thematik auf *Verwaltungswissenschaft* mit der Beschreibung der in der Lehre vorherrschenden Fachteile, wie zum Beispiel Verwaltungsgeschichte oder -politik, ist eine Alternative zur Herangehensweise, sich den Einfluss- und Tätigkeitsfeldern anzunähern. Es wäre unsachlich und auch wissenschaftlich nicht belegt, wenn so getan würde, als hätte die öV sich nicht verändert. Allerdings gibt es Kritik an der Selbstdarstellung und an den tatsächlichen Verhältnissen.

Richtig ist, dass 1. umfassende staatliche Reformen eingeleitet und begonnen wurden und 2. das ein Bekenntnis zum *Bürokratieabbau* sozusagen politisch gebetsmühlenartig wiederholt wird. Richtig ist aber auch, dass 1. das politische System selbst Reformfehler begangen hat und das 2. die sogenannte *Ministerialbürokratie* nicht wirklich Reformfähig ist.

In einigen Bereichen hinkt die öffentliche Verwaltung im Vergleich der Bundes- und Landesverwaltungen untereinander sowie im internationalen Vergleich mit ausländischen Staatsverwaltungen dem jeweiligen aktuellen Stand hinterher. Dies trifft beispielsweise für die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen zu, aber auch für die Reformfähigkeit und den Wirkungsgrad eingeleiteter Reformen.

Aus Sicht der Verwaltungspraxis ist 1. die Akademisierung der Ausbildung und 2. die damit verbundene Aufwertung der Tätigkeitsfelder durchaus hilfreich. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass die theoretischen Erkenntnisse nicht immer Ausschlag gebend sind für die realitätsnahe Gestaltung der Arbeitsformen und Tätigkeitsfelder der öffentlichen Verwaltung.

Für die hier vorgelegte Betrachtung ist zu klären, was Verwaltung und Wissenschaft mit einander verbindet bzw. trennt. Umgangssprachlich lässt es sich so formulieren: Es kommt halt darauf an. Zum Einen auf die Art und Weise der persönlichen Betätigung in der öV (*Funktion*), zum Anderen auf die Art und Weise der organisationalen und Umwelt bezogenen Handlungsformen (*Anforderungs-, Aufgaben- und Finanzkritik*).

Wissenschaftliche Befähigung

Nimmt man etwa die Einstellung von Beamten, so ist für eine Tätigkeit im höheren und gehobenen Dienst eine akademische Ausbildung hierfür die zwingende Voraussetzung (Master, Bachelor). Bei den Beamten

¹ zum Begriff: vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG

EINLEITUNG

des höheren Dienstes und den Beamten des gehobenen technischen Dienstes erfolgt die akademische Ausbildung an den üblichen Fach- und Hochschulen, während die Beamten des gehobenen nichttechnischen Dienstes an eigenen Fachhochschulen für öV ausgebildet werden.

Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis

Dem gegenüber ist die Übernahme wissenschaftlicher Erkenntnisse im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung der öV nicht (gesetzlich) geregelt. Viele Änderungsinitiativen sind unter Berücksichtigung der notwendigen Aufgabenkritik und der Finanzausstattung objektiv nicht von Erfolg gekrönt.

Fake Science

Mit der Übernahme des schweizerischen Modells einer Staatsverwaltung in vielen deutschen Kommunen (*Neues Steuerungsmodell*) und den damit verbundenen weniger erfolgreichen Wirkungen, kann hier die These formuliert werden, dass man falschen wissenschaftlichen Erkenntnissen vertraut hat. Eine wesentliche und spürbare Verbesserung der kommunalen Verhältnisse ist nicht eingetreten:

- die Verschuldung der Gemeinden ist immer noch sehr hoch,
- die örtlichen Aufgaben werden nicht spürbar besser wahrgenommen,
- im Prinzip wird weiterhin der Mangel verwaltet,
- die Transformation gelingt auch wegen der Probleme in den Gemeinden weniger zügig.

Wirkungsgrad

Es heißt umgangssprachlich, das *Klappern zum Handwerk gehört*. Überträgt man diese „Volkswisheit“ auch auf die öV, so lässt dies zumindest die These zu, der Erfolg der vorgenommen Reformen werde etwas übertrieben dargestellt. Letztlich gehe es um die politische Zielerreichung eines *schlanken Staates*.

Bei aller Kritik gilt auch:

1. In anderen Ländern gehören solche Themen auch zum Alltag
2. Die kritischen Bemerkungen dienen nicht zur politisch motivierten Herabsetzung der bestehenden Systeme (Politik, Wirtschaft, Gesellschaft)
3. Die persönliche Überlebensstrategie in europäischen Demokratien und Gesellschaften bleibt weiterhin ein sehr persönliches, die eigene Realität betreffendes, Element.

Soweit möglich (Erkenntnisse) und geboten (Glaubwürdigkeit), werden Thesen und Bemerkungen durch Zitate belegt. Die Technik des wissenschaftlichen Arbeitens wird insoweit benutzt und ihr wird Rechnung getragen durch Beachtung. Dabei gilt aber auch, dass Erkenntnisse, die bereits in Allgemeinwissen übergegangen sind, nicht mehr explizit durch Zitate belegt werden.

Box 1.0.1

Diese Schrift ist kein wissenschaftliches Fach- oder Lehrbuch, keine politische Kampfschrift und auch keine gesinnungsmäßige, politische, religiöse oder sonst weltanschauliche Zusammenstellung. Die im Folgenden angeführten Thesen und Bemerkungen sollen einen Beitrag zum notwendigen gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess leisten. Sie sind daher auch eine Meinungsäußerung im Sinne des Artikel 5 Absatz 1 des deutschen Grundgesetzes.

Gleichwohl unterliegt der Verfasser auch eigenen, d.h. subjektiven Erkenntnissen, die in die Thesen und Bemerkungen einfließen. Dieser Bezug läßt sich weder gänzlich vermeiden noch ausschließen.

Daraus folgt auch, dass die hier vorgestellten Thesen und Bemerkungen sowie Auffassungen nicht ausschließlich auf der Sichtung vorhandener Literatur beruhen. Vielmehr handelt es sich auch um persönliche Eindrücke aus einer mehr als vier Jahrzehnten währenden Tätigkeit in der öV und der Beschäftigung mit Themen rund um öV.

Der Titel dieser Schrift beinhaltet zwei Begriffe bzw. Fachbegriffe: Verwaltung und Wissenschaft. Dies soll einmal die Themen begrenzen, aber auch den Fokus auf die reine Betrachtung aus Sicht der Verwaltungswissenschaft(en) vermeiden.

2.1 DIE BEGRIFFE

An erster Stelle sind hier die Begriffe zu klären, die die Grundlage für die Betrachtung in den folgenden Kapiteln bilden.

2.1.1 *Verwaltung*

Der Begriff der öV hat sich in den letzten Jahrzehnten durch europäische Rechtsnormen und Ansichten verändert. Auf die in diesem Zusammenhang geführte (Fach-)Diskussion soll hier nicht weiter eingegangen werden.

Eine Legaldefinition, d.h. eine Begriffsbestimmung in einem Gesetz, gibt es nicht. Der Begriff als solcher wird in vielen Gesetzen benutzt, aber nicht erläutert. Worauf sich der Begriff stützt bleibt insoweit nicht näher bestimmt. In der Literatur finden sich unterschiedliche Deutungen, je nach der Perspektive der Betrachtung: juristisch, ökonomisch, sozialwissenschaftlich, systemisch, etc. Für eine Übersicht der wichtigsten Begriffsbestimmungen vergleiche [Kir19, S. 7].

Der Begriff der öffentlichen Dienstleistung hilft als Ersatz nicht weiter.

Für die hier vorgenommene Betrachtung ist ein weiterer Begriff von Bedeutung: der *Verwaltungsbetrieb*. Damit soll vorrangig die öV gemeint sein, die nicht das Schul- und Hochschulwesen, die Polizei und die Streitkräfte sowie den Auswärtigen Dienst betreffen.

2.1.2 *Wissenschaft*

Als Wissenschaft wird bezeichnet

Box 2.1.1

(ein begründetes, geordnetes, für gesichert erachtetes) Wissen hervorbringende forschende Tätigkeit in einem bestimmten Bereich [Onl]

Im Zusammenhang mit der Forschung über die öV gibt es eine Vielzahl von Publikationen, wie etwa rechts-, sozialwissenschaftlich und gesellschaftspolitisch motivierte Schriften.

Insgesamt lassen sich die veröffentlichten Erkenntnisse einteilen in:

1. 1970iger Jahre
Die öV unterzog sich in den Kommunalverwaltungen einer Gebietsreform. Eine Funktionalreform erfolgte dagegen nicht.
2. 1980iger Jahre
Die Bestrebungen die öV zu reformieren und das Bürger-Staat-Verhältnis zu ändern entsprach der damaligen wissenschaftlichen Betrachtung: vom Untertan zum (mündigen) Bürger. Der Begriff des „schlanken Staates“ wurde geprägt.
3. 1990iger Jahre
Die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten veranlasste generell über die Reform der staatlichen Verwaltung nach zu denken und die Verwaltung in den neuen Bundesländern entsprechend aufzubauen. Erste Privatisierungen wurden vorgenommen: Post, Bahn. Das Neue Steuerungsmodell wurde in den Kommunen verwirklicht.
4. 2000er Jahre
Die Konsolidierung der Staatsfinanzen hat hohe Priorität. Der Begriff des sogenannten *schlanken Staates* wurde zum Synonym einer Sparpolitik, die einen weiteren starken Ab- und Umbau rechtfertigten: weitere Privatisierungen und weiterer Personalabbau sind Kennzeichen dieser Zeit.

Man kann deshalb zusammenfassend als These formulieren:

Box 2.1.2

Zu den Forderungen eines anderen Bürger-Staat-Verhältnisses kamen die Forderungen einer Senkung der Staatsquote und die Forderung einer wirtschaftlichen Liberalisierung, mit der Folge, dass sich der Staat in vielen Bereichen aus der staatlichen Aufgabenwahrnehmung zurückzog.

2.1.3 *Verwaltungswissenschaft*

Die Verwaltungswissenschaft ist keine eigenständige Wissenschaft, vielmehr ein Forschungsfeld, das aus vielen Perspektiven unterschiedlicher Fachwissenschaften betrachtet wird (*field of study*).

Als Forschungsfelder werden angesehen:

- Grundlagen,

2.2 DIE INTERDEPENDENZEN

- Verwaltungsgeschichte,
- Verwaltungspolitik,
- Verwaltungsrecht,
- Verwaltungsökonomie,
- Verwaltungssoziologie,
- Verwaltungspsychologie,
- Verwaltungskommunikation und -kultur,
- Verwaltungsevaluation und
- Verwaltungsreform.

2.2 DIE INTERDEPENDENZEN

Die öV ist Gegenstand unterschiedlicher Betrachtungen (*externe Betrachtung*). Sie ist aber weniger in Sachen eigener Forschung initiativ tätig (*interne Betrachtung*).

Sicherlich werden wissenschaftlich fundiert Veränderungsmodelle angewendet. So das Neue Steuerungsmodell in den Gemeinden, das jedoch in den Bereichen einer Ministerialverwaltung nicht eingeführt wurde (oberste, obere Bundes-, Landesbehörden). In der jeweiligen - zumeist zeitkritischen - Veränderungsnotwendigkeit greift man jedoch lieber auf das althergebrachte Bürokratiemodell von Max Weber zurück.

Das führt im Ergebnis nicht immer zur Zufriedenheit, weil damit verbunden sein kann:

- keine verlässliche Aufgabenwahrnehmung: Schwerpunktbildung, Rückzug
- keine verlässliche Reform: keine Funktionalreform, keine wirkliche Vereinfachung
- der Schwerpunkt von Veränderungen liegt zu sehr auf ökonomischen Faktoren.

Kritik an der internen Betrachtungsweise ist durchaus vorhanden, hat aber kaum bis keine Auswirkungen auf die Handlungen der befugten *Akteure*.

Box 2.2.1

Auch wenn das Modell eGovernment ein neues Konzept von Regierung und Staat, einschließlich öV, aussagt und beinhaltet, hat sich nichts Wesentliches am Bürokratiemodell von Max Weber in der Praxis geändert. Die Realitäten im Herrschaftssystem sind unverändert.

Eine Verbesserung der Beteiligung von Mitarbeitenden an einer Gestaltung der Arbeitsbedingungen ist nicht erkennbar. Nimmt man die aktuelle Situation so wird deutlich, dass die Beteiligung der Gleichstellungsbeauftragten, von Personalrat und Gewerkschaften (Verdi, DBB) den Nachholbedarf in Sachen Transformation nicht wesentlich verringert hat.

Also alles beim Alten? Nicht ganz. Soweit es um die Stellung der Frau in der Arbeit und Gesellschaft sowie um Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht, sind durchaus erhebliche Fortschritte erkennbar. Hier ist der öV eine Vorreiterrolle anzuerkennen, weil die gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit, die Arbeitsbedingungen sowie die Versorgung relativ zu anderen Berufsgruppen gut geregelt sind. Diese Wertschätzung drückt sich im Stimmungsbild so aus, das eine Vielzahl von Bewerbungen bei den Personal bearbeitenden Stellen eingehen, und das insbesondere von Frauen.

2.3 DER PRAXISVERGLEICH

Lehre und Praxis unterscheiden sich. Nicht nur in der Wahrnehmung von Erfolg bzw. Misserfolg:

1. Prüfungsergebnisse sind ein Anhalt aber keine Garantie für beruflich gute Leistungen und damit Erfolg.
2. Hoffnungen auf eine bessere Steuerung sind ohne Überprüfung noch keine Garantie in der Wirklichkeit,
3. Auch die öV ist mehr als die Summe ihrer Aufgaben.

Von der auch staatsphilosophisch formulierten Veränderung hin zum eGovernment unter Berücksichtigung des Modells eines *mündigen Bürgertums* ist im Wesentlichen nur die Betrachtung von öffentlichen Dienstleistungen aus politisch-ökonomischer Sicht, die kurzfristige Krisenbewältigung und das politische Marketing mit vielen Verheißungen auf den Internetseiten der Ministerien übrig geblieben.

Eine Reform des Parlamentes, mehr Beteiligung der Bürger an der Gestaltung des Gemeinwesens sowie die Weiterentwicklung des Bürokratiemodells von Max Weber in die heutige Zeit wurden wesentlich nicht angepackt noch verwirklicht.

Zu stark scheinen die konservativen Einstellungen zu diesen Themen auch heute noch zu sein.

Box 2.3.1

Mit Reform sind die vorgenannten Veränderungsmotive gemeint. Nicht jedoch: Die Legislativen werden durch Räte, nennen wir sie hier Bürgerräte ersetzt. Die Stellvertretung des Volkes durch sogenannte Volksvertreter bleibt unangetastet.

Es bleibt richtig: Nur durch die gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und technische Weiterentwicklung kann Deutschland im internationalen Vergleich seinen Platz und die Stellung aufrechterhalten.

Die Bedingungen für wirkliche Reformen sind nicht wirklich günstig:

- durch die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten war der *Aufbau Ost* wichtiger
- es fehlt eine eigenständige Soziallehre, die die Gesamtheit staatlicher Wirkung berücksichtigt und in die Handlungsformen für Akteure zum Ausdruck bringt
- die Deutschen sind anfälliger für Folgen von Abhängigkeiten.

Man kann also formulieren:

Box 2.3.2

Die Deutschen sind Einzelweltmeister. Gesamtweltmeister sind andere Staaten.

Im Formulieren von Freiheit, Freizeit und Wohlstand sind wir schnell bei der Sache, jedoch fehlt Deutschland das Quentchen Durchsetzungsvermögen in diesen Themenfeldern.

Andere Staaten, andere Sitten.

Die internationale Staatengemeinschaft hat in Sachen Ethik aufgeholt. Man gibt sich selbstbewußter. Totalitäre Systeme geben sich ein menschliches Antlitz und haben zwar vordergründig mit ihren zum Teil drakonischen Maßnahmen Erfolg. Die freiheitlichen Einbußen werden aber nicht immer realitätsnah eingeschätzt.

Lese- und Lernschwächen von Kindern, Schwierigkeiten bei der digitalen Transformation, degenerative Strömungen in der Gesellschaft, z.B. Radikalismus, sind äußere Anzeichen, dass Deutschland aufpassen muss.

Bedeutet das schon Untergangsstimmung. Nein, durchaus nicht. Es bedeutet, dass wir in einigen Bereichen die menschlichen Kernfunktionen verlernt haben: Heute ist das Schweizer Messer beim Denken nicht mehr Deutschland, sondern die Konkurrenz ist weltweit stark.

Andere Länder, gute Sitten

Auch andere Gemeinschaften sind ethisch, gesellschaftlich und ökonomisch überlebensfähig. Die Vorherrschaft europäischer Demokratien und Gesellschaften scheint zumindest zu bröckeln. Unser Verständnis von Freiheit, Glauben, Demokratie, Staat, Wirtschaft und Ethik geraten in Konkurrenzsituationen, die wir nicht gewohnt sind.

Box 2.3.3

Demokratische Werte zu verteidigen heißt auch, diese öffentlich zu vertreten. Geld ist nicht Alles, wenn die Freiheit und Würde fehlen.

Der europäische Traum von Frieden und Freiheit ist noch lange nicht ausgeträumt. Aufgeschoben ist nicht aufgehoben.

Hat Deutschland vielleicht den Willen zum Überleben in Freiheit und Würde eingebüßt? Nein, subjektiv im Einzelnen und objektiv im Ganzen betrachtet eher nicht.

Andere Länder, bessere Entwicklung

Wo nichts ist, lässt sich eher aufbauen. Wo viel ist, ist man vorsichtiger mit dem Umbau. Deutschland hatte eine gute staatliche Struktur bis zur Wiedervereinigung. Danach wurde viel abgebaut und privatisiert. Der deutsche Weg ähnelt äußerlich dem Konzept des sogenannten *Thatcherismus*, inhaltlich gibt es jedoch gravierende Unterschiede. Bei den Konzepten gemein ist eine größere wirtschaftliche Liberalität und Anpassung, und die Bereitschaft den Arbeitsmarkt zu flexibilisieren. Gemeinsam sind auch die Folgen: Eine Umverteilung von sozialen Dienstleistungen auf wirtschaftliche Dienstleistungen.

Diesen Transformationsprozess hat Deutschland, z.B. im Rahmen der HARTZ IV-Reformen, gut bewältigt. Realistisch bedeutet das aber auch: die ab 2004 vorgenommenen Reformen haben sich bis auf wenige Ausnahmen nicht etabliert. Geblieben sind die ARGE und die Probleme mit dem Niedriglohnssektor, der zudem noch ausgebaut wurde.

In anderen Teilen der Welt entsteht ein neues soziales und wirtschaftliches Bewusstsein, dass wir nicht unberücksichtigt lassen dürfen, jedoch so nicht 1:1 übernehmen können. Die früheren Schwellenländer haben aufgerüstet. Allen voran China, Indien und Pakistan. Afrikanische Staaten suchen nach eigenen Wegen. Asiatische Staaten sind teilweise totalitär, wirtschaftlich jedoch leben die Menschen zunehmend im Wohlstand.

Der Wille anderer Völker aufzuschließen, ist enorm. Die Anstrengungen kann man als gigantisch bezeichnen. Die Welt hat sich verändert. Nicht nur geo-politisch und -strategisch, sondern auch wirtschaftlich und ethisch. Die Vereinten Nationen haben wesentliche ethische Normen gesetzt: Stichwort 17-Goals.

Allerdings gilt auch, dass in der Welt andere Konzepte von Freiheit und Wohlstand herrschen, die von der Bevölkerung so nicht mehr akzeptiert werden. Die Freiheit und Demokratie der kontinental-europäischen Länder wird durchaus geschätzt. Die Bevölkerungsbe-
wegungen hin nach Europa zeugen von dieser Anziehungskraft.

2.4 DAS BEWUSSTSEIN

Hat man ein gewisses Verständnis für die Situation in der man sich befindet, so nennt man das Bewusstsein. Manche Deutsche haben davon viel, manche sind eher mit einer gleichgültigen Art ausgestattet. Das ist wohl in allen Völkern so und gar nicht typisch deutsch.

Die öV als Organ staatlicher Aufgabenerfüllung ist zum reinen Dienstleister herunter gewirtschaftet. Ja man könnte sogar behaupten verkommen. Der Staat als Rettungsanker, Alleskönner und Seelentröster für die, die es nicht lassen können, andere für sich arbeiten und denken zu lassen.

Wenn es schlecht läuft, glaubt man an Gott, Vaterland und an den Staat. Das ändert sich, sobald eine gewisse Stabilität in den persönlichen Verhältnissen eingetreten ist. Auch dies ist nicht typisch deutsch.

Aber glauben wir Deutschen überhaupt noch an etwas. jetzt ist nicht religiöser Glaube gemeint, sondern der Glaube an die eigene Kraft, es ohne fremde Hilfe zu schaffen, soweit dies mit den persönlichen Verhältnissen gelingen kann.

Wohlgemerkt: wir leben in einer relativen Wohlstandsgesellschaft. jedenfalls die, die sich den Wohlstand auch leisten können. Soweit richtig und anerkannt, jedoch nicht mehr unbedingt für alle Deutschen gültig. Längst hat die Einkommensschere auch die sogenannte Mittelschicht erreicht.[eV23]

Sind wir alle wohlhabender geworden, oder trägt der Schein. Unterliegen wir eher einer Gehirnwäsche als einem realen und Ernst zu nehmenden Bewusstsein? Glaubte man den Berechnungen der Fachvertreter, so hat das Einkommen in Deutschland bedingt durch Kaufkraftverlust im Gegensatz zu früher prozentual abgenommen: Wir bekommen weniger für unser Geld als in früheren Zeiten. Die private Verschuldung ist noch nie so hoch gewesen wie heute.

Zunehmend wird die öV Ersatz für fehlendes eigenes Vermögen, es zu schaffen: der Sozialstaat und die Hilfen sind in Deutschland weit ausgebaut. Soweit so gut. Manchen reicht das immer noch nicht, anderen reicht es wegen der persönlichen Belastung durch hohe Abgaben.

Manchmal kann man jedoch den Eindruck gewinnen, dass der heutige Deutsche gerne Verlierer ist, wenn nur die Gemeinschaft genügend Verständnis für ihn aufbringt. Soweit so nicht gut. Der Weg zum Amt ist schon Gewohnheit - auch digital -, genauso wie der Weg zum Arzt. Der Weg in die Kirche jedoch ist nicht mehr so selbstverständlich.

Der heutige Staat ist in seiner Gänze viel weiter ausgebaut, als der Staat in der Zeit meiner Elterngeneration. Die Menschen sind abhängiger von der Gemeinschaft geworden, nicht vollkommen, jedoch sind es nicht unerhebliche Zahlen, die dies verkünden.

Obwohl wir doch gerne als Macher und Tüchtige angesehen werden wollen. Nur, so stimmt das nicht mehr. Der Tüchtige kann heute der Dumme sein. Soweit, so auch nicht gut.

Ist der Staat, hier vertreten durch den Verwaltungsbetrieb, nur noch die Anlaufstelle, um seine Ansprüche auf Leben geltend zu machen? Hat sich mithin die Rolle des Staates wesentlich gewandelt? Kennt der Deutsche noch Pflichten gegenüber der Gemeinschaft?

Jedenfalls wächst das Bewußtsein der besonders Verpflichteten wie Arzt, Kranken- und Pflegekräfte, Polizisten, dass sie nicht gerecht behandelt werden.

Die Verwaltungsbeamten verblassen in der öffentlichen Wahrnehmung sicher auch deshalb, weil sie sich so politisch öffentlich nicht äußern dürfen. Die Gewerkschaften vertreten die Arbeitnehmerinteressen seit jeher vehement und manchmal durchaus erfolgreich.

Der Run auf eine Tätigkeit im Büro ist trotz der Digitalisierung enorm hoch. Viele Menschen wünschen sich auch heute eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst. Zumeist auch hier wegen der versprochenen Sicherheit.

Aus der eigenen Sicht ist der Blick insoweit auf das Büro trügerisch. Einfache Tätigkeiten verschwinden auch hier: Bote, Schreibkraft, Registrator, sind in vielen Behörden bereits sozusagen ausgestorbene Berufe. Höherwertige Tätigkeiten sind immer weniger vorhanden. Dem gegenüber steht ein fast unüberschaubarer Pool an arbeitswilliger Konkurrenz.

Und noch ein Argument: Die öV ist kein Platz für gestalterische Freiheit. Gerade als Beamter sind die Privilegien verschwunden und die Pflichten und Einschränkungen der persönlichen Freiheit enorm.

2.5 DIE AUSGANGSLAGE

Am Beginn einer Betrachtung sollte ein möglichst verständliches Lagebild stehen. So auch hier für die öV. Die vorherigen Bemerkungen und Thesen führen zu folgenden Merkmalen:

1. das Bürokratiemodell des Max Weber stammt aus einer Zeit, die heute hinsichtlich der veränderten Rahmenbedingungen nicht mehr als allgemeingültig angesehen wird,
2. das Subsidiaritätsprinzip¹ wird durch die generelle Übernahme

¹ d.h. erst wenn die kleinere Gemeinschaft die Aufgabe nicht bewältigen kann, tritt die nächst größere Gemeinschaft an ihre Stelle

von Aufgaben zur Unterstützung der privaten Lebensverhältnisse zumindest nicht unerheblich durchbrochen,

3. das Büro der Zukunft unterscheidet sich von der heutigen Form dadurch, dass es in der Anzahl der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze in der öV deutlich an Bedeutung verliert, Auch in der öV steigt die Anzahl automatisierter Bearbeitungsvorgänge, die nicht mehr unbedingt unter menschlicher Beteiligung erfolgen müssen.
4. ein Wissenstransfer zwischen Verwaltung und Wissenschaft in Form von eigenen Studien ist nicht umfassend feststellbar, während sich die Wissenschaft je nach dem Forschungsfeld mit ihr beschäftigt.
5. wenn weitere - auch neue Aufgaben - sozialisiert, d.h. durch öV wahrgenommen werden sollen, so ändert dies an dem Trend zur Verringerung der Bürokratie grundsätzlich nicht viel.

Es werden immer mehr technische Spezialisten gesucht, die eine digitale Verwaltung planen und realisieren. Die früher juristisch ausgerichtete öV ist zunehmend wirtschaftlichen und technologischen Zwängen unterworfen. Eben nicht nur dem politischen Primat der Ausrichtung auf den sozialen Staat und der Sparsamkeit.

Die Sparsamkeit kommt sozusagen von selbst, teilweise auch durch die Digitalisierung. Während Müllwerker bis jetzt immer noch gebraucht werden, gilt das für den Ethiker, Philosophen und Sozialwissenschaftler so eindeutig nicht. Allerdings steigt das Bewusstsein für ethische, rechtliche und soziale Fragen, sodass es teilweise zu veränderten Arbeitsmöglichkeiten in einem solchen Umfeld führen kann.

Es ist nicht fundiert bewiesen oder ein Gegenbeweis geführt, dass die sogenannte Beschäftigung auf Lebenszeit wirklich noch eine große Bedeutung in der öV hat.

Box 2.5.1

Wir wissen, dass Zukunft vollständig nicht planbar ist. Eine *vernünftige* Kritik an den Beschäftigungs- und Lebensaussichten in einem kapitalistischen System mit marktwirtschaftlicher Orientierung dient einer eigenen Zukunftsvorsorge und ist somit wichtiger Teil der persönlichen Überlebensstrategie.

ROLLENBILDER

Das heutige Verständnis über die Rolle die eine staatliche Verwaltung und die Wissenschaft haben bzw. haben sollen, unterscheidet sich genau genommen auch hier von der Zeit meiner Elterngeneration.

3.1 VERWALTUNGSBILD

Immer noch wird die öV von unterschiedlichen Rollenverständnissen getragen:

- Hierarchie, Organisation und Bewusstsein nach dem Bürokratiemodell von Max Weber,
- Sozialstaat als Rechtsstaat,
- Freiheit und Sicherheit,
- umständlich und langwierig.

Ganz so wie hier aufgeführt stellt sich das heutige Bild selbstverständlich nicht mehr als richtig heraus. Auch die öV hat sich wesentlich gewandelt, arbeitet durchaus modern und bietet attraktive Arbeitsplätze und Berufschancen.

Ob und inwieweit das angesprochene Bürokratiemodell in der Praxis wirklich noch flächendeckend gilt, soll hier nicht weiter untersucht oder festgestellt werden. Jedenfalls hat sich grundlegendes am traditionellen Verständnis nur dort getan, wo die Politik eine Privatisierung staatlicher Aufgaben eingeleitet hat (z.B. Post, Bahn, Flugsicherung). Damit ist jedoch keine Privatisierung öffentlicher Aufgaben gleich automatisch gerechtfertigt. Was fehlt ist eine Weiterentwicklung bürokratischer Verhältnisse.

Soziale Rechte der Bürger werden nicht mehr zwangsläufig von Beamten bearbeitet und ausgeführt, sondern von privatisierten Organen im Zuständigkeitsbereich des Bundes (Bundesagentur für Arbeit, Rentenversicherung, Krankenversicherung) bzw. der Länder.

Es gibt keine Studie, die belegt, dass die Arbeitsplätze von den Bürgern selbst noch als sicher bezeichnet werden. Dennoch ist die hohe Anzahl der Bewerbungen auf ausgeschriebene Stellen ein Indiz dafür.

3.1.1 Arbeitsplatz

Eine Tätigkeit in der öV gilt immer noch als vergleichsweise sicherer Arbeitsplatz. Weil 1. Beamten eine Garantie auf Lebenszeit gegeben wird, und 2. auch Arbeitnehmer nach einer gewissen Zeit einen de facto Kündigungsschutz haben.

ROLLENBILDER

3.1.2 *Hierarchie*

Die hierarchischen Verhältnisse sind ausgeprägt, jedoch sind die Hierarchieebenen deutlich verringert worden.

Die Arbeitsweise ist geprägt von Begriffen wie Vorlagen, Berichten, und Stellungnahmen. Man hat eine klare Kompetenzverteilung und damit eine Übersicht, wer für was zuständig ist.

Damit wird die Ausführung von Aufträgen sicher gestellt und das Direktionsrecht verfestigt.

Die gängige Handlungsform ist die Weisung, in der Ministerialverwaltung auch als Erlass bezeichnet.

3.1.3 *Handlungsformen*

Immer noch gilt der Verwaltungsakt (35 VwVfG) als erstes Handlungsinstrument. Der öffentlich-rechtliche Vertrag (§ 54ff. VwVfG) wird eher in der Kommunalverwaltung als Möglichkeit zur Konfliktlösung und Entspannung des Bürger-Staat-Verhältnisse angewandt.

3.1.4 *Einkommen*

Das Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilfesystem entspricht nicht unbedingt den privatwirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Die Weiterentwicklung hat nicht stattgefunden. Dies wird damit begründet, man habe eine Garantie auf eine Beschäftigung auf Lebenszeit.

Richtig ist aber, dass die Sparsamkeit in diesem Bereich übertrieben ist und dazu führt, dass ein Mangel an wirklich qualifizierten Menschen entsteht, weil die Einkommenssituation in anderen Bereichen deutlich besser ist.

3.2 WISSENSCHAFTSBILD

Schon Bull¹ hat dargelegt, dass

- die traditionellen Ansichten unter Bezugnahme auf die Rechts- und Organisationsregeln, Verhaltensmuster und Bewusstseinsinhalte insbesondere von den Vertretern des Staats- und Verwaltungsrechts in Zusammenarbeit mit den Standesvertretern des Berufsbeamtentums einvernehmlich vertreten werden,
- das Bürokratiemodell gegenüber anderen sozialwissenschaftlichen Modellen herausragt,

¹ Bul79, S. 20.

- Politologen und Sozialwissenschaftler gegen diese (normativen) Festschreibungen deutliche Kritik entgegen setzen,
- weiter politisch links ausgerichtete Kräfte neben der Kritik auch die Erwartung äußern, „daß öffentliche Organisation mehr für Freiheit und Sicherheit des einzelnen bewirken könne als private.“²

Die wissenschaftlich begründete Kritik an der öV ist bis heute Gegenstand vieler Schriften, sowohl befürwortend als auch ablehnend.

Die Veränderungen der Kommunalverwaltung - Neues Steuerungsmodell - gilt aus Sicht der Wissenschaft als gescheitert.

Und darin ist auch ein Problem zu sehen: ein wirklich anerkanntes praxistaugliches Arbeitsmodell für die öffentliche Verwaltung ist bisher nicht entwickelt, Schon gar nicht in der Breite und Tiefe des von Max Weber formulierten Bürokratiemodells.

In Deutschland ist keine Weiterentwicklung staatsphilosophischer Fragen zu erkennen.

Der Fokus liegt auf der politisch-ökonomischen Gestaltung. Danach richtet sich die Berücksichtigung von Erkenntnissen von Arbeitsmodellen. Diese sehr wirtschaftlich liberalistische Sichtweise führt zur Verengung von Problemen der Arbeits- und Aufgabenerledigung.

Die juristische Sichtweise (Vorbehalt, Vorrang des Gesetzes) führt zu einer Angst vor Entscheidungen und vor Übernahme von Verantwortung. Die eigene Handlungsfähigkeit wird unnötig eingeschränkt.

1. Die Weiterentwicklung des Beamtenrechts ist nicht verfolgt worden,
2. Der TvÖD wurde auf die Verhältnisse des Beamtenrechts angepasst,
3. Das Bürokratiemodell von Weber gilt im *konservativen* Kreis der Beamtenschaft immer noch und wird vehement verteidigt.

Die rechtswissenschaftliche Ausbildung der Beamten im höheren Dienst wird dahin gehend kritisiert, dass diese nicht zielgerichtet auf eine Ausbildung in der öV vorbereitet und damit dafür zweckdienlich ist. Die mehr generalisierte Fachausbildung der Beamten im gehobenen technischen Dienst vermittelt nur spezielle Kenntnisse für die gewählte Laufbahn. Die Praxis zeigt, dass

- Tätigkeiten ausgeführt werden, für die nicht unbedingt der Master/Bachelor-Abschluss erforderlich ist (Unterforderung),

² Bul79, S. 21.

ROLLENBILDER

- Tätigkeiten ausgeführt werden, die zur Erlangung des Master bzw. Bachelor-Abschlusses nicht geschult wurden, wie Ethik, Politik, Journalismus, Strategie, IT-Strategie, etc. (Überforderung),
- eine *Funktionalreform* bis heute nicht erfolgt ist.

Das Konzept des eGovernment enthält Bestandteile, die die Stellung des einzelnen stärken sollen, jedoch sind die geplanten Maßnahmen bis heute nicht verwirklicht worden: eVoting, eElection.

Die wissenschaftliche Forschung dient auch heute mehr der Verteidigung des Hergebrachten oder einer grundlegenden Distanzierung, wie es so schon Bull meinte[Bul79, S. 20]. Das führt immer noch zu einer mehr juristischen oder ökonomischen Sicht auf die öV, je nach Forschungsfeld des Betrachters.

Box 3.2.1

Erkenntnisse aus der Wissenschaft werden dann genutzt, wenn diese den strategisch festgelegten Zielen der öV dienen. Darüber hinaus haben im sozialwissenschaftlichen Forschungsfeld ermittelte Erkenntnisse nicht unbedingt Einfluss auf die Weiterentwicklung der öV.

Das Politikfeld Verwaltung - also die Programme und die Steuerung der politisch-administrativen Tätigkeit in der öV - ist in den letzten Jahrzehnten zum bevorzugten Objekt der politischen Begierde aufgestiegen[BEo8].

Über die Programme und Steuerungsmodelle - schlicht ausgedrückt also über Reformen - sind eine Vielzahl von Schriften veröffentlicht. Der Reformbedarf wird darin entweder vehement vertreten oder die Reformwürdigkeit wird zumindest kritisiert.

Über die Sicht der betroffenen Mitarbeitenden sind nur wenige Erkenntnisse bekannt. Veröffentlichungen von sogenannten Insidern sind nicht vorhanden. Eher sprechen Vertreter der Wirtschaft, der Wissenschaft oder der Politik über die Verhältnisse und ihre Auffassungen darüber im öffentlichen Raum.

Die Beamten nehmen, wenn überhaupt, nur eine verteidigende Rolle ein. Die Arbeitnehmer werden durch die bekannten gewerkschaftlichen Sichtweisen dargestellt: Gehaltsdiskussionen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen sind in diesem Bereich vorherrschende Themen. Aktuell hat sich der Vorsitzende des Deutschen Beamtenbundes, also des Spitzenverbandes der deutschen Beamten, wie folgt geäußert:[Sil23]

„Wir müssen besser bezahlen. Gerade in Zeiten steigender Inflation brauchen die Leute mehr Geld in der Tasche. Eine Möglichkeit wäre, Zuschläge und Zulagen wieder steuerfrei zu stellen. Außerdem können wir flexiblere und familienfreundlichere Arbeitszeitmodelle anbieten, den Einsatz für das Gemeinwohl hervorheben und auch mit der relativen Sicherheit des Arbeitsplatzes im öffentlichen Dienst werben. Das sind alles wahrlich keine schlechten Argumente.“

Damit wird wohl ausgedrückt, dass es viel zu wenig interessante Angebote für den Nachwuchs gibt. Also hat auch die öV ein Personalproblem - hier: Nachwuchsproblem -. Allerdings erscheint diese Bewertung nicht der alleinige Grund zu sein. Auch ist das Nachwuchsproblem nicht allein den wenig attraktiven Einstellungsbedingungen geschuldet.

Die Gründe für die Probleme in der öV liegen in einer fehlerhaften Verwaltungspolitik. Man hat sich zu lange auf wohlklingende Begriffe berufen wie schlanker Staat, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, etc. Weniger deutlich wurde vertreten, dass der Ruf nach immer mehr staatlichen Aufgaben durch Übernahme von neuen Sozialleistungen die Realität zunehmend belasten. Arbeitsentlastung durch Digitalisierung oder sonstige Formen qualitativ besserer Arbeits- und Dienstleistungsbedingungen stehen zu wenig im Vordergrund.

Box 4.0.1

Der Staat verspricht immer mehr soziale Formen der Dienstleistungen wie Verbesserung von Hilfen, etc. Jedoch werden die Bedingungen von Freiheit und Sicherheit mit dieser Form alleine nicht mehr verhältnismäßig sichergestellt.

D.h.: Während auf der einen Seite immer mehr oder höhere finanzielle Leistungen des Staates angekündigt werden, verlieren die Bürger einen Teil ihrer grundsätzlich selbständig zu führender Lebensweise. Sie werden vom Staat abhängig. Das war zumindest in meiner Eltern- generation so nicht und ist wohl auch so nicht mehr gesellschaftsfähig.

Begriffe wie Mütter-Mafia oder Sozialschmarotzer sind keine würdige Art der Diskussions- und Streitkultur, sollten jedoch Ernst genommen werden.

Durch den Verzicht auf angemessene Steuererhöhungen kommt es zu unverhältnismäßig starken Sparmaßnahmen, die letztlich zu deutlich weniger Freiheit und Sicherheit führen: staatliche Aufgaben außerhalb des Bereiches von Sozialstaat werden gemindert, eingestellt oder deutlich gekürzt. Die Corona-Krise hat diese Problematik in das öffentliche Bewusstsein befördert. Die Schwachstellen wurden so allgemein sichtbar.

Kurzum: Die Perfektion, mit der in Deutschland die politischen Ziele verwirklicht werden, verursacht gesellschaftlichen Schaden. Einerseits weil vielleicht die Ziele zu hoch gesteckt sind, andererseits weil die Ziele in der Wertigkeit unverhältnismäßig geworden sind: Das öffentliche bzw. soziale Gut wie beispielsweise die Bildung wird vernachlässigt, während das Wirtschaftsgut wie beispielsweise das Auto als Ausdruck der Freiheit überhöht wird.

Es wird behauptet, dass sich das ändere. Sicher ist nur, dass sich das Bewusstsein zwar geändert hat, die Naivität und der fehlende Realitätssinn sind noch immer groß.

Noch immer trifft der Mensch auch aktuell noch die Entscheidung über die zu regelnden Verhältnisse. Auch wenn die technische Unterstützung von Entscheidungsprozessen stark steigt, so ist doch der Mensch als letzte Entscheidungsinstanz auch das Problem: er ist als solcher das größte Sicherheitsproblem.

Sparsamkeit, die nicht eine ausreichende Finanzierung der als notwendig anerkannten öffentlichen Aufgaben berücksichtigt, scheint deshalb eine falsche menschliche Bewertung zu sein.

Menschen machen Fehler. Menschen in der Politik können also auch fehlerhafte Entscheidungen treffen. Die Politik ist somit nicht unfehlbar. Die bisherige Verwaltungspolitik, die meist darin bestand, den Mangel zu verwalten als beispielsweise die Digitalisierung in der öV zu einem akzeptablen Stand voran zu treiben, muss deshalb verändert werden.

Wie es zum Beispiel mit der Digitalisierung im ganzen Staat geht, zeigt das kleine Land Estland. Man könnte formulieren: klein aber fein.

Muss Deutschland wieder das Lernen lernen? Jedenfalls sind Zweifel an der Qualität der Entscheidungen und Entscheidungsträger nicht unbegründet. Deutschland kann sich keinen schlechten Staat leisten.

HANDLUNGSFÄHIGKEIT

Die menschliche Sozialisation soll unsere Fähigkeit herausbilden und stärken, eigenständig und nach anerkannten Standards (z.B. Sozialverhalten) entsprechend zu handeln.

Verwaltung und Wissenschaft sind bei den Standards abhängig von den anerkannten Regeln der (wissenschaftlichen) Erkenntnisgewinnung und der Notwendigkeit und Möglichkeit der realitätsmäßigen Überprüfung.

Eine Theorie ist zu verwerfen, die in der Wirklichkeit keinen Bestand hat. So wurde das Modell der wissenschaftlichen Betriebsführung *Scientific Management* als solches in der Praxis als nicht sinnvoll verworfen.

5.1 WISSENSCHAFTLICHER STANDARD

Die natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächer haben die Notwendigkeit, anhand realitätsnaher Versuche zu testen, welche Folgen aus den Erkenntnissen als Standard ermittelt werden. Die sozialwissenschaftlichen Fächer leiden unter Thesen, die nicht immer realitätsnah überprüft sind oder werden können, weil der Aufwand für die Prüfung zu hoch ist.

Was also Standard ist, hängt somit auch von dem Fachgebiet ab, wobei die sozialwissenschaftlichen Fachgebiete deutlich in der Anerkenntnis zweitrangig sind. Die Soziologie wird oftmals als Labor- und Diskutierwissenschaft verbal abgetan und versucht deshalb mit empirischen Studien die Erkenntnisse zu untermauern. Mehr oder weniger erfolgreich.

5.2 FAKE SCIENCE

In den letzten Jahren sind Zweifel an den wissenschaftlichen Standards weltweit aufgekommen: Stichwort Fake Science.

Der Wissenschaftsbetrieb fördert immer mehr nicht-wissenschaftliche Erkenntnisse, weil der Druck Forschungsergebnisse zu liefern, unverhältnismäßig erhöht wurde.

Kritiker mahnen auch an, mit Wissenschaftlichkeit wird falsche Werbung betrieben. So spricht ein bekannter Hochschullehrer von der Uni-Angst und vom Uni-Bluff¹.

¹ Wago7, Wolf Wagner kritisiert in seinem Werk die Vorgehensweise an den Universitäten.

HANDLUNGSFÄHIGKEIT

So erklärt er in einem Interview zur Neuauflage seiner Schrift[[Wer](#)]: „Bluff ist die überschüssige, unnötig komplizierte Formulierung von inhaltlich durchaus korrekten Aussagen. Bluff ist nichts frei Erfundenes oder gar völlig Substanzloses. So wie Frauen Makeup auflegen oder Männer sich mit Piercings zurechtmachen, um etwas schöner und attraktiver zu wirken als sie sonst wären, so werden im Hochschulbetrieb Aussagen aufgemotzt, mit Fremdwörtern gespickt und mit berühmten Namen und Verweisen in Schachtelsätze gepackt bis sie viel wissenschaftlicher und anspruchsvoller klingen als sie eigentlich sind.“

5.3 HANDLUNGSSTRATEGIE

Nimmt man die vorgenannte Kritik zwar nicht wortwörtlich sondern nur Ernst, so muss die Strategie der Handlung überdacht werden. Zumindest was ihre wissenschaftlich profunde Beweisführung angeht.

Aufgepumpte Thesen und Wirkungen sind eigentlich auszuschließen. Aber wie geht das in der Wirklichkeit: Die wahren Inhaltsstoffe werden in der Zutatenliste nicht aufgeführt oder als Fremdworte gekennzeichnet. In manchen Produkten wird Luft rein gepumpt um mehr Volumen zu erzeugen (Speiseeis). In solchen Fällen helfen heute Apps, die uns über die Inhaltsstoffe aufklären.

Übertragen auf Handlungen und Wirkungen in der öV werden solche Maßnahmen, genauso angewandt, ohne das dies jedoch kritisch überprüft wird: Reformen oder Erfolge werden größer dargestellt als sie wirklich sind. Schlechte Verhältnisse werden verharmlost und positive Wirkungen übertrieben vermarktet. Aktuell sind noch keine Apps verfügbar, die uns über solches Verhalten in der öV aufklären.

Schwer vorstellbar, dass die Darstellung verwaltungspolitischer Themen mit dem Grundsatz *Mehr Rationalität* heute schon erfolgt. Bis zum Erreichen rationaler Verhältnisse ist es noch ein *langer Weg*.

Im Wissenschaftsbetrieb wäre ein selbstkritisches Verständnis der Lehrenden und Studierenden zu fördern.

BEDARFSGERECHTIGKEIT

Eher linksgerichtete Kreise sehen als Aufgabe der öV an, auch die Freiheit und Sicherheit der Bürger qualitativ besser zu vertreten als andere Organisationsformen. Dagegen betont die mehr bürgerliche Ansicht stärker, dass die staatliche Administration die Ordnung besser vertritt. Unabhängig von diesen traditionellen Sichtweisen kommt es heute auf Qualität derjenigen Argumente an, mit denen man die Ausrichtung der öV begründet.

Ein zentrales Argument ist die Forderung, die öV müsse mehr bürger-nah, am Bedarf an Verwaltungsdienstleistungen und somit zeitgemä-ßer eingestellt sein.

6.1 BÜRGERNAH

Räume, Wege und Zeit sind auch im privaten Leben Aufwand. Vielleicht als Mobilitätsräume (Auto, Bahn, Bus, Flugzeug), Entfernungs-wege und Reisezeit. Unbürokratisch soll es hergehen. So das etwas vollmundige Versprechen einer digitalen Verwaltung.

Box 6.1.1

Die Digitalisierung der öV will den Aufwand an Inanspruchnahme von Räumen, Entfernung und Zeit deutlich verringern. Und das auf beiden Seiten: auf der Seite des Staates und auf Seiten der Nutzer von Verwaltungsdienstleistungen.

Wir haben also so formuliert einen Bedarf *an so wenig wie möglich, so viel wie nötig*. Das wäre zwar nicht ganz exakt, würde aber dennoch sinngemäß der Formulierung des ökonomischen Prinzips entsprechen.

Aber lässt sich so der Bedarf an öffentlichen Diensten und Dienstleistungen ermitteln? Nicht ganz, oder. Sicherheit, also das Gefühl von Schutz vor Gefahren aller Art, ist grundsätzlich nicht zu quantifizieren. Das gilt für viele öffentliche Güter zumeist deshalb, weil man vom Nutzen nicht ausgeschlossen werden kann.

Bei Angelegenheiten der öV gibt es auch öffentliche Güter wie Bildung, Rechtssicherheit, Sicherheit oder Gerechtigkeit im Sinne von *Vor dem Gesetz sind wir alle gleich*.

6.2 GERECHTIGKEIT

Das Grundgesetz (GG) gibt auf, vergleichbare und einheitliche Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu verwirklichen (Art. 72 Abs. 2 GG).

Box 6.2.1

„Der Staat muss bestimmte öffentliche Güter allen Einwohnern eines Landes unabhängig von ihrem Wohnort zur Verfügung stellen. Über diese Grundversorgung hinaus gibt es unterschiedliche regionale Präferenzen und Voraussetzungen, die schwerlich bundeseinheitlich reguliert werden können.“[TR19]

Dieser Auftrag zur Sicherstellung der Grundversorgung, lässt zwar regionale Präferenzen zu, sichert die bundesstaatliche Versorgung mit den öffentlichen Gütern, die zur unmittelbaren Lebensführung erforderlich sind.

Auch wenn diese Regel nicht zwingend ein politisches Handeln vorgibt, ist die Legislative des Bundes aufgefordert, also der Bundestag, in Fällen von nicht hinnehmbaren Lebensverhältnissen gesetzgeberisch tätig zu werden.

In den vergangenen Jahren ist deutlich geworden, dass die Betonung des Föderalismus nicht unbedingt immer politisch die richtige Antwort ist, Unterschiede zu begründen.

Ausgelöst durch die Corona-Pandemie sind die Schwachstellen in der flächendeckenden Grundversorgung mit öffentlichen Gütern sichtbar geworden.

6.3 VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT

Der Versuch, mit dem ökonomischen Prinzip das Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag zu klären, wird zwar grundsätzlich als sinnvoll anzuerkennen sein. Jedoch bleibt der bittere Beigeschmack, wer denn bitte schön den Ertrag bzw. Nutzen definiert. Hier ist also durchaus eine Manipulation möglich: der erwartete Gewinn wird überhöht, die Wirkung des Bürokratieabbaus wird übertrieben dargestellt.

Ob die Grundversorgung mit öffentlichen Gütern in Deutschland besser oder schlechter geregelt ist wie in anderen Ländern international gesehen, lässt sich mit einfach gestrickten Thesen weder bejahen noch verneinen. Was vertreten werden kann ist, dass andere Länder klarer in ihren Aussagen sind. Dies gilt beispielsweise für Estland, dass bei der Digitalisierung weiter fortgeschritten ist wie andere Länder und auch weiter gegangen ist als Deutschland.

Der Aufbau Ost und die Wirtschaftskraft Deutschlands und die damit verbundene Bewältigung der Fragen der Wiedervereinigung darf nicht darüber hinweg täuschen, dass Deutschland zumindest in einigen Politikfeldern unverhältnismäßig anderen staatlichen Konzepten im internationalen Vergleich hinterher hinkt: Das gilt z.B. für die Reform der Rente, des Arbeitsmarkts genauso wie für die Digitalisierung.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieses Thesenpapier bietet keine Lösungen an, sozusagen frei Haus. Dies wäre unangemessen. Aber aus der Praxis für die Praxis gilt:

- die Rahmenbedingungen haben sich wesentlich verändert,
- die Rollenbilder haben sich wesentlich verändert,
- die Verwaltungspolitik hat sich wesentlich anders ausgerichtet,
- die Handlungsfähigkeit hat sich wesentlich verändert,
- die Grundversorgung mit öffentlichen Gütern hat sich wesentlich verändert.

Seit der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland in 1949 bis heute haben sich die vorstehend genannten Einzeltatbestände teilweise radikal verändert. Es wäre falscher Populismus wenn die These vertreten würde, dies sei nur der Verwaltung und/oder der Wissenschaft zurechenbar.

Die Gesellschaft ist anspruchsvoller geworden. Das schlägt sich einmal im Ausbau des Sozialstaates nieder. Auf der anderen Seite sind auch die Anforderungen an die Politik, Verwaltung und Wirtschaft gestiegen, den selbst definierten Wohlstand zu stabilisieren und sozusagen traditionell zu verteidigen.

Gleichzeitig ist durch die politische und wirtschaftliche Globalisierung eine zunehmende geo-politische Dimension erkennbar: Im internationalen Vergleich holen früher als Entwicklungs- oder Schwellenländer angesehene Staaten auf.

Darüber hinaus sind die Menschen durch Bildung und der technischen Vernetzung (Internet) heute besser in der Lage, die eigene Situation einzuschätzen. Insofern ist die Weltbevölkerung mündiger geworden: *Vom Untertan zum mündigen Weltbürger.*

Aber diese Beobachtungen alleine rechtfertigen nicht das Abrutschen Deutschlands in die Zweitklassigkeit bei technischen und sozialen Tatbeständen.

Andere Länder, andere Sitten: Aber andere Ländern schaffen die Transformation schneller - und überhaupt nicht einfacher - wie die Staaten in der Europäischen Union, d.h. die europäischen Demokratien leiden an ihren traditionellen Sichtweisen in der Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Arbeit und Rente, Verwaltung und Wissenschaftsbetrieb neu denken fallen uns Europäern ungleich schwerer als Menschen in anderen Teilen der Welt.

ZUSAMMENFASSUNG

Im Verhältnis Verwaltung und Wissenschaft haben sich die Regeln verschoben: Die Verwaltung wird anhand von rationalen Prinzipien wissenschaftlich geführt. Praxiswissen als natürlich entstandenes Erkenntniswissen wird nicht mehr anerkannt.

Wie schon einige Beamtengenerationen vor uns wussten: Mit Geld alleine lässt sich kein Staat regieren. Wenn also staatsphilosophische Begründungen staatlicher Ordnung wegen wirtschaftlicher Gründe vernachlässigt werden, endet das für die Gesellschaft meistens nicht gut. So die Ansicht von Praktikern in der öV in früherer Zeit.

Für heute kann das bedeuten: Der Konflikt zwischen Sozialismus und Kapitalismus ist keineswegs beendet. Das zeigt die Herausforderung der kommunistischen Partei Chinas durch Anwendung des kapitalistischen Wirtschaftssystems neben dem Einparteiensystem kommunistischer Ausprägung.

Deutschland hat durch die Vereinigung zweier unterschiedlicher Systeme diesen Konflikt nicht überwunden. Die öV und die Wissenschaft in einer verfassungsmäßig liberalen Gesellschaft haben die Verantwortung einen Beitrag zur Auseinandersetzung zu leisten, totalitäre Formen menschlichen Handelns zu erkennen und zu verhindern.

LITERATURVERZEICHNIS

- [BEo8] Jörg Bogumil und Falk Ebinger. „Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik“. In: Mai 2008, S. 275–288. ISBN: 978-3-531-15418-3. DOI: 10.1007/978-3-531-90910-3_13.
- [Bul79] Hans Peter Bull, Hrsg. *Verwaltungspolitik*. Orig.-Ausg. Demokratie und Rechtsstaat ; Bd. 48. Neuwied ; Darmstadt: Luchterhand, 1979. ISBN: 978-3-472-08018-3.
- [eV23] Hanns-Seidel-Stiftung e.V. *Neue Studie: Gerechtigkeit für die Mitte?* de. Juni 2023. URL: <https://www.hss.de/news/detail/neue-studie-gerechtigkeit-fuer-die-mitte-news10062/> (besucht am 08.08.2023).
- [Kir19] Wolfgang Kirk. *Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozesses*. Die Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb. Essen: Wolfgang Kirk, 2019. ISBN: 978-3-96619-000-8. URL: <https://wolfgangkirk.de/download/9783966190008.epub>.
- [Onl] Duden Rechtschreibung Online. *Wissenschaft Rechtschreibung, Bedeutung, Definition, Herkunft* | Duden. de. URL: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Wissenschaft> (besucht am 06.08.2023).
- [Sil23] Ulrich Silberbach. *Silberbach warnt: „Es wird noch viel öfter rumpeln“*. Aug. 2023. URL: <https://www.dbb.de/artikel/silberbach-warnt-es-wird-noch-viel-oeffter-rumpeln.html> (besucht am 13.08.2023).
- [TR19] M. Thum und J. Ragnitz. *Gleichwertig, nicht gleich*. de. Nov. 2019. URL: <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/300052/gleichwertig-nicht-gleich/> (besucht am 14.08.2023).
- [Wago7] Wolf Wagner. *Uni-Angst und Uni-Bluff heute : wie studieren und sich nicht verlieren* / Wolf Wagner. Aktualisierte und vollst. überarb. Neuausg., 1. Aufl. Berlin: Rotbuch-Verl., 2007. ISBN: 978-3-86789-019-9.
- [Wer] Jens Wernicke. *Uni-Angst und Uni-Bluff heute*. de. URL: <https://www.studis-online.de/Studieren/art-669-uni-angst-heute.php> (besucht am 13.08.2023).

STICHWORTVERZEICHNIS

A

Administration 25

Akademisierung 1

B

Bedarf 25

Bedarfsgerechtigkeit 25

Befähigung 1

Begriffe 5

Behörde 1

Bewusstsein 12

bürgernah 25

Bürokratie 1

Bürokratieabbau 1

Bürokratiemodell 8

D

Digitalisierung 1

E

eGovernment 8

G

Gerechtigkeit 25

Grundlagen 5

H

Handlungsfähigkeit 23

Handlungsstrategie 24

Hartz 11

L

Verwaltung und Wissenschaft

STICHWORTVERZEICHNIS

Lagebild 13

Legaldefinition 5

M

Ministerialbürokratie 1

N

Nachwuchsproblem 19

P

Personalproblem 19

Praxisvergleich 8

R

rational 24

Rollenbilder 15

S

Science 2, 23

Standard 23

Steuerungsmodell 2

Subsidiarität 13

T

Transfer 2

V

Verhältnismäßigkeit 26

Verwaltung 1, 5

Verwaltungsbild 15

Verwaltungspolitik 19

Verwaltungswissenschaft 1

W

Wirkungsgrad 2

Wohlstandsgesellschaft 12

Verwaltung und Wissenschaft bilden heute in Deutschland nicht mehr ein kritikloses Begriffspaar. Zu viel ist zwischenzeitlich eingetreten, als das noch von rationalen Verhältnissen in diesem Zusammenhang zu sprechen wäre. Das Neue Steuerungsmodell - eingeführt in der Kommunalverwaltung - ist wissenschaftlich nicht mehr anerkannt. Der Glaube an eine rationale Verwaltungspolitik ist nicht problemfrei möglich, weil die Schwächen in der Argumentation im Praxistest deutlich werden. Anhand von fünf Merkmalen werden die Ursachen und Gründe dargestellt: Grundlagen, Rollenbilder, Verwaltungspolitik, Handlungsfähigkeit und Bedarfsgerechtigkeit.

‘Verwaltung neu denken’



Wolfgang K. Kirk • <https://wolfgangkirk.de>

Cover Illustration von Wolfgang K. Kirk •
<https://wolfgangkirk.de>