

Vertrauen und Verantwortung

Grundlagen einer Gesellschaftsanalyse

Teil III: Staatswesen

Christoph Noebel

5.7 Staatsversagen: Die „unsichere Hand“ des Staates

5.7.6 Behördenversagen: Strukturen und Verantwortung

Öffentliche Behörden oder *Bürokratien* wurden neben der Politik bereits als wesentlicher Bestandteil des Staatswesens definiert. Mit dem integrativen Modell des *Homo administratus* demonstrierten wir, dass der öffentliche Verwalter vergleichbar mit dem *Homo politicus* nicht nur über gemeinnützige, sondern auch über egoistische Motive verfügt. Um Verhaltensmuster und Wertvorstellungen in öffentlichen Behörden zu untersuchen, ist es daher notwendig, sich mit ihren Aufgaben, Funktionen und Beweggründen genauer zu befassen. Abgesehen von den individuellen Eigenschaften des Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst, stellt sich die Frage, welche Strukturen staatliche Verwaltungen aufweisen und wie sich ihre Tätigkeiten nach qualitativen Kriterien einordnen lassen. Unter welchen Bedingungen gelingt es Bürokratien, dem Gemeinwohl zu dienen, und warum kommt es vor, dass sie in dieser Hinsicht scheitern? Lassen sich die Merkmale der staatlichen Verwaltung mit denen des privaten Unternehmens vergleichen? Bevor wir diesen Fragen nachgehen, ist vorher zu bemerken, dass eine Bewertung öffentlicher Behörden und Institutionen per definitionem die Kontaktnähe zum Bürger berücksichtigen muss. Wenn im Folgenden auf generelle Weise von Problemen öffentlicher Verwaltungen gesprochen wird, ist daher zu beachten, dass deutliche Unterschiede zwischen *ministerialen* und *kommunalen* Bürokratien herrschen. Letztere pflegen in der Regel ein engeres Verhältnis zum Bürger.

Die Untersuchung staatlicher Behörden fällt in den Fachbereich der *Verwaltungswissenschaft*, die primär von Politikern, Sozialpsychologen und Institutionsforschern betrieben wird. Diesbezüglich bieten die Politikern Katrin Möltgen-Sicking und Thorben Winter (2018) einen Überblick der Funktionen, Strukturen und Herausforderungen öffentlicher Verwaltungen. In ihrer Beschreibung meiden sie jedoch Fragen der qualitativen Einordnung und entsprechender Möglichkeiten des *Behördenversagens*. Eine kritische Untersuchung der Missstände in staatlichen Verwaltungen wird ausgeblendet und vermutlich den Medien oder der Literatur überlassen. Dabei steht die Effektivität deutscher Behörden im internationalen Vergleich zu anderen OECD Ländern nicht besonders vorteilhaft da. Nach Angaben des *International Civil Service Effectiveness Index (InCiSE)* 2019 lag Deutschland auf Platz 19, eine Verbesserung vom 24. Platz in 2017. Erwähnenswert ist hierzu der Befund, dass die unterdurchschnittliche Position Deutschlands auf schlechte Werte für Krisenmanagement, Auftragswesen und Strategieplanung zurückzuführen ist.

Während sich die Literaten Franz Kafka und Heinrich Böll oder die politische Theoretikerin Hannah Arendt mit der Banalität, Unmenschlichkeit und einer totalitären Gehorsamspflicht in Bürokratien beschäftigen, fällt die akademische und wissenschaftliche Kritik an Problemen der staatlichen Verwaltung eher bescheiden aus. Mit einer humorvollen Skizze des absurden Absicherungswahns bürokratischer Verwaltungen bietet der Journalist Ulrich Gineiger (2014) einen deutlichen Beleg, dass Behördenversagen existiert und Kritik notwendig ist. Im Gegensatz zur Standardlehre der Ökonomik, die sich durchaus mit Formen des Scheiterns der Wirtschaftsakteure befasst [K4.6], scheinen

Wissenschaftler der Politologie und Verwaltung weniger Interesse zu zeigen, eine vergleichbar kritische Haltung der Verwaltungspraxis einzunehmen und sie in einen gesellschaftlichen Kontext zu stellen. Ein Grund dafür ergibt sich womöglich aus der Beobachtung, dass analog zum Konzept des Staatsversagens die Bezeichnung des Behördenversagens in akademischen Kreisen reflexartig als Ausdruck einer vermeintlich neoliberalen Position und Minimierung der *Staatsfunktionen* gedeutet wird [K5.7].

Die Staatsverwaltung lässt sich vereinfacht als das ausführende Organ der Politik beschreiben. Daher benötigt jede moderne Demokratie öffentliche Behörden und Institutionen, um Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten und Ordnungsstrukturen aufrecht zu erhalten. In dieser Rolle wird der bürokratische Verwaltungsapparat meist in das Gesamtkonzept der Exekutive einbezogen, wobei Politiker in den Positionen des Bürgermeisters, Landrats oder Ministers stets das Amt des Dienstherrn der Verwaltung bekleiden. Da sie auf Zeit gewählt werden, herrscht ein regelmäßiger Wechsel an der Spitze der öffentlichen Verwaltung. Dieser Sachverhalt birgt Vor- und Nachteile. Sollte ein Politiker für die Funktion des Verwaltungsleiters nicht geeignet sein, kann es von Vorteil sein, dass seine Amtszeit begrenzt ist. Demgegenüber bringen neue Chefs oft frische Vorstellungen mit, um Veränderungen und Strukturreformen in der Verwaltung einzuleiten.

Personalwechsel an der Spitze der Verwaltung schüren jedoch auch Unsicherheit unter den Mitarbeitern und können zu internen Spannungsverhältnissen zwischen politischer Leitung und langjährigen Angestellten des öffentlichen Diensts führen. Da politische Führungskräfte generell unter dem beschriebenen Problem *asymmetrischer Information* leiden [K5.7.2], benötigen sie grundsätzlich die Kompetenzen und Erfahrung der ihnen unterstellten Sachbearbeiter und Fachkräfte. Umgekehrt kann die Verwaltung dieses Abhängigkeitsverhältnis auch für ihr Eigeninteresse nutzen und stellt somit eine einflussreiche Lobby dar. Aus dieser Sicht ist es berechtigt, wenn der öffentliche Dienst sich gegen deutlich politisch motivierte und nicht praktikable Maßnahmen stemmt. Kürzungen der Personalbesetzung und Erweiterung der Aufgabenbereiche werden häufig verordnet, ohne darauf zu achten, ob die Verwaltungsarbeit dadurch verbessert wird. In solchen Fällen spielt die Beteiligung höherer Beamter an politischen Entscheidungsprozessen eine Rolle, denn durch ihre Nähe zur Politik verfügen sie über ein besonderes Maß an Einflussnahme. Dieser Sachverhalt ist zunächst positiv zu werten, da die Verwaltung schwerwiegende Fehler der Politiker zu verhindern vermag. Umgekehrt bietet der Einfluss auch Anreize zu Missbrauch, denn aus Eigeninteresse sind Angestellte des öffentlichen Dienstes in der Lage, notwendige Maßnahmen und Reformen der Bürokratie zu blockieren. Um die Funktionsfähigkeit öffentlicher Behörden qualitativ einzuordnen, ist es daher notwendig, sich zuerst mit ihren Zielsetzungen, Einstellungen und Verhaltensweisen zu beschäftigen.

Als Einstieg in eine Untersuchung der öffentlichen Verwaltung ist es erforderlich, den Klassiker „Wirtschaft und Gesellschaft“ des Soziologen Max Weber (1922) heranzuziehen. Darin formulierte er die Grundgedanken einer vertikal strukturierten Bürokratie. Obwohl Max Weber behauptete, keine Idealzustände sondern Istzustände zu beschreiben, lassen sich seine Darstellungen einer effektiven Staatsverwaltung aus heutiger Sicht überwiegend als *Sollzustände* bezeichnen und sind daher mit unserer staatlichen Zielsetzung der *Gemeinwohlmaximierung* zu vergleichen [K5.2]. Da wir den *Homo administratus* in vier Kategorien einteilen, trifft die Analyse Webers größtenteils auf die Sachbearbeiter und Büroangestellten zu. Auch Richter, Lehrer oder höhere Beamte unterliegen strengen Regeln, doch ihr Entscheidungsspielraum fällt breiter aus als der des typischen Bürokraten.

Max Webers Motivationsannahme des *Homo administratus* lautet *Effektivität* und verweist auf den Charakterzug seiner *instrumentellen Rationalität*. Er betrachtete die Büro-

kratie als eine vernunftbezogene Form rechtsstaatlicher und demokratischer Herrschaft, die sich deutlich von den willkürlichen Strukturen des feudalen Obrigkeitsstaats abgrenzt. Obwohl die Annahme des rationalen Bürokraten in der Realität nur bedingt zutrifft, ist sie dennoch als Ausgangspunkt einer Analyse von Bedeutung. Weber zufolge ergeben sich daraus primär die Verhaltensnormen der *Gerechtigkeit* und *Neutralität*. Beide Prinzipien sind erforderlich, um politische Beschlüsse und Gesetzmäßigkeiten in der Gesellschaft durchzusetzen und Willkür zu vermeiden. Beide Grundsätze bedeuten, dass die Verwaltung im Verhältnis nach außen alle Menschen gleich und gerecht zu behandeln habe. Max Weber spricht in diesem Zusammenhang von einer „Nivellierung der ökonomischen und sozialen Unterschiede“. Er erhebt den Anspruch, die Bürokratie müsse sich als Vertreter eines wohltätigen Staatssystems grundsätzlich dem Prinzip sozialer Verantwortung verschreiben.

Als wesentliches Merkmal der Bürokratie werden generell die Maximen der *Subsidiarität* und *Effizienz* herangezogen. Diesbezüglich bilden hierarchische Strukturen klare Entscheidungsprozesse und Verantwortungslinien, basierend auf den *Kompetenzen* der jeweiligen Abteilungen und Verwaltungsebenen. Nicht nur die konkrete Bestimmung der Zuständigkeitsbereiche, sondern auch gute Fachausbildung und spezielle Sachkenntnisse tragen zur effektiven Aufgabenverrichtung der Behörde bei. Unter dieser Annahme arbeitet der Bürokrat stets regelkonform, gewissenhaft und im Dienste der Allgemeinheit. Wie bereits beschrieben, stellt die existenzielle Absicherung im Staatsdienst ein wesentliches Motiv des *Homo administratus* dar. Seine Amtstreue wird durch die Fürsorge des Staates und die „Lebenslänglichkeit seiner Stellung“ belohnt [K5.3.2]. Hier helfen ihm auch die strengen Strukturen und bürokratischen Vorschriften, denn sie mindern das Risiko, alleine die Verantwortung für Fehlentscheidungen zu tragen. Als Illustration der Rationalität bürokratischer Arbeitsprozesse wählte Max Weber die Analogie der Maschine und deren Effizienz durch den Prozess der Automatisierung. Vergleichbar schnell, präzise und stets auf Qualität achtend verrichte der Bürokrat gesetzeskonform seine Arbeit. Das Zusammenspiel aus Kompetenz und Leidenschaftslosigkeit diene den zentralen Eigenschaften der *Stabilität* und *Verlässlichkeit*. Beide Merkmale tragen dazu bei, dass er die *Kontinuität* der Verwaltungsdienste sichert. Wenn Strukturmaßnahmen notwendig sind, werden sie mit Besonnenheit und nicht überhastet eingeführt.

Zu Zeiten Max Webers genoss der Staatsdiener automatisch den *Beamtenstatus* und seine Position wurde nicht mit dem heutigen Begriff des *Dienstleisters* in Verbindung gebracht. Als souveräner Vertreter der Staatsmacht verkörperte er Autorität, Bildung und Charakterstärke. Obwohl die allgemeine Hochachtung seiner Person längst nicht mehr den damaligen Stellenwert einnimmt, werden Staatsdiener auf Länder- und Bundesebene meist noch verbeamtet, sodass in öffentlichen Verwaltungen abgesicherte Arbeitsverhältnisse weiterhin eine erhebliche Rolle spielen. Da der musterhafte Beamte ausschließlich dem Gemeinwohl dient und über die Qualitäten der Kompetenz, Gewissenhaftigkeit, Effizienz und Vernunft verfügt, genoss er in der Vergangenheit je nach Berufs-rang hohes Ansehen in der Bevölkerung. Neben sicherem Einkommen, geregelten Karriereperspektiven und Privilegien strebt der Verwalter meist nach den immateriellen Werten des Status und Vertrauens in der Gesellschaft. Im Gegenzug verpflichtet er sich zu Amtstreue, verdient meist vergleichbar weniger als in der Privatwirtschaft und verliert einige Zivilrechte, insbesondere das Streikrecht.

Um dem weberianischen Modell der effizienten Verwaltung eine Gegendarstellung zu bieten, sei auf die Kehrseite der Bürokratie verwiesen, die von der Politiktheoretikerin Hannah Arendt (1963) im Zusammenhang mit dem Fall Eichmann hervorgehoben wurde. Weit entfernt von Vorstellungen einer gemeinnützigen Verwaltung beschrieb sie, wie Bürokratien autokratische Züge annehmen können und zum Kontrollinstrument der

staatlichen Macht werden, um konforme Verhaltensweisen in der Gesellschaft zu forcieren. Die Charaktereigenschaft, die Max Weber als Leidenschaftslosigkeit und Neutralität hervorhob, deutete Hannah Arendt als völlige Abwesenheit des Denkens um. Eichmann sei kein Monster gewesen, sondern ein *Niemand*. Als *Banalität des Bösen* beschrieb sie einen gesichtslosen und unterwürfigen Schreibtischtäter, dessen Nichtdenken zu unmenschlichem Verhalten und *Verwaltungsmassenmord* führte. Als unscheinbares und urteilsfreies Objekt der Bürokratie prägt er die *Herrschaft des Niemand*.

Vor dem Hintergrund des differenzierten Portraits des *Homo administratus* erscheint es folgerichtig, ihn analog zum *Homo oeconomicus* und *Homo politicus* mit seinen Vor- und Nachteilen einzuordnen. Unabhängig davon, ob durch Kulturwandel oder politische Reformen herbeigeführt, wird der öffentliche Amtsträger heute weitgehend als Dienstleister wahrgenommen. Für diejenigen Verwaltungsbeamten, die direkten Kontakt mit dem Bürger pflegen, gelten daher die menschlichen Verhaltensregeln des höflichen und respektvollen Umgangs. Die Veränderungen vom großspurigen Gebaren in ehemaligen Amtsstuben zum freundlichen Service im Bürgerbüro oder vom selbstgefälligen zum hilfsbereiten Polizisten belegen, dass sich Amtsträger zunehmend als Diener des Volkes verstehen.

Trotz des Lobs, das die meisten Staatsbediensteten für ihre Arbeit verdienen, ist nicht zu übersehen, dass auch Fehlverhalten und Missstände ihrerseits zur Normalität gehören und Misstrauen schüren. Die Vertrauensstudie des GfK Vereins im Jahr 2017 verweist daher auf eine Vertrauensquote deutscher Behörden von 65%, ein 6%iger Anstieg im Vergleich zu 2013. Dieser Wert ist mittelmäßig, aber um einiges höher als die geringen 14% der Politiker. Dennoch scheinen die Befragten weder Max Webers Idealvorstellungen des Berufspolitikers, noch sein Modell des öffentlichen Verwalters als realistisch zu betrachten. Obwohl den deutschen Behörden insgesamt kein schlechtes Zeugnis ausgestellt wird, ist es angebracht, vergleichbar mit unserer Analyse der Privatwirtschaft und Politik auch die öffentliche Verwaltung einer kritischen Prüfung zu unterziehen und auf Formen des *Behördenversagens* einzugehen. Dieser Ansatz darf keinem Selbstzweck dienen, sondern soll ähnlich wie in den anderen Gesellschaftsbereichen dazu beitragen, konstruktive Erkenntnisse zu gewinnen, um daraus Lehren zu ziehen.

Formen des Behördenversagens beziehen sich zunächst auf offensichtliche Verfehlungen, die rechtswidriger oder krimineller Natur sind [K5.7.7]. Nach Angaben von *Transparency International* liegt Deutschland im Korruptionswahrnehmungsindex 2021 auf Platz 10. Das Ergebnis ist im europäischen Kontext verbesserungswürdig, im internationalen Vergleich jedoch akzeptabel. Daher liegt der Fokus vielmehr auf den komplexeren Sachverhalten des Versagens durch professionelles Fehlverhalten und mangelhafte Entscheidungsprozesse. Die täglichen Berichte über Missstände in Behörden belegen, dass administratives Scheitern keine Seltenheit darstellt. Zu den brisanten Beispielen zählen Fehlentscheidungen und Ungerechtigkeiten der Arbeitsagenturen, kostspielige Beschaffungsfehler, Verschwendung öffentlicher Gelder, geringes Nachhaltigkeitsdenken in der Stadt- und Verkehrsplanung, mangelhafte Aufsicht und Regulierung der Privatwirtschaft, eine unzureichende Integrationspolitik oder Versagen der Sicherheitsbehörden. Nicht nur die Corona-Pandemie zeigte Schwächen administrativer Verfahren auf, auch die Flutkatastrophe von 2021 im Ahrtal belegte schwerwiegendes Scheitern der Kreisverwaltung hinsichtlich mangelhafter Vorsorge und unzureichender Unterstützung zivilgesellschaftlicher Helfer beim Wiederaufbau. Fast täglich berichteten Medien über bürokratische Schikanen der Behörden gegenüber den Geschädigten, die nicht nur materielle Absicherung, sondern auch menschlichen Beistand benötigten. Obwohl eine ausführliche Beschreibung bürokratischer Missstände den Rahmen dieser Studie überschreitet, soll den-

noch auf drei Schriftwerke hingewiesen werden, die *Muster* des Behördenversagens veranschaulichen.

Der Journalist Christoph Schurian (2017) beschreibt verheerende Zustände im Bereich der Jugendhilfe, die primär auf bürokratische Missstände zurückzuführen sind. Zu den Hauptursachen zählten weder die fehlenden Fähigkeiten der Sozialarbeiter, noch Mangel an Personal, sondern dass Jugendämter auf Grund ihrer intransparenten Institutionsstrukturen systematisch die Arbeitsabläufe erschwerten und dadurch gravierende Fehler zu Lasten der Kinder und Jugendlichen gemacht werden. Weitere Beispiele beziehen sich auf Probleme im Bereich der Justiz. Diesbezüglich beklagt der Jurist Ronen Steinke (2022), dass die Praxis des deutschen Justizsystems mit dem rechtsstaatlichen Versprechen der Gleichheit aller vor dem Gesetz nicht zu vereinbaren sei. Es herrsche eine „Klassenjustiz“, die benachteiligte Menschen und Wohlhabende unterschiedlich behandelt. Auch das Problem wiederholter Justizirrtümer lässt sich dem Behördenversagen zuordnen. Diesbezüglich beschreibt der forensische Psychologe Max Steller (2015) den Tatbestand, dass Gerichte allzu oft darunter leiden, sich nicht mit den Besonderheiten vieler Fälle ausreichend zu befassen. Sein Fazit lautet, dass dadurch jeder Mensch potentiell unschuldig verurteilt werden kann. Der bekannte Fall des grundlos in eine psychiatrische Klinik eingelieferte *Gustl Mollath* belegt, dass obwohl es sich um seltene Vorkommnisse handelt, der Rechtsstaat scheitert, wenn seine offiziellen Vertreter aus Überheblichkeit das Recht auf körperliche Unversehrtheit des Menschen verletzen. Auch der Fall *Harry Wörz* ist erwähnenswert, der 1997 wegen versuchten Totschlags unschuldig eine Gefängnisstrafe verbüßte und viereinhalb Jahre später vorläufig freigelassen wurde. Erst 2010 endete das Wiederaufnahmeverfahren mit einem Freispruch. Zu den ermittelten Polizeibeamten zählte der Vater des Opfers, der als möglicher Täter juristisch nicht belangt wurde. Das gesellschaftliche Problem regelmäßiger Justizirrtümer wird dadurch erhöht, dass Gerichte und ihre Rechtsvertreter eine moralische Instanz verkörpern und dadurch ihr Scheitern nicht nur Empörung, sondern auch Misstrauen in staatliche Organe schürt.

Das letzte Beispiel führt uns direkt zu einem weiteren Aspekt des Behördenversagens. Hierbei handelt es sich nicht mehr um Fehlentscheidungen, sondern um den nachträglichen Umgang damit. Zunächst herrscht in einigen Behörden ein ausgeprägter *Korpsgeist*, der in den risikobehafteten Bereichen der Polizei und Militär notwendig sein mag, dessen Zusammenhalt aber umgekehrt auch wie Clans oder Geheimbünde zu Missbrauch und Vertuschung von Missständen beiträgt. Außerdem verhalten sich öffentliche Verwaltungsorgane in Bezug auf den Umgang mit Fehlern ähnlich wie Großunternehmen. Sie unterliegen einer *Wagenburgmentalität*, die sich in den defensiven Formen der Absprache, Vertuschung, Verleumdung und in Fällen polizeilicher Gewalt sogar in Klagen gegen die Opfer als offensive Verteidigungsstrategie niederschlagen. Erst die mediale Berichterstattung zwingt sie meist, scheinbar ihre Fehler einzugestehen. Egal, ob es sich um den Diesel-Skandal bei Volkswagen handelt oder die staatlichen Behörden des Verfassungsschutzes, der Polizei, Gerichte oder Umwelt- und Jugendämter, ihre unzureichende Kommunikationspolitik schürt automatisch Misstrauen. Wenn nach der Enthüllung der verantwortliche Minister den Missstand eingesteht und eine „lückenlose Aufklärung“ verspricht, darf er sich nicht wundern, wenn ihm kaum jemand diese leere Floskel abnimmt. Nach dieser Kurzbeschreibung einiger Fälle des Behördenversagens lassen sich nun zwei Faktoren nennen, die Scheitern im öffentlichen Sektor begünstigen oder gar verursachen. Es handelt sich um die Rahmenbedingungen der *internen Strukturen* und die damit verknüpfte *Institutionskultur*, die gemeinsam den Handlungsspielraum der Beschäftigten in öffentlichen Verwaltungen bestimmen.

Wie jedes Privatunternehmen unterliegen Behörden den ihnen auferlegten Strukturen, Regelwerken und den entsprechend eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten. Diese Voraussetzungen beziehen sich zunächst auf die organisatorische Verteilung der Zuständigkeiten, aber auch auf die Begrenztheit finanzieller Mittel und die Ausstattung des Personals. Darüber hinaus leiden Behörden unter ständigen Veränderungen ihrer Aufgabenbereiche, Technologien und Verfahrensweisen. Versucht man beispielsweise das Gestrüpp deutscher Bauverordnungen in seiner Gesamtheit zu erfassen, scheitern nicht nur Architekten und Bauherren, sondern auch die Urheber der Politik und ihre beratenden Fachjuristen. Im Gegensatz zu Max Webers Vorstellung leidet die Bürokratie unter einer Ausuferung komplexer Regelwerke mit entsprechender Fülle unverständlicher Antragsformulare.

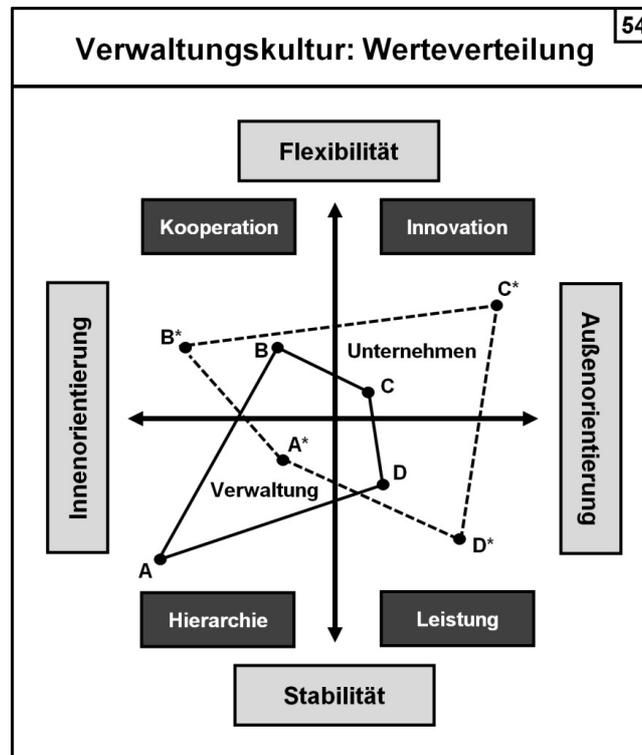
Dazu kommt die Verflochtenheit verschiedener Verantwortungsebenen, die besonders dann ein Problem verursacht, wenn die jeweiligen Aufgabenbereiche ungenau definiert sind. In solchen Fällen verteilt sich die Verantwortung für Fehlentscheidungen auf diverse Abteilungen und Entscheidungsträger, was zur Folge hat, dass letztlich alle oder keiner dafür zur Rechenschaft gezogen wird. Dieser Sachverhalt entspricht unserem Konzept der *institutionellen Verantwortung* [K2.2.5]. Demzufolge geht der Verwaltungsangestellte ohne Konsequenzen fürchten zu müssen seiner vorgeschriebenen Arbeit nach, auch wenn die Behörde dadurch den Bürgern und der Gesellschaft Schaden zufügt. Institutioneller Gehorsam, Gedankenlosigkeit und Amoralität herrschen nicht nur in Unternehmen, sondern auch in staatlichen Behörden und Einrichtungen.

Organisationen mit stark vertikalen Verwaltungsstrukturen weisen zwei Charakteristika auf, die nicht in Max Webers Bild einer gut funktionierenden Maschine der Bürokratie passen. Zunächst werden generell zu viele Regeln erlassen, die nicht nur das Problem *zunehmender Komplexität* steigern, sondern Konflikte herbeiführen, wenn sich Vorschriften und Gesetze widersprechen. In solchen Fällen müssen oft Gerichte entscheiden, welcher Gesetzmäßigkeit eine Vorrangstellung zukommt. Dieser Sachverhalt bedeutet, dass in Behörden häufig die eine Hand nicht weiß, was die andere macht. Die Leidtragenden sind nicht nur die Bürger, denen fehlerhafte Vorschriften auferlegt werden, sondern auch die Angestellten der Behörden, solange sie aus eigenem Ermessen heraus die Widersprüchlichkeiten nicht selber auflösen können. Schwierigkeiten entstehen besonders dann, wenn Führungskräfte der Verwaltung dieses Konfliktpotential ignorieren. Unabhängig davon, ob es sich in derartigen Schieflagen um individuelles Fehlverhalten oder organisatorische Strukturdefizite handelt, gemessen an den hohen Ansprüchen Max Webers und dem Ideal der Gemeinwohlmaximierung manifestieren sie systembedingtes Versagen, das häufig Zweifel an der Funktionsfähigkeit des Staates aufkommen lässt.

Obwohl die Dezentralisierung öffentlicher Behörden auf Grund der Kenntnisse lokaler Umstände und demokratischer Mitbestimmung Vorteile aufweist, leidet der Föderalismus unter der Komplexität hierarchischer Entscheidungsebenen und einer unübersichtlichen Verteilung der Zuständigkeiten. Kommunale Behörden verfassen nicht nur eigene Anordnungen, sie müssen sich zusätzlich an den Richtlinien der übergeordneten Verwaltungsebenen orientieren. Trotz komplexer Strukturen mag der Länderföderalismus politisch legitim sein, er wirft jedoch Probleme auf, wenn Intransparenz, Sachkenntnis oder eigennütziges Verhalten dazukommen und dadurch fehlerhafte Entscheidungen getroffen werden.

Die Ausführung politischer Beschlüsse auf Bundes- oder Länderebene werden häufig auf das unterste Glied des föderalen Systems delegiert, sodass Städte und Kommunen in der Bewältigung ihrer Zuständigkeiten mit dem Verweis auf „pflichtgemäßes Ermessen“ allein gelassen werden. Wie in der späteren Analyse der deutschen Bildungspolitik argumentiert, spiegelt sich die Problematik der Kommunen als unterstes Glied des Födera-

lismus im Schulsystem wieder. Hier werden Schulleitung und Lehrerschaft als öffentliches Gesicht des Systems beauftragt, politisch veranlasste Reformen unabhängig von Fragen der Sinnhaftigkeit und Praxisnähe zu verwirklichen [K5.9]. Abgesehen davon, verursachen föderale Strukturen Probleme, wenn sich auf Grund unterschiedlicher Verfahrensweisen und uneinheitlicher Qualitätsstandards politische Maßnahmen aus nationaler Sicht nur mit Mühe umsetzen lassen. Berücksichtigt man zusätzlich internationale Entscheidungsebenen, wie etwa die der Europäischen Union, verschärfen sich die potentiellen Probleme bürokratischer Verantwortungsstrukturen.



Nachdem einige Beispiele und Ursachen für Behördenversagen genannt wurden, widmen wir uns dem Thema der *institutionellen Verwaltungskultur*. Um Verhaltens- und Denkmuster staatlicher Bürokratien zu untersuchen, bietet es sich an, das im Kontext der Unternehmenskultur beschriebene Modell der Wissenschaftler Kim S. Cameron und Robert E. Quinn (1999) wieder aufzugreifen [K4.6.5]. Zur Erinnerung, es handelt sich dabei um eine Auseinandersetzung mit den Wertvorstellungen und Motivationsgründen in Organisationen. Zu den Eckpunkten des Modells zählen die Außen- und Innenorientierung sowie die Aspekte der *Stabilität* und *Flexibilität*. Verknüpft mit dem Kriterium der Stabilität lassen sich zwei weitere Merkmale der Organisationskultur nennen: Dazu zählt die kundenfreundliche und leistungsorientierte Haltung der Angestellten sowie eine Hierarchiekultur, die sich primär an internen Strukturen und Entscheidungsprozessen ausrichtet. Unter dem Aspekt der Flexibilität spielt der Fokus auf interne Formen der Kooperation und Teamwork eine Rolle, während nach außen hin die Organisation eine Kultur der Kreativität und Innovation verkörpert. Nach dieser Kurzbeschreibung lässt sich das Cameron-Quinn-Modell mühelos auf öffentliche Behörden anwenden. Hierzu soll eine Studie des Psychologen Günther R. Vollmer (2005) hinzugezogen werden, in der Beamte einer Justizverwaltung nach den Wertvorstellungen ihrer Arbeit und der Behörde befragt wurden. Das von Vollmer aufgezeigte Ergebnis entspricht der Fläche ABCD im Diagramm 54. Es lässt zunächst eine untergeordnete Orientierung nach außen erkennen und verweist auf eine Geringschätzung der Leistung und Innovation als Arbeitsmotive. Außerdem verfügten die Befragten über relativ wenig Interesse an Teamwork und Kooperationsstrukturen, umso deutlicher manifestierte sich dagegen ihr aus-

geprägtes Sicherheitsbewusstsein und eine Akzeptanz hierarchischer Strukturen mit den entsprechenden Wertvorstellungen.

Vergleicht man die Wesensmerkmale der Organisationskulturen in öffentlichen Behörden und Privatunternehmen, ist ein deutlicher Unterschied zu erkennen. Im Diagramm 54 werden Bewertungsmuster mittelständiger Unternehmen anhand der Fläche $A^*B^*C^*D^*$ abgebildet. Es beschreibt eine institutionelle Kultur, die nicht nur leistungs- und innovationsfreudig ist, sondern firmenintern viel Wert auf Kooperationsverhalten und flache Entscheidungsstrukturen setzt. Dagegen weisen öffentliche Verwaltungen analog zu vielen Großunternehmen hierarchische Organisationsstrukturen auf, die sich grafisch als Bewegung von Punkt A^* zu Punkt A darstellen lassen.

Bevor wir die angewandte Analyse des Cameron-Quinn-Modells abschließen, soll ein weiteres Ergebnis der Vollmer-Studie erwähnt werden. In ihr wurden nicht nur Beamte der Justizverwaltung befragt, sondern auch Teilnehmer eines akademischen Führungslehrgangs. Da diese zu den zukünftigen Führungspersonen in öffentlichen Behörden gehören, sind hinsichtlich der Verwaltungskultur ihre subjektiven Urteile und Motive von besonderer Aussagekraft. Vergleichbar mit Großunternehmen wurde sowohl mehr Leistung und Innovation, als auch intern kooperatives und kollegiales Verhalten geschätzt, dies jedoch weiterhin verbunden mit einem Festhalten an Hierarchiestrukturen. Dieses Ergebnis ist insoweit positiv zu werten, als es auf eine Haltung junger Führungskräfte hinweist, die sich gegebenenfalls nicht scheuen, Strukturreformen in öffentlichen Behörden zu initiieren und durchzuführen. Zweifelhaft bleibt jedoch, ob sie dazu die fachlichen Kompetenzen aufweisen. Da Führungskräfte im öffentlichen Dienst nach Angaben Vollmers nicht unbedingt die notwendige Ausbildung und Handlungsbereitschaft mitbringen, fragt sich, ob sie tatsächlich den Erfordernissen, organisatorische Strukturreformen und leistungsbezogene Veränderungen der Verwaltungskultur einzuleiten, gewachsen sein werden.

Vergleichbar mit unserer kritischen Analyse der Großunternehmen lässt sich der Verweis des Cameron-Quinn-Modells auf die Bedeutsamkeit hierarchischer Strukturen heranziehen, um weitere Ursachen für Behördenversagen zu nennen. Grundsätzlich liegt das Problem vertikaler Organisationsstrukturen darin, eine *Kultur der Verantwortungslosigkeit* zu fördern, deren Ausprägungen und Prozesshaftigkeit im Kontext institutioneller Verantwortung beschrieben wurden [K2.2.5]. Als eine Ursache für vermeintlich überforderte Behörden lassen sich die Thesen des britischen Soziologen C. Northcote Parkinson (1957) heranziehen. Den *Parkinson Gesetzen* zufolge führen bürokratische Umstrukturierungen und scheinbare Rationalisierungen von Arbeitsabläufen dazu, dass mehr fragwürdige Arbeit geschaffen wird. Das *Sicherheitsbedürfnis* des *Homo administratus* trägt zu dieser Entwicklung bei. Nicht nur pflegt er mit höherem bürokratischem Aufwand seine *Besitzstandwahrung*, er bestätigt und sichert sich damit auch seine *Daseinsberechtigung*. Bauvorschriften sind in dieser Hinsicht besonders beliebt, da stetig neue und komplizierte Sicherheitsmaßnahmen eingeführt werden, oft unabhängig davon, wie notwendig, effektiv, kontrollierbar und umsetzbar sie sind. Sollte Parkinsons Unterstellung auch heute zutreffen, muss das öffentlich viel zitierte Problem einer überlasteten Bürokratie nicht unbedingt an mangelnden Ressourcen und zu geringer Personalausstattung liegen.

Ähnlich wie in Großunternehmen, Kirchen oder politischen Parteien leiden Angestellte in großen Behörden unter den Einflüssen der *Institutionalisierung* und dem Risiko des *Realitätsverlusts*. Wenn öffentliche Verwaltungsangestellte mit unvorhersehbaren Situationen konfrontiert werden, fehlt ihnen häufig die dafür erforderliche Flexibilität und Innovationskraft. Wie viele Bürger täglich erleben, wirken diese überfordert und reagieren abweisend. Auch in deutlichen Fällen des Versagens neigt Behördenpersonal dazu,

zunächst reflexartig eine abwehrende Haltung einzunehmen. Meist wird diese mit dem Argument begründet, es handle sich nicht um ihren *Zuständigkeitsbereich*.

Hierarchische Strukturen und bürokratische Entscheidungsprozesse begünstigen daher zwei defensive Verhaltensmuster. Sie fördern konservatives Denken, das sich unter dem Motto, man hätte es ja immer schon so gemacht, gegen notwendige Veränderungsmaßnahmen widersetzt. Die schleppende Digitalisierung in Behörden lässt sich als Beispiel nennen, um die Trägheit und Scheu vor Veränderung zu verdeutlichen. Außerdem bieten komplexe Strukturen in Behörden genügend Möglichkeiten, die Verantwortung für Fehler auf andere Abteilungen und Verwaltungsebenen zu schieben. Diese Abwehrreaktion und Unsicherheit ist bedeutsam, denn sie liefern einen Grund für den Einsatz externer Berater [K5.7.2].

Die Praxis, sich von Experten teure Gutachten einzuholen, wirft kritische Fragen auf. Entweder belegt sie den Sachverhalt unzureichender Fachkenntnisse, was auf mangelhafte Personalführung hinweist. Oder es werden öffentliche Gelder verschwendet, um sich gegen potentielle Kritik einer Fehlentscheidung abzusichern. Sollten rückblickend Probleme auftreten, lässt sich die Verantwortung auf den Experten schieben. Daher geschieht es nicht selten, dass derartige Berater ihren Auftraggebern nach dem Mund reden und Vorschläge ausbreiten, die von der Behörde selber bearbeitet wurden. Das Resultat ist eine kostspielige Bestätigung bereits getroffener Entscheidungen.

Die gängige Praxis des Auslagerns von Verantwortung auf externe Berater oder andere Abteilungen belegt, dass nicht nur in Wirtschaftskontexten, sondern auch im Staatswesen das Phänomen des *Moral Hazards* existiert. Wie in der Analyse des Marktversagens aufgezeigt, beschreibt dieses Konzept individuelle Fehlentscheidungen, deren Verluste wissentlich externalisiert werden [K4.6.4]. In öffentlichen Verwaltungen bedeutet dieses Kalkül, Entscheidungen mit unsicherem Ausgang in Kauf zu nehmen, wissend, dass man für entstandene Schäden nicht zur Rechenschaft gezogen wird. Ein Minister und seine Behörde müssen selten mit ernsthaften Konsequenzen rechnen, wenn sie ihre treuhänderische Pflicht vernachlässigen und beispielsweise öffentliche Gelder für unsinnige Maßnahmen und überteuerte Großprojekte verschwenden. Auf den Aspekt des Staatsversagens ohne Konsequenzen für die Verursacher gehen wir später noch einmal separat ein [K5.7.8].

Unter das Konzept des *Moral Hazards* fällt ein weiterer Aspekt, der als *Lock-in-Effekt* bekannt ist. Im öffentlichen Dienst tritt dieses Problem durch das Festhalten an der Tradition des *Beamtentums* auf. Die von Max Weber beschriebene Treue, Kompetenz und Ehrlichkeit mag sicherlich auf die Mehrheit der Beamten zutreffen. Dennoch bietet die feste Anbindung des Beamten an den Arbeitgeber durch den Sachverhalt der Unkündbarkeit einen Anreiz, die sichere Position zu missbrauchen und Leistung nach eigennütigen Motiven auf Kosten der Kollegen und der Behörde auszurichten. Wie das Cameron-Quinn-Modell aufzeigt, leiden Beschäftigte öffentlicher Behörden unter einer nach innen gerichteten Perspektive, die mit einem geringeren Leistungsbewusstsein einhergehen kann.

Vergleichbar mit Großunternehmen geht eine Kultur institutioneller Verantwortungslosigkeit mit der Vernachlässigung eines effektiven *Fehlermanagements* einher. Wenn reflexartig der Verweis auf andere Abteilungen oder Behörden als Ausrede für eigene Fehlentscheidungen und Missstände dient, verhindert diese Haltung eine konstruktive Ermittlung der Ursachen. Die Praxis öffentlicher Behörden und ihrer Führungspersonen, die Herausgabe heikler Informationen zu verhindern und Akten zu schwärzen oder zu vernichten, belegt, dass die gefühlsbetonte Bekundung einer „lückenlosen Aufklärung“ oder die geständnisvolle Bemerkung „man müsse nun nach vorne schauen“ primär dem Motiv der Abwehr weiterer Kritik dient. Diesbezüglich sei die Studie des Politikers Ben-

jamin-Immanuel Hoff et al. (2019) erwähnt, in der die staatliche Scheu vor Aufklärung in Bezug auf die Geheimdienste thematisiert wird. In letzter Instanz liegt die Verantwortung für Vertuschung und Intransparenz bei den zuständigen Politikern, die in ihrer Rolle als Dienstherr nicht ausreichend ihrer *Aufsichtspflicht* nachkommen.

Obwohl offizielle Untersuchungen und Ausschüsse zur Klärung behördlicher Mängel stattfinden, um daraus Lehren für zukünftige Verfahrensweisen zu ziehen, trägt nicht nur ihre Unvollständigkeit zu Misstrauen in der Gesellschaft bei, sondern auch das Problem der *doppelten Moral*. Da politisch und administrativ verantwortliche Entscheidungsträger häufig den moralischen Zeigefinger auf andere richten, wäre aus Gründen der Konsequenz zu erwarten, dass sie eigene Fehlurteile nicht nur eingestehen, sondern sich anstandshalber dafür entschuldigen. Wie oft sind jedoch unfähige Lehrbeauftragte bereit, sich für den von ihnen verursachten Schaden an der Gesellschaft zu rechtfertigen? Wie oft halten es Gerichte oder einzelne Richter für angemessen, sich für eklatante Justizirrtümer und die Verschleppung der Neuaufnahme eines Strafverfahrens zu entschuldigen? Wann haben Politiker und hohe Verwaltungsbeamte jemals ihr Bedauern für ihr Missmanagement von Großprojekten oder Fehler der Sozialpolitik ausgedrückt? Folglich beruht Behördenversagen nicht nur auf konkreten Fehlentscheidungen, sondern auch auf dem Vertrauensverlust, der durch widersprüchliches und unangemessenes Benehmen der staatlichen Amtsträger entsteht.

Nachdem einige Fehlleistungen der öffentlichen Verwaltung skizziert worden sind, stellt sich die Frage, ob und wie sich aus den aufgezeigten Schwachstellen Lehren ziehen lassen? Können sich Verwaltungen aus eigener Kraft kontrollieren und reformieren? Welche Unterschiede herrschen diesbezüglich zwischen Privatunternehmen und Behörden? Im Bereich des Marktversagens sind Probleme, Missstände und Dilemmas beschrieben worden, die sich kaum durch Selbstregulierung korrigieren lassen [K4.6]. Der Wettbewerb sowie die Macht der Verbraucher, Medien und zivilgesellschaftlichen Kampagnen bieten den Unternehmen Anreize, ihr Verhalten zu ändern. Insgesamt unterliegen Firmen jedoch der staatlichen Kontrolle, sodass sich notwendige Korrekturen ihres Fehlverhaltens durch öffentliche Regulierung und rechtliche Maßnahmen erzwingen lassen. In den aufgeführten Fällen des Marktversagens ist daher stets auf die zentrale Rolle des Staates hingewiesen worden, die als oberste Kontrollinstanz eine Mitverantwortung für das gute Funktionieren der Märkte zu tragen hat.

Im Falle des Behördenversagens sind dagegen Lösungsansätze deutlich schwieriger zu ermitteln, da es die klaren Verantwortungslinien einer höheren Kontrollinstanz nicht gibt. Natürlich müssen sich Politiker und Verwalter an die existierenden Gesetze halten, doch wie steht es mit Verhalten, das als *legaler Missbrauch* zu bezeichnen ist. Wer schaltet sich ein, um ordnungsgemäße Ungerechtigkeit, Ineffizienz und Fehlverhalten zu unterbinden? Politische Dienstherrn tun sich schwer damit, dienstrechtliche Sanktionen und Korrekturmaßnahmen einzuleiten, da sie sich meist solidarisch hinter ihre Mitarbeiter stellen und oft selber für die Probleme mitverantwortlich sind. Dennoch gibt es amtliche und private Kontrollinstanzen für Fälle des Behördenversagens. Abgesehen von der Rechtspflege durch die Justiz treten die inoffiziellen Kontrollen fast ausschließlich durch den Einsatz der Interessensvertreter, Medien, des zivilgesellschaftlichen Engagements und letztlich durch das Wahlverhalten des Bürgers auf. Impulse für Reformen im öffentlichen Dienst entstehen daher weitgehend aus den allgemeinen Bedürfnissen der Gesellschaft und dem Druck ihrer Interessensvertreter.

Wie im Lehrbuch der Politologen Katrin Möltgen-Sicking und Thorben Winter oder Sabine Kuhlmann et al. (2021) beschrieben, existieren bereits seit 1949 offizielle Bestrebungen, die öffentliche Verwaltung nach leistungsorientierten Kriterien zu gestalten. Diesbezüglich sei die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)* ge-

nannt, die mit Gutachten und Seminaren ihre Mitglieder, die Städte und Kommunen, mit Informationen und Konzepten speist. Seit 1990 existiert das *Neue Steuerungsmodell (NSM)* für Kommunen, das als deutsche Variante des angelsächsischen *New Public Managements (NPM)* bezeichnet wird. In 2003 wurde das *Neue Kommunale Finanzmanagement (NKF)* von den Länderregierungen zusätzlich eingeführt, das für eine effektivere Kontrolle des Verbrauchs an Ressourcen und Finanzmitteln sorgen soll. Seit 2006 agiert der *Nationale Normenkontrollrat (NRK)* als Beratungsgremium der Bundesregierung, um den Verwaltungsapparat nach den Kriterien der Effektivität und Transparenz zu prüfen. Darüber hinaus existieren politisch unabhängige *Rechnungshöfe*, die dafür zuständig sind, die Haushaltsführung der öffentlichen Verwaltung zu kontrollieren und auf ihre Wirtschaftlichkeit zu prüfen. Der Bundesrechnungshof wurde 1950 gegründet.

In politikwissenschaftlichen und soziologischen Kreisen unterliegen die genannten Reformmodelle gelegentlicher Kritik, da ihre Ausrichtung auf Effektivität, Dienstleistung und Bürgernähe als Zeichen neoliberaler Bestrebung zugunsten eines *schlanken Staats* gedeutet werden. Diese Haltung ignoriert jedoch den Unterschied zwischen dem *was* der Staat zu machen hat und *wie* er es letztlich ausführt. Der erste Aspekt bezieht sich zum Teil auf Entscheidungen, ob Gewerke und öffentliche Güter direkt vom Staat bereitzustellen oder über Privatisierung, Outsourcing und Einführung öffentlich-privater-Partnerschaften (ÖPP) an Dritte zu delegieren sind. Da man diese Politik durchaus kritisch und als Delegation von Verantwortung bezeichnen kann, kommen wir im Überblick der Wirtschaftspolitik auf sie zurück [K5.8].

Wenn dagegen klar ist, welche Aufgaben die öffentlichen Organe zu bewältigen haben, stellt sich die Frage, wie sinnvoll und effektiv sie diese tatsächlich ausführen. Folglich haben die genannten Reform- und Kontrollmaßnahmen nichts mit den vagen Konzepten des Neoliberalismus oder einer Verschlankung des Staates zu tun. Im Wesentlichen stellen sie an Behörden zwei Forderungen: Erstens müssen unter den Bedingungen begrenzter Finanzmittel nicht nur effektive Leistungen erbracht werden, sondern auch eine ordnungsgemäße und vernünftige Ausgabenpolitik. Dieser Reformansatz bedeutet, dass die Ausstattung des Personals und die finanziellen Ressourcen der Verhältnismäßigkeit unterliegen und somit bei Bedarf auch höher ausfallen müssen. Zweitens beruht die Modernisierung der Verwaltung auf dem Gedanken, sie transparenter zu gestalten und Bürgernähe zu pflegen. Beide Aspekte besagen nichts über die Stärke oder Schwäche des Staates, sie widersprechen jedoch der altmodischen Perspektive Max Webers, der staatlichen Verwaltung eine abgehobene und privilegierte Position einzuräumen. Das moderne Demokratieverständnis und die zunehmenden Forderungen nach politischer Teilhabe lassen die Machtansprüche des anonymen Staatsapparates heute nicht mehr zu.

Trotz der offiziellen Schritte zu Reformen der öffentlichen Verwaltung sind vor dem Hintergrund unserer Analyse des Behördenversagens weitere Schritte zu nennen, die Spielraum für zukunftssträchtigen Wandel bieten. Wie das Cameron-Quinn-Modell illustrierte, liegen die Knackpunkte in zwei Bereichen. Erstens bedarf es einer zeitgemäßen und leistungsorientierten *Personalpolitik*, die nur mit der Gestaltung einer modernen Arbeitskultur zu erreichen ist. Der 2014 erschienene Bericht „Verwaltung der Zukunft“ von der *Initiative Neue Qualität der Arbeit* ist daher bedeutsam, da er verdeutlicht, dass die Notwendigkeit diverser Strukturreformen im öffentlichen Dienst von gesellschaftlichem Interesse ist. Dadurch, dass sich die Studie nur auf die internen Arbeitsverhältnisse in den vier organisatorischen Bereichen der *Personalführung, Chancengleichheit & Diversity, Gesundheit* und *Wissen & Kompetenz* konzentriert, vernachlässigt sie wichtige Reformpunkte. Aspekte der Verantwortung werden ausgeblendet, da beispielsweise das System des Beamtentums nicht hinterfragt wird. Diesbezüglich ist der Bericht der NRW

Regierungskommission von 2003 ausdrucksstärker, da er explizit Reformen der Verwaltung fordert, die den modernen Ansprüchen des 21. Jahrhundert gerecht werden soll. Die damalige Kommission verlangte zunächst mehr Bürgernähe, ein stärkeres Bewusstsein für Leistung und Verantwortung sowie eine bessere Personalführung. Darüber hinaus schlug sie eine Reform des geltenden Dienstrechts und die damit verknüpfte Zerteilung der Arbeitnehmer in Beamte und öffentliche Angestellte vor.

Ein zweiter Aspekt zukunftsorientierter Verwaltungsreformen lässt sich allgemein als Stärkung des *Subsidiaritätsprinzips* beschreiben. Dieser Gedanke fällt generell unter den Themenbereich der *Verwaltungsethik* und fordert grundsätzlich mehr Eigenverantwortung durch einen breiteren Ermessensspielraum der verwaltungstechnischen Entscheidungsträger. Dabei geht es um nicht weniger als eine grundsätzliche Klärung der Frage, ob die moderne Bürokratie weiterhin im Sinne Max Webers als rechtslastige Maschine des Gehorsams zu verstehen ist oder ob ihr mehr Selbstbestimmung eingeräumt werden sollte. Mehr Autonomie und breitere Entscheidungsfreiräume bedeuten automatisch flachere Verwaltungsstrukturen. Gleichzeitig schaffen sie jedoch Anreize zu Willkür und individuellem Missbrauch. Ferner ist zu bedenken, dass sich Neuordnungen in Bezug auf mehr Subsidiarität und Verantwortung langfristig kaum mit dem altmodischen Konzept des Beamtentums vereinbaren lassen. Für eine zeitgemäße Verwaltungsreform bedarf es daher mehr als Korrekturen der Arbeitsbedingungen und Personalführung. Wie in den meisten Fällen handelt es sich in der Behandlung dieser Fragen um kulturelle Befindlichkeiten. Offene Verwaltungsstrukturen sind etwa in den USA zu finden, könnten also theoretisch auch in Deutschland eingeführt werden. Ob sie sich aus den traditionell „hergebrachten Grundsätzen des Beamtentums“ (Art. 33 Absatz 5 GG) und seinem Treueverhältnis zum Staat tatsächlich realisieren lassen, ist schwer zu beantworten. In jedem Falle bieten die Ansätze alternativer Verwaltungskulturen interessante Grundlagen für öffentliche Debatten.

Abschließend sei bemerkt, dass eine Untersuchung der Thematik des Politik- und Behördenversagens keineswegs abstrakter Natur ist. Die Handhabung der Corona-Pandemie offenbarte nicht nur politisches Zögern und Versagen, die zu Schlingerkursen politischer Entscheidungen führte. Auch das Gesundheitsministerium und die kommunalen Gesundheitsämter waren auf den Krisenfall nicht vorbereitet. Datenschutz, administrative Engpässe, Fehlplanung und Lieferprobleme erschwerten die Bewältigung der Pandemie. Ein zweiter Bereich, in dem planungstechnische Probleme herrschen und entsprechende Korrekturen notwendig sind, betrifft die Gestaltung der Energiewende. Verlautbarungen, dass die Transformation zu erneuerbaren Energieträgern dringend erforderlich und theoretisch möglich sei, sind nicht mit ihrer *Umsetzung* gleichzusetzen. Es bedarf nicht nur Anstrengungen der Wirtschaft und Zivilgesellschaft, sondern auch der Politik und öffentlichen Behörden, um den Wandel rasch und flexibel voranzutreiben. Folglich sollten Wissenschaftler und Politiker ihre Vorstellungen der Transformation stets mit genauen Aussagen ergänzen, *wie* deren Planungsmaßnahmen in Bezug auf konkrete Schritte der öffentlichen Verwaltung durchzuführen seien [K5.7.4]. Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Formen des Behördenversagens ist somit wertvoll, denn sie zeigt auf, an welchen bürokratischen Stellschrauben gedreht werden muss, damit aus dieser Sicht die Energiewende gelingen kann.

Literatur

Arendt, Hannah (1963): „Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil“, Viking Press, 1963

- Cameron, Kim S. und Robert E. Quinn (1999): "Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework", John Wiley & Sons, 3. Auflage, 2011
- Gineiger, Ulrich (2014): „Vorsicht, Fisch kann Gräten enthalten: Bürokratischer Wahnsinn in Deutschland und Europa“, Emons Verlag, 2014
- Hoff, Benjamin-Immanuel et al. (2019): „Rückhaltlose Aufklärung? NSU, NSA, BND – Geheimdienste und Untersuchungsausschüsse zwischen Staatsversagen und Staatswohl“, VSA, 2019
- Kuhlmann, Sabine et al. (2021), Hrsg.: "Public Administration in Germany", Palgrave Macmillan, 2021
- Möltgen-Sicking, Katrin und Thorben Winter (2018): „Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. Eine praxisnahe Einführung“, Springer VS, 2018
- Parkinson, C. Northcote (1957): "Parkinson's Law and Other Studies in Administration", Houghton Mifflin Harcourt, 1957; deutsche Fassung: „Parkinsons Gesetz und andere Untersuchungen über die Verwaltung“, Verlagsanstalt Handwerk, 2005
- Schurian, Christoph (2017): „Kind im Brunnen. Wie Staat und Städte bei der Jugendhilfe versagen“, CORRECTIV, 2017
- Steller, Max (2015): „Nichts als die Wahrheit? Warum jeder unschuldig verurteilt werden kann“, Wilhelm Heyne Verlag, 2015
- Steinke, Ronen (2022): „Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich: Die neue Klassenjustiz“, Berlin Verlag, 2022
- Vollmer, Günther R. (2005): „Verwaltungskultur im Wandel? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung“, in Walter Maier, Helmut Hopp & Eberhard Ziegler (Hrsg.): „Mut zur Veränderung: Festschrift für Jost Goller“, Boorberg Verlag, 2005
- Weber, Max (1922): „Wirtschaft und Gesellschaft“, in Johannes Winckelmann „Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie“, Mohr Siebeck Verlag, 2002