

Bürokratieforschung | 30.05.2017 | Lesezeit 6 Min.

„Die Alternative wäre Stillstand“

Der „Wissenschaftspreis Bürokratie“ zeichnet Arbeiten aus, die sich mit Funktionsweise und Wirkung von Bürokratien beschäftigen. Ende Mai wurde der Preis, den IW-Gründungsdirektor Fritz Hellwig gestiftet hat, zum zweiten Mal verliehen. Der iwd sprach mit den Preisträgern Christian Adam und Niels Hegewisch über ihre Arbeiten - und die Erkenntnisse für den Verwaltungsapparat.

Herr Adam, gemeinsam mit Ihren Kollegen Christoph Knill und Xavier Fernandez-i-Marín haben Sie untersucht, in welchem Verhältnis das Wachstum von Regeln zur Effektivität von Regierungen steht. Wie sind Sie vorgegangen und was unterscheidet Ihre Studie von früheren?

Die Hauptarbeit bestand darin, die Daten zusammenzutragen, die zeigen, wie umwelt- und sozialpolitische Regeln in den einzelnen Ländern über die Jahre gewachsen sind. Dafür konnten wir zum Glück auf die Vorarbeiten eines großen internationalen Projektteams zurückgreifen. Der Datensatz hat es uns ermöglicht, die Zunahme von Regeln nicht mehr nur über die Länge von Gesetzestexten zu erfassen, sondern anhand der tatsächlichen Inhalte der Gesetze.

Gab es einen Anlass für Ihre Studie?

Bei uns gab es wohl eine gewisse Unzufriedenheit mit dem Stand der Diskussion zum Thema „Größe des Staates“ beziehungsweise „Ausmaß der Staatstätigkeit“: Hier werden vor allem finanzielle Indikatoren angeführt - und natürlich ist Geld ein wichtiges Maß. Doch gerade der moderne Regulierungsstaat zeichnet sich durch Staatstätigkeit aus, die sich nicht unmittelbar in Ausgaben niederschlägt. Das Regelwachstum anzuschauen, schien uns deshalb eine wichtige Ergänzung.



Wie lautet die zentrale Erkenntnis?

Es gibt zwei: Erstens gibt es kein Land, in dem es nicht immer mehr Regeln gibt - zumindest keines, das von uns untersucht wurde. Meistens bedeuten legislative Reformen den An- und Ausbau von Policy-Portfolios. Einen konsequenten Umbau gibt es nur selten und die Abschaffung von etablierten Instrumenten oder Regulierungen so gut wie nie. Zweitens ist das Regelwachstum in jenen Staaten besonders stark, in denen der Exekutivapparat besonders leistungsschwach ist. Dementsprechend stellt sich die Frage, inwiefern neu geschaffene Regeln gerade dort adäquat implementiert und kontrolliert werden.

Das Regelwachstum ist dort besonders stark, wo die Exekutive besonders schwach ist.

Für Ihre Betrachtung haben Sie 23 OECD-Länder untersucht. Gab es Staaten, die Sie überrascht haben - positiv oder negativ?

Ins Auge sticht Italien. Seine administrative Handlungs- und Problemlösungskapazität gilt gemeinhin als problematisch. Und gerade in Italien gab es ein enormes Regelwachstum im Bereich der Umwelt- und Sozialpolitik. Wenn wir uns klar machen, dass damit immer auch zusätzliche Arbeit für den Exekutivapparat verbunden ist, liegt die Vermutung sehr nahe, dass in Italien das Spannungsverhältnis zwischen dem, was seitens der Verwaltung getan werden sollte, und dem, was getan werden kann, immer größer wird. Finnland bewegt sich am anderen Ende des Spektrums - mit relativ moderatem Regelwachstum und einem recht effektiven Verwaltungsapparat.

Wissenschaftliche Erkenntnisse sind das eine, der Nutzen für den Alltag das andere: Kann Ihre Arbeit helfen, bürokratische Strukturen zu verbessern?

Vielleicht gelingt es, ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass immer mehr Regeln eben auch immer mehr Arbeit bedeuten – nicht nur für Bürger und Unternehmen, sondern auch für die öffentliche Verwaltung. Es gibt aber kaum Akzeptanz dafür, dass die Verwaltung mehr Ressourcen braucht. Dadurch besteht die Gefahr, dass wir zwar immer mehr Regeln produzieren, diese aber immer schlechter beziehungsweise selektiver durchgesetzt werden.

Ihre Arbeit zeigt, dass die Zahl der Regeln in den untersuchten Ländern unterschiedlich schnell zunimmt – aber nirgends zurückgeht. Doch wäre das nicht erstrebenswert?

So pauschal würde ich dem nicht zustimmen. Denn Regelwachstum ist ganz häufig klarer Fortschritt. Ich glaube, die meisten von uns sind froh, nicht in einem Staat zu leben, der noch über die umweltpolitischen Regeln der 1950er Jahre verfügt. Zusätzlich sind politische Kompromisse oft nur durch zusätzliche Regeln möglich. Die Alternative wäre Stillstand. Was meinen Kollegen und mir stattdessen wichtig ist, ist ein nachhaltiges, also implementierbares Regelwachstum.

Ihr Mit-Preisträger, Niels Hegewisch, hat bürokratische Strukturen im historischen Kontext betrachtet. Für ihn liegt die Verwaltung in einem „toten Winkel der Gewaltenteilungstheorie“. Würden Sie diesen Befund teilen?

Das Bild hat sicherlich seinen Charme. In der Tat wissen wir, dass die Zuordnung der Verwaltung zur Exekutiven, als konsequent durchführendes Organ im Weber'schen Sinne, nicht unbedingt der Realität entspricht. Für die Forderung, dass diese faktische Rolle stärker von einer normativ ausgerichteten Theorie der Gewaltenteilung berücksichtigt werden sollte, habe ich durchaus Sympathie.

Herr Hegewisch, gab es einen Anlass für Ihre Studie?



Es waren viele kleine Einblicke in Theorie und Praxis, die mein Interesse geweckt haben. Als Wissenschaftler schätzt man den Wert so klar und eindeutig formulierter Theorien wie die der Gewaltenteilung. Als politisch engagierter Bürger weiß man allerdings, dass politische Akteure auf allen Ebenen in großem Maße auf das Fachwissen von Beamten zurückgreifen müssen – und die Verwaltung viele Entscheidungen eigenständig fällt.

Was ist Ihr wichtigstes Ergebnis?

Die Verwaltung auch als politischen Akteur zu erkennen, ist interessant. Aber richtig spannend wird es bei der Frage, wie man das eigentlich finden soll: Sollte die Theorie der Gewaltenteilung in der Praxis rigoroser durchgesetzt werden – oder sollte man die Theorie der Praxis anpassen? Darauf geben uns weder die Denker des Vormärz, also aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, noch Autoren der Gegenwart eine eindeutige Antwort. Es herrscht vielmehr ein beherztes Sowohl-als-auch vor.

Kann man aus dem historischen Kontext nützliche Schlussfolgerungen für das Jetzt und Hier ziehen?

Es wäre sicherlich naiv, Ansätze und Ideen aus der Zeit des Vormärz in die Gegenwart übertragen zu wollen. Allerdings zeigt der Blick in die Vergangenheit, dass wir bei der Frage nach der Einbindung der Verwaltung in die Theorie der Gewaltenteilung in den vergangenen zweihundert Jahren nur wenig vorangekommen sind. Es gibt zahllose Problembeschreibungen, aber nur wenige Lösungsansätze. Das gilt übrigens auch für die Bürokratiekritik, die 1848 so wie 2017.

Wenn wir die Verwaltung durch Gewaltenteilung

einhegen wollen, müssen wir sie in der Verfassung sichtbar machen.

Sie folgern in Ihrer Arbeit, dass die Gewaltenteilung so weiterentwickelt werden sollte, dass ein Schutz der Verwaltung zu einem Schutz vor der Verwaltung führt. Was genau meinen Sie damit?

Es wäre illusorisch, die reine Lehre der Gewaltenteilung in die Praxis umzusetzen. Wenn wir die Verwaltung vom Gesetzgebungsprozess ausschließen und auf die reine Durchführung beschränken würden, bekämen wir schlechtere Gesetze und folglich Probleme bei der Umsetzung. Zudem braucht die Verwaltung Spielräume - deshalb müssen Gesetze allgemein formuliert sein. Es ist nicht wünschenswert, dass die Politik jedes Detail ohne Expertise selbst regeln will. Es liegt auf der Hand, dass es ebenso wenig wünschenswert ist, die gesetzgebende Gewalt der Verwaltung direkt zu übertragen. Einsame Entscheidungen in Amtsstuben können keine politischen Debatten ersetzen.

Ihre Studie endet mit dem Hinweis, dass die Gewaltenteilung um eine vierte Gewalt - die Verwaltung - erweitert werden könnte. Ist das wirklich sinnvoll?

Wenn wir die Macht der Verwaltung durch Gewaltenteilung einhegen wollen, müssen wir sie erst einmal auf der Ebene der Verfassung sichtbar machen. Die Verwaltung spielt eine tragende Rolle - aber abseits der Bühne. Das hat das Publikum nicht verdient. Die Verwaltung als eine eigenständige Gewalt anzuerkennen würde bedeuten, ihre aktive und kreative Rolle bei der Formulierung, Durchführung und Auslegung von Recht und Gesetz klarer zu bestimmen und ihr Handeln damit transparenter zu machen.

Die Idee der Gewaltenteilung fordert uns letztlich dazu auf, stets kreativ zu sein, um staatliches Handeln nachvollziehbarer und transparenter zu machen. Nur so stärken wir immer wieder das Vertrauen in die Demokratie und ihre Institutionen.

Kernaussagen in Kürze:

- Die Bürokratie wächst in allen untersuchten Ländern. Regelwachstum ist in jenen Staaten besonders stark, in denen der Exekutivapparat besonders leistungsschwach ist

- Regelwachstum ist generell ganz häufig ein klarer Fortschritt, politische Kompromisse sind oft nur durch zusätzliche Regeln möglich.
- Die Verwaltung sollte als vierte Gewalt anerkannt werden, um ihre aktive und kreative Rolle bei der Formulierung, Durchführung und Auslegung von Recht und Gesetz klarer zu bestimmen und ihr Handeln damit transparenter zu machen.