

Regelbindung und Pragmatismus in der Verwaltung

Prof. Dr. Wolfgang Seibel, Universität Konstanz

Kurzreferat, Roundtable „Ermessensspielräume und Effizienz in der öffentlichen Verwaltung“

Institut der deutschen Wirtschaft, 20. Januar 2020

Worüber reden wir eigentlich, wenn wir über *Bürokratisierung* reden? Genau besehen gar nicht oder nur selten über Bürokratie, also die Verwaltung selbst. Meistens gelten die Klagen über Bürokratisierung der Vielfalt und Komplexität von Vorschriften, also der Gesetzgebung. Es geht um die Regelbindung der Verwaltung, und gemeint ist damit, zumindest aus der Perspektive der Wirtschaft, weniger die einzelne Regelung als die *Regelungsflut* zulasten von Regelungsadressaten.

Aber reden wir doch einmal von der Bürokratie selbst, also auch von den Bürokraten, die die Regeln anwenden. Sieht man sich die näher an, stößt man regelmäßig auf einen gesunden Pragmatismus, der gar nicht so erstaunlich ist, wenn man Begriff und Phänomen der Bürokratie ernst nimmt. Denn von einer Macht des Büros zu sprechen, ist ja nur sinnvoll, wenn man dieser Büro-Kratie Handlungsspielraum zubilligt im Umgang mit den Regeln, die sie zu vollziehen hat.

Für diesen Handlungsspielraum bietet schon das Verwaltungsrecht eine gezielte Handhabe. Es ist nämlich gar nicht so durchgetaktet und engmaschig, wie die Klagen über Behördensturheit und Regelungswut es vermuten lassen könnten. Ermessensgewährungen und unbestimmte Rechtsbegriffe sind Standardinstrumente des Gesetz- und durch Verordnungsgebers, und deren Sinn liegt darin, der Verwaltung Handlungsspielraum zu verschaffen für einzelfallgerechte Lösungen. Alles bleibt natürlich in vollem Umfang rechtlich – also im Zweifelsfall: gerichtlich – überprüfbar. Aber es bedeutet eben etwas mehr Macht für die Menschen im Büro durch etwas weniger Bürokratie im Regelungsbereich. Klingt paradox, ist aber so.

Die Implementationsforschung, die in Deutschland maßgeblich durch Renate Mayntz begründet wurde, hat schon in den 1970er Jahren nachgewiesen, wie pragmatisch und zweckrational Behörden beim Vollzug etwa des Bundesimmisionsschutzgesetzes die unbestimmten Rechtsbegriffe der wirtschaftlichen Vertretbarkeit des Stands der Technik handhaben im Bestreben, die berechtigten Interessen der Wirtschaft und die Regelungsziele des Gesetzgebers auf produktive Weise auf einen Nenner zu bringen. Auch das war gesetzgeberischer gewollter Pragmatismus. Und der ist exemplarisch für einen Entscheidungsstil, dessen wesentliche Voraussetzung gut qualifiziertes Personal mit der Fähigkeit zu abwägender Urteilsbildung und zielorientierter Verhandlungsführung ist.

Insofern sollte es also auch die Wirtschaft sehr interessieren, um nicht zu sagen: alarmieren, wenn heute der Deutsche Beamtenbund auf eine krisenhafte Zuspitzung der Personallage in der öffentlichen Verwaltung hinweist, denn insbesondere die Wirtschaft muss, *nota bene*, an einer

starken Verwaltung mit entscheidungsfreudigem Personal interessiert sein. Oder, mit anderen Worten, an Bürokraten, die zu produktivem Pragmatismus befähigt sind.

Es gibt nämlich auch unproduktiven und sogar kontraproduktiven Pragmatismus in der Verwaltung. Verwaltung kann durch pragmatische Handlungsanforderungen objektiv überfordert sein. Etwa, wenn Krisenmanagement gefragt ist. Denn das gehört nicht zur DNA einer Organisation, deren Tugend in Stetigkeit, Berechenbarkeit und Routine liegt. Das ist nicht so überraschend. Interessanter, weil kontraintuitiv, sind Fälle, in denen strikte Regelbindung – also im *landläufigen* Sinne: bürokratisches Handeln – in jedem Fall Vorrang haben *muss* gegenüber wie auch immer gearteten Opportunitätsabwägungen. Und solche Fälle haben Kevin Klamann, Hannah Treis in unserem vom IdW preisgekrönten Buch „Verwaltungsdesaster“ dargestellt.

Der spektakulärste Fall war der des Behördenversagens im Vorfeld der Duisburger Loveparade. Die Tatsache, dass in Duisburg 2010 eine nicht genehmigungsfähige Großveranstaltung genehmigt *wurde*, obwohl die einschlägigen Sicherheitsbestimmungen dem zweifelsfrei entgegenstanden, war auf fahrlässigen Pragmatismus leitender Verwaltungsangehörigen zurückzuführen. Die setzten sich über die klar artikulierten Einwände der eigenen Genehmigungsbehörde schlicht hinweg, um ein populäres Ereignis mit starker politischer Unterstützung und vorab kräftig mobilisiertem Medieninteresse durchzusetzen. *Diesen* Pragmatismus mussten 21 junge Menschen mit ihrem Leben bezahlen, die auf einer viel zu schmalen Zu- und Abgangsrampe buchstäblich zu Tode gedrückt wurden.

Das verweist auf ein zentrales Problem in Zusammenhang mit dem Verhältnis von Regelbindung und Pragmatismus in der Verwaltung. Wir wollen keine Verwaltung, die die ihr zum Vollzug auferlegten Regeln blind anwendet, gewissermaßen ohne Rücksicht auf Verluste oder konkrete Umstände. Wir wollen Verwaltungsmenschen, die lebensnah entscheiden, pragmatisch eben. Wir wollen aber auch keine Verwaltung, in der Pragmatismus eine euphemistische Umschreibung für Opportunismus oder Populismus ist. Erst recht da nicht, wenn es um hohe Rechtsgüter geht wie den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit.

Pragmatismus in der Verwaltung muss man sich leisten können. Seine produktive Handhabung setzt hohe professionelle Standards voraus. Die gibt es in der Verwaltung genauso wie in jedem anderen hochqualifizierten Beruf. Integraler Bestandteil der Professionalität ist Urteilsbildung unabhängig von sachfremden Einflüssen. Ob zum Beispiel eine Brücke oder ein Gebäude standfest ist oder nicht, muss die Baubehörde nach bestem Wissen und Gewissen prüfen oder prüfen lassen, unabhängig von finanziellen oder stadtplanerischen Erwägungen. Das war aber etwa in Bad Reichenhall nicht der Fall gewesen, wo am 2. Januar 2006 die Eissporthalle einstürzte und 15 Menschen, darunter 12 Kinder, unter sich begrub. Zuvor war ein Sanierungsbeschluss des Stadtrates vom Oberbürgermeister, wie dieser vor Gericht eingestand, bewusst nicht umgesetzt worden. Denn der OB hatte es ganz pragmatisch gesehen: Die Halle sollte nach seinem persönlichen Willen sowieso abgerissen und an anderer Stelle durch eine moderne Freizeitanlage ersetzt werden. Warum dann noch das Geld des Steuerzahlers hinterherwerfen für eine Grundsanierung, die nach vorläufiger Schätzung gut 5 Millionen Euro hätte kosten sollen.

In beiden Fällen wurde eine Grenze überschritten, die nicht hätte überschritten werden dürfen. Aber das geschah aus vollkommen nachvollziehbaren Motiven. Das Verhalten der höheren Wahlbeamten in der Duisburger Stadtverwaltung war vor allem eines – es war *unbürokratisch*. War es nicht sinnvoll, den Paragrafenreitern im eigenen Haus, die auf gesetzlich vorgeschriebene Fluchtwege bei Großveranstaltungen hinwiesen, Druck zu machen, damit in einem *Public Private Partnership* mit einem erfahrenen Veranstalter eine Lösung gefunden wurde, mit der die Stadt sich buchstäblich sehen lassen konnte? Musste es denn wirklich sein, dass eine ohnehin in die Jahre gekommene Sporthalle nach den Buchstaben der Bauverordnung mit Millionenaufwand phantasielos saniert wurde, statt das Geld in die Modernisierung der Freizeitinfrastruktur zu investieren? Heißt es nicht immer, die Verwaltung müsse unbürokratisch, agil, innovationsfreudig und bürgernah sein?!

Natürlich muss sie das. Aber dafür braucht die Verwaltung eben Personal, insbesondere Führungspersonal, das sich die eigene professionelle Integrität nicht abkaufen lässt. Damit meine ich nicht Bestechung, denn die ist in einem Land wie Deutschland die absolute Ausnahme. Aber zum Beispiel durch politische Opportunitätserwägungen, durch den Hinweis auf die Haushaltslage oder eben die Wünsche der einen oder andere Interessengruppe.

So seltsam es klingen mag: Voraussetzung von weniger Bürokratie sind souveräne Bürokraten. Man muss nicht alles regeln und vorschreiben, wenn man sich darauf verlassen kann, dass fachlich selbstbewusste Verwaltungsleute auch ohne ins Einzelne gehende Vorschriften rechtskonform und verantwortungsbewusst entscheiden. Dass sie pragmatisch handeln, indem sie den Sinn von Vorschriften ernster nehmen als die Vorschriften selbst und dass sie auf Unsinn von Vorschriften hinweisen, wenn der Gesetz- oder Verordnungsgeber, was ja vorkommt, in der Sache nicht so genau hingesehen hat.

Mit mehr „Management“ in der Verwaltung ist es also nicht getan. Der souveräne Bürokrat ist kein Manager. Er oder sie ist eine Persönlichkeit, die weiß, was der Rechtsstaat wert ist, was sachlich und mentale Unbestechlichkeit bedeutet und warum an manchmal auch Nein sagen muss. Wo also die Grenzen des Pragmatismus liegen ebenso wie seine eigentliche Tugend: Nämlich, täglich Lösungen für die Menschen und Antworten auf ihre Probleme zu finden, die nicht immer effizient sind, aber immer effektiv sein müssen.