# 6. Die Expert:innen aus der Verwaltung

**Statt unrealistischen Vorstellungen von einer Hochleistungsbürokratie hinterher zu rennen, gilt es erst einmal die Verwaltung als selbstständig handelnde Expert:innen anzuerkennen. Dagegen steht die Politik. Autoritär will sie ein treues Werkzeug und auch im Einzelfall selbst das letzte Wort. Die Parteipolitiker:innen werden jedoch weder der angemaßten Führungsrolle gerecht, noch überzeugen sie in den Niederungen der Lokalpolitik. Die Expert:innen-Rolle steht den professionellen Mitarbeiter:innen des Öffentlichen Dienstes zu. zu. Dafür sollten sie allerdings besser ausgebildet werden.**

Vor drei Jahren hat das Bundesinnenministerium eine Folge von neun kurzen Clips zum Thema Agilität auf YouTube veröffentlicht[1]. Zunächst erscheint ein drolliges Lama in Magenta. Warum, erschließt sich nicht so recht. Dann referieren junge Sympathieträger:innen aus der Verwaltung, einerseits abstrakt, andererseits simpel. Agilität zeigt sich demzufolge in Selbstverständlichkeiten wie dem Mut zu Neuem, Ausrichtung am „Kunden“, Initiative und Ergebnisorientierung. Zwischen dem, was hier den Mitarbeiter:innen und Anwärter:innen gepredigt wird und der Realität in Start-Ups oder gar im Silicon Valley liegen Welten. Dort arbeitet man bis zur Erschöpfung entweder aus Leidenschaft oder weil man sich das nächste Sabbatical finanzieren oder bald gar nicht mehr arbeiten will. Ein Einsatz wie in den Spitzenpositionen der digitalen Wirtschaft würde in einer Behörde, wo eher das Durcharbeiten bis zur Rente angesagt ist, die Kolleg:innen wahrscheinlich einfach verrückt machen. Oder sie würden den:die aufgedrehte:n Agilist:in ihrerseits ins Krankenhaus mobben. Der Widerstand gegen die Anforderung zur Höchstleistung ist insofern berechtigt, als allein konstitutionell eine wirklich agile Dauerleistung nur für sehr wenige in Politik und Verwaltung ein Lebensmodell sein kann. Allein die Spitzenpolitiker:innen und vielleicht der eine oder die andere Ämterchef:in halten da mit. Bei diesen kann man auch das Problem einer überengagierten 50- bis 60-Stundenwoche erkennen: Es schleicht sich ein Tunnelblick ein. Die Agilität beschränkt sich auf jenen kleinen Bereich, der für das eigene Projekt sinnvoll erscheint.

### Die unsinnige Vorstellung von einer agilen Verwaltung der Höchstleistungen

Die Fähigkeit zu sachlichen und sozialen Höchstleistungen und zu maximaler Focussierung mag man wünschen, aber sie auf Dauer zu stellen, ist einfach ungesund. Die Konfrontation einer eher glanzlosen Realität in der Verwaltung mit den elitärsten Positionen auf den Planeten wirkt daher eher komisch oder peinlich. Obwohl immer wieder an den unpassendsten Stellen versucht wird, die ad hoc-Strukturen und die damit verbundenen Haltungen an den Mann und die Frau zu bringen: Den Versuchen mangelt es an Glaubwürdigkeit. Der agile Karpfen, der sich als träger Teichbewohner trotz seiner Leibesfülle gegen die Stromschnellen mit großen Sprüngen zum Oberlauf des Wildbaches kämpft, gibt in Japan ein pathetisches, aber irreales, vielleicht sogar ironisches Symbol für hohes Engagement und besondere Leistung ab. Oder man nimmt doch das knuffige und gemütliche Lama als Symbol dafür, dass alles nicht so gemeint ist.

Die Wahl eines anspruchsvollen, aber realistischen Zieles ist eine Frage der Weisheit. Mintzbergs Typologie von Organisationen bietet dafür aber immerhin eine Auswahl von Möglichkeiten. Neben dem Liniensystem, der Maschinenorganisation und der Ad-hocerie gibt es dort noch das Profisystem, hier auch Expertensystem genannt[2]: Die Ausführenden sind ausreichend kompetent in ihrer Arbeit, so dass man ihnen nicht ständig sagen muss, was zu tun ist. Typisch sind Universitäten

1 Unter dem Stichwort „Innovative Verwaltung“ beginnt die Serie im Dezember 2020 mit einem Video unter: https://www.youtube.com/watch?v=IxumQ4CIc04&list=PL6F_ORO9gBr5pWBNj184mxTJzwgB7sIyO&index=9

oder Krankenhäuser. Forschende, Lehrende und Heilende sollten dort wissen, was in den üblichen Situationen ihrer Arbeit zu tun ist. Dafür wurden sie ausgebildet. Das disziplinierende und planende Mittelmanagement fällt fast weg. Der Techno-Stab gerät in eine reine Dienstleisterposition.

**Was Führung in einer Organisation von Expert:innen bedeutet**

Die Führung kann weder die Richtung vorgeben, wie beim Liniensystem, noch die strategischen Perspektiven planen, wie bei der Maschinenorganisation, sondern hat vor allem vier Aufgaben:

- Sie berät die ausführenden Expert:innen, wenn diese in Schwierigkeiten bei ihrer Arbeit geraten.
- Sie fördert die berufliche Entwicklung der ausführenden Expert:innen.
- Sie vermittelt bei Konflikten und Meinungsverschiedenheiten zwischen den Expert:innen.
- Sie motiviert die ausführenden Expert:innen, im Wesentlichen durch Zuspruch.

Natürlich repräsentiert die Leitung auch die Organisation nach Außen, wenn dies erforderlich wird: Nur das Pampern von Mitarbeiter:innen passt nicht so recht zu den gängigen Vorstellungen von politischer Führung. Während man in der Wirtschaft am besten mit Erträgen und Vorteilen lockt, in Wissenschaft und Bildung die Reputation seiner (eingeweihten) Kolleg:innen sucht und sich in Kultur und Religion seiner Anhänger:innen erfreut, geht es in der Politik darum, sich durchzusetzen. Wir kennen das sicher auch aus anderen Bereichen, weil das Abendland nun einmal aus einer Kultur mit Rittern und ständigen Kriegen entsprang. Dominanz gilt da als Königsdisziplin und auch am falschen Ort als berechtigt und erfolgreich. Ein paar allgemeine Worte zu einigen Aspekten der militaristischen Geschichte Europas mag die These verdeutlichen.

Politik, hieß es vor nicht allzu langer Zeit, bedeutet vor allem, Krieg zu führen. Das dazu passende typische Bild war der Heerführer, der in der Schlacht kurze Befehle erteilt, und dem die Mannen wie ein Instrument gehorchen. Das höchste der Selbstständigkeit beispielsweise germanischer und griechischer Truppen schien in der Wahl des Strategen zu liegen. Das Training der Soldaten, das Schlichten der Konflikte im Heer, die Motivierung der eigenen Leute und eine kluge Personalpolitik werden bei dem autoritären Bild vom Schlachtenlenker gern als unproblematisch vorausgesetzt und unterschätzt. Wissen und Kompetenz mussten jedoch schon in der Antike der reinen Machtpolitik zur Seite treten. Gleichwohl folgen die beiden Sphären von Machtausübung und Klugheit ihrer jeweils eignen Logik. Die Macht richtet sich auf das Ziel, Abweichungen von den vielleicht durchaus vielfältigen akzeptierten kulturellen Pfaden zu verhindern, oder auch bestimmte Wege der gesellschaftlichen Entwicklung gegenüber anderen zu bevorzugt zu fördern. Der Einfluss der Politik auf die Kultur bleibt dabei begrenzt. Stalin hatte geglaubt, mittels brutaler Gewalt, die Kultur umstülpen zu können[3]: Er scheiterte, und nach dem Untergang des Bolschewismus taucht aus der sogenannten Diktatur des Proletariats das alte, reaktionäre Russland aus den 19. Jahrhundert wieder auf. Wissen, aber auch ökonomische Ressourcen sind gegenüber den kulturellen Werten Mittel zum Zweck, die häufig unterschiedlichen Zielen dienen können. Ihre Überschätzung führt schnell zu einem inhaltslosen Leerlauf. weil eine Fixierung auf die Mittel den Menschen nur unzureichende Angebote zur Selbstverwirklichung machen kann.

---

2 Mintzberg, Henry (1992): Die Mitnzberg-Struktur: Organisationen effektiver gestalten. verlag moderne industrie: Landsberg/Lech, S. 255 - 271; Original: 1983, Prentice Hall, Eaglewood Cliffs, New Jersey

3 Stalin hatte 1950 in vier Briefen an die Prawda die bis dahin in der Sowjetunion geltende Sprachtheorie umgeworfen, derzufolge Sprache zum gesellschaftlichen Überbau gehöre. Unter anderem ergab sich aus diesen „Linguistik-Briefen“ die Anschauung, unabhängig von einer wirtschaftlichen Transformation über Sprache und rechtliche Repressionen die Gesellschaft verändern zu können. Vgl. Rauch, Georg von (1963): Geschichte des bolschewistischen Rußland, 2., überarbeitete Auflage, Fischer Bücherei: Frankfurt/Main und Hamburg, (Erstauflage:Wiesbaden 1955), S. 402.

Die kommunale Selbstverwaltung hat im Vergleich zur internationalen Politik kaum etwas mit der strategischen Idee vom Krieg zu tun. Es geht eher um ganz pragmatische Fragen, die eine gemeinsame Infrastruktur so mit sich bringen. Nur manchmal beansprucht sie, den Bürger:innen eine bestimmte Lebensweise nahezubringen. Die Geschichte der GRÜNEN ist voll von den daraus erwachsenden Schwierigkeiten. In Berlin machte der Partei zuletzt vor allem ihre Vorstellung der Verkehrswende zu schaffen, auch wenn das Projekt durchaus auch Sozialdemokraten:innen überzeugen konnte. Aber die CDU gerierte sich als Partei der Autos und erstarkte, bis sie den Regierenden Bürgermeister stellte. Kultur ist konservativ, wenn sie nicht gerade utopisch zur Veränderung verführt. Aber das kulturelle Element war in der Berliner Politik immer eher schwach. Deshalb bedurfte es gerade in Berlin einer Außerparlamentarischen Opposition jenseits der etablierten Politik, als einst in den 60er, 70er und 80er Jahren der Fortschritt mal Mode war.

Damals wurden in der geteilten Stadt gern große Themen verhandelt. Da spielten in Ost und West Herrschende wie Opposition auf einer imaginären Bühne für die Welt. Es ging ganz schnell um die Systemkonkurrenz, einen anderen Sozialismus und den Weltfrieden. Die Existenz von Bezirksämtern war da nur jenen vertraut, die an der berühmten politischen Ochsentour durch die etablierten Parteien teilnahmen.

**Die Parteien begeistern  nicht für die Niederungen der Kommunalpolitik**

Von den hohen Rössern der Theorie und der Weltgeschäfte in die Kommunalpolitik herabzusteigen war der Berliner Politik immer etwas unsexy. Man denke nur an den Titel von Eberhard Diepgens Autobiografie: „Zwischen den Mächten“[4]. Spätestens seit der Wiedervereinigung tritt der Zustand von Straßen und Parks, der Bau von Wohnungen und die Ausstellung von Baugenehmigungen oder der öffentliche Nahverkehr und eine gewisse kulturelle Verarmung gegenüber Diepgens Liebe zur globalen Blockpolitik deutlich hervor. Es klagen beengte Mieter:innen und die Bewohner:innen der Ein-Familien-Häuser gleichermaßen über die lausige Qualität der städtischen Dienstleistungen, denen vergleichsweise hohe Steuern, Gebühren und Abgaben gegenüberstehen. Irgendwie sieht sich jede:r in seiner Möglichkeit beschränkt, gemäß seiner Kultur angemessen zu leben. Bei diesem Verdruss mag man auch nach der Rolle einer durchaus verbreiteten piefigen Alltagskultur fragen, aber gleichzeitig müssen sich die Berliner Parteien vorhalten lassen, dass sie ihre Wähler:innen und die Stadt weder begeistern, noch sauber und satt bekommen.

Nicht, dass die Parteien das nicht wollten. Sie fühlen sich durchaus am Rande der Verzweiflung, weil die Bevölkerung nicht auf ihre Parolen abfährt, nicht mitzieht, und auch ihre Wohltaten so wenig zu schätzen weiß. Die Berliner Politik schaut aber angesichts dieser Frage eben nicht in den Spiegel, sie wendet sich auch nicht den kommunalpolitischen Aufgaben zu, sondern sie flüchtet in Luftschlösser und Scheinlösungen. Den verzweifelten Umgang mit den Fragen der Kommunalpolitik zeigt sich in einem Pendeln der eigenen Utopien zwischen der Baupolitik mit dem pragmatisch gedachten Lückenschluss auf den letzten städtischen Grundstücken und der impliziten Verheißung einer Stadt ohne Müll oder ohne Kriminalität. Als hätten die Städte und Siedlungen der Menschheit seit deren Entstehen vor 10.000 Jahren nicht immer gerade damit ihre liebe Not gehabt! Wer solche Radikallösungen fordert, müsste gleich von Postkapitalismus, Postpluralismus und Posturbanismus reden.

Eine solide und überzeugende Utopie für die Kommune ist nicht so leicht zu erdichten. Es bedarf profunder Kenntnis der zu überwindenden Wirklichkeit, weil sonst erkennbar kein Weg in den erträumten Bau führt. Dieser muss an den Seelen der Menschen Maß nehmen und genau das richtige Verhältnis von erhoffter Nähe und weitreichender Perspektive versprechen. Solche

4 Diepgen, Eberhard (2004): Zwischen den Mächten: von der besetzten Stadt zur Hauptstadt. Bebra: Berlin

Zeichnungen sind kein leichtes Spiel, weshalb sie zumeist den Künstler:innen und Prophet:innen gelangen. Dass sie ihre Weisheiten vor Zensur und Beschränktheit verrätselten und sich bisweilen im Kommerz suhlten oder mit einem natürlich irgendwie aufgeklärten Totalitarismus liebäugelten, verstärkt mitunter geradezu ihren provokanten Witz. Jede:r neugierige Geist findet in diesen widersprüchlichen und vielschichtigen Beiträgen eine Nuss zu knacken. Die mäßige Attraktivität der Berliner Politik kann da nicht mithalten. Aber sie glaubt durchaus, dass sie nicht zuletzt für die Vorgabe von Werten und Zielen bezahlt wird. Nur will der:die abgeklärte Stadtbürger:in sich nicht gerade von der Politik sagen lassen, wie er zu leben hat, zumal wenn dieser nachgesagt wird, dass sie ihre Hausaufgaben bei der Verwaltung der Stadt nicht auf die Reihe kriegt. So stehen sich Politik und Bürgerschaft gegenüber, erklären sich gegenseitig für zuständig, die Stadt zu verbessern, und spielen ansonsten Mikado.

Ebenso wenig sind die Berliner Bürger:innen an parteipolitischen Schlachten und noch weniger an den Flügelkämpfen innerhalb der Parteien interessiert. Es sind längst die Out-Puts, um die es geht. Diese erstellt aber niemand anders als die arbeitende Verwaltung. Dort schaffen Menschen, die Gesetze und Satzungen mit einem gewissen Sachverstand ausführen. Mal geht es eher um die Paragrafen, mal eher um die Menschen, mal eher um Steine, Bäume und Asphalt. Wenn man mit diesen Menschen zu tun hat, bestehen sie auf ihrer Fachlichkeit. Sie fühlen sich ohne Zweifel als Expert:innen, aber nicht unbedingt als Visonäre:innen. Sie ärgern sich, wenn ihnen ein:e Politiker:in in die Suppe spuckt oder Bürger:innen den Sachverhalt wieder einmal nicht verstehen, so dass ein Gespräch von der Aufklärung schnell in Belehrung oder gar den Versuch kippt, die ja doch nur störenden Querulant:innen einzunorden. Man wird die wenigsten dieser mitunter auch problematischen Expert:innen von ihnen an eine Art Fließband zwingen können. Sie lassen sich auch nicht über Weisungen und Anordnungen auf Linie bringen. Den problematischen Druck von unten durch einen Druck von oben korrigieren zu wollen, führt nur zur Zunahme der Deformationen: Karrierismus, Zynismus, innere Kündigung und Abschottung gegenüber der Öffentlichkeit. Der einzige Weg, der frei ist, besteht darin, den Anspruch der widerspenstigen Verwaltung auf ihre Fachlichkeit ernst zu nehmen, und sie an ihrer eigenen Latte zu messen.

**Die politische Führung der Stadt pflegt einen autoritären Machttraum**

Der liebste Einwand dagegen ist der falsche politische Machtraum: Die autoritäre Führung will nämlich selbst gern sagen, wo es lang geht. Deshalb träumen die meisten Spitzenpolitiker:innen nicht nur davon, ihren Mitarbeiter:innen Vorschriften zu machen, sondern ihnen auch noch zu kündigen, wenn sie schlecht performen. In ihrer Klage über die Begrenzung von hire und fire im öffentlichen Dienst vergisst die Berliner Politik gern, wie schwer es in Deutschlands größten Firmen wie Siemens fällt, Mitarbeiter:innen verhaltensbedingt rauszuschmeißen. Wer da zur Familie gehört, ist auch so gut wie unkündbar. Und trotzdem sind diese Firmen bei der Zufriedenheit mit der Organisation erfolgreicher als die Berliner Verwaltung und bewähren sich seit Jahrzehnten am Markt. So klagt bei Siemens laut dem Beschäftigtenportal kununu nur die Hälfte der Kolleg:innen über die Vorgesetzten, während es in der Berliner Verwaltung so gut wie jede:r tut[5]. Out-Put und Mitarbeiterzufriedenheit stimmen also unter Umständen auch dann, wenn man schwierigen Mitarbeiter:innen nicht ohne weiteres den Stuhl vor die Tür setzt.

Stattdessen gilt es die Mitarbeiter:innen in Gespräche mit der Kundschaft zu verstricken. VW-Arbeiter:innen sprechen gern mit Nachbarn oder Bekannten über den neuen Passat. Dagegen vermeiden es Mitarbeiter:innen des Bezirksamtes häufig, über ihre Arbeit zu sprechen, wenn man sie auf der Straße trifft. Die Kommunikationsverweigerung organisieren manche Ämter geradezu

5 Vgl. die Arbeitgeberbewertungen in kununu.com. Der recht diverse Siemenskonzern ist dort bei der Mitarbeiterzufriedenheit im Spitzenbereich.

systematisch. Die Bürger:innen oder die Medien sollen sich gefälligst an den:die Stadträt:in oder andere Politiker:innen wenden, heißt es dann aus der Behörde. Dort will man unbehelligt von den Kund:innen, ihren Anregungen oder gar von Kritik arbeiten. Diesen Wunsch der entsprechend versehrten Behörde formuliert bei entsprechender Betriebskultur sogar der:die Amtsleiter:in. Auch ein Personalwechsel an der Spitze vermag an solcher Unkultur oft nichts zu ändern. Die Verwaltung schleppt gern ein Erbe mit sich aus der Gründerzeit, da sie sich noch „geheim“ nannte. Dabei hielten schon die Römer den Staat für eine öffentlichen Sache.

Der Unwille zum Kundenkontakt ruht auf zwei Säulen. Einmal auf einer Hierarchie, die ein ehrliches Wort behindert. Stattdessen ist Wertfreiheit angesagt. Persönliche Kritik, Kritik an Gesetzen oder einer staatlichen Organisation sind so gut wie verboten. Dabei müsste gerade dieses Insider-Wissen an die Öffentlichkeit. Stattdessen pflegt die Beamtenkultur die unglaubwürdige Fassade, derzufolge sie (fast) alles richtig machen. Zum anderen weiß man in den Amtsstuben durchaus um seine eigenen Grenzen, hat aber nicht die Souveränität damit umzugehen. Hier wirkt sich aus, dass die Ausbildung der kommunalen Beamt:innen ausnehmend schlecht ist[6] und auch seit Jahrzehnten nicht verbessert wurde, während ihre Kund:innen immer häufiger Akademiker:innen sind, deren Fachlichkeit und auch deren Persönlichkeit im Konfliktfall mit dem klassischen Anspruch von behördlicher Autorität nicht beizukommen ist, aber sonst eher ihre Interessen zu wahren wissen[7].

**Die Ausbildung der Mitarbeiter:innen des öffentlichen Dienstes taugt nicht**

Der öffentliche Dienst weiß durchaus um seine Probleme. Er verspürt auch durch die Ungerechtigkeiten der Kritik hindurch, dass sich vieles ändern müsste. Für den Wandel zur Expertenbürokratie steht die Ausbildung im Mittelpunkt. Die Steuerung von Expert:innen erfolgt im Wesentlichen durch das erworbene Wissen statt durch die Hierarchie. Um auf der Höhe der Zeit zu bleiben, muss dann auch erlernt werden, sich selbstständig weiter zu bilden. Wünschenswert ist auch eine Organisation des Wissens in komplexen Systemen und Netzwerken statt in Konventionen

6 Details dazu später im Text.

7 Die empirische Datenlage ist hier nicht optimal. Die Wirtschaft betreibt eine ausführliche Markt- und Kundenforschung. Die vorwiegend kognitiv geprägten Systeme von Wissenschaft, Bildung, Journalismus und Medizin interessieren sich zunehmend für die Kommunikation mit Schüler:innen und Studierenden, Rezipient:innen, Patient:innen und auch der Öffentlichkeit. Selbst in der Medizin ist die Verständigung zwischen Ärzt:innen und Patient:innen immer öfter ein regulärer Lehrinhalt (vgl. Bechmann, Sascha (2014): Medizinische Kommunikation. Grundlagen ärztlicher Gesprächsführung. Franke: Tübingen). Die Verwaltungswissenschaft, aber auch die Rechtswissenschaften kennen solche Bemühungen um die Kundschaft kaum. Statt dessen werden Störungen in der Zusammenarbeit mit den Klient:innen gern auf Pathologien von „Querulant:innen“ oder von überaktiven, fordernden Antragsteller:innen zurückgeführt (z,B.: Janda, Constanze/Stelkens, Ulrich (2023): .Intensivpetenten. Zwischen Engagement und Stalking. Ein Ratgeber für den öffentlichen Sektor. Richard Boorberg Verlag: Stuttgart u.a. Dabei wird das Engagement der übereifrigen Antragsteller zwar im Titel erwähnt, aber sonst nicht weiter beleuchtet.) Die Umstellung der Benennung auf den Begriff des „Kunden“ hat in der Literatur bisher zwar zu politisch korrekter Sprache geführt, aber nicht zu einem Perspektivwechsel. Das politisch-administrative System neigt in Theorie und Praxis immer noch zur Externalisierung von Problemen. Als Beleg für die Bildungsabhängigkeit des Kontaktes zu Politik und Behörden mag am ehesten dienen, dass das Gefühl der Wirksamkeit gegenüber dem politischen System über bei den Geburtsjahrgängen von 1919 bis 1968 kontinuierlich leicht zugenommen hat, und die Bildungsabhängigkeit dieser Variable in einer Pfadanalyse vergleichsweise hoch ist.(Hadjar, Andreas/Becker, Rolf (2006): Politisches Interesse und politische Partizipation, in: ders.: Die Bildungsexpansion. Erwartete und unerwartete Folgen. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden, S. 179 – 204, S. S. 196 – 199.) Allerdings will diese Studie vor allem die beiden im Aufsatztitel genannten Variablen erklären. Deshalb erhält die Pfadanalyse keine Angaben über die Wirkung der Sozialen Herkunft auf die Wirksamkeit in der Politik und auch keine über die Gesamterklärungskraft der angegebenen ursächlichen Variablen für diese, uns interessierende Variable.

und Hierarchien. Das bedeutet eine Persönlichkeitsentwicklung in Richtung Postkonventionalität[8]. An diesen Maßstäben gemessen gilt das Studium der Verwaltungswirt:innen als die schlechteste Universitätsausbildung in Deutschland. Die Motivation der bereits als Anwärter:innen bezahlten Studierenden sei eher mäßig, heißt es. Die Durchdringung des aufgeblähten Stoffs sei unzureichend, Bulimielernen die Regel[9].

Die Folge ist, dass Gesetze und Verordnungen, aber auch Argumentationen in der Regel nicht dem Sinn nach aufgefasst werden, sondern man klebt am Wortlaut. In der Rechtsinterpretation gilt der Wortlaut zwar ebenfalls als naheliegend. Daneben kommt aber auch eine systematische Auslegung nach der Stellung im Rechtskorpus, eine historische Auslegung nach dem mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers oder eine finale Auslegung nach dem Zweck des Gesetzes in Frage. Schließlich soll noch das Grundgesetz berücksichtigt werden. Auf dieser Ebene manifestiert sich jedoch ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen der Verwaltung und dem betroffenen Bürger, weil Verwaltungshandeln eben auch einen Eingriff in die Freiheit des Einzelnen darstellt[10]. Einerseits neigt die Verwaltung aus Bequemlichkeit und aufgrund von hohem Arbeitsdruck zum Verbleib bei der wörtlichen Auslegung von Gesetzen. Andererseits neigt sie dazu, zu eigenen Gunsten, die Würdigung der Grundrechte außen vor zu lassen. Während die einen klagen, die Verwaltung lege Gesetze nicht grundgesetzkonform aus, meinen andere, die Beamt:innen könnten nicht immer mit der Verfassung unterm Arm rumlaufen. Im Laufe der Zeit hat sich insbesondere in der universitären Lehre das Gewicht zur verwaltungskritischen Position verschoben. In der Verwaltung herrschen teilweise noch andere Kulturen.

Eine bessere Ausbildung der Verwaltung entspräche zudem der gestiegenen Bildung bei ihren Klient:innen. Als die Verwaltungen im 18. Jahrhundert aufgebaut wurden, waren die dort dienenden Juristen eine absolute Bildungselite. Heute hat in den Ballungsräumen fast jeder Zweite studiert. Akademiker:innen sind mitunter nicht mehr geneigt, die Person hinter dem Schreibtisch als überlegen zu betrachten, entdecken auch manche Schwäche. Staatsdiener:innen verschanzen sich im Angesicht dieser gelegentlich auch nur erwarteten Geringschätzung noch mehr hinter ihrer Amtlichkeit und ihren Machtmitteln, so dass der Eindruck von Arroganz und Halsstarrigkeit entsteht. Richtig verstandene Qualifikation ermöglicht dagegen eine Rollendistanz, in der die Beteiligten aus den starren Schemata heraustreten können. Sie lüpfen sozusagen die Masken und begegnen sich nicht nur auf Augenhöhe, sondern auch jenseits der nackten Funktionalität.

**Die Politik will im Einzelfall in die Verwaltung eingreifen**

Nur: Akzeptierte man die kommunalen Mitarbeiter:innen als Expert:innen, die sich an ihrem Fachwissen orientierten, ist die Fiktion von der politisch gesteuerten Verwaltung kaum noch aufrecht zu erhalten. Was den Senator:innen und Bezirksstadträt:innen dann vor allem abginge, ist der Eingriff in den Einzelfall. Gern behaupten sich die Berliner Lokalpolitiker:innen als Helfer:innen für den:die eine:n oder andere:n enttäuschte:n Bürger:in. Auch politischer Protest adressiert gern eine konkrete Person. Die Geste des Volkstribuns gilt als ein Hochamt politischer Kultur. Gern soll die Politik die Verwaltung zurecht weisen. Die Konzentration auf den Einzelfall

8 Der Entwicklungspsychologe Lawrence Kohlberg unterscheidet drei Niveaus des moralischen Urteilsvermögens: das präkonventionelle, das konventionelle und das postkonventionlle, die aufeinander aufbauen. Dabei wird das höchste, postkonventionelle Niveau bei empirischen Messungen nur von einer Minderheit von bis zu 20 Prozent erreicht. Eine gut lesbare und informative Einführung gibt Garz, Detlef (1996): Lawrence Kohlberg zur Einführung. Junius: Hamburg

9 Ein ganzes Kapitel dazu mit vielen überzeugenden Details: Walter, Alfred (2011): Das Unbehagen in der Verwaltung. Warum der öffentliche Dienst denkende Mitarbeiter braucht. Edition sigma: Berlin, S.131 - 149

10 Von Arnim, Hans Herbert/Brink, Stefan (2001): Methodik der Rechtsbildung unter dem Grundgesetz. Grundlagen einer verfassungsorientierten Rechtsmethodik. . Speyerer Forschungsberichte, S. 224

verdeckt aber die Bedeutung der Normsetzung. Der Erlass von Gesetzen oder Satzungen gerät in den Hintergrund. In Berlin hat der Mangel an legislativer Kraft in den Bezirken sogar Verfassungsrang: Sie dürfen fast keine Satzungen erlassen, außer den Bebauungsplan, an den sich keiner ran traut. Denn ihn – inzwischen hoffnungslos veraltet und ohne entwicklungspolitische Relevanz - flächendeckend zu ändern, gilt als schwierig und zeitraubend. Stattdessen wird an ihm für einzelne Bauvorhaben herumgestrickt.

Ausschließlich über Gesetze und Normen werden schon heute die Gerichte gesteuert. Darin besteht ihre hochgeschätzte Unabhängigkeit. Diverse Vertreter:innen der Staatsanwaltschaft möchten für diese einen ähnlichen Status. In Deutschland hat die Idee der 2018 verstorbenen Brandenburger Generalstaatsanwalt Erardo Cristoforo Rautenberg eingeführt. Auch die gegenwärtige Berliner Generalstaatsanwältin Margarete Koppers vertritt mittlerweile eine ähnliche Position. Für die Kommunalverwaltungen von Großstädten wird eine Entpolitisierung der Verwaltung bisher kaum erwogen. Den Staatsanwaltschaften kommt für ihre politische Handlungsfähigkeit zugute, dass sie hierarchisch aufgebaut sind. In jedem Bundesland steht ein:e Generalstaatsanwalt:in an der Spitze. Die Berliner Verwaltung zerfällt dagegen in zahlreiche Einzelbehörden und hat keine:n mächtige:n, zentrale:n Fürsprecher:in. Der Charme einer eher dezentralen Struktur verwandelt sich in der Welt der rechtsetzenden Politik in einen Nachteil.

Das Hindernis, dass eine dezentrale Struktur ihre gemeinsamen Interessen schlecht vertreten kann, ist in den Stadtstaaten eher reduziert. Hier gibt es anders als in Flächenstaaten einen gemeinsamen Kommunikationsraum und eine bessere Übersichtlichkeit. Es tritt stärker hervor, dass die westliche Zivilisation aus einer Tradition der ökonomischen Knappheit kommt. Auch im Wohlstand wirkt die Angst ums Materielle weiter nach. Deshalb geht es bei Verwaltungsreformen typischerweise nicht um das Wohl der Mitarbeiter:innen oder der Bürger:innen, sondern um die Sanierung des Haushalts. Personalabbau und Arbeitsdruck sind natürlich keine Visionen, die Beschäftige motivieren. Gerade politische Change-Prozesse vernachlässigen deshalb die Binsenweisheiten, dass sich eine Organisation nicht ohne die eigenen Leute und auch nicht ohne Investitionen ändern lässt. Die einzige Alternative wäre die Auswechselung einer unfähigen Führung. Zum Unglück für die Reform des Staates organisieren sich die politischen Kräfte nach den alternativen Ansätzen in den 1970er und 1980er Jahren inzwischen wieder anhand der Finanzpolitik und folgen immer weniger den Sachfragen. Von daher wird in Berlin und anderswo eine Verwaltungsreform gern nach ihrem Ertrag für die Sparbüchse beurteilt.

Eine solche pekuniäre Engführung der Gedanken beschränkt das öffentliche, aber auch teilweise das fachliche Format der Diskussionen über die Verwaltung. Selten werden das Niveau und die Abstraktion erreicht, wie sie einer komplexen Organisation gerecht werden könnten. Interessengebundene Meinungsbeiträge überwiegen. Die Reformen erreichen aufgrund der unzureichenden kognitiven Grundlage kaum, was sie versprechen. In Berlin hat man sich vor allem auf Budgetierung und Kontrolle verlegt, ohne das Selbstverständnis der Verwaltung zu berücksichtigen. Offensichtlich hat man alle Mitarbeiter:innen an den Maßstäben der Fabrikarbeit gemessen. Produktive Ansätze wie die Dezentralisierung werden durchaus erwähnt, aber im Reformprozess werden sie verdrängt, oder sie gehen verloren, oder zur Durchsetzung wenden

Politiker:innen oder Beamt:innen Mittel an, die den Zielen nicht entsprechen. Dann trauen sie der Intrige eher als der Kraft einer öffentlichen Debatte.

Die politische Kultur Berlins beschwört zwar die gemeinsame Anstrengung für das Wohl der Stadt oder des Bezirks. Politik und Verwaltungsspitzen pflegen aber im Umgang miteinander und mit den Bürger:innen einen robusten Instrumentalismus. Nach einem Einblick in die Verhandlungsroutinen sprach ein Kulturmensch von „Basar“. Man gebe an einer Stelle nach, um an einer anderen etwas zu bekommen: „Wie beim Kuhhandel.“ Es gibt auch keine moralische oder sachliche Begrenzung solcher im Einzelfall auch unangemessener Praktiken, einfach weil Bedenkenträger:innen einerseits nicht erwünscht sind, andererseits Idealist:innen wie der besagte Informant schnell wieder aussteigen. In der westlichen Kultur gilt ein solches „Geschacher“ durchaus als angemessener Weg zum Kompromiss, auch wenn die Lösungen mitunter asymmetrisch ausfallen und bei Verschiebung der Kräfteverhältnisse schnell instabil werden. Aber das wird nur bei großem Versagen mit einer erheblichen Wichtigkeit thematisiert[11].

**Die Vorstellung von der Verwaltung als einem Werkzeug**

Dieser Instrumentalismus trifft die Verwaltung hart. Die Fiktion, sie sei nur ein Werkzeug in der Hand der Politik, entspricht weder der sachlichen und motivationalen Notwendigkeit von Gestaltungsspielräumen noch dem eigenen Selbstverständnis als Expert:innen. Nur kann sich die kommunale Bürokratie nicht ohne weiteres dazu bekennen, dass sie eine eigenständige Macht im Staat ist. Diese Einsicht schmeckt nicht nach Demokratie, sondern nach Technokratie. Linderung verspricht die Einbettung von Lai:innen in die Arbeit dieser Kaste. Bevor wir über die Demokratisierung Berlins und anderer Kommunen reden, will ich aber hinterfragen, ob es in Deutschland überhaupt echte Volksherrschaft gibt.

Die allgemeine Ideologie der parlamentarischen Demokratie hat viel von dem Rousseau’schen Gedanken von einem Volkswillen, der unmittelbar umgesetzt werden müsse. Es gibt ~~es~~ aber mächtige Expertenkulturen, auf deren eigentlich undemokratische Macht die Bürger:innen sogar stolz sein sollen: Zuvörderst die Jurist:innen an den Gerichten. Der Rechtsstaat wird als integraler Bestandteil der freiheitlichen Grundordnung betrachtet, obwohl dem Wahlvolk und sogar den Parlamentarier:innen bei weitem nicht jedes Urteil verständlich ist. Unsere sogenannte Demokratie ist eben gar keine Volksherrschaft, sondern eine Balance zwischen den normsetzenden Volksvertreter:innen, einer ausführenden Verwaltung mit einem gewissen Interpretationsspielraum, einer kontrollierenden Justiz und einer Zentralbank, die die Funktionsweise des Geldes hütet, was aber im Kommunalen nur soweit eine Rolle spielt, als für Schulden die festgesetzten Zinsen fällig werden. Sicher, all das ist in Gesetzen geregelt, die Parlamente verabschiedet haben. Nur müssen sich die anderen Gewalten durch diesen widersprüchlichen Paragraphendschungel wühlen, das Zutreffende heraussuchen und es so verstehen, dass die Materie im Einzelfall auch Sinn macht.

11 Historisch ist dabei vor allem an den Wiener Kongress oder den Versailler Vertrag zu denken: Zamoyski, Adam (2016):1815: Napoleons Sturz und der Wiener Kongress. Dtv: München oder MacMillan, Margaret/Schmidt, Klaus-Dieter (2015): Die Friedensmacher: wie der Versailler Vertrag die Welt veränderte. Propylän: Berlin. Auf die potentielle Asymmetrie strategischer Beziehungen haben Keohane, Robert O./Nye, Joseph O. (1977): Power and Interdependence. Boston/Toronto 1979 hingewiesen. Heute gibt es auch Anwendungen im Bereich von Wirtschaft und Recht.

Dabei ergeben sich für die jeweiligen Expert:innen nicht nur Gestaltungsmöglichkeiten, sie sind sogar notwendig, um der Bevölkerung nicht ständig vor den Kopf zu schlagen.

Mit der Macht der Gerichte, deren Autonomie heute einigermaßen anerkannt ist, fremdelte die demokratische Bewegung im 19. Jahrhundert[12]. So wie aus den Ständeversammlungen des Mittelalters, die der Absolutismus gern beurlaubte, Parlamente entstanden, so knüpften Revolutionär:innen, aber auch Reformer:innen, an die alte Volksgerichtsbarkeit an. Das Urteil der (üblicherweise männlichen) Dorf- und Standesgenossen hatten Fürst:innen und Jurist:innen zumindest auf dem europäischen Kontinent zugunsten von Spruchkammern mit studierten Beamt:innen abgeschafft. Aus der Kritik an den angeblichen Fürstenknechten in den schwarzen Roben entstand in Deutschland schließlich das Schöffenwesen. Die Laienrichter:innen sollen gemeinsam mit den Berufsrichter:innen den Prozess führen und Recht sprechen, die Berufsrichter:innen kontrollieren und in ihrer Macht begrenzen. Der Grundsatz gilt noch heute. Damit ist die Idee in der Welt, dass Expert:innen und Lai:innen durch Kooperation im Einzelfall ein besseres Ergebnis erzielen könnten, zumindest ein legitimeres. Möglicherweise ist das auch ein Ansatz für die Verwaltung.

Leider funktioniert bei Gericht die Laienbeteiligung nicht so gut, dass sie allgemeine Anerkennung finden würde. In der Öffentlichkeit ist das Schöffenwesen kaum bekannt. Viele Jurist:innen finden es überflüssig. Als Fachleute führen die Richter:innen ihre ehrenamtlichen Kolleg:innen meist am Gängelband. Es gilt geradezu als rufschädigend, von diesen beim Schuldspruch überstimmt zu werden. Es verhält sich vor Gericht ähnlich wie bei der Bürgerbeteiligung in den Berliner Bezirksämtern oder den Quartiersmanagementgebieten. Die erhofften Impulse für die Beziehung der Bevölkerung zu den Institutionen und die inhaltlichen Anregungen bleiben hier wie dort beschränkt. Die Wissenschaft erhofft sich zwar gern Ermächtigung (Empowerment) der einfachen Menschen, übersieht aber gern die drei folgenden Dinge:

- Die meisten Menschen ordnen sich bereitwillig den Autoritäten unter, egal ob das juristische oder sonstige Expert:innen, Quartiersmanager:innen, Fachbeamt:innen oder Politiker:innen sind. Hauptsache ist die Entlastung von eigener Verantwortung[13].
- Ehrenamtler:innen, die mit der angebotenen Arbeitsweise, den Gestaltungsmöglichkeiten und den Ergebnissen dort unzufrieden sind, verlassen die entsprechenden Gremien normalerweise. Es entsteht ein an die jeweilige Institution angepasster Kreis mit qualitativ beschränkten Beiträgen[14].

---

12 Die Geschichte der Laiengerichtsbarkeit in Deutschland und England , ihre Gegenwärtige Ausgestaltung sowie Mängel und Perspektiven stellt Lieber, Norman (2010): Schöffengericht und Trail by Jury. Eine rechtsvergleichende Untersuchung zur Entstehung, gegenwärtigen Praxis und möglichen Zukunft zweier Modelle der Laienbeteiligung zu Strafverfahren in Europa. Duncker & Humblot: Berlin dar. Viele der folgenden Informationen zum Schöffenwesen in Deutschland finden sich dort.

13 So beteiligen sich in verbrecherischen Regimen die meisten Menschen auch dann an Greueltaten, wenn eine Verweigerung keine unmittelbare Selbstgefährdung bedeutet hätte. So die Forschung bei in Kriegsverbrechen verwickelten Polizeibataillonen in der NS-Zeit. Bestätigt unter demokratischen Verhältnissen durch Milgram, Stanley(1974), Das Milgram-Experiment. Zur Gehorsamsbereitschaft gegenüber Autorität. dt: Rowohlt: Reinbek 1997, 14. Aufl.

14 Über die Selbstselektion im staatsnahen Ehrenamt gibt es erstaunlicherweise kaum Forschungen, aber reichhaltiges Anschauungsmaterial. Wenn überhaupt, dann wird ein „Teufelskreis“ von abweisenden Institutionen und politischer Apathie thematisiert wie bei Huke, Nikolai (2021): Ohnmacht in der Demokratie. transkript: Bielefeld, S.31f. Die Verzerrung des Aktivenstammes taucht mit dem etwas unpassenden Begriff der „Partizipationsaristokratie“auf, etwa bei Selk, Veith (2024): Demokratiedämmerung: Eine Kritik der Demokratietheorie. Suhrkamp: Berlin: S. 142f.. Die Privilegien und die tatsächliche Macht dieses Personenkreise sind jedoch fragwürdig. Bemerkenswert ist eher, wie sich die Vereinseitigung des Persönlichkeitsbildes über die professionelle Politik und die Verwaltung hinaus ins politiknahe Ehrenamt fortsetzt. Statt auf die Argumente von Wirtschaftlichkeit und verständiger Sachrationalität setzen die nur noch scheinbar Außenstehenden dann wie Politik und Verwaltung undifferenziert auf Konfliktvermeidung und -bewältigung durch ein abschreckendes Gewaltmonopol Der inhaltliche Sinn der

- Institutionelle Regeln benachteiligen das Ehrenamt gegenüber den Expert:innen. Im Allgemeinen geht es darum, dass den Lai:innen nicht die gleichen Informationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. So dürfen bei Gericht die Schöff:innen die Ermittlungsakten nicht einsehen, weil sie dadurch im Urteil beeinflusst werden könnten (im Gegensatz zum hauptamtlichen Richter). Auch beim Bürger-Engagement im Umfeld der Berliner Bezirksämter findet sich gern ein Grund für die Geheimhaltung von Unterlagen und die Verdeckung der behördlichen Aktivitäten.

Auch Varianten wie das angelsächsische Geschworenensystem mit seiner Trennung von Faktenbewertung durch Lai:innen und juristischem Urteil durch Richter:innen ändern an der Problematik nichts Grundsätzliches. Das Problem steckt in einer hierarchischen Kultur. Eine solche kann nicht allein durch politischen Willen überwunden werden. Aber die Partizipationsmöglichkeiten können ein Spielfeld zur Stärkung der entsprechenden Fertigkeiten und Werte sein, insbesondere wenn das Gleichgewicht zwischen Bürger:innen und Expert:innen bewusst befördert wird. Gemeinhin gesagt: Es geht es um die Fähigkeit der Beteiligten, sich auf Augenhöhe zu begegnen. Das verlangt auch eine herrschaftsarme Kommunikation innerhalb der eigenen Organisation. Flache Hierarchien in Politik und Verwaltung, Familie, Vereinen und Betrieben fördern eine demokratische Kultur. Im Moment sind wir in der Berliner Kommunalpolitik noch weit von einer funktionierenden Selbstregierung entfernt. Im Detail zeigt sich hier und sicher auch an vielen weiteren Orten, wie 10.000 Jahre Untertänigkeit von Mensch, Tier und Erde auf den Gehirnen der Lebenden lastet.

**Der bürokratische Adel ist sich selbst nicht bewusst**

Im Moment kann man über den bürokratischen Adel kaum anders als polemisch reden. Er ist sich weder seiner selbst bewusst, noch weist das Geschimpfe über die Beamt:innen nach vorn, sondern unterstellt letztlich, dass es einen Zustand ohne eine ausgebaute Verwaltung geben könne. Das Bewusstsein dieser Sache ist bei allen Beteiligten ziemlich breiig. In Fragen der Wirtschaft hat z.B. der Marxismus ein für das Denken der meisten notwendige Geländer geschaffen, das zumindest in Berlin auch nach dem offiziellen Ableben des Sozialismus deutlich nachwirkt. Die Bürokratiekritik hat bisher keine vergleichbare Pointe gefunden. Aber offensichtlich geht es wie so oft in der differenzierten Gesellschaft nicht darum, einen Bären zu schlachten und dann sein Fell zu verteilen, sondern darum, einen Tiger zu reiten. Agilität ist dabei im Moment ein Vorteil einer Elite zuungunsten der Mehrheit. Ihr Anwachsen in Verwaltung und Bevölkerung würde die hierarchische Gesellschaft samt ihrer unvollständigen Demokratie in Frage stellen. Ein Prozess mit Chancen, aber auch Risiken.

---

Bürgerbeteiligung geht so verloren. Denn in der Kommunalpolitik geht es eben nicht vorrangig um Unterdrückung von Abweichenden, sondern um die Verwaltung gemeinsamer Sachen.