

# Die Demokratie der Bürokratie

SOFI-Direktor Berthold Vogel im Gespräch mit der KuMi-Redaktion



Foto: Michael Zapf

Prof. Dr. Berthold Vogel ist Geschäftsführender Direktor des Soziologischen Forschungsinstituts (SOFI) und Mitautor des Buches »Politik des Zusammenhalts. Über Demokratie und Bürokratie« (Hamburg: Hamburger Edition 2019)

*KuMi: Sehr geehrter Herr Dr. Vogel. Mittlerweile steht bereits das 4. Bürokratieabbaugesetz vor der Verabschiedung im Bundestag. Woher kommt diese Bereitschaft, Verwaltungsverfahren durch neue Regelwerke zu »vereinfachen«?*

Bürokratieabbau ist ja das unhinterfragte Credo jeder öffentlichen Debatte über Verwaltung. Es geht nie um die Frage, wo und an welchen Stellen wir Regeln und Verfahren brauchen. Der Sinn und gesellschaftliche Zweck der Verwaltung spielt in den öffentlichen Debatten kaum eine Rolle. Es geht nur um das Prinzip und ein vorgebliches Zuviel. Nicht wenige, die sich über ein Zuviel an Verwaltung ereifern, beharren allerdings im Fall eigener Betroffenheit auf Regeln, Verordnungen und Gesetze. Und das durchaus zu Recht, denn Regeln und Verfahren sind eben auch ein Schutz vor Willkür und vor dem Recht des Stärkeren. Bürokratie ist ein Prinzip sozialer Egalisierung, die dann sauer aufstößt, wenn sie die eigenen Handlungsmöglichkeiten begrenzt.

Die Diskussion über Bürokratieabbau ist so lange schief, so lange es nur um das Prinzip geht. Interessant sind doch die Fragen: Welche Regeln brauchen wir in einer pluralen und freiheitlichen Gesellschaft? Welche Regeln müssen wir verändern? Wessen Interessen sollten stärker berücksichtigt werden? Und eine letzte Anmerkung zu Ihrer Frage. Die Ironie von Bürokratieabbaugesetzen ist ja, dass sie in der Regel neue Verwaltungsverfahren erfordern. So hat sich in den vergangenen Jahr-

zehnten zum Beispiel unter dem Motto des »new public management« eine veritable Bürokratieabbaubürokratie entwickelt, die allerdings nicht mehr im renovierungsbedürftigen Rathaus sitzt, sondern in trendigen Lofts der Beraterindustrie.

*KuMi: Bereits Max Weber hat die Ambivalenz öffentlicher Verwaltung betont, sie aber gleichzeitig auch als Garant demokratischer Herrschaft gesehen. Worin liegt das »demokratische Potenzial« der Bürokratie?*

Weber hatte bereits vor mehr als hundert Jahren einen klaren Blick für die Sache. Einerseits war ihm bewusst, dass die Bürokratie und die Verwaltung enge und beengende Gehäuse des gesellschaftlichen Alltags sind, die die Vielfalt des sozialen Lebens mit seinen unterschiedlichen Leidenschaften und Interessen zu regulieren versuchen. Andererseits war ihm als Analytiker der modernen Gesellschaft bewusst, dass plurale, arbeitsteilige, marktbasierende und freiheitliche Gesellschaften ohne Verwaltung und Bürokratie einfach nicht funktionieren.

Und das wäre auch meine These: Demokratie und Rechtsstaat funktionieren nur regelbasiert und auf der Grundlage einer leistungsfähigen Verwaltung. Die damit verknüpfte Verbindlichkeit wissen Unternehmen zu schätzen, aber sie kommt auch Menschen zu Gute, die in einer prekären Situation sind und öffentliche Hilfe benötigen. Klar, der Amtsschimmel wiehert auch in einem gut funk-

tionierenden Rechtsstaat immer mal wieder laut und deutlich, aber zugleich muss uns klar sein, dass die Verwaltung, ihre Regeln und Formen, ihre Leitplanken und Rahmensetzungen ein wesentliches Element für gesellschaftlichen Zusammenhalt repräsentiert.

*KuMi: Eine demokratisch legitimierte, effiziente Bürokratie bildet die Grundlage für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Die Politikbereiche haben allerdings unterschiedlichste Verwaltungsstrukturen herausgebildet, die allesamt dem Gemeinwohl verpflichtet sind. Welche Rolle kommt aus Ihrer Sicht der Kulturpolitik im Gefüge der Politikfelder zu?*

Kulturpolitik und Kulturförderung sind für mich Basiselemente gesellschaftlichen Zusammenlebens. Sie fördern Gemeinsinn, sie schaffen Kreuzungspunkte und öffnen Räume für das öffentliche Leben, das für die Vitalität einer Demokratie so wichtig ist. Das Problem ist allerdings, dass Kulturpolitik häufig als eine Zierleiste betrachtet wird, deren Fehlen die Gesamtfunktion nicht beeinträchtigt. Die Haltung ist dann: Schön, wenn es Kulturpolitik gibt, aber es muss auch nicht sein. Und das ist ein Denkfehler. Kulturförderung schafft Bindekräfte und sie zeigt, dass sich der Staat, die Länder und die Kommunen bzw. die dort Verantwortlichen darüber im Klaren sind, dass Kulturpolitik den Rahmen setzt, um die Grundfragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens in unterschiedlichen Formaten zu verhandeln. Zum Beispiel bietet Kulturpolitik im ländlichen Raum wichtige Impulse für die Frage, wie künftig räumliche Gerechtigkeit und gleichwertige Lebensverhältnisse aussehen können und müssen, um demokratischen Zusammenhalt zu stärken.

*KuMi: Das Gemeinwohl lebt nicht zuletzt vom bürgerschaftlichen Engagement der Bürger\*innen, das auch im Kulturbereich eine große Rolle spielt. Wie könnte hier Bürokratie stärker unterstützend wirksam werden?*

Ja, völlig richtig, Gemeinwohl setzt bürgerschaftliches Engagement in einem demokratischen Geist voraus – ich sage das bewusst so, weil wir in einigen Landstrichen auch beobachten, wie Engagement in die Hände autoritärer politischer Kräfte geraten ist, auch um demokratische Institutionen zu desavouieren. Gerade aus diesem Grund muss die öffentliche Verwaltung das Ehrenamt und die Zivilgesellschaft stark machen. Denn wir sehen das in all unseren Forschungen im ländlichen Raum, aber auch in Stadtquartieren, die vor große demografische und wirtschaftliche Herausforderungen gestellt sind. Die Zivilgesellschaft, die engagierten Leute vor Ort, die sich um Zusammenhalt bemühen, die soziale Infrastrukturen aufrecht erhalten, die zur Verschönerung von Dorf und Quartier beitragen, brauchen die Unterstützung der lokalen Verwaltung und der kommunalen Institutionen.

Gemeinwohl entsteht durch das Zusammenwirken unterschiedlicher sozialer Kräfte. Ein Staat, der sich zurückzieht, der den Anspruch auf Gesellschaftsgestaltung aus welchen Gründen auch immer aufgibt, hinterlässt Leerstellen und schwächt die lokale Demokratie. Konkret: Bürokratie und Verwaltung können vor Ort hilfreich sein bei der Gründung von Genossenschaften, beim Öffnen der Türen zur lokalen Wirtschaft und auch bei der Ausarbeitung von Förderanträgen oder Finanzmittelakquise. Gerade kleinere Initiativen oder Newcomer im kulturellen Bereich benötigen diese Art von Unterstützung.

*KuMi: Die Digitalisierung lässt Verwaltungshandeln immer anonymer erscheinen, zumal die Beteiligungsformate soziale Exklusion befördern. Sind wir damit auf dem Weg in eine neue Form »bürokratischer Herrschaft«, die der egalitären Intention zuwiderläuft?*

Ich teile die Skepsis und die Sorge, die in Ihrer Frage mitschwingt. Nach meiner Auffassung ist es grotesk, die Digitalisierung der Verwaltung als Allheilmittel zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand einzufordern. Selbstverständlich können digitale Tools Verwaltungshandeln erleichtern und auch den Bürger\*innen und Bürgerinnen eine Hilfe sein. Doch tatsächlich lebt eine demokratische Verwaltung, für die die Bürger\*innen mehr sind als nur Kund\*innen, die Serviceleistungen abrufen, auch von ihrer Präsenz, von ihren Protagonist\*innen vor Ort. Es ist doch eine fatale Haltung zu glauben, es wäre ein gesellschaftlicher Fortschritt, wenn sich Staat und Bürger\*innen nur noch im digitalen Raum begegnen. Klar, es ist nervtötend, stundenlang in Amtsstuben zu sitzen und zu warten, bis man einfachste Dinge erledigt bekommt. Aber öffentliche Verwaltung ist doch mehr – hier sind Planung, Beratung, Zugang, Sichtbarkeit wichtig.

Die Demokratie braucht sichtbare Institutionen, die zugleich soziale Kreuzungspunkte sind. Dazu zählt das Rathaus, aber auch der Konzertsaal, das Theater oder auch die Beratungsstelle für Familien. Digitalisierung ist eben nicht das Gegenteil von Bürokratie, sondern in vielen Fällen der Abschied von persönlicher Kenntnis und konkreter Anschauung. Denn es gilt ja auch umgekehrt – wenn die Bediensteten in Behörden und Verwaltungen die Bürgerschaft nur noch als »Clickworker« erleben, dann geht auch ein gutes Stück an Empathiefähigkeit für die Bedürfnisse der Menschen vor Ort verloren. Der demokratische Staat darf nicht hinter Eingabemasken verschwinden. Das gilt gerade im kommunalen Bereich. Wir brauchen digitale Unterstützung für die lokale Verwaltung, wir benötigen aber auch eine lebendige Verwaltungskultur, die sichtbar ist und die Menschen vor Ort zusammenbringt.

*Die Fragen für die Redaktion stellte Franz Kröger. ■*