

Verwaltung in der Krise

Die Verwaltung ist überfordert — Nutznießer sind jene, die an der Sanierung verdienen

Verwaltungen oder Bürokratien im klassischen Sinne sind Zweckverbände, deren Organisation darauf abgestimmt ist, politisch vorgegebene Ziele möglichst reibungslos zu erreichen. Charakteristisch für voll entwickelte Bürokratien sind folgende Merkmale: Hierarchischer Aufbau, Konzentration der Entscheidungsgewalt bei der Amtsspitze, strikte Kompetenzaufteilung und hohe Arbeitsteiligkeit, geringer horizontaler Informationsfluß zwischen den Ämtern, Öffentlichkeitsscheu, Beschränkung des Handlungsspielraums durch starke Regelbindung, Gleichförmigkeit und Zuverlässigkeit.

Idealtypisch besteht eine strikte Trennung von zwecksetzendem, planendem und vollziehendem Handeln, die heute jedoch in seinen Grenzen praktisch schon stark verwischt sind. Die Vorteile der bürokratischen Organisationsform liegen vor allem in der hohen Zuverlässigkeit bei der Durchführung gesetzter Aufgaben, in der genauen Befolgung der Handlungsanweisungen und in der technischen Perfektion.

Die Nachteile der bürokratischen Struktur werden besonders dann deutlich, wenn Aufgaben von hoher Komplexität — wie etwa die Sanierung ganzer Stadtteile — zu bewältigen sind. Hier versagt ein System, das den unteren und mittleren Rängen wenig Autonomie zubilligt, projektbezogene Zusammenarbeit durch Ressortdenken verhindert und als Ganzes wenig Aufnahme- und Lernfähigkeit nach innen wie nach außen beweist. Flexible Reaktion und rasche Anpassung an neue Aufgaben war noch nie die Stärke der Verwaltung. Schlußfolgerung: Die bestehende Verwaltungsstruktur verhindert eine der Vielschichtigkeit des Problems Sanierung angemessene Lösung, welche die Interessen der betroffenen Bevölkerung, den Anspruch auf Erhaltung kulturhistorisch wertvoller Bauten und die Sicherung eines psycho-physisch befriedigenden Lebensniveaus mit ökonomischen, gesamtgesellschaftlichen, regionalpolitischen und sonstigen Interessenszielen vereinbaren kann. Um das im Ansatz zu gewährleisten,

müßte eine problembezogene interdisziplinäre Arbeitsweise, welche die Ressortsschranken außer Acht läßt, Platz greifen, der Entscheidungsprozeß transparenter werden und eine Rückkoppelung von Planziele (Alternativen) und Interessen der Betroffenen stattfinden.

Der erforderliche Funktionswandel der Verwaltung gründet jedoch nicht nur in der höheren Komplexität und Verflochtenheit der durch das Verwaltungshandeln abzudeckenden Problembereiche. Der Funktionswandel des Staates selbst vom Ordnungs- zum Interventionsstaat, der immer stärker in das sozio-ökonomische Entwicklungsgeschehen im Sinne von Krisenmanagement und sozialem Härteausgleich eingreift, hat die Planungsmacht der öffentlichen Hand und damit die Anforderungen an die Verwaltung sehr verstärkt. So wächst dem Staat generell eine höhere Verantwortlichkeit zu, seine ausführenden Organe stehen unter zunehmendem Rechtfertigungsdruck.

Denn es geht beim staatlichen Handeln ja schon lange nicht mehr um die Garantierung einer äußerlichen Ordnung und die Einhaltung der Spielregeln eines im weitesten Sinne sich selbst regelnden gesellschaftlichen und ökonomischen Geschehens, sondern um massive Eingriffe in das private Lebensschicksal ganzer Bevölkerungsgruppen. Aufgabe der politischen Entscheidungsträger und der Verwaltungen wäre es deshalb, sichtbar zu machen, »daß Planung beinhaltet, Entscheidungen darüber zu treffen, welche Bedürfnisse einer Gruppe auf Kosten der Bedürfnisse anderer Gruppen befriedigt werden sollen« (Teschner). Die bisherige Sanierungspraxis zeigt, daß die Verwaltungen dazu nicht einmal ansatzweise in der Lage waren.

Das Beispiel Sanierung offenbart ferner, daß gerade die kommunalen Verwaltungen in einer äußerst schwierigen Lage sind: Einerseits ist die organisatorische und personelle Struktur den heute auf sie zukommenden Aufgaben nicht angemessen, andererseits ist der kommunale Handlungsspielraum durch überregional gesetzte Rahmenbedingungen stark eingeschränkt.

So zwingen die ökonomischen Verhältnisse (privater Reichtum — öffentliche Armut) die Kommunen in eine unheilige Allianz mit denen, die in diesem Staate die wirkliche Macht haben. Das Städtebauförderungsgesetz, ursprünglich als Instrument der Konjunktursteuerung konzipiert, verstärkt diesen Trend. So sind weder die Investoren noch die Baugesellschaften oder die Kommunen wirklich für soziale Strukturverbesserungen zu haben, da diese hohe dauer-unrentierliche Kosten verursachen.

Leidtragende sind immer die Angehörigen der untersten Einkommensschichten. Sie, die Sprachlosen, nicht Organisierten, ökonomisch wie politisch gleich Ohnmächtigen sind daher stets Objekte von Eingriffen, deren Begründung außerhalb ihres Erfahrungshorizonts liegt und deren behauptete Vorteile (Strukturverbesserung!) ihnen selbst weder einsichtig noch von Nutzen sind. Aus diesem Grund sind auch Informationen über ihre soziale Lage, ihre Wünsche und Bedürfnisse in der Regel keine Daten, die von den Verwaltungen als planungsrelevant angesehen werden.

Die Verwaltungen suchen diesen Legitimitäts- und Erwartungskonflikt in aller Regel abzuwehren, indem sie sich auf wirkliche oder vorgebliche Sachzwänge berufen und die Probleme der Planung zu technisch-rationalen Vollzugsvorgängen herabstilisieren.

Städtebaupolitik, die nicht als Sozialpolitik begriffen und praktiziert wird, dient dann nicht den Bürgern, sondern den Einzelnen, die an ihr verdienen wollen.