

Herausgeber: Univ.-Prof. em. Dr. **Heinrich Reinermann**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Univ.-Prof. Dr. **Veith Mehde**, Mag.rer.publ., Leibniz Universität Hannover (geschäftsführend) | Prof. Dr. **Tino Schuppan**, Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Schwerin (geschäftsführend)

Beirat: **Helmut Dedy**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städtetages, Köln | Dr. **Hans Bernhard Beus**, Staatssekretär a.D. im Bundesministerium der Finanzen, Berlin | Prof. Dr. **Martin Brüggemeier**, Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin | **Hans Jörg Duppré**, Landrat, Präsident des Deutschen Landkreistages, Berlin | Univ.-Prof. Dr. **Gisela Färber**, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer | Prof. Dr. **Gerhard Hamerschmid**, Hertie School of Governance GmbH, Berlin | **Peter Heesen**, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, Bonn | Dr. **Gerd Landsberg**, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Berlin | Prof. Dr. **Andreas Lasar**, Hochschule Osnabrück | Dr. **Johannes Meier**, Mitglied des Vorstands der Bertelsmann-Stiftung, Gütersloh | Univ.-Prof. Dr. **Isabella Proeller**, Universität Potsdam | Prof. Dr. **Marga Pröhl**, Generaldirektorin des European Institute of Public Administration (EIPA), Maastricht | Dr. **Sebastian Saxe**, Mitglied der Geschäftsleitung der Hamburg Port Authority Anstalt des öffentlichen Rechts, Hamburg | Univ.-Prof. Dr. **Christina Schaefer**, Helmut Schmidt Universität, Hamburg | **Kay Scheller**, Präsident des Bundesrechnungshofes, Bonn | Prof. Dr. **Reto Steiner**, ZHAW School of Management and Law, Winterthur | Prof. Dr. **Arthur Winter**, Donau-Universität Krems | **Christian Zahn**, Mitglied des Bundesvorstands der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di, Berlin

Trumps Bilanz: Ein Jahr „Krieg gegen den Verwaltungsstaat“

Michael W. Bauer

Die Verfassung der USA konzidiert dem Präsidenten umfassende Besetzungs- und Budgetvorschlagsrechte zur Steuerung der Bundesverwaltung. Das erste Amtsjahr von Donald Trump war gekennzeichnet von Schließungsdrohungen, Ressourcenentzug und Nominierungsverweigerung. Der Beitrag deutet Trumps radikale Verwaltungspolitik verdeckte Deregulierungsstrategie, die jenseits legislativer Prozeduren die Regulierungsstandards im Umweltschutz sowie bei der Arbeitsplatzsicherheit und bei der Gesundheitsvorsorge industriefreundlich senken soll. Als tiefere Ursache für die aktuelle Lage wird die parteipolitische Polarisierung zwischen Republikanern und Demokraten in den USA ausgemacht – es werden aber auch Bezüge zu neuen autoritären Herrschaftsstilen in anderen Demokratien verdeutlicht. Aus Sicht der Verwaltungs- und Managementwissenschaften zwingen diese Entwicklungen zum Nachdenken darüber, wie die Institutionen des demokratischen Verwaltungsstaates gegenüber autoritären Zumutungen künftig geschützt werden können.

gestellt, sein Handeln als konzeptionslos und unstrategisch. Aber die täglichen Spektakel und Inszenierungen verschleiern den Blick auf wesentliche Weichenstellungen, die in den vergangenen vierzehn Monaten vollzogen wurden und die in ihrer Wirkung völlig unterschätzt werden. Trump scheint einen regelrechten „Krieg gegen den Verwaltungsstaat“¹ mit dem Ziel einer umfassenden Deregulierung und eines Rückbaus behördlicher Kontroll- und Handlungsfähigkeiten zu führen. Festmachen lässt sich die neue Verwaltungspolitik der Trump Regierung denn auch weniger an aufsehenerregenden Initiativen als im Kleinklein des amerikanischen Behördenalltags. Dort nutzt Trump



Prof. Dr. Michael W. Bauer

Jean Monnet Professor für vergleichende Verwaltungswissenschaft und Policy Analyse, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Donald Trump ist seit etwas mehr als einem Jahr Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika. Chaos im Weißen Haus, selbstherrliche Tweets, der Aufstieg und Fall enger Mitarbeiter, außenpolitische Volten und die Sprengkraft, die von Russlands möglicher Einflussnahme zugunsten Trumps in den vergangenen Wahlkampf ausgeht, halten die Welt in Atem. Trump wird als erratische Persönlichkeit dar-

¹ Vgl. Hartig, L.: Trump's four-pronged war on the administrative state, www.justsecurity.org/51958/president-trumps-four-pronged-war-administrative-state/, letzter Zugriff, 09.02.2018. Der Begriff vom „war on the administrative state“ bezieht sich allerdings auf Äußerungen von Stephen Bannon, dem ehemaligen Berater von Donald Trump, über den „war on the deep state“ und der „deconstruction of the administrative state“, vgl. www.politico.com/magazine/story/2017/03/the-deep-state-is-a-figment-of-steve-bannons-imagination-214892, letzter Zugriff 11.02.2018.

entschlossen seine direkten Zugriffsrechte auf die Bundesverwaltung zur Umsetzung einer „Dekonstruktionsstrategie“², die sich aus einer Mischung von Organisationsabbau, Ressourcenzug, Beamtenversetzungen und Einschüchterungen sowie einer besonderen Form der Führungsverweigerung zusammensetzt. Beispiele gibt es viele.³

Im Energieministerium wurde mithilfe eines Fragebogens versucht, Mitarbeiter zu identifizieren, die unter der Präsidentschaft Obamas an Veranstaltungen zur Reduzierung fossiler Brennstoffe teilge-

gen Obdachlosigkeit oder die Nationale Stiftung der Künste sollen – zusammen mit 16 anderen Büros und Agenturen – gleich ganz geschlossen werden. Das verhinderte bisher zwar der Kongress.⁵ Aber die Kürzungs- und Schließungsdrohungen wirken sich auch so schon negativ auf die Arbeitsmoral der Mitarbeiter aus.⁶ Andere missliebige Behörden bekommen dagegen entweder gar keine neue Führung oder eine Leitung, die den eigenen Zielsetzungen ablehnend gegenübersteht. So wurde der US-Umweltschutzagentur, EPA, Scott Pruitt als Leiter vorgesetzt, ein enger Vertrauter der Kohle- und Ölindustrie und

den internen wissenschaftlichen Dienst zum Klimawandel überhaupt anzuhören.⁷ Es wundert nicht, dass viele ranghohe EPA-Mitarbeiter inzwischen ihren Dienst quittiert haben. Andernorts sieht es kaum besser aus. Im Innenministerium und nachgeordneten Behörden wurden mehr als 50 Abteilungsleiter, die mit Klimathemen beschäftigt waren, kurzerhand versetzt oder mit fachfremden Aufgaben unter ihrem Qualifikationsniveau betraut.⁸ Mick Mulvaney, Übergangsdirektor des „Consumer Financial Protection Bureau“, einer Art Stiftung Warentest für Finanzdienstleistungen, hat bisher wohl den radikalsten Vorstoß der von Trump eingesetzten Anti-Chefs⁹ unternommen: er schlug kurzerhand vor, das Budget seiner eigenen Behörde auf null zu setzen.¹⁰ Schließlich scheint Trump von seinem Nominierungsrecht für Führungspositionen absichtsvoll keinen Gebrauch zu machen. Viele strategisch wichtige Positionen bleiben bislang unbesetzt und die Verwaltungen sich selbst überlassen.¹¹

»Das geltende Recht bleibt formal unangetastet. Aber die staatliche Verwaltung wird ausgehungert und systematisch verunsichert.«

nommen hatten.⁴ OSHA, einem Bundesamt zur Kontrolle der Arbeitsplatzsicherheit, wurden Dutzende Inspektorenstellen gestrichen, die in Vor-Ort-Kontrollen die tatsächliche Einhaltung von Schutzstandards sicherstellen. USTDA, die den Außenhandel mit Entwicklungsländern fördert, der Nationale Koordinierungsrat

Skeptiker eines vom Menschen verursachten Klimawandels. Pruitt hatte die Behörde wegen ihres angeblichen „Umweltaktivismus“ in der Vergangenheit bereits fünfzehn Mal verklagt. Wie vorhersehbar interpretiert Pruitt die Rolle der Umweltagentur und seine eigene Leitungsfunktion auf besondere Weise; so weigert er sich,

Welche Folgen diese und viele ähnliche Maßnahmen im Einzelnen haben werden, muss sich noch zeigen.¹² Zweifel über den angestrebten Zweck kann es indessen nicht geben. Die Trump-Regierung baut die erreichten Standards sozialer Regulierung – insbesondere in den Bereichen des Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutzes – faktisch ab. Das geschieht jedoch nicht durch entsprechende Gesetze, die im US-Kongress und der amerikanischen Öffentlichkeit debattiert werden könnten. Das geltende Recht bleibt formal unange-

2 Vgl. Bannon vows a daily fight for 'deconstruction of the administrative state', www.washingtonpost.com/politics/top-wh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643_story.html?utm_term=.4533fe6aa84e, letzter Zugriff: 09.02.2018.

3 Vgl. Korte, G.: The 62 Agencies and Programs Trump wants to eliminate, www.usatoday.com/story/news/politics/2017/03/16/what-does-trump-budget-eliminate/99223182/, letzter Zugriff: 10.02.2018.

4 Edward J. Markley Letter to Donald Trump 9 12 2016, www.markey.senate.gov/imo/media/doc/2016-12-09-Markey-PresidentTrump-DOE.pdf, letzter Zugriff: 09.02.2018.

5 Auch bei der jüngsten Einigung auf einen weiteren Übergangshaushalt wurden die von der Trump-Regierung gewünschten Schließungen nicht angenommen. Allerdings müssen die De-

tails der notwendigen Kürzungen in den nächsten Wochen noch nachgearbeitet werden. Eine Entwarnung stellt der Übergangshaushalt daher nicht dar.

6 Steffens 2018.

7 Vgl. Friedman, L.: Pruitt bars some scientists from advising E.P.A., www.nytimes.com/2017/10/31/climate/pruitt-epa-science-advisory-boards.html, letzter Zugriff: 10.2.2018.

8 Johnston 2018, S. 217.

9 Diese neue Generation subversiver Behördenleiter wird auch als „politische Termiten“ bezeichnet. Vgl. Rodricks, D.: „Trump unleashes political termites on the federal government“, www.baltimoresun.com/news/maryland/dan-rodricks-blog/bs-roughly-speaking-david-cay-johnston-20180124.htmlstory.html, letzter Zugriff: 11.02.2018.

10 Steffens 2018.

11 Anders als etwa in Deutschland hat der US-Präsident umfangreiche Besetzungsrechte. Jede neue Administration wechselt mehr als 4000 Top-Positionen in staatlichen Behörden und Botschaften aus. Auch die Richterstellen am Supreme Court, dem höchsten Bundesgericht der USA, werden regelmäßig mit ideologischen Gefolgsleuten besetzt. Diese Besetzungen, die man zugespitzt als „Herrschaftspatronage“ bezeichnen könnte, sind aber im Kontext des politischen Systems der USA durchaus legitim. Hier werden sie daher nicht weiter thematisiert, weil es mir um die Darstellung unilateraler Strategien des Weißen Hauses jenseits deliberativer Prozeduren geht. Vgl. zur besonderen Problematik des „politischen“ Supreme Courts aber Devins/Baum 2017.

12 Vgl. Soffen, K./Lu, D., What Trump cut in his agency budgets, www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-presidential-budget-2018-proposal/?utm_term=.1243034ecce1, letzter Zugriff: 10.02.2018.

tastet. Denn zu dessen Änderung bräuchte es politische Mehrheiten, die Trump nicht hat. Vielmehr wird die staatliche Verwaltung, die für die Aufrechterhaltung und Umsetzung dieses Rechts verantwortlich ist, ausgehungert und systematisch verunsichert.¹³ Max Weber prägte das Diktum „Herrschaft im Alltag ist primär Verwaltung“. Trump handelt auf eigentümliche Weise danach. Aus seiner Sicht mit Erfolg. Engagierte Mitarbeiter machen, um nicht anzuecken, frustriert nur noch Dienst nach Vorschrift. Andere suchen das Weite und tragen so zur Ausdünnung des institutionellen Gedächtnisses und zum Verlust staatlicher Expertise in aus der Sicht

Gesundheitsstandards leben. Weniger Bürokraten bedeutet eben nicht zwangsläufig weniger Bürokratie, sondern zunächst einmal nur schlechtere Verwaltung. Eine schlechte staatliche Verwaltung muss man sich als einfacher Bürger aber leisten können. Gewinner und Verlierer der Jahresbilanz von Trump stehen daher auf diesem Gebiet fest.

Bislang ist der Trump Regierung mit Blick auf den Umgang mit dem Behördenapparat kein illegales Handeln vorgeworfen worden. Aber wie in anderen Bereichen – etwa bei der Weigerung seine Steuererklärungen offenzulegen, wenn

Norm des auf Kompromisse ausgerichteten demokratischen Miteinanders, die Levitsky/Ziblatt¹⁸ „forbearance“ nennen, ist nicht erst seit Trump einem sektiererischen Zerwürfnis der politischen Eliten zum Opfer gefallen. Es ist diese Radikalisierung zwischen Republikanern und Demokraten, die den Aufstieg eines rechten Populismus à la Trump in den USA überhaupt erst ermöglichte.

Versteht man den Umgang der Trump-Regierung mit den präsidentiellen Prärogativen bei der Steuerung der Bundesbehörden als absichtsvolle und zielgerichtete Strategie, die darauf gerichtet ist, über einen Institutionenwandel „von innen heraus“ dauerhafte Politikänderungen herbeizuführen, drängen sich eine ganze Reihe von Forschungsfragen für die Verwaltungs- und Managementwissenschaften auf. Denn dann könnte man Donald Trump als eine Ausprägung einer neuen Klasse von politischen Führern einordnen, deren Erfolg auf politischer Spaltung, der Wiederbelebung nationaler und ethnischer Kategorien zum Zweck der wahltaktischen Mobilisierung und auf einer tiefen Skepsis gegenüber multilateraler Kooperation gründet.¹⁹ Diese regressiven Tendenzen gehen womöglich mit neo-autoritären Organisationsstrategien einher, die zwar bislang noch formal legitim bleiben, den demokratischen Wertkonsens faktisch aber schon hinter sich gelassen haben. Die Beispiele aus dem ersten Jahr von Trumps „Krieg“ gegen den eigenen Verwaltungsstaat lassen sich jedenfalls so interpretieren. Sieht man also die Beteiligung rechtspopulistischer Bewegungen oder das Heraufziehen autoritärer Führer in Ungarn, Polen, Tschechien, der Türkei und andernorts als reale Gefahr für unsere Demokratien²⁰, dann ist es geboten, die Analyse der Resilienz administrativer Strukturen gegenüber unlauterer politi-

»Trumps kalter Verwaltungsabbau führt zur Aushöhlung des amerikanischen Staates.«

der neuen Administration ungeliebten Bereichen bei. Trump setzt seine Deregulierungsagenda, die auf die in den USA weit verbreitete Skepsis gegenüber der Washingtoner Bundesregierung im Allgemeinen und auf Ronald Reagans Ideologie des „schlanken Staates“ im Besonderen rekurriert¹⁴, als schleichenden Ressourcenzug und unablässiges Misstrauensvotum gegenüber dem eigenen Behördenapparat um. Die personellen und strukturellen Voraussetzungen für eine sachgerechte Erfüllung staatlicher Aufgaben werden dadurch auf eine Art und Weise beeinträchtigt, dass mittlerweile von der Gefahr einer Aushöhlung des amerikanischen Staates gesprochen werden kann.¹⁵ Trumps kalter Verwaltungsabbau¹⁶ mag nach dem Geschmack bestimmter Wirtschaftsbranchen sein, ganz sicher kommt er der inländischen Energiewirtschaft und den Infrastrukturunternehmen zugute.¹⁷ Nicht profitieren werden hingegen jene vergessenen US-Bürger, denen Trump sein Amt verdankt. Diese müssen mittelfristig mit schlechterem Umweltschutz und einer löcherigen Kontrolle von Sicherheits- und

enge Verwandte auf bedeutsame Posten im Weißen Haus gesetzt werden, der Verfolgung wirtschaftlicher Interessen im „Schatten des Amtes“ durch seinen Familienclan – werden ungeschriebene Konventionen des guten politischen Umgangs regelmäßig verletzt. Hier gilt es zu bedenken, dass das politische System der USA auf „Checks & Balances“ beruht. Voraussetzung für deren Funktionieren ist einerseits eine hohe Autonomie der einzelnen Verfassungsorgane Kongress, Judikative und Exekutive; andererseits aber auch eine politische Kultur der institutionellen Selbstbeschränkung. Diese grundlegende

13 Kettl 2017, S. 639.

14 Sears 1999; Hejny 2018.

15 Durant/Rosenbloom 2017.

16 Ganz unbekannt ist diese Strategie auch in Deutschland nicht. Gemeinsam mit Kollegen habe ich mit Blick auf Verwaltungsreformstrategien der Bundesländer an anderer Stelle den Begriff „kalten Aufgabenabbau“ geprägt; vgl. Bauer et al. 2007, S. 68.

17 Vgl. Eilperin, J./Laris, M.: Trump administration plan would roll back environmental re-

views covering use of public lands, www.washingtonpost.com/politics/trump-administration-plan-would-roll-back-environmental-reviews-covering-use-of-public-lands/2018/02/08/c5a2b322-0d07-11e8-95a5-c396801049ef_story.html?utm_term=.1d0d9bfef4a0, letzter Zugriff: 10.02.2018.

18 Levitsky/Ziblatt 2018.

19 Geiselberger 2017; Box 2017.

20 Diamond 2015.

scher Einflussnahme in den Mittelpunkt einer neuen verwaltungswissenschaftlichen Forschungsagenda zu rücken.

Literatur

- Bauer, M.W./Bogumil, J./Knill, C./Ebinger, F./Krapf, S./Reißig, K. (2007): Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern, Berlin.
- Box, R. C. (2017): Into a New Regressive Era: Implications for Public Administration, in: Public Integrity, 19(6), 576-592.
- Davidoff Solomon, S./Zaring D.T. (2017): The Dealmaking State: Executive Power in the Trump Administration, siehe unter https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2921407, letzter Zugriff am 10.2.2018.
- Devins, N./Baum, L. (2017): Split definitive: how party polarization turned the Supreme Court into a partisan court, in: The Supreme Court Review, 2016(1), 301-365.
- Diamond, L. (2015): Facing Up to the Democratic Recession, in: Journal of Democracy 26, 1, 141-155.
- Durant, R.F./Rosenbloom, D.H. (2017): The hollowing of American public administration, in: The American Review of Public Administration, 47(7), 719-736.
- Geiselberger, H. (Ed.) (2017): Die große Regression: eine internationale Debatte über die geistige Situation der Zeit, Berlin.
- Heidari-Robinson, S. (2017). Subjecting Donald Trump's War against the Administrative State to Management Science, in: Public Administration Review, 77(5), 641-642.
- Hejny, J. (2018): The Trump Administration and environmental policy: Reagan redux?, in: Journal of Environmental Studies and Sciences, 1-15.
- Johnston, D.C. (2018): Trump im Amt, Salzburg und München.
- Kettl, D.F. (2017): The Clumsy War against the "Administrative State", in: Public Administration Review, 77(5), 639-640.
- Levitsky, S./Ziblatt, D. (2018): How Democracies Die, New York.
- Ozmy, J./Jarrell, M. (2017): Administrative Persistence in the Face of a Hostile Regime: How the Environmental Protection Agency Can Survive the Trump Administration, in: Environmental Justice, 10(6), 201-208.
- Pynes, J.E./Rissler, G. E. (2017): Social Equity in the Trump Era: What Can Local Public Administrators Do to Improve Social Equity for Their Residents and Community in the Face of Federal Cuts?, in: State and Local Government Review, 49(1), 48-59.
- Rainey, G./Rainey, J. (2017): Whistleblowing, the War on Science, and the Impending Trump Administration: Methods of Assault and Defense in an Accelerating Conflict.
- Roberts, R. (2018): The Judicial Response to the Presidential Polarization of the Administrative State, in: The American Review of Public Administration. Online First <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074018754888>, letzter Zugriff am 14.02.2018.
- Schultz, D. (2017): Public Administration in the Age of Trump, in: JPAE, 23(1), 557-562.
- Sears, A. (1999): The "lean" state and capitalist restructuring: Towards a theoretical account, in: Studies in Political Economy, 59(1), 91-114.
- Siegel, N. (2017): Political Norms, Constitutional Conventions, and President Donald Trump, in: Indiana Law Journal, Vol. 93, 2017.
- Steffens, F. (2018): Abbau von Bürokratie: So geht Trump gegen eigene Behörden vor, in: FAZ online, <http://www.faz.net/aktuell/politik/trumps-praesidentschaft/abbau-von-buerokratie-so-geht-trump-gegen-die-eigenen-behoerden-vor-15438226-p2.html>, letzter Zugriff am 11.02.2018.

Der neue Hk-AsylbLG



Asylbewerberleistungsgesetz

Handkommentar

Von Dr. Constantin Cantzler

2018, ca. 300 S., geb., ca. 69,- €

ISBN 978-3-8487-2750-6

Erscheint ca. Oktober 2018

nomos-shop.de/26653

Der neue Hk-AsylbLG berücksichtigt alle gesetzlichen Neuerungen, bringt die zum Verständnis notwendigen sozial- und ausländerrechtlichen Gesichtspunkte ein und setzt Schwerpunkte bei den Neuregulungen.

Der Autor ist Richter am Bayerischen Landessozialgericht und kennt die Probleme des Asylbewerberleistungsrechts aus der Praxis.

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.

Portofreie Buch-Bestellungen unter www.nomos-shop.de

Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer



Nomos