

Helmut Schorr

Bürokratisierung – Provokation oder Schicksal?

Zur Klärung einiger Aspekte rationaler und emotionaler Bürokratiekritik

Polemik und Argumentation im Wahlkampf zur Bundestagswahl 1980 brachten, wie selbst dem politisch nicht Engagierten in Erinnerung ist, nahezu ausschließlich harte Kontroversen. Nur in einem Bereich bot sich wie schon bei früheren Wahlkämpfen ein Bild seltener Einmütigkeit: In der Kritik an der Bürokratisierung und in der Forderung nach Abbau oder zumindest Begrenzung der Bürokratie und ihrer als hemmend und einengend empfundenen Verfahren. Dabei war, und dies ist bei Wahlkämpfen völlig legitim, der eigentliche Adressat weniger die Bürokratie als vielmehr der Wähler, hoffte man hier doch wie schon in den Wahlkämpfen der Jahrzehnte vorher auf breite Zustimmung zu stoßen. Vergleicht man nun den relativ flächigen Inhalt der immer wieder aufgestellten Forderungen nach Entbürokratisierung, in den letzten Jahren verbunden mit dem Anspruch auf mehr Bürgerfreiheit, mit den bisher erzielten Ergebnissen, so hat man den Eindruck eines nahezu Komplizenhaften Verhältnisses zwischen Politikern und Publikum. Jahr um Jahr wird nur sehr selten ein Haushalt des Bundes, eines Landes oder einer Gebietskörperschaft eingebracht, der keine Ausweitung des Stellenvolumens enthält. Das hindert die Politiker nicht daran, ihre Bürokratiemusthesen eifrig zu wiederholen, und das Publikum ebensowenig, mit der Kritik an der unzureichenden Verfolgung des hehren Zieles recht selten und sparsam umzugehen. Lediglich bei einer Diskrepanz zwischen persönlichem Wunsch und Begehren und bürokratischer Reaktion flammt häufiger ein Flämmchen der Empörung auf.

Was also geht hier vor? Haben Politiker und beratende Wissenschaftler resigniert? Hat das breite Publikum eine ahnungsvolle, mehr unbewußte Empfindung von einem unabänderlichen Zusammenhang? Oder produzierten die vordem so gut gefüllten Kassen Sorglosigkeit und damit immer neue Scharen loyaler Anweisungsempfänger und Protagonisten einer konkreten Ordnung?

Abgrenzungen und Begriffe in der Kritik

Die Frage nach der Resignation läßt sich leicht beantworten. Der praktischen Politik fehlt es an Problemerkennntnis angesichts der vielfältigen bürokratischen

Strukturen in der komplizierten Organisation einer Industriegesellschaft und dies, obwohl Max Weber bereits vor 60 Jahren Ordnung in das nach der Familie wohl umfassendste gesellschaftliche Phänomen brachte¹. So muß man erst einmal unterscheiden zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen bürokratischen Systemen. Sie reichen von Sportvereinen mit Profi-Mannschaften über Parteien und Verbände, Wirtschaftsunternehmen und Selbsthilfeeinrichtungen bis zur öffentlichen Verwaltung bei Staat, Gemeinden und supranationalen Organisationen.

Allein die öffentliche Bürokratie in der Bundesrepublik umfaßt vier Millionen Beschäftigte, 250 Milliarden Jahresumsatz und schlägt 40 Prozent des Sozialprodukts um. Jedes soziale Gebilde, das differenziertere Ansprüche befriedigen soll und größere Mengen Menschen, Geld oder Waren in Bewegung setzt, überschreitet schon bald jene Grenze, von der an bestimmte Funktionen nicht mehr laienhaft und ehrenamtlich, sondern nur noch profihaft und hauptberuflich ausgeübt werden können. Maßstab der Grenzüberschreitung sind die Qualität der erwarteten Leistungen und die Wirtschaftlichkeit ihrer Produktionsverfahren. Bürokratische Systeme kosten Geld und sparen Geld. Sie wirken wie die Maschine in der Produktion: Arbeiten sie am richtigen Platz gut, so bringen sie mehr ein als sie kosten. In ihrem am stärksten der Kritik unterworfenen Bereich, der Verwaltungsbürokratie, bedeutet Wirtschaftlichkeit weniger ein positiver Kosten-Nutzen-Saldo, sondern mehr die Durchsetzung und Erhaltung staatlicher oder gemeindlicher Ordnung nach dem jeweiligen Menschenbild und den im historisch gewachsenen Bedingungsfeld entwickelten oder unter besonderen politischen Bedingungen aufgezwungenen Wertvorstellungen.

Geht man von Max Weber und Otto Stammer aus, so versteht man unter *Bürokratie* das Potential einer Schicht von Beamten und Funktionsträgern, die in vertikal geordneten Anweisungsebenen in eine Hierarchie eingebunden sind und über Befugnisse zur Ausübung von Herrschaft verfügen. In einer rational intendierten Industriegesellschaft sind die formalen Beziehungen der Funktionsträger weitgehend unpersönlich, im Gegensatz zu feudalen Strukturen, in denen sie auf Loyalität gegenüber einer oder mehreren Personen beruhen. Bezüglich der Ausübung von Herrschaft muß hier kritisch angemerkt werden, daß das Vordringen von Spezialisten mit ihrem unverzichtbaren und nur schwer zu kontrollierenden Fachwissen dem hierarchischen Herrschaftsanspruch in allen Bürokratien einer Industriegesellschaft die Konkurrenz einer funktionalen Autorität beschert hat, die Kollegialität und gegenseitige Abstimmung erfordert und möglicherweise neue Formen von Herrschaft herausbildet².

Bürokratisierung bedeutet die Durchdringung nichtbürokratischer Strukturen durch Bürokratie, die in der Regel durch stetige Einnahmen und damit durch ein Steuersystem unabdingbar den Anforderungen einer arbeitsteiligen Gesellschaft folgt und so einem unregelmäßigen, kaum abgegrenzten Gemenge zielge-

richteter zwischenmenschlicher Beziehungen „eine spezifisch stetige Struktur“ gibt³. So ist Bürokratisierung ein Strukturprinzip der modernen Gesellschaft; ihre Ausprägung verleiht einer bestimmten Struktur Dauer in der Zeit in eben dieser Gestalt.

Bürokratismus meint in meist provokanter Kritik die Mittel und Methoden zur Durchführung einer Organisation, die von einem spezifischen Bewußtsein der Beamten und Funktionäre getragen werden. Was mit diesem recht flächigen Begriff kritisiert werden soll, reicht vom „Perfektionismus“ bis zum „Leerlauf“. Er ist nicht mehr als eine Sammelbezeichnung für negativ reflektierte Erfahrungen bei der Begegnung mit bürokratischen Vorgängen und führt daher nicht weiter. Halten wir uns also zunächst an Prozesse und Entwicklungen, die Bürokratisierung notwendig machen. In diesem Zusammenhang ist das Beamtentum eher eine Vorform, die sich entfalten konnte, ohne daß eine moderne Wirtschaftsgesellschaft bürokratische Organisationsformen hervorbrachte. In ihr befinden sich jedoch Grundformen, die bis in unsere Tage zwar variierbar, aber nicht verzichtbar sind.

Die Beamten in den alten Hochkulturen

Der Beamte taucht in den alten archaischen Hochkulturen etwa 5000 v. Chr. auf, als der Zerfall der Sippenverbände abgeschlossen war. Sein plötzliches Erscheinen steht, nicht zufällig, in Verbindung mit der Bewältigung großer organisatorischer Probleme, wie sie im Gegensatz zur Regenlandschaft unserer Umwelt in Bewässerungskulturen auftreten, so in Mesopotamien, im Pandschab, in China und etwas später im alten Ägypten der ersten Dynastie⁴. Die ungleiche Verteilung von Mangel und von Überfluß an Wasser an großen Stromsystemen bedeutete Konfliktsituationen zwischen Mensch und Umwelt, deren Bewältigung Untergang oder Überleben von Völkern bestimmte. Nach Maßgabe der damaligen technischen Möglichkeiten herrschte an den großen Flußsystemen Übervölkerung, die zu einer Verdichtung der Wohngebiete und damit zu Städten führte. Diese hoben sich von der ländlichen Umgebung ab, konnten sich weithin nicht mehr selbst ernähren und machten daher eine Versorgung erforderlich, die nur eine intensivere Landwirtschaft mit entsprechenden Überschüssen zur Ernährung größerer Menschenmengen bewirken konnte.

Die Regulierung des Wassers schuf die Voraussetzungen für eine ertragreichere Nutzung der Böden. Eine Wasserbaukultur setzte jedoch eine sorgfältige Mengenbewirtschaftung voraus, die von der Quelle bis zum Mündungsgebiet reichte, und trug so zu einer Veränderung des Herrschaftssystems bei. Zentrale Herrschaft, meist aus dem Gebiet der Flußmündung, mußte gegen lokale Potentaten und konkurrierende Familienmitglieder durchgesetzt werden⁵. In

einer Herrschaft mit starken Familienbindungen und ausgeprägten lokalen Normen waren zentrale Einflußnahme und Kontrolle sehr schwierig. Man brauchte also eine neue unabhängige und neutrale Führungslinie mit eigener Hierarchie, die Beamten. Personen ohne Familien, die selbst keinerlei Macht ausübten und zum Vollzug einer gegenüber anderen widerstreitenden Einflüssen hinreichend isolierten Führungsfunktion geeignet waren, fand man vor allem unter Kriegsgefangenen, Sklaven und Knechten. Der zentrale Herrscher delegierte Macht an ursprünglich Machtlose und begründete damit eine neue, stärker sachbezogene Führungselite, die ausschließlich ihm gehorchte. Die Beamten traten, meist mit dieser rivalisierend, neben die feudale Führungsschicht als Wasserbaufachleute, Aufseher der Wasserwerke, Kalender- und Wetterbeamte, Kultbeamte, Spezialisten der Nahrungsmittelversorgung, Tributeinholer, Schriftkundige, Ackeraufseher, Baumeister, Verwalter der Stiftungen und Archivare, Nachrichtenübermittler, Leiter der zentralen Frondienste und Verwalter der Speicher des Herrschers⁶. Ganze hydraulische Armeen, also ungeheure Menschenmengen mußten aufgeboten werden, wenn man bedenkt, daß der Landbevölkerung nur 50 Prozent ihrer Zeit für die eigene Landwirtschaft zur Verfügung stand, während die andere Hälfte für Bewässerungsarbeiten lokaler und überlokaler Art aufgewandt werden mußte.

Alle diese Funktionen wurden in verschiedenen Anweisungsebenen von der Spitze bis zum kleinen lokalen Bereich wirksam. Sachbezogene Bindungen anstelle der personalen, Weisungen von oben und Berichte von unten, beide möglichst unverändert und unvermindert, sorgten für ein Planungs- und Organisationssystem mit hoher Effizienz. Die dazu benötigten Fertigkeiten entstehen nicht von selbst. Die Beamtenhierarchie entwickelte deshalb schon bald ein Ausbildungssystem mit Lehrgängen und Regeln für ein geordnetes Avancement mit entsprechenden Eingangs- und Aufstiegsvoraussetzungen. Reales Wissen wurde zum zentralen Wert. Vorrechte, so in China die des Dienstadels, wurden abgeschafft. Jeder konnte Beamter werden, der lernbegierig war und die Prüfungen bestand.

Mit dem Konfuzianismus entwickelte sich in China sogar eine eigene Beamtenphilosophie, die bis heute im Reich Mao Zedongs heftig diskutiert wird. Die präkolumbische Kultur der Inkas erreichte mit ihrem oft als staatssozialistisch bezeichneten Beamtensystem einen besonders entwickelten Perfektionismus. Die Inkas waren schon vor Columbus Eroberer und wohl die systematischsten Unterdrücker der Geschichte. Hier wurden alle Untertanen in Wohneinheiten zu 100, 1000 und 10 000 eingeteilt. Sank die Zahl, so mußte die gleiche Steuersumme aufgebracht werden, und die Einheit wurde wieder aufgefüllt. So konnte nur schwer lokales Vertrauen wachsen, und die Überwachung wurde erheblich erleichtert. Ständige Volkszählungen und ein regelrechter Statistikwahn sowie die Einteilung der Bevölkerung in zehn Altersgruppen mit spezifi-

schen Aufgabenzuweisungen sorgten für ein Unterdrückungssystem von hoher Wirksamkeit. An Kleidung und Frisur war die Zugehörigkeit zu entsprechenden Organisationsbereichen auch äußerlich zu erkennen⁷. Von allen alten Beamtensystemen erreichten die Inkas den höchsten Grad an Rationalität. Ein Flug über ihre früheren Wohn- und Herrschaftsgebiete läßt noch heute ihre schnurgeraden Straßen nach strengem Rastersystem ohne Rücksicht auf die natürlichen Gegebenheiten erkennen, über die in alten Zeiten die Stafettenläufer von Herberge zu Herberge Nachrichten und Berichte beförderten.

Alle genannten Herrschaftsregionen mit ausgebildeten Beamtenstrukturen waren natürlich von Rückschlägen und Schwächeperioden betroffen. Heiraten mit Angehörigen der Feudalschichten und nachfolgende Refeudalisierung und Verselbständigung ganzer Verwaltungsgebiete, grundsätzliche Konflikte zwischen Feudalen und Beamten und anweisungsschwache zentrale Herrscher, die nicht leicht absetzbar waren, lösten sich ab mit starrer Kanonisierung von Verwaltungsgrundsätzen und Ausbildungsinhalten, denen die Zeit davonlief. Interne Spannungen zwischen der Inka-Aristokratie und der Beamtenschaft prägten so die Schwächeperiode, die es einer Handvoll spanischer Eroberer ermöglichte, eine volkreiche und hochorganisierte Despotie zu unterwerfen⁸. Die Beamtenschaft war in der Regel an diesen Entwicklungen mitschuldig durch egozentrische Selbstgenügsamkeit, kulturelle Inzucht wie im Konfuzianismus⁹, Schwächung der Sachbezogenheit und nicht zuletzt durch Aneignung von Teilen der Herrschaftsfunktionen.

Lehren der historischen Soziologie der Beamten

Die alten Beamtensysteme sind ein Produkt stark zentralisierter Herrschaft unter der Voraussetzung der Despotie. Der Wille der geheiligten oder göttlichen Person des Herrschers galt uneingeschränkt und in seiner wörtlichen Ausprägung, ohne daß irgendein Entscheidungsspielraum seiner Beamten bekannt geworden wäre¹⁰. Abweichungen interpretativer Art wird es sicher gegeben haben. Sie konnten aber wohl nach Gutdünken des Herrschers auch als Rebellion gedeutet werden. Hier folgen die bürokratischen Methoden dem Wandel der Herrschaftsformen.

Die Lösung von der personalen und die Hinwendung zur Sachorientierung blieb im Prinzip erhalten. Die Hierarchie diente der Durchsetzung des zentralen Willens, aber auch der organisatorischen Gliederung in immer überschaubarere Einheiten, die von Positionsinhabern mit delegierter Macht geleitet wurden, denen Amtsbefugnisse zugewiesen waren. Gliederung und Amtsgewalt sind strukturell bis heute erhalten. Sie machen, wenn auch mit ganz anderen Ermessensspielräumen, Weisungen von oben und Berichte von unten erst prakti-

kabel. Auch die angesichts des Aufstiegs der Untertanen zu Bürgern etwas antiquiert wirkende Neutralität des Beamten blieb zumindest rudimentär spürbar. Ähnliches gilt für den zielgerichteten vorbildungs- und prüfungsabhängigen Zugang zu bestimmten Ämtern.

Von dieser historischen Entwicklung her ist die Bürokratie eine auf Perfektion bedachte Ordnung, die seit Anbeginn für den menschlichen Gestaltungswillen unverzichtbar war, wenn es galt, differenziertere Formen menschlichen Zusammenlebens zu entwickeln, mit Arbeitsteilung verbundene technische Organisationsleistungen zu erbringen und dazu größere Menschenmengen zu einem einigermaßen gleichförmigen Verhalten zu bewegen.

Individuelle und grundsätzliche Kritik – ein Informationsproblem

Individuelle Vorwürfe, die unter dem Schlagwort „Bürokratismus“ zusammengefaßt werden können, gibt es in großer Zahl und Differenzierung. Einige besonders charakteristische möchte ich dahingehend untersuchen, inwieweit sie berechtigt sind oder in Widerspruch zu anderen im gleichen Publikum gehegten Erwartungen stehen. So wirft man den Behörden, aber auch anderen nicht-öffentlichen Bürokratien *Unpersönlichkeit* vor. Im Sinn einer gefährlichen Vereinfachung würden Vorgänge differenzierter Art über einen Kamm geschoren und gleich behandelt. So komme es zu einem sinnentleerten Schematismus. Behörden seien verantwortungsscheu, weil der einzelne Beamte aus Furcht vor seinen Vorgesetzten bei Entscheidungen gedeckt sein wolle. Die Beteiligung vieler Behörden oder von Abteilungen einer Behörde führten zu Verzögerungen bis zur endgültigen Entscheidung, die das Geld des Bürgers kosteten. Alle diese Vorwürfe umschreiben die Wahrnehmung individueller Interessen bei der Begegnung zwischen der Vielgestaltigkeit des Lebens und seiner Formalisierung durch bürokratische Verfahren.

Zwei weitere Einwände gehören jedoch in den Bereich der Fundamentalkritik. Einmal richtet sich der Vorwurf im Sinn eines Werturteils gegen die Beamtenschaft schlechthin. Sie habe in den letzten 70 Jahren Rechts- und Unrechtssystemen unterschiedlicher Art den Treueeid geschworen. Und schließlich wird seit Jahren allgemein bemängelt, daß immer mehr und weit überproportional zum Bevölkerungsanteil Beamte Wahlämter als Abgeordnete einnehmen mit dem denkbaren und voraussehbaren Ergebnis, daß der Staat von den ihm unmittelbar verpflichteten Dienern weitgehend auch noch regiert wird einschließlich der zahlreichen Interessenkollisionen, die solche Ämterhäufungen notwendig mit sich bringen.

Der Vorwurf der Unpersönlichkeit trifft ein Grundproblem der Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung. Es ist ganz natürlich, daß jemand, der

eine Verwaltungsdienststelle aufsucht, vor allem seinem persönlichen Anliegen Geltung verschaffen will und in der Wahrung seiner persönlichen Interessen alle ihm zu Gebote stehenden Mittel einsetzt. Dabei sind die Grenzen statthafter Einflußnahme angesichts der unterschiedlichen Rollensituationen weder eng noch allzu scharf gezogen. Eine Verwaltung aber steht im Dienst der Rechtssicherheit. Sie muß Vergleichbares gleich behandeln und dies macht Versachlichung, Abstand und Objektivität notwendig, damit die Entscheidungen eindeutig und im Rahmen einer rechtsstaatlichen Ordnung judikabel sind. Würden Entscheidungen individuell von Fall zu Fall gefällt, so würde sich nicht nur Korruption, die überall mehr oder weniger existent ist, in unerträglicher Weise ausbreiten, sondern in der Folge auch totale Willkür seitens der Behörden. Auf diese Weise ist in anderen Ländern den Behörden in gefährlichem Umfang Macht zugewachsen.

Die Vorsicht des einzelnen Beamten, Verantwortung zu übernehmen und die Entscheidung seinem Dienstvorgesetzten anzutragen, ist teilweise eine Schwäche des bürokratischen Systems und seiner Hierarchie. Ein Vorgesetzter ordnet nicht nur Funktionsweise und Ablauf seines Verantwortungsbereichs, er beurteilt auch seine Untergebenen und nimmt so Einfluß auf ihren Aufstieg. Eine leistungsfähige Verwaltung ist abhängig von einer qualitativ ausgerichteten Personalführung. Die Alternative lautet Regelbeförderung, das heißt, der Beamte kann sich eine Beförderungsstufe durch Unauffälligkeit im Bereich des Fehlverhaltens ersitzen. Die übrigen Vorwürfe lassen sich besser im Rahmen einer Systematik klären.

Struktur und Methoden bürokratischer Systeme

Eine Bürokratie wird wirksam aufgrund delegierter Macht des Staates, wenn es sich um die öffentliche Verwaltung handelt, und mit ähnlichen Autoritätszuweisungen, wenn es gilt, die Positionen von Betrieben und Organisationen im Rahmen der formellen Organisation einander sinnvoll zuzuordnen. Öffentlicher und nichtöffentlicher Bereich benötigen in differenzierter Form ein mehr oder weniger festes Schema von Über- und Unterordnung, das vernünftige Anweisungen und Informationen von oben und entsprechende Berichte von unten voraussetzt. Natürlicherweise würde eine zielgerichtete Anweisung von oben auf dem Weg nach unten an Genauigkeit und Kraft verlieren. Solche Verschleißerscheinungen werden nach wie vor in beiden Bereichen durch den Rückgriff auf irrationale Reserven ausgeglichen. So nährt sich die Arbeitsgesinnung des deutschen Arbeiters trotz aller Unkenrufe aus den Restbeständen der Handwerkertradition mit der stets aktuellen Gefahr der Selbstausnutzung, die sich deutlich in den Statistiken der Berufsgenossenschaften widerspiegelt. Die Ausschöpfung

dieser Reserven ist voraussehbar. Ähnliches gilt für die Dienstgesinnung des Beamten, wenn er sich wenn auch inzwischen etwas seltener und verblaßt auf Wertvorstellungen und Sanktionen wie „Beamtenehre“ und „Beamtenbeleidigung“ beruft. Auch hier sucht man in der bisherigen Diskussion vergeblich nach Alternativen.

Wesentliches Organisationsinstrument einer Behörde ist zunächst die Zuständigkeit. Sie regelt die Verpflichtung einer Behörde zu einer speziellen Funktion und deren Anerkennung und bedeutet, zu handeln unter Ausschließung aller Dinge und Personen, die mit der Sache nichts zu tun haben. Dies ist nur möglich durch Spezialisierung als Folge der Arbeitsteilung, die in der Verwaltung bereits einen beträchtlichen Entwicklungsstand erreicht hatte, als die Industrialisierung begann.

Zuständigkeit und Spezialisierung stoßen sich in der Verwaltung oft an der Komplexheit der Vorgänge. Deshalb gehört es zu einem funktionierenden Behördensystem, daß Zuständigkeiten manchmal übertreten werden. Jedes bürokratische System lebt durch seine Regeln *und* seine im Prinzip nicht statthaften, aber geduldeten Ausnahmen. Jener Streikersatz, der sich „Dienst nach Vorschrift“ nennt, ist dafür ein bezeichnendes Beispiel. Zuständigkeit und Spezialisierung als Strukturmerkmale der bürokratischen Hierarchie sind seit einigen Jahren durch die Entwicklung der Technik und der zugehörigen Technologien Veränderungen unterworfen, die, ausgehend vom modernen Unternehmen, auch Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung vor allem in den Dienstleistungsbereichen zeigen.

Wissenschaftliche Erkenntnis und technischer Fortschritt haben eine derart qualifizierte Spezialisierung herbeigeführt und die Zahl der Spezialisten als fachliche Einzelgänger oder als Mitglieder rein fachspezifischer Gruppen derart vermehrt, daß immer weniger Vorgesetzte in Generalistenfunktionen in der Lage sind, für die speziellen Einzelheiten ihres Verantwortungsbereichs auch nur Bruchteile von Kompetenz einzubringen. Die oft rangniedrigeren Spezialisten wissen von ihrer Aufgabe in all diesen Fällen mehr als ihr Vorgesetzter. Im Rahmen der formellen bürokratischen Organisation ist daher die funktionale Organisation mit funktionaler Autorität auf dem Vormarsch, die weniger durch Amt und Ranghöhe, sondern vielmehr durch die Unverzichtbarkeit der spezialisierten Aufgabenerfüllung bestimmt ist. Diese Entwicklung vollzieht sich eindeutig auf Kosten der auf Über- und Unterordnung basierenden Amtsgewalt in der „skalaren oder linearen bürokratischen Organisation“ der klassischen Hierarchie. Diese Entwicklung ist konfliktträchtig, weil der Vorgesetzte eine seinem Status entsprechende Respektierung erwartet, zugleich aber sich der Abhängigkeit von den Spezialisten bewußt ist. Zudem spürt er, daß er nicht in der Lage ist, einen seinem Rang entsprechenden Beitrag zu den Zielen zu leisten, der sich speziell auf seine Rolle im System bezieht. In der öffentlichen

Verwaltung wird der Einfluß solcher Prozesse jedoch voraussichtlich begrenzt bleiben auf jenen Spielraum, den das Recht als Grundlage legaler Herrschaft läßt.

Legale Herrschaft folgt der Entwicklung einer Gesellschaft. Entwicklung aber bedeutet überwiegend Differenzierung, Aufgliederung und Verfeinerung des ehemals vielleicht Einfachen¹¹. Sie ruft neue Interessen und Interessenüberschneidungen hervor, wie wir sie zur Zeit zwischen Technik und Umwelt sinnfällig studieren können. Dadurch bilden sich auf der Basis eines bestehenden Rechtssystems immer neue Rechtsformen. Jedes Recht ist ein Kosmos von abstrakten Regeln, der für jedes Rechtsgebiet bestimmte Formulierungen benutzt. Hierzu werden Worte einer bestimmten Behandlung unterworfen mit einer Zuspitzung auf Definitionen. Diese tragen in einem Rechtsgebiet eine innere Systematik, die sich in das Verfassungsrecht und seine Wertbezüge einordnet. Eben weil die Rechtsordnung eine eigene Sprache entwickelt hat und damit auch ein eigenes Denksystem trägt, benötigt sie Fachleute für den Umgang mit derart abstrakten Regeln und ihrer durch den Laien kaum interpretierbaren Sprache. Aus diesen Gründen ist es kein Wunder, daß der moderne Staat weitgehend ein Juristenstaat geworden ist.

Aus diesen Zusammenhängen ergibt sich die Möglichkeit, auf den häufig vorgetragenen Vorwurf der Verzögerung von Anliegen, Vorhaben und Planungen durch die Beteiligung mehrerer Behörden einzugehen. Neue Rechtsformen folgen natürlich auch solchen gesellschaftlichen Interessen, die jeweils für sich völlig berechtigt ungelöste und unlösbare Konflikte wiedergeben. Hier folgt das Recht gleichsam einer Balance legitimer Interessen, die von entsprechenden Behörden gewahrt werden, so etwa bei den vielzitierten Bauanträgen Gesichtspunkte des Landschaftsschutzes, des Straßenverkehrs, des Ortsbildes und der Belastung in Wasserschutzgebieten. Wo immer die Ansprüche Dritter oder schutzwürdige öffentliche Ansprüche berührt werden, kann die Verwaltung die sich daraus ergebenden Prüfungsmodalitäten weder unterlassen noch mangelnde Sorgfalt zeigen. Ergiebiger erscheint es, diesem Vorwurf im Hinblick auf die jeweils erforderlichen Instanzenzüge nachzugehen. Aber auch hier darf nicht außer acht gelassen werden, in welchem Umfang und mit welcher Wirkung lokale Verwaltungen dem unmittelbaren Druck ihrer jeweiligen Umgebung ausgesetzt sind.

Die durch Behörden praktizierte Rechtsordnung wird nicht nur von Zweckrationalität getragen, sie orientiert sich vielmehr auch an der Idee des richtigen Rechts im Rahmen einer Wertordnung. Bürokratisierung in einer Industriegesellschaft mit hochentwickelter rationaler Ausprägung ist gebunden an den kontinuierlichen Betrieb, der Regeln gibt. Die daraus abgeleiteten Zuständigkeiten haben Arbeitsteilung, Abgrenzung und Zuordnung der Befehls- und Anweisungsgewalt zur Voraussetzung. Sie enthalten aber auch eine Abgrenzung

der Zwangsmittel und verbinden deren Durchsetzung mit der Auflage, den Betroffenen über seine Rechtsmittel aufzuklären. Dadurch ist die Gleichheit der Interessen des Bürgers mit denen des Staates vor Recht und Gesetz gewährleistet, und der Allmacht von Behörden sind Grenzen gesetzt.

Die im Einzelfall sicher gelegentlich zutreffende Behauptung, Behörden neigten zu einem sinnentleerten Schematismus, signalisiert zunächst den durch Mangel an Information fehlenden Einblick in ein recht kompliziertes System, das gewiß nicht durchschaubarer wird, wenn man von ihm die schon sowieso immanente Perfektion verlangt. Viel zu wenig wurde bisher untersucht, wie Beamte und andere Behördenbedienstete ihr Wissen umsetzen. Wer selbst solche Funktionen ausgeübt hat, der weiß, daß dabei Grundwissen und Dienstwissen im Spiel ist. Grundwissen ist die für eine bestimmte Position erforderliche Ausbildung mit den dabei gewonnenen Kenntnissen und Einsichten. Dienstwissen entsteht aus der Erfahrung beim Näherbringen eines vorgegebenen Normensystems an die Wirklichkeit. Wie in anderen Berufsfeldern, so gibt es auch Beamte, die Vorgänge kritisch daraufhin prüfen, was an ihnen verallgemeinerungsfähig ist, und solche, deren Erfahrungsschatz stets begrenzt bleiben wird.

Voraussetzungen der Bürokratisierung

Alle sozialen Gebilde, die ein relativ gleichförmiges Verhalten größerer Menschenmengen anstreben und differenziertere Arbeiten kontinuierlich verrichten wollen, brauchen Bürokratisierung und damit die Hierarchie der Professionellen. Nur kleine Gruppen können ihr entgehen. Das Hauptproblem liegt jedoch in der Lockerung und in der Rückführung bürokratischer Strukturen auf das jeweils erforderliche Maß. Eine Schlüsselrolle nehmen die Aufsichtsorgane in Behörden und Betrieben ein. Ihr Dienstwissen besteht zum größten Teil aus der Reflexion von Fehlentscheidungen. In einem System, das von sich selbst Perfektion verlangt, führt dies zwangsläufig zu der Tendenz, Verantwortung nach oben zu ziehen. Bezeichnenderweise wird dies besonders im militärischen Bereich deutlich, wo in der Regel Aufsichts- und Anweisungsebene zusammenfallen¹².

Eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Fortdauer der Bürokratisierung war in alter Zeit die Entwicklung der Geldwirtschaft und ist seitdem das Steuersystem. Deshalb begann auch der Aufbau einer wissenschaftlichen Verwaltungslehre mit der Kameralistik, der Lehre von den Finanzen des Staates. Auch sie war erst lohnend, wenn ein Staat sich quantitativ erweiterte. Entscheidend war also nicht der Staat an sich, sondern seine Mengenhaftigkeit in der Form des Flächenstaates.

Eine weitere Voraussetzung ist die qualitative Erweiterung, die sich aus der zunehmenden Komplizierung des Lebens ergibt. Hier hat die Bürokratisierung, vor allem in der Form der zunehmenden Personalausweitung, ihren Urheber in der kritikfreudigen Bürgerschaft selbst und ihren vielfältigen Interessen und Ansprüchen an Staat und Organisationen. Ein soziales Netz, das fast ausnahmslos jeden in Krisenfällen auffängt, mehr öffentliche Sicherheit, ein Höchstmaß an Gerechtigkeit, die Organisation vielfältiger, zum Teil unvereinbarer Interessen und die zahlreichen Einspruchs- und Klagemöglichkeiten als unverzichtbare Teile praktizierter Freiheit sind nicht umsonst zu haben. Sie kosten vielmehr Experten und Organisatoren auf allen genannten Gebieten. Das gilt auch für alle Prozesse der erweiterten Teilnahme der Bürger an Entscheidungsprozessen, die man unter dem Begriff „Demokratisierung“ zusammenfaßt. Sie erweitern und differenzieren den Meinungsbildungsprozeß und erfordern daher mehr fachkundiges Personal. So kann man resümieren, daß Demokratisierung und Bürokratisierung parallel verlaufende interdependente Entwicklungen darstellen, die den Personalaufwand der öffentlichen Dienste vergrößern und somit zu einer Zunahme der Verwaltungsfunktionen führen.

Welch hohen Stellenwert funktionierende bürokratische Systeme haben, läßt sich heute in den Entwicklungsländern beobachten, die sich an der Schwelle zur Industrialisierung bewegen. Wieviele ehrgeizige Pläne scheitern allein daran, daß es kein oder ein nur unzureichend funktionierendes Meldewesen gibt. In den ungeplant wachsenden Metropolen sind die zu bewältigenden Dimensionen nicht nur zu groß, sondern vor allem unberechenbar.

Das Ansehen der öffentlich Bediensteten

Jene vier Eidesleistungen oder Gelöbnisse, die in einem durch große gesellschaftliche Einbrüche bestimmten historischen Ablauf hoffentlich eine einmalige „Gelegenheit“ darstellen, sind ebenso Folgeerscheinungen des gesellschaftlichen Wandels vom Obrigkeitsstaat zum freiheitlich sozialen Rechtsstaat wie Relikte einer Vorstellung von Neutralität, welche den formalrechtlich geprägten Abstand bei der Amtsausübung mit Wertneutralität gegenüber den Trägern der Staatsmacht gleichzusetzen sich bemühte. Nicht unerhebliche Teile der Gesellschaft, die sich mit diesem Vorwurf durchaus zu identifizieren bereit sind, sprechen aber gleichzeitig unter dem Schlagwort „Berufsverbote“ negativ auf die Bemühungen des Staates an, zumindest die Hoheitsfunktionen und einige spezifische Dienstleistungsbereiche von Gegnern der Verfassung freizuhalten. Selbst die perfekteste Bürokratie vermag offensichtlich interpretierbare Wertbezüge im Spannungsfeld von Freiheit und Ordnung nicht zufriedenstellend zu klären und zu organisieren. Obwohl sie doch im Bereich der Verwaltung vor-

wiegend auf das Erhalten und Bewahren der bestehenden Ordnung eingestellt ist, schaffte es die Verwaltungsbürokratie bisher nicht, den Politikern sach- und funktionsbezogene Vorschläge zur Erhaltung ihrer eigenen demokratischen Glaubwürdigkeit zu machen.

Der Vorwurf, die Diener des Staates und der Selbstverwaltungskörperschaften neigten dazu, durch den Erwerb von Mandaten sich selbst zu regieren und damit die Gewaltenteilung zu unterlaufen, bedarf der genaueren Untersuchung. Stärker als die Störung des demokratischen Ordnungsgefüges steht hier die Frage im Vordergrund, ob nicht ein steigender Anteil von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes mit ihrer – so setzt man voraus – spezifischen Verwaltungsmentalität die Entscheidungsfähigkeit und -freudigkeit der Parlamente und Räte beeinträchtigt. Im Sechsten Deutschen Bundestag zählten die Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes 20,5 Prozent. Dieser Anteil ist angesichts der vier Millionen öffentlich Bediensteten nicht auffällig. Zählt man jedoch die 39,9 Prozent Angestellten von Organisationen wie Parteien und Verbänden hinzu, so ist zweifellos der Anteil der „Bürokraten“ beträchtlich¹³. Aber stimmt deren Mentalität wirklich im Sinn der kritischen Befürchtung überein? Dies würde nur dann zutreffen, wenn die Hypothese von der Verantwortungsscheu stimmt, und zwar in einem verallgemeinerungsfähigen Sinn. Argumente dieser Art erscheinen allein schon deshalb schwach, weil die Auswahlkriterien für politische Mandate zwar diffus sein mögen, auf jeden Fall aber vielfältig sind. Sie beschränken sich in der Regel nicht auf eine spezifische Berufszugehörigkeit.

Eher sticht die Feststellung, daß öffentlich Bedienstete einen Zugang zu politischen Funktionen wesentlich leichter fänden und so von der Seite der bürokratischen Organisation ein Verdrängungseffekt gegenüber den „eigentlichen Produzenten“ und den jeweiligen Erfahrungswerten für politische Entscheidungen eintrete. Eine Untersuchung von Schmollinger aus dem Jahr 1974 bezogen auf den Oktober 1968 nennt für die SPD einen Anteil der Beamten an der Mitgliedschaft von 9,9 Prozent und einen Anteil an den öffentlichen Wahlämtern von 19,7 Prozent, bei der CDU 15,8 Prozent der Mitglieder und 30,3 Prozent der öffentlichen Wahlämter. In beiden Parteien sind Beamte in Wahlämtern am stärksten überrepräsentiert¹⁴.

Parlament und Ministerialbürokratie

Eine rasch sich verändernde Industriegesellschaft benötigt ein Parlament, das durch Planung und Ordnung dem gesellschaftlichen Wandel folgt. Die zunehmende Komplexheit einzelner Vorgänge und die Kompliziertheit ihrer gesellschaftlichen Wirkungen sind von den einzelnen Abgeordneten schon aus politi-

scher Sicht kaum noch zu bewältigen. Erst recht aber reicht die eingebrachte Kompetenz nicht aus. War schon die Sozialgesetzgebung der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts ein Werk der hohen Ministerialbürokratie, so sind die Parlamente unserer Tage erst recht auf hochqualifizierte Vorarbeit angewiesen. In der Abfolge politische Zielsetzung, bürokratische Planung, parlamentarische additive Kompetenz (in der Regel mit Praxisbezug) und politische Entscheidung, gestützt durch Hearings mit Fachkompetenz und Interessenausgleich, liegt die Perfektion der Durchführung einer Idee eindeutig bei der Ministerialbürokratie. Wird diese in der Folge nicht zum Mitregenten?

Anscheinend stellen sich vor allem junge Abgeordnete diese Frage. Ihr Eindruck ist deshalb bedeutsam, weil ihr Anpassungsgrad an eingeübte Verfahren noch nicht den Stand der älteren Mandatsträger erreicht hat. Auf die Frage nach den Grenzen der Einflußmöglichkeiten der einzelnen Abgeordneten im Verhältnis zur Ministerialbürokratie fanden 1972 von 49 jungen Abgeordneten 17, der Einfluß der Ministerialbürokratie werde überschätzt, 27 meinten, der Einfluß der Abgeordneten müsse erhöht werden, und nur fünf hielten den Informationsvorsprung der Ministerialbürokratie für unvermeidbar¹⁵.

Wie aber reagiert das Parlament auf diese Entwicklung? Es siedelt eine eigene Bürokratie beim Bundestag und vor allem bei den Fraktionen an, die es sicherer im Griff zu haben glaubt. Dies ist nicht ohne Chance, weil es mehr persönliche Zuordnung als Hierarchie gibt, und so den Abgeordneten im Vorraum der politischen Entscheidung eine sachkundige Prüfung von Referentenentwürfen der Ministerien und die Entwicklung von Alternativen möglich wird. Vielleicht wirkt es sich eines Tages einmal zum Segen für unsere Gesellschaft aus, daß dieses zusätzliche bürokratische Element einen geringeren Grad von Perfektheit aufweist.

Zukunftsperspektiven

Im Verhältnis zu der relativ unbeweglichen und schwer veränderbaren öffentlichen Bürokratie waren die bürokratischen Strukturen von Betrieben und Unternehmen im Zug von Automatisierung erheblichen Wandlungen unterworfen¹⁶. Im Produktionsbereich macht die Automation wegen der Unabdingbarkeit der Steuerungsvorgänge unmittelbare Anleitung und Aufsicht weithin überflüssig, wodurch neben der Führungsaufgabe auch die bürokratische Teilfunktion wegfällt. In den kaufmännischen Strukturen der Unternehmen führt die Datenverarbeitung zu ähnlichen Ergebnissen. Betroffen ist allerdings fast ausschließlich die mittlere Anweisungsebene.

Bei den am höchsten entwickelten Techniken wie etwa bei Produktionsfirmen von Atomkraftwerken ist vor allem die hohe Planungsebene betroffen,

allerdings nicht, wie sich denken läßt, durch Wegfall, sondern durch ständige Umstrukturierung. Je nach dem Schwerpunkt einer Planungsphase muß hier unter dem Zwang der Technologie die Führungsgruppe immer neu zusammengesetzt werden mit jeweils erheblicher Entscheidungsvollmacht.

Der Ministerialbürokratie wurden in den siebziger Jahren unter dem Einfluß der politischen Führung Planungsstäbe zur Seite gestellt, um eine größere und schnellere Effektivität neuer Ideen zu erreichen. Die meisten dieser Versuche scheiterten an der Rivalität der eingesessenen Hierarchie, die mit Konkurrenzdruck reagierte. Die von Renate Mayntz und F. W. Scharpf geleitete Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform versuchte, die Zielsetzung von der Programmentwicklung zu trennen und die Entscheidungsprozesse näher an die Leistungsebene heranzuführen. In Wahrheit entwickelten sich Hierarchisierung und Zentralisierung mit dem Ziel, die Entscheidungsträger handlungsfähiger zu machen. Dazu spielte man die Referate gegeneinander aus, um so die Entscheidungskapazität zu erhöhen. Die Abhängigkeit von den Ministerialreferenten wurde jedoch nicht verringert, weil sich der Spielraum für Verwaltungsreform angesichts des Generalarguments der Rechtssicherheit als recht gering erwies.

Interessanter und erfolgversprechender erscheinen die Großexperimente, die man seit Beginn der sechziger Jahre in Norwegen durch Strukturveränderungen in Großbetrieben, getragen von Arbeitgeberverband (NAF) und dem Gewerkschaftsbund (LO) durchführte. Ziel der gemeinsamen Bemühungen war eine größere Arbeitszufriedenheit durch Arbeitserweiterung am Arbeitsplatz (Job-enlargement), die Methode, Teile der Planung in die Produktionsebene zu verlagern. Die Ergebnisse sind beachtlich, setzen aber zusätzliche Ausbildung, ein neues Lohnsystem und entsprechende Eigenverantwortung voraus¹⁷. Ein ähnliches Ziel verfolgt übrigens die vom Bundesminister der Verteidigung eingesetzte sogenannte „de Maizièrre-Kommission“. Hier geht es ebenfalls überwiegend um die Rückverlegung von Verantwortung in die unteren Ebenen, um diese wieder interessanter auszustatten und von Berichtszwängen teilweise zu entlasten.

Faßt man zusammen, so läßt sich feststellen: Die Entwicklung der Technik, die ständig steigenden Leistungsansprüche an nahezu alle Planungs-, Ausführungs- und Rechtssysteme sind unverzichtbar mit Bürokratisierung verbunden. Sie lösen zwangsläufig eine Intensivierung der Organisationsstrukturen aus. Diese gewinnen um so mehr einengenden Charakter, als Kontrolle das Vertrauen verdrängt. Es kann nicht darum gehen, bürokratische Systeme schlechthin abzubauen, sondern durch Systemanalyse die jeweils zuträglichen bürokratischen Strukturen nach Umfang, Zuordnung und Methoden zu bestimmen oder neu zu überlegen.

Letztlich aber hängt der Grad der Einengung, der von den Bürokratien aus-

geht, von der Disziplin in den Anforderungsmaßstäben aller Bürger ab. Einer Selbstbedienungsmentalität kann man gemeinhin nur durch Reglementierung begegnen. Wer sich über Bürokratismus beklagt, sollte daher bemüht sein, auch den Umfang und die Charakteristiken seiner eigenen Anforderungen an den Staat, die Selbstverwaltungsträger und die Unternehmen kritisch zu prüfen.

ANMERKUNGEN

- ¹ So M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft* (Köln 1964); auch in seiner Religionssoziologie bei der Untersuchung des Konfuzianismus.
- ² O. Stammer, in: Bersdorf, *Wörterbuch der Soziologie* 1 (Fischer. 6131.).
- ³ M. Weber, a.a.O.
- ⁴ A. Wilson, Ägypten, in: *Prop. Weltgesch.*, Bd. 1, 353 ff.
- ⁵ K. A. Wittvogel, *Oriental Despotism. Bureaucracy in Hydraulic Society* (New Haven 1956).
- ⁶ So Josef, AT. Genesis, 14–57.
- ⁷ L. Bodin, *Der sozialistische Staat der Inka* (rororo d. enz., Bd. 16) 50 ff.
- ⁸ Ebd. 70 f.
- ⁹ A. F. P. Hulsewé, China im Altertum, in: *Prop. WG*, Bd. 2, 526.
- ¹⁰ Wilson, a.a.O. 376.
- ¹¹ Zur Problematik der Entwicklung: Aspekte der Entwicklungssoziologie, hrsg. v. R. König (Köln 1969).
- ¹² Näheres im Bericht der de Maizièrre-Kommission von 1979.
- ¹³ W. Schmollinger, in: *Zschr. f. Parlamentsfragen* 1/74, 79.
- ¹⁴ Ebd. 81.
- ¹⁵ B. Badura, J. Reese, *Jungparlamentarier in Bonn* (Stuttgart 1976) 66.
- ¹⁶ Sieben Berichte, Bd. 1, Forschungsprojekt des RKW (Frankfurt 1970) 292 ff.
- ¹⁷ G. Bihl, *Von der Mitbestimmung zur Selbstbestimmung* (München 1973) 23 ff.