

Die selektive Interpretation der Weberschen Bürokratiethorie in der Organisations- und Verwaltungslehre*

Von Professor Dr. rer. pol. *Hans-Ulrich Derlien*, Bamberg

I. Einleitung	319
II. Idealtypus der Bürokratie in historischer und systematischer Perspektive	320
1. Vervollständigung der Merkmalsreihe	321
2. Historische Bedeutung der Bürokratiemerkmale	322
3. Stellung in der Herrschaftssoziologie	324
III. Reformulierung der sogenannten Effizienzthese	324
1. Dysfunktionen bürokratischer Organisation	324
2. Formale vs. substantielle Rationalität	325
IV. Freiwillige Organisationen und substantielle Rationalität – eine Synthese	327
1. Freiwillige Organisationen und Abbau sozialer Distanz	327
2. Webers Loblied auf die Dilettantenverwaltung	328

I. Einleitung

Max Weber ist unzweifelhaft einer der letzten, wenn nicht gar der letzte deutschsprachige Autor, der mit seinen politischen, ökonomischen und soziologischen einschließlich der rechtssoziologischen Schriften für sich noch beanspruchen kann, die seinerzeit schon organisatorisch zerfallene Einheit der Staatswissenschaft intellektuell zu repräsentieren. Diese Breite seines Schrifttums hat dazu beigetragen, daß eine Vielzahl von Wissenschaften, darunter vor allem auch die Organisations- und die Verwaltungslehre, *Weber* für sich reklamieren. Im folgenden soll von zwei Fehlinterpretationen die Rede sein, denen dabei *Webers* Bürokratiethorie in diesen uns nahestehenden Wissenschaften ausgesetzt war. Aus Zeitgründen möchte ich nicht auf die wissenschaftssoziologischen Ursachen dieser Fehlinterpretation eingehen: auf die Eigentümlichkeit des Rezeptionsweges nach dem Kriege, der im wesentlichen über die USA geführt hat, wo bekanntlich bis 1968 keine umfassende Übersetzung z. B. von »Wirtschaft und Gesellschaft« vorgelegen hat. Bei den anzusprechenden Fehlinterpretationen handelt es sich um

- erstens die selektive und ahistorische Rezeption des Weberschen Idealtypus der Bürokratie und
- zweitens die bemerkenswerte Fehlinterpretation der sogenannten Effizienzthese, die besagt, daß dieser Typus bürokratischer Organisation anderen Formen formaler Organisation überlegen sei.

* Überarbeitete Fassung eines Vortrages an der Universität der Bundeswehr München, 19.7.1988.

– Drittens möchte ich auf eine forschungsstrategische Konsequenz dieser Fehlinterpretationen hinweisen: Die Lücke, die aus der Verkürzung des Bürokratietypus entstanden ist, könnte eben der Ort sein, an dem die spezielle Form von Effizienz gefunden werden kann, die die gängige Kritik an Webers Bürokratietypus vermißt. Gemeint sind: die sogenannten freiwilligen Organisationen.

Bevor ich diese drei Thesen elaboriere, möchte ich in aller Kürze das Bild, das die Organisationstheorie und die Verwaltungslehre von *Max Weber* vermitteln, folgendermaßen charakterisieren:

Die Merkmale, mit denen *Max Weber* Bürokratie als Typus definiert, werden üblicherweise, wenn auch nicht umfassend, als Merkmale formaler Organisation angesehen. Folglich wird auch eine Parallelität zu den klassischen Organisationstheoretikern, insbesondere zu *Taylor* und seinem Maschinenmodell der Organisation hergestellt, indem die *Weberschen* Ausführungen als paralleles Befehlsmodell der Organisation betrachtet werden¹.

Ferner wird *Max Weber* dabei in Verkennung des methodologischen Status seines Idealtypus ein präskriptives Anliegen, wie es gerade auch für die Klassiker der Organisationstheorie typisch war, unterstellt, d. h. also, der Idealtypus wird als Modell interpretiert, wie eine formale Organisation gestaltet werden sollte².

Folglich konnte sich ein Gutteil insbesondere der Organisationssoziologie darauf stürzen, dieses Organisationsmodell sozusagen zu falsifizieren, indem auf Dysfunktionen hingewiesen wurde. Gemeinsam ist diesen Denkrichtungen, daß sie mit dem Aufweis von Dysfunktionen annehmen, die *Webersche* Effizienzthese widerlegt zu haben.

II. Idealtypus der Bürokratie in historischer und systematischer Perspektive

Diese aus Zeitgründen sehr kurze Skizze mag hier genügen, um zu motivieren, weshalb ich im folgenden den *Weberschen* Idealtypus der Bürokratie in seiner ganzen Umfassenheit im historischen Kontext, den *Max Weber* im Auge hatte, rekonstruieren und zweitens die sogenannte Effizienzthese im Rahmen der Herrschaftssoziologie, wo *Weber* bekanntlich die Bürokratie abgehandelt hat, diskutieren möchte. Mit anderen Worten: Ich möchte die Aufmerksamkeit auf den theoretischen Kontext lenken, aus dem heraus *Webers* Bürokratiethorie erwuchs und der in charakteristischer Weise von der Organisationstheorie, wie schon andere Autoren vor mir festgestellt haben³, vernachlässigt worden ist.

1 Vgl. *James G. March / Herbert Simon*, Organizations, New York 1958 (deutsch: Wiesbaden 1976), S. 36 f.

2 Auf dieses Mißverständnis wurde hingewiesen von *Renate Mayntz*, Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: KZfSS 17 (1965), S. 493–502; abgedruckt in: dies. (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, S. 27–35.

3 Vgl. *Renate Mayntz*, ebenda; *Rainer Prewo*, Max Webers Wissenschaftsprogramm, Frankfurt 1979, S. 484 ff.; *Karl Gabriel*, Analysen der Organisationsgesellschaft, Frankfurt/New York 1979, S. 31.

1. Vervollständigung der Merkmalsreihe

Von den Merkmalen, nach denen bei *Max Weber* die Bürokratie gekennzeichnet wird, finden sich in der strukturalistischen Organisationstheorie⁴ üblicherweise nur folgende aufgeführt:

- Arbeitsteilung und Spezialisierung,
- Formalisierung von Organisationsstruktur und Prozeduren in Gestalt schriftlicher Regeln,
- Hierarchie von Weisungsweg, Kommunikation und Kontrolle,
- Einstellung und Beförderung nach Leistung,
- Unpersönlichkeit der Interaktion mit dem Publikum⁵
- und gelegentlich: Schriftlichkeit der Kommunikation und Aktenkundigkeit.

Natürlich lassen sich diese Charakteristika auf eine große Bandbreite von formalen Organisationen in modernen Gesellschaften anwenden, von Organisationen im privatwirtschaftlichen Sektor bis hin zu öffentlichen Behörden; allerdings gehören die meisten Organisationen, die empirisch untersucht werden, nicht zur Klasse der öffentlichen Behörden. Dies mag insofern noch seine Berechtigung finden, als *Max Weber* mehrfach betont hat, daß Bürokratisierung nicht nur in der Verwaltung, sondern auch in der Industrie und – im Anschluß an *Robert Michels*⁶ – auch in politischen Parteien zu beobachten ist. Außer Frage aber steht, daß *Max Weber* als theoretischen Kontext seiner Behandlung der Bürokratie das Phänomen *politischer Herrschaft* im Sinne hatte und damit primär auf öffentliche Organisationen abstellte. Vergleicht man nun die genannten Merkmale mit denen, die *Max Weber* in »Wirtschaft und Gesellschaft«⁷ benutzt hatte, um den Idealtyp zu charakterisieren, so stellt man leicht fest, daß die Merkmalsliste der Organisationstheoretiker ergänzt werden muß um:

- Hauptamtlichkeit des Personals,
- Geldentlohnung,
- Fachschulung,
- Disziplin und Berufsethos,
- Trennung von Haushalt und Betrieb, privatem und öffentlichem Besitz von Produktionsmitteln.

Die meisten dieser Charakteristika beziehen sich auf das bürokratische Personal und werden in der systematischen Organisationstheorie übersehen, weil diese Merkmale heutzutage in modernen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Organisationen eine Selbstverständlichkeit sind, die keine empirischen Unterschiede

⁴ Etwa bei *Richard H. Hall*, Die dimensionale Natur bürokratischer Strukturen, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation* (Fußn. 2), S. 69–81; ferner in der Aston-Schule, vgl. *Cornelis J. Lammers / David J. Hickson* (Hrsg.), *Organizations Alike and Unlike*, London 1979.

⁵ Nur bei *Robert K. Merton*, *Bürokratische Struktur und Persönlichkeit*, in: Renate Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation* (Fußn. 2), S. 265–276.

⁶ Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie, Stuttgart, 2. Aufl. 1970 (1911).

⁷ 5. Auflage, Tübingen 1976, S. 124 ff.

zutage fördert. Offensichtlich sind sie für den heutigen primär system-theoretischen Organisationstheoretiker daher nicht mehr bedeutsam⁸, um das *interne* Funktionieren formaler Organisationen zu verstehen und zu erklären.

2. Historische Bedeutung der Bürokratiemerkmale

Es sind aber gerade diese vernachlässigten Charakteristika, über die sich ein ganz wesentlicher Bezug zur Herrschaftssoziologie herstellen läßt und die *Max Weber* in historisch-komparativer Perspektive für bedeutsam ansah. Zudem tragen auch die von der Organisationstheorie anerkannten Merkmale in sich historische Bedeutung. Lassen Sie mich diesen historischen Kern der Merkmale skizzieren, den *Max Weber* auf dem Hintergrund seines immensen Wissens vor Augen hatte:

Wenn *Weber* die *Hierarchie* und insbesondere die monokratische Behördenleitung als Charakteristikum von Bürokratie betonte, so tat er dies auf dem Hintergrund des bis 1806 in Preußen praktizierten kollegialen Kammersystems, das dann von dem hierarchischen sogenannten Bureau-System abgelöst wurde.

Was die Organisationstheorie heute schlicht *Arbeitsteilung* und Spezialisierung nennt, beinhaltet bei *Weber* die Ablösung der Provinzialdepartments durch das funktionale Ressortsystem, ja sogar den Gedanken der Gewaltenteilung und der funktional abgegrenzten festen Zuständigkeit.

Die *Regelgebundenheit* reflektiert den sich entwickelnden Gesetzes- und Rechtsstaat, der politische Herrschaft sowohl für den Herrn als auch für die Beherrschten, um *Max Webers* Worte zu benutzen, berechenbar machte. Überflüssig zu sagen, daß es sich hierbei um ein zentrales Merkmal der *Weberschen* Grundthese von der zunehmenden *Rationalisierung* handelt und daß diese Regelgebundenheit auf generalisierten Normen beruht, die das provinziell fragmentierte, mit Privilegien aller Art (z. B. Steuerprivileg) durchsetzte und historisch gewachsene Recht ablösten.

Diese Regelgebundenheit trägt zur Standardisierung, Schematisierung und typischen *Unpersönlichkeit* des Verwaltungshandelns bei.

Schriftlichkeit des internen und externen Verkehrs, heute ebenfalls eine Selbstverständlichkeit, ist historisch keineswegs unbedeutend, setzt sie doch zumindest die Schrifkundigkeit auf seiten des Publikums und damit die Einführung der allgemeinen Schulpflicht voraus. In Kodifizierungen positiviertes Recht wurde nachlesbar, z. B. in Intelligenz- und Regierungsblättern.

Fachschulung als Merkmal der Bürokratie erinnert an die Etablierung der Kameralwissenschaft und der Polizeywissenschaft, später der Jurisprudenz als Grundausbildung zumindest des höheren Verwaltungspersonals im 18. und 19. Jahrhunderts⁹.

⁸ So in dem einflußreichen Lehrbuch von *Alfred Kieser / Herbert Kubicek*, *Organisation*, Berlin/New York 1983 (2. Aufl.), S. 32 ff.

⁹ Vgl. *Wilhelm Bleek*, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg*, Berlin 1972; *Bernd Wunder*, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt 1986, S. 36–41.

Der Vorgang der hierarchischen *Ernennung* löst die Wahl und die Erblichkeit oder den Kauf von Ämtern ab, nachdem sich der absolutistische Staat mit dem Militär ein stehendes und mit der angewachsenen inneren Verwaltung ein »sitzen-des« Heer zugelegt hatte, um Hans Rosenbergs¹⁰ Wortspiel zu zitieren.

Daß dieser Apparat *hauptamtlich* tätig war, ist im Gegensatz zu denken zum Feudalsystem, in dem das Amt lediglich Annex zum Lehen war¹¹.

Mit der Hauptamtlichkeit aber geht einher, daß Bürokraten, die tendenziell aus nichtvermögenden sozialen Schichten rekrutiert wurden, zunehmend mit *Geld entlobnt* wurden, da ihre Zahl zu groß wurde, um sie noch im Haushalt des Herrschers zu alimentieren, zu beköstigen und wohnen zu lassen oder ihnen Naturalgüter zu geben, um ihre und ihrer Familien Reproduktion zu sichern. Natürlich setzte makroökonomisch die Geldentlohnung ein funktionierendes, zuverlässiges System der Steuereinnahmen in einer Geldwirtschaft voraus.

Disziplin und Berufsethos hatten sich ebenfalls historisch zunächst zu entwickeln, wobei bei materialistischer Betrachtung der Zusammenhang zu Nebenämtern und Korruption herauszustellen ist, bei eher idealistischer Betrachtung aber zu dem, was Max Weber die *methodische Lebensführung*¹² genannt hat, wie sie sich aus der Domestizierung in Klöstern, im Militärdienst und schließlich in der Fabrik¹³ entwickelt hat. Ich verweise hier auf die Dissertation von Fritz¹⁴, der sehr detailliert gezeigt hat, wie die Beamtenschaft sukzessive im Laufe des 18. Jahrhunderts an eine methodische Arbeit in Büros gewöhnt werden mußte: Nachdem es geschafft war, die Beamten zu bewegen, überhaupt ihre Büros aufzusuchen, bestand die nächste Aufgabe darin, sie dazu zu bringen, daß sie das auch täglich taten, und schließlich (auch heute noch), daß sie in ihren Büros auch tatsächlich arbeiteten.

Was schließlich die *Trennung von Haushalt und Betrieb*, von öffentlichen und privaten Mitteln betrifft, so hat auch dieses Merkmal einen von der Organisations-
theorie nicht beachteten, heute nicht mehr leicht erkennbaren historischen Bezug: Nicht nur ist damit die räumliche Aussonderung von Büros aus der fürstlichen Hofhaltung gemeint, sondern auch die Expropriation der Bediensteten vom Besitz der Produktionsmittel, wie Weber in bewußter Anlehnung an Karl Marx formulierte¹⁵. Kein Wissenschaftler besitzt heute noch die teuren Laboreinrichtungen, mit denen er arbeitet, und während der Kavallerist sich früher nicht selten selbst equipieren mußte, ist es für uns ganz und gar undenkbar, daß sein historischer Nachfolger, der Panzeraufklärer, noch im Besitz dieses Verwaltungsmittels ist.

¹⁰ Siehe Hans Rosenberg, *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience 1660–1815*, Cambridge, Mass. 1958, S. 40.

¹¹ Vgl. Erich Wyluda, *Lehensrecht und Beamtentum. Studien zur Entstehung des preußischen Beamtentums*, Berlin 1969.

¹² Dieser Aspekt der Weber-Interpretation wurde herausgearbeitet von Wilhelm Hennis, Max Webers Thema. »Die Persönlichkeit und die Lebensordnungen«, in: *Zeitschrift für Politik* 31 (1984), 11–52.

¹³ Vgl. Hubert Treiber/Hans Steinert, *Die Fabrikation des zuverlässigen Menschen*, München 1980.

¹⁴ Hans-Joachim Fritz, *Menschen in Büroarbeitsräumen*, München 1982.

¹⁵ Siehe Max Weber, *Politik als Beruf*, München/Leipzig 1919, S. 8 f.

3. Stellung in der Herrschaftssoziologie

Es ist nun die Kombination dieser Merkmale mit historischem Gehalt, die uns zu verdeutlichen hilft, daß der Typus bürokratischer Organisation eindeutig nicht in organisationstheoretischer Hinsicht beschrieben worden ist, sondern seine Stellung im Rahmen der *Weberschen Herrschaftssoziologie* hat¹⁶. Die legal-rationale Herrschaft mittels eines bürokratischen Verwaltungsstabes wird von *Max Weber* kontrastiert mit den Typen der traditionellen und der charismatischen Herrschaft. Diese – kurz gesagt – bürokratische Herrschaft ist das Produkt historischer Rationalisierung im politischen Subsystem der Gesellschaft. Wie einzelne der Charakteristika selbst bereits die Rationalitätssteigerung zum Ausdruck bringen: z. B. Regelgebundenheit oder die Fachschulung, so gibt auch das Zusammenspiel dieser Merkmale dem Typus legal-rationaler Herrschaft ein höheres Rationalitätsniveau, als es die anderen beiden Formen politischer Herrschaft beanspruchen können¹⁷.

- Aus der Sicht des Bürgers ein historisch einmaliges Maß an Berechenbarkeit auf der Basis des Gesetzes- und Rechtsstaats;
- aus der Sicht des Herrschers – wer auch immer er sei – ebenfalls ein Höchstmaß an Berechenbarkeit, da die Beamtenschaft sich kaum von der politischen Leitung emanzipieren und politisch verselbständigen kann, weil sie von ihr inzwischen existentiell abhängig ist, dank Geldentlohnung und Expropriation von den Betriebsmitteln.

Traditionale Herrschaft beispielsweise beruht hingegen auf der Vergabe von Lehen, die wiederum die ökonomische Grundlage für eine politische Verselbständigung bieten können; und charismatische Herrschaft beruht ökonomisch auf Geschenken, Beute und Bettel und damit auf einem unzuverlässigen Ressourcenstrom und entsprechend labiler Gefolgschaft.

III. Reformulierung der sogenannten Effizienz-These

Ich kann nun daran gehen, auch die zweite Aufgabe anzupacken und die sogenannte Effizienzthese zu reformulieren und zu relativieren.

1. Dysfunktionen bürokratischer Organisation

Die gängige organisationstheoretische Kritik an der Bürokratie¹⁸ möchte ich hier nur stichwortartig andeuten:

16 Vgl. *Johannes Winckelmann*, *Max Webers historische und soziologische Verwaltungsforschung*, in: *Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa*, 1964, S. 27–67.

17 Vgl. *Hans-Dieter Seibel*, *Bürokratie und Charisma. Systemrationalität und Systemwandel bei Max Weber*, in: *Jahrbuch für Sozialwissenschaft* 27 (1976), S. 342–369; *Hartmann Tyrell*, *Gewalt, Zwang und die Institutionalisierung von Herrschaft: Versuch einer Neuinterpretation von Max Webers Herrschaftsbegriff*, in: *Rosemarie Pohlmann* (Hrsg.), *Person und Institution*, Würzburg 1980, S. 59–92.

18 Vgl. die Zusammenstellung von *Klaus Türk*, *Grundlagen einer Pathologie der Organisation*, Stuttgart 1976.

An der *Regelgebundenheit* kritisierte etwa *Robert Merton*¹⁹ die Dysfunktion der Zielverschiebung, bei der Regeln ohne Bezug zu Zwecken ausgeführt werden, wenn die Zwecke offensichtlich obsolet geworden sind. *Crozier*²⁰ hat ferner den Rigiditätszirkel beobachtet, in dem Organisationen schrittweise verknöchern, weil immer neue Regeln zur Bekämpfung von Abweichungen produziert werden, bis das System in einer Krise kollabiert.

Die populäre *Konservativismusthese*, in der Organisationstheorie allerdings kaum behauptet, läßt sich immerhin empirisch einschränken auf eine zutreffende Tendenz zum Strukturkonservativismus, der sich erklären läßt aus den existenziellen Interessen von Beamten an der Beibehaltung ihrer Positionen. Weber hatte dies im übrigen längst erkannt und darauf z. T. (neben der funktionalen Unentbehrlichkeit der Bürokratie) seine These von der Unzerstörbarkeit bürokratischer Apparate gestützt.

Natürlich gibt es auch Pathologien, die den Entscheidungsprozeß in Bürokratien auszeichnen, wie etwa selektive Wahrnehmung und daraus resultierende suboptimale Entscheidungen und die Tendenz zur Externalisierung von Kosten im Bereich der planenden Verwaltung. Auch wirkt bekanntlich die Hierarchie als Filter innerorganisatorischer Entscheidungsprozesse bis hin zur Produktion von Fiktionen und Realitätsverlust an der Spitze der Organisation.

Und schließlich betont seit gut zehn Jahren insbesondere die deutsche Verwaltungslehre das Problem der *mangelnden Bürgernähe* bürokratischer Organisationen²¹, soweit es, wie ich präziser sagen möchte, um die soziale Distanz zwischen Behördenpersonal und Klienten geht, insbesondere bei der Abwicklung personaler sozialer Dienstleistungen. Ich stelle diese Kritik besonders heraus, da ich im nächsten Abschnitt speziell hierauf zurückkommen möchte.

2. Formale versus substantielle Rationalität

Max Weber wäre der letzte, der diese Dysfunktionen und Ineffizienzen bestritten hätte, wie man aus seinen politischen Schriften, in denen er sich als einer der vehementesten Kritiker von Bürokratie als sozialem Phänomen gezeigt hat, entnehmen kann. Insofern brauchen wir auch nicht die Diskussion um die Interpretation des Idealtyps²², dessen mißverstandener methodologischer Status die Organisationstheorie zur präskriptiven Deutung verleitet hat, aufzugreifen. *Webers* persönliche politische Bürokratiekritik finden wir jedoch nicht in dem von ihm als wissenschaftlich und werturteilsfrei betrachteten Werk »Wirtschaft und Gesellschaft«, wo wir auf S. 128 der Ausgabe von 1976, 5. Auflage, die sog. Effizienzthese formuliert finden.

19 Vgl. *Robert Merton*, Bürokratische Struktur und Persönlichkeit (Fußn. 5).

20 *Michel Crozier*, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago/London 1964.

21 Siehe hierzu jüngst zusammenfassend *Dieter Grunow*, *Bürgernahe Verwaltung*, Frankfurt 1988.

22 Zuletzt *Hartmann Tyrell*, Ist der Webersche Bürokratietypus ein objektiver Richtigkeits-typus? Anmerkungen zu einer These von Renate Mayntz, in: *Zeitschrift für Soziologie* 10 (1981), 38–49.

Als erstes sollte uns auffallen, daß *Weber* den Ausdruck »Effizienz« nicht benutzt, sondern von der formal rationalsten Form auch nicht der Organisation schlechthin, sondern der Ausübung politischer Herrschaft redet, nämlich im Vergleich zur traditionellen und charismatischen Herrschaft mit ihren Instabilitäten. Daß es sich um formale Rationalität handelt, erkennt man schon an den aufgeführten Kriterien: Präzision, Stetigkeit, Schnelligkeit, Disziplin, Berechenbarkeit, Intensität und Extensität der Leistungen, universelle Anwendbarkeit auf alle Aufgaben und technisch am höchsten perfektionierbare Form der Herrschaft²³.

Weber spricht hier weder über Konservativismus oder Innovationsfeindlichkeit noch über fehlende »Anliegensgerechtigkeit« und »Bürgernähe«. Der Anspruch höchster formaler Rationalität wird einerseits in historischer Perspektive erhoben in Gegenüberstellung zur geschichtlich älteren traditionellen und zur charismatischen Herrschaft, andererseits in systematischer Hinsicht gegenüber der ehrenamtlichen »Dilettantenverwaltung« oder schwerfälligen kollegialen Entscheidungsgremien. Theoretischer Bezugspunkt der formalen Rationalitätsbeurteilung ist also Herrschaftssicherung, nicht etwa eine materielle Zielerreichung, gesellschaftliche Leistung, die Berücksichtigung von Mitarbeiterinteressen oder die Bürgernähe – Kriterien, die man heute in Effizienzuntersuchungen zugrunde legen würde²⁴. Die Auswahl derartiger Kriterien ist zwangsläufig wertend oder unbewußt interessenabhängig, wie auch der Nachweis von Dysfunktionen sich letztlich an normativen Erwartungen des Forschers oder einer Klientel orientiert. Derartige Urteile über Ineffizienz oder Dysfunktionen fallen jedoch unter den von *Weber* gelegentlich kontrapunktisch zur Betonung formaler Rationalität herangezogenen Begriff der substantiellen Rationalität, etwa wenn es nicht um die Art der Güterproduktion, sondern um die Verteilung der Güter geht. Das beliebte Paradoxon von formaler Rationalität bei gleichzeitiger substantieller Irrationalität lebt gerade vom materiellen Nachweis der gesellschaftlichen Konsequenzen des Verwaltungshandelns. Substantielle Irrationalitäten zu behaupten, impliziert jedoch Wertungen, wie sie in *Webers* politischer Bürokratiekritik deutlich werden: ein letztlich aristokratisches Lebens- und Persönlichkeitsmodell des »Kulturmenschen«²⁵, das er mit dem Aufkommen des von der Bürokratie erzeugten und benötigten »Fach- und Diplommenschen« bedroht sah. Die substantielle Reservation *Webers* gegenüber der formalen Rationalität erkennt man selbst noch in »Wirtschaft und Gesellschaft«, wenn er der Überlegenheitsthese hinzusetzt: »sofern man in der Produktion von Massengütern den höchsten Wert sieht«.

23 Siehe *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, aaO, S. 128.

24 Vgl. *Hans-Ulrich Derlien*, *Theoretische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung*, in: *Andreas Remer* (Hrsg.), *Verwaltungsführung*, Berlin/New York 1982, S. 89–105.

25 Vgl. *Wolfgang Mommsen*, *Max Weber*, in: *Hans-Ulrich Wehler* (Hrsg.), *Deutsche Historiker*, Göttingen 1973, S. 318 f.

IV. Freiwillige Organisationen und substantielle Rationalität – eine Synthese

Wenn Max Weber die lediglich formale Rationalität bürokratischer Herrschaft betonte, so tat er dies also aus Gründen der Werturteilsfreiheit. Ich möchte als dritte These vortragen, daß ein Teil der gängigen Bürokratiekritik, insbesondere die Kritik an sozialer Distanz bei personalen sozialen Dienstleistungen z. B. in öffentlichen Krankenhäusern und Sozialverwaltungen in erster Linie eine Kritik an fehlender substantieller Rationalität ist. Hinzufügen möchte ich die etwas gewagte These, daß uns die ahistorische und systematische Verkürzung des Typus bürokratische Organisation in der Organisationstheorie auch daran hindert, diejenige Klasse von Organisationen ins Blickfeld unserer Analyse zu bekommen, die den impliziten Kriterien substantieller Rationalität in diesem Zusammenhang am ehesten genügen könnte: die Klasse freiwilliger, auf Ehrenamtlichkeit basierender, amateurhafter »Dilettantenverwaltungen«, wie Weber sie gerne im ursprünglichen Sinne des Wortes bezeichnete.

1. Freiwillige Organisationen und Abbau sozialer Distanz

Es geht hier nicht darum, eine forschungsstrategisch bedauerliche Verkürzung des Begriffs der formalen Organisation zu beklagen, der die Erforschung von voluntary organizations zu einem Spezialgebiet gemacht hat²⁶. Sehr wohl liegt mir aber daran, darauf hinzuweisen, daß, wenn man die Merkmale »Hauptamtlichkeit«, »Geldentlohnung« und »Fachschulung« aus dem Büroratiekonzept eliminiert, man Gefahr läuft, eben diesen Typus zu übersehen, wie er heute mit dem Ruf nach Selbsthilfe-Gruppen als Ersatz oder zur Flankierung bürokratisch exekutierter Sozialpolitik von einigen Theoretikern gefordert wird, die sich nicht mit der Verbesserung der sozialen Bürgernähe von bürokratischen Organisationen begnügen wollen. So wie mit der Laienmedizin und Selbstmedikamentierung die Auswüchse der Apparatemedizin bekämpft werden sollen, sollen Selbsthilfe-Gruppen eben jenes Maß an Menschlichkeit und »Wärme« erzeugen²⁷, das man bei der unpersönlich handelnden Sozialverwaltung vermißt²⁸.

Man wird sich schnell darauf verständigen können, daß es bei dieser Gegenüberstellung nicht um eine Ausschließlichkeit gehen kann. Man mag die Verrecht-

26 Vgl. D. L. Sills, Voluntary Associations. Sociological Aspects, in: International Encyclopedia of the Social Sciences, Bd. 16, New York 1968, S. 362–379; Heinz-Dieter Horch, Strukturbesonderheiten freiwilliger Vereinigungen, Frankfurt/New York 1983.

27 Vgl. Peter Gross, Vergebliche Liebesmüh. Professionalisierung, Entprofessionalisierung und die Grenzen der Erwerbsgesellschaft, in: Alfred Bellebaum, Heribert J. Becker, Michael Th. Greven (Hrsg.), Helfen und Helfende Berufe als Soziale Kontrolle, Opladen 1985, S. 265–291.

28 Im Bereich der Organisation politischer Herrschaft finden wir das Pendant im Rätmodell; hier soll politische Distanz abgebaut werden, indem Funktionäre nicht mehr ernannt, sondern gewählt, nicht auf Lebenszeit angestellt, sondern jederzeit abwählbar sein sollen; der Spezialisierung wird das Rotationssystem entgegengestellt, und eine Form von Zuständigkeitsverteilung: die Gewaltenteilung soll aufgehoben werden.

lichung und Monetarisierung der Sozialpolitik genauso wie die Technisierung der Medizin beklagen, zur Grundversorgung mit *Massengütern*, um dieses Stichwort *Max Webers* aufzugreifen, sind die damit betrauten bürokratischen Apparate wohl unverzichtbar. Dies bedeutet aber nicht, daß nicht auch freiwillige, auf Ehrenamtlichkeit basierende Organisationen *komplementär* zum Einsatz kommen könnten. Es kann auch nicht darum gehen, die historische Errungenschaft des unpersönlichen Verwaltungshandelns – und das heißt schließlich: Entscheiden ohne Ansehen der Person, also ohne Rücksicht auf soziale Herkunft und Privilegien – abzuschaffen, sondern lediglich in Teilbereichen der dienstleistenden Verwaltung um ein Element zu ergänzen, für das bürokratische Organisation als Herrschaftsapparat (und Apparat zur Erstellung von Massengütern, nicht nur, aber auch: im öffentlichen Wirtschaftssektor) typischerweise nicht angelegt ist. Deren formale Rationalität ist heute unverzichtbar. Was den Mangel an sogenannter Bürgernähe, an substantieller Rationalität betrifft, werden Reformen des Typus Bürokratie auf strukturelle Grenzen stoßen. Die Aufhebung der Unpersönlichkeit und sozialen Distanz können wir m. E. vielmehr in dem von der Organisationstheorie definitiv eliminierten Bereich der ehrenamtlich konstituierten freiwilligen Vereinigungen, der Dilettantenverwaltung finden. Empirisch wird man dabei berücksichtigen müssen, daß Selbsthilfe-Organisationen ihrerseits je nach rechtlicher Konstruktion, Ressourcenbedarf und Ressourcenbeschaffung graduell unterschiedlich bürokratisiert sein können.

2. *Webers Loblied auf die Dilettantenverwaltung*

Vielleicht überrascht es Sie, wenn ich Ihnen zum Abschluß sage, daß sich dieser Gedanke sehr wohl schon bei *Max Weber* findet; allerdings nicht in seinem wissenschaftlichen Werk, in dem es ihm in diesem Zusammenhang nur um die historisch-systematische Analyse des Funktionierens politischer Herrschaft ging. Den Hinweis finden wir in dem wenig bekannten Bericht *Max Webers* über seine Tätigkeit als Kommandant von Reservelazaretten in der Nähe Heidelbergs während des 1. Weltkrieges²⁹. Er hatte dort, wie er sagte, »Dilettantenverwaltungen« einzurichten, als deren Teil er sich selbst sah. Er rühmt dort die »ohne Umwege über das Rote Kreuz (offensichtlich eine als eher bürokratisch wahrgenommene Organisation, HUD) reichlich gespendeten Liebesgaben der Bürgerschaft und Ströme hilfsbereiter Wärme«, um dann fortzufahren:

»Diese Liebesgabenverwaltungen haben für die Lazarette ganz Unersetzliches geleistet, was durch die offizielle Verwaltung nach der Natur anderer Aufgaben niemals geboten werden konnte. Einerseits rein menschlich, durch persönlichen Zuspruch, Beschaffung von Lektüre, Beschäftigungsgelegenheit, private Berufsvermittlung für die Verwundeten . . . andererseits an dem Zusammenbringen von Mitteln für Bedürfnisse, welche teils gar nicht, teils nicht in dieser Qualität und Quantität in der Lazarettverwaltung gedeckt werden konnten.«

29 Auszüge finden sich bereits bei *Marianne Weber*, *Max Weber – Ein Lebensbild*, Tübingen 1926, S. 589–93; der Bericht ist vollständig abgedruckt in: Horst Baier, M. Rainer Lepsius, Wolfgang J. Mommsen, Wolfgang Schluchter, Johannes Winckelmann (Hrsg.), *Max Weber Gesamtausgabe*, Bd. 15, Tübingen 1984, S. 32–48.

In diesem Bericht finden wir auch noch das abschließende Loblied auf die freiwilligen, von *Weber* so genannten »Dilettantenkrankenschwestern«:

»Was derartige Persönlichkeiten an ununterbrochener Arbeit während einer fünf-viertel-jährigen Kriegszeit zu arbeiten vermochten, war durchaus unerwartet und stand nach Überwindung der Anfangsschwierigkeiten sicherlich mindestens auf gleicher Höhe wie die Leistung einer besonders gut geschulten Berufsschwester, übertraf aber den Durchschnitt der Leistungen einer solchen durch die meist weit weniger schematische, individuell auf die Kranken eingehende Art, deren nicht nur hygienische und physische, sondern auch rein menschliche Interessen zu befriedigen, ohne daß die erforderliche Distanz verloren ging.«

Bei allem Lob der ehrenamtlichen, nicht fachgeschulten oder geldentlohten Schwestern lief *Weber* jedoch auch in diesem Erfahrungsbericht als Praktiker nie Gefahr, die formale Rationalität professioneller Schwestern und hauptamtlicher Lazarettverwaltung für die Kontinuität und Berechenbarkeit des Betriebes zu übersehen.