

Bürokratie

Bürokratie

→ Beamte → Bürgerinitiative → Bürgernahe Verwaltung → Führungsrichtlinien → Hierarchie
→ Leistungsbewußtsein → Organisation → Parkinsons Gesetz → Planung → Verwaltung

1. Begriff

In die meisten Sprachen mit seinen Derivationen (Bürokrat, Bürokratismus) eingegangen, hat B. eine überwiegend kritische Bedeutung.

1.1 Herkunft

Das Wort wird dem franz. Physiokraten **de Gournay** (1712–59) zugeschrieben, der damit kritisch die im Absolutismus zunehmend spürbare, von der aristotelischen Herrschaftstypologie abweichende Herrschaft mittels hauptberuflicher **Beamten** bezeichnete. Entsprechend wird B. heute noch vielfach mit Beamtenschaft gleichgesetzt. Anfang des 19. Jhd. bezeichnet man mit „**Bureausystem**“ zusätzlich die hierarchisch-monokratische Behördenorganisation, die das kollegiale Kammersystem verdrängte.

1.2 Bürokratische Organisation

Ursprünglich an der öffentlichen Verwaltung entwickelt, bezeichnet B. heute, von dem Soziologen **Max Weber** (1864–1920) präzisiert, im wissenschaftlichen Sprachgebrauch einen bestimmten Typus von Organisationen, dessen Merkmale sich mehr oder weniger auch in privaten Unternehmen, Parteien, Verbänden oder Vereinen ausprägen können:

- a) **hauptamtliches Personal**, das gegen Geld entlohnt, fachlich geschult und geprüft wird, in Laufbahnen nach objektiven Kriterien (Leistung, Dienstalter) aufsteigt, ein bestimmtes Berufsethos entwickelt und als eigenständige gesellschaftliche Schicht (Beamte, Angestellte) betrachtet wird;
- b) **Trennung von Amt und Person**, Haushalt und Betrieb, Privat- und Betriebsmitteln zwecks Uneigennützigkeit der Führung der Amtsgeschäfte;
- c) **hierarchische Über- und Unterordnung** von Dienstposten in einer Behörde und von Behörden im Instanzenzug;
- d) abgegrenzte räumliche und sachliche Kompetenzen, innerhalb derer **Spezialisierung** erfolgt;
- e) **Regelgebundenheit** und daher Unpersönlichkeit und interne wie externe Berechenbarkeit des Entscheidens;
- f) **Schriftlichkeit** und Aktenkundigkeit des Verkehrs mit der Möglichkeit interner und externer Kontrollierbarkeit (s. Weber).

1.3 Bürokratisierung

Entsprechend bezeichnet Bürokratisierung

- a) die Ausprägung und **Steigerung einzelner Merkmale des Typus** in konkreten Organisationen i.d.R. als Folge zunehmender Größe, z.B. in Vereinen die Einstellung hauptamtlicher Funktionäre;
- b) die gesamtgesellschaftliche **Ausbreitung des Typus** vom staatlichen auf den Wirtschafts- und Gesellschaftssektor und von Europa in andere Regionen (Kolonien) und damit den wachsenden bürokratischen Organisationsgrad einer Gesellschaft;
- c) schließlich aus der Sicht des Individuums, das in solchen Organisationen arbeitet, auf sie als Klient oder Kunde in immer neuen Lebensbereichen stößt, insbes. die **wachsende Einbindung in Struktur und Verfahren solcher Organisationen**, die z.B. sein Anliegen als Fall unpersönlich, arbeitsteilig, nach vorgegebenen Programmen schriftlich bearbeiten und seine privaten Aktenbestände anschwellen lassen.

2. Bürokratietheorie

Es fehlt bislang an einer geschlossenen B.-Theorie; die vielfältigen Reflektionen über B. lassen sich unter den folgenden Gesichtspunkten systematisieren:

2.1 Historisch-gesellschaftliche Analysen

Wenngleich auch andere geschichtliche Epochen komplizierte Staatsapparate aufweisen, so ist die neuzeitliche, europäische Bürokratie nach Max Weber mit den für sie typischen Merkmalen Ergebnis eines einzigartigen historischen Rationalisierungsprozesses und, historisch betrachtet, die **effektivste Form der Ausübung staatlicher Macht** im Vergleich zu charismatischen oder feudalen Herrschaftssystemen, und zwar gegenüber dem Bürger wie auch im Hinblick auf die interne Steuerbarkeit des Verwaltungsapparates. Auf dem Hintergrund der sich im Mittelalter (wieder) entwickelnden **Geldwirtschaft** und der **Monopolisierung physischer Macht** im Laufe von Hegemonialkämpfen gelingt es schrittweise, regelmäßige **Steuern** durchzusetzen und damit **Söldnerheere** zu unterhalten, **Berufsbeamte** aus (meist besitzlosen) bürgerlichen Schichten am fürstlichen Hofe abhängig zu halten und damit den feudalen Adel als nebenamtlichen Träger von Verwaltungsgeschäften zu ersetzen. Der Hauptamtlichkeit und **Geldentlohnung** entspricht eine zunehmende **Trennung von Hof und Verwaltung** und die Einrichtung von Büros oder Kontors sowie die Trennung von (öffentlichen) Betriebsmitteln und Privatvermögen. Im 19. Jhd. gelingt es dem zunehmend unentbehrlichen Berufsbeamtentum, **Privilegien**,

insbesondere ein gegen willkürliche Kündigung schützendes Disziplinarrecht und eine geregelte Pension durchzusetzen. Damit wird tendenziell die feudale Abhängigkeit der Krone vom Adel ersetzt durch die Abhängigkeit von der Kooperationsbereitschaft insbes. der Ministerialbürokratie. Mit der Entwicklung des **liberalen Rechtsstaates** und der Durchsetzung des Gesetzesvorhalts wird die **Regelgebundenheit** des Verwaltungshandelns und damit dessen interne Programmierbarkeit, externe Berechenbarkeit und gerichtliche Kontrollierbarkeit ausgebaut. Im 19. Jhd. ist die Entwicklung bürokratischer staatlicher Organisation z.T. Folge, z.T. Voraussetzung der **Industrialisierung**: Mit dem Ausbau des Verkehrs- und Nachrichtenwesens wurden Voraussetzungen für die ökonomische Entwicklung geschaffen, und deren Folgeprobleme wurden im öffentlichen Wohnungs-, Fürsorge-, Hygiene- und Gesundheits- sowie im Sozialversicherungswesen aufgefangen. Zeichnet sich hierin die Funktionsausweitung **von der Hoheits- und Ordnungsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung** ab, so ist die jüngste Vergangenheit durch eine Tendenz zur **planenden Verwaltung** mit dem Anspruch der Steuerung sozialer und ökonomischer Prozesse und Strukturen gekennzeichnet.

2.2 Bürokratie und Politik

2.2.1 Demokratietheoretische Analyse

Mit der Herausbildung von fachlich geschulten Funktionären ergibt sich ein **Informationsgefälle** zwischen bürokratischem Apparat und (demokratisch oder durch Kapital) legitimierter Verwaltungsspitze, wird im privaten Unternehmensbereich, in Vereinen, Verbänden, Parteien, und im Staat befürchtet, daß der Verwaltungsapparat sich der Steuerung und Kontrolle durch Kapitaleigner, Mitgliederversammlungen, Delegierte, Parlamente oder Minister entziehen und sich **politisch verselbständigen** könnte.

2.2.2 Politische Soziologie

Unter dem Gesichtspunkt der politischen Steuerung der B. wurde insbes. im öffentlichen Sektor von jeher der **Loyalität** der Beamtenschaft und damit ihrer sozialen Rekrutierung Bedeutung zugemessen, sei es daß in repräsentativen Systemen nach Leistung, in sozialistischen nach (vorzugsweise proletarischer) Herkunft, sei es daß nach rassischen (Nationalsozialismus) oder geographischen Gesichtspunkten (föderale Systeme) rekrutiert wird. Von der Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes werden Auswirkungen auf seine **Reponsivität** gegenüber Bürgerwünschen und seine **Loyalität** gegenüber der politischen Leitung erwartet.

2.3 Individuum und bürokratische Organisation

2.3.1 Mitarbeiter und bürokratische Organisation

Einerseits wird von der Rolle der Bediensteten in bürokratischen Großorganisationen ausgegangen (s. Organisation und Individuum) und auf die Zwänge abgestellt, die Formalisierung, Spezialisierung, Hierarchie und Karriereerfordernisse ausüben; im Mittelpunkt der Betrachtung steht vielfach die Frage nach den Auswirkungen auf die Persönlichkeitsstruktur der Bediensteten, insbes. auf die Entwicklung der auf Regelkonformität und Absicherung bedachten **bürokratischen Persönlichkeit**.

2.3.2 Klient und bürokratische Organisation

Zweitens schafft die Interaktion zwischen bürokratischem Personal, das tendenziell unpersönlich, regelorientiert und schriftlich kommuniziert, und dem Bürger, dem an Problemadäquatheit und Service-Orientierung liegt, Spannungen. Unter dem Stichwort „bürgernahe Verwaltung“ wird – neben geographischer und politischer – vor allem die **soziale Distanz** zwischen B. und Individuum thematisiert. **Schwellenangst** stellt vielfach einen Filter dar für die Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen.

2.4 Organisationstheorie der Bürokratie

Der in historischer Perspektive entwickelte Weber'sche Idealtypus bürokratischer Organisation ist insbes. von der angelsächsischen **Organisationssoziologie** zum Ausgangspunkt genom-

men worden, um systematisch, also ohne Berücksichtigung des historischen Kontextes zu prüfen, inwieweit seine Strukturmerkmale empirisch korrelieren und ob dieser Typus der effizienteste ist. Nicht zuletzt wegen unterschiedlicher Operationalisierungen sind die an formalen Organisationen untersuchten Zusammenhänge z.B. zwischen Größe einerseits und Technologie, Professionalisierung, Standardisierung, Routinisierung, Formalisierung, Tiefe der Hierarchie oder Unpersönlichkeit von Kontrollen andererseits nicht eindeutig. Auch in seinem präskriptiven Wert ist der Idealtypus – in Verknüpfung seiner Funktion – infrage gestellt worden. Wie sich Kritik am Organisationsmodell der klassischen Theorie (scientific management) gegen dessen motivationale Prämissen richtet (Maschinenmodell), so ist das Bürokratiemodell (Befehlsmodell) der Organisation zudem hinsichtlich seiner kognitiven Prämissen kritisiert worden, unterstellt doch letztlich das zentrale Merkmal „Programmierbarkeit des Verhaltens der Organisationsmitglieder“ (durch Zielvorgaben, Einzelweisungen oder Vorschriften) unrealistischerweise, daß die Organisationsspitze über vollkommene Information verfüge, um

- a) alle möglichen Umweltsituationen und internen Prozesse antizipieren und im Programm berücksichtigen
- b) abweichendes und situationsunangemessenes Verhalten kontrollierend erkennen und korrigieren zu können (vgl. die Beiträge in Mayntz 1968).

3. Bürokratiekritik

Obwohl im konkreten Fall häufig ineinander übergehend, ist die B.-Kritik von der (deskriptiven) B.-Theorie zu trennen. Die publizierte B.-Kritik findet nur z.T. Rückhalt in den – allerdings erst jüngst vereinzelt untersuchten – Einstellungen der Bevölkerung: zwei Drittel der Bevölkerung sind (1978) im allgemeinen mit der öffentlichen Verwaltung zufrieden; jedoch schließen derartige Pauschalurteile massive Kritik im Einzelfall nicht aus, wobei allerdings durch Erfahrungen nur schwer korrigierbare Klischees eine erhebliche Rolle spielen. Kritische Einstellungen sind zudem **sozialstrukturell** determiniert: jüngere Bürger, Arbeiter, Freiberufler und Personen mit hoher Formalbildung sind besonders kritisch. Dabei variiert mit dem Grad der Informiertheit über und der grundsätzlichen Einstellung zur Verwaltung die Kritik vom „hilflosen Untertan“ (18 %) über den „unsicheren Frustrierten“ (11 %), den „kompetenten Systemkritiker“ (14 %) und den „Entfremdeten“ (14 %) zu den eher positiv eingestellten „blinden Bürokraten“ (15 %), „identifizierten Technokraten“ (20 %) und den „kompetenten Pragmatikern“ (13 %) (s. SINUS). Sieht man von radikaler, basisdemokratischer, am Rätemodell einer sich selbst (anstatt mit professionellem Personal) verwaltenden Gesellschaft orientierter Kritik ab, die Herrschaft schlechthin ablehnt, so läßt sich die publizierte Bürokratiekritik entsprechend den Dimensionen der skizzierten B.-Theorie einordnen:

3.1 Kritik der Staatsfunktionen

Die liberalistischen Bemühungen des 19. Jhd., Staatsaufgaben rechtlich zu fixieren und Eingriffe in Individualrechte sowie Steuererhebungen zu begrenzen, finden periodische Entsprechungen in einer Kritik am Umfang staatlicher Aufgaben, Ausgaben, Interventionen und am Personalbestand. Insbes. von konservativer Seite werden ein Abbau öffentlicher Leistungen, **Entstaatlichung** und **Privatisierung** oder Förderung der bürgerlichen Eigenleistung sowie die Konkurrenz zwischen privaten und öffentlichen Einrichtungen oder innerhalb des öffentlichen Sektors gefordert. Die Ausdehnung der Staatsfunktionen ist auch an der **Normenproduktion**, der „**Regelungsflut**“ ersichtlich und schlägt sich im Umfang der Gesetzblätter und Vorschriftenensammlungen nieder; 1956 umfaßte das Bundesgesetzblatt 1 082 Seiten, 1975 3 186 Seiten. Entsprechend werden eine „Fesselung des Bürgers“ und „Vollzugsdefizite“ beklagt. **Aufgabenkritik** und **Erfolgskontrolle** zwecks Abbau überflüssiger oder ineffektiver Regelungen (De-Regulierung); **Terminierung** von Maßnahmen etc. sowie Kommissionen zur **Durchforstung** von Verwaltungsvorschriften sollen Abhilfe schaffen. Schließlich wird neuerdings im Gegenzug zur marxistischen Krisentheorie des Kapitalismus von bürgerlicher Seite die Frage nach der

Regierbarkeit oder der **Übersteuerung** hochindustrialisierter demokratischer Gesellschaften aufgeworfen.

3.2 Kritik der Legitimität bürokratischer Herrschaft

Um die politische Steuerung besorgte Kritik speist sich aus der **Dominanz der Exekutive** bei der Initiierung erfolgreicher Gesetzentwürfe, dem Mitwirkungsdefizit der Parlamente bei Planungsvorhaben insb. im Rahmen der **Politikverflechtung** zwischen Bund und Ländern und mit der EG, der **Selektivität der Interessenberücksichtigung**, auf die das Auftauchen von Bürgerinitiativen und die **Verbeamtung der Parlamente** hindeuten. Andererseits wird **Partei-politisierung** der öffentlichen Verwaltung und „Filzokratie“ (Ämterkumulation) beklagt.

3.3 Kritik an der Entfremdung zwischen Individuum und Bürokratie

3.3.1 Selbstverwirklichung in bürokratischen Organisationen

Am Gegensatz von Individuum und Organisation setzen Kritik und Reformbestrebungen mit dem Ziel größerer Selbstverwirklichung an, wie z.B. Humanisierung, Mitbestimmung und Delegation.

3.3.2 Responsivität gegenüber dem Bürger

Etwa ein Drittel der Wahlbevölkerung, insbes. alte Menschen und Personen mit niedriger Formalbildung, zeigen Entfremdung und Angst gegenüber Behörden; 35 % haben Angst, Formulare auszufüllen, während 80 % Amtsdeutsch und Intransparenz kritisieren (vgl. SINUS). Reformmaßnahmen gehen auch vom empirisch schwer nachweisbaren Befund mangelnder Dienstleistungsorientierung des Personals aus und sehen neben Vereinfachung von Formularen, Einführung von Zuständigkeitswegweisern und Beratungspflicht auch Schulung im Bürgerkontakt vor. Zu erwähnen ist auch der Ausbau des Petitionswesens (Ombudsman, Datenschutzbeauftragter als neue Institutionen), das dem Bürger ja eine letzte, „unbürokratische“ Kontrollmöglichkeit geben soll.

3.4 Kritik an der Effizienz bürokratischer Organisation

Obwohl wissenschaftlicher Konsens darüber, woran und wie die Effizienz von Organisationen zu messen wäre, fehlt, lassen sich **Pathologien** oder **Dysfunktionen** bürokratischer Organisation feststellen: Starre Kompetenzabgrenzungen können dazu führen, daß neue Anforderungen aus der Umwelt der Organisation nur **selektiv** wahrgenommen werden. Mit der Spezialisierung geht i.d.R. einher eine Überidentifikation mit Teilzielen, Externalisierung von Problemen und **Suboptimierung**. Überbetonung von Regelmäßigkeit der Aufgabenerfüllung führt zu defensivem Verhalten der Organisationsmitglieder und letztlich **Zielverschiebungen** i.d.S., daß Regeln um ihrer selbst willen vollzogen werden, ohne daß ihre Zweckmäßigkeit überdacht wird. Da auf – notwendig eintretende – Funktionsprobleme mit (neuen) Regelungen reagiert wird, tendieren bürokratische Organisationen zur **Rigidität**, Inflexibilität und Übersteuerung; erst in Krisen kommt es zu strukturellen und programmatischen Anpassungen. Insbes. der öffentlichen Verwaltung wird als Folge ihrer bürokratischen Struktur Innovationsfeindlichkeit und -unfähigkeit, ja Konservatismus vorgeworfen. Hier ist zu differenzieren zwischen **Programm-** und **Strukturkonservatismus**. Im programmatischen Bereich ist diese These nicht haltbar; Bürokratien sind häufig Motor gesellschaftlichen Wandels gewesen. Strukturkonservatismus hingegen kann als Folge des Festhaltens an entlastenden Routinen, an organisatorischen Positionen und Privilegien angenommen werden, gefördert durch Lebenszeitanstellung und Anciennitätsprinzip; bei genauem Hinsehen stellt man jedoch laufend Innovationen zumindest im Arbeitsablauf fest. Eine tiefe hierarchische Staffe lung von Positionen schafft einerseits Übersetzungs- oder **Implementationsprobleme**, stellt andererseits aber auch organisatorische **Filter** für die Rückmeldung von Ergebnissen und Umweltveränderungen dar; Inhaber von Spitzenpositionen laufen daher Gefahr, einen Realitätsverlust zu erleiden und **organisatorischen Fiktionen** zu folgen. Die neuere Organisationstheorie sieht daher den präskriptiven Wert bürokratischer Organisation auf Situationen beschränkt, in denen die **Umwelt der**

Organisation relativ konstant bleibt, Probleme daher gut strukturiert, Aufgaben programmiert und routinisiert, die Qualifikation der Mitarbeiter niedrig und ihre Motivation extrinsisch sind. Bei **turbulenter Umwelt** hingegen, bei gut qualifiziertem, intrinsisch motiviertem Personal sind teamartige Interaktion, Dezentralisation von Verantwortung und ein mitarbeiterorientierter Führungsstil überlegen. Im einzelnen haben die praktischen Schwächen voll bürokratisierter Organisationen zur Entwicklung einer Reihe von **Führungssystemen** geführt.

Hans-Ulrich Derlien

Literatur:

Albrow, M.: Bürokratie, München 1972

Jacoby, H.: Die Bürokratisierung der Welt, Neuwied 1969

Mayntz, R.: (Hg): Bürokratische Organisation, Köln u.a. 1968

SINUS-Institut: Folgen des Bürokratismus. Einstellung der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, unveröffentlichtes Gutachten, München/Heidelberg 1978

Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl., Tübingen 1976, S. 551–579