

Nr. 5

Hans-Ulrich Derlien

Bürokratisierung

Problemartikel

in: Bd. 25 der BROCKHAUS ENZYKLOPÄDIE

1980

# 1. Bedeutung

B. bedeutet einerseits die Ausprägung von Merkmalen des Typus b. Organisation (Hauptamtlichkeit des Personals; Geldentlohnung, Fachprüfung und Laufbahn, Trennung von Haushalt und Betrieb, Hierarchie, Arbeitsteilung und Spezialisierung, Regelgebundenheit und Schriftlichkeit im Verkehr) in einzelnen Organisationen, z.B. Vereinen, Parteien, Wirtschaftsunternehmen und öffentlicher Verwaltung (ÖV). Neben dieser organisationsinternen bezeichnet B. aber auch in gesamtgesellschaftlicher Perspektive die zahlenmäßige Vermehrung des Typus b. Organisation und sein Vordringen in Bereiche, die vormals z.B. ehrenamtlich verwaltet worden sind. Damit gerät der Bürger als Mitglied, Kunde, Klient in Tausch- und Abhängigkeitsbeziehungen zu immer mehr b. Organisationen, wächst sein Organisationsgrad und unterwirft er sich den spezifischen Zwängen des Typus b. Organisation, schwillt beispielsweise sein privater Aktenbestand als Reflex auf die Schriftlichkeit des Verkehrs mit b. Organisationen an. Dieser Prozeß wird im allgemeinen, insbes. im Hinblick auf die ÖV kritisch beurteilt. Schon das von dem franz. Physiokraten Vincent de Gournay (1712-59) geprägte, in die meisten Sprachen eingegangene Wort "Bürokratie" bezeichnet kritisch die im Absolutismus spürbar werdende, in der aristotelischen Typologie nicht vorgesehene Herrschaft mittels hauptberuflicher Beamten aus ihren Schreibstuben (bureau, von mittelalterl. lateinisch bürellum=Wollstoff, mit welchem der Schreibtisch (grün) überzogen war), die die ständische Selbstverwaltung und das persönliche Regiment des Landesherrn zurückdrängen. Umgangs-

sprachlich nimmt das Wort mit seinen Derivationen (Bürokrat, Bürokratismus, Bürokratisierung) vielfältige Bedeutungen meist kritischen Inhalts an, wobei überwiegend Verfahrensweisen und Einstellungen des beamteten (öffentlichen) Personals bezeichnet werden.

## 2. Historische Entwicklung der (Staats-)Bürokratie

Wissenschaftlich präzisiert und historisch-systematisch fundiert wurde der Begriff von dem deutschen Sozialwissenschaftler Max Weber (1864-1920) im Rahmen seiner Herrschaftssoziologie, womit an den Ursprung des Wortes angeknüpft wird. Wenn gleich andere Epochen und Regionen, z.B. Ägypter, Römer, Chinesen ebenfalls über komplizierte Staatsapparate verfügten, ist die neuzeitliche, europäisch geprägte Bürokratie mit ihren typischen Merkmalen Ergebnis eines einzigartigen Rationalisierungsprozesses und als hauptberuflicher, aus geschulten, mit Geld entlohten Fachbeamten bestehender Herrschaftsstab im Rahmen konstitutioneller, legaler (gegenüber traditionaler oder charismatischer) Herrschaft historisch betrachtet die effektivste Form der Ausübung staatlicher Macht, u.z. gegenüber dem Bürger wie auch im Hinblick auf die interne Steuerbarkeit derartiger Verwaltungsapparate. Die historische Entwicklung läßt sich dabei anhand der Definitionsmerkmale des Typus b. Organisation wie folgt skizzieren:

Während noch mittelalterliche Feudalsysteme sich auf Vasallen stützen mußten, die im Sinne der Krone ehrenamtlich im Rahmen des an Lehen geknüpften, natural entlohten oder an Pfründen gebundenen erblichen Amtes tätig wurden und daher relativ autonom waren und zentrifugale Tendenzen auslösten, gelingt es insbesondere in Frankreich des 15. und 16. Jhd. als Folge der Unterwerfungsfeldzüge der Krone und vor dem Hintergrund der

sich entwickelnden Geldwirtschaft, die Monopolisierung der Ausübung physischer Gewalt und damit Steuern durchzusetzen, über die besoldete (anstelle von Rittern) Heere unterhalten und Berufsbeamte, zunehmend aus (besitzlosen) bürgerlichen Schichten neben den am Hofe alimentierten, den fürstlichen Haushalt verwaltenden, adligen, Beamten finanziert und über Geldentlohnung abhängig gehalten werden konnten. Neben die Hofbeamten (Marschall, Truchseß) treten allmählich die Heeres- und die Steuerverwaltung sowie die Verwaltung der Domänen als erste professionelle Zweige der Staatsverwaltung. Mit der Geldentlohnung und der Ausdifferenzierung der Verwaltung geht zunehmend einher die Trennung von Hof und Verwaltung, von öffentlichen (z.B. Ausrüstung der Söldnerheere) und privaten Mitteln (Equipierung der Ritter), von fürstlichem Haushalt, in dem die Beamtenschaft alimentiert wurde, und Büros, in denen die Beamtenschaft - über die Besoldung abhängig gehalten - dezentral vor Ort (als Kommissare, Präfekten, Vögte) herrschte. Mit der Ausdehnung der Territorialstaaten, der Zunahme absolutistischer (sich auf die Beamtenschaft gegen den Adel stützender) Macht und merkantilistischer (den Staatsschatz für kriegerische Zwecke mehrender) Wirtschaftspolitik wächst der Beamtenapparat, gewinnt die (z.T. universitäre kameralistische) Fachausbildung an Bedeutung und werden Fachprüfungen und laufbahnmäßige Aufstiege in der anschwellenden ÖV erforderlich und möglich; zugleich gelingt es dem zunehmend unentbehrlichen Berufsbeamtentum, Privilegien, insbesondere ein gegen willkürliche Kündigung schützendes Disziplinarrecht (in Preußen 1823) und die (Witwen-) Pension (1825) durchzusetzen. Damit wird tendenziell die feudale Abhängigkeit der Krone vom Adel ersetzt durch die Abhängigkeit

von der Kooperationsbereitschaft insbesondere der Ministerialbürokratie. Zugleich wird der Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft verkörpert in der die Ausübung physischer Gewalt monopolisierenden, oft ortsfremden, zentral gesteuerten, sich obrigkeitlich verstehenden Beamtenschaft, die im  
5 übrigen vielfach militärisch gedrillt ist (preußische subalterne Polizeibeamte und Schulmeister als ehemalige Unteroffiziere), in jedem Falle aber als neue gesellschaftliche Schicht ein eigenes Rollenverständnis (Berufsethos) entwickelt. Ende des 18. Jhd. vollzieht sich zugleich eine wesentliche Ver-  
10 änderung der Verwaltungsorganisation: anstelle der kollegial geführten Provinzialverwaltung tritt das monokratisch geführte, zentrale Ressortsystem in den klassischen Bereichen Krieg, Äußeres, Finanzen, Inneres und - mit dem sich entwickelnden  
15 Bürgerlichen Rechtsstaat - Justiz. Hierarchie als gestaffeltes System von Weisungs- und Kontrollbefugnissen bzw. Gehorsams- und Berichtspflichten wird innerbehördlich und im zwischenbehördlichen Instanzenzug zum tragenden Strukturmerkmal des vertikalen Aufbaus, und in horizontaler Hinsicht  
20 Führt die Differenzierung der Staatsaufgaben zu fester Arbeitsteilung, ausgedrückt in Zuständigkeiten und Kompetenzen, die Spezialisierung ermöglichen. Zugleich nimmt, insb. mit der Entwicklung des Rechtsstaats beim Übergang zum Konstitutionalismus und mit der Durchsetzung des Gesetzesvorbehalts bei hoheitlichen Eingriffen die  
25 Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns und damit dessen interne Programmierbarkeit, externe Berechenbarkeit und gerichtliche Kontrollierbarkeit zu. Dessen Pendant ist die umfassende Schriftlichkeit (im Gegensatz zur sporadischen, auf  
30 Schriftkundigkeit beruhenden (daher (Staats-) Sekretär und

Kanzler), im wesentlichen Beurkundung beinhaltenden älteren Verwaltung) und damit Aktenkundigkeit der internen und externen Kommunikation der Verwaltung - zugleich eine Voraussetzung für hierarchische oder gerichtliche Kontrollen. Dieser Typus b. Organisation ist im wesentlichen zu Beginn des 19. Jhd. ausgebildet, als mit der Industrialisierung und der Urbanisierung eine markante Ausdehnung der Staatsfunktionen einsetzt: Bau- und Gesundheitspolizei, Bildungswesen, Wirtschafts- und Agrarpolitik, öff. Sozialwesen entwickeln sich, z.T. um Folgeprobleme der Industrialisierung aufzufangen, z.T. um diesen Prozeß zu ermöglichen. Organisatorisch findet diese Entwicklung ihren Ausdruck in der Ausdifferenzierung des Innenressorts (des Policey-Ministeriums im Sinne von Polizei und engl. policy, Politik), aus dem sämtlich die heutigen nicht-klassischen Ressorts hervorgegangen sind. Vermittelt wird dieser Funktionszuwachs nicht zuletzt über die Parlamentarisierung, die spätestens zu Beginn des 20. Jhd. neben die Hoheits- und Ordnungsverwaltung schrittweise die Dienstleistungsverwaltung mit den hierfür kennzeichnenden Angestellten treten läßt. Für die jüngste Zeit ist schließlich typisch, daß der Staat nicht mehr nur auf vorgegebene Probleme reagiert, sondern deren Entstehung aus ökonomischen und gesellschaftlichen Selbstbewegungen bereits zu steuern versucht und damit der planenden Verwaltung insb. in der Bau- und Raumordnung sowie in der Wirtschafts(-struktur-)politik zum Durchbruch verhilft.

Der an der ÖV entwickelte Typus b. Organisation ist nun im wiss. Sprachgebrauch keineswegs hierauf beschränkt, sondern prinzipiell ausdehnbar auch auf Organisationen in anderen Bereichen, z.B. Parteien und Verbänden, in denen sich z.B. mit

der Herausbildung hauptamtlicher Funktionäre ähnliche Merkmalskonstellationen ergeben, oder auf Wirtschaftsunternehmen, für die ja auch u.a. kennzeichnend ist, daß mit der Trennung von Haushalt und Betrieb das Kontor als Pendant zum Büro und eine Angestelltenschaft als Träger innerbetrieblicher Herrschaftsfunktionen gegen Ende des 19. Jhd. entstehen. Schließlich läßt sich zeigen, daß B. nicht typisch ist für bestimmte, beispielsweise kapitalistische Gesellschaften, sondern für industrielle Gesellschaften schlechthin, für sich entwickelnde Länder ebenso wie gerade auch für sozialistische Gesellschaften, die den Staat eigentlich abschaffen wollen.

### 3. Bürokratiekritik und Maßnahmen der Entbürokratisierung

Wie der Ursprung des Wortes ist die Auseinandersetzung mit dem Phänomen "Bürokratie" und seiner Ausbreitung überwiegend B.kritik und dabei vor allem Anliegen des schreibenden, journalistischen und popularwissenschaftlichen, nur z.T. universitären (organisationssoziologischen, verwaltungswissenschaftlichen) Bildungsbürgertums. Wie mit Ausnahme Kafkas und Musils, allenfalls noch Falladas und Bölls B. kaum zum Thema der Belletristik wird, findet die publizierte B.kritik nur z.T. Rückhalt in den - allerdings erst jüngst vereinzelt untersuchten - Einstellungen der Bevölkerung zu diesem, wenn auch punktuell perhorreszierten, im allgemeinen aber zur Selbstverständlichkeit gewordenen Phänomen: zwei Drittel der Bevölkerung sind (1978) im allgemeinen mit der ÖV zufrieden; 56 Prozent glauben, daß sich Behörden finden, die einem in Schwierigkeiten helfen (1980). Jedoch schließen derartige Pauschalurteile massive Kritik im Einzelfall nicht aus, wobei allerdings durch Erfahrungen nur schwer korrigierbare Klischees eine erhebliche Rolle spielen. Kritische Einstel-

lungen 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%) (SINUS-Institut 1978). Sieht man von radikaler, basisdemokratischer, am Rätemodell einer sich selbst (anstatt mit professionellem Personal) verwaltenden Gesellschaft orientierten Kritik ab, die Herrschaft schlechthin ablehnt, so läßt sich die publizierte Bürokratiekritik seit jeher unter den Aspekten "Legitimität", "Umfang der Staatstätigkeit", "Effektivität" und "Individuum vs. Bürokratie" einordnen, und unter diesen Gesichtspunkten läßt sich auch die Vielzahl von Maßnahmen betrachten, die implizit oder explizit eine Milderung der B. anstreben.

### 3.1 Kritik an der Legitimität bürokratischer Herrschaft

Mit der Herausbildung von geschulten, spezialisierten Funktionären oder öff. Bediensteten wird infolge des Informationsvorsprungs der B. in Vereinen, Verbänden, Parteien, vor allem aber in der staatlichen Exekutive befürchtet, daß der Verwaltungsapparat sich der Steuerung und Kontrolle durch Mitgliederversammlungen, Delegierte oder Parlamente entziehen und sich politisch verselbständigen könne:

a) insofern wurde seit je der sozialen, rassischen, politischen oder geographischen Rekrutierung und Zusammensetzung der Bürokratie von Seiten der politischen Leitung große Aufmerk-

5 samkeit geschenkt, um Loyalität zu sichern, gesellschaftliche Gruppen zu fördern oder in ihrem Einfluß zu beschneiden, sei es daß primär das Bürgertum im ancien régime gegen den Adel rekrutiert wurde, sei es daß in föderalen Systemen auf geographische oder in gemischtrassigen Systemen auf ras-

10 sische Ausgewogenheit geachtet wird oder daß sozialistische Systeme bevorzugt proletarisch rekrutieren und eine "neue Klasse" (der Berufsfunktionäre) fürchten. Von der Zusammensetzung der Bürokratie werden Auswirkungen auf ihre Responsivität gegenüber Bürgerwünschen und auf ihre Loyalität gegenüber der politisch legitimierten Leitung erwartet, wobei in parlamentarischen Systemen mangelnde Repräsentativität und Gefahr der Kolonisierung, in nicht repräsentativen Systemen fehlende Parteilichkeit etc. befürchtet wird. In der

15 BRD spielt in diesem Zusammenhang eine mögliche Partei-Politisierung der ÖV und damit die Befürchtung eine Rolle, die ÖV stünde nicht mehr neutral über den konfligierenden gesellschaftlichen Interessen; der Vorwurf zunehmender "Filzokratie", der Ämterkumulation und Personalunion von öffentlichen, Partei- und Verbandsämtern insb. in der Kommunalverwaltung, ist eine

20 neue Variante dieser um Repräsentativität und Neutralität besorgten Kritik. Immerhin vermuten 40% der Wahlbevölkerung, daß die Verwaltung willkürlich handle und bestechlich sei, während 38% ihr Objektivität und Korrektheit bescheinigen (SINUS; INFRATEST 1980: 35%).

25 b) Kritik an der Wirksamkeit parlamentarischer Kontrolle speist sich neuerdings aus der Dominanz der Exekutive bei der Initiierung insb. erfolgreicher Gesetzentwürfe und dem Informations- und Mitwirkungsdefizit des Parlaments bei komplexen Planungsvorhaben im gesetzessfreien Raum. Die Einrich-

30

tung eines wissenschaftl. Dienstes bei Bundestag und Überlegungen der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform zur parlamentarischen Beteiligung an der Planung (1975) sollen hier einen Ausgleich schaffen. Da die (planende) Ministerialbürokratie andererseits auf die Kooperation von Interessenverbänden angewiesen ist, wird ihre Kolonisierung, der "Verbändestaat" kritisiert und nach einem Verbändegesetz gerufen. Ein Legitimationsproblem wird aber auch in der seit Einführung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern 1969 entstandenen Politikverflechtung zwischen den föderalen Ebenen und mit den supranationalen Organisationen gesehen: das komplizierte Abstimmungsverfahren zwischen den Fachbürokratien der verschiedenen Ebenen erschwert parlamentarische Änderungen der Planungen und reduziert die Rolle der Parlamente auf die Ratifikation der in "vertikaler Ressortkampagne" entstandenen Entwürfe. Zudem schränkt die erforderliche Eigenbeteiligung der Länder an der Finanzierung der Gemeinschaftsaufgaben deren finanzielle Autonomie ein. Die in diesem Zusammenhang erhobene Forderung nach Entflechtung und Reform der Finanzverfassung, um die Länder in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben allein zu finanzieren, wird auch auf das Verhältnis von Ländern zu Gemeinden ausgedehnt, deren Autonomie durch zunehmende Pflichtaufgaben und zweckgebundene Zuweisungen entsprechend dem Popitz'schen Gesetz der Attraktivität des zentralen Budgets ebenfalls gefährdet erscheint.

c) Auf Selektivitäten der Interessenberücksichtigung und Defizite an parlamentarischer Kontrolle deuten auch die Ende der 60er Jahre vermehrt auftretenden, auf mind. 50000 zu schätzenden Bürgerinitiativen hin, die sich u.a. im Zusammen-

hang mit kommunalen Planungen bildeten. Direkte Möglichkeiten der Partizipation des Bürgers an kommunalen Planungen sind daher im StädtebauförderungsgG verbessert worden, und die Möglichkeiten einer Verbandsklage, insb. bei Umweltschutzangelegenheiten, werden erörtert. Allerdings ist die Repräsentativität von Bürgerinitiativen, die sich meist aus der Mittelschicht rekrutieren, selbst problematisch.

d) Legitimationsprobleme werden aber auch aufgeworfen durch die Struktur der Parlamente selbst; angesichts des Miteinanders von Regierung und Parlamentsmehrheit liegt die Kontrollfunktion in erster Linie bei der informationell besonders benachteiligten Opposition; und die meisten Landtage setzen sich zu 50% und mehr aus (beurlaubten) Beamten zusammen. Zwar glauben nur 39% der Bundesbürger, daß die Verwaltung kontrollierbar sei; die hohen Wahlbeteiligungen lassen es jedoch ungerechtfertigt erscheinen, von Legitimitätskrisen des politisch-administrativen Systems zumindest hinsichtlich der Berücksichtigung gesellschaftlicher Interessen zu sprechen. Derartige Krisen dürften eher bei Ineffektivitäten in der Wahrnehmung staatlicher Aufgaben auftreten.

### 3.2 Kritik am Umfang der Staatstätigkeit

a) 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, Interventionen und Ausgaben. Die Staatsausgaben sind von 114 Mrd. (1960) auf 559 Mrd. (1977) gestiegen; die Staatsquote jedoch, der Anteil der öff. Ausgaben am Bruttosozialprodukt, ist seit 1962 bei durchschnittl. 31% relativ konstant geblieben, verzeichnet allerdings einen Anstieg bis auf 48% im öko-

nomischen Krisenjahr 1975, wenn man die Sozialversicherungsausgaben einbezieht. Anges. der Zunahme öff. Einnahmen aus Steuermitteln und der partiellen Finanzierung der Ausgaben aus Krediten wird von "Steuerstaat" und "Finanzkrise" gesprochen. Das Anwachsen der Staatstätigkeit kommt bes. in der Zunahme der Zahl der öff. Bediensteten zum Ausdruck: zwischen 1950 und 1978 ist die Zahl der vollbeschäftigten Personen im öff. Dienst von 2.28 Mio. auf 3.53 Mio. gestiegen (ohne Militär); unter Einbeziehung der mittelbaren Staatsverwaltung (insb. Sozialversicherung) und der Teilzeitbeschäftigten kann man von etwa 4 Mio. Bediensteten bei einer Gesamtbeschäftigtenzahl in der BRD von ca. 27 Mio. ausgehen. Der Anteil der Personalkosten an den öff. Ausgaben liegt bei etwa einem Drittel. In der öff. Diskussion wird anges. dieser Zahlen vielfach übersehen, daß die Hoheits- und Kämmererverwaltung (für den Laien meist die Verwaltung schlechthin) unterproportional wächst, sondern daß die Aufgabenbereiche mit den höchsten Personalzuwächsen die öff. Sicherheit und Ordnung, das Schul- und Hochschulwesen und das Gesundheitswesen sind, also Bereiche der Landesverwaltung, denen 1.19 Mio. Bundesbedienstete überwiegend bei Bahn (367 T), Post (423 T) und Bundeswehrverwaltung (179 T) 1978 gegenüberstehen. Insb. von konservativer Seite wird ein Abbau öff. Leistungen, Entstaatlichung und Privatisierung gefordert. Dabei wird oft nicht klar, ob eine bloße Überführung öff. Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen unter Beibehaltung öff. Mehrheitskapitals (mit der problematischen Verlagerung von Gebührensentscheidungen z.B. kommunaler Verkehrsunternehmen aus dem Gemeinderat in den Aufsichtsrat oder Vorstand einer GmbH) oder ob eine echte Entstaatlichung angestrebt wird. Die Bei-

5 spiele privater Müllabfuhr, Schlachthöfe oder Gebäudereini-  
gung scheinen indes wenig geeignet, grundsätzliche Änderun-  
gen herbeizuführen; schließlich sind öff. Aufgaben nicht zu-

10 letzt aus Marktversagen entstanden, würde privatwirtschaft-  
liche Unternehmenspolitik vielfach dem öff. Versorgungsauf-  
trag nicht gerecht oder sind defizitäre öff. Unternehmen  
schlicht nicht privatisierbar. Anstatt Aufgabenabbau und  
Entstaatlichung gilt die Sorge gelegentlich eher einer Ein-  
dämmung weiterer Zuwächse durch Stärkung der nach der kommu-  
nalen Gebietsreform noch verbliebenen ehrenamtlichen Selbst-  
verwaltung, der Eigenleistungen des Bürgers, der Förderung  
des Vereinslebens und spontan gebildeter privater Selbsthil-  
feeinrichtungen; präventiv könnte auch eine Hebung der Kon-  
kurrenz insbes. zwischen Nicht-Gebietskörperschaften (z.B.  
Hochschulen) wirken.

15 b) Die Ausdehnung der Staatsfunktionen schlägt sich auch in  
der Normenproduktion nieder: 1977 waren 1480 BundesG und  
2880 Rechtsverordnungen des Bundes in Kraft, von denen ledig-  
lich 280 bzw. 420 unverändert aus der Zeit vor 1969 stammten.  
Diese Regelungsflut schlägt sich im Umfang der Gesetzblätter

20 und Vorschriftensammlungen nieder; 1956 umfaßte das Bundes-  
gesetzblatt 1082 Seiten, 1975 3186 Seiten; im gleichen Zeit-  
raum ist das Gesetz- und Verordnungsbl. des Landes Rhld.-Pf.  
von 161 auf 463 Seiten angeschwollen. Eine "Fesselung des  
Bürgers" wird beklagt, Entscheidungsprozesse verlangsamten

25 sich, und Vollzugsdefizite werden moniert, da die ÖV die  
neuen Vorschriften nur noch partiell anwenden würde, anstatt  
in ihrem Handeln gebunden zu sein, sich also gerade verselb-  
ständigen könne. Die Ursachen für die Normenflut sind viel-  
fältig: materieller Normierungsbedarf bei neuen Aufgabenbe-

reichen, Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts (z.B. im Bildungsbereich bei der Sexualerziehung), Bestreben nach Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse in der EG und im Bundesgebiet; Tendenz, politischen und damit bürokratischen Erfolg an der Zahl der Gesetze und Vorschriften anstatt an ihrer Wirksamkeit zu messen; Absicherungsverhalten der ÖV gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit; Steuerungsbedürfnis von (mit Beamten durchsetzten) Parlamenten und Ministerialverwaltung gegenüber den Vollzugsinstanzen. In der Praxis versucht man neuerdings, diese Entwicklung zu bremsen durch: Aufgabenkritik und Erfolgskontrolle zwecks Abbau überflüssiger oder ineffektiver Regelungen; (in den USA) Terminierung von Maßnahmen u. ihre Fortsetzung nur bei Nachweis der Notwendigkeit und Effektivität; Experimente (Modellversuche), Praxistests, Simulationen oder Kosten-Nutzen-Analysen zukünftiger Maßnahmen; Kommissionen zur Durchforstung von Verwaltungsvorschriften.

c) Als Folge des Aufgabenzuwachses, der Regelungsflut und der zunehmenden Verflechtung nationaler und supranationaler Entscheidungsebenen wird neuerdings im Gegenzug zur marxistischen Krisentheorie des Kapitalismus von bürgerlicher Seite die Frage nach der Regierbarkeit oder der Übersteuerung hochindustrialisierter demokratischer Gesellschaften aufgeworfen.

3.3 Kritik an der Effektivität bürokratischer Organisation

Obwohl nach unbestrittener Expertenmeinung die deutsche ÖV im internationalen Vergleich als eine der effektivsten gilt, sahen 1978 68% der Wahlbevölkerung in dieser Hinsicht Mängel. Obwohl wissenschaftlich schwer nachweisbar, kann man aufgrund organisationstheoretischer Arbeiten auch zur Industriebürokratie davon ausgehen, daß die von Max Weber betonte historische Überlegenheit der Herrschaft mittels eines Verwaltungs-

stabes aufgrund dessen Kompetenz, Stetigkeit, Präzision und Berechenbarkeit mit einer Reihe von Nachteilen erkaufte wird: Formalismus und Inflexibilität als Folge der (erwünschten) Regelgebundenheit; Zielverschiebungen, wenn als Folge von Absicherungsverhalten der Zweck von Regelungen aus den Augen verloren und Entscheidungsspielräume restriktiv interpretiert werden; mangelnde Anpassungs- und Innovationsfähigkeit b. Organisationen als Folge von Routinen, Filterwirkung der Hierarchie bei Anregungen und Fehlermeldungen von unten, fehlenden politischen Drucks (s.o.) und Monopolstellung bei der Leistungsabgabe; aber auch als Folge einer populistisch vielfach unterstellten mangelnden Leistungsmotivation der Bediensteten dank Lebenszeitanstellung und Regelbeförderung; folglich auch Langsamkeit des Entscheidens (gesteigert durch die Regelungsflut), Koordinationsfehler oder Unwirtschaftlichkeit von Investitionen und Planungen, mangelnde Bürgernähe u. Dienstleistungsorientierung (s.u.). Sofern derartige Kritiken im Einzelfall zutreffen, ist häufig unklar, ob die Ursachen in der Organisationsstruktur und beim Personal zu suchen sind oder in den letztlich ja politisch vorgegebenen Entscheidungsprogrammen. Die Organisationstheorie stützt allerdings die Vermutung, daß Verwaltung als b.Apparat in erster Linie effektiv arbeitet bei klar definierten Routine-Aufgaben und bei stabiler Umwelt, die lediglich ein Reagieren verlangt. Angesichts sich rasch ändernder Situationen, die Antizipation, Innovation und Lösung neuer Probleme verlangen, ist die b.Organisationsstruktur gegenüber einer teamartigen, auf klare Arbeitsteilung verzichtenden, horizontale im Gegensatz zu vertikaler, hierarchischer Kommunikation betonenden und durch einen mitarbeiterorientierten Führungsstil

abgestützten Organisation unterlegen. Diesen Gedanken aufgreifend ist in den letzten 10 Jahren versucht worden, die interne Behördenorganisation flexibel zu gestalten, indem Teams partiell eingeführt und das System der Führung durch Zielvereinbarung oder Delegationsmöglichkeiten erprobt, Planungsstäbe geschaffen und die Fortbildung intensiviert worden sind. U.a. mit dem Ziel der Effizienzsteigerung wird seit 1970 auch die Reform des öff. Dienstrechts betrieben, die u.a. das Leistungsprinzip bei Beförderung und Bezahlung stärken und die Laufbahngruppen durchlässiger gestalten soll. Eine andere Gruppe von Reformen, die in den letzten 15 Jahren z.T. verwirklicht worden sind, setzt am Gesamtaufbau der ÖV an: die Überlegungen zur Neugliederung des Bundesgebietes; die kommunale Gebietsreform auf Kreis- und Gemeindeebene, die eine Reduzierung der Zahl kreisangehöriger Gemeinden von rd. 24 T auf ca. 8400 erbrachte, und die Funktionalreform, die eine Verlagerung von Zuständigkeiten von den Ministerialinstanzen auf untere Ebenen, insb. die professionalisierte Gemeindeverwaltung anstrebt, um u.a. die Autonomie der kommunalen Selbstverwaltung zu stärken und den Vollzug bürgernäher zu gestalten.

### 3.4 Individuum und Bürokratie als Ansatz von Kritik

Ein letzter Strang von Bürokratiekritik und Reformversuchen setzt beim Verhältnis des einzelnen Menschen zur b.Organisation an.

a) Einerseits wird in dieser Hinsicht von der Rolle des Bediensteten in bürokratischen Großorganisationen ausgegangen und auf mögliche Deformationen in Form der bürokratischen Persönlichkeit als Folge im wesentlichen von Karrierestreben, Entfremdung infolge Arbeitsteilung und geringe Zufriedenheit

infolge mangelnder Selbstverwirklichungsmöglichkeiten hingewiesen - ein Preis für die Trennung von Haushalt und Betrieb und die beliebige Verfügbarkeit gegen Geldentlohnung. Hier setzen auch in der ÖV Versuche zur Humanisierung am Arbeitsplatz, job rotation und Fortbildung zwecks Höherqualifikation sowie Möglichkeiten der innerbetrieblichen Partizipation (Personalvertretung) an, wobei sich die Partizipation in der ÖV aus verfassungsrechtlichen Gründen auf Personal- und Organisationsentscheidungen beschränkt.

b) Zweitens besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Bürger in seiner Rolle als Kunde oder Klient und der b.Organisation. In Bezug auf die ÖV werden in dieser Hinsicht unter dem schillernden Begriff "Bürgernähe" Defizite beklagt, wobei unklar bleibt, ob die - durch die Gemeindegebietsreform gesteigerte - geographische Distanz zur Verwaltung, die politische Distanz i.S. direkter Einflußnahme auf die Vertretungskörperschaft oder ausschließl. die meist im Vordergrund stehende soziale Distanz zwischen Bürger und Verwaltungspersonal als Folge b.Verfahrens und b.Persönlichkeit gemeint ist. Etwa ein Drittel der Wahlbevölkerung, insb. alte Menschen und Personen mit niedriger Formalbildung, zeigen Entfremdung und Angst gegenüber Behörden; 56% meinen zwar, die Ämter würden einem (materiell) weiterhelfen, wenn man in Schwierigkeiten gerate, aber 27% gaben auch an, Behörden würden ihnen Angst einflößen, und 35% haben Angst, Formulare auszufüllen (Infratest 1980), während 80% Amtsdeutsch und Intransparenz kritisieren (SINUS). Intransparenz der differenzierten Zuständigkeiten, Unkenntnis der Rechtslage (als zunehmende Folge der Regelungsflut selbst bei Juristen), Unverständnis für Verwaltungsabläufe und fehlende Kompetenz im

schriftlichen Umgang mit Behörden können als Ursachen beim Bürger angenommen werden. Empirische Nachweise mangelnder Dienstleistungsorientierung und großer Schalterdistanz insb. von Subalternbeamten gegenüber unteren Gesellschaftsschichten sind nur schwer zu führen; Reformmaßnahmen zum Abbau sozialer Distanz gehen jedoch hiervon aus: Abbau des übertriebenen (für die Entwicklung der Hochsprache ja nicht unerheblich gewesenenen) Amtsdeutsch, Vereinfachung von Formularen, Lesbarkeit von Computer-Bescheiden, Entwicklung von Zuständigkeitsbroschüren, Beratungspflicht im Sozialbereich, Schulung des Personals für Kontakte und Berücksichtigung bürgerfreundlichen Verhaltens bei Beförderungen sollen Abhilfe schaffen. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch der Ausbau des Petitionswesens (Ombudsman, Wehrbeauftragter und Datenschutzbeauftragter als neue Institutionen), das dem Bürger ja eine letzte, "unbürokratische" Kontrollmöglichkeit geben soll.

Insgesamt ist fraglich, ob die vielen punktuellen Reformversuche geeignet sind, den säkularen Trend der B. zu bremsen, die damit verbundenen Probleme endgültig zu lösen und die mit der B. entstehenden neuen, ältere und existentiellere ablösenden Zwänge zu mildern.

#### Hinweise auf wissenschaftliche Literatur

Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Köln 1976<sup>5</sup>, S.551-579; Martin Albrow, Bürokratie, München 1972; Henry Jacoby, Die Bürokratisierung der Welt, Neuwied 1969; Wolfgang Schluchter, Aspekte bürokratischer Herrschaft, München 1972; Robert Presthus, Individuum und Organisation, Frankfurt 1966; Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Karlsruhe 1978; Renate Mayntz (Hg.), Bürokratische Organisation, Köln u.a., 1968; Ulrich Roppel, Ökonomische Theorie der Bürokratie, Freiburg 1979