

Bürokratie

→ Organisation und Individuum → Organisations-
theorien → Verwaltung

1. Begriff
2. Historisch-systematische Voraussetzungen
3. Legitimation bürokratischer Herrschaftsaus-
übung
4. Individuum und bürokratische Organisation
5. Organisationstheorie der Bürokratie

1. Begriff

Das Wort B. ist in die meisten Sprachen eingegan-
gen und hat umgangssprachlich wie wissenschaft-
lich mit seinen Derivationen (Bürokrat, Bürokrati-
smus) eine schillernde, meist kritische Bedeu-
tung angenommen.

1.1 Das Wort

Seine Schöpfung wird dem französischen Physio-
kraten *de Gournay* (1712–59) zugeschrieben, der
damit kritisch die im Absolutismus zunehmend
spürbare, von der aristotelischen Herrschaftstyo-
pologie abweichende Herrschaftsausübung mit-
tels hauptberuflicher Beamten bezeichnete. Ent-
sprechend wird B. heute noch vielfach mit Beam-
tenschaft gleichgesetzt. Anfang des 19. Jahrhun-
derts bezeichnet man mit Bureausystem zusätzlich
die hierarchisch-monokratische Behördenorgani-
sation, die nach Napoleons Verwaltungsreform in
Frankreich auch in anderen Staaten (in Preußen
1806) das *kollegiale Kammersystem* verdrängte.

1.2 Bürokratische Organisation

Ursprünglich an der öffentlichen Verwaltung ent-
wickelt bezeichnet B. heute, von *Max Weber*
präzisiert, im wissenschaftlichen Sprachgebrauch
einen bestimmten Typus von Organisation, des-
sen Merkmale sich mehr oder weniger auch in
privaten Unternehmen, Parteien, Verbänden
oder Vereinen ausprägen können:

a) *hauptamtliches Personal*, das gegen Geld ent-
lohnt wird, fachlich geschult und geprüft ist, in
Laufbahnen nach objektiven Kriterien (Leistung,
Dienstalter) aufsteigt, ein bestimmtes Berufseth-
os entwickelt und als eigenständige gesell-

schaftliche Schicht (Beamte, Angestellte) soziale
Anerkennung genießt;
b) *Trennung von Amt und Person*, Haushalt und
Betrieb, Privatvermögen und Betriebsmitteln
zwecks Uneigennützigkeit der Führung der Amts-
geschäfte;
c) *hierarchische Über- und Unterordnung* von
Dienstposten in einer Behörde und Behörden im
Instanzenzug, ausgedrückt in einer Staffellung von
Weisungs- und Kontrollbefugnissen bzw. Gehor-
sams- und Berichtspflichten;
d) abgegrenzte räumliche und sachliche Kompe-
tenzen, innerhalb derer *Spezialisierung* erfolgt;
e) *Regelgebundenheit* und daher Unpersönlichkeit
und interne wie externe Berechenbarkeit des Ent-
scheidens;
f) *Schriftlichkeit* und Aktenkundigkeit des Ver-
kehrs mit der Möglichkeit interner und externer
(gerichtlicher, parlamentarischer) Kontrollier-
barkeit.

Obwohl von *Weber* im Rahmen seiner Herr-
schaftssoziologie historisch entwickelt und als
Idealtyp der legal-rationalen Herrschaftsform zu-
geordnet, hat insbesondere die amerikanisch ge-
prägte Organisationssoziologie später vielfach zu
prüfen versucht, inwieweit sich diese Merkmals-
ausprägung empirisch auffinden läßt und ob die
von *Weber* in historischer Hinsicht aufgestellte
Behauptung zuträfe, der Typus bürokratischer
Organisation sei der effektivste (zur Ausübung
staatlicher Macht im Gegensatz zur charismati-
schen oder feudalen Herrschaft).

1.3 Bürokratisierung

Entsprechend der bei *Weber* angelegten doppel-
ten Perspektive bezeichnet Bürokratisierung:

- a) die Ausprägung und *Steigerung einzelner Merk-
male des Typus* in konkreten Organisationen,
z. B. in Parteien die Zunahme hauptamtlicher
Funktionäre;
- b) die gesamtgesellschaftliche *Ausbreitung des
Typus* bürokratischer Organisation vom staatli-
chen auf den Wirtschafts- und anderen -Sektoren
und damit den wachsenden bürokratischen Orga-
nisationsgrad einer Gesellschaft;
- c) damit aus der Sicht des Individuums, das in
solchen Organisationen arbeitet, ihnen als Klient,
Kunde oder Mitglied in immer neuen Lebensbe-
reichen gegenübertritt, insbesondere die *wach-
sende Einbindung in Struktur und Verfahren sol-
cher Organisationen*, die z. B. sein Anliegen als
Fall unpersönlich, arbeitsteilig nach vorgegebe-

nen Programmen schriftlich bearbeiten und seine privaten Aktenbestände anschwellen lassen.

1.4 Bürokratiethorie und Bürokratiekritik

Es fehlt bislang an einer umfassenden Bürokratiethorie; was sich als solche versteht, ist vielfach Bürokratiekritik, die dem ursprünglichen Inhalt des Begriffs folgt und unter den normativen Standards von a) demokratischer *Legitimation*, b) individueller *Selbstverwirklichung* und c) *Effizienz* insbesondere, aber nicht ausschließlich die öffentliche Verwaltung analysiert.

Theoretisch ergeben sich aus den normativen Bezügen und analytischen Aspekten des Themas folgende Komplexe der Bürokratiethorie und -kritik:

- a) Bürokratiethorie als *historisch-gesamtgesellschaftliche Theorie des Staates* und seiner Aufgaben;
- b) *Legitimation* bzw. *Verselbständigung bürokratischer Herrschaft*, sei es im Verhältnis von B. und Politik (Parlament), hauptamtlichen Funktionären und innerverbandlicher Willensbildung oder Unternehmensverwaltung und -spitze;
- c) *Individuum und bürokratische Organisation* aus der Sicht ca) des Mitarbeiters in einer solchen Organisation und cb) aus der Sicht des Bürgers oder Kunden gegenüber der B.;
- d) Bürokratiethorie als Teil der *allgemeinen Organisationstheorie*, deren Fragestellung auf die Effizienz des Organisationstypus abstellt.

2. Historisch-systematische Voraussetzungen

Wengleich auch andere geschichtliche Epochen komplizierte Staatsapparate aufweisen, so ist die neuzeitliche, europäische Bürokratie nach *Max Weber* mit den für sie typischen Merkmalen, historisch betrachtet, die effektivste Form der Ausübung staatlicher Macht, und zwar gegenüber dem Bürger wie auch im Hinblick auf die interne Steuerbarkeit des Verwaltungsapparates. Seit dem ausgehenden Mittelalter gelingt es schrittweise, regelmäßige Steuern durchzusetzen und damit Söldnerheere zu unterhalten, *Berufsbeamte* aus (meist besitzlosen) bürgerlichen Schichten am fürstlichen Hofe zu beschäftigen und damit den feudalen Adel als nebenamtlichen Träger von Verwaltungsgeschäften zu ersetzen. Der Hauptamtlichkeit und *Geldentlohnung* entspricht einerseits eine zunehmende *Trennung von Hof und Verwaltung* und die Einrichtung von Büros oder Kontors, andererseits die Trennung von (öffentli-

chen) Betriebsmitteln und Privatvermögen. Ende des 18. Jahrhunderts vollzieht sich eine wesentliche Veränderung der Verwaltungsorganisation: anstelle des kollegialen Kammersystems tritt das *Einheits- oder Bureausystem*, wird die Provinzialverwaltung durch das (spartenartige) *Ressortsystem* ersetzt und vollzieht sich damit eine kompetenzmäßige *Spezialisierung* und interne *Hierarchisierung* des Verwaltungssystems. Mit der Entwicklung des liberalen Rechtsstaats und der Durchsetzung des Gesetzesvorbehalts bei hoheitlichen Eingriffen wird die *Regelgebundenheit* des Verwaltungshandelns und damit dessen interne Programmierbarkeit, externe Berechenbarkeit und gerichtliche Kontrollierbarkeit ausgebaut. Dessen Pendant ist die umfassende *Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit* der internen und externen Kommunikation der Verwaltung – zugleich eine Voraussetzung für hierarchische und gerichtliche Kontrollen. Der Trennung von Haushalt und Betrieb, dem Entstehen eines hauptamtlichen Fachbeamtentums und der Regelgebundenheit der Verwaltung ist die typische Unpersönlichkeit der Amtsgeschäfte zuzuschreiben. Schließlich ist nicht zu bestreiten, daß sich dieser Typus staatlicher Organisation aufgrund seiner historisch einzigartigen *Effizienz*, was Stetigkeit, Präzision und Berechenbarkeit betrifft, durch *Transfer in andere Regionen* (z. B. Kolonien) oder *Sektoren* (z. B. Industriebürokratie) ausbreitet. Problematisch wird diese auf die Anforderungen der Hoheitsverwaltung abgestellte *Struktur* jedoch angesichts des Funktionswandels zur leistenden und planenden Verwaltung.

Mit dem Ausbau des Verkehrs- und Nachrichtenwesens, des öffentlichen Wohnungs-, Fürsorge-, Hygiene- und Gesundheits- sowie des Sozialversicherungswesens vollzieht sich im 19. Jahrhundert ein Übergang *von der Hoheits- und Ordnungsverwaltung zur Dienstleistungsverwaltung*, an den sich in jüngster Zeit eine Tendenz zur *planenden Verwaltung* anschließt mit dem Anspruch der Steuerung sozialer und ökonomischer Prozesse und Strukturen. Diese Funktionsweiterung schlägt sich nieder in einem Anstieg der Zahl der öffentlichen Bediensteten auf rund 4 Mio., einer Staatsquote von 48 Prozent (einschließlich Sozialversicherungsausgaben im Jahre 1975) und in steigender Normenproduktion der Gesetz- und Verordnungsgeber. Hierauf richtet sich aktuelle Kritik, die Entstaatlichung oder Begrenzung der Regelungsflut fordert, häufig aber übersieht, daß die Funktionsausweitung meist extern politisch induziert und nicht bürokratieimmanent ist.

3. Legitimation bürokratischer Herrschaftsausübung

Mit der Herausbildung von fachlich geschulten Funktionären ergibt sich ein *Informationsgefälle* zwischen bürokratischem Apparat und (demokratisch oder durch Kapital) legitimierter Verwaltungsspitze, wird in Vereinen, Verbänden, Parteien, der staatlichen Exekutive und im privaten Unternehmensbereich befürchtet, daß der Verwaltungsapparat sich der Steuerung und Kontrolle durch Mitgliederversammlungen, Delegierte, Parlamente, Minister oder Kapitaleigner entziehen und sich (unternehmens-)politisch *verselbständigen* könne. Neben dem Ausbau externer Kontrollinstanzen (Parlament, Rechnungshof, Gerichte) und der Verfeinerung interner Steuerungs- und Kontrollsysteme [*Management by (...) Systeme*] wurde deshalb insbesondere im öffentlichen Sektor von jeher der *Loyalität der Beamtenschaft* und damit ihrer sozialen, rassischen und geographischen *Rekrutierung* besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Von der personellen Zusammensetzung der B. werden Auswirkungen auf ihre Verantwortlichkeit gegenüber Bürgerwünschen und auf ihre Loyalität gegenüber der politisch legitimierten Leitung erwartet. Verselbständigungstendenzen der B. soll in der aktuellen Diskussion einerseits durch Wahrung der Überparteilichkeit des öffentlichen Dienstes begegnet werden, andererseits durch stärkere Beteiligung der Parlamente an exekutiven Planungen und Partizipation des Bürgers insbesondere an kommunalen Planungsprozessen und schließlich durch den Ausbau des Petitionswesens (Ombudsman, Datenschutzbeauftragte).

4. Individuum und bürokratische Organisation

B. ist ferner Problem und Thema für den einzelnen Menschen, der in ihr arbeitet oder ihr als Klient oder Kunde gegenübertritt.

4.1 Mitarbeiter und bürokratische Organisation

Einerseits wird von der Rolle des Bediensteten in bürokratischen Großorganisationen ausgegangen (*↗ Organisation und Individuum*) und auf die Zwänge abgestellt, die Formalisierung, Spezialisierung, Hierarchie und Karriereerfordernisse für (*↗ Arbeitszufriedenheit* und *Selbstverwirklichung*) bedeuten. Aus diesbezüglicher Kritik erwachsen auch in der öffentlichen Verwaltung Ver-

suche mit Humanisierung am Arbeitsplatz (*↗ Humanisierung der Arbeitswelt*), job rotation und enlargement (*↗ Arbeitsstrukturierung*), Partizipation (*↗ Entscheidungen*), Delegation von Verantwortung oder mitarbeiterorientierten Führungsstilen (*↗ Führung*).

4.2 Klient und bürokratische Organisation

Zweitens schafft die Interaktion zwischen bürokratischem Personal, das tendenziell unpersönlich und regelorientiert verfährt und kommuniziert, und dem Bürger, dem an Problemadäqutheit und Service-Orientierung liegt, Spannungen. Unter dem Begriff „Bürgernähe“ wird – neben geographischer und politischer – vor allem die *soziale Distanz* zwischen B. und Individuum thematisiert. Etwa ein Drittel der Wahlbevölkerung, insbes. alte Menschen und Personen mit niedriger Formalbildung, zeigen Entfremdung und Angst gegenüber Behörden. 35 Prozent haben Angst, Formulare auszufüllen, und 80 Prozent kritisieren Amtsdeutsch und Intransparenz. Viele Bürger würden Sachverhalte lieber mündlich darlegen. Die *Schwellenangst* stellt vielfach einen Filter dar für die Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen.

5. Organisationstheorie der Bürokratie

Der in historischer Perspektive entwickelte *Webersche* Idealtypus bürokratischer Organisation ist insbesondere von der angelsächsischen Organisationssoziologie zum Ausgangspunkt genommen worden, um systematisch, also für möglichst viele Klassen von Organisationen und ohne Berücksichtigung des historischen Kontextes, zu prüfen, inwieweit a) seine Strukturmerkmale empirisch korrelieren und sich ggf. bedingen und b) dieser Typus der effizienteste ist.

5.1 Überprüfung des Idealtypus bürokratischer Organisation

Die ahistorische Orientierung der Organisationssoziologie bei der Prüfung, inwieweit Organisationen die Merkmale des *Weberschen* Typus aufweisen, wird besonders deutlich im Verzicht, das historisch entscheidende Merkmal „Hauptamtlichkeit und Geldentlohnung des Personals“ zu überprüfen; es werden in der Regel nur (Groß) Organisationen untersucht, in denen die-

ses Merkmal – selbstverständlich – vorliegt, mit der Folge, daß Organisationen, die nicht den Funktionstypen der Wirtschaftsunternehmen und öffentlichen Verwaltungen zuzurechnen sind und die auf Ehrenamtlichkeit basieren (voluntary organizations), wie etwa Vereine, dem Blick entgleiten. 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. Bedeutsamer scheint die horizontale, vertikale und territoriale Differenzierung einer Organisation zu sein, wachsen doch mit ihr die Kommunikations- und Koordinationsprobleme; Komplexität in diesem Sinne korreliert dann positiv mit der Effizienz der Organisation, wenn die Technologie kompliziert und die Umwelt turbulent ist. Selbst über den organisatorischen Nutzen von Formalisierung lassen sich nur kontingente Aussagen treffen.

5.2 Theoretische Fortentwicklung

Auch in seinem präskriptiven Wert ist der Idealtypus – in Verkenning 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), daß die Organisationsspitze über vollkommene Information verfüge, um a) alle möglichen Umweltsituationen und internen Prozesse antizipieren und im Programm berücksichtigen und b) abweichendes und situationsunangemessenes Verhalten kontrollierend erkennen und korrigieren zu können. Insbesondere der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie ist aber zu entnehmen, daß

- die Organisationsspitze nur über *begrenzte Informationsverarbeitungskapazität* verfügt;
- daher die Organisation nicht umfassend steuern und kontrollieren kann, sondern sich auf die stufenweise *Operationalisierung von Zielvorgaben in der Hierarchie* mit der Möglichkeit abweichender Interpretationen verlassen muß, Vor-

schläge von der Basis der Organisation vielfach nur reaktiv prüfen und *Kontrollen nur selektiv* durchführen kann;

- folglich laufen vertikale Prozesse vielfach *iterativ* und *informell* ab, wird selten mit Befehl kommuniziert, bleiben Kontrollen häufig latent und steuern sich die Mitglieder zum Teil per *Antizipation* der Erwartungen der Leitung selbst;
- *Wandel* ist im Weberschen Modell logisch nur über Neuformulierung von Zielen durch die Leitung möglich; Konflikte in der Organisation sind nicht vorgesehen oder hierarchisch entscheidbar. Es sind aber vielfach die Grenzstellen an der Basis von Organisationen, die veränderten Umweltanforderungen ausgesetzt sind und Wandel induzieren;
- hieraus, aus inkonsistenter Operationalisierung von Zielvorgaben, aus der durch Spezialisierung verstärkten selektiven Wahrnehmung oder aus der doch unvollkommenen „Trennung von Haushalt und Betrieb“, organisatorischer Aufgabenerfüllung und privaten Interessen erwachsen jedoch *Konflikte*, die vielfach nicht autoritär, sondern infolge eigener Machtbasen der Mitglieder (z. B. Fachwissen) durch Bargaining entschieden werden.

Generell läßt sich auch davon sprechen, daß der Idealtyp dem „geschlossenen“ Organisationsmodell entspricht und Beziehungen zwischen *System und Umwelt* ungenügend erfaßt.

5.3 Pathologien bürokratischer Organisation

Obwohl wissenschaftlicher Konsens darüber fehlt, woran und wie die Effizienz von Organisationen zu messen wäre, lassen sich Pathologien oder Dysfunktionen bürokratischer Organisation feststellen:

- starre Kompetenzabgrenzungen können dazu führen, daß neue Anforderungen aus der Umwelt der Organisation nicht umfassend erkannt oder verarbeitet werden;
- mit der Subsystembildung geht in der Regel einher eine Überidentifikation mit Teilzielen, Externalisierung von Problemen und letztlich *Suboptimierung* (negative Koordination);
- Überbetonung von Regelmäßigkeit der Aufgabenerfüllung führt zu defensivem Verhalten der Organisationsmitglieder und letztlich *Zielverschiebungen* in dem Sinn, 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;

- insbesondere 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; B. sind häufig Motor gesellschaftlichen Wandels gewesen; produzieren sie keine Programminnovationen, ist dies eher auf Mängel politischer Steuerung und/oder Rekrutierung des Personals aus konservativen Gesellschaftsschichten zurückzuführen. 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 Staffelung von Positionen schafft einerseits Übersetzungs- und *Implementationsprobleme*, stellt andererseits aber auch organisatorische *Filter* für die Rückmeldung von Ergebnissen und Umweltveränderungen dar; Inhaber von Spitzenpositionen laufen daher, sofern sie nicht über alternative, direkte Informationsquellen und Stabseinheiten zur Analyse verfügen, Gefahr, einen Realitätsverlust zu erleiden und *organisatorischen Fiktionen* zu folgen.
- Zu Dysfunktionen für die Beziehungen zwischen Individuum und bürokratischer Organisation: siehe oben.

5.4 Alternative Strukturmodelle

Diese deskriptiven und präskriptiven Schwächen haben dazu geführt, den Wert des Modells büro-

kratischer Organisation zu relativieren. Die *Kontingenztheorie der Führung* und die *Theorie situativer Organisation* beschränken das klassische „Befehls- und Maschinenmodell“ der Organisation auf Situationen, in denen die *Umwelt der Organisation relativ konstant* bleibt, Probleme daher gut strukturiert, Aufgaben programmiert und routinisierbar, die Qualifikation der Mitarbeiter niedrig und ihre Motivation extrinsisch sind; hier läßt sich streng arbeitsteilig, regelorientiert, hierarchisch und förmlich verfahren. Bei *turbulenter Umwelt* hingegen, neuen Problemen, unstrukturierten Aufgaben, deren Lösung Innovationen verlangt, bei gut qualifiziertem, intrinsisch motiviertem Personal mit professionellem Selbstverständnis zeigt sich eine „organische“ der „mechanischen“ Organisation überlegen, 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 Managementmodellen und Neuerungen im (↗) Personalwesen geführt. Kritik an der Effizienz der öffentlichen Verwaltung knüpft nur zum Teil an ihrer internen Behördenorganisation an; überwiegend handelt es sich um liberalistische Staatskritik, die den Abbau öffentlicher Aufgaben und öffentlichen Personals, Privatisierung und Eindämmung der „Regelungsflut“ fordert.

Ausgewählte Literatur

- Albrow, M.: Bürokratie. München 1972
 Jacoby, H.: Die Bürokratisierung der Welt. Neuwied 1969
 Mayntz, R. (Hrsg.): Bürokratische Organisation. Köln, 1968
 Presthus, R.: Individuum und Organisation. Frankfurt 1966
 Weber, M.: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1976², S. 551ff.

Hans-Ulrich Derlien