

Bürokratie

Begriffsverwendungen

Beim Wort B. sind, mehr als vielleicht bei anderen Termini, umgangssprachlicher und wissenschaftlicher Gebrauch zu unterscheiden, wenngleich beide genetisch und systematisch einander bedingen, da sie die Staats- und Verwaltungsentwicklung sowie die gesellschaftliche Reaktion hierauf seit dem Absolutismus reflektieren (→Staat; →Verwaltung). Seit seiner Schöpfung im 18. Jahrhundert hat das Wort mit den Derivationen Bürokrat, bürokratisch oder Bürokratismus eine pejorative Bedeutung, mit der Systemeigenschaften wie auch Merkmale von in der B. wirkenden Menschen bezeichnet werden, z. B. hierarchische Entscheidungsstruktur und (blinder) Gehorsam, «Papierkrieg» und Formalismus, Regelgebundenheit und Unpersönlichkeit der Behandlung. «Unbürokratisch» bedeutet entsprechend nicht selten: unter Nichtbeachtung bestehender Vorschriften (z. B. des Haushaltsrechts bei Hilfen in Notfällen), Entbürokratisierung: Durchforstung von Vorschriften. Hiermit ist schon impliziert, daß B. vornehmlich auf den öffentlichen Bereich bezogen wird, u. zw. (auch noch bei Max Weber) in doppelter Bedeutung: zur Bezeichnung der (Staats-)Verwaltungsorganisation und der Beamenschaft.

Die Prägung des Wortes B. wird dem französischen Ökonom Vincent de Gournay zugeschrieben, der damit im Rahmen der physiokratischen Kreislaufanalyse den «unproduktiven» Beamtenstand des *Ancien régime* bezeichnete, mit dessen Aufkommen er zudem eine Herrschaftsform etabliert sah, die von der aristotelischen →Typologie abwich. Seine Versachlichung und Präzisierung erfuhr der Begriff von Max Weber, der damit einen Typus der Herrschaftsorganisation (→Herrschaft) bezeichnete, der eine Reihe von in ihrer Kombination seltenen Merkmalen aufweist. Dabei wird B. nicht auf die öffentliche Verwaltung beschränkt, sondern bürokratisch können auch Unternehmen, →Parteien oder →Verbände sein. Je nach Merkmalshäufung und -ausprägung kann eine →Organisation unterschiedlich stark bürokratisiert sein.

Verwendungszusammenhänge

Da B.-Theorie und B.-Kritik meist eng verbunden sind, variieren mit dem Erkenntnisinteresse in der Regel auch die normativen Bezüge, in deren Lichte Sachverhalte bewertet werden.

● *Gesamtgesellschaftliche Analyse*: Mit unterschiedlich starker historischer und/oder komparativer Ausrichtung steht im Mittelpunkt des Interesses die Entwicklung und Expansion primär der Staatsverwaltung westeuropäischen Typs seit dem 18. Jahrhundert, ferner die Ausbreitung bürokratischer Organisation in anderen gesellschaftlichen Sektoren (z. B.

Bürokratisierung freiwilliger Assoziationen wie Vereine) oder Weltregionen (Entwicklungsländer; →Dritte Welt). Da ein zentrales Merkmal bürokratischer Organisation die Hauptamtlichkeit und professionelle Schulung des Personals ist, leitet sich aus der «Bürokratisierung der Welt» die soziologische Frage nach Charakteristika und Einfluß der Beamten- oder Angestelltenschaft als neuer sozialer Schicht ab. Juristisches Interesse findet das mit der Bürokratisierung verbundene Vordringen des Staates in vormals private Sphären und selbstregulative Bereiche, finanzwissenschaftlich relevant sind Kosten und Verteilungswirkungen der Staatstätigkeit (→Regulation). Normativer Bezug ist durchgängig die Bewahrung individueller politischer und ökonomischer Autonomie; daher auch immer wieder Postulierung eines Kanons von Staatsaufgaben, einer Staatsquote oder die Forderung nach Herrschaftsabbau schlechthin. Entsprechend lassen sich aktuelle Reformversuche einordnen: Entstaatlichung und Privatisierung von öffentlichen Aufgaben, Deregulierung oder schließlich die Diskussion um Entprofessionalisierung einzelner öffentlicher personaler sozialer Dienste (Selbsthilfe, Laienmedizin).

● *Individuum und bürokratische Organisation:* Verwaltungswissenschaftlich wird seit einigen Jahren die Beziehung der Bürger zur öffentlichen Verwaltung unter dem Gesichtspunkt der Anliegensgerechtigkeit und Responsivität der B. analysiert. Regelgebundenheit (Rechtsstaatlichkeit), Schriftlichkeit und Unpersönlichkeit (d. h. ursprünglich: ohne Ansehen des Standes) als Merkmale von B. werden als dysfunktional, soziale Distanz erzeugend und inadäquat für die Lösung individueller Probleme empfunden. Entsprechende Bemühungen um mehr «Bürger-nähe» resultieren in sprachlichen (Amtsdeutsch) und Formularverbesserungen, Personalschulung, Behördenwegweisern oder Institutionalisierung einer Beratungspflicht. Geht es hier um die Stellung des Individuums gegenüber der B., stellt die Organisationssoziologie die Position des Mitarbeiters in der B. insbesondere in ihrer betriebssoziologischen Variante in den Mittelpunkt. Die Merkmale Hierarchie, Arbeitsteiligkeit, Zentralisierung der Betriebsmittel in der Hand der Organisationsleitung, Geldentlohnung und Trennung von Amt und Person produzieren Entfremdungssymptome und werden unter Maximen der Selbstverwirklichung, Humanisierung oder Mitbestimmung zu reformieren versucht.

● *Organisationstheorie:* Darüber hinaus geht es unter der Maxime der Effizienzsteigerung um die zweckmäßige Strukturierung (organizational design) staatlicher und privatwirtschaftlicher Organisationen, sei es, daß Managementmodelle oder alternative Führungsstile zum Ausgleich der Schwächen hierarchisch-monokratischen Aufbaus, sei es, daß Alternativen zur traditionellen Aufgabengliederung (Spezialisierung) ent-

wickelt werden. Betriebswirtschaftlicher wie organisationssoziologischer Organisationstheorie ist gemeinsam die Ausrichtung an Webers Effizienzthese, die einer Überprüfung daraufhin unterzogen wird, in welchen Kombinationen unter welchen Bedingungen die Merkmale des Typus B. auftreten, wie effizient oder pathologisch derartige Systems sind.

● *Herrschaftssoziologie*: Damit ist einerseits eine ahistorische Perspektive verbunden, werden doch typischerweise die Merkmale Hauptamtlichkeit, Geldentlohnung und Zentralisierung der Betriebsmittel, die Weber als Charakteristika von B. historisch-genetisch ableitete, unterschlagen. Erst in Verbindung hiermit und im Kontext der Herrschaftssoziologie wird seine Effizienzthese verständlich: Im Vergleich zur traditionellen (feudalen und patrimonialen) oder charismatischen → Herrschaft ist Herrschaft mittels eines bürokratischen Verwaltungsstabes (rein technisch) die (formal rationalste) Form der Herrschaftsausübung. Gemessen an den Normen von → Legitimität und Repräsentativität ist bürokratische Herrschaft jedoch nicht unproblematisch: Hauptamtlichkeit und Fachgeschultheit geben den (Staats-, Partei- oder Verbands-)Beamten einen Informationsvorsprung an Fach- und an Dienstwissen gegenüber dem prinzipiell (dilettantischen) (Berufs-)Politiker und begründen die Gefahr der politischen Verselbständigung des Beamtentums (der → Verwaltung) gegenüber dem (politischen Herrn) (Parlament, Parteibasis). Diesem klassisch formulierten Problem lassen sich praktische Versuche zuordnen, direkte → Partizipation in politischen Verbänden oder die parlamentarische Mitwirkung an exekutiven Planungen zu steigern. Besonders in der politischen Soziologie wird ferner der (Repräsentativität der) Rekrutierung von Berufspolitikern und -beamten Augenmerk geschenkt, seit die vermeintliche Neutralität und Überparteilichkeit der Beamtenschaft als (Lebenslüge des Obrigkeitsstaates) entlarvt worden ist; neuere Kritiken lassen sich unter den Schlagworten (Politisierung der B.) und (Bürokratisierung (Verbeamtung) der Parlamente) fassen.

Begriffspräzisierung

Je nach Verwendungszusammenhang werden (unter häufig nicht explizitem Bezug auf Weber) unterschiedliche Merkmalskombinationen des von ihm entwickelten Typus der B. betont. Es empfiehlt sich daher, die breite Merkmalsliste Webers auch heute noch zugrunde zu legen: (a) Trennung von Privat- und Betriebsmitteln (Appropriation der Betriebsmittel, z. B. Waffen, in der Hand des Herrn), damit zusammenhängend die räumliche Trennung von Haushalt und Büro, die rechtliche Trennung von Amt und Person (im Gegensatz etwa zu Selbstequipierung, Kauf von Ämtern); (b) Hauptamtlichkeit; (c) Fachschulung und (d) Geldentlohnung des Personals (im Gegensatz zu ehrenamtlicher Laienverwaltung und Naturalent-

lohnung); (e) Ernennung (anstatt →Wahl) und (f) laufbahnmäßiges Avancieren nach dem Leistungsprinzip (anstatt nach Herkunft); (g) monokratisch-hierarchischer Organisationsaufbau (vs. Kollegien); (h) fachliche (vs. territoriale) Gliederung der Kompetenzen und damit Spezialisierung des Personals; (i) Regelgebundenheit (Gesetzesbindung) und damit Unpersönlichkeit (d. h. ohne Ansehen der Person) der Entscheidungen (→Rechtsstaat) (z. B. vs. Kadi-Justiz); (j) Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit der internen und externen Kommunikation. Die heuristische Fruchtbarkeit dieser Typisierung erweist sich nicht nur bei historischen Vergleichen von Herrschaftstypen oder in der Anwendung auf formale Organisationen im politischen wie im sozio-ökonomischen Sektor, sondern z. B. auch im Kontrast zum Rätmodell: Wahl der Beamten vs. Ernennung; Rotation vs. Spezialisierung; Laufbahn vs. Abwählbarkeit; Regelgebundenheit vs. imperatives Mandat und Aufhebung der Gewaltenteilung.

Forschungsstand

Es gibt keine die disziplinären Erkenntnisse integrierende B.-Theorie.

- Makrosoziologische Analysen, die über die Staats-, Behörden- und Beamtenhistoriographie der Jahrhundertwende hinausgingen, sind rar und explizieren i.d.R. den von Weber dargelegten komplexen Bedingungs-zusammenhang von Monopolisierung physischer Gewalt (mittels stehender Heere), Beamtentum (sitzendes Heer), Geldwirtschaft, →Kapitalismus und rechtsstaatlicher (berechenbarer, legal-rationaler) Bindung der Staatsgewalt seit dem Absolutismus. Analysen der Staatsbildung oder einzelner Herrschaftssysteme werden neuerdings ergänzt von Analysen des Staatsdenkens. Soziologische Staatsferne z. B. der Differenzierungstheorie und Dominanz der Staatsrechtslehre erschweren eine Integration. Einbinden in diese Forschungsperspektive ließen sich problemorientierte Beiträge, die nach Regierbarkeit, Steuerungsfunktion von →Recht und Geld oder in Anknüpfung an Webers These universeller formaler Rationalisierung nach Zivilisierungsphänomenen als Reflex der staatlichen Gewaltmonopolisierung oder staatsinduzierten Standardisierungsprozessen (Sprache, Zeit, Bildung, techn. Normierung) fragen.

- Die Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung ist empirisch recht gut, wenngleich primär auf subjektiver Ebene, untersucht worden. So lassen sich die Einstellungen des Bürgers zwischen «unsicheren Frustrierten» und «identifizierten Bürokraten» nach Kompetenz im Umgang mit und grundsätzlicher Einstellung zu Behörden typisieren. Alters- und bildungsbedingt, relativ unabhängig von tatsächlichen Erfahrungen, von in der kindlichen Sozialisation (→Politische Sozialisation) fixierten Stereotypen gesteuert, variieren die Einstellungen. Überwiegend passive Insti-

tionalisierung, Regelbindung und Schriftlichkeit sind strukturelle Ursachen für das «bürokratische Dilemma» von Berechenbarkeit und Problemangemessenheit.

● Die Organisationstheorie hat eine Reihe von Pathologien bürokratischer →Organisation (Zielverschiebung, Rigidität, Filterwirkung der Hierarchie für Feedbacks aus der Umwelt u. a. m.), andererseits aber kaum eindeutige Beziehungen zwischen Merkmalen bürokratischer Organisation und Effizienz nachweisen können. Tendenziell wird der Typus der B. heute als situationsbedingt oder kontingent angesehen: Bei relativer Konstanz der Umwelt, gut strukturierten Aufgaben, die sich routinemäßig erfüllen lassen, und extrinsischer Motivation der Mitarbeiter ist B. leistungsfähig; bei turbulenter Umwelt, Innovationsdruck und intrinsisch motiviertem Personal sind teamartige Interaktionen, Entscheidungsdezentralisierung und mitarbeiterorientierter Führungsstil hierarchisch-zentralistischen Strukturen und autoritärer Führung überlegen (→Autoritarismus). Aussagen dieser Art belegen zugleich, wie reduziert in der Organisationstheorie die Liste der Merkmale bürokratischer Organisation behandelt wird.

● Politikwissenschaftlich ist B. im Anschluß an Michels parteiensoziologisch, von der Verselbständigungsgefahr ausgehend in der Regierungslehre (→Regierung), prinzipiell auch parlamentstheoretisch, kaum aber elitetheoretisch thematisiert worden (→Elite). Hier kann nur etwas zum letzten Aspekt angedeutet werden. Ob sich Partei- und Verbandsoligarchien, in sozialistischen Gesellschaften eine neue Klasse der über die verstaatlichten Produktionsmittel disponierenden Funktionäre (Djilas, Bahro) gebildet haben oder ob die Ministerialbürokratie bei der Gesetzesvorbereitung dominiert, grundsätzlich liegt das politische Kontroll- und Steuerungsproblem im Informationsvorsprung des hauptamtlichen und fachgeschulten permanenten Beamtentums begründet.

Um «Effizienz und →Demokratie» zu harmonisieren, hat immer und überall die Rekrutierung der Beamtschaft auch unter dem Gesichtspunkt der Loyalitätssicherung (→Loyalität) gestanden, ist entsprechend sozial selektiv und diskriminierend ausgefallen. Trotz Bemühung um Repräsentativität hinsichtlich zugeschriebener Merkmale (Rasse, Religion, Region, soziale Herkunft, neuerdings: Geschlecht) stehen auch demokratische Systeme heute vor dem Problem, daß Selbstselektion (Berufsvererbung) einerseits und Leistungsprinzip andererseits zu einer Überrepräsentation der Mittelschicht führen. Als weiteres erworbenes Merkmal wird bei Regimewechsel nach langjähriger →Opposition der neuen Regierungspartei vermeintlich die Parteizugehörigkeit zu einem weiteren Rekrutierungs- und Beförderungsmerkmal. In der Tat scheint mit steigendem Rang die Häufigkeit der Parteibindung zuzunehmen, wie auch besonders nach Regierungswechseln die Wahrscheinlichkeit der

Versetzung politischer Beamter in den einstweiligen Ruhestand bei Staatssekretären am größten ist. Unter dem Gesichtspunkt der Steuerbarkeit der Ministerialverwaltung hat ferner interessiert, wie kompatibel das Rollenverständnis von Politikern und Spitzenbeamten ist; zumindest für die frühen 70er Jahre zeichnet sich in der BRD dabei ein Nebeneinander von «klassischen und politischen Bürokraten» (Aberbach u. a.) ab, wobei die Übergänge im Rollenverständnis zwischen Bürokraten und Politikern fließend sind und sich beide Gruppen um so näher kommen, je ähnlicher ihre Rekrutierungswege sind.

Forschungsperspektive

Weber sah B. als Produkt und Motor des abendländischen gesamtgesellschaftlichen Rationalisierungsprozesses u. a. in den Sektoren des Rechts, der →Wirtschaft, der Wissenschaft und der politischen Herrschaft. Die Sozialwissenschaften haben erst jüngst begonnen, unter diesem Gesichtspunkt das Webersche Werk einer Exegese zu unterziehen. Die (empirische) B.-Forschung folgt heute jedoch weder dem Weberschen Leitmotiv noch einem Forschungsprogramm, sondern produziert, im Weberschen Sinne selbst bürokratisiert, hochspezialisierte Einzelergebnisse in (rivalisierenden) Disziplinen. Die Perspektive eines solchen Forschungsprogramms würde erfordern: Interdisziplinarität i. S. der Einheit der Staatswissenschaften, historische Orientierung, intersektorale und internationale Komparativität sowie eine Verbindung von gesamtgesellschaftlicher, Organisations- und Individualperspektive.

Aberbach, J. D./Putnam, R. D./Rockman, B. A.: *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (Mass.) 1981.

Ahlberg, R.: *Die sozialistische Bürokratie*. Marxistische Kritik am etablierten Sozialismus. Stuttgart 1976.

Albrow, M.: *Bürokratie*. München 1972.

Derlien, H.-U.: *Verwaltungssoziologie*. In: Mutius, A. von (Hg.): *Handbuch für die öffentliche Verwaltung* Bd. 1. Neuwied 1984, S. 793–869.

Mayntz, R. (Hg.): *Bürokratische Organisation*. Berlin/Köln 1968.

Schluchter, W.: *Aspekte bürokratischer Herrschaft*. München 1972.

Weber, M.: *Staatssoziologie*. Hg. von J. Winkelmann. Berlin 1956.

Hans-Ulrich Derlien