

# Verwaltungssoziologie

---

*Hans-Ulrich Derlien*

- I. Gesamtgesellschaftliche Bezüge öffentlicher Verwaltung **1**  
(halbfetter Verweis = Rz.)
  - 1. Gesellschaftliche und historische Voraussetzungen des Entstehens moderner Verwaltungsapparate **2**
  - 2. Funktionserweiterung der öffentlichen Verwaltung **6**
    - a) Entwicklung öffentlicher Aufgaben **8**
    - b) Entwicklung öffentlicher Ausgaben **12**
    - c) Personalentwicklung im öffentlichen Dienst **15**
  - 3. Bürokratiekritik als Kritik an den Staatsaufgaben **21**
    - a) Entstaatlichung **25**
    - b) De-Regulierung **26**
  
- II. Verwaltungssoziologie als Organisationstheorie der öffentlichen Verwaltung **27**
  - 1. Behörde als bürokratische Organisation **29**
    - a) Pathologien bürokratischer Organisation **31**
    - b) Relative Effizienz **33**
    - c) Formale und informale Organisation **34**
    - d) Prozessuale Analyse formaler Organisationen **36**
  - 2. Entscheidungsprozesse **37**
    - a) Entscheidungsverhalten **38**
    - b) Unsicherheitsreduktion **41**
    - c) Planung **42**
  - 3. Kooperation und Koordination **44**
    - a) Koordinationsbedarf **46**
    - b) Modalitäten der Kooperation **48**
    - c) Negative Koordination **50**
    - d) Typen der Koordination **51**
    - e) Koordinationssysteme **55**
  - 4. Konflikte und Konfliktregelung **56**
    - a) Konfliktursachen **57**

- b) Konflikttypen **59**
- c) Typen der Konfliktregelung **60**
- 5. Steuerung **64**
  - a) Machtbasen **65**
  - b) Selektivität der Steuerung **71**
  - c) Steuerungsmechanismen **72**
  - d) Rationalisierung des Steuerungsprozesses **80**
- 6. Verwaltungsinterne Kontrolle **86**
  - a) Institutionalisierte Formen interner Kontrolle **88**
  - b) Subinstitutionelle Kontrollmechanismen **94**
  - c) Verhaltenswirkungen von Kontrollen **98**

### III. Soziologie des öffentlichen Dienstes **100**

- 1. Differenzierung des öffentlichen Dienstes **102**
  - a) Statusgruppen **104**
  - b) Qualifikationsmäßige Differenzierung **108**
  - c) Funktionale Differenzierung **113**
- 2. Rekrutierung des öffentlichen Dienstes **114**
  - a) Soziale Herkunft **115**
  - b) Vorbildung **117**
  - c) Persönlichkeitsstruktur **119**
- 3. Karrieremuster **124**
- 4. Funktionen des Personalwesens **127**
  - a) Personalverwaltung **128**
  - b) Rekrutierungssystem **131**
  - c) Qualifizierung **137**
  - d) Allokation **139**
  - e) Motivation **144**
  - f) Arbeitszufriedenheit **148**
  - g) Partizipation **162**

### IV. Bürger und Verwaltung **172**

- 1. Konzept der Bürgernähe **173**
- 2. Geographische Distanz **174**
- 3. Soziale Distanz **175**
- 4. Aspekte der Interaktion zwischen Publikum und Verwaltung **179**
  - a) Dominanz der Informationserfassung **180**
  - b) Schriftlichkeit im Verkehr **181**
  - c) Verhalten des Personals **183**
- 5. Rationalisierungsstrategien **186**

### V. Verwaltung und Politik **188**

- 1. Verwaltung und Parlamente **192**

- a) Steuerungs- und Kontrollinstrumente **195**
- b) Informationsvorsprung der Verwaltung **197**
- c) Opposition versus Mehrheitsfraktion **199**
- d) Verbeamtung der Parlamente **200**
- 2. Verwaltung und Verbände **202**
- 3. Wissenschaftliche Beratung **207**
- 4. Politisierung der Verwaltung? **209**
  - a) Politisches Rollenverständnis **212**
  - b) Politische Beamte **213**
  - c) Parteipolitisierung der Verwaltung **216**
  - d) Politisierung und politische Steuerung **217**
- 5. Implementationsprobleme politischer Programme **219**
- 6. Politikverflechtung **223**
  - a) Gemeinschaftsaufgaben **224**
  - b) Bedrohung der Kommunalautonomie **230**
- 7. Bürgerbeteiligung **234**

## I. Gesamtgesellschaftliche Bezüge öffentlicher Verwaltung

- 1 Neben der Analyse einzelner Behörden und ihrer organisationsinternen Prozesse sowie interorganisatorischen Beziehungen haben sich die Sozialwissenschaften immer auch mit der Frage nach dem Wechselverhältnis von Gesellschaft und Verwaltung befaßt. Aus historischer Sicht sollen vier Aspekte herausgehoben werden:
  - die Frage nach der historischen Entstehung des modernen Staates mit dem für ihn kennzeichnenden Verwaltungsapparat,
  - die Frage nach dem Funktionswandel oder der Funktionserweiterung, den die moderne öffentliche Verwaltung insbesondere seit dem letzten Jahrhundert erfahren hat und der sich in der Differenzierung öffentlicher Aufgaben ausdrückt,
  - die Befassung mit der Bürokratiekritik, die das Anwachsen der Staatstätigkeit – nicht erst seit wenigen Jahren – begleitet.

### 1. Gesellschaftliche und historische Voraussetzungen des Entstehens moderner Verwaltungsapparate

- 2 In systematischer Form ist die Frage nach den gesellschaftlichen Voraussetzungen der Staats- und Verwaltungsbildung in Europa erstmals von dem deutschen Soziologen *Max Weber* (1864–1920) aufgeworfen worden<sup>1</sup>. *Weber* kennzeichnet dabei moderne Verwaltungen europäischen Typs im Gegensatz zu antiken oder asiatischen Verwaltungen<sup>2</sup> durch folgende, in ihrem gemeinsamen Auftreten einmalige Merkmalskombination:
  - **Hauptamtlichkeit** des Verwaltungspersonals, das ernannt und in der Regel nicht gewählt wird oder Ämter kauft; dessen Qualifikation förmlich geprüft und dessen Beförderung laufbahnmäßig nach Leistungsgesichtspunkten oder Dienstalter erfolgt; das gegen Geld und nicht mehr mit Naturalien oder Lehen entlohnt wird;
  - **Trennung von privatem (fürstlichem) Haushalt und öffentlicher Verwaltung**, von privaten Mitteln und öffentlichen Betriebsmitteln, von privaten Räumen einerseits und Büro oder Kontor andererseits; von Person und Amt;
  - drittens ist kennzeichnend für die bürokratische Organisationsform, die auch in der Wirtschaft seit dem 18. Jahrhundert mit diesen Merkmalen Verbreitung findet, daß sie intern eine **Hierarchie** von über- und untergeordneten Ämtern und zwischenbehördlich diese Hierarchie als Instanzenzug aufweist. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts (in Preußen 1806) erfährt die hierarchische Struktur mit ihren Weisungs- und Kontrollrechten sowie Gehorsamkeits- und Meldepflichten eine Modifizierung dahingehend, daß die vormals kollegiale Verwaltungsspitze durch eine **monokratische Führung** (dies ist mit dem im 19. Jh. gebräuchlichen Ausdruck »Bureausystem« gemeint) modifi-

1 Vgl. *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1976, S. 551 ff.; hierzu speziell *Johannes Winckelmann*, *Max Webers historische und soziologische Verwaltungsforschung*, in: *Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa* 1964, S. 27–67.

2 Siehe hierzu *Karl August Wittfogel*, *Die orientalische Despotie*, Frankfurt/Berlin/Wien 1977.

- ziert wird. Über diese Hierarchie wird das ausführende Verwaltungshandeln mit der – wie auch immer legitimierten – Verwaltungsspitze verbunden.
- In horizontaler Perspektive sind moderne Verwaltungen in ihrem Handeln untereinander und gegenüber dem Bürger durch **Kompetenz- und Geschäftsverteilungen** bestimmt;
  - nicht nur ist ihre Organisationsstruktur damit förmlich festgelegt, sondern auch die Entscheidungsinhalte sind durch **allgemeine Programme** (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften) vorgegeben. Verwaltung wird mit dieser **Verrechtlichung** für den Bürger insbesondere im 19. Jh. erstmals berechenbare staatliche Herrschaft, die mit der **Regelgebundenheit** auch externer Kontrolle durch Verwaltungs- und Verfassungsgerichte wie Parlamente zugänglich ist.
  - Formalisierung von Struktur und Programm ist wiederum nur möglich, wenn Verwaltung sich der schriftlichen Kommunikation bedient. Die **Schriftlichkeit** ermöglicht wiederum Aktenkundigkeit und damit Kontrolle. Mit der Regelgebundenheit und Schriftlichkeit ist ferner die Entwicklung einer besonderen Fachsprache verbunden und eines Fachwissens, dessen Erwerb einer bestimmten Schulung und Qualifikationsüberprüfung bedarf.
- 3 Der so umschreibbare, historisch einmalige Typus bürokratischer Organisation als staatlicher Herrschaftsapparat hat eine Reihe von gesellschaftlichen Voraussetzungen. Seine Entwicklung geht einher mit dem Entstehen größerer **Territorialstaaten** seit dem Mittelalter. Nachdem die **Geldwirtschaft** die nach dem Zerfall des Römischen Reiches vorherrschende Natural- und Tauschwirtschaft abgelöst hatte, wird es zunächst möglich, **Steuern** zu erheben und damit **stehende Söldnerheere** anstelle der wankelmütigen Lehensheere zu unterhalten. Mit Hilfe dieser bezahlten Truppen bildet sich – insbesondere in Frankreich und England – eine mächtige Zentralregierung heraus, die ihren Höhepunkt im Absolutismus erreicht und das **Monopol für die Anwendung physischen Zwanges besitzt**. Im Zuge dieser Entwicklung treten die oben genannten Charakteristika bürokratischer Organisation schrittweise auf<sup>3</sup>. Beschränkte sich der Verwaltungsapparat des Landesherrn anfangs auf Diener und Höflinge in der fürstlichen Hofhaltung einschließlich einiger Schriftkundiger für die Ausstellung von Urkunden (Kanzler, Sekretäre, Marschall als oberster Pferdeknecht etc.) und blieb die Verwaltung des Territoriums noch lange Angelegenheit des Adels, für den das Amt lediglich Annex des Lehens war<sup>4</sup>, so entsteht insbesondere in Preußen im 17. Jahrhundert zunehmend eine hauptberufliche, verstärkt bürgerliche Beamten-schaft, die insbesondere in Folge des Fehlens von Grundbesitz auf Geldentlohnung angewiesen und damit abhängig war. Allerdings gelingt es dem preussischen Beamtentum mit wachsender Unentbehrlichkeit schrittweise, die uns heute bekannten **Beamtenrechte** durchzusetzen, da der König auf die Kooperationsbereitschaft gegen den Adel angewiesen war: Pensionsberechtigung, geordnetes, gegen willkürliche Entlassung schützendes Disziplinarverfahren, Laufbahnbestimmungen sichern den Status, die Rechte und Pflichten der Beamten.
- 4 Bestand öffentliche Verwaltung zunächst vornehmlich in der Steuer-, Finanz-,

3 Zur Geschichte des öffentlichen Dienstes siehe im einzelnen *Hans Hattenhauer*, Geschichte des Berufsbeamtentums, Köln u. a. 1980.

4 Siehe *Erich Wyluda*, Lehnsrecht und Beamtentum. Studien zur Entstehung des preussischen Beamtentums, Berlin 1969.

Güter- und Militärverwaltung, so erweitert sie sich in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts im **Merkantilismus**, der gezielten Bevölkerungs-, Manufaktur- und Exportpolitik, zwecks Vermehrung des Staatsschatzes, um die Aufgaben der Wirtschaftsförderung, des Straßen- und Wasserstraßenbaus, der Statistik und Volkszählung. Ein weiterer qualitativer Entwicklungsschub setzt im 19. Jh. mit der Industrialisierung, der Parlamentarisierung und der Entwicklung des Rechtsstaates ein. Die mit der Einführung der Gewerbefreiheit und dem Fortfall der Leibeigenschaft ermöglichte **Industrialisierung** führt zum Auftreten eines städtischen Proletariats und läßt neue Aufgaben im Bau-, Wohnungs-, Gesundheits- und Sozialbereich entstehen; auch der expandierende Bildungssektor ist zu nennen<sup>5</sup>. Während die Merkmale des bürokratischen Personals im wesentlichen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts vorliegen (Hauptamtlichkeit, Trennung von Haushalt und Amt) und Fachschulung<sup>6</sup> sowie Schriftlichkeit des Verkehrs (zumindest intern) bestehen, bedingt die Verrechtlichung des Verwaltungshandelns die Merkmale »Kompetenzfixierung« und »Regelgebundenheit«. Der **bürgerliche Rechtsstaat** des 19. Jh.s, dem es um eine klare Grenzziehung zwischen Obrigkeit, Landesherren oder Staat einerseits und Gesellschaft andererseits geht, setzt die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung schrittweise durch, macht sie damit berechenbar, vor allem auch für das private Wirtschaften, und erreicht durch die Regelgebundenheit und Schriftlichkeit des Verwaltungshandelns die Kontrollierbarkeit durch die ebenfalls entstehende unabhängige Gerichtsbarkeit.

- 5 Diese Entwicklung ist nicht zu verstehen ohne die **Parlamentarisierung** der Staatstätigkeit. Nur mit der Änderung der Staatsform vom Absolutismus über die konstitutionelle Monarchie und schließlich zur Republik lassen sich diejenigen Staatstätigkeiten einleiten, die für das Funktionieren des Wirtschaftssystems erwünscht sind, und läßt sich vor allem der Grundsatz der Rechtmäßigkeit der Verwaltung durchsetzen. Für den liberalen Rechtsstaat ist des weiteren kennzeichnend das Bemühen, die Staatstätigkeit und damit die Steuerbelastung möglichst einzugrenzen. Dem Streben nach verwaltungsgerichtlichem Schutz der Individualrechte gegenüber staatlichen Übergriffen entspricht andererseits der permanente, gerade auch staatsrechtliche Versuch, zu definieren, was öffentliche Aufgaben seien und was der Staat mit seinem Verwaltungsapparat mithin tun dürfe und vor allem ausgeben dürfe<sup>7</sup>.

## 2. Funktionserweiterung der öffentlichen Verwaltung

- 6 Die Entwicklung zeigt jedoch, daß diese Versuche zur Eindämmung der Staatstätigkeit nicht allzu erfolgreich waren, wie schon *Adolph Wagner* in dem nach ihm benannten **Gesetz der ständig wachsenden Staatsaufgaben** um 1900 feststellte. Die für die Demokratie typische Parteienkonkurrenz um Wähler-

5 Einen Überblick über die seinerzeitigen öffentlichen Aufgaben gewinnt man bei *Lorenz von Stein*, Die Verwaltungslehre, 8 Teile in 10 Bänden, Stuttgart 1866–1884, Nachdruck: Aalen 1962.

6 Siehe *Wilhelm Bleek*, Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg, Berlin 1972 sowie zur rechtlichen Fundierung des öffentlichen Dienstes *Bernd Wunder*, Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und Baden-Württemberg (1780–1825), München 1978.

7 Siehe *Hans Meier*, Die ältere Deutsche Staats- und Verwaltungslehre, Berlin/Neuwied 1966.

stimmen mittels Versprechen von künftigen Problemlösungen und Leistungen und damit zusätzlicher Staatstätigkeit beinhaltet eine **Dynamik der Aufgabefindung** für das politisch-administrative System sowohl auf Gemeinde- als auch auf Landes- und Bundesebene. Daraus erklärt sich – zumindest auch – die Ausweitung beispielsweise des Leistungsrechts im Sozialsektor, die Übernahme der politischen Verantwortung für die Konjunkturpolitik (1967) sowie das ständige Bemühen, die Folgeprobleme eben der konjunkturellen Entwicklung und sonstiger autonomer Tendenzen durch staatliche Planung und Intervention aufzufangen; so in der Raumordnungspolitik, der regionalen Wirtschaftspolitik, der Arbeitsmarkt-, der Umweltschutz- oder der Gesundheitspolitik.

- 7 Die beschriebene historische Entwicklung macht deutlich, was vielfach unter dem Schlagwort »**Funktionswandel**« festgestellt wird. Wir sollten jedoch präziser von »**Funktionserweiterung**« sprechen, wenn wir die Zunahme öffentlicher Aufgaben und das Anwachsen der **Interventionsbereiche** der öffentlichen Hand in vormals **selbstregulative** soziale und ökonomische Strukturen und Prozesse bezeichnen wollen; denn die geschichtlich älteren Hoheitsfunktionen werden ja beibehalten und nicht etwa aufgegeben. Auf abstrakter Ebene läßt sich diese Funktionserweiterung beschreiben als Übergang **von der Ordnungsverwaltung**, die lange Zeit auch die Sozial- und Gesundheitsverwaltung einschloß, **zur Dienstleistungsverwaltung und schließlich zur planenden Verwaltung**.

#### a) Entwicklung öffentlicher Aufgaben

- 8 Nicht zuletzt wegen der gesellschaftlichen Rückbindung der öffentlichen Verwaltung und ihrer Aufgaben ist es jedoch relativ schwierig, diese Aufgaben zu systematisieren. Neben staatsrechtlichen, dogmatischen Versuchen<sup>8</sup> gibt es eine Vielzahl verwaltungspraktischer Klassifikationen, wie wir sie in der amtlichen Statistik, den Funktionenplänen der öffentlichen Haushalte oder der Aufgabengliederung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung finden<sup>9</sup>.
- 9 So umfaßt der **Funktionenplan** der Haushaltssystematik die Bereiche:
- Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten;
  - Soziale Sicherung, Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung;
  - Gesundheit, Sport und Erholung;
  - Wohnungswesen, Raumordnung und kommunale Gemeinschaftsdienste;
  - Ernährung, Landwirtschaft und Forsten;
  - Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen;
  - Verkehrs- und Nachrichtenwesen;
  - Wirtschaftsunternehmen, allgemeine Grund- und Kapitalvermögen, Sondervermögen;
  - Allgemeine Finanzwirtschaft.
- 10 Noch allgemeiner lassen sich nach der historisch-vergleichenden Untersuchung

8 Siehe jüngst *Hans Peter Bull*, Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, Frankfurt 1977<sup>2</sup>.

9 Siehe hierzu den vergleichenden Überblick von *Gunnar Folke Schuppert*, Die öffentliche Aufgabe als Schlüsselbegriff der Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltungsarchiv 71 (1980), S. 309–344; s. auch *Thomas Ellwein/Ralf Zoll*, Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts Bd. 8, Baden-Baden 1973, S. 203 ff.

von *Richard Rose*<sup>10</sup> folgende drei Komplexe öffentlicher Aufgaben unterscheiden, die intern natürlich, wie der Funktionenplan zeigt, weiter differenziert werden können:

- Staatliche **Kernaufgaben**, wie Schutz der territorialen Integrität, Aufrechterhaltung der Ordnung im Inneren, Sicherung einer finanziellen Basis (Steuerwesen). Diese, die erste Entwicklungsstufe der Staaten- und Verwaltungsbildung kennzeichnenden klassischen Aufgaben finden ihren Niederschlag in den Ressorts für äußere Angelegenheiten, Verteidigung, Justiz, Inneres und Finanzen.
- Die zweite Gruppe, der Industrialisierung und der Notwendigkeit zur Intervention in den Wirtschaftsprozess zuzuschreiben, umfaßt die staatliche **Wirtschaftsförderung** einschließlich Förderung der Landwirtschaft, das Post- und Fernmeldewesen sowie das Verkehrswesen – Aufgaben, die, wie auch die der folgenden Gruppe, aus den Innenministerien in eigenständige Ressorts ausgegliedert worden sind.
- Drittens **sozialstaatliche Aufgaben**, wie wir sie in den Versicherungs- und Versorgungssystemen sowie in den für die Reproduktion der Arbeitskraft wichtigen Bereichen der Infrastruktur und Daseinsvorsorge finden.

11 Neben der qualitativen Beschreibung öffentlicher Aufgaben sowie der quantitativen Analyse von Ausgaben und Personalbestand läßt sich die Funktionserweiterung der öffentlichen Verwaltung auch durch folgende analytische Unterscheidung ihres Eingriffs- und Steuerungspotentials gegenüber der sozialen und ökonomischen Umwelt erfassen; bei näherer Betrachtung zeigt sich nämlich, daß dieses Steuerungsinstrumentarium weit differenzierter ist, als lediglich die Orientierung am Modell hoheitlichen Handelns erkennen läßt<sup>11</sup>:

- öffentliche Verwaltung vollzieht sich zunächst klassischerweise durch **Imperative**; Gebote und Verbote für den einzelnen sind kennzeichnend für eine regulative Politik und für die Ordnungsverwaltung; für *Luhmann* ist die Produktion bindender Entscheidungen geradezu Charakteristikum der öffentlichen Verwaltung<sup>12</sup>. Unter steuerungstheoretischen Gesichtspunkten stellt sich jedoch die Frage, inwieweit sich der Bürger an diese Imperative hält, ob die Behörden dieses Instrument im gebotenen Umfang einsetzen und ob die Einhaltung dieser Normen überhaupt von der öffentlichen Hand zu überprüfen ist, ob es mit anderen Worten nicht zu einem Vollzugs- und Kontrolldefizit kommt.
- **Incentives**: finanzielle Anreize also für erwünschte private Entscheidungen (z. B. Bausparen, Investitionstätigkeit), wobei die finanziellen Zuwendungen z. T. diskriminierend (regional, sozial, sektoral) eingesetzt werden.
- **Transferzahlungen** in Form von z. B. Renten, Kindergeld, auf die jeder Bürger einen Rechtsanspruch hat. Diese Leistungen sind nur indirekt diskriminierend, insofern, als sich die Höhe der Zahlungen z. B. nach früheren Beitragsleistungen zur Rentenversicherung, der Zahl der Kinder etc. richtet.

10 Vgl. *Richard Rose*, On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies, in: *European Journal of Political Research* 4 (1975), S. 247–289.

11 Siehe ähnliche Klassifikationen bei *Renate Mayntz*, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg/Karlsruhe 1978, S. 58.

12 Siehe *Niklas Luhmann*, Politische Planung, in: *Jahrbuch f. Sozialwissenschaft* 17 (1966), S. 271–296.

- **Realhandlungen** – eine Kategorie, die vielfach übersehen wird, obwohl Realhandlungen im Erziehungs- und Gesundheitsbereich (Schulen, Krankenhäuser) geradezu typisch für die Beziehungen zwischen Bürger und Verwaltung sind. Von ihnen geht ebenso ein steuernder Effekt aus wie von den
- **Infrastruktureinrichtungen**, bei denen der Interventionseffekt darin besteht, daß die öffentliche Hand z. B. Straßen, Freizeitmöglichkeiten, Verkehrsmittel, Energieversorgung und -entsorgung bereitstellt; die Benutzung ist zwar teilweise freiwillig, nichtsdestoweniger ist jedoch die Möglichkeit der Nutzung bereits für das Handeln des einzelnen Bürgers prägend.
- **Informationsabgabe**; Entscheidungsprämissen der Bürger können auch dadurch beeinflußt werden, daß Informationen z. B. als Wetter- oder Verkehrsnachrichten, im Rahmen von Konjunkturprognosen (indikative Planung) abgegeben werden; Programme der gesundheitlichen Aufklärung (wie im übrigen auch ein öffentliches Erziehungswesen) können gegenüber den zuerst genannten relativ »wertfreien« Informationen generell auch als pädagogische Programme bezeichnet werden.
- Und schließlich greift die öffentliche Verwaltung in soziale und ökonomische Prozesse auch über **Verträge** mit Privaten ein, wobei sie dem einzelnen prinzipiell gleichberechtigt gegenübertritt.

#### b) Entwicklung öffentlicher Ausgaben

- 12 Die Funktionserweiterung kommt ferner zum Ausdruck in der Entwicklung öffentlicher Ausgaben<sup>13</sup>.
- 13 Die öffentlichen Ausgaben (in Mark) betragen 1913 7,2 Mrd., steigen über 14,5 Mrd. (1925), 20,3 (1930), 26,5 (1937), 24,0 (1949), 37,4 (1951), 47,7 (1954), 59,9 (1956), 95,3 (1961), 174,7 (1969), 316,4 (1974) auf 505,1 Milliarden (1975)<sup>14</sup>.
- 14 Die größten Ausgabenpositionen sind 1975 die Verteidigungsausgaben mit 32,4 Mrd., Bildungsausgaben mit 51,6 Mrd. (1965: 14,3) und die Ausgaben für die soziale Sicherung mit 234,2 Mrd. DM (1965: 31,3). Entsprechend dem Anwachsen der Ausgaben im Bildungssektor betragen die **Personalausgaben** 1975 126,3 Mrd. DM (Bund: 25,5 Mrd.). Die **Staatsquote**, also der Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt, ist von 41,2% (1960) auf 52,7% (1977) gestiegen<sup>15</sup>; ohne Einbeziehung der Sozialversicherungsausgaben jedoch bleibt die Staatsquote seit 1962 mit 31% konstant<sup>16</sup>.

13 Siehe im einzelnen *Horst Claus Recktenwald*, Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik, in: Herbert König (Hg.), Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der BRD, Berlin 1962, S. 199–248; *ders.*, Staatsausgaben in säkularer Sicht. Versuch einer Beschreibung, in: H. Haller et al. (Hg.), Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus, Tübingen 1970, S. 407–430; *Charles Beat Blankart*, Neuere Ansätze zur Erklärung des Wachstums der Staatsausgaben, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 22 (1977), S. 73–91; *Willi Albers*, Ursachen, Wirkungen und Begrenzungsmöglichkeiten einer wachsenden Staatsquote – die Lage in der BRD, in: Hans Rühle/Hans-Joachim Veen (Hg.), Wachsende Staatshaushalte, Stuttgart 1979, S. 19–51; *Catherine M. Kelleher/William Domke/Richard Eichenberg*, Guns, Butter, and Growth: Expenditure Patterns in Four Advanced Democracies, in: Zeitschrift für Soziologie 9 (1980), S. 149–158.

14 Zahlen 1913–1949 bei *Claus Recktenwald*, a.a.O. 1962, S. 208 f.; Rest: Statistisches Jahrbuch 1978.

15 Siehe *Willi Albers*, a.a.O., S. 22.

16 Siehe *Geert Böttger/Klaus Gretschmann*, Ökonomische und politische Implikationen einer mittelfristigen Erhöhung der Staatsquote, in: WSI Mitteilungen 1980, S. 217.

**c) Personalentwicklung im öffentlichen Dienst**

15 Die Funktionserweiterung schlägt sich auch im Personalwachstum des öffentlichen Dienstes nieder<sup>17</sup>.

16 **Hauptberuflich Vollbeschäftigte ohne Militär im Deutschen Reich und der Bundesrepublik**<sup>18</sup>

		davon Verwaltungspersonal
1882	698.497	
1895	1.048.323	
1907	1.621.964	
1925	2.858.350	
1928	2,76 Mio.	940.000
1930	2,67 Mio.	969.000
1950	2,28 Mio.	854.000
1960		1,157 Mio.
1969	3,29 Mio.	
1970		1,684 Mio.
1978	3,72 Mio.	2,145 Mio.

17 Diese groben Zahlen zeigen, daß die öffentliche Verwaltung in Deutschland in nicht ganz einhundert Jahren um etwa das fünffache gewachsen ist; im langfristigen Durchschnitt kann man von einem jährlichen Zuwachs von etwa 2% ausgehen<sup>19</sup>.

18 Diese Entwicklung ist um so beachtlicher, wenn man sich die Einbrüche infolge der Weltwirtschaftskrise sowie der Reduktion des Staatsgebietes 1945 vergegenwärtigt. Hinzu kommt die Zahl der Teilzeitbeschäftigten, die von 5,2% des gesamten Personals 1960 auf 12,8% (511.000) im Jahre 1977 angewachsen ist, so daß wir für diesen Zeitraum von einem Personalbestand im unmittelbaren öffentlichen Dienst von 2,82 Mio. (1960) bzw. 4,056 Mio. (1978) ausgehen können<sup>20</sup>. In diesen Zahlen ist das militärische Personal der Bundeswehr nicht enthalten. Bei etwa 25 Mio. Erwerbstätigen in der Bundesrepublik sind also gegenwärtig etwa **15% im öffentlichen Dienst beschäftigt**.

19 Die Zahlen drücken zum einen eine **wachsende Verwaltungsdichte**, d. h. Verwaltungspersonal pro Einwohner, aus; *Sturm* berechnet für die Zeit vor 1960 ein Anwachsen der Verwaltungsdichte von 10,6 auf 21,6 Beamte und Angestellte auf jeweils tausend Einwohner<sup>21</sup>. Dieses Wachstum ist zum einen auf die

17 Zu den Schwierigkeiten exakter statistischer Angaben siehe u. a. *Thomas Ellwein/Ralf Zoll*, a. a. O., S. 206.

18 Angaben 1882–1925: *Renate Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a. a. O., S. 50 nach: Johan Patrick Cullity, *The Growth of Public Employment in Germany*, Diss. New York/Columbia University 1964, S. 77 ff.; 1928–1960 *Thomas Ellwein/Ralf Zoll*, *Berufsbeamtentum – Anspruch und Wirklichkeit*, Düsseldorf 1973, S. 101–133; *E. Sturm*, *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes in Deutschland*, in: C. H. Ule (Hg.), *Die Entwicklung des öffentlichen Dienstes*, Köln u. a. 1961, S. 9; 1978: *Statistisches Jahrbuch 1979*, S. 420.

19 Vgl. *Frido Wagener*, *Entwicklung der Personalzahlen im öffentlichen Dienst*, in: *Öffentlicher Dienst*, Festschrift für C. H. Ule, Köln u. a. 1977, S. 242.

20 Siehe *Andreas Hansen*, *Entwicklung und Struktur des Personals im öffentlichen Dienst*, in: *Die öffentliche Verwaltung* 33 (1980), S. 161.

21 Vgl. *E. Sturm*, a. a. O., S. 9.

**qualitative Erweiterung** öffentlicher Aufgaben, zum anderen auf deren **intensivere Wahrnehmung** zurückzuführen. Die Personalzunahme seit 1960 ist dabei auf den **überdurchschnittlichen Anstieg** der Personalzahlen **in einigen wenigen Aufgabenbereichen** zurückzuführen<sup>22</sup>:

- Gesundheit, Sport und Erholung (+ 60 %),
- Hochschulen (+ 270 %),
- Sonstiges Bildungswesen und Kulturbereich (+ 105 %) sowie Schulen (+ 75 %),
- öffentliche Sicherheit und Ordnung (Schutzpolizei, Kriminalpolizei) 1975 mit 181.766 Personen allein 4,2 % mehr als 1974.

- 20** In den übrigen Sektoren dagegen sind wesentlich niedrigere Zunahmen und sogar Personalarückgänge (Bundesbahn, rechtliche unselbständige Wirtschaftsunternehmen) festzustellen. Die allgemeine innere Verwaltung, für den Laien meist die öffentliche Verwaltung schlechthin, ist langfristig unterproportional gewachsen. **Das Bild des öffentlichen Dienstes wird heute in erster Linie mithin von der Leistungsverwaltung geprägt**<sup>23</sup>.

### 3. Bürokratiekritik als Kritik an den Staatsaufgaben

- 21** Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Funktionserweiterung der öffentlichen Verwaltung hat sich gerade in den letzten Jahren eine vielfältige popularwissenschaftliche und parteipolitische Kritik an der öffentlichen Verwaltung ausgebreitet. Kritik an der Bürokratie ist allerdings fast **so alt wie die öffentliche Verwaltung selbst** und vor allem schon wie das für die öffentliche Verwaltung im 18. Jh. gemünzte Wort »Bürokratie«, mit dem bereits die Herrschaft durch hauptberufliche Beamte als eine der Herrschaftstypologie des *Aristoteles* (Demokratie, Monarchie, Aristokratie) oder dem Gewaltenteilungsmodell von Legislative, Judikative und Exekutive (als persönlichem Regiment des Landesherren) nicht entsprechende Herrschaftsform des Berufsbeamtentums kritisiert worden ist<sup>24</sup>.
- 22** Die publizierte Bürokratiekritik findet allerdings nur zum Teil Rückhalt in den **Einstellungen der Bevölkerung** zu diesem im allgemeinen zur Selbstverständlichkeit gewordenen Phänomen bürokratischer öffentlicher Verwaltung: zwei Drittel der Bevölkerung sind 1978 im allgemeinen mit der öffentlichen Verwaltung zufrieden; 56 % glauben, daß sich Behörden finden, die einem in Schwierigkeiten helfen<sup>25</sup>. Allerdings schließen derartige Pauschalurteile massive Kritik im Einzelfall nicht aus, wobei jedoch durch Erfahrungen nur schwer korrigierbare Klischees eine erhebliche Rolle spielen. Kritische Einstellungen zur öffentlichen Verwaltung sind zudem **sozialstrukturell determiniert**: jüngere Bürger, Arbeiter, Freiberufler und Personen mit hoher Formalbildung sind besonders kritisch. Mit dem Grad der Informiertheit über die öffentliche Verwaltung und der grundsätzlichen, positiven oder negativen Einstellung zur Verwaltung variiert die Kritik vom »hilflosen Untertan« (18 %) über den »unsicheren Frustrierten«

22 Vgl. *Frido Wagener*, a.a.O., S. 244 ff.

23 Siehe im einzelnen Rz. 102.

24 Siehe *Martin Albrow*, Bürokratie, München 1972, S. 13 ff.

25 Siehe *Infratest Sozialforschung*, Bürger und Sozialstaat, München 1980, S. 57.

(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%)<sup>26</sup>.

- 23 Demgegenüber läßt sich die **publizierte Bürokratiekritik** seit jeher unter vier verschiedenen Aspekten einordnen:
- Effektivität bürokratischer Organisation (Kap. II),
  - Individuum versus Bürokratie (Kap. III, IV),
  - Legitimität des Verwaltungshandelns (Kap. V) und
  - Umfang der Staatstätigkeit.
- 24 Diese Kritikpunkte lassen sich, wie man unschwer sieht, der in diesem Beitrag verfolgten Gliederung zuordnen; deshalb ist an dieser Stelle zunächst auf den letzten Punkt der Bürokratiekritik, die Kritik am Umfang der Staatstätigkeit, einzugehen.

#### a) Entstaatlichung

- 25 Die liberalistischen Bemühungen des 19. Jh.s., 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. Angesichts der Zunahme öffentlicher Einnahmen aus Steuermitteln und der partiellen Finanzierung der Ausgaben aus Krediten wird von »Steuerstaat« und »Finanzkrise« gesprochen. Auch angesichts des gewachsenen Personalkörpers wird insbesondere von konservativer Seite ein Abbau öffentlicher Leistungen, Entstaatlichung<sup>27</sup> und **Privatisierung** gefordert. Dabei wird oft nicht klar, ob eine bloße Überführung öffentlicher Aufgaben in privatrechtliche Organisationsformen unter Beibehaltung öffentlichen Mehrheitskapitals (mit entsprechender Verlagerung von z. B. Gebührenentscheidungen kommunaler Verkehrsunternehmen aus dem Gemeinderat in den Aufsichtsrat) oder ob ein echter Aufgabenabbau angestrebt wird. Die Beispiele privater Müllabfuhr, Schlachthöfe oder Gebäudereinigung scheinen wenig geeignet, grundsätzliche Änderungen herbeizuführen; schließlich sind öffentliche Aufgaben nicht zuletzt aus **Marktversagen** entstanden, würde privatwirtschaftliche Unternehmenspolitik vielfach dem öffentlichen **Versorgungsauftrag** nicht gerecht oder sind defizitäre öffentliche Unternehmen schlicht nicht privatisierbar. Anstatt Aufgabenabbau und Entstaatlichung gilt die Sorge gelegentlich eher einer **Eindämmung weiterer Zuwächse** durch Stärkung der nach der kommunalen Gebietsreform noch verbliebenen ehrenamtlichen Selbstverwaltung, der Bereitschaft der Bürger zu Eigenleistungen, der Förderung des Vereinslebens und spontan gebildeter privater Selbsthilfeeinrichtungen, oder allgemein: des **Subsidiaritätsprinzips**; präventiv könnte auch eine Stärkung der Konkurrenz insbesondere zwischen Nichtgebietskörperschaften (z. B. Hochschulen) wirken.

26 Siehe *Sozialwissenschaftliches Institut Nowak und Sörgel*, Folgen des Bürokratismus; Einstellungen der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, München/Heidelberg Ms. 1978.

27 Zur Debatte siehe u. a. *Frido Wagener* (Hg.), *Regierbarkeit, Dezentralisation, Entstaatlichung?*, Bonn 1976; *Horst Hanusch* (Hg.), *Reform öffentlicher Leistungen. Beiträge zur Entstaatlichung*, Baden-Baden 1978; *Gewerkschaft öffentliche Dienste, Transport und Verkehr* (Hg.), *Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen*, 5 Bde., Stuttgart 1977.

**b) De-Regulierung**

- 26 Die Ausdehnung der Staatsfunktionen schlägt sich nicht zuletzt in wachsender Normenproduktion nieder: 1977 waren 1480 Bundesgesetze und 2280 Rechtsverordnungen des Bundes in Kraft, von denen lediglich 280 bzw. 420 unverändert aus der Zeit von 1969 stammten. 1956 umfaßte das Bundesgesetzblatt 1082 Seiten, 1975 3186 Seiten. Diese Regelungsflut wird als Fesselung des Bürgers beklagt, Entscheidungsprozesse würden sich verlangsamen, und Vollzugsdefizite werden moniert, da die öffentliche Verwaltung die neuen Vorschriften nur noch partiell anwenden könne, anstatt in ihrem Handeln durch sie gebunden zu sein<sup>28</sup>. Die Ursachen für die Normenflut sind dabei vielfältig: materieller Normierungsbedarf bei neuen Aufgabenbereichen; Ausdehnung des Gesetzesvorbehalts; Streben 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 öffentlichen Verwaltung gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit; Steuerungsbedürfnis von (mit Beamten durchsetzten) Parlamenten und der Ministerialbürokratie gegenüber den Vollzugsinstanzen. In der Praxis versucht man neuerdings, diese Entwicklung zu bremsen durch **Aufgabenkritik** und **Erfolgskontrolle** zwecks Abbau überflüssiger oder ineffektiver Regelungen<sup>29</sup>. Auch neuere Meinungsumfragen weisen darauf hin<sup>30</sup>, daß die Notwendigkeit einer De-Regulierung von einer Mehrheit gesehen wird: 43,7 % meinten, daß bereits zu viele Dinge geregelt werden, während 38,1 % der Ansicht waren, der Regelungsgrad sei gerade richtig. Im einzelnen reichen die Versuche zur Begrenzung der Regelungsflut von Regelungen mit automatischem Auslaufen über vorangehende **Experimente** und **Praxistests** bis hin zur Bildung von Kommissionen zur **Durchforstung** von Verwaltungsvorschriften.

**II. Verwaltungssoziologie als Organisationstheorie der öffentlichen Verwaltung**

- 27 Der historisch entwickelte Typus bürokratischer Organisation, der sich, wie gesagt, auch im privaten (Unternehmen, Vereine) Bereich findet, bildet für die Verwaltungssoziologie vielfach auch den Ausgangspunkt für eine systematische Analyse vor allem einzelner Behörden der öffentlichen Verwaltung. Das Gesamtsystem der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik von lokaler bis auf nationale Ebene steht dabei so gut wie nicht im Mittelpunkt der Betrachtung; allenfalls werden die Beziehungen zwischen einzelnen oder mehreren Behörden, so z. B. den am Vollzug eines bestehenden Programms beteiligten Stellen, neuerdings in die Untersuchung einbezogen. Verwaltungssoziologie, sofern sie sich mit öffentlicher Verwaltung als einer Teilmenge bürokratischer Organisationen befaßt, setzt also vornehmlich auf der **Mikro-Ebene der einzelnen Behörde** an.

28 Vgl. *Frido Wagener*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröff. der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler 1978, S. 244 ff.

29 Vgl. *Der Bundesminister des Innern*, Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung, Bonn Ms. 1980, Teil A S. 47–132.

30 Siehe ebenda, Teil C, wissenschaftliche Auswertung von *Renate Mayntz*, S. 10.

- 28 Dabei wird auch in der Regel abstrahiert von der Zugehörigkeit der betreffenden Behörden zu den juristisch unterscheidbaren Typen öffentlicher Aufgabenträger (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen)<sup>31</sup> oder der Zuordnung zur unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung. Allenfalls wird noch unterschieden zwischen Ministerialbürokratie und Kommunalverwaltung. Damit bleiben wesentliche Fragestellungen und praktische Probleme, die sich aus der Differenzierung des Makro-Systems öffentlicher Verwaltung und dem dadurch bedingten Koordinationsbedarf ergeben, aus der Perspektive der Verwaltungssoziologie ausgeblendet.

### 1. Behörde als bürokratische Organisation

- 29 Der in historischer Perspektive entwickelte *Weber'sche* Idealtypus bürokratischer Organisation (Rz. 2) 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 auftreten und sich ggf. wechselseitig bedingen und b) dieser Typus wirklich der effizienteste sei<sup>32</sup>.
- 30 Diese **ahistorische Orientierung** der Organisationssoziologie bei der Prüfung, inwieweit Organisationen die Merkmale des *Weber'schen* Typus aufweisen, wird besonders deutlich im Verzicht, das historisch entscheidende Merkmal »Hauptamtlichkeit und Geldentlohnung des Personals« zu überprüfen; es werden in der Regel nur Großorganisationen untersucht, in denen diese Merkmale – selbstverständlich – vorliegen, mit der Folge, daß Organisationen, die nicht den Funktionstypen der Wirtschaftsunternehmen oder der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind, sondern auf Ehrenamtlichkeit basieren, dem Blick entgleiten. Nicht zuletzt wegen **unterschiedlicher Operationalisierungen** der zentralen Merkmale sind ferner 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<sup>33</sup>. Bedeutsam 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, unsicher ist. Selbst über den organisatorischen Nutzen von Formalisierung lassen sich nur kontingente, bedingte Aussagen treffen.

31 Eine Ausnahme stellen die Untersuchungen dar von *Bernd Becker*, Zentrale nichtministerielle Organisationseinheiten der unmittelbaren Bundesverwaltung. Eine dimensionale Strukturanalyse, in: *Verwaltungsarchiv* 69 (1978), S. 149–202; *ders.*, Zentralstellen gem. Art. 87 Abs. 1 GG, in: *DÖV* 31 (1978), S. 551–555; *ders.*, Typische Eigenschaften der privatrechtlich organisierten Bundesverwaltung, in: *Die Verwaltung* 12 (1979), S. 161–185.

32 Siehe für den deutschen Sprachraum zusammenfassend *Alfred Kieser/Herbert Kubicek*, *Organisation*, Berlin/New York 1977.

33 Siehe *Richard Hall*, *Organizations. Structure and Process*, Prentice Hall 1972, S. 67 f.

a) Pathologien bürokratischer Organisation

- 31 Obwohl wissenschaftlicher Konsens darüber, woran und wie die Effizienz von Organisationen zu messen wäre, weitgehend fehlt<sup>34</sup>, werden in einzelnen Studien vielfach Pathologien oder **Dysfunktionen bürokratischer Organisation** festgestellt, wenn die Abstimmung der Organisationsstruktur intern und gegenüber Anforderungen der jeweiligen Umwelt nicht gelingt<sup>35</sup>:
- starre Kompetenzabgrenzungen führen oft dazu, daß neue **Probleme** in der Umwelt der Verwaltung **nicht umfassend** erkannt und verarbeitet werden, sondern lediglich im Raster der Zuständigkeitsverteilung wahrgenommen werden;
  - mit der Subsystembildung als Folge zunehmender interner Differenzierung und Arbeitsteilung geht in der Regel einher eine **Überidentifikation des Personals mit Teilaufgaben**, folglich eine Externalisierung (Verschiebung) von Problemen und letztlich eine Suboptimierung oder negative Koordination von Problemlösungen;
  - Überbetonung der Formalisierung und Regelmäßigkeit der Aufgabenerfüllung führt zu defensivem Verhalten der Organisationsmitglieder und vielfach zu **Zielverschiebungen** in dem Sinne, daß Regeln um ihrer selbst willen vollzogen werden, ohne daß ihre Zweckmäßigkeit überdacht wird; diese Zielverschiebungen treten besonders dann auf, wenn die für die Mitglieder geltenden individuellen Leistungsziele quantitativ (z. B. Fallzahlen) formuliert sind, während die Aufgabe qualitative Aspekte (z. B. Bürgerfreundlichkeit) umfaßt, die folglich in der Leistungsbeurteilung unberücksichtigt bleiben;
  - da auf notwendigerweise eintretende Funktionsprobleme vielfach 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 allerdings zu unterscheiden zwischen **Programm- und Strukturkonservatismus**. Im programmatischen Bereich ist diese These nicht haltbar; Bürokratien sind geschichtlich gesehen 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<sup>36</sup>;

34 Vgl. *Hans-Ulrich Derlien*, Theoretische und methodische Probleme der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: *Die Verwaltung* 7 (1974), S. 1–22; *Klaus Macharzina/Walter A. Oechlser*, Empirische Untersuchungen zur organisatorischen Effizienz, Stuttgart (Institut für Betriebswirtschaftslehre, Nr. 4) 1979; *Günter Grabatin*, Effizienz von Organisationen, New York 1981.

35 Siehe *Klaus Türk*, Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart 1976; *Hans-Ulrich Derlien*, Bürokratie, in: P. G. v. Beckerath/P. Sauer mann/G. Wiswede (Hg.), Handwörterbuch der Betriebspsychologie und Betriebssoziologie, Stuttgart 1981, S. 135 f.

36 Siehe *Horst Bosetzky*, Innovative Bürokratie, in: *DÖV* 32 (1979), S. 194–201.

- eine tiefe hierarchische Staffelung von Positionen schafft einerseits Übersetzungs- und **Implementationsprobleme**, stellt andererseits aber auch **organisatorische Filter** für die Rückmeldung von Ereignissen 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** aufzusitzen, wenn sie ausschließlich über den Dienstweg heraufgegebenen, vielfach gefilterten Berichten, folgen;
  - wesentliche Dysfunktionen werden aber vor allem für das Verhältnis Individuum und bürokratische Organisation, sei es für den Bediensteten im Verhältnis zu seiner Behörde, sei es im Verhältnis des Bürgers oder Klienten zur Behörde festgestellt; hierauf wird im dritten und vierten Kapitel einzugehen sein.
- 32 Die von *Max Weber* behauptete Überlegenheit bürokratischer Organisation gegenüber allen anderen Formen der Organisation ist lange Zeit mißverstanden, weil aus dem historischen Kontext und der systematischen Absicht herausgerissen worden; die Effizienzbehauptung wurde von *Weber* für den historischen Vergleich z. B. gegenüber feudalen Organisationsformen und unter dem Gesichtspunkt der Ausübung staatlicher Herrschaft aufgestellt<sup>37</sup>. Dies hat allerdings die Organisationstheorie nicht daran hindern können, diese Aussage absolut zu setzen und präskriptiv zu wenden, zumal die Merkmale des *Weber'schen* Typus eine Reihe von Ähnlichkeiten mit der Preußischen Verwaltung und mit dem zu Beginn des Jahrhunderts entwickelten Organisationsmodell des Scientific Management aufwiesen.

#### b) Relative Effizienz

- 33 Die **präskriptiven Schwächen**, wie sie die genannten Pathologien aufweisen, aber auch der, wie noch zu zeigen sein wird, **geringe deskriptive Wert des Modells** haben in der Zwischenzeit dazu geführt, die Annahme zu modifizieren, bürokratische Organisationen seien immer überlegen. Die **Kontingenztheorie der Führung**<sup>38</sup> und die **Theorie situativer Organisation**<sup>39</sup> beschränken das klassische »Befehls- und Maschinenmodell« der Organisation auf Situationen, in denen die Umwelt relativ konstant bleibt, Probleme daher gut strukturiert, Aufgaben programmiert und routinisierbar, die Qualifikation der Mitarbeiter niedrig und ihre Motivation extrinsisch sein können; 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

37 Vgl. *Hartmann Tyrell*, Gewalt, Zwang und die Institutionalisierung von Herrschaft: Versuch einer Neuinterpretation von Max Webers Herrschaftsbegriff, in: Rosemarie Pohlmann (Hg.), Person und Institution. Helmut Schelsky gewidmet, Würzburg 1980, S. 59–92; *ders.*, Ist der Webersche Bürokratietypus ein objektiver Richtigkeitstypus? Anmerkungen zu einer These von Renate Mayntz, in: *Zf Soziologie* 10 (1981), S. 38–49.

38 Siehe *Fred E. Fiedler*, A Theory of Leadership Effectiveness, New York/London 1967; *ders.*, Persönlichkeits- und situationsbedingte Determinanten der Führungseffizienz, in: Erwin Grochla (Hg.), Organisationstheorie Bd. 1, Stuttgart 1975, S. 222–246.

39 Siehe *Werner Müller*, Die Relativierung des bürokratischen Modells und die situative Organisation, in: *Kölner Z.f. SS* 25 (1973), S. 719–749.

»mechanischen« Organisation überlegen, sind teamartige Interaktion, Dezentralisation von Verantwortung und ein mitarbeiterorientierter Führungsstil vorzuziehen<sup>40</sup>. Im einzelnen haben die praktischen Schwächen vollbürokratisierter Organisationen zur Entwicklung einer Reihe von Managementmodellen und Neuerungen im Personalwesen geführt. Bei genauem Hinsehen stellt man auch fest, daß Kritik an der Effizienz öffentlicher Verwaltung nur zum Teil an ihrer internen Behördenorganisation anknüpft; überwiegend handelt es sich um liberalistische Staatskritik (Rz. 25), die den Abbau öffentlicher Aufgaben und öffentlichen Personals, Privatisierung und Eindämmung der Regelungsflut fordert.

### c) Formale und informale Organisation

- 34 Bürokratiemodell der Organisation und klassische Organisationslehre sahen die Organisation allein als Mittel zum Zweck der Erfüllung der Organisationsaufgabe oder des Organisationszieles an. Diese wurden durch Aufgabenanalyse detailliert bis zum einzelnen Dienstposten; Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten wurden schriftlich geregelt; kommuniziert wurde – im Modell – mittels Befehl. Diese klassische Konzeption hat man deshalb später bildlich auch als »Maschinen- und Befehlsmodell«<sup>41</sup> der Organisation bezeichnet. Seine Prämisse war, daß einerseits alles relevante Verhalten der in der Organisation tätigen Menschen formalisierbar und formalisiert sein sollte und andererseits diese Regeln von den Bediensteten auch eingehalten würden. Empirische Analysen haben jedoch später gezeigt, daß dies keineswegs der Fall ist, sondern daß sowohl das »nützliche« Verhalten nur teilweise formal geregelt werden kann als auch daß Abweichungen von Regeln laufend stattfinden, daß es also durchaus schädlich sein kann, »Dienst nach Vorschrift« zu machen, oder daß es eine »brauchbare Illegalität«<sup>42</sup> gibt. Diese Abweichungen hat man pauschal als informale Organisation bezeichnet<sup>43</sup>; im einzelnen ist darunter eine Vielzahl von Phänomenen zu verstehen, insbesondere
- die Herausbildung informaler Gruppen und Cliques, in denen beispielsweise Entscheidungen gefällt werden, die in ausgewiesenen Gremien hätten getroffen werden sollen;
  - das Entstehen informaler Führer in solchen Gruppen, die damit gelegentlich neben dem Vorgesetzten Einfluß ausüben, der ihrem formalen Status nicht entspricht;
  - überhaupt die Einsicht, daß die Hierarchie ergänzt oder überlagert werden kann von einer andersartigen Machtverteilung in der Organisation, sei es, daß diese sich aus der in der formalen Organisation nicht zum Ausdruck kommenden Verteilung von Expertenwissen ergibt, sei es, daß sie sich aus der – wie auch immer begründeten – Reputation einzelner erklärt;
  - schließlich die Herausbildung informeller Normen, insbesondere Leistungs-

40 Siehe *Wolfgang Staehle*, *Organisation und Führung soziotechnischer Systeme*, Stuttgart 1973, S. 27–113.

41 Siehe *James G. March/Herbert Simon*, *Organizations*, New York u. a. 1958, S. 36 ff. (deutsch: *Organisation und Individuum*, Wiesbaden 1976).

42 Siehe *Niklas Luhmann*, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin 1964, S. 304 ff.

43 Vgl. hierzu den theoriegeschichtlichen Überblick bei *Friedrich Hoffmann*, *Entwicklung der Organisationsforschung*, Wiesbaden 1973, S. 87–97.

normen in derartigen Gruppen, die nicht den formalen Rollenerwartungen entsprechen.

- 35 Aus heutiger theoretischer Sicht empfiehlt es sich daher, zunächst vom beobachtbaren, faktischen Verhalten auszugehen, um erst anschließend zu fragen, ob dieses Verhalten formal vorgesehen und ggf. dysfunktional für die Organisation ist. Die formale Organisation, wie sie sich in Dienstrecht, Geschäftsordnung, Geschäftsverteilungsplan etc. ausdrückt, wird mithin lediglich als Bündel von Rollenerwartungen angesehen, die allerdings prinzipiell als Bedingung der Mitgliedschaft in der Organisation anerkannt und letztlich eingefordert werden müssen<sup>44</sup>.

#### d) Prozessuale Analyse formaler Organisationen

- 36 Will man letztlich die Vorteile und Schwächen der bürokratischen Struktur verstehen, muß man ferner die in ihr ablaufenden Prozesse beschreiben und analysieren können<sup>45</sup>:
- Entscheidungsprozesse, die mit der unmittelbaren Aufgabenwahrnehmung zusammenhängen und die sich relativ frei als Planungsprozesse oder eher programmiert im Rahmen von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften vollziehen;
  - Prozesse der Kooperation und Koordination, deren Problematik sich im wesentlichen aus der Differenzierung von Teilaufgaben und Zuständigkeiten ergibt;
  - Konflikte und ihre Regulierung, die aus widersprüchlichen Teilzielen, spezialisierungsbedingter Wahrnehmungsverengung und unterschiedlichem Rollenverständnis entstehen können;
  - die Steuerung der Entscheidungsprozesse durch inhaltliche Weisungen, Koordinationsentscheidungen und Konfliktregelungen im Rahmen von Hierarchie und Leitungsorganisation;
  - Kontrolle des Entscheidungsverhaltens und der Handlungsergebnisse.

## 2. Entscheidungsprozesse

- 37 Die Problematik von Entscheidungsprozessen variiert grundsätzlich mit dem Grad ihrer **Programmiertheit**; das Extrem total programmierter Entscheidungsprozesse, bei denen sich aus einer bestimmten Eingangsinformation (Sachverhalt, Tatbestand) eine ganz bestimmte Entscheidung (Rechtsfolge) ergibt, findet sich gelegentlich im Bereich der vollziehenden Verwaltungstätigkeit, z. B. im Bereich der Sozialversicherung mit vielfach computerisierbaren Entscheidungen. Die Aufgabe besteht hier für den betreffenden Mitarbeiter lediglich darin, die Eingangsinformationen auf ihren Wahrheitsgehalt zu überprüfen und sie unter eine Norm zu subsumieren. Entscheidungsalternativen bestehen nicht. Das andere Extrem wären demgegenüber völlig **unprogrammierte Entscheidungen**, bei denen die Organisation lediglich mit einem Problem konfrontiert wird,

44 Siehe Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen . . . , a.a.O., S. 39 ff.

45 Die Entwicklung dieses Ansatzes siehe bei Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf et al., Programmentwicklung in der Ministerialorganisation, Konstanz/Speyer MS 1972.

das zunächst wahrgenommen, analysiert, definiert werden muß, um dann nach alternativen Lösungen zu suchen, diese Alternativen zu überprüfen und diejenige Alternative auszuwählen, die geeignet erscheint, ein vorgegebenes Kriterium oder Ziel optimal zu realisieren. Dem Typus unprogrammierten Entscheidens lassen sich grob die Planungsaufgaben der öffentlichen Hand zurechnen. Natürlich handelt es sich bei dieser Gegenüberstellung von programmiertem und unprogrammiertem Entscheiden um extreme Pole, zwischen denen eine Vielzahl von Mischformen liegt, insbesondere sogenannte **Elastizitäten**<sup>46</sup> in Gestalt von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen auf der Seite des stärker programmierten Entscheidens sowie zu berücksichtigende höherrangige Normen oder Restriktionen im Bereich des eher unprogrammierten Planens.

**a) Entscheidungsverhalten**<sup>47</sup>

- 38** Der **normativen** Entscheidungstheorie, d. h. der Theorie optimalen Entscheidens, ist für unstrukturierte Entscheidungsprozesse folgendes 5-Phasen-Schema zu entnehmen: zunächst muß ein **Problem** als solches **wahrgenommen** werden – ein Sachverhalt ist ja nicht per se problematisch; dem schließt sich die **Analyse des Problems** an, bei der nach den verursachenden Faktoren geforscht wird; drittens wird nach **Möglichkeiten zur Lösung** des Problems gesucht; viertens werden die verfügbaren alternativen Problemlösungen auf ihre **Optimalität** (Folgeprobleme, Realisierbarkeit, Effektivität) **überprüft**, um schließlich und letztlich in einem **Auswahlakt** die optimale Alternative für die Problemlösung zu bestimmen.
- 39** Mit diesem – beliebig verfeinerbaren – Phasenschema<sup>48</sup> läßt sich der tatsächliche Ablauf von Entscheidungsprozessen jedoch nur unvollkommen beschreiben; vielmehr werden in der Realität die einzelnen **Phasen wiederholt durchlaufen** und kommt es zu **Rückkoppelungsschleifen**; deshalb trifft es die Realität genauer, wenn man von der Vorstellung eines iterativen Durchlaufens der einzelnen Phasen und – im Kontext hierarchischer Organisation – von einem »Gegenstrommodell« des Entscheidens ausgeht, das mit der dem hierarchischen Organisationsmodell verbundenen Vorstellung kollidiert, daß an der Organisationsspitze ein Problem identifiziert oder ein Ziel vorgegeben wird, während die Basis der Organisation lediglich nach Alternativen sucht. Es ist ferner empirisch nachgewiesen, daß die Suche nach Informationen für Lösungsaktivitäten laufend stattfindet, ja, daß sich das Suchverhalten sogar gegen Ende des Entscheidungsprozesses – unter Zeitdruck – intensiviert<sup>49</sup>.
- 40** Für die öffentliche Verwaltung ist besonders wichtig die Einsicht, daß sich die Zuständigkeitsverteilung entscheidend auf die Problemwahrnehmung und die Alternativensuche auswirkt: Zuständigkeitsgrenzen wirken zugleich als organisatorische Aufmerksamkeitsschwellen, innerhalb derer nach dem Prinzip der Verantwortlichkeit das Suchverhalten maximiert wird, da Erfolge individuell

46 Siehe Niklas Luhmann, Lob der Routine, in: Verwaltungsarchiv 55 (1964), S. 1–33, abgedruckt bei: Renate Mayntz (Hg.), Bürokratische Organisation, Köln-Berlin 1968, S. 324–341.

47 Ausführlich hierzu Werner Kirsch, Entscheidungsprozesse, 3 Bde., Wiesbaden 1970/71.

48 Vgl. Eberhard Witte, Phasentheorem und Organisation komplexer Entscheidungsverläufe, in: Zf betriebsw. Forschung 20 (1968), S. 581–599.

49 Vgl. ders., Informationsverhalten in Entscheidungsprozessen, Tübingen 1972, S. 71.

zurechenbar und damit innerorganisatorisch belohnbar sind. Die anthropologisch bedingte **selektive Aufmerksamkeit** des Menschen wird also **durch Zuständigkeitsregelungen verstärkt**. Die Folge davon ist, daß Probleme nur ausschnittsweise wahrgenommen werden, Ursachen in anderen Zuständigkeitsbereichen nicht erkannt und folglich Lösungsalternativen lediglich aus dem Arsenal der Handlungsmöglichkeiten der eigenen Organisationseinheit entwickelt werden. Identifizierung mit der eigenen Organisationseinheit und Zuständigkeitsbegrenzung der Aufmerksamkeit führen damit zu dem, was man **negative Koordination** genannt hat und was im Effekt tendenziell suboptimale Lösungen produziert<sup>50</sup>. Das Theorem der negativen Koordination bezieht sich aber auch auf die Bewertung von Alternativen, da diese sehr stark abhängig ist von den Zielen und Entscheidungskriterien des Bewerter, diese Kriterien aber nicht vollständig in einer organisatorischen Zielhierarchie widerspruchsfrei für alle Unterabteilungen abgebildet werden können.

### b) Unsicherheitsreduktion

- 41 Schließlich ist eine wesentliche Erkenntnis der **verhaltenswissenschaftlichen** Entscheidungsforschung die, daß unter Unsicherheit entschieden wird in dem Sinne, daß nicht alle potentiellen Lösungsalternativen bekannt oder verfügbar sind und daß die mit ihnen verbundenen (positiven und negativen) Folgen/Wirkungen unsicher sind. Mithin spielt eine wesentliche Rolle die notwendige **Unsicherheitsreduktion** durch den Entscheidungsträger; als Mittel zur Unsicherheitsreduktion lassen sich fünf verschiedene Mechanismen unterscheiden:
- Vertrauen: man verläßt sich z. B. auf die Situationseinschätzung von Experten, sei es von externem Sachverstand, sei es von bürokratieinternen Experten<sup>51</sup>;
  - Stabilisierung des Entscheidungsfeldes: man entwickelt Spielregeln mit anderen Akteuren im Verwaltungssystem oder in seiner Umwelt, durch die die mögliche Bandbreite taktischer Verhaltensvariationen eingegrenzt wird;
  - Inkrementalismus: diese »Strategie der kleinen Schritte«, die vielfach dem »sprungartig« vorgehenden innovativen Problemlösungsverhalten gegenübergestellt wird, orientiert sich an bekannten Lösungen, an naheliegenden Alternativen und damit an marginalen Veränderungen von schon vorhandenen Entscheidungsprogrammen. Diese Strategie wird von einigen Autoren sogar als rational empfohlen,<sup>52</sup> stößt jedoch dann auf ihre Grenzen, wenn eine turbulente Umwelt laufend neue Probleme produziert und dies möglicherweise schneller tut, als die hierfür erforderlichen Lösungen entwickelt werden können.
  - Planung: in dieser Situation erweist sich Planung im Sinne der Antizipation möglicher zukünftiger Probleme und der vorsorglichen Entwicklung von

50 Siehe *Fritz W. Scharpf*, Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift, SH 1972, S. 168–192.

51 Siehe *Niklas Luhmann*, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Stuttgart 1973<sup>2</sup>.

52 *Charles Lindblom*, The Science of »Muddling Through«, in: Public Administration Review 19 (1959), S. 79–88; übersetzt in: Erwin Grochla (Hg.), Organisationstheorie Bd. 2, Stuttgart 1976, S. 373–388.

Lösungen einer bloß reaktiven Vorgehensweise gegenüber als überlegen, die immer erst dann einsetzt, wenn Probleme bereits manifest geworden sind.

**c) Planung**

- 42 Der Begriff der Planung läßt sich im Prinzip auf alle der oben unterschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses ausdehnen und beinhaltet damit die Erweiterung der Informationsgewinnung und die Rationalisierung der Entscheidungsfindung gegenüber einem primär von sozialpsychologischen Mechanismen regierten Entscheidungsverhalten. Die bekannten Techniken der Informationsgewinnung und Entscheidungsfindung, die die menschliche Kalkulation unterstützen und entlasten sollen, seien hier nur erwähnt<sup>53</sup>:
- Informationsgewinnung: brain storming, Delphi-Technik, Programmforschung<sup>54</sup>;
  - Entscheidungstechniken wie beispielsweise Simulation, Praxistest, Nutzen-Kosten-Untersuchungen, Operations Research, Netzpläne zur Optimierung von Abläufen.
- 43 Beim Einsatz dieser Techniken sollte allerdings beachtet werden, daß die größere Informationsverfügung auch eine gesteigerte Verarbeitungskapazität (zeitlich, personell, maschinell) erfordert. Der Einsatz dieser Techniken führt in der Regel dazu, so ließe sich sagen, daß die Nachfrage nach Informationen aktiviert und damit die Akten als »Gedächtnis der Organisation« tendenziell durch Forschung ergänzt werden müssen.

**3. Kooperation und Koordination**

- 44 Diese Begriffe werden vielfach verwechselt; hier sei mit **Kooperation** gemeint das Zusammenwirken mehrerer Organisationseinheiten bei der Aufgabenerfüllung. Es ergibt sich aus dem Tatbestand der Spezialisierung und Arbeitsteilung. Kooperation findet damit in der Regel horizontal statt zwischen Mitarbeitern eines Referats, Referaten einer Abteilung, zwischen Abteilungen oder Ressorts; insofern spricht man auch von kooperativem Föderalismus, um das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgaben zu bezeichnen; nicht jedoch wird von Kooperation gesprochen, wenn auf die Beteiligung Externer z. B. im Rahmen der Anhörung von Verbänden, Sachverständigen oder Betroffenen abgestellt wird.
- 45 Demgegenüber soll **Koordination** die Steuerung der Kooperation bedeuten in dem Sinne, daß die Kooperation festgelegt wird a) in sachlicher Hinsicht als Abstimmung der Teilaufgaben und Teilbeiträge (wer mit wem?) und b) in zeitlicher Hinsicht (wer wann?).

**a) Koordinationsbedarf**

- 46 Der Bedarf an Kooperation und Koordination ist u. a. organisationsstrukturell durch den Grad der Spezialisierung und die Art der **Aufgabengliederung**

53 Einen Überblick liefert *Carl Böhret*, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970.

54 Zum Begriff der Programmforschung siehe *Hans-Ulrich Derlien*, Stand und Entwicklung der Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, in: ders. (Hg.), Programmforschung in der öffentlichen Verwaltung, München (Werkstattbericht 1 der GfP) 1981, S. 9–45.

bedingt. So ist beispielsweise der Koordinationsbedarf besonders hoch bei einer sektoralen Gliederung in Politikbereiche, wie sie für die Ministerialbürokratie weitgehend kennzeichnend ist; hier kann es passieren, daß sämtliche Ressorts bei der Lösung eines räumlich begrenzten Problems kooperieren müssen. Demgegenüber wäre der Koordinationsbedarf bei territorialer oder Klientelgliederung geringer, weil alle Aspekte der räumlich oder sozial begrenzten Problematik sowie ihre Lösungsmöglichkeiten in einem Ressort verfügbar wären.

- 47 Der Koordinationsbedarf hängt aber auch von der **Aufgabenstruktur** ab: bei programmierbaren sich wiederholenden Routinetätigkeiten ist nämlich ebenfalls programmierbar, wer wann mit wem zu kooperieren hat, sobald einmal die erforderlichen Einzelbeiträge für eine optimale Kombination erkannt sind. Bei Planungsaufgaben dagegen müssen in der Regel zunächst die Probleminterdependenzen und die verfügbaren Zuständigkeiten und Lösungsmöglichkeiten analysiert werden – Interdependenzen, die sich zudem von Problem zu Problem verschieben und daher lediglich eine ad hoc-Koordination zulassen.

#### b) Modalitäten der Kooperation

- 48 Geschäftsordnungen legen in der Regel fest, daß innerhalb und zwischen Ressorts umfassende Unterrichtung und Beteiligung, sprich Kooperation, stattzufinden habe; hierbei handelt es sich um eine Generalklausel mit Appellcharakter; Spezifizierungen in Geschäftsordnungen wie etwa die Beteiligung des Justiz- oder Innenministeriums bei der Prüfung der Rechtsförmlichkeit bzw. Verfassungsmäßigkeit oder Umweltverträglichkeit von Maßnahmen sind die Ausnahme. Ist die Kooperation nicht anderweitig programmiert, koordiniert die federführende Stelle.
- 49 Für die wie auch immer begründete Kooperation kennt die deutsche Verwaltung drei verschiedene Modalitäten: das **Einvernehmen**, bei dem sich die beteiligten Stellen einigen müssen; das **Benehmen**, bei dem die Einigung von der federführenden Stelle ernsthaft angestrebt werden muß, und die schlichte **Unterrichtung**. Diese Modalitäten stellen bereits auf den noch zu behandelnden Konfliktfall ab, nimmt doch in dieser Reihenfolge die Durchsetzungsfähigkeit der federführenden Stelle zu.

#### c) Negative Koordination<sup>55</sup>

- 50 Gerade bei Planungsaufgaben muß, wie gesagt, davon ausgegangen werden, daß das Verhältnis von tatsächlicher Problemstruktur und Zuständigkeitsverteilung weder immer bekannt noch gar deckungsfähig ist. Im Falle der positiven Koordination als Ideal würde eine Abbildung des realen Problemzusammenhangs im Kooperationsprozeß zwischen den arbeitsteilig beteiligten Stellen gelingen; Zeichen der aber unvermeidlichen negativen Koordination ist es jedoch, daß nicht zuletzt unter Gesichtspunkten der taktischen Durchsetzung einer favorisierten Lösung der Kreis der beteiligten Stellen gelegentlich klein gehalten wird, um mögliche Konflikte zu vermeiden, oder daß zu einem zu späten Zeitpunkt beteiligt wird, um Vorentscheidungen treffen zu können.

<sup>55</sup> Dieser Begriff wurde geprägt von *Fritz W. Scharpf*, Komplexität als Schranke politischer Planung, in: PVS Sonderheft 2, 1972, S. 168–192.

Diese Tendenz zur negativen Koordination mit den Folgen der Suboptimierung und der Externalisierung von Folgeproblemen wird u. a. unterstützt durch Regelungen, wie man sie in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien findet: »Der Mitzeichnende ist nur verantwortlich, soweit sein Aufgabengebiet betroffen ist.«

#### d) Typen der Koordination

- 51** Angesichts des Koordinationsbedarfs und der alternativen Kooperationsformen stellt sich die Frage nach den Typen der Koordination. Hier lassen sich drei Formen der Koordination unterscheiden:
- Koordination als Leitungsaufgabe (hierarchisch),
  - Selbstkoordination,
  - Koordinationseinheiten.
- 52** **Hierarchische Koordination** erfolgt ad hoc durch den Vorgesetzten, wobei vorausgesetzt wird, daß er die Problemzusammenhänge durchschaut. Auch die Einberufung von Besprechungen und Konferenzen durch einen Vorgesetzten kann Koordinationsfunktion haben. Im Gegensatz zu einer koordinativen Einzelentscheidung kann aber auch hierarchisch das Kooperationsmuster generell festgelegt, also ein bestimmter Verfahrensgang institutionalisiert werden. Diese Institutionalisierung kann durch Erlaß, aber auch gesetzlich vorgeschrieben sein, beispielsweise bei der Entwicklung von Rechtsverordnungen im Rahmen der Berufsbildung die Benehmensregelung zwischen Bildungsminister und zuständigem Fachminister (beim BMWi: Einvernehmen).
- 53** Die Hierarchie wäre aber in der Regel überlastet, wollte sie jede erforderliche Kooperation zwischen Basiseinheiten koordinieren. Deshalb kommt es vielfach zur **Selbstkoordination** insbesondere im Rahmen der Entscheidungsvorbereitung und der Vorklärung auf unteren Ebenen. Hier spielen sich dann, wie man beobachten kann, bestimmte Kooperationsmuster ein. Dies gilt insbesondere dann, wenn Probleminterdependenzen bekannt sind, wie beispielsweise bei der Kooperation zwischen Genehmigungsbehörde, Baubehörde, Gesundheitsamt, Arbeitsschutz und Wirtschaftsförderung beim Vollzug des Bundesimmissionschutzgesetzes.
- 54** **Koordinationseinheiten** werden demgegenüber vielfach eingerichtet, um festliegende Kooperation auf Dauer zu sichern und in ihrem Rahmen die Abstimmung von Einzelbeiträgen vorzunehmen<sup>56</sup>. Derartige Koordinationseinheiten sind z. B. **Grundsatzreferate** oder Planungseinheiten in einer Abteilung bzw. einem Ministerium; oder aber die Vielzahl von **Ausschüssen** als ständige Kollegien, die periodisch zusammentreffen und meist gekennzeichnet sind durch eine ex-officio-Mitgliedschaft sowie die Formalisierung von Vorsitz und Geschäftsgang<sup>57</sup>. Als besondere Form der Sicherstellung der Kooperation ist in den letzten Jahren auch die **Projektgruppe** gepriesen worden, die eine Reihe von Schwächen des Ausschußsystems vermeiden soll. Projektgruppen unterscheiden sich von Ausschüssen dadurch, daß sie einen befristeten festen Auftrag haben, die

56 Vgl. Eberhard Laux, Nicht-hierarchische Organisationsformen in den Ministerien, in: Aktuelle Probleme der Ministerialorganisation, Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd. 48, Berlin 1972, S. 322 ff.

57 Vgl. Harm Prior, Die interministeriellen Ausschüsse der Bundesregierung, Stuttgart 1968.

Mitglieder ad personam ernannt und mehr oder weniger von Aufgaben in ihren Herkunftseinheiten freigestellt sind. Das Betätigungsfeld von Projektgruppen beschränkt sich jedoch vielfach auf ressortinterne Angelegenheiten<sup>58</sup>.

#### e) Koordinationssysteme

- 55 Wie schon bei den Entscheidungsprozessen, so können wir auch im Zusammenhang mit der Koordination **Rationalisierungsversuche** beobachten, deren Ziel darin besteht, die Dominanz negativer Koordination aufzubrechen. Ein Beispiel hierfür ist das sogenannte Frühkoordinierungssystem des Bundeskanzleramts, das seit 1969 entwickelt worden ist. Im Rahmen dieses Systems ernannt jedes Ressort einen Planungsbeauftragten, der auf Datenblättern mit standardisiertem Inhalt alle wesentlichen Informationen über Vorhaben der Bundesregierung in seinem betreffenden Ressort sammelt und an das Kanzleramt weiterleitet; das Kanzleramt computerisiert diese Informationen und verteilt sie wiederum an die einzelnen Ressorts, so daß im Prinzip eine totale Transparenz sämtlicher Vorhaben für sämtliche Referate der Bundesregierung erreicht wird und um Beteiligung gebeten werden kann<sup>59</sup>.

### 4. Konflikte und Konfliktregelung

- 56 Im klassischen »Maschinen- und Befehlsmodell« der Organisation sind Konflikte logisch ausgeschlossen, da eine Gesamtaufgabe der betreffenden Organisation in Unteraufgaben detailliert wird, die sich widerspruchsfrei ineinanderfügen.

#### a) Konfliktursachen

- 57 Diese Konstruktion zielt auf eine konfliktlose Kooperation, die aber in der Realität ausgeschlossen ist, weil sich zum einen Aufgaben und **Oberziele** wandeln (müssen), zum anderen aber auch bei relativer Konstanz **nicht widerspruchsfrei operationalisieren**, d. h. in Teilziele herunterbrechen lassen.
- 58 Hinzu kommt als Konfliktursache, daß die individuellen Interessen und **subjektive Ziele von Mitarbeitern** divergieren können; die Arbeitsteilung als Ausdruck der Operationalisierung eines Zielsystems führt zu **selektiven Anreizen** und damit organisationsstrukturell bedingt zu unterschiedlichen individuellen Prioritäten, aus denen sich über die persönlichen Divergenzen hinaus Konflikte ergeben können. Konfliktursache kann ferner selbst bei kongruenten Zielsetzungen ein **unterschiedlicher Informationsstand** der Beteiligten sein, aus dem sich Divergenzen in der Beurteilung von Alternativen ergeben. Schließlich können wir **Rollenkonflikte** unterscheiden, die sich insbesondere innerhalb hierarchischer Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen einstellen und die als Ausdruck des Gegensatzes von Organisation und Individuum interpretiert werden können; typisch ist der Rollenkonflikt des Vorarbeiters,

58 Vgl. Bodo A. Baars/Karl B. Baum/Jobst Fiedler, Politik und Koordinierung, Göttingen 1976, S. 75–183.

59 Vgl. hierzu H.-J. Dahms, Das Informationssystem zur Vorhabensplanung der Bundesregierung, in: P. Hoschka/M. Kalbhen (Hg.), Datenverarbeitung in der politischen Praxis, Frankfurt/New York 1975, S. 73–103.

der einerseits den Erwartungen seines Meisters, andererseits aber den Erwartungen seiner Mitarbeiter zu gehorchen versucht.

### b) Konflikttypen

- 59 Für die Analyse der Mechanismen, mit denen Konflikte reguliert werden können, ist die Unterscheidung zwischen Zielkonflikten einerseits und Mittelkonflikten andererseits wesentlich. **Zielkonflikte** bestehen dann, wenn die beteiligten Akteure logisch nicht vereinbare partielle Zielsetzungen verfolgen; demgegenüber zeichnen sich **Mittelkonflikte** dadurch aus, daß Übereinstimmung in der Zielsetzung besteht, jedoch Divergenzen bei der Beurteilung der für die Realisierung des Ziels bestehenden Handlungsmöglichkeiten auftreten. Vielfach ist es jedoch so, daß das, was sich als Mittelkonflikt darstellt, ein latenter Zielkonflikt ist, bei dem lediglich alternative Handlungsmöglichkeiten im Lichte höherer oder unausgesprochener anderer Ziele unterschiedlich gewichtet werden. Ein reiner Mittelkonflikt ist insbesondere in der komplizierten Verwaltungswirklichkeit deshalb unwahrscheinlich, weil sich das Zielsystem der öffentlichen Verwaltung bis hinunter zum einzelnen Mitarbeiter nicht widerspruchsfrei, nicht über Zeit konstant und nicht durchgängig (transitiv) formulieren läßt.

### c) Typen der Konfliktregelung

- 60 Wie bei der Analyse von Koordinationsmechanismen muß auch hier ferner unterschieden werden zwischen einer Konfliktregelung durch die beteiligten Akteure, die also zwischen Gleichrangigen stattfindet, und einer hierarchischen Konfliktregelung.
- 61 Für die **Konfliktregelung durch die beteiligten Parteien** gibt es folgende Möglichkeiten:
- bei reinen Mittelkonflikten besteht die Lösung darin, daß solange Informationen über zusätzliche Alternativen und ihre Folgeprobleme gesucht werden, bis die optimale Ziel-Mittel-Lösung gefunden ist. Die Regelung besteht also hier darin, daß die **Informationsbasis** über Handlungsalternativen und Folgeprobleme **verbreitert** wird.
  - **Überredung**: die Ausräumung einer Meinungsverschiedenheit durch Überredung des Partners bedeutet den Versuch, die Präferenzen und Bewertungen dadurch zu verändern, daß auf bislang nicht gesehene Vorteile der eigenen und Nachteile der anderen Lösung verwiesen wird, um Präferenzänderungen herbeizuführen.
  - **Aushandeln**: gerade für Zielkonflikte zwischen gleichrangigen Partnern ist typisch das sogenannte Aushandeln (bargaining), bei dem in einer Nullsummen-Situation (was der eine bekommt, wird dem anderen genommen) eine Kompromißlösung gefunden wird. Variationen der bargaining-Strategie ergeben sich dann, wenn die betreffenden Partner nicht nur über ein Thema eine Meinungsverschiedenheit haben, sondern gleichzeitig mehrere Themen behandeln können, so daß sich die Zahl der Tauschmöglichkeiten erhöht (log rolling).
  - **Quasi-Lösungen** von Konflikten stellen sich dann ein, wenn der Konflikt nicht tatsächlich, sondern nur für eine bestimmte Zeit oder oberflächlich gelöst wird; typisch hierfür sind **suboptimale Entscheidungen**, bei denen

Lösungen nur in Teilbereichen gesucht werden, während das Gesamtproblem fortbesteht, oder sogenannte **sequentielle Entscheidungen**, bei denen logisch unvereinbare Handlungen nacheinander getätigt werden<sup>60</sup>.

- »**Politische**« **Lösungen** durch Hinzuziehung weiterer Akteure in den Kreis der Konfliktpartner, wodurch sich neue Bündnisse und Machtverlagerungen ergeben können, die insbesondere neue Situationen für das bargaining entstehen lassen;
- für verwaltungsinterne Prozesse weniger wesentlich, aber der Vollständigkeit halber angeführt sei ein letzter Mechanismus: der »offene Krieg«, bei dem eine Konfliktlösung nicht mehr auf friedlichem Wege, sondern mit existentiellen Folgen gesucht wird; das hieße beispielsweise, einen Mitarbeiter zum Ausscheiden zu veranlassen.

**62** Die **hierarchische Konfliktregelung** zeichnet sich demgegenüber dadurch aus, daß der Konflikt autoritär durch den – gerade bei Zielkonflikten – im höheren Maße legitimierten Vorgesetzten entschieden werden kann. Der hierarchischen Konfliktregelungsfunktion kommt in Bürokratien besonders deshalb eine hohe Bedeutung zu, weil im Falle der Nichteinigung auf unteren Ebenen regelmäßig der gemeinsame Vorgesetzte mit der betreffenden Angelegenheit befaßt wird; diese Tendenz, nicht gelöste Konflikte auf höhere Ebene zu verlagern, verschiebt zugleich die Macht nach oben und sichert damit dem Vorgesetzten sein Steuerungsmonopol<sup>61</sup>. Nicht zuletzt aus diesem Grunde gibt es eine Vielzahl von Beispielen, in denen Zuständigkeitsüberschneidungen bewußt eingebaut werden, um Konflikte zu produzieren, die damit wichtige Entscheidungen automatisch auf höhere Ebenen verlagern. Im Rahmen seiner hierarchischen Konfliktregelungsfunktion kann der Vorgesetzte drei verschiedene Rollen spielen:

- den **Schlichter**, wobei er ein erneutes bargaining zwischen den beteiligten Konfliktparteien induziert,
- den **Schiedsrichter**, wobei er verbindlich Wertungen setzt und Zielkonflikte entscheidet; Folge ist häufig die Frustration der unterlegenen Partei.
- **Umstrukturierung** der Organisation oder Personalveränderungen, wobei durch Neuordnung von Zuständigkeiten, Verbesserung des Informationsflusses oder Verbesserung der Steuerung u. a. m. bzw. Austausch von Personen die organisatorischen oder personellen Ursachen von Konflikten eliminiert werden sollen.

**63** Die neuere Organisationstheorie betrachtet bei all dem die **Existenz von Konflikten als durchaus positiv**, sind doch organisationsinterne Konflikte vielfach auch durch unterschiedliche Anforderungen aus der Umwelt oder divergierende Problemwahrnehmungen und -analysen verursacht, die auf einen Anpassungszwang hinweisen und damit Innovationen fördern und Flexibilität erhalten können. Eingebaute Zielkonflikte (wie z. B. zwischen Finanzminister und Fachministern) werden oft bewußt genutzt, um ausbalancierte Lösungen (auf dem Wege des bargaining) im Gegensatz zu einseitigen Maximallösungen zu erreichen.

60 Vgl. *Richard M. Cyert/James G. March, A Behavioral Theory of the Firm*, New York 1963.

61 Siehe *Anthony Downs, Inside Bureaucracy*, Boston 1967, S. 148.

## 5. Steuerung

64 Wir benutzen hier den Begriff der Steuerung gegenüber dem vielfach vorbelasteten, weil der Umgangssprache zu stark verhafteten, Begriff der **Autorität** oder der **Führung**. Steuerung soll bedeuten die Beeinflussung von Entscheidungsprämissen anderer Organisationsmitglieder. In bürokratischen Organisationen und damit in der öffentlichen Verwaltung wird diese Steuerungsfunktion normativ den jeweils vorgesetzten Positionsinhabern in einer Hierarchie zugeschrieben; dies bedeutet jedoch nicht, daß jeweils von nur einem Steuerungszentrum oder nur einem Befehlsweg ausgegangen werden kann. Vielmehr wird die Steuerungsmöglichkeit der Hierarchie dadurch zum Problem, daß die Basen des Einflusses, durch die Entscheidungsprämissen anderer Akteure beeinflusst werden können, nicht entsprechend der Hierarchie verteilt sein müssen.

### a) Machtbasen<sup>62</sup>

- 65 **Amtsautorität** ist nur eine Quelle des Einflusses und leitet sich ab aus der Verfügung über eine organisatorische Position, die ausgestattet ist mit formalen Weisungs- und Kontrollrechten und der die Rollen untergegebener Positionsinhaber mit komplementären Gehorsamkeits- und Meldepflichten entsprechen. Amtsautorität ist einerseits dadurch gekennzeichnet, daß **notfalls** mit dem Mittel des Befehls kommuniziert werden kann, andererseits dadurch, daß ihre Anerkennung von den Organisationsmitgliedern als Mitgliedschaftsbedingung verlangt werden kann und die Nichtanerkennung zum Ausschluß aus dem System führt. Daß Amtsautorität nicht die einzige Basis der Steuerung von Organisationsmitgliedern ist, erschließt sich dem Betrachter schon daraus, daß die beobachtbare Machtverteilung in einer Organisation nicht unbedingt ihrem hierarchischen Aufbau entsprechen muß, sondern daß es auch am unteren Ende der Hierarchie einflußreiche, unentbehrliche Personen geben kann.
- 66 Eine weitere Möglichkeit, Verhalten steuernd zu beeinflussen, besteht darin, daß (**materielle**) **Belohnungen** in Aussicht gestellt oder versagt werden. Materielle Sanktionen in diesem Sinne sind insbesondere Beförderungen, die ja einen organisatorischen Aufstieg mit einer höheren Besoldung und einem höheren Prestige bedeuten. Kennzeichnend für die Hierarchie ist, daß sie auf dem Wege der Beurteilung indirekt über diese Sanktionsmöglichkeiten verfügt. Denkbar ist ebenfalls, daß die Verfügung über materielle oder immaterielle Belohnungen nicht auf die Hierarchie konzentriert ist, wenn beispielsweise einem Mitarbeiter die Anerkennung, die er in seiner informellen Kollegengruppe genießt, mehr wert ist als die Anerkennung seines Vorgesetzten einschließlich dem damit möglicherweise eingegangenen Beförderungsverzicht; andererseits kann aber auch die wesentliche Bezugsgruppe eines Bediensteten, an der er sich orientiert, außerhalb der betreffenden Organisation liegen, so daß er sein Verhalten beispielsweise eher an den professionellen Qualitätsstandards von Kollegen gleicher Ausbildung außerhalb der Behörde orientiert und weniger an den Erwartungen seiner internen Kollegen oder Vorgesetzten.
- 67 Eine wesentliche Quelle für Einfluß und damit Steuerungsmöglichkeiten in

62 Siehe hierzu *John French/R. P. Raven*, The Bases of Social Power, in: Dorwin Cartwright (ed.), *Studies in Social Power*, Ann Arbor 1960, S.150–167.

einer Organisation bedeutet die **Informationsverfügung**, insbesondere ein Informationsvorsprung oder allgemein: Expertenwissen. Wir haben gesehen, daß der Informationsbedarf für eine Entscheidung kaum von einem Stelleninhaber allein befriedigt werden kann und daß seine Entscheidung wesentlich davon abhängt, wie er ein Problem analysiert und definiert, welche Alternativen und Folgeprobleme er sieht. Informationsvorsprung bedeutet nun die Möglichkeit, durch Vorenthalten von Informationen insbesondere über Alternativen und Folgeprobleme das Entscheiden anderer Akteure manipulieren zu können. In diesem Sinne kann durchaus ein Vorgesetzter von dem Informationsvorsprung eines Untergebenen, der auf einem Detailgebiet spezialisiert ist, abhängig sein. Im Idealfall soll das Beförderungswesen nach dem Leistungsprinzip allerdings sicherstellen, daß die Inhaber von Führungspositionen zumindest im Prinzip in der Lage sind, Informationen zu überprüfen, die ihnen von Untergebenen vorgelegt werden. Allerdings ist die **Übereinstimmung von Autorität und Expertentum** nicht immer gegeben, weshalb sich in der Organisationstheorie auch eingebürgert hat, einen Gegensatz zwischen Amtsautorität und Fachautorität zu vermuten.

- 68 Viertens kann eine Verhaltenssteuerung dadurch erreicht werden, daß sich eine Person mit den Erwartungen einer anderen identifiziert, da diese andere Person »Charisma« aufgrund überlegener Persönlichkeit oder überragender Erfolge ausstrahlt. Diese **charismatische Führung**, die man bei politischen und religiösen Bewegungen gelegentlich finden kann, und die ihre Basis eben nicht in Amtsautorität oder Verfügung über Belohnungsmöglichkeiten findet, ist allerdings einer laufenden Bewährung durch den Nachweis des Erfolges ausgesetzt; Charismatiker treten typischerweise in außergewöhnlichen Situationen auf (Krisenmanager), in denen sie sich früher schon bewährt haben oder erstmals bewähren können. Damit ist dann jedoch die Gefahr verbunden, daß beim Übergang in Routinesituationen sich auch das **Charisma routinisiert** und »abnutzt«. Auch die sozialpsychologische Forschung über **Führungspersönlichkeiten und Führungsstile** findet letztlich ihren Ursprung in der Suche nach einem durch Amtsautorität nicht abgestützten oder Amtsautorität unterstützenden optimalen Führungsverhalten zur zielorientierten Steuerung von Mitarbeitern<sup>63</sup>.
- 69 Schließlich und letztlich besteht (wie bei der Konfliktregelung der Krieg) eine Möglichkeit der Beeinflussung in der Anwendung oder der Drohung mit **physischem Zwang**; dies ist jedoch in Organisationen in westlichen Industriegesellschaften und insbesondere in der öffentlichen Verwaltung lediglich eine theoretische Möglichkeit, sofern der Begriff des Zwanges etwas weiter als üblich interpretiert wird: dann nämlich sieht man, daß physischer Zwang oder physische Nachteile letztlich die Amtsautorität stützen, weil im Extremfall einer Befehlsverweigerung die grundsätzliche Mitgliedschaftsbedingung der Anerkennung von Amtsautorität gebrochen und mit der Entfernung aus der Organisation geahndet wird. Während jedoch im innerorganisatorischen Verhältnis zwischen Autorität und Bediensteten diese Machtbasis, wenn überhaupt, nur durch Antizipation der Möglichkeit von Bedeutung ist, wird sie im Verhältnis

63 Einen Überblick gibt M. Kunczik (Hg.), *Führungs-Theorien und Ergebnisse*, Düsseldorf/Wien 1972.

zwischen Bürger und Verwaltung als staatlichem Herrschaftsapparat durchaus real, ist doch hier bei einer Eskalation der Einflußmöglichkeiten der Rückgriff auf physischen Zwang die letzte Stufe.

- 70 Überhaupt sollte man sich diese Machtbasen und ihre Beziehungen untereinander nicht allzu statisch vorstellen, sondern von einer **Transformierbarkeit** beispielsweise der Einflußnahme durch Belohnungen in Charisma oder vom Charisma in Amtsautorität ausgehen. Ähnliche Beziehungen können konstruiert werden zwischen physischem Zwang und Amtsautorität oder zwischen Expertentum und Amtsautorität.

#### b) Selektivität der Steuerung

- 71 Hierin besteht in der Regel ein grundsätzliches **Problem monokratischer Organisationen**: gerade in einer variablen Umwelt mit der Notwendigkeit interner organisatorischer Anpassungen und Programmänderungen läßt sich keine totale Steuerung der Organisationsmitglieder über ein bruchlos abgestuftes Zielsystem und entsprechende Kontrollmechanismen (Rz. 88) erreichen. Es ist meist nicht einmal so, daß die Steuerung in bürokratischen Organisationen durch Zielvorgaben von der Spitze der Hierarchie erfolgt, die dann von Stufe zu Stufe operationaler formuliert werden; vielmehr zeichnen sich Behörden vielfach dadurch aus, daß im Rahmen allgemeiner Entscheidungsprogramme Vorlagen von der Basis ausgearbeitet werden, die über den spezialisierten Sachverstand verfügt. Das kybernetische Gesetz der **erforderlichen Eigenkomplexität** besagt nämlich, daß ein Akteur A, der einen anderen Akteur B steuern will, über die gleiche Eigenkapazität verfügen muß wie B; bei einer perfekten Steuerung (und Kontrolle) müßte der Behördenleiter also über dieselben Informationen und die gleiche Informationsverarbeitungskapazität verfügen wie die Summe seiner Mitarbeiter; dies würde jedoch zum Aufbau von Gegenorganisationen und damit Arbeitsteilung ad absurdum führen<sup>64</sup>. Nichtsdestoweniger zeigt die Tendenz, den Leitungsbereich durch den Anbau von Stäben und Assistenzeinheiten zu erweitern, daß mit wachsender Größe der Organisation Steuerungsprobleme auftauchen. Und hierdurch ist letztlich das unter Rz. 190 noch zu behandelnde Problem einer möglichen Verselbständigung der Verwaltung gegenüber ihrer politisch legitimierten, gewählten Spitze bedingt.

Welche Steuerungsmechanismen lassen sich nun in der öffentlichen Verwaltung ausmachen?

#### c) Steuerungsmechanismen

- 72 Insbesondere im Vollzugsbereich ist das (Entscheidungs-)Verhalten der Bediensteten ja weitgehend durch Normen (Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften) vorprogrammiert und bedarf daher über diese generelle Steuerung hinaus im Regelfall keiner weiteren positiven Steuerung (im Gegensatz zur korrigierenden Steuerung als Folge von Kontrollen, Rz. 86).
- 73 Als Mittel der **generellen Verhaltensprogrammierung** können ferner interpretiert werden die Zuweisung von Aufgaben an Behörden, Dienststellen, Organisationseinheiten und einzelne Mitarbeiter. Dies erfolgt durch den Geschäftsverteilungsplan.

64 Vgl. *Anthony Downs*, *Inside Bureaucracy*, a. a. O., S. 148.

- 74 Auf Grund der vielfach fehlenden Operationalität von Aufgabenbeschreibungen, auftretender Konflikte (Rz. 57) bei der Interpretation von Zuständigkeiten und notwendig werdender Konkretisierungen im Rahmen allgemeiner Entscheidungsprogramme erfolgt im Regelfall eine weitere Steuerung durch Erteilen von **Weisungen** (milder: Wünsche, Erwartungen, Anregungen).
- 75 Verhaltensprogrammierungen und ad-hoc-Eingriffe sichern weitgehend lediglich ein reaktives Verhalten einer Vollzugsverwaltung, die beispielsweise auf Anstöße (z. B. Anträge aus der Bevölkerung) tätig wird. Beim Übergang zum aktiven Verwaltungshandeln (Tätigwerden von Amts wegen) bedarf es zur Mobilisierung des Verwaltungsapparates zwecks Bewältigung besonderer Probleme sowie bei örtlichen und zeitlichen Schwerpunkten der allgemeinen Aufgabe in der Regel zusätzlicher Instrumente: der Beschreibung von Handlungszielen für die einzelnen organisatorischen Stellen. Im Idealfall werden diese **Zielvorgaben** systematisch in einer Zielhierarchie geordnet, wobei die abstrakten Oberziele in der Regel der Formulierung der gesetzlichen Aufgaben entsprechen, anschließend aber entsprechend dem Organisationsaufbau in immer detailliertere Unterziele aufgeteilt werden. Allerdings stößt dieses Verfahren der Steuerung durch Vorgabe von Zielstrukturen auf insbesondere logische Probleme, da die Operationalisierung von abstrakten Oberzielen auf Grund ihres breiten Interpretationsspielraumes kaum unzweideutig möglich ist.
- 76 Die aufgeführten Vorgaben, seien es Entscheidungsprogramme, Zielstrukturen oder Einzelweisungen, lassen in der Regel dem einzelnen Mitarbeiter immer noch erhebliche Freiräume, die ausgefüllt werden müssen. Es läßt sich nun in der Praxis, insbesondere in der gestaltenden Verwaltung, beobachten, daß der damit gegebene Entscheidungsspielraum anschließend von höheren Ebenen der Hierarchie kontrolliert werden muß; hieraus ergibt sich dann ein mehrfaches Durchlaufen der Hierarchie für einen Entwurf, gesteuert durch das Wechselspiel von Zeichnungsvorbehalt und Korrektur einerseits sowie Vorlage und Überarbeitung andererseits. Insbesondere in der älteren Organisationstheorie, die von einem relativ statischen Bild der Organisation ausging, in Begriffen von Befehl und Ausführung dachte, ist diese **Iterativität des Entscheidungsprozesses**<sup>65</sup> nicht erfaßt worden.
- 77 Neben den genannten Verfahren der Steuerung durch Vorgabe und Modifikation von inhaltlichen Entscheidungsprämissen bedienen sich bürokratische Organisationen in der Regel – mehr oder weniger bewußt – **indirekter Steuerungsverfahren**, die darauf abzielen, den verbleibenden Entscheidungsspielraum der ausführenden Ebenen durch zusätzliche Restriktionen einzuschränken. Dies erfolgt zum einen durch **Organisationsentscheidungen**: insbesondere die Gestaltung von Verfahrensabläufen kann mittels Optimierung des Informationsflusses von vornherein sachgerechtere Entscheidungen bewirken und damit den Steuerungsbedarf reduzieren; wie wir gesehen haben, können aber auch Zuständigkeitsüberschneidungen, die bewußt eingebaut sind, als latenter Mechanismus angesehen werden, die Leitung bei wichtigen Entscheidungen zu aktivieren. Vor allem aber läßt sich durch Verfahrensgestaltung sicherstellen,

65 Vgl. Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Policymaking in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam 1975, S. 100 ff.

daß ein hohes Maß an horizontaler, kollegialer Kontrolle durch Mitzeichnungen etc. im Rahmen des Kooperationsprozesses (Rz. 48) erreicht wird.

- 78 Zur Entlastung der Leitung im Hinblick auf die inhaltliche Steuerung des Entscheidungsprozesses trägt aber auch die Vorgabe haushaltsmäßiger Ressourcen bei, da die verfügbaren Haushaltsmittel in der Regel als **budgetäre Restriktion** für Entscheidungen wirken. Sei es, daß bei der Haushaltsaufstellung die Mittelverteilung bereits unter dem Gesichtspunkt der Aufgabenerfüllung im Sinne eines Programmbudgets<sup>66</sup> vorgenommen wird, sei es, daß der Budgetprozeß, was vielfach beklagt wird<sup>67</sup>, relativ isoliert von der inhaltlichen Seite der Aufgabenerfüllung abläuft: immer wirken die verfügbaren materiellen Ressourcen als Restriktion für die inhaltliche Entscheidung und damit steuernd.
- 79 Schließlich wird die Variationsbreite möglichen Verhaltens und damit der Steuerungs- und Kontrollbedarf einer Behörde auch weitgehend durch die **Personalpolitik** beeinflußt; auf Grund der notwendigen Selektivität von Steuerung und Kontrolle, so läßt sich formulieren, kommt der **Selbststeuerung** des Personals in der öffentlichen Verwaltung eine erhebliche Bedeutung zu, und damit läßt sich programmatische Steuerung substituieren durch eine auf Selbststeuerung abzielende Personalpolitik; mit anderen Worten: »Der richtige Mann am rechten Platz« macht es gelegentlich überflüssig, zu Mitteln aktiver Steuerung zu greifen. Dies gilt insbesondere bei komplexen Gestaltungsentscheidungen und/oder im politisch sensiblen Bereich der Verwaltungsspitze und der Ministerialbürokratie; die unter normativen Gesichtspunkten vielfach beklagte Politisierung der öffentlichen Verwaltung läßt sich funktional mithin interpretieren als Steuerungsversuch mittels gezielter Personalpolitik (Rz. 217).

#### d) Rationalisierung des Steuerungsprozesses

- 80 Die Verwaltungsreformen der letzten Jahre haben auch nicht vor Verbesserungen des Steuerungsprozesses in der öffentlichen Verwaltung Halt gemacht; wie wir bereits die Einführung von Planungs- und Entscheidungstechniken als Rationalisierungsstrategie der öffentlichen Verwaltung interpretiert haben, so lassen sich auch in diesem Zusammenhang die Diskussion und gelegentliche Einführung von Management-Modellen in der öffentlichen Verwaltung als Versuche kennzeichnen, die Effektivität des Steuerungsprozesses zu erhöhen<sup>68</sup>. Grundsätzlich lassen sich dabei zwei verschiedene Strategien unterscheiden: a) Verfahrensrationalisierung und b) Strukturreformen.
- 81 Die meisten **Management-Verfahren** lassen sich als Verfahrensrationalisierung interpretieren. Das einfachste Modell, das Management by Exception, also das Eingreifen in als Ausnahme definierten besonderen Fällen, ist zwar von der öffentlichen Verwaltung nie mit diesem Begriff belegt worden; der oben beschriebene iterative Führungsprozeß kommt jedoch diesem Managementverfahren sehr nahe. Das Problem des Management by Exception liegt jedoch darin, daß sich die betreffenden Ausnahmefälle nur schwer positiv, vorgängig definieren lassen. Am aussichtsreichsten wird z. Zt., insbesondere in der

66 Zu diesem Konzept siehe *Carl Böhret*, Entscheidungshilfen für die Regierung, Opladen 1970; *Heinrich Reinermann*, Programmbudgets in Regierung und Verwaltung, Baden-Baden 1975.

67 *Bert Rürup*, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes, Berlin 1971.

68 *Carl Böhret/Marie-Therese Junkers*, Führungskonzepte für die öffentliche Verwaltung, Stuttgart 1976.

Kommunalverwaltung<sup>69</sup>, das Management durch Zielvereinbarung (Management by Objectives) diskutiert. Es besteht darin, daß zwischen jeweiligem Vorgesetzten und Mitarbeiter für einen bestimmten Zeitraum Arbeitsziele und -schwerpunkte vereinbart werden, an deren Erfüllung der Mitarbeiter später auch dienstlich beurteilt wird. Insofern kommt das MbO der Steuerung durch Zielstrukturen sehr nahe, wenngleich letztere auf die gegenseitige Abstimmung und den Vereinbarungscharakter verzichtet und vielfach auf das Verhältnis von unter- und übergeordneten Organisationseinheiten, nicht aber auf den inter-personalen Führungsprozeß abstellt.

- 82 Als Voraussetzung organisatorischer Rationalisierung des Steuerungs- und Führungsprozesses können aber auch **strukturelle Verbesserungen** interpretiert werden, die in der Vergangenheit – insbesondere im Ministerialbereich – vielfach am klassischen, monokratischen Behördenaufbau vorgenommen worden sind<sup>70</sup>: insbesondere die Etablierung von Stäben oder allgemeiner: **Organisationseinheiten mit Stabsfunktionen** sei hier genannt. Neben den klassischen Stäben der Ministerialbürokratie<sup>71</sup> (Ministerbüro, persönlicher Referent, Referent für Öffentlichkeitsarbeit) haben sich im Zuge der Intensivierung von Planungsaufgaben seit Mitte der 60er Jahre vielfach zusätzlich Planungsstäbe und Planungsabteilungen etabliert. Rechnet man die Planung als Entscheidungsvorbereitung zu den Führungsaufgaben, wie dies in der klassischen Formel der Führungsfunktionen POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Coordinating, Budgeting) erfolgt, so ist in der Einrichtung derartiger Einheiten eine Vergrößerung der Steuerungskapazität und damit der Versuch zu sehen, die andernfalls relativ große Selektivität hierarchischer Steuerung zu reduzieren. Die Position derartiger Stabseinheiten ist jedoch in doppelter Hinsicht nicht unproblematisch<sup>72</sup>:
- 83 Die unterstellte Trennung von Entscheidungsvorbereitung und Entscheidung, Stab und Linie, läßt sich in aller Regel nicht empirisch durchhalten, da die Linie kaum in der Lage sein dürfte, die Entscheidungsvorbereitung inhaltlich zu kontrollieren; das Kontroll- und Steuerungsproblem, das gegenüber dem Apparat ursprünglich bestand, würde sich damit lediglich verlagern auf die Beziehung zur Stabseinheit.
- 84 Wesentlicher ist es aber, daß das Verhältnis der nicht weisungsberechtigten Stabseinheiten gegenüber den untergeordneten Facheinheiten der Verwaltung in der Regel spannungsreich ist, weil die Übersetzung von Entscheidungsvorschlägen der Stäbe im Steuerungsprozeß durch die Hierarchie von den untergebenen Einheiten nicht selten als Eingriff in ihre relative Autonomie und damit als Bevormundung interpretiert wird, zumal wenn diese Vorarbeiten eines Stabes relativ »praxisfern« ausfallen. Und dies ist in der Regel der Fall, weil der Stab nicht über die akkumulierte Erfahrung der operativen Einheiten verfügt;

69 Vgl. *Gerhard Banner*, Ziel- und ergebnisorientierte Führung in der Kommunalverwaltung, in: *Arch. f. Kommunalwiss.* 1975, S. 22–40.

70 Siehe *Hans-Ulrich Derlien*, Ursachen und Erfolg von Strukturreformen im Bereich der Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der wissenschaftlichen Beratung, in: *Carl Böhret* (Hg.), *Verwaltungsreformen und politische Wissenschaft*, Baden-Baden 1978, S. 67–87.

71 Siehe *Klaus Dammann*, Stäbe, Intendantur- und Dacheinheiten. Die deutsche Verwaltung und der Ertrag der Stabsdiskussion, Köln u. a. 1969.

72 *Martin Irle*, *Macht und Entscheidungen in Organisationen*, Frankfurt 1971.

andererseits hält der geschilderte Spannungszustand die Facheinheiten aber vielfach davon ab, den Stabseinheiten die gewünschten Informationen zu liefern. Schließlich werden in Stabseinheiten in der Regel Mitarbeiter rekrutiert, die eine andere Ausbildung haben, anders professionalisiert sind als das Personal in den Linieneinheiten: beispielsweise Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler gegenüber juristisch geschultem Personal. Daraus ergeben sich auch kognitive Spannungen. Und vor allem hieße es die Realität von Organisationen verkennen, wollte man die Prämisse des Stab-Linien-Modells akzeptieren, daß Stäbe neutral sind und selbstlos ihrem Herrn dienen<sup>73</sup>; vielmehr streben natürlich Mitarbeiter aus Stäben ebenfalls nach organisatorischem Aufstieg; müssen sich daher profilieren gegenüber Mitbewerbern in Linieneinheiten und werden als Konkurrenten aufgefaßt.

- 85 Insgesamt läßt sich sagen, daß neben der Vielfalt einzelner Instrumente und ihrer Rationalisierung der Steuerungsprozeß notwendigerweise selektiv in dem Sinne ausfallen muß, daß nicht sämtliche Aspekte einer Entscheidung – auf welchem Wege auch immer – vorprogrammiert werden können, sondern daß es daher weitgehend auch eines hohen Maßes an Selbststeuerung der operativen Einheiten bedarf. Damit kommt der Frage der Personalpolitik und der Rekrutierung des Personals erhöhte Bedeutung zu (Rz. 114); aber auch Verfahren der (nachgängigen) Kontrolle des Entscheidungsverhaltens rücken stärker in den Mittelpunkt der Betrachtung.

## 6. Verwaltungsinterne Kontrolle<sup>74</sup>

- 86 Synonym mit dem Begriff »Kontrolle« findet man in der Praxis auch die Bezeichnungen »Aufsicht«, »Revision«, »Überwachung« etc. . . . Hier wird der Begriff »Kontrolle« verwendet, um den von (menschlichen oder maschinellen) Informationsverarbeitungssystemen durchgeführten Vergleich von faktischen Informationen (Ist-Daten) mit normativen Informationen (Soll-Werten) und die Analyse möglicher Abweichungen zwischen beiden Datensätzen zu bezeichnen. Die praktische Selbstverständlichkeit von Kontrollen hatte es mit sich gebracht, daß das Wort gelegentlich mehr bezeichnet als die Feststellung und Analyse von Soll-Ist-Abweichungen – nämlich auch die sich gegebenenfalls anschließenden Korrektur- oder Steuerungsaktionen. Insofern ist Kontrolle nur ein Aspekt neben der Steuerung. Nicht zuletzt die Fixierung auf die klassische, präskriptive Organisations- und Verwaltungslehre mit ihrem »Maschinen- und Befehlsmodell« haben in der Vergangenheit dazu verleitet, das Problem der internen Kontrolle unzureichend zu thematisieren, da von einer hochgradigen Programmierbarkeit menschlichen Handelns in Organisationen und damit von einem geringen Kontrollbedarf ausgegangen wurde. Natürlich hat hierzu auch beigetragen, daß Kontrollprozesse vielfach nicht institutionalisiert und manifest

73 Vgl. Robert T. Golembiewski, A New »Staff« Model: A Synthesis from Behavioral Research, in: ders./Frank Gibson (eds.), *Managerial Behavior and Organization Demands*, Chicago 1967, S. 296–315.

74 Siehe Hans-Ulrich Derlien, Zur systemtheoretischen Fassung des Kontrollproblems in der öffentlichen Verwaltung, in: Harry Hauptmann/Karl-Ernst Schenk (Hg.), *Anwendungen der Systemtheorie und Kybernetik in Wirtschaft und Verwaltung*, Berlin 1980, S. 195–224.

werden, sondern sich latent in der täglichen Kommunikation abspielen, ja tabuisiert sind und ihre Manifestation Mißtrauen signalisieren oder Sanktionen befürchten lassen würde.

- 87 Das Kontrollsystem einer Organisation läßt sich unter verschiedensten Gesichtspunkten typisierend erfassen: so lassen sich Kontrollen unterscheiden nach Kontrollträgern, -objekt, -kriterien oder -intervallen. Im folgenden soll eine Typologie nach den Kontrollkriterien vorgelegt werden, innerhalb derer das in der öffentlichen Verwaltung institutionalisierte Kontrollsystem beschrieben werden kann.

**a) Institutionalisierte Formen interner Kontrolle**

- 88 Ausgehend von denjenigen Faktoren, die für den Ablauf von Entscheidungsprozessen als strukturgebend angesehen werden können, lassen sich unterscheiden
- Budgetkontrolle,
  - Personalkontrolle,
  - Organisationskontrolle,
  - Programmkontrolle.
- 89 Ohne daß damit gesagt ist, daß das Kontrollsystem der öffentlichen Verwaltung den Anforderungen genüge, lassen sich in diesen vier Bereichen institutionalisierte, d. h. vorgeschriebene Formen interner Kontrolle feststellen. Typisch ist dabei, daß diese institutionalisierten Kontrollformen überwiegend eine **Reaktion der Verwaltung auf existente externe Kontrollinstanzen** wie Rechnungshöfe, Personalausschüsse, Parlament, Gerichtsbarkeit sind; mit anderen Worten: angesichts der Möglichkeit des Tätigwerdens dieser externen Kontrollinstanzen wird analog eine interne Kontrolle durchgeführt, um die Möglichkeit von Fehlern und externen Sanktionen zu reduzieren. Der bei diesen Kontrollen jedoch vorherrschende, infolge ihrer Genese dem Typus der Ordnungsverwaltung entsprechende Kontrolltyp ist die Richtigkeitskontrolle oder **Rechtmäßigkeitskontrolle**<sup>75</sup>.
- 90 Die **interne Budgetkontrolle** wird in Antizipation der externen Kontrolle durch die Rechnungshöfe von den **Vorprüfstellen** ausgeführt, wobei nachgängig primär die formale, rechnerische Richtigkeit des Budgetvollzuges überprüft wird; ebenfalls in Form einer Richtigkeitskontrolle wird vorgängig bei der Haushaltsaufstellung durch den **Beauftragten für den Haushalt** die Beachtung des Haushaltsrechts, insbesondere der Haushaltsgrundsätze geprüft. **Wirtschaftlichkeitskontrollen** sind zwar für die Maßnahmen »von erheblicher finanzieller Bedeutung« in Form von **Nutzen-Kosten-Analysen** nach § 7 Abs. 2 BHO vorgesehen, werden jedoch selten praktiziert. Die Effektivität des Ressourceneinsatzes wird, was angesichts der beschränkten Aussagekraft und Anwendbarkeit ökonomischer Kalkulationstechniken auch sinnvoll ist, allenfalls im politischen Entscheidungsprozeß der Budgetaufstellung und der parlamentarischen Beratung **geschätzt**.
- 91 **Personalkontrollen** finden in institutionalisierter Form als dienstliche **Beurteilung** durch den Vorgesetzten statt. Der instrumentelle Wert dieser individuellen Leistungskontrollen ist umstritten (s. dazu im einzelnen Rz. 142).

75 Siehe ebenda, S. 210.

- 92 Organisationskontrollen**, die die Aufbau- und Ablauforganisation betreffen, kann man in der Zuständigkeit der Organisationsreferate sehen, die sich in den Zentralabteilungen der meisten Behörden, aber auch auf Regierungsebene in der Zuständigkeit der Innenminister für Organisationsfragen finden<sup>76</sup>. Allerdings beschränkt sich die Prüfung häufig lediglich auf die Einhaltung und die gelegentliche Veränderung von Geschäftsverteilungsplänen, Geschäftsordnungen oder allgemeiner: des Organisationsrechts. Dies gilt auch für den interministeriellen Ausschuß für Organisationsfragen nach § 9 Gemeinsamer Geschäftsordnung der Bundesministerien I; auch hier ist mithin die Richtigkeitskontrolle, der Vergleich von Wirklichkeit und Vorschrift, kennzeichnend.
- 93 Programmkontrollen**, die sich also auf das Entscheidungsverhalten bei der unmittelbaren Aufgabenerfüllung (und nicht bei den Querschnittsaufgaben wie Organisation, Personalwesen, Haushaltswesen) beziehen, sind zumindest auf Regierungsebene ansatzweise institutionalisiert in Gestalt der Überprüfung von Verfassungsmäßigkeit und Gesetzesförmigkeit durch den Bundesinnenminister bzw. den Justizminister. Auch hier wird die Übereinstimmung mit übergeordneten Normen kontrolliert. Diese Richtigkeitskontrolle ist in letzter Zeit ergänzt worden um eine **Erfolgskontrolle**, bei der auch die Wirksamkeit von Entscheidungsprogrammen untersucht werden soll. In einer Reihe von Bundesministerien finden sich hierzu spezielle Referate, die die Durchführung derartiger Untersuchungen betreuen<sup>77</sup>.

#### b) Subinstitutionelle Kontrollmechanismen

- 94** Wie man sieht, ist dieses Kontrollsystem keineswegs umfassend, was die **Kriterien** der Kontrolle betrifft. Dies hat seine guten Gründe, denn dem Extrem einer Totalkontrolle entsprechen nur wenige Organisationen (annähernd z. B. Gefängnis, Militär); aus dem Gesetz der erforderlichen Eigenkomplexität des Kontrollträgers ergibt sich im Hinblick auf die Durchführung von Kontrollen, die als Informationsverarbeitungsprozesse anzusehen sind, daß der Kontrolleur oder die kontrollierende Organisationseinheit über die gleichen Informationen und dieselben Informationsverarbeitungskapazitäten verfügen müßte. Hiermit würde jedoch das Kontrollproblem lediglich verschoben als Problem der Kontrolle der Kontrolleure auftreten. Insofern müssen **Kontrollen grundsätzlich selektiv** ausfallen, sei es in **zeitlicher** Hinsicht (es wird nur in bestimmten Intervallen oder aus bestimmten Anlässen kontrolliert), sei es **räumlich** (es werden nur strategische Punkte kontrolliert), sei es **sozial** (lediglich das direkt unterstellte Personal oder »aufgefallene« Mitarbeiter werden kontrolliert) oder sei es schließlich in **inhaltlicher** Hinsicht (es werden lediglich bestimmte Aspekte einer Entscheidung kontrolliert). In bezug auf die inhaltliche Selektivität hatten wir gesehen, daß das formale Kontrollsystem dadurch gekennzeichnet ist, daß es in Antizipation externer Kontrollen in erster Linie die Übereinstimmung zwischen Norm und Wirklichkeit überprüft. Dies bedeutet jedoch nicht, daß sich nicht **unterhalb der institutionellen Ebene Kontrollprozesse** abspielen, die Kontrollträgern wie Kontrollobjekten vielfach unbewußt sind und verborgen bleiben.

<sup>76</sup> Siehe hierzu *Peter Olivet*, Die Organisation der Organisation in der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978.

<sup>77</sup> Siehe *Hans-Ulrich Derlien*, Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung, Baden-Baden 1976, S. 43–80.

- 95 Insbesondere in der planenden Verwaltung, die ja nicht nach vorgegebenen Routineprogrammen arbeitet, sondern innerhalb eines großen Gestaltungsspielraums allenfalls nach politischen Zielvorgaben wirkt oder von sich aus Entwürfe produziert, die auf die Übereinstimmung mit der politischen Vorstellung überprüft werden müssen, besteht das Problem der politischen **Richtungskontrolle**. Abweichungen zwischen politischen Zielvorstellungen und Entwürfen können hierbei sowohl in der Problemdefinition, der Zahl der gesehenen und diskutierten Lösungsalternativen sowie insbesondere bei der Bewertung und damit der Auswahl von Lösungen auftreten. Diesbezügliche Kontrollen sind nicht institutionalisiert; dennoch finden sie statt:
- erfahrungsgemäß führen eine nachweislich starke Tendenz zur Selbstkontrolle der Mitarbeiter, grundsätzliche Loyalität und Karrierestreben sowie ausgeprägtes politisch-taktisches Denken dazu, daß die **Erwartungen** der Ressortleitung und deren Brauchbarkeits- und Wichtigkeitskriterien von der Verwaltung **antizipiert** werden.
  - Ferner müssen ja Entwürfe die Hierarchie passieren und werden hier von leitungsnaheeren Personen wiederum geprüft, gegebenenfalls zurückgegeben usw., also in dem erwähnten **iterativen Verfahren** (Rz. 39) im Hinblick auf die politische »Richtung« kontrolliert.
  - Drittens sichert das Beteiligungsverfahren anderer Referate, Abteilungen und Ressorts trotz der konstatierten Tendenz zur »negativen Koordination«, daß **kollegiale** Kontrollen stattfinden (Rz. 53).
  - Und schließlich sichert die **Konfliktregelungsfunktion der Hierarchie**, daß die nächsthöheren Ebenen eingeschaltet werden, wenn es in diesem Kooperationsprozeß zu Meinungsverschiedenheiten kommt, so daß über diesen Mechanismus die Entscheidung mithin von in höherem Maße politisch legitimierten Akteuren getroffen wird (Rz. 62).
- 96 Auch im Hinblick auf den punktuell neu entstehenden Typus der **Erfolgskontrolle**, der Wirksamkeitskontrolle von Programmen also, lassen sich subinstitutionelle Mechanismen beobachten: die planende Verwaltung, die ja einen Bedarf an Indikatoren dafür hat, wie die Wirksamkeit ihrer Pläne und Programme ausfällt und welche möglicherweise nicht gesehenen Nebenfolgen bei deren Vollzug eintreten, verläßt sich vielfach auf Indikatoren wie verausgabte Haushaltsmittel, zusätzliche politische Forderungen und Kritiken, Berichte aus dem Verwaltungsvollzug, amtliche Statistiken, Presse, Meinungsumfragen etc. – Indikatoren, die sich natürlich unter instrumentellen Gesichtspunkten auf Grund ihrer mangelnden Repräsentativität und Gültigkeit kritisieren lassen.
- 97 Versagt dieses Kontrollsystem, so tendieren Organisationen dazu, die Steuerung insbesondere durch zusätzliche Verhaltensprogrammierung zu intensivieren, was für Bürokratien als geradezu typisch angesehen wird: ihre Tendenz zur zunehmenden Formalisierung des Geschäftsganges sowie die Gefahr der Übersteuerung und damit Inflexibilität des Apparates kann als Ausdruck dafür angesehen werden, daß beim Versagen von Kontrollen und beim Auftreten von Pannen die Steuerung intensiviert wird.

### c) Verhaltenswirkungen von Kontrollen

- 98 Sei es, daß Kontrollen in institutionalisierter Form von speziellen Organisationseinheiten vorgenommen werden, sei es, daß sie latent in der täglichen Kommu-

nikation zwischen Vorgesetztem und Untergebenen ablaufen, in dem Moment, in dem sie bewußt werden, führen sie zu einem **Abwehrverhalten** des sich kontrolliert Fühlenden. Dies liegt eben an der engen Verbindung von Kontrolle und Steuerung, von Fehler und Bestrafung (Sanktion). Positive und negative Kontrollergebnisse sind mit **Sanktionen** (Belohnungen, Bestrafungen) verbunden, die vom potentiell Kontrollierten **antizipiert** werden. Die Folge ist, daß die Durchführung von Kontrollen selbst bereits als bedrohlich und Ausdruck eines Mißtrauens – gerade bei einer starken Neigung zur Selbstkontrolle – interpretiert wird; andererseits wirkt ihre Existenz aber in hohem Maße konformitätsverstärkend, d. h., der Kontrollierte wird versuchen, die Kontrollkriterien besonders sorgfältig zu erfüllen. Dieses Absicherungsverhalten führt gelegentlich zur **Zielverschiebung** als Folge der Überbetonung von nur teilweise oder gar nicht adäquaten Verhaltensaspekten. Neben der Möglichkeit einer Zielverschiebung, z. B. bei Praktizierung extensiver Richtigkeitskontrollen anstatt Erfolgs- oder Leistungskontrollen, konnte u. a. festgestellt werden, daß die Leistungsmotivation Untergebener sinkt, wenn es sich um Routineaufgaben handelt, bei denen Kontrolle als objektiv überflüssig betrachtet wird. In gleicher Weise führt eine Kontrolle, die das Verhalten auf Übereinstimmung mit vorgegebenen Verfahrensprogrammen kontrolliert, dazu, daß die **Innovationsbereitschaft** des kontrollierten Personals nachläßt.

- 99 Eine andere Reaktion auf reale oder vermutete Kontrollaktivitäten besteht darin, Informationen über den Ist-Zustand zu verfälschen, Sachverhalte zu schönen und **verzerrte Berichte** zu liefern.

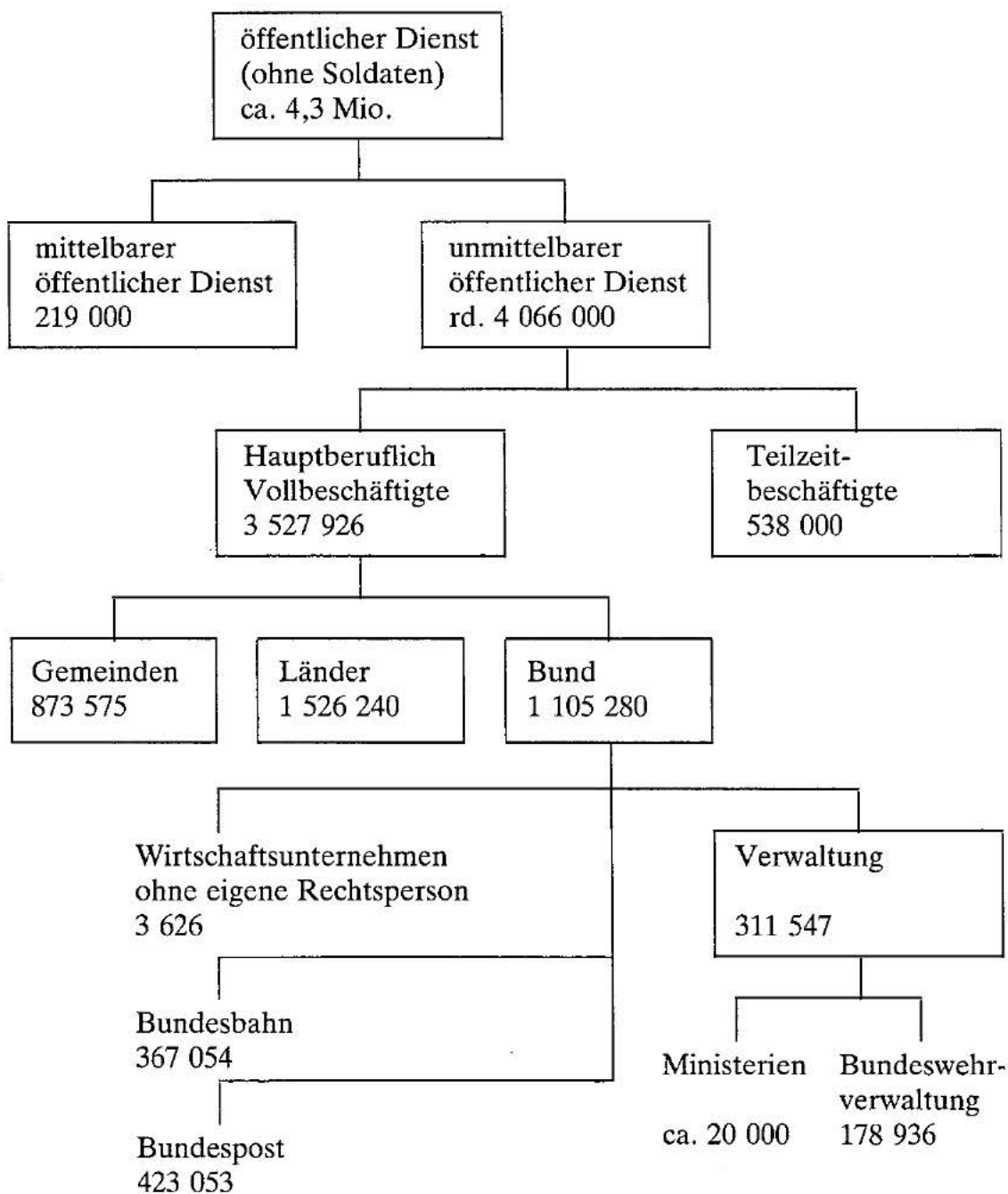
Überhaupt ist bei Kontrollen davon auszugehen, daß – definitionsgemäß zu erwartende – Abweichungen des Ist- vom Soll-Zustand sogenannte **kognitive Dissonanzen** auslösen und das Bestreben einsetzt, die sich widersprechenden Informationen zu harmonisieren. Eine organisationstheoretische Konsequenz aus dieser sozialpsychologischen Einsicht besteht darin, Kontrolle und Steuerung oder Verantwortlichkeit strukturell zu trennen, spezielle Kontrolleinheiten zu schaffen, anstatt sich auf Selbstkontrolle zu verlassen.

### III. Soziologie des öffentlichen Dienstes

- 100 Das Personal des öffentlichen Dienstes ist in mehrfacher Weise von besonderem Interesse; diese besondere Berufsgruppe innerhalb einer Gesellschaft, zumal wenn ihr Anteil 15 % der Erwerbstätigen beträgt, ist zum einen als Personalkörper hinsichtlich seiner Zusammensetzung nach den verschiedensten Merkmalen interessant; hier ist zunächst die interne soziale Differenzierung dieses keineswegs homogenen öffentlichen Dienstes zu beschreiben.
- 101 In einem nächsten Schritt soll u. a. der Frage nachgegangen werden, aus welchen gesellschaftlichen Gruppen sich das öffentliche Personal mit welchen Merkmalen und Einstellungen rekrutiert, mit anderen Worten: inwieweit es repräsentativ für die Gesamtbevölkerung ist; denn hieraus dürften sich Aufschlüsse ergeben über das Rollenverständnis im Umgang mit dem Bürger sowie im Verhältnis zur Politik.

### 1. Differenzierung des öffentlichen Dienstes

102 Werfen wir zunächst einen Blick auf die Verteilung des Personals im Jahre 1978 auf die Gebietskörperschaften<sup>78</sup>:



103 In der Dominanz der Bundesländer am **hauptberuflich vollbeschäftigten** Personal drückt sich zum einen aus, daß bei ihnen das Schwergewicht des Verwaltungsvollzuges liegt, darüber hinaus aber, daß in ihre Zuständigkeit auch die besonders personalintensiven Bereiche Bildung, Gesundheitswesen und Polizei

78 Nach *Andreas Hausen*, Entwicklung und Struktur des Personals im öffentlichen Dienst, in: DÖV 33 (1980), S. 161-191.

fallen. Der auf den ersten Blick hohe Personalbestand des Bundes erklärt sich daraus, daß in den 1,1 Mio. die großen Personalkörper von Bundesbahn und Bundespost enthalten sind; aber auch das staatliche Verwaltungspersonal des Bundes wird dadurch relativiert, daß es zu über 50 Prozent auf die Bundeswehrverwaltung entfällt, während die Ministerien 1973 16 761 Bedienstete und heute schätzungsweise<sup>79</sup> 20 000 Bedienstete beherbergen.

Dieser schon nach Aufgabenbereichen und Gebietskörperschaften differenzierbare öffentliche Dienst ist auch in anderer Hinsicht nicht homogen, sondern – trotz weitgehend einheitlichem Recht des öffentlichen Dienstes für Bund und Länder – hochgradig sozial differenziert, und zwar hinsichtlich der verschiedenen Statusgruppen (Beamte, Angestellte, Arbeiter), der Laufbahngruppen (einfacher bis höherer Dienst), der Laufbahnen oder nach zusätzlichen, nicht rechtlichen Merkmalen wie dem Geschlecht der Bediensteten.

#### a) Statusgruppen

- 104** Die Differenzierung des öffentlichen Dienstes in Beamte, Angestellte und Arbeiter ist das Ergebnis der historischen Entwicklung und reflektiert in gewisser Weise die oben unter Rz. 6 beschriebene Funktionserweiterung der öffentlichen Verwaltung. Das Berufsbeamtentum als Kern des öffentlichen Dienstes mit seinem besonderen Dienst- und Treueverhältnis, dem Alimentsprinzip, dem Fehlen des Streikrechts und mit seinen im 19. Jh. erkämpften Privilegien (Lebenszeitprinzip, Pensionsanspruch) ist zu Beginn des 20. Jh.s mit der Ausdehnung des Dienstleistungssektors um die zweite soziale Gruppe, die Angestelltenschaft, erweitert worden. Der **Anteil der Beamten** und Richter am Personal des unmittelbaren öffentlichen Dienstes ist von 1927 (66,7 %) bis 1967 (42,4 %) stark **gesunken**, um allerdings in den 70er Jahren mit dem Ausbau des Bildungswesens und dem für ihn typischen Beamtenstatus auf 47,3 % (1978) wieder leicht anzusteigen. Komplementär entwickelt sich der Personalbestand der Angestelltenschaft bis auf 30,4 % (1978)<sup>80</sup>. Allerdings fällt dieser Trend **für die einzelnen Gebietskörperschaften unterschiedlich** aus. Während sich heute beim Bund Beamte und Angestellte etwa gleichgewichtig gegenüberstehen (1976 89 000 Beamte, 96 000 Angestellte), ist das **Personal der Länder überwiegend von der Beamtenschaft** – Folge der Zuständigkeit für das Bildungswesen – geprägt (887 000), während die Angestellten mit 435 000 etwa die Hälfte davon ausmachen. Wiederum umgekehrt ist das Bild bei den **Gemeinden**: hier bilden mit 430 000 gegenüber 129 000 Beamten die **Angestellten den Kern** des öffentlichen Dienstes.
- 105** Bahn und Post, die beiden personalintensiven Betriebe des Bundes, sind 1976 immer noch überwiegend mit Beamten (224 000 bzw. 282 000) besetzt, während die Angestellten hier eine ausgesprochen untergeordnete Rolle spielen.
- 106** Die dritte Statusgruppe, die **Arbeiter**, sind mit insgesamt 786 000 (22,3 %) **die kleinste Gruppe** im öffentlichen Dienst; während bei Bund und Ländern in den Verwaltungen jeweils etwas über 100 000 arbeiten, finden sie sich **schwerpunktmäßig bei den Gemeinden** eingesetzt (215 000); aber auch **Bahn** (171 000) und

<sup>79</sup> Zu den Schwierigkeiten, statistische Details zu ermitteln, siehe *Thomas Ellwein/Ralf Zoll*, Berufsbeamtentum – Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973, S. 96–100.

<sup>80</sup> Zu diesem Substitutionsprozeß siehe allgemein *J. Jung*, Die Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, Berlin 1971.

**Post** (93 000) beschäftigen einen erheblichen Anteil dieser Gruppe, die im übrigen historisch älter ist als die der Angestellten.

- 107** Diese soziale Schichtung, insbesondere der Unterschied zwischen Beamten und Angestellten, ist zwar historisch entstanden und reflektiert den Übergang von der Ordnungs- zur Dienstleistungsverwaltung, wirft jedoch heutzutage ein normatives Problem auf<sup>81</sup>, ob nämlich diese Differenzierung noch gerechtfertigt ist. Zum einen hat sich das Statusrecht der Angestellten dem der Beamenschaft weitgehend angepaßt – einschließlich der faktischen Unkündbarkeit. Es sind jedoch nicht nur die Angestellten, die sich in Tarifverhandlungen diese Angleichung erkämpft haben, sondern auch die Beamten haben in Anlehnung an die Ausgestaltung des Tarifrechts in der Vergangenheit verbessernde Anpassungen erreichen können. Zum anderen ist der grundgesetzlich garantierte Funktionsvorbehalt des Beamtentums für die Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen als Differenzierungskriterium fragwürdig geworden, wenn man feststellen muß, daß das Bildungswesen als Teil der Dienstleistungsverwaltung überwiegend mit Beamten besetzt ist und in den anderen Bereichen der Verwaltung »Angestellte und Beamte, wenn auch in stark wechselndem Mischungsverhältnis, nebeneinander mit denselben Aufgaben befaßt« sind<sup>82</sup>.

**b) Qualifikationsmäßige Differenzierung (Laufbahngruppen)**

- 108** Das System von Laufbahngruppen des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes, das das Beamtentum in der Bundesrepublik und analog die Angestelltenschaft kennzeichnet, ist an Bildungszertifikaten des schulischen und universitären Sektors ausgerichtet und beruht auf der Vorstellung, daß der Höhe der Bildungsabschlüsse die Qualifikationserfordernisse eines entsprechenden Eingangsamtes der betreffenden Laufbahngruppe zugeordnet werden können. Im Zuge der innerorganisatorischen vertikalen Mobilität zeichnen die einer Laufbahngruppe zugeordneten vier Ämter im Prinzip den Karriereweg eines Bediensteten vor; Sprünge von einer Laufbahngruppe in die andere (Aufstieg) sind durch Prüfungen im Prinzip möglich, wenngleich relativ selten.
- 109** Zur Zeit befinden sich im höheren Dienst an Beamten und Angestellten rund 14 % , im gehobenen Dienst rund 27 % , im mittleren Dienst rund 50 % und im einfachen Dienst rund 9 % . In der Vergangenheit hat sich auch hier eine markante Verschiebung ergeben: der einfache Dienst ist seit 1950 prozentual leicht rückläufig. Der **mittlere Dienst** wächst dagegen überproportional und zwar ausschließlich durch die Ausdehnung des Angestelltenanteils, so daß er seit etwa 10 Jahren **fast die Hälfte des Gesamtpersonals** von Beamten und Angestellten ausmacht. Ein ähnlicher Trend zeigt sich für das Verhältnis von gehobenem zu höherem Dienst: der Anteil des **höheren Dienstes** steigt bis auf **rund 15 %** am Gesamtpersonal und zwar ausschließlich durch die Vermehrung von Beamtenstellen (Bildungsbereich), während der Anteil des gehobenen Dienstes rückläufig ist bei gleichzeitiger **Ausdehnung des Angestelltenanteils in der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes**. Man kann aus dieser Entwicklung schließen, daß der einfache Dienst tendenziell im mittleren Dienst aufgeht und zwar

81 Siehe *Thomas Ellwein/Ralf Zoll, Berufsbeamtentum ... a.a.O. 1973; Kurt Sontheimer/Wilhelm Bleek, Abschied vom Berufsbeamtentum? Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1973.*

82 Siehe *Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 141.*

zugunsten der Angestellten, während der gehobene Dienst zugunsten des höheren Dienstes schrumpft, der seinerseits seinen Zuwachs vor allem aus der Gruppe der Beamten gewinnt.

- 110** Selbstverständlich gibt es hierbei wiederum Unterschiede zwischen den Gebietskörperschaften: der höhere Dienst ist bei den Ländern am stärksten vertreten, und auch der gehobene Dienst hat bei den Ländern einen größeren Anteil am Personal als bei Bund und Gemeinden. Dagegen ist der mittlere Dienst bestimmend für das Bundes- und Gemeindepersonal. Dies hängt letztlich mit der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zusammen; so zeigt sich, daß der höhere und gehobene Dienst sich im Bildungsbereich und damit bei den Bundesländern massiert. Der mittlere Dienst prägt andererseits den Bereich der öffentlichen Sicherheit.
- 111** Der vertikale Aufbau der Personalstruktur zeigt mithin nicht den erwarteten Kegel, da die unterste Ranggruppe am schwächsten ausgeprägt ist; in dem ihr entsprechenden Tätigkeitsfeld sind jedoch überwiegend Arbeiter beschäftigt. Wenn sich entsprechend Angestellte im mittleren Bereich und Beamte in den beiden oberen Ranggruppen massieren, so ist die qualifikationsmäßige Differenzierung des öffentlichen Dienstes zugleich **überlagert von ihrer statusmäßigen Differenzierung**<sup>83</sup>. Im übrigen ist die Tendenz zur Höherstufung des Personalkörpers und damit die **Annäherung des Kegels an eine Zwiebel** nicht zuletzt auch das Ergebnis von Verhandlungen der Interessengruppen bei Tarif- und Besoldungsregelungen, also Ergebnis der besoldungsmäßigen Höherstufung gleicher Tätigkeiten.
- 112** Auch diese qualifikationsmäßige Differenzierung ist in ihrer Berechtigung nicht unumstritten: empirische Untersuchungen haben gezeigt, daß nicht nur Bedienstete auf verschiedenen Rängen einer Laufbahngruppe, sondern auch Bedienstete verschiedener Laufbahngruppen gleichwertige Tätigkeiten ausüben. Unter anderem hierin ist deshalb auch die Forderung begründet, die Beamtenbesoldung nicht an abstrakten Ämtern zu orientieren, die auf Grund der Ausdehnung des öffentlichen Dienstes und seiner internen Differenzierung seit langem den Bezug zu konkreten Dienstposten verloren haben (und nur noch durch Amtsbezeichnung und Besoldungsgruppe gekennzeichnet sind), sondern die Bezahlung nach der Wertigkeit konkreter Dienstposten zu richten, wie dies bei den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst geschieht.

**c) Funktionale Differenzierung (Laufbahnen)**

- 113** Neben der vertikalen Differenzierung in Laufbahngruppen ist der öffentliche Dienst schließlich durch eine horizontale Differenzierung in einzelne Fachrichtungen (Laufbahnen) bestimmt. Zu der allgemeinen Verwaltungslaufbahn treten insbesondere eine Reihe von technischen Laufbahnen. In der Einrichtung der speziellen Laufbahnen neben dem allgemeinen Verwaltungsdienst schlägt sich wiederum die Funktionserweiterung der öffentlichen Verwaltung nieder, wie sie strukturell ihren Ausdruck findet in der Ergänzung des Behördenstranges der allgemeinen inneren Verwaltung durch die Behörden der Sonderverwaltung.

83 Siehe ebenda, S. 146.

## 2. Rekrutierung des öffentlichen Dienstes

- 114** Der Rekrutierung des öffentlichen Dienstes kommt einerseits unter personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten große Bedeutung zu, da das Ziel der Rekrutierung die Übereinstimmung von Eignungsprofil der Bewerber und Anforderungsprofil der Dienstposten sein sollte. Andererseits ist – dies zeigt die historische Betrachtung – die Rekrutierung zum öffentlichen Dienst immer schon auch unter dem Gesichtspunkt der **politischen Loyalität** gegenüber dem Dienstherrn vorgenommen worden. Insofern wurde seit je her der sozialen, rassischen, politischen oder geographischen Zusammensetzung große Aufmerksamkeit 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 (z. B. in den USA) auf rassische Ausgewogenheit geachtet wird oder daß sozialistische Systeme bevorzugt proletarisch rekrutieren und eine »neue Klasse« (der Berufsfunktionäre) fürchten. Von der Zusammensetzung der öffentlichen Verwaltung werden außerdem Auswirkungen auf ihre **Responsivität** gegenüber Bürgerwünschen erwartet, wobei in parlamentarischen Systemen mangelnde Repräsentativität, in nichtrepräsentativen Systemen fehlende Parteilichkeit befürchtet wird. Einer gezielten Selektivität in der Rekrutierungspolitik ist in der Bundesrepublik durch Art. 33 Grundgesetz ein Riegel vorgeschoben, so daß der öffentliche Dienst ohne Rücksicht auf zugeschriebene Merkmale wie Konfession, Rasse, Geschlecht oder soziale Herkunft jedem Staatsbürger geöffnet ist und eine Selektion lediglich noch nach Leistungsgesichtspunkten vorgenommen werden darf.

Für die tatsächliche Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes sind die Rekrutierungsrichtlinien jedoch nur teilweise ausschlaggebend; insbesondere, wenn auf seiten der Verwaltung die Nachfrage nach Personal stärker ist als das Angebot an Bewerbern, besteht die Möglichkeit, daß die Zusammensetzung des Personalkörpers stark davon abhängt, in welchem Maße sich bestimmte Bevölkerungsschichten und Persönlichkeitstypen vom öffentlichen Dienst angezogen fühlen, sich also selbst rekrutieren, oder aber die angebotene Chancengleichheit – wie das Beispiel der Frauen zeigt – nur zögernd wahrnehmen (können).

### a) Soziale Herkunft

- 115** Es ist nun keineswegs so, daß das Personal des öffentlichen Dienstes in seiner Zusammensetzung für die Gesamtgesellschaft repräsentativ ist. Vielmehr rekrutiert sich insbesondere der **höhere Dienst** und damit das Führungspersonal der öffentlichen Verwaltung nach wie vor überwiegend aus der oberen Mittelschicht und hier nicht zuletzt aus Beamtenfamilien. Die Ursache hierfür liegt zum einen in den Eintrittsvoraussetzungen für den höheren Dienst (abgeschlossenes Hochschulstudium) und damit in der
- 116** **Selektivität des Ausbildungssystems**, in dem Unterschichten der Gesellschaft – wenn auch in den letzten Jahren abnehmend – in den Hochschulen unterrepräsentiert sind. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß gerade wegen der starken Differenzierung des öffentlichen Dienstes und der Abstufung von auf das Bildungssystem abgestellten Qualifikationsanforderungen der Filter des Bil-

dungssystem für andere Bereiche und Laufbahngruppen nicht wirksam ist, sondern auch Unterschichten ein breites Betätigungsfeld bietet. Typisch ist ferner die **hohe Selbstrekrutierungsquote der Beamten**: 1971 hatten 26 Prozent der Beamten aller Laufbahngruppen selbst einen Beamten zum Vater, obwohl die Beamtenschaft nur 5,6 Prozent der Erwerbstätigen ausmachte<sup>84</sup>. Im höheren Dienst dürfte die Tendenz der Berufs- und Statusvererbung noch stärker sein als bei den anderen Laufbahngruppen.

### b) Vorbildung

- 117** Die Frage der Vorbildung derjenigen, die in die öffentliche Verwaltung eintreten, ist ebenfalls nur im Hinblick auf den höheren Dienst relevant und nur hier wissenschaftlich besonders diskutiert worden, weil alle anderen Laufbahngruppen nach dem Schulabschluß verwaltungsintern ausgebildet und sozialisiert werden, während der höhere Dienst wesentliche Berufseignungen im Hochschulstudium erwerben soll. In diesem Zusammenhang zeichnet sich die deutsche Verwaltung – gerade auch im internationalen Vergleich – immer noch dadurch aus, daß von einem **Juristenmonopol** gesprochen werden kann. Wenn gleich eine sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung dem juristischen Studium weitgehend gleichgestellt ist, finden sich auch heute im höheren Dienst immer noch überwiegend Juristen, vor allem in Leitungspositionen, wenngleich nach dem Kriege mit dem Ausbau sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Studiengänge an den Hochschulen der Bundesrepublik und dank den Naturwissenschaftlern in Sonderlaufbahnen eine inzwischen stattliche Zahl an Bewerbern aus diesem Kreis im höheren Dienst arbeitet. Das konstatierte Juristenmonopol hängt unmittelbar mit der Verrechtlichung des Verwaltungshandelns in Deutschland zusammen<sup>85</sup>, wirft andererseits aber angesichts der öffentlichen Planungsaufgaben und der andersartigen Anforderungen im Bereich der »Querschnittsaufgaben«, für die (auch) nicht-juristische Kenntnisse erforderlich sind, die Frage nach der Angemessenheit unter gegenwärtigen Umständen auf.
- 118** Immerhin machen Tätigkeiten in den Funktionsfeldern »Organisation«, »Personalwesen« und »Budgetierung« bei Nicht-Spezialisten in leitenden Positionen jeweils zwischen 10 und 20 % der Tätigkeit aus<sup>86</sup>; rund 85 % einer Stichprobe des höheren Dienstes waren während des Studiums jedoch nicht mit Kenntnissen aus diesen Bereichen konfrontiert worden, sondern hatten sich die Kenntnisse erst in der Praxis erworben<sup>87</sup>.

### c) Persönlichkeitsstruktur

- 119** Wie gesagt, lösen die auf das Bildungssystem ausgerichteten Rekrutierungsregeln bei gleichzeitiger Gewährung formaler Chancengleichheit insbesondere unter Bedingungen einer Übernachfrage nach Personal des öffentlichen Dienstes **selbstselektive Tendenzen** unter den potentiellen Bewerbern aus. Damit ist

84 Siehe Stichwort »Herkunft, soziale«, in: Peter Eichhorn et al. (Hg.), *Verwaltungslexikon*, Baden-Baden 1983; ähnlich *Günther Schmid/Hubert Treiber*, *Bürokratie und Politik*, München 1975, S. 203 f.

85 Siehe *Wilhelm Bleek*, *Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg*, Berlin 1972.

86 Siehe *Wolfgang Pippke*, *Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden 1976, S. 63.

87 Ebenda, S. 91.

die Frage aufgeworfen, welchen Persönlichkeitstyp es in erster Linie in den öffentlichen Dienst zieht. In einer 1971 durchgeführten Untersuchung stellte man bei Befragten, die sich auf den verschiedenen Ebenen des Ausbildungssystems noch in der Ausbildung befanden, fest, daß die Eintrittsbereitschaft zwischen 19 % (Hauptschüler) und 33 % (Handelsschüler) schwankte, wobei Studenten zu 29 % die Absicht hatten, in den öffentlichen Dienst einzutreten. Bemerkenswert ist hier, daß einerseits 34 % der Studenten sich dezidiert gegen den öffentlichen Dienst aussprachen, andererseits unter den juristischen Referendaren – verständlicherweise – 51 % die Absicht hatten, in den öffentlichen Dienst einzutreten<sup>88</sup>.

- 120** Die **Gründe für eine Abneigung** gegen den öffentlichen Dienst waren: mangelnde Chance zur Selbstverwirklichung, unbefriedigende Aufstiegschancen, zu geringe Berücksichtigung des Leistungsprinzips, Aversion gegen hierarchische Verhältnisse sowie ein Negativ-Stereotyp der öffentlichen Verwaltung. Im übrigen zeigte es sich in dieser Untersuchung, daß der öffentliche Dienst für Männer und Frauen gleich attraktiv ist; dabei stellte sich auch heraus, daß Kinder von Freiberuflern weniger zum Eintritt geneigt sind, während Kinder von Angehörigen des öffentlichen Dienstes eher bereit sind einzutreten<sup>89</sup> – ein Beweis dafür, wie stark das Berufsfeld des Vaters für die Berufsentscheidung der Kinder prägend ist.
- 121** Gemessen an den Bildungserfolgen zeigte es sich, daß Befragte mit normalem Schulerfolg tendenziell eintrittswilliger sind, und auch die Abiturnoten belegten, daß der **Durchschnittstyp eher in die öffentliche Verwaltung gezogen** wird, daß in jedem Fall aber **leistungsmäßig keine negative Selektion** nachzuweisen ist.
- 122** Diejenigen Befragten, die eintrittsbereit waren, wiesen nun eine typische Konstellation von Persönlichkeitsmerkmalen auf: sie strebten besonders nach beruflichem Erfolg, zeigten aber andererseits eine geringere Risikobereitschaft. Ferner wiesen sie einen **relativ hohen Grad an Dogmatismus, Rigidität** und Unfähigkeit, unsichere Situationen zu ertragen, auf – und zwar besonders Studenten und Referendare, obwohl Dogmatismus usw. im allgemeinen mit steigendem Bildungsniveau abnehmen. Zugleich erwies sich dieser Personenkreis auch als relativ kreativ<sup>90</sup>.
- 123** Was die **beruflichen Werthaltungen** betrifft, unterschied sich die Gesamtheit der Befragten von den Eintrittsbereiten doch erheblich: während allgemein an erster Stelle die Freude an der Tätigkeit genannt wurde, gefolgt von Sicherheit und Versorgung sowie drittens hohem Einkommen, stellten die Eintrittsbereiten an die erste Stelle die Sicherheit und Versorgung, gefolgt von »geordneter Tätigkeit, geregelter Arbeitszeit« und moralisch-politischen Werten wie »Dienst für die Allgemeinheit«.<sup>91</sup>

88 Siehe Niklas Luhmann/Renate Mayntz, Personal im öffentlichen Dienst – Eintritt und Karrieren, Baden-Baden 1973, S. 27.

89 Ebenda, S. 35.

90 Ebenda, S. 48.

91 Ebenda, S. 49 ff.

### 3. Karrieremuster

- 124** Der öffentlich Bedienstete erlebt durchschnittlich alle vier Jahre einen Arbeitsplatzwechsel, sei es daß er die Behörde wechselt, sich das Aufgabengebiet verändert oder er in der Hierarchie aufsteigt. Die **Sachgebietsmobilität** ist allerdings am häufigsten<sup>92</sup>. Dabei ist erwartungsgemäß im allgemeinen Verwaltungsdienst die Mobilität größer als in den Sonderlaufbahnen. Das gleiche gilt für Beamte gegenüber Angestellten, die ja nicht für eine bestimmte Laufbahn, sondern für einen Dienstposten rekrutiert werden.
- 125** Von besonderem Interesse ist die **vertikale Mobilität**, der Funktions- und/oder Besoldungsaufstieg. Hier wirkt natürlich zum einen das gegebene System der voneinander relativ stark abgeschotteten Laufbahngruppen begrenzend; zum anderen zeigt sich, daß trotz Leistungsprinzip die **Zahl der Beförderungen mit dem Dienstalter** und damit mit dem Lebensalter **zunimmt**, so daß in den höchsten Positionen einer Laufbahngruppe jeweils die Bediensteten mit dem höchsten Durchschnittsalter sitzen<sup>93</sup>. Dieser starke Zusammenhang zwischen Position und Dienstalter läßt es fragwürdig erscheinen, ob die dienstliche Leistungsbeurteilung als Grundlage von Beförderungsentscheidungen wirklich die ihr zugeschriebene zentrale Rolle spielt (Rz. 142). Empirische Untersuchungen zeigen auch, daß der **Aufstieg eher von organisatorischen Rahmenbedingungen** (z. B. Freiwerden einer Stelle) als von persönlichen Merkmalen oder Leistungen abhängig gesehen wird. Dies wird auch daraus deutlich, daß jüngere Jahrgänge infolge der Ausdehnung des öffentlichen Dienstes und der damit geschaffenen zusätzlichen Beförderungspositionen verhältnismäßig mehr Beförderungen erlebt hatten als Vorkriegsjahrgänge. Während die soziale Herkunft für den Aufstieg keine Rolle spielt, ließ sich nachweisen, daß die Mobilität größer ist, wenn man – im höheren Dienst – Jurist ist und eine parteipolitische Bindung eingeht<sup>94</sup>.
- 126** Die Inhaber von Spitzenpositionen sowie auch diejenigen Befragten, die die Laufbahngruppengrenze als sogenannte Aufsteiger übersprungen hatten, unterschieden sich dabei von den restlichen Befragten: sie sind insgesamt in ihrer Denkweise flexibler, schreiben sich Erfolge und Mißerfolge eher selbst zu als äußeren Umständen und neigen zu dominierender Haltung. Die Aufsteiger erwiesen sich zudem im Vergleich zu ihren Kollegen als emotional stabiler und hatten eine größere Ambiguitätstoleranz<sup>95</sup>.

### 4. Funktionen des Personalwesens

- 127** Die eben beschriebenen Prozesse der Rekrutierung und der Mobilität laufen zwar zum Teil automatisch im Rahmen der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts ab, werden aber in gewissem Grade durch die Personalverwaltung und die ihr zur Verfügung stehenden Instrumente gesteuert, zumindest schlagen sie sich hier administrativ nieder.

92 Ebenda, S. 135.

93 Ebenda, S. 140 f.

94 Siehe *Wolfgang Pippke*, *Karrieredeterminanten . . .*, a.a.O., S. 110.

95 Siehe *Niklas Luhmann/Renate Mayntz*, a.a.O., S. 155 ff.

**a) Personalverwaltung<sup>96</sup>**

- 128** Angesichts der Größe des Personalkörpers ist es von erheblicher Bedeutung, in welchem Maße das Personalwesen zentral organisiert ist. Bedingt durch den föderalen Aufbau der Bundesrepublik und die Personalhoheit der Gebietskörperschaften kann von einer **weitgehenden Dezentralisierung** des Personalwesens ausgegangen werden. Lediglich innerhalb einzelner Bundesländer (Hamburg, Hessen, Bremen) ist das Personalwesen zentralisiert: im Senatsamt für den Verwaltungsdienst in Hamburg, im Landespersonalamt Hessen, in der Senatskommission für das Personalwesen in Bremen. Ansonsten ist das Personalwesen im Bund und in den Ländern zusätzlich auf die einzelnen Ressorts dezentralisiert, wobei die **Personalverwaltung** regelmäßig in den Fachressorts liegt, während die »Querschnittsministerien«, das Innen- und Finanzministerium, oder die Staatskanzlei mit Grundsatzfragen befaßt sind. Behördenintern wiederum wird die Personalverwaltung als Querschnittsaufgabe zentral im Personalreferat wahrgenommen.
- 129** Daneben gibt es nach § 61 f BRRG **weisungsunabhängige Stellen** in jedem Bundesland (Landespersonalausschuß) und beim Bund (Bundespersonalausschuß). Diese Ausschüsse sind für Ausnahmeentscheidungen und für Einstellungen und Beförderung sogenannter anderer als Laufbahnbewerber zuständig. Dies gilt allerdings nur für die Länder, die über kein zentralisiertes Personalwesen verfügen. Die Personalverwaltung wird jedoch nicht ausschließlich als ausdifferenzierte Funktion in speziellen Organisationseinheiten wahrgenommen, sondern – das sollte nicht übersehen werden – auch der Betroffene und vor allem der oder die Vorgesetzten des Betroffenen wirken an allen Personalentscheidungen nicht unwesentlich mit. Welche grundsätzlichen Funktionen müssen nun im Personalwesen erfüllt werden, welche Instrumente stehen dazu zur Verfügung, und wie sieht die Praxis aus?
- 130** Es soll hier von folgenden Funktionen ausgegangen werden, die theoretisch wahrgenommen werden müssen:
- die Rekrutierung des Personals in genügender Quantität und Qualität;
  - die Qualifizierung des Personals in Aus- und Fortbildung;
  - die Allokation des Personals auf die verfügbaren Dienstposten;
  - die Motivation des Personals zur Erfüllung seiner Aufgaben einschließlich Arbeitszufriedenheit;
  - die Partizipation des Personals an den es betreffenden Angelegenheiten.

**b) Rekrutierungssystem**

- 131** Die Rekrutierungsfunktion kann personalwirtschaftlich untergliedert werden in
- Personalbedarfsplanung,
  - Personalgewinnung,
  - Personalselektion.
- 132** Entsprechend der weitgehend dezentralen Organisation des Personalwesens wird die **Bedarfsplanung** ebenfalls dezentral in den Ressorts bei Bund und Ländern vorgenommen. Die Ermittlung des gegenwärtigen Bedarfs ergibt sich in der Regel aus den verfügbaren personalwirtschaftlichen Unterlagen (Stellen-

<sup>96</sup> Zum Folgenden siehe *Ekkard Nümann*, Die Organisation des Personalwesens in der Ministerialverwaltung von Bund und Ländern, Köln u. a. 1975.

besetzungsliste, Vakanzenliste, Dienstpostenkartei, Soll-Ist-Liste) und indiziert akute Fehlbestände. Benötigtes Personal wird in der Regel von den Fachabteilungen angefordert, von den Querschnittsreferaten der Zentralabteilungen wird der Bedarf geprüft und gegebenenfalls bewilligt. Eine **langfristige** Bedarfsplanung findet in aller Regel in der öffentlichen Verwaltung nicht statt; der Planungszeitraum ist abgestellt auf den einjährigen Budgetzyklus und die hierin gegebenenfalls einzubringenden **Stellenanforderungen**. Kurzfristiger Anfall politischer Aufgaben, ständige Aufgabenumschichtungen im Ressort, geringe Chance der Bewilligung beantragter Stellen und – lange Zeit – eine hohe Zahl nicht besetzter Stellen führten dazu, daß von einer systematischen langfristigen Personalbedarfsplanung in der öffentlichen Verwaltung bislang nicht geredet werden konnte; man verläßt sich vielmehr auf Schätzungen und vage Überlegungen. Aus dem Bundesland Rheinland-Pfalz ist allerdings bekannt, daß bei allen neuen Vorhaben (Programmen) der geschätzte Personalbedarf anzumelden ist; auch für die Bundespost war für 1972 die Einführung einer längerfristigen Bedarfsplanung vorgesehen. In der Regel besteht das personalpolitische Ziel jedoch darin, den Personalbestand zu halten und, wenn möglich, marginale Verbesserungen durch ad-hoc-Expansion zu erreichen. Systematisch wird dagegen jeweils nur ermittelt, welche Stellen durch Pensionierung frei werden.

- 133 Der Schwerpunkt zukunftsorientierter personalwirtschaftlicher Aktivitäten liegt mithin in der quantitativen Bedarfsdeckung und hier vor allem in der **Stellenbeschaffung**, auf Grund des Laufbahngruppen-Systems weniger in der Planung eines qualitativen Bedarfs. Nach der Stellenbewilligung im Haushaltsplan wird ressortintern überwiegend eine »Topfwirtschaft« geführt, d. h. die Stellen werden einem Ressort global zugewiesen, und hier wird intern zwischen den bedarfsanmeldenden Abteilungen und der Zentralabteilung die Zuweisung ausgehandelt. Dieses Verfahren entspricht in gewisser Weise dem Umstand, daß es überwiegend auch keine Kontrolle der Personalauslastung gibt, d. h. kein Ministerium prüft, wer wie lange mit welchen Aufgaben beschäftigt ist; hieraus ergibt sich dann nicht selten eine Ungleichgewichtigkeit der Arbeitsbelastung (Relation Dienstposten/Arbeitsanfall) in den Organisationseinheiten; lediglich bei der Bundespost findet diese Kontrolle statt, und in den Gemeinden gibt es dank der Arbeit der KGST regelmäßig Arbeitsstudien. Die Folge ist, daß ein Personalausgleich nicht nur (wegen der Personalhoheit) nicht zwischen den Ressorts, sondern meist auch nicht zwischen den Abteilungen eines Ressorts stattfindet.
- 134 Mängel weist auch die **Personalgewinnung** auf; zwar werden freie Stellen öffentlich ausgeschrieben; von einer systematischen Werbung unter qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten kann jedoch nicht gesprochen werden; vielmehr reagiert man nach den Möglichkeiten des Stellenplans auf ein autonomes Bewerberangebot. Die Folgen hieraus sind die nicht zu übersehenden selbstselektiven Tendenzen; denn die Mehrzahl von im Ausbildungssystem befindlichen potentiellen Bewerbern weiß nicht, welche Berufsmöglichkeiten der eigene Bildungsabschluß im öffentlichen Dienst bietet. Selbst diejenigen, die sich als hinreichend informiert bezeichneten, sind es aber tatsächlich überwiegend nicht, wobei der Grad mangelnder Informiertheit mit steigendem Bildungsabschluß von 62% der Hauptschüler auf 4% der Studenten sank. Infolgedessen sind überwiegend Eltern und Bekannte bei allen Gruppen die

wesentliche Informationsquelle über den öffentlichen Dienst; erst an vierter Stelle folgt die Berufsberatung, und 6 % der Befragten wurden durch Werbung und Information des Arbeitgebers aufgeklärt<sup>97</sup>.

- 135** Die **Personalselektion** (Fremdselektion) der so als Bewerber antretenden Personen wird zum Teil im Bund und in den Ländern zentral vorgenommen: für den allgemeinen nicht-technischen Dienst vielfach von den Innenressorts und in Hamburg und Bremen entsprechend der zentralen Organisation von den Personalämtern, in einigen Ländern auch von Auswahlkommissionen. Beim Bund wird der mittlere und gehobene Dienst vom Bundesverwaltungsamt selektiert; beim höheren Dienst sind es durchgängig die einzelnen Ressorts. Nach der Vorselektion anhand von Bewerbungsunterlagen wird die Auswahl schließlich überwiegend in Vorstellungsgesprächen getroffen. Besondere Auswahlmethoden sind auf Bundesebene nur im Auswärtigen Amt, im Verteidigungsministerium, im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft gebräuchlich. Auf Grund des auf einen akuten Bedarf abgestellten Rekrutierungsverfahrens wird die endgültige Entscheidung dann in der Regel einvernehmlich zwischen Personalreferat und der Fachabteilung getroffen, der der Bewerber zugewiesen werden soll. Von diesem Entscheidungsprozeß ist natürlich das förmliche **Ernennungsverfahren** bei Beamten zu unterscheiden.
- 136** Der hier beschriebene Rekrutierungsprozeß findet in aller Regel statt im Hinblick auf das Basisamt der betreffenden Laufbahngruppe, nicht aber für höhere Posten innerhalb einer Laufbahngruppe, die für Beförderungszwecke freigehalten werden. Dennoch gibt es Ausnahmen: diese betreffen zum einen den Kreis der **politischen Beamten**, die jederzeit bei fehlender politischer Übereinstimmung mit dem Ressortchef in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können<sup>98</sup>; zum anderen Spezialisten wie beispielsweise für EDV; Bewerber für politische Funktionen und für Dienstposten, deren erforderliche Fachkenntnisse nicht intern erwerbbar sind, werden auch oberhalb des Eingangsamtes der betreffenden Laufbahngruppe eingestellt, denn nur so kann der öffentliche Dienst gelegentlich auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig bleiben.

### c) Qualifizierung

- 137** Das Ziel von Qualifizierungsmaßnahmen besteht darin, das **Eignungsprofil** einer Person mit dem **Anforderungsprofil** eines Dienstpostens in Übereinstimmung zu bringen, sei es, um den Betreffenden auf einen Dienstposten vorzubereiten, sei es, um Schwächen, die er auf einem Dienstposten zeigt, abzubauen.
- 138** Ein Teil der Qualifikation wird in der Regel außerhalb des öffentlichen Dienstes vermittelt, um die grundsätzliche **Berufsreife** zu erzielen; daß dies gelingt, unterstellt das auf Bildungsabschlüsse ausgerichtete Laufbahngruppen-Prinzip. Darüber hinaus ist der öffentliche Dienst jedoch dadurch gekennzeichnet, daß **zusätzliche interne Qualifikationen** für den Anfänger obligatorisch sind: der Vorbereitungsdienst soll eine bessere Abstimmung von Ausbildung und Anforderung

97 Siehe Niklas Luhmann/Renate Mayntz, a.a.O., S. 64.

98 Hierzu speziell Dieter Kugele, *Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München 1976.

derungen ebenso erreichen, wie die Institution beispielsweise der Staatsprüfungen (gegenüber Hochschulprüfungen), bei der der Dienstherr über den Einfluß auf die Prüfungsanforderungen auch gestaltend auf das Ausbildungssystem einwirkt. Neben der Ausbildung zur Berufsreife wird die Qualifikationsfunktion ferner wahrgenommen als **Förderung** bestimmter Personengruppen im Zusammenhang mit deren Karriereplanung (so z. B. Fortbildungslehrgänge der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung). Derartige Qualifikationsmaßnahmen setzen jedoch im Gegensatz zur obligatorischen Anfängerausbildung die Bereitschaft des Personals zur Teilnahme voraus. Und schließlich läßt sich als dritte Teilfunktion die **Anpassungsfortbildung** als Daueraufgabe postulieren, um die auf allen Dienstposten laufend erforderlichen intellektuellen Umstellungen zu ermöglichen. Insgesamt kann man sagen, daß die Qualifikationsfunktion in den letzten 15 Jahren für den höheren Dienst und für den inzwischen obligatorisch durch Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung gehenden gehobenen Dienst wesentlich intensiviert worden ist. Im Bereich des externen Qualifikationsangebotes ist ferner zu verweisen auf die Hochschule für Verwaltungswissenschaften, die für den höheren Dienst zum einen im Rahmen des Referendariats auf das Tätigkeitsfeld »öffentliche Verwaltung« vorbereitet, zum anderen aber auch eine Zusatzqualifikation für andere als juristische Bewerber für den höheren Dienst anbietet. An der Universität Konstanz wird zudem seit 10 Jahren ein eigener verwaltungswissenschaftlicher Studiengang betrieben, und andere Universitäten bieten im Rahmen der nichtjuristischen Ausbildung vielfach Vertiefungsrichtungen insbesondere für Sozial- und Wirtschaftswissenschaftler an<sup>99</sup>.

#### d) Allokation

- 139** Die Allokationsfunktion stellt darauf ab, daß eingetretene Bewerber auf die Dienstposten verteilt werden müssen, und zwar mehrfach im Laufe ihrer Mitgliedschaft in der öffentlichen Verwaltung. Das Ziel der Personalallokation besteht darin, Personalbewegungen auszulösen, um letztlich Eignung und Anforderung kongruent zu machen. Die Notwendigkeit der Allokation ergibt sich insbesondere aus der Größe der betreffenden Organisation und der hierdurch bestimmten Differenzierung der Tätigkeiten, aus dem Wandel von Aufgaben und Tätigkeiten über Zeit und aus der Längerfristigkeit des Beschäftigungsverhältnisses, während dessen Beförderungen und damit in der Regel die Übernahme anderer Funktionen stattfinden.
- 140** Allokation löst also Mobilität aus, und zwar
- **vertikale Mobilität** als Aufstieg in höherrangige Dienstposten (und prinzipiell: Abstieg),
  - **horizontale Mobilität** in andere Organisationseinheiten und Sachgebiete und
  - meist mit der horizontalen oder vertikalen Mobilität verbunden auch eine **regionale Mobilität**.
- 141** Die ausgelösten Personalbewegungen sowie die hierfür bestehenden Restriktionen sind wiederum weitgehend rechtlich fixiert und schränken damit den personalwirtschaftlichen Spielraum ein. Insbesondere das Laufbahngruppensy-

<sup>99</sup> Siehe *Klaus König*, Die verwaltungswissenschaftliche Ausbildung in Europa, in: *Konstanzer Blätter für Hochschulfragen* 18 (1981), Heft 3/4.

stem und der organisationsstrukturelle Rahmen (Behördenaufbau, Stellenkegel) steuern diese Personalbewegungen stark.

- 142 Auch die Allokation vollzieht sich als Entscheidungsprozeß (Personalentscheidung) und zwar a) als Versetzungsentscheidung (Sachgebiets-, regionale Mobilität) und b) Beförderungsentscheidung (vertikale Mobilität). Die Beförderungsentscheidung wird dabei instrumentell unterstützt und partiell formalisiert mit dem **Beurteilungssystem**, das in seiner Philosophie dem Leistungsprinzip folgen und so Eignungs- und Anforderungsprofil zur Deckung bringen soll. Gegenüber der früher gebräuchlichen summarischen Beurteilung hat sich heutzutage eine **analytische**, d. h. auf einzelne Aspekte von Eignung und Anforderung abstellende, **Leistungsbeurteilung** als Grundlage der Beförderungsentscheidung durchgesetzt. Dennoch gibt es erhebliche Zweifel am instrumentellen Wert dieser Systeme. Der öffentliche Dienst ist ihnen gegenüber relativ skeptisch eingestellt, und die Ergebnisse der Leistungsbeurteilung, die mit solchen Systemen erzielt worden sind, zeigen, daß sie systematisch **positiv verzerrt** sind und die Noten relativ wenig streuen; folglich bietet die Leistungsbeurteilung nur sehr begrenzt eine Entscheidungsgrundlage für die Allokationsentscheidung. Immerhin waren 1971 65 % der Befragten im öffentlichen Dienst Fälle bekannt, in denen befähigte Bewerber übergangen worden waren, und 75 % meinten, es käme vor (22 % häufig), daß höhere Positionen nicht kompetent besetzt seien<sup>100</sup>.
- 143 Insbesondere der Handhabung durch den Vorgesetzten kommt erhebliche Bedeutung für den instrumentellen Wert der Beurteilung zu; er aber befindet sich meist in einem Rollenkonflikt zwischen der Notwendigkeit, einerseits gerecht und sachgerecht urteilen zu müssen, andererseits aber den Erwartungen seiner Mitarbeiter auf Beförderung und Offenhaltung von Beförderungschancen entsprechen zu müssen, um ihre Motivation zu sichern<sup>101</sup>.

#### e) Motivation

- 144 Damit ist angedeutet, daß die **Beförderung** als Mechanismus vertikaler Mobilität und die Beurteilung als Instrument der Beförderungsentscheidung eine **Doppel-funktion** erfüllen: neben der Allokationsfunktion wird durch sie auch prinzipiell eine Motivationsfunktion erfüllt, weil die sozialen Folgen einer Beförderungsentscheidung als positive oder negative Sanktionen vom Bediensteten ausgelegt und erwartet bzw. vermieden werden. Die Leistungsmotivation ist jedoch **nur zum Teil bestimmt von den Leistungserwartungen der Organisation**, wie sie sich in formalen Leistungskriterien und (informellen) Vorgesetztenenerwartungen niederschlagen; Erwartungen werden auch durch die Bezugsgruppen des Ausbildungssystems und der Kollegen, aber auch durch das Selbstbild, das der einzelne von sich hat, formuliert.
- 145 Die Konformität mit diesen Erwartungen kann nur zum Teil vom formalen Belohnungssystem stabilisiert werden; Funktionsaufstieg und Besoldungsaufstieg, meist aber eine Kombination beider, als Aspekte des **Belohnungssystems** der öffentlichen Verwaltung sind **nur ein Faktor**, der sich auf die Motivation der Bediensteten auswirkt. Von Bedeutung sind prinzipiell auch der Führungsstil

100 Siehe Niklas Luhmann/Renate Mayntz, a.a.O., S. 228 f.

101 Horst Bosetzky, Dunkelfaktoren bei Beförderungen im öffentlichen Dienst, in: Die Verwaltung 7 (1974), S. 427-438.

des Vorgesetzten, das Betriebsklima und die Arbeitssituation in der betreffenden Organisationseinheit. Als **Rationalisierungsversuche** in diesem Bereich sind zu nennen: die Schulung im Führungsverhalten mit der tendenziellen Betonung eines kooperativen (gegenüber einem autoritären) Führungsstil sowie die Einführung von Managementkonzeptionen unter Betonung einer stärkeren Delegation von Verantwortung; die Umstrukturierung der Arbeitssituation durch Job Enrichment (Anreicherung des Arbeitsplatzes durch Elemente von Steuerungs- und Hilfsfunktionen), Job Enlargement (Änderung des Arbeitsinhalts durch Konzentration von Tätigkeiten, die vorher auf mehrere Mitarbeiter verteilt waren) und Job Rotation (Wechsel zwischen unterschiedlichen Arbeitsplätzen bei prinzipiell gleichbleibenden Anforderungen) sowie die Betonung von Teamwork.

- 146 Gegenüber diesen Faktoren, die hier nicht weiter behandelt werden können, dürfte nach wie vor der **Beförderung die entscheidende Bedeutung** für die Erfüllung der Motivationsfunktion zukommen. Es geht hier also nicht um die Allokationsfunktion, sondern um die Anreiz- oder Belohnungsfunktion des Beförderungswesens. Damit eine Beförderung überhaupt Anreizfunktionen haben kann, muß zum einen Aufstiegsstreben der Bediensteten vorliegen, zum anderen muß die Befriedigung dieses Aufstiegsstrebens im Rahmen des gegebenen Stellenkegels realistisch erscheinen. Für 75 % des öffentlichen Dienstes stellen insbesondere Beförderungen, die nicht nur einen Besoldungsaufstieg, sondern zugleich einen Funktionsaufstieg bedeuten, auch angesichts zusätzlicher persönlicher Belastungen einen Anreiz dar<sup>102</sup>. Besondere Leistungen können aber auch ausschließlich durch eine höhere Bezahlung ohne Funktionsaufstieg stimuliert werden, wobei die **Anreizwirkung des Besoldungsaufstiegs mit der Höhe der Ranggruppe abnimmt**. Allerdings hatten 58 % der repräsentativ Befragten noch nie einen Funktionsaufstieg erlebt, während 85 % der Befragten schon einmal im Rahmen der Regelbeförderung aufgestiegen waren. Andererseits liegt der Prozentsatz der erwarteten Funktionsaufstiege deutlich über den bisher erlebten Funktionsaufstiegen. Insofern sind die **Beförderungserwartungen nicht ganz realistisch**. So stellen denn auch enttäuschte Beförderungserwartungen innerhalb der Enttäuschungen, die überhaupt mit dem öffentlichen Dienst verbunden sind, mit 26 % einen relativ hohen Anteil dar. Um allerdings durch Inaussichtstellen von Beförderungen Leistungsmotivation stimulieren zu können, muß von den Bediensteten ein Zusammenhang zwischen Leistung und Beförderung erkannt werden. Immerhin sahen auch 69 % der Befragten besondere dienstliche Anstrengungen als notwendig, wenn auch nicht immer hinreichend für eine Beförderung an. Denn 56 % rechneten die Beförderung nicht dem eigenen Verhalten zu, sondern schrieben sie dem Einfluß externer Gegebenheiten zu (Zugehörigkeit zur Personalvertretung, Mitgliedschaft in einer Beamtenorganisation – umso wichtiger, je niedriger die Ranggruppe). In diesem Zusammenhang spielt auch die **Qualität des Beurteilungswesens**, das nur von 29 % als ein zuverlässiges Instrument zur Feststellung fachlicher und persönlicher Qualitäten anerkannt wurde, eine Rolle<sup>103</sup>. Wesent-

102 Siehe hierzu und zum Folgenden *Niklas Luhmann/Renate Mayntz*, a.a.O., S. 266.

103 Siehe zum folgenden ebenda, S. 218–277 sowie hierauf aufbauend *Hans-Ulrich Derlien*, Zur Problematik der Leistungskontrolle im öffentlichen Dienst, in: *Bamberger Hochschulschriften* 5/6 (1980), S. 67–83.

liche Bedeutung für die Beförderung kommt dabei der Art und Weise zu, wie der **Vorgesetzte die Beurteilung handhabt**. Wenn eine Mehrzahl der Befragten dem Vorgesetzten trotz Kritik am Instrument eine objektive Handhabung der Beurteilung bescheinigt und ihm zugleich 53 % einen überragenden Einfluß auf die Beförderungschancen zuschreiben, so bedeutet dies auch, daß man sich an den **subjektiven Leistungserwartungen** des Vorgesetzten zu orientieren hat, wenn man befördert werden will. Insgesamt wird man sagen können, daß die gegenwärtige Beförderungspraxis durchaus in der Lage ist, hinreichende Anreize zur Leistung darzustellen und die Beförderungserwartungen, zumindest was den Besoldungsaufstieg angeht, in großem Umfang zu befriedigen, wenngleich dabei nicht beeinflussbare externe Faktoren, subjektive Leistungserwartungen des Vorgesetzten und instrumentelle Schwächen des Beurteilungssystems die Objektivität von Beförderungsentscheidungen trüben.

- 147 In der Organisationstheorie wird vielfach, obwohl nicht eindeutig belegbar, unterstellt, daß die Leistungsmotivation auch positiv beeinflusst würde von der Arbeitszufriedenheit.

#### f) Arbeitszufriedenheit

- 148 Es gibt nur wenige Untersuchungen über die Arbeitszufriedenheit im öffentlichen Dienst; diese sind zudem nicht für den gesamten öffentlichen Dienst repräsentativ (Stadtstaaten und Kommunalverwaltung sind die Objekte) und stammen aus verschiedenen Erhebungszeiträumen (1972, 1980, 1981). Auf Plausibilitätsbasis zeigen diese Untersuchungen immerhin, daß es **keine Mehrheit** im öffentlichen Dienst gibt, die **unzufrieden** war oder unzufrieden ist: in Bremen waren 13 % unzufrieden, und in Köln bezeichneten sich etwa 60 %, in Hamburg 69 % der Bediensteten als zufrieden<sup>104</sup>.
- 149 Abgesehen von methodischen Problemen der Befragung, z. B. der Glaubwürdigkeit einer Anonymitätssicherung, hängt das Zufriedenheitsmaß nicht nur von Tätigkeitsinhalt und physischer wie sozialer Arbeitsumwelt ab, sondern von subjektiven Faktoren wie dem Anspruchsniveau und der Selbstwahrnehmung der Befragten, wobei diese beiden Faktoren letztlich wieder von einer Vielzahl sozialer Bedingungen, insbesondere den Bezugsgruppen und der Sozialisation der Befragten, abhängen. Insofern wird auch verständlich, daß die Antworten auf Fragen zur Arbeitszufriedenheit mit Dienstalter, Status- und Laufbahngruppe und damit der Vorbildung variieren. Um eine spezifischere Vorstellung davon zu erhalten, worauf sich Zufriedenheit/Unzufriedenheit im öffentlichen Dienst im einzelnen beziehen, sollte man – und die genannten Untersuchungen erlauben dies – zumindest nach folgenden **Aspekten der Arbeit** unterscheiden:
- 150 In der Bremer Stichprobe von 1972 klagten 57 % des mittleren, 34 % des

104 Siehe *Senatskanzlei Bremen*, Organisationssoziologische Untersuchung der bremischen Verwaltung, Bremen MS. 1972, S. 35; *Hans Benninghaus*, Auswirkungen von Arbeitsbedingungen auf das Wohlbefinden, das Freizeitverhalten und die politische Partizipation, (laufendes DFG-Projekt; die Daten wurden dem Verf. freundlicherweise 1981 zur Verfügung gestellt); *Kommission zur Überprüfung von Verbesserungsmöglichkeiten in der Hamburger Verwaltung*, Bericht Nov. 1981, Anlagenband 1, S. 28–153, hier S. 120; siehe auch die Auswertung von *Hans-Wilhelm Hetzler/Peter von Pawell/Hartmut Werner*, Die Hamburger Verwaltung im Urteil ihrer Mitarbeiter, in: *Hamburg in Zahlen*, Heft 2 u. 3 1982, S. 36–43, 72–88. Sämtliche Angaben dieses Abschnitts entstammen diesen drei Untersuchungen. Die Ergebnisse der Untersuchung von *Luhmann/Mayntz*, a. a. O., S. 300–305 fallen (vermutlich stichprobenbedingt) etwas positiver aus.

gehobenen und 26 % des höheren Dienstes von denjenigen Befragten, die nicht zufrieden waren, über **Monotonie der Arbeit**; insgesamt waren es jedoch nur 7 % aller Befragten, die über Monotonie klagten. Hiermit stimmt in etwa überein, was *Benninghaus* 1980 für die Stadt Köln ermittelt hat: etwa 50 % der Befragten bestreiten Monotonie; zwei Drittel sind der Ansicht, daß sie mittlere bis hohe Autonomie bei der Durchführung ihrer Aufgaben hätten, und auf einer 7-Punkte-Skala lag die Zufriedenheit mit dem Arbeitsinhalt bei leicht überdurchschnittlich 5,02.

- 151 In dieses Bild relativer, wenn auch nicht vollständiger Zufriedenheit fügen sich auch die jüngsten Hamburger Befragungsergebnisse von 1981: 69 % sind mit ihrem Arbeitsinhalt zufrieden; 28 % haben zumindest häufig und 53 % hin und wieder Freude an der Arbeit.  
Etwa gleich viele Befragte (jeweils rund 40 %) hielten ihren Handlungsspielraum für ausreichend bzw. fühlten sich beengt.
- 152 Beamte fühlten sich tendenziell autonomer als die anderen Statusgruppen; mit Laufbahngruppe und Dienstalter steigt das Gefühl der Autonomie; bei Beschäftigten mit Vorgesetztenfunktionen ist das Gefühl der Autonomie verständlicherweise überdurchschnittlich ausgeprägt. M. a. W.: die Position in der behördlichen Hierarchie ist von besonderer Bedeutung für Autonomie, Monotonie und Zufriedenheit mit dem Arbeitsinhalt.
- 153 Die wichtigste Ursache für die, wenn auch niedrige, so doch vorhandene Unzufriedenheit mit der Arbeit, sind die als unzureichend empfundenen **materiellen Belohnungen** und Aufstiegsmöglichkeiten.
- 154 Besoldungsunzufriedenheit war bei den 13 % Bremer Unzufriedenen in 56 bis 40 % der betreffenden Fälle, mit abnehmender Tendenz bei steigender Laufbahngruppe, die Ursache, gefolgt von Unzufriedenheit mit den Aufstiegschancen, die von 75 % der Unzufriedenen im mittleren auf 50 % der Unzufriedenen im höheren Dienst abnahm. Bei der Kölner Untersuchung betrug die Zufriedenheit mit der Besoldung/Vergütung auf der 7-Punkte-Skala gerade 3,97; mit den Aufstiegschancen nur 3,21.
- 155 Auch in Hamburg wurden die Chancen für das berufliche Fortkommen im Durchschnitt niedrig eingeschätzt; 30 % sahen keine Aufstiegsmöglichkeiten; 48 % waren nicht der Ansicht, daß ihre Dienststelle ihr berufliches Fortkommen planvoll fördere. Aufstiegsmöglichkeiten und Förderung wurden beim mittleren Dienst besonders negativ eingeschätzt. Arbeiter und einfacher Dienst sind dagegen in dieser Hinsicht positiver eingestellt – vermutlich, weil das Anspruchsniveau von vornherein niedriger ist. Auch Personen mit hohem Dienstalter sind zufrieden, weil sie ihr Anspruchsniveau den Gegebenheiten angepaßt haben. Der höhere Dienst und allgemein: Personen mit Vorgesetztenfunktionen beurteilen ihre Aussichten positiver als andere Mitarbeiter.
- 156 Neben Arbeitsinhalt und materieller Belohnung bzw. Belohnungschancen sind die **sozialen Gegebenheiten** sowie die **psychische und physische Belastung** für die allgemeine Arbeitszufriedenheit bestimmend.
- 157 Von den Unzufriedenen sind in Bremen jeweils zwischen etwa 25 und 15 %, je nach Laufbahngruppe mit abnehmender Tendenz nach oben, mit den sozialen Beziehungen unzufrieden, u. z. den hierarchischen Beziehungen; dies betrifft die dienstliche **Beurteilung**, die Würdigung eigener Leistungen, »das Ankreiden von Fehlern, die oben gemacht wurden« (am häufigsten vom höheren Dienst

beklagt!) und das **Verhältnis zum direkten Vorgesetzten**. Die Zufriedenheit mit dem Verhältnis zum Vorgesetzten war in der Kölner Studie mit 4,79 auf der 7-Punkte-Skala höher als die Zufriedenheit mit der Bezahlung und den Aufstiegsmöglichkeiten, aber niedriger als mit dem Arbeitsinhalt (5,02) oder die Zufriedenheit mit dem Kontakt zu **Kollegen** (5,46).

- 158** Auf die Frage: »Wie kommen Sie mit den Kollegen aus, mit denen Sie unmittelbar zusammenarbeiten?« antworteten 38,1 % mit »ausgezeichnet« und 54,4 % mit »gut«, ohne daß Laufbahngruppen-Unterschiede erkennbar waren. Die hohe Zufriedenheit mit dem kollegialen Umgang belegt auch die Hamburger Untersuchung: 77 % fühlen sich als Teil eines Teams, und 63 % sind mit der Kooperation zufrieden, u. z. wiederum ohne Rücksicht auf die Status- oder Laufbahngruppen-Differenzierung. Weniger günstig wird auch hier das Führungsverhalten eingeschätzt, insbesondere von Arbeitern und Beschäftigten der unteren Laufbahngruppen.
- 159** Was die **physischen und psychischen Bedingungen** der Arbeitssituation betrifft, deren wechselseitige Bedingtheit und deren Zusammenhang mit den anderen Zufriedenheitsaspekten zu berücksichtigen ist, fällt das Urteil in der Hamburger Studie positiv aus; allerdings gaben 35 % an, sie fühlten sich gelegentlich überfordert, und 34 % beklagten Mängel der physischen Arbeitsbedingungen. In der Kölner Studie berichteten bis zu 10 % der Befragten über psychische und physische Beschwerden.
- 160** Daß die Urteile über die **einzelnen Aspekte sich gegenseitig bedingen** und damit Ausdruck einer diffusen Gesamtzufriedenheit sind oder sich in einer entsprechenden Pauschalbeurteilung niederschlagen, legt auch die Korrelationsanalyse der Hamburger Studie nahe.
- 161** Aufschlußreich ist auch, daß Unzufriedenheit kaum zu dem Wunsch führt, aus der Behörde auszuschneiden; in Köln stand die Mehrheit zur Arbeit, würde nicht abtreten oder wechseln; allerdings würden etwa 60 % auch teilzeitig arbeiten und 20 % gar nicht berufstätig sein wollen.

### **g) Partizipation**

- 162** Im Zuge gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung und der in jüngster Zeit stärkeren Betonung direkter Beteiligung (Partizipation) Betroffener an politischen Entscheidungen ist auch eine Intensivierung der innerbetrieblichen Mitbestimmung in bürokratischen Organisationen sowohl der Wirtschaft als auch der Verwaltung zu verzeichnen. Organisationstheoretisch kann hierin der Versuch gesehen werden, die Trennung von Haushalt und Betrieb, den Gegensatz von Organisation und Individuum, von dienstlichen Aufgaben und persönlichen Interessen zu überbrücken. Partizipation der öffentlich Bediensteten vollzieht sich einerseits **organisationsintern** im Rahmen des **Personalvertretungsrechts**, andererseits **extern** durch **gewerkschaftliche Interessenvertretung**. Im Rahmen des hier verfolgten Ansatzes ist dazu folgendes anzumerken.
- 163** Gegenstand der Personalvertretung sind **binnenstrukturelle** Probleme einzelner Dienststellen, also **Organisationsentscheidungen** wie z. B. Änderungen des Arbeitsablaufes sowie **einzelne Personalentscheidungen**; nicht partizipationsfähig, weil im politischen, repräsentativ-demokratischen Legitimationszusammenhang stehend, sind Programm- und Budgetentscheidungen. Die Partizipation vollzieht sich durch den nach Statusgruppen (ständisch) gewählten und

- zusammengesetzten **Personalrat** sowie im Konfliktfall über die Stufenvertretungen bei vorgesetzten Dienststellen.
- 164** Wichtig ist die **Intensität der Partizipation**; das Personalvertretungsrecht stuft hier zwischen »**Mitbestimmung**« und »**Mitwirkung**« ab und reduziert so den Kreis zustimmungsbedürftiger Angelegenheiten auf weniger »gewichtige« Fragen, während z. B. bei geplanten Behördenzusammenlegungen, bei förmlichen Disziplinarverfahren oder Kündigungsfällen lediglich Mitwirkung garantiert ist.
- 165** Zwar ist die Partizipation der Bediensteten an Entscheidungen über Arbeitsbedingungen und Personalangelegenheiten mit der Personalvertretung institutionalisiert, eine Untersuchung in baden-württembergischen Gemeinden<sup>105</sup> zeigt jedoch, daß die Bedeutung der Personalvertretung von den Dienststellen und den Personalräten selbst niedriger eingestuft wird als vom Personalvertretungsgesetz intendiert; die gesetzlichen Partizipationsmöglichkeiten werden nicht voll ausgeschöpft; ja 40 % der Gemeinden, überwiegend mit weniger als 5000 Einwohnern, haben nicht einmal einen Personalrat gebildet.
- 166** Beamte sind als Personalratsvorsitzende überrepräsentiert; auch ist faktisch eine Reihe von Funktionen vom Personalrat auf dessen Vorsitzenden zentralisiert, vermutlich eine Voraussetzung für die festgestellte informelle Beteiligung des Personalrats an Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen, zu denen die Zustimmung im übrigen selten verweigert wird, wie andererseits die Dienststellen mögliche Einwendungen des Personalrats zu antizipieren pflegen.
- 167** Die Bediensteten selbst sehen den Personalrat in erster Linie als »Rückversicherungseinrichtung«<sup>106</sup> für sie **persönlich** betreffende Anliegen an.
- 168** Daß der Personalrat bei Beförderungen und Bezahlungsfragen helfe, meinten 1972 in Bremen 30 %, während 25 % dies bestritten und 39 % meinten, das komme darauf an<sup>107</sup>.
- 169** In dieser polarisierten Einschätzung drückt sich ein struktureller Unterschied aus: der Personalrat ist eine Domäne des mittleren und gehobenen Dienstes<sup>108</sup>. So sind denn auch 54 % dieser Laufbahngruppen der Ansicht, daß der Personalrat ihre Interessen am besten verträte, während dies nur 13 % des höheren Dienstes meinten<sup>109</sup>. Je höher die Position der Befragten in der Besoldungshierarchie, desto stärker verläßt man sich auf sich selbst oder/und ist der Ansicht, der Abteilungsleiter sei ausschlaggebend für die Durchsetzung individueller Wünsche<sup>110</sup>. Im übrigen unterstellten zwei Drittel der Befragten – u. z. paradoxerweise je niedriger der Rang, desto stärker – den Kandidaten bei Personalratswahlen die Verfolgung egoistischer Interessen<sup>110</sup>.
- 170** Wenn schließlich *Kübler* feststellte, daß der gewerkschaftliche Einfluß auf und über den Personalrat bescheiden einzuschätzen sei, so erklärt sich dieser Umstand daraus, daß die Handlungsmöglichkeiten dieses Gremiums objektiv begrenzt sind und faktisch zudem nicht voll genutzt werden. Dieser geringe gewerkschaftliche Einfluß auf den Personalrat ist um so erstaunlicher<sup>110</sup>, als

105 Siehe *Hartmut Kübler*, Der Einfluß des Personalrats. Empirische Studie am Beispiel der Gemeinden und Städte Baden-Württembergs, München/Hannover 1981.

106 Siehe *Senatskanzlei Bremen*, Organisationssoziologische Untersuchung, a.a.O., S. 41.

107 Ebenda.

108 Siehe *Niklas Luhmann/Renate Mayntz*, Personal im öffentlichen Dienst, a.a.O., S. 226.

109 Siehe *Senatskanzlei Bremen*, a.a.O., S. 45.

110 Ebenda, S. 47.

gerade der hier besonders präzise gehobene Dienst – zumindest in Bremen – mit 64 % überdurchschnittlich häufig gewerkschaftlich organisiert ist<sup>111</sup>.

- 171 Einen Ausgleich schafft in gewissem Maße die externe **gewerkschaftliche Partizipation**<sup>112</sup>, die sich vor allem als Tarifverhandlungen oder als Anhörung bei dienst- und besoldungsrechtlichen Regelungen vollzieht. Etwa 50 % des öffentlichen Dienstes sind gewerkschaftlich organisiert. Dabei konkurrieren DGB-Gewerkschaften (z. B. ÖTV, GEW), Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) und Deutscher Beamtenbund um Mitglieder, wenngleich sie ihre Klientel primär in den entsprechenden Statusgruppen finden; immerhin sind 850 000 Beamte in DGB-Gewerkschaften organisiert – was dafür spricht, daß sich das Selbstbild der Beamtenschaft kaum noch von dem anderer Arbeitnehmer unterscheidet. Dadurch, daß zusätzlich zur Affinität zwischen Statusgruppen und einzelnen Interessenverbänden auch stabile Beziehungen zwischen letzteren und den einzelnen politischen Parteien zu identifizieren sind, eröffnen sich Einflußmöglichkeiten auch auf politisch entschiedene Strukturfragen des öffentlichen Dienstes, wie die **Dienstrechtsreform** exemplarisch zeigt.

#### IV. Bürger und Verwaltung

- 172 Wir hatten postuliert, daß im Rahmen einer umfassenderen Bürokratiethorie neben historischem Kontext und Effektivität bürokratischer Organisationsform die Beziehung zwischen Individuum und Bürokratie einen dritten Bezugspunkt darstellt; ein Aspekt: die Beziehung zwischen Bedienstetem und öffentlicher Verwaltung ist im vorigen Kapitel behandelt worden; hier geht es demgegenüber um die Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung<sup>113</sup>. Dieser Beziehung kommt eine doppelte Bedeutung zu; zum einen hängt von der Interaktion zwischen Behörde und Publikum nicht unwesentlich die Inanspruchnahme und die Wirksamkeit von (Leistungs-)Programmen ab; zum anderen sind die Erfahrungen, die der Bürger im Umgang mit der Verwaltung macht, bedeutsam für seine Einstellung zur öffentlichen Verwaltung und damit zum Staat insgesamt.

##### 1. Konzept der Bürgernähe

- 173 Mängel in diesem Bereich werden seit einiger Zeit unter dem Begriff »Bürgernähe« diskutiert. Dieser umgangssprachliche Begriff soll die Distanz zwischen Verwaltungsapparat und Bürger als Klient ansprechen; dabei bleibt jedoch meist unklar, welche Form der Distanz jeweils gemeint ist: die **geographische Distanz** (Entfernung zur Behörde), die **politische Distanz** (Möglichkeit, Einfluß

111 Der durchschnittliche Organisationsgrad betrug 50 %, siehe ebenda, S. 48; vgl. auch *Christel Hopf*, Gewerkschaftliches Bewußtsein in staatlichen Bürokratien, eine explorative Untersuchung, Diss. FU Berlin 1974, S. 114 ff.

112 Siehe *Thomas Ellwein*, Gewerkschaften und öffentlicher Dienst, Opladen 1980.

113 Siehe aus der Flut an Publikationen hierzu *Renate Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 311–335; *Friedhart Hegner*, »Bürgernähe« von Politik und Verwaltung als Anliegen- und Problemgerechtigkeit, in: Die Verwaltung 12 (1979), S. 187–202, 311–335.

auf die Verwaltung über die zuständige Vertretungskörperschaft zu erlangen) oder die **soziale Distanz**, die Hemmschwelle, die der Bürger zu überwinden hat, um befriedigenden Kontakt zur Verwaltung und ihrem Personal herzustellen oder die Schalterdistanz, die das Verwaltungspersonal bei der Interaktion mit dem Bürger ausstrahlt, zu überwinden. Auf die politische Distanz wird unter Rz. 234 eingegangen.

## 2. Geographische Distanz

- 174 Die geographische Distanz wird zwar als Folge der Gemeindegebietsreform heute als größer anzusehen sein, sie wird jedoch angesichts moderner Kommunikationsmittel sowie öffentlicher und privater Verkehrsmittel vielfach als unproblematisch erachtet. Demgegenüber zeigen Meinungsbefragungen<sup>114</sup>, daß von einem Drittel der Bevölkerung über 14 Jahren spezielle Einrichtungen, die sie für wichtig halten, nur mit Aufwand erreichbar sind: dies meinen 32 % der Befragten hinsichtlich Behörden, Ämter und Zweigstellen und 42 % im Hinblick auf Krankenhäuser, allerdings nur 14 % hinsichtlich der Post. Erschwerten Zugang zu den genannten Einrichtungen haben vor allem die Einwohner kleinerer Gemeinden (unter 5000 Einwohner).

## 3. Soziale Distanz

- 175 Die soziale Distanz ist sowohl von Merkmalen des öffentlichen Dienstes als auch des Publikums abhängig; für das Verständnis dieses Problems ist der **Typus bürokratischer Organisation** bedeutsam, innerhalb dessen sich die Interaktionen zwischen Behörde und Publikum abspielen. Die Merkmale »Arbeitsteilung und Spezialisierung«, »Regelgebundenheit«, »Schriftlichkeit im Verkehr« sowie »Unpersönlichkeit« führen dazu, daß Verwaltungsentscheidungen vielfach als inadäquat wahrgenommen werden, weil das Problem als juristisch subsumierbarer Fall gelegentlich nur ausschnittsweise gelöst wird. Die Programmiertheit des Verwaltungshandelns und die Unpersönlichkeit des Entscheidens als Kehrseite des Gleichheitsgrundsatzes werden vom Bürger oft als kalt und abstoßend empfunden.
- 176 Allerdings muß man sich vergegenwärtigen, daß die **Mehrheit der Bevölkerung nur sehr punktuellen Kontakt** zu Behörden hat, wobei das Finanzamt an erster Stelle steht. Jedoch sind es gerade untere soziale Schichten und Randgruppen, die auf Grund ihrer Einkommens- und Problemlagen häufiger und länger mit mehreren Behörden, deren Leistungsprogramme sie in Anspruch nehmen (müssen), Kontakt haben. Wenn insofern eine Mehrheit der Bevölkerung meint, es würden sich in Schwierigkeiten schon Behörden und Ämter finden, die einem weiterhelfen, so darf dabei nicht übersehen werden, daß 27 % der Ansicht sind, Ämter und Behörden würden ihnen regelrecht Angst einflößen, insbesondere wenn man Anträge stellen oder Formulare ausfüllen müßte (35 %)<sup>115</sup>. 18 %

114 Siehe *Infratest*, Medienversorgung, München 1978, S. 22f.

115 Siehe *Infratest*, Bürger und Sozialstaat, München 1980 (Forschungsbericht des BM Arbeit u. Sozialordnung Nr. 22), S. 57.

der Bevölkerung können als »hilflose Untertanen«, 11 % als »unsichere Frustrierte« und 14 % als »Entfremdete« eingestuft werden<sup>116</sup>. Die Einstellung zur öffentlichen Verwaltung ist dabei stark sozialstrukturell determiniert: jüngere Bürger, Arbeiter, Freiberufler und Personen mit hoher Formalbildung sind besonders kritisch eingestellt. Beispielsweise bezeichneten sich in einer Untersuchung über Arbeitsämter 62 % der befragten Arbeitslosen als zufrieden oder sehr zufrieden mit dem Kontakt, während 20 % sich als teilweise zufrieden und 17 % als nicht zufrieden einstufen. Dabei variierte die Zufriedenheit mit dem Alter: die unter 25jährigen sind überproportional unzufrieden, während die über 50jährigen überproportional zufrieden sind. 18 % beklagten, daß man sich nicht bemüht habe, richtig zu vermitteln, 9 % kritisierten Schlamperei, 4 %, daß zu wenig Zeit für das Gespräch zur Verfügung stünde, 16 % Unfreundlichkeit und 11 % unpersönlich-bürokratische Verhaltensweisen<sup>117</sup>. Es ist also festzuhalten, daß die **erlebnismäßige Verarbeitung solcher Kontakte sehr stark von sozialen Merkmalen der Klienten abhängt**, die seine Kompetenz im Umgang mit Behörden beeinflussen. Andererseits wäre zu fragen, ob die daraus resultierenden Einstellungen nicht in gleicher Weise gegenüber bürokratischen Organisationen auftreten, die nicht der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind (z. B. Versicherungen); hierzu liegen jedoch keine empirischen Untersuchungen vor.

177 Derartige Einstellungen sind nur zum Teil Ausdruck konkreter Erfahrungen im Einzelfall; vielfach widersprechen persönliche Erlebnisse sogar der generellen Einstellung gegenüber der öffentlichen Verwaltung, die in der Regel **stark von Klischees geprägt** wird. Das Divergieren von konkretem Erlebnis und grundsätzlicher Einstellung ist letztlich auch Folge des geringen Informationsstandes und Differenzierungsvermögens der Bevölkerung, was die öffentliche Verwaltung angeht; wer denkt schon an die vielfältigen Kontakte mit Bahn, Post und Schule? In der Tat finden die häufigsten Kontakte mit dem Finanzamt (89 %) und der Kfz-Meldestelle (53 %) statt<sup>118</sup>.

178 Konkrete Erfahrung und/oder Klischees in Verbindung mit niedrigem Bildungsstand und geringer Kompetenz im Umgang mit Behörden können nun dazu führen, daß sich ein **sozialer Filter für den Zugang zu Dienstleistungen** einstellt, bevor es überhaupt zur Interaktion mit einer Behörde kommt. Wie stark derartige Filter infolge der Antizipation möglicher Komplikationen im Umgang mit Behörden wirken, macht der große Prozentsatz derjenigen deutlich, die keinen Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich stellen oder die aus diesen und zusätzlichen anderen Gründen auf Leistungen der Sozialverwaltung verzichten, die ihnen eigentlich zustehen<sup>119</sup>.

116 Siehe *Sinus-Institut*, Folgen des Bürokratismus. Einstellungen der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der BRD, Gutachten 1978, S. 16.

117 Siehe *Infratest/Werner Sörgel*, Arbeitssuche, berufliche Mobilität, Arbeitsvermittlung und -beratung, Forschungsbericht Nr. 5 des BMA, 1978, S. 146.

118 Siehe *Wolfgang Bick/Paul J. Müller*, Informationssysteme und Informationsverhalten. Soziologische Grundlagenforschung für eine Informationspolitik, BMFT-Forschungsbericht ID 79-01, Köln 1978, S. 78.

119 Vgl. *Stephan Leibfried*, Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Zum Prozeß des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe, in: *Kritische Justiz* 1976, S. 377–393.

#### 4. Aspekte der Interaktion zwischen Publikum und Verwaltung

**179** Neben der Einstellung des Bürgers als potentiell oder aktuellem Klienten der Verwaltung ist die reale Interaktion zwischen Verwaltung und Publikum aufschlußreich. Wo sich das Gefühl der Abhängigkeit von der Verwaltung mit dem Bewußtsein mangelnder Kompetenz im Umgang mit Behörden paart, wird die Interaktion als besonders beängstigend erlebt: so wurde für die Sozialverwaltung ermittelt<sup>120</sup>, daß etwa 13 % der Klienten überwiegend ängstlich, bemüht, besorgt oder zurückhaltend waren, während 55,8 % verbindlich, freundlich, sachlich und aufgeschlossen sind. Diese Ängstlichkeit bestand, obwohl die beobachteten Sachbearbeiter selbst zu 73,1 % freundlich und verbindlich waren. Insgesamt liefen 97,9 % der Fälle ohne Gefühlsausbrüche auf beiden Seiten ab. Nach Einschätzungen des befragten Personals sind folgende Gründe dafür ausschlaggebend, daß der Kontakt mit dem Sozialamt als unangenehm empfunden wird: die Tatsache, daß man etwas erbitten muß (24,3 %); allgemeine Angst vor dem Umgang mit Behörden (23,8 %); die Angst vor dem negativen Image eines Sozialhilfeempfängers (16 %).

##### a) Dominanz der Informationserfassung

**180** Für die Ordnungsverwaltung wie auch für die Dienstleistungsverwaltung ist typisch, daß als Folge der starken Verrechtlichung der Programme zunächst einmal von seiten der Sachbearbeiter eine Reihe von Informationen von den Klienten abgefragt werden muß, um Zuständigkeit und Einschlägigkeit des Falles prüfen zu können. Insofern kann man sagen, daß die Kommunikation grundsätzlich einseitig ablaufen muß. Will der Bürger beraten werden, setzt dies bereits seinerseits einen relativ hohen Informationsstand über grundsätzliche Möglichkeiten, Zuständigkeiten etc. voraus, damit er überhaupt zielgerichtet fragen kann. In der erwähnten Sozialamtsstudie äußerten 41,2 % der beobachteten Klienten spezifische Bitten um eine bestimmte Hilfsart; demgegenüber konnten sich 11,9 % nur mit diffusen Hinweisen und Bitten artikulieren, und 5,8 % wollten beraten werden.

##### b) Schriftlichkeit im Verkehr

**181** Die Interaktion mit Verwaltungsbehörden erfolgt nicht zuletzt auch schriftlich; hier wie im mündlichen Umgang wird die Informationsaufnahme für die Fallbearbeitung in der Regel standardisiert über Formulare vorgenommen. Diese Formulare sind naturgemäß auf die Bearbeitung des Falles, nicht aber auf den Informationsstand des Bürgers zugeschnitten; entsprechend wird – nicht zuletzt auf Grund des juristisch geprägten Amtsdeutsch in den Formularen – gerade dieser Aspekt der Interaktion von der Bevölkerung vielfach als angsteinflößend oder zumindest lästig empfunden. Nach einer neueren Untersuchung<sup>121</sup> werden Anträge auf Wohngeld, Sozialhilfe, Arbeitslosengeld bzw. -hilfe in allen

120 Siehe zum folgenden *Dieter Grundow/Friedhart Hegner*, Die Gewährung persönlicher und wirtschaftlicher Sozialhilfe. Untersuchungen zur Bürgernähe der kommunalen Sozialverwaltung, MS. Bielefeld 1978, S. 182 ff.

121 *Erwin K. Scheuch/Paul J. Müller/Wolfgang Bick*, Das Formular – Ausdruck und Vehikel der Bürokratisierung unseres Alltags, in: *Ifak-Spektrum*, Periodicum des Ifak-Instituts für Markt- und Sozialforschung, Taunusstein b. Wiesbaden, Nr. 2 1980, S. 4 f.

Altersgruppen von 4–9 % der Bevölkerung gestellt; demgegenüber sind Anträge auf Kindergeld, Rentenanträge, Lohn- und Einkommensteuererklärungen stärker vom Alter der Befragten abhängig. Steueranträge werden von den 30- bis 50jährigen zu 60 % ausgefüllt; insgesamt hatten 45 % der Befragten im Jahr der Befragung allerdings kein Formular ausgefüllt. **Der Bürger in der Lebensmitte ist also am stärksten mit dem Ausfüllen von Formularen konfrontiert.** Behördenkontakte sind aber auch statusabhängig: 62 % der Volksschüler ohne Lehre hatten kein Formular ausgefüllt; demgegenüber gilt dies nur für 33 % der Befragten mit Abitur oder Studium. Ähnliche Unterschiede ergeben sich naturgemäß auch hinsichtlich des Haushaltsnettoeinkommens.

- 182 »Fast die Hälfte der Befragten, die Kritik äußerten, fanden, daß einzelne Fragen nicht so verständlich waren, wie sie hätten sein können. **Ein Drittel charakterisiert die Formulare insgesamt als unverständlich.** Hingegen stimmten nur 17 % der Aussage zu, daß nach Dingen gefragt würde, die diese Behörden nichts angehen, und nur 14 % fanden, daß das, worauf es in ihrem Fall ankam, gar nicht erfragt wurde<sup>122</sup>.« Während ein Viertel der Personen mit niedriger Schulbildung die Formulare unverständlich fand, traf dies nur auf 4 % der Befragten mit höherer Bildung zu. »Fast jeder fünfte Arbeiter sieht sich dem Formular hilflos gegenüber, jedoch nur 7 % der höheren Beamten und Angestellten<sup>123</sup>.« Etwa **die Hälfte aller Personen würde den abgefragten Sachverhalt lieber mündlich darstellen**, als ein Formular auszufüllen. Die Mehrzahl der Klienten fühlt sich beim Ausfüllen der Formulare von der Verwaltung im Stich gelassen, wenngleich nicht abgestritten wird, daß das Personal vielfach hilft. Als Ausweg wird vielfach Rat bei anderen Personen (36 %) gesucht. Allerdings: Beamte und Angestellte brauchen für ihre Behördenkontakte keine fremde Hilfe; dieser Befund stimmt mit dem Ergebnis einer Studie überein, nach dem **verwaltungsnahen Berufe die Kompetenz im Umgang mit der Verwaltung steigern**<sup>124</sup>. Auch Ratgeber und Helfer sind überproportional in Beamten- und Angestelltenberufen tätig. Die Kosten der Informationsbeschaffung sind dabei für den Bürger nicht unerheblich: »In rund der Hälfte aller Kontakte benötigt der Bürger mehr als eine Woche, um alle Unterlagen für den Verwaltungskontakt zusammenzustellen.« Zudem bedingt die Schriftlichkeit, daß auch die private Aktenführung anschwillt: 89 % der Bevölkerung bewahren neben Urkunden auch andere amtliche Schreiben auf. *Scheuch* u. a. sprechen daher ironisch davon, daß sich der Bundesbürger in einen Nebenberufs-Bürokraten verwandele<sup>125</sup>.

### c) Verhalten des Personals

- 183 In einer Situation, in der insbesondere sozial schwächere Schichten ungenügend gerüstet sind für den schriftlichen Umgang mit den Behörden, ist es wichtig, in welchem Maße das Verwaltungspersonal eher dienstleistungsorientiert ist und dem Bürger hilft oder reaktiv und regelorientiert seinen Fall bearbeitet. In der Sozialamtsstudie kritisierten 64,8 % der Sachbearbeiter Uneinsichtigkeit der Klienten, 59,7 % fehlende Informationen über die Lebensverhältnisse und 50 %

122 Ebenda, S. 6.

123 Ebenda, S. 7.

124 Siehe *Dieter Grunow/Friedhart Hegner/Franz Xaver Kaufmann*, Steuerzahler und Finanzamt, Frankfurt/New York 1978, S. 61 f.

125 Siehe *Scheuch/Müller/Bick*, a.a.O., S. 13.

mangelnde Auskunftsbereitschaft. Hierin drückt sich die eminente Bedeutung aus, die der Informationsabgabe vom Verwaltungspersonal zugemessen wird. 66 % der befragten Sachbearbeiter hielten es zwar für unzutreffend, daß beim Ausfüllen der Formulare nicht geholfen würde; aber immerhin 55,3 % meinten, daß in schwierigen Fällen die Sachbearbeiter unruhig und unfreundlich würden<sup>126</sup>.

- 184 Es ist anzunehmen, daß in einer solchen Situation eine zusätzliche Selektivität der Fallbearbeitung und Klientenbehandlung einsetzt, die sich nach sozialen Vorurteilen und Etikettierungen richtet, wie wir dies auch aus Untersuchungen über das Verhalten von Polizisten kennen<sup>127</sup>.
- 185 Derartige Probleme lassen sich nur zum Teil aus dem durch die bürokratische Organisationsstruktur vorgeprägten Charakter des Kontaktes erklären. Vielmehr ist auch bedeutsam, in welchem Maße **bürgerfreundliches Verhalten als Leistungskriterium** in der öffentlichen Verwaltung bewertet wird. Die Sozialamtsstudie zeigt, daß publikumsbezogene Qualifikationen in der Sozialverwaltung kaum Leistungs- und Beförderungskriterien sind<sup>128</sup>: 92,7 % der befragten Sachbearbeiter gaben an, daß es Unterschiede in der Kompetenz der Kollegen gebe, mit dem Publikum zurechtzukommen, aber 44,7 % meinten, daß es beim Arbeitseinsatz überhaupt nicht berücksichtigt würde, wie gut jemand mit dem Publikum umgehen könne. Weitere 39,1 % meinten, daß diese soziale Kompetenz bei Beförderungen nicht berücksichtigt würde. Wäre sie jedoch beförderungsrelevant, so würde daraus folgen, daß gerade diejenigen Sachbearbeiter, die besonders bürgerfreundlich sind, »wegbefördert« werden in Positionen, in denen sie kaum oder weniger Kontakt mit dem Bürger haben.

## 5. Rationalisierungsstrategien

- 186 Auch in diesem Bereich sind natürlich Reformbestrebungen im Gange. Diese reichen vom Training in Bürgerfreundlichkeit, Verbesserung der Formulare und Abbau von Amtsdeutsch über Behördenwegweiser und die im Sozialgesetzbuch eingeführte Beratungspflicht bis zum Bürgerbeauftragten oder Ombudsmann. Es ist jedoch fraglich, inwieweit derartige Maßnahmen, die den Informationsstand des Bürgers verbessern sollen, geeignet sind, das grundsätzliche »bürokratische Dilemma«<sup>129</sup> zu beheben, das darin besteht, daß Interaktion und Problembearbeitung weniger von den Erwartungen des Bürgers als vielmehr von Entscheidungsprogrammen und bürokratischer Organisationsstruktur geprägt sind.
- 187 Angesichts dieses Problems sollte jedoch nicht vergessen werden, daß die **Verrechtlichung** und die damit korrespondierende **Unpersönlichkeit** des Verwaltungshandelns als **historische Errungenschaften** einen Schutz des Bürgers gegen Willkür darstellen und die Behandlung seines Falles »ohne Ansehen der

126 Siehe Dieter Grunow/Friedhart Hegner, a.a.O., S. 227.

127 Siehe Johannes Feest/Erhard Blankenburg, Die Definitionsmacht der Polizei, Güntersloh 1972; Manfred Brusten/Jürgen Hohmeier (Hg.), Stigmatisierung II. Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen, Neuwied 1975.

128 Siehe Dieter Grunow/Friedhart Hegner, a.a.O., S. 165.

129 Friedhart Hegner, Das bürokratische Dilemma, Frankfurt/New York 1978.

Person« garantieren sollen. Der **Berechenbarkeit** durch den Bürger und der Regelung des manifesten Konfliktfalles dienen – dies kann hier der Vollständigkeit halber nur erwähnt werden – natürlich

- die Verwaltungsverfahrensgesetze
- der Beschwerde- und Verwaltungsgerichtsweg
- das Petitionswesen
- das Datenschutzrecht und
- die Regelung der Staatshaftung.

## V. Verwaltung und Politik

**188** Im 1. Kapitel war skizziert worden, wie Berufsbeamtentum und Bürokratie sich historisch als politisches Herrschaftsinstrument entwickelt haben; in der Soziologie des öffentlichen Dienstes hatten wir darauf verwiesen, daß der sozialen Rekrutierung Bedeutung für die Loyalität gegenüber der politischen Spitze der Verwaltung zukommt; die organisationstheoretischen Ausführungen zur Frage der behördeninternen Steuerung und Kontrolle deuteten auf einen weiteren Aspekt des Verhältnisses zwischen Verwaltung und politischer Führung hin, das unter den verschiedensten Gesichtspunkten beschrieben und problematisiert werden kann.

Akademisch ist diese Diskussion im Prinzip sowohl der politischen Soziologie als auch der Politikwissenschaft zuzuordnen; in keiner von beiden stellt das Verhältnis der Politik zur Verwaltung jedoch eine zentrale Thematik dar. In der Soziologie nimmt sich dieses Problems in erster Linie die Verwaltungs- und nicht die politische Soziologie<sup>130</sup>, in der Politikwissenschaft die Regierungslehre<sup>131</sup> oder die politikwissenschaftliche Variante der interdisziplinären Verwaltungswissenschaft<sup>132</sup> an.

**189** Wenn hier von Politik gesprochen wird, so geschieht dies zunächst in einem institutionellen Sinne; dem politischen System als einem der Umweltsysteme der öffentlichen Verwaltung neben dem ökonomischen und dem sozialen System werden die Parteien, die Verbände sowie die Parlamente zugeordnet. Sie sollen gesellschaftliche Wünsche und Bedürfnisse **artikulieren** und die Willensbildung bei der Entwicklung von Programmen tragen, die die Verwaltung zu vollziehen und deren Leistungen sie an die Gesellschaft abzugeben hat. Systemtheoretisch interpretiert<sup>133</sup>, übermittelt und liefert das politische System also inputs für das Verwaltungshandeln; die Verwaltung setzt diese inputs um in Leistungen, die als outputs an die sozio-ökonomische Umwelt abgegeben werden, dort eine Wirkung (die Lösung eines gegebenen Problems oder die Befriedigung eines Bedarfs)

130 Vgl. zum einen *Renate Mayntz*, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, a.a.O., S. 60–81; *Eckart Pankoke/Hans Nokielski*, Verwaltungssoziologie, Stuttgart u. a. 1977, S. 82–92. Zum anderen *Wilfried Röhrich*, Politische Soziologie, Stuttgart u. a. 1977; *Rolf Ebbighausen*, Politische Soziologie. Zur Geschichte und Ortsbestimmung, Opladen 1981.

131 *Thomas Ellwein*, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973<sup>3</sup>, insbes. S. 251–413.

132 *Michael J. Buse*, Einführung in die politische Verwaltung, Stuttgart u. a. 1975 sowie programmatisch *Fritz W. Scharpf*, Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: ders., Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt 1973, S. 9–32.

133 Vgl. *David Easton*, A Framework for Political Analysis, New York 1965.

- erzielen; diese Wirkungen werden als neue Ausgangslage über das politische System rückgekoppelt (feedback), um eine erneute Anpassung zu erreichen.
- 190** Wissenschaftlich **problematisiert** wird das Verhältnis von Verwaltung und Politik gewöhnlich unter zwei Gesichtspunkten: dem der **Legitimität** der Ausübung staatlicher Macht durch Verwaltungshandeln, gemessen an legislativen Vorgaben und Erwartungen der gewählten politischen Verwaltungsspitze oder – negativ formuliert – dem Gesichtspunkt der **politischen Verselbständigung** des administrativen Systems gegenüber Leitung und Parlament. Der zweite normative Gesichtspunkt ist die **Autonomie** des politischen und administrativen Systems einer Gebietskörperschaft gegenüber parlamentarisch nicht legitimierten Einflüssen, wie sie von Interessenverbänden, der Wissenschaft oder anderen Gebietskörperschaften in föderalen Systemen ausgehen können.
- 191** Entsprechend dieser Problemstellung soll im folgenden untersucht werden,
- wie die Interaktion zwischen Parlamenten und Verwaltungen beschaffen ist, ob sich hier **Selektivitäten** ergeben, die ggf. durch andere Formen politischer Steuerung kompensiert werden;
  - ob die **Autonomie** des administrativen Systems **gegenüber Verbänden** und externen (wissenschaftlichen) Beratern gesichert ist; aber auch, ob – wie gelegentlich behauptet wird – die neutral gedachte Verwaltung **parteilich** wird;
  - ob sich im Verhältnis von politisch legitimerter Verwaltungsspitze zum Apparat **Verselbständigungstendenzen** ausmachen lassen oder ob der Primat der Politik gesichert ist;
  - ob ferner die für föderale Systeme charakteristische relative Autonomie der einzelnen gebietskörperschaftlichen Ebenen gegeben ist oder wieweit die **Politikverflechtung** fortgeschritten ist; komplementär kann gefragt werden, inwieweit unter den Bedingungen relativer Autonomie die **Implementation** von Bundesprogrammen gesichert ist.

## 1. Verwaltung und Parlamente

- 192** Die deutsche **Verwaltung ist älter** und hat eine größere geschichtliche Kontinuität als Bundes-, Landes- und Gemeindeparlamente; sie stand zudem der Weimarer Verfassung und dem Reichstag ambivalent gegenüber und funktionierte im Nationalsozialismus bruchlos weiter, ebenso wie sie unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg zunächst auf Gemeinde- und Landesebene unter neuen politischen Verhältnissen organisatorisch, programmatisch und personell, allerdings »gesäubert« (entnazifiziert), fortbestand.
- 193** Nach Grundgesetz und Landesverfassungen **steuern, kontrollieren und legitimieren** die aus allgemeinen, geheimen und gleichen Wahlen hervorgegangenen Parlamente auf den drei Ebenen des Staatsaufbaus die Exekutive über Zielsetzungen und Programme (Gesetze). Das Verhältnis von Parlament und Verwaltung ist als **Ziel-Mittel-Verhältnis** konzipiert, wobei die Auswahl der Mittel zum Vollzug des politischen Willens als **unpolitisch**, weil vorprogrammiert, angesehen wird. Das Verwaltungspersonal wird als **neutral**, über den Parteien und gesellschaftlichen Partikularinteressen stehend, nur durch Gesetz gebunden, angesehen.

- 194** **Legitimationsfunktion** setzt die politische **Kontrollfunktion** gegenüber der Exekutive voraus; hierbei wird die Legislative durch weitere **verwaltungsexterne Kontrollinstanzen** unterstützt, die hier nur erwähnt werden können:
- **Gerichte**, insbesondere Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Programmen und Verwaltungshandeln;
  - **Rechnungshöfe** zur Kontrolle budgetärer Rechtmäßigkeit und vor allem der Sparsamkeit als einem Aspekt der Wirtschaftlichkeit;
  - **Kontrollbeauftragte** wie der Wehrbeauftragte, Datenschutzbeauftragte, Ombudsmann oder Bürgerbeauftragter;
  - hier ist auch das **Petitionswesen** einzuordnen;
  - schließlich vollzieht sich externe Kontrolle der Exekutive auch durch die **veröffentlichte Meinung** in Presse, Rundfunk und Fernsehen.

**a) Steuerungs- und Kontrollinstrumente**

- 195** Den Parlamenten stehen gegenüber der Exekutive im Prinzip die in gleicher Weise theoretisch unterscheidbaren Steuerungs- und Kontrollinstrumente zur Verfügung wie der Verwaltungsspitze gegenüber der Verwaltung (Rz. 72):
- Personalentscheidungen: die Wahl und Abwahl des Regierungschefs;
  - Budgetentscheidungen: Beratung und Verabschiedung des Haushaltsgesetzes, Rechnungsprüfung, Entlastung;
  - Organisationsentscheidungen: direkt durch Organisationsgesetze (z. B. Errichtung von Bundesbehörden, Verwaltungs- und Verwaltungsverfahrensgesetze); indirekt über die Bewilligung von Planstellen;
  - Programmenscheidungen: die Steuerung der Exekutive durch gesetzesförmige Programme und/oder die Mittelbewilligung für öffentliche Aufgaben im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung; als Kontrollinstrumente insbesondere Anfragen an die Regierung (Interpellation) und Anforderung von Berichten der Exekutive; Einsetzung von Untersuchungsausschüssen.
- 196** In verschiedener Hinsicht ist jedoch fragwürdig geworden, ob die Legislative dem Modell einer vorgängigen Steuerung der Exekutive und ihrer nachgängigen Kontrolle zu entsprechen vermag<sup>134</sup>.

**b) Informationsvorsprung der Verwaltung**

- 197** Den Parlamenten fehlt es trotz Einrichtung eines wissenschaftlichen Dienstes beim Bundestag (1969) an einer hinreichenden Informationsverfügung und Informationsverarbeitungskapazität, um die Exekutive durch legislative Programme steuern und deren Durchführung kontrollieren zu können. Indikator hierfür ist das Übergewicht der Exekutive bei der **Initiierung von Gesetzentwürfen**, insbesondere, wenn man die schließlich erfolgreichen, d. h. verabschiedeten Gesetze zum Maßstab nimmt<sup>135</sup>.
- 198** Zudem lassen sich Mängel beklagen bei der parlamentarischen **Mitwirkung an exekutiven Planungen**<sup>136</sup> wie der mittelfristigen Finanzplanung, die den Parla-

134 Vgl. *Thomas Ellwein/A. Görlitz/A. Schröder*, *Parlament und Verwaltung I: Gesetzgebung und politische Kontrolle*, Stuttgart u. a. 1967.

135 Siehe *Wilfried Steffani (Hg.)*, *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1971, S. 32 sowie hierzu *Thomas Ellwein*, *Regierungssystem . . .*, a.a.O., S. 273 FN 7.

136 *Joseph-Theodor Blank*, *Regierungsplanung und parlamentarische Kontrolle*, in: DVBl. 93(1978), S. 193–200; *Wilhelm A. Kewenig*, *Zur Revision des Grundgesetzes: Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Parlament*, in: DÖV 26 (1973), S. 23–32.

menten ja nur nachrichtlich zugeleitet wird, oder der Planung der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, bei denen den Parlamenten lediglich die Möglichkeit gegeben ist, im Rahmen der budgetären Bewilligung Einfluß auszuüben – eine Möglichkeit, die jedoch aufgrund des komplizierten Abstimmungsprozesses zwischen Bundes- und 11 Landesregierungen kaum aktualisierbar ist. (Rz. 224) Ähnliche Schwächen lassen sich bei der nachgängigen Kontrolle konstatieren; zwar ist die **Haushaltskontrolle**<sup>137</sup>, gestützt auf die Berichte der Rechnungshöfe, in den letzten Jahren zeitnäher geworden und erfolgt die parlamentarische Entlastung nicht mehr 4 bis 5 Jahre nach Vollzug des Haushaltsplans, eine politische Erfolgskontrolle ermöglicht diese Rechnungsprüfung jedoch nicht, ist sie doch ausschließlich an der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorschriften und kaum an der Wirksamkeit und Zielerreichung der Haushaltsmittel orientiert<sup>138</sup>. Evaluationen in diesem Sinne erstellt allenfalls die Regierung selbst; werden dem Parlament **Berichte**<sup>139</sup> vorgelegt, können die Abgeordneten mangels eigener Verarbeitungskapazität diese Berichte kaum intensiv auswerten und zum Anlaß von Anfragen nehmen. Die Ursache für diese Gewichtverschiebung zwischen Legislative und Exekutive ist zum einen in der zunehmenden Komplizierung der Regelungsmaterien sowie in dem quantitativ und qualitativ (aufgrund größerer Kontinuität) überlegenen Sachverstand der Exekutive zu sehen, zum anderen schlägt sich hierin aber auch nieder, daß die im Modell parlamentarischer Demokratie unterstellte Frontstellung zwischen Parlament und Regierung faktisch nicht zutrifft.

### c) Opposition versus Mehrheitsfraktion

**199** Die Parlamente steuern und kontrollieren in der Parteienkonkurrenz-Demokratie<sup>140</sup> kaum geschlossen die Exekutive, sondern typisch ist das Bündnis von Regierungsmehrheit/Mehrheitsfraktionen und Regierung einerseits gegenüber der parlamentarischen Opposition andererseits. Die Klammer zwischen Parlamentsmehrheit und Exekutive stellen Minister und parlamentarische Staatssekretäre dar, die zugleich Fraktionsmitglieder sind; in Koalitionsregierungen wird die Durchlässigkeit der Systemgrenzen zwischen Legislative und Exekutive zudem deutlich in den sogenannten Koalitionsgesprächen, an denen regelmäßig neben Kanzler und Teilen des Kabinetts auch die Fraktionsvorsitzenden teilnehmen<sup>141</sup>. Entsprechend günstig ist der informale Informationsfluß zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen und leistet die Ministerialbürokratie ihnen »Formulierungshilfe« bei der Abfassung von Gesetzentwürfen, die die Regierung nicht selbst einbringen will. Zugleich ist die Opposition in ihrer Kontroll-

137 Siehe *Siegfried Hoffmann*, Die Kontrolle der Regierung durch parlamentarische Rechnungsprüfung im Deutschen Bundestag, Göttingen 1970; *Susanne Tiemann*, Parlamentarische Finanzkontrolle oder: Was macht der Bundestag mit den Berichten des Bundesrechnungshofes?, in: *Zf Parlamentsfragen* 8 (1977), S. 93–105.

138 Zur Kritik siehe *Bert Rürup/Hanns Seidler*, Von der fiskalischen Haushaltskontrolle zur politischen Erfolgskontrolle. Die Tätigkeit der Rechnungshöfe im Lichte gewandelter Erfordernisse und budgetrechtlicher Möglichkeiten, in: *Die Verwaltung* 14 (1981), S. 501–519.

139 *Hans-Ulrich Derlien*, Das Berichtswesen der Bundesregierung – ein Mittel der Kontrolle und Planung, in: *Zf Parlamentsfragen* 6 (1975), S. 42–47.

140 Siehe *Gerhard Lehmruch*, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart u. a. 1976.

141 Ein Beispiel gibt *Wolfgang Rudzio*, Die Regierung der informellen Gremien. Zum Bonner Koalitionsmanagement der sechziger Jahre, in: *Sozialwiss. Jb. f. Politik* Bd. 3 (1972), S. 339–366.

funktion wegen des Fehlens dieser Informationen unterprivilegiert. Es ließe sich argumentieren, daß die Exekutive dafür durch die Mehrheitsfraktionen kontrolliert würde – allerdings geschieht dies wegen des vermeintlichen Zwanges zur einheitlichen Außendarstellung »hinter verschlossenen Türen« der Fraktion und kaum öffentlich im Plenum und zudem – je nach Größe der Mehrheit – unter mehr oder weniger starkem Fraktionszwang. In der politischen Wissenschaft hat es sich deshalb auch eingebürgert, Parlament und Exekutive gemeinsam als politisch-administratives System zu betrachten und es darauf zu untersuchen, an welchen Stellen und aus welchen Anlässen Teile dieses Systems initiativ werden oder Einfluß und Kontrollen ausüben.

#### d) Verbeamtung der Parlamente

- 200 Insbesondere im Hinblick auf die von der populären Bürokratiekritik beklagte Normenflut und Regelungswut (Rz. 26) wird zudem häufig darauf verwiesen, daß die Verbeamtung der Parlamente dazu führe, daß die Parlamentarier zu viel Verständnis für die Belange der Exekutive aufbrächten und »vom gleichen Geist beseelt« seien wie diejenigen, die sie beherrschen sollten. In der Tat sind Beamte in allen Parlamenten, gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil, überrepräsentiert: im Bundestag sind 1980 170 Mitglieder oder 35 % Beamte (1976: 30,5 %), in den Landtagen sogar bis zu 60,9 % (Hessen 1974). Hieraus eine »Komplizenschaft« abzuleiten, ist jedoch nicht schlüssig, handelt es sich doch überwiegend um Lehrer und nicht um Verwaltungsbeamte im engeren Sinne, die in die Parlamente vordringen; zudem könnte bei einem entsprechenden Rollenverständnis ein hoher Beamtenanteil prinzipiell auch eine besonders effektive Kontrolle gewährleisten. Die eigentliche Problematik dieser Überrepräsentation einer gesellschaftlichen Schicht sollte vielmehr darin gesehen werden, ob es dieser Gruppe noch gelingen kann, gesellschaftliche Anliegen breiter Bevölkerungskreise zutreffend wahrzunehmen und in den politischen Prozeß zu vermitteln.
- 201 Als Problematik des Verhältnisses von Parlament und Exekutive bleibt bestehen, daß angesichts des Informationsvorsprunges von Regierung und Verwaltung (oder der Informationsüberflutung des Parlaments), angesichts der Fragmentierung des Parlaments in Oppositions- und Mehrheitsfraktion(en), der personellen Verzahnung zwischen Legislative und Exekutive und der Überrepräsentation der Beamten im Parlament die Gefahr besteht, daß sich – wie *Max Weber* schon befürchtet hat – die Exekutive politisch verselbständigt oder die Politik bürokratisiert<sup>142</sup> wird.

## 2. Verwaltung und Verbände

- 202 Entsprechend der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen als Mechanismus der Übermittlung gesellschaftlicher Bedürfnisse wird als weiteres Charakteristikum des politischen Systems der Bundesrepublik ein **Pluralismus** von verbandsmäßig

142 Vgl. *Carl Böhrer*, Öffentliche Verwaltung in der Demokratie, in: Klaus König/Hans-Joachim von Oertzen/Frido Wagener (Hg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981, S. 61.

organisierten Interessen akzeptiert. Da sich das Allgemeinwohl nicht theoretisch bestimmen läßt, ist erst das Ergebnis demokratischer Entscheidungsprozesse unter Beteiligung möglichst vieler Akteure, die gesellschaftliche Interessen repräsentieren, als Materialisierung des kollektiven Wohls aufzufassen. Eine grundlegende Schwäche dieser Pluralismustheorie<sup>143</sup> besteht darin, daß sie unterstellt, jedes gesellschaftliche Interesse ließe sich organisieren und sei überdies im politischen Prozeß gleich durchsetzungsfähig. Traditionellerweise sind ökonomisch bedingte Interessen, insbesondere wenn mit der Berufsrolle verbunden, verbandsmäßig organisiert (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, daneben z. B. Hausbesitzer und Mieter). Interessen, die hierzu quer gelagert sind und die gesamte Bevölkerung, allerdings nur im Hinblick auf bestimmte Rollen, betreffen (Gesundheit, Umwelt, Bildung), lassen sich hingegen schwerer organisieren. Entsprechend hat man »strukturelle« Disparitäten festgestellt<sup>144</sup>, die die ökonomisch bedingten »vertikalen« Klassenunterschiede überlagern. Allerdings sind gerade für die jüngere Zeit hier eine Reihe neuer Verbände entstanden, die sich artikulieren (z. B. Verbraucherschutz, ADAC, Umweltschutz), u. a. weil Parteien und ökonomische Verbände derartige Interessen nicht oder nicht mit hinreichender Priorität gegenüber anderen Anliegen zu repräsentieren in der Lage sind. Die **Organisiertheit** von Interessen ist allerdings nur notwendige Voraussetzung für ihre politische Berücksichtigung; um durchschlagskräftig zu sein, müssen sie außerdem auch **konfliktfähig** in dem Sinne sein, daß sie (wie die Gewerkschaften oder Ärzteverbände) systemnotwendige Leistungen vorenthalten oder breite Wählerschichten mobilisieren können. Insofern kann von einer **Selektivität der Interessenberücksichtigung** im politischen Prozeß ausgegangen werden: in der Regel haben nur große Verbände ihre Vertreter in den Gesetzgebungskörperschaften und ihre Umsetzer in den Parteien und Fraktionen, auf die sie über Ämterkumulation und Parteienfinanzierung einwirken.

- 203** Zu einem verwaltungssoziologischen Problem wird die Frage des Verbandseinflusses nun dadurch, daß sich dieser nicht auf die Parlamente konzentriert, sondern sich auch direkt auf die Exekutive richtet, und zwar in dreifacher Weise:
- 204** Bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen durch die Bundesregierung – einer Funktion, in der sie gegenüber dem Parlament dominiert, wie wir gesehen haben – sind nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung **auf Bundesebene organisierte Verbände** (und nur diese) **anzuhören**. Zum Teil hat dieses Verfahren, das durch die Ausschaltung von Nicht-Bundesverbänden eine, wenn auch aus technischen Gründen verständliche, **Selektivität zweiten Grades** bedeutet, sicherlich nur den Effekt, daß Interessen, die andernfalls erst im Parlament zur Sprache kämen, frühzeitig berücksichtigt werden. Andererseits ist es fraglich, ob die Ministerialbürokratie informationell autonom genug gegenüber Verbänden ist, die in der Regel gut mit Experten bestückt sind<sup>145</sup>. Dieser – schwer zu

143 Vgl. *Peter Bernholz*, Einige Bemerkungen zur Theorie des Einflusses der Verbände auf die politische Willensbildung in der Demokratie, in: Heinz Josef Varain (Hg.), *Interessenverbände in Deutschland*, Köln 1973, S. 339–347.

144 Siehe zum Folgenden *Claus Offe*, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hg.), *Politikwissenschaft*, Frankfurt 1969, S. 155–189.

145 Siehe hierzu die Fallstudien von *Otto Stammer et al.*, *Verbände und Gesetzgebung – Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes*, Köln/Opladen 1965; *Hans-Georg Wehling*, *Die politische Willensbildung auf dem Gebiet der Weinwirtschaft – dargestellt am Beispiel der Weingesetzgebung*, Göppingen 1971.

messende – Einfluß wird natürlich potenziert, wenn die Geschäftsverteilung einzelne Ministerien oder Abteilungen **auf die Interessen einer bestimmten Klientel spezialisiert** (z. B. Landwirtschaftsministerium, Abteilung Mittelstandspolitik im BMWi); in diesem Falle kann eine **Kolonisierung** der Verwaltung eintreten in dem Sinne, daß Probleme lediglich durch die »Brille« der betreffenden Verbandsinteressen wahrgenommen und Alternativen hierauf selektiert und bewertet werden. Andererseits sind die Zuständigkeiten häufig so verteilt, daß **antagonistische Interessen innerhalb der Verwaltungsorganisation ihre Abbildung finden**, einem Klientelvertreter ein anderer entgegentritt (z. B. Wirtschafts- vs. Arbeitsminister, Landwirtschafts- vs. Gesundheits-(Verbraucher-)minister und Umweltminister).

**205** Schließlich haben eine Reihe von Verbänden **institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten** bei der Abfassung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die in einer Vielzahl von Gesetzen vorgeschrieben sind<sup>146</sup>. Entsprechend finden sich Verbandsvertreter (ex officio und kaum ad personam) in Beratungsgremien der Regierungen. Auch die Mitwirkung als Hilfsorgan der Rechtsprechung in Schiedskommissionen oder in Organen öffentlich-rechtlicher Körperschaften und Anstalten ist hier einzuordnen. Für diese Mitwirkungsmöglichkeiten an der Tätigkeit der Exekutive (und Judikative) gibt es die Legitimation, daß nur die Verbände über genügend Sachverstand verfügten, um bestimmte Angelegenheiten aus ihrer intimen Kenntnis der praktischen Auswirkungen staatlicher Maßnahmen zu regeln. Das Problem der potentiellen selektiven Außensteuerung oder des Autonomieverlustes des Staates zu Lasten nicht organisierter, nicht konfliktfähiger Interessen bleibt bestehen.

**206** In jüngster Zeit hat die Kritik des Verbändeeinflusses und der Pluralismustheorie einen zusätzlichen Akzent in der Debatte um den **Neo-Korporativismus**<sup>147</sup> erhalten: diese Theorie geht davon aus, daß der Staat in zentralen Funktionsbereichen auf den Konsens von Spitzenverbänden angewiesen sei, um seine Steuerungsleistungen noch erbringen zu können; als Beispiele hierfür dienen die konzertierte Aktionen im Bereich der Wirtschaftspolitik oder im Gesundheitswesen. Einerseits könne sich der Staat gegen diese mächtigen Partikularinteressen nicht durchsetzen, andererseits wirke er an der Konsensbildung zwischen antagonistischen Verbänden mit, und schließlich sei er beim Vollzug seiner Politik auf die Verbände angewiesen. Die Kurzschtaltung der Kommunikationsbeziehungen in informellen Gesprächsrunden – in der Organisationstheorie als typisch für Krisensituationen angesehen – wird als Indiz genommen.

### 3. Wissenschaftliche Beratung

**207** Beratungsgremien der Exekutive dienen, wie gesagt, nur z. T. der Informationslieferung; teilweise fungieren sie auch als Transmissionsriemen für Partikularinteressen. Die Exekutive bedient sich neben Verbandsexperten auch der Wissenschaft, sei es über die Vergabe von Forschungsaufträgen und Gutachten, sei es in

146 Siehe *Brigitte Conradi*, Die Mitwirkung außerstaatlicher Stellen beim Erlaß von Rechtsverordnungen, in: H. J. Varain (Hg.), a. a. O., S. 295–304.

147 Vgl. *Ulrich von Alemann/Rolf G. Heinze*, Neo-Korporatismus. Zur neuen Diskussion eines alten Begriffs, in: *Zf Parlamentsfragen* 10 (1979), S. 469–488.

ausschließlich aus Wissenschaftlern zusammengesetzten Beratungsgremien. Zum einen wäre es zu luxuriös, wollte man für alle Probleme eigene Forschungsanstalten unterhalten, zum anderen tauchen immer wieder unvorhergesehene Probleme auf, für die kein ausreichender interner Sachverstand verfügbar ist. Allein an Beratungsgremien verfügte die Bundesregierung 1969 über etwa 350 Einrichtungen.

- 208 Auch hinsichtlich der wissenschaftlichen Beratung ergeben sich normative Probleme, und zwar einerseits für den Wissenschaftler, dessen Mitwirkungsentscheidung an der Lösung eines bestimmten praktischen Problems eine politische, weil wertbestimmte ist; andererseits für die Exekutive, die wiederum prinzipiell abhängig wird von externen Akteuren und deren impliziten Wertungen, die jenseits wissenschaftlicher Begründbarkeit liegen. In diesem Zusammenhang spricht man von **Technokratie**, um die Gefahr anzudeuten, daß politisch legitimierte Instanzen sich auf die Setzung von Zielen beschränken und die Auswahl der Mittel und damit die Entscheidung den Experten überlassen könnten<sup>148</sup>. Dieses auf der verhaltenswissenschaftlich nicht vertretbaren Ziel-Mittel-Trennung basierende Modell ist ein logisches, kein politologisches; es mag wie auch das Modell des Dezisionismus bestenfalls das Rollenverständnis der Akteure zu beschreiben, nicht aber den Beratungsprozeß selbst. In der Regel ist der Sachverstand nicht von einem Wissenschaftler monopolisiert, sondern gibt es Gegenexperten; für jede wissenschaftliche Aussage läßt sich auch eine Gegenaussage finden, könnte man zynisch sagen. Die entsprechende Meinungskonkurrenz in der heterogenen scientific community und die kollegiale Kontrolle lassen eine Abhängigkeit von der Forschung unwahrscheinlich erscheinen. Viel eher ist die Befürchtung angebracht, daß **Wissenschaft politisch instrumentalisiert** wird, indem Gutachten eine Alibifunktion für Untätigkeit erfüllen oder bereits getroffene Entscheidungen nachträglich legitimieren sollen<sup>149</sup>. Realistischerweise geht man heute allgemein von einem **Dialogmodell** der Beziehung von Wissenschaft und Verwaltung aus, in dem beide Seiten sowohl an der Problemfindung und -definition als auch an der Alternativensuche und -bewertung teilnehmen.

#### 4. Politisierung der öffentlichen Verwaltung?

- 209 Das Gewaltenteilungsmodell geht davon aus, daß die Zielsetzung oder die Auswahlentscheidung zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten, weil wertend, Domäne der Politik seien, während die Verwaltung lediglich wertfrei, programmiert vollziehe. Im Kontext eines **institutionellen** Politikbegriffs, der Politik und Parlament gleichsetzt, wird Verwaltung folglich unpolitisch gedacht. Ein **funktionaler** Politikbegriff hingegen, der diejenige Entscheidung als politisch interpretiert, die mit Wertungen verbunden ist, wirft die Frage auf, ob Verwaltungshandeln – zumindest in bestimmten Bereichen – nicht doch politisch, weil wertend sei. Gleiches gilt, wenn man mit »Politik« in erster Linie auf

148 Vgl. Jürgen Habermas, Technik und Wissenschaft als Ideologie, Frankfurt 1968, S. 120–145; Claus Koch/Dieter Senghaas (Hg.), Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt 1970.

149 Zu den vielfältigen Funktionen der Beratung siehe Hannes Friedrich, Staatliche Verwaltung und Wissenschaft, die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie, Frankfurt 1970.

den Prozeß der Konsensbildung und Konfliktregelung, der Interessendurchsetzung und des Taktierens abstellt.

- 210** In diesem Sinne, das dürften die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, ist die Verwaltung vielfach politisch; dies gilt insbesondere für die Ministerialbürokratie und die Beziehungen zwischen Behörden und vor allem zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen des Verwaltungsaufbaus.
- 211** In den letzten Jahren ist verschiedentlich der Vorwurf erhoben worden, die Verwaltung sei politisiert worden und verstoße damit gegen den hergebrachten Grundsatz der parteipolitischen Neutralität des Art. 33 VGG. Hier ist zu differenzieren:

**a) Politisches Rollenverständnis**

- 212** Die für das Rollenverständnis des Berufsbeamtentums als konstitutiv angesehene Orientierung an den Interessen der Gesamtheit und die Vorstellung einer ausgleichend über den gesellschaftlichen Interessen schwebenden Verwaltung sind Normen, die jedoch empirisch schwer befolgbar sind, weil es keine klaren Indikatoren dafür gibt, was das Allgemeinwohl im Einzelfall sei; wie gesagt, ist deshalb – formal betrachtet – das Ergebnis von demokratischen Entscheidungsprozessen einschließlich Verbandspluralismus, vorausgesetzt: die dafür festgelegten Regeln werden eingehalten, als jeweilig operationale Form des Allgemeinwohls anzusehen. Je intensiver nun Verwaltungen an der politischen Willensbildung mitwirken, desto stärker haben sie sich an den Vorgaben der politisch legitimierten Leitung zu orientieren (Primat der Politik) und werden auch an der taktischen Durchsetzung dieser Ziele mitwirken, zumindest Schwierigkeiten der Konsensbildung antizipieren und berücksichtigen müssen. Empirische Untersuchungen haben nun in der Tat gezeigt, daß dieser Typus des politischen Verwaltungsmannes in den Spitzen der Bundes- und Landesverwaltung, zumindest aber der »engagierte Bürokrat«, im Vordringen ist. Der vom klassischen Rollenverständnis geprägte hingegen, der 1972 immerhin noch etwa die Hälfte der Positionen besetzte, scheint zurückgedrängt zu werden<sup>150</sup>. Allerdings bedeutet dies nicht, daß nicht auch derjenige, der sich unpolitisch versteht, faktisch höchst politisch handelt.

**b) Politische Beamte**

- 213** Hiervon zu unterscheiden sind die sog. politischen Beamten – ein nicht-juristischer Begriff für diejenigen Beamten, die nach § 31 BRRG jederzeit insbesondere bei fehlender politischer Übereinstimmung mit der jeweiligen Regierung ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können; Bund und Länder (außer Hamburg und Bayern) kennen diese Klasse von besonders politiknahen Spitzenbeamten, die Funktionen wahrnehmen als Staatssekretär, Ministerialdirektor, Regierungspräsident, Polizeipräsident oder Leiter von Verfassungsschutzbehörden<sup>151</sup>. Zwischen 1969 und 1981

150 Siehe *Bärbel Steinkemper*, *Klassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der BRD*, Köln 1974; ähnlich *Robert D. Putnam*, *Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa*, in: *Polit. Vierteljahresschrift* 17 (1976), S. 23–67.

151 Siehe *Dieter Kugele*, *Der politische Beamte. Eine Studie über Genesis, Motiv, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München 1976; *Hans Günter Steinkemper*, *Amtsträger im Grenzbereich zwischen Regierung und Verwaltung. Ein Beitrag zur Problematik der Institution des politischen Beamten in der Bundesexekutive*, Frankfurt u. a. 1980.

hat die Bundesregierung 161 politische Beamte in den Ruhestand versetzen lassen<sup>152</sup>.

- 214** Die Funktion des politischen Beamten läßt sich als **Transmission** der politischen Zielvorstellungen der Regierung in die Verwaltung bestimmen; negativ ist die Institution als Steuerungsversuch zu interpretieren, um Verselbständigungstendenzen der öffentlichen Verwaltung vorzubeugen. Die Notwendigkeit zur Institutionalisierung des politischen Beamten ergab sich erst im 19. Jhd.; solange der Landesherr seine Beamten nach Gutdünken entlassen konnte, war Konformität prinzipiell gesichert. Erst mit der Durchsetzung des Lebenszeitprinzips und der disziplinarrechtlichen Absicherung gegen willkürliche Entlassung im Deutschen Reich um 1850 sowie der Gewährung politischer Freiheiten auch für Beamte in den Verfassungen von 1848 bei gleichzeitiger Forderung nach parteipolitischer Neutralität entstand die Notwendigkeit, eine Lösung für den Fall eines Rollenkonflikts vorzusehen. § 25 des RBG von 1873 stellt hierauf ab. Der Konflikt wurde u. a. manifest, als 1872 die Landkreisordnung und 1897 die Vorlage zum Bau des Mittellandkanals im Reichstag am Widerstand preußischer Landräte und Regierungspräsidenten scheiterte, die darauf als »Kanalrebell« zunächst in den Ruhestand versetzt und anschließend »wegbefördert« wurden. § 71 RBG von 1937 brach schließlich völlig mit dem Neutralitätsprinzip und fordert die parteipolitische Ideologisierung des Beamtentums. Das BBG von 1953 schafft eine rechtlich balancierte Lösung des Rollen- und Orientierungskonflikts zwischen Loyalität, Neutralität und politischen Rechten, wobei die Loyalität zur Regierung bei den politischen Beamten stärker als bei den übrigen Beamten betont wird<sup>153</sup>.
- 215** Mit dieser Sonderstellung berücksichtigt das Beamtenrecht die besondere Qualität einer Tätigkeit an der Schnittstelle von Politik und Verwaltung – übrigens ein nicht auf die Bundesrepublik beschränktes Phänomen<sup>154</sup>. Obwohl nicht zwingend, hat es sich eingebürgert, daß politische Beamte zugleich Mitglied der Partei ihres Ministers sind und z. T. nicht über die Laufbahn, sondern als »besondere Bewerber« extern rekrutiert werden. Dies erhöht natürlich die Wahrscheinlichkeit, daß bei einem Regierungswechsel mehr oder weniger alle politischen Beamten ausgetauscht werden.

### c) Parteipolitisierung der Verwaltung

- 216** Wie die Untersuchungen zum Rollenverständnis von Spitzenbeamten zeigen, ist das politisch-taktische Denken keineswegs auf die Gruppe der politischen Beamten beschränkt. Und auch die Mitgliedschaft von nicht-politischen Beamten in Parteien scheint zuzunehmen<sup>155</sup> – z. T. aus Karrieregründen, wie Rz. 146 zeigt. Wenn heute die Politisierung der öffentlichen Verwaltung beklagt wird<sup>156</sup>, so ist damit diese Parteibindung von Teilen des öffentlichen Dienstes angesprochen. Be-

152 Siehe Antwort der Bundesregierung vom 26. 10. 1981 auf eine kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 9/933.

153 Vgl. Dieter Kugele, a.a.O., S. 21 ff.

154 Vgl. Mattei Dogan (ed.), *The Mandarins of Western Europe. The Political Role of Top Civil Servants*, New York u. a. 1975.

155 Vgl. Kenneth Dyson, *Die Westdeutsche »Parteibuch«-Verwaltung*, in: *Die Verwaltung* 12 (1979), S. 129–160.

156 Siehe Klaus Seemann, *Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit*, in: *Die Verwaltung* 13 (1980), S. 137–156.

fürchtet wird einerseits, daß die Parteimitgliedschaft auch dort, wo keine funktionale Rechtfertigung zu finden ist, zur Karrierevoraussetzung wird und die öffentliche Verwaltung damit extern durch eine Partei steuerbar würde, wie wir dies aus sozialistischen Kaderverwaltungen kennen. Andererseits würde eine solche Entwicklung Funktionsprobleme im Falle eines Regierungswechsels aufwerfen.

**d) Politisierung und politische Steuerung**

- 217** Historisch betrachtet, läßt sich von einer **Senkung der Politikschwelle** sprechen, d. h. vom schrittweisen Vordringen politisch besetzter Positionen, politischen Rollenverständnisses und Parteipolitisierung in die öffentliche Verwaltung hinein. Dieser Prozeß begann mit der Parlamentarisierung der Ministerämter im 19. Jahrhundert und lief über die Einrichtung des Instituts der politischen Beamten auf die heute beobachtbaren Wandlungen in Rollenverständnis und Parteibindung unterhalb der Ebene der politischen Beamten zu.
- 218** Unabhängig davon, wie man diesen Prozeß bewertet, läßt er sich **funktional** verstehen als Versuch der jeweiligen politischen Verwaltungsspitze, den informationell überlegenen, programmatisch (durch Vorgabe von inhaltlichen politischen Prämissen) nur schwer zu steuernden Verwaltungsapparat an einer Verselbständigung zu hindern, indem Schlüsselpositionen mit »Vertrauensleuten« besetzt werden, die sich weitgehend zielkonform selbst steuern. Diese Entwicklung ließe sich auch beschreiben als **zunehmende Verzahnung** von Legislative und Exekutive.

**5. Implementationsprobleme politischer Programme**

- 219** Bislang wurde das Verhältnis von Verwaltung und Politik überwiegend im Hinblick auf die Rolle der Verwaltung in der Gesetzgebung betrachtet und stand mithin die Ministerialbürokratie im Vordergrund der Betrachtung. Der verwaltungsmäßige Vollzug (Implementation) von politisch sanktionierten, zumal parlamentarisch ratifizierten Programmen wurde bis in jüngste Zeit von der Wissenschaft als unproblematisch angesehen. Diese Perspektive erklärt sich einerseits aus der Dominanz der juristischen Betrachtungsweise der öffentlichen Verwaltung, andererseits aus dem hohen Grad an Verrechtlichung des Verwaltungshandelns vor allem im Bereich der Hoheitsverwaltung. Mit der Funktionsausdehnung (Rz. 6) der öffentlichen Hand und dem Anspruch sozio-ökonomischer Steuerung und Reform ist jedoch das Bewußtsein dafür gewachsen, daß Programme nicht unbedingt ihre Ziele verwirklichen, daß die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nicht eine Wirkungskontrolle ersetzen kann. Wenn öffentliche Interventionsprogramme nicht die erhofften Wirkungen erzielen, unvorhergesehene Nebeneffekte produzieren, selektiv genützt werden oder Zielverschiebungen erfahren, so kann dies einerseits auf **Programmfehler** zurückzuführen sein und damit auf die Qualität des politischen Planungsprozesses. Ein anderes Ursachenbündel mag aber auch in der Art und Weise liegen, wie ein gutes Programm vollzogen wird. **Vollzugsdefizite**, insbesondere bei Reformprogrammen, sind nun keineswegs eine neue Erscheinung, nur weil die Wissenschaft sich erst jetzt damit befaßt; schon *Max Weber* hat im Hinblick auf

- die preußischen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts von der Möglichkeit gesprochen, daß »Reformen auf dem Verwaltungswege entgleisen« könnten.
- 220 Die Ursachen derartiger Vollzugsprobleme lassen sich grob in folgenden Bereichen lokalisieren<sup>157</sup>:
- Ungereimtheiten des Programms selbst, z. B. eingebaute Zielkonflikte oder fehlende Operationalität;
  - Steuerungs- und Kontrolldefizite auf seiten übergeordneter Behörden;
  - mangelhafte finanzielle Ausstattung des Programms;
  - Mängel in der Organisation der Vollzugsinstanzen (z. B. fehlende Kompetenzen, fehlende Apparate);
  - Mängel im Personalbereich, sei es quantitativ, sei es qualitativ (z. B. Ausbildung, Rollenverständnis).

An dieser Stelle kann lediglich auf einen politischen Aspekt eingegangen werden, der bei Vollzugsproblemen gelegentlich zu beobachten ist.

- 221 Wenn beispielsweise Vollzugsdefizite der Umweltschutzgesetzgebung beklagt werden<sup>158</sup>, weil Genehmigungsbehörden – insbesondere in wirtschaftskonjunkturellen Problemzeiten – zu nachsichtig bei der Erteilung von Auflagen an Betreiber umweltgefährdender Anlagen sind oder weil Baugenehmigungsbehörden Umweltschutzbehörden unzureichend an ihren Entscheidungen beteiligen, so ist dies offensichtlich Ausdruck von Zielkonflikten. Letztere sind jedoch politisch zu entscheiden, sei es im Gesetzgebungsverfahren, sei es ad hoc von den Steuerungsinstanzen. Diese politische Entscheidung wird allerdings gelegentlich nicht getroffen, weil die politische Austragung des Konflikts vermieden werden soll, um keine Konfliktüberladung und das Scheitern eines Programms im politischen Prozeß zu riskieren. Statt dessen wird der **politische Konflikt in den Verwaltungsvollzug verlagert** und gelegentlich erst von den Verwaltungsgerichten entschieden. Selbst wenn innerhalb eines Programms die Ziele konsistent formuliert sind, können im Vollzug Konflikte zu anderen Programmen sichtbar werden, zumindest können mehrere Programme, die von einer Behörde zu vollziehen sind (z. B. sind Gewerbeaufsichtsämter i. d. R. gleichermaßen für Arbeitsschutz und für Umweltschutz zuständig), in Konflikt um den Einsatz der personellen Ressourcen geraten.

- 222 Hier liegt auch eine theoretische Schwäche der ansonsten praktisch außerordentlich sinnvollen Implementationsforschung: sie richtet das Augenmerk auf ein bestimmtes Programm und rückt damit typischerweise **interorganisatorische Beziehungen** der am Vollzug beteiligten Behörden ins Blickfeld. Die Analyse derartiger **Netzwerke** erweitert die traditionelle Perspektive der Organisationsforschung, die lediglich auf eine Behörde gerichtet ist (Rz. 27). Andererseits riskiert die Implementationsforschung gerade hiermit aber auch eine Verengung: die zentrale Organisation wird durch das zentrale Programm als Bezugspunkt der Analyse ersetzt, und es wird tendenziell übersehen, daß die Behörden eine Vielzahl von Programmen gleichzeitig zu vollziehen haben, daß es in dieser Situation nicht darum geht, ein Programm maximal, sondern alle Programme angesichts beschränkter Ressourcen optimal zu vollziehen.

157 Vgl. Renate Mayntz, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 10 (1977), S. 51–66 sowie die Befunde in Renate Mayntz (Hg.), Implementation politischer Programme, Königstein 1980.

158 Siehe Renate Mayntz u. a., Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, Stuttgart 1978.

## 6. Politikverflechtung

223 Das Grundgesetz sieht mit der Kommunalautonomie und der Aufgabenabgrenzung zwischen Bund und Ländern im staatlichen Bereich die relative Autonomie dieser drei Ebenen vor. In der politischen Willensbildung sind die Ebenen dadurch verknüpft, daß die Länder die Interessen der Gemeinden (als mittelbarer Landesverwaltung) gegenüber dem Bund wie auch ihre eigenen Interessen über den Bundesrat zur Geltung bringen. Diese relativ klare Kompetenzabgrenzung ist jedoch spätestens mit der Einführung der sogenannten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern 1969 perforiert worden, und auch die Kommunalautonomie wird durch die wachsende Belastung mit Aufgaben und Vorgaben der Landes- und Bundesebene als zunehmend eingeschränkt angesehen. Die wachsende Verzahnung der drei Ebenen wird seit einigen Jahren unter dem Begriff »Politikverflechtung« analysiert.

### a) Gemeinschaftsaufgaben

- 224 Die in die 50er Jahre zurückreichende Praxis der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Länderaufgaben, die gegen das Verbot der Mischfinanzierung verstieß, ist 1969 mit der grundgesetzlichen Einführung der Gemeinschaftsaufgaben legalisiert worden. Für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, des Hochschulbaus und für die Bildungsplanung und Forschungsförderung sind dabei gemeinsame Planungsgremien von Bund und Ländern eingerichtet worden, in denen die betreffenden Planungen aufgestellt und fortgeschrieben werden<sup>159</sup>. Diese finanzielle und institutionelle Verflechtung, die der Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik durch Ressourcenumverteilung und Zielkonzertierung dienen soll, ist unter verschiedenen Gesichtspunkten problematisch geworden:
- 225 gegenüber der Praxis vor 1969, bei der der Bund die Projekte selektiv fördern konnte, die die Länder in seinem Sinne durchführen wollten, wird heute ein **Steuerungsverlust** des Bundes beklagt. Denn die Planungsausschüsse, in denen die Länder zusammen und der Bund je 11 Stimmen haben, beschließen mit einer  $\frac{3}{4}$  Mehrheit, allerdings nicht gegen ein direkt betroffenes Land (Sitzlandvorbehalt). Zudem wird über die Anträge eines Landes geschlossen entschieden. Diese Entscheidungsregeln haben dazu geführt, daß man, um entscheidungsfähig bleiben zu können, eine Strategie der **Konfliktvermeidung** praktiziert und Konflikte ausklammert oder in Leerformeln aufhebt; die Länder konnten die Wahrung ihres Besitzstandes und eine Gleichbehandlung in der Förderung durchsetzen<sup>160</sup>. Diese »Buchhaltung der Länderförderung« macht es unmöglich, regionale oder inhaltliche Schwerpunkte zu setzen; die Konsequenz ist beispielsweise, daß bei der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirt-

159 Siehe zu den einzelnen Gemeinschaftsaufgaben *Bodo A. Baars/Karl B. Baum/Jobst Fiedler*, Politik und Koordinierung, Göttingen 1976, S. 184–241; *Siegfried Marnitz*, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung bundesstaatlicher Kooperation, Berlin 1974.

160 Siehe hierzu *Fritz W. Scharpf/Bernd Reissert/Fritz Schnabel*, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976; *dies. (Hg.)*, Politikverflechtung II, Kronberg 1977; *Karlheinz Bentele*, Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung, Königstein 1979.

- schaftsstruktur« inzwischen 58 % der Fläche und 31 % der Einwohner der Bundesrepublik förderungswürdig sind<sup>161</sup>.
- 226 Zugleich hat dieses kaum als effektiv zu bezeichnende System die Folge, daß die **finanzielle Autonomie der Länder** eingeschränkt wird, weil einerseits kein Land auf die Bundesförderung verzichten will, andererseits damit aber eine Eigenbeteiligung verbunden ist, die damit anderen Dispositionen der Landespolitik entzogen wird.
- 227 Da in den Planungsausschüssen Beamte der gleichen Verwaltungszweige des Bundes und der Länder vertreten sind, hat sich eine »**vertikale Ressortkumpane**«<sup>162</sup> herausgebildet mit der Folge, daß Bund und Länder in einem Aufgabenbereich jeweils auf Kosten anderer Aufgabenbereiche ihre Interessenwahrnehmung zu maximieren versuchen, so daß in horizontaler Hinsicht Ungleichgewichte entstehen können.
- 228 Schließlich wirft dieses System **Legitimationsprobleme** auf, da die von Beamten getroffenen Vereinbarungen innerhalb dieses komplizierten Entscheidungssystems von den Parlamenten des Bundes und der Länder lediglich indirekt im Rahmen der Haushaltsgesetzgebung sanktioniert und kaum noch verändert werden können.
- 229 Kritiker des Systems fordern deshalb u. a. eine Reform der Finanzverfassung mit dem Ziel, die Länder finanziell in die Lage zu versetzen, die betreffenden Aufgaben aus eigener Kraft zu meistern<sup>163</sup>. Allerdings ist zu beachten, daß mit einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben keineswegs die darüber hinaus bestehenden Verflechtungen zwischen Bund und Ländern bei den Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG sowie die weiteren Finanzierungshilfen des Bundes an die Länder und Gemeinden ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Ermächtigung abgebaut wären<sup>164</sup>. Es bliebe also weiterhin die Möglichkeit, »daß das Innenministerium des Saarlandes (jenseits der Priorität der Stadt) den Bau des Affenhauses im Zoo von Saarbrücken mit Mitteln aus dem Programm für die Zukunftsinvestitionen der Nation ermöglicht«<sup>165</sup>.

#### b) Bedrohung der Kommunalautonomie

- 230 Ähnliche Verflechtungen wie zwischen Bund und Ländern haben sich auch im Verhältnis von Land und Gemeinden entwickelt; dies gilt insbesondere für die **Zweckzuweisungen** an kommunale Investitionsvorhaben, über die die Länder Einfluß nehmen auf Aufgaben des eigenen Wirkungskreises und tendenziell die Haushaltspolitik der Gemeinden beeinflussen. Neben dem »goldenen Zügel«

161 Siehe Baars/Baum/Fiedler, a.a.O., S. 196.

162 Frido Wagener spricht auch gelegentlich von »vertikalen Fachbruderschaften«, siehe Straßenplanung im Rahmen des übrigen öffentlichen Planungssystems, in: Willi Blümel (Hg.), Aktuelle Probleme des Straßenrechts, Schriftenreihe »Straßenrecht«, Heft 12, Bonn-Bad Godesberg 1978, S. 61.

163 Z. B. Otto Barbarino, Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55, Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin 1975, S. 103–127.

164 Daß Verflechtungen sogar bei eindeutig hierarchischer Struktur vorliegen, zeigt Dietrich Garlichs, Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik, Bund-Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung, Königstein 1980.

165 Siehe Frido Wagener, Zur Zukunft des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung, in: Eildienst des Landkreistages NW 1980, S. 376.

wirkt die **Anpassungspflicht an staatliche Rahmenvorgaben** in immer mehr Bereichen einengend auf die kommunale Planungshoheit.

- 231 Schließlich trägt auch die **Bundesgesetzgebung** zu einer Einschränkung der Kommunalautonomie bei, indem sie die Gemeinden finanziell direkt (z. B. Sozialaufgaben) oder indirekt (über die Personalkosten) in Anspruch nimmt oder aber die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen rechtlich weiter einengt<sup>166</sup>.
- 232 Es ist zwar verständlich, wenn die Gemeinden in dieser Lage eine institutionalisierte Form der **Beteiligung an zentralstaatlichen Entscheidungen** verlangen, die über die Anhörung ihrer Spitzenverbände und die Interessenvertretung durch einzelne Abgeordnete hinausgeht<sup>167</sup>; hierdurch würde die Verflechtung jedoch allenfalls enger gezogen, nicht aber der kommunale Handlungsspielraum wieder erweitert oder bewahrt.
- 233 Sicherlich gibt es einen Verflechtungsbedarf innerhalb eines föderalen, stark dezentralisierten Systems, der auch durch Entwicklungen in der sozio-ökonomischen Umwelt sowie gestiegenen Koordinationsbedarf zwischen den Politikbereichen und innerhalb eines Politikbereichs bedingt ist, der mehrere Ebenen gleichzeitig tangiert (beispielsweise die Abstimmung für eine antizyklische Konjunkturpolitik im Konjunkturrat); die Problematik von Verflechtungen liegt allerdings nur z. T. darin, effektive Organisationsformen hierfür zu finden; sie resultiert auch daraus, daß verflochtene Systeme **für den Bürger kaum noch transparent** sind und daß politische Erfolge nicht mehr klar bestimmbar sind, Zuständigkeiten, Mißerfolge nicht mehr Restriktionen oder Verantwortlichkeiten zurechenbar sind.

## 7. Bürgerbeteiligung

- 234 Seit Ende der 60er Jahre ist ein Drängen des Bürgers nach **direkter** Partizipation insbesondere an kommunalen Entscheidungen feststellbar, das sich am deutlichsten in der Mobilisierung sogenannter Bürgerinitiativen ausdrückt. Die Ursachen hierfür sind vielfältig; z. T. sind Partizipationsforderungen sicherlich zurückzuführen auf eine größere Verinnerlichung insbesondere **basisdemokratischer Werte**; z. T. entstehen Partizipationsforderungen aber auch aus der Wahrnehmung eines (vermeintlichen) **Versagens parlamentarisch-repräsentativer Formen** der Interessenvermittlung und der Verwaltungskontrolle, aus mangelnder Bürgernähe, Transparenz und Responsivität der Verwaltung.
- 235 Einige, insbesondere neuere Gesetze haben Formen direkter Partizipation des Bürgers institutionalisiert; so die Landesschulgesetze, das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz. Die Form der Auslegung von Planentwürfen und der **Anhörung von Betroffenen** oder die Erörterung von Sanierungsvorhaben erfolgt erst in einem **späten Stadium des Entscheidungsprozesses** und genügt dem vielfach verfolgten Anspruch auf **Mitentscheidung** nicht<sup>168</sup>. Zudem lassen

166 Siehe *Gerd Schmidt-Eichstaedt*, Bundesgesetze und Gemeinden. Die Inanspruchnahme der Kommunen durch die Ausführung von Bundesgesetzen, Stuttgart u. a. 1981.

167 Hierzu *H. Scheffer*, Forderungen der Gemeinden zur Neuordnung ihrer Stellung gegenüber Bund und Ländern, in: Schriftenreihe der HS Speyer Bd. 55, a. a. O., S. 41–52.

168 Vgl. *Lauritz Lauritzen (Hg.)*, Mehr Demokratie im Städtebau – Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen, Hannover 1972.

sich auf diesem Wege keine kollektiven Anliegen, die über die direkte Betroffenheit von **Individualrechten** hinausgehen, verfolgen. Die Berücksichtigung von Umweltschutzgesichtspunkten oder der Bewahrung eines bestimmten Stadtbildes bei der Bauleitplanung wird insbesondere dann problematisch, wenn die politischen Parteien und die Fraktionen in den (lokalen) Vertretungskörperschaften diese Anliegen nicht verfechten oder sich zu eigen machen. Dies gilt insbesondere für Entwicklungsplanungen, bei denen die Beteiligung nicht verbindlich ist. **Bürgerbegehren** und Bürgerentscheid, die in einigen Bundesländern institutionalisiert sind, werden wegen der Kompliziertheit der Vorbereitung jedoch selten genutzt.

- 236 Die **Bürgerinitiativen**<sup>169</sup> – 1974 ca. 50 000 – lassen sich als **Korrektiv der Selektivität** des Parteiensystems und des Verbändeeinflusses verstehen. Sie haben übrigens nicht nur Vermeidungsziele (wie häufig beim Umweltschutz), sondern versuchen, teilweise unterstützt von den Kommunalverwaltungen<sup>170</sup>, Vorhaben zu realisieren oder Themen aufzugreifen, die bislang ausgeklammert worden sind. Die Bürgerinitiativen haben jedoch ihre eigene Problematik: sie sind selbst **häufig nicht repräsentativ** zusammengesetzt, sondern repräsentieren meist eine bürgerliche Mittelschicht.
- 237 In diesem Zusammenhang ist auch der Übergang von derartigen spontanen Organisationsbildungen auf die feste Form einer politischen Partei (Die Grünen oder Alternative Listen) einzuordnen – sicherlich eine Belebung der Parteienkonkurrenz. Fraglich ist allerdings, wie derartige **Ein-Themen-Parteien** ihr Programm mit anderen Teilpolitiken harmonisieren wollen.
- 238 Entsprechend der Wandlung bei der Willensbildung von einer Verfechtung von Individualrechten zur Organisation für kollektive Anliegen wird schließlich auch die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen **Verbandsklage** diskutiert<sup>171</sup>, um über die Betroffenheit einzelner Individualrechte hinausgehende Anliegen gegen die Verwaltung durchsetzen zu können.

169 Siehe im einzelnen *Peter Cornelius Mayer-Tasch*, Die Bürgerinitiativbewegung, Reinbeck 1975; *Uwe Thaysen*, Bürgerinitiativen, Parlamente und Parteien in der Bundesrepublik. Eine Zwischenbilanz (1977), in: *Zf Parlamentsfragen* 9 (1978), S. 87–103, 104–117.

170 Siehe *Paul von Kodolitsch*, Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen. Ergebnisse einer Umfrage, in: *Archiv f. Kommunalwissenschaften* 14 (1975), S. 264–277.

171 *Bernd Bender*, Die Verbandsklage, in: *DVBZ* 1977, S. 169–175.