

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Ulrich Lohmar  
Die lautlose Krake —  
Klassenkampf der Staatsbürokratie  
gegen die private Gesellschaft

Udo Kollatz  
Von Tintenfischen und Fabelwesen

Herbert König  
Staatsbürokratie:  
Der falsche Adressat

Peter Menke-Glückert  
„Altbausanierung“ statt Radikalkur

Walter Ehlers  
„Mündiger Bürger, was tun?“  
Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit  
der öffentlichen Verwaltung

ISSN 0479-611 X

B 15/79

14. April 1979

Ulrich Lohmar, Dr. sc. pol., o. Professor, geb. 1928 in Engelskirchen; von 1954 bis 1967 Chefredakteur der Zeitschrift „Die Neue Gesellschaft“; 1967 bis 1969 Chefredakteur der „Neuen Westfälischen“; 1957 bis 1976 Mitglied des Deutschen Bundestages; seit 1969 Professor für Politische Wissenschaft, jetzt an der Gesamthochschule in Paderborn.

Buch-Veröffentlichungen: Innerparteiliche Demokratie, Stuttgart 1963; Deutschland 1975, München 1965; Wissenschaftsförderung und Politikberatung, Gütersloh 1968; Das Hohe Haus — Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, Stuttgart 1975; Staatsbürokratie, München 1978.

Udo Kollatz, Dr. jur., Dr. rer. pol., geb. 1931 in Königsberg (Pr.), Rechtsanwalt in Bonn, Honorarprofessor an der Technischen Hochschule Darmstadt, Staatssekretär i. e. R. Veröffentlichungen u. a.: Qualität trotz Gleichheit?, Frankfurt 1972; Eingeplante Fehler oder fehlgeplante Einflüsse?, in: transfer 4, Opladen 1977; zahlreiche Aufsätze in Zeitschriften und Sammelwerken zu wirtschaftsrechtlichen, organisations- und verwaltungspolitischen Fragen, insbesondere zur Steigerung der Effizienz und Verbesserung der Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung.

Herbert König, Dr. rer. pol., geb. 1925 in Frankfurt a. M., Professor für Verwaltungslehre an der Hochschule der Bundeswehr Hamburg, Lehrbeauftragter für Haushalts- und Finanzplanung an der Universität zu Köln, Ministerialdirigent a. D., Berater für Methodenfragen im Bundesministerium für Wirtschaft.

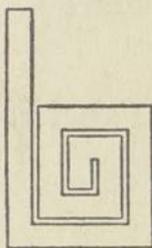
Veröffentlichungen u. a.: Helmert/König, Kommentar zur Vermögensrechnung des Bundes, Berlin 1963<sup>2</sup>; Öffentliches Rechnungswesen im Fortschritt der Automation (gem. mit Erhard Wobser), Frankfurt 1967; Verwaltungseffizienz und Motivation (Mitautor), Göttingen 1976; Dynamische Verwaltung — Bürokratie zwischen Politik und Kosten, Stuttgart 1977; Reform kommunaler Aufgaben (Mitautor), Bonn 1978; zahlreiche Aufsätze zu verwaltungs- und finanzwissenschaftlichen Themen.

Peter Menke-Glückert, geb. 1929; Ministerialdirektor im Bundesministerium des Innern; Leiter der Abteilung Umweltangelegenheiten; Vorsitzender der Gesellschaft für Zukunftsfragen/Berlin.

Veröffentlichungen u. a.: Friedensstrategien. Wissenschaftliche Techniken helfen der Politik, Hamburg 1968; Zukunft im Zeitraffer (Mitherausgeber), Düsseldorf 1967; Damit wir morgen leben können (Mitherausgeber), Stuttgart 1972; Der kreative Staat, in: Zukunft aus Kreativität, Düsseldorf 1971; Bürgeranwälte — Beamte von morgen, Stuttgart 1975; Der Medienmarkt im Umbruch. Ein aktueller Leitfadens, Frankfurt a. M.

Walter Ehlers, geb. 1925 in Hamburg, ab 1941 im öffentlichen Dienst tätig; seit 1965 Dezernent im Versorgungsamt Hamburg.

Publikationen in Fach- und Gewerkschaftszeitschriften u. a. zu den Themen: Demokratie und Verwaltung, Kooperatives Führungsdenken und -verhalten, Funktionale Verwaltungsreform.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

## Die lautlose Krake

### Klassenkampf der Staatsbürokratie gegen die private Gesellschaft

*Ulrich Lohmars jüngste Veröffentlichung: „Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe“ (Goldmann-Taschenbuch Nr. 11 186) hat vielerorts Aufsehen erregt. Dazu trugen zumindest zwei Gründe bei: Zum einen kennt der Autor als Beamter, Wissenschaftler und Politiker die komplexe Vielseitigkeit dieser Materie, zum anderen wird das Thema „Staatsbürokratie“ in zunehmendem Maße zum Synonym für „Staatsverdrossenheit“ und damit zum Katalysator für öffentlich geäußerten Unmut.*

*Im folgenden faßt U. Lohmar die Ergebnisse seiner Arbeit zusammen; dazu — wie zu den Thesen seines Buches — nehmen drei Autoren Stellung. Im letzten Beitrag wird aufgrund einer Literatur- und Gutachtenanalyse zur Reform der öffentlichen Verwaltung über erste praktische Ergebnisse berichtet.*  
Die Redaktion

#### I.

Wählerstimmen kann man zählen, Leistungen messen. Insoweit ist Demokratie in gewisser Weise ebenso quantifizierbar wie die Berufswelt. Sobald sich aber an die Stelle meßbarer Kriterien ideologische Formeln schieben, wird deren Bewertung eine Frage der Überzeugung und der Meinungen. Meinungen jedoch kann man nur haben, aber nicht beweisen. Was die Demokratie anbelangt, so lassen sich Mehrheitsentscheidungen bis zu einem erheblichen Grade auch inhaltlich gewichten. Eine Gesellschaft ist z. B. soweit demokratisch, wie sie den Strukturmerkmalen der Chancengleichheit, Transparenz, Information, Kontrolle, der Partizipation, dem Mandat auf Zeit und Minderheiten Raum gibt. Eine solche Demokratie muß nicht im Gegensatz zur Effektivität des gesellschaftlichen Systems stehen, wenn da-

mit gemeint ist, welchen konkreten Nutzen der einzelne Bürger von seinem Gemeinwesen hat.

Um diese positive Korrelation von Demokratie und Effizienz geht es. Die Staatsbürokratie, das hoheitliche Gewerbe unserer Republik, entzieht sich einer Bewertung unter den Aspekten der Demokratie und Effizienz durch eine ideologische Argumentationsreihe. Sie geht davon aus, daß jeder „Staatsdiener“ seine Pflicht tue, am Gemeinwohl orientiert sei, sachgerechte Meinungen vertrete und objektiv entscheide. Bei Licht besehen sind alle diese Formeln nicht meßbar, sondern das Ergebnis einer „Staatsgesinnung“. Denn auch an Gesinnungen kann man nur glauben, sie lassen sich nicht als Tatsachen festmachen.

#### II.

Unter dieser ideologischen Dunstglocke — der Pflichterfüllung, der Gemeinwohlorientierung, Vertretung sachgerechter Meinungen und objektiver Entscheidungen — hat die Bürokratie in der Bundesrepublik (und in anderen Industriestaaten) einen Klassenkampf gegen die Mehrheit der Bürger in der privaten Gesellschaft vom Zaun gebrochen. Dieser Klassenkampf ist den meisten Beamten in den Staatsbürokratien nicht oder kaum bewußt, noch weniger ist er absichtlich herbeigeführt worden. Es handelt sich also bei der These, daß dieser Klassenkampf der öffentlichen Hände und ihrer Bürokratien gegen die private Gesellschaft massiv geführt wird, nicht um ein moralisches Werturteil über den Stand der Beamten, sondern um einen gesellschaftlichen

Tatbestand, der mit der subjektiven moralischen Haltung unserer Staatsbeamten, ihrem „Pflichtbewußtsein“, gar nicht kollidieren muß — denn Gesinnungen sind eben nicht meßbar. Paradoxerweise kann man sogar sagen, daß die meisten Beamten den von ihnen beherrschten Klassenkampf gegen die Arbeitnehmer, freiberuflich Tätigen und kleinen Unternehmer in der privaten Gesellschaft ehrlichen Glaubens leugnen, weil er in ihr subjektives politisches Bewußtsein nicht eingedrungen ist. Aber es ist ja nicht erst seit heute bekannt, daß „Sein“ und „Bewußtsein“ nicht immer übereinstimmen müssen.

Der Klassenkampf der öffentlichen Bürokratien gegen die private Gesellschaft wird vor allem

in drei Richtungen geführt: Er zeigt sich in der Etablierung sozialer Privilegien der Angehörigen des öffentlichen Dienstes sowie in dessen personeller Expansion, in dem tief verwurzelten und umgreifenden „Ordnungsbedürfnis“ der Staatsbürokratien in die Gesellschaft hinein und in der Verwaltungsgängelung des Bürgers auf den unteren Staatsebenen. Die sozialen Privilegien und die personelle Expansion sind in den Zeiten der wirtschaftlichen Hochkonjunktur der Bundesrepublik geschaffen und verfestigt worden; niemand in den öffentlichen Bürokratien dachte allerdings daran, solche Vorrechte wieder abzubauen, als die Konjunktur durch die Arbeitslosigkeit getrübt wurde und das wirtschaftliche Wachstum zurückging. Die Durchdringung und Gängelung der privaten Gesellschaft durch Verordnungen und Vorschriften tausendfältiger Art wiederum ergibt sich aus dem Umstand, daß die Staatsbürokratie mit sich selber noch nicht genug zu tun hat und deshalb ihren Ehrgeiz dareinsetzt, die übrige Gesellschaft nach ihrem eigenen Bild zu formen. Die Sozial- und Personalpolitik im öffentlichen Bereich kann man eine Politik der offenen Hand nennen. Der Zugriff auf die private Gesellschaft erfolgt so, wie man sich eine lautlose Krake in ihren Bewegungen vorstellen mag.

Die Kompetenzspielplätze der Staatsbürokratie sind expansiv geworden, und sie bedienen sich dabei auch der Verwaltungssprache als einem Herrschaftsmittel. Die Sprache der Staatsbürokratie ist dürr und dürftig, sie verlangt die totale sprachliche Anpassung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes als Voraussetzung beruflichen Erfolges in diesem Bereich unserer Gesellschaft. Nach außen wirkt die Verwaltungssprache exklusiv, abschirmend, und nach unten richtet sie Sprachbarrieren gegenüber der großen Mehrheit der Bürger auf, die sich den Staatsbürokratien mit ihren Umgangssprachen oder auch mit einem normalen Hochdeutsch nähern möchten. Am Ende dieses Prozesses steht nicht der mündige Bürger, sondern der verwaltete Jemand, ein Mensch, der sich in den Drahtverhauen nicht mehr zurechtfindet, die die Staatsbürokratien oben und unten um ihn herum errichtet haben. Der Bürger versteht das alles nicht mehr, und er muß dafür auch noch Steuern bezahlen.

Einen Klassenkampf nenne ich den beschriebenen Zustand deshalb, weil die Staatsbürokratie auf Grund ihrer politischen, rechtlichen und organisatorischen Eigenarten als ge-

schlossenes Ganzes nach außen und nach unten agiert, als politische Klasse also. Die Marxisten haben in der ihnen eigentümlichen Denkwelt den Klassenbegriff leider für die Produktionsmittelfrage reklamiert. Aber dies würde ihr Stammvater Karl Marx heute wohl anders sehen: Er hat im vorigen Jahrhundert die Klassenfrage ja nicht deshalb in der Produktionsmittelfrage gesehen, weil ihm sonst nichts eingefallen wäre, sondern weil sie zur damaligen Zeit der wesentliche Schlüssel zum Verständnis der Herrschaftsstruktur der Gesellschaft war. Heute liegt dieser Schlüssel in dem Verhältnis begründet, das sich zwischen den Staatsbürokratien und der privaten Gesellschaft herausgebildet hat.

### III.

Dieser Klassenkampf konnte sich in einer Gesellschaft etablieren, die von der Verfassung her auf Demokratie hin angelegt ist. Er entfaltet sich im Rahmen der vielen demokratischen Regelkreise und Kulissen in der Bundesrepublik und hat es zuwege gebracht, die demokratischen Institutionen mehr und mehr vor den Karren der Staatsbürokratien zu spannen. Wie konnte das geschehen?

Es gibt mehrere Gründe dafür. Zum einen haben die Angehörigen der Staatsbürokratie die Parlamente der Länder und des Bundes weitgehend „besetzt“. Der Anteil der Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes im Bundestag liegt knapp unter 50 %, in den Landtagen gelegentlich noch darüber. Zum zweiten haben die Parteien nicht mehr allein parlamentarische Mehrheiten als politisches Ziel im Sinn, sondern sie versuchen, die Staatsbürokratie mit „ihren“ Leuten zu durchsetzen, weil sie mit Recht meinen, daß dort die Hebel der Macht gestellt und bedient werden. Die Parlamente sind zwar die Uhren in unserem politischen System, die Uhrzeiger aber sitzen in den Staatsbürokratien. Das hat das Grundgesetz nicht gewollt, aber zugelassen.

Zum dritten hat die Staatsbürokratie die Kriterien der Demokratie in ihrer eigenen Struktur und Arbeitsweise geradezu auf den Kopf gestellt: Informationen werden als Herrschaftsmittel gehandhabt und soweit wie möglich nach außen abgeschirmt, Transparenz findet nicht statt, Parlamente und Journalisten werden vielmehr als politische „Gegner“ empfunden; Kontrolle ist nur möglich, wenn Information und Transparenz bei denjenigen gegeben sind, die kontrollieren sollen

— das ist nur bedingt der Fall; das Mandat auf Zeit gibt es nur für Spitzenbeamte, die meisten sind unkündbar; Minderheiten kommen nur innerhalb der Staatsbürokratie zur Geltung, nach außen werden sie selten sichtbar; Partizipation findet nur innerhalb der Kompetenzgehege der öffentlichen Bürokratien statt, während jede spontane Mitwirkung durch Parlamente, öffentliche Meinungsbildung oder Bürgerinitiativen den Bürokratien des Staates geradezu abgetrotzt bzw. aufgenötigt werden muß.

Die Ursache für diese Pervertierung demokratischer Postulate liegt in eben der ideologischen Argumentationsreihe begründet, die das Denken der Bürokratie bestimmt: Pflicht, Sachgerechtigkeit, Objektivität, Gemeinwohl. Wer daran glaubt, kann die elementare Bedeutung alternativen politischen Denkens und offen ausgetragener Konflikte in seinem Weltbild gar nicht unterbringen und muß deshalb darum bemüht sein, „Einbrüche“ von außen möglichst abzuwehren oder in ihren Auswirkungen doch in engen Grenzen zu halten.

#### IV.

In meinem Buch „Staatsbürokratie“, München 1978, habe ich die These vom Klassenkampf der öffentlichen Hand gegen die private Gesellschaft mit 100 Beispielen belegt. Um es nicht bei der Analyse bewenden zu lassen, wurden 50 politische Alternativen zur Debatte gestellt, von denen man hoffen kann, daß sie uns wieder ein ganzes Stück Wegs in die demokratische Richtung bringen könnten. Ich kann weder die Thesen noch die Alternativen hier im ganzen ausbreiten; man kann sie nachlesen. Bei diesem knappen Resümee geht es mir vielmehr darum, auf das Entstehen des Buches und die Reaktionen von Lesern und Kritikern zu sprechen zu kommen. In die Analyse und auch in die Alternativen sind Meinungen vieler Gesprächspartner eingegangen: Von Abgeordneten, Arbeitnehmern, Unternehmern, Architekten, Staatsbürokraten, Ärzten usw. Insgesamt zehn Diskussionsgruppen mit je acht bis zwölf Teilnehmern hatte ich bei mir zu Gast, bevor ich mich ans Schreiben gemacht habe. Die Namen dieser Gesprächspartner konnte ich nicht bekanntgeben, weil das so vereinbart war. Der Grund liegt auf der Hand: Ungefilterte Meinungen erfährt man in Bonn nur dann, wenn man den Informanten schützt. Auch das ist ein Stück politische Wirklichkeit in der Bundeshaupt-

stadt! Unter meinen Gesprächspartnern waren solche, die eher meiner eigenen Auffassung zuneigen, und andere, die ganz anderer Ansicht sind; denn mir ging es ja gerade darum, kontroverse Auffassungen als Materialgrundlagen zu sammeln und zu sichten. Zum anderen half mir die Journalistin Carmen Thomas vom Westdeutschen Rundfunk. Sie forderte die Hörer ihres Senders auf, mir ihre — guten oder weniger guten — Erfahrungen mit staatlichen Bürokratien zu schreiben. Das haben nicht wenige getan, und 33 exemplarische Briefe dieser Art sind in meinem Buch enthalten. Sie illustrieren die Analyse auf eine lebendige, aber oft auch fatale Weise.

#### V.

Gegen ein Buch, das im Streit der Meinungen liegt, werden auch Einwände erhoben — in Rezensionen, Debatten und Gesprächen. Acht Schwerpunkte dieser Kritik an der „Staatsbürokratie“ zeichnen sich ab:

1. Ein methodischer Einwand meint, das dem Buch zugrunde liegende Material sei nicht breit genug angelegt, um daraus so weitreichende Schlußfolgerungen ziehen zu können. Damit wird ein uraltes Problem wissenschaftlicher Forschung angesprochen: Wann ist es methodisch zulässig, Beobachtungen zu verallgemeinern? Ich möchte diesen Einwand dennoch abweisen, denn es liegt in der Natur des Themas „Staatsbürokratie“, daß etwa statistische Erhebungen darüber ebensowenig aussagen können wie eine Einbeziehung und stückweise Erweiterung der wissenschaftlichen Literatur. Meine Thesen zum Klassenkampf der öffentlichen Hand gegen die private Gesellschaft sind zudem politisch, nicht akademisch gemeint.

2. Der eine oder andere Kritiker hat gemeint, ich hätte ja die nützlichen Müllmänner, Krankenschwestern oder Feuerwehrleute vergessen, die schließlich auch zum öffentlichen Dienst zählten. Ich habe sie nicht vergessen, sondern deshalb nicht erwähnt, weil sie im Zusammenhang mit der Staatsbürokratie keine Rolle spielen, sondern allenfalls von der Gewerkschaft OTV als Rammböcke bei Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst eingesetzt werden. Die Leute in den Dienstleistungsbereichen der öffentlichen Hand sind sozusagen das letzte Alibi, das den Bürokratien verbleibt, wenn sie ihre eigene Existenz sozial begründen wollen. Daß in vielen Kommunen — wegen der gestiegenen Personalko-

sten der Verwaltungen — solche Dienstleistungen von der öffentlichen Hand weg auf private Unternehmer verlagert wurden, wird dabei gerne verschwiegen. Nein, es geht nicht um die Müllmänner und andere nützliche Mitbürger, sondern um die Inhaber bürokratischer Herrschaftspositionen.

3. Auf einer ähnlichen Linie liegt das Argument, der Staat sei schließlich dazu da, ein soziales Regulativ zugunsten der sozial Schwachen zu sein. Schön wäre es. Aber in Wirklichkeit gilt dieses Argument nur für wenige Mitbürger, die ganz unten auf der sozialen Stufenleiter stehen und deren sich staatliche Institutionen mehr oder weniger zufällig annehmen. Ihnen zu helfen, ist selbstverständlich auch eine vornehme Pflicht des Sozialstaates — aber um welchen Preis geschieht das? Müssen denn dafür die produktiven Gruppen unserer Gesellschaft — die Arbeitnehmer, Selbständigen und kleinen Unternehmer in der privaten Gesellschaft — derart zur Ader gelassen werden? Und wie steht es mit der Sprache der Verwaltungen? Kann der einfache Mann mit diesem Behördenchinesisch denn wirklich etwas anfangen, hilft man so den schwachen Mitbürgern? Schließlich: Die Sozialleistungen für diejenigen Mitbürger, die sich nicht selber helfen können, werden ja nicht von den staatlichen Bürokratien erwirtschaftet, sondern von ihnen nur verteilt. Verdient werden müssen diese Mittel von den produktiven Gruppen in unserer Gesellschaft, die wiederum auf die Verteilung und die Maßstäbe dafür kaum einen Einfluß gewinnen können.

4. Für zutreffend halte ich den kritischen Hinweis, bürokratische Machtzentren gäbe es ja nicht nur beim Staat, sondern auch in großen privaten Industrieunternehmen. Das ist auch mir nicht entgangen, und die Mentalitäten sind hier wie da ziemlich ähnlich. Die großen Unternehmen sind es auch, die sich auf alle denkbaren Weisen einen wesentlichen Anteil der Mittel (in Form von Förderungsgeldern, Strukturzuweisungen oder Subventionen) von der staatlichen Bürokratie zurückholen, die sie zuvor an Gewerbesteuer etc. aufgebracht haben. Gerade für die Kooperation mancher Großunternehmen mit der staatlichen Bürokratie trifft die These vom „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ zu, so unsinnig sie in ihren anderen Aspekten auch sein mag.

Aber ungeachtet dieses Zusammenspiels privater und öffentlicher Großbürokratien bleiben zwei gewichtige Unterschiede zwischen

diesen beiden Erscheinungsformen bürokratischer Herrschaft bestehen: Unternehmen müssen auf die Dauer mit Gewinn arbeiten, wenn sie bestehen wollen; die staatlichen Bürokratien müssen das nicht. Und zweitens: In der Wirtschaft werden immer noch die Manager in die Wüste geschickt, die keinen wirtschaftlichen Erfolg für ihr Unternehmen gewährleisten können; ein Wachwechsel in den bürokratischen Spitzenpositionen des Staates passiert hingegen allenfalls als Ausnahme oder als Folge der Ergebnisse politischer Wahlen. Die eigentlichen Machthaber in den öffentlichen Bürokratien sind jedoch auch davon nur selten betroffen.

5. Zu Recht hat man in der Kritik meiner Thesen gesagt, ich hätte zwar das alternative „Was“ beschrieben, nicht aber das „Wie“. Das trifft für manche meiner Alternativen zu, und darin liegt das Dilemma jeder Form „literarischer Politik“. Allerdings meine ich, daß man Politik nicht nur dadurch betreiben kann, indem man im Parlament sitzt oder wenn man innerhalb von Staatsbürokratien Entscheidungen fällt oder mittrifft. In einer demokratischen Gesellschaft ist die Bildung einer öffentlichen Meinung gleichfalls ein wesentliches Stück Politik. Dazu kann auch ein Buch beitragen, wenn es zur rechten Zeit zu einem heißen Thema geschrieben wird. Danach kann man dann — sozusagen in seiner Eigenschaft als Bürger — versuchen, politische Alternativen hier oder da zur Geltung zu bringen; denn kein Mensch vermag es, sich an allen politischen Fronten gleichzeitig zu engagieren. Bescheidenheit gehört auch zu den Maßen, die uns die Demokratie zugleich anbietet und aufzwingt.

6. Von den politischen Parteien ist überhaupt keine Reaktion auf die „Staatsbürokratie“ erfolgt, es sei denn, man werte den Bürokratiekongreß der CDU so. Die meisten Zuschriften von den „Offiziellen“ der Politik waren in der üblichen nichtssagenden Freundlichkeit abgefaßt, die dem Briefstil persönlicher Referenten und zugleich der Umgangssprache in Bonn entspricht. Es gab nur eine Ausnahme von dieser Regel: Die „Arbeitsgemeinschaft der Selbständigen in der Berliner SPD“ hat mich zu einer Diskussion über mein Buch eingeladen. Da waren sie alle versammelt: Taxiunternehmer, Metzgermeister, Maler, Schreiner, Elektriker, Buchhändler, freie Architekten, Gebäudereiniger, lauter kleine Unternehmer. Sie hatten das Buch längst Seite für Seite gelesen und wollten von mir eigentlich wissen,

wie man innerhalb der Berliner SPD damit nun Politik machen könnte. Ich sollte ihnen helfen, politische Anträge für ihre Partei zu formulieren. Das haben wir dann auch gemeinsam getan, aber Hoffnung auf Wirkung hatten die Berliner Selbständigen kaum. Achselzuckend meinten sie, die Angehörigen des öffentlichen Dienstes hätten in der Sozialdemokratie das Heft fest in der Hand, und die Selbständigen dürften allenfalls noch sagen, was sie daran nicht gut fänden. Aber immerhin: Diese Aufrechten in Berlin wollten Flagge zeigen! Ansonsten blieb es bei der üblichen Taktik unserer Parteien: Man schweigt eine unangenehme Sache so lange tot, bis es eines Tages nicht mehr geht.

7. Ganz anders war die Reaktion vieler Leser. Ich habe an die hundert Briefe aus allen Teilen der Bundesrepublik bekommen. Da meine Anschrift in dem Buch nicht zu finden war, ist dies ein erstaunliches Ergebnis. Noch bemerkenswerter als die Zahl der Briefe finde ich es, daß die meisten Zuschriften handschriftlich abgefaßt waren. Die Schreiber hatten also weder eine Sekretärin noch eine Schreibmaschine zur Verfügung; sie gehörten zu den Betroffenen, für die ich mein Buch eigentlich auch geschrieben hatte. Diese Briefe kamen, bevor die Rezensionen überhaupt erschienen waren. Unter Studenten und liberalen Mitbürgern ist das Buch geradezu zu einem Geschenkartikel geworden: statt Blumen. Es kostet ja auch nur 5,80 DM und wird — leider — nicht so schnell veralten wie manche rote Nelke. Nicht wenige unter den Briefschreibern meinen, man könne gegen die Allmacht der staatlichen Bürokratie nur mir Hilfe neuer Parteien etwas ausrichten, denn die bestehenden Parteien seien mit den öffentlichen Administrationen zu stark verfilzt, um auf sie ernsthaft rechnen zu können. Junge Leute im Ruhrgebiet haben der Absicht die Tat folgen lassen und sind dabei, eine Art politische Partei auf die Beine zu stellen. Sie wollen dabei offenbleiben für die Kooperation mit einer der „Großen“.

Aus meiner Praxis als Tageszeitungsjournalist weiß ich, daß Leserbriefschreiber oft Querulanten oder „Weltverbesserer“ sind. Solche Zeitgenossen finden sich überhaupt nicht unter denjenigen, die mir zu meinem Buch geschrieben haben. Es sind vielmehr Leute, die nüchtern und praktisch denken, ihre eigenen Erfahrungen gemacht haben und nicht einfach resignieren wollen. Ich denke, das sind gute Weggenossen für eine Reformpolitik.

8. In Diskussionen mit Beamten — Gruppen und einzelnen — habe ich drei unterschiedliche Reaktionen feststellen können:

Die einen meinten, meine Kritik sei zwar teilweise berechtigt, aber ich könne doch den meisten Beamten den guten Willen einfach nicht absprechen. Sie redeten dann immer davon, ich hätte die Bürokratie als ein „Krebsgeschwür“ bezeichnet, obwohl dieses Wort in meinem Buch nirgendwo vorkommt. Nein, den guten Willen wollte ich den Beamten überhaupt nicht absprechen. Darum geht und ging es gar nicht, sondern um die Kluft zwischen dem subjektiven Pflichtbewußtsein und den objektiven gesellschaftlichen Wirkungen, die mit der öffentlichen Bürokratie verbunden sind.

Die zweite Gruppe war der Ansicht, in mancher Hinsicht müsse man meiner Analyse zwar folgen, aber der ganze Staatsapparat sei eben so kompliziert geworden, daß jede einschneidende Änderung noch mehr Schaden als Nutzen stiften werde. Diese Gesprächspartner haben oft eine unglaublich differenzierte Argumentation vorgebracht, was sie ja aus ihrem bürokratischen Alltag gewohnt sind und dort gelernt haben. Nur haben sie bei ihren Denkspielen verlernt, in dem Labyrinth möglicher Argumente die wenigen Gründe zu erkennen, die — gemessen an Demokratie und Effizienz — das Mosaikbild anders zusammensetzen erlauben. Kurz: Sie verlagern ihr Unbehagen am „Was“ auf ihre Einwände gegen das vermeintlich nicht definierbare „Wie“. Auch das ist Bonner Alltag.

Schließlich habe ich gute Gegner getroffen, die es mit einem Frontalangriff versuchten. Sie waren in der Regel Inhaber bürokratischer Spitzenpositionen und meinten mit der für diese Spezies häufig typischen Mischung von weihevoller Distanz, deklamatorischer Sprechweise und intellektueller Leutseligkeit, eigentlich könne man über einen solchen massiven Angriff, wie ich ihn in meinem Buch vorgetragen hätte, „seriös“ gar nicht mehr diskutieren. Tue man es dennoch, dann deshalb, weil ich bisher ein sozusagen unbescholtener Bürger gewesen sei, nicht ganz ohne Ansehen auch bei der staatlichen Bürokratie. Solche Gesprächspartner kann man dann nur noch mit präziser Freundlichkeit bedienen, und nachher pflegen sie einem dann meist unter vier Augen einzugestehen: „Sie haben zwar so unrecht nicht, aber es schadet

doch unserer Demokratie, wenn man das so einfach öffentlich sagt."

Genau dieser Meinung bin ich nicht, obwohl ich den Klassenkampf der öffentlichen Bürokratien gegen die private Gesellschaft natürlich bewußt pointiert beschrieben habe. Relativierung muntert nicht auf, sondern bestärkt die Resignation. Mir war jedoch daran gele-

gen — und das muß in dieser Sache auch so bleiben —, daß sich etwas bewegt. Noch einmal: Demokratie und Effizienz sind keine Gegensätze, sondern zwei Seiten derselben Medaille. Wir müssen sie von der Patina der Bürokratie befreien, die sie in der Bundesrepublik in mehr als drei Jahrzehnten angesetzt hat.

# Von Tintenfischen und Fabelwesen

## Replik zu Ulrich Lohmar

### I. Die Aufgabe heißt Aufklärung

Ist die hohe Bürokratie ein Krake<sup>1)</sup>, der uns das Mark aus den Knochen saugt, geräuschlos und unentwegt an der Substanz unseres Staates nagend? So sieht es Lohmar<sup>2)</sup>. Aber er konstatiert zugleich, daß die Personen, die dieses Monstrum bilden, sich selbst und ihr Tun ganz anders einschätzen<sup>3)</sup>.

Was ein Mensch nicht versteht, erscheint ihm leicht als bedrohlich. Das ist eine alte Erfahrung. Deshalb soll man nicht beim schreckhaften Staunen verharren, sondern geheimnisvollen Erscheinungen möglichst konkret auf den Grund gehen. So ist es seit der Aufklärung abendländischer Brauch. Darauf beruht unsere Wissenschaft. Gelingt es nämlich, die

Gesetze zu erkennen, nach denen sie agieren und reagieren, verlieren manche Schreckgespenster ihr schicksalhaft-unbegreifliches Wesen. Sie werden kalkulierbar. Man kann versuchen, ihnen wirksam zu begegnen, sie zu steuern, zu beherrschen — oder sich doch wenigstens vor ihnen besser zu schützen.

Das Treiben der Bürokratie wird nicht etwa verharmlost, wenn man es nüchtern erklärt, statt es zu dämonisieren. Im Gegenteil: Erst wenn man über Lohmar und seine Beschreibung der Phänomene zu ihrer Erklärung vorstößt, gewinnt man die Chance, politisch gestaltend einzugreifen und läuft damit dann freilich auch Gefahr, als Gegner ernst genommen zu werden.

Nach Lohmar überkommen Machtrausch und Gigantomanie leitende Ministerialbeamte naturgesetzlich und unausweichlich, so wie etwa der Höhenrausch den ungeschützten Bergsteiger oder der Tiefenrausch den vorwitzigen Taucher überwältigt. Wir wollen indes versuchen, diese Zustände mit Hilfe der von Lohmar beschriebenen Symptome näher zu ergründen, freilich nicht über geflüsterte Geständnisse „hinter vorgehaltener Hand“<sup>4)</sup> und auch nicht in Gruppendiskussionen mit zugesicherter Anonymität<sup>5)</sup>, sondern durch konkrete Analyse der erkennbaren Determinanten. Dazu werden wir über Lohmars Zusammenfassung, über seine Thesen zu den in seinem Buch geschilderten Situationen und über diese hinaus zu den von Lohmar nicht erfaßten Aspekten vorzudringen haben. Eine umfassende Kritik ist an dieser Stelle nicht möglich. Die herausgegriffenen Beispiele beschränken sich auf den Personal- und Besoldungsbereich.

<sup>1)</sup> Der Krake (sprachlich norwegischen Ursprungs) ist als Riesentintenfisch oder sagenhaftes Seeungeheuer in der deutschen Sprache männlich (vgl. Duden; dtv-Lexikon u. a. m.). In der politischen Berichterstattung taucht zwar als weibliche Form gelegentlich eine nachts ohne Lichter zwischen der Lübecker Bucht und Dänemark auf DDR-Flüchtlinge lauende „Krake“ auf. Diese verdankt ihre Weiblichkeit jedoch allein dem Umstand, daß Wachtboote der DDR — wie alle Schiffe — als weiblich angesprochen werden (z. B. die „Bismarck“, die „Goethe“ und insofern natürlich auch die „Krake“). Der Hinweis ist geboten, da Lohmar die Ministerialbürokratie ständig als „die lautlose Krake“ bezeichnet.

<sup>2)</sup> Ulrich Lohmar, Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe. Deutsche Aspekte eines neuen Klassenkampfes, München 1978. Hier zitiert wie folgt:

Lohmar: Buch, S. ... — bezieht sich auf dieses Buch;

Lohmar: Thesen, Nr. ... — bezieht sich auf die im Buch vorangestellten 100 Thesen;

Lohmar: Alternativen, Nr. ... — bezieht sich auf die am Ende des Buches gegebenen 50 Alternativvorschläge;

Lohmar: Zusammenfassung, Abschnitt ..., Nr. ... — bezieht sich auf die Zusammenfassung des Buches und der Diskussion durch Lohmar in dieser Ausgabe von Aus Politik und Zeitgeschichte.

<sup>3)</sup> Zusammenfassung, Abschnitt II; Buch, S. 70 ff.; S. 122.

<sup>4)</sup> Buch, S. 41; siehe auch Zusammenfassung, Abschnitt V, Nr. 8 („... unter vier Augen...“).

<sup>5)</sup> Zusammenfassung, Abschnitt IV.

## II. Wachstum ohne Grenzen?

Der Einfachheit halber wollen wir Lohmar zunächst darin folgen, daß viele Bonner Ministerien reichlich mit Personal ausgestattet sind. Seine These lautet:

„17. In den Bundesministerien könnten zwischen 10 und 30 v. H. der Beamten eingespart werden, ohne insgesamt die ‚Leistung‘ zu vermindern. Gleichwohl erklärt sich kein Ministerium zu einer solchen Einsparungspolitik bereit, weil die Geltung der Bürokratien untereinander u. a. von der Größe ihres Personalbestandes und ihrer Kompetenzen abhängt. Dieses Prestigedenken verlängert sich in die einzelnen Ministerien hinein und findet sich ebenso in Ländern und Kommunen.“

Daß das durchschlagende Motiv zur personellen und finanziellen Expansion „die Prestige- und Machtbedürfnisse der hohen Ministerialbürokratie“ sind, begründet Lohmar <sup>6)</sup> mit einem Blick auf die Führungsebenen eines Ministeriums:

„Die dort tätigen Ministerialdirektoren sind zumeist Abteilungsleiter und können ihrem Rang und Einkommen nach normalerweise nicht mehr werden, als sie schon sind. Infolgedessen wetteifern sie nicht mehr um eine weitere Beförderung, weil sie schon oben sind (vom Staatssekretär und Minister abgesehen), sondern ihr Expansionsdrang richtet sich auf einen größeren bürokratischen Unterbau und vor allem auf größere finanzielle Mittel, die sie im Rahmen irgendwelcher Haushaltstitel verwalten und verteilen können. Denn da das Parlament sich bei den einzelnen Haushaltstiteln auf kursorische Zweckbestimmungen konzentriert (es kann nicht in die Detail-Verwendung der öffentlichen Gelder eingreifen), bleibt die konkrete Ausformung der Haushaltspolitik Sache der leitenden Bürokraten. Ihr Geltungsanspruch richtet sich demgemäß auf mehr Mitarbeiter und mehr finanzielle Mittel, und da das eine mit dem anderen zusammenhängt, kommt niemand aus diesem Kreise auf die Idee, dem Parlament etwa vorzuschlagen, etwa jede dritte durch Pensionierung eines Beamten frei werdende Stelle einzusparen und auf diese Weise wenigstens allmählich wieder eine Kongruenz zwischen Per-

sonalbestand und Arbeitsanfall zu erreichen.“

Kenner der Zusammenhänge kann es nicht überzeugen, daß ein Ministerialdirektor aus Überlegungen dieser Art ständig mehr Mitarbeiter für seine Abteilung fordert. Denn das hätte zur Folge, daß seine über ein gewisses Maß wachsende Abteilung eines Tages geteilt, d. h., daß eine weitere Abteilung gebildet würde. In einem Ministerium von z. B. vier Abteilungen ist aber der einzelne Abteilungsleiter offensichtlich einflußreicher, als wenn er nur einer unter acht oder zehn Abteilungsleitern eines größeren Ministeriums wäre. Das wissen auch Ministerialdirektoren. Warum sollten ausgerechnet sie aus Prestige- und Machtbedürfnissen darauf versessen sein, den eigenen Einfluß zu relativieren?

### Wer setzt neue Stellen durch?

Lohmar geht geflissentlich darüber hinweg, daß nicht die einzelne Abteilung ihre Personalstellen beim Parlament anfordert und durchsetzt, sondern daß der Finanzminister den Haushaltsentwurf aufstellt und daß das Kabinett darüber beschließt. Sind etwa die Minister — in der Regel selbst langjährige Parlamentarier, wie auch Lohmar es war <sup>7)</sup> — die vom Größenwahn getriebenen Drahtzieher?

Sicher mag dieser oder jener Chef für Größe empfänglich sein. Aber ein politisch intelligenter Minister weiß, daß er mit einem Ministerium überschaubarer Größe besser arbeiten kann (und dieses Ministerium mit ihm). Kurze Informationswege zwischen politischer Leitung und ministerieller Arbeitsbasis in den Referaten verschaffen beachtliche Vorteile für politische Diskussionen in Parlament und Kabinett. Zwar kann in größeren Ministerien mehr Spezialwissen akkumuliert werden. Aber ob dieses dann noch für die jeweils anstehenden politischen Entscheidungen voll mobilisiert werden kann und ob andererseits — und das ist genauso wichtig — die politischen Erwägungen der Leitung jeweils noch voll in die weit gefächerten Arbeitseinheiten eingespeist und dort reflektiert werden können, so daß die Referatsarbeit nicht leer läuft, ist eine ganz andere Frage.

<sup>6)</sup> Buch, S. 40 f.

<sup>7)</sup> Buch, S. 10.

## Geht der Kampf um Größe ...

In der Praxis gibt es optimale Betriebsgrößen für Ministerien, und die Minister selbst spüren das am deutlichsten<sup>8)</sup>. Lohmar ist zuzugeben, daß untere Arbeitseinheiten unter dem wirklichen oder vermeintlichen Druck der Geschäfte mehr Mitarbeiter anfordern, auch damit sie an Gewicht gewinnen. Aber das kann offensichtlich nicht erklären, warum die politischen Spitzen der Ministerien immer wieder zum vehementen Kampf für mehr Personal antreten, ungeachtet aller Sparappelle, grundsätzlichen Absprachen und internen Richtlinien.

Einem Minister ist es meistens egal, ob sein Haus 1 000 oder 1 200 Mitarbeiter umfaßt. Viele Minister haben ohnehin keine oder nur sehr vage Vorstellungen von der Gesamtzahl der in ihrem Ministerium tätigen Mitarbeiter; sie wissen auch nicht, wie sich die Last der Geschäfte im einzelnen verteilt. Aber eines wissen sie genau: Ob sie die Möglichkeit haben, die für sie selbst relevante Personalpolitik zu treiben oder nicht, d. h., ob sie im Laufe eines Jahres in den sie besonders interessierenden, sich schwerpunktmäßig verlagernden Positionen etwa ein Dutzend Mitarbeiter umsetzen, ablösen, befördern oder neu einstellen können.

## ... oder um Bewegungsfreiheit?

Fühlen Minister sich darin beengt, werden sie mit allen Kräften dagegen angehen. Ist diese Bewegungsmöglichkeit nur über die Bewilligung neuer Planstellen zu schaffen, werden sie dafür kämpfen. Das Ziel ihres Kampfes ist in den meisten Fällen also nicht die von Lohmar ins Visier genommene Größe, sondern ein gewisses Mindestmaß an Flexibilität. Derselbe Minister, dem die „Größe“ seines Ministeriums völlig egal ist, wird deshalb sein Haus im Laufe weniger Jahre z. B. von 1 050

<sup>8)</sup> Bei Regierungsbildungen und beim Ministerwechsel wird die besondere Problematik von „Mammutministerien“ sehr offen diskutiert. Daß Minister sich — übrigens auch aus Gründen der Kontrolle und der politischen Vertraulichkeit — jenseits einer bestimmten Betriebsgröße nicht mehr in der Lage sehen, mit dem Ministerium insgesamt zu arbeiten, zeigt die dann deutlich steigende Zahl der Hilfskonstruktionen (große Ministerbüros, zusätzliche Stabsstellen beim Minister selbst, Aufgaben- und Funktionsteilung mit — beim Bund! — bis zu vier Staatssekretären oder Staatsministern in einem Ministerium) unübersehbar an.

auf 1 065, 1 080, 1 100, 1 150 Mitarbeiter bringen, falls er anders die zur Verwirklichung seiner Politik unerläßliche Dispositionsfreiheit nicht gewinnen kann. Er wird diesen Ausweg um so eher gehen, als Personalbudgets im System unserer öffentlichen Verwaltung nicht kalkuliert, d. h. nicht in Beziehung zu politischer Leistung gesetzt werden.

## Wirtschaftsunternehmen können ‚gesund‘ schrumpfen

Die Logik dieses Verhaltens wird einsichtig, wenn man sich einige weitere Zusammenhänge klarmacht. Ein Vergleich mit der privaten Wirtschaft kann das erleichtern: Ein personell übersetztes Wirtschaftsunternehmen spürt schnell, daß es mit zu hohen Kosten arbeitet. Es muß sich gesund schrumpfen oder es wird durch Konkurrenzdruck aus dem Markt eliminiert. Die natürlich Politik der Unternehmensleitungen in solchen Situationen besteht darin, die jeweils qualifiziertesten und leistungsstärksten Mitarbeiter zu behalten und sich von den weniger qualifizierten und weniger motivierten Mitarbeitern zu trennen.

Auch eine Behörde, eine öffentliche Institution, eine öffentliche Universität z. B. kann personell schrumpfen, aber im Gegensatz zur Privatwirtschaft kann sie sich dabei nie gesund schrumpfen, kann nicht insgesamt leistungsstärker werden, sondern muß sich zwangsläufig qualitativ verschlechtern.

## Behörden werden dabei ‚kränker‘

Nach aller Erfahrung nämlich sperren Parlamente, die den Personalaufwand begrenzen wollen, nicht bestimmte, durch Altersabgang freiwerdende Stellen. Das ist den an Erfolgsdemonstrationen interessierten Abgeordneten zu mühsam und zu langwierig. Sie wollen die Tat — oder was sie dafür halten — unmittelbar vollbringen, bei diesem Haushalt, in dieser Wahlperiode. Deshalb überlassen sie es auch nicht der Verwaltung, zu streichende Stellen selbst auszuwählen und damit den Zeitpunkt zu bestimmen, an dem die Maßnahme wirksam wird. Die parlamentarischen Sparbeschlüsse in Bund und Ländern zielen vielmehr in der Regel auf die im Augenblick freien oder demnächst — aus welchem Grund auch immer — freiwerdenden Planstellen, die insgesamt oder mit einer bestimmten Quote gesperrt und eingezogen werden, bis

die gewünschte Gesamtzahl aufgebracht ist<sup>9)</sup>.

Auch ein von der Verwaltung gegebener Hinweis, daß hier oder dort Planstellen bei der Pensionierung der derzeitigen Stelleninhaber ersatzlos eingezogen werden könnten, führt zu keiner anderen Reaktion als der unmittelbaren Sperrung der nächsten überhaupt freiwerdenden Stellen. Denn — so lautet die gängige Abgeordnetenphilosophie — wenn das Ministerium selbst schon sagt, daß bestimmte Positionen künftig nicht mehr gebraucht werden, dann hat es offensichtlich Planstellen zu viel, und es ist nicht nur das Recht, sondern die Pflicht eines sparsamen Parlaments, die entsprechende Anzahl von Planstellen sofort einzuziehen. Dahinter steckt eine Fiktion, nämlich daß Beamte in Ministerien beliebig auswechselbar seien, daß jeder von ihnen jederzeit jede der im Ministerium anfallenden Aufgaben mit vollem Vertrauen und zur vollen Zufriedenheit des Ministers wahrnehmen könne.

Wo im Prinzip gleichartige Aufgaben in größerer Zahl anfallen, etwa in der Mahnabteilung eines Amtsgerichts oder bei der Lohnsteuerrückerstattung in einem Finanzamt, kann man in der Tat die Bearbeiter austauschen oder ihnen die Fälle nach einem veränderten Schlüssel zuteilen, wenn andere Bearbeiter abgezogen werden müssen. Bei stärkerer Spezialisierung der Mitarbeiter oder sehr stark differierenden Aufgaben ist das nicht möglich. Genau hier — nicht dort, wo Lohmar es fassen will — liegt das Problem. Denn der Spezialisierungsgrad in den Ministerien ist außerordentlich hoch; daneben können auch Fragen des besonderen politischen Vertrauens eine Rolle spielen, unbeschadet der unbezweifelten Loyalität der Beamten.

Welche Konsequenzen ergeben sich also aus automatisch wirkenden Sparmaßnahmen für die konkrete Personalpolitik? Der zuständige Minister wird schnell merken, daß er seine fähigsten Mitarbeiter in kurzer Zeit ersatzlos verliert. Das liegt an der selektiven Mobilität der qualifiziertesten Mitarbeiter im öffentli-

chen Dienst, bei einer im übrigen eher unterentwickelten Dynamik. Das heißt ebenso simpel wie konkret: Während der Behörde die schwächeren Mitarbeiter mit Sicherheit auf Dauer erhalten bleiben, wechseln die besten Mitarbeiter relativ häufig mit der Folge, daß — auf Grund entsprechend gefaßter Parlamentsbeschlüsse — ihre Planstellen entfallen und qualifizierter Ersatz weder für sie eingestellt noch durch Versetzung auf die vakant gewordenen Positionen gebracht werden kann.

Insgesamt ist die Fluktuation im öffentlichen Dienst geringer als in der privaten Wirtschaft. Das liegt u. a. am Lebenszeitprinzip. Um so mehr hebt sich die Mobilität der Juristen in der staatlichen Verwaltung von diesem Durchschnitt ab<sup>10)</sup>, und unter diesen sind wiederum die besonders qualifizierten am mobilsten. Denn sie bewerben sich erfolgreich um andere Positionen, um höhere Ämter in den eigenen oder anderen Verwaltungszweigen<sup>11)</sup>, sie wechseln in kommunale Wahlämter oder zu ausländischen und internationalen Organisationen<sup>12)</sup>. Freilich könn-

---

<sup>10)</sup> Auch wenn gegen die Studie von Pippke-Wolfmeyer, Die berufliche Mobilität von Führungskräften in Wirtschaft und Verwaltung. Ein empirischer Vergleich ihrer Berufsweggänge und deren Bestimmungsfaktoren, Baden-Baden 1976, mancherlei methodologische Vorbehalte anzumelden sind (vgl. u. a. Geyer, in: Die Verwaltung, 1977, S. 391—395), wird dieses in der Praxis geläufige Phänomen zweifelsfrei belegt, siehe insbes. S. 144 f.; 198 ff.

<sup>11)</sup> Einer der Gründe für die von Pippke-Wolfmeyer konstatierte außerordentlich hohe horizontale Mobilität, die sogar die vergleichbare Mobilität in der privaten Wirtschaft übersteigt, liegt bekanntlich darin, daß viele jener Ressorts, die keinen großen eigenen Verwaltungsunterbau haben, ihren Nachwuchs aus den Geschäftszweigen rekrutieren, die seit jeher Haupteingangsstellen für den höheren Dienst sind, nämlich Innere Verwaltung, Justiz und Finanzverwaltung. Das Überwechseln von den Einstellungsressorts in andere Geschäftszweige ist eine der Voraussetzungen des weiteren Aufstiegs. Auch diese Chancen werden in erster Linie von den Beamten gesucht, die sich zumindest durch ihr Interesse vom Durchschnitt abheben.

<sup>12)</sup> Nur besonders aktive und besonders interessierte Beamte verschaffen und erhalten sich z. B. die Sprachkenntnisse, die dafür unerlässlich sind. Der typische Bewerber für diese Angebote zeichnet sich u. a. dadurch aus, daß er bereits als Student einige Semester im Ausland studiert, zusätzlich einen ausländischen Grad erworben oder einen Teil seiner Referendarzeit bei einer ausländischen Institution absolviert hat. Eben dieser Erfahrungshintergrund, der diese Beamten für den deutschen Ministerialdienst besonders qualifiziert, macht sie zugleich in hohem Maße „anfällig“ für

---

<sup>9)</sup> Als Beispiel für die automatische Einziehung von (zufällig) freien oder freiwerdenden Personalstellen verweise ich hier nur auf wenige Beispiele:

a) Bund 1 400 Stellen gemäß § 14 HG 1974, 950 Stellen gemäß § 15 HG 1975, 1 000 Stellen gemäß § 21 HG 1976, 480 Stellen gemäß § 19 HG 1977.

b) Länder (Beispiel Hessen) § 5 HG 1966; § 6 HG 1968; § 7 HG 1969/70 (GVBl. 1968 I S. 303).

te eine Behördenleitung sich weigern, diese Mitarbeiter z. B. für eine Verwendung im Ausland freizugeben. Aber kann sie es verantworten, gerade die besonders guten und aktiven Leute in ihrer persönlichen und beruflichen Weiterentwicklung zu behindern? Entsprechen deren Wünsche nicht vielmehr dem Leitbild eines modernen öffentlichen Dienstes? Läßt man sie dagegen ziehen, ist der Grad der qualitativen Ausdünnung eines Ministeriums als mathematische Funktion eines fünf- oder zehnprozentigen Sparbeschlusses leicht darzustellen.

### Fluktuation als Bedarfsignal

Ich veranschauliche das an einem weniger emotionsgeladenen Bereich als dem der Ministerialbürokratie, indem ich auf den Universitätsbereich hinweise. Auch dort können wir z. B. beobachten, daß die Häufigkeit, mit der Professoren von Rufen aus dem In- und Ausland ereilt werden, keineswegs der Gaußschen Normalverteilung entspricht. Besonders qualifizierte Hochschullehrer erhalten häufiger Rufe als ihre weniger anerkannten Kollegen. Die konsequente Anwendung entsprechender, auf jeweils freiwerdende Lehrstühle zielender Sparbeschlüsse hätte zur Folge, daß die besten Professoren nach wie vor zwar am schnellsten abwandern, aber eben nicht mehr ersetzt werden könnten.

In Zusammenhang damit steht noch ein anderer Aspekt, der durch die gegenwärtigen Verfahren zur Berechnung der Aufnahmequoten besonders interessant ist: Selbst wenn die Studentenzahlen insgesamt zurückgehen, kann man nicht etwa die jeweils durch Berufung der Stelleninhaber an andere Universitäten freiwerdenden Professorenstellen ersatzlos einziehen. Im Gegenteil: Wo sich das Berufungskarussell am schnellsten dreht, wo infolgedessen in einer bestimmten Periode die meisten Stellen frei werden, handelt es sich in der Regel um ein besonders lebendiges, wissenschaftlich expandierendes Fach. Gerade dort ist dann auch der akute Andrang von Studenten mit am höchsten.

---

Verlockungen von außen. Der durchschnittlich tüchtige Verwaltungsbeamte, der sich nie den Luxus besonderer Interessen und Aktivitäten geleistet, sondern immer (gerade) den Anforderungen genügt hat, wird von ähnlichen Versuchungen nicht geplagt.

Wo andererseits die Studentenzahlen abfallen, wird man in den betroffenen Fachbereichen vergeblich darauf warten, daß nun auch die Professoren von auswärts Rufe erhalten und ihre Planstellen räumen. Denn auch an den anderen Universitäten pflegt dann der Andrang in diesem Fach nachzulassen, so daß man von dort her nicht mehr eifrig ausspäht, wen man für dieses Fach noch berufen und abwerben könnte.

Es ist also auch für die Universitäten eine Existenzfrage, sich bei einer Haushaltskürzung die Stellen gerade nicht in jenen Fächern automatisch wegnehmen zu lassen, in denen die Vakanzen am häufigsten auftreten. Denn dort werden die Stellen objektiv am dringendsten gebraucht. Die Nachhaltigkeit des Widerstandes gegen Sparbeschlüsse, die permanent an der falschen Stelle greifen, hat also bei genauerem Hinsehen sehr reale Gründe und sehr wenig mit Kategorien zu tun, die Lohmar in den Vordergrund stellt.

Auch ein Minister, der sich gegen Stellenkürzungen nach gehabtem Muster wendet oder diese mit neuen Stellenforderungen beantwortet, kämpft in aller Regel nicht für die Größe oder das Prestige der Bürokratie. Er kämpft für die Bewegungsmöglichkeit, die er sich erhalten muß, wenn er personalpolitisch nicht völlig versanden und einer qualitativen Erosion bei seinen Mitarbeitern ausgesetzt sein will.

In der Praxis erregt es immer wieder Aufsehen, wenn ein ins Kabinett berufener Parlamentarier, der sich soeben noch mit Anträgen auf durchgreifende Stellenkürzungen hervortat, als Minister alsbald andere Ziele verfolgt. Er ist deshalb nicht auf mystische Weise „umgedreht“ oder gar von Beamten unter Druck gesetzt worden, die ihn seine Abhängigkeit von ihrem Fachwissen haben spüren lassen<sup>13)</sup>. Der neue Minister lernt vielmehr durch Erfahrung, daß Prämissen, die bisher sein Handeln leiteten, nicht der Realität entsprechen. Deshalb ist eine sorgfältige Analyse der wahren Determinanten so wichtig. Plausibler als die in Lohmars Vorstellungswelt passende Unterstellung, ein abhängiger Minister werde von seinen Beamten gezwungen, mehr Personalstellen (für wen?) zu er-

---

<sup>13)</sup> Lohmar, Buch, S. 60—62, beschreibt diese Abhängigkeit in Anlehnung an Luhmann im allgemeinen zutreffend; ich halte die daraus von Lohmar extrapolierten Folgerungen jedoch nicht für zutreffend.

kämpfen<sup>14)</sup>, ist z. B. oft das Gegenteil: Gerade der Versuch, solche Abhängigkeiten zu reduzieren, veranlaßt in der Praxis manche Minister, neue Stellen zu fordern; denn anders können Minister diejenigen Mitarbeiter, auf die sie sich bei der Kontrolle des Ressorts verlassen wollen, in einem fest gefügten Ministerium weder einstellen noch auf entsprechende Positionen umsetzen. Es liegt auf der Hand, daß Stellenanforderungen aus derartigen Motiven von den eingesessenen Angehörigen eines Ministeriums nicht gerade begrüßt werden.

### Interne Multiplikatoren der Stellenexpansion

Wenn man akzeptiert, daß Minister einen gewissen personalpolitischen Spielraum in ihrem Ministerium brauchen — vor allem, wenn sie das Amt neu übernommen haben —, um wechselnden politischen Anforderungen angemessen begegnen zu können, müssen wir uns nunmehr mit Faktoren befassen, die diese Flexibilität reduzieren. Wirken solche Faktoren z. B. auch dann, wenn nicht von außen durch Stellenkürzungen in das Gefüge eingegriffen wird? Trifft das zu, wäre der Zwang zur permanenten Expansion tatsächlich systemimmanent.

Wenn Ministerien und Staatskanzleien bis in die neuere Zeit verhältnismäßig klein blieben und nur mäßig wuchsen, lag das nicht etwa daran, daß Parkinsons Gesetz im vergangenen Jahrhundert und in den ersten Dekaden dieses Jahrhunderts noch unbekannt war. Ursächlich ist vielmehr ein damals vorhandenes Ventil, das heute versperrt ist: Auch Ministerialbeamte waren früher versetzbar, wann immer es dem Minister beliebte. Man konnte sie z. B. in die Verwaltung der Provinzen entsenden. Außerdem konnten Beamte damals auch selbst ihren Abschied nehmen, unter anderen Voraussetzungen und mit anderen Konsequenzen als heute. In den USA war z. B. vor kurzem zu beobachten, daß beim letzten Präsidentenwechsel alle Beamten von bestimmten Positionen an aufwärts dem neuen Präsidenten ihren Rücktritt anboten. Es war seine

---

<sup>14)</sup> Es widerspräche jeder Erfahrung, daß Beamte, denen es gelungen sein sollte, ihren Chef in Abhängigkeit von sich zu bringen, von sich aus neue Personen ins Spiel brächten. Das hätte für sie immer das Risiko, selbst an Einfluß zu verlieren. — Dagegen könnten sie an Beförderung interessiert sein, insbesondere soweit dies ohne die Gefährdungen möglich ist, die von einer Vermehrung allemal ausgehen.

Sache, sie zum Bleiben aufzufordern und in ihren Ämtern zu bestätigen. Diese Bräuche haben auch ihre Schattenseiten. Aber sie machen deutlich, daß einige der uns beunruhigenden Expansionstendenzen keine unausweichliche Folge der modernen Zivilisation und Technik im allgemeinen, sondern durch die spezifische Ausformung unseres öffentlichen Dienstes programmiert sind.

Unter unserem System sind größere Revirements allenfalls noch im Auswärtigen Dienst möglich. In allen anderen Fällen stößt man — jedenfalls bei den Bundesministerien — sehr schnell an faktische und rechtliche Barrieren. Faktische Hindernisse ergeben sich insbesondere aus der föderalistischen Struktur unserer Bundesrepublik. Viele Bundesministerien haben keinen eigenen Verwaltungsunterbau, da Bundesgesetze — sinnvollerweise! — von Behörden der Länder und Gemeinden ausgeführt werden. Ein fachlich spezialisierter Beamter aus dem Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft kann auf Grund seiner fachlichen Spezialisierung kaum in ein anderes Bundesministerium versetzt werden. Dagegen könnte er im Länderbereich seine Kenntnisse und Fähigkeiten zur Geltung bringen. Aber das Überwechseln in eine einschlägige Landesbehörde wäre nur im Einvernehmen aller Beteiligten möglich, d. h. seine Versetzung erweist sich gerade dann als undurchführbar, wenn der Bundesminister ihn nicht mehr haben, der Beamte sich aber nicht „abschieben“ lassen will.

Weitere — faktische und rechtliche — Barrieren liegen im Personalvertretungsgesetz. Soweit Personalräte mitzusprechen haben, werden sie bei Beförderungen und Umsetzungen das Kriterium der Anciennität (speziell als langjährige Zugehörigkeit zur jeweiligen Dienststelle verstanden) in den Vordergrund stellen. Außerdem neigen Personalräte prinzipiell der Auffassung zu, daß Neueinstellungen möglichst auf Anfängerpositionen zu erfolgen haben, damit die Beförderungschancen bereits vorhandener Mitarbeiter nicht durch Bewerber gemindert werden, die in erstrebenswerten Positionen (Referatsleiter, Unterabteilungsleiter, Abteilungsleiter) von außen eindringen. Es leuchtet ein, daß eine von der — vorhandenen — Belegschaft gewählte Vertretung schwerlich eine andere Politik verfolgen kann.

Für die Behördenleitung müssen bei vielen Personalentscheidungen andere Kriterien Vorrang haben. Das führt zum ständigen Kon-

flikt mit der Personalvertretung — oder zu einer Kette von Kompromissen. Bei diesen Kompromissen kommt dann etwa die Hälfte der Personalentscheidungen den Vorstellungen des Personalrats entgegen, die andere Hälfte bringt stärker die Absichten des Ministers (z. B. durch Einstellungen von außen und Beförderungen außerhalb der Anciennität) zur Geltung.

Die Konsequenzen für unser Thema liegen auf der Hand: Ein Minister braucht etwa die doppelte Anzahl disponibler Stellen, wenn er einerseits an einem von ihm für wichtig gehaltenen personalpolitischen Programm keine

Abstriche machen, andererseits keinen ständigen Konflikt mit dem Personalrat haben, sondern dessen Vorstellungen wenigstens zum Teil entsprechen will. Die Zeche freilich hat der Steuerzahler zu begleichen. Er bezahlt sie, weil das System Konstruktionsmängel hat. Solange Personalkosten in einem Regierungs- und Verwaltungssystem nicht nach dem „Verursachungsprinzip“ erfaßt und ausgewiesen werden, besteht die Tendenz, konstruktive Mängel und Widersprüche auf bequeme Weise durch die Anforderung immer neuer Planstellen (natürlich mit unverfänglichen Begründungen) zu überdecken.

### III. Fakten und Vaterschaften

Kann sich Lohmar nach der an ihm geübten Kritik jetzt sozusagen auf höherer, weil durch schärfere Analyse besser fundierten Ebene in seinen Thesen bestätigt fühlen? Denn hat nicht — wie er sagt<sup>15)</sup> — die Ministerialbürokratie die feinen Netze selbst gesponnen, aus denen sich solche verhängnisvollen Sachzwänge heute ergeben? Hat nicht die Bürokratie aus Selbstsucht und um des eigenen Vorteils willen alle diese gesetzlichen Regelungen den Abgeordneten, die wirklich nur das Beste wollten, unterschoben, statt den Gesetzgeber über die Fernwirkungen solcher Gesetzesbeschlüsse eindringlich aufzuklären?

Das sind populäre Thesen. Sie werden sogar von Abgeordneten vertreten, freilich nur unterschwellig, denn wer zieht sich schon gerne mit dem Geständnis aus der Affäre, er habe die Materie leider nicht durchschaut, über die er zu befinden hatte? Ist also die hohe Ministerialbürokratie eine Verschwörerbande, die z. B. die Konsequenzen, die eine Ausdehnung der Schutzfunktion von Personalvertretungsgesetzen auf Lebenszeitbeamte zwangsläufig hat, vor Abgeordneten sorgfältig zu verheimlichen versteht?

#### Parlamente wissen, was sie beschließen

Hierzu hätte man sich von Lohmar als früherem Abgeordneten deutlichere Aussagen gewünscht. Denn bei diesen Akten handelt es

sich immer um eingehend debattierte Grundsatzentscheidungen des Parlaments. Die Sachverhalte, um die es geht, sind deshalb den Abgeordneten klar. Sie mußten ihnen beim Recht des öffentlichen Dienstes auch deshalb besonders klar sein, weil sich unter den Abgeordneten — was Lohmar beklagt<sup>16)</sup> — mehr und mehr Beamte befinden. Welche Eigenheiten und Eigengesetzlichkeiten des Beamtentums hätte eine Ministerialbürokratie diesem Forum verheimlichen können? Also entfällt dieses Argument. Es bleibt die Frage, aus welchen Motiven das Parlament denn nun wirklich so entschieden hat. Ist unser Parlament — Lohmar deutet dies an<sup>17)</sup> — längst von Beamten unterwandert oder wird es von außen, von Verbänden (von welchen?) so massiv unter Druck gesetzt, daß niemand mehr aufzumucken wagt? Das wäre so fatal, daß es die öffentliche Meinung mobilisieren müßte — doch auch diese scheint das kaum zu registrieren.

Auch hier ist der Sachverhalt komplizierter, als Lohmar ihn darstellt. Wir können auf vielen Gebieten beobachten, daß einzelne Reformansätze und verwirklichte Teilstücke von Reformen letzten Endes nicht mehr zusammenpassen oder erhebliche Friktionen an anderen Stellen verursachen. Eine Analyse der wichtigsten Reformgesetzgebungen — hier läge ein sehr ergiebiges, noch kaum beackertes Feld moderner staatswissenschaftlicher Forschung — wird m. E. bestätigen, daß die

<sup>15)</sup> Buch, S. 27 ff.; Zusammenfassung, Abschnitt II; Thesen, Nrn. 9, 14, 29, insbes. auch 83.

<sup>16)</sup> Buch, S. 39; 117 f. — Um so unverständlicher ist vor diesem Hintergrund Alternative Nr. 3.

<sup>17)</sup> Buch, S. 117 f.

meisten Elemente, die Reformansätze in ihr Gegenteil verkehrten oder die auf Grund ihrer Unvereinbarkeit mit anderen Strukturen später erhebliche Reibungsverluste verursachten, gegen den fachlichen Rat der zuständigen Ministerialbürokratie, mit Sicherheit nicht auf ihr Betreiben Gesetz geworden sind<sup>18)</sup>. Ministerialbürokratie ist nun einmal so organisiert und darauf trainiert, systemerhaltend zu wirken; sie arbeitet behutsam entwickelnd, nicht umstürzlerisch. Die Geschäftsordnung der Ministerien fördert keine Initiativen, sie ist vielmehr ein verlässliches Instrument, um allzu schöpferische Neuerungen schnell wieder einzufangen<sup>19)</sup>. Dieser Konservatismus ist häufig Objekt sarkastischer Bemerkungen.

### Kompromisse über Prinzipien

Das Verfahren der politischen Meinungsbildung im Parlament ist davon grundverschieden. Im Wege des parlamentarischen Kompromisses können sich Mehrheitsmeinungen bilden, auch, ohne daß die Wirkung der einzelnen Mehrheitsentscheidung auf das Ganze dabei im Auge behalten wird<sup>20)</sup>. Eine Kon-

<sup>18)</sup> Reichhaltiges und leicht zugängliches Anschauungsmaterial bietet hierzu beispielsweise die Hochschulgesetzgebung der letzten Jahre. Die Gesetze, die die Parlamente verließen, waren in der Regel viel „radikaler“ als die in den Ministerien erarbeiteten Regierungsvorlagen; vgl. z. B. in Hessen die Regierungsvorlagen eines Hochschulgesetzes und eines Universitätsgesetzes (Hess. Landtag, VI. Wahlp. Drucks. Nrn. 1998 und 1999) mit den später verabschiedeten Gesetzen vom 12. 5. 70 (GVBl I S. 315 ff. u. 324 ff.). Das die Personalstruktur im Hochschulbereich grundlegend umgestaltende Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher und besoldungsrechtlicher Vorschriften vom 7. 10. 1970 (GVBl I S. 628) war — wie andere Besoldungsgesetze, bei denen die Ministerialbürokratie Bedenken im Hinblick auf die Vereinbarkeit mit Bundesrahmenrecht hätte äußern müssen — ein Initiativgesetz aus der Mitte des Landtags. Die Tendenz des Gesetzgebers zu radikaleren Maßnahmen als in den gleichmäßiger temperierten Entwürfen der Ministerien vorgesehen, bestätigte sich übrigens auch bei der Gegenwelle, als die Parlamente wenige Jahre später im Hochschulbereich (z. B. in Baden-Württemberg) viel stärker „restaurierten“, als den auf Ausgleich und Kontinuität bedachten Regierungen recht sein konnte.

<sup>19)</sup> Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO II) enthält z. B. besondere Vorschriften für die Koordinierung der Regierungsarbeit bei Initiativgesetzen aus der Mitte des Parlaments (§ 49) und beim Auftreten neuer Fragen in Ausschlußberatungen (§ 45).

<sup>20)</sup> Unter Studenten spöttelt man bezeichnenderweise darüber, daß die SPD im Zuge der Beratungen des Hochschulrahmengesetzes in parlamenta-

trolle der Funktionsgerechtigkeit erzielter Teilkompromisse im Hinblick auf das Gesamtsystem findet nicht statt.

So ist z. B. auch die von Lohmar im Ergebnis zu Recht beklagte Kumulierung bestimmter Vorteile im öffentlichen Dienst<sup>21)</sup> leicht erkennbar einer Zwangsvermählung konträrer Prinzipien entsprungen, wobei die Ministerialbürokratie weder Bräutigam noch Brautzeuge war — auch wenn sie es danach verständlicherweise nicht verschmähte, sich am Hochzeitsschmaus mit gütlich zu tun.

Um das zu verdeutlichen, müssen wir einen Blick auf die Nachkriegsgeschichte werfen. Die Besatzungsmächte begünstigten bekanntlich unmittelbar nach dem Kriege das Abgehen von den traditionellen Mustern des öffentlichen Dienstes. Dies entsprach — vor allem bei der amerikanischen Militärregierung — dem im eigenen Land gewohnten System und erschien auch im übrigen als geeignetes Mittel, Überbleibsel eines den Siegern verdächtigen Preußentums zu beseitigen. Auch auf deutscher Seite kam man — wenn auch aus anderen Motiven — zu ähnlichen Folgerungen. So heißt es z. B. in Art. 29 Abs. 1 der in einer Volksabstimmung angenommenen Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946: „Für alle Angestellten, Arbeiter und Beamten ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen.“ In der Praxis wurde das Gesetz Nr. 22 des Alliierten Kontrollrates (Betriebsrätegesetz) gleichermaßen auf Wirtschaft und öffentliche Verwaltung und hier auch für Beamte angewandt<sup>22)</sup>.

Um diesen Faden wieder aufzunehmen und die Vorstellung eines einheitlichen Dienstrechts wenigstens schrittweise weiter zu verwirklichen, kündigte die 1969 ins Amt gekommene Regierung von SPD und FDP eine Reform an, die die Mitbestimmungsrechte in dem für die Wirtschaft geltenden Betriebsver-

rischen Kompromissen alle wesentlichen Bestandteile einer Gesamthochschule geopfert habe, um dafür das Wort „Gesamthochschule“ im Gesetzestext halten zu können. — Ein anderes Beispiel: In das in Anm. 18 erwähnte Hess. Hochschulgesetz wurde ein imposanter Landeshochschulverband aufgenommen, der weder in die Systematik des Gesetzes noch in die Organisation der Hochschulen paßte, jedoch Voraussetzung für die Zustimmung der FDP zu den Gesetzen war. Er ist nie ins Leben getreten und findet sich im HessHSchulG 78 nicht mehr.

<sup>21)</sup> Zusammenfassung, Abschnitt II; Thesen, Nrn. 8, 10; Buch, S. 27 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. Lorenzen-Eckstein, Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar, 4. Aufl.; Einleitung S. 2.

fassungsgesetz von 1952 und dem für den öffentlichen Dienst geltenden Personalvertretungsgesetz von 1955 erweitern und die beiden Gesetze möglichst weit einander annähern sollte.

Inzwischen hatte sich freilich eine Prämisse geändert. Der Weg zu einem einheitlichen Arbeitsrecht, wie ihn noch die hessische Verfassung einschlagen wollte, war nunmehr durch das 1949 in Kraft getretene Grundgesetz versperrt. Art. 33 Abs. 5 GG formuliert eine klare Absage: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“

Es ist kaum bestritten, daß unter Berufung auf Art. 33 Abs. 5 GG viele „Grundsätze“ erst nachträglich erfunden oder durch sehr gezielte Rückblicke in das historische Beamtenwesen „hergebracht“ wurden; durch Rückblicke also, die sich auf bestimmte Aspekte (= Beamtenrechte, d. h. Staatspflichten) konzentrierten und weniger Willkommenes (= Beamtenpflichten, d. h. Ansprüche des Dienstherrn) unter treuherziger Berufung auf das Sozialstaatsprinzip und den allgemeinen Fortschritt beflissen übersahen. Gleichwohl ist nicht zu bezweifeln, daß das Berufsbeamtentum mit seinem Lebenszeitprinzip eine notwendige Entsprechung u. a. in der Gehorsamspflicht des Beamten und dem Dispositions- und Versetzungsrecht des Dienstherrn haben muß.

Deshalb hatte das Personalvertretungsgesetz von 1955 die Mitwirkungsrechte der Beamten wieder eingeschränkt. Das war keine böswillige Schlechterstellung, um den Beamten den Schutz der Personalräte bei Kündigungen und Entlassungen zu entziehen, sondern geschah aus der Erwägung, daß die auf Lebenszeit mit gesetzlichen Ansprüchen eingestellten Beamten dieses Schutzes kaum bedurften. Denn die Bundesverfassung, unser Grundgesetz, wollte ja gerade kein einheitliches Arbeitsrecht, sondern hatte den Beamten statt dessen die „hergebrachten Grundsätze“ zugeordnet und damit u. a. das Lebenszeitprinzip und die damals in der Nachkriegszeit sehr wichtige Anrechnung der Dienstzeiten und Fortzahlung der Pensionen.

Logisch — und m. E. politisch vernünftig — wäre es gewesen, bei dieser Konsequenz zu bleiben, jedenfalls solange sich die Randbedingungen nicht änderten. Wenn Beamtenverbände und Gewerkschaften stärkere Rechte

der Personalvertretungen für Beamte gefordert hätten, hätte man zunächst darangehen müssen, die zu beachtenden hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) durch ein verfassungsänderndes Gesetz zu reduzieren oder aufzuheben. Denn es bedurfte schon einiger Dialektik, um ausgebaute Mitbestimmungsrechte, aber auch sonstige Annehmlichkeiten wie Regelbeförderung, verkürzte Arbeitszeit usw. mit „hergebrachten Grundsätzen“ des Berufsbeamtentums in Einklang zu bringen. Wer das eine wirklich wollte, konnte nicht gut zugleich das andere meinen. Aber vor diese Wahl wurden die Beamtenverbände ernstlich nie gestellt<sup>23)</sup>. Und deshalb hat sich unter wohlklingenden Schlagworten („Teilhabe aller Staatsbürger am Fortschritt“, „keine Diskriminierung“ usw.) so manches Recht bei den Beamten zusätzlich eingefunden, ohne daß der Preis dafür — nämlich ein Abgehen von „hergebrachten Grundsätzen“ dann auch in anderer Richtung — noch verlangt, ja auch nur erwogen wird<sup>24)</sup>.

### Die Determinanten bleiben divergent

Was Verbandspolitik im großen und laufende Geschäfte der Personalräte im öffentlichen Dienst von entsprechender Mitwirkung in der gewerblichen Wirtschaft grundlegend unterscheidet, ist das Risiko der langfristigen Existenzsicherung. In Wirtschaftsunternehmungen weiß jeder Betriebsrat — und erfährt es in der Rezession überdeutlich —, daß auch seine Politik mit auf die Existenz des Unternehmens durchschlägt; Personalentscheidun-

<sup>23)</sup> In der Debatte zum Bundespersonalvertretungsgesetz von 1974 (7. Wahlperiode, 70. Sitzung am 12. 12. 1973) hat sich der Bundestag einmütig zur „Weiterentwicklung“ durchgerungen. Strukturunterschiede zwischen der Mitbestimmung in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Dienst, die in den Debatten am 19. 3. 1954, 17. 3. 1955 und 8. 6. 1955 noch von allen Parteien angesprochen wurden, spielten 1973 keine Rolle mehr.

<sup>24)</sup> Bundesinnenminister Baum erklärte in seiner Ansprache auf der 20. beamtenpolitischen Arbeitstagung des Deutschen Beamtenbundes am 8. Januar 1979 in Bad Kissingen (Bulletin Nr. 3 vom 10. Januar 1979, S. 22): „Es stimmt nicht, daß Reformen im Bereich des Dienstrechts nicht stattfinden können, solange sich keine parlamentarische Mehrheit zur Änderung des Grundgesetzes findet. Die Veränderungen, die notwendig sind, damit der öffentliche Dienst, damit das Berufsbeamtentum auch unter sich ändernden Bedingungen den Aufgaben der Zukunft gerecht wird, sind ohne Änderungen des Grundgesetzes möglich, aber auch nur im Rahmen des Grundgesetzes.“

gen — auch unterlassene, verzögerte und falsch getroffene! — werden als Kostenfaktoren sichtbar und wirksam. In der Tatsache, daß die langfristige Sicherung der Existenz des Betriebes für die Belegschaft von existentieller Bedeutung ist und von der Leistung aller Betriebsangehörigen abhängt, liegen wesentliche Argumente zur Rechtfertigung der Mitbestimmung durch die Betriebsangehörigen. Zugleich liegt darin ein natürliches Gegengewicht gegen Risiken, die in einer betrieblichen Mitbestimmung ebenfalls liegen.

Gerade das ist im öffentlichen Dienst anders, diese Wirkungszusammenhänge bestehen dort nicht. Die langfristige Existenz steht außer Zweifel — selbst Weltkriege, Inflation, Währungsreform und Staatsbankrott haben sie nicht nennenswert erschüttert. Eine Mitverantwortung für die Existenzsicherung entfällt gleichermaßen als Rechtfertigung wie als Aufgabe der Personalräte im öffentlichen Dienst. Auch die Kosten ihrer Entscheidungen sind für sie kein Kriterium. Nur so kann man es z. B. erklären, daß Versetzungen eines Beamten auf Lebenszeit von einer Behörde in eine andere Behörde am selben Ort oder sogar seine Umsetzung innerhalb derselben Dienststelle zum Gegenstand langwieriger Auseinandersetzungen werden. Ein anderes Beispiel: Die Übernahme aller Lehrer als Staatsbeamte hatte den Sinn, das Gefälle zwischen den besser bezahlten Schulstellen in manchen Städten und dem flachen Land abzubauen und eine gleichmäßige Unterrichtsversorgung zu gewährleisten. Was bleibt davon übrig, wenn die Bestrebungen der Schulverwaltung, Lehrer — selbstverständlich mit allen Rechten als Beamte auf Lebenszeit — zur Verbesserung der schulischen Situation wenigstens zeitweise in das Zonenrandgebiet zu versetzen, spätestens am kollegial stets gern gewährten Widerspruch des Personalrats scheitern?

Die scheinbare Gleichheit in der äußeren Gestaltung von Mitwirkungsrechten im Behördenbereich und in der Privatwirtschaft darf nicht darüber täuschen, daß die systemimmanenten Wirkungsbedingungen grundverschieden bleiben. Insbesondere werden die durch konkrete Personalmaßnahmen im öffentlichen Dienst verursachten Kosten nur in so allgemeiner Form sichtbar, daß sie gezielten öffentlichen Unmut und die Frage nach identifizierter Verantwortung kaum noch auslösen.

Auch hier kommt das fehlende Regulativ einer Kostenrechnung — bisher jedenfalls —

den Steuerzahler teuer zu stehen. Denn wie wir sahen, mündet alles in denselben Ausweg: neue Personalstellen. Dieser Ausweg bietet sich an, um (eigene) Fehler der Behördenleitungen und Ressortspitzen in der Personalauswahl (die Einstellung oder Beförderung ungeeigneter Personen), Fehler in der Stellendisposition (den Bedürfnissen zuwiderlaufende Sperrungen oder Streichungen von Stellen) und mangelnde Flexibilität in der Personalpolitik (Hindernisse bei Versetzungen und Umsetzungen) zu kompensieren und um außerdem jene Manövriermasse zu gewinnen, die eine personelle Mitbestimmung auf der Basis eines Lebenszeitbeamtentums zusätzlich erfordert.

Daß Personalräte andererseits auch personalpolitische Torheiten der Behördenleitungen verhindern, und insbesondere gegen opportunistischen Tagesinteressen entspringende Personalentscheidungen (die ja Dauerwirkung haben!) opponieren, steht außer Zweifel, macht aber die grundsätzliche Anfälligkeit des Systems für Expansion nur noch deutlicher: In diesen Fällen pflegt sich nämlich dann die Behördenspitze erst recht nach neuen Stellen umzusehen, um den Widerstand leichter umgehen zu können. Eine Behördenleitung wird also m. E. weit häufiger durch all diese in das System einprogrammierten Faktoren zur Anforderung neuer Stellen veranlaßt als aus dem subjektiven Machtstreben, das Lohmar in den Vordergrund stellt.

Wie ist es zum Einbau dieser Widersprüche gekommen? Für die politische Haltung aufschlußreich ist die Gesetzgebung zum Recht der Personalvertretungen, so daß ich auf andere Beispiele aus Raumgründen verzichte.

Liest man die Bundestagsprotokolle nach, gewinnt man den Eindruck, daß insbesondere die SPD hoffte, dem einheitlichen Arbeitsrecht allmählich doch näherzukommen, sich aber nicht stark genug fühlte, den Kernpunkt der „hergebrachten Grundsätze“ offen anzugreifen. CDU und CSU hätten die „hergebrachten Grundsätze“ im Zweifel verteidigt, waren aber froh, wenn sie dieses so deutlich nicht zu artikulieren brauchten, denn wer läßt sich schon gerne in den Geruch bringen, ein Feind des Fortschritts zu sein? Die FDP wollte es — wie alle anderen Parteien — mit den Beamten und ihren Verbänden auf keinen Fall verderben. Im Ergebnis redeten alle einem nicht näher zu definierenden dynamischen

Pragmatismus das Wort<sup>25)</sup>. Die praktischen Ergebnisse können wir tagtäglich bestaunen<sup>26)</sup>.

Ähnlich gestaltete Dächer ersetzen noch lange nicht das gemeinsame Fundament, angenäherte Mitbestimmungsrechte der Personalvertretungen heben die fundamentalen Unterschiede in den Grundpositionen nicht auf, sondern machen sie in dieser Kumulation erst wahrhaft zu Privilegien.

Solange es keine Kompensation zu Lasten des Prinzips der „hergebrachten Grundsätze“ gibt, wird auch künftig jede „Modernisierung“, jeder „Fortschritt“ zwangsläufig zur weiteren Akkumulierung von einseitigen Vorteilen

führen. Daß ein solches System auf die Dauer untragbar ist, darin stimme ich Lohmar zu.

In manchen Debattierkreisen ist zu hören, die sicherste Methode, ein System zu revolutionieren, liege darin, es durch Übertreibung ad absurdum zu führen. Sollte dies mit der übertriebenen Kumulierung von Privilegien im öffentlichen Dienst insgeheim bezweckt sein, halte ich angesichts der unter Beweis gestellten Aufnahmefähigkeit des öffentlichen Dienstes für mehr und mehr Rechte nicht nur den ‚Erfolg‘ für zweifelhaft, sondern den Aufwand schlechthin für untragbar. Billiger und wirksamer wäre es in diesem Fall, andersherum zu verfahren, d. h. mit den „hergebrachten Grundsätzen“ endlich Ernst zu machen<sup>27)</sup>.

#### IV. Was Lohmar leistet

Ich halte Lohmars Buch zugleich für bedenklich und für verdienstvoll. Ich kritisiere es, weil an Gefühle appelliert wird, wo glasklare Aufklärung zu leisten wäre. Nur die exakte Analyse der bestimmenden Faktoren kann Ansatzpunkte zu wirksamem Handeln vermitteln. Sonst schlägt man sich mit Symptomen herum, ohne der Ursachen recht gewahr zu werden. Dann nützt es auch nicht viel, daß man diese oder jene richtige Empfehlung gibt<sup>28)</sup>.

Das Verdienst von Lohmar sehe ich darin, daß er — ungewollt und deshalb ungeschminkt — ein aufschlußreiches Psychogramm des Bundestagsabgeordneten in seinem Verhältnis zur Ministerialbürokratie liefert<sup>29)</sup>. Damit steckt er zugleich das Feld und

<sup>27)</sup> Eine wesentliche Funktion der „hergebrachten Grundsätze“ liegt darin, daß man drohen kann, sich auf sie zu berufen. Bei näherem Hinsehen ist die Drohung offensichtlich stärker als die Ausführung. Mit einem Revolver mit einer Kugel kann man bekanntlich eine ganze Menschenmenge in schach halten — bis man den Schuß abgegeben hat.

<sup>28)</sup> Etwa in Alternativen, Nrn. 31, 32. Im übrigen sind die meisten Alternativen bezeichnenderweise nichts anderes als die Ermahnung der Parlamente, ihre Verantwortung ernst und ihre Kompetenzen wahrzunehmen. Daß dieses bei entsprechendem politischen Willen verhältnismäßig leicht zu bewerkstelligen wäre, ist evident, auch wenn es im Rahmen dieses Beitrags nicht näher ausgeführt werden kann.

<sup>29)</sup> Um rascher zur Sache zu kommen, habe ich eingangs unterstellt, daß (auch) Ministerien zu viel Personal haben (können). Lohmar tut freilich so, als ob die Ministerialbürokratie in den letzten Jahren besonders stark gewachsen wäre. Das ist irreführend. In den letzten Jahren lag der Zuwachs im öffentlichen Dienst klar im Schul- und Hochschulbereich sowie bei der Polizei. Eine Diskussion politisch-qualitativer Aspekte kann auf Statistiken verzichten. Es geht aber nicht an, Lehrer und Hochschullehrer bei einer Analyse bürokratischer Herrschaftspositionen unerwähnt zu lassen und so zu tun, als ob es außer (bösen) Ministerialbürokraten dann nur noch „nützliche Müllmänner, Krankenschwestern oder Feuerwehrleute“ gäbe, die nicht zum Thema gehörten, wie es bei Lohmar in der Zusammenfassung, Abschnitt

<sup>25)</sup> Auf diesen Nenner läßt sich auch die grundsätzliche Haltung der führenden Erläuterungswerke zum Gesetz bringen.

<sup>26)</sup> Z. B. in der FAZ vom 10. Januar 1979: „Bremer Kraftprobe um Streikrecht für Beamte beendet? ... Der Versuch, mit beamteten Bremer Hochschullehrern das Streikrecht für unkündbare Staatsbedienstete zu erkämpfen, ist vorerst gescheitert ... Nach ... finanziell erheblichen Zugeständnissen der Bremer Landesregierung bezeichnete die Gewerkschaft das Verhandlungsergebnis als geeignet, den Konflikt beizulegen ... In einer ... Urabstimmung hatten sich mit Billigung der zuständigen Gewerkschaftsorgane die Hochschullehrer vor einigen Wochen für einen Beamtenstreik ausgesprochen. Dabei hatten die Initiatoren des Arbeitskampfes unumwunden zugegeben, daß es auch um den Grundsatz eines einheitlichen Beamtenrechts gehe, also um die Abschaffung der Unterschiede zwischen Beamten auf Lebenszeit (dazu gehören die Hochschullehrer), Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst.“ — Nach Meinung des Verfassers wäre dieses Ziel einfacher zu erreichen, wenn Hochschullehrer darauf verzichteten, Beamte auf Lebenszeit zu werden. — Zur Vorgeschichte siehe auch DIE ZEIT v. 15. 12. 78: „Erstreikter Professor?“

die Thematik ab, die sowohl wissenschaftlich-analytisch als auch allgemein informierend, d. h. auf längere Sicht meinungsbildend bearbeitet werden muß, wenn eine Modernisierung des öffentlichen Dienstes vom richtigen

---

V, Nr. 2, anzuklingen scheint. Durch solche Kunstgriffe werden Privilegieninhaber der in Anm. 26 angesprochenen Kategorie zu Unrecht ausgespart.

<sup>30)</sup> Zur Staatsquote vgl. Antwort der Bundesregierung vom 24. 4. 1978 — Drucksache 8/1761 — auf Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Häfele,

Ende her und mit Aussicht auf Erfolg angepackt werden kann. Bei einer Staatsquote von 47 %<sup>30)</sup> werden die Betriebskosten des Systems zur Schicksalsfrage.

---

Windeln u. a. betr. Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen des Staates im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt. Je größer der Anteil des Sozialproduktes ist, der vom öffentlichen Sektor beansprucht oder umverteilt wird, desto mehr Aufmerksamkeit muß dem Verhältnis zwischen Aufwand und Leistung im Personalbereich zugewandt werden.

## Staatsbürokratie: Der falsche Adressat

## Eine Antwort auf U. Lohmars Thesen

Der nachfolgende Beitrag versteht sich als Vertiefung einer Rezension des Verfassers zu dem Lohmarschen Buch „Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe“ in der Wochenzeitung „Das Parlament“<sup>1)</sup>. Es ist wichtig, daß Lohmars Aussagen in ihrer Gesamtheit gewürdigt werden: Vielleicht läßt sich damit sicherstellen, daß mit dem, was Lohmar in der Sache zu sagen hat, nicht ein Berg kreißte und lediglich ein Mäuslein geboren ward, sondern der von Lohmar — wenn auch in noch so umstrittener Form — gegebene Anstoß aufgenommen und weitergegeben wird. Insbesondere geht es darum, Thesen und Buch an anderen als Lohmars Erfahrungen zu messen und aus diesem Vergleich heraus Handlungsempfehlungen an alle zu geben, die zur Abhilfe durch politische Aktion berufen sind. Dabei beschränkt sich die folgende Stellungnahme im wesentlichen auf Fragen der Regierungs- und Verwaltungsmethodik; es geht ihr also um die Schläuche, nicht um den Wein — aber guter Schläuche bedarf es schon, wenn man den Wein guter Politik darin bereiten und bewahren will<sup>2)</sup>.

**Lohmars Dilemma**

Das Dilemma von Ulrich Lohmar besteht darin, daß das objektive Erscheinungsbild der „Bürokratie“ als Zustand und dessen Auswirkungen einerseits und die subjektive Einstellung zumindest der überwiegenden Mehrheit des öffentlichen Dienstes andererseits auseinanderfallen. Die Ursache dafür liegt im we-

sentlichen in den Strukturen und Verfahren, in denen sich öffentliches Handeln vollzieht. Damit aber trifft der — in der Sache weithin berechnete — Vorwurf des Verfassers eben nicht die Beamten- und Angestelltenschaft in Staat und Kommunen, sondern die für deren Arbeit verantwortlichen politischen Akteure — genauer: alle diejenigen, die das „System“ gestalten, innerhalb dessen der öffentliche Dienst tätig werden muß.

Lohmar sagt dies selbst, wenn er den „Klassenkampf“ der Staatsbürokratie gegen die private Gesellschaft keineswegs als einen der Beamtenschaft subjektiv bewußten, noch gar von ihr absichtlich herbeigeführten Vorgang, sondern als gesellschaftlichen Tatbestand klassifiziert. Wie aber kann man objektiv kämpfen, wenn man subjektiv gar nicht weiß, daß man sich im Gegensatz zu jemandem befindet? Wenn Lohmar mithin die Kluft zwischen dem subjektiven Standort und den objektiven gesellschaftlichen Wirkungen des öffentlichen Dienstes verständlich machen will, führt der Titel seines Buches irre, soweit er den Eindruck erweckt, es gehe nicht um politisch verantwortete Institutionen und Prozesse, sondern um die darin agierenden Personen. „Staatsbürokratie“ kann also nicht mit „hoheitlichem Gewerbe“ in dem Sinne gleichgesetzt werden, daß hier der „seine Pflicht tuende, am Gemeinwohl orientierte, sachgerechte Meinungen vertretende und objektiv entscheidende“ einzelne Staatsdiener handelt. Vielmehr ist das System falsch strukturiert

<sup>1)</sup> Herbert König, Sachliches und Polemisches über die Verwaltung, in: Das Parlament, Nr. 22/1978, S. 15.

<sup>2)</sup> Siehe hierzu auch den Verf., Dynamische Verwaltung — Bürokratie zwischen Politik und Kosten, Stuttgart 1977; ferner: Denso-Ewringmann-Hansmeyer-Koch-König-Siedentopf, Verwaltungseffizienz und Motivation, Band 115 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1976, und jüngst: Berger-Ewringmann-Hillmann-König-Mädling-Mackscheidt-Salzwedel-Siedentopf, Reform kommunaler Aufgaben, Band 19 der Studien zur Kommunalpolitik, hrsg. vom Institut für Kommunalwis-

senschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn 1978. Eine breite, grundlegende Information bietet der von Theodor Leuenberger und K.-H. Ruffmann herausgegebene Sammelband: Bürokratie. Motor oder Bremse der Entwicklung?, Bern/Frankfurt 1977, als Wiedergabe einer schweizerisch-deutschen, interdisziplinär angelegten Tagung „Bürokratieprobleme in Industriegesellschaften des 20. Jahrhunderts“. Vor kurzem ist — unter der Herausgeberschaft von Eberhard Laux — der zum Thema recht informative Band 4 der Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften erschienen: Das Dilemma des öffentlichen Dienstes — Anspruch, Erwartungen, Realitäten, Bonn 1978.

und in Lauf gesetzt worden, dem sich dieser Staatsdiener — manch einer wird heute sagen: versehentlich — im Augenblick seiner Berufsentscheidung, und damit zumeist auf Dauer, verschrieben hat.

Das mindert nicht Lohmars Verdienst, soweit er dabei die Strukturmerkmale einer Demokratie herausarbeitet und daran das mißt, was man politisch als Exekutivorgan zur Verwirklichung dieser Demokratie geschaffen hat. Um die Effektivität und Effizienz dieses Organs geht es, durchaus auch insoweit, als sodann — aber auf dieser Ebene! — die Mechanismen zu beleuchten sind, mit deren Hilfe der einzelne Angehörige des öffentlichen Dienstes die positive Korrelation von Demokratie und Effizienz — im Sinne von Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit — herzustellen hat. Aber es bedarf schon derselben Argumentationsebene und nicht der Korrelation von Äpfeln und Birnen. Denn sonst schafft der von Lohmar so sehr gewünschte — und objektiv wünschenswerte — Dialog erst die ideologische Dunstglocke, unter der er den Klassenkampf der bösen Bürokraten entdeckt zu haben glaubt.

So wird es zur Grundlegung für diesen Dialog notwendig sein, die Ursachen für die angebliche Etablierung sozialer Privilegien im öffentlichen Dienst und dessen — wenn man sie differenziert sieht, durchaus plausible — Expansion in den letzten Jahren und schließlich für die Verwaltungsgängelung nicht nur des Bürgers, sondern auch des öffentlichen Dienstes selbst aufzudecken, und zwar durchweg unter dem Aspekt, wie denn idealiter eine „bessere Verwaltung“ ausschauen müßte, und frei von Anzänglichkeiten wie der, daß — so Lohmar unter Abschnitt II seiner Zusammenfassung in diesem Heft — „die Staatsbürokratie mit sich selber noch nicht genug zu tun hat und deshalb ihren Ehrgeiz dareinsetzt, die übrige Gesellschaft nach ihrem eigenen Bild zu formen“. Wenn so argumentiert wird, verwundert es auch nicht, daß Ulrich Lohmar Sozial- und Personalpolitik, also die gesellschaftlichen Bezüge von Regierung und Verwaltung einerseits und deren Binnenpolitik andererseits, zu einer „Politik der offenen Hand“ zusammenwirft, die von der Staatsbürokratie als einer politischen Klasse betrieben werde.

Kehren wir also zurück zu dem Ausgangspunkt wie Schlußsatz der Lohmarschen Überlegungen, nämlich zu dem Versuch, etwas in der Sache zu bewegen!

Schon Teil III seiner hier gegebenen Zusammenfassung erlaubt das Nachdenken über Ansätze hierfür, sobald man sich darüber klar geworden ist, wer wen vor wessen Karren gespannt hat. Der Klassenkampf war es nach Lohmar, vielleicht sind es aber auch die demokratischen Institutionen selbst, die ihre Parlamente dem Zutritt der „Bürokratie“ öffneten und ihren Parteien erlaubten, im öffentlichen Dienst Patronage zu betreiben, und die schließlich keine Kriterien für die Gestaltung von Informationssystemen geschaffen haben, deren Mißbrauch damit vorgebeugt würde.

Um beim letzten Punkt anzufangen: Eine gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien beispielsweise könnte durchaus Vorkehrungen gegen Manipulation und Vorenthaltung von Information durch Regelung des Zugriffs seitens aller jeweils dazu Befugten treffen. Plötzlich wäre das Informationsmonopol der „Bürokratie“ oder auch einzelner ihrer „Machthaber“ gebrochen, vorausgesetzt, den Ministerien stände die methodische Kapazität dafür zur Verfügung, daß man überhaupt solche Informationssysteme zuwege bringt.

Und das Laufbahnrecht — das wäre Punkt zwei — könnte durchaus den Zugang unqualifizierter Parteigänger zum öffentlichen Dienst so gut wie unmöglich machen; man denke nur an die Einführung eines Zwanges zur Vorstellung der Kandidaten für eine Referentenfunktion vor der zum offenen Vortrag eingeladenen Belegschaft des Ministeriums. Und was die personelle Parlamentsstruktur anbetrifft, so wartet man immer noch darauf, daß Industrie und Handel durch ihre Gemeinschaftsorgane beispielsweise ein kollektives Leerstellensystem schaffen, das ein parlamentarisches Engagement durch qualifizierte Leute des mittleren und oberen Managements der gewerblichen Wirtschaft ermöglichen würde; schon vor zehn Jahren haben dies weitsichtige Wirtschaftsführer gefordert, geschehen aber ist so gut wie nichts. Alles in allem Ansätze, die politischen Gestaltungswillen und gesellschaftliches Engagement erfordern; die „Bürokratie“ würde sie gewiß begrüßen.

### **Absicht und Wirkung**

Niemand wird Lohmar die gute Absicht bestreiten, mit seinem Buch den Versuch unternommen zu haben, unsere Mitbürger wachzurütteln und auf Entwicklungen aufmerksam zu machen, die ihm bedrohlich erscheinen. Zu

begrüßen ist es auch, wenn Lohmar sich dabei einer Sprache bedient, die von jedem verstanden wird; man nimmt dann mit Fassung hin, wenn das Buch darüber hinaus massiv provoziert, weil sein Autor ja den Leser bewußt in Aufregung versetzen will. Und jeder „Insider“ wird Lohmar bestätigen, daß an alledem, was er da sagt, etwas dran ist, also dahinter Wahrheiten stecken, die man beim Namen nennen sollte. Die Frage ist nur — und hier sei aus dem Brief eines Beamten an den Rezensenten auf dessen Artikel zu Lohmar zitiert —, „ob der Verfasser dabei über die Grenze hinausgegangen ist, hinter der eine breite Öffentlichkeit in einer ironisch-èleganten Kritik eigene Vorurteile bestätigt findet, ohne daß die Hintergründe, also weit komplexere Zusammenhänge, erfaßt worden sind oder gar im Rahmen des weiterführenden sachlichen Dialogs Wege aufgezeigt werden, die man gehen sollte, und zwar durchaus auch zu Lasten liebgewonnener Einstellungen und Verhaltensweisen eben dieser Öffentlichkeit“. So klinge es doch recht vordergründig, wenn Lohmar behauptet, Gemeinwohl, Objektivität und Sachlogik als Orientierungsleitlinien für das Beamtenverhalten förderten beklagenswerte Mentalitäten. Insgesamt erscheine die Decke zu kurz, unter die Lohmar seine Thesen packen möchte, nämlich unter den Aspekt von Konflikt, Klassenkampf und Herrschaft. So gerieten auch die „demokratischen deutschen Alternativen“ am Schluß des Buches erschreckend simplifizierend, weil sie weder demokratisch noch eigentlich Alternativen seien.

Um noch eine Stimme aus Kreisen der Beamenschaft zu zitieren: „Gewiß sollte man Lohmar eine Chance geben, im Dialog um administrative Verbesserungen gehört und hierbei auch ernst genommen zu werden. Aber vieles, was Lohmar geschrieben hat, erinnert doch an ‚Polit-Krimis‘: Zweifelsohne eine spannende Lektüre, auch mit durchaus vertretbaren Ansätzen und weiterführenden Ideen — aber eine so düstere Diagnose, wie Lohmar sie stellt, nimmt doch vielleicht etwas viel an Lust, über Therapien nachzudenken. Der Mann muß ja gräßliche Erfahrungen mit öffentlichen Bürokratien gesammelt haben.“

Natürlich muß Lohmar die Freiheit, ein politisches Buch geschrieben zu haben, unbestritten bleiben. Man sollte daraus aber keinen Gegensatz zu „akademischer“ — sprich: wissenschaftlicher — Erhebung und Schlußfolgerung konstruieren; gerade Lohmar ist ja einer

der Brückenbauer zwischen Wissenschaft und Politik und hat sich dabei manche Meriten erworben. Sicher darf er da ansetzen, wo die Wissenschaft mit all ihrem Methodenspektrum insbesondere sozialwissenschaftlicher Erhebung aufhört, aber sein politisches Buch steht im Grunde unter keinem anderen Gesetz, als es für die wissenschaftliche Literatur gilt, nämlich dem der Achtung auf die Zulässigkeitsgrenze für die Verallgemeinerung von Beobachtungen. Und was die Wertungen angeht, erwartet man gerade von dem Politiker Lohmar etwas, dessen Unterlassen man dem Wissenschaftler weithin nachsieht, nämlich die konstruktive Idee nicht nur für das alternative „Was“, sondern auch und gerade für dessen Durchsetzung, nämlich das „Wie“.

### Standortbestimmung

Versucht man, den publizistischen Standort der Lohmarschen Thesen im Rahmen der Bürokratiekritik zu ermitteln, so erscheinen diese am Ende einer überwiegend pauschalierenden Attacke gegen den öffentlichen Dienst, aus der leider nur wenige system- und nicht personenbezogene Studien herausragen (so etwa die von Hermann Glaser, Bürokratie jenseits von Parkinson — Bemerkungen zu einer Verwaltung im Regelkreis<sup>3)</sup>), und zu Beginn einer Reihe fundierter Überlegungen zu den Abhilfemöglichkeiten — etwa im Rahmen des mit ebenso sachkundigen wie differenzierenden Beiträgen bestückten CDU-Kongresses zum Thema „Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln“.

Kennzeichnend dafür dürften auch die Aussagen des Bundeskanzlers gelegentlich des 10. Beamtentages des Deutschen Gewerkschaftsbundes am 21. Februar 1978 in Bonn gewesen sein, wo Helmut Schmidt anerkannte, daß wir über „ein demokratisches, der Gemeinschaft verpflichtetes Berufsbeamtentum“ verfügen, innerhalb dessen die allermeisten Bediensteten „die Bereitschaft zu großem persönlichen Einsatz“ mitbringen und „Menschen tätig sind, welche die Aufgaben des Staates zum allgemeinen Wohl wirklich ernst nehmen und mit Leidenschaft erfüllen“. Je tiefer eine solche Auffassung vom öffentlichen Dienst in das Bewußtsein der Bürger eindringe, um so eher werde auch dem Vorwurf der Boden entzogen, daß „die Beamten mit ihrer Unkündbarkeit und ihrer gesetzlich geregelten Pen-

<sup>3)</sup> In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20/70.

sionsversorgung, mit der hervorragenden Be-  
soldung und deren Beihilfen doch eigentlich  
so etwas seien wie eine privilegierte Kaste“.

Bei dieser Gelegenheit sprach der Bundes-  
kanzler auch die „hergebrachten Grundsätze“  
des Berufsbeamtentums an, unter denen er —  
in Einklang mit dem DGB — verstehe

— volles Eintreten für den freiheitlichen de-  
mokratischen Rechtsstaat,

— ein allein an Recht und Gesetz orientiertes  
Handeln,

— Immunität gegen jegliche Form politischer  
und materieller Korruption und nicht zu-  
letzt

— das Bewußtsein, dem Bürger zu dienen.

Damit verband der Bundeskanzler den Hin-  
weis auf die Notwendigkeit angemessener  
Selbstdarstellung der Beamtenschaft. Daß es  
daran mangle, sei einer der Punkte, die „es  
dem Bürger schwermachen, die Leistungen  
des öffentlichen Dienstes zu verstehen“; es  
komme darauf an, dessen Undurchschaubar-  
keit, d. h. den Mangel an Transparenz, zu be-  
heben, der seinerseits Mißtrauen und Abnei-  
gung verursache: „Deshalb haben wir wohl  
alle nötig, soweit es Zeit und Arbeit zulassen,  
bewußt dafür zu sorgen, d. h. es bewußt zu  
organisieren, daß unsere Arbeit durchsichtig,  
erkennbar, nachvollziehbar, plausibel ge-  
macht wird.“

Nun, was das erste angeht, ist sich die Beam-  
tenschaft durchaus dessen bewußt, daß es der  
ständigen Überprüfung und Anpassung der  
„hergebrachten Grundsätze“ des Berufsbeam-  
tentums an veränderte Umweltverhältnisse  
bedarf; dies hat der Präsident der Deut-  
schen Sektion des Internationalen Instituts  
für Verwaltungswissenschaften, der frühere  
Mannheimer Oberbürgermeister Hans Resche,  
in seinen Begrüßungsworten zu der  
Fachtagung der Sektion am 1. Juni 1978 <sup>4)</sup> un-  
terstrichen. Damit stimmte auch der Staatsse-  
kretär im Bundesministerium des Innern,  
Günter Hartkopf, überein, indem er auf die  
Gefahren einer — gewiß in der Gesellschaft  
allgemein verbreiteten — Haltung hinwies,  
die die Wahrung von Besitzständen zum un-  
geschriebenen Verfassungsartikel erhebe und  
jede Frage nach der Berechtigung überkom-

mener Verhältnisse als Zumutung empfin-  
de <sup>5)</sup>.

Was das zweite anbetrifft, mag Helmut  
Schmidt primär an Öffentlichkeitsarbeit ge-  
dacht haben; man muß aber auch das soge-  
nannte politische Berichtswesen im Verein  
mit allen sonstigen Präsentationsformen öf-  
fentlicher Leistungen einbeziehen, wenn man  
eine angemessene Selbstdarstellung der Be-  
amtenschaft erreichen will. Das fängt an bei  
den öffentlichen Haushalten, deren Unlesbar-  
keit für alle Nichtexperten offensichtlich ist,  
und reicht bis zu der Frage, in welchem poli-  
tischen Programm etwa einer Gemeinde denn  
Feuerwehr, Straßenbahn und Omnibusse, aber  
auch Bildungswesen, Gesundheitspolitik und  
alles, was sonst im Stillen arbeitet, ihre dem  
Bürger plausible, transparente Präsentation fin-  
den. Hier läge der Ansatz für manche Überle-  
gung zur Gestaltung politischer Programme  
bei Bund, Ländern und Gemeinden in einer  
Form, daß diese nicht nur über das „Was“ öf-  
fentlichen Handelns, sondern auch über des-  
sen „Wozu“ und nicht zuletzt das „Womit“,  
d. h. seine Kosten, Auskunft geben.

### Lohmars Bild von der Bürokratie

Man fragt sich: Welches Bild hat Lohmar ei-  
gentlich von der bürokratischen Apparatur?  
Wenn er bei Inhabern staatlicher Spitzenposi-  
tionen auf eine „Mischung von weihevoller  
Distanz, deklamatorischer Sprechweise und  
intellektueller Leutseligkeit“ gestoßen ist, hat  
möglicherweise sein Selektionsmechanismus  
versagt. Der Rezensent kennt hier ganz ande-  
re Charaktere und freut sich darüber, daß es  
in der Verwaltung auch Leute von erfrischen-  
der Offenheit und Urteilskraft gibt, die nicht  
zuletzt permanent versuchen, gerade auch  
den Parlamentarier und den Journalisten zu  
den Problemen hinzuführen, deren Erkenntnis  
bzw. Lösung in erster Linie ihnen als den Ak-  
teuren im „politischen System“ zukommt. Es  
erscheint geradezu legitim, daß im Apparat  
von Regierung und Verwaltung — im Dienste  
der Politik! — der größte Teil der Impulse  
und förmlichen Gestaltung des Politikent-  
wurfs angelegt sind: Politik kann weder der  
Informationsbasis dieses Apparats noch seiner  
analytischen und Problemverarbeitungska-  
pazität und schließlich auch nicht seiner Fähig-

<sup>5)</sup> So der Tagungsbericht von Gerhard Schneider  
in der neuen Zeitschrift „VOP — Verwaltungsfüh-  
rung, Organisation, Personalwesen“, 1. Jg. (1978)  
S. 30.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu den o. a. Tagungsband (FN 2).

keit zum Konzept entraten — was andererseits nicht bedeutet, daß es ein Entscheidungsmonopol des Apparats gäbe oder dieser es auch nur anstrebe<sup>6)</sup>).

Das schließt nicht aus, daß das Erscheinungsbild des öffentlichen Dienstes immer wieder durch einzelne seiner Angehörigen verdunkelt wird — aber wo gibt es keine Drückeberger, Faulenzer und Nassauer? Und die Wissenschaft hat es ja inzwischen an den Tag gebracht, daß überall — in Wirtschaft wie Verwaltung — die persönlichen Interessen stets stärker durchschlagen, als sich dies früher die Strukturalisten und Prozeduralisten in der Organisationstheorie vorgestellt hatten — Herbert A. Simon hat für diese Erkenntnis jüngst den Nobelpreis erhalten.

Wenn Lohmar meint, unsere Gesellschaft werde mehr und mehr von einer Mischung von Bürokraten, Technokraten und Politokraten beherrscht, mag er das Zusammenspiel von Parteien und Gewerkschaften richtig sehen; inwieweit hier eine Identität mit dem öffentlichen Dienst besteht, müßte man wohl erst noch erkunden. Der starke Anteil des öffentlichen Dienstes an den Parlamenten allein dürfte die Annahme einer Interessenvermählung mit diesen noch nicht erlauben. Denn der „Bürokrat“ denkt in der Mehrheit plötzlich anders, wenn er Parlamentarier wird. Und immerhin kommen handfeste Impulse gegen Auswüchse der von Lohmar gezeißelten „Flechtokratie“ aus dem Regierungs- und Verwaltungsapparat selbst: So hat beispielsweise einer der intelligenten jungen „Bürokraten“, nämlich der Persönliche Referent eines Staatssekretärs im Bundesministerium für Wirtschaft, wohl als erster den Unsinn unserer heutigen Umverteilungsmechanismen vorgeführt<sup>7)</sup>. Und schließlich sollte man beden-

<sup>6)</sup> So bereits Martin Grüner, Bürokratie contra Politik, in: „liberal“, 16. Jg. (1974), Heft 8/9, S. 633 ff. Hier hat ein in die Regierungsverantwortung gestellter Parlamentarier recht bald festgestellt, daß es sich bei der Beamtenschaft „keineswegs um eine nur Sand ins Getriebe streuende Ansammlung von weltfremden, Scheuklappen tragenden Bürokraten handelt, die ohne Leistungsdruck im Gleichmaß dahertrotten, der Umwelt gegenüber abgeschottet sind und jeder Dynamik, Spontaneität, Risikofreude, Intuition und Initiative entbehren“ (a. a. O., S. 634). Auf diesen Artikel darf auch im übrigen verwiesen werden; siehe dazu ferner den Verf. in: Wirtschaftswoche Nr. 38 vom 15. September 1978, S. 84 ff.

<sup>7)</sup> Ralf Zeppernick, Untersuchungen zum Familienlastenausgleich, Band 30 der Untersuchungen des Instituts für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Köln 1974.

ken, was kürzlich der Leiter der für die Behördenorganisation zuständigen Abteilung im Bundesministerium des Innern unter Zitat von Lohmars Streitschrift herausstellte, nämlich das Anspruchsniveau eben der so mißtrauisch gewordenen Bürger und deren Erwartungshaltung in einem System, in dem „nahezu jede Forderung einen politischen Befürworter findet“ und „angesichts ständiger Legitimationszwänge die Regierung nur schwer das Ansinnen staatlicher Regulierung abweisen kann“<sup>8)</sup>).

Im übrigen sei mit dem Zitat aus dem Vortrag eines der besten Kenner des britischen Civil Service gedient, den wir in der Bundesrepublik Deutschland gerne befragen, wenn es um internationale Vergleiche geht: Es handelt sich um den in Oxford lehrenden Professor Nevil Johnson, der noch auf der o. a. Fachtagung der Deutschen Sektion<sup>9)</sup> die traditionelle Rolle des öffentlichen Dienstes in seinem Lande unterstrich, lediglich verwaltend Probleme für die Politiker aufzubereiten, nicht jedoch politisierend in die Funktion des Mitentscheidenden zu drängen. Johnson widersprach recht nachdrücklich der These, eine immer allmächtiger werdende Verwaltung schwäche nach und nach die politische Führung. Selbst die größeren Handlungsspielräume einer wachsenden Leistungsverwaltung hätten bislang die Bereitschaft des Civil Service, die politische Führung — gleich welcher Couleur — treu zu stützen, nicht beeinträchtigt. Dabei werde andererseits keineswegs verkannt, daß Diskrepanzen zwischen Leistung und Leistungsanspruch den Dienst vor der Öffentlichkeit zunehmend in die Rolle des Mitverantwortlichen geraten ließen und daß die ständige weitere Ausdifferenzierung der öffentlichen Aufgaben nicht ohne Auswirkung auf das überkommene Beamtenethos bleibe, das sich auf der Grundlage der Homogenität des öffentlichen Dienstes entwickelt habe.

Sind wir wirklich so weit von diesem Bild entfernt, und wenn ja, wer zeichnet für die

<sup>8)</sup> Hans-Joachim Ordemann, Verbesserung der Verwaltungsorganisation — Anmerkungen zu einem Arbeitsprogramm des Bundesministers des Innern, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 21/1978, S. 792 ff., unter Darstellung der Ziele und Vorhaben des vom Bundesministerium des Innern im Juli 1978 vorgelegten „Arbeitsprogramms zur Verbesserung der Verwaltungsorganisation“.

<sup>9)</sup> Siehe den Bericht von Gerhard Schneider (FN 5), S. 32.

sich von der Idee eines Civil Service entfernenden Merkmale unserer Beamenschaft verantwortlich? Johnsons deutscher Kollege Frido Wagener jedenfalls hält<sup>10)</sup> den öffentlichen Dienst bei uns im Vergleich zum Ausland für gut; er arbeite effektiv, fachlich kompetent, korrekt, interessenneutral und rechtsstaatlich. Wenn sich allerdings bestimmte, heute wirksame Einflußfaktoren fortentwickelten, könne sich dies in Richtung auf eine Lockerung der Bindung der vollziehenden Gewalt an Recht und Gesetz ändern.

### Bürokratie und Parteipatronage

Besonderen Mut beweist Lohmar, wenn er die Versuchung der FDP geißelt, ungeachtet ihrer kleinen Wählerklientel überproportional in die öffentlichen Bürokratien einzudringen: „Die Liberalen wollten und wollen an der staatlichen Macht partizipieren, nicht (aber) gegen deren Expansion angehen.“ Auch bei der CDU sei es mit der „Freiheit eines Christenmenschen“ nicht weit her, der man auch in den politischen Organisationsformen des Staates Raum zu schaffen habe: „Doch solche Strukturprinzipien sind keine Wegweiser mehr, sondern sie stehen nur noch als Bekenntnispfosten in der Landschaft herum.“ Und die SPD schließlich meine, ein Gegengewicht gegen die ökonomischen Machtzentren des Kapitals nur mit öffentlichem Einfluß begründen zu können; deshalb sei sie „an parlamentarischen Mehrheiten und zunehmend an der politischen Durchdringung der öffentlichen Bürokratie mit ihren politischen Anhängern interessiert“.

Nun, die Politisierung der Verwaltung über deren sachliche Notwendigkeit hinaus korrigiert sich zum guten Teil von selbst. Wird nämlich, was nicht selten vorkommt, ein weniger bedarfter Staatsdiener in den Sattel einer von der Sache her unverdienten Karriere gehoben, dann wird er in der Regel auch nicht gerade glücklich darin, weil er damit außerhalb des in jedem Ressort existierenden unsichtbaren Koordinatensystems persönlicher wie fachlicher Wertschätzung gerät und auf diese Weise zwangsläufig einer besonders kritischen Beobachtung durch seine Kollegen ausgesetzt wird. So bildet — wenn auch nicht

in der Intensität, wie man sie bei unseren französischen Nachbarn findet — die Beamenschaft in jeder größeren Arbeitseinheit eine Art Corps, innerhalb dessen man sich kennt und schätzt und das von sich aus wirksame Korrektive entwickelt, wenn die politische Leitung dieser Einheit von den die Objektivität ihrer Personalentscheidungen an sich sicherstellenden Regeln in Verfassung und öffentlichem Dienstrecht abweicht. Diese Dinge werden dann besonders prekär, wenn man zwar eigene Parteileute fördern möchte, aber keineswegs über die personelle Substanz dazu verfügt. Hier zahlt es sich sehr rasch negativ aus, wenn sich die für die Personalpolitik Verantwortlichen nicht hinreichend im eigenen Hause umschaauen, denn das Angebot an Loyalität selbst von Mitgliedern der Oppositionsparteien ist groß und deckt durchaus den Bedarf an politischer Programmsteuerung und Initiative.

### Die aufgewärmte Privilegiendiskussion

Mit dem Hinweis auf die „Beamtenprivilegien“ wärmt Lohmar eine Diskussion wieder auf, die sich inzwischen — u. a. unter dem Eindruck eines Vergleichs zwischen Beihilfen und Sozialversicherung — weitgehend gelegt hatte. Denn was hier als Privilegien erschienen war, hatte seinen Ursprung in Sonderformen der öffentlichen Bezüge aus Arbeitsmarkt- und Systemgründen und bestimmte alles in allem den Anreiz für qualifizierte Kräfte zum Eintritt in den öffentlichen Dienst in Verbindung mit dem Ausgleich für Sonderbelastungen.

Der einzige Punkt in dem man bei objektiver Betrachtung ein Privileg sehen könnte, ist die Besoldungsfrage. Hier hat sich inzwischen ein Ungleichgewicht gegenüber der Wirtschaft dadurch eingestellt, daß dort keine Arbeitsplatzsicherheit mehr herrscht. Man wird es jedoch langsam leid, dem pauschalen Gerede von den Privilegien des öffentlichen Dienstes entgegenzutreten. Der Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, Günter Hartkopf, hat es Mitte des Jahres 1977 vor dem Verband der Beamten der Obersten Bundesbehörden recht eindrucksvoll getan; man mag es nachlesen<sup>11)</sup>.

<sup>10)</sup> In seinen Leitsätzen zur Staatsrechtslehrrer-tagung 1978, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 21/1978, S. 802 ff.

<sup>11)</sup> Günter Hartkopf, Das unsinnige Gerede von den Privilegien, in: Die Bundesverwaltung, Nr. 6/1977, S. 46 ff.

## Politik und Effizienz

Besonders provokativ wird Lohmar im Vergleich von Beamtenzahl und qualifizierter Arbeit. Hier operiert er mit zwei Annahmen, daß nämlich

— in den Ministerien des Bundes zwischen 10 und 30 Prozent der Bediensteten eingespart werden könnten, ohne daß der sachliche Aktionsradius deshalb eingeschränkt werden müsse, und

— allenfalls 10—15 Prozent der öffentlichen Bediensteten ihrer „Häuser“ die eigentlich qualifizierte Arbeit leisteten.

Daran wiederum knüpft Lohmar die Annahme, eine Strategie der Personalreduzierungen vertrage sich nicht mit dem wechselseitigen Geltungsanspruch der Ministerien und mit ihrer Konkurrenz untereinander; insbesondere richte sich der Expansionsdrang der dort tätigen Ministerialdirektoren auf einen größeren bürokratischen Unterbau, vor allem auf größere finanzielle Mittel, die sie um so mehr nach ihrem Gusto verwalten könnten, als sich das Parlament nur auf kursorische Zweckbestimmungen konzentriere. Genau das Gegenteil ist der Fall: Die Haushaltsstruktur ist an Kleinkariertheit nicht mehr zu überbieten — kaum jemand leidet darunter mehr als die politisch verantwortlichen Abteilungsleiter. Und nicht zuletzt sie wären manchmal froh, wenn sie weniger Leute mit jeweils höherer Qualität um sich herum hätten — wiederum ein Systemproblem: Gefragt sind Fortbildung und Mobilität, aber wer beschafft sie den schlimmen Bürokraten schon in einer brauchbaren Form? Im übrigen müßte man bei Sparbetrachtungen zwischen Rationalisierungs- und Motivationsreserven unterscheiden; die letzteren liegen sicher höher.

Was andererseits die „eigentlich qualifizierte Arbeit“ angeht, so ist die dem jeweiligen Arbeitsniveau zurechenbare Zahl von Arbeitskräften eine Frage der Politikstruktur. Vielleicht sollte man danach fragen, wieviel Leute in Bonn wirklich politische Analyse und Konzeption betreiben; in der Tat läge dann der Anteil weit niedriger als die Gesamtzahl etwa der Ministerialreferate. Aber das wiederum ist auch ein Problem der zumindest streckenweise zu bemerkenden Blockade der Politik durch gesellschaftliche Gruppen, die hier die Fähigkeit zum „policy-making“ brachlegen. Es ist kein Widerspruch dazu, wenn Lohmar die Klage der Beamenschaft darüber

artikuliert, daß mindestens die Hälfte ihrer Vorlagen für den Papierkorb geleistet werde, so daß auch qualifizierte Arbeit häufig in beiläufige Geschäftigkeit ausarte.

Lohmar irrt, wenn er meint, die Bürokratie betreibe selbst die Freistellung von Marktmechanismen. Die Ursprünge ihrer Arbeit liegen bei den „öffentlichen Gütern“, für die es nun einmal keinen Markt gibt, und das Problem ist lediglich das der Grauzone zwischen diesen und den rein „privaten“ Gütern, aber hier wie dort wäre die Beamenschaft selbst glücklich, wenn es wirksame Ersatzmechanismen gäbe. Das von dem früheren Minister für Bildung und Wissenschaft, Klaus von Donahnyi, erstmals präsentierte Programmbudget für die Förderung der Datenverarbeitung durch sein Haus hat leider kaum Schule gemacht; es war ein erster Ansatz für die Verknüpfung von Input und Output in der öffentlichen Darstellung. Seine Weiterverfolgung über das Einzelressort hinaus etwa durch den Finanzminister — jeder Eingeweihte weiß, wie sehr dies eine Personenfrage ist — hätte so etwas wie eine „intrinsische Motivation“ schaffen können und wäre obendrein die Grundlage für mehr Kostendenken in der Verwaltung gewesen.

Zum Thema „Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung“ hatte schon auf der Arbeitstagung des Vereins für Socialpolitik im Jahre 1977<sup>12)</sup> der Konstanzer Verwaltungswissenschaftler Manfred Timmermann die These vertreten, die „tendenzielle Dominanz des administrativen Systems“ beruhe nicht zuletzt auf einem Versagen in den Nachbarsystemen — ökonomisches, politisches, rechtliches und sozio-kulturelles System: So treffe man im ökonomischen Bereich auf weitgehendes Marktversagen, stoße im politischen System auf zunehmende Planungseffizienz, gekoppelt mit lediglich kurzfristiger Sicht der parlamentarischen Demokratie, finde man im rechtlichen System Gesetzesperfektionismus und Verrechtlichung und stoße im sozio-kulturellen System auf eine zunehmende Anspruchsinflation der pluralistischen Gesellschaft. Dies alles bedinge eine Aufgabenüberwälzung in Richtung auf die öffentliche Verwaltung: Gefordert würden mehr Bildungs- und Gesundheitsverwaltung, aber auch mehr Arbeits- und Sozialverwaltung als Folge des

<sup>12)</sup> Verein für Socialpolitik — Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Bericht zur Jahrestagung 1977 in Münster.

Marktversagens. Politikversagen führe zu erhöhtem Ausbau von Planungs- und Informationsbürokratie, Rechtsversagen belaste die Verwaltung mit der Ausführung und Beachtung von immer mehr Rechtsnormen von fragwürdigem Nutzen, und Gesellschaftsversagen führe zur Abkehr der gesellschaftlichen Gruppen von der Lösung ihrer spezifischen Probleme im Wege der Selbsthilfe in Selbstverantwortung.

Es bleibt die Frage, woran sich öffentliches Handeln im Gefüge solcher Entwicklungen und Rahmenbedingungen orientieren soll. Lohmar meint, es bedürfe konsistenter politischer Zielvorgaben gegenüber der Bürokratie. Aber wo anders als in dieser selbst lassen sich solche gedanklichen Konstrukte überhaupt erarbeiten? Niemand engte die Parlamente ein, wenn sich diese nur daranmachen würden, solche Vorgaben zu formulieren, ja die Beamtenschaft wäre dankbar dafür, aber sie wartet vergeblich darauf. Das mag seinen methodischen Grund darin haben, daß sich die Zielstrukturentwicklung methodisch totgelaufen hat. Vielleicht sollte man statt dessen darüber nachdenken, welche (durchweg ressortübergreifenden) Probleme wir zu lösen haben — das aber setzt deren Findung, Artikulation und Präsentation voraus. Dazu wiederum bedarf es der Intuition, um nicht zu sagen Phantasie und Imagination von Regierungszentralen und Ressortleitungen — bei den Kommunen wären es die Hauptämter, Entwicklungseinheiten, Kammereien und Fachdezernate —, denn hier zuvörderst müßte man damit beginnen.

### Zur Gesetzesflut

Das Problem der Gesetzesflut reißt Lohmar lediglich an; es läßt sich jedoch vertiefen unter Hinweis darauf, daß die Exekutivorgane — und dies ist im wesentlichen die kommunale Ebene — mehr und mehr überfordert werden und — wie dies der Bürger längst tut — sich der Gesetzesausführung verweigern. Die Tendenz zur Verrechtlichung bis hin zur Versetzung von Schülern rührt hintergründig sogar von einer sie anheizenden Rechtsprechung her, auf die Parlamente wie Regierungen in bemerkenswerter Willfährigkeit reagieren<sup>13)</sup>.

<sup>13)</sup> Vgl. dazu auch Hans-Dietrich Weiß, Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, 1978, S. 601 ff.; siehe ferner Hansjörg Jellinek, Ursachen und Reduktionsmöglichkeiten der Überfülle von Rechtsvorschriften,

Im gleichen Sinne hat Frido Wagener<sup>14)</sup> kürzlich auf die Fülle, Regelungsdichte und Kompliziertheit der öffentlichen Aufgaben hingewiesen, was zur Folge habe, daß immer größere Teile von Gesetz und Recht „versickerten“. Denn die Regelungsüberlastung sei so groß, daß die jeweiligen Vorschriften nur noch partiell beachtet werden könnten. Dies gehe zu Lasten der eigentlichen sozialen und gestalterischen Aufgaben und führe zu einem Vorrang des Kurzfristigen und des einfach Nachprüfbaren.

Was die Abhilfe gegenüber diesem Phänomen angeht, könnte man bereits Montesquieu zitieren: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen.“ Aber auch ein Zitat aus jüngster Zeit wirkt vielleicht hilfreich; so sagte der Bundesminister für Wirtschaft, Otto Graf Lambsdorff: „Manchmal scheint es mir, daß sich eine Regierung auch dadurch auszeichnen könnte, daß sie einmal die Gesetzesmacherei sein ließe. Dann könnten die Bürger erst mal mit den Gesetzen arbeiten, die sie endlich verstanden haben — und das ist bei dem Wust von Verordnungen und Gesetzen, den wir bereits haben, schon schwierig genug.“<sup>15)</sup>

Andererseits fehlt es bislang an hinreichender Bemühung, das Problem der Gesetzesflut ausdifferenzieren und vor allem auch die Adressaten der bürokratischen Produktion zu bestimmen und abzugrenzen. Liegen doch die Gründe für die Gesetzesflut auch in

- unserer Rechtsstaatlichkeit,
- dem jeweiligen Regelungsbedarf sowie
- der Methodik der Normierung.

Zum ersten Punkt sind wir verfassungsmäßig festgelegt; dort bleibt kaum Raum für eine Änderung. Durch eine „Herabstufung“ im Charakter gesetzesausführender Normen ließe sich allenfalls auch nur eine Entlastung der Publikationsorgane bewirken.

ten, in: Verwaltung und Fortbildung — Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Heft 2/78, S. 62 ff.

<sup>14)</sup> In seinen Leitsätzen zur Staatsrechtslehrertagung 1978 (FN 10).

<sup>15)</sup> Diese beiden Zitate wählte Werner Hügler vom Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer als Ausgangspunkt für seine Studie: Der Test als Instrument zur Verbesserung von Gesetzen — Forschungsstand und Konturen einer Theorie, Speyer 1978.

Dann muß man das Problem der Gesetzesflut wohl angehen unter dem Aspekt des Regelungsbedarfes, das heißt

— des Bedarfs an sich und

— der Art und Weise der Ausgestaltung der Rechtsnormen.

Was den Bedarf an sich anbetrifft, müßte man — durchaus im Sinne der eingangs angeführten Zitate — den konkreten politischen Willen stimulieren, bestimmte Bereiche eben nicht zu regeln. Ein brauchbares Kriterium könnte dabei der Punkt sein, an dem der Normadressat die Norm ohnehin nicht mehr zur Kenntnis nimmt, weil er „vollgepackt“ ist, sei es wiederum mit Rechtsnormen, sei es mit schlichtem Taschengeschäft.

Eine weitere Frage wäre, ob man das, was da noch geregelt werden soll, rechtlich durch verstärkte Anwendung von Globalnormen instrumentieren könnte — was zwar die Gesetzblätter entlasten, aber die Gerichte noch stärker in das Hüten der Rechtsstaatlichkeit einspannen würde.

Vielleicht aber liegt die einzige Chance, Fehlentwicklungen — wie etwa auf Rechtsgebieten mit einer erschreckenden Fülle von Ausführungsnormen — dadurch zu verhindern, daß man die Beamten wegnimmt, die diese Rechtsnormen produzieren, und sie dort einsetzt, wo es — mit höherem Wirkungsgrad — sinnvollere Dinge zu tun gibt.

Im übrigen sollte man wohl auch einmal darüber nachdenken, wie man mit den wirklich notwendigen Regelungen deren Adressaten in einer Weise angeht, daß diese das Gefühl haben, daß sich die öffentlichen Hände auch um die Ankunft ihrer Rechtsnormen beim potentiellen Anwender bzw. Betroffenen sorgen. So könnte man vielleicht an eine anderweitige Gestaltung der Rechtsnormproduktion entweder

— anstelle der herkömmlichen Publikationsform in den Gesetzblättern oder

— parallel, und zwar gleichzeitig, dazu in einer Form denken, daß der Empfänger diesen „Output“ in sein eigenes Begriffsraster einbauen kann, indem er das Produkt in ein ihm gliederungsmäßig vorgegebenes Loseblattwerk unter Wegwerfen obsolet gewordener Normenkomplexe einzufügen vermag.

Obendrein könnte man auch dokumentieren, wie begrenzt jeweils die Adressatenkreise mancher Rechtsgebiete sind, so etwa für das Außenwirtschaftsrecht die Außenhandelssach-

bearbeiter bei den Exportunternehmen oder beim Berufsbildungsrecht die Sozialreferenten bei den Handwerks- bzw. Industrie- und Handelskammern. Das würde dazu verhelfen, von einer globalen Sicht der Gesetzesflut abzukommen und klarzustellen, daß eben nicht jeder Bürger das ganze Bundesgesetzblatt und ähnliche Verlautbarungen von vorne bis hinten zu lesen braucht.

### Remedien: Zunächst eine Strukturfrage

Wenn man auf Abhilfe sinnt, kommt man an der Struktur von Regierung und Verwaltung nicht vorbei. Darauf hat schon Wolfram Engels hingewiesen<sup>16)</sup>: Bürokratien könnten sehr leistungsfähig sein, solange sie klein sind und solange man in großen Einheiten abgegrenzte Verantwortungsbereiche schafft. Für Engels steht die sogenannte Zunahme der Komplexität unserer Lebenssachverhalte in Wechselwirkung zur Zunahme der Bürokratisierung. Dadurch gerate der einzelne immer mehr in Abhängigkeit von undurchschaubaren sozialen Mechanismen mit der Folge, daß Entscheidungen nicht mehr an der Basis im Rahmen überschaubarer Verantwortungsbereiche, sondern an der Spitze der Institutionen gefällt würden.

Es ist hier nicht der Platz, den einzelnen Bürokratietheorien nachzugehen, also weder dem Bürokratienmodell von Max Weber noch der These vom bürokratischen Ritualismus von Robert Merton zu Beginn der vierziger Jahre noch der Sicht von Michel Crozier aus dem Jahre 1963<sup>17)</sup>. Merton und Crozier — um das nur anzudeuten — waren der Frage nachgegangen, weshalb bürokratische Organisationen den gesellschaftlichen Wandel übersehen und unfähig sind, sich auf geänderte Umweltbedingungen einzustellen; aber ihre Argumente greifen nicht, weil sie offensichtlich methodisch zu spät ansetzen, d. h. nicht die im Vorfeld der Bürokratie liegenden Strukturen — sei es der institutionellen Organisation, sei es des Budgets — angehen, die in sich ein System formen, in dem der öffentliche Dienst sich wie ein Gefangener ausnimmt<sup>18)</sup>.

<sup>16)</sup> In seinem Artikel: Bürokraten verspielen unsere Zukunft, in: Wirtschaftswoche vom 23.12.1976, S. 60 ff. (66 f.)

<sup>17)</sup> Zu Weber, Merton und Crozier siehe Gerhard W. Wittkämper, Liberales Staatsverständnis und Bürokratie, in: „liberal“, Nr. 1/1979, S. 25 ff. (28 f.)

<sup>18)</sup> Vgl. hierzu den Verf. in: Dynamische Verwaltung (FN 2), S. 94 ff.

Das trifft sich mit der Sicht von Wittkämper zu der Herausforderung<sup>19)</sup> im besonderen durch die sogenannte strukturelle Gewalt, wie sie von Johan Galtung dargestellt wird, der die Bestimmung der Menschen durch anonyme Strukturen kritisiert. Und das trifft sich ferner mit den — ebenfalls von Wittkämper angezogenen — Thesen von Klaus Türk<sup>20)</sup>, der auf die Phänomene der Überkomplizierung, Übersteuerung und Überstabilisierung hinweist. Damit läßt sich aber auch verknüpfen, was Thomas Ellwein und Ralf Zoll in ihrer Untersuchung über das Berufsbeamtentum<sup>21)</sup> zu dessen Anspruch und Wirklichkeit wie zur Entwicklung und Problematik des öffentlichen Dienstes schlechthin sagen, indem sie die Krise des Berufsbeamtentums nicht als eine solche der Verwaltung und des öffentlichen Dienstes in toto, sondern als Krise von Normen bezeichnen, die der sozialen Realität nicht mehr entsprechen.

Eine so normierte Organisationsstruktur aber — und hier schließt sich der Kreis — versteht sich keineswegs als im Dienste der Politik befindlich, sondern führt weithin ein Eigenleben, und die so bitter notwendige politische Programmfunktion, die diesen Kreis durchbrechen würde, erfüllen unsere Budgets eben nicht.

Dabei hat sich die Finanzwissenschaft längst auf den Weg gemacht, die Grundlagen hierfür zu erarbeiten<sup>22)</sup>, und auch durch die verwaltungswissenschaftliche Theorie ist die Praxis keineswegs allein gelassen. Schon die von Niklas Luhmann vertretene funktionalstrukturelle Variante der Systemtheorie erlaubt manchen fruchtbaren Ansatz, um — wenn man es einmal in der Sprache der Wissenschaft sagen darf — „durch systeminterne Differenzierung ... und durch problembezogene Selektions- und Entscheidungsprogramme die aus der Umwelt kommende Komplexität in Problemlösungen zu verwandeln“. Es käme also darauf an, daß das System „seine Struktur ... auf seine Systemprobleme ausrich-

tet“<sup>23)</sup>, wobei es dann immer wieder auch seine Lernfähigkeit<sup>24)</sup> zu beweisen hätte.

Hier also könnte es langgehen, wenn man eine problem- wie kostenorientierte Regierung und Verwaltung wollte. Aber Wollen setzt Wissen voraus. Und schon da hapert es. Denn unsere Politiker lesen nicht einmal die politikwissenschaftliche Literatur — wer wird es ihnen da verübeln, wenn sie die anderen ihr Metier betreffenden Disziplinen vernachlässigen? Und die Organisations- und Haushaltsleute sind eben durchweg Juristen — und die lesen wiederum in erster Linie die Publikationen ihrer Mutterdisziplin. Da aber findet man das, worauf es hier ankommt, kaum.

So müßten also die öffentlichen Hände von sich aus die wissenschaftliche Information so auf ihre Akteure in Parlament, Regierung und Verwaltung hinlenken (und ihnen ein Minimum an Zeit dafür verschaffen), daß sie auch lesen, was sie lesen sollten, und Staat und Kommunen sollten für ein wenig Gespür dafür sorgen, wessen es in methodischer Hinsicht bei der Gestaltung ihres Handelns und bei der Strukturierung seines Umfeldes bedarf. Und das müßte sich auch auf die Inhalte der Aus- und Fortbildung erstrecken, denn wenn hier nicht Grund gelegt wird, gehen alle guten Vorsätze im Tagesgeschäft unter.

Von Nutzen wäre aber auch ein Blick über unsere Grenzen hinweg auf Regierung und Verwaltung im Nachbarland. Man lese nur einmal das Bulletin „Rationalisation des Choix Budgétaires“, das etwa seit 1970 erscheint und in vierteljährlicher Abfolge den Einfallsreichtum und die Staatsorientierung des öffentlichen Dienstes in Frankreich dokumentiert. Kümmert sich eine Regierung um diese Dinge, dann verwundert es nicht, wenn ein leitender Regierungsbeamter dort jüngst schreibt: „Tout montre que l'administration est capable de s'adapter, de manière croissante, aux exigences d'efficacité et de souplesse qui caractérisent l'époque actuelle.“<sup>25)</sup>

<sup>19)</sup> Wittkämper (FN 17), S. 28.

<sup>20)</sup> In seinem Buch: Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart 1976.

<sup>21)</sup> Thomas Ellwein/Ralf Zoll, Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973.

<sup>22)</sup> Zu den Anfängen dieser Entwicklung vgl. Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), Das Rationale Budget. Ansätze moderner Haushaltstheorie, Köln 1971, sowie Bert Rürup, Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplans. Die deutsche Haushaltsreform im Lichte der amerikanischen Erfahrungen mit dem PPBS, Berlin 1971.

<sup>23)</sup> Zu Luhmann vgl. insb. Peter Badura, Die Verwaltung als soziales System. Bemerkungen zu einer Theorie der Verwaltungswissenschaft von Niklas Luhmann, in: Die Öffentliche Verwaltung 1970, S. 18 ff. (19).

<sup>24)</sup> Um diesen von Karl W. Deutsch, The Nerves of Government, gebrauchten Begriff aus dem Jahre 1963 zu verwenden.

<sup>25)</sup> Philippe Lacarrière, Inspecteur général des Finances, Expériences de méthodes modernes de gestion dans l'administration, in: revue française d'administration publique, Heft 6/1978 S. 199 ff. (215).

International<sup>26)</sup> schließlich müht man sich um Erkenntnisse „to make administration more responsive to and more reflective of society“, insbesondere um „overcoming governmental obsolescence and incapacity to govern“ wie um ein „establishment of islands of excellency“ gelegentlich der Behandlung der dringendsten nationalen Probleme, und schließlich um „new designs for better administrations“ — Zitat aus einem statement von Yehezkel Dror, Professor an der Hebrew University, Jerusalem.

Wollte man diese aus der Theorie wie im bilateralen und internationalen Erfahrungsaustausch gewinnbaren Einsichten zur Methodik des Regierungs- und Verwaltungshandelns in unsere nationale Perspektive übertragen, so würden in ein für die Bundesrepublik Deutschland brauchbares Spektrum sicher eingehen

— das Erfordernis eines interdisziplinären wissenschaftlichen Ansatzes,

— der Bedarf nach einer breiten sozialwissenschaftlichen Absicherung künftiger Politik im Rahmen sorgfältiger Aufbereitung ihrer Informationsbasis,

— die Bereitschaft (und Befähigung) der mit dem Politikentwurf betrauten Akteure zur permanenten Problematisierung und Neudefinition dessen, was man gemeinhin öffentliche Aufgaben nennt,

— eine grundsätzliche Sicht unseres Regierungs- und Verwaltungshandelns als Problemfindungs- und Problemlösungsprozeß,

— die Einbindung der Problemlösung im besonderen in eine in sich logische Abfolge von politischem Programm, institutioneller Organisation, Budgetstruktur und Personalplanung in kongruenter Zuordnung zueinander mit Hilfe gleichartiger Strukturierung (Programm = Organisationsstruktur sowie Budgetstruktur nach den Programmkategorien),

— eine dynamische Anlage des politisch-budgetären Planungsprozesses zur Erhöhung der Sensibilität des „Apparats“ für wechselnde Anforderungen,

— damit zugleich eine Selbstdarstellung des öffentlichen Dienstes als Basis für erhöhte Identifikation mit seinen Aufgaben und nicht zuletzt

<sup>26)</sup> So etwa auf dem OECD-Symposium on Managing Change in the Public Administration vom 5.—9. Februar 1979 in Madrid.

— weitere Ansätze, um von einer reinen Wirtschaftlichkeits- zu einer Wirksamkeitskontrolle öffentlichen Handelns insgesamt zu gelangen.

### **Beginn in kleinen Schritten**

Wenn man wirklich beginnen will, eine dem Ausufern nahe scheinende öffentliche Verwaltung in den Griff einer wirksamen Regierungs- und Verwaltungsmethodik zu bekommen, könnte man in der Tat — und insofern hat Lohmar mit seinen eigenen Vorschlägen gar nicht so unrecht — mit trivial anmutenden Dingen beginnen; hier seien noch einige angefügt:

#### *Rechenschaft über aufgewendete Kosten*

Das erste wäre beispielsweise die Vorlage eines Kontenauszuges in bestimmten Abständen — etwa halbmonatlich — an jeden einzelnen verantwortlichen Beamten — etwa den Referenten in den Ministerien oder den Sachgebietsleiter bei den Kommunen — über die Kosten, die er zu verantworten hat. Hierzu könnten zählen sein eigenes Gehalt nebst einem entsprechenden Gemeinkostenzuschlag für die von ihm innegehabten Raumanteile, aber auch die Gehälter seiner Mitarbeiter nebst Gemeinkosten, ferner die Ausgaben für die hier angefallenen Telefonate und für die inzwischen ausgeführten Dienstreisen, aber auch für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen, sei es des Rechenzentrums, sei es der Bücherei, sei es der Fahrbereitschaft, sei es anderer Hilfsdienste. Das ergäbe insgesamt eine eindrucksvolle Bilanz, über die sich ihre Veranlasser jeweils gewissenhaft Rechenschaft legen müßten. Damit wäre ein allererster Schritt zur Begründung von Kostenbewußtsein in der Verwaltung getan. Ansätze in dieser Richtung findet man bereits hier und dort.

#### *Rechenschaft über die bearbeiteten Probleme*

Vielleicht könnte man ein zweites tun — es hat dies vor einiger Zeit einmal ein mutiger junger Staatssekretär in einem Bundesland versucht: Man könnte die Beamten bitten, im Rahmen einer sich selbst gegenüber zu legenden Rechenschaft über die Sinnhaftigkeit der von ihnen verursachten Kosten zugleich zu vermerken, welche Probleme sie denn mit ihrer so kostbaren Aktion gelöst haben. Das Ergebnis in dem besagten Lande war verblüffend: Nur eine relativ geringe Zahl von Refe-

renten war überhaupt imstande, wirkliche Probleme als Handlungsauslöser zu nennen; die Mehrzahl berief sich auf Gesetz und Routine, ohne deren Ursachen zu zitieren bzw. sie in Frage zu stellen. Mit einem solchen Schritt aber wäre man dann auch schon recht nahe an der Kernfrage des öffentlichen Handelns, nämlich der nach seiner Wirksamkeit — über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit oder gar lediglich der Sparsamkeit hinaus<sup>27)</sup>.

Dies alles sind Möglichkeiten im Rahmen von Ressorts beim Staat bzw. Dezernaten bei den Kommunen. Geht man einen Schritt weiter und überlegt man sich praktische, ressortübergreifende Anfänge, so wäre beispielsweise daran zu denken, daß man einmal die Probleme aus der Sicht einer Gemeinde, eines Kreises, eines Landes oder eines Bundesressorts auflistet und sinnvoll zu gruppieren ver-

---

<sup>27)</sup> Vgl. dazu den deutschen Nationalbericht des Verf. zu Thema 1 des XVII. Internationalen Verwaltungswissenschaftlichen Kongresses 1977 in Abidjan, Sonderheft 3 der Verwaltungswissenschaftlichen Informationen.

sucht<sup>28)</sup> — die Prinzipien der Ausdifferenzierung und der Ursachenverknüpfung könnten dabei weiterhelfen.

Und schließlich könnten auch die Finanzminister und Kämmerer einmal anfangen, aus ihrem Dornröschenschlaf nach Abschluß der Haushaltsrechtsreform im Jahre 1969 aufzuwachen und darüber nachzudenken, wie man denn — etwa über den Haushaltsaufstellungserlaß — die Information gelegentlich der Anmeldung von Haushaltstiteln in Richtung auf die Erörterung der mit den Steuergroschen zu lösenden Probleme erweitert. Auch hier läge ein Ansatz, um zu der Frage zu führen, ob man denn nicht noch einer Haushaltsstrukturreform oder einer Haushaltssystemreform im ganzen bedürfe<sup>29)</sup> — die Politik würde es den Budgetleuten danken.

---

<sup>28)</sup> Hierzu siehe bereits die Studie des Verf.: Zur Neuorientierung von Zielgruppierungen in der öffentlichen Verwaltung, in: Verwaltung und Fortbildung, Heft 2/1977, S. 71 ff.

<sup>29)</sup> Wozu der Verf. in seinem o. a. Buch zu einer (wünschenswerten) Dynamischen Verwaltung (FN 2) einige Anregungen vorgelegt hat.

## „Altbausanierung“ statt Radikalkur

### Bemerkungen zu Ulrich Lohmars „Staatsbürokratie — Das hoheitliche Gewerbe“

Ulrich Lohmars Buch über das „hoheitliche Gewerbe“ will für das Engagement aller werben, die Demokratie und Effizienz nicht für einen Gegensatz halten. Beide Begriffe stehen auch im Mittelpunkt seiner Meditationen und ironisch-sarkastischen Aperçus (mehr Farbtupfer als ausgeführte Gemälde) über das bürokratische System, das in den letzten Jahrzehnten seinen Einfluß auf vielfältige Weise gefestigt hat — auch durch den noch wachsenden Anteil von Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Parlamenten.

Lohmar gliedert die Nutzer der öffentlichen Verwaltung in vier Klassen:

— die oberste Klasse der Wirtschaftsmanager, Parteiführer, großen Persönlichkeiten läßt den Verkehr mit Behörden von ihren Mitarbeitern besorgen (oder Beamte helfen sich wechselseitig);

— eine Schicht, die über Beziehungen zur Verwaltung verfügt (Vertreter von Interessenverbänden, Abgeordnete, Leiter von Forschungsinstituten usw.);

— eine große Gruppe, die den Routineweg geht;

— endlich der Normalbürger, der der Bürokratie mit einer Mischung von Angst, schlechtem Gewissen und Hoffnung gegenübersteht.

Lohmar gibt alle landläufigen Vorurteile und Kritikmuster wieder, wenn er vom „Belastungszugriff von oben“, der „Gängelung“ auf der unteren Staatsebene, dem „rechtlichen Übergewicht der öffentlichen Hand“, dem „verwalteten Jemand“, der „geschickten Anpassung“ und Übernahme auch parteipolitischer Anti-Beamten-Ideologien (zum Beispiel durch Verbeamtung der Parlamente, Informationsabhängigkeit der Abgeordneten, Gemeinwohl-Argumentationen) vom „Klassenkampf der öffentlichen Hand“, dem „Korpsgeist der Beamten“ spricht.

Leider wird von Lohmar nicht zwischen dem Prozeß der Bürokratisierung (als einem allge-

meinen gesellschaftlichen Phänomen) und der besonderen Berufsrolle des Angehörigen des öffentlichen Dienstes — differenziert nach seiner jeweiligen Aufgabe (Berufsanforderung) — unterschieden. Bürokratisierung ist in großen Firmen wie Siemens, BASF oder IBM, in Parteien, Gewerkschaften, Interessenverbänden mindestens ebenso verbreitet wie in der staatlichen Verwaltung.

Auf der anderen Seite gibt es sehr viele grundverschiedene Berufsrollen der Beamten und Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Der Postbeamte oder der Bahnschaffner, der Verkehrs- oder Liegenschaftsreferent einer Großstadt, der Ministerialbeamte oder Leiter von Großprojekten der Forschungs- und Technologieförderung haben jeweils ein sehr unterschiedliches Selbstverständnis, jeweils andere Bezugsfelder und Aufgaben.

Unsere junge Demokratie hat viele Tabus zu überwinden, die auch die Beamtenreform-Diskussion belasten und eine ehrliche Diskussion verhindern:

— *Die Erinnerungslücke der Hitlerjahre:* Hitler fiel vom Mond, der deutsche Normalbürger hatte nichts mit ihm zu tun. Es handelte sich um einen Betriebsunfall der deutschen Geschichte. Die deutsche Beamtenschaft hat Hitler loyal gedient; Hitler kam legal zur Macht, konnte sich auf die Beamten verlassen.

— *Das Generationen- und Studententabu:* Neuartige Wertbilder und radikale Demokratieerwartungen werden sich schon geben, wenn die Jungen erst einmal dreißig sind und im Beruf stehen. Auseinandersetzung lohne nicht. Man sieht ja, wohin es führt: zu Terrorismus à la Baader-Meinhof. Angefangen hat es mit der Anti-Atombewegung, dem Vietnam-Protest und der Friedensforschung.

— *Das Großparteientabu:* Nur den großen Parteien ist es erlaubt, Politik zu machen, Kandidaten für die Parlamente aufzustellen, nach Dauerproporz in allen öffentlichen Institutionen vertreten zu sein. Schon die FDP ist

eigentlich überflüssig; auf jeden Fall die vielen Bürgeraktionen und freien Wählergemeinschaften. Wenn schon Demokratie, dann eine geordnete, überschaubare, berechenbare, verbeamtete Demokratie. Pluralität in der Politik ist vom Übel. Das führt zu Zuständen wie in Weimar!

— *Das Pragmatismustabu:* Es besteht ein Defizit an Rationalität, Pragmatismus, hausbakkenem gesunden Menschenverstand, pragmatisch-direkter Humanität. Das Gefühl, etwas zu bedeuten, kam den Deutschen zuerst auf literarisch-geistigem Weg, nicht, wie bei den Engländern, im Wirtschaftsleben, oder wie bei den Franzosen, in der Staatsidee. Mit dieser historischen Hypothek ist hier jede Politik, auch die Dienstrechts- und Beamtenreform, belastet. Gesucht wird nach Idealzielen, perfekt-bürokratischen Großmodellen, Gesamtformen — nicht nach praktischem Verwaltungsverständnis, kleinen Verbesserungen, pragmatischen Lösungen. Reformen müssen höhere Werte, wissenschaftlichen Geist und Sinn-erfüllung zum Ziel haben; sie müssen professoral aufgedonnert sein; für die Sache (nicht für den Bürger) und die Ewigkeit gemacht sein. Noch immer ist die landläufige Meinung: Pragmatiker wie Schmidt oder Genscher mögen für die Tagespolitik ganz brauchbar sein, aber Idee und Zugkraft fehlen ihnen und damit das Zeug zum großen Politiker. Viel zu oft wird von Verwaltungs- und Informationsorganisation statt von Humanität am Arbeitsplatz, wird von Aufgabenplanung und -koordinierung statt von Motivation und Verständnis der Mitarbeiter für die konkrete einzelne Tagesaufgabe gesprochen. Etwas mehr Bescheidenheit und Realismus auch in der Diskussion der Dienstrechts- und Verwaltungsreform wären gut. Zu viele Reformrui-  
nen stehen schon herum!

— *Das Beamtentabu:* Beamte müssen eine selbstlose asketische Elite sein, gleichsam der letzte Rest apolitischer, fachneutraler, nicht sozial-wissenschaftlich zerredeter Staatlichkeit. Beamte sollten ein *rocher de bronze* im Gezänk der politischen Gruppen, Meinungen, Parteien sein, sentimentaler Restposten an historisch verklärtem Preußentum. Beamte haben anders zu sein als die übrige Gesellschaft. Der Chef des Beamtenbundes kann nicht wie irgendein Filmstar oder Wirtschaftsführer ein Interview im Playboy geben und Forderungen wie ein Gewerkschaftsführer stellen. Es gehört sich einfach nicht, daß Beamte wie alle anderen Gruppen der Gesell-

schaft egoistisch für ihre materiellen Interessen eintreten, Beförderungschancen und Sozialvorteile wahrnehmen und auch geringere Arbeitszeit, billige Ferienreisen und Eigenheim oder Zweitwohnung am Tegernsee haben wollen. Das alles ist unmöglich, ist Verletzung eines Tabus. Ein wenig preußische Askese muß sein!

Der öffentliche Dienst hätte nie so ausgeweitet, so aufgebläht, so viele Privilegien durchsetzen können, wenn Parlamente und Öffentlichkeit dies nicht lange Zeit gebilligt hätten. Es ist scheinheilig, ja verlogen, wenn jetzt plötzlich der Eindruck erweckt wird in der Diskussion der letzten Jahre, daß alle anderen Interessengruppen die lautereren, uneigennützig Verfechter des Gemeinwohls gewesen wären und nur die Beamten unangemessene Forderungen stellten.

Es geht vor allem darum, einer drohenden Überforderung des Staates durch einen gut vorbereiteten pragmatischen Abbau öffentlicher Aufgaben vorzubeugen und wieder mehr die gesellschaftlichen Selbstregulierungsmechanismen, die *Privatinitiative*, zu nutzen. Bürgernähe wird von vielen als die Zurücknahme der Aufgabenerfüllung in die Gesellschaft selbst interpretiert. Das bedeutet auch mehr Stiftungen, Privatschulen, Stiftungs-Universitäten vielleicht. Anders sieht es eine Richtung, die weiterhin eine aktive Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse durch den Staat fordert, allerdings unter einer stärkeren Beteiligung auch des einzelnen Bürgers. Bürgernähe wird danach als aktives Mitwirken am staatlichen Handeln verstanden (Stichwort: Partizipation). Alle Parteien werden sich mit diesen Fragen beschäftigen müssen. Aber nicht nur dort wird man z. B. Überlegungen anzustellen haben:

— wie der Bürger stärker in die politisch-administrativen Entscheidungsprozesse einbezogen werden kann, ohne jedoch die Möglichkeiten einer wirklichen Beteiligung des Bürgers — wie dies nur allzu häufig geschieht — zu überschätzen;

— wie dem Gesichtspunkt einer möglichen Überforderung des Staates und einer Begrenzung staatlicher Aufgaben stärker Rechnung getragen werden kann;

— wie Politik für den Bürger durchschaubar gemacht werden kann, indem die wechselseitigen Bezüge, die Schwierigkeiten und begrenzten Möglichkeiten staatlichen Handelns stärker verdeutlicht werden;

— wie bessere Voraussetzungen für eine politisch-programmatische Verwaltungsführung geschaffen werden können.

Die Umsetzung solcher Überlegungen in konkretere Zielsetzungen und Maßnahmen wird nur in einem langwierigen, ständigen Dialog und einem allmählichen Reformprozeß möglich sein. Zunächst wird es darum gehen müssen, Problembewußtsein zu wecken, Tendenzen in politisch-administrativen Aussagen zu beeinflussen und erste Ansätze und Ideen für Maßnahmen zu finden, die diesen allgemeineren Überlegungen entsprechen.

Zu solchen Maßnahmen könnte z. B. gehören, die Öffentlichkeit stärker über die wechselseitigen Zusammenhänge des politisch-administrativen Handelns zu informieren. Zwingend erforderlich ist, alle Gesetzesinitiativen des Bundestages und der Landtage nach Dringlichkeit, Bürokratiefolgen, Alternativen hin zu überprüfen.

Notwendig sind auch Überlegungen, inwieweit die in Anlehnung an die Leitidee eines „kooperativen Föderalismus“ entstandenen Politikverflechtungen, Finanzierungsvermachungen (Gemeinschaftsaufgabe) und Abstimmungsverfahren in ihren negativen Erscheinungsformen abgebaut werden können. Inwieweit sich hier eine andere, mehr die Autonomie in den Gebietskörperschaften betonende Konzeption des föderativen Systems durchsetzen kann, läßt sich noch nicht absehen. Es können jedoch gewisse Tendenzänderungen in den Aussagen zum Verhältnis Bund, Länder und Gemeinden festgestellt werden, z. B. in dem Bericht der Enquetekommission.

Keiner der Kritiker — auch Professor Lohmar nicht — schlägt vor, sofort das Berufsbeamtentum abzuschaffen und durch nach Marktlage bezahlte Manager und Angestellte zu ersetzen. Seit Max Webers Nachweis, daß die Form der bürokratisch-rationalen Herrschaft immer noch gegenüber allen anderen Herrschaftsformen die effizienteste und den Problemen der modernen Industriekultur angemessenste ist, gibt es keine Analyse neueren Datums, die Wesentliches zu Max Weber hinzugefügt hätte. Auch in Zukunft wird es Beamte geben müssen, vielleicht andere, mit anderen Leitbildern, anderer Ausbildung, anderem Selbstverständnis — weniger Staat im Staate, mehr Bürgeranwalt, Dolmetscher zwischen Staatsinteresse und Bürgersorgen, Bürgerängsten, Bürgerfragen.

Lohmar diagnostiziert bereits einen „Klassenkampf“, der von der Öffentlichen Hand „gegen den privaten Teil der Gesellschaft inszeniert wird“. In den etablierten Bürokratien erwarteten nicht wenige Beamte, daß die politische Führung des Staates — also Parlamente und Regierungen — sie von jedem Legitimationsdruck befreien, eben weil die öffentlichen Administrationen sich ja nur im vorgegebenen Rahmen von Verfassung, Gesetz, Recht bewegen können. Diese Diagnose ist überpointiert, überzogen, geht von einer bewußt forcierten Machtkampfhaltung der Beamtenschaft aus — die in der Art einer Prätorianergarde die letzten Bastionen der reinen, unverfälschten Staatlichkeit verteidigt. Nichts ist falscher: Auch in der Beamtenschaft gibt es unendlich viele Strömungen und Interessen, die sich teilweise in der eigenen Lobby für bestimmte Ministerien und Beamteninteressen in den Parlamenten widerspiegeln. Auch die effektive Macht der einzelnen Beamten wird hier übertrieben. Die Parlamentskontrolle und politische Aufsicht funktionierten viel besser, als es Ulrich Lohmar wahrhaben will.

Nach Galbraith ist eine wirklich durchgreifende Änderung unseres Verbraucherverhaltens im Sinne einer Abkehr von der herkömmlichen Verschwendungswirtschaft, mehr persönliche Initiative, Solidarität, Nachbarschaft, ehrliche und konsequente Entwicklungspolitik nur über die Beamtenschaft durchzusetzen, die immer noch wichtige Multiplikatoren sind, die Leitbilder setzen, stärker dem Gemeinwohl verhaftet sind als andere Berufsgruppen. Nicht mit einer Radikalkur und totalen Verunsicherung der Beamtenschaft werden deutlich bestehende Mängel, Privilegierungen oder das Fehlen sozialer Leistungseffizienz beseitigt, sondern durch eine Art „Altbausanierung“: einem pragmatisch überlegten, allmählichen Abbau von Innovationsbremsen und -hindernissen. Diese Beamtenreform der kleinen Schritte kann nur gelingen, wenn auch die Parlamentarier nicht mehr ihrer Neigung ungehemmt nachgeben, einfach allen Ansprüchen genügen zu wollen, Ziele nicht mehr zu geben und zu koordinieren, Konflikte nicht mehr klar zu entscheiden. Eine steigende Zahl offener, ja widersprüchlicher Gesetzesformulierungen verlagert immer mehr Entscheidungen auf die Verwaltung und die Gerichte. Auch dies führt zu den Klagen über wuchernde Bürokratie, Rechtswegestaat, Wirtschaft am bürokratischen Gängelband.

Die Tagesordnung für eine Beamtenreform sollte alle Kritikpunkte und Meckerlisten berücksichtigen und an der Dienstrechts- und funktionalen Verwaltungsreform Bürgergruppen und Öffentlichkeit in breiter Form beteiligen. Das perfekte Totalmodell sollte nicht angestrebt werden, sondern mit praktikablem Verwaltungsverständnis sollten mehrere Modelle und Alternativen im sozialen Experiment erprobt und bei Bewährung allgemein — je nach vorhandener Motivation und Anpassungskapazität —, zusammen mit den betrof-

fenen Beamten und Bürgern, eingeführt werden. Ein wichtiger Anfang wäre bereits einfaches, verständliches Deutsch (statt der üblichen unverständlichen Verwaltungssprache), Abbau von Wartezeiten in Behörden, Verbesserung der Orientierung im Instanzenwarr, Bürgertelefon mit der Pflicht zu Rat und Hilfeleistungen für die in der Mehrzahl verwaltungsunerfahrenen Bürger. Beamte sollten sich als „Bruder des kleinen Mannes“ (Morse-Marx), nicht mehr als unnahbarer „Geheimrat vom Staat“ verstehen.

## „Mündiger Bürger, was tun?“

### Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung

*Der Verfasser — Hamburger Bürger und Beamter — hat sich seit mehreren Jahren intensiv mit der Personal- und Führungsproblematik im Rahmen der funktionalen Verwaltungsreform auseinandergesetzt. Die nachstehend veröffentlichte Zusammenfassung seines Abschlußberichts über seine aus eigener Initiative vorgenommenen umfangreichen Untersuchungen steht als Beispiel für das wache Interesse des Bürgers an einer effizienten und nach innen und außen kooperativen, humanen Verwaltungsführung. Die Arbeit kann daher auch als ein Beitrag zur sogenannten Bürokratismus-Diskussion verstanden werden.*

Es ist wohl ein ungewöhnliches Bemühen, daß ein einzelner Bürger sich — ohne Auftrag, unabhängig und somit keiner Richtung verpflichtet — vornimmt, es einmal nicht bei der verbreiteten Praxis zu belassen, nur auf „die Beamten“ zu schimpfen und das Verhalten der öffentlichen Verwaltung allgemein zu kritisieren. Mich reizte, die Frage einmal konstruktiv zu Ende zu denken und eine möglichst konkrete Antwort darauf zu geben, wie man die öffentliche Verwaltung verbessern könnte. Dazu fühlte ich mich nicht zuletzt aufgerufen, weil ich selber seit 37 Jahren Beamter in der Verwaltung bin. Ich sehe aber auch wichtige Zusammenhänge zwischen dem Demokratieverständnis des Bürgers und dem Rollenverständnis der öffentlichen Verwaltung in unserer Demokratie. Schließlich fühlte ich mich auch als mündiger Bürger angesprochen.

Am Anfang meines Bemühens habe ich allerdings nicht geahnt, daß ich acht Jahre engagierter, aufwendiger Arbeit benötigen würde, um die Ergebnisse meiner Untersuchungen und Erkenntnisse — meinen jetzt fertiggestellten (bisher unveröffentlichten) „Abschlußbericht“ — vorstellen zu können.

Es gibt über das Rollenverständnis der öffentlichen Verwaltung in unserem demokratischen und sozialen Rechtsstaat seit 1949 400 000 Seiten amtlicher und nichtamtlicher Literatur<sup>1)</sup>. Ich habe davon im Laufe der Jahre 25 000 Seiten gelesen, um mir einen Überblick über die Problematik zu verschaffen. Da sich kaum ein Verantwortlicher in Gesellschaft und Staat die Zeit nehmen kann, ähnlich zu verfahren, meinte ich, es müßte für In-

teressierte und Betroffene von Vorteil sein, einmal die Substanz der Erkenntnisse zusammengefaßt vor sich zu sehen. Die Materie konnte ich in dem erwähnten Abschlußbericht auf 515 Seiten komprimieren. Der Bericht ist in seinen wesentlichen Teilen als Dokumentation angelegt. Auch die für den Bericht speziell erfragten Auffassungen zur Stellung, zu den Aufgaben und zum derzeitigen Leistungsstand der öffentlichen Verwaltung sowie die Möglichkeit, diesen zu verbessern, werden durch weitgehendes Zitieren der Antworten möglichst unverzerrt wiedergegeben. Damit ist es jedem Leser des Berichts möglich — unabhängig von den vom Verfasser vertretenen Ansichten und den von ihm gezogenen Schlußfolgerungen —, sich selber ein Urteil zu bilden, ob er den Erkenntnissen des Berichts folgen will oder nicht. In diesem Artikel können nur die wesentlichen Endergebnisse der Untersuchung veröffentlicht werden, wie ich persönlich sie als Erkenntnisse und Schlußfolgerungen aus meinem Bemühen genommen habe.

#### Ausgangspunkte der Untersuchung

Die weitverbreitete und offensichtlich tief verwurzelte Auffassung des Bürgers, daß der „Beamte“ (als Prototyp des Bediensteten der öffentlichen Verwaltung) sich noch immer viel zu wenig

- als sein (des Bürgers) Sachverwalter gegenüber dem Staat,
- als sein Berater gegenüber den Gesetzen und

— als Wahrnehmer seiner berechtigten Interessen versteht, ist ernst zu nehmen. Viele Bürger sehen den „Beamten“ — zumindest unterschwellig — immer noch in erster Linie

<sup>1)</sup> So Professor Wittkämper in seinem Vortrag „Der neue soziale Rechtsstaat und die öffentliche Verwaltung“ auf dem Bundesvertretertag des Deutschen Beamtenbundes 1975 in Hamburg.

den Vertreter des Staates; vielleicht sehen sich einige „Beamte“ selbst auch noch so. Die gesellschaftspolitischen und wissenschaftlichen Theorien befürworten jedoch ausnahmslos im Prinzip *den zur Kooperation bereiten Mitarbeitertyp* als denjenigen in der öffentlichen Verwaltung, der am besten die vom Bürger zu Recht erwartete Leistung des „Beamten“ erbringt. Eine verbreitete Staatsverdrossenheit aber, die auch in dem vielfach zu negativen Bild des Bürgers vom „Beamten“ zum Ausdruck kommt — das Nichtidentifizieren von Bürger und Staat also —, muß als ernsthaftes Hindernis für die weitere Verwirklichung eines demokratischen und sozialen Rechtsstaates angesehen werden. Sie ist zugleich auch als Legitimationskrise der Parteien und Gewerkschaften zu werten, weil die erwähnten Negativerscheinungen und die offensichtlich bestehende Divergenz zwischen Theorie und Praxis nach dreißig Jahren Demokratie immer noch nicht wesentlich abgebaut werden konnten.

Die Begriffe „Dienstrechtsreform“ und „Funktionale Verwaltungsreform“ sind seit Jahren in der politischen Diskussion. Inhaltlich sind diese eng miteinander verzahnten Reformen jedoch kaum vorangekommen. Die Forderung nach Einführung neuer Managementmethoden und eines neuen Führungsstils in der öffentlichen Verwaltung gehört schon seit vielen Jahren zum Repertoire von Festreden und Grundsatzreferaten von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, obwohl gerade dieser Personenkreis nicht selten diese Prinzipien kaum kennt, geschweige denn sie selber als Vorbild praktiziert. Solange Sprüche wie: „Er ließ uns vergessen, daß er ein Beamter war“ (Nachruf anlässlich der Pensionierung eines Ministerialbeamten) und „Einen guten Beamten erkennt man daran, daß er kein guter Beamter ist“, ‚wohltuend‘ klingen, ist etwas faul am „Beamtentum“<sup>2)</sup>.

Demokratie darf sich nicht in der Staats- und Regierungsform erschöpfen; sie muß auch Lebensform der Gesellschaft und damit des einzelnen Bürgers sein, wenn sie eine „lebendige“ Demokratie sein will. Die Verwaltung in der Demokratie kann sich nach dem Verfassungsauftrag wegen ihrer Stellung in Staat und Gesellschaft nur in gleichem Sinne verstehen. Auch sie muß über das Organisatorische hinaus eigenständig eine demokratische

<sup>2)</sup> Vgl. Hartmut Kübler, *Organisation und Führung in Behörden*, Köln 1974.

Qualität als Ethos besitzen. Die demokratische Qualität nach außen ist der Dienst zum Wohle des Bürgers; die demokratische Qualität nach innen ist die Art und Weise der Zusammenarbeit und Führung der Mitarbeiter.

Eine aufgabenorientierte, zeitgemäße und unserer Demokratie sachangemessene Führung und Zusammenarbeit in der öffentlichen Verwaltung ist letztlich eine Frage der politischen Bildung der Mitarbeiter; sie ist in gewissem Umfang lehr-, lern- und trainierbar. Unbestritten ist, daß die innere Führung und Zusammenarbeit in entscheidendem Maße sowohl die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem Bürger, ihr Rollenverständnis in Staat und Gesellschaft als auch die Arbeitshumanität gegenüber ihren Mitarbeitern mitbestimmt. Denn nach betriebssoziologischen Erkenntnissen sollen in der Arbeitswelt die Leistungsminderungen durch Reibungsverluste infolge mangelnder Führung und Zusammenarbeit 30 bis 40 v. H. betragen.

Um die Materie überschaubar zu machen, wurde zunächst 1974 ein Untersuchungsbericht „Leistung, Arbeitshumanität, demokratische Qualität der öffentlichen Verwaltung durch Führung und Zusammenarbeit“ erarbeitet, in dem die derzeitige Theorie und Praxis einer aufgabenorientierten, zeitgemäßen und unserer Demokratie sachangemessenen Führung und Zusammenarbeit — und ihre Bedeutung für ihre Leistung — festgestellt wurden.

### **Thesen zu Leistung, Arbeitshumanität und demokratischer Qualität der öffentlichen Verwaltung**

Das praktische Verhalten bei der Führung und Zusammenarbeit entspricht in der öffentlichen Verwaltung noch in zu großem Maße nicht den gesellschaftspolitischen und wissenschaftlichen Theorien. Wesentliche Ursachen dafür sind:

— Die Mitarbeiter (einschließlich der Vorgesetzten) in der Verwaltung sind mit den bisherigen Konzeptionen und Methoden nicht hinreichend ansprechbar.

— Die Führenden in den Parteien, in den Gewerkschaften, in der Publizistik und in der Verwaltung sind bei diesem Thema nicht hinreichend engagiert.

— Eine optimale Führungstheorie ist für die Arbeitswelt und speziell für die öffentliche

Verwaltung in der Verwaltungswissenschaft noch immer im Experimentierstadium.

Eine allgemein anerkannte Konzeption mit dem konkreten Inhalt eines aufgabenorientierten, zeitgemäßen und unserer Demokratie sachangemessenen Führungsdenkens und -verhaltens in der öffentlichen Verwaltung und ebenso eine solche über Methoden ihrer Durchsetzung liegen bisher nicht vor.

— Die Öffnung der Verwaltung für diese Fragen ist offensichtlich zu gering, als daß sich daraus Lösungsmöglichkeiten ergeben könnten.

— Eine Reform des Führungs- und Arbeitsstils der öffentlichen Verwaltung ist dringend notwendig; sie ist andererseits ein umfassendes, kompliziertes, langfristiges Projekt. Sie hat nur dann die Chance des Gelingens, wenn sie gründlich vorbereitet ist und wenn der einzelne Mitarbeiter motiviert werden kann, dabei mitzudenken und an Lösungen mitzuarbeiten.

### **Thesen zu den Konsequenzen**

Es ist an den Parteien, in Ausfüllung ihrer politischen Verantwortung auch für die öffentliche Verwaltung

a) durch politische Richtlinien für eine aufgabenorientierte, zeitgemäße und unsere Demokratie angemessene Führung und Zusammenarbeit Sorge zu tragen

b) und die Regierungen und Verwaltungen in Bund und Ländern zu veranlassen, auf dieser Grundlage eine „Grundkonzeption für demokratisches Führen und Verhalten“ zu entwickeln, einzuführen und durchzusetzen.

Es ist an den Gewerkschaften, durch nachdrückliche Forderung eines fortschrittlichen Systems für Führung und Zusammenarbeit in der öffentlichen Verwaltung den erforderlichen Bewußtmachungs- und Umdenkungsprozeß zum Wohle unserer Demokratie und ihrer Bürger bei allen Betroffenen, Interessierten und Verantwortlichen in der Öffentlichkeit voranzutreiben.

Es ist an den Personalführungen in Bund und Ländern, ausreichend Denkkapazitäten bereitzustellen, die in der Lage sind, den Bildungsinhalt eines demokratischen Führungsstils für die öffentliche Verwaltung in angemessenen Fristen zu entwickeln und als Lehrstoff aufzubereiten. Eine zentrale Steuerung ist zweckmäßig.

Dem genannten Untersuchungsbericht war als Diskussionsgrundlage für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit und Arbeitshumanität der öffentlichen Verwaltung ein konkreter Vorschlag für eine „Grundkonzeption“ beigefügt, die allen Mitarbeitern und Vorgesetzten als Orientierungshilfe den Rahmen aufzeigen soll, was (nach Auffassung des Verfassers) praktisch für die Arbeit im Berufsalltag des einzelnen unter einem demokratischen Führungsdenken und -verhalten verstanden werden sollte.

Die Grundkonzeption enthält u. a. Aussagen über

— die gesellschaftspolitischen Grundlagen einer solchen Führung und Zusammenarbeit,

— die daraus sich für den einzelnen ergebenden Grundeinsichten sowie die erforderlichen organisatorischen Voraussetzungen,

— die Führungspflichten und -rechte des Vorgesetzten sowie die Verhaltenspflichten des Mitarbeiters,

— die Bedeutung der gegenseitigen Information (Kommunikation),

— den sinnvollen und zweckmäßigen Ablauf von Besprechungen und Gesprächen im Rahmen eines demokratischen Führungsstils sowie

— Aussagen über Erfolgs- und Verhaltenskontrolle, die Bedeutung von Anerkennung und Kritik, das betriebliche Vorschlagswesen, führungsmäßige Aus- und Weiterbildung und führungsmäßige Beurteilungen.

Es wird die Auffassung vertreten, daß (nach eingehender Miterarbeitung einer solchen Konzeption durch alle Betroffenen) diese dann für alle Mitarbeiter als verbindlich erklärt werden müßte, wenn damit tatsächlich Wirkung erzielt werden soll.

Durch eine Meinungsumfrage zum Untersuchungsbericht wurden u. a. alle Parteien, Gewerkschaften und Verwaltungsführungen in Bund und Ländern detailliert befragt, wie sie zu den Ist- und Sollvorstellungen des Berichts und zu dem Vorschlag „Grundkonzeption für demokratisches Führen und Verhalten“ stehen.

### **Aktivitäten zur funktionalen Reform des öffentlichen Dienstes (nach Erarbeitung des Untersuchungsberichts)**

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und der Bundesminister für Forschung

und Technologie starteten 1974 ein Aktionsprogramm: „Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens“. Ziel des Programms ist u. a., daß sich die Humanisierung nicht nur im Abbau von Belastungen für den Menschen im Arbeitsleben erschöpfen soll, sondern daß darüber hinaus dem einzelnen auch Möglichkeiten für die Entfaltung seiner Fähigkeiten und damit zur Selbstverwirklichung gegeben werden. Schließlich ist auch an die Vermittlung von Managementmethoden gedacht. Dabei kommt es darauf an, dem Menschen eine ihn interessierende, befriedigende Arbeit zu geben. Wesentlich ist auch, welcher Einblick in die Bedeutung seiner Arbeit ihm eingeräumt wird, inwieweit er seine Arbeit selbst disponieren und verantworten darf, welche Kooperationschancen sich für ihn bei der Arbeit ergeben und welche Achtung ihm entgegengebracht wird. Eine solche „soziale Lebensqualität“ im Arbeitsleben hängt weitgehend von der Organisation der Arbeit ab. Diese Forschungsziele und -bereiche sollen durch das Aktionsprogramm gefördert werden.

Der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen hat 1976 eine „Leitlinie für die Zusammenarbeit und Führung bei der Deutschen Bundespost (DBP)“ herausgegeben. Dieser Veröffentlichung ging ein jahrelanges Bemühen um eine fortschrittliche Zusammenarbeit und Führung bei der DBP mit ihren über 500 000 Mitarbeitern voraus. Schon 1970 hatte die DBP eine „Akademie für Führungskräfte“ eingerichtet. Nach den Erläuterungen der „Leitlinie“ erfüllt die DBP ihre Aufgaben nicht zuletzt durch eine umfassende Zusammenarbeit und Führung ihrer Mitarbeiter, die in der Vergangenheit vornehmlich nur durch Weisungsrecht und Gehorsamspflicht geregelt waren. Die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte haben diese Form immer mehr ausgehöhlt. Die daraus resultierenden Zweifel des mündigen Bürgers und Mitarbeiters an der Herrschaftslegitimation der Führenden verbanden sich mit ständig steigenden Anforderungen an die Führungskräfte. Die überholten Formen mußten nach Auffassung der DBP durch eine neue einheitliche Unternehmenskonzeption, zu der auch ein bestimmter Führungs- und Verhaltensstil gehört, ersetzt werden. Es kann nicht im Interesse der Mitarbeiter liegen, je nach den speziellen Vorstellungen einzelner Führungskräfte unterschiedlichen Führungsstilen ausgesetzt zu sein. Die „Leitlinie“ will eine faire Mischung zwischen

dem Wunsch des Individuums nach Selbstbestimmung und der Notwendigkeit einer gewissen Fremdbestimmung in der Arbeitswelt sein.

Ähnliche „Regeln für die dienstliche Zusammenarbeit“ in der öffentlichen Verwaltung hat die Stadt Nürnberg 1974 erlassen. Diese sind jedoch (im Gegensatz zur „Leitlinie“) im wesentlichen auf den Grundgedanken der sog. „Führung im Mitarbeiterverhältnis (Harzburger Modell)“ aufgebaut, die wissenschaftlich und politisch nicht unumstritten ist. Auch die Stadt Nürnberg betreibt seit vielen Jahren in erheblichem Umfang eine führungsmäßige Fortbildung.

Die im Stadtrat vertretenen Parteien stehen hinter den Bemühungen um die Verwirklichung der Regeln für die dienstliche Zusammenarbeit. Auch die Berufsverbände stehen der Arbeit positiv gegenüber. Die Personalvertretung war von Anfang an mit eingeschaltet. Ohne ihre positive Mitarbeit wäre das gesteckte Ziel nicht zu erreichen gewesen, stellt die Stadt Nürnberg fest.

Eine weitere größere Initiative ist aus Baden-Württemberg bekanntgeworden. Hier hat 1974 eine vom Innenminister aus zwölf jungen Mitarbeitern berufene Arbeitsgruppe einen Bericht über „Vorschläge für eine bürgerfreundliche und effektive Verwaltung“ erstellt. Der Bericht befaßt sich zu mehr als einem Drittel mit Fragen der Führung und Zusammenarbeit. Fast die Hälfte der 200 Einzelvorschläge gelten auch diesem Thema. Auf einen schriftlichen Aufruf zur Mitarbeit an dem Bericht gingen leider nur sehr wenige Einzelvorschläge ein. Die Arbeitsgruppe äußerte Zweifel, ob alle Bemühungen der öffentlichen Verwaltung um eine Reform nach innen ohne eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechts nicht letztlich erfolglos bleiben müßten. Über die Umsetzung des Beschlusses der Landesregierung, die in dem Bericht unterbreiteten „brauchbaren“ Vorschläge phasenweise zu verwirklichen, ist bisher nichts bekanntgeworden. Die Arbeitsgruppe empfahl schließlich nicht die Übernahme des sog. „Harzburger Modells“ als geschlossenes System, jedoch könne es als Lernmodell wertvolle Dienste leisten.

Der Stand der Verwaltungswissenschaft wird durch Prof. Hartmut Kübler in seinem 1974 erschienenen Buch „Organisation und Führung in Behörden“ aufgezeigt. Kübler gibt einen allgemein verständlichen Überblick über die gegenwärtigen Organisations- und Füh-

rungsverhältnisse in der öffentlichen Verwaltung zusammen mit einem kritisch abwägenden und vorsichtigen pragmatischen Ausblick auf machbare Veränderungen — ohne euphorische Übersteigerung.

Kübler versucht, die Möglichkeiten zur Verbesserung von Führung und Zusammenarbeit in der öffentlichen Verwaltung abgewogen — mit einer distanzierten Haltung zu Management-Aposteln — zu beschreiben. Somit stellen seine Denkansätze, Feststellungen und Konzeptionen eine weitere unabhängige Orientierungshilfe für das komplexe Thema dar. Er widmet in seinem Buch — sowohl vom Umfang als auch vom Inhalt her — kooperativen Führungsvorstellungen einen sehr breiten Raum. Andererseits warnt er vor der Vorstellung, es könne einen einheitlichen Führungsstil geben. Seine Versuche, zu differenzieren, konnten mich allerdings nicht überzeugen. Vom Prinzip her wird von mir ein einheitlicher, verbindlicher Rahmen für Führung und Zusammenarbeit für alle Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung für notwendig und auch für durchaus machbar gehalten.

Für die *Hamburger Verwaltung* sind zwei Organisationsgutachten von Unternehmensberatungsfirmen erstellt worden: das Gutachten der Firma Knight-Wegenstein/Schweiz von 1971 über die Erhöhung der Effektivität der Polizei und das Gutachten des Battelle-Instituts Frankfurt von 1975 für die Reform der Justizverwaltung.

Das *Gutachten über die Erhöhung der Effektivität der Polizei* leistet m. E. zur Problematik „Führung und Zusammenarbeit“ keinen wesentlichen praktischen Beitrag. Es empfiehlt lediglich die Einführung bzw. Weiterentwicklung einer neuen Führungstechnik „Führung durch Zielsetzung“, ohne weitere Einzelheiten zu nennen.

Durch das *Gutachten für die Reform der Justizverwaltung* zieht sich wie ein roter Faden, daß

— die Arbeitszufriedenheit des einzelnen Mitarbeiters an seinem Arbeitsplatz und

— das Bedürfnis nach sinnvoller Arbeit

wichtige Motivierungen sind, eine optimale Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. Betrachtet man jedoch den generellen Ausgangspunkt des Gutachtens und vergleicht diesen mit den schließlich daraus gezogenen Konsequenzen, dann wird bei den praktischen Vorschlägen der Änderung

der Organisation sehr viel größere Bedeutung eingeräumt; mögliche Verhaltensänderungen der Mitarbeiter werden dagegen gar nicht ernsthaft ins Auge gefaßt. Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft spielen nach diesem Gutachten also für den Arbeitsstil keine wesentliche Rolle. Diese Auffassung wird vom Verfasser nicht geteilt.

In der *Schweiz* wurden 1974 nach mehrjähriger Vorarbeit vom Schweizerischen Bundesrat „*Richtlinien für die Verwaltungsführung im Bunde*“ erlassen. Die Richtlinien sind unter Konsultation der Verbände des Bundespersonals erarbeitet worden. Sie sollen die Zusammenarbeit erleichtern; ihre Einhaltung wird überwacht. Der Bundesrat wird die Richtlinien periodisch überprüfen und sie der Entwicklung anpassen. In der Einführung heißt es u. a.: „Es wäre vermessen zu glauben, über den Weg von Führungsrichtlinien sei es möglich, den Menschen zum idealen Chef oder zum idealen Mitarbeiter zu erziehen... Die Führungsrichtlinien schaffen einen Kern von führungsbewußten und führungssicheren leitenden Persönlichkeiten, der dann auch durchaus in der Lage ist, einen neuen Geist auf die Umgebung zu übertragen und durch sein Beispiel für die würdige Durchsetzung der Zusammenarbeit zu sorgen. Daß die oberste Leitung hier Vorbild sein muß, ist unbestritten.“

Im Mai 1976 hat die Bundesregierung ein „*Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform*“ verabschiedet, das dennoch konkrete Ausführungen zu der mit einer „Dienstrechtsreform“ eng verzahnten „*Funktionalen Verwaltungsreform*“, und hier speziell über Zusammenarbeit und Führung, leider ziemlich vermissen läßt.

In der Rede des Bundesinnenministers vom 10. November 1975 vor dem DBB-Vertretertag brachte dieser den Ansatz für beide Reformen noch auf den (vereinfachten) Nenner: „Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung unter Minderung der Kostenbelastung der öffentlichen Hände.“

Nach Auffassung des Verfassers kann dagegen ein realistischer Reformansatz für eine funktionale Verwaltungsreform nur lauten: Durch mehr Arbeitszufriedenheit mehr Leistungsbereitschaft des einzelnen Mitarbeiters und dadurch eine Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu erreichen.

Mehr Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft wiederum ist nur vorstellbar durch

ein Bündel systematischer, wohl ausgewogener Maßnahmen zur Veränderung sowohl der Aufbau- als auch der Ablauforganisation, aber auch des Verhaltens des einzelnen Mitarbeiters in der Richtung, daß er sich möglichst weitgehend mit seiner Arbeit identifiziert.

Nachdem der Bundeshauptvorstand des *Deutschen Beamtenbundes* auf seinem Vertretertag 1975 zunächst eine umfangreiche Beschlußvorlage zur Funktionalen Verwaltungsreform vorgelegt hatte, wurde schließlich lediglich ein kurzes „Thesenpapier mit Aktionsprogramm“ angenommen und die alte Beschlußvorlage nur noch u. a. als Material eingebracht. Nach dem Beschluß muß die Funktionale Verwaltungsreform die Möglichkeiten verbessern, den sozialen Rechtsstaat weiterzuentwickeln. Sie muß sich auch in Verantwortung für die Mitarbeiter und unter Beteiligung der Mitarbeiter vollziehen. Es wird unter anderem eine *Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsverbesserung* gefordert. Das Ziel der Verwaltungsverbesserung soll bei der Aus- und Fortbildung einen neuen Schwerpunkt bilden. Die Verwaltungsforschung ist zu intensivieren. Unabhängig von der Diskussion weiterer Modelle müssen die Führungssysteme einschließlich der Leistungsmotivation in der Praxis überprüft und vereinheitlicht werden. Es sind alsbald einheitliche Grundsätze für die Verwaltungsführung im Bund sowie in den Ländern und Gemeinden zu entwickeln und einzuführen. Die Bundesleitung wurde beauftragt, die Materialien zunächst durch eine Expertenkommission weiterzuentwickeln und im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten bei Parlamenten und Regierungen auf eine möglichst schnelle und umfassende Verwirklichung der Funktionalen Verwaltungsreform hinzuwirken.

Seitdem ist lediglich bekanntgeworden, daß der DBB Anfang 1978 eine Dokumentation zu ausgewählten Fragen der Funktionalen Verwaltungsreform vorgelegt hat. Sie gibt das Ergebnis einer Befragung von Personalratsmitgliedern u. a. zu Problemen der Personalwirtschaft und Personalführung wieder. Hinsichtlich der Führung hielten 87 v. H. der Befragten Leitsätze, die bestimmte Regeln für das Führen und den Führungsstil der öffentlichen Verwaltung enthalten, für notwendig. Aufgrund der persönlichen Eindrücke über die derzeitige Führung fanden davon 65 v. H. eine Mischung aus sachorientierten und ethisch-moralischen Führungsgrundsätzen am besten. 28 v. H. sahen nur sachorientierte Hin-

weise als das Richtige an. Eindeutig weniger, nämlich nur 3 v. H., entschieden sich für „ethisch-moralische Führungsgrundsätze“ allgemeiner Art.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) hat 1976 einen Bericht *„Probleme der Mitarbeiterführung in der öffentlichen Verwaltung“* herausgegeben, der sich als offizielle Empfehlung unmittelbar an die Praxis der Kommunalverwaltung mit ihren 750 000 Mitarbeitern wendet. Der KGSt-Bericht stellt in einer Vorbemerkung fest, daß „die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wesentlich von der Qualität ihrer Führung abhängt.“ Die zum Teil auch grundsätzlichen Unterschiede zu den Ergebnissen des Verfassers werden insbesondere bei den Vorstellungen über die Möglichkeiten der praktischen Umsetzbarkeit der Theorie deutlich. Es gibt nach den Erfahrungen keinerlei Anzeichen dafür, daß sich ein systematisches neues Führungsdenken allein aus der Verwaltung heraus hinreichend entwickeln wird. Auch eine Seminar-Konzeption, bei der die Schwierigkeiten der Umsetzung herausgearbeitet und ein Stufenplan sowie Hinweise für ein örtliches Fortbildungsprogramm entwickelt wurden, zerstreut die Bedenken gegen eine generelle Umsetzbarkeit — die nämlich einen entsprechenden allgemeinen politischen Bewußtmachungs- und Umdenkungsprozeß in Staat und Gesellschaft sowie bei der Mitarbeiterführung der öffentlichen Verwaltung voraussetzen würde — nicht. Die erforderliche Initialzündung wird durch den KGSt-Bericht in der öffentlichen Verwaltung voraussichtlich nicht entstehen. Stellt man das „Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform“ dem KGSt-Bericht gegenüber, wird aus den unterschiedlichen Vorstellungen zudem deutlich, wie wenig bisher Führungsvorstellungen in der öffentlichen Verwaltung koordiniert sind.

#### **Auswertung der Meinungsbefragung des Untersuchungsberichts**

Insgesamt wurden 235 Organisationen, Institutionen (Parteien, Gewerkschaften, Verwaltungsführungen) bzw. Personen befragt. 123 Fragebogen wurden zurückgegeben. Das sind 52,3 v. H.

Bei der Art und Weise der detaillierten Befragung war nicht davon ausgegangen worden, daß die angeprochenen Organisationen und Institutionen etwa erst nach (langwierigen) Meinungs- und Willensbildungsprozessen

sen ihr Votum abgeben sollten und würden. Geantwortet haben im Regelfall die zuständigen Sachbearbeiter bzw. Referenten. Dennoch wird man davon ausgehen können, daß deren Auffassungen mit der allgemeinen Grundhaltung der Organisation bzw. Institution abgestimmt und daher mit ihr identisch sind, so daß die Antworten insgesamt als repräsentativ für die derzeitige Bewußtseinslage in den politischen Organisationen, in den Gewerkschaften und Verbänden und in den Verwaltungsführungen in Bund und Ländern angesehen werden können.

Durch die Meinungsumfrage wurde überzeugend ermittelt, daß die potentielle Gefahr, Lösungsmöglichkeiten bei der angesprochenen Problematik nicht näher zu kommen, voraussichtlich gar nicht so sehr durch erklärte Gegner der vorgetragenen Vorstellungen (insbesondere „Grundkonzeption“) entstehen wird, sondern vielmehr durch Kräfte, die es offensichtlich grundsätzlich ablehnen, konkret und offen über diese Fragen nachzudenken und dann ihre Meinung dazu zu sagen. Dadurch wird das weitere Bemühen insofern besonders erschwert, weil diese Personen bzw. Gruppen sich freiwillig einer offenen geistigen Auseinandersetzung in der Sache nicht stellen. Daß diese Kräfte offensichtlich so zahlreich Führungspositionen in Parteien, Gewerkschaften und Verwaltungen gegenwärtig innehaben, verstärkt die Gefahr nochmals erheblich. Nur 41,6 v. H. der angesprochenen Parteien, Gewerkschaften und Verwaltungsführungen waren dazu zu bewegen, ihre Meinung in der Sache zu äußern, obwohl die durchschnittliche Rücklaufquote der Aktion bei 52,3 v. H. lag. 93 v. H. aller „verlorengegangenen“ Untersuchungsberichte waren bei den Parteien und Gewerkschaften nicht auffindbar. Um Mißverständnissen vorzubeugen, wird ausdrücklich betont, daß nicht etwa jeder in vorstehendem Sinne gegebenen negativen Antwort auf die Meinungsumfrage die erwähnte Motivation unterstellt wird.

Den nicht positiv eingestellten Gruppen und Personen steht die bedeutende Gruppe derjenigen gegenüber, die sich dem Ruf, „Flagge zu zeigen“, nicht entzogen haben.

Von den Antwortenden stimmten 84 v. H. mit der erstellten Analyse über die derzeitige Führungssituation überein, mit den Sollvorstellungen sogar 89 v. H.; 73 v. H. sehen den gemachten Verbesserungsvorschlag (Grundkonzeption) als eine realistische Möglichkeit für einen Fortschritt an, wenn auch voraus-

sichtlich erst in einem langwierigen und schwierigen Bewußtmachungs- und Umdenkungsprozeß erreichbar.

Wegen der Vielzahl der weiter ermittelten Ergebnisse können hier Aussagen nur beispielhaft genannt werden. So waren 91 v. H. der Antwortenden der Auffassung, daß das in der interessierten Öffentlichkeit und in der Verwaltung vorhandene Vorstellungsvermögen von der Problematik durch den Untersuchungsbericht erweitert und vertieft würde, so daß Aufgeschlossenheit und Sachurteil des einzelnen fundierter würden. Nur 65 v. H. meinten, das Thema interessiere ihre Kollegen und Vorgesetzten; andererseits meinten 89 v. H. der Antwortenden von sich selbst, daß sie sich der Komplexität des Problems bewußt seien.

Alle Antwortenden (bis auf eine Ausnahme) waren der Auffassung, daß die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung auch wesentlich vom Führungsdenken und -verhalten abhängig ist. Auch fast keinen Widerspruch gab es, daß die „partnerschaftliche Führung und Zusammenarbeit zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern“ grundsätzlich als zeitgemäßer und unserer Demokratie sachangemessener Führungsstil anzusehen ist.

Es gab eine überwältigende Übereinstimmung dahin gehend, daß das Führungsverhalten nicht jedem einzelnen Vorgesetzten und Mitarbeiter selbst überlassen bleiben kann. 84 v. H. sprachen sich für eine politische Zielsetzung und Kontrolle hinsichtlich des Stils der Zusammenarbeit und Führung in der öffentlichen Verwaltung aus; 63 v. H. waren für politisch festgelegte „Leitsätze“, auf deren Grundlage dann eine „Grundkonzeption“ zu entwickeln wäre. Schließlich stimmten die Antwortenden einhellig überein, daß die öffentliche Verwaltung wegen ihrer Stellung in Staat und Gesellschaft auch eine demokratische Qualität besitzen müsse, das heißt, daß ihre Mitarbeiter eine positive, aktive geistige Grundeinstellung zur Demokratie haben müssen.

85 v. H. der Antwortenden waren dafür, die Leistung gegenüber dem Bürger, die Humanität am Arbeitsplatz und die demokratische Qualität der Verwaltung als ideell gleichgewichtige Ziele eines fortschrittlichen Führungsverhaltens anzustreben.

97 v. H. hielten modernes Führungsverhalten für lehr-, lern- und trainierbar. 93 v. H. sprachen sich dafür aus, daß „partnerschaftliche Zusammenarbeit und Führung“ systematisch durch weitere Information und Diskussion im

Rahmen von Aus- und Fortbildung erheblich vertieft werden müßten. 89 v. H. meinten, daß der allgemein für erforderlich gehaltene „geistige Umstellungsprozeß“ auf fortschrittliche Führungsvorstellungen nicht ohne weitere wesentliche systematische Anstöße durch die Verwaltungsführungen hinreichend positiv verlaufen würde.

Die Auswertung der Antworten auf die speziell an die Angehörigen des öffentlichen Dienstes gestellten praxisbezogenen Fragen (hier war keine repräsentative, sondern nur eine zufällige Befragung möglich) ergab unter anderem besonders unterschiedliche Ergebnisse zwischen den Antworten der Mitarbeiter, die aus den Verwaltungsführungen geantwortet haben, und denjenigen aus dem gehobenen Dienst, die derzeit in der durchführenden Verwaltung praktisch tätig sind. Zum Beispiel ist die unterschiedliche Einschätzung der Divergenz zwischen Führungs-Ist und -Soll enorm hoch. 92 v. H. der Kollegen aus dem gehobenen Dienst halten die im Untersuchungsbericht vorgenommene Einschätzung für richtig, aber nur 59 derjenigen, die in den Verwaltungsführungen tätig sind, waren derselben Auffassung. Dementsprechend unterschiedlich treten diese beiden Gruppen auch für die Entwicklung und Einführung einer „Grundkonzeption“ ein, nämlich zu 92 bzw. 58 v. H.

Nur 68 v. H. aller Antworten meinen, daß sie derzeit die für die Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen *fachlichen* Informationen erhalten; 30. v. H. meinen, sie erhielten in größerem Maße überflüssige Informationen. Noch schlechter waren die Ergebnisse bei den Fragen nach Informationen über personelle und organisatorische Veränderungen.

Erstaunlich ist, daß trotz allem 71 v. H. der Antwortenden das Betriebsklima für befriedigend oder besser hielten. Nur 55 v. H. der Antwortenden waren der Auffassung, daß Dienstbesprechungen in ihrer Dienststelle in hinreichendem Maße stattfinden. 59 v. H. bejahten die Frage, ob die Vorgesetzten in der Regel ihre Anordnungen und Entscheidungen auch begründen. Nur 52 v. H. der Mitarbeiter lassen sich in ihrem Mitdenken und Mitarbeiten durch das Verhalten ihrer Vorgesetzten nicht beeinträchtigen.

48 v. H. halten die *fachliche* Fortbildung und 76 v. H. die *führungsmäßige* Fortbildung nicht für ausreichend. Damit allein scheint bewiesen, daß die öffentliche Verwaltung ihr optimales Leistungsvermögen noch nicht erreicht hat.

*Warum ist es so schwer, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zugunsten des Bürgers zu verbessern?*

Als wesentliches Ergebnis der Untersuchung muß bisher — gemessen an dem Interesse des Bürgers an einer leistungsfähigen öffentlichen Verwaltung — ein schon merkwürdig anmutendes, allgemein verbreitetes Desinteresse sowohl in der Gesellschaft (in den Parlamenten, in den Parteien, in den Gewerkschaften, in der Publizistik) als auch in der Verwaltung selbst an den Fragen der innerbetrieblichen Führung und Zusammenarbeit der Verwaltung festgestellt werden. Da wird zwar, besonders in den Massenmedien, kräftig auf die vermeintlichen oder tatsächlichen unzulänglichen Leistungen der öffentlichen Verwaltung geschimpft, und Politiker beteiligen sich besonders lebhaft an der Kritik. Geht es aber darum, den Ursachen sachlich nachzugehen, zielstrebig Verbesserungen zu diskutieren und bis zur Durchsetzung zu verfolgen, dann überwiegt die verbreitete Gleichgültigkeit. Tiefgründiger analysiert, handelt es sich allerdings vielmehr um eine verbreitete Hilflosigkeit, eine Resignation und Ohnmacht, die Platz gegriffen haben, weil es in der Tat für diese Fragen kein Patentrezept mit nur wenigen Thesen als Problemlösung gibt.

Die Parteien und Gewerkschaften sind damit in der akuten Gefahr, daß ihre politischen programmatischen Vorstellungen über die öffentliche Verwaltung unglaublich wirken. Der damit verbundene Vertrauensschwund für unsere Demokratie sollte beachtet werden.

Die Verwaltung wird aus sich heraus allein keine Problemlösung finden. Sie ist damit auch überfordert, denn letztlich ist es eine Frage der gesellschaftspolitischen Bildung ihrer Mitarbeiter, die nur politisch bestimmt werden kann. Darum bleibt also nur, der veröffentlichten Meinung dieses Problem klarzumachen.

Ist die Bürgerinitiative „Leistung, Arbeitshumanität, demokratische Qualität der öffentlichen Verwaltung durch Führung und Zusammenarbeit“ eine Utopie?

Der Abschlußbericht kommt zu dem Ergebnis, daß das Ziel der derzeit noch „Ein-Mann-Bürgerinitiative“, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung wesentlich zu verbessern, mit Hilfe einer aufgabenorientierten, zeitgemäßen und unserer Demokratie sachangemessenen Führung und Zusammenarbeit erreichbar sein müßte.

Dennoch muß man bei realistischer Gesamtwürdigung des bisher Versuchten und dabei Erreichten — wenn man den Ergebnissen des Abschlußberichts die Anstrengungen gegenüberstellt — zu einer verhältnismäßig negativen Zwischenbilanz kommen.

Es ist bisher nicht geglückt,

— die für erforderlich gehaltene Sachdiskussion auf breiter Basis über die „Grundkonzeption“ sowohl innerhalb der Verwaltung als auch auf politischer Ebene zu erreichen,

— entscheidende politische Initiativen und Aktivitäten bei Parteien und Gewerkschaften auszulösen,

— die Mitarbeiter der Verwaltung auf breiter Basis zu motivieren und zu aktivieren, aus sich heraus eine „Grundkonzeption“ zu fordern,

— die Frage der „Zusammenarbeit und Führung in der öffentlichen Verwaltung“ als Schlüssel zu ihrer Leistungsverbesserung in das öffentliche Problembewußtsein zu rücken und

— die veröffentlichte Meinung so weit für das Thema zu interessieren, daß auf diese Weise ein entsprechender öffentlicher Druck entsteht.

Letzteres soll allerdings auch erstmalig systematisch durch diese Zusammenfassung und den Abschlußbericht versucht werden.

## **Ulrich Lohmar: Die lautlose Krake. Klassenkampf der Staatsbürokratie gegen die private Gesellschaft**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/79, S. 3—8

1. Die Bürokratien des Staates führen einen neuen Klassenkampf, vor allem gegen die Arbeitnehmer, freiberuflich Tätigen und kleinen Unternehmen in der privaten Gesellschaft.
2. Dieser Klassenkampf drückt sich aus in den Privilegien der Angehörigen des öffentlichen Dienstes, in dessen personeller Expansion und in der Gängelung der Bürger durch zahllose Vorschriften.
3. Die dürre und dürftige Verwaltungssprache sondert die Verwaltungen des Staates gegenüber dem Bürger ab.
4. Demokratische Institutionen behaupten gegenüber der Staatsbürokratie immer weniger politische Eigenständigkeit und Gestaltungskraft. Die Parlamente sind zwar noch die Uhren unseres politischen Systems, aber die Uhrzeiger sitzen in der Staatsbürokratie.
5. Die demokratischen Kriterien der Chancengleichheit, Transparenz, Kontrolle, Partizipation, des Mandats auf Zeit und des Spielraums für Minderheiten werden durch die Staatsbürokratie in ihr Gegenteil verkehrt oder doch erheblich eingeschränkt.
6. Eine wirksame Bürokratierform muß versuchen, Demokratisierung und Effizienz unserer Gesellschaft auf einen Nenner zu bringen.

## **Udo Kollatz: Von Tintenfischen und Fabelwesen. Replik zu Ulrich Lohmar**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/79, S. 9—20

Die Unvereinbarkeit sich überlagernder Systeme macht unseren öffentlichen Dienst aufwendig und reduziert seine Flexibilität und Effizienz. Hierin sieht der — sich auf Beispiele aus dem Personalbereich beschränkende — Beitrag die tieferen Ursachen der von Lohmar kritisierten Phänomene. Wenn Fortschritt — wie hier am Beispiel der Mitbestimmung erläutert — auf das Fundament hergebrachter Grundsätze eines Berufsbeamten-tums zusätzlich aufgepropft wird, muß das die einseitige Kumulierung von Rechten und den ebenso einseitigen Abbau von Pflichten der Beamtenschaft bewirken, ohne daß ein Ausgleich dafür erfolgt. Statt dessen hat der Steuerzahler Rechnungen zu begleichen, deren Ursachen für ihn nicht durchschaubar sind. Der Gesetzgeber selbst hat die Konsequenzen gesehen, sie aber verdrängt. Parlamentarische Entscheidungen, insonderheit parlamentarische Kompromisse, setzen nicht voraus, daß die einzelnen Teile eines Kompromisses sachlogisch miteinander harmonisieren. Die Publikation von Lohmar besagt wenig über die reale Situation der Ministerialbürokratie und die Beweggründe ihres Handelns. Lohmars Argumentation ist jedoch aufschlußreich für die Perspektive, aus der Abgeordnete die Ministerien sehen.

## **Herbert König: Staatsbürokratie: Der falsche Adressat. Eine Antwort auf U. Lohmars Thesen**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/79, S. 21—32

Strukturen und Verfahren in Regierung und Verwaltung sind dazu angetan, die „Staatsbürokratie“ ebenso wie die Mitarbeiter in den Kommunen in ihren Einstellungen wie ihren Verhaltensweisen vorzuprägen; sie alle sind sozusagen Gefangene eines Systems, das sie kaum aus eigener Kraft so zu formen vermögen, daß es von sich aus in angemessener Weise zur Erfüllung seiner Aufgaben imstande wäre.

U. Lohmar kommt das Verdienst zu, eine ganze Reihe von Schwachstellen unserer Bürokratie aufgezeigt und wenigstens den Versuch unternommen zu haben, Ursache und Wirkung von vielem zu erkunden, was uns an diesem System irritiert. Gewiß muß man ihm nicht in allen seinen Ausführungen und schon gar nicht in seinem Ansatz wie auch hinsichtlich des von ihm gewählten Grades der Provokation beipflichten. Gleichwohl eröffnet er ein weites Feld für eine Neubesinnung auf die strukturellen Dimensionen unserer Staatsbürokratie wie auf die Verknüpfung der Strukturen — sei es der Problemfindung, der Programmgestaltung, der Organisation oder des Budgets — mit dem Gestaltungsfeld, auf dem er selbst ansetzt, nämlich dem des öffentlichen Dienstes. Man gewinnt damit zugleich Freiraum für Fragen der Motivation der Beamtenschaft — sie zu erhöhen, ist nämlich keineswegs primär eine Frage des Geldes, sondern der Schaffung von Identifikationsfähigkeit. Und schließlich gelangt man zu neuen Ufern, wenn es um Fragen des Ersatzes des ökonomischen Wettbewerbs durch ihm gleichkommende Mechanismen bei den öffentlichen Händen geht und man die Inhalte der Fortbildung darauf einstellen will.

Dies alles ist notwendig, wenn wir unsere Politik auf die Zukunft hin orientieren und dabei endlich vom „muddling through“, der Methode des Sich-Durchwurstelns, abkommen möchten. Nur sollten wir uns hüten, dabei erst bei der „Staatsbürokratie“ anzusetzen; die Probleme liegen sehr viel weiter vorne im methodischen Gefüge von Staat und Gemeinden.

## **Peter Menke-Glückert: „Altbausanierung“ statt Radikalkur. Bemerkungen zu Ulrich Lohmars „Staatsbürokratie — Das hoheitliche Gewerbe“**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/79, S. 33—36

Ulrich Lohmar referiert und belegt alle Kritikpunkte an der Staatsbürokratie einschließlich einer Dokumentation von Bürgerbriefen, die Gründe für das Mißbehagen vieler Bürger mit Verwaltung und Beamtenschaft wiedergeben. Er analysiert schleppende, das heißt bürokratische Arbeitsweise als Normalfall, spricht von beginnendem „Klassenkampf“, den die öffentliche Hand gegen den privaten Teil der Gesellschaft inszeniere.

Wichtige Gründe für zunehmende Bürokratisierung und Komplizierung von Verwaltungs- und politischen Entscheidungsverfahren werden von Lohmar nicht oder nur ungenügend behandelt:

- Die Neigung vieler Parlamentarier, allen Ansprüchen von Bürgern und Interessengruppen genügen zu wollen, verbunden mit der ständig weiter abnehmenden Fähigkeit, auch einmal gegen den Strom der öffentlichen Meinung zu schwimmen, d. h. enttäuschte Erwartungen aus Gründen des Gemeinwohls und langfristiger, politisch wichtiger Ziele zu ertragen. Jedes neue Gesetz, das eine Fülle von Details regelt, die früher nebenbei von der Verwaltung erledigt wurden, kompliziert Verfahrens- und Entscheidungswege, fordert Maßnahmen der Überwachung, der Kontrolle und des nachweisbaren korrekten Verfahrensablaufs (um in unserem Rechtswegestaat vor Verwaltungsgerichten bestehen zu können).
- Die Forderung immer neuer gesetzlicher Fixierungen lähmt zusehends Initiative und Verantwortungsbereitschaft im öffentlichen Dienst, die jede effiziente Verwaltung braucht. Der Rechtsstaat sollte die Rechtlichkeit im Handeln der Verwaltung garantieren, aber nicht immer neue hierarchische übergeordnete Instanzen für weitere Abstimmung oder rechtliche Kontrolle schaffen. Bürgernähe wird nicht durch eine entscheidungsunfähige Verwaltung erreicht.
- Vertikale Politikvernetzungen mit Zusammenspiel von Fachpolitikern, Interessenvertretern, Fachbeamten des Bundes, der Länder und Kommunen, die zu immer neuen Forderungen, Arbeitsprogrammen, Versprechen, Erwartungen führen — oft ohne die gesamtgesellschaftlichen Folgen zu bedenken.

Gegenüber diesen im politischen Gesamtklima liegenden Strömungen, die zu immer weiterer Aufblähung der Beamtenapparate führen, sind auch einsichtige Beamte oft machtlos, die seit Jahren eine Reform in kleinen pragmatischen Schritten, Bürgerbeteiligung an wichtigen Planungsprozessen, eine klarere Verwaltungssprache und eine offenere Orientierung in der Vielfalt des Verwaltungshandelns fordern. Nötig ist ein neues Leitbild für den Beamten: Nicht mehr Staat im Staat, sondern Bürgeranwalt, Dolmetscher zwischen Gemeinwohlintressen und Bürgersorgen sollte der Beamte der Zukunft sein.

## **Walter Ehlers: „Mündiger Bürger, was tun?“ Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 15/79, S. 37—45

Soll die zunehmende Bürokratismusdiskussion greifbare Ergebnisse bringen, so muß sie letztlich von der öffentlichen Verwaltung selbst aufgenommen und dort in konkrete positive Ansätze umgesetzt werden. Dazu will dieser Aufsatz einen Beitrag leisten. Der Verfasser — ein langjähriger ‚Insider‘ — vertritt die These, der „Beamte“ in unserer Demokratie sollte sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben vornehmlich als Sachwalter des Bürgers gegenüber dem Staat, als sein Berater gegenüber den Gesetzen und als Wahrnehmer seiner berechtigten Interessen verstehen.

Der Verfasser hält dieses Ziel aufgrund der Ergebnisse einer breit angelegten Untersuchung nur für erreichbar, wenn der zu partnerschaftlicher Zusammenarbeit und Führung bereite Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung mehr als bisher und systematischer auf diese Aufgaben vorbereitet wird. Er sieht in einem politisch vorgegebenen System der Führung und Zusammenarbeit, in dem die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, die Humanität am Arbeitsplatz und ihre demokratische Qualität ideell gleichgewichtet sind, die Möglichkeit, diesen Mitarbeiter entsprechend zu motivieren.

In den Auszügen aus seiner empirischen Untersuchung, bei der der Verfasser u. a. alle Parteien, Gewerkschaften und Verwaltungsführungen in Bund und Ländern detailliert zur Sache befragte, belegt er, daß die erforderlichen Impulse jedoch voraussichtlich weder von der Verwaltung allein noch von den Parteien und Gewerkschaften zu erwarten sind. Daraus zieht er den Schluß, daß nur ein ständiger nachhaltiger Druck der öffentlichen Meinung die Chance eröffnet, dem sicher langwierigen und schwierigen Bewußtmachungs- und Umwandlungsprozeß der öffentlichen Verwaltung näherzukommen.