

Heinemann, Klaus

Article

Stabilität und Wandel bürokratischer Organisationen

Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Provided in Cooperation with:

Duncker & Humblot, Berlin

Suggested Citation: Heinemann, Klaus (1969) : Stabilität und Wandel bürokratischer Organisationen, Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, ISSN 0036-6234, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 89, Iss. 3, pp. 313-331, <https://doi.org/10.3790/schm.89.3.313>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/291191>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Stabilität und Wandel bürokratischer Organisationen

Von Klaus Heinemann, Karlsruhe

I.

Hohe Stabilität und konservative Einstellung sind wesentliche Merkmale bürokratischer Organisationen. Das weitverbreitete Unbehagen, die häufige Kritik an Bürokratien haben eine Hauptquelle ohne Zweifel in der typisch schwerfälligen Anpassungs- und Änderungsform, mit der bürokratische Organisationen ihre Arbeitsweise an neue, nicht mehr mit eingefahrener Routine erfüllbare Aufgaben und Leistungsanforderungen angleichen. Das Unbehagen wird getragen durch ein immer wieder zutage tretendes Ungleichgewicht, durch ein Spannungsverhältnis, das entsteht aus diesen über längere Zeiträume unverändert bleibenden Leistungsmöglichkeiten bürokratischer Apparate auf der einen Seite, den wechselnden, neu auftretenden Erfüllungsansprüchen aus allen gesellschaftlichen Daseinsbereichen der Wirtschaft, der Versorgung, der Bildung, der Technik usw. auf der anderen Seite. Wenn aber Veränderungen und Anpassungen innerhalb einer Bürokratie erfolgen, müssen ihre Wirkungen in bezug auf Verwaltungseffektivität, geforderte Zielerreichung, aber auch in bezug auf demokratisch-soziale Wertvorstellungen usw. oft als zweifelhaft erscheinen. Nicht also nur die Starrheit und der Konservatismus von Bürokratien, auch der Wandel selbst kann Quelle dieser Kritik und des Unbehagens werden. Aussagen dieser Art wiegen besonders schwer angesichts der Tatsache, daß in unserer Gesellschaft immer mehr Lebensbereiche administrativ geregelt werden.

Gleichzeitig jedoch müssen solche Anmerkungen suggestiv wirken; sie artikulieren Erfahrungen und Erlebnisse über die Arbeitsweise von Bürokratien, ohne über den tatsächlichen Zusammenhang von Funktionsweise, Arbeits- und Leistungsstil bürokratischer Organisationen einerseits, gesellschaftlichen Veränderungen und den daraus resultierenden Erfüllungsansprüchen andererseits nähere Aussagen machen zu können. Es scheint daher wenig sinnvoll, diese Kritik an den typischen Änderungs- und Anpassungsformen bürokratischer Organisationen weiter zu vertiefen, bevor nicht der Zusammenhang von bürokrati-

schen Leistungsmöglichkeiten und Veränderungen der Leistungs- und Erfüllungsansprüche näher untersucht ist, insbesondere bevor nicht die Gründe dieser hohen Unbeweglichkeit erhellt sind.

Es muß nun auffallen, daß diese hier angesprochenen Zusammenhänge, ebenso die Frage der Bedingungen, die zu einer Änderung von Bürokratien führen können, bisher in der immer mehr anschwellenden Bürokraieliteratur nur wenig Beachtung gefunden haben. Erst in jüngster Zeit ist insbesondere angeregt durch die umfangreiche empirische Studie über die Dynamik bürokratischer Strukturen von *Blau*¹ das Interesse an diesem Gegenstand gestiegen.

Wir müssen davon ausgehen, daß diese Problemausklammerung bereits auf das Bürokratiemodell von Max *Weber*, das ja die Bürokratieforschung initiiert und über weite Strecken wesentlich mitbestimmt hat, zurückgeht. Dies schließt nicht aus, daß sich gleichwohl aus den Merkmalen des *Weberschen* Idealtypus der Bürokratie Aussagen über Anpassungs- und Änderungsformen und ihre Bedingungen ableiten lassen. Es mag daher nützlich sein, auch für das hier zur Diskussion stehende Problem das Modell von *Weber* zum Ausgangspunkt zu nehmen.

Weber kennzeichnet den „modernen Verwaltungsstaat“ durch folgende Organisationsmerkmale²: Es besteht das Prinzip der Amts- und Autoritätshierarchie; der Beamte erfüllt seine Amtspflichten beruflich und nach generellen Normen innerhalb seiner fest umrissenen Amtskompetenzen, legitimiert durch seine Fachqualifikationen; es bestehen feste Regeln und Verhaltensweisen zur Aufgabenbewältigung; der Bürokrat gehorcht lediglich seinen sachlichen Amtspflichten frei von persönlichen Interessen, eine Motivationsstruktur, die erreicht wird durch feste Gehälter in Geld, Unkündbarkeit, feste Laufbahnregelung, Alterssicherung und die Trennung vom Eigentum an Verwaltungsmitteln und Privatvermögen³.

¹ Vgl. Peter M. *Blau*: *The Dynamics of Bureaucracy*. Chicago 1963. Vgl. im Anschluß daran insbesondere den von Joseph *La Palombara* herausgegebenen Aufsatzband: *Bureaucracy and Political Development*. Princeton 1963. Ebenso die Einzelstudien von Richard H. *Mc Cleery*: *Policy Change in Prison Management*. In: *Ami-tai Etzioni* (Hrsg.): *Complex Organisation*. New York 1961. S. 376 f. und Nancy *Morse*, *Everett Reimer*: *The Experimental Change of a Mayor Organisational Variable*. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, Bd. 52 (1956). S.120 f.

² Vgl. Max *Weber*: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Köln/Berlin 1964. S. 157 f. und S. 703 f.

³ Diese Dimensionen finden sich, wenn auch unterschiedlich vollständig, in den meisten im Anschluß an Max *Weber* entwickelten Bürokratiemodellen. Vgl. dabei die Zusammenstellung von Richard H. *Hall*: *The Concept of Bureaucracy: An Empirical Assesment*. *The American Journal of Sociology*, Bd. 69 (1963/64), übersetzt in: *Renate Mayntz* (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*. Köln/Berlin 1968. S. 69 f. Vgl. auch *Arnold Gehlen*: *Bürokratisierung*. *Studien zur Anthropologie und Soziologie*. Neuwied 1963. S. 263.

Funktionsfähig, gleichzeitig für die Interessenten berechenbar und rational kalkulierbar werden bürokratische Organisationen durch die Formalisierung und Generalisierung insbesondere der Regeln und Verfahrensweisen zur Bewältigung der Arbeitssituation. Generalisierung bedeutet, (1) daß die Regeln zeitliche Dauergeltung erhalten, also in ihrer Geltung im Zeitablauf trotz sich ändernder Umstände und Anforderungen unberührt bleiben, (2) daß die sachliche Konsistenz der Entscheidungen gesichert ist, so daß die Erfüllung der Einzelakte im Rahmen des gesamten Verwaltungsvollzugs nicht mehr abhängig ist von persönlichem Verständnis und der Einsicht des einzelnen in die Gesamtzusammenhänge und (3) daß sozial institutionell garantiert und kontrolliert ist, daß die Regeln „ohne Ansehen der Person“ und ohne Rücksicht auf individuell verschiedene Einstellungen angewendet werden⁴. Lediglich wenn diese drei Dimensionen der Generalisierung erfüllt sind, erfolgt die Problembewältigung innerhalb von Bürokratien durch Regeln, die im Sinne von *Luhmann* als „Entscheidungsprogramme“⁵ bezeichnet werden können.

Die durch Generalisierung erreichte Stabilisierung der Erwartungsstrukturen für alle Interessenten bedeutet eine Reduktion unbestimmter, nicht eindeutig fixierter, offener Verhaltens- und Entscheidungsmöglichkeiten auf vorhersagbare, repetitiv wiederkehrende Verhaltensmuster⁶. Der grundsätzlich sehr breite Dispositionsspielraum bei der Aufgabenbewältigung ist durch solche Entscheidungsprogramme weitgehend eingengt. Gleichzeitig bedeutet dies, daß die Entscheidungen sich an eben diesen Programmen, weniger an den Anforderungen des Einzelfalls orientieren. Der Beamte läßt sich bei der Aufgabenbewältigung durch vorgegebene Verfahrensregeln leiten, das Suchen nach neuen, unter Umständen problemadäquateren Alternativen tritt in den Hintergrund. Spontaneität, Suche nach Neuerungen können somit vermindert, Starrheit und Problemfremde erhöht werden. Ohne Zweifel ergeben sich dadurch mögliche negative Folgeerscheinungen des Bürokratismus, also auch mangelnde Wandlungsfähigkeit sekundär aus diesen zunächst positiven Funktionen der Generalisierung der Regeln und Verfahrensweisen zur Problembewältigung innerhalb einer Bürokratie.

⁴ Vgl. zu diesen drei Dimensionen der Generalisierung insbesondere Niklas *Luhmann*: Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin 1964. S. 59 f.

⁵ Niklas *Luhmann*: Lob der Routine. Verwaltungsarchiv Bd. 55, (1964). S. 5. Vgl. aber auch Herbert A. *Simon*: The New Science of Management Decision. New York 1960. S. 5 ff.

⁶ Diese Funktion liegt jeder Verhaltensnormierung zugrunde; der Gedanke wird zur Kennzeichnung bürokratischer Organisationen aufgegriffen von Robert K. *Merton*: Social Theory and Structure. Glencoe 1951. S. 195 f.

Dieses — bereits durch neuere soziologische Begriffe und Theoreme ergänzte — Bürokratiemodell ist Teil der *Weberschen* Herrschaftssoziologie⁷: Herrschaft mittels bürokratischen Verwaltungsapparates ist reinste Form rationaler Herrschaft. Durch sie wird ein Höchstmaß an Vielseitigkeit, an Präzision, an Schnelligkeit und an Stetigkeit erreicht; sie ist für alle Interessenten berechenbar, kalkulierbar, ist — will man nicht Dilettantismus — die einzig mögliche Art der Massenverwaltung⁸. *Webers* Bürokratiekonzept ist demnach zu verstehen als Verbindung des aus der Zweck/Mittelkategorie entwickelten Begriffs der Zweckrationalität mit dem Sachverhalt der Herrschaft. Aufgrund arbeitsteiliger Abgrenzung der Amtskompetenzen, der formalisierten Regeln der Bewältigung der Arbeitsaufgaben und der spezifischen Motivationsstruktur innerhalb der Bürokratie und damit durch die „zuverlässige und im voraus akzeptierte und in ihren Konsequenzen absehbare Willensübertragung durch Befehl“⁹ erfüllen bürokratische Organisationen ihre Eignung als Mittel, für beliebig änderbare Zwecke verwendbar zu sein, werden sie effizientes, generalisiertes Mittel rationaler Herrschaft.

Ohne Zweifel schließt diese Interpretation der Bürokratie als Form rationaler Herrschaft das Problem des Wandels und der Anpassung zumindest implizit mit ein. Um dies deutlich zu machen, sei davon ausgegangen, daß in dem Bürokratiekonzept der subjektiv-individualistische Ansatz der Zweckrationalität bei Max *Weber* durch die Kategorie der Herrschaft ergänzt wird. In dem individualistischen Bezugsrahmen bedeutet Zweckrationalität die Wahl eines Mittels unter mehreren Alternativen zur bestmöglichen Zweckverwirklichung. Einschränkungen des Dispositionsbereiches z. B. durch sozial-normative Begrenzungen und Vorgaben spielen keine Rolle. Bürokratische Herrschaft bedeutet demgegenüber einerseits Entscheiden innerhalb bestehender Entscheidungsprogramme zur Zweckverwirklichung, also nicht Mittel-, sondern Normenorientierung und -ausführung, andererseits optimale Gestaltung dieser Programme bzw. ihre Anpassung an jeweilige Ziele und ihre Änderungen, sofern die generell normierten Verfahrensregeln bei neu auftretenden Erfüllungsansprüchen nicht mehr adäquat sind, also problemadäquate Mittelgestaltung. Rationales Entscheiden in bürokratischen Organisationen besitzt demnach stets diese beiden grundsätzlichen Dimensionen, ein Sachverhalt, der z. B. auch in der Entscheidungstheorie bisher wenig berücksichtigt wurde.

⁷ Vgl. *Weber*: a.a.O., S. 160 f.

⁸ Vgl. dazu auch *Gehlen*: a.a.O., S. 264.

⁹ Günter *Hartfel*: *Wirtschaftliche und soziale Rationalität*. Stuttgart 1968. S. 210. — Vgl. dazu auch *Niklas Luhmann*: *Zweck — Herrschaft — System*. Grundbegriffe und Prämissen Max *Webers*. Der Staat, Bd. 3 (1964), S. 130 f.

Wenn wir daher das *Webersche* Bürokratiemodell unter dem Aspekt optimaler Zweckverwirklichung betrachten, stoßen wir nicht nur auf das Problem der Entscheidungsbildung und Entscheidungsübertragung innerhalb einer vorgegebenen und zeitlich konstanten Systemstruktur, sondern berühren gleichzeitig die Frage der Änderung und Anpassung des Systems als strukturelle Veränderung des Mittels an neue Aufgaben. Da bürokratische Organisationen nicht jene Elastizität besitzen, um tatsächlich beliebige Ziele unverändert absorbieren zu können, müssen sowohl Handlungszusammenhänge innerhalb der vorgegebenen Systemstruktur als auch die Veränderung dieser Struktur selbst als Möglichkeiten rationaler Zweckverwirklichung in Betracht gezogen werden.

In diesen beiden grundsätzlichen Alternativen liegt allerdings eine unterschiedliche Problematik, die unter Umständen auch zu der bereits erwähnten Problemausklammerung geführt hat. Die sozialnormative Generalisierung von Entscheidungen impliziert eine ganze Reihe theoretischer, insbesondere auch organisationssoziologischer Probleme. Erwähnt seien nur die Fragen der vom Einzelfall unabhängigen Generalisierung, der personenunabhängigen Durchsetzbarkeit, der Akzeptierung durch die Mitglieder, der Motivationsstruktur der Mitglieder usw. Bei der Gestaltung der Programme selbst liegen demgegenüber die theoretischen Probleme weniger offen zutage. Hier scheint es sich eher um eine optimale Organisations- und Gestaltungstechnik zu handeln. So impliziert das einfache Zweck/Mittelmodell rationaler Herrschaft, durch vorgegebene Zwecke würde eine optimale Systemstruktur bereits initiiert werden, so daß das Problem der Gestaltung und Änderung von Systemstrukturen ausgeklammert werden könne.

Das Bürokratiekonzept *Webers*, ebenso wie die daraus entwickelten Bürokratiemodelle, beschränken sich weitgehend auf die Analyse systeminterner Vorgänge, so, als wären diese Vorgänge unabhängig von Veränderungen der Umwelt erklärbar, genauer: als würde mit dem Erreichen einer inneren Rationalität zugleich eine harmonische Beziehung zur Umwelt geschaffen¹⁰. Ohne Zweifel wird dabei zunächst die harmonisierende Wirkung von Organisationszwecken überschätzt, also angenommen, es gäbe einen und nur einen bestmöglichen Weg zur Zielerreichung, der sich aus den vorgegebenen Zwecken bereits ableitet. Daraus folgend wird weiter unterstellt, daß Dysfunktionalitäten, die bei sich ändernden Umwelteinflüssen auftreten, lediglich aus einer nicht optimalen Anpassung resultieren und auch als solche zu behandeln sind.

¹⁰ Vgl. *Luhmann: Zweck — Herrschaft — System*, a.a.O., S. 131 f.

II.

Eine Untersuchung der Bedingungen des Wandels bürokratischer Organisationen hat das Verhältnis von Bürokratien zu ihrer Umwelt, hat die Reaktionen eines solchen Systems auf unvermeidbare Umweltveränderungen und Umwelteinwirkungen zum Gegenstand. Dabei wird also der Grad der Umweltoffenheit und -abhängigkeit solcher Organisationen von besonderer Bedeutung; es wäre zu prüfen, in welchem Umfang das System von der Umwelt Erfüllungsansprüche, Leistungsfaktoren und Informationen empfängt, darauf reagiert und in gleicher Weise wiederum Leistungen, Informationen usw. an die Umwelt abgibt, welche adaptiven Mechanismen existieren, damit sich das System an sich ändernde Forderungen der Leistungserfüllung anpassen, verschiedenartige Informationen verarbeiten kann.

Unter diesem Aspekt kann man Bürokratien mit Produktionsbetrieben vergleichen, die unter ständig schwankenden Marktbedingungen wechselnde Forderungen der Sachmittelbereitstellung zu erfüllen haben. Allerdings bestehen dabei große Unterschiede in der Umweltabhängigkeit. Während Produktionsbetriebe in ihrer Existenz von externen Gegebenheiten und damit von einer hohen Anpassungsfähigkeit an Veränderungen dieser Gegebenheiten abhängig sind, wird der Erhalt bürokratischer Verwaltungen nicht durch diese Anpassungsfähigkeit an externe Bedingungen gesichert, sondern durch den Staat weitgehend unabhängig von der tatsächlich erbrachten Leistung garantiert. Daraus resultieren typische Unterschiede in der Funktionsweise und in den Strukturmerkmalen zwischen privater und öffentlicher Verwaltung¹¹.

Grundsätzlich wird also schon aufgrund dieser spezifischen Sicherung des Bestandes die Empfindlichkeit bürokratischer Organisationen gegenüber Umweltveränderungen gering sein, so daß auch die Reaktionsformen gegenüber neuen Erfüllungsansprüchen eine andere Gestalt haben als jene in Industrieverwaltungen. Dabei lassen sich die hier gemeinten Reaktionsformen formal in drei Gruppen einteilen:

1. Veränderungen der Umweltbedingungen werden negiert. Von Negation kann dann gesprochen werden, wenn die Organisation auf Veränderungen der Umweltbedingungen in keiner Weise reagiert, neu auftauchende Probleme unbeachtet, neue Erfüllungsansprüche unerfüllt läßt. Aufgrund der relativen Unempfindlichkeit gegen Umweltveränderungen wird eine solche Negation in staatlichen

¹¹ Vgl. zu diesen Unterscheidungen Horst *Bosetzky*: Bürokratische Organisationsform in Behörden und Industrieverwaltungen. In: *Mayntz* (Hrsg.): a.a.O., insbesondere S. 184 f., aber auch Günter *Hartfiel*, Lutz *Sedatis*, Dieter *Claessens*: Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide. Berlin 1964. S. 33 f.

Bürokratien wahrscheinlicher sein als in Industrieverwaltungen, wo solche Verhaltensformen zu einer Gefährdung des Bestandes führen können.

2. Die Organisation kann versuchen, neue Problemforderungen und Umwelteinwirkungen zu absorbieren. Dabei soll unter Absorption verstanden werden die Erfüllung neuer Leistungsansprüche innerhalb der gegebenen institutionellen Struktur. Vorgabe von festen Regeln der Aufgabenbewältigung bedeutet noch nicht eine vollständige Bindung und Unbeweglichkeit des Entscheidungsvorgangs. Entscheidungsprogramme können Unbestimmtheiten in bezug auf zu erwartende Informationen und dadurch ausgelöste Entscheidungen enthalten und damit einen Variationsspielraum für begrenztes Ermessen offenlassen¹². Entscheidungsprogramme eröffnen damit innerhalb bestimmter Bandbreiten die Möglichkeit der Auslegung und damit der situationskonkreten Anpassung. Natürlich sind diese Elastizitäten bereits mitbegründet durch die Gestaltung des Programms, durch das angemessene Grenzen des Entscheidens und damit der Anpassungsfähigkeit an neu auftretende Einzelfälle offenbleiben. Sie wird nicht durch ein Abweichen von diesem Programm oder durch die Wahl neuer Mittel bei neu auftretenden Leistungsanforderungen erreicht.
3. Als letzte Möglichkeit ist eine adaptive Entwicklung aufgrund neuer Umwelteinwirkungen denkbar. Unter einer solchen Adaption ist der Wandel der Strukturgegebenheiten des Apparates, die Anpassung der Entscheidungsprogramme und Verwaltungstechniken an neue Leistungsanforderungen zu verstehen.

Unter welchen Bedingungen eine dieser Reaktionsformen bei neu auftretenden Erfüllungsansprüchen wahrscheinlich wird, insbesondere aber, warum Adaption in bürokratischen Organisationen selten der Fall ist, wird im einzelnen zu prüfen sein. Zunächst muß jedoch kurz versucht werden, das inhaltlich zu konkretisieren, was bisher ohne großen Aussagewert als „Umwelteinwirkungen“ bezeichnet wurde.

Wir sind bisher davon ausgegangen, daß diese Umwelt u. a. jene Problemanforderungen mit umfaßt, die von der Organisation erfüllt werden müssen. Diese Aussage ist ungenau, sie bedarf einer Präzisierung. Nicht in bestimmten Daseinsbereichen sich bildende Aufgaben und Problemanforderungen bestimmen die Reaktionsformen des Systems und werden damit Umwelteinwirkungen, sondern die quantitativen und qualitativen Veränderungen der Informationen, die die Organisation von außen über spezifische Erfüllungsansprüche erhält, das

¹² Vgl. *Luhmann: Lob der Routine*, a.a.O., S. 112 f.

Gewicht, das diese Informationen für die Organisationen besitzen und damit auch der Nachdruck, mit dem diese Ansprüche gegenüber den bürokratischen Organisationen vertreten werden. Nicht also die Aufgabenentwicklung, sondern gleichzeitig die Informationskanäle und die mehr oder weniger organisierte Form der Vertretung dieser Erfüllungsansprüche bestimmen die Reaktionen der Organisationen. Zwischen die sich in bestimmten gesellschaftlichen Daseinsbereichen herauskristallisierenden und verändernden Aufgaben, die von bürokratischen Organisationen wahrgenommen werden können, zwischen gesellschaftliche Wandlungen, Strömungen und den Veränderungen sozialer Werte und Motivationen, denen Bürokratien gerecht werden sollen einerseits und den Leistungs- und Erfüllungsformen bürokratischer Organisationen andererseits schiebt sich ein Informations- und Interventionsraum, in den mehr oder weniger straff organisierte Gruppen eintreten und diese Aufgaben und Erfüllungsansprüche artikulieren. Erst aus den Einflußversuchen und -möglichkeiten dieser Interventionsgruppen — dazu gehört zunächst die Vielzahl der Interessengruppen, dazu gehören weiter politische Parteien, dazu gehören letztlich auch die Mitglieder bürokratischer Organisationen selbst, wenn sie mit eigenen Ansprüchen und Zielvorstellungen auftreten¹³ — ergibt sich ein Anpassungsdruck für bürokratische Apparate. Die Reaktionsformen Negation, Absorption und Adaption hängen also wesentlich von der Struktur dieses Informations- und Interventionsraums ab.

Hier liegt ohne Zweifel ein wesentlicher Unterschied zwischen bürokratischer und industrieller Verwaltung. Da Industrieverwaltungen nicht die pauschale Erhaltensgarantie des Staates besitzen, sondern in sehr viel stärkerem Maße in ihrer Existenz umweltabhängig sind, bilden sie von sich aus adaptive Mechanismen (z. B. Marktforschungsabteilungen usw.), um Umweltveränderungen zeitig wahrnehmen und sensibel darauf reagieren zu können. Solche adaptiven Mechanismen sind in bürokratischen Organisationen nur selten institutionalisiert, so daß sie in sehr viel stärkerem Maße von diesen Informationskanälen und von der Struktur dieses Interventionsraumes abhängig sind.

Aus diesem Sachverhalt ergibt sich die Gefahr, daß Anpassungsreaktionen bürokratischer Organisationen weniger der Sachnotwendigkeit und Dringlichkeit einer Zweckverwirklichung folgen als einem kaum übersehbaren Netz von Einflußmöglichkeiten und -versuchen innerhalb dieses Informations- und Interventionsraums. Da kaum anzunehmen ist, daß die reale Bedeutung und Dringlichkeit bestimmter Leistungs-

¹³ Ein Beispiel sind die Studenten, die als Mitglieder einer Organisation sich aktiv für eine Änderung des Systems einsetzen.

anforderungen aus einem gesellschaftlichen Daseinsbereich sich deckt mit der Intensität der Einflußnahme und Einflußmöglichkeiten der Interventionsgruppen auf jene Führungsinstanzen, durch die eine Änderung der Struktur bürokratischer Organisationen erfolgen kann, besteht die Gefahr, daß sich Leistungsmöglichkeiten bürokratischer Organisationen weniger an der realen Bedeutung einzelner Aufgaben als an der aus dieser Sicht zufälligen Gestaltung des Netzes solcher Einflußmöglichkeiten und -versuche ausrichten.

III.

Es müssen zwei Arten von Handlungen unterschieden werden, und zwar a) die nichtformalisierte, unorganisierte und b) die formell organisierte, sozial normierte Handlung¹⁴. Die erste umfaßt faktische Handlungen von Einzelpersonen, die zweite formalisierte, durch Verhaltenserwartungen stabilisierte Handlungszusammenhänge. Analog muß in bürokratischen Organisationen unterschieden werden die Ebene faktischen Handelns und Entscheidens und die Ebene der formalisierten und stabilisierten Verhaltens- und Entscheidungsstrukturen. Beide Ebenen können in konkreten Handlungen zusammenfallen, Erwartungen können aber auch durch faktische Handlungen enttäuscht werden. Entsprechend können Wandlungen und Anpassungen in beiden Ebenen auftreten. Beide Arten sind für bürokratische Organisationen von — wenn auch unterschiedlichem — Gewicht und müssen daher gesondert untersucht werden.

Diese beiden Ebenen, also zum einen Veränderungen konkreter Handlungen unabhängig davon, wie weit strukturbildende Verhaltenserwartungen in Kraft bleiben, zum anderen Veränderungen der institutionalisierten Handlungszusammenhänge müssen sowohl theoretisch als auch praktisch sorgfältig voneinander getrennt werden. So muß man deutlich sehen, daß gerade in bürokratischen Organisationen die Gründe, die zu einer („inoffiziellen“) Änderung individuellen Verhaltens führen, in der Regel andere sind als jene, die zu Änderungen und Anpassungen der institutionalisierten, strukturbildenden Verhaltenserwartungen, der Veränderung der Rollenstruktur, der Veränderung der Entscheidungsprogramme und Sanktionsmechanismen führen. Die Erhöhung der psychologischen Handlungsfreiheit z. B. durch eine entsprechende Gestaltung der Rechte und Pflichten der Beamten, wie dies durch eine Sicherung des Arbeitsplatzes, durch gründliche Ausbildung, durch personalpolitische Maßnahmen, durch Maßnahmen zur Vergrö-

¹⁴ Vgl. zu dieser in der Soziologie gängigen Unterscheidung z. B. Robert K. Merton: Die unvorhergesehenen Folgen zielgerichteter sozialer Handlung. In: Hans Peter Dreitzel (Hrsg.): Sozialer Wandel. Neuwied 1967. S. 172.

berung des Problemverständnisses usw. möglich ist, können zwar die Modifikationsbreite individuellen Verhaltens vergrößern; die Annahme jedoch, mit solchen Maßnahmen könne gleichzeitig eine höhere Anpassungsfähigkeit des Systems selbst erreicht werden, deutet auf eine zu starke Simplifizierung des Problems hin.

Wir wollen zunächst mit einigen Anmerkungen die Möglichkeiten einer Anpassung bürokratischer Organisationen an neue Leistungsanforderungen durch individuelle Handlungsmodifikationen prüfen. Angeknüpft werden kann dabei an die bereits oben zitierte Untersuchung von *Blau* zur Dynamik bürokratischer Organisationen. Man findet dort eine erstaunlich — man ist geneigt zu sagen — unrealistisch optimistische Beurteilung der Anpassungsfähigkeit bürokratischer Organisationen. So wird z. B. herausgestellt, daß die „Mehrheit der Beamten — sich ihres Arbeitsplatzes sicher — häufigen Wandel beständiger Routine vorzieht“¹⁵. Hier darf jedoch nicht übersehen werden, daß sich diese Untersuchung im wesentlichen mit der spontanen, inoffiziellen Anpassung individuellen Handelns an konkrete, neu auftretende Entscheidungssituationen befaßt, letztlich also die Voraussetzungen für das Entstehen kontro-normativer, sozial-institutionelle Handlungsanforderungen außer acht lassender Handlungen bzw. von Handlungen, die nicht institutionalisiert sind, prüft. Nur für diesen Bereich gilt, daß die spontane Anpassungsbereitschaft des Bürokraten zumindest in den von *Blau* untersuchten Verwaltungen relativ hoch ist, die viel beklagte konservative Einstellung zumindest dann fehlt, wenn wesentliche Voraussetzungen erfüllt sind, die dem Beamten eine individuelle psychologische Handlungsfreiheit geben, die ihn von dem Zwang überkorrekter Befolgung der Vorschriften und Anordnungen befreien. Diese Voraussetzungen und damit die Möglichkeit spontaner und individuell initiiertter Entwicklung bürokratischer Organisationen sind nach *Blau* erfüllt¹⁶, wenn (1) eine Sicherheit des Arbeitsplatzes vorhanden ist, (2) ein persönliches Engagement und Interesse an der Aufgabenerfüllung, also eine „professionelle Orientierung“ existiert, (3) sich etablierte Arbeitsgruppen, denen sich die Mitglieder zugehörig fühlen, bilden, (4) grundsätzliche Konflikte zwischen den Arbeitsgruppen und der Führung nicht vorhanden sind und (5) organisatorische Mängel auch tatsächlich als störend empfunden werden. Sind diese von *Blau* gekennzeichneten Leistungsmotivationen, diese Arbeitsatmosphäre und dieser tatsächlich empfundene Problemdruck vorhanden, kann ein ritualistisches Festhalten an bestehenden Vorschriften und Anordnun-

¹⁵ *Blau*: *The Dynamics of Bureaucracy*, a.a.O. S. 257, übersetzt in: *Mayntz* (Hrsg.): *Bürokratische Organisation*, a.a.O., S. 315.

¹⁶ Vgl. *Blau*: *The Dynamics of Bureaucracy*, a.a.O., S. 256 f.

gen vermindert, kann der Einzelperson eine eigeninitiierte Anpassung und ein aufgabenorientiertes Abweichen von bestehenden Vorschriften und Anordnungen ermöglicht werden. Das Suchen neuer Lösungswege wird nicht durch einen allzu hohen Konsenszwang erschwert.

Es muß nochmals betont werden, daß solche Voraussetzungen adaptiver Anpassung nur den Dispositionsspielraum konkreter Handlungen, nicht jedoch die Geltung bestehender Verhaltenserwartungen betreffen. Es wird also lediglich gezeigt, unter welchen Bedingungen Divergenzen zwischen Verhaltens- und Entscheidungswirklichkeit einerseits, Verhaltens- und Entscheidungsnormen andererseits auftreten können.

Allerdings müssen die durch individuelle Anpassungen möglichen Elastizitäten als gering eingeschätzt werden. Zwar sollen die Aussagen von *Blau* nicht in Zweifel gezogen werden, jedoch besteht eine Skepsis gegenüber einer Allgemeingültigkeit der aus der Untersuchung zweier amerikanischer Verwaltungen gewonnenen Ergebnisse. So scheint in den von *Blau* erwähnten Voraussetzungen adaptiver Anpassungen implizit eine beunruhigende Vielzahl von Bedingungen enthalten zu sein, die nur in seltenen Fällen erfüllt sein werden und die der faktischen Anpassung auch dann entgegenstehen, wenn die von *Blau* unterstellte Handlungsbereitschaft gegeben ist. So schließen diese Voraussetzungen mit ein, daß der einzelne Sachbearbeiter laufend mit neuen Informationen versorgt und durch diese Informationen zu neuen Einsichten über Problemanforderungen und Erfüllungsmöglichkeiten gelangt, daß dabei also seine Problemorientierung nennenswert beeinflusst wird; daß diese neuen Einsichten und Problemorientierungen auch dann erfolgen, wenn der institutionell geregelte und gewohnte Bezugsrahmen des Entscheidens verlassen werden muß; daß er aufgrund seiner Kenntnisse, Erfahrungen und Fähigkeiten in dieser neuen Situation außerhalb des gewohnten und bekannten Bezugsrahmens auch zu entscheiden fähig ist; daß es ihm weiter möglich sein wird, andere Beamte innerhalb des Instanzen- und Dienstweges von der Notwendigkeit der Verhaltensänderung zu überzeugen und zu einer entsprechenden, zur Aufgabenbewältigung unabdingbaren Verhaltensänderung ihrerseits zu bewegen.

Nicht nur psychologische und sozialpsychologische Faktoren stehen solchen spontanen, unorganisierten Verhaltensänderungen entgegen, sondern auch die technisch-organisatorische Struktur der Verwaltungsvollzüge. Wir wollen daher die bereits angedeutete Skepsis an den Ergebnissen von *Blau* an zwei genannten Voraussetzungen prüfen und dabei einige Anmerkungen zur Frage des Problemdrucks und der Leistungsmotivation machen.

Die aus der funktionellen Spezialisierung resultierende Aufspaltung der Verwaltungsvorgänge in eine Vielzahl auf einzelne Individuen verteilte Einzelakte macht für den einzelnen das sinnhafte Verstehen und das verantwortliche Nachvollziehen des Gesamtvorganges immer schwerer möglich¹⁷. Ein Überschauen und Nachprüfen des Gesamtvorganges, die Möglichkeit zu bemessen, inwieweit sein Handlungsteil noch problemadäquat oder anpassungsbedürftig ist, die Fähigkeit, auch die Wirkungen einer Verhaltensänderung für den Gesamt Ablauf abzuschätzen, aber auch die Chance, auf vorausgegangene oder nachfolgende Handlungsabschnitte Einfluß nehmen zu können, sind nur noch in den seltensten Fällen gegeben. Bei dieser Sachlage kann für den einzelnen weder das Bewußtsein unvollkommener Zweckverwirklichung entstehen, noch die Möglichkeit sinnhaften Eingreifens in die Handlungszusammenhänge vorhanden sein. Nur eine ständig zunehmende Sensibilität und Reagibilität gegenüber kleinsten Veränderungen der Leistungsanforderungen innerhalb des kleinen zur Verfügung stehenden Teilabschnittes des gesamten Handlungsvollzuges eröffnet noch die Chance, eigeninitiiert auf Variationen der Umwelteinwirkungen zu reagieren.

Es ist jedoch zweifelhaft, ob eine solche Sensibilität und Reagibilität mit der Zunahme der Komplexität der Verwaltungs- und Entscheidungsvollzüge entsprechend gestiegen ist. Vielmehr scheint es so zu sein, daß sich zwar die Reagibilitätsanforderungen ständig vergrößern, der Reagibilitätszwang sich für den einzelnen jedoch verringert, da ein Problemdruck aufgrund dieser technisch-organisatorischen Struktur der Verwaltungsvollzüge für den einzelnen Sachbearbeiter nicht oder nur noch geringfügig entsteht. Durch die sachliche Generalisierung der Regeln und Verfahrensweisen zur Aufgabenbewältigung wird ja, wie bereits betont wurde, gerade erreicht, daß das Funktionieren des Systems nicht mehr von der persönlichen Einsicht in die Gesamtzusammenhänge abhängig wird, daß vielmehr der einzelne auf das Funktionieren des Systems vertrauen kann und muß, ohne den Gesamtzusammenhang überschauen oder gar beeinflussen zu können.

Ebenso, wie bei dieser Sachlage der Problemdruck als Voraussetzung spontaner, unorganisierter Anpassung nur gering ist, wird man auch nicht als selbstverständlich jene Leistungsmotivation, jene ausgeprägt professionelle Orientierung voraussetzen können, die *Blau* zur Bedingung adaptiver Anpassung gemacht hat. Statt starker professioneller Orientierung, hoher Identifikation mit den Zielen, Normen

¹⁷ Auf diesen Sachverhalt verweist z. B. auch Helmut *Schelsky* [Zukunftsaspekte der industriellen Gesellschaft. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1. Jg. (1956) S. 34] in Zusammenhang mit der Untersuchung moralischer Implikationen des technischen Fortschritts.

und Werten der Organisation und einem ausgeprägten Pflichtethos beobachten wir diesen Forderungen entgegengesetzte Tendenzen, und zwar ebenfalls als Folgeerscheinungen spezifischer Strukturbedingungen bürokratischer Organisationen.

Das Fehlen einer ausgeprägt professionellen Orientierung und eines aufgabenbezogenen Engagements muß sogar als notwendig für das Funktionieren bürokratischer Organisationen angesehen werden. Bürokratische Organisationen als Mittel zur Erreichung jeweiliger, beliebiger Zwecke müssen von subjektiven individuellen und wechselnden Interessen und Motiven und damit auch von einem bindenden Engagement der Mitglieder frei und nach eigenen inneren Notwendigkeiten und Sachgesetzmäßigkeiten gestaltbar sein. Um nicht jeden Handlungsvollzug vor den Mitgliedern rechtfertigen zu müssen, bei wechselnden Leistungsanforderungen von den Interessen und dem Engagement der Mitglieder abhängig zu sein, muß die „Motivation der Mitglieder von anderen Systemproblemen abgeondert und durch gezielte, spezifische Leistungen sichergestellt“¹⁸ werden. Es müssen, worauf *Luhmann*¹⁹ in seinen Ausführungen zur Motivation der Mitglieder solcher Organisationen hinweist, gerade Handlungen erwartbar werden, bei denen persönliche Motive und damit auch ein persönliches Engagement fehlen. Durch Geldleistungen als generelles Motivationsmittel — Ausführungen dazu finden sich bereits bei *Max Weber*²⁰ — entsteht eine „bezahlte Indifferenz“²¹ der Mitglieder, so daß für das System ein Dispositionsspielraum entsteht, innerhalb dem Zwecke beliebig variiert, Handlungen ohne persönliches Engagement erwartet werden können.

Aus dieser Indifferenz gegenüber systembezogenen Leistungserwartungen resultiert eine Unsicherheit und Unbestimmtheit in bezug auf das konkret zu erfüllende Leistungsniveau. Mangelnde Leistungsmotivation wird eine „dysfunktionale“ Folge, es wird gleichzeitig eine „gewisse Indifferenz in der täglichen Arbeitseinstellung erkaufte“. Die Bediensteten orientieren sich lediglich an bestimmten Mindestnormen, die zu erfüllen sind, um die Mitgliedschaft nicht zu gefährden und von denen abzuweichen ihnen bereits die Kollegialität verbietet²². Erwartungen, die entstehen, wenn der einzelne von solchem Leistungsstandard abweicht, werden in der Regel sowohl von den Kollegen als auch von dem System nicht erfüllt werden können.

¹⁸ *Luhmann*: Funktion und Folgen, a.a.O., S. 90.

¹⁹ *Luhmann*: Funktion und Folgen, a.a.O., S. 98 f.

²⁰ Vgl. *Weber*: a.a.O., S. 709 f. — Vgl. dazu auch *Klaus Heinemann*: Grundzüge einer Soziologie des Geldes. Stuttgart 1969. S. 104 f.

²¹ *Luhmann*: Funktion und Folgen, a.a.O., S. 96.

²² Vgl. *Luhmann*: Funktion und Folgen, a.a.O., S. 105.

Wir müssen daher aufgrund dieser Anmerkungen die Möglichkeiten spontaner adaptiver Anpassung bürokratischer Organisationen als sehr gering einschätzen. Die Prüfung der wesentlichen, von *Blau* genannten Voraussetzungen hat vielmehr gezeigt, daß aufgrund der technischen Struktur der Verwaltungs- und Entscheidungsvollzüge für das einzelne Mitglied ein Problemdruck nur in den seltensten Fällen entstehen kann, daß die geforderte Leistungsmotivation aufgrund notwendiger Strukturbedingungen des Systems zu einem Problem geworden ist und daß — daraus gleichzeitig resultierend — die in bürokratischen Organisationen sich bildende Arbeitsatmosphäre zu einer Loyalität gegenüber der Arbeitsgruppe und dem bürokratischen Apparat führt. Damit aber wird wenig flexibles, selbstgenügsames und konservatives Verhalten wahrscheinlicher als ein bewegliches, umwelt-offenes, professionell engagiertes Entscheiden.

IV.

Wir wenden uns im folgenden der zweiten Ebene zu, diskutieren also die Wandlungsfähigkeit der institutionalisierten Organisationsstruktur. Strukturelle Veränderungen zeigen gegenüber individuellen Anpassungen grundsätzliche Unterschiede, auf die zunächst kurz hingewiesen werden muß²³:

1. Während Veränderungen individuellen Verhaltens lediglich punktuell kleinere Teilbereiche berühren, ohne die gesamte Organisation einzubeziehen, sind strukturelle Änderungen universell und betreffen die gesamte Organisation en bloc. Adaptive Anpassung verändert den gesamten Apparat, unter Umständen auch jene Bereiche, in denen die Notwendigkeit der Umorganisation nicht gegeben ist. Das Problem solcher strukturellen Änderungen liegt also bereits in dieser Tatsache, daß der Wandel nicht allmählich und schrittweise in den Bereichen erfolgt, in denen Dysfunktionen auftreten, sondern die gesamte Organisation betrifft.
2. Der Anpassungsstil ist im Gegensatz zu den oben behandelten individuellen Anpassungsformen, bei denen Veränderungen kontinuierlich stattfinden, dadurch gekennzeichnet, daß lange Phasen der Stabilität, Konstanz und Routine, in der die Notwendigkeit der Umorganisation zwar steigt, die Dysfunktionalitäten sich vermehren, ohne aber die bestehende Ordnung außer Kraft setzen zu können, unterbrochen werden durch kurze krisenhafte Perioden der Veränderung und des Wandels, in der die notwendigen Anpassungen vollzogen werden.

²³ Vgl. dazu Michel Crozier: *The Bureaucratic Phenomenon*. London 1964. S. 195 f.

3. Es ist für die Beurteilung der Wandlungsfähigkeit bürokratischer Organisationen von besonderer Bedeutung, daß strukturelle Veränderungen nicht an den Stellen ausgelöst werden, an denen die Notwendigkeit der Umorganisation zutage tritt, wo also der Problemdruck entsteht. „Entscheidungen werden dort getroffen, wo die Macht liegt, d. h. an der Spitze weit ab vom Kontakt mit den konkreten Problemen“²⁴. Dabei können Problemferne, Kommunikationsschwierigkeiten, d. h. mangelnde Information der Spitze über die Notwendigkeit einer Umorganisation, die relative Isolierung einzelner Instanzen, Divergenzen in den Zwecksetzungen und den Bewertungen verschiedener Zielvorstellungen der einzelnen Instanzen bereits eine rationale Anpassungs- und Gestaltungs politik erschweren.

Abgesehen von der zeitlich, sachlich und personell generalisierten und formalisierten Struktur der Regeln und Verfahrensweisen zur Aufgabenbewältigung resultieren gerade aus diesen hier genannten Merkmalen des Wandels wesentliche Schwierigkeiten einer effizienten Anpassung an beschleunigte Veränderungen der Erfüllungsansprüche. So gibt also diese Kennzeichnung struktureller Veränderungen bürokratischer Organisationen bereits Aufschluß über die Gründe für die relative Unbeweglichkeit und Starrheit gegenüber der dynamischen Entwicklung in vielen Daseinsbereichen unserer industriellen Gesellschaft.

Gleichzeitig haben die bisherigen Ausführungen gezeigt, daß Richtung und Inhalt des Wandels bürokratischer Organisationen durch folgende vier Elemente bestimmt sind. Es sind dies (1) die Aufgaben und Forderungen, die sich in einzelnen gesellschaftlichen Daseinsbereichen herauskristallisieren, es sind dies (2) jene Gruppen, die in dem bereits diskutierten Informations- und Interventionsraum die Aufgaben und Erfüllungsansprüche gegenüber bürokratischen Organisationen artikulieren und durchzusetzen versuchen²⁵, es sind dies (3) jene Entscheidungsinstanzen, die eine Änderung der Organisationsstruktur auslösen können und (4) jene Instanzen innerhalb der Bürokratien, in denen die Entscheidungsprogramme zur Anwendung kommen, in denen faktisch die Aufgaben erfüllt werden und in denen in erster Linie ein Problemdruck auftreten kann. Aus der spezifischen Struktur dieser Elemente und ihrer Verbindung resultiert die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft bürokratischer Apparate.

²⁴ Vgl. Crozier: a.a.O., S. 195. Übersetzt in: Mayntz (Hrsg.): Bürokratische Organisation, a.a.O., S. 285.

²⁵ Vgl. dazu auch Otto Haußleiter: Verwaltungssoziologie. Baden-Baden 1969. S. 63 f.

Zentrale Probleme für die bürokratische Anpassung ergeben sich a) aus der Schwierigkeit, Konsensus über Zielpräferenzen und Präferenzordnungen zwischen den einzelnen Elementen zu erlangen und b) akzeptierte Organisationszwecke in Entscheidungsprogramme als Erfüllungsmöglichkeiten dieser Zwecke zu transformieren.

Die Schwierigkeit, Konsensus über Zielpräferenzen zu erreichen, wird zum Teil bereits durch die unterschiedlichen Aufgabenbereiche und Wertstrukturen der Interventionsgruppen einerseits, der Entscheidungsinstanzen andererseits, verursacht. Dies resultiert zunächst aus der Tatsache, daß die Interventionsgruppen in der Regel Forderungen aus einzelnen, klar abgegrenzten Bereichen vertreten, bürokratische Apparate dagegen einer Vielzahl von Leistungsansprüchen gerecht werden müssen und sich nicht an bestimmten Interventionsgruppen, sondern an gesamtgesellschaftlich bedeutsamen Aufgaben zu orientieren haben. So werden sie also schon aus diesem Grund gegenüber den Erfüllungsansprüchen dieser Interventionsgruppen eine distanzierte Haltung einnehmen. Nun sind jedoch bürokratische Apparate und hier insbesondere die Entscheidungsinstanzen auf den Kontakt und die Zusammenarbeit mit diesen (oft besser informierten und sachverständigeren) Gruppen angewiesen, weil auf diesem Weg, wie bereits erwähnt, die unter Umständen wichtigste Beziehung des Systems mit der Umwelt hergestellt wird, da in der Regel bürokratische Apparate über andere adaptive Mechanismen nicht verfügen. Gleichzeitig wird jedoch eine solche Interventionsgruppe mit einem „Zweckpessimismus“ zu einer für sie besonders günstigen Darstellung der Lage neigen und durch „Verdeckungsideologien“ ihren Aktionen den Anstrich gesamtgesellschaftlicher Belange geben, um auf diese Weise ihre partikularen Interessen durchsetzen zu können²⁶. Für die Entscheidungsinstanzen wird es schwer sein zu unterscheiden, welche Argumente wirklich gesamtgesellschaftlich von Belang sind und in welchen lediglich Zweckpessimismus oder Verdeckungsideologien zum Ausdruck kommen. Dabei wird die richtige Beurteilung der Ansprüche dieser Interventionsgruppen allein schon deshalb diffizil, weil Gruppen- und Gesamtinteresse in bestimmten Fällen durchaus übereinstimmen können, wenn auch nur deshalb, weil diese Gruppen immer ein Teil der Gesamtheit sind²⁷. Dieser Umstand macht eine bis ins letzte objektive Entscheidung unmöglich.

Hier tritt nun als weiteres Merkmal hinzu, daß bürokratische Organisationen in der Regel nicht ein einzelnes Ziel verfolgen, sondern funktional differenziert sind, wobei zusätzlich verschiedene Ziele nicht

²⁶ Vgl. Egon Tuchtfeld: Wirtschaftspolitik und Interessenverbände. Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1. Jg. (1956) S. 77.

²⁷ Vgl. Tuchtfeld: a.a.O., S. 77.

homogen, sondern heterogen sein können. Je ausgeprägter dies der Fall ist, um so eher wird die Organisation eine Strukturänderung, die aufgrund von Änderungen von Teilaufgaben erforderlich wird, aufschieben können und unter Umständen sogar — bedingt durch die Tatsache, daß solche Änderungen in der Regel die gesamte Organisation betreffen — auch aufschieben müssen. Insbesondere wird sie bei dieser Sachlage leichter geneigt sein, den Erfüllungsansprüchen einzelner Interventionsgruppen auszuweichen. Durch diese Sachverhalte wird die Negation neu auftretender Erfüllungsansprüche gefördert.

Die Schwierigkeiten, einen Konsensus über Zielpräferenzen zu erzielen, werden vergrößert durch die verschiedenartigen Wertstrukturen innerhalb der hier zur Diskussion stehenden Elemente. Die Einstellung des Bürokraten in allen Instanzen muß als konservativ bezeichnet werden. Diese Grundeinstellung ergibt sich innerhalb der Bürokratie nicht zufällig und auch nicht zwingend aus dem bisher beschriebenen Strukturmerkmal; sie ist vielmehr gleichzeitig das Produkt eines Selbstrekrutierungsmechanismus, durch den tradierte Normen und Werthaltungen über sehr lange Zeiträume erhalten und in allen Bereichen und Instanzen bürokratischer Organisationen immer wieder konsistent durchgesetzt werden. Ich meine damit nicht nur die — empirisch belegte — Tatsache, daß sich Beamte meist nur aus bestimmten Sozialschichten rekrutieren, häufig sogar bereits aus Beamtenfamilien stammen²⁸. Wichtiger scheint mir vielmehr zu sein, daß zunächst die Ausbildung der Beamten durch den Apparat selbst (also durch Beamte) erfolgt und weiter, daß ein Aufstieg in höhere Positionen, also auch in Entscheidungsinstanzen, nur durch die vorgeschriebenen Aufstiegswege innerhalb des Apparates möglich ist. Das bedeutet z. B., daß Änderungen von Entscheidungsprogrammen immer nur von jenen Mitgliedern durchgeführt werden können, die früher diese Programme selbst angewendet haben, nicht aber von den direkt oder indirekt betroffenen Interessenten²⁹. Ohne Zweifel müssen durch einen solchen Mechanismus alte Wertvorstellungen und Ideologien erhalten, Normentreue erreicht, die eigenen Selbstverständnisse immer wieder reproduziert werden. Gleichzeitig werden eine gewisse Isolierung und Umweltblindheit die Folge sein.

In gleicher Weise kann die Schwierigkeit der Übersetzung von Organisationszielen in Entscheidungsprogramme die Anpassungs- und

²⁸ Vgl. z. B. Wolfgang Zapf: Der Verwalter der Macht — Materialien zum Sozialprofil der höheren Beamtenschaft. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht. München 1961. S. 77 f.

²⁹ So sind für die Änderungen einer Bildungskonzeption und der Lehrpläne in Schulen innerhalb der Kulturverwaltung meist ehemalige Lehrer verantwortlich, also Personen, die aus der Schule ein tradiertes Selbstverständnis mitgenommen haben und sich daher nur schwer von alten Bildungsidealen zu lösen vermögen.

Änderungsform bürokratischer Organisation mitbestimmen. Wir hatten bereits darauf hingewiesen, daß die Prämisse, nach der aus einem Organisationszweck sich eine richtige und optimale Form einer Systemrationalität ergibt, unrealistisch ist. Die Regeln und Verfahrensweisen der Aufgabenbewältigung komplexer bürokratischer Organisationen lassen sich nicht eindeutig von den jeweiligen und verschiedenartigen Zwecken aus begründen und unmittelbar auf diese zurückführen. Solche Zwecke (z. B. sozialpolitischer oder bildungspolitischer Art usw.) erweisen sich nur als allgemeine Richtlinien, aus denen noch nicht eindeutig die Mittel einer Verwirklichung resultieren. Aus einem Zweck läßt sich nicht zwingend ein einziger richtiger Mitteleinsatz ableiten, auch eindeutig vorgegebene Zwecke schließen Widersprüche in der Orientierung des Handelns nicht aus³⁰. Praktisch bedeutet dies, daß analog der hierarchischen Gliederung bürokratischer Organisationen auch die Ziele und Aufgaben hierarchisch strukturiert sind³¹. Die allgemeinen „letzten“ Ziele einer Bürokratie müssen für die einzelnen darunter liegenden Instanzen immer weiter konkretisiert und als Aufgabenfelder umformuliert werden. Daraus resultiert, daß die Aufgaben und Ziele untergeordneter Instanzen nur noch mittelbar mit den eigentlichen Organisationszwecken in Zusammenhang stehen, das Entscheiden der einzelnen Sachbearbeiter nicht mehr direkt an den Organisationszwecken orientiert ist. Das aber hat zur Folge, daß bereits die Effizienz solcher Entscheidungsprogramme im Hinblick auf die eigentlichen Systemzwecke schwer nachprüfbar ist, daß also auch nicht zweifelsfrei festgestellt werden kann, ob und in welchem Umfang solche Programme des Entscheidens den Systemzwecken noch gerecht werden und unter Umständen auch noch neuen Erfüllungsansprüchen angemessen sind. Dadurch wird die Neigung, durch Absorption neuen Erfüllungsansprüchen gerecht zu werden, vergrößert, die Bereitschaft zur Adaption verringert.

Mit anderen Worten, die Bestimmung einer Diskrepanz zwischen Erfüllungsansprüchen und faktischen Leistungsmöglichkeiten und damit der Nachweis der Notwendigkeit einer Umorganisation werden durch diesen Sachverhalt stark erschwert. Solange aber die Notwendigkeit einer Umorganisation nicht nachgewiesen, der Problemdruck nicht empfunden wird, wird eine adaptive Entwicklung nicht stattfinden. Gleichzeitig ist aber auch nicht zu vermeiden, daß durch diesen Transformationsprozeß innerhalb bürokratischer Apparate Leistungsmöglichkeiten entstehen, die den Zwecken nicht adäquat sind.

³⁰ Vgl. dazu auch *Luhmann: Zweck — Herrschaft — System*, a.a.O., S. 131 f.

³¹ Vgl. dazu auch *James G. March, Herbert A. Simon: Organisations*. New York 1958. S. 194.

Summary

Stability and Change of Bureaucratic Organisations

The subject of the article are those factors making up the change and the ability of adaption of bureaucratic organisations. Based on the model of bureaucracy of Max Weber, the structure elements of bureaucratic organisations are characterized and possible ways of solving problems compared. Forms of reaction of bureaucracies are examined with respect to new demands of environment. These forms of reaction — negation, absorption and adaption — are characterized and confronted by the possibilities of influence of environment. The change of bureaucratic organisations is analysed separately for the non-organized “inofficial” change of individual behavior within the bureaucracy and for the formalized structure of organisations. Spontaneous, unofficial changes are investigated together with Blau’s examination of the dynamics of bureaucracies; the actual importance of such a change is assessed. Finally the structure change of bureaucracies is dealt with and the reason for high stability and conservative attitude of bureaucratic organisations are outlined.