

StPV

STUDIEN ZU POLITIK UND VERWALTUNG

HERAUSGEGEBEN VON: ERNST BRUCKMÜLLER, KLAUS POIER,
GERHARD SCHNEDL, EVA SCHULEV-STEINDL

Bürokratische Demokratie, demokratische Bürokratie

EIN KOMMENTAR ZU STRUKTUR, GESTALT
UND SYSTEM DER BÜROKRATIE IN EUROPA

böhlau

RAOUL KNEUCKER



Studien zu Politik und Verwaltung

Begründet von

Christian Brünner · Wolfgang Mantl · Manfred Welan

Herausgegeben von

Ernst Bruckmüller · Klaus Poier · Gerhard Schnedl · Eva Schulev-Steindl

Band 117

Raoul Kneucker

Bürokratische Demokratie, demokratische Bürokratie

Ein Kommentar zu Struktur, Gestalt
und System der Bürokratie in Europa

Bureaucratic Democracy, Democratic Bureaucracy

A Commentary on Structure, *Gestalt*
and System of Bureaucracies in Europe

BÖHLAU VERLAG WIEN · KÖLN · WEIMAR

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2020 by Böhlau Verlag GmbH & Co. KG, Kölblgasse 8–10, A-1030 Wien
Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen
bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Satz: Bettina Waringer
Umschlaggestaltung: Michael Haderer, Wien

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISBN 978-3-205-20921-8

Inhalt

Vorwort.	15
Dank	20
EINLEITUNG: EINE BÜROKRATIE FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT.	23
I. Zur Ausgangslage	24
1. Bürokratie vor Demokratie.	24
2. Bürokratie für Demokratie.	29
3. Demokratie für Bürokratie: Demokratieannäherungen I, II	33
II. Die Auslöser der Veränderungen	36
1. Mittel- und langfristige Veränderungstendenzen	36
2. Veränderungsgrade.	39
3. Ausblicke: Veränderungen der europäischen Bürokratien.	58
Summary.	62
DIE BÜROKRATIE IM 20. JAHRHUNDERT	63
A. DIE „ZIELERFÜLLUNGSMASCHINE“	63
I. Die Wahrnehmung von Bürokratie (in Österreich).	64
1. Mit Blick auf Strukturen	64
2. Mit Blick auf Funktionen	67
3. Mit Blick auf Statistiken	68
4. Mit Blick auf die Medien	74
Summary.	81
II. Das Ziel: Die „Zielerfüllungsmaschine“	81
1. Eine Erinnerung: Zur Struktur bürokratischer Organisationen	82
2. „Das Jahrhundert der Legalität“: die Maschine im Dienste der Demokratie; Demokratieannäherungen III, IV, IVa	91
Summary.	135

III. Literarische Lesarten zu Verwaltung und Bürokratie:	
Franz Kafka, Robert Musil und die anderen	136
1. Illustration oder Quelle?	137
2. Franz Kafka: In der Strafkolonie	144
3. Franz Kafka und die Anderen	149
Summary.	160
IV. Die „undemokratische“ Bürokratie und die „demokratische“ Selbstverwaltung	161
1. Das Phänomen „Selbstverwaltung“	164
2. Die Wurzeln der Selbstverwaltung	183
3. „Selbstverwaltung“ in der Literatur: Die „Bremer Stadtmusikanten“ . . .	197
4. Selbstverwaltung und Bürokratie: die „Bürokratieschwelle“	207
Summary.	211
V. Die Verwaltung des öffentlichen Schweigens: Geheimverwaltung – Amtsverschwiegenheit; Information – Transparenz; direkte Demokratie; politische Kommunikation.	213
1. Kontexte der „Politische Kommunikation“: Teilhabe und Legitimität . .	215
2. Zur historischen Ausgangslage: Gewaltenteilung <i>revisited</i> – die „monarchische Prärogative“	223
3. „Politische Betroffenheit“: Demokratieannäherung V	226
4. „Strukturwandel der Öffentlichkeit II“	231
Summary.	238
B. „THE BUSINESS OF GOVERNMENT“	241
I. „Lernen von der Industrie“	242
1. Effizienz: Zur Unterscheidung von betrieblicher, administrativer und politischer Effizienz	243
2. „Serviceverwaltung“: Bürokratien und Kundendienste; Demokratieannäherung VI.	246
Summary.	257
3. Stäbe versus Linien: Sekretariate, „Kabinette“ in der Ministerialorganisation; das „Absterben“ des Berufsbeamtentums	258
Summary.	275

II. Die öffentlichen Verwaltungen im europäischen Mehrebenensystem. . .	277
1. Das EU Mehrebenensystem	277
2. Literarische Lesart zu Europa: Robert Menasse reist nach Brüssel	282
Summary.	285
NACHWORT: DIE PARADOXIEN DER BÜROKRATIE	287
Summary.	292
Literaturverzeichnis.	293
Anmerkungen	318
Personen- und Sachregister	379

Content

Preface	15
Acknowledgments	20

INTRODUCTION: A BUREAUCRACY FOR THE 21TH CENTURY

I. The Point of Departure.	24
1. Bureaucracy prior to Democracy	24
2. Bureaucracy for Democracy	29
3. Democracy for Bureaucracy; Democratic Approximations I, II.	33
II. The Change Agents	36
1. Midterm and Long-term Tendencies of Change	36
2. Grades of Change	39
3. Prospects: the Changing European Bureaucracies	58
Summary.	62

THE BUREAUCRACY FOR THE 20TH CENTURY

A. THE “GOAL-ACHIEVING MACHINE”.	63
I. How Bureaucracy is viewed by the Public (particularly in Austria)	64
1. With a view to structures.	64
2. With a view to functions.	67
3. Statistics	68
4. The view of media	74
Summary.	81
II. The Goal: the Goal-achieving Machine.	81
1. Recollecting: Structures of Bureaucratic Organizations.	82
2. The “Century of Legality”/Rule of Law, Accountability: the Machine in the Service of Democracy; democratic Approximation III, IV, IVa	91
Summary.	135

III. Reading about Public Administration and Bureaucracy	
in Art and Literature	136
1. Illustrations or Academic Sources?	137
2. Franz Kafka: In the Penal Colony	144
3. Franz Kafka, Robert Musil and the others	149
Summary.	160
IV. The “Undemocratic” Bureaucracy versus the	
“Democratic” Self-Organizations.	161
1. The Phenomenon “Self-Organization”	164
2. The Roots of “Self-Administration”	183
3. “Self-Administration” in Literature: “	
The Bremen Town Musicians” by the Brothers Grimm	197
4. The “Bureaucratic Threshold”	207
Summary.	211
V. The Public Administrations’ Silence: Confidentiality-Secrecy,	
Information-Transparency, Political Communication, Direct Democracy	213
1. Political Communication – Contexts.	215
2. Separation of Powers Revisited; the Monarchical Prerogative.	223
3. “The Affected Citizen”, democratic Approximation V	226
4. “Strukturwandel der Öffentlichkeit II” (J. Habermas)	231
Summary.	238
B. „THE BUSINESS OF GOVERNMENT“	
I. Learning from Industry	242
1. Efficiency; Administrative versus Political Efficiency	243
2. Service: Bureaucracies and Customers; democratic Approximation VI	246
3. Staffs or Secretariats; the “Withering Away”	
of the traditional Bureaucracy	258
Summary.	275
II. The Multi-Levels’, Multi-Domains’ and Multi-Instruments’	
EU Administration.	277

1. The “System”, its Governance Challenges	277
2. “Europe” in Literature: Robert Menasse visits “Brussels”	282
Summary.	285
EPILOGUE: THE PARADOXES OF BUREAUCRACY	287
Summary.	292
Bibliography	293
Notes	318
Index	379

LEXIKON: BÜROKRATIE

*Beamten- und Verwaltungsapparat;
Gesamtheit der in der Verwaltung
Beschäftigten; Denk- und Handlungsweise
Duden 2011*

*Pouvoir politique des bureaux; influence abusive de l'administration
l'ensemble des fonctionnaires consideres du point de vue de leur pouvoir dans
l'etat
Le Petit Robert 2008*

*Herrschaft bzw. Macht der Verwaltung
Brockhaus Enzyklopädie 2006*

*Ensemble des fonctionnaires, bureaucrats,
consideres du point de vue de leur influence;
pouvoir des membres de l'appareil d'etat ou
d'un appareil administratif quelconque
Grand Usuel Larousse 1997*

*A system of government by officials,
who are responsible to their department heads and are not elected;
these officials, as a group, especially when regarded as oppressive;
any system of administration,
in which matters are complicated by complex procedures and trivial rules;
a country governed by officials
Chambers 21th Century Dictionary 1996*

*Eine durch Normierung/Formalisierung, Hierarchisierung und vertikale
Kommunikation gekennzeichnete Struktur und Funktion,
tyrannische und selbstsüchtige Beamtenherrschaft
Staatslexikon Görres Gesellschaft 1985*

*Government by officials; officialdom;
the routine world of regulations
Webster Dictionary 1972*

The organization of a large number of people for work according to set rules, in graded positions of superior and subordinate responsibility
The American Peoples Encyclopedia 1968

In der Regel versteht man aber unter dem Ausdruck Bürokratie keineswegs eine an sich indifferente Form des Staatsverwaltungswesens, sondern lediglich die bereits angedeutete Ausartung derselben.
Meyers Konversations-Lexikon 1874

Indexwörter

Bürokratie, Demokratie, öffentliche Verwaltung, öffentlicher Dienst/Verwaltungspersonal der Industrie, Legalitätsprinzip, Demokratisierung der Verwaltung, Selbstverwaltung, Wissensmanagement in der Verwaltung, politische Kommunikation, Bürokratie im Mehrebenensystem Europas, Belletristik und Verwaltungswissenschaft

Bureaucracy, Democracy, Public Administration, Public Service/ Personnel, Legality/ Rule of Law, Democratization of Public Administration, Self-organisation, Knowledge Management, Political Communication, Bureaucracy in the Multi-Level/ Multi-Domain/ Multi Instruments' System of European integration, literary works and public administrations

Vorwort

Ein Berufsleben lang fasziniert mich das Phänomen „Bürokratie“: Bürokratie als Werkzeug der Modernisierung und Aufklärung, als Element einer historischen, geradezu nationalen Identität; als Statussymbol; als „*action group*“ oder als „Widerstandsgruppe“; als Bedingung und Grundlage rationaler Politik der öffentlichen und industriellen Verwaltungen; als immaterielle Infrastruktur für ein funktionierendes Staatswesen; als Organisationsform; als kontinuierlicher, stabilisierender Betrieb im Dienste der öffentlichen und privaten Verwaltungen; und als Bewusstsein, als Haltung und Stil, als Teil der politischen und industriellen Kultur.¹

Faszinierend sind auch die „bürokratischen Paradoxa“². Das übliche, vorherrschende Paradox impliziert die Missbilligung der Bürokratie, obwohl sie, wie Alle verstehen, für gesellschaftliche Organisationen unverzichtbar und unentrinnbar ist. Man sieht Bürokratie gerade noch als ein notwendiges Übel an. Beamte werden verunglimpft. Von Anfang an war das Wort Bürokratie mit Bürokratiekritik verbunden – und wurde dennoch zu Recht immer auch als ein neutraler, wissenschaftlicher Begriff verstanden und verwendet.

Bürokratie ist mein Forschungsthema über viele Jahre hinweg. Arthur Schopenhauer meinte: „*Die ersten vierzig Jahre unseres Lebens liefern den Text, die folgenden dreißig den Kommentar dazu, der uns den wahren Sinn und Zusammenhang des Textes nebst Moral und allen Feinheiten desselben erst recht verstehen lässt*“³. So ist es wohl. Aus meinen Texten zu einzelnen Themen der Bürokratieforschung, aus verwaltungswissenschaftlichen Memoranden, Studien und Konzepten, schließlich aus den persönlichen Erfahrungen, die ich in mehreren Bereichen der öffentlichen Verwaltung gewinnen und reflektieren konnte, möge eine Zusammenschau, ein Kommentar zur europäischen Bürokratie im allgemeinen, zur österreichischen Bürokratie im Besonderen entstehen. Die österreichische Verwaltung und Bürokratie bieten die meisten Beispiele, die ich zur Illustration der Analysen verwende; die österreichische Fachliteratur wird in einem besonderen Maße berücksichtigt.

Mein Kommentar will Bürokratie historisch *vor* Demokratie, Bürokratie *für* Demokratie und Demokratie *für* Bürokratie verständlich machen. Jedes Kapitel des Buches könnte für sich allein gelesen werden; sie alle sind jedoch über einen Eingangstext verbunden, der die grundlegende These meines Kommentars zur Bürokratie des 20. Jahrhunderts enthält.

Der Zeitraum der Betrachtungen ist das 20. Jahrhundert. Der Teil A der Arbeit ist der Lage der Bürokratie im staatlichen Gefüge gewidmet, insbesondere den Beziehungen zwischen Bürokratie und politischer Führung. Auf ein Wort reduziert: sie betrifft die Maschinerie der bürokratischen Organisation. „*Der Blick ... fällt in den Maschinenraum des Staatsschiffs, dessen Kurs das Volk bestimmt*“⁴. Der Teil B zeichnet die „großen“ Linien der Veränderungen der Verwaltung und der Bürokratie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nach. Auf ein Wort reduziert: er betrifft den sich verändernden Betrieb der Schiffsorganisation.

Den beiden Teilen ist als Einleitung das Kapitel „Eine Bürokratie für das 21. Jahrhundert“ vorangestellt, das erklären will, warum sich die Bürokratien in Europa rund um das Jahr 2000 grundsätzlich zu verändern begannen. Markiert und beschrieben werden kann allerdings erst ein vorläufiger Stand der Veränderungen. Zwar sind die Anzeichen der Veränderungen von den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts an erkennbar gewesen, konnten aber noch nicht hinlänglich beurteilt werden.

Es ändern sich natürlich öffentliche Verwaltungen und Bürokratien stetig – oder wie Wolfgang Gratz scherzhaft meint, „*Und sie bewegt sich doch*“⁵; hier aber gilt es, die Linien langfristiger Veränderungen zu charakterisieren und zu begründen, weniger die betrieblichen Verbesserungen und die kurzfristigen Anpassungen der Bürokratie an gesellschaftliche Bedingungen.

Der Ort der Betrachtungen ist Europa. Die Entwicklungslinien vom europäischen Lehenswesen des Mittelalters zum Nationalstaat, von Klöstern zu einer Rolle der Experten an den Höfen, von der Kurie zu einer quasi-staatlichen Organisation ergeben eine eigentümliche europäische Tradition der Bürokratie, die sich deutlich von den orientalischen und fernöstlichen Traditionen abhebt.⁶ Die patrimoniale Art der Auswahl von Mitstreitern in Stammesgesellschaften, die grundsätzlich militärische Ordnung und deren typische Karrierechancen, vor allem die erst spät erfolgte Umstellung auf Fachkräfte in öffentlichen Organisationen haben dort eigene Traditionen einer bürokratischen Struktur und Gestalt erzeugt. Selbst die chinesische Bürokratie blieb ihrer Art lange, lange treu, obwohl sie als historisch erste Bürokratie Fachkräfte berief und sich in politischen Prozessen darauf stützte. Die Tradition der Sklavenbürokraten in den orientalischen und asiatischen Bürokratien, auch wenn sie zu persönlichen Machtstellungen gelangten, ist institutionell eine Tradition der Leibeigenschaft. Die Sklavenbürokraten wurden erst spät daraus befreit. Die Ministerialen des europäischen mittelalterlichen Lehenswesens dagegen stiegen in die Adelsschichten auf oder hatten dazu die Möglichkeit; sie hatten Pflichten, besaßen aber auch Rechte und Privilegien, die ihnen gewährt und regelmäßig bestätigt wurden. Das Personal des Hofes wurde zum Personal der Regierungen; es wurde ein Teil des konstitutionellen und schließlich des demokratischen Staates. Die Kirche

des Hochmittelalters, die zweite Wurzel der europäischen Bürokratie, erforderte von Anfang an geschulte Fachleute, zumeist in zölibatären Lebensformen, für die Schaffung und Umsetzung der Kirchengesetze sowie für die Führung der europäischen und weltweiten Kirchenorganisationen. Es erfolgte die Trennung von Amt und Amtsträger sogar früher als in den staatlichen Institutionen. Für das Amt bildeten sich Kanzleien aus, die für die weltlichen Höfe Vorbildcharakter erlangten und lange Zeit besaßen.

Allein diese beiden typisch europäischen Entwicklungslinien können in Bezug zu Demokratie und Demokratisierung gesetzt werden.

Mein Beitrag will die Parallelen von demokratischen und bürokratischen Entwicklungen aufzeigen und erklären. Dass sie bestehen und nachgewiesen werden können, ist die These, aufzudecken, wie sich die Verbindung zwischen modernen Bürokratien und demokratischen Entwicklungen entfaltet hat, ist die übergeordnete programmatische Absicht meiner Arbeit.

Mit den Annäherungen an eine immer weitreichendere Demokratisierung des Staates⁷ korrelieren also m.E. die langfristigen Veränderungen der öffentlichen Verwaltung und deren Bürokratie. Ihre Demokratisierung ist vor allem eine Folge der Demokratisierung des Staates, so betont wie ich auch Horst Dreier⁸. Zentral sind dabei die Verankerung und die Auswirkungen des Prinzips der Legalität, ergänzt um das Prinzip der Amtshaftung; doch hätten sich deren Wirkungen nicht erweisen können ohne die vorangehenden strukturellen und institutionellen Errungenschaften der europäischen Aufklärung, im Wesentlichen durchgesetzt im 19. Jahrhundert, wie insbesondere Gewaltenteilung, Menschen- und Bürgerrechte, Minderheitenschutz, Rechtsschutz und Verwaltungsgerichtsbarkeit⁹.

In den Blick genommen werden im 20. Jahrhundert die Nachfahren der Prototypen der europäischen Bürokratie, also der französischen, der englischen, der preußischen und der habsburgischen Bürokratien. Der letzteren gilt meine besondere Aufmerksamkeit. Die prototypische russische Bürokratie, zumal aus unterschiedlichen Traditionen entstanden, bleibt außer Betracht. Die Bürokratie der USA, die zwar der gemeinsamen europäischen Tradition entstammt, erfordert wegen ihrer spezifischen Neuerungen im 20. Jahrhundert, insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg, eine gesonderte Behandlung, die in diesem Zusammenhang nicht möglich ist. Die Bürokratie der europäischen Einigung, weil sie eine weitere Entwicklungsstufe der europäischen Tradition darstellt, wird in meine Betrachtungen jedoch einbezogen. Bewusst ausgeblendet, da zu weit gespannt, bleiben das Militär, die Kolonialbürokratie und die Bürokratie in Zeiten der Kriegswirtschaft.

Trotz zahlreicher Beispiele und vergleichender Hinweise ist meine Arbeit nicht als eine vergleichende Studie angelegt. Die Untersuchung hat thematisch politik-

wissenschaftlichen Charakter¹⁰. Teil A ist durch die Stichworte Legalitätsprinzip und Partizipation, Teil B durch das Stichwort *a public management* charakterisiert. Das übergeordnete Thema des ersten Teiles ist Demokratieentwicklung der öffentlichen Verwaltungen und ihrer Bürokratien, das übergeordnete Thema des zweiten Teiles ist die betriebswirtschaftliche Umgestaltung der demokratisierten öffentlichen Verwaltungen. Die Arbeit ist orientiert an Strukturen, Gestalt und System der Bürokratie. Bürokratiegeschichte, die Theorie und Praxis der *human resources* bleiben unberücksichtigt.

Das Thema Bürokratie fordert unterschiedliche Betrachtungsweisen und unterschiedliche wissenschaftliche Ansätze und Methoden ein, auch innerhalb der Verwaltungswissenschaften selbst. Sie werden jeweils benannt werden. Strukturen und Funktionen der Bürokratie sind als aufeinander bezogen zu sehen. Strukturalistische und funktionalistische Ansätze sind für die Analyse gemeinsam zu nützen. Kein Ansatz für sich allein reichte aus. Wegen meines Forschungsinteresses, Strukturen, Gestalt und System der Bürokratie zu untersuchen, werden normative Ansätze überwiegen. Rechtliches Material wird in der Regel aus und mit einem politologischen Verständnis interpretiert, nicht juristisch analysiert werden. Aus empirischen Forschungen gewonnene Ergebnisse, soweit sie vorliegen oder unternommen werden konnten, werden meine Ausführungen ergänzen und stützen¹¹; jüngste Expertenbefragungen haben beigetragen, einige der bestehenden Lücken zu schließen. Als Zeitzeuge scheue ich mich nicht, auch meine persönlichen beruflichen Erfahrungen einzubringen; sie sind jeweils ausgewiesen. Ich darf, so denke ich, meine Doppelposition als Verwaltungswissenschaftler und Verwaltungspraktiker für meine Betrachtungen nützen.

Um die Jahrhundertwende 1900 und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts greifen in Europa, aber ganz besonders in den Ländern des sich auflösenden Habsburger Reiches, bedeutende literarische Werke wie Romane, Novellen, Dramen das Phänomen Bürokratie als Thema auf¹². In der zweiten Hälfte fehlen sie oder wiederholten Bekanntes, oft in kauziger Art. Beklagt werden noch der bürokratische Alltag und das Arbeits- und Systemleid. In der ersten Hälfte fehlen sozialwissenschaftliche (nicht rechtswissenschaftliche) Untersuchungen zur Thematik, so als ob sie geradezu durch Literatur substituiert worden wären. Literarische Spiegelungen und Lesarten sollen daher Teil meiner Analysen sein; denn sie sind in meinem Verständnis der Politik- und Verwaltungswissenschaften oftmals auch Quellen für Forschung, nicht nur Illustrationen der Texte, – jedenfalls unverzichtbare, gleichwertige Sichtweisen zur Struktur und Gestalt der Bürokratie in Europa. Dass die sozialwissenschaftlichen Studien in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts überborden, ist vor allem in der Wissenschaftsentwicklung dieser Zeitspanne begründet, erklärt aber

nicht die Abwesenheit der Literatur. Es mag sein, dass die Migrationsströme in und um Europa zu Beginn des 21. Jahrhunderts und die Einigung Europas zu einer Europäischen Union selbst wieder so gewichtige Themen darstellen, dass es literarische Bearbeitungen der Gestalt und Struktur der öffentlichen Verwaltungen, insbesondere der Bürokratie, in Europa anstoßen kann¹³.

Endnoten statt Fußnoten mögen das Lesen des Textes erleichtern. Leser sollen die Endnoten konsultieren, wenn sie an den wissenschaftlichen Auseinandersetzungen und deren Belegen Interesse haben oder wenn sie mehr über einzelne Länder und insbesondere über Österreich in Erfahrung bringen wollen. *Nota bene*: Österreich genießt zwar meine besondere Aufmerksamkeit, ist aber nicht das vorrangige Feld der Arbeit.

All my professional life I have been fascinated by the phenomenon

- “bureaucracy”,
- as an instrument of modernization,
- as an element of historical national identity,
- as a status symbol,
- as an action or sabotage group,
- as a prerequisite and foundation of rational politics and public administration,
- as an intangible infrastructure for a functioning political life,
- as an organization providing stability and continuity,
- as an attitude, a style, and a part of the political and industrial culture.

From positions of both an academic and an administrator, I intend to comment on the 20th century bureaucracies in Europe, in particular in Austria: bureaucracy prior to democracy, bureaucracy in the service of democracy, and bureaucracy controlled by democracy. Literary works will be used as sources along with scholarly studies. The history of European bureaucracies, the military, the war times’ and the colonial administrations will remain outside the scope of this study. Nor is it a comparative study. In particular, it does not deal with the US administration and bureaucracy, so different from Europe since 1945, although they originally shared the European traditions.

Copyright Graphiken:

Die Graphiken “Partizipation” (I), “Größe” (II), „Matrix” (III) und „Gestalt“ der Ministersekretariate (IV) sowie das „EU Mehrebenensystem“ (V) © R. Kneucker
(Stand der wissenschaftlichen Literatur: Ende 2018)

Für anregende Gespräche, für Hinweise und kritische Anmerkungen, für technische, editorische und sprachliche Hilfen danke ich folgenden Persönlichkeiten:

Steven Beller

Susan Brailove

Ernst Bruckmüller

Erhard Busek

Elisabeth Dearing

Gertraud Diem-Wille

Harald Eberhard

Gertrude Enderle-Burcel

Wolfgang Gratz

Bernhard Hammer/IFF Bibliothek Wien

Klaus Hartmann

Wolfgang Häussler

Waltraud Heindl

Georg Lennkh

Maria Teresa Medeiros Lichem und Walther Lichem

Benjamin McQuade

Michael Mitterauer

Moritz Moser

den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Parlamentsbibliothek, Leitung Dr. Elisabeth Dietrich-Schulz

Werner Pleschberger

Susanne Rupprecht

Ulrich Stacher

Rudolf Scholten

Anneliese Stoklaska

Gerald Stourzh

Daniela Trümpy

Den Mitgliedern der Verwaltungswissenschaftlichen Sektion der ÖGPW, insbesondere Peter Biegelbauer und Christoph Konrath

Manfried Welan

Warum haben sich Gestalt, System und Grundstrukturen der Bürokratie in Europa während des 20. Jahrhunderts wenig verändert – trotz eines enormen Wachstums der öffentlichen Verwaltungen, der Zunahme, Auffächerung und Differenzierung ihrer Aufgaben? trotz ihrer schrittweisen Demokratisierung, ihres Funktionswandels und ihrer Funktionserweiterungen? Selbst die großen Herausforderungen der jüngsten Zeit, wie Ökologie und Umweltschutz, wie Innovationspolitik oder Reformen des Gesundheits- und Sozialversicherungswesens, wurden in den gleichen Strukturen und mit der gleichen Manier wie vorher aufgegriffen und organisationstechnisch wahrgenommen, – die Verwendungsmöglichkeiten und die Anpassungsfähigkeit des „bürokratischen Modells“ geradezu bestätigend⁴. Auch die Demokratisierungsschritte nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Gestalt und das System kaum, die Strukturen nur indirekt betroffen. Die unbestreitbaren Ausweitungen der Organisation der öffentlichen Verwaltung erklären nicht die ihnen kaum entsprechende historische Art der Strukturen, die Gestalt und das bürokratische System.

Warum beginnen sich Gestalt, Strukturen, System der Bürokratie aber heute stark zu verändern? – ohne dass die öffentlichen Verwaltungen Funktionen abgeben, obwohl sie weiterhin fehlende private Angebote ersetzen, um Marktstörungen zu beseitigen, und dafür neue Infrastrukturen aufbauen; obwohl und weil die öffentlichen Verwaltungen sogar schrumpfen, ihr Personal verringert wird, Verwaltungsbereiche privatisiert oder aus der öffentlichen Verwaltung ausgegliedert werden?

Why did the basic structures, the *Gestalt*, and the systems of bureaucracies in Europe barely change in the course of the 20th century when public and private industrial administrations grew enormously; when their tasks multiplied both quantitatively and qualitatively, and their functions affected and influenced and still touch daily life, politics and public and private organizations. Even the latest challenges – ecology and climate change, health and social security, technology and innovation policies, and the creation of a science-based society – were attacked and often mastered by the very same structures and absorbed by the existing systems of bureaucracy, for better or for worse. Such achievements confirm the astounding resilience and flexibility and adaptability of the “bureaucratic model”. But why, in view of the explosion of functions, were there no corresponding dramatic structural changes? And why then do bureaucracies begin to change significantly at the end of the 20th century, without a reduction of functions? Administrations today are even shrinking, outsourcing their personnel and privatizing many of their traditional fields and operations.

These questions I hope to answer.

EINLEITUNG: EINE BÜROKRATIE FÜR DAS 21. JAHRHUNDERT

Wir sind Zeugen einer vielfach unerwarteten Entwicklung innerhalb der öffentlichen Verwaltungen in Europa: Es entsteht eine neue Art Bürokratie.

Sie ist in den Stäben vieler internationaler Organisationen, sicher aber in den Stäben der Europäischen Union (EU), bereits auszumachen. Die europäische Integration beförderte diese Entwicklung am stärksten.

Die Stäbe der Kommission, des Rates und des Europäischen Parlaments sind „integrierte“ europäische Stäbe. Der neue europäische Diplomatische Dienst ist z.B. bewusst aus nationalen und europäischen Beamten und Diplomaten gebildet worden. Die beiden Ebenen der europäischen Gestalt der Bürokratie, die nationalen Ebenen und die europäische Ebene, werden mehr und mehr verschmelzen.

Die Entwicklungen auf europäischer Ebene haben Veränderungen der Bürokratie auf nationaler Ebene beeinflusst; sie wird mit anderen Elementen die Gestalt, die Strukturen und das System der Bürokratie in Europa weiterhin umformen.¹⁵

Um diese Aussagen zu untermauern, sind

- I. die Ausgangslage und
- II. die erkennbaren mittel- und langfristigen Veränderungen der gegenwärtigen bürokratischen Apparate und die Veränderungsauslöser zu analysieren.

Die Worte „Veränderung“, „Modernisierung“ oder „Entwicklung“ und „Entwicklungstendenzen“ sind für die sozialwissenschaftliche Analyse oft nicht ausreichend präzise. Selbst als wissenschaftliche Begriffe sind sie mehrdeutig. Andere sprachliche Bezeichnungen stehen jedoch nicht zur Verfügung.

Hier sind gemeint sowohl verschiedenartige Optimierungen des öffentlichen Verwaltungshandelns als auch neue Muster des bürokratischen Prozesses oder drittens sogar grundlegende Veränderungen der Strukturen, der Gestalt und des Systems¹⁶. Die ersten Veränderungsarten bestehen im Wesentlichen aus betrieblichen Verbesserungen oder funktionalen Verwaltungsreformen, die zweite Art nimmt zusätzlich schon strukturelle Verwaltungsreformen in den Blick; die dritte betrifft Gestalt- und Systemänderungen, die manchmal durch die erst- oder zweitgenannte Veränderungsform ausgelöst werden. „Modernisierung“ ist m.E. dieser dritten Type zuzuordnen¹⁷. Sie steht im Mittelpunkt meiner Betrachtungen.

Übergänge bestehen zwischen allen drei Veränderungsformen. Die Differenzierung in drei Veränderungsstufen ist dennoch stets mitzudenken. Ein Druck zur Veränderung kann von außen oder von innen kommen – obwohl allgemein in den Verwaltungswissenschaften angenommen wird, dass nur der Druck von außen wesentliche Veränderungen der Gestalt und des Systems nach sich zieht. So z.B. in Österreich, sowohl im 19. als auch im 20. Jahrhundert.

I. Zur Ausgangslage

1. Bürokratie vor Demokratie

Moderne Staaten sind Verwaltungsstaaten. „... *die Staaten sind nicht de jure, sondern de facto aus Gesetzgebungs- zu Verwaltungsstaaten geworden.*“⁴⁸ Oder geblieben. Insbesondere Österreich war stets, noch vor seiner eigentümlichen Form und Art des Gesetzgebungsstaates, ein Verwaltungsstaat: „*Österreich wird nicht regiert, sondern verwaltet*“, bemerkte ein zynischer Metternich schon 1848⁴⁹.

„*Einen Staat ohne eine nach bürokratischen Prinzipien aufgebaute Verwaltung können wir uns heute kaum vorstellen. Dabei gibt es diese Einrichtung noch gar nicht so lange. Als in dem sich herausbildenden absolutistischen Zentralstaat Frankreichs (und verzögert im Habsburger Reich, meine Ergänzung) ein Verwaltungsapparat aufgebaut wurde – in erster Linie zum Eintreiben der Steuern –, wurde dieser als revolutionäre Neuerung angesehen. Erst im 19. Jahrhundert setzte aber jene starke Verbreiterung des Verwaltungsapparates ein, die den Zeitgenossen das Gefühl gab, mit einem grundlegenden Wandel der Herrschaft konfrontiert zu sein.... In der zweiten Hälfte desselben Jahrhunderts entstanden auf dem Kontinent auch die ersten größeren Industrieunternehmen, deren Verwaltungen durch ähnliche Prinzipien gestaltet waren wie die öffentlichen...*“⁵⁰. Historisch gesehen ist es also „nicht so lange her“, wenngleich Entwicklungen über rund 200 Jahre hinweg durchaus nachhaltig prägend wirken. Die Industrialisierung hatte den Wandel endgültig ausgelöst, sie war für den staatlichen und den industriellen Sektor der Motor der Umstellungen. Es entstanden Verhältnisse, die auch einen Vergleich zwischen industriellen und öffentlichen Verwaltungen ermöglichen.

Die Bürokratie der Habsburger Monarchie gilt zu Recht als eine der europäischen Prototypen, neben der französischen, englischen, preußischen und russischen Bürokratie. Der prototypische Charakter ist heute freilich verblasst; und alle nationalen Bürokrationen in Europa sind kaum mehr als die „Enkel“ ihrer Vorfahren. Sie wurden zu Ende des 20. Jahrhunderts wiederum tiefgreifend umgestaltet; vor allem trat ein typologisch neues, anders sozialisiertes Verwaltungspersonal an.

An Hand der österreichischen Bürokratie lassen sich die Verwandlungen der europäischen Prototypen in republikanische, demokratische Verwaltungsdienste m.E. am deutlichsten zeigen. So erscheint es mir gerechtfertigt, die österreichische in den Vordergrund der Betrachtungen zu rücken.

- a. [*Brüche und Kontinuitäten*] Ähnlich wie in anderen europäischen Staaten, vor allem aber in den Nachfolgestaaten der Habsburger Monarchie, setzt sich in den neuen demokratischen Republiken nach dem Ersten Weltkrieg die Bürokratie aus dem Regime der konstitutionellen Habsburger Monarchie als Ganzes fort²¹. Obwohl bereits vielfältig demokratisch durchdrungen, bewirkte der Wandel zur Republik, dass weitere Demokratieannäherungen gefordert und zu einer schrittweisen Neuausrichtung der Bürokratie führten. Die Republik „Deutschösterreich“ und dann „Österreich“ übernimmt ab 1918 also eine überdimensionierte, nämlich für eine Großmacht strukturierte, hervorragend ausgebildete Bürokratie. Entlassungen wurden zunächst nicht erwogen. Zahlreiche Berufsgruppen, wie z.B. Lehrer und Angestellte der öffentlichen Betriebe Bahn und Post, blieben Beamte oder wurden „verbeamtet“, z.T. sogar aus sozialen Erwägungen in die Beamtschaft neu aufgenommen. Die Verwaltungs- und Strukturreformen der Jahre 1922 bis 1928 befassten sich daher vornehmlich mit den Einsparungen der Personalstände²².
- b. [*Die „Diener“ des neuen Staates*] Mit der Übernahme der Verwaltungsstäbe durch die Republik im Jahre 1918, weitgehend in den bestehenden Verwaltungsstrukturen, war die bewegende Frage verbunden, ob die sozial und politisch homogene Bürokratie, gewohnt an den Dienst für ein Reich und für eine konstitutionelle Monarchie, trotz der Entbindung vom Eid auf den Kaiser und der Vereidigung als neue „Diener des Staates“²³ eine innere Opposition gegen die Republik darstellen oder sich neu orientieren würde²⁴. Würde sie dazu fähig sein? Würde sie die Konflikte einer Parteiendemokratie mit deren politischen Mechanismen respektieren? oder sich entfremden? den Wunsch und die Sehnsüchte einer Restauration der Monarchie, der „alten Ordnung“, unterstützen? – ähnlich wie die deutsche Bürokratie, die durch ihre restaurative Haltung zum Fall der Weimarer Republik mitbeigetragen hat. Die österreichische Bürokratie wurde in diesem Sinne nicht Teil des politischen Prozesses; es gelang ihr, den Wechsel schneller und erfolgreicher als ihre Pendanten in Deutschland zu vollziehen²⁵, welche Gründe auch immer dafür verantwortlich waren. So kann ich z.B. den Feststellungen Joseph Schumpeters folgen, wonach sich die „Bourgeoisie“ der Monarchie, die in ihrem kollektiven Denken noch eine Gegnerschaft zur Bürokratie „als deprimierend