

## Bürokratie und Verwaltungsreform

### *Das Anwachsen der Bürokratie*

Wir bedürfen nicht erst großer statistischer Aufstellungen, um zu erkennen, daß das Phänomen „Bürokratie“ immer größere Ausmaße annimmt. Nicht nur, daß die Zahl der in Büros beschäftigten Menschen ständig zunimmt und die Verwaltungen immer kostspieliger werden, wir geraten auch in die Gefahr, durch die Perfektion des gesamten menschlichen Lebens unsere innere Freiheit zu verlieren.

Schon lange ist die Bürokratie nicht mehr nur eine Erscheinung der öffentlichen Verwaltung. *Max Weber* hat bereits darauf hingewiesen, daß es auch in Parteien, Kirchen usw. bürokratische Erscheinungsformen gibt. In den großen Unternehmen, die eine heftige Kritik an der Zunahme der öffentlichen Verwaltung üben, ist ebenfalls ein starker Zug zur Bürokratisierung und zur Aufblähung der Verwaltung festzustellen. Daß auch die Gewerkschaften sich diesem Trend nicht entziehen können, wissen sie selbst am besten.

Es ist sinnlos, die Gründe für diese Erscheinung in einzelnen Fakten zu suchen oder gar bestimmten Gruppen eine Schuld an dieser Entwicklung zuzuschreiben. Wir haben es hier mit einer soziologischen Gesetzmäßigkeit zu tun, die *Gerhard Weisser* so ausdrückt: „Der Körper der menschlichen Gesellschaft wird desto empfindlicher, je höher er zivilisatorisch gezüchtet wird. Immer weniger Bereiche des sozialen Lebens können sich selbst und ihrem spontanen Wachstum überlassen bleiben.“ Die Bürokratie ist einer der Preise, die wir für den technischen Fortschritt und die Erhöhung des Lebensstandards zu zahlen haben.

Die Tendenz zur Bürokratisierung tritt naturgemäß in der *öffentlichen* Verwaltung, die „von der Wiege bis zur Bahre“ in unseren Lebensbereich eingreift, am deutlichsten zutage. Die Anforderungen, die heute an den Staat und die öffentlichen Körperschaften gestellt werden, sind weit größer als früher. Die Aufgabengebiete sind gewaltig angewachsen. Unsere heutige Auffassung vom Rechts- und Sozialstaat und unser Sicherheitsbedürfnis bedingen immer neue Verwaltungszweige: Fürsorge, Jugendpflege, Gesundheitsvorsorge, Arbeits- und Sozialgerichte, Arbeitsverwaltung, Nahrungsmittelüberwachung, Bauverwaltung usw. Vieles, das früher von freien Verbänden oder von Einzelpersonen geleistet wurde, muß heute von der Gemeinde- oder Staatsverwaltung gestützt oder durchgeführt werden, z. B. Theater, Museen. Dazu kommen noch viele Sonderaufgaben, die eine Folgeerscheinung der beiden Kriege sind: Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Wohnungsbau u. a. m.

Fast jedes Gesetz, das im Bundestag beschlossen wird, bringt zusätzliche Aufgaben für die Verwaltung. Dabei ist es im Grunde genommen gleichgültig, ob es die Staatsverwaltung ist oder die Verwaltung anderer Stellen, z. B. der Berufsgenossenschaft, wie beim Kindergeldgesetz, die diese neuen Aufgaben übernehmen muß. Kann diesem Anwachsen der Verwaltung und dem Vordringen der Bürokratie noch Einhalt geboten werden?

### *Das Problem „Verwaltungsreform“*

Es vergeht kaum eine Tagung politischer Parteien oder sonstiger Organisationen, auf denen nicht eine Reform der Verwaltung gefordert wird. Auch der einzelne Bürger drückt immer wieder seinen Unwillen über das Vordringen der Bürokratie aus. Es ist sehr zu begrüßen, daß der Wunsch, der Bürokratie Einhalt zu bieten, in allen Kreisen sehr stark ist. Verwaltungsreform ist ein Problem, das uns alle angeht, nicht nur eine Angelegenheit weniger Spezialisten. Von den Fachleuten wird jedoch mit Recht darauf hingewiesen, daß es leicht ist, allgemeine Forderungen vorzutragen, daß es aber sehr schwierig wird, „wenn man versucht, sich einmal konkrete Vorstellungen darüber zu machen, was denn nun zu geschehen habe“.

## BÜROKRATIE UND VERWALTUNGSREFORM

Es gibt, darüber sind sich alle Einsichtigen klar, keine Patentlösung. Es können auch nicht einfach in jeder Verwaltungsstelle generell 20 vH der Stellen gestrichen werden, wie es einmal gefordert worden ist. Eine Verwaltungsreform, die nicht gegen unser Bild vom Menschen und vom gesellschaftlichen Zusammenleben verstößt, kann nur in einer fortwährenden Überprüfung der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung und der Zweckmäßigkeit der einzelnen Verwaltungsakte und -gliederungen bestehen.

Es darf vor allem aus dem Gefühl heraus, doch keine völlige Umwälzung herbeiführen zu können, nicht zu einer Resignation auf diesem Gebiet kommen. Auf allen Ebenen und von allen Seiten her müssen wir an das Problem herangehen. Jede umfassende Verwaltungsreform setzt die Lösung von drei großen Aufgabenkreisen voraus.

1. Wie kann man die Flut neuer Gesetze bannen und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung abbauen, ohne damit zugleich die Errungenschaften eines modernen Rechts- und Sozialstaates aufzugeben?

2. Wie kann man örtliche und sachliche Zuständigkeitsbereiche nach rationellen Gesichtspunkten neu ordnen, ohne traditionelle und landsmannschaftliche Anliegen zu stark zu verletzen?

3. Wie kann man die innere Organisation der Verwaltungen so gestalten, das Leerlauf und Doppelarbeit vermieden werden und der gesetzte Zweck mit den sparsamsten Mitteln erreicht wird?

Die Lösung der ersten und entscheidenden Aufgabe ist zweifellos die schwerste, da hier Voraussetzung für eine fühlbare Änderung eine neue Einstellung zu den Aufgaben des Staates ist. Es ist unmöglich, von Staat, Ländern und Gemeinden die Regelung aller eigenen Sonderinteressen zu erwarten und gleichzeitig einen Verwaltungsabbau zu fordern. Andererseits kann die Forderung heute auch nicht lauten, dem Staat so wenig Aufgaben wie möglich zu übertragen. Dies würde zwangsläufig zu einer Stärkung außerparlamentarischer Gruppen führen und auf Kosten der sozialen Sicherheit und der Verbesserung der Lebenslage der einzelnen Staatsbürger durchgeführt werden müssen. Es muß eine gesunde Mitte zwischen zwei extremen Einstellungen angestrebt werden.

Diese Forderung nach einem Mittelweg muß auch Richtschnur für die Lösung des zweiten Aufgabenkreises sein. Auch hier kann weder eine völlige rationale Neuordnung aller Zuständigkeiten, vor allem der örtlichen, ohne jede Rücksicht auf Gewachsenes und bisher Vorhandenes noch ein völliger Verzicht auf jede Rationalisierungsmaßnahme, die mit Traditionen brechen muß, angestrebt werden. Fast alle Vorschläge zur besseren gebietsmäßigen Gliederung, vom Gutachten des Luther-Ausschusses zur Länderreform bis zum Vorschlag der Organisationsabteilung einer Gemeinde, zwei Verwaltungsstellen zusammenzulegen, sind bisher daran gescheitert, daß die Betroffenen gegen diese Änderung Sturm gelaufen sind. Trotzdem muß die Frage nach der besten Ordnung der Zuständigkeit immer neu gestellt werden.

Wegen der Schwierigkeiten, die die ersten beiden Problemkreise bieten, konzentrieren sich die Vorschläge zu einer Verwaltungsreform vorwiegend auf die innere Gestaltung des öffentlichen Dienstes und auf Rationalisierungsmaßnahmen in den Büros. Hier gibt es in der Tat ein weites Betätigungsfeld für alle Reformer. Wenn diese Maßnahmen auch nicht zu einer umfassenden Neuordnung führen, so sollten die Möglichkeiten, die in der besseren Gestaltung der inneren Organisation der öffentlichen Verwaltungen liegen, jedoch nicht gering geachtet werden. Vor allem kann hier jede Ebene der Verwaltung unmittelbar praktisch tätig werden.

### *Die personelle Frage*

Wie die öffentliche Verwaltung ihre Aufgabe erfüllt und wie der Bürger zu ihr steht, ist vor allem eine Frage der Menschen, die den Verwaltungsdienst versehen. Ihre Einstellung und ihr Können sind entscheidend für das gute Funktionieren der Verwaltung und für vernünftige Entscheidungen. Träger des öffentlichen Dienstes sind in erster

Linie die Beamten, die neben Arbeitern und Angestellten eine eigene Gruppe der abhängig Tätigen, mit besonderen Rechten und Pflichten, bilden. Alle Parteien und Verbände haben sich nach 1945 für die Beibehaltung des Berufsbeamtentums alten Musters eingesetzt. Für diese Entscheidung, die im Artikel 33 des Grundgesetzes ihren Niederschlag gefunden hat, waren sicherlich nicht nur sachliche Überlegungen ausschlaggebend; zumindest ist das Problem nicht ohne traditionelle Belastung und sonstigen (taktischen) Überlegungen nur unter dem Gesichtspunkt der besten Gestaltung des Öffentlichen Dienstes diskutiert und von Grund auf durchdacht worden. Da die Entscheidung aber so eindeutig gefallen ist und auch heute sich keine Gruppe für eine Änderung einsetzen würde, ist es müßig, hier die Frage nach Vor- und Nachteilen des Berufsbeamtentums zu behandeln. Es muß jedoch gefordert werden, den damit eingeschlagenen Weg nun auch konsequent zu verfolgen. Heute gibt es bis zum höheren Dienst ein Nebeneinander von Beamten und Angestellten, das nur in den seltensten Fällen auf sachlichen Gesichtspunkten beruht, sondern ein Ergebnis des Zufalls ist. Es müßte darauf geachtet werden, daß im Stellenplan der Verwaltungen eine klare Trennung zwischen Beamten- und Angestelltenstellen durchgeführt wird und daß vor allem die Stellen, die hoheitsrechtliche Aufgaben im eigentlichen Sinne erfüllen, mit Beamten besetzt werden.

Diese Trennung ist aber nur Teil einer größeren Aufgabe auf dem Gebiet des Personaleinsatzes. Voraussetzung für jede bessere Organisation der Verwaltung ist die bestmögliche Aufteilung der Arbeit und die Besetzung der Stellen mit den fähigsten Kräften.

Der Funktionsbereich jedes Verwaltungszweiges muß klar gegliedert und so aufgeteilt werden, daß Leerlauf und Doppelarbeit vermieden werden. Gleichzeitig muß die Zahl und die Bewertung der erforderlichen Stellen genau festgelegt werden. Diese Aufgabe kann nur durch eine gründliche Arbeitsplatzanalyse, die von einer unabhängigen Stelle nach einheitlichen Gesichtspunkten vorgenommen wird, richtig gelöst werden. Die bisherige Handhabung, daß die Zahl und die Bewertung der Stellen mehr oder weniger von dem Einfluß des jeweiligen Dienststellenleiters oder seiner Fähigkeit, sein Aufgabenbereich besonders schwer darzustellen, abhängt, führt nicht nur zur Unübersichtlichkeit und zu Überbesetzungen, sondern stört auch wegen der dabei auftretenden Ungerechtigkeiten und Zufälligkeiten erheblich die Arbeitsfreude. Da die Stellenpläne und die Besoldungsrichtlinien der Beamten und Angestellten verhältnismäßig starr sind und es kaum Möglichkeiten gibt, überdurchschnittliche Leistungen auch finanziell zu berücksichtigen, muß besonders darauf geachtet werden, daß die Aufstellung des Stellenplanes und die Besetzung der Stellen so gerecht wie eben möglich durchgeführt wird.

Der Wert einer guten Arbeitsplatzanalyse als Voraussetzung jeder Rationalisierung wird in den Verwaltungen leider meist noch unterschätzt. Während die Unternehmen zur Lösung dieser Aufgabe besondere Arbeitswissenschaftler und Refa-Spezialisten einsetzen, glauben viele Verwaltungen, das viel schwerere Problem der zweckmäßigen Aufteilung der Verwaltungsfunktionen und die Bewertung der einzelnen Stellen in kurzen Besprechungen oder durch nicht besonders ausgebildete Beamte lösen zu können. Aber erst wenn ein genauer Überblick über die Organisation vorhanden ist, kann man daran gehen, Einsparungen und Umbesetzungen vorzunehmen.

Daß die Besetzung der Stellen nur nach dem Gesichtspunkt der Eignung und der fachlichen Leistung und nicht nach dem Parteibuch, dem Kirchensteuerzettel, der Korporationszugehörigkeit oder der Mitgliedschaft im gleichen Sport- oder Gesangverein erfolgen muß, ist so selbstverständlich, daß darüber nichts gesagt zu werden braucht. Die Forderung, jeweils die fähigste und geeignetste Kraft mit der frei werdenden Stelle zu betrauen, wird bei der Fülle der neuen Aufgaben und dem Mangel an gutem Nachwuchs für die Verwaltungen immer dringlicher. Hierzu ist neben den aufgeführten Voraussetzungen aber erforderlich, daß die Personalämter den Personaleinsatz für Jahre im voraus planen und sich rechtzeitig Gedanken über die Wiederbesetzung frei werdender Stellen machen.

*Der einzelne Beamte braucht mehr Verantwortung*

Wenn wir ein Schreiben der öffentlichen Verwaltung erhalten, so können wir sicher sein, daß derjenige, der den Brief unterzeichnet hat, nicht derjenige ist, der die Angelegenheit auch bearbeitet hat und an den wir uns bei Rückfragen wenden müssen. Hierin kommt ein Sachverhalt zum Ausdruck, der ein typisches Zeichen jeder Bürokratie ist. Dem einzelnen Beamten wird nur wenig Entscheidungsfreiheit und Selbständigkeit eingeräumt. Abgesehen davon, daß Gesetze, Durchführungsverordnungen, Verwaltungsanordnungen usw. ihm meist bis in alle Einzelheiten seine Arbeit und seine Entscheidungen vorschreiben, wird jede seiner Handlungen auch noch mehrfach überprüft und kontrolliert. Dieses System von Kontrollen und Funktionsverteilungen führt zu Doppelarbeit, Zuständigkeitsstreitigkeiten und Verzögerungen, die mindestens in diesem Umfang nicht erforderlich wären<sup>1)</sup>.

Man muß, wenn man der fortschreitenden Bürokratie entgegenwirken will, dem einzelnen Beamten und Angestellten mehr Verantwortung geben und entbehrliche Kontrollen abbauen. Dabei muß man allerdings in Kauf nehmen, daß einmal ein Fehler bei der Bearbeitung einer Angelegenheit unterläuft, der nicht rechtzeitig aufgedeckt wird. Man kann nicht gegen die Bürokratie wettern und Abbau der Verwaltung fordern, zugleich aber so viel Kontrolle verlangen, daß sichergestellt wird, daß kein falsches Schriftstück die Dienststelle verläßt und keinerlei Unregelmäßigkeit vorkommen kann.

Selbstverständlich braucht jede Verwaltung, vor allem in finanziellen Dingen, ein erhebliches Maß an Kontrolle. Die Kontrolle darf aber nicht zum Selbstzweck werden und die Perfektion nicht so weit gehen, daß der einzelne Beamte nur noch gut funktionierender Teil einer Staatsmaschine ist, der seinen Willen ganz der Apparatur unterordnet.

Teilweise liegt die mangelnde Verantwortlichkeit allerdings auch bei dem Beamten selbst, dem oft „die Entscheidung im Einzelfall gar nicht genug bis ins letzte Komma vorgeschrieben werden kann“. Vor allem viele ältere Dienstkräfte sind dem Sog des geringsten Widerstandes und der Bequemlichkeit unterlegen. Wenn der Beamte genauso handelt, wie es in den Paragraphen steht, und sich nach der These richtet, daß der Vorgesetzte immer recht hat, wird er den geringsten Ärger haben. Mit jeder eigenen Entscheidung oder mit dem Widerspruch gegen eine Maßnahme des Vorgesetzten muß er ein Risiko auf sich nehmen, für das ihm kaum jemand Dank weiß, das ihm andererseits aber einen Tadel oder sogar einen finanziellen Verlust einbringen kann.

Trotzdem benötigt eine demokratische Verwaltung diesen Typ des Beamten, der es neben der Pflicht, Anordnungen des Vorgesetzten zu befolgen, für seine Aufgabe hält, im Rahmen der Gesetze selbstverantwortlich zu entscheiden, evtl. auch seine Vorgesetzten auf das Unzweckmäßige einer Anordnung hinzuweisen und ewig Bestehendes einmal zu ändern, wenn er es für zweckmäßig hält.

Hier liegt eine große Aufgabe der Verwaltungsschulen, die den Beamtennachwuchs ausbilden. Dem jungen Beamten muß seine Stellung als „Diener des Volkes“ klargemacht und ihm ein Überblick über den Sinn der wichtigen Gesetze und der Verwaltungsarbeit vermittelt werden. Man muß endlich einmal davon abkommen, die Beamtenanwärter mit Gesetzestexten anzufüllen und aus ihnen „wandelnde Gesetzbücher“ zu machen. In den Prüfungen müßten die am besten abschneiden, die zeigen, daß sie kombinieren und bestehende Gesetze anwenden können, und nicht diejenigen, die am besten Texte auswendig gelernt haben. Eine in diesem Sinne umfassende Grundausbildung der Beamtenschaft müßte später von Zeit zu Zeit durch weiterbildende Vorträge und Kurse ergänzt werden. Vor allem aber sollte man endlich erkennen, daß eine langjährige Dienstzeit als Berufssoldat und die Fähigkeit zu gehorchen, keineswegs eine genügende Voraussetzung für die Tätigkeit als Beamter ist.

1) Siehe meinen Artikel „Bürokratie und Funktionsverteilung“ in der Zeitschrift „Staats- und Kommunalverwaltung“, Heft 2/57.

*Die technische Organisation*

Hand in Hand mit den Maßnahmen auf dem personellen Sektor müssen Überlegungen gehen, zu einer besseren technischen Organisation der Verwaltung zu kommen. Verwaltungen sind von Natur aus konservativ und in der Regel allen Neuerungen abhold. Das erklärt vielleicht, daß der Maschine in der Organisation der öffentlichen Verwaltung noch nicht der Platz eingeräumt worden ist, den sie in der Verwaltung der Privatbetriebe hat. Die Vorteile moderner Lochkartenanlagen haben sich bisher nur wenige Verwaltungen zunutze gemacht. Auch Buchungsautomaten, Adremanlagen usw. fehlen noch in vielen größeren Städten. Auf diesem Gebiet wird in den nächsten Jahren noch viel getan werden müssen. Daß dabei der Maschineneinsatz nicht um jeden Preis erfolgen darf, nur um modern zu sein, versteht sich von selbst. Die Frage nach der Wirtschaftlichkeit muß am Anfang jeder Neuerung stehen.

Daß das Prinzip der Wirtschaftlichkeit, d. h. den gewollten Zweck mit den geringsten Mitteln zu erreichen, bei den Verwaltungen oft nicht beachtet wird, hat seinen Grund auch in dem Rechnungssystem der Verwaltungen. Die Kameralrechnung ist in ihrer einfachen Form nicht in der Lage, dem Leiter Unterlagen über die Wirtschaftlichkeit seiner Verwaltungsstelle zu geben. Sie kennt nur Einnahmen und Ausgaben und unterscheidet nicht, ob diese ein- und ausgehenden Beträge das Vermögen verändern oder aber Kosten bzw. Erträge darstellen. Dieser Nachteil des Rechnungssystems macht sich vor allem stark in den öffentlichen Einrichtungen und Anstalten bemerkbar. In den letzten Jahren sind eine Reihe Vorschläge gemacht worden, die Kameralistik zu verfeinern und die Vorteile der Kameralrechnung mit denen der kaufmännischen Buchführung zu verbinden. Ferner sind Bestrebungen im Gange, das System des öffentlichen Haushaltsplanes zu verbessern und vor allem das Prinzip der Jährlichkeit des Haushaltsplanes, das eine planvolle Arbeit auf lange Sicht erschwert, zu durchbrechen.

Darüber hinaus sind die Verwaltungen, vor allem die Gemeindeverwaltungen, bemüht, durch einen stärkeren Erfahrungsaustausch auf allen Gebieten neue Anregungen zu gewinnen. In der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung haben sie sich eine Einrichtung geschaffen, die manche wertvollen Vorschläge in Empfehlungen und Gutachten unterbreitet hat.

Alle diese Maßnahmen, sowenig Bedeutung sie im einzelnen auch haben mögen, verfolgen das Ziel, die Verwaltungsarbeit zu rationalisieren und dadurch letzten Endes dem Bürger besser dienen zu können. Es ist sicherlich nicht die angestrebte umfassende Verwaltungsreform, die dadurch erreicht wird. Wollen wir aber mit dem Kampf gegen die Bürokratie und gegen die Aufblähung der Verwaltung Ernst machen, dürfen wir diese Kleinarbeit nicht geringschätzen. Hier bieten sich unabhängig von der Lösung des Problems, der Gesetzesfülle Herr zu werden, praktische Möglichkeiten, mit der Reform der Verwaltung zu beginnen.

THEODOR ESCHENBURG

*Der moderne Gruppenstaat mit seinen mannigfaltigen Interdependenzen und seinem umfangreichen komplizierten Apparat ist eine Erscheinung, die nun einmal existiert und nicht beseitigt werden kann. Es wäre auch sehr fraglich, ob es wirklich einen brauchbaren Ersatz gäbe. Die Aufgabe ist nur, die Bürokratie mit ihren großen Machtbefugnissen dieser Erscheinung im Sinne einer sauberen und gerechten, das heißt gesetzgebundenen und im Ermessen grundsatzfesten Verwaltungstätigkeit anzupassen.*