

Sachverstand und Politik im Bereich der Verwaltung

Im Dartmouth College hat der mexikanische Maler *Orozko* seine Auffassung vom zukünftigen Verhältnis von Mensch und Maschine dargestellt. Dort läuft eine komplizierte Maschine selbsttätig und der Arbeiter sitzt mit einem Buch in der Hand dabei, sozusagen nur als eine Art Kontrollinstanz, die den regelmäßigen Ablauf garantiert. Wie weit läßt sich das Verhältnis von Politik und Verwaltung auf eine solche Formel bringen? Die Prognose ist nicht unbedingt ungünstig. Staaten wie etwa Schweden haben in dieser Hinsicht beachtliche Fortschritte gemacht, und auch in Ländern mit komplizierten sozialen und politischen Verhältnissen gibt es auch heute schon Sachgebiete, auf denen die Kontrollfunktionen weitgehend technisiert werden können. Aber als Regel ist es wohl in den Großstaaten kaum anzusehen. Der Sprung von der Herrschaft über Menschen zur Verwaltung der Dinge, die alte Utopie von *Engels*, ist immer noch auf der Tagesordnung. Ihre grausame Parodierung in Rußland, eine ironische Paraphrase zu *Lenins* „Staat und Revolution“, hat trotzdem ein gewisses Weiterschreiten ihrer Verwirklichung im Westen nicht aufhalten können. Was sind ihre immanenten Grenzen? Wie weit werden wir damit vorstoßen können, falls nicht der Schatten der allgemeinen Barbarei, die uns täglich droht, sich über uns herabsenkt und diese Verwirklichung eines Menschheitstraums für ewig ad acta legt?

Was folgt ist nur ein sehr nüchterner, auf den unteren Etagen angesiedelter Situationsbericht; ich glaube, dem Interesse der deutschen Leser zu entsprechen, wenn ich von einigen US-Phänomenen meinen Ausgang nehme.

I

Präsidenten kommen und gehen — civil service bleibt bestehen. Ist das für amerikanische Verhältnisse richtig? Wahrscheinlich etwas weniger als für europäische Maßstäbe. Eine neue Präsidentschaft drückt der Gesamtausrichtung des Staatsapparates doch einen gewissen Stempel auf. Der Wechsel des Präsidentenbildes in den Amtszimmern ist keine reine Formalität. Er drückt die Bereitwilligkeit zur Identifizierung mit neuen *vistas* Impulsen und Richtlinien aus. Mindestens bedeutet er einen Vorschußkredit des civil service für den neuen Herrn. Dieser Kredit kann durch strategisch wichtige Ernennungen ausgeweitet werden. Der Präsident kann ja Unterstaatssekretäre, die Vorsitzenden der wichtigen Regulierungskommissionen, und (wenn er Glück hat und deren Amtszeit gerade abläuft) auch deren Mitglieder und dazu einen Rattenschwanz von vom civil service speziell ausgenommenen Positionen ernennen, nicht gerechnet die Postmeister, vom Vorstand des New Yorker Riesenpostamts bis zum kleinsten, nicht besonders einträglichen Posthalteramt. Der saftigste Brocken, die regionalen Einkommensteuervorstände, ist allerdings seit Anfang der 50er Jahre dem civil service eingegliedert, was nicht etwa ausschließt, daß auch heute noch bei den Washingtoner Zentralbehörden einflußreichen Steueründern politisch motivierte Gunstbezeugungen gewährt werden. Die Besetzung der, wenn nicht wichtigsten, so doch symbolisch hervorstechendsten Posten, der neun Richter am höchsten Gericht — heute besonders wichtig, wo so viele Grundrechtsentscheidungen 5:4 ergehen —, hängt freilich vom Zufall des Schnitters Tod oder ärztlicher Ratschläge ab. Aber dieses Jahr fällt dem Präsidenten doch noch ein politisches Geschenk sozusagen in den Schoß, weil er jetzt auf einen Schlag über hundert unter- und mittelinstantliche Bundesrichter (teils neu eingerichtete Posten, teils wegen Schwierigkeiten zwischen Präsident *Eisenhower* und der demokratischen Senatsmajorität lange unbesetzte Posten) neu ernennen kann. Dies stellt bei einem Gesamtbestand von knapp 500 Bundesrichtern ein großes Potential dar, und die Art ihrer Bestellung in den nächsten Monaten wird einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zum innerpolitischen Klima Amerikas leisten.

Im Gegensatz zur Regierung *Eisenhower* hat der Amtsantritt der Regierung *Kennedy* mindestens innenpolitisch unter einem günstigeren Stern gestanden. Bei sechs Millionen Arbeitslosen denkt niemand an eine neue Riff-Aktion, d. h. eine mehr psychologisch als praktisch bedeutende Entlassungsaktion von civil servants aus Sparmaßstäben. Lebenslängliche Anstellung von Beamten ist ja in Amerika wenigstens der Form nach unbekannt und würde ja wohl immer noch als der verpönte Versuch der Begründung von Eigentumsrechten angesehen werden. Auch eine Fortsetzung der der Amtsmoral psychologisch genau so abträglichen McCarthy'schen Hexenjagd, gegen die weder *Eisenhower* und noch viel weniger sein damaliger Außenminister *Dulles* sich zur Wehr gesetzt hatten, scheint im Augenblick nicht akut. Das heißt nicht, daß das Problem ausgestanden ist.

Die psychologische Labilität der amerikanischen Bevölkerung, das Bewußtsein der verlorenen Sicherheit und die schockartige Zurkenntnisnahme der Unzulänglichkeit traditioneller politischer und ökonomischer Lösungsversuche im Weltmaßstab wirft, wie das Inskrautschießen der *Birch Society* zeigt, neue Wellen auf. Es steht völlig offen, wieweit die neue, taktisch sehr wendige politische Equipe darauf gegebenenfalls reagieren wird. Auf der unbedingten Plusseite müßte die Mehrzahl der Ernennungen *Kennedys* vermerkt werden.

Mehrere Faktoren haben hier zusammengewirkt, um eine Wendung zum Besseren zu erzielen. So die intellektuelle Energie eines Präsidenten, der sich im Vergleich mit *Eisenhower* weniger in einer Rolle eines Verwaltungsratsvorsitzenden sah, der lediglich um den reibungslosen Ablauf der Amtsgeschäfte bemüht ist, sondern solche selbst maximal mit Hilfe von ihm speziell ausgesuchter persönlicher Berater zu führen beabsichtigt. Sodann — eine Ironie der Geschichte — die Ausnützung einer persönlichen Chance gegen die Fortdauer plutokratischer Restbestände der amerikanischen Gesellschaftsordnung. Was heißt das? Meistens sind dem Präsidenten durch die Versprechungen der in seinem Namen, wenn auch nicht immer mit seinem Wissen handelnden Wahlwerber und Manager, die auf diese Weise Wahlspenden in genügender Höhe hervorzulocken versuchen — die Reform der Parteifinanzgebarung und ihrer plutokratischen Züge ist ja in Amerika genauso eine schwierige Angelegenheit wie in Deutschland — gewisse personelle Bindungen in der Ernennungspraxis auferlegt. Präsident *Kennedy* hat hier einen seit langer Zeit nicht mehr vorhandenen Spielraum gehabt, der sich sowohl bei vielen seiner diplomatischen Ernennungen (*Kennan*, *Galbraith*) und, vielleicht noch wichtiger, bei seinen Ernennungen zu den Regierungskommissionen ausgewirkt hat.

Dabei hat dann sowohl die Tatsache, daß der Präsident auf Grund seiner finanziellen Hausmacht anscheinend sehr viel weniger Wahlhilfen zu honorieren hatte — seine schwerste, wenn Sie so wollen, Wahlschuld, war rein politischer Art —, ebenso eine Rolle gespielt wie das Bewußtsein, daß die gewaltigen innen- und noch mehr außenpolitischen Aufgaben, die des Präsidenten harren, eine anders ausgerichtete intellektuelle Equipe verlangen als die des mit reinen Instandhaltungsarbeiten beschäftigten vorherigen Präsidenten.

Dazu kommt, daß die Wahlanalyse, die die Negerbevölkerung stark im Kennedy-Lager engagiert sah, einer schnelleren Integration der Negerbevölkerung in den Bundesstaatsapparat neuen Auftrieb gab. Sie haben ja mit der Besetzung des Leiters der Bundeswohnbehörde erstmalig Kabinettsrang erreicht und ihr weiterer Fortschritt in personalpolitischer Hinsicht scheint nur durch die verfügbare Zahl der Neger mit den erforderlichen Qualifikationen begrenzt.

Gewiß, man soll auch die problematische Seite nicht übersehen. Der mächtige Herrscher der Bundespolizeiapparatur, *J. Edgar Hoover*, wurde wie immer in seinem Amt

bestätigt. Damit ist die ja in vielen Ländern überfällige Durchleuchtung der Methoden und Voraussetzungen der Geheimpolizei von vornherein ausgeschlossen. Ihr Schatten stellt einen Krebschaden fast aller Regierungen unserer Epoche dar, die von ihrem unseligen Start in Rußland nunmehr alle Gesellschaftsordnungen mit einer gewissen Eigen-gesetzlichkeit überzieht und zu ihrem Konformitätsdrang, wenn sie ihn nicht hervorruft, zumindest wesentlich beiträgt. Rechtsstaatliche Sicherungen bewahren, wo sie — grosso modo in US, England und in der Bundesrepublik (zum Teil mindestens dank des Wirkens der erfreulichsten deutschen Nachkriegsinstitution, des Bundesverfassungsgerichts) — effektiv durchgeführt werden, vor den schlimmsten Übeln für Leib und Leben, ohne dadurch aller Lähmungserscheinungen Herr werden zu können.

II

Damit wären wir bei der Frage angelangt, die ja die eigentliche Schicksalsfrage der heutigen Verwaltung aller Herren Länder geworden ist: Wer lenkt, wer leitet, wer kontrolliert die riesigen Verwaltungsapparaturen, die ja heute das Signum aller industriellen Gesellschaften geworden sind? Das sogenannte *Parkinson-Gesetz* hat die Aufmerksamkeit auf einige ihrer grotesksten, wenn nicht notwendigerweise ihrer wichtigsten Seiten gelenkt. Als früherer langjähriger Angehöriger einer der größten Bürokratien unserer westlichen Welt will ich nicht leugnen, daß Wunsch auf Rangerhöhung und der dazugehörige Nachweis neuer, dringend der Bearbeitung harrender Aufgaben und notwendiger Planstellen ein gar häufiges Leitmotiv für das Anschwellen von Bürokratien darstellt.

Aber dabei, glaube ich, muß man doch Unterschiede gelten lassen. Da sind zunächst die auf unmittelbaren Kundendienst ausgerichteten Verwaltungsstellen wie Post, Verkehrskontrolle, Krankenkasse, wo der positive oder negative Erfolg der Verwaltung mehr oder minder proportional der eingesetzten Arbeitskraft ist. Berechenbare Ereignisse und Kundendruck auf reibungslosen und schnellen Ablauf erlauben die richtige Relation von Aufwand und Leistung unter Ausnutzung von Rationalisierungsvorteilen. Bei Steuereinnahmern und Kartellaufsicht liegt, trotz der größeren Kompliziertheit der auftretenden Probleme, der Fall noch ähnlich. Jedoch muß man sich darüber klar sein, daß der für diese Zwecke gemachte Personaleinsatz ein politisches Problem darstellt, haben wir es doch oft genug in USA erlebt, daß der Kongreß keinerlei Interesse daran gezeigt hat, diese Behörden personalpolitisch genügend auszustatten, da ihm an der wirkungsvollen Durchführung solcher Aufgaben nicht sonderlich gelegen war. Hier wird die Personalpolitik zum Ausdruck gesellschaftspolitischer Entscheidungen.

Aber wie verhält es sich mit der Beurteilung des Aufwandes moderner militärischer, paramilitärischer, diplomatischer und Intelligence Betriebe? Es ist in diesen Bereichen, wo es fraglich ist, ob man irgendwelche Schlußfolgerungen über das Verhältnis von Aufwand und Ertrag ziehen kann. Nun könnte man antworten, die Tatsache, daß keine feindliche Invasion versucht worden ist oder daß keine Subversion die politische Ordnung zerstört hat, stelle eine genügende Rechtfertigung für den gemachten Aufwand dar. Diese Antwort muß notwendigerweise unbefriedigend bleiben. Es läßt sich keinerlei Nachweis dafür antreten, daß diese oder jene Form der politischen Propaganda oder der militärischen Verwendungszwecke den gewünschten Erfolg, die Erhaltung eines noch so unsicheren und bedrohten Friedens herbeigeführt hat. Der eingetretene Erfolg mag auf völlig verschiedene, in der Beschaffenheit der Mächtekombination der Gegenseite liegende Gründe zurückzuführen sein. Und naturgemäß kann gerade auf diesen Gebieten keine Proportionalität zwischen Aufwand und Erfolg in kontrollierbarer Weise festgestellt werden, während die Projekte sich jagen und die bürokratische Proliferation ihre Hochblüte erreicht.

III

Wie sieht nun die Kontrolle des Verwaltungshandelns im modernen Staat aus?

Kontrollapparaturen sind reichlich vorhanden. Parlament, Partei, Regierung, interministerielle und Verbandskontrollen liegen miteinander im Wettstreit, aber ihre Wirksamkeit ist höchst differenziert.

Am fragwürdigsten ist die Parlamentskontrolle. Dies gilt nicht nur für Länder wie Frankreich, wo konstitutionelle Verschiebungen die Rolle des Parlaments aufs äußerste beschränkt haben, oder wie Österreich, wo der Koalitionsausschuß wirksam an die Stelle des Parlaments getreten ist, oder wie Deutschland und England, wo das Parlament hinter der von der Mehrheitsregierung gesteuerten Regierungspartei zurückgetreten ist. Auch unter den Verhältnissen der politisch anders strukturierten USA übt das Parlament nurmehr intermittierende Kontrollfunktionen aus. Es mag im Rahmen einer nicht immer und nicht notwendigerweise ausschließlich auf Propaganda ausgerichteten Untersuchungskommission in ein spezielles Problem hineinleuchten — eine Funktion, die ja in der Bundesrepublik völlig wegfällt. Aber davon abgesehen hat es die Stellung eines Außenseiters, es kann Beschwerden nachgehen, die nicht immer gerade die wichtigsten Probleme der betreffenden Verwaltung angehen, aber selten wird es über die notwendige Sachkenntnis oder die Unterlagen verfügen, die seinem Eingreifen Dauerhaftigkeit und Nachdruck verleihen könnten.

Etwas besser ist schon die politische Partei dran. Sie hat es in der Hand, via Personalpolitik gewisse Einflußnahmen und Kontrollen auszuüben. Was dabei herauskommt, hängt vom Charakter der Partei selbst ab. Ist sie eine reine, von keinerlei ideologischen und traditionellen Hemmungen beschwerte Patronageorganisation oder wird sie zur sozio-demoskopischen Partei — ich habe mir sagen lassen, daß in Deutschland gewisse Parteien dieser Gefahr gegenüber neuerdings etwas sehr anfällig sind —, so ist der Erfolg der personalpolitischen Bemühungen schwerlich den Aufwand wert, weder vom Standpunkt der Partei noch des Staatsapparates. Beide werden gleichermaßen geprellt. Der so Eingeschleuste wird sich sofort seiner neuen Umgebung maximal anpassen. Solch ein unsicherer Kantonist vermehrt nicht den Einfluß der Partei; und die Verwaltung erhält an Stelle eines lebendigen, neuen Elements, das ihr zusätzliche Gesichtspunkte und vistas eröffnet, einen Neukonformisten, der möglichst schnell vergessen machen will, daß er nicht über den regulären Ochsentrott in seine Stellung gelangt ist.

Anders mag es sich möglicherweise verhalten — das ist in den westlichen Breitengraden wohl noch am stärksten in Ländern wie Belgien oder Österreich der Fall — wo Parteien noch gewisse gesellschaftspolitische Leitbilder oder gewisse konkrete soziale Formationen vertreten. Bei allen ihren manchmal grotesken Seiten führt das dann doch zur Heranführung neuer, bisher im Staatsapparat nicht vertretener Schichten und damit zu einer gegenseitigen besseren Durchdringung von Verwaltungsapparatur und Gesellschaftsstruktur, die anscheinend für beide ganz förderlich ist.

Wichtig ist das Verhältnis von Regierung und Verwaltung. Der Theorie nach ist es die Regierung, die der Verwaltung die generellen Anweisungen erteilt, ihr neue Impulse zuführt, ihre Leistung politisch koordiniert. Es wäre einmal interessant festzustellen, welche der Regierungen der fünfziger Jahre in dem gemäßigten politischen Klima, unter dem wir leben, dieser Vorstellung noch entsprochen hat. Reaktion auf unmittelbare politische Situationen, gleichgültig ob von außen herrührend oder von inneren Machtfaktoren hervorgerufen — wieviel Zeit hat wohl das Militär in Frankreich die Regierungen der 4. oder 5. Republik gekostet —, beherrschen das Feld. Was an neuen Anregungen weitergegeben wird, kommt aus dem Dunstkreis der regulären Forschungsbürokratien, die ja, jedenfalls in Amerika, gleich ob offizieller, halb- oder vierteloffiziel-

ler Natur, einen großen, wenn auch nicht immer fixierbaren Raum einnehmen. Diese Forschungsbükratien können

1. nun einfach dem Verwaltungsapparat eingegliedert oder ihm aufgestockt sein. Sie können

2., wie etwa die Randcorporation oder O. R. O. für die Armee, von ihren Mutterorganisationen alimentiert und mit Aufgaben versehen sein, aber sonst eine unabhängige, maximal der freien Wissenschaft angepaßte Existenz führen, oder sie können

3. völlig im Rahmen der Universität verbleiben, und „das Verhältnis zwischen Staat und Universität kann sich auf den Abschluß von Forschungsverträgen beschränken.

Daß das losere Verhältnis zu den öffentlichen Gewalten, die Tatsache, daß man nicht genötigt ist, allen ihren Schwankungen und Reaktionen Rechnung zu tragen oder mindestens darob bekümmert zu sein, der wissenschaftlichen Förderung vorteilhaft ist, brauche ich kaum zu betonen. Aber eine andere Frage ist das Gehör, das diesem Sachverstand in den großen Entscheidungen zuteil wird. Ist er dem Regierungsapparat eingegliedert — mit all den Riesennachteilen, die das zur Folge hat —, so gibt es wenigstens einen Amtszug, auf dem diese Arbeiten und Suggestionen zur Kenntnis genommen und möglicherweise zu ihnen Stellung genommen werden muß. Bei den halb- oder volldetachierten Organisationen erhebt sich immer die Frage — natürlicherweise mehr bei ihren sozialwissenschaftlichen als bei ihren naturwissenschaftlichen Arbeiten —, wie weit sie praktisch eine Chance haben, effektiv bei den amtlichen Stellen Gehör zu finden und in ihre Erwägungen einbezogen zu werden. Das ist von Fall zu Fall sehr verschieden und hängt oft von der Intelligenz und Auffassungsfähigkeit der Leute in den höheren Regierungsstellen ab. Bekanntlich nimmt ja die Willigkeit und Fähigkeit, sich neue Problemstellungen anzueignen, nicht unbedingt zu, je weiter man in der Hierarchie nach oben kommt. Manche der höchsten Staatsstellen sollen während gewisser Perioden Dienstvorschriften gehabt haben, nach denen alle Memoranden für die allerhöchsten Stellen auf eine Seite mit genügend Zeilenabstand zu beschränken seien. Auch besteht natürlich eine zweite Gefahr: daß die weitere Öffentlichkeit von diesen wissenschaftlichen Arbeiten manchmal in seltsam verzerrter Weise Kenntnis erhält und darauf dementsprechend reagiert.

Diese Problematik der Effektivität rein intellektueller Autorität wird natürlich vermindert, wenn auch nicht völlig beseitigt, wenn sich der Präsident wie zu *Roosevelts* Zeiten und jetzt wieder unter dem Regime *Kennedy* mit einem persönlichen Stab von intellektuellen Beratern umgibt. Deren Charakteristik dürfte aber kaum in der Erstellung irgendwelcher Systeme und Leitideen zu sehen sein. Sie liegt eben in der Tatsache, daß auch sie gelernt haben, Probleme auf alle ihre Konsequenzen durchzudenken, ohne daß sich, wie beim Politiker oder dem Verwaltungsroutinier, vorab schon der Schleier dessen, was man weiter östlich den Praktizismus nennt, das Denken in Kompromißformen und Halb- und Viertellösungen und nach allen Seiten notwendigen Absicherungen, herabsenkt. Wie viele von den Anregungen der Adlati des Präsidenten über den Weg der intellektuellen Osmosis in die Verwaltungspraxis selbsttätig eindringen, wie viele davon auf dem Wege der persönlichen Autorität eines Regierungschefs oder Mitglieds in die Praxis umgesetzt werden, das ist eine andere Sache. Im Krieg und unter unmittelbarer Kriegsgefahr — man denke an die Stellung *Tizard's* oder *Lindemann's* in England während der zu Ende gehenden dreißiger und vierziger Jahre — und beschränkt auf die zur Kriegsführung notwendigen Neuerungen ist so etwas möglich.

Aber eines sollten wir festhalten: Es ist der personell wichtigste Beitrag des Regierungs- und Amtschefs und seiner Minister, die Auswahl unter den in Frage kommenden technischen, militärischen und Verwaltungsautoritäten zu treffen, sie mit dem Einsatz seiner Autorität zu decken, darauf zu vertrauen, daß sein Instinkt oder seine per-

sönlichen Affinitäten ihn nicht grob irregeführt haben, den Mut zu haben, grobe Fehlgriffe einzugestehen und sie, noch bevor der Schaden irreparabel wird, zu beheben.

IV

Damit wird aber nolens volens die interministerielle Kontrolle und die Verbandskontrolle zum wesentlichen Eckstein einer regelmäßigen und nicht nur wie bei Gerichten oder politischen Stellen inzidenten Nachprüfung des Verwaltungshandelns. Beide sind Kontrollen von Sachkennern, die jeder unter seinem Blickwinkel und seiner Interessenausrichtung das mitbringen, was meistens dem Politiker, sicher aber dem individuellen Bittsteller oder Beschwerdeführer, der nur den engen Ausschnitt seines Einzelfalls sieht, abgeht: die Beherrschung der Materie.

Die ministerielle Kontrolle zerfällt ihrerseits in zwei Abschnitte. Sie ist erstens die ex officio Kontrolle der Finanzgebarung, die *treasury*, *bureau of the budget* und *rue de Rivoli* den Plänen ihrer Fachkollegen angedeihen lassen. Ihre Gesichtspunkte mögen nicht immer und nicht notwendigerweise das gewünschte Verständnis für die respektiven Sachwalter zeigen — der *keynesian-Einschlag* in der englischen *treasury* ist anscheinend immer größer gewesen als in der *Rue Rivoli* —, aber auf jeden Fall ist das executive budget fast überall mit Notwendigkeit Zentralreferenz und Kontrollpunkt des Staatsapparates geworden.

Sie ist zweitens beheimatet in der Konkurrenz der verschiedenen Fachministerien und ihrer Klientelen. Was der Außenseiter oft nur als skurrilen Zuständigkeitskampf — sei es zwischen den Abteilungen eines Ministeriums, sei es zwischen verschiedenen Fachministerien — ansieht, das ist in Wirklichkeit gleichzeitig ein Kampf um Prinzipien der Sachgestaltung.

Aus der amerikanischen Praxis: der Kampf der *treasury* und des *Federal Reserve Board* um die Kreditpolitik; der Kampf des Wirtschafts- mit dem Außenministerium um Zolltarife; des Landwirtschafts- und Außenministeriums um Baumwoll- und Getreidepolitik; des Arbeits- und des Landwirtschaftsministeriums um das Hereinlassen billiger mexikanischer Landarbeiter; der *armed forces* und des Justizministeriums um Nutz und Frommen von Wettbewerbsbeschränkungen; und ununterbrochen der Kampf der verschiedenen Waffengattungen untereinander über Waffenprioritäten und die dazugehörigen strategischen Auffassungen.

Für diese Kämpfe mobilisiert jede Seite ihre Hilfstruppen in Parlamentsausschüssen, Redaktionsstuben und den Vorzimmern des Präsidenten. Das ist das eigentliche Salz der heutigen Verwaltungspolitik. Man könnte wahrscheinlich Dutzende von deutlichen Parallelen finden; das Echo solcher Vorkommnisse im Verhältnis zwischen Wirtschafts- und Außenministerium soll ja schon bis in den Gerichtssaal des Landgerichtschrektors *Quirini* gedrungen sein.

In diesem neuen System von interministeriellen *checks and balances*, wo Prioritäten und Sachgestaltungen erstritten werden, finden nun auch die Interessengruppen ihren Platz. Sie sind keineswegs nur Hilfstruppen, die von den jeweiligen Bürokratien in das System ihrer interbürokratischen Kämpfe einbezogen werden, noch sind sie, wie es eine fromme Legende manchmal will, immer die treibenden Kräfte. Sehr oft kommt es ja vor, daß eine Bürokratie nicht nur *eine* Klientel hat, sondern von Anfang an schon *mehrere* Interessen in ihren Sachbereich gehören, was natürlich die Selbständigkeit der Bürokratie gegenüber ihrer Klientel sehr erhöht. Jedenfalls teilen die Interessengruppen mit der Bürokratie die Sachkenntnis, unterscheiden sich aber von ihnen dadurch, daß sie ihr Augenmerk primär auf die Interessen ihrer Mitglieder und nicht auf das eigentliche Geschäft der Bürokratie, den Ausgleich mit anderen Bürokratien oder mit anders struktuierten Klientelen zu richten haben.

Hier, im Verhältnis von Bürokratie und Interessen, hat das viel erörterte Problem der Korruption seinen Ansatz. In der Bundesrepublik wird dieses Problem, denken wir etwa an die Teppiche des Überbürgermeisters oder den Leihwagen des Regierungs- oder Ministerialrats, meist vom strafrechtlichen Gesichtspunkt erörtert. Etwas zynisch könnte man da etwa sagen, daß, wer von allen beschenkt wird, keinem dienstbar ist, und daß, wer noch einen Leihwagen braucht, kaum so einflußreich sein kann, daß er großen Schaden anzurichten vermag. Das wirkliche Problem liegt tiefer und ist kaum mit Dissertationen über die Grenzen des passiven Bestechungsbegriffs greifbar, wie wohl auch diese staatsanwaltlichen und richterlichen Bemühungen nur als ein Randbeitrag zur Kontrolle des Verwaltungshandelns gewertet werden müssen. Es sind nicht die Randerscheinungen der privaten Bereicherung durch unzulässigen Vermögensvorteil für Amtshandlungen, sondern *the twoway-traffic* zwischen Amts- und Privatinteressentensphären, die Probleme hervorrufen, die noch keine unserer industriellen Gesellschaftsordnungen voll gemeistert hat.

Dabei handelt es sich um zwei Probleme:

1. um die Gewinnung von Industrieführern mit Organisationserfahrung für höhere Staatsstellen; wir in Amerika pflegen ja seit vielen Jahren den Posten des *Secretary of the Armed Forces*, den größten Organisationsjob Amerikas, Investmentbankiers oder Industrievertretern anzuvertrauen.

2. um den Sachverhalt, den die Franzosen hübsch und anschaulich *pantouflage* genannt haben, den Übergang höherer Verwaltungsbeamter in Privatindustriestellungen. Diese Osmose zwischen Privat- und Staatsanstellung entspricht dem Charakter einer Zeit, in der private und öffentliche Organisationen oft in unentwirrbarer Gemengelage sind und wo oft nur durch ihre jeweilige Koordination maximale Leistungserfolge erzielt werden können. Gleichwohl rufen im personellen Bereich diese Erscheinungen oft ein ungutes Gefühl hervor. Das öffentliche Interesse kann beträchtlichen Schaden erleiden, wenn es in Kollisionsfällen bewußt oder unbewußt beiseite gedrängt wird. Es entstehen dadurch auch bei einer auf weiten Strecken monopolistisch oder oligopolistisch geführten Privatwirtschaft zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen.

Am meisten aber, weit über den Bereich der handgreiflichen Nachteile durch solche Praktiken hinaus, leidet die öffentliche Moral. Es entsteht das Gefühl der Ohnmacht und des Übervorteiltwerdens bei dem kleinen Mann, der sich dann, mit Recht oder Unrecht, als der Dumme und Geprellte vorkommt, ein Gefühl, das durch eine größere Lohnhöhe zwar gedämpft aber doch kaum je beseitigt wird.

Was ist hier zu machen? Gesetzliche Incompatibilitäten helfen erfahrungsgemäß nicht viel, richten wohl auch mehr Schaden als Nutzen an, indem sie den freien Verkehr zwischen Talenten aller Sparten durch ja immer durchlöcherbare Verklausulierungen unnötig erschweren. Das Heil liegt nicht in einer Penalisierung von Interessen in einer heute so geläufigen „Haltet-den-Dieb“-Politik. Sie ist schon deshalb aussichtslos, weil wir ja alle irgendwie am Akt des primären Diebstahls mitbeteiligt sind, indem wir unsere partikulären Interessen dem allgemeinen Wohl gleichsetzen.

Hier sollte der Sachverstand der leitenden Politikergruppe zum Zuge kommen. Diese Gruppe ist eher mehr als weniger bedeutend geworden, seit sie im Parlament keinen ebenbürtigen Gegenspieler mehr findet und in periodischen Abständen — Septemberdemokratie nennt man das ja wohl hierzulande — von den Parteien präsentiert und vom Volk legitimiert wird. Es macht den Sachverstand des Politikers aus, daß er in den Konfliktfällen, denen der normale Konkurrenz- und Kompromißbetrieb zwischen Ministerien und Interessenverbänden nicht gewachsen ist, den Rang- und Stellenwert der widerstreitenden Interessen voll übersieht und seine Wertvorzüge dementsprechend trifft. Es ist *dieser* politische Sachverstand, der letzten Endes über die Erfolgchancen einer Demokratie auf längere Sicht hinaus entscheidet.