
Helmut Schelsky

BERECHTIGUNG UND ANMASSUNG IN DER MANAGER-HERRSCHAFT

Die Treffsicherheit des Manager-Begriffes liegt in drei offenbaren Überzeugungen des Zeitbewußtseins, die *James Burnham* zusammenfassend zu deuten vermochte: 1. daß die kapitalistische Wirtschaft und Gesellschaft im Absterben ist, ohne daß dafür die verheißene sozialistische Ordnung erschienen wäre; 2. daß der Staat immer stärker mit seinen Funktionen in den Bereich der Wirtschaft vordringt, und 3. daß die steigende Bürokratisierung fast aller sozialen Gebilde deren Machtstellungen in die Hände einer Menschenschicht gespielt hat, die früher gegenüber den eigentlichen Autoritäten nur untergeordnete Bedeutung hatte. Wie man leicht sieht, bildet erst die dritte Überzeugung die Grundlage des Manager-Begriffes; damit ist die Hauptthese *Burnhams* von seinen auf der ersten Überzeugung aufbauenden geschichtsphilosophischen Spekulationen, aber auch – was von den Kritikern *Burnhams* nicht immer genügend beachtet wurde – von der Richtigkeit oder Billigung des zunehmenden staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft verhältnismäßig unabhängig. Das Kernstück der Lehre vom Managertum trifft auf eine soziale Struktur, insbesondere ein Herrschaftsverhältnis, in allen Formen der sozialen Gebilde, im Staat sowohl wie in der Wirtschaft, aber auch in der Kirche, in den Parteien, Vereinen usw.; in dieser Aussage über die Struktur aller vorhandenen Herrschaftsbeziehungen liegt das Faszinierende des Manager-Begriffes für unser Zeitbewußtsein, weil in ihm das unglückliche Verhältnis von Ordnungsbewußtsein und gesellschaftlicher Realität, das unbefriedigte Legitimitätsbewußtsein unserer Zeit, seine bewußtmachende Formel gewinnt.

Die zwei Wurzeln des Managertums

Zwei verschiedene Prozesse erklären die Herausbildung und den Bestand des Managertums: einerseits die durch Arbeitsteilung, Spezialisierung und Verwissenschaftlichung, aber auch durch die Ausweitung der gesellschaftlichen Gebilde und Beziehungen sich ständig erhöhende Bürokratisierung unserer sozialen Welt; andererseits die Tatsache, daß eine durch diese Bürokratisierung geschaffene soziale Gruppe nun auch die Machtpositionen in unserer Gesellschaft besetzt und die früher herrschenden Schichten daraus verdrängt hat. Diese beiden Vorgänge hängen in ihrem tatsächlichen Ablauf zweifellos eng zusammen; es kommt aber sehr viel auf die Frage an, ob sie notwendigerweise und untrennbar zusammenhängen, ob bei Zwangsläufigkeit des einen der andere nicht vermeidbar wäre und ob nicht in der Trennung dieser beiden Prozesse der Ansatz zu einer Umformung der Manager-Herrschaft liegt. Um darüber Klarheit zu gewinnen, empfiehlt es sich, diese beiden Seiten in der Entstehung des Managertums einmal getrennt zu untersuchen.

Die Grundlagen der erhöhten Bürokratisierung von Staats- und Wirtschaftsleben sind oft genug beschrieben; sie liegen in beiden Gebieten weitgehend gleich: eine steigende Arbeitsteilung und die Anwendung wissenschaftlicher, komplizierter Methoden erhöhen in beiden Gebieten die Fachsonderung und damit die Notwendigkeit der darin Beschäftigten zur Spezialisierung ihres technischen Könnens, darüber hinaus auch ihrer seelisch-geistigen Verhaltensweisen, zur Ausbildung einer eigentümlich sachgebundenen, rationalen Einstellung zu

allen Dingen und nicht zuletzt zur Aufstellung eines ihrer Tätigkeit angemessenen Berufsethos. Neben die Aufteilung der Aufgaben tritt ihre Ausweitung, im Staat durch Übernahme sehr vieler Funktionen, die früher anderen gesellschaftlichen Gebilden vorbehalten waren, in der Wirtschaft dadurch, daß die Industrie zahllose neue Bedürfnisse weckte und erfand und sie in industrieller Massenproduktion befriedigte. Dieser funktionellen Ausweitung entspricht eine räumliche, insofern auf beiden Gebieten die Organisationsformen immer umfassender und so die gesellschaftlichen Beziehungen und Produktionsverhältnisse immer unpersönlicher, unübersichtlicher und abstrakter werden, was wiederum entscheidende Aufgaben vom lebendigen Umgang mit Menschen und der unmittelbaren Erfahrung in der Produktion und Verwaltung löst, sie auf Schriftverkehr und andere abstrakte Erfahrungsmittel verweist und damit in Büroarbeit verwandelt. Im Gegensatz zu der von Marx und noch von Lenin erhofften Auswirkung der fortschreitenden Industrialisierung in Richtung einer Vereinfachung und Nivellierung der wesentlichen Aufgaben von Verwaltung und Produktion hat die technische Entwicklung eine außergewöhnliche Aufspaltung des Berufskönnens gebracht und den Bestand unserer modernen Gesellschaft, der staatlichen sowohl als auch der wirtschaftlichen Lebensgrundlagen, vom Vorhandensein eines vielfachen Fachkönnens und Spezialwissens abhängig gemacht. Diese Rolle des Fachmannes in unserer Produktions- und Gesellschaftsverfassung ist in keiner Weise anzuzweifeln; sie erschüttern oder verneinen zu wollen, hieße den Untergang unserer Kultur herbeiführen.

Aber dieser Vorgang der hohen Berufsspezialisierung und der wachsenden Bedeutung der fachmännischen, besonders der bürokratischen Arbeit braucht noch keine Herrschaftsausübung dieser Menschengruppen zu begründen. Selbst wenn man zugibt, daß diese Aufspaltung der modernen Arbeits- und Berufswelt in sich verschiedene Wichtigkeitsgrade im Aufbau der Produktions- und Verwaltungsvorgänge schafft (z. B. unter dem Gesichtspunkt der mehr oder minder leichten Ersetzbarkeit eines Fachmannes), so braucht diese Herausbildung einer hierarchischen Struktur der Produktion (Sering) noch keine allgemeine Übernahme der Herrschaftsstellungen in der Gesellschaft nach sich zu ziehen. Gerade der Fachmann in seiner sachbedingten, Kompetenzgebundenheit ist an sich zu allgemeinen Leitungs- und Herrschaftsaufgaben denkbar ungeeignet. Die technische Beherrschung der Herrschafts- und Produktionsmittel setzt in keiner Weise die Befugnis mit, auch über die Ziele dieser Tätigkeiten zu bestimmen: auch wenn ich nichts vom Autofahren verstehe, wird mich mein Chauffeur nicht dahin fahren, wohin er, sondern wohin ich will. Erst wenn die ausführenden Kräfte, auch die bürokratischen, aus ihrem Sachverständnis der Techniken auch die Bestimmung über deren Ziele in ihre Verfügung nehmen, ist der Tatbestand der Herrschaft der Fachleute vorhanden.

Dabei vermag ich nicht den häufig angeführten, zuweilen auch bei *Burnham* so vorgebrachten Gedankengang anzuerkennen, daß allein die Spezialisiertheit und Kompliziertheit der technischen Vollzüge jede außerhalb dieser Fachkenntnis oder bürokratischen Erfahrung stehende Herrschaftsposition schon deshalb von einer Anordnungsbefugnis ausschalten werde, weil ihr jedes tiefere Verständnis zur sachgerechten Kontrolle fehle. Herrschaftsbezüge, Anordnungsbefugnisse über die Ziele des technischen Verhaltens, sind schon deshalb von jeder Fachkenntnis unabhängig, weil jede Technik, die bürokratische wie die industrielle oder wissenschaftliche, an sich wertneutral und für vielerlei Ziele einsetzbar ist. Die Herrschaft als die Verfügungsgewalt über die Ziele des technischen Einsatzes ist von der Ausführungsart dieser Techniken zunächst

völlig unabhängig und beruht auf eigenen, besonderen Herrschaftsgrundlagen. Durchaus begründet sah Marx in der rechtlichen Institution des Privateigentums die Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel und damit über die Ziele des Produktionsprozesses beruhen, und *Max Weber* hat gezeigt, daß die gleiche monopolistische Konzentrierung der Machtmittel in der Hand des absolutistischen Herrschers wie die der wirtschaftlichen Betriebsmittel in der Hand des kapitalistischen Unternehmers jene Abhängigkeit des Arbeiters, Angestellten, Beamten oder Soldaten, also jener Schicht der Fachleute und Bürokraten, erzeugte, die die Grundlage der politischen und wirtschaftlichen Macht in der Gesellschaft der letzten Jahrhunderte ausmachte. Solange also die Souveränität des Monarchen oder die Geltung eines bestimmten Rechtsgehaltes des Privateigentums nicht erschüttert war, solange sie kraft dieser Rechtsordnung über diese Macht- und Produktionsmittel verfügten, stand ihnen auch jener Apparat von Fachleuten und Bürokratie zur Verfügung, gehorchte ihnen und identifizierte sich mit ihren Interessen, unabhängig davon, ob ihnen diese Herrscher fachlich gewachsen waren.

Man muß also *Burnhams* Aussage, daß die Komplikation der Produktionsvorgänge die Kontrolle der Wirtschaftsbürokratie durch den Eigentümer nicht mehr ermögliche und daher die Herrschaftsfunktion des Eigentums auf den Manager übergehe, einmal dahin wenden, daß eine vorhergehende Erschütterung des Privateigentums diese Usurpierung der wirtschaftlichen Macht durch die bisherige Exekutive ermöglichte, genau so wie das Schwinden der Legitimität des Monarchen oder des vom Volke gewählten Parlaments die Vorbedingung zur Herrschaft der Manager in der Staatsverwaltung gebildet hat.

Die Machtübernahme der Manager ist ein Akt für sich, zusätzlich zu der Veränderung der Produktionsweisen in technischer Hinsicht, und setzt eine davon unabhängige und wenigstens nicht ohne weiteres daher erklärbare *Abdankung der alten Herrschaftsträger* voraus.

Die neuen Verhaltensweisen der Manager

Allerdings sind in der Struktur der Bürokratie seit den Untersuchungen *Max Webers* sehr wichtige Veränderungen vor sich gegangen; die Bürokratenherrschaft, die er darstellt, beruht auf der Unentbehrlichkeit des Fachmannes, dessen Grundlagen er im Prinzip der festen und abgegrenzten Kompetenzen, der sachgebundenen Zuständigkeit sieht, die auf einer Fachqualifikation, einer Spezialausbildung beruhen, und in ihrer Ausübung durch ein Berufsethos besonderer Amtspflichten getragen werden. *Burnham* hat nun gesehen, daß die hohe Aufgliederung und Aufspaltung der fachlichen Funktionen die Aufgabe ihrer Zuordnung im Produktions- oder Verwaltungsprozeß als eine Aufgabe eigener Art freisetzen, die, gerade weil sie zahlreiche Fachgebiete in ihren Tätigkeiten zu vereinen hat, selbst nicht mehr stark fachgebunden sein kann. Er nennt diese Aufgabe Koordination oder Leitung, oft auch *Organisation*, und sieht in ihr die eigentümliche Leistung des Managertums. Es ist dies primär noch keineswegs eine Herrschaftstendenz, sondern rein technisch-funktional eine Ausgliederung der Aufgabe der Arbeitsvereinigung bei schärfster Durchführung des Prinzips der Arbeitsteilung. Daß diese Stellen der Arbeitsvereinigung oder Organisation zunächst stets mit Leuten besetzt wurden, die ihrer Laufbahn nach aus dem kaufmännisch-technischen Fach, im Staat aus dem Fachbeamtentum kamen, darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihre Funktionen grundsätzlich nicht mehr fachgebunden sind, sondern auf Fähigkeiten der allgemeinen Menschenbe-handlung, auf Überblick und Kombinationsgeschick beruhen, also auf

einem Können, das sich keineswegs mehr an eine Kompetenz gebunden fühlt. Im Gegensatz zum Beamten oder sonstigen Fachmann, dessen zu Unrecht verhöhnende Entscheidungsgrundsatz eben der ist, ob er für eine Sache „zuständig“ sei oder nicht, hält sich der Manager allem gegenüber für zuständig; und in der Tat sind die Fähigkeiten der Kombination und Organisation heute eben allen gesonderten Fachgebieten gegenüber gleichmäßig anwendbar. Mit Recht hat man daher von der Seite des Fachbeamtentums darauf hingewiesen, „daß dieses alte Berufsbeamtentum ... am wenigsten zu solchem Managertum, das alles kann und alles tut, neigt, sondern einen viel besseren weil geschulteren Blick für die Grenzen des Staates und seiner Verwaltung hat“ (*Dresbach*).

Die Kritiker *Burnhams*, die seine Lehre vom Managertum dadurch entwerten wollen, daß sie darin nur die Herrschaft der Techniker, der Fachleute, der reinen Verwaltung ohne schöpferische Initiative sehen, mißverstehen ihn also; mit Recht rechnet er die Ingenieure, die Wissenschaftler zu den „Facharbeitern“ und nicht zu den Managern, und lehnt auch ab, die „Bürokratie alter Art“ darunter zu verstehen. Der Schicht, die er meint, liegt nichts ferner, als den verwaltend und in alten Ablauf irgend eines bürokratischen Apparates nur Gleisen fahrend aufrechtzuerhalten; sie sind im Gegenteil die „Kombinateure“ (Pareto) par excellence, die geborenen „schöpferischen Organisatoren“, und ihnen kommt die von *Schumpeter* dem Unternehmer zugeschriebene Fähigkeit, ständig neue Kombinationen durchzusetzen, im hohen Maße zu.

Hingegen sind ihnen nun sehr wichtige Grundeigenschaften gebundenen Fachmannes, aus dem sie möglicherweise hervorgingen, als Manager abhanden gekommen. Ihre Sach- und Fachentbundenheit, ihre universelle Zuständigkeit löst sie natürlich von jeder Art besonderer Amtspflichten und einem verlässlichen Berufsethos. Der Manager als bloßer Organisator kann seine Tätigkeitsgebiete viel leichter wechseln als der höchst gebundene Fachmann; dafür kann man von Personen, die bald den Verkauf einer Sektfirma, bald die Außenpolitik eines Landes, bald die Kriegsführung verschiedener Staaten, bald eine Universität organisieren, nicht mehr erwarten, daß sie auf die Verhaltensweisen und den Habitus eines ehrbaren Kaufmannes, eines Berufsdiplomaten, eines Offiziers oder eines Gelehrten festlegbar sind. Mit der Ablösung von der Spezialisierung entfällt aber für das Managertum auch der Anlaß zur Fachausbildung und Fachqualifikation; der Anspruch auf diese Stellungen begründet sich jetzt allein aus Geschick, Lebenserfahrung und Erfolg, und nichts liegt weniger in der Absicht der Manager, als auf der hierarchischen Stufenleiter irgend einer Bürokratie auf Grund von Fachleistungen aussteigen zu wollen. *Max Weber* würde sich folglich sehr gewundert haben, daß es eine bürokratische Herrschaft z. B. im Staate geben kann, die sich in keiner Weise mehr auf eine fachliche Leistungshöhe, auf das Monopol der technischen Beherrschung und Meisterung der Verwaltungsaufgaben, auf eine unbedingte Bindung an rein sachliche Gesichtspunkte oder auf ein hohes Ethos der Amtspflicht oder der korporativen moralischen Integrität aufbaut, auf Leistungen also, in denen er die Grundlagen für die tatsächliche Herrschaft des Beamten im modernen Staat begründet sah. Eine solche Herrschaft des Beamten als Fachmann konnte nur eine Übergangserscheinung sein, weil die dauernde Ausübung von Macht die Qualifikationen des Fachmannes auflöst und verflüchtigt, ein Beamter, der herrscht, bleibt auf die Dauer kein Beamter: dieser Prozeß der Veränderung der staatlichen Bürokratie ist seit den Feststellungen *Max Webers* z. B. in Deutschland sehr deutlich abgelaufen.

Nichts zeigt aber auch klarer als dieser Vorgang, daß die Herrschaftspositionen des Managertums in unserer Gesellschaft grundsätzlich unabhängig sind von der arbeitstechnischen Differenzierung und Spezialisierung unserer Produktions- und Verwaltungsprozesse, ja von technisch-fachlichen Leistungen überhaupt. Wohl hat die Abspaltung arbeitsvereinender Aufgaben von den sich immer weiter spezialisierenden Fachleistungen eine Berufsschicht geschaffen, die in ihrer Fachentbundenheit und universellen Zuständigkeit besonders geeignet war, Herrschaftsaufgaben zu übernehmen, aber da sie diese Eigenschaften mit den alten Trägern der Macht, den Monarchen, den Abgeordneten der Parlamente und der auf ihr Privateigentum sich stützenden Unternehmern teilte, bedurfte es besonderer Vorgänge der Abdankung der alten Herrschaftsschicht, daß jene aus der Wirtschafts- und Staatsbürokratie sich abspaltende Menschengruppe der Manager in die Leerstellen der Macht einrücken konnte; ihr Fachkönnen ist auf jeden Fall nicht die Ursache ihrer Herrschaft.

Die Fachentbundenheit und die Bezogenheit auf davon unterschiedliche

Herrschaftsbeziehungen begründet sogar den kennzeichnendsten Zug in den Verhaltensweisen der Manager, den man in dem ihnen eigentümlichen Bedürfnis sehen muß, geradezu grundsätzlich alle Sachbezüge in Herrschaftsbezüge umzufälschen, aus allem eine Organisationsaufgabe“ zu machen und diese Organisation letzten Endes um der Organisation willen zu treiben. Damit wird der hohe Anteil an versachlichten Funktionen, über die unsere moderne Gesellschaft verfügte und für die eben der Fachmann zuständig war, durch die Herrschaftsbedürfnisse der Manager gerade abgebaut; Machtdenken wird in Gebieten ausschlaggebend, die bis dahin - ein Gewinn unserer modernen zivilisatorischen Entwicklung - allein fachlich-technischen Überlegungen im Dienste einer sachlich-verselbständigten Aufgabe unterstanden.

Wir wollen diesen Vorgang an einem Beispiel verdeutlichen, das den Vorteil hat, die reine Sachfunktion des Arbeitsgebietes eindeutiger bestimmen zu lassen, als es bei vielen Vorgängen des Staats- und Wirtschaftslebens sonst der Fall ist. Seit einiger Zeit wird ein Streit darum geführt, wem in den Krankenhäusern, besonders denen, die von der öffentlichen Hand getragen werden, das Recht zur Gesamtleitung zukomme: dem leitenden Chefarzt oder einem vom Krankenhausträger, also der Gemeinde usw., zu bestimmenden Verwaltungsleiter oder bürokratischen Dezernenten, dem gegenüber der Arzt nur als „Erfüllungsgehilfe“, allerdings in seinem Gebiet autonom, fungiert. Sehen wir von den dabei auf beiden Seiten mitspielenden finanziellen Fragen einmal ab, so wird hier in dem Bestreben, Wirtschafts- und Verwaltungsleitung grundsätzlich der ärztlichen Oberaufsicht zu entziehen, die Tendenz deutlich, in der Gesamtfunktion eines Krankenhauses, nämlich kranke Menschen zu heilen, nicht mehr dem sachlich dafür zuständigen Fachmann die Koordination der verschiedenartigen Leistungen zu überlassen, sondern einem an dieses Fachkönnen nicht gebundenen Organisator. Die mit der Trägerschaft eines Krankenhauses durch die öffentliche Hand usw. gesetzte Machtstellung ihrer Bürokratie behauptet den Vorrang gegenüber dem Ansinnen, sich als Verwaltung in den Dienst einer Sachfunktion und des sie tragenden Fachmannes zu stellen; die Verwaltung bestimmt die Ziele des Verwaltens selbst und dazu die der Fachleute: das dürfte die klarste Formulierung eines Herrschaftsanspruches sein. Eine in diesem Falle vorliegende Ironie - die unsere Aufmerksamkeit auch auf dieses Beispiel lenkte - besteht nun darin, daß der Verband der Krankenhaus-Träger den Kampf gegen die leitende Stellung der Chefarzte mit dem Argument führt, daß in ihnen eine Schicht das ärztlichen Managertums herangewachsen wäre, die beseitigt werden müsse. Das

Managertum hat alles Interesse, den heute noch weitgehend negativ bewerte Begriff des Managers mit der Stellung des leitenden Fachmannes zu identifiziert. Indem die eigentümliche Verhaltensweise des Managertums darin besteht, ein Herrschaftsbezügen in einem Arbeitsgebiet gegenüber den Sachbezügen den Vorzug zu geben, ist seine Herrschaft geradezu als eine Herrschaft *über* den Fachmann zu begreifen. Daß der Manager zur Begründung dieser Machtposition Argumente sachlichen und fachlichen Charakters vorzubringen weiß, die eben durch die Kompliziertheit der heutigen Arbeitsprozesse nicht überschaut werden können, gibt ihm nur den Anschein des Fachmannes.

Die Illegitimität der Managerherrschaft

Die gleiche verdeckte Herrschaft übt das Managertum aber auch gegenüber den alten Autoritäten, den offiziellen Vertretern von Machtpositionen, aus. Die Formel vom „Erfüllungsgehilfen“ ist außergewöhnlich gut geeignet, dieses Verhältnis zu kennzeichnen: daß der vom Volke gewählte Abgeordnete gegenüber dem Parteibeamten, der Minister gegenüber der Ministerialbürokratie, der Erzbischof gegenüber der „Kaplanokratie“ usw. zu „Erfüllungsgehilfen“ degradiert werden, macht das Wesen der Managerherrschaft in all diesen Verbänden aus. Nicht daß alle diese Vertreter legitimer Herrschafts- und Machtansprüche zunehmend mehr Verwaltungs- und Organisationsaufgaben in ihre Tätigkeitsgebiete haben aufnehmen müssen und ihr Apparat selbst bürokratisch wurde, sondern daß sie ihrer eigentlichen Funktion, z. B. der politischen Entscheidung und Anordnung, weitgehend entfremdet sind, sich diese von ihren eigenen „Organisatoren“ in deren Machtinteresse vorschreiben lassen müssen und so in die Stellung einer leeren Repräsentation gedrängt werden, darin sieht man mit Recht die Erscheinung der Managerherrschaft.

Am weitesten ist dieser Vorgang der Verdrängung der alten Autoritäten wohl im Bereich der Wirtschaft gediehen: die sich auf das Privateigentum an Produktionsmitteln stützende wirtschaftliche Macht des klassisch-kapitalistischen Unternehmens ist längst in die Hände der Generaldirektoren und Syndici über gegangen, das Eigentum in Form der Aktie längst zum bloßen „Erfüllungsgehilfen“ des „Managements“, der Betriebsleitung, geworden; *Burnham* hat daher mit vollem Recht seinen Zentralbegriff aus dem Gebiet der Betriebswirtschaft und nicht der staatlichen Verwaltung entnommen. Daß hier die Machtpositionen, z. B. die der Parlamente in den großen Demokratien, ebenfalls praktisch längst in die Hände der Exekutive, der hohen Ministerialbürokratie, gewandert sind, ist eine Feststellung, in der *Burnham* mit vielen anderen Autoren übereinstimmt. Bedeutsam aber ist, daß diese Machtausübung jeweils im Namen der alten Autorität, von den Managern der Wirtschaft im Namen der Privatwirtschaft, von den staatlichen Machtbürokraten im Namen der Demokratie und ihrer Volksvertretung, geschieht.

Burnham hat noch gesehen, daß damit entscheidende Veränderungen in den Rechtsgrundlagen des wirtschaftlichen und staatlichen Lebens vor sich gehen; er hat sie als Abspaltung wichtiger Funktionen des Privateigentums von seinem juristischen Bestand begriffen: die früher dem Eigentümer zustehenden Rechte der Kontrolle der Produktion gehen an die Manager über, während dem Eigentümer nur ein sehr beschränktes Vorrecht in der Zuteilung der Produktionsgewinne verbleibt; ebenso sieht er, daß die staatliche Bürokratie „den Sitz der Souveränität verlagert“, nämlich vom Parlament in die Büros. Da für ihn nur die Funktion der tatsächlichen Machtausübung wichtig ist, mißt er der Tatsache, daß juristisch das Eigentum und die Souveränität bei den alten Autoritäten verbleibt, „keinerlei historische oder soziologische Bedeutung,“ bei.

In dieser Beschränkung auf die bloße Funktion der Macht zeigt aber *Burnham* selbst, typisch managerielles Denken; denn gerade in der Tatsache, daß Eigentum und Souveränität rein formal werden und formell bei den alten Inhabern verbleiben, liegt der soziologische Kern des Managerproblems. Diese Formalität bedeutet ja schließlich, daß unsere Rechtsordnung in einem völligen Widerspruch steht zur tatsächlichen Machtverteilung, daß unser Wirtschaftsleben sich rechtlich noch auf der Institution des Eigentums als Herrschaftsgrundlage aufbaut ob Privat- oder Gemeineigentum ist dabei gleichgültig -, während sich die Verfügung über die wirtschaftliche Macht längst sowohl vom Privateigentümer wie vom Gemeineigentümer unabhängig gemacht hat. Genau so ist das Verhältnis staatsrechtlich: unsere demokratischen Verfassungen proklamieren nach wie vor die Souveränität des Volkes und der von ihm gewählten Vertretung und halten rechtlich an der völlig untergeordneten, dienenden Rolle der Verwaltungsbürokratie gegenüber dem demokratischen Willensträger fest. Aber nicht nur zur Rechtsordnung steht die de-facto-Managerherrschaft im Widerspruch, sondern auch zum Sozialbewußtsein der Gesellschaft-. die politischen Ideen stützen sich auf die Souveränität des Volkes, die Fragen der wirtschaftlichen Macht gehen nach wie vor um die Eigentumsverteilung, bauen also auf der grundsätzlichen Eigentumsbezogenheit wirtschaftlicher Herrschaft auf. Alle Rechtfertigungen der Macht im Bewußtsein der Gehorchenden haben noch Prinzipien zum Inhalt, die auf die Herrschaftsberechtigung der alten Autoritäten, nicht aber der Manager zielen. Die Managerherrschaft ist ohne Rechtfertigung und Berechtigung in unserer Rechtsordnung und unserem Sozialbewußtsein, d. h. sie ist vorläufig ohne *jedes Legitimitätsprinzip*, eine bloße de-facto-Machtausübung.

Diese Aufrechterhaltung eines alten Sozialbewußtseins, alter Rechtsordnungen und Legitimitätsprinzipien bei einer damit nicht übereinstimmenden sozialen Kräfteverteilung hat in jeder Hinsicht zwiespältige Folgen, die in ihrer Auswirkung nach beiden Seiten erkannt werden müssen: einmal werden das Sozialbewußtsein und die Rechtsordnungen unserer Zeit dadurch fundamental unwirklich, werden zu *Pseudovorstellungen und Pseudoordnungen der Herrschaft*; zum anderen entbehren die tatsächlichen Machthaber der Legitimität, der Anerkennung in der Rechtsordnung und im sozialen Bewußtsein der Beherrschten, ihre Herrschaft wird damit im Sinne der Legitimität zu einer *Anmaßung*. Diese *Kluft* zwischen den *Pseudoordnungen unseres staatlichen und wirtschaftlichen Lebens und der Illegitimität seiner faktischen Herrschaftsstruktur* dürfte das zentrale Problem des Managertums und als solches eins der wichtigsten Kennzeichen unserer gegenwärtigen Gesellschaftsverfassung ausmachen.

Diese Unangemessenheit von Sozialbewußtsein und Rechtsordnung gegenüber der Herrschaftswirklichkeit muß in einer Zeit, die überall eine planmäßige Neugestaltung ihrer Gesellschaftsverfassung versucht, als ein wahrhaft unglückseliges Verhältnis bezeichnet werden, da allen diesen Planungen damit die traditionellen Mittel politischer Wandlung, der Kampf der Ideen und der Kampf um neues Recht, weitgehend aus den Händen gleiten und die politischen Kämpfe zu bloßen Machtkämpfen entarten. Daß die politischen Ideen nicht mehr greifen und allenthalben zu tarnenden Ideologien der Machtkämpfe von Managergruppen untereinander herabsinken, wird bezeugt durch die Beliebigkeit, mit der alle politischen Wert- und Zielvorstellungen von jeder Front und Partei der großen Machtkämpfe aufgegriffen werden können. Demokratie und Volksherrschaft, soziale Gerechtigkeit, Humanität, Toleranz usw. werden heute von den Programmen aller Seiten vertreten; daß niemand dagegen ist und sie doch nicht verwirklicht werden, daß sich alle politischen Programme immer ähnlicher

werden, ist die Folge dieser ohnmächtigen Unangemessenheit unseres Sozialbewußtseins gegenüber der gesellschaftlichen Wirklichkeit.

Ebenso unverkennbar ist das Zurückbleiben unserer Rechtsleistungen: die Staatsverfassungen, die in den letzten Jahren in Europa geschaffen wurden, zeichnen sich alle dadurch aus, daß sie die tatsächlichen Machtverhältnisse, die mit dem Bestand des Managertums gesetzt sind, völlig übersehen und sich in formalrechtlichen Wiederholungen unwirksam und ohnmächtig werdender Ordnungsprinzipien des Staates ergehen. So vermag eine Verfassung wie die der ostzonalen Deutschen Demokratischen Republik formalrechtlich den Grundsatz der Volksherrschaft auf die Spitze zu treiben, der „Weltrekord an Demokratie aufzustellen, obwohl der Volkswille selten so wenig Einfluß auf die Herrschaftsausübung gehabt hat wie im Geltungsbereich, dieser Verfassung. Dafür ist dann kennzeichnend, daß die vermeintlich so hoch rationalisierte Herrschaft der Manager von breiten Schichten der Regierten gerade als Willkür und Unberechenbarkeit empfunden wird; die Ahnung, daß sowohl die politischen wie die rechtlichen Ordnungsvorstellungen gegenüber den tatsächlichen Machthabern zur Unwirklichkeit verdammt sind, läßt die Furcht in jeder Form, von Verwaltung bis der ohnmächtigen Gereiztheit des Volkes gegen jede Art von zum Schrecken vor dem Terror der Apparate, ständig wachsen.

Auf der anderen Seite verbleibt damit aber auch die Herrschaft der Manager im Bereich der bloßen Tatsächlichkeit der Macht, ohne Stützung durch das Bewußtsein der Öffentlichkeit, die überall, wo sie auf solche Macht trifft, sie als Anmaßung empfinden muß. So wird der „Manager“ trotz des im Wesentlichen für die Berechtigung der Managerherrschaft eintretenden Buches von *Burnham*, durchaus zum Begriff des der Ordnung zuwiderlaufenden Typus der Herrschaft, so daß keiner dieser Machthaber sich öffentlich als solcher, als Manager im Sinne der Machtstellung, bekennt, sondern stets die Maske eines anderen trägt. Und zwar spielt er den alten, von ihm tatsächlich entmachteten Autoritäten gegenüber den Fachmann, während er der Öffentlichkeit gegenüber nie verfehlt, sich als bloß ausführendes Organ dieser legitimen Autoritäten, sei es des Privateigentums in der Wirtschaft, sei es der demokratischen Repräsentation im Staatsleben, hinzustellen. Die sich verbreitende Diffamierung des Fachmannes beruht wesentlich auf diesem Verhältnis. Die Maskierung gehört zum Wesen des Managers, den man also als einen den Qualifikationen und den Verpflichtungen des Beamten oder sonstigen Spezialisten entwachsenen Fachmann begreifen muß, der die Herrschaft an Stelle eines anderen ergreift, ohne dazu legitimiert zu sein.

Leerstellen der Herrschaft

Die Illegitimität der Herrschaft der Manager beruht im wesentlichen darauf, daß sie um diese Herrschaft nicht zu kämpfen brauchten; es hat nie eine offene politische Front der Manager gegen die Herrschaftsschicht alter Legitimität gegeben, so daß in einem solchen gesellschaftlichen Prozeß einer öffentlichen Eroberung der Macht ein neues Legitimitätsprinzip sich hätte durchsetzen können. Die Manager haben eine auf der Straße liegende Macht aufgelesen, weil die alte Herrschaftsschicht aus anderen Ursachen als der, von den Managern auf Grund ihrer Stellung im Arbeitsprozeß dazu gezwungen zu sein, von der Herrschaft abgedankt und die Macht herrenlos gelassen hatte. Diesen Vorgang gilt es zum Schluß noch zu erläutern.

Er besteht in der meist freiwilligen *Aufgabe des Risikos der Herrschaft* seitens der Herrschenden, ohne daß dieses Risiko von anderen Personen ausdrücklich übernommen würde. In der Umwandlung der privatkapitalistischen Un-

ternehmerwirtschaft zum sogenannten Monopolkapitalismus bildet diese Veränderung den wichtigsten Vorgang in der Umstrukturierung der wirtschaftlichen Machtverhältnisse, nicht die Komplizierung der Arbeitsvorgänge, die häufig genug erst eine Folge davon ist. Man hat oft gezeigt, daß die Kartell- und Trustbildung, das Aufgehen der auf dem persönlichen Eigentum des privaten Unternehmers beruhenden Werke in überpersönliche, monopolistische Großorganisationen, zweierlei leistet: 1. die wirtschaftlichen Verhältnisse stabilisiert und 2. den Unternehmer von ganz bestimmten Tätigkeiten und Aufgaben entlastet. Die Funktionen, die der altkapitalistische Unternehmer an die monopolistische Organisation abgibt, sind nun in der Tat die der „schöpferischen“ Initiative in der Durchsetzung neuer Kombinationen während er selbst, davon entlastet, sich auf die technische und organisatorische Durcharbeitung seines Werkes beschränkt. Was aber verloren geht und bei dieser Ausbildung eines höheren und niedrigeren Managertums keineswegs irgendwohin übernommen wird, ist das unternehmerische Risiko der alten freien Marktwirtschaft, das im unbeschränkten Einsatz eines voll einer Person zugeordneten Eigentums im echten marktwirtschaftlichen Wettbewerb bestand. Die Monopolorganisation übernimmt es nicht, denn sie wird ja gerade gebildet, um es auszuschalten, und der Unternehmer tritt ihr ja bei, um sich davon zu entlasten. In dieser Hinsicht bringt die moderne Entwicklung der sogenannten Privatwirtschaft also durchaus nicht die von *Burnham* so betonte Aufspaltung der unternehmerischen Funktionen, sondern sie läßt deren wichtigste, das persönlich gebundene Risiko“ einfach verschwinden. Ein ähnlicher, wenn auch noch bedeutungsloserer Prozeß geht bereits in der Bildung der Aktiengesellschaften vor sich, die ebenfalls als eine Aufteilung und Entpersönlichung des Risikos zu begreifen sind.

Es ist richtig, daß auch der alten privatkapitalistischen Unternehmerwirtschaft allein im Vergrößerungsbedürfnis ihrer Unternehmen das Prinzip innewohnt, immer größere Teile der Gesamtgesellschaft von sich abhängig zu machen und diese damit in ihr persönliches Risiko einzubeziehen; daher entsprach die Stabilisierung der wirtschaftlichen Verhältnisse durchaus auch einem wachsenden *Sicherheitsbedürfnis* der davon betroffenen Bevölkerung. Dies bedeutet aber gerade, daß auch von dieser Seite die Übernahme des Risikos ausdrücklich abgelehnt wird: alle Versuche zur Vergesellschaftung des Eigentums, sei es in der Form des staatlichen Gemeineigentums oder des „Gemeineigentums“ vieler Aktionäre, sind beherrscht von dem Bedürfnis, sich vom Risiko zu entlasten. Diese im tiefsten Grunde utopische Bemühung sonst sehr gegensätzlicher Wirtschaftssysteme stellt jenen von uns behaupteten Akt der Abdankung bisher legitimer Autoritäten von der Herrschaft dar, denn jede legitime Autorität fußt eben auf der bewußten Übernahme der persönlichen Risikos. Indem aber, sowohl in der Schicht der durch das Privateigentum legitimierten als auch in der als Repräsentanten demokratischer Machtpositionen wirtschaftliche Führungsstellen innehabenden Herrschaftskreise das Bedürfnis nach Sicherheit die Bereitschaft zur Übernahme des Risikos erstickte, fiel in der Tat die Ausübung der Macht an jene Gruppen, die zunächst rein exekutiv die Wirtschafts- und Arbeitsvorgänge meisterten. Mit diesem Verzicht auf das persönliche Risiko wird jeder Herrschende zum Manager oder ermöglicht wenigstens deren Herrschaft.

Im Bereich des staatlichen Lebens verläuft dieser Vorgang nun durchaus parallel. Indem die Repräsentanten des Volkes sich nicht mehr wie in den klassisch, demokratischen Gesellschaften als eine bevorrechtigte Schicht verstanden, der die Führung der Politik, wenn auch auf Grund der öffentlichen Zustimmung, zukam, weil sie das Risiko der politischen Führung in persönlicher

Verantwortung übernahm, sondern sich mehr und mehr als bloß ausführende Organe, als Funktionäre unpersönlicher Organisationen der politischen Willensbildung betrachteten, überlieferten auch sie sich der Beherrschung durch die Techniker der Apparate. Daß auch diese Entwicklung sich auf das steigende Sicherheitsbedürfnis der von diesen Organisationen erfaßten Massen stützen konnte, die in allen Fällen, wo ihnen ihr eigenes wirtschaftliches oder politisches Risiko bewußt wurde, ausdrücklich oder stillschweigend ihren Herrschaftsanspruch, d. h. das demokratische Legitimitätsprinzip, aufzugeben bereit waren, erhöhte nur die Verflüchtigung der politischen Entscheidungsgewalt, die mit der totalen Politisierung fast aller gesellschaftlichen Beziehungen unserer Zeit Hand in Hand geht. Die wichtigen Untersuchungen von E. H. Carr („The Twenty Year's Crisis“ 1939, „Conditions of Peace 1942) zeigen, wie „das verfehlte Sicherheitsbedürfnis der Nachkriegszeit“ (nach 1918) in der Außenpolitik, aber auch in allen anderen sozialen Lebensgebieten zur Ursache des politischen Bankrotts geworden ist. Er zitiert den klugen Satz A. G. B. Fishers („The Clash of Progress and Security“): „Persönliche Sicherheit gleicht darin der Glückseligkeit, daß beides sich dem direkten Streben danach entzieht. In einer fortschrittlichen Wirtschaftsgestaltung finden sich Stabilität und Sicherheit nur als Nebenprodukte beim Streben nach etwas anderem.

Das Übergewicht des Sicherheitsbedürfnisses in allen Schichten der Gesellschaft, das die Übernahme persönlichen Risikos jeder Art immer seltener werden läßt, begründet die Managerherrschaft. Nicht, daß die Produktionsbedingungen komplizierter geworden sind und der Fachmann an Gewicht gewann, sondern daß der Unternehmer sein Risiko zugunsten überindividueller Monopolbildungen aufgab, daß die Repräsentanten des Volkswillens sich als risikoentbundene Funktionäre verhielten und daß sich die wirtschaftlichen und politischen Ziele immer ausschließlicher auf das Sicherheitsstreben der breiten Bevölkerung verengten, hat die Macht der alten Autoritäten erschüttert und jene Leerstellen der Herrschaft geschaffen, in die ohne Kampf eine im Sinne der Legitimität anonyme Gruppe einrücken konnte. Sie herrscht, da sie jeweils maskierte Herrschaft ist, nun auch risikolos. Das entscheidende Kennzeichen ist in dieser Hinsicht die Möglichkeit, die Verantwortung für alle Fehlschläge sowohl im Sozialbewußtsein wie in der Rechtsordnung auf die entmachteten Vertreter der Legitimität, seien es Parlamente, Unternehmer oder Fachleute, abwälzen zu können. Die Zweideutigkeit und die Verschiebbarkeit der Schuldfragen gehört zu den echten Kennzeichen einer sozialen Pseudo-Ordnung und einer illegitimen Herrschaft.

Diese soziologische Untersuchung des Managertums hatte es sich zur Aufgabe gestellt, die Illegitimität der Managerherrschaft als den Kern dieses sozialen Problems herauszuschälen. Seine Lösung liegt also unseres Erachtens in der Wiederherstellung legitimer Herrschaftsverhältnisse. Die Möglichkeit, die es dafür gibt, und die Ansätze und Bestrebungen dazu im politischen und gesellschaftlichen Leben unserer Gegenwart darzustellen, gehört nicht mehr zu den Aufgaben dieser Untersuchung.

Angeführte Literatur:

James Burnharn: „Das Regime der Manager“, dtsh. Stuttgart 1948. August Dresbach: Der Manager in der öffentlichen Verwaltung“ in Ztschr. „Die Selbstverwaltung“ III, 2 Heidelberg 1949. - Lorenz Nix: „Überlegungen zur Frage der Chefarztverträge“, Referat auf der Tagung der Fachvereinigung der Verwaltungsleiter deutscher Kranken-, Heil- und Pflegeanstalten, Detmold 1948. - Paul Sering: „Jenseits des Kapitalismus“, Lauf 1947. Max Weber: „Politik als Beruf“ und „Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland“, beides in „Gesammelte politische Schriften“, München 1921.