

# Technik und Macht bürokratischer Organisationen

Von Klaus Heinemann, Trier

## I.

Herrschaft mittels bürokratischer Verwaltungsapparate ist — in der Herrschaftssoziologie Max Webers — reinste Form rationaler Herrschaft; die Bürokratie ist innerhalb eines legalen Herrschaftsverhältnisses jenes Mittel, das mit einem Höchstmaß an Präzision und Schnelligkeit, aber auch an Vielseitigkeit die Erfüllung jeweiliger Zwecke ermöglicht. Das Webersche Bürokratiemodell ist folglich zu verstehen als eine Verbindung des aus der Zweck/Mittel-Kategorie entwickelten Begriffs der Zweckrationalität und dem Sachverhalt der Herrschaft. Aufgrund arbeitsteiliger Abgrenzung der Amtskompetenzen, der Formalisierung und Generalisierung der Regeln zur Bewältigung der Verwaltungsaufgaben, aufgrund der besonderen Fachqualifikation und der spezifischen Motivationsstruktur der Bürokraten sind bürokratische Organisationen beliebig verwendbare Mittel zur effizienten Verwirklichung jeweiliger extern, d. h. durch die Politik vorgegebener Zwecke. In diesem idealtypischen Herrschaftsmodell ist demnach die Bürokratie ein Apparat, in dem a) Verwaltungsaufgaben ausschließlich erfüllt werden im Hinblick auf die Erreichung der durch politische Instanzen gesetzten und damit der Beurteilung und Beeinflussung der Bürokratie entzogenen Zwecke, in dem b) ohne Ansehen der Person, also auch ohne Rücksicht auf persönliche Einstellungen und Urteile der Bürokraten nur an der jeweiligen optimalen Zweckerfüllung orientiert verwaltet wird und der c) jeder an der Macht befindlichen Regierung bzw. Partei dient.

Nun ist bereits von Max Weber darauf verwiesen und später von Reinhard Bendix<sup>1</sup> ausführlich erörtert worden, daß in der Realität von diesem Bürokratiekonzept insbesondere in dem zentralen Punkt der Trennung zwischen Zwecksetzung und Zweckerfüllung Abweichungen entstehen können. Bereits der Struktur bürokratischer Organisationen sind Tendenzen immanent, bei Zielentscheidungen ein Eigengewicht, u. U. sogar die Oberhand zu erlangen. Das bedeutet, daß bürokratische Organisationen tendenziell ein Faktor der Macht werden können, so-

<sup>1</sup> Vgl. Reinhard Bendix: *Bureaucracy and the Problem of Power*. In: Robert K. Merton (Hrsg.): *Reader in Bureaucracy*. Glencoe 1968. S. 128 f.

fern dieser rein instrumentelle Charakter bürokratischer Organisationen als ausführendes Organ politischer Entscheidungen verloren geht.

Wenn wir in dieser Weise von Bürokratien als einem Faktor der Macht sprechen, müssen zumindest drei Aspekte unterschieden werden:

1. Max Weber weist bereits darauf hin, daß die Fachqualifikation und das Fachwissen des Beamten eine immanent wichtige, ja strategische Bedeutung für die Begründung von Einflußchancen des Bürokraten und damit auch von Bürokratien besitzen. „Spezialisierte Fachkenntnis (wird) in zunehmendem Maße Grundlage der Machtstellung der Amtsträger“, so heißt es an einer Stelle und später: „Die Machtstellung aller Beamten ruht außer auf der arbeitsteiligen Technik der Verwaltung als solcher, auf Wissen<sup>2</sup>.“ Dieses Fachwissen und die genaue Kenntnis der Sachnotwendigkeiten eröffnen dem Bürokraten die Chance, die modellhaft intendierte Trennung von Zweck und Mittel zumindest graduell aufzuheben. Die oft gegenüber der Politik sachverständigere Bürokratie kann ein eigenständiges Gewicht in der Bestimmung und Formulierung ihrer Inhalte und Zwecke erlangen. Auch wenn eine Bürokratie neuen Vorschlägen nicht völlig ablehnend gegenübersteht, so kann sie politische Absichten dennoch auf eigene Zweckmäßigkeit zuschneiden. Sie kann zumindest bis zu einem gewissen Grade autonom gegenüber extern vorgegebenen Zwecken werden, sie vermag sie u. U. zu negieren, sie kann selbst aufgrund des Sachverständes und ihrer besseren Kenntnis der Sachnotwendigkeiten auf Zweck und Inhalt Einfluß nehmen.

2. Bürokratien sind, will man nicht Dilettantismus oder gar Chaos, die einzige mögliche Form der Massenverwaltung in einer hochdifferenzierten und auf Verwaltungsdienstleistungen angewiesenen Industriegesellschaft und damit die einzige mögliche Form der Herrschaftsausübung. Die jeweilige Verwendung des Mittels Bürokratie mag in gewissen Grenzen offen sein, ihre Notwendigkeit kann jedoch nicht infrage gestellt werden. So geht der Herrschaftsausübung stets die Kontrolle über bürokratische Apparate voraus, nur über diesen Weg können auf lange Sicht und kontinuierlich politische Inhalte und Zwecke realisiert werden. Wandlungen in der politischen Struktur, auch revolutionsartige, sind nur über die Veränderung in der Kontrolle über bürokratische Apparate denkbar. Ohne diese Verfügung über bürokratische Apparate ist kein Herrschaftsanspruch realisierbar. Diese unangreifbare Position verschafft Bürokratien, um mit Bendix zu sprechen, ein „Monopol der Macht“<sup>3</sup>; in diesem Zusammenhang ist auch der Ausdruck „herrschender Diener“<sup>4</sup> gebraucht worden.

<sup>2</sup> Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1956. S. 582 bzw. 862.

<sup>3</sup> Bendix: a.a.O., S. 118.

<sup>4</sup> Erich Strauss: *The Ruling Servant*. London 1961.

3. Eine wesentliche Folge des effizienten Funktionierens bürokratischer Organisationen ist, daß in zunehmendem Maße die Erfüllung von Aufgaben aus den verschiedensten gesellschaftlichen Daseinsbereichen von Bürokratien übernommen und zunächst eigenständige Funktionen verbeamtet werden. Bürokratien dehnen ständig ihre Zuständigkeit aus und ziehen neue Aufgaben an sich. Bürokratische Apparate werden Instrumente einer tendenziell immer umfassender werdenden Staatsgewalt. Administrative Regelung bedeutet zugleich Einschränkung der Handlungsautonomie des einzelnen und eine Verminderung der Chancen eigenverantwortlicher Interessenverfolgung und Aufgabenerfüllung. Bürokratien werden zu einem Monopol der Machtmittel in der Beherrschung und Kontrolle einer steigenden Zahl gesellschaftlicher Daseinsbereiche. In bürokratischen Apparaten konzentriert sich die Kontrolle über lebensnotwendige Verwaltungsdienstleistungen, auch über die Anwendung von Technik im außerstaatlichen Bereich und sogar über die Erzeugung und Beherrschung sozialer Beziehungen.

## II.

Diese Tendenzen einer Begründung zumindest einer potentiellen Macht sind bereits der Struktur bürokratischer Organisationen immanent. Wichtig ist jedoch in unserem Zusammenhang die Frage, in welchem Umfang diese Tendenzen gefördert oder u. U. auch gebremst werden durch die Verwendung von Technik innerhalb bürokratischer Organisationen. Dabei müssen wir dieses Problem unter zwei Aspekten verstehen und behandeln. Allzu leicht wird der Begriff Technik verdinglicht, als ob die vielfältigen menschlich-gesellschaftlichen Faktoren, auf die er sich bezieht, wie das Wort im Sprachschatz in dem gesellschaftlichen Netzwerk der Menschen auch tatsächlich eine autonome Existenz hätten. Nach der durch Technik begründeten Macht zu fragen, kann daher nur ein Aspekt des Problems sein; ebenso wichtig ist, zugleich zu untersuchen, welche Macht- und Einflußchancen die Techniker als eine soziale Gruppe — hier speziell innerhalb bürokratischer Organisationen — besitzen. Beide Aspekte sollen daher diskutiert werden. Zuvor wollen wir einige abgrenzende Bemerkungen zum Sachverhalt der Technik vorstellen:

Es ist zwar ein selbstverständlicher, aber in dieser Selbstverständlichkeit sicher nur historisch und gesellschaftlich erkläbarer Sachverhalt, daß, wenn von Technik gesprochen wird, in der Regel nur eine auf Naturbeherrschung sich beziehende und damit auf Naturwissenschaften beruhende, ingenieurwissenschaftliche Technik, also — um mit Gehlen<sup>5</sup> zu sprechen — eine Technik, die sich die Natur dienstbar

<sup>5</sup> Vgl. Arnold Gehlen: Die Seele im technischen Zeitalter. Reinbek 1964. S. 8 f.

macht, indem sie ihre Eigenschaften und Gesetze erkennt, ausnutzt und gegeneinander ausspielt, gemeint wird. Damit jedoch wird zweierlei außer acht gelassen, was ebenfalls als Technik bezeichnet werden muß, und zwar a) die Mittel und Fähigkeiten menschlicher Daseinsgestaltung, die sich als Humantechniken aus Erkenntnissen der Sozial- und Geisteswissenschaften ableiten, und b) Techniken, in unserem Sinne speziell Verwaltungstechnik innerhalb bürokratischer Organisationen, die wir bezeichnen können als ein System von nach Effizienzkriterien entwickelten Regeln und Strategien<sup>6</sup>, also einerseits generalisierten und formalisierten „Entscheidungsprogrammen“ im Sinne Luhmanns<sup>7</sup>, die Verfahrensweisen der Aufgabenbewältigung festlegen, andererseits Formen zweckrationalen Verwaltungshandelns. Wenn wir von Macht bürokratischer Organisationen unter den drei erörterten Aspekten sprechen, scheinen gerade diese zuletzt angesprochenen Techniken von besonderer Bedeutung zu sein, und zwar aus zwei Gründen:

1. Es werden ohne Zweifel die eingangs skizzierten Tendenzen zur Machtbildung von Bürokratien durch Fortschritte in den Humanwissenschaften und auch der Verwaltungstechniken gefördert. Daß es gerade die durch effiziente Regeln und Strategien definierten Verwaltungstechniken sind, die diese Tendenzen tragen, darauf wurde bereits verwiesen. Insbesondere sind es dann der „Humantechniker“, der Psychologe, der Wirtschaftswissenschaftler, der Pädagoge, Soziologe usw., die es ermöglichen, die Wirksamkeit und damit auch die administrative Autonomie zu erhöhen und mögliche Verwendungszusammenhänge verfügbarer Mittel zu fixieren, die unangreifbare Position des Bürokraten zu festigen und ihren Einfluß auf die verschiedenartigen Daseinsbereiche innerhalb der Gesellschaft zu vergrößern, und damit zunehmend Bürokratien in den Rang politischer Machtmittel stellen. So wäre es z. B. interessant, im Detail zu prüfen, in welchem Umfang z. B. Wirtschaftspolitik oder Bildungspolitik von den entsprechenden politischen Organen oder — aufgrund der Sachkompetenz und ihres Fachwissens — innerhalb der Administration betrieben wird.

2. Es ist zu berücksichtigen, daß ingenieurwissenschaftliche Techniken als Mittel eingelagert sind in den durch Strategien und Regeln bestimmten Zusammenhang instrumentellen Verwaltungshandelns, diese Regeln und Strategien also zugleich das institutionelle Rahmenwerk technischer Systeme bilden und sich dabei keineswegs plastisch an die Erfordernisse fortschreitender Technik anpassen, sondern den sinnvollen Verwendungszusammenhang dieser Technik erst ermöglichen, ihn

<sup>6</sup> Vgl. auch Jürgen Habermas: Praktische Folgen des wissenschaftlich-technischen Fortschritts. In: Heinz Maus (Hrsg.): Gesellschaft, Recht und Politik. Neuwied 1968. S. 122.

<sup>7</sup> Niklas Luhmann: Lob der Routine. *Verwaltungsarchiv*, Bd. 55 (1964), S. 9 - 64.

steuern und kontrollieren. Ein so angenommener Zusammenhang wird zwar nicht immer leicht zu belegen sein, zeigt sich aber zumindest in dem einen Tatbestand, daß z. B. Techniken, insbesondere Informationsverarbeitungstechniken bisher in staatlichen Bürokratien in sehr viel geringerem Umfange und oft mit größeren Schwierigkeiten und auch mit einer größeren zeitlichen Verzögerung Eingang gefunden haben als in der Privatwirtschaft<sup>8</sup>, und zwar aufgrund von Bedingungen, auf die noch weiter unten im einzelnen verwiesen wird. Auf keinen Fall aber darf dieser Zusammenhang zwischen Technik als Mittel einerseits, Strategien und Regeln als instrumentelles Rahmenwerk effizienten Verwaltungshandelns andererseits bei der Behandlung von Machtzusammenhängen außer acht gelassen werden, ein Zusammenhang, der sich ja projiziert auf das Verhältnis von Verwaltungsbeamten und Technikern. Dieser Aspekt soll uns weiter unten noch besonders interessieren.

Hier nun soll die Technik, insbesondere Informationsverarbeitungstechnik, verstanden werden als Mittel, das die Entscheidungsgrundlagen verbessert und verschiedenartige Entscheidungsalternativen in ihren Konsequenzen und Risiken kalkulieren hilft. In diesem Sinne äußert sich z. B. auch F. Jonas, wenn er schreibt: „Die großen Verwaltungen, an denen sich die technokratische Phantasie so gerne entzündet, sind weder Organe der Weltvernunft, die mit eherner Notwendigkeit auf einem bestimmten Pfad voranmarschiert, noch sind die Entscheidungen, die in ihnen fallen, ohne Risiko. Die modernen Entscheidungstechniken und Informationsmittel, die wir entwickelt haben, sind nicht Teilsysteme einer riesigen Maschine à gouverner, einer zunehmend verdinglichten Welt, sondern im Gegenteil Zeugnis dafür, daß die Risiken und Entscheidungsprobleme für normale Methoden unübersehbar geworden sind. Wenn die Führungen der großen Unternehmen und Staaten sich dieser modernen Mittel bedienen, so nicht deshalb, weil sie damit Entscheidungen ausweichen könnten, sondern weil sie ohne diese Mittel nicht in der Lage wären, die Entscheidungen ohne rationale Abwägungen von Alternativen zu fällen<sup>9</sup>.“ Die technischen Mittel gehen in das System der Regeln und Strategien rationalen Verwaltungshandelns ein nicht im Sinne einer einseitigen Determinierung des Möglichen, sondern einer wechselseitigen Stabilisierung eines immer effizienter arbeitenden expansiven Apparates, der damit zugleich die Chance der Autonomie und individuellen Interessenverfolgung des einzelnen in immer mehr Lebensbereichen einzuschränken in der Lage ist.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Burkhardt Lutz u. a.: Rationalisierung und Mechanisierung im öffentlichen Dienst. München 1970. S. 34 f.

<sup>9</sup> Vgl. Friedrich Jonas: Technik als Ideologie. In: Hans Freyer (Hrsg.): Technik im technischen Zeitalter. Düsseldorf 1965. S. 133.

### III.

Zur Frage der Rolle der Technik bei der Begründung von Macht bürokratischer Organisationen sollen nur wenige Anmerkungen gemacht werden. Zu diesem Problem finden sich in der Literatur bereits eine Reihe von Hypothesen. So ist mehrfach darauf verwiesen worden, daß a) die Tendenzen einer Aufhebung des rein instrumentellen Charakters von Bürokratien in dem Maße verstärkt werden, in dem technische Mittel verwendet und für das Funktionieren der Systeme unablässig werden, die nur von wenigen Spezialisten anwendbar und deren Anwendung wiederum spezifische Möglichkeiten und Inhalte eröffnet oder gar erzwingt, so daß das Herrschaftsverhältnis aufgehoben werden kann durch eine Herrschaft des Apparates und der Sachnotwendigkeiten, wie dies z.B. in den Thesen über den technischen Staat bei Schelsky<sup>10</sup> ausführlich erörtert ist. Zunehmende Technisierung der Administration hat — entsprechend einer These von Marcuse — b) zur Folge, daß mit fortschreitenden technischen Systemen politische Herrschaft die Form der Verfügungsgewalt über Technik annimmt. So schreibt er: „Die unaufhörliche Dynamik des technischen Fortschritts wurde von politischem Inhalt durchdrungen und der Logos der Technik in den Logos fortgesetzter Herrschaft überführt. Die befreende Kraft der Technologie — die Instrumentalisierung der Dinge — verkehrt sich in eine Fessel der Befreiung, sie wird zur Instrumentalisierung des Menschen“<sup>11</sup>. Die tendenzielle Vergrößerung der Staatsgewalt mit Hilfe bürokratischer Apparate wird c) in dem Umfang zunehmen, in dem Technik und hier insbesondere Informationsverarbeitungstechnologien, die nicht nur Routineverwaltungsaufgaben zu übernehmen und Routineinformationen zu erstellen und zu verteilen, sondern die darüber hinaus ein Informationsmonopol zu schaffen vermögen<sup>12</sup>, der Erstellung von Entscheidungsvorschlägen dienen und damit Entscheidungsalternativen vorbereiten und ihre Konsequenz durchkalkulieren, als Mittel bürokratischer Verwaltung verwendet werden. In Verbindung mit den zur Verfügung stehenden Verwaltungstechniken werden diese technischen Mittel die Effizienz und Funktionsfähigkeit der Bürokratie vergrößern und sie damit als expansiven Apparat stabilisieren helfen<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Helmut Schelsky: Demokratischer Staat und Technik. Atomzeitalter, Jg. 1961, Heft 5. — Siehe auch Helmut Schelsky: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. Köln, Opladen 1961.

<sup>11</sup> Herbert Marcuse: Der eindimensionale Mensch. Neuwied, Berlin 1967. S. 173.

<sup>12</sup> Man denke hier nur an die geplante Einrichtung einer Informationsbank, in der alle Personaldaten der Bürger der BRD gespeichert und Behörden auf Verlangen zur Verfügung gestellt werden sollen.

<sup>13</sup> Vgl. dazu auch Habermas: a.a.O., S. 127.

## IV.

Im folgenden soll auf den zweiten, bisher wenig berücksichtigten Aspekt eingegangen werden, und zwar auf die Frage der individuellen Einfluß- und Machtdchancen des Technikers und seine Stellung gegenüber dem Verwaltungsbeamten.

Auch hier ist das Bild differenziert, besonders deshalb, weil der Techniker auch innerhalb bürokratischer Organisationen in den verschiedenartigsten Positionen und Funktionen tätig ist. Vornehmlich werden wir ihn — darauf wurde bereits verwiesen — nicht dort finden, wo die Technik als Mittel der Verwaltung verwendet wird, sondern dort, wo die Anwendung von Technik außerhalb des Staates durch die Administration kontrolliert und gesteuert wird. Allgemein jedoch können wir — und dies gilt in erster Linie für den Techniker im Bereich der Datenverarbeitungstechnologie — in bezug auf die Einflußchancen folgendes feststellen: So wird 1. der Techniker aufgrund der Tatsache, daß er in der Regel allenfalls mittlere Positionen innehat und damit der Anweisungs- und Koordinationsbefugnis von Vorgesetzten unterliegt, unter diesem formalen Gesichtspunkt nur geringe Einflußchancen besitzen. Dazu kommt 2. der Tatbestand, daß die Verwendung von Datenverarbeitungsautomaten stets einen weitgehenden Verzicht auf Ermessensentscheidungen bedeutet, so daß der Techniker nicht Sachbearbeiter ist mit der Chance der individuellen Willens- und Urteilsbildung, sondern ein Instrumentarium bedient, das nach logischen Regeln und damit seinem Einfluß entzogen, entscheidet. Dadurch können nicht nur die Einflußchancen mittlerer, sondern zugleich auch gehobener Positionen vermindert werden, da auch deren Anweisungs- und Koordinationsbefugnisse durch eine solche Automatisierung der Verwaltungsaufgaben eingeschränkt werden können. Damit steht 3. in engem Zusammenhang, daß durch die Technik die Planungs- und Entscheidungsvollzüge immer mehr aufgespalten werden in eine Vielzahl von aufeinander bezogenen Einzelakten, deren Vollzug mit unterschiedlichen Mitteln durchgeführt und verschiedenartige Qualifikationen verlangt, so daß der einzelne immer schwerer die Sinnhaftigkeit des Gesamtzusammenhangs überschauen und nachzuprüfen vermag. Damit muß die Bereitschaft und Fähigkeit sinken, auf Änderungen innerhalb dieser Handlungskombinationen zu reagieren und in einem bestimmten Sinne auf den Gesamtzusammenhang Einfluß zu nehmen. 4. Das Machtmonopol eines Experten ist um so größer, je unentbehrlicher er ist. Dabei hängt diese Unentbehrlichkeit nicht nur von der jeweiligen Fachqualifikation ab, die zu erlangen eine Frage der Zeit ist, sondern auch von der Dringlichkeit der Auf-

gabe, die zu erfüllen ist<sup>14</sup>. Nun wird man davon ausgehen können, daß der Bürokrat für spezifisch administrative Aufgaben — in der Regel innerhalb der Organisationen selbst — ausgebildet und damit Spezialist dieser Administration ist, so daß ein Überwechseln von und in andere Tätigkeitsbereiche (zusätzlich auch aufgrund institutioneller Barrieren) schwerfallen würde. Der Techniker ist demgegenüber Experte eines technischen Mittels innerhalb instrumentellen Verwaltungshandelns, eines Mittels, das in den verschiedensten Bereichen auch außerhalb der Administration verwendet wird. So ist zu vermuten, daß der Verwaltungsbeamte in der Regel sehr viel schwerer zu ersetzen ist als der Techniker, weil die Austauschbarkeit zwischen Positionen innerhalb und außerhalb von bürokratischen Organisationen von Technikern aufgrund ihrer Kenntnisse und Fähigkeiten größer sein wird als beim qualifizierten Verwaltungsbeamten. Obwohl also für die Verwendung der Technik als ein Mittel bürokratischer Verwaltung Tendenzen zur Machtmonopolisierung verstärkt werden und damit die Machtchancen des Technikers unter diesem Aspekt als Gruppe steigen können, brauchen nicht notwendig die Einflußchancen des einzelnen Technikers entsprechend zuzunehmen.

Wir müssen nun 5. nochmals anführen, daß der Techniker aufgrund seiner speziellen Fachqualifikation ein Monopolwissen besitzt und sich damit zumindest innerhalb der engen Grenzen seines Fachgebietes der Kontrolle des Nichtexperten entziehen kann. Negativ kann das bedeuten, daß er Aufgaben mit dem Hinweis auf die technische Unerfüllbarkeit sabotiert, positiv, daß er aus der Kenntnis der Mittel Verwendungsmöglichkeiten erschließt und neue Zwecke und Inhalte bürokratischer Organisationen von den verfügbaren Mitteln her öffnet und die erwähnte Autonomie bürokratischer Organisationen stärken hilft und damit gleichzeitig zu einer weiterreichenden administrativen Regelung vieler Lebensbereiche in unserer Gesellschaft beiträgt.

*Bendix*<sup>15</sup> weist darauf hin, daß neben der tatsächlichen Unentbehrlichkeit und Unersetzlichkeit 6. die aufgrund gleicher Erziehung und sozialer Herkunft entstandene Sozialphilosophie und der gleichartige Kodex professioneller Beamtenethik die Tendenzen einer Machtbildung von bürokratischen Organisationen fördern können. Die Zusammenhänge, die dabei zu Macht führen können, finden sich bei *Gäfgen*<sup>16</sup> ausführlicher behandelt, wenn er die Entstehung einer sozialfunktionellen Macht erklärt aus einem System aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen oder Rollen, welche z. B. begründet werden durch

<sup>14</sup> Vgl. dazu *Bendix*: a.a.O., S. 130.

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Bendix*: a.a.O., S. 131 f.

<sup>16</sup> Vgl. Gérard *Gäfgen*: Die Marktmacht sozialer Gruppen. Hamb. Jb. f. Wirtsch.- und Gesellschaftspol., 12. Jg. (1967), S. 54 und S. 63.

Verpflichtungen gegenüber gemeinsamen Werten, Prinzipien des Handelns oder einem Berufsethos, durch die Neigung zu gleichartiger, ideologisch verbrämter Deutung der Lage, der Einhaltung traditioneller Normen des Handelns, welche die Wirkung haben, Macht zu erzeugen nicht aufgrund formeller Absprachen zu kollektivem Handeln, sondern aufgrund gleichartiger Reaktionen in bestimmten Situationen, also z. B. aufgrund einer kollektiven Reaktion der Beamten auf von außen neu gesetzte Inhalte und Ziele.

Wir können annehmen, daß Beamte zu jenem Berufsstand zählen, bei dem auch in unserer Gesellschaft noch am ausgeprägtesten Amtsgedanke und Berufsethos vorhanden sind (und auch erwartet werden) und bei dem eine ausreichende Homogenität der sozialen Orientierung und der beruflichen Handlungsorientierung zu erwarten sein werden. Mitbedingt ist dieser Sachverhalt ohne Zweifel durch die lange, in die vorindustrielle Zeit hineinreichende Tradition dieses Berufsstandes und ein daraus resultierendes Standesbewußtsein, ein Berufsethos und eine professionelle Orientierung, die u. a. erhalten wird durch einen Selbstrekrutierungsmechanismus: Beamte rekrutieren sich meist aus bestimmten Sozialschichten und stammen häufig bereits selbst aus Beamtenfamilien<sup>17</sup>; die Ausbildung von Beamten erfolgt durch den Apparat selbst (also auch Beamte), und der Aufstieg in höhere Positionen ist nur durch die vorgeschriebenen Aufstiegswege innerhalb des Apparates möglich (ein Aufstiegs weg, der von der Organisation, wie sich immer wieder zeigt, heftig verteidigt wird). Dabei hängt insbesondere auch die hohe Stabilität und Starrheit bürokratischer Organisationen mit einer entsprechend konservativen Einstellung ihrer Mitglieder zusammen<sup>18</sup>.

Beamte werden aus diesen Gründen an einem allzu schnellen Wandel bestehender Verhältnisse wenig interessiert sein und „politische Pläne auf Zweckmäßigkeit zuschneiden und das Wesentliche aus radikalen Plänen herausnehmen und sie auf vorsichtige Experimente herunterschrauben“<sup>19</sup>. Die Neutralität des Beamten scheint damit infrage gestellt und lässt die Bürokratie im Augenblick eines Zielkonfliktes zwischen politischer und administrativer Führung aufgrund ihrer homogenen professionellen Orientierung zu einem nicht zu übersehenden Machtfaktor werden. Typisches Beispiel hierfür ist die Einstellung der Beamten gegenüber der Technik, speziell der Informa-

<sup>17</sup> Vgl. dazu z. B. Wolfgang Zapf: Der Verwalter der Macht — Materialien zum Sozialprofil der höheren Beamenschaft. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.): Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht. München 1961.

<sup>18</sup> Vgl. dazu Klaus Heinemann: Stabilität und Wandel bürokratischer Organisationen. Schm. Jb. 89. Jg. (1969), S. 328 f.

<sup>19</sup> Arnold Brecht: Bureaucratic Sabotage. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Jg. 1937, S. 87.

tionsverarbeitungstechnik. Die „Ideologie der Fallindividualität und der Nichtautomatisierbarkeit der Rechtsanwendung“<sup>20</sup>, d. h. die Vorstellung, daß fast jeder einzelne Verwaltungsakt eine individuelle Urteils- und Willensbildung des einzelnen voraussetzt, die nicht automatisierbar sei, eine Vorstellung, die, wie *Hartfiel*, *Sedatis* und *Claessens*<sup>21</sup> zeigen, auch dann noch vorhanden ist, wenn die anzuwendenden Regeln völlig formalisiert und logisch geschlossen sind, ist sicher ein entscheidendes Hemmnis der Automatisierung von Verwaltungsarbeiten und damit ein Grund für den Rückstand in der Verwendung von Datenverarbeitungsanlagen in der öffentlichen Verwaltung.

Diese homogene soziale und berufliche Handlungsorientierung eines Berufsstandes wird bei Technikern, auch nicht bei jenen im Staatsdienst, im gleichen Umfang anzutreffen sein. Dies ist bereits zum Teil historisch begründbar aus der Tatsache, daß der Techniker erst im Laufe der Industrialisierung als Berufsstand und hier ohne vorgegebene und vorgeprägte Position und ohne eigene Wertorientierung und Berufsideologien entstand und erst in jüngster Zeit in bürokratische Organisationen eingegliedert wurde. Dies ergibt sich weiter daraus, daß der Techniker in seinen Fähigkeiten und Funktionen sehr viel weniger, wie bereits erwähnt, an Bürokratien gebunden ist und daher auch sehr viel geringer von der Geisteshaltung innerhalb staatlicher Administrationen abhängig ist.

Wir müssen demnach mit einem Fehlen berufsspezifischer Handlungsorientierungen und inhaltskonkreter, situationsentsprechender Sondermoral und Standesideologien gerade beim Techniker auch in bürokratischen Organisationen rechnen. So kann man, wenn auch pointiert, sagen, daß, obwohl bei einer gerade durch die technische Entwicklung geförderten zunehmenden administrativen Aufspaltung der Planungs- und Entscheidungsvollzüge, die Notwendigkeit, auf kleinste Varianten innerhalb der Bruchstücke der vom einzelnen beherrschten Handlungsabläufe sensibel zu reagieren<sup>22</sup>, steigen kann, die beruflichen und sozialen Handlungsorientierungen und Ideologien, wenn überhaupt vorhanden, jedoch zu abstrakt sind, um aus ihnen noch eine Richtschnur des Entscheidens gewinnen zu können. So wird der rein instrumentelle Charakter bürokratischer Organisationen durch den Techniker sehr viel mehr bewahrt bleiben als durch den Verwaltungsbeamten.

---

<sup>20</sup> Lutz u. a.: a.a.O., S. 171.

<sup>21</sup> Günter *Hartfiel*, Lutz *Sedatis*, Dieter *Claessens*: Beamte und Angestellte in der Verwaltungspyramide. Berlin 1964.

<sup>22</sup> Vgl. dazu auch Helmut *Schelsky*: Zukunftsaspekte in der industriellen Gesellschaft. Hamb. Jb. f. Wirtsch.- und Gesellschaftspol., 1. Jg. (1956), S. 34.

Diese relative Unsicherheit der Beurteilung und damit u. U. auch die Neutralität des Technikers wird durch ein weiteres Moment gefördert. Man kann annehmen, daß der Techniker im Vergleich zum Verwaltungsbeamten Spezialist ganz spezifischer Art ist. Während der Techniker Spezialist für ein inhaltlich genau festgelegtes, abgegrenztes Spezialgebiet ist und über diese Grenzen hinaus von seinem Fach und von seiner Ausbildung her nur sehr allgemein urteilsfähig sein wird, hat es der Verwaltungsbeamte mit Regeln und Strategien zu tun, deren Sinn es aufgrund der hohen Formalisierung und Abstraktheit gerade ist, auf die verschiedenartigsten Lebensbereiche angewendet zu werden. Das gilt hier besonders für juristische Normen, die für eine Vielzahl von Lebensbereichen gleichzeitig gültig sein sollen.

Wir müssen demnach schließen, daß der Techniker als Spezialist auf einem inhaltlich eng abgegrenzten Gebiet innerhalb bürokratischer Organisation ideologisch ungebunden und durch keine Sondermoral und berufsbezogene Handlungsorientierungen bestimmt ist. Dies fördert seine Neutralität gegenüber politischen Entscheidungen und läßt diese Berufsgruppe als eigenständigen Machtfaktor in dem hier gemeinten Sinne einer sozial funktionalen Macht zurücktreten. Der Techniker bleibt mehr oder weniger orientierungslos auch dann, wenn er — was nicht selten geschieht — die professionelle Haltung des Bürokraten übernimmt und zum Kostgänger der Handlungsorientierung dieses Standes wird, aber auch — was ebenso wahrscheinlich ist — wenn er sich der futuristischen Täuschung unerschöpflicher und stets realisierbarer technischer Möglichkeiten hingibt. Beide Alternativen nämlich bieten weder Orientierungen zur Beurteilung der eigenen Berufssituation, noch seiner faktischen Aufgaben und Möglichkeiten.

## V.

Wir müssen nun allerdings in diesem Zusammenhang die Frage stellen, welche Bedeutung für unsere Thesen die Aussage von Schelsky besitzt, daß sich mit fortschreitender technischer Entwicklung Herrschaft in wissenschaftlich angeleitete Administration auflöst, Herrschaftsdisziplin zur Sachdisziplin wird und damit bereits die dem Bürokratiekonzept zugrunde liegende Zweck/Mittel-Relation nicht durch die der Struktur bürokratischer Organisation immanenten Machttendenzen, sondern durch Gesetzmäßigkeiten der wissenschaftlichen Zivilisation aufgehoben wird. Der Spielraum politischer Entscheidung wird mit fortschreitender Technik — so die These Schelskys — zunehmend eingeengt, Inhalte und Ziele werden determiniert und ersetzt durch Mittel und Methoden; Demokratie wird in ihrer Substanz abgebaut. Wichtig für unsere Fragestellung ist dabei nämlich die sich aus

dieser These ergebende Konsequenz, daß sich nach Schelsky die Sachnotwendigkeiten unideologisch durchsetzen; Ideologien und Weltanschauungen sind nicht mehr als Motiv politischer Entscheidungen von Bedeutung, sondern allenfalls Rechtfertigung dessen, was aufgrund von Sachgesetzmäßigkeiten sowieso geschehen muß; Ideologen werden zu Theoretikern der Rechtfertigung dessen, was unausweichlich seinen Gang nimmt; der technische Staat bleibt von allen Ideologien unberührt.

Vorbehalte sind genug geäußert worden gegen diese in solchen Thesen sich äußernde Gefahr, sich allzu magisch durch Forderungen und Möglichkeiten des technischen Fortschritts bannen zu lassen, auch gegenüber der Vorstellung, daß ein nach autonomen, sachimmanenten Sachgesetzmäßigkeiten ablaufender Entwicklungsprozeß Tempo, Richtung und Funktion gesellschaftlicher Entwicklung bestimmt und gleichzeitig die sich aus der technischen Entwicklung ergebenden Probleme wiederum durch angemessene Techniken lösen lassen. Wir brauchen auf diese Argumente an dieser Stelle nicht noch einmal einzugehen. Wenn jedoch die These akzeptiert werden muß, daß sich Sachanforderungen unideologisch durchsetzen, Ideologien und Weltanschauungen als Motiv dem Handeln nicht mehr vorgeordnet sind, muß auch unsere These der unterschiedlichen Einflußchancen von Technikern und Verwaltungsbeamten aufgrund ihrer unterschiedlichen ideologischen Fixierung hinfällig werden. Wir müssen dem jedoch folgendes entgegenhalten:

Es mag nicht zu bezweifeln sein, daß faktisch die Experten der Administration und der Technik in zunehmendem Maße bei Zielentscheidungen an Bedeutung gewinnen; es soll nicht ausgeschlossen werden, daß — als empirischer Tatbestand — durch die Möglichkeiten auch der Technik das eingangs behandelte Zweck/Mittel-Schema bürokratischer Organisationen überholt wird. Daraus kann jedoch nicht unmittelbar der Schluß gezogen werden, hier handele es sich um eine durch fortschreitende technische Systeme erzwungene Sachnotwendigkeit. Ebenso gut kann nämlich argumentiert werden, daß sich in diesen Tendenzen zugleich ein Versagen oder gar Fehlen der politischen Führung und der Kontrolle von Administration und Technik dokumentiert. Ohne auf die vielfältigen politischen Entscheidungsnotwendigkeiten zwischen den verschiedenen Fachalternativen, die auch in einer wissenschaftlich geleiteten Zivilisation verbleiben, einzugehen, sei lediglich darauf verwiesen, daß es gerade in einer wissenschaftlich-technischen Zivilisation, in der sich durch die Technik die Zahl der Möglichkeiten und Entscheidungsalternativen zunehmend vergrößert, gerade die Aufgabe der politischen Führung und Entscheidung zu sein hat, diese sich durch die Technik eröffnenden Möglichkeiten

zu kontrollieren, zu steuern, und das bedeutet zugleich, das technisch Mögliche politisch und gesellschaftlich gegebenenfalls unmöglich zu machen. Die Notwendigkeit politischer Entscheidung bedeutet dabei nicht, Inhalte und Ziele ebenso wie das institutionelle Rahmenwerk bürokratischer Organisation den Bedingungen technischer Erfordernisse anzugeleichen, sondern umgekehrt, die technischen Möglichkeiten an das gesellschaftlich und politisch Wünschenswerte anzupassen. Eine von Technikern und Bürokraten getragene Sachgesetzlichkeit kann dabei auf eine Inhaltslosigkeit der Politik hinweisen, erst in dieser Situation werden Macht- und Einflußchancen der Expertokraten eröffnet.

Ideologische und professionelle Positionen der Mitglieder bürokratischer Organisationen besitzen in einer solchen Lage — und dies war ja unsere letzte Frage — ohne Zweifel Bedeutung. Daß sich aus der skizzierten unterschiedlichen Position von Technikern und Bürokraten zunächst die unterschiedlichen Einflußchancen — ersatzweise für das Fehlen einer politischen Führung — ergeben, darauf wurde bereits verwiesen. Das Problem jedoch bleibt offen, wie bei den unterschiedlichen Einstellungen Ideologien und Handlungsorientierungen technische Möglichkeiten und gesellschaftliche Notwendigkeiten in Einklang zu bringen sind. Die standesbewußt konservative Haltung des Bürokraten wird unangemessen zu einer Konservierung unzeitgemäßer Strukturen führen. Der Techniker wird sich, sofern er sich nicht orientierungslos auf das Feld seiner speziellen beruflichen Tätigkeit zurückzieht, entweder, wie bereits erwähnt, der Handlungsorientierung des Bürokraten anpassen oder sich der futuristischen Täuschung uneingeschränkt realisierbarer technischer Möglichkeiten hingeben. Eine befriedigende Lösung zeichnet sich damit nicht ab.

## Summary

### Technology and the Power of Bureaucratic Organizations

The paper examines the extent to which technology and technicians increasingly become independent power factors within bureaucratic organizations. The question of the influence of technology is briefly discussed in relation to Helmut Schelsky's theory of the technological state. In contrast to Schelsky, this paper places special emphasis on the position of the technician within bureaucratic organizations and compares primarily the structure of motivations and actions in the work of technicians and administrators. The author suggests that the technician should not be restricted or directed by a professional ethic to the same degree as the administrative official. So the technician would have a greater neutrality with regard to political goals within the bureaucratic organization than the administrative official.