

Moderne Verwaltungswissenschaft und reflexive Organisationssoziologie

1 . Einleitung

In Deutschland hat das, was man als moderne Verwaltungswissenschaften bezeichnen kann, vor allem staats-, rechts-, betriebswirtschaftliche und politikwissenschaftliche Traditionen. Häufig herrscht ein anwendungsorientierter Fokus vor. Dieser zielt auf die Voraussetzungen, Formen und Folgewirkungen eines effizienten, effektiven und legitimen öffentlich-staatlichen Verwaltungshandelns. Da öffentliche Verwaltungen immer auch als Organisationen betrachtet werden können, gibt es große Überlappungen zwischen Verwaltungswissenschaften und Organisationssoziologie. Im Beitrag wird gezeigt, dass viele der Herausforderungen moderner Verwaltung und Verwaltungswissenschaft durch die Beiträge einer reflexiven Organisationssoziologie besser verstanden und erklärt werden können. Deshalb werden im Folgenden zunächst einige aktuelle Anforderungen an die öffentliche Verwaltung und die darauf bezogenen Verwaltungswissenschaften skizziert (Abschnitt 2). Anschließend wird gezeigt, dass die bereits von Max Weber aufgezeigten Ambivalenzen bürokratischer Verwaltung auch heute noch einen relevanten Problemhorizont beschreiben (Abschnitt 3). Daraufhin werden Ulrich Becks Konzept reflexiver Modernisierung als ein relevanter theoretischer Rahmen für die heutigen Verwaltungswissenschaften vorgestellt (Abschnitt 4) und abschließend einige neue Herausforderungen für die öffentlichen Verwaltungen und ihre Wissenschaften umrissen (Abschnitt 5).

2. Herausforderungen öffentlicher Verwaltung und ihrer Wissenschaft

Die Verwaltungswissenschaft zielt auf die Analyse und praktische Verbesserung öffentlich-staatlichen Verwaltungshandelns. Es geht also nicht vorrangig um politische Systeme und politische Entscheidungsprozesse an sich, sondern um deren Aufrechterhaltung bzw. Umsetzung durch Verwaltung. Der Begriff Verwaltung ist dabei in der Regel inhaltlich anders gefüllt als etwa der aus der Betriebswirtschaftslehre stammende Terminus des Managements. Es geht beim staatli-

chen Verwaltungshandeln um die Umsetzung von politischen Entscheidungen und Programmen sowie die Kontrolle und gegebenenfalls Sanktionierung von Normenabweichungen und Regelverstößen. Der Entscheidungsprozess, die Festsetzung von Gesetzen und Ausführungsbestimmungen sowie die Entwicklung themenfeldbezogener Programme obliegt dabei nur teilweise der Verwaltung, vor allem aber dem politischen System mit seiner Dreiteilung von Legislative, Exekutive und Jurisdiktion. In Deutschland ist staatlich-öffentliches Verwaltungshandeln vor allem in die drei Ebenen des Bundes, der Länder und der Kommunen gegliedert.

Eine der nach wie vor wohl wichtigsten Standardeinführungen in die Verwaltungswissenschaften, und hier vor allem in eine politikwissenschaftlich fundierte, analytisch ausgerichtete Herangehensweise haben Jörg Bogumil und Werner Jann (Bogumil/Jann 2009) vorgelegt. Darin werden die zentralen „Dimensionen verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen“ (ebd.: 58), nämlich Legalität, Effizienz, Effektivität, Legitimität sowie die Strukturen und Funktionen verwaltungswissenschaftlichen Handelns zwischen normativen, praktisch-anwendungsorientierten und analytischen Perspektiven dargestellt. Die beiden Autoren liefern auch eine bis heute sehr brauchbare differenzierte und mehrdimensionale Sicht auf öffentliche Verwaltungen, die „sowohl als Organisationen (kollektive Akteure) oder Institutionen (Regelsysteme), als Aggregate von individuellen (intra-) und kollektiven Akteuren (inter-organisatorische Perspektive) aufgefasst“ (Bogumil/Jann 2009: 62) werden können.

Seit dem 21. Jahrhundert ergeben sich viele neue Herausforderungen für die öffentlichen Verwaltungen und die darauf bezogene wissenschaftliche Analyse durch die Verwaltungswissenschaften. Während lange Zeit eine recht klare Trennungslinie zwischen öffentlich-staatlicher Verwaltung und privatwirtschaftlicher Betriebsorganisation und entsprechend zwischen Staats- und Verwaltungslehre einerseits und Betriebswirtschaft und Managementlehre andererseits gezogen wurde, entwickelten sich seit den 1990er Jahren Strategien der *Privatisierung* staatlicher Verwaltungsaufgaben und eines *New Public Managements*. Öffentliche Verwaltung sollte also „entschlackt“ werden von allen Aufgaben, die auch privatwirtschaftlich oder zivilgesellschaftlich erledigt werden konnten, und gleichzeitig sollten betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente stärker in der staatlichen Verwaltung Anwendung finden (Naschold/Bogumil 2000; Reiner mann 2000).

In diesem Zusammenhang entwickelten sich auch Diskussionen zu *Public-Private-Partnerships* und zum Verhältnis von zivilgesellschaftlichem Engagement und öffentlicher Verwaltung. Dies war für Deutschland keineswegs ein neues Thema, denn hier entwickelte sich ein System der Freien Wohlfahrtspflege be-

reits seit dem 19. Jahrhundert. Es hat eine für Europa und weltweit einmalige Struktur und beschäftigt über zwei Millionen Menschen (Pries 2022; BAGFW 2023). Schon im deutschen Kaiserreich und nicht zuletzt aufgrund der vorhergehenden Kleinstaaterei wurde das Prinzip der Subsidiarität – im doppelten Sinne staatlicher Dezentralisierung und Delegierung von Aufgaben an zivilgesellschaftliche Organisationen – stark gemacht. Danach sollen Aufgaben möglichst dezentral und nah an den am besten dafür geeigneten Stellen erledigt werden. Die Umsetzung dieses Prinzips vermeidet allzu zentralistische und rein staatliche Lösungen (siehe auch die Beiträge von Heinze, Lehner und Czada in diesem Band). Während solche öffentlich-privaten Partnerschaften in Deutschland lange etabliert sind, intensivierten sich international, aber auch in Deutschland hierauf bezogene Forschungen und Diskussionen vor allem seit den 1990er Jahren. Public-Private-Partnerships entwickelten sich in einem breiten Themenspektrum von der Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen (Autobahnen, Tunnel) bis hin zur Entwicklungszusammenarbeit. In diesen Zusammenhang sind auch Studien zum sogenannten Dritten Sektor zu erwähnen.¹

Eine weitere Herausforderung im Feld der – hier vor allem internationalen – Verwaltungswissenschaften wird durch das Spannungsfeld von *Effizienz und Legitimität* markiert. Durch die mehrfachen Erweiterungen der EU auf insgesamt 28 bzw. jetzt 27 Mitgliedsstaaten drängte sich die Frage auf, wie politische Willensbildung und Entscheidungsfindung, aber eben auch öffentliches Verwaltungshandeln überhaupt in einem so vielschichtigen Gebilde wie der EU ermöglicht werden können. Neben kritischen Stimmen, dass die EU keine den Nationalstaaten vergleichbare demokratische Legitimität oder eine transparente Verwaltungseffizienz aufbauen könne (z.B.: Strohmeier 2007) argumentieren viele Autorinnen und Autoren auch, dass sich die Frage öffentlicher Verwaltung in der EU anders stelle als bei klassischen Nationalstaaten. Schmidt (2012) argumentiert, dass die Kriterien für die Beurteilung des Grades von Demokratie und Legitimität der EU nicht nur deren Input-Partizipation *der* Bürger und die Output-Effektivität *für* die Bürger, sondern auch ihre „Throughput“-Leistung seien. Dieses Konzept zielt stark auf das ab, was klassischerweise als Prozessqualität der öffentlichen Verwaltung bezeichnet wird. „Throughput‘ legitimacy concentrates on what goes on inside the ‘black box’ of EU governance, in the space between the political input and the policy output, which has typically been left blank by political systems theorists“ (ebd.: 5). Für Schmidt bezieht sich die „Durchlaufleistung“ der EU auf

1 Vgl. Heinze et al. 2018; Birkhölzer et al. 2005; https://de.wikipedia.org/wiki/öffentlich-private_Partnerschaft.

den Grad der Effizienz, Rechenschaftspflichtigkeit, Transparenz, Offenheit und Inklusivität gegenüber bzw. *mit* den Bürgern:

„Throughput, in short, encompasses the myriad ways in which the policymaking processes work both institutionally and constructively to ensure the efficacy of EU governance, the accountability of those engaged in making the decisions, the transparency of the information, and the inclusiveness and openness to ‘civil society’. As such, it constitutes a third and distinct criterion in the normative theoretical analysis of democratic legitimacy, alongside output and input.” (ebd.: 7; vgl. auch Moravcsik 2002).

Ein vergleichsweise neues Feld von Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung ist das der *Digitalisierung*. „Verwaltungsdigitalisierung schafft die Voraussetzungen für zeit- und ortsunabhängige Verwaltungsdienste. Wichtig dabei: Verwaltungsdigitalisierung ist nicht nur eine Frage der IT, sondern auch eine der Organisation“ (BMI 2024). Dabei kann sich Digitalisierung auf alle Bereiche und Aspekte der öffentlichen Verwaltung beziehen, von der digitalen Beantragung von Dokumenten (z.B. Reisepass) und Leistungen (z.B. Kindergeld) über die digitale Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Meinungsbildung und Entscheidungsfindung bis hin zur digitalen Rekrutierung und Qualifizierung von Verwaltungspersonal und die Verbesserung von Transparenz und Verantwortungsnachweis (*accountability*) für die Zivilgesellschaft (Krause et al. 2023). Da Deutschland im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung eher ein Nachzügler ist im Vergleich zu Ländern wie Schweden oder Estland, sind die tiefgreifenden Folgen dieser Entwicklung erst in Ansätzen sichtbar und folglich noch wenig empirisch erforscht. Vieles deutet darauf hin, dass sich der Charakter öffentlicher Verwaltung durch Digitalisierung in allen seinen Dimensionen grundlegend verändert (siehe auch die Beiträge von Kuhlmann sowie Klenk/Veit in diesem Band).

Angesichts der hier nur angedeuteten Herausforderungen für öffentliche Verwaltungen könnte man versucht sein, auch völlig neue wissenschaftliche Ansätze für die Verwaltungswissenschaften zu fordern. Ähnlich wie in den Managementwissenschaften, in denen sich im Abstand einiger Jahre immer neue Begrifflichkeiten als Moden abwechseln – von der *lean production* über *total quality management* bis zum *business process reengineering* und *agile scrum*² – könnten Verwaltungswissenschaft Betreibende versucht sein, völlig neue Theorien oder Konzepte entwickeln zu wollen. Gegen allzu hektisches Suchen nach immer Neuem konstatieren Bogumil und Jann (2009: 54): „Es gibt offenbar einen Grund-

2 Vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Management-Mode>.

stock von praktischen und theoretischen Problemen, der weitgehend konstant bleibt.“ Sie plädieren dafür, die als weitgehend konstant unterstellten „Rationalitäten“ von Verwaltungshandeln zum Gegenstand interdisziplinärer Kooperation zu machen. Demnach kann man Verwaltungshandeln analysieren nach seiner legalen Richtigkeit (juristische Rationalität), seiner Wirtschaftlichkeit (ökonomische Rationalität), seiner politischen Konsensfähigkeit (politische Rationalität im Sinne von *politics*) und seiner funktionalen Wirksamkeit (politische Rationalität im Sinne von *policy*; ebd.: 55).

Was aber ist zu tun, wenn Verwaltungshandeln nicht nur Rationalitäten, sondern auch Irrationalitäten folgt? Dann müsste zumindest das Analyse- und Erklärungsmodell auch andere als nur *Rationalitätstypen* von Verwaltungshandeln in den Blick nehmen können. Im Folgenden wird argumentiert, dass wir dafür keine völlig neuen Paradigmen benötigen, sondern dass schon viel gewonnen ist, wenn wir uns einiger soziologischer Konzepte erinnern. Noch immer gilt, dass „die einflussreichste Konzeptualisierung von Verwaltung [...] von Max Weber [stammt]“ (Apelt/Tacke 2023: 154). In ihrem Handbuch „Organisationstypen“ schlagen die beiden Autorinnen für öffentliche Verwaltungen die drei Analyseebenen der „Verwaltungen als gesellschaftliches Teil-System, Verwaltungen als Organisationen und Verwaltungen als Teil anderer Organisationen“ (ebd.: 154) vor. Jenseits dieser hilfreichen Unterscheidung muss man nicht unbedingt mit der systemtheoretischen Definition von Verwaltungen als Organisationen übereinstimmen, deren Zweck „nicht in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die für Geld veräußert werden, sondern in der Herstellung von Entscheidungen, die gesellschaftlich für andere Organisationen und für Individuen bindende Wirkungen haben sollen“ (ebd.: 155) liege.

Denn die Organisation der Feuerwehr oder der Müllabfuhr impliziert zwar viele Entscheidungen, aber auch gegen Geld veräußerte Dienstleistungen. Und die Produktion von Fernwärme oder die Versorgung mit Trinkwasser beinhalten durchaus die Produktion von Gütern. Systemtheoretische Ansätze tendieren dazu, die Artefakte- und Sachdimension der menschlichen Lebenswelt, die soziale Praxis und das soziale Handeln jenseits kommunikativen Austausches auszublenken.³ Diese Aspekte können von interpretativen und konstruktivistischen Ansätzen besser analysiert werden. Neben dem unzweifelhaft wichtigen und immer noch aktuellen Beitrag von Max Weber zu den Verwaltungswissenschaften soll

3 Dabei muss man nicht so weit gehen, eine „Sachdominanz in Sozialstrukturen“ (Linde 1972) zu behaupten.

im Folgenden die Diagnose der *reflexiven Modernisierung* von Ulrich Beck als hierfür ebenfalls immer noch relevant skizziert werden.

3. Immer noch relevant: Max Webers Idealtypus bürokratischer Verwaltung

Weil sich der Gegenstand der Verwaltungswissenschaft wie angedeutet so rasch verändert, ist auch die darauf bezogene Forschung um Aktualität bemüht. Gleichwohl ist es oft sinnvoll, sich grundlegender und klassischer Einsichten zu vergewissern. Hierzu gehört Max Webers Idealtypus bürokratischer Verwaltung. Auch wenn bereits vor über einem Jahrhundert verfasst, präsentieren die vor allem im Kapitel IX „Soziologie der Herrschaft“ des 1922 posthum erschienenen Klassikers „Wirtschaft und Gesellschaft“ (Weber 1976 [1922]) die meisten der auch heute noch wichtigen Strukturmerkmale und -widersprüche öffentlicher Verwaltungen. Der Idealtypus bürokratischer Verwaltung ist auch deshalb heute noch so interessant, weil Weber dabei bereits in kritischer und wissenschaftlicher Distanz – und nicht etwa in der Absicht wohlfeiler Praxeologie und Optimierungsratschläge – viele grundlegende Dilemmata und Entwicklungsdynamiken öffentlicher Verwaltungen beschreibt.

Weber bettet seine Reflektionen über bürokratische Verwaltung ein in eine Theorie von Macht und Herrschaft sowie Demokratie, Effizienz und Legitimität – also alles sehr aktuelle Themen. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Covid-19-Pandemie, der Herausforderungen von Klimawandel und Kriegen in Europa und anderen Teilen der Welt geriet das parlamentarisch-demokratische System in Deutschland in Legitimitätsprobleme. Dies äußert sich etwa in (rechts-)populistischen Parolen wie „Wir sind das Volk“, die mit einem grundsätzlichen Misstrauen gegenüber „den Politikern“ und „den Medien“ verbunden werden. Verschwörungstheorien machten sich besonders während der Covid-19-Pandemie breit und reflektieren ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem demokratisch-parlamentarischen System und den handelnden Politikern. Zugespitztes Misstrauen in staatliche Verwaltungen äußert sich auch in der vor allem von Wirtschaftskreisen oder von Bauernverbänden vorgebrachten Kritik an überbordender Bürokratie, viel zu lange dauernden Genehmigungsverfahren oder Überregulierungen.

Die grundlegenden strukturellen Spannungen, die hinter solchen Phänomenen aufscheinen, wurden bereits von Weber in der Behandlung seines Idealtyps bürokratischer Verwaltung aufgezeigt. Nach den jeweiligen Geltungsansprüchen unterschied Weber drei Idealtypen legitimer Herrschaft: die Herrschaftstypen

traditionaler, charismatischer und rationaler Legitimität (Weber 1976 [1922]: 122 ff.). Demokratie ist für Weber nur mit der rationalen Herrschaftsform zu haben – hieran zu erinnern ist angesichts der Bedeutungszunahme rechtspopulistischer Parteien in Europa und vielen anderen Teilen der Welt durchaus wichtig. „Das Volk“ wird in freiheitlich-demokratischen Gesellschaften nicht traditional über geglaubte ethnische, religiöse, kulturelle oder Blutsgemeinschaften definiert – wie dies z.B. rassistisch-rechtsradikale Kreise und Parteien mit der Forderung nach „Remigration“ aller von ihnen nicht zum Volk gehörig Klassifizierten unterstellen – sondern über Staatsangehörigkeit und das Recht auf Teilhabe für alle Menschen. Und „der Wille des Volkes“ wird nicht von charismatischen Führern definiert, sondern über das parlamentarisch-demokratische System ermittelt, kanalisiert und „verwaltet“.

Ein wesentlicher Grund für den Einfluss populistischer Strömungen dürfte die Tatsache sein, dass im 21. Jahrhundert die Welt als hochgradig komplex wahrgenommen wird. Dies bezieht sich auf die bereits angesprochenen und weitere Herausforderungen wie den demographischen Wandel, die wachsende soziale Ungleichheit, das Gefühl bzw. die Erfahrungen mangelnder Anerkennung sozialer Gruppen, die Aufteilung und Nutzung der vorhandenen Ressourcen nach Ländern, Generationen und sozialen Gruppen oder den Umgang mit der Vielfalt von Lebensentwürfen und -praxen. All diese Elemente der zunehmenden Komplexität des menschlichen Welterlebens, der Verteilung und des gemeinsamen Umgangs mit den damit verbundenen Herausforderungen und Chancen schlagen sich auch in den Diskussionen über die und Kritiken an der öffentlichen Verwaltung nieder.

Vor diesem Hintergrund ist es durchaus sinnvoll, an den wissenschaftlich begründeten Standpunkt Webers zu erinnern:

„Die rein bürokratische, also: die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal *rationalste*, Form der Herrschaftsausübung.“ (Weber 1976 [1922]: 126, Hervorhebungen im Original)

Diese Schlussfolgerung Webers aus seinen Studien erscheint auch heute noch richtig und relevant. So sehr demokratische Willensbildung z.B. die Standortentscheidungen über und den Bau von Windkraftanlagen verkompliziert und in die Länge zieht (und nicht selten eher dem Sankt-Florians-Prinzip Tür und Tor öffnet) – es gibt keine grundsätzliche Alternative dazu. So unpersönlich sich die

Verwaltung von Asylanträgen gestaltet (und sich die inhaltlichen Entscheidungen nach organisationalen und personalen Präferenzen unterscheiden mögen) – es gibt keine grundsätzliche Alternative dazu. So kompliziert die Entscheidungsfindung in demokratisch gewählten Parlamenten auch ist (und durch nicht immer transparente Lobbyarbeit legaler- aber illegitimerweise beeinflusst sein mag) – es gibt keine Alternative dazu.

Bei Weber hat bürokratische Verwaltung nicht – wie heute in der Regel assoziiert wird – einen negativen Beigeschmack. Vielmehr ermöglicht es nach Weber gerade die bürokratische Form von Organisation, die Herrschaftsausübung maximal zu rationalisieren und damit von Günstlingswirtschaft, Nepotismus, undurchsichtigem Gefeilsche, Privilegiengewährung qua Stand oder Kaste zu befreien. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts arbeitete sich das Deutsche Reich gerade erst aus dem feudalen Abstammungs- und Privilegiendenken heraus. Vor diesem Hintergrund entwickelte Weber seine Überlegungen zur bürokratischen Verwaltung vor allem im Vergleich zu den Formen traditionaler und charismatischer Herrschaft. Im Vergleich zu diesen arbeitet Weber insgesamt acht Besonderheiten der rationalen Herrschaftsform bürokratischer Verwaltung heraus. An diesen lassen sich einerseits die Merkmale verdeutlichen, die öffentliche Verwaltungen von sonstigen Leistungsorganisationen, vor allem Unternehmen, unterscheiden, und andererseits zeigen sie auch die besonderen Herausforderungen, denen öffentliches Verwalten im 21. Jahrhundert begegnet.

Eine erste Besonderheit bürokratischer Verwaltung ist für Weber die *kontinuierliche regelmäßige Amtsführung*. Dies unterscheidet sie von der eher gelegentlichen Hobbypolitik und episodenhaften Erledigung standesgemäßer Aufgaben, wie sie für den Feudalismus etwa in den „Geheimen Räten“ zwischen Prassen und Jagen, Schriftstellern und Musizieren üblich war.⁴ In gegenwärtigen Verwaltungssystemen findet dieses Prinzip durchaus sehr unterschiedlich Anwendung. So werden etwa in Mexiko oder den USA mit dem Präsidentenwechsel jeweils auch (fast) alle oberen Verwaltungspositionen ausgetauscht, während z.B. in Deutschland im Wesentlichen nur die als politische Beamte fungierenden Staatssekretäre ausgetauscht werden. Gleichwohl wird dieses Prinzip der dauerhaften regelmäßigen Amtsführung durchaus relativiert, etwa wenn staatliche Verwaltungsaufgaben

4 Viele Künstler und Intellektuelle der vorkapitalistisch-modernen Zeit wie etwa Johann Wolfgang von Goethe oder Wilhelm von Humboldt bekleideten Ämter wie Geheimplatz, Gesandte oder Minister, vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Geheimrat>; https://de.wikipedia.org/wiki/Wilhelm_von_Humboldt; https://de.wikipedia.org/wiki/Johann_Wolfgang_von_Goethe.

partiell durch projektförmige Ausschreibungen an nicht-amtliche Träger ausgelagert werden.⁵

Als zweites Merkmal nennt Weber die *geregelte Kompetenzverteilung* innerhalb der bürokratischen Verwaltung. Hierin spiegelt sich das Prinzip einer arbeitsteiligen Kooperation wider – Verwaltungssachverhalte werden in unterschiedliche Arbeitsbereiche differenziert. Dies war ein gewaltiger Fortschritt gegenüber dem feudalen Prinzip, Aufgaben „standesgemäß“ oder nach willkürlicher Kompetenanzaufteilung erledigen zu lassen. Durch die klare Festlegung, welche Personengruppe als Fachbereich oder „Amt“ für welche Aufgaben und Themen zuständig ist, sollen Entscheidungen nicht willkürlich durch daran jeweils besonders Interessierte, sondern durch die dafür bürokratisch Eingeteilten, Beauftragten und Qualifizierten getroffen werden. Die Einführung dieses Prinzips war insofern ein großer Fortschritt gegenüber der vorhergehenden feudalen Verwaltungslogik. Aber auch diesbezüglich ergeben sich etwa durch den Zuschnitt von „Querschnittsaufgaben“ wie der Integration von Migrierenden neue Herausforderungen, weil fall- oder adressatenbezogene öffentliche Integrationsarbeit ressortübergreifend organisiert werden muss (Bogumil et al. 2023).

Auch das dritte Merkmal der bürokratischen Verwaltung, eine *explizite Amtshierarchie*, war ein klarer Fortschritt gegenüber der vorhergehenden feudalistischen Verwaltung. Letztere war geprägt von Willkürentscheidungen ohne Einspruchsmöglichkeiten und von „Amtsanmaßungen“. Dagegen beinhaltet die bürokratische Organisation eine klare Hierarchie von Befugnissen, die mit entsprechender Kontrolle und Aufsicht durch die jeweils höheren Hierarchieebenen sowie mit Berufungs- und Beschwerdemöglichkeiten der Klienten einhergeht. Dabei sollen Ämterbesetzungen und Aufstiege innerhalb der Hierarchie nach dem Kriterium der Qualifikation und Bewährung erfolgen. Wandlungstendenzen innerhalb der staatlichen Verwaltung relativieren auch dieses Prinzip, etwa durch hierarchieübergreifende Arbeitsteams oder Projektgruppen. Gleichwohl hat die Ämterhierarchie in öffentlichen Verwaltungen immer noch ein großes Gewicht, während im privatwirtschaftlichen Sektor seit Jahrzehnten die Anzahl der Hierarchieebenen tendenziell eher reduziert wird und z.B. im Scrum-Modell keine klare

5 Zu Anzahl und Struktur öffentlicher Ausschreibungen allein auf Bundesebene vgl. etwa die entsprechenden Websites <https://www.service.bund.de/Content/DE/Ausschreibungen/Suche/Formular.html>; https://verwaltung.bund.de/portal/DE/Geschaeftslagen/Ausschreibungen_und_oeffentliche_Auftraege; die Organisation digitaler öffentlicher (und privater) Ausschreibungen ist inzwischen zu einem eigenständigen Businessfeld geworden, vgl. etwa <https://www.evergabe.de/ausschreibungen-projektmanagement>.

Hierarchie zwischen dem *product owner*, den *team developern* und dem *scrum master* besteht.

Das vierte Kriterium des Weberschen Bürokratiemodells ist die *Regelgebundenheit und Fachqualifikation der Beamten*. Es besagt, dass das Verwaltungshandeln in allen Aspekten explizierten Regeln zu folgen hat, die z.B. in Gesetzen, Verwaltungsvorschriften oder Dienstanweisungen festgelegt sind. Regelgebundenheit der Beamten kann nur gesichert werden, wenn sie fachlich geschult sind und einen differenzierten Überblick haben, welche Normen wann zur Geltung kommen müssen. Dieses Prinzip ist ein deutlicher Fortschritt gegenüber willkürlichem und dilettantischem Amtshandeln. Es kann auch der Korruption von Entscheidungsträgern vorbeugen und verhindern helfen, dass persönliche Präferenzen oder Diskriminierungen das Verwaltungshandeln beeinflussen. Eine nicht unbedeutende Herausforderung besteht in modernen Verwaltungen darin, dass Regelwerke (Bauvorschriften, Umweltschutz, Ausländerrecht) oft so komplex sind und sich fortlaufend ändern, sodass für die Amtsträger die Zuordnung von Regeln zu sozialen Situationen immer schwieriger wird.

Ein fünfter Gesichtspunkt betrifft die eindeutige *Trennung der in der Organisation Arbeitenden von den Verwaltungsmitteln und dem Betriebsvermögen*. In den vorbürokratischen Verwaltungen wurden die Verwaltungsmittel (z.B. Gebietsurkunden, Geburtsnachweise, Pachtabsprachen) meistens nicht von den konkreten Verwaltungspersonen (den Landesherren oder Kirchenvertretungen) getrennt geführt. Noch heute besteht in vielen Ländern des Globalen Südens das Problem, dass Landbesitztitel nicht in einer neutralen unabhängigen Verwaltung dokumentiert sind. Auch wäre es problematisch, wenn sich das Betriebsvermögen einer öffentlichen Verwaltung nicht in öffentlicher Hand befände, sondern in Privatbesitz. In dieser Hinsicht war die „Erklärung der Volksversammlung/Nationalversammlung“ vom 8. August 1789 ein bedeutender Schritt zur Verstaatlichung der Verwaltungsmittel, etwa der Artikel 7, der die Käuflichkeit von Gerichts- und Magistratsämtern aufhob (Grab 1973: 33 ff.).

Ein weiteres Merkmal bürokratischer Verwaltung ist nach Weber das *Verbot der Appropriation* (als die persönliche Aneignung und Vererbung) von *Amtsstellen* durch die jeweiligen Amtsinhaber. In vormodernen Verwaltungen wurden öffentliche Ämter (von schulischer Unterweisung bis zum Scharfrichteramt) nicht selten über Generationen von einer Familie „besessen“. Noch heute gilt in einigen Ländern z.B. Lateinamerikas ein zumindest informelles Vorschlagsrecht von Inhabern öffentlicher Stellen (und auch von Arbeitsplatzinhabern in Privatunternehmen), die eigene Stelle bei Ausscheiden aus dem Kreis von Familienangehörigen wieder zu besetzen. Wie sensibel und unter genauer Beobachtung in

Deutschland die Besetzung von Ämtern gestaltet ist, zeigt sich etwa bei der Besetzung höherer Richterstellen, die transparent und unter Einschluss vielfältiger Kriterien (von der Eignung bis hin zum politischen Parteienproporz) erfolgt. Hier wäre es durchaus interessant zu analysieren, inwieweit wohl kaum noch eine Ämter-Appropriation durch ökonomisches, wohl aber durch soziales Kapital (entsprechender sozialer Beziehungen) vorkommt.

Siebtens führt Weber das Prinzip der *Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit der Verwaltung* als Kennzeichen bürokratischer Organisation an. Damit das Amtshandeln transparent und nachvollziehbar ist, reichen nur mündlich verkündete Verwaltungsentscheidungen, die nicht schriftlich festgehalten und damit später nicht mehr überprüfbar sind, nicht aus. So formulierte schon 1789 die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte in Art. 16: „Die Gesellschaft hat das Recht, von jedem öffentlichen Beamten Rechenschaft über seine Verwaltung zu fordern“ (Conseil constitutionnel 2023). Dies bedeutet einen klaren Fortschritt gegenüber vorbürokratischen Amtshandlungen, die ausschließlich per Handschlag oder nicht protokollierter Verkündung erfolgten. Möglichkeiten der Revision oder Beschwerde sind dadurch erheblich eingeschränkt, ihre Erfolgsaussichten gestalten sich dann ausschließlich nach der Ressourcenausstattung der beteiligten Parteien. Die Digitalisierung der Verwaltungsarbeit steht hier vor neuen Herausforderungen, weil elektronische Daten dauerhaft, sicher und zugänglich aufbewahrt werden müssen. Hackerangriffe, die ganze Kommunen paralysieren, lassen das Ausmaß der Problematik erahnen, denn Verwaltungsdaten müssen einerseits möglichst leicht zugänglich und überprüfbar sein, aber andererseits auch isoliert und sicher vor Manipulation und unberechtigtem Zugriff.

Ein letztes Merkmal des Idealtyps bürokratischer Verwaltung ist für Weber die „*herrschaftliche Struktur des Verwaltungsstabes*“ (Weber 1976 [1922]: 126, Hervorhebung im Original). Für Weber vollzieht sich rationale Herrschaft vor allem durch bürokratische Verwaltung. Hierzu bedarf es einer gewissen Privilegierung der Mitglieder des Verwaltungsstabes und auch der Räumlichkeiten von Verwaltung. Beamte und eine würdige Bürokratie können danach am besten Sachautorität repräsentieren und Folgebereitschaft bei den Bürgerinnen und Bürgern erzeugen. Damit die zuvor genannten Kriterien wie Regelgebundenheit, Fachqualifikation, Neutralität und Amtshierarchie wirksam bleiben können, sind Beamte mit gewissen Privilegien und Verwaltungsgebäuden „herrschaftlich“ auszustatten, denn: „Herrschaft ist im *Alltag* primär: *Verwaltung*“ (ebd., Hervorhebung im Original). In diesem Zusammenhang lädt die Tatsache zum Nachdenken ein, dass die Verwaltungssitze von Banken und Unternehmen, aber auch Kulturpaläste, heute „herrschaftlicher“ ausgestattet sind als die öffentlichen Verwaltungen.

Die Einführung der bürokratischen Verwaltung – das lässt sich an ihren skizzierten Elementen erkennen – ist ein Ausdruck des sozialen Wandels von der feudalen zur modernen bürgerlichen Gesellschaft. Weber sah durchaus die Ambivalenz von Bürokratie als rationaler Verwaltung. Einerseits ermöglicht sie, Entscheidungen rein nach sachlichen Erwägungen von Beamtinnen und Beamten treffen zu lassen, die dabei allein öffentlich gesetzten Regeln folgen und nicht über Beziehungen oder Vererbung an ihre Organisationsposition gekommen sind, sondern entsprechend dem meritokratischen Prinzip der Eignung. Aber gerade durch die strikte Neutralität und Regelbefolgung, durch das Absehen vom Einzelschicksal und von den möglichen Folgen im jeweiligen spezifischen Fall funktioniert bürokratische Verwaltung wie eine kalte, nur nach formalen Prinzipien funktionierende Maschine. Man denke nur an die Abschiebung von Flüchtlingen und Asylbewerbenden. Die Zweischneidigkeit bürokratischer Verwaltung liegt darin, dass sie einerseits nach explizierten, vereinbarten und legitimen, nachvollziehbaren, weil dokumentierten Regeln und Verfahren funktioniert, und dadurch aber andererseits gerade nicht die Komplexität der sozialen Wirklichkeit mit ihren Kontingenzen und dem beständigen Wandel sozialer Verhältnisse berücksichtigt. Diese Widersprüchlichkeit – so wird im Folgenden gezeigt – wird im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung hin zur reflexiven Modernisierung und in der Perspektive der Organisationssoziologie noch gesteigert.

4. Organisationssoziologie und reflexive Modernisierung

Öffentliche Verwaltungen sind ein Spezialfall von Organisationen. Die Organisationssoziologie kann deshalb wichtige Beiträge für die Verwaltungswissenschaften liefern. Organisationen haben in der Soziologie eine herausragende theoretische und empirische Bedeutung. Theoretisch sind sie von erheblichem Interesse, weil sie einen vergleichsweise jungen, aber für die Gegenwartsgesellschaften äußerst bedeutsamen Vergesellschaftungsmechanismus repräsentieren. Ein bekannter US-amerikanischer Soziologe, Charles Perrow, nannte die moderne Welt eine „Gesellschaft der Organisationen“ (Perrow 1991). Empirisch ist das Studium von Organisationen interessant, weil es gut entwickelte Methoden und Instrumente für deren Analyse gibt (Kubicek/Welter 1985). Dies hängt auch mit der Bedeutung von Organisationen – als Unternehmen, Schulen, Krankenhäuser, politische Parteien, Verwaltungseinrichtungen, Nichtregierungsorganisationen etc. – für das alltägliche Leben und für Gesellschaften insgesamt zusammen.

Die gesellschaftliche Bedeutung von Organisationen wird in einer entwicklungsgeschichtlichen Perspektive deutlich. Wir verstehen Organisationen in soziologischer Perspektive als relativ dauerhafte arbeitsteilige Kooperationsgefüge mit gestaltbaren Zielen und Zwecken, ausgearbeiteten Strukturen und Prozessen und mehr oder weniger explizierten Mitgliedschaftsregeln. Diese Form sozialer Ordnung ist relativ jung. Über die Jahrtausende lebten die Menschen in Hausgemeinschaften, Familienverbänden und in durch verwandtschaftliche Beziehungen oder berufsständische Gemeinsamkeiten definierten Verflechtungsbeziehungen. Die räumliche Mobilität der meisten Menschen war ebenso eingeschränkt wie ihre soziale Mobilität. Das Heiraten wurden in großem Maße durch die Elterngeneration vorbestimmt und reproduzierte so weitgehend die bestehenden sozialen Kreise. Das Verlassen der eigenen Wohngemeinde war in der Regel an eine entsprechende Erlaubnis durch den Lehnsherrn oder Fürsten und seine Beauftragten gebunden. Die berufliche Zukunft wurde ebenfalls in erster Linie durch die Elterngeneration und nur in sehr beschränktem Maße durch die eigenen Fähigkeiten und Präferenzen bestimmt. Die räumliche Reichweite und Differenzierung von Sozialbeziehungen konzentrierten sich auf fußläufig erreichbare Entfernungen.

Menschen konnten nicht frei wandern, sie konnten sich auch nicht frei in Organisationen oder Verbänden zusammenschließen. Für die Zeit vor der Entstehung der modernen bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft und auch der Organisation als moderner Vergesellschaftungsform beschreibt Max Weber die große Bedeutung der antiken und feudalen Wirtschaftsgemeinschaften, des Oikos. Hierunter versteht Weber den autoritär geführten Großhaushalt eines Fürsten oder Grundherren zum Zwecke der Vermögensnutzung. Der Oikos umfasst die Feudalen ebenso wie die zugehörigen Bauern, Leibeigenen, Handwerker etc. Er gibt die wesentliche Strukturierungslogik für alle Sozialbeziehungen vor. Im Kontext des Oikos sind Familie, Arbeit und Wohnen jeweils räumlich und sozial gemeinschaftlich organisiert. In vielen Teilen der Welt gibt es noch heute ähnliche Systeme oder Stammesstrukturen, in denen das gesamte Leben organisiert ist. Aber es gab keine Organisationen im modernen, oben definierten Sinne. Wesentliche Veränderungen ergaben sich erst seit dem Mittelalter und dann vor allem mit der Aufklärung durch das Entstehen der modernen Organisationen, zunächst in der Form von Betrieben. Um das Revolutionäre der modernen Organisationen zu verdeutlichen, lohnt ein Blick in die vorher dominanten Vergesellschaftungsformen:

„Die Ordnungen für das gesamte ökonomische Leben der großen Hausgemeinschaft werden periodisch durch *Kontrakte* geregelt. Und während ursprünglich

dabei die Regelung des ‚Taschengeldes‘ mit der Regelung der Geschäftsorganisation in eins geht, änderte sich das allmählich. Der kontinuierlich gewordene kapitalistische Erwerb wurde ein gesonderter ‚Beruf‘, ausgeübt innerhalb eines ‚Betriebes‘, der sich im Wege einer Sondervergesellschaftung aus dem hausgemeinschaftlichen Handeln zunehmend in der Art aussonderte, dass die alte Identität von Haushalt, Werkstatt und Kontor, wie sie der ungebrochenen Hausgemeinschaft und auch dem (...) ‚Oikos‘ des Altertums selbstverständlich war, zerfiel.“ (Weber 1976 [1922]: 229, Hervorhebung im Original)

Während Wohnen, Erziehung und Ausbildung, Arbeiten und Feiern innerhalb enger Haus- und Dorfgemeinschaften erfolgten, bildeten sich moderne Organisationen in Europa erst mit der Abschaffung der Leibeigenschaft und der Entstehung bürgerlich-kapitalistischer Wirtschaft und Gesellschaft – also parallel zur bürokratischen Verwaltung – in nennenswertem Umfang heraus. Dies vollzog sich in Stufen vom häuslichen Verlagssystem und den Manufakturen im 17. und 18. Jahrhundert bis hin zum modernen Fabrikssystem seit dem 19. Jahrhundert. In Manufakturen wurden verschiedene Handwerke räumlich zum Zwecke arbeitsteiliger und sequenziell organisierter Produktion zusammengefasst, aus ihnen entwickelten sich vorrangig die modernen Fabrikorganisationen (Eggebrecht et al. 1980). Zwar kann man systematisches Organisieren in Reichen und Imperien bis Jahrtausende vor Christus in Ägypten und China zurückverfolgen. Dieses Organisieren beruhte aber nicht auf dem Bestehen unabhängiger Organisationen im modernen Sinne.

„Das gemeinsame Muster des Erfahrungsgegenstandes der Organisation ist ein relativ neuartiger Typus sozialer Gebilde, der in unserer Zeit sein zweihundertjähriges Jubiläum feiern kann. Es handelt sich dabei um eine Vergesellschaftungsform, die sich mit der bürgerlichen Gesellschaft gegen Ende des 18. Jahrhunderts zunehmend durchsetzt und unbeschadet der Vielzahl weiterer, in der Literatur genannter Eigenschaften durch drei evolutionär entscheidende Merkmale bestimmt werden kann.“ (Türk 1989: 474)

Klaus Türk benennt dann die bereits vorher aufgeführten Bestimmungsmerkmale, nämlich erstens die freie Ein- und Austrittsmöglichkeit der Mitglieder bzw. festgelegte Mitgliedschaftsregeln. Dies ist insofern neu, als in fast allen vorhergehenden sozialen Gruppen und Verbänden der Eintritt oder Austritt nicht prinzipiell von den Betroffenen selbst entschieden werden konnte oder, wenn er einmal erfolgt war, nicht rückgängig gemacht werden konnte (wie etwa der Eintritt in ein Kloster). Auch der Wechsel zwischen verschiedenen Berufen und den sie organisierenden Zünften war äußerst selten und mit erheblichen Kosten verbunden. Zünfte waren überdies keine freiwilligen Organisationen, sondern

Zwangsorganisationen für die Ausübung bestimmter Berufstätigkeiten: Wer Bäcker sein wollte, musste der entsprechenden Zunft oder Innung angehören.

Das zweite Bestimmungsmerkmal moderner Organisationen ist die prinzipiell freie Gestaltbarkeit ihrer internen Strukturen und Prozesse, vor allem der vertikalen und horizontalen Differenzierung etwa nach Autoritäts- und Anweisungsebenen und nach funktionalen Abteilungen und Bereichen. Während z. B. Hierarchieebenen in modernen Organisationen auf- oder abgebaut werden können, je nach Opportunität der Organisationsmitglieder oder -inhaber, so waren in früheren vororganisationalen Verbänden die Strukturen durch „heilige Ordnung“ (wie etwa in der katholischen Kirche bis heute) oder durch institutionalisierte Regeln und Ordnungen, die über Generationen gewachsen und nur sehr schwer veränderbar waren, legitimiert.

Das dritte Bestimmungsmerkmal schließlich ist die prinzipiell veränderbare Ziel- und Zwecksetzung von Organisationen. Die Ziele und Zwecke z. B. von Familien als sozialen Institutionen wandeln sich nur sehr schwer und langsam – wie der Wandel der Familien- und Geschlechterarrangements zeigt; diese Veränderungen erfolgen nicht per staatlichem Dekret oder Beschluss einer Behörde, sondern als gesamtgesellschaftlicher Prozess sozialen Wandels. Moderne Organisationen dagegen können ihre allgemeinen und spezifischen Ziele durch Beschlüsse und Politiken der Shareholder und Stakeholder vergleichsweise schnell ändern. Man denke nur an Fusionen großer Unternehmen, den (möglichen) Börsengang von Familienunternehmen, Verjüngungskuren bei Zielen und Mitgliederstruktur von Gewerkschaften oder die Veränderungen parteipolitischer Programmatiken vor und nach Wahlen.

Organisationen in diesem soziologischen Sinn als soziale Ordnungsmuster sind also jüngeren Datums. Ihre gesellschaftliche Bedeutung setzt verschiedene Freiheiten voraus, wie die Freiheit von Leibeigenschaft, die Freiheit räumlicher Mobilität und die Freiheit des Gewerbes. Moderne Organisationen sind als soziales Ordnungsgefüge im Vergleich zu allen vorher bestehenden Verflechtungsformen (einschließlich etwa der Logen, Geheimbünde, der Hanse und anderer Typen von Zusammenschlüssen) extrem flexibel. Sie können sich – trotz aller unbestreitbaren Beharrungskräfte, auf die in der Organisationsforschung immer wieder hingewiesen wird – veränderten Anforderungen und Erwartungen von Mitgliedern, Kunden- und Klientengruppen in ihren Zielen, Strukturen und Mitgliederregeln vergleichsweise leicht anpassen. Im 21. Jahrhundert sind alle Menschen dieser Welt in vielfältigster Weise in Organisationen als Mitglieder, Kunden, Betroffene, Anspruchsberechtigte oder Nutznießer eingebunden. Die sozialen Kreise moderner Menschen sind vor allem organisationale Kreise bzw.

durch Organisationen strukturierte Verflechtungszusammenhänge. In diesem Sinne sind Organisationen der Prototyp sozialer Ordnungsgefüge auf der Mesoebene zwischen den Individuen und der Gesellschaft.

In einer organisationssoziologischen Perspektive hat Richard Scott (2003 [1981]) drei wissenschaftliche Konzepte von Organisationen unterschieden. Man kann sie als *rationale* Systeme verstehen, gleichsam als Werkzeuge oder Instrumente, um bestimmte Ziele zu erreichen. Dies war auch Webers grundlegende Perspektive auf bürokratische Verwaltungen als *best-practice*-Formen legaler Herrschaft. Organisationen können aber auch als *natürliche* Systeme verstanden werden, die ein soziales Eigenleben haben, ein Innenleben, das von äußeren Zielvorgaben oder Umwelteinflüssen relativ unabhängig ist. Schließlich kann man Organisationen auch als *offene* Systeme verstehen, die in ständigem Austausch mit verschiedenen Umwelten stehen. Bis heute wird in den Verwaltungswissenschaften vor allem die erste Herangehensweise an Verwaltung als Organisation in einer eher präskriptiv-normativen Perspektive gewählt. Die vorherrschenden Fragen sind dann etwa „Wie kann die öffentliche Verwaltung die Digitalisierung meistern?“ oder „Wie kann die Effizienz und Transparenz von Verwaltungshandeln verbessert werden?“. Wie bereits angemerkt, stehen in einer politikwissenschaftlichen Sicht die Fragen des Verhältnisses von Legalität, Effizienz, Effektivität und Legitimität im Vordergrund.

Nimmt man die drei Perspektiven auf Organisationen als rationale, natürliche und offene Systeme ernst, dann ergeben sich viele Erweiterungen für die Analyse von öffentlichen Verwaltungen. Denn sie haben zwar gegenüber anderen Typen von Organisationen einige Besonderheiten, die in den bereits skizzierten acht Merkmalen der Weberschen bürokratischen Verwaltung zum Ausdruck kommen (vergleichsweise stark durch Politik und Gesellschaft vorgegebene Ziele und Zwecke, erweiterte Regelbindung, besonderes Loyalitätsverhältnis der Beschäftigten etc.), aber gleichzeitig kann viel gewonnen werden, wenn Verwaltungen als offene und als natürliche Systeme im Sinne Scotts analysiert werden. Gegen eine allzu rationalistische Perspektive betonen z.B. Crozier und Friedberg (1979) die relative Eigendynamik und komplexe Machtverteilung in Organisationen. Danach kann man Organisationen niemals vollständig von oben kontrollieren oder dominieren (wie dies letztlich im Weberschen Bürokratiemodell vorgesehen ist).

„Keine Situation in einer gegebenen Organisation stellt einen Akteur völlig unter Zwang. Er behält immer einen Freiheits- und Verhandlungsspielraum. Dank dieses Spielraums (der für seine Gegenspieler wie für die Organisation insgesamt eine Ungewissheitsquelle ist) besitzt jeder Akteur Macht über andere Akteure. Diese Macht ist umso größer, je relevanter die von ihm kontrollierte Ungewissheitsquelle für jene ist.“ (Crozier/Friedberg 1979: 56)

Crozier und Friedberg unterscheiden vier bedeutende Quellen von Macht für Akteure in Organisationen, die nicht – wie bei Weber – nach dem Typus ihrer Legitimitätsgeltung, sondern nach der Quelle der Kontrolle von Unsicherheitszonen unterschieden werden. Diese sind:

„Solche, die aus der Beherrschung eines spezifischen Sachwissens und der funktionalen Spezialisierung herrühren; solche, die an die Beziehungen zwischen einer Organisation und ihrer Umwelt, oder besser ihren Umweltsegmenten, gebunden sind; solche, die aus der Kontrolle von Informationen und Kommunikationskanälen herrühren; solche schließlich, die sich aus dem Vorhandensein allgemeiner organisatorischer Regeln ergeben.“ (ebd.: 50)

Handelsvertreter und Pressesprecherinnen als Kontakte oder Relais einer Organisation zu ihrer Umwelt beziehen ihre relative Macht gerade aus der Kontrolle über die Unsicherheitszone der Umweltbeziehungen, weil sie für sich beanspruchen können zu wissen, wie die Organisation in der Umwelt wahrgenommen wird bzw. welche Wünsche und Erwartungen eigentlich die Kundinnen und Kunden an die Organisation stellen. Ähnlich kontrollieren z.B. Chefsekretärinnen (diese Position wird bisher meistens von Frauen besetzt) etwa den Zugang zum Terminkalender der Führungsebene, sie können entscheidende kleine Hinweise und Stichwörter über Stimmungen oder Präferenzen der Vorgesetzten geben. Im idealtypischen Weberschen Modell folgen alle Bürokraten und Bürokratinnen einfach nur strikt den gegebenen Vorschriften. Tatsächlich können Regeln und Normen aber per definitionem niemals die Einzelfälle des Lebens in sich beinhalten oder berücksichtigen – sonst wären es eben keine über den Einzelfall hinausgehenden Regeln. Deshalb entbrennen normalerweise in Organisationen Konflikte um die Regelinterpretation. Dass diese Ungewissheitszone der Regelauslegung eine wichtige Machtressource ist, zeigt sich immer dann, wenn in Organisationen ‚Dienst nach Vorschrift‘ gemacht wird.

Schon diese wenigen Hinweise zeigen, wie fruchtbar eine organisationssoziologische Perspektive auf öffentliche Verwaltungen sein kann. Dies gilt auch für die These der reflexiven Modernisierung von Ulrich Beck (1986). Der Idealtypus bürokratischer Verwaltung impliziert die Annahme, dass durch entsprechende Ausgestaltungen und Optimierungen schrittweise eine *Best Practice* rationaler Herrschaft erreicht werden könne. Das entspricht weitgehend der Vorstellung eines einfachen unilinear gerichteten Modernisierungsprozesses. Hier bringt Becks These eines Wandels von einfacher zu reflexiver Modernisierung viel Sand ins Getriebe. So ist ein wesentliches Bestimmungsmoment reflexiver Modernisierung die Generalisierung und Entgrenzung von Politik. Dies macht Beck an vier Tendenzen fest.

Erstens war für den Prozess einfacher Modernisierung die Ausdifferenzierung eines politisch-administrativen und eines technisch-ökonomischen Systems kennzeichnend. Hier kann man an die Trennung der öffentlichen Verwaltung von den sonstigen Bereichen der Politik und der Wirtschaft denken. Während für das politische System das Prinzip der gleichberechtigten Partizipation der Bürgerinnen und Bürger und der Legitimation staatlichen Handelns diesen gegenüber gilt, dominiert in der Sphäre der Ökonomie das Prinzip der individuellen Interessenverfolgung und Nutzenmaximierung. Das technisch-ökonomische System „bleibt im Kern politischer Legitimation entzogen, ja besitzt – gerade im Vergleich zu demokratisch-administrativen Prozeduren und Implementationsstrecken – geradezu kritikimmune Durchsetzungsmacht. Fortschritt ersetzt Abstimmung“ (ebd.: 301). Diese Ausdifferenzierung von politisch-administrativem und technisch-ökonomischem System wird – so Beck – im Zuge reflexiver Modernisierung relativiert: Einerseits verliert das zentralisierte und als eigenständige Sphäre ausgeformte politische System seine Konturen; es erfährt einen Machtverlust gerade mit der „Durchsetzung und Wahrnehmung von Bürgerrechten in den Formen einer neuen politischen Kultur“ (ebd.: 311). Andererseits halten Formen des Diskurses, der Abstimmung und des Aushandels, die vordem auf das politisch-administrative System konzentriert waren, Einzug in die technisch-ökonomische Sphäre.

Kennzeichnend für das Verhältnis von politisch-administrativem und technisch-ökonomischem System war zweitens in der Phase einfacher Modernisierung, dass mithilfe des intervenierenden Sozialstaats versucht wurde, klassengesellschaftliche Ungleichheiten zu kompensieren. Gleichzeitig überschritten die Potenziale und das Tempo technisch-ökonomischer und wissenschaftlicher Entwicklung nicht die Möglichkeiten politischer Steuerung und Intervention. Hier sind – so Beck – ebenfalls weitreichende Wandlungsprozesse zu beobachten. In dem Maße, wie der Wohlfahrtsstaat an gesellschaftlicher Prägestkraft verliert und gleichzeitig die auf Digitalisierung gestützten technologischen Innovationsschübe nicht nur den engeren Bereich der Ökonomie, sondern alle privaten und öffentlichen Bereiche der Gesellschaft durchwirken, weisen das politisch-administrative System insgesamt und speziell auch die öffentliche Verwaltung kaum entsprechende Anpassungen auf. Es entsteht ein „Mißverhältnis zwischen offizieller Handlungsvollmacht, die sich politisch gibt und ohnmächtig wird, und einer Breitenveränderung der Gesellschaft, die entscheidungsverschlossen auf den leisen, aber unaufhaltsamen Sohlen des Unpolitischen daherkommt“ (Beck 1986: 303).

Beck konstatiert drittens, dass der relative Bedeutungsverlust des formellen politisch-administrativen Systems einerseits und der tiefgreifenden Wandlungsprozesse im technisch-ökonomischen System andererseits nicht etwa zu einer Entpolitisierung führen, sondern vielmehr zu einer „Entgrenzung von Politik“ (ebd.: 304). Diese äußert sich sowohl in neuen sozialen Bewegungen (nicht als Ausdruck politischen Versagens, sondern gerade „durchgesetzter Demokratie“), als auch in der Politisierung des technisch-ökonomischen Systems:

„Rechtlich zuständige, staatliche Kontrollinstanzen und die risikosensible Medienöffentlichkeit beginnen in den ‚Intimbereich‘ des betrieblichen und wissenschaftlichen Managements hineinzureden und hineinzuregieren. Entwicklungsrichtung und Ergebnisse des technologischen Wandels werden diskursfähig und legitimationspflichtig. Damit gewinnt betriebliches und wissenschaftlich-technisches Handeln eine neue politische und moralische Dimension, die bislang für ökonomisch-technisches Handeln wesensfremd schien.“ (ebd.: 304f.)

Dies führt nach Beck viertens „zu einer prekären Umkehrung von Politik und Nichtpolitik. Das Politische wird unpolitisch und das Unpolitische politisch“ (ebd.: 305). Die realiter politische Gestaltung von Gesellschaft im und durch das technisch-ökonomische System entbehrt der Legitimation durch das politisch-demokratische System.

„Die politischen Institutionen werden zu Sachverwaltern einer Entwicklung, die sie weder geplant haben noch gestalten können, aber doch irgendwie verantworten müssen. Auf der anderen Seite werden die Entscheidungen in Wirtschaft und Wissenschaft mit einem effektiv politischen Gehalt aufgeladen, für die die Akteure über keinerlei Legitimation verfügen.“ (ebd.: 305)

5. Neue Herausforderungen für öffentliche Verwaltungen und Verwaltungswissenschaften

Die bereits von Weber beschriebenen idealtypischen Merkmale bürokratischer Verwaltungen – kontinuierliche regelmäßige Amtsführung, geregelte Kompetenzverteilung, explizite Amtshierarchie, Regelgebundenheit und Fachqualifikation der Beamten, Trennung von Amtsinhaber und Verwaltungsmitteln, Verbot der persönlichen Aneignung und Vererbung von Amtsstellen, Aktenmäßigkeit und Schriftlichkeit der Verwaltung, herrschaftliche Struktur des Verwaltungsstabes – sind noch heute geeignet zu untersuchen, wie sich öffentliche Verwaltungen von anderen Organisationstypen unterscheiden und welchen Wandlungstendenzen sie unterliegen. Und die von Beck diagnostizierten Ambivalenzen der reflexiven Moderne helfen, die Strukturprobleme und Entwicklungsdynamiken von Organi-

sationen insgesamt, wegen ihrer Nähe zum politischen System, aber besonders auch der öffentlichen Verwaltungen, besser zu verstehen und zu erklären. Einige Stichwörter mögen genügen.

Da ist etwa die Tendenz der Ökonomisierung von staatlichem Verwaltungshandeln und umgekehrt der *Politisierung und Verrechtlichung* von Arbeitshandeln in allen Typen von Leistungsorganisationen (Pries 2019). Die diskursive Legitimation unternehmerischen Handelns etwa im Hinblick auf die Einhaltung ökologischer und menschenrechtlicher Standards auch in den Zulieferketten gewinnt enorm an Bedeutung (Politisierung der Ökonomie), und gleichzeitig wachsen die Versuchungen für Unternehmen, verwaltungsrechtliche Normen (etwa des Steuer- oder Umweltrechts) durch die *Globalisierung* von Standortstrategien zu umgehen (*Minimierung öffentlicher Regelungs- und Steuerungsmöglichkeiten*). Man könnte argumentieren, dass diese Aspekte die Verwaltung und ihre wissenschaftliche Erforschung nur marginal tangieren. Aber in jeder Kommune können die Verantwortlichen schnell einige Beispiele dafür benennen, wie ihre Handlungsmöglichkeiten durch Politisierung, Verrechtlichung und Globalisierung beschnitten werden.

Eine zweite Herausforderung der Verwaltung betrifft ihre partielle *Demokratisierung*, die tatsächliche Umsetzung von *Transparenz und die Ausweitung der zivilgesellschaftlichen Erwartungen an die Legitimation von Verwaltungshandeln*. In dem Maße, wie zivilgesellschaftliche Organisationen etwa im Bereich der Erstaufnahme und Betreuung von Flüchtlingen oder der Organisierung von Sprachkursen teilweise Aufgaben staatlicher Verwaltung übernehmen, wachsen auch ihre Erwartungen an Beteiligung und an dauerhafte, berechenbare Arbeitsstrukturen – die aber eigentlich im Modell der bürokratischen Verwaltung dem Staat vorbehalten sind. Viele Kommunen haben auch begonnen, ihre Verwaltungsvorgänge transparenter zu gestalten (etwa durch den digitalen Zugang zu prozessgenerierten Daten für alle Interessierten) und die direkte Bürgerbeteiligung zu fördern. Hierdurch werden tendenziell einige Bestimmungsmerkmale des Idealtyps rational-bürokratischer Verwaltung (wie strikte Separierung des Amtshandelns, eindeutige Zuständigkeiten) zusätzlich in Frage gestellt.

Eine dritte Herausforderung betrifft die Dynamisierung von Regelwerken und Regularien. In Webers Idealmodell gibt es für alles Verwaltungshandeln eindeutige Normen, die alle damit befassten Amtsträger kennen und anzuwenden wissen. Durch die von Beck bereits beschriebenen Spannungen und Widersprüche reflexiver Modernisierung und allgemein-gesellschaftliche Prozesse der Beschleunigung (Rosa 2020 [2005]) wird es für Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung immer schwieriger, alle für ihren Arbeitsbereich relevanten Gesetze

und Ausführungsbestimmungen zu kennen und auch anwenden zu können. Im Verwaltungsbereich des Flüchtlingsschutzes oder der Arbeitsmarktintegration ändern sich Gesetze, zumal als Artikelgesetze, so schnell und komplex, dass selbst unmittelbar mit dem Thema vertraute Verwaltungsbeschäftigte eigentlich ihre gesamte Arbeitszeit damit verbringen könnten (und eigentlich müssten?), den Fortgang der Regelungsstrukturen nachzuvollziehen.⁶

Allein diese kurzen Hinweise zeigen, dass sowohl das Webersche Modell bürokratischer Verwaltung als auch Becks Thesen einer reflexiven Moderne hilfreich sein können, eine spezifisch soziologische Perspektive in den Verwaltungswissenschaften zu stärken.

Literatur

- Apelt, Maja/Tacke, Veronika (2023): Organisation(en) der öffentlichen Verwaltung. In: Apelt, Maja/Tacke, Veronika (Hrsg.): *Handbuch Organisationstypen*. 2. Aufl., 153–178. Wiesbaden: Springer VS.
- Beck, Ulrich (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Birkhölzer, Karl/Klein, Ansgar/Priller, Eckhard/Zimmer, Annette (2005): *Dritter Sektor/Drittes System: Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2., völlig überarb. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Kastilan, André/Oehlert, Franziska/Reusch, Marie C. (2023): *Lokales Integrationsmanagement in Deutschland, Schweden und Frankreich: Verwaltung und Koordination im Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) (2023): *Gesamtstatistik. Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege*. https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Publikationen/Statistik_2020/Einzelseiten/BAGFW_Gesamtstatistik_2020_2023-12-14_ES.pdf. Abgerufen am: 04.04.2024.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2024): *Verwaltungsdigitalisierung*. Berlin. https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Verwaltungsdigitalisierung/Verwaltungsdigitalisierung_node.html. Abgerufen am: 16.02.2024.

6 Als Beispiel für das komplexe Datenmanagement im Zusammenhang des Ausländerzentralregisters vgl. Kapitel 4.2 in Bogumil et al. (2018).

- Conseil constitutionnel (2023): *Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 26. August 1789*. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/de/erklarung-der-menschen-und-buergerrechte-vom-26-august-1789>. Abgerufen am: 04.04.2024.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein: Athenäum.
- Eggebrecht, Arne/Flemming, Jens/Meyer, Gert/Müller, Achatz von/Oppolzer, Alfred/Paulinyi, Ákos/Schneider, Helmuth (1980): *Geschichte der Arbeit. Vom alten Ägypten bis zur Gegenwart*. Köln: Kiepenheuer & Witsch.
- Grab, Walter (Hrsg.) (1973): *Die Französische Revolution. Eine Dokumentation*. München: Bastei-Lübbe.
- Heinze, Rolf G./Lange, Joachim/Sesselmeier, Werner (Hrsg.) (2018): *Neue Governancestrukturen in der Wohlfahrtspflege. Wohlfahrtsverbände zwischen normativen Ansprüchen und sozialwirtschaftlicher Realität*. Baden-Baden: Nomos.
- Krause, Tobias A./Schachtner, Christian/Thapa, Basanta E. (Hrsg.) (2023): *Handbuch Digitalisierung der Verwaltung*. Bielefeld: transcript.
- Kubicek, Herbert/Welter, Günther (1985): *Messung der Organisationsstruktur*. Stuttgart: Enke.
- Linde, Hans (1972): *Sachdominanz in Sozialstrukturen*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Moravcsik, Andrew (2002): In Defence of the 'Democratic Deficit': Reassessing Legitimacy in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 40 (4): 603–624.
- Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg (Hrsg.) (2000): *Modernisierung des Staates. New public management in deutscher und internationaler Perspektive*. 2., vollst. akt. u. stark erw. Aufl. Opladen: Leske + Budrich. DOI: 10.1007/978-3-322-99694-7.
- Perrow, Charles (1991): A society of organizations. *Theory and Society* 20 (6): 725–762. DOI: 10.1007/BF00678095.
- Pries, Ludger (2019): *Erwerbsregulierung in einer globalisierten Welt. Theoretische Konzepte und empirische Tendenzen der Regulierung von Arbeit und Beschäftigung in der Transnationalisierung*. 3., akt. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Pries, Ludger (2022): Die Zukunft einer religionssensiblen und pluralen Wohlfahrtspflege. *Sozialer Fortschritt* 71 (5): 293–302. DOI: 10.3790/sfo.71.5.293.
- Reinermann, Heinrich (2000): *Neues Politik- und Verwaltungsmanagement: Leitbild und theoretische Grundlagen*. Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften (Speyerer Arbeitshefte, 130).
- Rosa, Hartmut (2020 [2005]): *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Schmidt, Vivien (2012): Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'. *Political Studies* 61 (1): 2–22. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x.
- Scott, Richard (2003 [1981]): *Organizations – Rational, Natural, and Open Systems*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Strohmeier, Gerd (2007): Die EU zwischen Legitimität und Effektivität. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (10). www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/30621/die-eu-zwischen-legitimitaet-und-effektivitaet/.
- Türk, Klaus (1989): *Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung*. Stuttgart: Enke.

Weber, Max (1976 [1922]): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.

