

# Bürokratie-Axiome – Ein transdisziplinärer Link zwischen Verwaltungswissenschaft und Naturwissenschaft

Dieter Schumacher

Die von Professor Klaus Lenk angemahnte transdisziplinäre Öffnung der Verwaltungswissenschaften<sup>1</sup> muss nicht auf Geisteswissenschaften beschränkt sein. Am Beispiel des ubiquitären Phänomens Bürokratie wird gezeigt, dass auch die Naturwissenschaften Beiträge zu einem besseren Verständnis der Verwaltungsstrukturen und -prozesse leisten können. Die Verknüpfung erfolgt – als Metapher – durch Darstellung von Verwaltungen in einem Käfigmodell und nachfolgende Bildung von Axiomen. Die gewonnenen Leitsätze sind sowohl für die Verwaltungswissenschaft als auch für die praktische Handlungsebene anregend.

„Die Bürokratie“ ist zu einem unreflektierten Ablageort für alle möglichen gesellschaftlichen und individuellen Störungen geworden. Es fehlt aber allenthalben an einem tieferen Verständnis, warum es eine so genannte Bürokratie überhaupt gibt und wie damit im realen Leben umzugehen ist. Wenig hilfreich sind für Verwaltungen und Bürger die zahlreichen polemischen Beschimpfungen von „denen da oben“. Aber auch die Wissenschaft könnte mehr zu klareren Einsichten beitragen. Diesbezügliche Monographien sind zwar fachdisziplinär fundiert, sprechen aber mit ihren Inhalten und ihrer Diktion eher „die eigenen Leute“ an.<sup>2</sup>

Ein ganz anderes Genre kennen wir von den Parkinson'schen Gesetzen (und ähnlichen Verlautbarungen). Da schreibt



**Dr. Dieter Schumacher**

Dipl. Phys., vormalig selbstständiger Unternehmer in der Informationswirtschaft, Politikberater und Lehrbeauftragter an diversen Hochschulen.

ein Fachfremder über seine Erfahrungen in und mit Verwaltungen und formuliert Weisheiten, welche die Bürokratiephänomene auf den Punkt bringen, frei von wissenschaftlichem Brimborium, gewiss satirisch überzeichnet, aber für Jedermann verständlich.<sup>3</sup> Es fällt auf, dass derartige Befunde in der Fachliteratur kaum gewürdigt werden und letztlich in Glossen und Aphorismussammlungen landen.

Wenn es nun in einer transdisziplinären Verwaltungswissenschaft nicht primär um die schlichte disziplinäre Beschreibung von Verwaltung gehen soll, sondern um übergeordnete Weisheiten, so wird von Klaus Lenk zu Recht eine Überwindung der Fachdisziplinen gefordert.<sup>4</sup> Dann kann aber ein Blick über den Tellerrand nicht schaden, der auch die Naturwissenschaften einbezieht. Bürokratie hat nämlich auch etwas mit Ordnung und Unordnung/Chaos zu tun, und darüber liegen insbesondere in der Physik umfassende Erkenntnisse und Modelle vor, die mit Erkenntnisgewinn auf Verwaltungsapparate übertragen werden können.<sup>5</sup> Vorteilhaft ist auch der Umstand, dass – mal abgesehen von den fachwissenschaftlichen Inhalten – naturwissenschaftliche Texte einen Befund in der Regel in knapper Form und

häufig sogar in Formelsprache präsentieren, im Gegensatz zu geisteswissenschaftlichen Abhandlungen und administrativen Verlautbarungen.

## Metaphorisierung und Axiomatisierung

Nach Lenk werden für diese Übungen „drei Arten von Wissen benötigt: Sachwissen, Zielwissen und Transformationswissen“.<sup>6</sup> Eine probate Transformationsmethode verknüpft Items aus dem Ausgangsachgebiet metaphorisch mit ähnlichen Items im Zielgebiet, die zunächst nichts miteinander zu tun haben. Dieser Zuordnung können sprachliche, inhaltliche oder visuelle Assoziationen zugrunde liegen, wobei der Phantasie keine Grenzen gesetzt sind. So führte der auf Max Weber zurückgehende Begriff „Eiserner Käfig“ zu dem Bild, dass Bürogebäude und Organisationspläne rein äußerlich an Nutztierstallungen und Käfighaltung erinnern. Von da war es ein kleiner Schritt zu einem Käfigmodell für Strukturen und Prozesse in Verwaltungen.<sup>7</sup>

Zum Transformationswissen gehört sodann die Umsetzung der gewonnenen Einsichten in prägnante, im Zielgebiet verständliche Formulierungen. Dazu bedient man sich in der Physik, aber selten in den Geisteswissenschaften der Axiomatisierung. Axiome sind Leitsätze, die eines

1 Lenk 2017.

2 Vgl. Derlien et al. 2011 und Seibel 2016.

3 Vgl. Parkinson 1958.

4 Lenk 2017.

5 Schumacher 2017a.

6 Lenk 2017, S. 117.

7 Schumacher 2017a, S. 39 ff.

Beweises weder fähig noch bedürftig sind. Sie bezeichnen also Befunde, die plausibel erscheinen, aber nicht unbedingt verifizierbar sind – wie eben die bei der Metaphorisierung gewonnenen Verknüpfungen. Sie verzichten auf langwierige Prosa, sind stringent formuliert und insoweit transferhandlich. Sie haben einen explorativen Charakter und verhelfen zu einer einseitigen gedanklichen Ordnung und Orientierung, was zu weitergehenden Untersuchungen stimuliert.

## Die zwölf Bürokratieaxiome

In diesem Sinne ergeben sich als Befund die nachfolgenden Bürokratieaxiome, wenn man zunächst das Verwaltungsgeschehen in einer Käfiglandschaft abbildet<sup>8</sup> und dann typische Strukturen und Prozesse – bei freier Assoziation – unter dem Aspekt „Ordnung und Chaos“ betrachtet.<sup>9</sup>

### Axiom 1

Bürokratie ist ein ubiquitäres Phänomen in Natur und Gesellschaft. Sie kann überall dort auftreten, wo das Zusammenleben von Individuen durch eine Ordnung geregelt ist.

Damit wird zunächst einmal der weit verbreitete Eindruck entkräftet, Bürokratie sei ein besonderer und exklusiver Makel von Verwaltungen. Richtig ist, dass als bürokratisch empfundene Vorgänge „überall im Leben“ anzutreffen sind.

### Axiom 2

Jede Ordnung definiert Rechte und Pflichten durch Zuweisung von Zuständigkeiten und Ermessensspielräumen. Jede Zuständigkeit konstituiert einen Käfig (Elementarzelle), welcher Zuständige und Berechtigte von Nicht-Betroffenen trennt.

Zuständigkeit und Ermessensspielraum sind abstrakte und nur in Amtsdeutsch definierte Begriffe. Worum es dabei geht, wird durch die – metaphorische – Verlegung des Geschehens in Käfigstrukturen (Büroraum, Organisationsplan, etc.) veranschaulicht. Der Käfig visualisiert einen Zuständigen an seinem Arbeitsplatz mit seinen Rechten und Pflichten. Zugleich wird deutlich, was er nicht kann und darf und dass dafür ggf. andere zuständig sind.

### Axiom 3

Jede Organisation besteht aus einer in der Regel hierarchischen Anordnung der internen Zuständigkeitskäfige, die sich zur Gesamtzuständigkeit der Organisation aggregieren. Auch die gesamte Organisation ist wiederum ein Unterkäfig übergeordneter Institutionen.

Hier visualisiert das Käfigmodell die volle Komplexität einer Verwaltungsorganisation und macht Dienstwege, Bearbeitungszeiten und Mitzeichnungsprozeduren verständlich.

### Axiom 4

Auch jedes Gesetz (Verordnung, Richtlinie, etc.) stellt metaphorisch eine Ordnung dar und konstituiert einen Käfig, welcher Zuständige und Berechtigte von

ten sind die Regelungsdichte und die Ermessensspielräume.

Damit wird verdeutlicht, dass Organisationseinheiten keine starren Gebilde sind, sondern lebende Organismen, deren Performance nach gewissen Kriterien bewertbar ist, woraus sich „Zustandsvariablen“ für einen Käfig ergeben.

### Axiom 6

Jede Ordnung birgt die Gefahr in sich, in Richtung Bürokratie zu degenerieren, wenn *zu viel* geregelt ist und Ermessensspielräume kontraproduktiv genutzt werden. Auch ein Gesetz wird zu einer bürokratischen Last, wenn es zu rigide ist oder einseitig umgesetzt wird. Ebenso können Ordnungen degenerieren, wenn *zu wenig* geregelt ist. Dann entsteht Chaos.

## »Bürokratie ist ein ubiquitäres Phänomen in Natur und Gesellschaft. Sie kann überall dort auftreten, wo das Zusammenleben von Individuen durch eine Ordnung geregelt ist.«

Nicht-Betroffenen trennt. Gesetzeskäfige sind ihrerseits Unterkäfige von übergeordneten Gesetzen oder mit gleichrangigen Gesetzen korreliert.

Hier wird das organisatorische Käfigmodell auf die legislativen und administrativen Vorgaben der Verwaltungstätigkeit übertragen und die damit verbundene Komplexität visualisiert. So ist das Verkehrsrecht für Nichtfachleute ein unübersehbares Regelungsdickicht. Der Nebel lichtet sich, wenn StVG, StVO, StVZO, FZV, FeV, etc. als abgegrenzte Teilbereiche bzw. (Unter-)Käfige dargestellt werden. Die StVO betrifft Verkehrsteilnehmer, aber keine Wanderer.

### Axiom 5

Das Leben in den Käfigen wird – frei nach Max Weber – durch „Form“ und „Geist“ bestimmt. Eine Ordnung ist nach dem Rechtsstaatsprinzip „gut“, wenn sie geeignet, erforderlich und angemessen ist, ein Ziel zu erreichen. Kritische Determinan-

Die Steuergesetzgebung war in ihren Anfängen noch überschaubar, wurde dann aber durch Sonderwünsche von Politik und Interessengruppen zunehmend komplexer, ist heute kaum noch überschaubar und wird deshalb als bürokratisch empfunden. Umgekehrt hätte eine weitgehende Liberalisierung letztlich zu einem Chaos geführt.

### Axiom 7

Bei totaler Bürokratie werden Ordnungen leblos, ebenso bei totalem Chaos. Bürokratie und Chaos sind insoweit wirkungsgleich.

8 Der Begriff Käfig wird hier und im Folgenden nicht negativ im Sinne der Tierhaltung verstanden, sondern neutral als ein allseits geschlossenes, aber durchlässiges Behältnis verwendet, welches einen Innenbereich von einem Außenbereich abgrenzt.

9 Schumacher 2017a, S. 235 ff.

Die hier genannten Grenzzustände sind im Schrifttum hinreichend belegt, wenn auch in anderen Worten. Auch die Bürger machen keinen Unterschied zwischen bürokratisch bzw. chaotisch, wenn der Unmut überhandnimmt.

#### Axiom 8

Bürokratie und Chaos beschreiben keine objektiven Verhältnisse, sondern sind Ausdruck subjektiver Befindlichkeiten derjenigen, die eine vorgegebene Ordnung als belastend empfinden.

Das hängt damit zusammen, dass keine Behörde und kein Gesetz es allen recht machen kann. Es kommt immer – wie es so schön heißt – auf den Einzelfall an.

#### Axiom 9

Bürokratieabbau erfordert eine *Verminderung*, Chaosabbau eine *Erhöhung* der Reglungsdichte.

Das ist eine logische Konsequenz von Axiom 6, aber in der Praxis schwer

## »Auch wenn die Axiome recht abstrakt erscheinen, bieten sie ein handliches Denkraster zur Beschreibung und zum Verständnis von Strukturen und Prozessen in Verwaltungen.«

durchsetzbar. So ist hierzulande ein Bürokratieabbau in der Regel mit dem Aufbau einer Bürokratieabbaubürokratie verbunden. Wie schwierig das sein kann, wurde im Satireformat in dem Entwurf einer Bürokratieabbaudurchführungsverordnung beschrieben.<sup>10</sup>

#### Axiom 10

Je mehr geregelt wird, desto mehr Aufwand ist erforderlich, um die Regelungen zu überwachen. Eine Verwaltung sollte daher nur so viele Regelungen erlassen, wie sie auch überwachen kann.

Es gibt zahlreiche Beispiele für Gesetze, die von der Obrigkeit erlassen werden und deren Durchführung und Überwachung nachgeordneten Verwaltungsebe-

nen übertragen wird, die aber darauf nicht vorbereitet sind. Jüngstes Beispiel ist die Asylgesetzgebung.

#### Axiom 11

Bürokratiegefahr kann reduziert werden, wenn von vornherein Überprüfungsprozeduren eingebaut werden (vgl. Normen, elastische Regelwerke).

Das ist eigentlich eine Selbstverständlichkeit in einer sich rasch verändernden Gesellschaft. Eine rechtzeitige Entsorgung obsolet gewordener Vorschriften schafft Freiräume für neue Aufgaben.

#### Axiom 12

Je genauer ein Objektbereich von Verwaltungsleuten geregelt ist, desto unverständlicher werden die Regeln für den Bürger.

Die zunehmende Spezialisierung macht auch vor den Verwaltungen keinen Halt und ist zwangsläufig mit Bürgerentfremdung verbunden. Eine rote Linie wird jedoch überschritten, wenn auch die Be-

hörden keinen Durchblick mehr haben und es den Bürgern zugemutet wird, in einer zersiedelten Zuständigkeitslandschaft nach Antworten für ihre Anliegen zu suchen.

### Fazit und Ausblick

Auch wenn Axiome dieser Art noch recht abstrakt erscheinen und ein hohes Maß an Assoziationsvermögen erfordern, bieten sie ein handliches Denkraster zur Beschreibung und zum Verständnis von Strukturen und Prozessen in Verwaltungen. Sie können im Übrigen jederzeit näher spezifiziert werden.

Über dieses Beispiel hinaus finden sich in der Physik (und ihren Nachbardiszi-

plinen) zahlreiche weitere Phänomene, die sich im Wege der Metaphorisierung auf Verwaltungen übertragen lassen. So ist z.B. der allseits bekannte Faraday-Käfig<sup>11</sup> eine Metapher für eine Behörde, die sich gegenüber äußeren Einflüssen abgeschirmt hat und überwiegend mit sich selbst beschäftigt ist. Auf der Mikroebene können Phänomene mittels fiktiven „Büronen“ als Elementarteilchen der Bürokratie beschrieben werden.<sup>12</sup> Erst recht ergiebig wird die Physik, wenn Erkenntnisse, Modelle und Formeln aus der Festkörperphysik (Kristallgitter und Gitterfehler) und aus der Thermodynamik (Entropie) transferiert werden.

Die zentrale Botschaft lautet: Bürokratie ist ein natürliches Phänomen, mit dem man leben kann und muss.

### Literatur

- Derlien, H.U./Böhme, D./Heindl, M. (2011): Bürokratiethorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung, VS Verlag, Wiesbaden.
- Lenk, K. (2017): Transdisziplinäre Verwaltungswissenschaft. In: Verwaltung und Management 23. Jg., Heft 3, S. 115-127.
- Parkinson C.N. (1958): Parkinsons Gesetz, Econ Verlag, Düsseldorf. Zahlreiche Folgepublikationen.
- Schumacher D. (2017a): Die Käfighaltung des Menschen. Eine Philosophie der Bürokratie, Books on Demand, Norderstedt.
- Schumacher D. (2017b): The Buron – The elementary particle of bureaucracy, AJP American Journal of Physics, 85(10), October 2017, S. 732.
- Seibel W. (2016): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, suhrkamp, Berlin.

10 Schumacher 2017a, S. 238 ff.

11 Ein nach außen allseits geschlossenes elektrisch leitendes Behältnis, in dessen Innerem ein feldfreier Raum herrscht.

12 Schumacher 2017b.