

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 26

FRITZ MORSTEIN MARX

Das Dilemma des Verwaltungsmannes



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

FRITZ MORSTEIN MARX

Das Dilemma des Verwaltungsmannes

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 26

Das Dilemma des Verwaltungsmannes

Von

Prof. Dr. Fritz Morstein Marx



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1965 Duncker & Humblot, Berlin
Gedruckt 1965 bei Albert Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

*Dem Andenken an
einen aufrechten Mann
Bürgermeister Carl Petersen
1868 – 1933*

Vorwort

Dies Buch handelt vom Verwalten. Im Zeitalter der Großorganisation beeinflußt das Verwalten zunehmend die Daseinsformen der Menschheit. Das trifft auf den privaten Bereich nicht minder zu als auf den öffentlichen. Die Auswirkungen durchdringen sowohl den Produktionsvorgang und den Güterabsatz in ihrer Gesamtheit wie ebenfalls die Lebenssicherung der Gesellschaft in anderen Hinsichten: Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im weitesten Sinne, Vorsorge für Erziehung und Gesundheitsschutz, Nutzung der Naturschätze, Landesverteidigung und vieles mehr. Der Einzelmensch ist nicht nur als Abnehmer, sondern auch im Verlauf seines Arbeitstages als Teilnehmer an der Bereitstellung der allgemeinen Existenzgrundlage in den Rahmen des Verwaltens einbezogen. Die Gebilde, die ihn als Konsumenten bedienen und als Erwerbstätigen beschäftigen, sind mit steigender Häufigkeit Strukturen, die im Wege des Verwaltens einerseits ihre Aufgaben nach außen bewältigen und andererseits sich dafür den nötigen inneren Zusammenhalt verschaffen. Es läßt sich kaum sagen, daß unser Gegenstand weit hergeholt ist.

Verwalten umfaßt also mehr als die Zuständigkeitsgebiete der öffentlichen Verwaltung. Wir begegnen dem Verwalten überall dort, wo fort-dauernde Funktionen im geplanten Zusammenwirken einer Vielzahl von Menschen erfüllt werden: im Verbandsleben ebenso wie in der Wirtschaft, im kirchlichen Arbeitskreis ebenso wie im Wehrwesen. Inhalt und Formen des Verwaltens sind in vielen Einzelheiten durch die jeweilige Aufgabengestaltung bestimmt, wodurch sich mancherlei Unterschiede je nach der Sphäre der Verwaltungstätigkeit ausprägen. Aber ein umfassendes Gemeinsames verbleibt. Auf dies Gemeinsame soll hier in erster Linie abgestellt werden, gleichsam als eine Anmerkung zu unserer Zivilisation.

Vom Verwalten kann man auf ganz verschiedene Art sprechen. Es läßt sich als errichtetes System beschreiben, als organisatorischer Aufbau, als Arbeitsteilungsordnung. Es kann unter dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit betrachtet werden, wobei Ermächtigung zum Handeln und Begrenzung des Statthaften in den Vordergrund treten. Es mag ebenfalls als spezifizierende Festlegung des Handlungsverlaufs gesehen werden, als verfahrenstechnische Gewährleistung sachgerechten Tuns. Seltener jedoch ist die Erörterung des Verwaltens aus der Blickrichtung

des Handelnden selbst. In solcher Perspektive erscheint das Verwalten als Geschehen, als Erleben, als gewollte Verminderung der Spannung zwischen Sein und Sollen.

Darauf wird hier Gewicht gelegt. Die persönliche Auseinandersetzung mit den gegebenen Anforderungen macht letzten Endes das Dilemma des Verwaltungsmanns gegenständlich. Als Vorgang schließt das Verwalten vieles ein, was zwischen Sieg und Niederlage liegt. Es enthüllt gleichzeitig die Anmaßungen einer rein institutionellen Logik, die das Stipulierte kurzerhand als wirklich voraussetzt. Es unterstreicht die große Bedeutung des jeweils Handelnden, in allgemein menschlicher Qualität wie ebenfalls in beruflicher Haltung und im Verständnis seiner Rolle im Gesamtzusammenhang. In diesen entfaltungsfähigen Faktoren darf man die weithin vernachlässigte Achse des Verwaltungsgeschehens erblicken. Zugriff zu ihr setzt allerdings ein hinreichendes Maß von institutioneller Aufgeschlossenheit voraus.

Das Buch möchte sich in die deutschen Bemühungen um eine Belebung der Verwaltungswissenschaft einreihen. Es fußt im Empirischen, ohne sich an einen bestimmten statistisch-klinischen Befund zu fesseln. Das liegt vielleicht an der empirischen Schallplattensammlung, die der Verfasser als langjähriger Beteiligter am Verwaltungsgeschehen aufgehäuft hat. Schon daraus läßt sich eine Orientierung für einen nützlichen Rundgang zur Sichtung von Hypothesen gewinnen. Der Rundgang zeigt außerdem, wie sehr eine Wissenschaft vom Verwalten Anlaß hat, die Gesellschaft anderer Wissenszweige zu pflegen: Soziologie, Psychologie, Anthropologie, Politologie, Jurisprudenz, Betriebswirtschaftslehre, Technik, Wirtschaftswissenschaft, Geschichte, Philosophie und nicht an letzter Stelle die Sachbereiche der naturwissenschaftlichen Revolution.

Manches, was sich in diesem Buch findet, knüpft an frühere Schriften des Verfassers an. Einige Teile sind im ersten Konzept in amerikanischen Veröffentlichungen erschienen. Der Verfasser ist dafür dankbar, daß die akademischen Verlage von drei Universitäten (Duke, Michigan und Princeton) ihm im Geist wissenschaftlicher Zusammenarbeit den Weg zu einer Weiterentwicklung seiner Beiträge geebnet haben, die in ursprünglicher Form unter deren Copyright stehen. Er hofft, daß das Streben nach Verständnis des Verwaltens, auch wenn es von beliebten Positionen wegführt, mit wachsendem Verständnis aufgenommen werden möge.

F. M. M.

Inhalt

Erstes Kapitel

ENTSCHEIDUNG UND APPARAT	13
Mythos der Persönlichkeit	13
Großorganisation als Typ	13
Heroische Vision	15
Gewicht der Erfahrung	18
Segen der Entschlußkraft	21
Aspekte des Entscheidungsvorgangs	23
Abhängiges Entscheiden	23
Fortlaufendes Geschehen	26
Gegebene Voraussetzungen	29
Wissen und Wissenschaft	31

Zweites Kapitel

UMWELT UND VERWALTUNG	34
Regulatorische Wirkungen der Gesellschaft	34
Gemeinsamkeiten im Bild der industriellen Gesellschaft	34
Regulativer Drang der Gesellschaft	36
Soziales Plebiszit?	38
Regulierer und Regulierte	41
Begrenztes Folgevermögen der Gesellschaft	43
Was von der Verwaltung erwartet wird	43
Haushaltsplanung	46
Verwaltungsreform	48
Talentsuche	51
Leistungshebung	53

Drittes Kapitel

VORRICHTUNGEN UND VERHALTEN	56
Struktur als Beeinflussungsmittel	56
Anordnender und beschreibender Sprachgebrauch	56
Struktur der Leitung	60
Handhabung des Apparats	61
„Logik der Verwaltung“?	63
Skala der Motive	66
Antriebe und Druckmomente	66
Dimensionen des Eigeninteresses	68
Widerstreit der Impulse	70
Fülle der Variablen	72

Viertes Kapitel

STATUS UND FUNKTION	75
Institutionelle Manifestation	75
Das Streben nach Verwaltungsstärke	75
Konturierung der Bürokratie	77
Bürokratie und Verfassungsstaat	80
Verantwortlichkeit und Selbstinteresse	82
Einfluß und Beeinflussung	85
Überschau und Spezialisierung	88
Statusbeamtentum	88
Perspektive des „Generalisten“	89
Funktionale Expertise	92
Verengung der Verantwortlichkeit	94

Fünftes Kapitel

BEREICHE DES VERWALTUNGSHANDELNS	97
Loyalrat	98
Formale Legitimität	98
Einfluß des Dienstgedankens	100
Beratung der Politik	102
Wer ist der Berater?	105

Inhalt	11
Verantwortliche Steuerung	107
Programmformulierung	107
Disziplin des Programms	111
Geschäftsführung und Verwaltungsgang	112
Staatsbürger und Verwaltung	115

Sechstes Kapitel

ZWISCHEN WOLLEN UND MÜSSEN	118
Diener der Arbeitenden: Sowjetischer Stil	119
„Volkseigene“ Verwaltung	119
Die Lockung großer Erwartungen	123
Das Kissen der überdurchschnittlichen Quotenerfüllung	125
Das Abfeilen der Kanten	128
Gewinn- und Verlustrechnung der Systemloyalität	131
Persönliches Regiment und modernisierte Verwaltung	133
Der Seher des öffentlichen Interesses	133
Wie gut sind gute Gründe?	135
Zerrostung der Integrität	137
Zusammenprall des Alten und des Neuen	138

Siebentes Kapitel

BESTAND UND WANDEL	142
Verharrung und Reform	143
Verwaltung und Stabilität	143
Befestigung der Tradition	144
Trennende Tendenzen	146
Quelle von Ideen	149
Funktionelle Neutralität	151
Anpassung und Aufweichung	153
Dienst am Volk?	153
Massenprozedur	156
Sonderrezepte	159

Achtes Kapitel

SACHGERECHTIGKEIT UND RECHTMÄSSIGKEIT	161
Weg in die Sachgerechtigkeit	163
Einflüsse des sozialen Klimas	163
Grundlagen der organisatorischen Initiative	167
Ungeeignetes Mittel	170
Wahrung des Rechts	172
Recht als Freund oder Feind	172
Wahrnehmung und Deutung	175
Gewährleistung des Rechts	178

Neuntes Kapitel

ZWISCHEN STEHEN UND FALLEN	184
Reorganisation an der Spitze	186
Ursprung des Entwurfs	186
Ein Schritt zurück	189
Kampf der Wagen und Gesänge	190
Pfad ins Einvernehmen	191
Gesetz des Milieus	192
Empirische Grundlage	192
Milieubezogenes Verhalten	194
Der feste Boden	196
„Verfassung“ der Verwaltung	198

SCHRIFTTUMSAUSWAHL	201
--------------------	-----

PERSONEN- UND SACHVERZEICHNIS	214
-------------------------------	-----

Erstes Kapitel

Entscheidung und Apparat

Dies kleine Buch handelt vom Dilemma des Verwaltungsmanns. Es ist nicht als Klagelied gedacht, noch weniger als Apologie, als Reinwaschung. Es soll einige Einblicke in die Welt des Verwaltens vermitteln, nicht weil diese Welt eine besondere Anziehungskraft besitzt, sondern weil sie unsere Zivilisation in ständig zunehmendem Umfang beeinflusst. Der Platz, den der Mann der Verwaltung einnimmt, verheißt uns dabei einen Aussichtspunkt. Wie der Verwaltungsmann in seiner Berufssituation seinen Aufgaben gerecht wird, vor allem den Aufgaben gestaltender und lenkender Art, welche Umstände auf ihn richtungweisend einwirken, in solcher Spannung zwischen Initiative und Gebundenheit enthüllt sich das Dilemma, das dem Verwaltungsmann durch seinen Arbeitstag folgt.

Er ist Bürge der Leistung, erhält sein Mandat zum Handeln jedoch aus anderen Händen. Er sieht sich auf Ziele verpflichtet, deren Bestimmung ihm indes nicht zusteht. Wieweit ist er sein „eigener Herr“? Welche Einengungen seiner Handlungsfreiheit ergeben sich aus der Natur der Organisation, in der er sich zur Geltung zu bringen hat? Das sind die beiden Fragen, denen zunächst nachgegangen werden soll.

Mythos der Persönlichkeit

Großorganisation als Typ

Im Zeitalter der Großorganisation liegt es nahe, den dadurch beeinflussten Daseinsformen Aufmerksamkeit zuzuwenden. Großorganisationen widmen sich ihren der Außenwelt zugekehrten Zwecken und ihrer schon darin begründeten Selbsterhaltung vermöge einer bestimmten Methodik. Wir wollen sie Verwaltung nennen, was Arbeitsweisen ebenso wie strukturelle Gestaltung und Zusammenhangspflege einbeziehen soll. Zwar wird diese Methodik auch von kleineren Organisationen zu ihrem Vorteil verwendet; aber die Notwendigkeit des Verwalteten-Seins und des Verwalteten-Könnens gewinnt mit zunehmender Größe steigende Bedeutung. Darauf deutet nicht zum letzten der schöpferische Beitrag hin, den

sowohl die mittelalterliche Kirche wie auch der neuzeitliche Staat zur Entwicklung der Verwaltung geliefert hat, beide umfassende Gebilde von überragenden Ausmaßen.

Im Spiegel ihrer Verwaltung erscheint die Großorganisation als ein relativ einheitlicher Typ. Kein Wunder, daß heute in der Wirklichkeit des Verwaltens manche der so lange sprichwörtlichen Unterschiede zwischen dem privaten und dem öffentlichen Bereich fragwürdig geworden sind. Solche Kontraste verblassen im Vergleich der Behördenwelt mit den Großbetrieben der Wirtschaft, nicht nur in Leistungswürdigung und Arbeitsrhythmus, sondern auch in den Umständen, die das Verhalten und die Wirkungsmöglichkeiten der Beteiligten bestimmen, einschließlich derer, denen Leitungsaufgaben zufallen.

Natürlich verbleiben trotz beträchtlich vermehrter Vergleichbarkeit wichtige Gegensätze in der Zielsetzung. Die im Privatbetrieb verkörperte Kapitalinvestition muß im Ergebnis der Geschäftsführung für die Investierenden hinreichend anziehend sein, was auf das wirtschaftliche Wohlergehen des Betriebs verweist, wiewohl dies normalerweise die Befriedigung von Abnehmerinteressen voraussetzt. Der höchste Maßstab der öffentlichen Verwaltung ist demgegenüber nicht das abrechnungsmäßige Wohlergehen der Behörde, etwa auf der Grundlage von Gebühreneinkünften, sondern das Wohlergehen ihrer Kunden, der von ihr durch wertvermittelnde Leistungen aller Art Bedienten, hinter ihnen der Allgemeinheit.

Aber in der Perspektive der Leitung ergeben sich dennoch bemerkenswerte Parallelen in beiden Situationen. Ohne die Bilanz außer acht lassen zu können, mögen weitreichende betriebspolitische Entscheidungen in Großunternehmen maßgeblich durch unverbuchbare Faktoren beeinflußt werden: durch die Vorbehalte von Bankfirmen, die Erwartungen der Aktionäre, die Haltung der Belegschaft, die Richtlinien von Industrieverbänden, die Beziehungen zu Gewerkschaften, die Einstellung von Behörden, die Möglichkeit von Pressekommentaren und selbst die Aufnahme in der breiten Öffentlichkeit, ganz zu schweigen von den Rivalitäten innerhalb des Hauses, die in der Führungsgruppe an den Zugängen zur Spitze entstehen können. Dazu lassen sich in der öffentlichen Verwaltung vielerlei Gegenstücke finden, von der realistischen Abschätzung der miteinander um Vorrangstellung ringenden sozialen Kräfte zur Verdrängung des Gemeinwohls durch das Sonderinteresse. Auf beiden Seiten kommt es zu ähnlichen Qualen des Entschlusses, ähnlichen Alternativen, ähnlichen Beengungen der Handlungsfreiheit, ähnlichen Bewältigungsverfahren. Auf beiden Seiten handelt es sich bei solchen Leitungsentscheidungen in der Regel darum, einer Vollzugsapparatur präzise Weisung für ein gewolltes Tun zu übermitteln.

Diese Komplexe des festgelegten Tuns füllen den Strom des für das Individuum relevanten Geschehens wie mächtige Eisschollen. Das Zeitalter der Großorganisation wirkt sich insofern als Massenproduzent von Verwaltung aus, wenn auch nur als Nebenerscheinung, die mit der Erzeugung unzähliger höher geschätzter Beiträge zur Daseinsgrundlage der Gesellschaft untrennbar verknüpft ist. Wer alle Wertakzente auf diese Beiträge, auf den Absatz verlagern möchte, würde sich leicht dazu verführen lassen, Verwaltung gewissermaßen als lästigen Tribut zu betrachten, dem man bedauernswerterweise nicht entgehen kann. Verwaltung wird dann zum Kostenfaktor, der grundsätzlich klein gehalten werden sollte. Dem entspricht die in der Privatwirtschaft weitverbreitete Übung, in den Organisationsplänen der Großbetriebe nur eng umschriebene Tätigkeitsfelder als Verwaltung zu bezeichnen. Das sind vornehmlich haushälterische Aufgaben: Zahlungsverkehr, Buchhaltung, Grund und Boden, Personalnachweise, Lohnberechnung und ähnliches mehr, aber nicht Produktion, Verteilung, Einkauf oder Lagerhaltung, und vielfach ebensowenig Finanzierung, Marktanalyse, Planung, Rechtsberatung oder gar Direktion. Ganz anders der allgemeine Sprachgebrauch im Hinblick auf die öffentliche Verwaltung, deren Dach so breit angelegt erscheint, daß unter ihm ein ganzes Bündel elementarer Funktionen in allen ihren Aspekten Platz hat: Ordnungswahrung, Erziehung, Gesundheitspflege, um nur den Beginn einer Aufzählung zu machen¹.

Eine zunehmend verwaltete Welt hat Anlaß, wie bereits eingangs gesagt, ihre eigenen Züge zu studieren. Damit ist es aber noch nicht weit gediehen. Das zeigen bereits die gängigen Irrtümer, die in der volkstümlichen Vorstellungswelt die Willensbildung in der Großorganisation und vor allem den Wirkungsbereich des Mannes an der Spitze verzerren.

Heroische Vision

Schon die äußere Erscheinung der Großorganisation, das achtunggebietende Maß ihrer physischen Dimensionen, fördert einen Hauptirrtum. Es ist der Irrtum, daß der Lenker des Betriebs zu den Übermenschlichen zu rechnen sei. Könige sind seltener geworden, und Philosophen waren

¹ Über die Gründe der Bürokratisierung vor dem ersten Weltkrieg schrieb Grabowsky: „Die Tendenz zur Bürokratisierung hat sich schon vor dem Kriege gezeigt, wofür man mit Recht als besten Beweis das Anwachsen der Aktiengesellschaften auf Kosten des freien Unternehmertums bezeichnet hat. Und indem der Sozialismus von der anderen Seite das Unternehmertum immer fester einzuschnüren suchte, hat er, trotz des Mißtrauens gegen unser Beamtentum, doch die Bürokratie nur verstärkt. Auch das aber ließe sich schließlich noch als bedingt von objektiven Kräften wirtschaftlicher Art erklären. Gänzlich geheimnisvoll wird erst der Fall, wenn man erwägt, daß auch psychologisch der Hang zum Beamtentum in der Bevölkerung gestiegen ist“ (Adolf Grabowsky, Hrsg., *Die Reform des deutschen Beamtentums*. Perthes: Gotha, 1917, S. 1).