

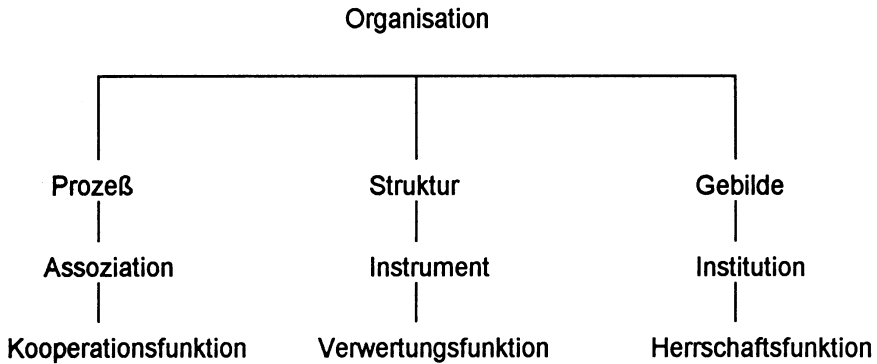
## **II Theoretische Grundlegung**

In der Absicht, den Begriff der Verwaltungsorganisation näher zu bestimmen, ist es zunächst erforderlich, den zugrunde liegenden allgemeinen Organisationsbegriff zu definieren.

Der klassischen Definition des Begriffs gilt Organisation als ein zielorientiertes, rational geplantes, hierarchisch strukturiertes, auf Dauer angelegtes soziales Gebilde. Diese eindimensionale Darstellung erscheint jedoch für die Untersuchung des Gegenstandes nicht präzise genug, insbesondere weil durch die Verwendung des Begriffes 'soziales Gebilde' ein weiteres Definitionserfordernis besteht: gerade dieses Begriffsfeld macht Organisationen voneinander unterscheidbar und abgrenzbar. Die Organisation als soziales Gebilde ist charakterisiert durch die prozessuale, die strukturelle und die statische Dimension. Diese drei Dimensionen können ihrerseits wieder aufgegliedert werden. Dabei wird deutlich, daß Organisationen nicht auf Dauer konzipiert, weder rein rational und objektiv geplante Strukturen aufweisen noch ausschließlich zielorientiert ausgerichtet sind. Vielmehr lassen sich Organisationen als soziale Phänomene fassen, die in sich widerspruchsvoll, variabel und konfliktär sind. Sie stellen den Bereich des gesellschaftlichen Lebens dar, in dem in unterschiedlicher Ausprägung um materielle, kulturelle und soziale Machtressourcen konkurriert wird.

Eine Organisation ist auf drei Ebenen zu betrachten, die methodisch voneinander zu trennen sind. Es zeigt sich, daß eine soziale Organisation als *Prozeß* und damit als eine Aufeinanderfolge von Einzelhandlungen innerhalb eines Gesamtrahmens, einer *Strukturvorgabe* zu sehen ist, die insoweit nur dynamisch verstanden werden kann und innerhalb der Gesellschaft eine eigenständige Form einnimmt, insofern sie als teilgesellschaftliches *Gebilde* anzusehen ist. Auf der nächsten Ebene ist die Organisation als *Assoziation* von vielen Individuen begreifbar und damit als ein *Instrument* zur Zielerreichung, das gesellschaftlich institutionalisiert und anerkannt ist. Auf der funktionalen Ebene hat die Organisation die Funktion der *Kooperation* der Individuen zur Zielerreichung und damit zur *Verwertung* der individuellen Inputs zu einem gesamtorganisatorischen Output. Als Institution hat die Organisation auch eine *Herrschaftsfunktion*, da durch sie gesellschaftliche Machtverhältnisse institutionalisiert

siert, legitimiert und damit stabilisiert werden (vgl. die folgende Darstellung der Organisation von Türk 1989).



Für die Verwaltungsorganisation bedeutet dieses, Abschied zu nehmen von der Auffassung, es handle sich um ausschließlich zweckrational strukturierte, streng zielorientiert agierende, statische soziale Gebilde. Ein anschauliches Beispiel aus der jüngeren Zeit gibt die Organisation der Deutschen Bundesbank ab. Bereits bei ihrem Aufbau wurden aus Repräsentationsgründen auch in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen sowie im Saarland Landeszentralbanken eingerichtet, obwohl funktional betrachtet keine Notwendigkeit dazu bestand. Ähnlich sind die Pläne der Bundesregierung und der sie stützenden Parteienkoalition zu bewerten, die Hauptverwaltungen der Deutschen Bundesbank künftig nicht mehr nach dem Länderprinzip (ein Land eine Landeszentralbank) zu organisieren, sondern von derzeit elf Landeszentralbanken auf neun zu reduzieren und damit immer mehrere Länder zusammenzufassen. Zur Begründung dieser Maßnahme werden offen nicht eine höhere Effizienz oder Rationalität der neuen gestrafften Organisation angeführt, sondern das Ziel, den Einfluß der Länder innerhalb der Deutschen Bundesbank zurückzudrängen und damit die Bundesbank, die in der Vergangenheit mitunter währungspolitische Maßnahmen entgegen den Wünschen der Bundesregierung beschlossen hatte, mehr unter den Bundeseinfluß zu ziehen. Da die Bundesbank bisher, auch international anerkannt, währungspolitisch vorbildlich arbeitet, erscheinen diese Pläne nicht weniger zweckrational, vielmehr macht begründet.

Auch Verwaltungsorganisationen unterliegen gesellschaftlichem und, daraus resultierend, institutionellem Wandel. Sie sind geprägt von nicht-rationalem, politisch und damit machtorientiert geleitetem Handeln und nicht ausschließlich von einer auf ein Ziel oder wenige Ziele ausgerichteten Organisationsstrategie. Auch Verwaltungsorganisationen verfolgen, wie hervorgehoben, neben den von externer Seite vorgegebenen Organisationszielen, die zur Einrichtung der Organisation geführt haben, eigene, intern entwickelte Ziele, die nicht immer mit den externen Organisationszielen in Kongruenz gebracht werden können. Diese beziehen sich teilweise auf für alle Organisationen typische Zielsetzungen wie Erweiterung der Einflußmöglichkeiten, Machtzuwachs, Bedeutungszuwachs oder auch Höherdotierung und Erweiterung des Personalbestandes. Andere Ziele sind für die jeweilige Organisation eher als spezifisch anzusehen wie beispielsweise das Konzept der Inneren Führung in der Bundeswehr oder die Serviceleistungen der kommunalen Verwaltungen mit dem Ziel der Bürgernähe. Unter diesen Aspekten der Komplexität des Organisationsbegriffs bzw. der multivariablen Zielsetzung und Interessenverfolgung ist die öffentliche Verwaltung als soziale Organisation für eine neue Betrachtungsweise zu öffnen.

Einen wesentlichen Gesichtspunkt stellt die Form der Informationsübermittlung innerhalb der Organisation als ein Teilbereich der mikrosoziologischen Betrachtung der Verwaltungsorganisation dar. Besonders in diesem Kontext zeichnet sich eine stark formalisierte Methode der Informationsvermittlung ab, die, angelehnt an die streng monokratische Struktur der jeweiligen Verwaltung, an ihr ausgerichtet und sie gleichzeitig beeinflussend zunächst den rationalen Zweck zu verfolgen scheint, die Information auf eine Führungsposition zu konzentrieren, die sämtliche, für die Organisation und deren formal rationalen Zweck relevanten Entscheidungen zu treffen und zu vertreten hat. Andererseits ist es gerade die Form der Informationsübermittlung, die den Entscheidungsprozeß entscheidend prägt und getreu dem Prinzip "Wissen ist Macht" über die Teilhabe an gesellschaftlicher Herrschaft besonders in der entwickelten Industriegesellschaft als 'Informationsgesellschaft' mit entscheidet.

Als Grundlage unserer Überlegungen werden im folgenden unterschiedliche Organisationstheorien vorgestellt. Ausgangspunkt aller Konzeptionen ist die soziale Organisation in der Industriegesellschaft, jedoch in verschiedenen Zeiträumen (z.B. Fayol 19. Jh., Weber 1926, Morstein-Marx 1950, Mayntz 1985). Alle Autoren gehen ebenfalls davon aus, daß durch den Wandel der Gesellschaft von der agrarisch-ständischen Feudalgesellschaft zur Industriegesellschaft eine Umstrukturierung der Arbeit stattgefunden hat (vgl. Jäger 1993). Diese Umstrukturierung trifft nicht nur gewerbliche Unternehmungen, auch die öffentliche Verwaltung. Ähnlich der industriellen Entwicklung sind zunächst auch in der öffentlichen Verwaltung Merkmale einer tayloristischen Arbeitsorganisation mit einer Reduktion der Arbeit des einzelnen zu einer Abfolge von Handgriffen zu beobachten, mit dem Auftreten von hoher Arbeitsteiligkeit, Entfremdung u.a.m. Angesichts der Einführung Neuer Techniken erweist sich der tayloristische Arbeitszugriff zunehmend als dysfunktional und zwingt zu einer Reform der öffentlichen Verwaltung entsprechend ihrem Aufgabenspektrum in der modernen Industriegesellschaft. Von daher erwächst auch das Erfordernis, zur Analyse der Verwaltungsorganisationen auf soziologische, arbeits-, rechts-, wirtschafts- und andere wissenschaftliche Erklärungsansätze zurückzugreifen, also die Erkenntnisse unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen integrativ einzubeziehen.

Ein gelungenes Beispiel hierfür stellt die Arbeit von Türk dar, der mehrere theoretische Teilansätze zu einer Gesamtperspektive verbindet. Diese Vorgehensweise, die auch bei Mayntz, Luhmann und Raiser zumindest im Ansatz zu finden ist, kommt der Komplexität der Problematik am besten entgegen und zeigt zudem die netzwerkartige Verbindung gesellschaftlicher Teilphänomene mit der Gesamtgesellschaft.