

Bürokratische Demokratie, demokratische Bürokratie

Raoul Kneucker

Wien 2020 (= Studien zur Politik und Verwaltung 117): Böhlau Verlag, 382 S.

Thomas Nowotny

Wien

E-Mail: thomas.nowotny@tmo.at

Raoul Kneucker verweist zurecht darauf, dass die Politikwissenschaft hauptsächlich die im engeren Sinn politischen Prozesse untersucht, während demgegenüber die Prozesse der Verwaltung unterbelichtet bleiben; so etwa die Frage, wie sich in der Verwaltung und Gestaltung des Staates Politiker und Bürokraten gegenseitig ergänzen, stützen und legitimieren; ob und wie die Bürokratie durch Veränderung und Modernisierung leistungsfähig bleibt; und wie sie sich sowohl in ihrem Auftritt der Öffentlichkeit gegenüber, wie auch als Mitgestalterin politischer Prozesse der Demokratie anpasst und diese daher mitgestaltet.

Raoul Kneucker kann in Beantwortung solcher Fragen auf reichliches Insiderwissen zurückgreifen. Er war lange Jahre Sektionschef im Wissenschaftsministerium und konnte dieses Insiderwissen dann mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und Methoden verknüpfen, die ihm als Honorarprofessor an den Universitäten Innsbruck und Wien zur Verfügung standen.

Was also sind Kneuckers Befunde? Die Bürokratie hat sich von einer von oben aus gesteuerten, starren *Gesetzeserfüllungsmaschine* zu einer *„Zielerfüllungsmaschine“* gewandelt. Dieser Wandel hat sich in den letzten 30 Jahren beschleunigt. Vorangetrieben wurde er durch:

1. das massive Eindringen von aus der Industrie entlehnten Praktiken zur Optimierung der Abläufe, zur Zielfestlegung, zur Qualitätssicherung etc.;
2. die Europäisierung;
3. die Internationalisierung;
4. die Digitalisierung; und schließlich
5. auch durch die „Feminisierung“.

Die Aufgaben im öffentlichen Dienst haben sich fachspezifisch differenziert. Die Bürokraten sind beruflich mobiler geworden. Die dichte Wand, welche das Beamtentum einst von der Privatwirtschaft abgegrenzt hatte, ist durchlässiger geworden. Ihre frühere berufliche Sonderstellung hat das Berufsbeamtentum weitgehend eingebüßt; wie etwa die Sonderstellung der „Pragmatisierung“ und die Sonderstellung im Pensionsrecht.

Der Wandel formt einerseits das Außenverhältnis der Bürokratie, also das Verhältnis zu den Bürgern. Er verändert andererseits auch das Innenverhältnis, also das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Politik.

Das Außenverhältnis zu den Bürgern hat sich demokratisiert. Zu den einschlägigen Maßnahmen zählt die Einführung behördlicher „Auskunftspflicht“ und die Installation von „Ombudsmännern“. In einer letzten – und noch nicht abgeschlossenen – Stufe der Entwicklung wurden solche individuellen Rechte gegenüber der Verwaltung durch das Zufügen von *kollektiven Rechten* ausgeweitet. Ein Beispiel dafür ist die Beteiligung von „Bürgerforen“ an wichtigeren Entscheidungen.

Das *Innenverhältnis* zwischen Politik und Bürokratie wird dadurch bestimmt, dass das Ergebnis dieses Zusammenwirkens auf einem „politischen Markt“ bewertet und gehandelt wird. Um das Ergebnis auf dem politischen Markt zu optimieren, sind Bürokratie und Politik aufeinander angewiesen. Der optimale Zustand ist der einer Arbeitsteilung, in der die Sphäre der jeweils anderen Seite respektiert wird. Die Bürokratie soll politisch „neutral“ sein. Ihrerseits sollte es die Politik vermeiden, sich in bürokratische Abläufe einzumengen. Wie Kneucker im letzten Teil seines Buches ausführt, wurde diese Partnerschaft zwischen Bürokratie und Politik in Öster-

reich jedoch zuletzt dadurch beschädigt, dass Politiker die Neutralität der Bürokratie missachten und deren Unabhängigkeit einschränken. Politisch besetzte und mit Personal immer reichlicher bestückte *Kabinette* – einst lediglich „zum Dienst um den Bundesminister“ bestimmt – übernehmen Agenden der Bürokratie. Die 2016 neu installierten *Generalsekretäre* sind, auch ohne über die entsprechenden fachlichen Qualifikationen zu verfügen, höheren Beamten gegenüber weisungsberechtigt. In der *Ständigen Konferenz der Generalsekretäre* bilden sie de facto eine in der Verfassung nicht verankerte Schatten- oder Nebenregierung.

Immer wieder – und zuletzt massiv im Aufbegehren der 1968er Jahre – hat man einer „von oben“ verfügt bürokratischen Ordnung das Prinzip der *Selbstverwaltung* entgegensetzen wollen. Die Erfahrung zeigt, dass eine solche bürokratielose Selbstverwaltung sehr bald an die Grenze der von Kneucker so genannten „Bürokratieschwelle“ stößt. Diese Grenze liegt nach Kneucker bei einer Mitgliederzahl von etwa 5000. Wird die Gruppe größer, wird sie ohne eine Bürokratie, ohne festangestellte, bezahlte Angestellte nicht das Auslangen finden. Eine bürokratielose, basisdemokratische Ordnung ist in größeren Gemeinschaften, und sie ist vor allem auch in modernen Staaten, ebenso unmöglich, wie plebiszitäre politische Steuerung.

Basisdemokratische Selbstverwaltung ist nicht gleichzusetzen mit politischer Autonomie, die sich sehr wohl einer Bürokratie bedient, die aber dem „Von Oben“ ein „Von Unten“ entgegensetzt. Den politisch gewichtigsten Ausdruck findet das in der Autonomie von Gemeinden, so wie sie im 19. Jahrhundert von Graf Stadion für die Österreichische Reichshälfte geschaffen worden war – nach Kneucker die wohl gewichtigste politische Neuerung in diesem Jahrhundert, die seither im Wesentlichen unverändert fortbesteht.

Der Abschnitt über Gemeindeautonomie ist nur einer von vielen, die etwas willkürlich aneinandergereiht sind und die durch ihre Unterschiedlichkeit überraschen. In einem von ihnen stellt Kneucker die Frage, weshalb zum „Fin de Siècle“ und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Beamtenschaft prominent in das Zentrum des österreichischen schriftstellerischen Schaffens gestellt wurde; so etwa in Robert Musils *Mann ohne Eigenschaften*, in Joseph Roths *Radetzky marsch*, in Franz Kafkas Romanen oder in Franz Werfels *Eine blassblaue Frauenschrift*.

Das Buch enthält also eine Sammlung von wissenschaftlichen Analysen, persönlichen Beobachtungen und Literaturexegesen. Einiges davon ist schon früher veröffentlicht worden. Es scheint demnach so, als ob Kneucker, der Polyhistor, Spitzenbeamte, Professor und evangelische Oberkirchenrat, sein Lebenswerk noch einmal zwischen zwei Buchdeckeln einfangen wollte.

Der Breite seines Ansatzes und seines Wissens entsprechen die auf 58 Seiten ausgebreiteten 481 (!) Fußnoten und Anmerkungen sowie ein 23-seitiger Literaturhinweis.