UNIVERSITÄT ZU LÜBECK
INSTITUT FÜR MENSCHZENTRIERTE INTERAKTIVE SYSTEME

FRANKFURT UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Block 2: Staat und Verwaltung

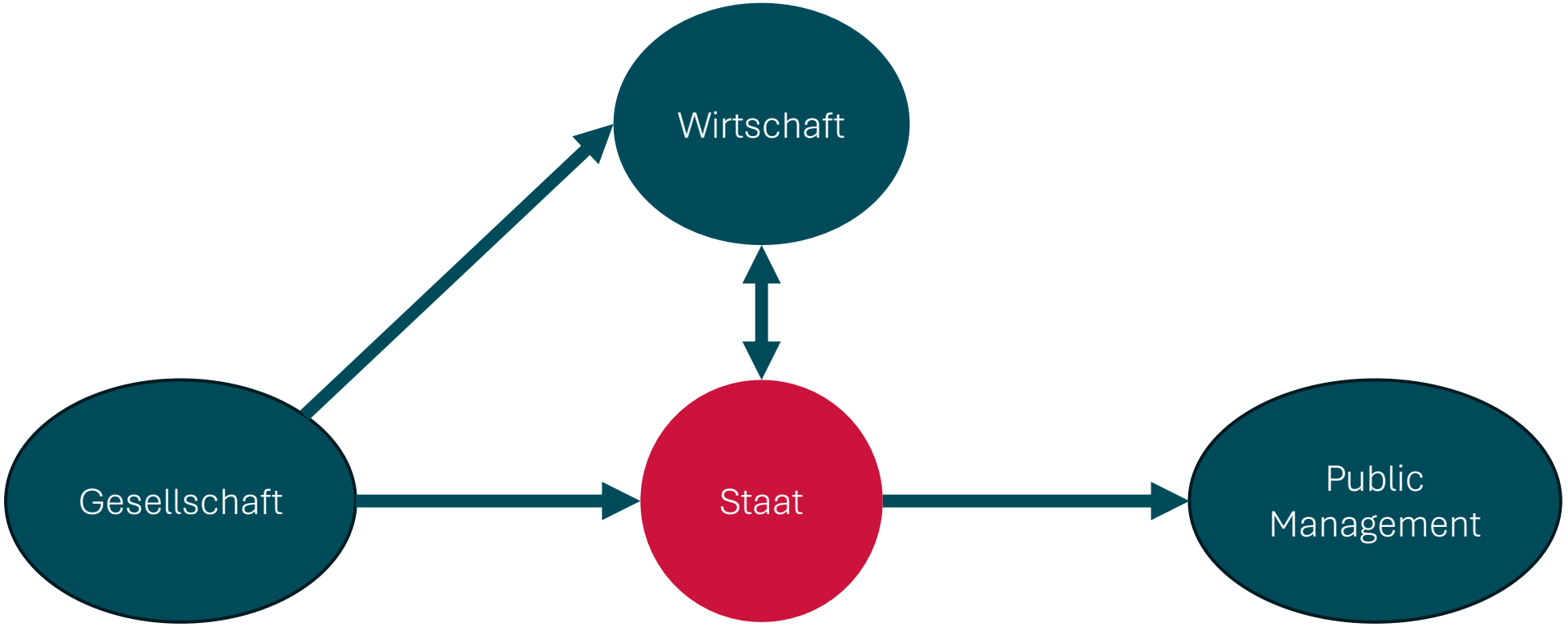
Nico Gießmann

Institut für Menschzentrierte Interaktive Systeme
Universität zu Lübeck



(© Julius Bernhard von Rohr 1719)

Heute



Definition Herrschaft laut Weber

*„Ein bekundeter **Wille (‚Befehl‘)** des oder der Herrschenden **beeinflusst das Handeln** anderer in der Art, dass dies Handeln – in einem sozial relevanten Grade – so abläuft, als ob die Beherrschten den Inhalt des Befehls, um seiner selbst willen, zur Maxime ihres Handelns gemacht hätten (‚Gehorsam‘).“* (Weber 1922)

→ Neben Markt und Gesellschaft steuert laut Weber auch Herrschaft unser Handeln über Befehl und Gehorsam

Herrschaftstypologie

- Weber unterscheidet Herrschaft nach ihren Geltungsgründen (**Legitimitätsgründen**)
- Ein Geltungsgrund liegt vor, wenn sich das soziale Handeln an der Vorstellung orientiert, dass eine legitime Ordnung besteht
  - D. h. nicht nur an Gewohnheit, Sitte oder materiellen Interessen
- Nach Max Weber gibt es drei reine Typen legitimer Herrschaft:

1. Charismatische Herrschaft
2. Traditionale Herrschaft

} **Vorrationale Formen der Herrschaft**

3. Legale Herrschaft → **Rationale Form mit Bürokratie als Ausprägung**

Die drei Typen legitimer Herrschaft

Charismatische Herrschaft

Legitimitätsglaube: an die außeralltäglichen Eigenschaften einer Person (z. B. Heldentum, Heiligkeit)

Gehorsam gilt: dem charismatischen Führer persönlich

Merkmal: instabil, muss sich laufend bewähren und wird mit der Zeit „veralltäglicht“

Beispiele: Propheten, Kriegshelden, Revolutionsführer

Traditionale Herrschaft

Legitimitätsglaube: an die Heiligkeit überlieferter Ordnungen („was schon immer galt“)

Gehorsam gilt: der durch Tradition berufenen Person

Merkmal: persönliche Loyalität; Verwaltung durch abhängige Diener, Günstlinge oder Lehnsleute

Beispiele: Patriarchalismus, Feudalherrschaft, Erbmonarchie

Legale Herrschaft

Legitimitätsglaube: an die Legalität gesatzter, d. h. rechtlich festgelegter Ordnungen

Gehorsam gilt: der unpersönlichen Ordnung, nicht einer Person

Merkmal: Herrschaft „kraft Satzung“; auch die Amtsträger sind an Regeln gebunden

Beispiele: moderner Rechtsstaat; reinster Typus: Bürokratie

Reine Idealtypen: In der Realität treten meist Mischformen auf (Weber 1922).

Bürokratiemodell nach Weber

Bürokratie als Idealtypus einer **legalen Herrschaft**:

- Einbindung von Ämtern in eine feste Hierarchie
- Klare Abgrenzung und Zuordnung von Kompetenzen für einzelne Ämter
- Amtsinhaber haben fest vorgegebene Rechte und Pflichten
- Aufstieg in der Hierarchie nach Dienstalter und/oder Leistung (Laufbahnen als Anreizsystem)
  - In Deutschland: Einfacher Dienst, Mittlerer Dienst, Gehobener Dienst, Höherer Dienst
- Amtsführung ist an feste Regeln gebunden
- Trennung von Amtstätigkeit und Privatsphäre (inkl. Amts- und Privatvermögen)
- Amtsinhaber verfügen über eine Fachqualifikation (durch geregelte, professionelle Ausbildung)
- Amtsführung erfolgt schriftlich (Grundsatz der Aktenmäßigkeit)
- Amtstätigkeit ist Hauptberuf (das Gehalt sichert den Lebensunterhalt)
- Aufgaben werden arbeitsteilig erledigt

Unternehmen vs. Verwaltung



Frederick W. Taylor
(Quelle unbekannt)

Unternehmen (Fabrik)

- Rationales Wirtschaften
- Organisation der Zusammenarbeit durch disponierende Einteilung und Koordination
- Integration Einzelner in industrielle Produktionsprozesse
- Arbeiter als Produktionsfaktoren im Dienst des Unternehmens

Verwaltung (Bürokratie)

- Rationales Herrschen
- Organisation der Herrschaftsausübung durch Reglements und Befehls-Gehorsams-Strukturen
- Integration Einzelner in bürokratische Verwaltungsabläufe
- Beamte als unpersönliche Sachverwalter im Dienst der Behörde



Max Weber
(Quelle unbekannt)

Grundsätze des Berufsbeamtentums

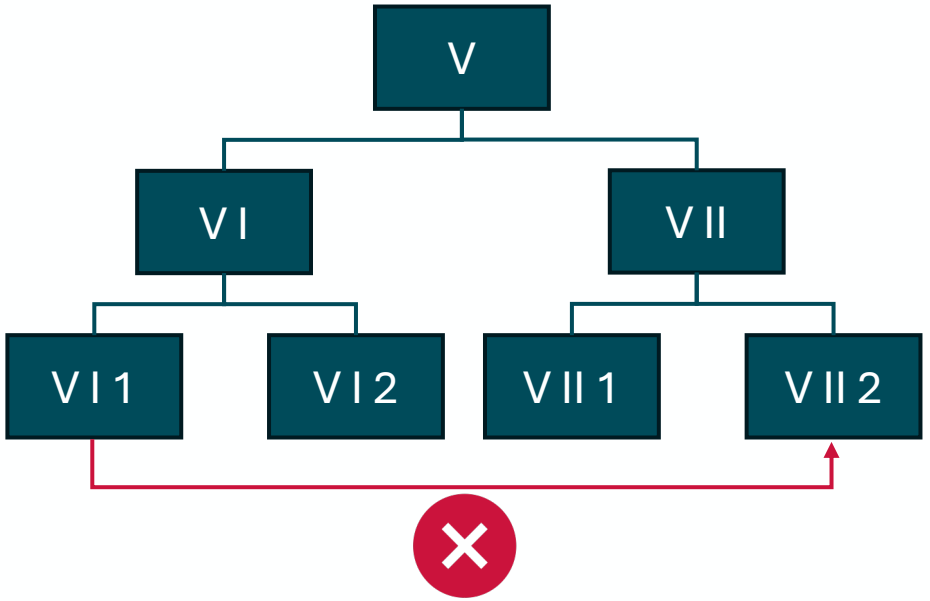
Hauptberufliche Anstellung auf Lebenszeit und angemessene „Alimentation“	Streikverbot	Treue- und (politische) Neutralitätspflicht
„volle Hingabe“	Laufbahnprinzip	Leistungsprinzip
Funktionsgerechte Besoldung	Achtungs- und vertrauenswürdiges Verhalten	Anspruch auf eine amtsangemessene Amtsbezeichnung



Berliner Beamtendemonstrationen am 28. Dezember 1919 *(© dbb)*

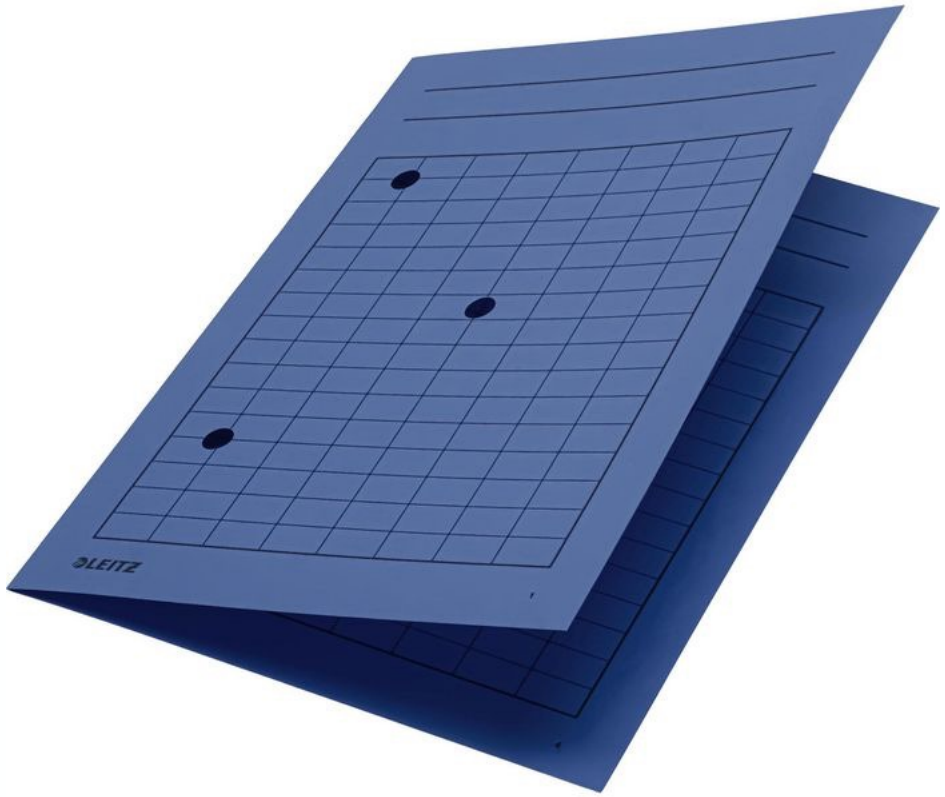
Klassisches Einliniensystem

- Je Einheit gibt es nur einen unmittelbaren Vorgesetzten
- Einheitlichkeit des Auftragsempfangs
- Kontakte zwischen den Einheiten sind nur auf dem **Dienstweg** (d. h. über die zuständigen Instanzen) zulässig
- Vorteile:
  - Übersichtlichkeit und klare Hierarchiebeziehungen
  - Klare Verantwortlichkeiten
- Nachteile:
  - Überlastung der Instanzen möglich („Flaschenhals“)
  - Langwieriger Dienstweg
  - Geringe Flexibilität



Der Dienstweg

- Der Dienstweg ist der vorgeschriebene Weg der Kommunikation zwischen Stellen in Behörden
- Er verläuft v. a. von „unten“ nach „oben“; zwischen nebengeordneten Stellen führt er über die erste gemeinsame Instanz
- Mitzeichnung: Beteiligung fachlich betroffener Stellen an Leitungsvorlagen
- Dokumentation des Laufwegs über die Umlaufmappe

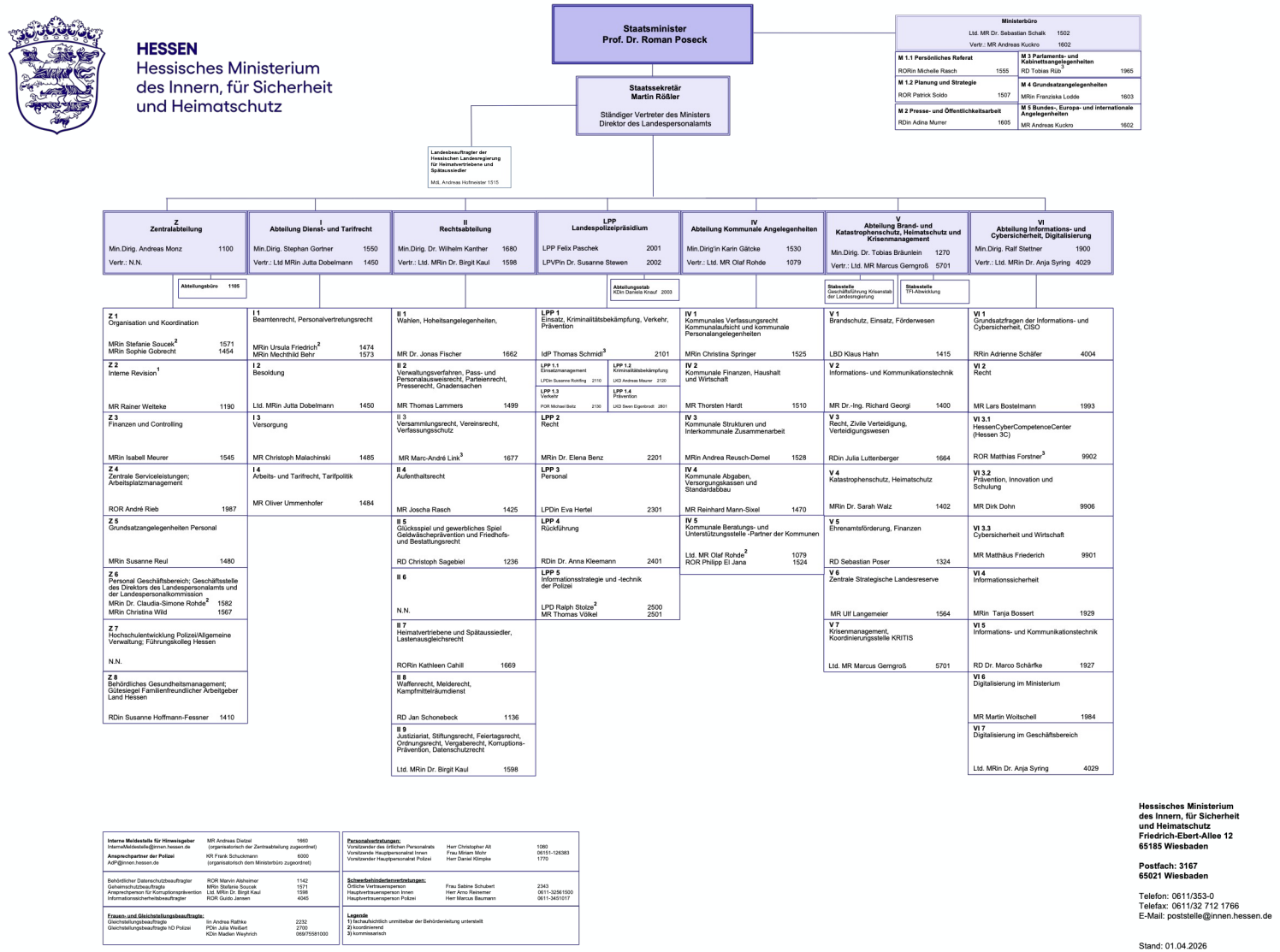


Umlaufmappe (© Leitz)

Aufgabe:
Sie sind Sachbearbeiter:in im hessischen Innenministerium und für die Digitalisierung der Polizei zuständig (Referat LPP 5). Sie wollen ein neues KI-System beschaffen und müssen dafür eine Leitungsvorlage schreiben. Referat VI 7 (Digitalisierung im Geschäftsbereich) muss mitzeichnen. Wie ist der Dienstweg?

Tipp: LPP 5 → LPP → VI → VI 7 → VI → StS → M → LPP → LPP 5

Aufgabe:



Organigramm HMdI (© HMdI)

Bürokratie vs. Bürokratisierung

Bürokratie Wertneutraler Fachbegriff (Weber)	Organisationsform der legalen Herrschaft: hierarchisch, regelgebunden, arbeitsteilig und aktenmäßig. Ziel ist ein berechenbares, gleichförmiges und sachliches Verwaltungshandeln.
Bürokratisierung Prozess	Zunahme von Regeln, Verfahren und Verwaltungsapparat in Staat und Gesellschaft, z. B. durch neue Rechtsnormen sowie Nachweis- und Dokumentationspflichten.
Bürokratismus Abwertender Begriff	Fehlentwicklung, bei der Regeln und Verfahren zum Selbstzweck werden; die Verwaltung wirkt schwerfällig und bürgerfern („gefühlte Bürokratie“).

Bürokratismus: die „gefühlte Bürokratie“

Typische Kritikpunkte an der Bürokratie im negativen Sinn:

- Größe und mangelnde Überschaubarkeit des Verwaltungsapparates
- Kompliziertheit
- Schwerfälligkeit
- Intransparenz
- Sturheit
- Widerstand gegen Neuerungen
- Unpersönlichkeit
- Unverständlichkeit



Der legendäre Passierschein A38 aus "Asterix erobert Rom“
(© STUDIOCANAL Germany)

Ursachen der Bürokratisierung

Äußere Gründe:

- Fortschritte in Wissenschaft und Technik
- Verwirklichung sozialer Ziele
- Selbst Bürokratieabbau führt zu neuen Regeln und Rechtsnormen

Innere Gründe:

- Misstrauen als Prinzip
- Gerechtigkeitsstreben
- Schutz bestimmter Interessen

Herbert Simon (1916–2001)

- US-amerikanischer Sozialwissenschaftler, Sohn eines deutschen Einwanderers
- 1933–1936: Studium der Politikwissenschaft an der University of Chicago
- 1936–1939: Forschungsassistent (Leistungsmessung in Kommunalverwaltungen)
- 1939–1942: Forschungsleiter an der University of California, Berkeley; Promotion über Entscheidungsprozesse in Organisationen (1943)
- 1942–1949: Illinois Institute of Technology
- Ab 1949: Carnegie Institute of Technology (heute Carnegie Mellon University)
- Ab Mitte der 1950er: Computersimulation von Entscheidungen; „Logic Theorist“ und „General Problem Solver“ (mit Allen Newell) – Meilensteine der KI
- 1975: Turing Award (mit Allen Newell)
- 1978: Alfred-Nobel-Gedächtnispreis für Wirtschaftswissenschaften für seine Forschung zu Entscheidungsprozessen in Organisationen



Herbert Simon, 1916–2001
(© Rochester Institute of Technology)

Administrative Behavior (1947)

- Im Buch „Administrative Behavior“ beschäftigt sich Simon mit **Entscheidungsprozessen in Verwaltungsorganisationen**
- „Administrative Behavior“ basiert auf Simons Dissertation
- Die Entscheidung ist die **wesentliche Analyseeinheit**
- Das Buch prägte Simons weiteren Forschungsweg: Politikwissenschaft, Wirtschaftswissenschaft, kognitive Psychologie, Informatik und Künstliche Intelligenz

Entscheidungen

- Simon versteht sich als „Biologe für Organisationen“: Er will Organisationen nicht heilen, sondern möglichst genau beschreiben
- *„Decision-making is the heart of administration, and … administrative theory must be derived from the logic and psychology of human choice“* (Simon 1957, S. 11)
- Abkehr von einer rein prinzipienbasierten Verwaltungslehre (Weber)

Die „Proverbs of Administration“ (1946)

- Simon kritisiert die Prinzipien der klassischen Verwaltungslehre als bloße „Sprichwörter“
- Wie Sprichwörter treten sie paarweise auf und widersprechen sich: Zu fast jedem Prinzip gibt es ein ebenso plausibles Gegenprinzip
- Beispiel: Eine kleine Kontrollspanne erfordert mehr Hierarchieebenen und verlängert damit den Dienstweg
- Folgerung: Die Verwaltungslehre muss empirisch untersuchen, wie Entscheidungen tatsächlich zustande kommen

Spezialisierung

Arbeitsteilung steigert die Effizienz

Einheit der Auftragserteilung

Jede Stelle erhält Weisungen von nur einem Vorgesetzten

Begrenzte Kontrollspanne

Ein Vorgesetzter führt nur wenige Mitarbeitende

Gliederung nach einem Kriterium

nach Zweck, Prozess, Klientel oder Ort

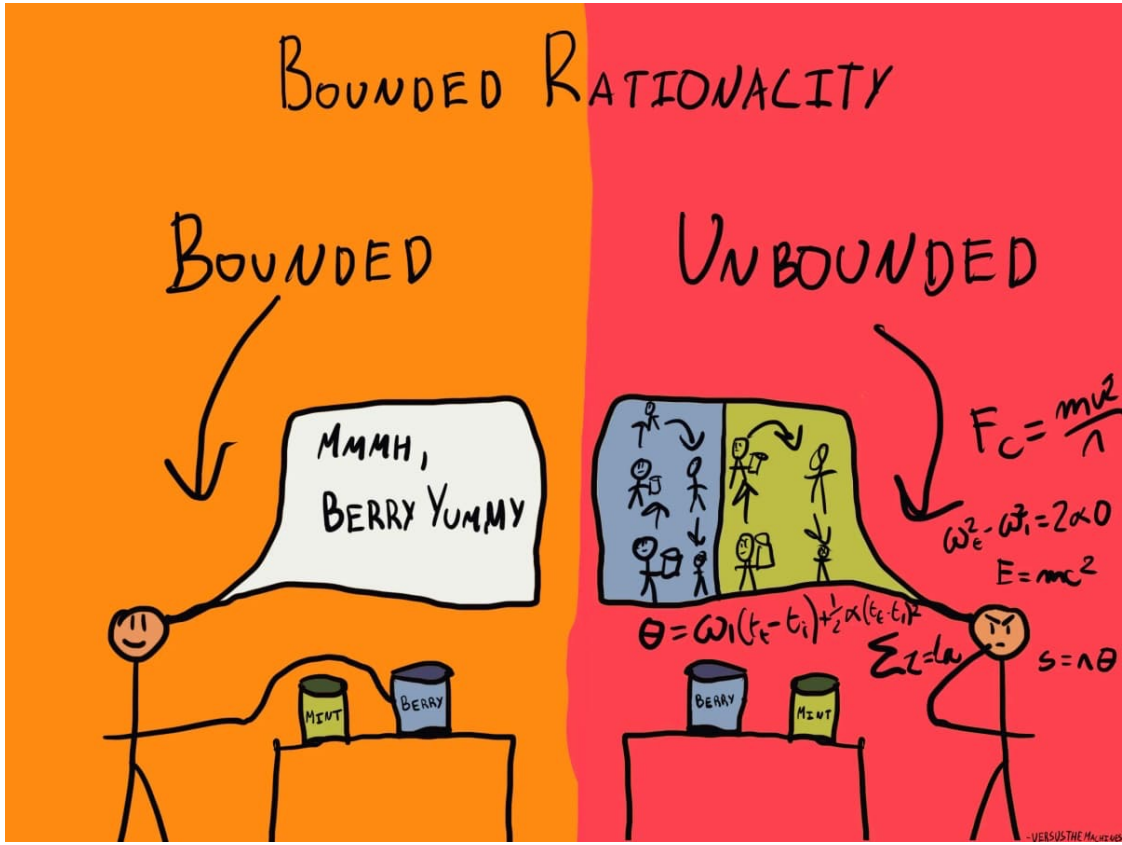
Klassische Verwaltungsprinzipien (Simon 1946)

„Satisficing“

- Entscheidungsträger treffen aufgrund ihrer begrenzten kognitiven Fähigkeiten keine optimalen Entscheidungen, bei denen alle verfügbaren Alternativen abgewogen werden
- Stattdessen wählen sie eine zufriedenstellende (satisficing) Alternative und verwerfen andere Handlungsalternativen schnell, um Suchkosten zu senken und effizient zu handeln
- Bestimmte Alternativen werden dadurch gar nicht erst geprüft, mit dem Risiko, dass es bessere gegeben hätte
- Simons Konzept des „Satisficing“ widerspricht der Annahme des nutzenmaximierenden Homo oeconomicus in der traditionellen Mikroökonomie

Bounded vs. Intended Rationality

- Individuen wollen **intentional rational** handeln, handeln aber nur **begrenzt rational** (bounded rationality)
- Geeignete Organisationsformen können das intentional rationale Handeln unterstützen
- Vollständige Rationalität ist für Einzelne angesichts der Vielzahl an Handlungsmöglichkeiten kaum erreichbar



Why are we satisfied by "good enough?" (© The Decision Lab)

Limitationen bei Entscheidungen des Individuums

„(1) Rationality requires a complete knowledge and anticipation of the consequences that will follow on each choice. In fact, knowledge of consequences is always fragmentary.

(2) Since these consequences lie in the future, imagination must supply the lack of experienced feeling in attaching value to them. But values can be only imperfectly anticipated.

(3) Rationality requires a choice among all possible alternative behaviors. **In actual behavior, only a very few of all these possible alternatives ever come to mind.“**

(Simon 1957, S. 93–94)

Kognitive Grenzen und Grenzen der Informationsbeschaffung

- Fehlende Informationen: Nicht alle relevanten Informationen über zukünftige Konsequenzen stehen rechtzeitig zur Verfügung
- Fehlende kognitive Kapazität: Nicht alle Konsequenzen einer Entscheidung können erfasst und analysiert werden
- Dennoch streben viele Individuen danach, unter den gegebenen Bedingungen möglichst gute Entscheidungen zu treffen, z. B. durch Informationssuche, Zielorientierung und die Entwicklung von Routinen

Soziale Organisation

„The central concern of administrative theory is with the boundary between the rational and the nonrational aspects of human social behavior. Administrative theory is peculiarly the theory of intended and bounded rationality – of the behavior of human beings who satisfice because they have not the wits to maximize“ (Simon 1957, S. 118)

„organizations permit the individual to approach reasonably near to objective rationality“ (Simon 1957, S. 93)

Die Funktion von Organisationen

„(1) Organizations and institutions permit stable expectations to be formed by each member of the group as to the behavior of the other members under specified conditions. Such stable expectations are an essential precondition to a rational consideration of the consequences of action in a social group.

(2) Organizations and institutions provide the general stimuli and attention-directors that channel the behaviors of the members of the group, and that provide those members with the intermediate objectives that stimulate action.“ (Simon 1957, S. 110)

Das rationale Individuum

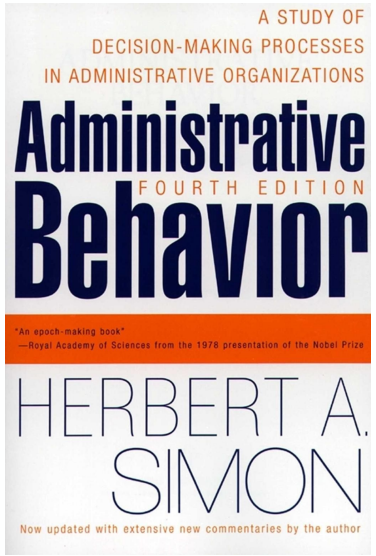
„The rational individual is, and must be, an organized and institutionalized individual. If the severe limits imposed by human psychology upon deliberation are to be relaxed, the individual must in his decisions be subject to the influence of the organized group in which he participates.

His decisions must not only be the product of his own mental processes, but also reflect the broader considerations to which it is the function of the organized group to give effect.“ (Simon 1957, S. 111)

Fazit: Weber und Simon im Vergleich

	Max Weber	Herbert Simon
Leitfrage	Wie wird Herrschaft rational und dauerhaft ausgeübt?	Wie treffen Menschen in Organisationen Entscheidungen?
Analyseeinheit	Herrschaft und ihre Organisation (Bürokratie)	Die einzelne Entscheidung
Menschenbild	Amtsinhaber als unpersönlicher, regelgebundener Sachverwalter	Intentional, aber nur begrenzt rationaler Entscheider („Satisficing“)
Rolle der Organisation	Instrument rationaler Herrschaft durch Regeln und Hierarchie	Rahmen, der rationale Entscheidungen erst ermöglicht (stabile Erwartungen, Zwischenziele)
Methode	Idealtypus als analytisches Konstrukt	Empirische Beschreibung („Biologe für Organisationen“)

Literatur



Simon, H. A. (1957). *Administrative Behavior* (2nd ed.). Macmillan. (PDF auf Moodle)

Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr Siebeck.
(PDF auf Moodle, ab S. 124)

