

ΙΟΝΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΤΜΗΜΑ ΞΕΝΩΝ ΓΛΩΣΣΩΝ ΜΕΤΑΦΡΑΣΗΣ & ΔΙΕΡΜΗΝΕΙΑΣ



Η Δημόσια Διοίκηση Ως Κοινωνικό Σύστημα

Die öffentliche Verwaltung als soziales System

1/8/2020

Σύνταξη από: Έλενα Μπάικοβιτς – Ξ2015110

Επόπτες: Γεώργιος Κεντρωτής (Κοσμήτορας Ιστορίας, Μετάφρασης και Διερμηνείας)
& Σωτήριος Λίβας (Νομικός και Διδάκτωρ Διεθνών Σχέσεων)

Copyright © ΕΛΕΝΑ ΜΠΑΙΚΟΒΙΤΣ 2020

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

**Η έγκριση της πτυχιακής εργασίας από την Διεύθυνση του Πανεπιστημίου δεν υποδηλώνει
απαραιτήτως και αποδοχή των απόψεων του συγγραφέως.**

Η δημόσια διοίκηση ως κοινωνικό σύστημα

Κλάους Κόνιχ

1. Η κοινωνική διαφοροποίηση και το πολιτικό – διοικητικό σύστημα

Η κοινωνική διαφοροποίηση είναι μια από τις προτιμώμενες κατηγορίες της έρευνας θεωρητικών συστημάτων. Στην προκειμένη περίπτωση ερμηνεύεται για τη δημόσια διοίκηση κυρίως από την σκοπιά της παγκόσμιας κοινωνικής θεωρίας του κοινωνιολόγου Niklas Luhmann, *Λειτουργικός - Δομισμός*. Η θεωρία του λειτουργικού – δομικού συστήματος σχετίζεται με τον κόσμο της εμπειρίας του πραγματικού. Τα συστήματα νοούνται ως ταυτότητες, οι οποίες διατηρούνται εν μέρει λόγω της δικής τους τάξης και εν μέρει λόγω περιβαλλοντικών συνθηκών σε ένα πολύπλοκο και μεταβαλλόμενο περιβάλλον. Οι κοινωνικές δραστηριότητες έχουν τη σημασία μιας λογικά προσανατολισμένης, εξωτερικά αποτελεσματικής ανθρώπινης συμπεριφοράς. Ως κοινωνικό σύστημα θεωρείται ένα πλαίσιο κοινωνικών δράσεων, οι οποίες συνδέονται μεταξύ τους και μπορούν να διακριθούν από ένα περιβάλλον μη σχετικών δράσεων. Είναι μια έννοια συστήματος, η οποία βασίζει τη συστατική της αρχή σε μια διαφοροποίηση μεταξύ του εσωτερικού και του εξωτερικού. Ο σχηματισμός του συστήματος, ο οποίος θεωρείται επίτευγμα, γίνεται αντιληπτός ως μείωση της πολυπλοκότητας και της μεταβλητότητας του περιβάλλοντος στις εξωτερικές διαστάσεις, που επιτρέπουν τη σημαντική ανθρώπινη δραστηριότητα. «Τα κοινωνικά συστήματα λειτουργούν ως καταγραφή και μείωση της πολυπλοκότητας». Από τις σχέσεις μεταξύ του συστήματος και του περιβάλλοντος προκύπτει ότι αφενός οι διαδικασίες είναι αιτιώδεις, αφετέρου ελέγχονται πληροφοριακά μέσω διαδικασιών επιλογής του εσωτερικού συστήματος, έτσι ώστε το σύστημα να μην καθορίζεται αποκλειστικά από το περιβάλλον, αλλά να θεωρείται περιορισμένα αυτόνομο. Η δομή του συστήματος γίνεται βάση της επιλεκτικής επεξεργασίας πληροφοριών και συνεπώς της διατήρησης αμετάβλητων ορίων του συστήματος, η οποία ισοδυναμεί με «γενικευμένες προσδοκίες καθηκόντων».

Όπως η διαφοροποίηση του εσωτερικού και του εξωτερικού σε αυτόν το λειτουργικό – δομισμό είναι καθοριστική, γνωστός ως η Θεωρία του Συστήματος/Περιβάλλοντος, έτσι αποτελεί θέμα και η αποδιαφοροποίηση, η

διαφοροποίηση του συστήματος και η διαφοροποίηση του περιβάλλοντος. Μπορούμε να μιλάμε μόνο για ένα κοινωνικό θέμα εάν και καθόσον το σύστημα μπορεί να διαφοροποιηθεί από το περιβάλλον: Ένα σύστημα διαφοροποιείται στο βαθμό που συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση. Οτιδήποτε λειτουργεί ή εφαρμόζεται στο περιβάλλον, πλέον δεν λειτουργεί ή εφαρμόζεται στο σύστημα. Στο πλαίσιο αυτό, η διοικητική επιστήμη δεν χρειάζεται να μεταβεί από μια εξελικτική αντίληψη της κοινωνικής αποδιαφοροποίησης σε μια υπόθεση της αδιαφοροποίητης κοινωνικής δομής. Σε κάθε περίπτωση, όπως είδαμε, η σύγχρονη διοίκηση είναι έκφραση μιας διαφοροποιημένης δομής διάρθρωσης των ικανοτήτων, της εργασίας και της εξουσίας. Από αναπτυξιακής σκοπιάς, μας ενδιαφέρει να ανακατευθύνουμε τα παλαιά συστήματα σε νέα.

Η διαφοροποίηση του συστήματος καθορίζεται περαιτέρω στη θεωρία των λειτουργικών – δομικών συστημάτων. Η διαφοροποίηση του συστήματος σημαίνει ότι ο σχηματισμός του επαναλαμβάνεται σε ένα σύστημα, ότι το εσωτερικό του συστήματος αντιμετωπίζεται όπως το περιβάλλον και υποβάλλεται σε επαναλαμβανόμενη επιλογή από τα όρια του συστήματος. Η εσωτερική διαφοροποίηση του συστήματος θεωρείται βασική στρατηγική καταγραφής και μείωσης της πολυπλοκότητας. Η επιστήμη της διοίκησης μπορεί να δημιουργήσει μια σύνδεση με τις κλασσικές ιδέες της τμηματοποιημένης και λειτουργικής κατανομής της εργασίας. Είναι σχετική δηλαδή η ίδια διαφοροποίηση μονάδων ή η διαφοροποίηση που εξειδικεύει τα υποσυστήματα, π.χ. την οργάνωση συγχρονικών καθηκόντων – τον προϋπολογισμό το προσωπικό. Τέλος, η περιβαλλοντική διαφοροποίηση μπορεί να αναγνωριστεί από λειτουργική - διαρθρωτική θεώρηση. Το σύστημα σχηματίζει συγκεκριμένα όρια για διαφορετικά περιβαλλοντικά τμήματα, σταθεροποιεί συγκεκριμένους δεσμούς στα όρια αυτά και βασίζει την αυτονομία του σε αυτή την ποικιλομορφία. Η διαφοροποίηση των περιβαλλοντικών δεσμών είναι ιδιαίτερα σημαντική για την επίσημη οργάνωση: Η επίσημη οργάνωση λειτουργεί ως μια δομή του κοινωνικού συστήματος, δεδομένου ότι μπορεί να κρατήσει το σύστημα αμετάβλητο, σε αντίθεση με τα περισσότερα περιβάλλοντα, που παραμένουν και αναπτύσσονται ξεχωριστά.

Μετά από αυτή τη γενική σκιαγράφηση, θα στραφούμε ειδικά στην ερμηνεία της κρατικής διοίκησης σύμφωνα με τη θεωρία των λειτουργικών – δομικών συστημάτων. Η διοίκηση πρέπει να θεωρηθεί ως βασικό κομμάτι της γενικής

διαδικασίας της κοινωνικής διαφοροποίησης. Είναι ένα ειδικό κοινωνικό σύστημα, γνωστό ως *Σύστημα – σε – ένα - περιβάλλον*. Η λειτουργία της είναι να μειώνει την λήψη δεσμευτικών αποφάσεων. Η διοίκηση είναι ένα κοινωνικό σύστημα, το οποίο ειδικεύεται στη μείωση της κοινωνικής πολυπλοκότητας μέσω δεσμευτικών αποφάσεων. Το περιβάλλον του διακρίνεται κυρίως σε τρεις τομείς: α) το δημόσιο που εξυπηρετείται από τη διοίκηση, β) τις πολιτικές διαδικασίες και τις οργανώσεις τους, που προετοιμάζουν τη βάση της εξουσίας και τη νομιμότητα των δεσμευτικών διοικητικών αποφάσεων, γ) τον τομέα των μελών που εργάζονται στη διοίκηση, τα συμφέροντά τους και τις δομές των κινήτρων τους. Η κρατική διοίκηση θεωρείται ένα σύστημα δράσης που πρέπει να διατηρηθεί σε ένα περιβάλλον, το οποίο διαφοροποιείται από την πολιτική, το κοινό και το προσωπικό. Να λαμβάνει αποφάσεις για το προσωπικό βάσει πληροφοριών από όλα τα περιβάλλοντα με ιδιαίτερη ευαισθησία στις πολιτικές πληροφορίες.

Μέσω της αυστηρής θεωρητικοποίησης της λειτουργίας *«Δημιουργία δεσμευτικών αποφάσεων»*, μια τέτοια θεωρία του συστήματος διαφέρει από τη διαφοροποίηση της δύναμης της διδασχής της διάκρισης εξουσιών. Η διοίκηση δεν είναι μόνο δημόσια, όπως την αντιλαμβανόμαστε καθημερινά, αλλά και νομοθεσία και νομολογία στο «πλαίσιο λήψεως αποφάσεων» που θα συνδέεται με το σύστημα. Αυτό θα προσαρμοστεί περαιτέρω και πιο στενά: Αυτό – προγραμματισμός στο διοικητικό σύστημα, δηλαδή η θετικότητα του νόμου και των καθηκόντων του επιτρέπει στο σύστημα να ακολουθήσει μια διαφοροποιημένη στρατηγική ενόψει ενός εξαιρετικά περίπλοκου και ανεξέλεγκτα μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος. Το σύστημα αντιμετωπίζει το περιβάλλον του σε δύο διαφορετικά επίπεδα: αποφασίζει γενικά για τα προγράμματα λήψης αποφάσεων και εντός αυτών των προγραμμάτων, ειδικά σε μεμονωμένες περιπτώσεις. Αυτή η βασική δομή θεωρείται ότι υποστηρίζεται από τον διαχωρισμό της πολιτικής και της διοίκησης, αφού οι σχέσεις με την πολιτική αντιμετωπίζονται πρωτίστως στο επίπεδο της διαμόρφωσης του προγράμματος. Αντιθέτως εκείνες με το προσωπικό αντιμετωπίζονται πρωτίστως στο επίπεδο της προγραμματισμένης λήψης αποφάσεων. Ο θεσμικός διαχωρισμός της πολιτικής και της διοίκησης καθιστά δυνατό τον διαχωρισμό των διαδικασιών δημιουργίας και ενοποίησης της νόμιμης εξουσίας και των διαδικασιών χρήσης της νόμιμης εξουσίας και την ταξινόμησή τους ανάλογα με τη λειτουργία τους. Η μετάδοση από τον ένα τομέα στον άλλο γίνεται μέσω του πολιτικού και του

διοικητικού προγραμματισμού. Τα σχέδια και τα προγράμματα αποτελούν την «απόδοση» των πολιτικών διαδικασιών και την «εισαγόμενη δύναμη» του διοικητικού συστήματος από την πολιτική πλευρά. Οι πολιτικοί θέτουν αρχές λήψης αποφάσεων στη σχέση τους με τη διοίκηση. Τελικά, όμως, η κατάσταση παραμένει ως εξής: Εν πάση περιπτώσει η πολιτική λαμβάνει αποφάσεις, αλλά δεν λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις. Η πολιτική βασίζεται σε μια λειτουργική σύλληψη, που αναφέρεται σε όλες τις διαδικασίες επικοινωνίας κατά την πορεία προς την κρατική γραφειοκρατία, οι οποίες χρησιμεύουν για τη διαμόρφωση νόμιμης εξουσίας, τη διατύπωση και τη γενίκευση των συμφερόντων. Επιπροσθέτως, για την εξασφάλιση συναίνεσης για ορισμένα άτομα ή προγράμματα, τη δοκιμή ταλέντων ηγεσίας, τη λήψη αποδεκτών αποφάσεων, τη συγκέντρωση βάσεων δράσης, που επιτρέπουν μια σχετικά ασφαλή, τουλάχιστον αντιπροσωπευτική και αμυντική δημόσια δράση.

Αυτή η ερμηνεία της δημόσιας διοίκησης – των κρατικών γραφειοκρατιών, των αρχών, των κοινοβουλίων, των δικαστηρίων - και της σχέσης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης - έρχεται σε αντίφαση με τη θεωρία του συνταγματικού δικαίου. Ιδίως όμως έρχεται σε αντίφαση με την πολιτική επιστήμη, στην οποία με την ανάλυση των συστημάτων εκφράζεται γενικότερα ο φόβος ότι ως έρευνα ελέγχου της κοινωνίας, με σκοπό τη διαφύλαξη των οργάνων λήψης αποφάσεων, θα μπορούσε να ισοδυναμεί με μια επιστημονικά σκεπασμένη κερδοσκοπία, η οποία δεν προβληματίζει πια τον κανόνα, τη γένεση και τα αποτελέσματά της. Ο λειτουργικός δομισμός, ειδικότερα, σημαίνει ότι συνδέεται με την πτυχή του κανόνα και ότι η πολιτική είναι λειτουργία της διοίκησης, αλλά όχι εκείνη της διοίκησης ως συνάρτηση της πολιτικής. Τώρα, κάθε κριτική πρέπει πρώτα να λάβει υπόψη τη θεωρητικοποίηση των καθημερινών μας απόψεων μέσω της λειτουργικό-δομικής προσέγγισης. Πρέπει να λαμβάνει υπόψιν ότι οι νομοθετικοί και δικαστικοί κλάδοι χαρακτηρίζονται από καιρό με χαρακτηριστικά των διοικητικών αρχών: ότι δηλαδή το κοινοβούλιο και το δικαστικό σώμα γραφειοκρατούνται σε μεγάλο βαθμό. Επίσης, η κριτική δεν μπορεί να αγνοήσει το γεγονός ότι η συνολική πολιτική και διοικητική διαδικασία διαφοροποιείται σε διαφορετικούς κοινωνικούς τομείς, οι οποίοι για άλλη μια φορά παρέχουν εξουσία, εξασφαλίζουν συμφέροντα, δημιουργούν συναίνεση και, από την άλλη, λαμβάνουν αποφάσεις που βασίζονται σε υπό όρους και τελικούς προγραμματισμούς.

Ακόμη, δεν μπορεί να αγνοήσουμε ότι το αποτέλεσμα μακρόχρονων διανοητικών συζητήσεων στο συνταγματικό και διοικητικό δίκαιο του νόμου, της νομοθεσίας, της διοίκησης και της νομολογίας μπορεί να συνοψιστεί σε απλές μορφές. Επιπροσθέτως, ότι η ασάφεια των νομικών κανόνων είναι σημαντική λειτουργία για να αποδοθεί η απορρόφηση της περιβαλλοντικής πολυπλοκότητας - το πολιτικό στοιχείο μεταφέρεται απαραίτητα στη νομική πραγματοποίηση μέσω της διοίκησης. Από την πρακτική εμπειρία ενός ανθρώπου, ορισμένοι διοικητικοί υπάλληλοι επιβεβαιώνουν τη διατριβή που διατυπώθηκε στην πολιτική επιστήμη, ότι δηλαδή η πολιτική σήμερα εκφράζει λιγότερο την επιλογή εναλλακτικών λύσεων γενικής και αφαιρετικής αξίας και περισσότερο την επιλογή ειδικών και συγκεκριμένων περιπτώσεων σύγκρουσης. Δεν υπάρχει "καθαρός" διαχωρισμός ρόλων μεταξύ διοικητικών και πολιτικών τομέων.

Η λειτουργικό – διαρθρωτική προσέγγιση φαίνεται να υπόκειται σε κάποιες εμφαντικές μετατοπίσεις στον τομέα που εξετάζεται εδώ. Η πολιτική, η οποία αναφέρθηκε για πρώτη φορά στις επικοινωνιακές διαδικασίες εν όψει των γραφειοκρατικών οργάνων λήψης αποφάσεων του κράτους, φαίνεται να αποτελεί τον αποφασιστικό έλεγχο της δημόσιας δράσης: στη σχέση της με τη διοίκηση, καθορίζει πρακτικές λήψης αποφάσεων. Λαμβάνει αποφάσεις. Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές ότι η διοίκηση είναι ένα υποσύστημα του γενικού πολιτικού συστήματος. Ο όρος "πολιτικοποίηση" αποδίδεται ακόμη και με την έννοια της αντιμετώπισης της ανεπάρκειας. Κάποιος μπορεί να αμφιβάλει εάν αυτό είναι απαραίτητο για την πολιτική και διοικητική έρευνα. Από τη βορειοαμερικανική ιστορία της επιστήμης, στην οποία η διχοτόμηση της πολιτικής και της διοίκησης είναι η βασική ιδέα, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι οι σχετικές εντάσεις προκύπτουν όχι μόνο από πολιτικά και διοικητικά ζητήματα, αλλά και επειδή πρόκειται για συστατικά μεγέθη δύο ειδικοτήτων, δηλαδή της πολιτικής επιστήμης και της δημόσιας διοίκησης. Και συμπεριλαμβάνονται και άλλα πράγματα εκεί.

Ωστόσο, εάν αφήσουμε στην άκρη τις μετα-θεωρητικές πτυχές της θέσπισης των πολιτικών όρων, που υπάγονται για τις ελλείψεις, ο όρος «πολιτικοποίηση» εγείρει ένα ζήτημα που πρέπει να μας απασχολήσει, αφού έχουμε αναγνωρίσει ότι η κοινωνική διαφοροποίηση αποτελεί τη βάση της πολιτικής και της διοίκησης σήμερα. Πρέπει να μας ενδιαφέρουν οι οργανώσεις, οι διαδικασίες και οι κώδικες μετάφρασης από ένα διαφοροποιημένο κοινωνικό τομέα σε ένα άλλο. Ειδικά τα προβλήματα

μετάδοσης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης ανήκουν δικαιολογημένα στα προτιμώμενα θέματα συζήτησης για τη διοικητική μεταρρύθμιση. Εάν κανείς, για παράδειγμα, αναλάβει το πολύ συζητημένο θέμα του δημόσιου προγραμματισμού, μπορεί μέσω μιας σύντομης παρατήρησης της πρακτικής προγραμματισμού να πείσει κανείς τον εαυτό του για το πόσο ένα πρόγραμμα κατάλληλο για επιβολή βασίζεται στην αλληλεπίδραση της παραγωγής ενέργειας και της επικοινωνιακής επεξεργασίας. Πιθανώς στο βαθμό που περιορίζονται οι πολιτικοί και διοικητικοί ρόλοι. Διότι αφενός ορισμένες επαγγελματικές δεξιότητες και γνώσεις των ειδικών στη λήψη αποφάσεων δεν μπορούν να απομονωθούν, αφετέρου η επίδραση στον πολιτικό προσδιορισμό των πρακτικών λήψης αποφάσεων πρέπει πάντα να αποτελεί θέμα συζήτησης στις δημόσιες υποθέσεις. Γι' αυτό θα πρέπει να λάβουμε τον πρακτικό λόγο ως παράδειγμα και να δούμε ότι η επιστήμη των προγραμματισμένων αποφάσεων συνεπάγεται στην πολιτική και διοικητική έρευνα.

Λαμβάνοντας υπόψη τη γερμανική διοικητική παράδοση, αποτελεί μέρος των βασικών γνώσεων η αναφορά στα πολιτικά κόστη του κράτους δικαίου σε μια λειτουργική σύγκριση των συστημάτων. Σήμερα γίνεται όλο και πιο σαφές ότι οι απλοί πολιτικοί αντίκτυποι του κοινοβουλευτικού ελέγχου μιας εκτελεστικής διοίκησης μέσω προγραμμάτων θετικού δικαίου δεν πρέπει να γίνονται αποκλειστικά αντιληπτοί. Ακόμη και η απαραίτητη αοριστία τέτοιων προγραμμάτων λήψης αποφάσεων αποτελεί πεδίο δράσης που είναι ανοικτό σε άλλες μορφές κοινωνικής επιρροής μέχρι την αυτοδιαχείριση της διοίκησης. Στο όνομα του κράτους δικαίου, έχουμε αναπτύξει κριτήρια για την υλική ορθότητα της διοικητικής δράσης, η οποία στο πλαίσιο αυτό αποδίδει στο δικαστικό σώμα σημαντικές δυνατότητες εξουσίας. Σε σύγκριση με τη διοικητική αυτονομία, οι αξιολογες δυνατότητες δικαιοδοσίας βρίσκουν τη σαφέστερη έκφρασή τους στη διαμάχη σχετικά με τις διοικητικές εκθέσεις, την αόριστη νομική έννοια, το διοικητικό πεδίο των αποφάσεων, τον έλεγχο δικαιολογητικών. Ωστόσο, ο δικαστικός έλεγχος ακρίβειας δεν συμβαίνει μόνο εις βάρος της διοίκησης. Το δικαστικό σώμα αντιτάσσεται στην απαίτηση της βουλευτικής εξουσίας ιδίως με την «αντικειμενική ερμηνευτική μέθοδο», η οποία αποκλείει την πρόθεση των νομοθετικών οργάνων.

Σύμφωνα με τη νόμιμη κουλτούρα μας, μια τέτοια δομή εξουσίας εξακολουθεί να σχετίζεται στενά με την επικοινωνιακή δομή του έργου για το νόμο. Ωστόσο η πτυχή του σχηματισμού εξουσίας εμφανίζεται απότομα, όταν ζητείται η χειραφέτηση

του δικαστή και η χειραφετητική νομική διαδικασία. Διότι οι κρατικές γραφειοκρατίες είναι ήδη εχθρικές για τη μεταρρύθμιση και τα κοινοβούλια τον θεωρούν επίσης ανίκανο να επιλύσει ουσιαστικά κοινωνικά προβλήματα. Πρέπει να τονίσουμε ακόμη περισσότερο ότι η "σύνθεσή μας για το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία" είναι συγκεκριμένη. Υπάρχουν και άλλες μορφές διαφύλαξης του κράτους δικαίου: στην περίπτωση της Βόρειας Αμερικής, όπου ο δικαστικός έλεγχος έχει να κάνει λιγότερο με την υλική ορθότητα της διοικητικής απόφασης και περισσότερο με τη δικαιοσύνη της διαδικασίας κατά την οποία το διοικητικό συμβούλιο λαμβάνει την απόφασή του. Φυσικά, αυτό προϋποθέτει τη δίκαιη νομική διαδικασία να επισημοποιηθεί σε κάποιο βαθμό, π.χ. σε έναν νόμο διοικητικής διαδικασίας. Οι δυνατότητες πληροφόρησης και συμμετοχής των εμπλεκομένων και εξοργισμένων πρέπει να τυποποιηθούν. Όχι μόνο για μεμονωμένες περιπτώσεις, αλλά και για τον καθορισμό γενικών κανόνων από τις διοικητικές αρχές, πρέπει να παρέχονται ευκαιρίες για την υποβολή σχετικών υλικών και δηλώσεων, την παρουσίαση γεγονότων, επιχειρημάτων και αντιπροτάσεων.

Σε αυτό το σημείο δεν χρειάζεται να αναφερθούν μεμονωμένα οι καθοριστικοί παράγοντες του διοικητικού ελέγχου της βορειοαμερικανικής δημόσιας διοίκησης και του κράτους δικαίου. Αντ' αυτού θα μπορούσε να γίνει αναφορά για την οργανωτική αποκέντρωση και εξειδίκευση που σχετίζεται με τα καθήκοντα, τον τελικό ή υπό όρους προγραμματισμό από το Κοινοβούλιο, τη σχετική εμπειρογνωμοσύνη των εξειδικευμένων διοικητικών αρχών και δικαστηρίων, την πρόθεση συνεδρίου ή αντικειμενική βούληση του νομοθετικού σώματος. Εάν στραφούμε από την προοπτική της κοινωνικής διαφοροποίησης στο προαναφερθέν ζήτημα των οργανώσεων, των διαδικασιών και των κωδικών μετάφρασης, από τον ένα διαφοροποιημένο κοινωνικό τομέα στον άλλο, τότε είναι προφανές ότι το διαδικαστικό σύστημα διοικητικής δράσης εξασφαλίζει ευκαιρίες για πολιτική επιρροή και καθιστά δυνατή την παρακολούθηση τους. Αυτή η μορφή μετάδοσης γίνεται πιο σημαντική όταν η υλική ορθότητα που συνδέεται με το υποκειμενικό δημόσιο δίκαιο καθίσταται προβληματική, δηλαδή όταν το κράτος πρόνοιας ικανοποιεί τις βασικές ανάγκες των πολιτών του με τέτοιο τρόπο ώστε να μην επιτρέπεται πλέον η ατομική απόδοση του δημόσιου αγαθού. Στη συνολική πορεία λήψης πολιτικών και διοικητικών αποφάσεων, η διαδικασία είναι σημαντική όχι μόνο

στον τομέα των νομοθετικών και δικαστικών διαδικασιών, αλλά και στο επίπεδο της διοικητικής υλοποίησης για την ανάπτυξη των κοινωνικών συμφερόντων.

Και οι ακόλουθες ερωτήσεις είναι οι εξής: Ποιοί ενδιαφέρονται; Τα συμφέροντα, εκτός από τα οργανωμένα, εξακολουθούν να έχουν ευκαιρίες να επηρεάσουν και να διαρθρωθούν στις επιρροές των ενδιάμεσων οργανισμών, να εξισορροπήσουν τα συμφέροντα των ομάδων, τους διαγωνισμούς των πλουραλιστικών ελίτ ή των ολιγαρχικών ηγετικών επιπέδων;

Οι βορειοαμερικανικές τάσεις για παροχή πολιτικής εκπαίδευσης κάτω από το επίπεδο του κοινοβουλίου και η τήρηση του λειτουργικού διοικητικού τομέα μέσω του δικαστικού σώματος δεν είναι επιβαρυντικές. Αυτή είναι ακριβώς η σημασία της σύγκρισης του λειτουργικού συστήματος η οποία, όπως και οποιαδήποτε κριτική θεωρία, δεν μπορεί να επικεντρωθεί σε μια εξαιρετικά ιδεολογική παγκόσμια άποψη, αλλά σε πρακτικές εναλλακτικές λύσεις και να συμπεριλάβει τις αντίστοιχες απώλειες. Συνεπώς, δεδομένης της έκτασης των νομοθετικών δραστηριοτήτων που προειδοποιούν κατά της συνωμοσίας της υπουργικής γραφειοκρατίας με τα κοινοβούλια κατά των δικαστηρίων, οι διάφορες "αυτοκρατορίες" των δικαστικών ελέγχων στις διοικήσεις της Βόρειας Αμερικής και της Δυτικής Γερμανίας, καθώς και οι διαφορετικοί «προκύπτοντες υποχρεωτικοί κανόνες» επισημαίνουν τον «δικαστικό» προγραμματισμό των διοικητικών διαδικασιών και εξετάζουν τις μεταφράσεις μεταξύ των διαφοροποιημένων κοινωνικών τομέων της πολιτικής και της διοίκησης: Μήπως η υποχρέωση πρόβλεψης ακριβούς τυποποίησης του διοικητικού προγράμματος μειώνει την ποιότητα και την ποσότητα των πληροφοριών που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη λήψη αποφάσεων; Μήπως οδηγεί σε περιοριστική επιλογή μεταξύ των συμφερόντων και των ομάδων που μπορούν να επηρεάσουν πολιτικά το σύστημα λήψης αποφάσεων; Η πρόβλεψη της τυποποίησης μειώνει την αποτελεσματικότητα των πολιτικών διοικητικών ελέγχων και διευρύνει το πεδίο εφαρμογής μιας ανεξάρτητης πολιτικής της ανώτερης διοίκησης; Προστίθεται το ερώτημα κατά πόσο κάποιος επιτρέπεται να λάβει ένα υψηλό επίπεδο αποφάσεων προγραμματισμού με ακριβείς ιδέες, οι οποίες καθίστανται ακόμη περισσότερο πολιτικές επιβαρύνσεις εάν οι μορφές του υπό όρους προγραμματισμού αυξάνονται όλο και περισσότερο με εκείνες του τελικού προγραμματισμού, για παράδειγμα εάν όχι μόνο η νομοθεσία του πλαισίου, αλλά και ο προγραμματισμός του πλαισίου είναι προς συζήτηση.

1. Πολιτική διαφοροποίηση και διοικητική ταυτότητα

Διερευνώντας τις μεταφράσεις μεταξύ της πολιτικής και της διοίκησης, μπαίνουμε σε έναν ερευνητικό χώρο στον οποίο η έννοια του πολιτικού αποκτά μια «καθολική ευαισθησία» και η θεωρία της δημοκρατίας παίρνει έναν οικουμενικό χαρακτήρα. Ειδικά αν ληφθεί υπόψη η πολύπλευρη σημασία του εκδημοκρατισμού για τις δημόσιες διοικήσεις, πρέπει κανείς να εκφράσει τη δυσaréσκεια του, διότι τέτοια παγκόσμια δόγματα απειλούν να καταστούν ανενεργά για τη διοικητική επιστήμη καθώς και για τη διοικητική πρακτική. Εάν όλα τα στοιχεία, τα οποία από ανθρώπινη άποψη φαίνεται να είναι τα πιο ευρέως δημοσιευμένα, επικριθούν ως μη δημοκρατικά και εκτίθενται σε μια σχεδόν απεριόριστη αναζήτηση δημοκρατικών εναλλακτικών λύσεων, τότε η θεωρητική ικανότητα μεταποίησης της δημοκρατίας και της διοικητικής έρευνας φαίνεται να υπερεκτιμάται και να επιβάλλεται μια καθολική – κριτική στάση. Για παράδειγμα, δεδομένης της γνώσης της ομοσπονδιακής κυβέρνησης, της αυτονομίας που φυλάσσεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και των προβλημάτων δημοκρατίας που υπάρχουν στο θέμα αυτό, δεν είναι ιδιαίτερα εξυπηρετικό εάν μετά από μια απαιτητική συζήτηση για την ξένη λογοτεχνία δεν υπάρξει τίποτα περισσότερο από την εικόνα των κεντρικών βασιλέων και στρατιωτών των αποκεντρωμένων πολιτικών συστημάτων. Εδώ μπορεί κανείς να μάθει μέσα από ξένες εμπειρίες, για παράδειγμα από το δημοκρατικό συγκεντρωτισμό της Σοβιετικής Ένωσης, το πολιτικό και οικονομικό σύστημα της Γιουγκοσλαβίας, ιδιαίτερα από την αποκεντρωμένη φύση του βορειοαμερικανικού πλουραλισμού. Το μόνο που απαιτείται είναι μια καταχώρηση σε επιστημονικά εφικτά πλέγματα δοκιμών. Διαφορετικά, παραμένει η αρνητικότητα, η οποία στη συνέχεια εφαρμόζεται και στην πρακτική δράση. Δεδομένου ότι δύσκολα αποδεικνύεται οργανωτική μια ιδέα ελαχιστοποίησης της κατάργησης της κυριαρχίας των ανθρώπων για τους ανθρώπους μέσω της χειραφέτησης και της συμμετοχής, θεωρείται εν τέλει ότι είναι αρκετές οι αλλαγές στο «υπάρχον παράδειγμα» και παραμένουν ψευδείς ιδέες της δημοκρατικής-πολιτικής ελίτ.

Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να επισημανθεί μια δημοκρατική θεωρητική σκοπιά, στην οποία χάνεται η σημασία που έχει περιγραφεί ως βασική προϋπόθεση της σημερινής δημόσιας διοίκησης, δηλαδή της κοινωνικής διαφοροποίησης. Αυτό

γίνεται σαφές όταν, σε αντίθεση με τη συχνή άρνηση να προσδιοριστούν οι επιστημονικά προβλεπόμενες προϋποθέσεις για τη δημοκρατία ή να διαμορφωθούν αντίθετα πρότυπα στις αντιδημοκρατικές συνθήκες, επιχειρείται ο σχεδιασμός του συστήματος μιας ριζοσπαστικής δημοκρατίας. Αν συγκριθεί το μοντέλο του συμβουλίου που έχει διαμορφωθεί με το σημερινό πλαίσιο δράσης της δημοκρατίας και της διοίκησης, παρατηρείται αμέσως ο χαμηλό βαθμός κοινωνικής διαφοροποίησης του. Στο σύστημα των συμβουλίων υπάρχουν δημοκρατικές βασικές ομάδες με πλήρη αρμοδιότητα. Μόνο εάν δεν μπορούν να εκτελεστούν καθήκοντα από αυτές τις μονάδες άμεσης πολιτικής δράσης, μεταβιβάζονται με τον ρυθμό και, εάν είναι απαραίτητο, σταδιακά στο υψηλότερο ποσοστό έμμεσης επιλογής. Οι κάτοχοι εντολών δεσμεύονται από εκλογικές εντολές και μπορούν να καταργηθούν ανά πάσα στιγμή. Η εθελοντική εργασία, η οποία σε κάθε περίπτωση καθορίζει το εισόδημα και το μέσο όρο του εκλογικού σώματος, παρέχει ιδίως την περιστροφή γραφείων. Από την άλλη πλευρά, δεν χρειάζεται να περιγράψουμε την κοινωνική κατάσταση των ιδιαίτερα ανεπτυγμένων χωρών, προκειμένου να επισημανθεί την εντελώς διαφορετική έκταση του καταμερισμού της εργασίας, τη διαφοροποίηση των εξουσιών και την κατανομή αρμοδιοτήτων στο πολιτικό-διοικητικό μας σύστημα.

Αλλά ακόμη και όταν παραμένουν τα φανταστικά πρότυπα της αντιδημοκρατικής κρατικής γραφειοκρατίας – το τεχνοκρατικό σχέδιο, το στίλ επιστολής του επιθεωρητή, η βίαιη αστυνομία κλπ. – υπάρχει μια τάση προς την κοινωνική αποδιαφοροποίηση, για παράδειγμα σε αξιώσεις όπως: αν το φορολογικό σύστημα εκδημοκρατιστεί, εάν οι εκπαιδευτικές και εργασιακές καταστάσεις με την αφθονία των νευρωτικών και παθολογικών επιπτώσεων τους αλλάξουν σύμφωνα με τις συνέπειες της δημοκρατίας, τότε οι σχετικές οργανώσεις θα αποστασιοποιηθούν και τα σχετικά επαγγέλματα θα είναι άνεργα. Μπορεί κανείς να αναπολεί τους μαρξιστές που σήμερα κάνει αυτό, αύριο κάνει εκείνο, πηγαίνει για κυνήγι το πρωί, ψαρεύει το απόγευμα, είναι κτηνοτρόφος το βράδυ, αφού φάει επικρίνει, ανάλογα με την όρεξη που έχει χωρίς ποτέ να γίνει κυνηγός, ψαράς, βοσκός ή επικριτής, και να αντιταχθεί στον επαγγελματία, εξειδικευμένο διοικητικό διαχειριστή όπως σήμερα υπόκειται στον επαγγελματικό καταμερισμό εργασίας. Εν πάση περιπτώσει, είναι ακριβώς ο τομέας δράσης της δημόσιας διοίκησης που δίνει τη δυνατότητα να συνεχιστεί ακόμη περισσότερο η σύνδεση μεταξύ δημοκρατίας και κοινωνικής διαφοροποίησης ή αποδιαφοροποίησης. Υπάρχει μια διατριβή ότι η χειραφέτηση των

μελών του διοικητικού συστήματος δεν αποτελεί το ζητούμενο του πολιτικού προβληματισμού, διότι δεν αντικατοπτρίζει την ταυτότητα του διοικητικού συστήματος, απλώς την αναιρεί. Πρώτον, θέλουμε να εισαγάγουμε ορισμένες θεωρητικές σκέψεις σχετικά με τον εσωτερικό οργανωτικό εκδημοκρατισμό και, δεύτερον, θέτουμε το ερώτημα εάν οι εμφανείς συμμετοχικές εσωτερικές συνταγματικές αναλύσεις της συμπεριφοράς των μελών στη δημόσια διοίκηση δείχνουν την κοινωνική αποδιαφοροποίηση ή ακόμη και την κατάργηση της έλλειψης ταυτότητας του διοικητικού συστήματος.

Οι επιστημονικές μελέτες για την εσωτερική οργανωτική δημοκρατία συνδέονται στενά με την έρευνα ενώσεων και κομμάτων. Ξεκινά με την αντίληψη ότι ακόμη και με οργανισμούς, που έχουν ένα ρητά δημοκρατικό σύστημα αξιών - όπως δημοκρατικά κόμματα - αυτό δεν εκφράζεται εύκολα στις οργανωτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, αλλά μπορεί να υπάρχει μια ολιγαρχική δομή διαχείρισης. Αυτό δείχνει ότι μορφές αντιπροσωπευτικής εκπροσώπησης των μελών μπορούν να υποστηρίξουν την εσωτερική οργανωτική ολιγαρχία. Μετά από αυτό αναπτύσσονται ποικίλες εξηγήσεις και έννοιες για τις δυνατότητες εκδημοκρατισμού στις οργανώσεις: από την άμεση οργανωτική δημοκρατία μέχρι τον δημοκρατικό συγκεντρωτισμό, στον οποίο η ένταξη στην ενότητα δράσης συνδέεται με την ηγετική ομάδα. Εκτός από το μοντέλο του συμβουλίου, μπορούν να αναφερθούν ως παραδείγματα οι έννοιες της εσωτερικής δημόσιας οργάνωσης και του εσωτερικού οργανωτικού διαγωνισμού κόμματος. Όλες οι σχετικές μελέτες έχουν ως κοινό ότι υιοθετούν ιδέες που αρχικά εφαρμόζονται στο συνολικό κοινωνικό επίπεδο του πολιτικού συστήματος και ότι στη συνέχεια θεωρούνται επίσης καθοριστικές για τις εσωτερικές δομές της οργάνωσης.

Αυτό ήδη αποδεικνύει την διατριβή αμφισβητήσιμη, ότι δηλαδή αυτό που έχει αναπτυχθεί επιστημονικά σε κόμματα και ενώσεις μπορεί επίσης να εφαρμοστεί από δημοκρατική – θεωρητική προοπτική σε άλλους τύπους οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων των διοικήσεων όσον αφορά τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις. Διότι η δημοκρατική συζήτηση των κοινωνικών πλαισίων δράσης προηγείται του δικαιώματος των πολιτών ως βασικός κανόνας στην πολιτική αυτοδιάθεση. Οι ενέργειες των κομμάτων και των ενώσεων γενικά εφαρμόζονται ανάλογα με την ιδιότητα του μέλους. Αλλά οργάνωση δεν σημαίνει ακριβώς οργάνωση. Επομένως, η κανονιστική προϋπόθεση της δημόσιας διοίκησης είναι ότι ανήκει στους τύπους

οργανισμών που καθορίζονται εξωτερικά. Αντίστοιχα, το κρατικό δόγμα εξασφαλίζει τις φορολογικές αλυσίδες από τις δημοκρατικά νομιμοποιημένες περιπτώσεις στη διοίκηση. Έτσι μπορεί κανείς να χρησιμοποιήσει την υπό όρους διαμόρφωση της δράσης της κοινοβουλευτικής νομοθεσίας με την επιβολή της διοικητικής νομοθεσίας ή την τελική διάρθρωση της δράσης για την εξυπηρέτηση του δημοκρατικού-πολιτικού καθορισμού των στόχων και του μέσου πλαισίου με τη διοικητική εκτελεστική εκτέλεση της βούλησης μέσω οικονομικού συνδυασμού μέσων με σκοπούς. Ωστόσο, ενώ στο παρελθόν το κλασικό πρόβλημα της κοινωνικής θεωρίας ήταν η διαγωγή των κρατικών γραφειοκρατών που σχετίζεται με το συμφέρον και επομένως η επιρροή των διοικητικών μελών στις διοικητικές υποθέσεις, σήμερα η αυτορρύθμιση της δημόσιας διοίκησης εξακολουθεί να επικρίνεται. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, απαιτεί χειραφέτηση και συμμετοχή όσον αφορά τη βάση των μελών της διοίκησης.

Όποιος έχει την τάση να βασίζεται αποκλειστικά στον αυστηρό προσδιορισμό της δημόσιας διοίκησης από εξωτερικούς δημοκρατικούς φορείς, λόγω της βασικής κοινωνικής σταθερότητας της υπεράσπισης των συμφερόντων των προγονικών μελών στις γραφειοκρατίες, πρέπει να λάβει υπόψη δύο πράγματα: Πρώτον, υπάρχουν θεμελιώδεις δημοκρατικές προοπτικές, η «επέκταση του εναλλακτικού χώρου από την πλευρά της κοινωνικά ενεργοποιημένης αυτο-ενδυνάμωσης», που σημαίνει ότι κάθε προσωπική ανάπτυξη του μέλους της οργάνωσης, από την ανθρώπινη αυτοδιάθεση στην εργασία, που επικρατεί σήμερα στις μεγάλες δημόσιες γραφειοκρατίες, μέχρι τη συμμετοχή στα ζητήματα αξίας της διοίκησης με το όνομα του δημοκρατικού, καθώς δεν μπορεί να αποκλειστεί στην προσωπική διοικητική εργασία. Ανεξάρτητα από το πόσο λεπτό είναι ένα δίκτυο πολιτικο-δημοκρατικών ελέγχων - κοινοβουλευτικοί νομοθέτες, δημοκρατικά νομιμοποιημένοι κυβερνητικοί ηγέτες, διοικητική δικαιοδοσία, διαμεσολαβητής κ.λπ. - μπορούν να δημιουργηθούν μέσω της δημόσιας διοίκησης, εφόσον διακυβεύεται η ανθρώπινη - κοινωνική επικοινωνία, δηλαδή δεν επιτυγχάνονται πλήρως αυτοματοποιημένες διοικητικές διαδικασίες. Ο προσδιορισμός της διοικητικής δραστηριότητας είναι περιορισμένος, η "αυτορρύθμιση" της δημόσιας διοίκησης πιο αυστηρή: η διαχείριση από τα διοικητικά μέλη - είναι αναπόφευκτη. Και αυτό φέρνει τη πολιτική και επομένως και τη δημοκρατία στον τομέα δράσης των μελών.

Τα προβλήματα επιρροής που προκύπτουν πρέπει να συζητηθούν σε μεγαλύτερο βάθος στην πολιτική και διοικητική επιστήμη. Υπάρχουν ενδείξεις σχετικών γνωστικών συμφερόντων, δηλαδή της «σύνθετης θεωρίας της δημοκρατίας που ανταποκρίνεται σε ορισμένες κανονιστικές απαιτήσεις» και της διατύπωσης των εννοιών της ενδο - οργανωτικής δημοκρατίας από τη σκοπιά της λήψης αποφάσεων και της έρευνας συστημάτων σήμερα. Η αναφορά στα αναλυτικά μοντέλα του οργανισμού όπως το «μοντέλο συστήματος στόχου» και σε ορισμένα πρότυπα λήψης αποφάσεων όπως οι δομές δράσης της ρουτίνας με: «δευτερογενείς ελαστικότητες». Όποια και αν είναι τα συμφέροντα που ακολουθούν, πρέπει να ληφθεί υπόψη αρχικά η θεμελιώδης δημοκρατική συνάφεια των μοντέλων των αρχών, η αντιπροσωπευτική αντιστοιχία της κοινωνικής μακροοικονομικής δομής με τη σύνθεση του διοικητικού προσωπικού, η ανθρώπινη ανάπτυξη στο χώρο εργασίας, η κανονιστική ασυμμετρία των σχέσεων πολιτικής και δημοκρατικής επιρροής. Ας επαναλάβουμε την περίπτωση κατά την οποία, με τη βέλτιστη συμμετοχή της ανώτατης διοίκησης, της βάσης των μελών, του συμβουλίου προσωπικού και της επαγγελματικής εκπροσώπησης, ελήφθη απόφαση κατά της εισαγωγής της ηλεκτρονικής επεξεργασίας δεδομένων στο διοικητικό τομέα. Για παράδειγμα λόγω του φόβου επικύρωσης και του μηχανικού φόβου και ενάντια στις ανάγκες του κοινού που χρειάστηκε να αντιμετωπιστεί γρήγορα, παρατηρούμε πως, σύμφωνα με το πολιτικό μας σύνταγμα, κατανέμονται οι δημοκρατικές νομιμοποιήσεις.

Ωστόσο, δεδομένου ότι οι πολιτικές και δημοκρατικές δραστηριότητες παραμένουν σημαντικές στον τομέα δράσης της δημόσιας διοίκησης, εξακολουθεί να υπάρχει το ερώτημα εάν η κοινωνική αυτοδιάθεση συνδέεται αναπόφευκτα με την αυτοδιάθεση και τη συνύπαρξη των διοικητικών μελών. Μένουν βέβαια στην άκρη τα προβλήματα της εσωτερικής αντίφασης μεταξύ των χειραφετητικών και συμμετοχικών εννοιών και της συμβατότητας των απαιτήσεων του εσωτερικού οργανωτικού εκδημοκρατισμού με τα ισχύοντα δημοκρατικά πρότυπα. Από την πλευρά της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνικής διαφοροποίησης έχει σημασία η ταυτότητα του διοικητικού συστήματος και ο εντοπισμός των ενεργειών από μέλη της διοίκησης. Συνεπώς, παίρνουμε δύο απόψεις από τον διοικητικό κόσμο της εμπειρίας. Σηματοδοτούν κεντρικά σημεία των κοινωνικών εξελίξεων που έχουν πάρει το όνομα των δημοκρατικών σε επιστημονικές και πρακτικές συζητήσεις: αφενός, η

εκπροσώπηση του προσωπικού των διοικητικών μελών σε προσωπικά και κοινωνικά θέματα και, αφετέρου, η συμμετοχή σε δημοτικές εταιρείες.

Η επιτροπή προσωπικού των διοικητικών μελών ασκείται και τυποποιείται έτσι ώστε οι βασικές δομές οργάνωσης, διαδικασίας λήψης αποφάσεων και σύναψης εντολών να είναι εύκολα κατανοητές. Ακόμη και η οργανωτική ονοματολογία καθιστά σαφή την κοινωνική κατανομή στη δομή συμμετοχής των μελών ενός τμήματος. Όταν μια ομαδική συνεδρίαση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τις επίσημες συνθήκες γίνεται επιτροπή προσωπικού όλων των μελών ενός τμήματος και μερική συνάντηση. Σε όλες τις υπηρεσίες, στις οποίες συνήθως δουλεύουν τουλάχιστον πέντε εκλογείς, εκ των οποίων οι τρεις εκλέγονται, δημιουργούνται συμβούλια προσωπικού. Υπάρχει μια ομαδική αρχή σύμφωνα με την οποία όλες οι διαφορετικές ομάδες δημοσίων υπαλλήλων και εργαζομένων θα πρέπει να εκπροσωπούνται στο συμβούλιο προσωπικού. Το διοικητικό συμβούλιο εκλέγεται από την επιτροπή του προσωπικού, το οποίο με τη σειρά του είναι ειδικευμένο σε ομάδες. Για τον επιχειρηματικό τομέα των πολυβάθμιων διοικήσεων, δημιουργούνται περιφέρειες δημοτικών συμβουλίων για τις αρχές ενδιάμεσου επιπέδου και σχηματίζονται βασικές επιτροπές προσωπικού για τις υψηλότερες διοικητικές αρχές. Σε ορισμένες περιπτώσεις Μπορεί να συσταθεί μια ολική επιτροπή προσωπικού. Αντίστοιχα με αυτές τις δομημένες κατανομές, υπάρχει ένα δομημένο υπόδειγμα εξέλιξης, σύμφωνα με το οποίο πρέπει να σημειωθεί το όριο επιρροής μεταξύ της αντιπροσωπείας και της επιτροπής του προσωπικού αλλά ιδίως η έλλειψη δικαιώματος έκδοσης των οδηγιών. Επιπροσθέτως, μπορούν να προσδιοριστούν τα χαρακτηριστικά των διαφοροποιημένων διαδικασιών επικοινωνίας και λήψης αποφάσεων. Ένα από αυτά είναι το διοικητικό συμβούλιο, η προεδρία, η σύγκληση, η ημερήσια διάταξη, μη δημόσιες υποθέσεις, τα ειδικά δικαιώματα συμμετοχής. Ακόμη η απαρτία δικαστών, η ψηφοφορία, οι ομαδικές αποφάσεις, η επανεξέταση και ακύρωση αποφάσεων κλπ. Αυτά με τη σειρά τους αντιστοιχούν σε ξεχωριστά πλαίσια δράσης σχηματισμού εντολών, το καθένα με τις δικές του απαιτήσεις για ενεργά και παθητικά δικαιώματα ψήφου, ειδικό εκλογικό σύστημα, ειδική εκλογική διαδικασία, θητεία, καταγγελίες, ειδικές μορφές διοικητικών θέσεων πλήρωσης, νομικές θέσεις των μελών της επιτροπής προσωπικού κλπ. Εάν κάποιος θεωρεί ορισμένες από αυτές τις κοινωνικές έρευνες ότι είναι περιττές- ίσως το διαχωρισμό σύμφωνα με την αρχή της ομάδας - θα πρέπει να γνωρίζει τις οργανωτικές εξελίξεις των εμπλεκόμενων

συμφερόντων, όπως: την εκπροσώπηση των νέων και του μη μόνιμου προσωπικού, τον υπεύθυνο καταστημάτων ξένων υπαλλήλων κ.λπ. Τέλος, για τις διαφοροποιημένες απαιτήσεις συμμετοχής των μελών, γίνεται αναφορά στην ενδεχόμενη απαλλαγή από την απασχόληση.

Εάν η επιτροπή προσωπικού αφορά τη συμμετοχή των μελών σε κοινωνικά, προσωπικά και ορισμένα άλλα οργανωτικά ζητήματα, η συμμετοχή σε δημοτικές επιχειρήσεις έχει να κάνει με την «κατευθυντήρια οδηγία» στην ίδια την υπόθεση, δηλαδή την οικονομική συμμετοχή. Από την άποψη αυτή, παρατηρούνται κοινωνικές αλλαγές, οι οποίες μπορούν να αντιπροσωπεύουν μια νέα ποιότητα της δημόσιας οργάνωσης και των διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Αλλά το ερώτημα που μας ενδιαφέρει είναι η ανάπτυξη των υφιστάμενων δομών, δηλαδή το διαφοροποιημένο πλαίσιο δράσεων στον επιχειρηματικό κλάδο. Δεν εφαρμόζεται στη μονάδα άμεσης δράσης της εσωτερικής βάσης μελών. Αντ' αυτού αναζητείται «θεσμική» λύση.

Σχολιασμός Μεταφραστικών Προβλημάτων

Το παραπάνω κείμενο αποτελεί απόσπασμα από το γερμανικό νομικό βιβλίο «Verwaltungsführung», De Gruyter, του Klaus Koenig, με τίτλο *Oeffentliche Verwaltung als soziales System*, με επιμελητή τον Andreas Remer. Το θέμα συνεπάγεται την αντίστοιχη νομική ορολογία. Κατά τη μεταφραστική διαδικασία προέκυψαν διαφόρων ειδών προβλήματα (τα λεγόμενα μεταφραστικά προβλήματα) τα οποία δεν έχουν να κάνουν τόσο με την τεχνική φύση του κειμένου, όσο με άλλους γενικότερους παράγοντες. Παρακάτω θα αναλυθούν τα μεταφραστικά προβλήματα, τα οποία παρουσιάζονται στο πρωτότυπο κείμενο και τις μεταφραστικές δυσκολίες που συνάντησα στην προσπάθειά μου να αποδώσω ένα αντίστοιχο μετάφρασμα. Ως θεωρία για την κατάταξη και την ανάλυση των μεταφραστικών προβλημάτων χρησιμοποίησα το βιβλίο της Christiane Nord «Η μετάφραση ως στοχευμένη δραστηριότητα, Εισαγωγή στις λειτουργικές προσεγγίσεις», καθώς και το βιβλίο του καθηγητή Γιώργου Κεντρωτή «Θεωρία και Πράξη της Μετάφρασης».

Θεωρείται απολύτως φυσιολογικό το γεγονός ότι σε ένα τέτοιο εξειδικευμένο κείμενο παρουσιάζονται μεταφραστικά προβλήματα κατά την μεταφραστική διαδικασία. Σύμφωνα με τη θεωρία της Nord, *τα μεταφραστικά προβλήματα είναι αντικειμενικά, ή τουλάχιστον διυποκειμενικά. Δε θα πρέπει να ταυτίζονται με τις μεταφραστικές δυσκολίες, τις υποκειμενικές, δηλαδή, δυσκολίες που συναντά ένας συγκεκριμένος μεταφραστής ή εκπαιδευμένος κατά τη μεταφραστική διαδικασία λόγω ανεπαρκών γλωσσικών, πολιτισμικών ή μεταφραστικών δεξιοτήτων ή λόγω έλλειψης σωστής τεκμηρίωσης. Τα μεταφραστικά προβλήματα πάντα παραμένουν προβλήματα* (Nord, 2014 σσ 145) *Τα μεταφραστικά προβλήματα διακρίνονται σε πραγματολογικά, πολιτισμικά, γλωσσικά ή ιδιάζοντα προβλήματα του εκάστοτε κειμένου* (Nord, 2014 σσ 145, 146).

Ξεκίνησα πρώτα με τα πραγματολογικά μεταφραστικά προβλήματα. *Τα πραγματολογικά μεταφραστικά προβλήματα ανακύπτουν από τις διαφορές των περιστάσεων [...] του κειμένου- πηγής και κειμένου-στόχου και μπορούν να*

εντοπιστούν με τη σύγκριση των εξωκειμενικών παραγόντων (πομπός, δέκτης, μέσο, χρόνος, χώρος, κίνητρο, κειμενική λειτουργία). Δεδομένου ότι πραγματολογικά μεταφραστικά προβλήματα υπάρχουν σε κάθε μεταφραστική εργασία, είναι γενικεύσιμα ανεξάρτητα από τις γλώσσες και τους πολιτισμούς που εμπλέκονται ή την κατεύθυνση της μεταφραστικής διαδικασίας (από ή προς τη μητρική γλώσσα) (Nord, 2014 σσ 146). Σε μια τέτοια περίπτωση, όπου έχει να κάνει με ένα εξειδικευμένου περιεχομένου βιβλίο, ο μακροπερίοδος λόγος είναι σημαντικός για την παράθεση των απαραίτητων πληροφοριών. Σε κάποια σημεία παρόλα αυτά, η έκταση της πρότασης ήταν τόσο μεγάλη που έπρεπε να χωριστεί σε μικρότερες (π.χ. *Die Politik ist von einer funktionalen Begriffsbildung ausgehend, auf alle Kommunikationsprozesse im Vorfeld der Staatsburokratie verwiesen, die dazu dienen, legitime Macht zu bilden, Interessen zu artikulieren und zu generalisieren, Konsens für bestimmte Personen oder Programme zu vorzutesten, Handlungsgrundlagen zusammenzubringen, die ein relative sicheres, zumindest darstellbares und verteidigungsfähiges öffentliches Wirken erlauben.*) έγινε (*Η πολιτική βασίζεται σε μια λειτουργική σύλληψη, που αναφέρεται σε όλες τις διαδικασίες επικοινωνίας κατά την πορεία προς την κρατική γραφειοκρατία, οι οποίες χρησιμεύουν για τη διαμόρφωση νόμιμης εξουσίας, τη διατύπωση και τη γενίκευση των συμφερόντων. Επιπροσθέτως, για την εξασφάλιση συναίνεσης για ορισμένα άτομα ή προγράμματα, τη δοκιμή ταλέντων ηγεσίας, τη λήψη αποδεκτών αποφάσεων, τη συγκέντρωση βάσεων δράσης, που επιτρέπουν μια σχετικά ασφαλή, τουλάχιστον αντιπροσωπευτική και αμυντική δημόσια δράση.*) Ένα περαιτέρω παράδειγμα αποτέλεσε το (*Diese Interpretation der öffentlichen Verwaltungen – der Staatsburokratien, Behoerden, Parlamenten, Gerichte – und des Verhaeltnisses von Politik und Verwaltung ist auf Widerspruch aus der Staatsrechtslehre und insbesondere der Politischen Wissenschaft gestossen, in der zur Systemanalyse ganz allgemein die Befurchtung geaussert wird, dass sie als Kontrolluntersuchung der Gesellschaft im Hinblick auf die Erhaltung der Entscheidungsinstanzen auf eine wissenschaftlich verschleierte Herrschaftsspekulation hinauslaufen konne, die die Herrschaft, ihre Genese und ihre Wirkung selbst nicht mehr problematisiere.*) από μακροπερίοδος λόγος έγινε μικροπερίοδος (*Αυτή η ερμηνεία της δημόσιας διοίκησης – των κρατικών γραφειοκρατιών, των αρχών, των κοινοβουλίων, των δικαστηρίων - και της σχέσης μεταξύ πολιτικής και διοίκησης - έρχεται σε αντίφαση με τη θεωρία του συνταγματικού δικαίου. Ιδίως όμως έρχεται σε αντίφαση με την πολιτική επιστήμη, στην οποία με την ανάλυση των συστημάτων εκφράζεται γενικότερα ο φόβος ότι ως*

έρευνα ελέγχου της κοινωνίας, με σκοπό τη διαφύλαξη των οργάνων λήψης αποφάσεων, θα μπορούσε να ισοδυναμεί με μια επιστημονικά σκεπασμένη κερδοσκοπία, η οποία δεν προβληματίζει πια τον κανόνα, τη γένεση και τα αποτελέσματά της.) Παρά το γεγονός ότι η μακροπερίοδος λόγου αποτελεί συνηθή τρόπο γραφής στην ελληνική γλώσσα και όχι στη γερμανική, η οποία θεωρείται πιο συμπτυγμένη, θεώρησα πιο σωστό και δόκιμο να χωρίσω τις δύο αυτές προτάσεις σε βραχυπερίοδο λόγο. Παρόλα αυτά σε ένα αυστηρό νομικό κείμενο ένας τέτοιος τρόπος γραφής είναι συνήθης και δεν επιχείρησα να προβώ σε περαιτέρω αλλαγές. Ο λόγος που ο μακροπερίοδος λόγος αποτελεί πραγματολογικό μεταφραστικό πρόβλημα, είναι η θεωρία της Nord, η οποία υποστηρίζει ότι η κειμενική λειτουργικότητα εντάσσεται σε αυτήν την κατηγορία προβλημάτων (Nord, 2014 σσ 148). Αυτό σημαίνει ότι ο μακροπερίοδος λόγος επηρεάζει την λειτουργικότητα του κειμένου.

Τα πολιτισμικά προβλήματα αποτελούν τη δεύτερη κατηγορία των μεταφραστικών προβλημάτων, τα οποία απορρέουν από διαφορές στις νόρμες και στις συμβάσεις που διέπουν τη λεκτική και μη λεκτική συμπεριφορά στους δύο εμπλεκόμενους πολιτισμούς (Nord, 2014 σσ 149). Στο συγκεκριμένο κείμενο δεν παρουσιάστηκαν τέτοιου είδους προβλήματα, καθώς στόχος ήταν να μεταφραστούν οι νομικοί όροι και το νόημα του γερμανικού διοικητικού δικαίου στα ελληνικά και όχι η προσαρμογή των όρων και των λέξεων στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Είναι ένα θέμα με διεθνή ορολογία η οποία δε διαφέρει μεταξύ των γλωσσών.

Τα γλωσσικά προβλήματα, επιπλέον, υπήρχαν πάντα σε κάθε μεταφραστική πράξη σε οποιοδήποτε κειμενικό είδος. Γλωσσικά θεωρούνται τα προβλήματα που προκύπτουν από δομικές διαφορές στο λεξιλόγιο, τη σύνταξη και τα υπερτεμαχιακά στοιχεία των δύο γλωσσών (Nord, 2014 σσ 150). Στο κείμενο υπήρξε έντονη η παρουσία της πολυσημίας. Δηλαδή στα ελληνικά υπάρχουν περισσότεροι από ένα όροι για ένα μόνο όρο στα γερμανικά. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η λέξη *Differenzierung* (διαφοροποίηση, κλιμάκωση, διαφόριση), *Strukturalismus* (στρουκτουραλισμός, δομισμός, δομολογία). Κάποιοι όροι δεν υπήρχαν μεταφρασμένοι στα ελληνικά όπως το (*Ausdifferenzierung*, *Systemdifferenzierung*, *Umweltdifferenzierung*) με αποτέλεσμα να προτείνω δικούς μου όρους (αποδιαφοροποίηση, διαφοροποίηση του συστήματος, διαφοροποίηση του

περιβάλλοντος). Σε κάθε περίπτωση επέλεξα την κατάλληλη απόδοση που άρμοζε περισσότερο στο περικείμενο.

Και τέλος, υπάρχουν και κάποια μεταφραστικά προβλήματα τα οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με ένα συγκεκριμένο κείμενο-πηγή, όπως συμβαίνει με ορισμένα σχήματα λόγου, νεολογισμούς και λογοπαίγνια (Nord, 2014 σσ 152). Στο συγκεκριμένο απόσπασμα δεν υπήρξαν τέτοιου είδους προβλήματα.

Αποτελεί δεδομένο ότι μεταφραστικά προβλήματα υπήρχαν και πάντοτε θα υπάρχουν κατά την μεταφραστική δράση. Ο στόχος είναι να αντιμετωπιστούν με τον σωστό τρόπο. Όπως λέει και η Nord, *τα προβλήματα θα πρέπει να αντιμετωπίζονται μέσα από μια κατά κατιούσα σειρά (αγγλ., Top-down) αναλυτική διαδικασία. Αυτό σημαίνει ότι μια διαδικασία λειτουργικής μετάφρασης θα πρέπει να ξεκινά από το πραγματολογικό επίπεδο... Στη συνέχεια θα πρέπει να γίνεται ένας διαχωρισμός ανάμεσα στα λειτουργικά στοιχεία του κειμένου-πηγής, τα οποία είναι απαραίτητο να αναπαραχθούν «ως έχουν», και αυτά που χρειάζεται να προσαρμοστούν στις γνώσεις, τις προσδοκίες και τις επικοινωνιακές ανάγκες του παραλήπτη ή σε παράγοντες όπως οι περιορισμοί που θέτει το μέσο και οι απαιτήσεις του χώρο-χρονικού πλαισίου* (Nord, 2014 σσ 154).

Αφού αντιμετωπισθούν τα προβλήματα, στη συνέχεια προβαίνει κανείς στην απόδοση ενός λειτουργικού κειμένου. Το κείμενο-στόχος θα πρέπει να ανταποκρίνεται στους εξής παράγοντες: (α) την επιδιωκόμενη κειμενική λειτουργία ή τις επιδιωκόμενες κειμενικές λειτουργίες, (β) τον παραλήπτη ή τους παραλήπτες του κειμένου-στόχου, (γ) τον αναμενόμενο χώρο και χρόνο πρόσληψης του κειμένου, (δ) το μέσο μετάδοσης του κειμένου και (ε) το κίνητρο για τη δημιουργία ή την πρόσληψη του κειμένου (Nord, 2014 σσ 139). Εγώ προσπάθησα να αποδώσω ένα λειτουργικό κείμενο, το οποίο θα ήταν συντακτικά, γλωσσικά και νοηματικά ορθό και κατανοητό στους αναγνώστες της γλώσσας στόχου, χωρίς να αλλάξω το ύφος και τη μορφολογία του κειμένου.

Η νομική μετάφραση ανήκει στο πεδίο της τεχνικής μετάφρασης και όχι της λογοτεχνικής, γι' αυτό και τα νομικά κείμενα εμφανίζουν ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν το επιστημονικό πεδίο του δικαίου. Το νομικό λεξιλόγιο είναι περίπλοκο και μοναδικό. Η ορολογική ασάφεια των νομικών κειμένων οφείλεται στα ασαφή όρια της γλώσσας των νομικών επιστημών. Η ασάφεια των κειμένων αποτελεί

μεταφραστικό πρόβλημα, το οποίο αντιμετωπίζεται με την τοποθέτηση των κειμένων πηγής και στόχου στα γλωσσοπολιτισμικά πλαίσια εντός των οποίων λειτουργούν. Η νομική μετάφραση είναι μια διαδικασία απαιτητική και δύσκολη, αφού ο μεταφραστής προσπαθεί να συμμορφώσει τις παγιωμένες νομικές ορολογίες του κειμένου πηγής στο κείμενο στόχο. Οι μεταφραστές που αναλαμβάνουν νομικά κείμενα είτε είναι απόφοιτοι μεταφραστικών σχολών, με γνώσεις και εξειδίκευση στα νομικά κείμενα ή απόφοιτοι νομικών σχολών. Ανάλογα με την ικανότητα κατανόησης ενός νομικού κειμένου, κυρίως τις γνώσεις που διαθέτει ο μεταφραστής σχετικά με το θέμα που πραγματεύεται το κείμενο, κατατάσσεται σε «εύκολο» ή «δύσκολο».

Έχουμε παρατηρήσει ότι οι πρωτοετείς φοιτητές έχουν την τάση είτε να ακολουθούν κατά γράμμα τις οδηγίες του διδάσκοντος, είτε με το που παίρνουν το κείμενο «αγκαλιάζουν» τα λεξικά τους και με την πρώτη ευκαιρία τα συμβουλευονται, ακόμη και αν δεν έχουν σχηματίσει μια εικόνα για τις επικοινωνιακές συνθήκες που διέπουν το έργο το οποίο τους έχει ανατεθεί και το περιεχόμενο του κειμένου που καλούνται να μεταφράσουν. (Politis, 2012 σσ 72). Με την χρήση βοηθημάτων, όπως τα λεξικά (μονόγλωσσα και δίγλωσσα) τα οποία περιέχουν διαφορετικές σημασίες και χρήσεις μιας λέξης, καθώς και μία ή περισσότερες αποδόσεις. Πολλές φορές αυτά τα βοηθήματα αποπροσανατολίζουν τον μεταφραστή από τον σκοπό του, ο οποίος είναι να προσδιορίσει τη φύση των προβλημάτων που καλείται να διαχειριστεί.

Η γλώσσα – πηγή του συγκεκριμένου κειμένου είναι η γερμανική, μια δύσκολη και απαιτητική γλώσσα, ειδικά στον κλάδο του δικαίου. Μια τέτοια γλώσσα, στον συγκεκριμένο επιστημονικό κλάδο, απαιτεί εξαιρετική γνώση της γερμανικής γλώσσας (που είναι η γλώσσα – προέλευσης του κειμένου). Στη συνέχεια ο μεταφραστής θα πρέπει να προβεί στην έρευνα παράλληλων κειμένων της γλώσσας – στόχου, την ελληνική στην προκειμένη περίπτωση, και τέλος να επεξεργαστεί το προς μετάφραση κείμενο. Το δίκαιο είναι ένα αυτόνομο επιστημονικό αντικείμενο, μια ολόκληρη σχολή και μάλιστα μια σχολή δύσκολη. Η επιστήμη του έχει αναπτυχθεί σε απίστευτο βαθμό, σε εύρος και σε βάθος. Αποτελεί από μόνο του μια από τις πιο σημαντικές επιστήμες και - πολύ περισσότερο - μια επιστήμη που έχει τεράστια ζήτηση, παρά τον υποστηριζόμενο υπερπληθωρισμό των νομικών. (Μ. Canelloroulou Bottis, 1999 σσ 273). Εγώ ως μεταφράστρια ξεκίνησα να μεταφράζω το κείμενο με δισταγμούς και αναστολές, γιατί δεν γνωρίζω τις βασικές γνώσεις του δημόσιου και

ιδιωτικού δικαίου, τις ειδικές ορολογίες, τις βασικές νομικές έννοιες και τη φιλοσοφία του γερμανικού δικαίου, όπως ένας φοιτητής της νομικής σχολής. Σίγουρα ο μεταφραστής των νομικών κειμένων θα πρέπει να εξερευνήσει λεπτομερώς τις ρίζες του πολιτισμού της γλώσσας που πάει να μεταφράσει, καθώς και του ελληνικού και διεθνούς δικαίου. Το νομικό σύστημα σε κάθε χώρα είναι διαφορετικό. Επίσης πολλές φορές η χρήση των λεξικών επιφυλάσσει μεγάλους κινδύνους, διότι στο λεξικό μια λέξη μπορεί να έχει περισσότερες από μια μεταφράσεις και ο μεταφραστής, εάν δε διαθέτει τις βασικές γνώσεις του νομικού συστήματος, δεν θα ξέρει να ξεχωρίσει ποια από όλες τις έννοιες είναι η πιο σωστή.

Η έρευνα των πρωτότυπων παράλληλων κείμενων της γλώσσας – στόχου αποτελεί την πιο σωστή λύση. Μόνο αυτά μιλούν τη γλώσσα του δικαίου όπως πραγματικά ομιλείται στη γλώσσα-στόχο. Η δική τους φωνή είναι το δίκαιο. Οι λέξεις που εκεί προτιμώνται για να αποδώσουν κάποιες έννοιες είναι οι λέξεις που θα πρέπει να χρησιμοποιήσει ο μεταφραστής για να αποδώσει αυτές τις έννοιες. (Μ. Canelloroulou Bottis, 1999 σσ 274). Ο μεταφραστής θα πρέπει πραγματικά να ασχοληθεί με την έρευνα τους και να εξοικειωθεί με αυτά. Ένας επαγγελματίας μεταφραστής θα πρέπει να καταφεύγει στις βιβλιοθήκες, να ερευνά νομικά βιβλία και να διαβάζουν πρωτότυπα βιβλία. Μόνο έτσι θα αποδώσει ένα πιστό και σωστό μετάφρασμα. Υπάρχουν πολλοί λόγοι για την ιδιαιτερότητα γραφής των νομικών κειμένων, ιστορικοί, οικονομικοί, θεσμικοί, ψυχολογικοί και άλλοι. Πώς θα χρεώσει ένας δικηγόρος πολύ ακριβά για ένα συμφωνητικό, όταν αυτό είναι δύο απλές και κατανοητές σε όλους σελίδες; Στη μετάφραση, η σημασία του να ξέρεις γιατί το κείμενο είναι γραμμένο τόσο άσχημα είναι θεωρητική, γιατί το αληθινό πρόβλημα είναι πως θα καταλήξεις σε ένα κατανοητό κείμενο. Η θεωρητική αυτή, όμως, γνώση των αιτιών παρέχει το ηθικό δικαίωμα στο μεταφραστή να επέμβει διορθωτικά και δημιουργικά στο κείμενο. Αφαιρεί από τις αιτίες τον οποιοδήποτε 'νομιμοποιητικό' τους ρόλο (Μ. Canelloroulou Bottis, 1999 σσ 275).

Πολλοί φοιτητές, ανάμεσά τους και εγώ, διστάζουν να αναλάβουν μια τέτοια ευθύνη, γιατί φοβούνται πώς δεν θα ελέγξουν το κείμενο, αλλά το κείμενο αυτούς, κάτι που θεωρείται αποδεκτό. Πολλοί από εμάς φοβούνται να παρέμβουν δημιουργικά στο κείμενο, δηλαδή να κάνουμε διορθώσεις, οι οποίες θα κάνουν το νόημα πιο κατανοητό στους αναγνώστες της γλώσσας – στόχου, χωρίς βέβαια να αλλοιώνουμε το θέμα. Ένα νομικό τεχνικό κείμενο στοχεύει στη μετάδοση γνώσεων

και πληροφοριών, σε αντίθεση με τα λογοτεχνικά κείμενα που στοχεύουν στην μετάγγιση συναισθημάτων και δεν πρέπει να παρεμβαίνουμε σε αυτά, διότι έτσι μπορούμε να βλάψουμε το κείμενο αλλά και τον συγγραφέα ηθικά. *Το έργο του μεταφραστή πρέπει να περιλαμβάνει, όπου χρειάζεται, τη δημιουργική διόρθωση του πρωτοτύπου του νομικού κειμένου, έτσι ώστε να είναι όσο πιο κατανοητό γίνεται από τον αναγνώστη. Η τυπική - όχι ουσιαστική - πιστότητα στο αρχικό κείμενο θα πρέπει να υποχωρεί σαν αξία, όταν πρόκειται με την υποχώρηση αυτή να επιτευχθεί ένα πιο κατανοητό κείμενο. Η αναπαραγωγή ενός δυσνόητου κειμένου σε ένα ακόμη πιο δυσνόητο- ή έστω το ίδιο δυσνόητο - κείμενο δεν είναι παρά η αποτυχία του μεταφραστή να συμβάλλει, ενώ έχει την ευκαιρία και την υποχρέωση, στην ορθολογική μετάδοση της επιστημονικής γνώσης* (Μ. Canellopoulou Bottis, 1999 σσ 272). Με λίγα λόγια, η δημιουργική παρέμβαση σε ένα κείμενο αποτελεί δημιουργία. Δε θεωρείται λάθος, εάν κατά τη διάρκεια της μετάφρασης, προβούμε σε αλλαγές, όπως για παράδειγμα (μετατροπή του μακροπρόθεσμου λόγου σε βραχυπρόθεσμο, αλλαγή της σειράς των προτάσεων, πρόσθεση και αφαίρεση λέξεων). Στόχος είναι να αναπαραχθεί ένα μετάφρασμα κατανοητό, ορθό, με όλες τις απαραίτητες αλλαγές που χρειάζεται, χωρίς να χρειαστεί ο αναγνώστης να το διαβάσει δεύτερη φορά για να το καταλάβει. Αδιαμφισβήτητα χρειάζεται να διαθέτει κανείς ταλέντο στη χρήση ξένων γλωσσών για να αποδώσει ένα δημιουργικό μετάφρασμα, ως επαγγελματίας μεταφραστής. Αν όμως έχουμε στο νου μας να αποδώσουμε ένα κατανοητό κείμενο, τότε δεν μπορούμε παρά να πετύχουμε.

Σε γενικές γραμμές η μετάφραση από μόνη της αποτελεί κατάσταση προβλήματος. Μια τέτοια κατάσταση όμως θεωρείται σίγουρα μοναδική, όπως και ο τρόπος με τον οποίο θα κινηθεί ο μεταφραστής για την εκπόνηση αυτού του έργου είναι μοναδικός. Όπως αναφέρει και το βιβλίο του καθηγητή Μιχάλη Πολίτη «Ζητήματα γνωσιακής προσέγγισης της διδακτικής της μετάφρασης», *η επιτυχής διαχείριση τέτοιων καταστάσεων προκύπτει μετά από σειρά δύσκολων μερικές φορές αποφάσεων, οι οποίες προϋποθέτουν πλούσιο γνωσιολογικό εξοπλισμό και μεταφραστικές δεξιότητες, όπως ορθή και ταχεία αναγνώριση των επικοινωνιακών συνθηκών που διέπουν την μεταφραστική πράξη, ικανότητα ορθής αξιολόγησης των εκάστοτε κειμενικών και εξωκειμενικών παραγόντων ώστε να ληφθεί η κατάλληλη για την περίπτωση απόφαση, δεξιότητες στην έρευνα τεκμηρίωσης κ.α.». Με λίγα λόγια, μια δύσκολη μετάφραση μπορεί να αντιμετωπισθεί, εάν ληφθούν υπόψιν όλοι οι*

παραπάνω παράμετροι που αποτελούν την μεταφραστική διαδικασία αλλά και να πραγματοποιηθούν οι κατάλληλοι τρόποι αντιμετώπισης από την πλευρά του μεταφραστή. *«Ο βαθμός δυσκολίας ενός προβλήματος, και στη περίπτωση της μετάφρασης ενός προς μετάφραση κειμένου, δεν εξαρτάται μόνο από αντικειμενικά, μετρήσιμα κριτήρια αλλά και από υποκειμενικούς παράγοντες, οι οποίοι μερικές φορές παίζουν καθοριστικό ρόλο στην επίλυσή τους και στην περίπτωση της μετάφρασης, στην απόδοσή της στη γλώσσα αφίξεως»* (Πολίτης, 2012 σσ 62).

Μολονότι μπορούμε να περιγράψουμε ένα δύσκολο κείμενο και να εντοπίσουμε τις αιτίες της δυσκολίας του, δεν είναι εύκολο α) να ορίσουμε αντικειμενικά και εξαντλητικά τι αποτελεί (και τι δεν αποτελεί) μεταφραστική δυσκολία, και μάλιστα σωρευτικά, β) να επιτύχουμε γενική ομοφωνία ως προς αυτό το γλωσσολογικής τάξεως φαινόμενο που καθορίζεται αποκλειστικά από τις συντακτικές, σημασιολογικές και / ή υφολογικές δυνατότητες της γλώσσας αφετηρίας, και γ) να καταγάγουμε εκ της πιθανής ομοφωνίας μεθοδολογικώς άτρεπτα συμπεράσματα σχετικά με την περιγραφή, την ιεράρχηση και την αξιολόγηση των δυσκολιών στη μετάφραση. Επιπροσθέτως εμφανίζεται το πρόβλημα ότι οι καθέκαστον γλώσσες δεν είναι ισομορφικές σε λεξικό-συντακτικό και κοινωνικοκοινοπολιτισμικό επίπεδο, και έτσι η καθεμία γλώσσα χωριστά αποτελεί - κατά το ήθος της φερθιανής ορολογίας - ένα πολύ - σύστημα, έναν συνδυασμό δομών, δηλαδή, που, είτε κατά τον ένα είτε κατά τον άλλο τρόπο, (είναι δυνατόν να) αποκλίνουν από τις αντίστοιχες δομές όλων των άλλων γλωσσών, αφού η γλωσσική περιγραφή ως δήλωση των νοημάτων της επιτάσσει όπως το νόημα αποτελεί λειτουργία εντός των συνθηκών ορισμένου περιβάλλοντος. (Γιώργος Κεντρωτής, 1996 σσ 294 – 295). Είναι γεγονός ότι οι μεταφραστικές δυσκολίες προκύπτουν από την έλλειψη ισοδυναμιών μεταξύ γλώσσας αφετηρίας και γλώσσας αφίξεως. Θεωρείται επίσης γνωστό ότι η κατά λέξη μετάφραση δεν είναι δόκιμη αλλά η ελεύθερη, γιατί δεν μεταφράζουμε λέξεις αλλά πολιτισμούς. Ο κάθε μεταφραστής, για να μπορέσει να δώσει το καλύτερο δυνατό μετάφρασμα, πρέπει να διαθέτει την ικανότητα κατανόησης τόσο της γλώσσας αφετηρίας όσο και της γλώσσας αφίξεως σε υψηλό βαθμό. Θα πρέπει να γνωρίζει, δηλαδή, την κουλτούρα και τον πολιτισμό και των δύο γλωσσών έτσι ώστε να αποδώσει ένα μετάφρασμα που αρμόζει περισσότερο στο περιεχόμενο.

Για να μπορέσει επομένως ο μεταφραστής να αντιμετωπίσει ένα πρόβλημα/μία δυσκολία, θα πρέπει να προβεί σε σειρά προκαταρκτικών ενεργειών, οι οποίες θα του επιτρέψουν να δημιουργήσει τη νοητική της αναπαράσταση, βασικό εργαλείο για τη χάραξη της στρατηγικής βάσει της οποίας θα προχωρήσει στη συνέχεια στην εκπόνηση της μετάφρασης. Για να δημιουργήσει αυτήν την αναπαράσταση, ενεργοποιεί τον γλωσσολογικό εξοπλισμό του, και δη τον σχετικό με τα δεδομένα του προβλήματος και τις εμπειρίες του από την επίλυση των προβλημάτων ιδίου ή αναλόγου τύπου και λαμβάνει αρχικώς την μορφή μακροσκοπικής αναπαράστασης των προβλημάτων που θα αντιμετωπίσει και στη συνέχεια, προοδευτικά, αξιοποιώντας παράλληλα το προϊόν της πρώτης επεξεργασίας, δημιουργεί μια όσο γίνεται πληρέστερη νοητική αναπαράσταση του συνόλου των προβλημάτων που θα αντιμετωπίσει. Επειδή είναι πρακτικά αδύνατη η διαμόρφωση ενιαίας, πλήρους και αναλυτικής αναπαράστασης, ικανής να αποτελέσει αντικείμενο ταυτόχρονης και παράλληλης επεξεργασίας, ο μεταφραστής αναλόγως της περίπτωσης εστιάζει και προσηλώνεται σε ένα τμήμα της αναπαράστασης κάθε φορά. Ο έμπειρος μεταφραστής, όπως θα δούμε στη σχετική ενότητα, διακρίνεται από τον αρχάριο στο ότι μπορεί να κινείται πιο έντονα από ένα σημείο σε ένα άλλο και να συγκρατεί και να επεξεργάζεται μεγαλύτερο όγκο πληροφοριών. Για την διεκπεραίωση αυτού του έργου βασίζεται στον γνωσιολογικό του εξοπλισμό, τις δεξιότητές του, τις εμπειρίες του και σε υποθέσεις που διατυπώνει ως προς την φύση του έργου που καλείται να επιτελέσει. (Μιχάλης Πολίτης, 2012 σσ 68).

Το συμπέρασμα με λίγα λόγια είναι ότι ένας μεταφραστής πάντα θα βρίσκεται αντιμέτωπος με προβλήματα κατά την μεταφραστική διαδικασία. Ο στόχος είναι να εντοπίζει σε ποια κατηγορία ανήκουν τα προβλήματα αυτά και να ακολουθεί τις μεταφραστικές οδηγίες αλλά και τις νόρμες και των δύο πολιτισμών. Ένα νομικό κείμενο σαν και αυτό είναι αυτονόητο να παρουσιάζει μεταφραστικά προβλήματα, αφού αποτελείται από ειδική ορολογία και ύφος και απαιτεί την προσεκτική ενασχόληση του μεταφραστή. Όσο δύσκολο και αν είναι, εάν ο μεταφραστής ακολουθήσει τις συγκεκριμένες διαδικασίες, θα παράγει κάθε φορά ένα κείμενο δόκιμο και λειτουργικό.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- *Christiane Nord*, «Η μετάφραση ως στοχευμένη δραστηριότητα, Εισαγωγή στις λειτουργικές προσεγγίσεις», σσ 139, 145-146, 148-150, 152-154
- Γιώργος Κεντρωτής, (1996) «Θεωρία και Πράξη της Μετάφρασης», σσ 294 – 295
- *Μ. Κανελλοπούλου Μπότη*, (Αθήνα 21-23 Οκτωβρίου 1999) «Μετάφραση Νομικών Κειμένων», σσ 272-275,
http://www.eleto.gr/download/Conferences/2nd%20Conference/2nd_272-279_KanellopoulouBoti.pdf
- *Κωνσταντίνος Παλαιολόγος*, *Η Μετάφραση Νομικών Κειμένων (Δίκαιο και νομική μετάφραση)*, <http://konstantinos-paleologos.blogspot.com/2019/07/h.html>
- *Μιχάλης Πολίτης*, «Ζητήματα Γνωσιακής Προσέγγισης της Διδακτικής της Μετάφρασης», σσ 62, 68
<http://dflti.ionio.gr/sites/default/files/%20%CE%B3%CE%BD%CF%89%CF%83%CE%B9%CE%B1%CE%BA%CE%AE%CF%82%20%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CE%AD%CE%B3%CE%B3%CE%B9%CF%83%CE%B7%CF%82%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%B4%CE%B9%CE%B4%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%AC%CF%86%CF%81%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82.pdf>

Επίμετρο: Παρατίθεται το πρωτότυπο κείμενο σε σαρωμένη μορφή

1 Andreas Remer (Hrsg.)
«Verwaltungsführung», De Gruyter,
Berlin/New York 1982: D, A, 53-27.

Öffentliche Verwaltung als soziales System*
Klaus König

1. Soziale Differenzierung und politisch-administratives System

Die soziale Differenzierung gehört zu den bevorzugten Kategorien der systemtheoretischen Forschung¹. Sie ist bei uns für die öffentliche Verwaltung vor allem aus der Perspektive des universal-gesellschaftstheoretisch gemeinten Funktional-Strukturalismus NIKLAS LUHMANNs vorgetragen worden². Die funktional-strukturelle Systemtheorie³ bezieht sich auf die Erfahrungswelt des Wirklich-Seienden. Systeme werden als Identitäten begriffen, die sich teilweise auf Grund der eigenen Ordnung, teilweise auf Grund von Umweltbedingungen in einer komplexen und veränderlichen Umwelt erhalten. Es interessieren soziale Handlungen als sinnhaft orientiertes, außenwirkendes menschliches Verhalten. Unter einem sozialen System wird ein Sinnzusammenhang von sozialen Handlungen verstanden, die aufeinander verweisen und sich von einer Umwelt nicht dazugehöriger Handlungen abgrenzen lassen. Es wird von einem Systembegriff ausgegangen, der in einer Differenzierung von Innen und Außen sein konstituierendes Prinzip hat. Als Leistung gesehen, wird die Systembildung begriffen als Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit der Umwelt auf Ausmaße, die sinnvolles menschliches Handeln erlauben: „Soziale Systeme haben die Funktion der Erfassung und Reduktion von Komplexität.“ Von den Beziehungen zwischen System und Umwelt wird danach gemeint, daß sie zwar Kausalprozesse, aber durch systeminterne Selektionsvorgänge informationell gesteuert seien, so daß das System nicht allein durch die Umwelt determiniert, sondern als begrenzt autonom gilt. Als Grundlage für die selektive Informationsverarbeitung und damit für das Invarianthalten der Systemgrenzen wird die Systemstruktur genommen, die mit „generalisierten Verhaltenserwartungen“ gleichgesetzt wird.

Wie in diesem Funktional-Strukturalismus die Differenzierung von Innen und Außen bestimmend wird, er System/Umwelt-Theorie ist, so werden Ausdifferenzierung, Systemdifferenzierung, Umweltdifferenzierung zum Thema. Von einem sozialen System kann man nur sprechen, wenn und soweit sich das System von seiner Umwelt unterscheiden läßt: In dem Maße, wie dies der Fall ist, ist ein System ausdifferenziert. Was in der Umwelt wirkt

oder gilt, wirkt oder gilt dann nicht mehr ohne weiteres auch im System. Die Verwaltungswissenschaft braucht in diesem Zusammenhang der evolutionären Vorstellung gesellschaftlicher Ausdifferenzierungen bis zu einer Hypothese undifferenzierter Sozialstruktur nicht nachzugehen. Die moderne Verwaltung ist jedenfalls Ausdruck - wie wir gesehen haben - eines ausdifferenzierten Handlungsgefüges der Kompetenz-, Arbeits-, Machtverteilungen. Unter Entwicklungsgeschichten interessiert uns die Umdifferenzierung alter Systeme in neue.

In der funktional-strukturellen Systemtheorie ist dann weiter die Systemdifferenzierung angelegt. Systemdifferenzierung soll heißen, daß in einem System die Systembildung wiederholt wird, daß das Systeminnere nochmals wie Umwelt behandelt und nochmaliger Selektion durch Systemgrenzen unterworfen wird. Innendifferenzierung des Systems gilt als eine Grundstrategie der Erfassung und Reduktion von Komplexität. Die Verwaltungswissenschaft kann hier die Verbindung herstellen zu klassischen Vorstellungen der segmentierenden und funktionalen Arbeitsteilung, d.h. der gleiche Einheiten abteilenden Differenzierung bzw. der die Teilsysteme spezialisierenden Differenzierung, wie sie z. B. im Hinblick auf die Organisation von Querschnittsaufgaben - Organisation, Haushalt, Personal - relevant ist. Schließlich ist die Umweltdifferenzierung aus funktionalstruktureller Perspektive zu sehen. Das System bildet zu jeweils verschiedenen Umweltauschnitten je besondere Grenzen, stabilisiert an diesen Grenzen je besondere Beziehungen und gründet seine Autonomie auf diese Unterschiedlichkeit. Die Differenzierung von Umweltbeziehungen gilt gerade für die formale Organisation als bedeutungsvoll: Die formale Organisation hat ihre Funktion als Struktur eines sozialen Systems darin, daß sie das System im Verhältnis zu mehreren Umwelten, die getrennt bleiben und sich getrennt entwickeln, invariant halten kann.

Wenden wir uns nach dieser generellen Skizze speziell der Interpretation der Staatsverwaltung durch die funktional-strukturelle Systemtheorie zu¹. Die Verwaltung ist als Bestandteil des allgemeinen Prozesses sozialer Differenzierung zu sehen; sie ist ein besonderes Sozialsystem: System-in-einer-Umwelt. Ihre Funktion ist die Anfertigung verbindlicher Entscheidungen. Die Verwaltung ist ein soziales System, das darauf spezialisiert ist, gesellschaftliche Komplexität durch verbindliche Entscheidungen zu reduzieren. Seine Umwelt differenziert sich vornehmlich in drei Sphären: das Publikum, dem die Verwaltung dient, die politischen Prozesse und ihre Organisationen, welche die Machtgrundlage und die Legitimität der verbindlichen Verwaltungsentscheidungen vorbereiten, und die Sphäre der in der Verwaltung tätigen Mitglieder, ihre Interessen und Motivationsstrukturen. Die Staatsverwaltung gilt als ein Handlungssystem, das sich in einer nach Politik, Publikum und Personal differenzierten Umwelt erhalten muß, und zwar

durch die Herstellung von Entscheidungen durch das Personal für das Publikum auf Grund von Informationen aus allen Umwelten mit einer besonderen Empfindlichkeit für politische Informationen.

Durch die strenge Theoretisierung der Funktion „Anfertigung verbindlicher Entscheidungen“ unterscheidet sich solche Systemtheorie von den Machtdifferenzierungen der Gewaltenteilungslehren². Verwaltung ist nicht nur die öffentliche Verwaltung, wie wir sie alltagsprachlich verstehen, sondern auch die Gesetzgebung und die Rechtsprechung in ihren „systemgebundenen Entscheidungsrollen“. Das wird weiter und enger zugeschnitten. Einmal weiter: die Selbstprogrammierung im Verwaltungssystem, d. h.: die Positivität seines Rechts und seiner Aufgabenordnung, ermöglicht es dem System, angesichts einer äußerst komplexen und unberechenbar sich verändernden Umwelt eine differenzierte Strategie zu verfolgen. Das System tritt seiner Umwelt auf zwei verschiedenen Ebenen gegenüber. Es entscheidet generell über seine Entscheidungsprogramme und im Rahmen dieser Programme speziell über Einzelfälle. Diese Grundstruktur gilt als durch die Trennung von Politik und Verwaltung unterstützt, da die Beziehungen zur Politik primär auf der Ebene der Programmformulierung, die zum Publikum dagegen primär auf der Ebene des programmierten Entscheidens abgewickelt werden³. Zum anderen enger: die institutionelle Trennung von Politik und Verwaltung ermöglicht es, Prozesse des Aufbaus und der Verdichtung legitimer Macht und Prozesse der Verwendung legitimer Macht zu trennen und je für sich funktionsspezifisch zu ordnen. Die Transmission von einer Sphäre in die andere geschieht durch politische Planung und Programmierung der Verwaltung. Pläne und Programme sind der „output“ der politischen Prozesse und der „input“ des Verwaltungssystems von seiten der Politik. Die Politik setzt in ihrer Beziehung zur Verwaltung Entscheidungsprämissen. Schließlich bleibt es aber dabei: Die Politik entscheidet allenfalls über Entscheidungen, sie trifft die „verbindlichen Entscheidungen“ nicht⁴. Die Politik ist, von einer funktionalen Begriffsbildung ausgehend, auf alle Kommunikationsprozesse im Vorfeld der Staatsbürokratie verwiesen, die dazu dienen, legitime Macht zu bilden, Interessen zu artikulieren und zu generalisieren, Konsens für bestimmte Personen oder Programme zu beschaffen, Führungstalente zu erproben, akzeptierbare Entscheidungen vorzutesten, Handlungsgrundlagen zusammenzubringen, die ein relativ sicheres, zumindest darstellbares und verteidigungsfähiges öffentliches Wirken erlauben.

Diese Interpretation der öffentlichen Verwaltung - der Staatsbürokratien, Behörden, Parlamente, Gerichte - und des Verhältnisses von Politik und Verwaltung ist auf Widerspruch aus der Staatsrechtslehre und insbesondere der Politischen Wissenschaft gestoßen, in der zur Systemanalyse ganz allgemein die Befürchtung geäußert wird, daß sie als Kontrolluntersuchung

der Gesellschaft im Hinblick auf die Erhaltung der Entscheidungsinstanzen auf eine wissenschaftlich verschleierte Herrschaftsspekulation hinauslaufen könne, die die Herrschaft, ihre Genese und ihre Wirkung selbst nicht mehr problematisiere⁹. Gerade vom Funktional-Strukturalismus meint man, daß er an den Herrschaftsaspekt gebunden sei und die Politik zu einer Funktion der Verwaltung, nicht aber die Verwaltung zu einer Funktion der Politik mache¹⁰. Nun muß jede Kritik zunächst einmal die unsere Alltagsanschauungen relativierende Theoretisierung durch den funktionalstrukturellen Ansatz berücksichtigen. Sie muß beachten, daß man in der Legislative und der Judikative längst Merkmale findet, durch die Verwaltungsbehörden geprägt sind: daß Parlament und Justiz eben zu einem guten Teil bürokratisiert sind. Kritik kann auch nicht an dem Umstand vorbeigehen, daß das politisch-administrative Gesamtgeschehen sich in verschiedene Sozialbereiche differenziert, die einmal mehr Machtbildung, Interessenartikulation, Konsensbeschaffung besorgen, zum anderen mehr nach Maßgabe konditionaler und finaler Programmierungen Entscheidungen produzieren. Aber genauso wenig ist zu übersehen, daß sich das Ergebnis vieljähriger und scharfsinniger Auseinandersetzungen in der Staats- und Verwaltungsrechtslehre über Gesetz, Gesetzgebung und Verwaltung, Recht, Rechtsprechung und Verwaltung auf die einfache Formel bringen läßt, daß die Unbestimmtheit von Rechtsnormen – der eine wichtige Funktion für die Absorption von Umweltkomplexität zuzuschreiben ist – das politische Moment notwendig in die Rechtsverwirklichung durch Verwaltung hineinträgt¹¹. Mancher Verwaltungsmann wird aus seiner praktischen Erfahrung die in der Politischen Wissenschaft vorgetragene These bestätigen, daß sich das Politische heute weniger in der Wahl zwischen allgemeinen und abstrakten Wertalternativen, mehr in den besonderen und konkreten Konfliktsfällen äußert¹². Es gibt eben keine „saubere“ Rollentrennung zwischen administrativem und politischem Bereich¹³.

Der funktional-strukturelle Ansatz scheint in dem hier betrachteten Feld selbst einigen Akzentverschiebungen zu unterliegen. Politik, zuerst verwiesen auf die Kommunikationsprozesse im Vorfeld der staatsbürokratischen Entscheidungsinstanzen, scheint zur maßgeblichen Steuerung öffentlichen Handelns zu werden: Sie setzt in ihrer Beziehung zur Verwaltung Entscheidungsprämissen; sie entscheidet über Entscheidungen. Jedenfalls ist klar gestellt, daß die Verwaltung ein Subsystem des allgemeinen politischen Systems ist und damit immer auch politische Verwaltung. Dem Ausdruck „Politisierung“ wird sogar der Sinn beigemessen, Defizienz zu thematisieren¹⁴. Ob das für die Politik- und Verwaltungsforschung förderlich ist, mag man bezweifeln. Aus der nordamerikanischen Wissenschaftsgeschichte, in der die Dichotomie von Politik und Verwaltung ein klassischer Hauptgedanke ist¹⁵, ist zu lernen, daß die einschlägigen Spannungslagen nicht nur aus den Erfahrungs-

gegenständen Politik und Verwaltung kommen, sondern auch darauf beruhen, daß wir es hier mit den konstitutiven Größen zweier Fachdisziplinen zu tun haben, nämlich Political Science und Public Administration¹⁶. Und da fließt einiges andere ein¹⁷.

Indes, wenn wir die metatheoretischen Aspekte einer Festlegung von Politik implizierenden Begriffen auf Mangellagen einmal beiseite lassen, wird doch durch den Ausdruck „Politisierung“ eine Fragestellung aufgeworfen, die uns gerade dann beschäftigen muß, wenn wir erkannt haben, daß die soziale Differenzierung eine Grundlage heutiger Politik und Verwaltung ist. Es müssen uns die Organisationen, Prozesse, Codes der Übersetzung aus dem einen ausdifferenzierten Sozialbereich in den anderen interessieren. Gerade die Probleme der Transmission zwischen Politik und Verwaltung gehören aus gutem Grund zu den bevorzugten Themen der Auseinandersetzung um die Verwaltungsreform. Greift man z. B. das vielbesprochene Thema öffentlicher Planung auf, dann kann man sich schon durch eine kurze Beobachtung der Planungspraxis davon überzeugen, wie sehr ein vollzugsgeeignetes Programm auf das Zusammenwirken von Machtbildung und kommunikativer Bearbeitung angewiesen ist, möglicherweise bis zur Verschränkung von politischen und administrativen Rollen. Da bestimmte professionelle Fertigkeiten und Kenntnisse des Entscheidungsspezialisten nicht schlicht isolierbar sind, sondern in öffentlichen Angelegenheiten zugleich immer auch der Einfluß auf die politische Festlegung der Entscheidungsprämissen zur Diskussion steht, sollten wir uns die praktische Vernunft zum Vorbild nehmen und sehen, daß die Wissenschaft vom programmierenden Entscheiden Politik- und Verwaltungsforschung gleichermaßen meint.

Hier gehört es angesichts der deutschen Verwaltungstradition zu den Grunderkenntnissen, sich in einem funktionalen Systemvergleich über „Die politischen Kosten des Rechtsstaats“ Rechenschaft zu geben¹⁸. Heute zeichnet sich immer klarer ab, daß das einfache politische Wirkungsmuster der parlamentarischen Steuerung einer exekutivischen Verwaltung durch positivgesetzliche Programme nicht ausschließlich begriffen werden darf. Schon die notwendigen Unbestimmtheiten solcher Entscheidungsprogramme bedeuten Handlungsspielräume, die anderen Formen sozialer Beeinflussung bis zur Selbststeuerung der Verwaltung offenstehen. Im Namen des Rechtsstaates sind bei uns Kriterien materieller Richtigkeit des Verwaltungshandelns entwickelt worden, die der Justiz insoweit beachtliche Machtchancen zuordnen. Gegenüber der administrativen Eigenmacht finden die autoritativen Möglichkeiten der Gerichtsbarkeit ihren deutlichsten Ausdruck in der Auseinandersetzung um Verwaltungsermessens, unbestimmten Rechtsbegriff, administrativen Beurteilungsspielraum, Vertretbarkeitskontrolle¹⁹. Aber die gerichtliche Richtigkeitskontrolle erfolgt nicht nur auf Kosten der Verwaltung. Dem Herrschaftsanspruch des parlamentarischen Gesetzgebers begeg-

net die Justiz insbesondere mit der „objektiven Interpretationsmethode“, die die Absicht der legislativen Instanzen zurückstellt²⁰.

Mögen nach unserer juristischen Kultur solche Autoritätsgefüge noch eng zusammenhängen mit der kommunikativen Struktur der Arbeit am Recht, so tritt der Aspekt der Machtbildung unvermittelter hervor, wenn jetzt für die Emanzipation des Richters und für emanzipatorische Rechtsfindungsprozesse plädiert wird, da man die Staatsbürokratien ohnehin für reformfeindlich und die Parlamente überdies für unfähig hält, soziale Probleme materiell richtig zu lösen. Wir müssen uns um so mehr darauf hinweisen lassen, daß unsere „Synthese von Rechtsstaat und Demokratie“ eine spezifische ist. Es gibt andere Formen der rechtsstaatlichen Sicherung: so im Falle Nordamerikas, wo die gerichtliche Kontrolle tendenziell weniger die materielle Richtigkeit der Verwaltungsentscheidung, tendenziell mehr die Fairneß des Verfahrens meint, in dem die Verwaltung ihre Entscheidung getroffen hat. Das setzt freilich voraus, daß der due process of law seinerseits in gewissem Umfange formalisiert ist, etwa in einem Verwaltungsverfahrensgesetz²¹. Informations- und Mitwirkungskancen der Beteiligten und Betroffenen müssen normiert sein. Nicht nur für die Einzelfallentscheidung, sondern auch für die Setzung allgemeiner Regeln durch Verwaltungsbehörden müssen Gelegenheiten vorgesehen sein, relevante Materialien und Stellungnahmen vorzulegen, Tatsachen, Argumente und Gegenvorschläge vorzutragen.

Wir brauchen an dieser Stelle den Bestimmungsgrößen des nordamerikanischen Systems öffentlicher Verwaltung und rechtsstaatlicher Verwaltungskontrolle nicht im einzelnen nachzugehen, also etwa: organisatorischer Dezentralisierung und aufgabenmäßiger Spezialisierung, finaler oder konditionaler Programmierung durch das Parlament, relativer Sachkunde der fachlich spezialisierten Verwaltungsbehörden und der Gerichte, intent of Congress oder objektiviertem Willen des Gesetzgebers²². Wenden wir uns aus der Perspektive der sozialen Differenzierung der oben aufgeworfenen Frage nach Organisationen, Prozessen und Codes der Übersetzung aus dem einen ausdifferenzierten Sozialbereich in den anderen zu, dann erhellt, daß das verfahrensrechtliche Schema des Verwaltungshandelns Möglichkeiten politischer Einflußnahme sichert und nachkontrollierbar macht. Diese Transmissionsform gewinnt an Bedeutung, wenn die an das subjektive öffentliche Recht gebundene materielle Richtigkeit problematisch wird, d. h. wenn der Sozialstaat Grundbedürfnisse seiner Bürger in einer Weise befriedigt, die die individuelle Zurechnung des öffentlichen Gutes auf den einzelnen nicht mehr zuläßt. Im Gesamtverlauf politisch-administrativen Entscheidungshandelns ist das Prozeßmoment nicht nur im Bereich gesetzgeberischer und rechtsprechender Verfahren, sondern auch auf der Stufe administrativer Konkretisierungen für die Ausbildung von sozialen Interessen relevant.

Wir können hier sogleich die Fragen anschließen: Wessen Interessen? Haben

andere als organisierte Interessen noch Einflußchancen und artikulieren sich in den Einflüssen der intermediären Organisationen sich ausgleichende Gruppeninteressen, Konkurrenzen pluraler Eliten oder oligarchische Führungsschichten²³. Gerade die nordamerikanischen Tendenzen der Politikbildung in der Stufe unterhalb des Parlaments und unter Respektierung eines funktionellen Verwaltungsbereichs durch die Justiz sind nicht kostenfrei²⁴. Darin beruht gerade die Aussagekraft des funktionalen Systemvergleichs, daß er nicht wie manche kritische Theorie auf ein hochideologisiertes Weltbild, sondern auf praktizierte und praktikable Handlungsalternativen abstellt, und die jeweiligen Verluste einbeziehen kann. Entsprechend läßt sich, wenn angesichts des Ausmaßes gesetzgeberischer Aktivitäten vor einer Verschwörung der Ministerialbürokratie mit den Parlamenten gegen die Gerichte gewarnt wird²⁵, auf das verschiedene „Imperium“ judikativer Kontrollen in der nordamerikanischen und der westdeutschen Verwaltung und den hieraus erwachsenden unterschiedlichen „Zwang zur Normierung“, zur „gerichtsfeesten“ Programmierung der Verwaltungsvollzüge hinweisen und für die Übersetzungen zwischen den ausdifferenzierten Sozialbereichen von Politik und Verwaltung überlegen: Vermindert der Zwang zur vorwegnehmenden präzisen Normierung des Verwaltungsprogramms die Qualität und Quantität der für Entscheidungen verwertbaren Informationen? Führt er zu einer restriktiven Auswahl unter den Interessen und Gruppen, die das Entscheidungssystem politisch beeinflussen können? Wird durch die vorwegnehmende Normierung die Effektivität politischer Verwaltungskontrollen vermindert und der Spielraum für eine selbständige Politik der leitenden Verwaltung erweitert²⁶? Wir wollen dem die Frage hinzufügen, ob man sich auf einer hohen Stufe programmierenden Entscheidens zu Präzisionsvorstellungen hat drängen lassen, die erst recht zu politischen Belastungen werden, wenn neben die Formen der konditionalen Programmierung immer stärker die der finalen Programmierung treten, etwa wenn nicht nur Rahmengesetzgebung, sondern auch Rahmenplanung zur Diskussion steht.

2. Politische Dedifferenzierung und administrative Identität

Mit der Erörterung der Übersetzungen zwischen Politik und Verwaltung begeben wir uns auf ein Forschungsgebiet, auf dem für manchen der Begriff des Politischen eine „universale Sensibilität“ erhält und die Demokratietheorie einen allumfassenden Charakter bekommt²⁷. Gerade wenn man sich indes von der vielseitigen Relevanz des Demokratischen für die öffentlichen Administrationen Rechenschaft gibt, muß man bedauern, daß solche welt-

umspannenden Doktrinen für die Verwaltungswissenschaft wie für die Verwaltungspraxis funktionslos zu werden drohen. Wenn alles, was im Sinne der weitesten Veröffentlichung des Menschen kritisierbar erscheint, als undemokratisch gilt und fast beliebig weitläufiger Suche nach demokratischen Alternativen ausgesetzt wird, dann scheint die theoretische Verarbeitungskapazität einer Demokratie- und Verwaltungsforschung überschätzt und allenfalls noch eine universal-kritische Attitüde durchhaltbar zu sein. Zum Beispiel ist es angesichts des in der Bundesrepublik Deutschland aufgespeicherten Wissens über Föderalismus und Selbstverwaltung und der bei uns insoweit bestehenden Demokratieprobleme nicht sonderlich hilfreich, wenn nach einer anspruchsvollen Erörterung ausländischer Literatur nicht viel mehr als das Bild von den Königen zentraler und den Zaunkönigen dezentraler politischer Systeme steht. Dabei läßt sich aus den ausländischen Erfahrungen durchaus lernen, etwa aus dem demokratischen Zentralismus der Sowjetunion²⁸, aus dem politisch ökonomischen System Jugoslawiens²⁹, insbesondere auch aus der Dezentralität des nordamerikanischen Pluralismus³⁰. Nur bedarf es eben der Eintragung in wissenschaftlich vollziehbare Prüfraster. Sonst bleibt es bei jener Negativität, die dann weiter auch für das praktische Handeln gilt. Da sich ein Maximierungskonzept der Aufhebung der Herrschaft von Menschen über Menschen durch Emanzipation und Partizipation kaum als organisierbar erweist, heißt es schließlich, daß im „bestehenden Paradigma“ zureichende Änderungen schwer vorstellbar seien, illusionäre Vorstellungen von demokratisch-politischer Elite blieben. Für unser Thema müssen wir in diesem Zusammenhang auf eine demokratietheoretische Perspektive hinweisen, in der das an Maßgeblichkeit verliert, was hier als Grundvoraussetzung heutiger öffentlicher Verwaltung bezeichnet worden ist, nämlich die soziale Differenzierung. Das wird deutlich, wenn entgegen der oftmaligen Ablehnung, wissenschaftlich antizipierbare Voraussetzungen des Demokratischen zu bezeichnen (oder Gegenmodelle zu den undemokratisch genannten Verhältnissen zu formulieren, der Systementwurf einer radikalen Demokratie versucht wird. Vergleichen wir das so konzipierte Rätemodell mit den aktuellen Handlungszusammenhängen von Demokratie und Verwaltung³¹, so fällt gleich dessen geringer Grad an sozialer Differenzierung auf. Im Räteystem gibt es die identität demokratischen Basisgruppen mit totaler Kompetenz. Nur soweit Aufgaben von diesen direkt politischen Aktionseinheiten nicht erfüllt werden können, werden sie an Räte und gegebenenfalls stufenweise an übergeordnete Räte mittelbarer Wahl delegiert. Mandatsträger sind an Wähleraufträge gebunden und jederzeit abberufbar. Ehrenamtlichkeit, jedenfalls Festlegung des Einkommens auf den Durchschnitt der Urwählerschaft, vor allem Amterrotation sind vorgesehen. Wir brauchen demgegenüber die sozialen Verhältnisse hochentwickelter Länder nicht zu skizzieren, um auf das ganz andere Ausmaß von Arbeitstei-

lung, Machtdifferenzierung und Kompetenzverteilung in unserem politisch-administrativen System hinzuweisen.

Aber auch dort, wo es bei imaginären Mustern demokratiefeindlicher Staatsbürokratien bleibt – der technokratische Plan, der Briefstil des Inspektors, die gewalttätige Polizei usw. –, deutet sich die Tendenz sozialer Dedifferenzierung an, etwa in Behauptungen wie: wäre das Prinzip der Sozialstaatlichkeit durchgeführt, wäre das Steuersystem demokratisiert, wären die Bildungs- und Arbeitssituationen mit ihrer Fülle von neurotisierenden und pathologisierenden Folgen demokratiegemäß verändert, dann würden einschlägige Organisationen funktionslos und die zugehörigen Berufe arbeitslos. Man mag sich dazu an den marxistischen Menschen erinnern, der heute dies, morgen jenes tut, morgens jagt, nachmittags fischt, abends Viehzucht treibt, nach dem Essen kritisiert, wie er gerade Lust hat, ohne je Jäger, Fischer, Hirt oder Kritiker zu werden, und jenem den professionellen, spezialisierten Verwaltungsmann entgegenstellen, wie er heute der beruflichen Arbeitsteilung unterliegt. Jedenfalls ist es gerade der mitgliedschaftliche Handlungsbereich der öffentlichen Verwaltung, der Anlaß bietet, den Zusammenhang von Demokratie und sozialer Differenzierung bzw. Dedifferenzierung noch weiter zu verfolgen. Es steht die These, daß die Emanzipation der Mitglieder des Verwaltungssystems kein mögliches Ziel politischer Reflexion sei, weil sie die Identität des Verwaltungssystems nicht reflektieren, sondern aufheben würde³². Wir wollen dazu erstens einige theoretische Überlegungen zur innerorganisatorischen Demokratisierung vorstellen und uns dann zweitens die Frage vorlegen, ob die heute beobachtbaren partizipatorischen Binnenkonstitutionalisierungen mitgliedschaftlichen Verhaltens in der öffentlichen Verwaltung auf eine soziale Dedifferenzierung oder gar die Aufhebung der Identität des Verwaltungssystems hinweisen. Wissenschaftliche Untersuchungen zur innerorganisatorischen Demokratie hängen mit der Verbände- und Parteienforschung eng zusammen³³. An ihrem Anfang steht die Einsicht, daß selbst bei Organisationen mit explizit demokratischem Wertesystem – wie eben demokratischen Parteien – dieses nicht ohne weiteres in den organisationalen Entscheidungsprozessen zum Ausdruck kommt, sondern durchaus eine oligarchische Führungsstruktur bestehen kann³⁴. Dabei zeigt sich, daß gerade Formen repräsentativer Vertretung der Mitglieder die innerorganisatorische Oligarchisierung stützen können³⁵. Hiernach wird eine Vielfalt von Erklärungsversuchen und Konzepten zum Demokratisierungspotential in Organisationen entwickelt: von der direkten organisationsinternen Demokratie bis zum demokratischen Zentralismus, in dem die Mitgliedschaft in der Einheit der Aktion an die Führungsgruppe gebunden ist. Als Beispiele sind neben dem Rätemodell etwa noch die Konzepte der organisationsinternen Öffentlichkeit und des innerorganisatorischen Parteienwettbewerbs zu nennen³⁶. Allen einschlägi-

gen Untersuchungen ist im Grunde gemeinsam, daß sie Vorstellungen aufgreifen, die zunächst auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene des politischen Systems gelten und die dann auch für die organisationsinternen Strukturen als maßgeblich angesehen werden.

Damit zeigt sich bereits die Fragwürdigkeit der These, daß das, was zu Parteien und Verbänden wissenschaftlich entwickelt worden ist, unter demokratietheoretischer Perspektive auch auf andere Organisationstypen, und zwar auch auf die Verwaltungen im Hinblick auf Verwaltungsreformen, angewendet werden kann. Denn der Demokratiediskussion gesamtgesellschaftlicher Handlungszusammenhänge wird als Grundnorm das politische Selbstbestimmungsrecht der Bürger vorausgeschickt. Entsprechend selbstbestimmt durch die Mitgliedschaft gelten in der Regel die Handlungsweisen von Parteien und Verbänden. Aber Organisation ist nicht gleich Organisation³⁷. Und so lautet die normative Prämisse der öffentlichen Verwaltung, daß diese zu den Typen fremdbestimmter Organisationen zu rechnen ist. Entsprechend geht es in der Staatslehre herkömmlicherweise darum, die Steuerketten von den demokratisch legitimierte Instanzen zur Administration zu sichern, mag man sich dabei der konditionalen Handlungsstrukturierung der parlamentarischen Gesetzgebung mit verwaltungsmaäßigem Gesetzesvollzug³⁸ oder der finalen Handlungsstrukturierung der demokratisch-politischen Vorgabe von Zielen und Mittelrahmen mit dem administrativ exekutiven Willensvollzug durch ökonomische Kombination von Mitteln mit Zwecken bedienen³⁹. Während aber früher das klassische Problem der Sozialtheorie das eigeninteressenbezogene Verhalten der Staatsbürokraten und damit der Einfluß der Verwaltungsmitglieder auf das administrative Geschehen war, werden heute einerseits und nach wie vor die „Selbststeuerungen“ der öffentlichen Administration kritisiert, andererseits jedoch Emanzipation und Partizipation im Hinblick auf die mitgliedschaftliche Basis der Verwaltung verlangt.

Wer angesichts der sozialen Grundkonstante einer Verteidigung angestammter Mitgliederinteressen in Bürokratien geneigt ist, auf die stringente Bestimmung der öffentlichen Verwaltung durch extern-demokratische Instanzen ausschließlich abzustellen, muß zweierlei berücksichtigen: Erstens gibt es fundamentaldemokratische Perspektiven die „Ausweitung des Alternativen-Raums unter dem Aspekt sozial ermöglichter Ich-Stärkung“⁴⁰, die jede persönliche Entfaltung des Organisationsmitglieds von der humanen Selbstbestimmung am Arbeitsplatz, wie sie sich heute in den öffentlichen Großbürokratien durchsetzt, bis zur Teilhabe an den Wertberücksichtigungen der Administration, wie sie sich bei der personalen Verwaltungsarbeit gar nicht ausschließen läßt, mit dem Namen des Demokratischen versehen. Man kann ein noch so feines Netzwerk politisch-demokratischer Kontrollen – parlamentarischer Gesetzgeber, demokratisch legitimierte Regierungsspitze, Ver-

waltungsgerichtsbarkeit, Ombudsman usw. – über die öffentliche Verwaltung errichten, solange menschlich-gesellschaftliche Kommunikation im Spiel ist, also die vollautomatisierten Verwaltungsvollzüge nicht erreicht sind, ist jede Determination der administrativen Tätigkeit begrenzt, sind „Selbststeuerungen“ der öffentlichen Verwaltung – strenger: Steuerungen durch die Verwaltungsmitglieder – unvermeidbar. Und das bringt das Politische und damit auch das Demokratische in den mitgliedschaftlichen Handlungsbereich.

Die daraus erwachsenden Einflußprobleme müssen in der Politischen und der Verwaltungswissenschaft noch gründlicher diskutiert werden. Zwei relevante Erkenntnisinteressen deuten sich an, nämlich das „einer komplexen, auf eine Mehrzahl normativer Anforderungen reagierenden Demokratietheorie“⁴¹ und das einer Formulierung der Konzepte innerorganisatorischer Demokratie aus der Sicht heutiger Entscheidungs- und Systemforschung: die Bezugnahme auf analytische Modelle der Organisation wie das „Systemziellmodell“ und auf bestimmte Entscheidungsmuster wie Handlungsstrukturen der Routine mit „sekundären Elastizitäten“⁴². Was hiernach aber auch immer interessiert – die fundamentaldemokratische Kongruenz der Autoritätsmuster⁴³, die repräsentative Entsprechung der gesellschaftlichen Makrostruktur in der Personalzusammensetzung der Verwaltung⁴⁴, die menschliche Entfaltung am Arbeitsplatz⁴⁵, es muß die normative Asymmetrie der politisch-demokratischen Einflußbeziehungen von vornherein berücksichtigt werden. Wiederholen wir den Fall⁴⁶, daß in optimaler Partizipation von Verwaltungsspitze, mitgliedschaftlicher Basis, Personalrat und Berufsvertretung gegen die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in einem Verwaltungsbereich entschieden würde, und zwar etwa aus Rationalisierungs- und Maschinenangst und gegen die Bedürfnisse des auf schnelle Erledigung angewiesenen Publikums, dann bemerkt man, wie nach unserer politischen Verfassung die demokratischen Legitimationen prinzipiell verteilt sind.

Da jedoch im mitgliedschaftlichen Handlungsbereich der öffentlichen Verwaltung politisch-demokratische Aktivitäten relevant bleiben, bleibt es auch bei der weiteren Frage, ob mit den Selbstbestimmungen und Mitbestimmungen der Verwaltungsmitglieder zwangsläufig soziale Dedifferenzierungen verbunden sind. Wir lassen insoweit die Probleme der inneren Widersprüchlichkeit emanzipatorischer und partizipatorischer Konzepte und der Vereinbarkeit von Forderungen innerorganisatorischer Demokratisierung mit den geltenden Demokratienormen beiseite. Unter dem Aspekt von öffentlicher Verwaltung und sozialer Differenzierung interessieren die Identität des Verwaltungssystems und die Identifikationen verwaltungsmitgliedschaftlichen Handelns. Insoweit greifen wir zwei Anschauungsfälle aus der administrativen Erfahrungswelt auf. Sie kennzeichnen Schwerpunkte sozialer Ent-

wicklungen, die in den wissenschaftlichen und praktischen Auseinandersetzungen mit dem Namen des Demokratischen versehen werden: einmal die Personalvertretung der Verwaltungsmitglieder in personellen und sozialen Angelegenheiten und zum anderen die Mitbestimmung in den kommunalen Unternehmen.

Die Personalvertretung der Verwaltungsmitglieder ist bei uns so eingeübt und formalisiert, daß die Grundstrukturen von Organisation, Entscheidungsprozessen und Mandatsbildungen leicht einsichtig sind⁴⁷. Schon die organisatorische Nomenklatur macht die sozialen Aufgliederungen im Aufbau mitgliederschaftlicher Beteiligung deutlich. Es gibt die Personalversammlung aller Mitglieder einer Dienststelle und Teilversammlung, wenn die gemeinsame Versammlung nach den dienstlichen Verhältnissen nicht stattfinden kann. In allen Dienststellen, die in der Regel mindestens fünf Wahlberechtigte beschäftigen, von denen drei wählbar sind, werden Personalräte gebildet. Es besteht ein Gruppenprinzip, nach dem jede der verschiedenen Gruppen der Beamten, Angestellten und Arbeiter im Personalrat vertreten sein soll. Aus der Mitte des Personalrats wird der Vorstand gewählt, der wiederum gruppenspezifisch aufgebaut ist. Für den Geschäftsbereich mehrstufiger Verwaltungen werden bei den Behörden der Mittelstufe Bezirkspersonalräte, bei den obersten Dienstbehörden Hauptpersonalräte gebildet. Unter Umständen wird ein Gesamtpersonalrat eingerichtet. Korrespondierend zu diesen aufbaumäßigen Verteilungen besteht ein gegliedertes Muster der Handlungsabläufe, wobei hier insbesondere die Einflußgrenze zwischen Personalvertretung und Personalrat, vor allem das fehlende Weisungsrecht ersterer, zu vermerken ist. Im übrigen lassen sich Merkmale ausdifferenzierter Kommunikations- und Entscheidungsprozesse feststellen, wie: Geschäftsführung, Sitzungsleitung, Einberufung, Tagesordnung, Nichtöffentlichkeit, besondere Teilnahmerechte, Beschlußfähigkeit, Stimmenverhältnis, Gruppenentscheidungen, Nachprüfung und Aufhebung von Beschlüssen usw. Dem entsprechen wiederum gesonderte Handlungszusammenhänge der Mandatsbildung mit je eigenen Voraussetzungen des aktiven und passiven Wahlrechts, besonderem Wahlsystem, spezifischem Wahlvorgang, Amtszeiten, Beendigungsgründen, besonderen Formen der Besetzung von Leitungspositionen, eigenen Rechtsstellungen der Personalratsmitglieder usw. Wem einige dieser sozialen Unterscheidungen verzichtbar erscheinen – vielleicht die Trennung nach dem Gruppenprinzip –, der muß sich auf organisatorische Entwicklungen von Sonderinteressen aufmerksam machen lassen, wie: Jugendvertretung, Vertretung der nicht ständig Beschäftigten, Vertrauensmann der ausländischen Bediensteten usw. Für die ausdifferenzierten Anforderungen der mitgliederschaftlichen Beteiligung sei schließlich auf die mögliche Freistellung von der dienstlichen Tätigkeit verwiesen⁴⁸.

Betrifft die Personalvertretung die mitgliederschaftliche Beteiligung in sozialen,

personellen und bestimmten weiteren organisatorischen Angelegenheiten, so meint die Mitbestimmung in kommunalen Unternehmen den „direktiven“ Einfluß in der Sache selbst, also hier die „wirtschaftliche“ Mitbestimmung. Insoweit sind zwar soziale Veränderungen zu beobachten, die eine neue Qualität öffentlicher Organisation und Entscheidungsprozesse darstellen können⁴⁹. Aber in der uns interessierenden Frage geht es um Fortentwicklungen bestehender Strukturen, nämlich der ausdifferenzierten Handlungszusammenhänge im Unternehmensbereich. Es wird nicht bei der direkten Aktionseinheit der innerbetrieblichen Mitgliederbasis angesetzt, sondern man sucht die „institutionelle“ Lösung. Die bestehenden Formen der Repräsentanz der Arbeitnehmerschaft in Entscheidungsgremien der kommunalen Unternehmen sollen ausgebaut werden. Durch „privat – autonome Regelungen“, Stimmrechtsbindungsverträge, will man die Drittbeteiligung der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten der privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen ausdehnen. Hinsichtlich der Verwaltungsräte, Werksausschüsse, Betriebskommissionen der Eigenbetriebe, Zweckverbandsunternehmen, Sparkassen werden Modelle vorgelegt, die die bisher rechtlich vorgesehene Arbeitnehmervertretung ausweiten. In der Regel strebt man den paritätisch besetzten Aufsichtsrat bzw. Verwaltungsrat an. Dazu versucht man, ein für Personal- und Sozialangelegenheiten zuständiges Mitglied des Vorstandes bzw. der Geschäftsleitung, Betriebsleitung, Werksleitung einzurichten. Für unser Thema ist nicht nur dieser Ansatz bei bestimmten unternehmerischen Teilsystemen aufschlußreich, sondern auch, daß die gewerkschaftlichen Organisationen der Sonderinteressen, die die skizzierten Veränderungen fördern, Regeln vorschlagen, nach denen jedes dritte Mitglied in der Gruppe der Arbeitnehmervertreter ein außerbetrieblicher Vertreter sein muß.

Nach allem zeigt sich, daß eine die Identität des Verwaltungssystems aufhebende Identifikation der Verwaltungsmitglieder mit der öffentlichen Verwaltung nicht in Rede steht. Es mag mancherorts eine avantgardistische Variante der alten Verwechslung von verwaltungsmitgliederschaftlichem und politisch-administrativem Wertesystem geben. Neben anderen Formen der „Politisierung“ mehr mögen Probleme jener Art von „Wohlfahrtsbürokratie“ bestehen, die in erster Linie für ihre eigenen Bedürfnisse sorgt⁵⁰. Aber gegen eine Beamtenschaft als den „allgemeinen Stand“, der Staat und Verwaltung für sich selbst nimmt, steht der Grundtatbestand einer hochdifferenzierten, macht- und arbeitsteiligen Gesellschaft. Was man auch immer unter der Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung verstehen mag, es läßt sich nicht als prinzipielle Aufhebung der Systemgrenze zwischen öffentlicher Verwaltung und verwaltungsmitgliederschaftlichem Handlungsbereich reflektieren, sondern bleibt auch im verwaltungsinternen, innerorganisatorischen, innerbetrieblichen Bereich auf differenzierende Subsystembil-