

**Max Weber und Parkinson in Südostasien:
Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung
in Thailand, Malaysia und Indonesien**

Hans-Dieter Evers

Im Jahre 1958, nach fast 8-jähriger Lehrtätigkeit an der University of Malaya in Singapore, veröffentlichte ein Hochschullehrer eben jener Universität ein epochemachendes Werk. Unter dem Einfluß der unmittelbaren Umgebung formulierte er folgendes soziologisches "Gesetz":

"Arbeit läßt sich - wie Gummi - soweit dehnen wie Zeit zur Verfügung steht, um sie auszuführen".(1) Daraus wird die Tendenz der Personalvermehrung in bürokratischen Organisationen mit folgenden Axiomen abgeleitet:

"1. Jeder Beamte oder Angestellte wünscht die Zahl seiner Untergebenen, nicht die seiner Rivalen zu vergrößern.

2. Beamte oder Angestellte versorgen sich gegenseitig mit Arbeit."

Daraus folgt, "daß alle Administratoren sich zwangsläufig multiplizieren müssen" (Parkinson 1984: 11-12). Erfinder dieses mit beißendem Spott formulierten Gesetzes war Cyril Northcote Parkinson (geb. 30.7.1909 in Barnard Castle, Durham; 1950-58 Hochschullehrer an der University of Malaya, Singapore).

Wachstumsschübe der Bürokratie

Parkinson hatte seine ironischen Überlegungen über das Wachstum der Bürokratie vor allem anhand der britischen Admiralität angestellt, die ja im englischen Flottenstützpunkt Singapore auch nach dem Zweiten Weltkrieg noch hinreichend vertreten war. Parkinson hatte besonders aufge-regt, daß trotz Funktionsverlust aufgrund des Rückzugs von "East of Suez" und der damit verbundenen Reduktion der Flottenstärke der Verwaltungsapparat der britischen Admiralität kräftig gestiegen war. In seinem "Gesetz" legt er daher fest, daß irrespektive der Funktion der Bürokratie diese im Durchschnitt um rd. 5,75% pro Jahr wachsen werde.

Nun ist auch für Südostasien ein sekulärer Trend zum Wachstum der Bürokratie durchaus festzustellen, aber natürlich keineswegs in einer so einförmigen, gleichmäßigen Weise, wie sich dies nach Parkinsons Gesetz vermuten ließe.

Außerdem wird es notwendig sein, einen seriösen Theoretiker zur Untersuchung zur Staatsbildung und Bürokratisierung in Südostasien heranzuziehen, nämlich Max Weber. Dieser hat ohnehin vor allen Dingen über den Umweg über holländische Gelehrte einen ganz wesentlichen Einfluß auf jenen Zweig soziologischer Forschung über Südostasien gehabt, der sich als historische Soziologie oder Entwicklungssoziologie bezeichnen läßt (Schrieke, van Leur, Alatas und Wertheim).

Doch zunächst wieder zur Bürokratisierung a la Parkinson, d.h. dem Anwachsen des Regierungspersonals. Unsere eigenen Untersuchungen haben ergeben, daß es in Südostasien drei wesentliche Bürokratisierungsschübe gegeben hat (Evers 1983). Der erste erfolgte im letzten Drittel des 19. Jhdts. mit dem Aufbau von kolonialen Verwaltungen bzw. in Thailand mit der administrativen Reform des Prinzen Damrong um 1892. Diese erste Phase war insofern folgenschwer als traditionale Eliten, also die patrimoniale Verwaltung vorkolonialer Reiche, in den neuen Verwaltungsapparat übernommen wurden, und zwar entweder über Rekrutierung und Ausbildung durch spezielle Schulen wie das Malay College in Kuala Kangsar, oder durch die Schaffung eines eigenen Dienstes wie die Inlandsche Bestuur in Indonesien. Damit wurde eine kulturelle Kontinuität geschaffen, die besonders Historiker den Sozialwissenschaftlern in der neueren Südostasienforschung häufig vorgehalten haben (so z.B. Harry Benda in seiner berühmten Besprechung des Buches von Herbert Feith über "The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia", oder implizit zumindest Bernhard Dahm in seiner bekannten Biographie von Sukarno). Damit erfolgte, um mit Max Weber zu sprechen, zwar eine formale Rationalisierung des Verwaltungsganges, aber kaum eine wertrationale Veränderung patrimonialer Verhaltensmuster.

Nun gab es gegen diese Art der Bürokratisierung durchaus Gegenbewegungen, wie z.B. Revolten gegen Steuereintreibung, Bauernaufstände (Sartono 1973), der Konflikt zwischen Sarekat Islam und Budi Utomo im Indonesien der 20er Jahre, oder als wohl bedeutendsten Fall die Revolution von 1932 in Thailand, die zur Ablösung der absoluten Monarchie und der damit verbundenen aristokratischen Elite in der thailändischen Verwaltung führte (Evers 1966, 1973).

Der zweite Bürokratisierungsschub folgte nun dem jeweiligen Unabhängigkeitskampf bzw. in Thailand jenem bereits erwähnten Coup von 1932. Dazu nur einige Zahlen:

Land	Jahr	Zahl d. Beamten (Schätzung)	Beamte pro 10.000 Bevölkerung
Thailand	1933-40	71.000-111.000	55- 70
Malaysia	1956-60	106.000-139.000	172-202
Indonesien	1940-53	82.000-370.000	12- 45

Der dritte Schub setzte erst vor wenigen Jahren ein. Er übertrifft bei weitem alles, wovon Parkinson in schlaflosen Tropennächten in Singapore geträumt haben könnte. Die folgenden Zahlen geben Schätzungen über das Wachstum des öffentlichen Dienstes zwischen 1970 und 1980 wieder.

Land	Zuwachs an Beamten	Wachstum (1970-80)
Thailand	100.000	rd. 50%
Malaysia	rd. 500.000	rd. 300%
Indonesien	rd. 1,5 Mio	rd. 400%

Die soeben ablaufende Bürokratisierungswelle ("runaway bureaucratization") hat bisher also besonders Malaysia und Indonesien, weniger auch Thailand erfaßt. Erst neuerdings hat es den Anschein, daß der sprunghafte Anstieg der Zahl der Staatsdiener unter dem Druck sinkender Rohstoffpreise und damit sinkender Staatsrevenue abflacht. In Malaysia und Indonesien hatten interessanterweise beide Bürokratisierungswellen ihren Ursprung in gewaltsamen Konflikten. Die Rassenunruhen im Mai 1969 und der anschließende Ausnahmezustand führten in Malaysia zur Proklamation der sogenannten "New Economic Policy" (NEP), die zum ökonomischen Ausgleich zwischen den ethnischen Gruppen und zur Beseitigung von Armut führen sollte. Als Mittel hierzu diente u.a. eine in den Zielvorstellungen nicht öffentlich bekanntgegebene Ausweitung der Bürokratie und des Militärs. Um den Malayen eine bessere Chance im ökonomischen Wettbewerb zu geben, wurden nicht nur mit staatlicher Förderung Märkte gebaut und malaysische Jungunternehmer unterstützt, sondern ganz einfach Tausende von Malayen in den Staatsdienst übernommen. Auf diese Weise wurden schnell und ohne Probleme Steuerzahlungen aus dem chinesischen privatwirtschaftlichen Sektor in den staatlichen malaysischen Sektor umverteilt.

In Indonesien wurde (mit einigen Jahren Verzögerung) nach dem Putsch von 1965 bzw. nach der Machtübernahme des Militärs die noch unsichere politische Lage durch Ausdehnung des Staatsapparates beruhigt, wodurch einerseits Kontrolle ausgeübt, andererseits aber auch zusätzliche Arbeitsplätze besorgt wurden. Die Beamtenschaft wurde durch

ein weitverzweigtes Netz von Beratern und anderen temporären Dienstleistern vergrößert, deren Versorgung stark vom politischen Wohlverhalten abhing. Die sukzessive Überführung von Dorfschulzen in den Beamtenstatus hat auch in den letzten Jahren die fortschreitende Bürokratisierung nicht abreißen lassen.

Aus diesem knappen Überblick wird schon ein erstes Ergebnis unserer Untersuchungen sichtbar. Alle drei großen Bürokratisierungsschübe wie auch mehrere kleinere (über die hier nicht berichtet werden kann) sind im Grunde Folgeerscheinungen militanter politischer Konflikte, Revolten oder Revolutionen. Fast immer haben in den drei behandelten Ländern politische Umstürze zumindest einen wesentlichen, aber ursprünglich kaum intendierten und auch wenig beachteten Effekt gehabt, nämlich rapide Bürokratisierung.

Zur sozialwissenschaftlichen Erforschung der Bürokratie in Südostasien

Wie hat nun die Forschung auf die für den Prozeß der Staatenbildung, der sozialen Schichtung und der sozialen Mobilität so wichtigen Prozeß der Bürokratisierung reagiert?

Die Untersuchungen wurden im wesentlichen von zwei Theorierichtungen inspiriert, wobei die langfristige und numerische Ausdehnung der Bürokratie nach Parkinsons Gesetz, wie wir sie bisher behandelt haben, weitgehend übersehen wurde. Die eine Richtung rührt aus der Organisationstheorie der Verwaltungswissenschaften her und schlug sich u.a. in zahlreichen Dissertationen nieder, die von Thais und Indonesiern an amerikanischen Universitäten geschrieben wurden. Die Bürokratie stellt sich darin als eine von der restlichen Gesellschaft losgelöste, mehr oder minder gut funktionierende Organisation dar, die sich gelegentlich aus sich selbst heraus durch Verwaltungsreformen erneuert.

Eine in diese theoretische Richtung gehörende, aber mehr auf die Verbindung der öffentlichen Verwaltung mit dem politischen System abhebende Reihe von Untersuchungen (die einflußreichen Bücher von Siffin, Riggs, Tilmann, Ness und Scott) beherrschten bis jetzt die Diskussion.

Bürokratischer Kapitalismus

Ein anderer theoretischer Ansatz leitet sich aus der Bürokratisierungstheorie Max Weber her. Max Weber hat vor allem über holländische Gelehrte schon zu Beginn des Jahrhunderts

wesentlichen Einfluß auf die soziologische Forschung über Südostasien gehabt (Schrieke, van Leur; später der in Holland ausgebildete Singaporer Soziologe Alatas).

In den letzten Jahren ist nun die theoretische Diskussion um Staat und Bürokratie zunehmend auch von Wissenschaftlern an südostasiatischen Universitäten geführt worden. Bedenkt man die vorher erwähnte Geschichte der Einführung Max Webers in die Südostasienforschung, so darf es nicht verwundern, daß gerade in Indonesien stärker an Max Weber angeknüpft wird. So bedient sich Dorodjatun Kuntjoro-Jakti (1980) des Weberschen Begriffsapparats, um auf das Fortleben patrimonialer Züge, wie das javanische "gustkawula" (Herr-Knecht) -Verhältnis in der jetzigen Bürokratie hinzuweisen (1980:7). Damit knüpft er aber gleichzeitig auch an die reichhaltige Literatur über die Priyayi an, die von Palmier, Onghokham, Sutherland und anderen vorgelegt wurde. Dies führt dann auch zur Bürokratiekritik wie bei Lukas Hendrata (1983:24-25), der eine Reform der heutigen "Mataram Bürokratie" fordert und eine dem Weberschen Idealtypus der rationalen Bürokratie angeglichene Verwaltung fordert. Nur so könne wirtschaftliche und soziale Entwicklung erreicht werden!

Während nun Weber die Entstehung einer rationalen Bürokratie eng mit dem gleichzeitig im Bereich der Wirtschaft fortschreitenden Rationalisierungsprozeß, also auch mit der Entstehung des modernen Industriekapitalismus verbunden sieht, knüpft eine neuere Forschungsrichtung in Südostasien an die Theorien Karl Wittfogels über den asiatischen Despotismus an. Von Wittfogel wird dabei die Idee übernommen, daß die traditionale Bürokratie der asiatischen Produktionsweise schließlich in einen "bürokratischen Kapitalismus" einmündet. Bürokratisierung wird hier also eher als geschichtliches Kontinuum gesehen, in dem der vorkapitalistische Staatsapparat schließlich den Sieg über den peripheren Kapitalismus davonträgt oder zumindest mit diesem eine "unholy alliance" (bzw. "marriage of convenience") eingeht.

So stellt Sungsidh (1980:5 ff.) fest, daß sich ein bürokratischer Kapitalismus zwischen 1932 und 1960 in Thailand entwickelte, der sich dadurch auszeichnet, daß Kapital weitgehend in den Besitz und unter die Kontrolle von Beamten geraten ist. In einer umfangreichen empirischen Untersuchung weist er nach, wie sich die höheren Beamten nach dem erfolgreichen, von ihnen selbst instigierten Coup von 1932 in die Aufsichtsräte thailändischer Banken und Firmen lancierten.

Von einem ähnlichen theoretischen Rahmen geht Robison aus, wenn er Wirtschaft und Gesellschaft Indonesiens unter der "ordre baru" Suhartos nach 1965 als "bürokratischen Kapitalismus" bezeichnet. Auch hier (Robison 1976) wird in einer gewissenhaften empirischen Arbeit nachgewiesen, wie sich indonesische Militärs und höhere Beamte in die indonesische Wirtschaft einkaufen und diese teils direkt, teils über Mittelsmänner kontrollieren.

Auch über Malaysia liegen ähnliche Untersuchungen vor, wie eine noch unveröffentlichte Dissertation von Jomo Sundaram, die für das heutige Malaysia allerdings den Titel "bürokratischer Kapitalismus" nicht beansprucht. Dies ist nun insofern verwunderlich, als gerade Malaysia, der am meisten bürokratisierte Staat, das Land mit der höchsten Beamtenquote ist, wie wir eingangs nachgewiesen haben. Demnach liegt die Schlußfolgerung nahe, daß eine durchgreifende Bürokratisierung keineswegs ein Hinderungsgrund, sondern eher eine Vorbedingung wirtschaftlichen Wachstums ist, wie sowohl Max Webers Bürokratisierungsthese als auch neuere Theorien über "bürokratische Entwicklungsgesellschaften" (Elsenhans 1981) nahelegen. Andererseits hat auch die Gegenthese, daß ein starkes chinesisches Unternehmertum die von der öffentlichen Verwaltung bereitgestellte Infrastruktur sinnvoll zu nutzen verstand, einen hohen Grad an Plausibilität.

Schlußbemerkung

Wie wir zeigen konnten, hat sich die öffentliche Verwaltung in den südostasiatischen Staaten Indonesien, Malaysia und in geringerem Umfang auch in Thailand erheblich ausgedehnt. Nach unserer These haben gewaltsame Umstürze, Konflikte und Unruhen verschiedene rapide Bürokratisierungsschübe zur Folge gehabt. Was immer die Ursachen der Konflikte gewesen sein mögen, eine überdurchschnittliche Ausdehnung des Beamtenapparats war die sicherlich unbeabsichtigte Folge.

Frühere Studien zur öffentlichen Verwaltung in Südostasien haben dieser numerischen Ausdehnung der Bürokratie, der "Parkinsonisierung", und ihren Folgen kaum Beachtung geschenkt. Auch die neuere Forschung, an den Theorien Max Webers und Karl Wittfogels orientiert, hebt kritisch die Verbindung von Wirtschaft und Verwaltung hervor und hat dafür den Begriff des "bürokratischen Kapitalismus" geprägt. Eine Begründung, wieso die Staatsdiener eine so starke Stellung erreichen konnten, fehlt bisher.

Anmerkung

- (1) Hier spielt Parkinson auf den malayischen/indonesischen Ausdruck "jam karet" = Gummizeit an.

Literaturangaben

- ALATAS, Syed Huseein: Religion and Modernization in South-East Asia, In: H.D. Evers (ed.), Modernization in South-East Asia. Oxford Press 1973, S.153-169.
- ELSENHANS, Hartmut: Abhängiger Kapitalismus oder bürokratische Entwicklungsgesellschaft, Frankfurt: Campus 1981.
- EVERS, Hans-Dieter: The formation of a Social Class Structure: Urbanization, Bureaucratization and Social Mobility in Thailand, In: American Sociological Review 32 (1966), 4, S. 480-488.
- EVERS, Hans Dieter: Group Conflict and Class Formation in South-East Asia. Oxford University Press 1973.
- EVERS, Hans-Dieter: Bürokratisierung und Weltmarkt in Südostasien. Arbeitspapier No. 34, Forschungsschwerpunkt Entwicklungssoziologie, Universität Bielefeld 1983.
- KUNTJORO-JAKTI, Dorodjatun: Bureaucracy in the Third World: Instrument of the People, Instrument of the Rulers or the Ruler?, In: Prisma 19 (1980), S. 3-9.
- NESS, Gayl D.: Bureaucracy and Rural Development in Malaysia, Berkeley: University of California Press 1967.
- PARKINSON, C. Northcote: Parkinsons neues Gesetz. Reinbek: Rowohlt 1984.
- RIGGS, Fred W.: Thailand, the Modernization of a Bureaucratic Polity. Honolulu: East-West Center Press 1966.
- ROBISON, Richard: Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State, In: Indonesia, 25 (1978), S. 17-39.
- SARTNO, Kartodirdjo: Protest Movements in Rural Java. Singapore: Oxford University Press 1973.
- SCHRIEKE, B.: Indonesian Sociological Studies, 2 vols. Den Haag und Bandung: van Hoeve 1957.
- SIFFIN, William J.: The Thai Bureaucracy: Institutional Change and Development. Honolulu: East-West Center Press 1966.
- SUNGSIDH, Piriyarangsan: Thai Bureaucratic Capitalism, 1932-1960. Master's Thesis, Thammasat University, Bangkok 1980.
- TILMAN, Robert O.: Bureaucratic Transition in Malaya. Durham, N.C.: Duke University Press 1964.