

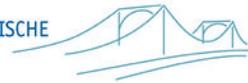
ARCHIV-VERSION

Dokserver des Zentrums für Zeithistorische Forschung
Potsdam e.V.

<http://zeitgeschichte-digital.de/Doks>

ZENTRUM FÜR ZEITHISTORISCHE
FORSCHUNG POTSDAM

Institut der Leibniz-Gemeinschaft



Peter Becker, Bürokratie,

Version: 1.0, in: Docupedia-Zeitgeschichte, 30.08.2016

http://docupedia.de/zg/Becker_buerokratie_v1_de_2016

DOI: <http://dx.doi.org/10.14765/zzf.dok.2.695.v1>

Copyright (c) 2016 Clio-online e.V. und Autor, alle Rechte vorbehalten. Dieses Werk entstand im Rahmen des Clio-online Projekts „Docupedia-Zeitgeschichte“ und darf vervielfältigt und veröffentlicht werden, sofern die Einwilligung der Rechteinhaber vorliegt. Bitte kontaktieren Sie: <redaktion@docupedia.de>



Gewerkschaft der Post- und Telegraphenbediensteten Wien: Mitgliederkataster und Karteikasten von Gewerkschaftsmitgliedern, Foto zwischen 1918 und 1938. Quelle: Österreichische Nationalbibliothek (ÖNB) © mit freundlicher Genehmigung

Bürokratie

von Peter Becker

Bürokratie ist heute zu einer Art Unwort geworden. Es wird häufig verwendet, um Organisationen abschätzig zu beschreiben, wenn man ihnen übertriebenen Formalismus, mangelnde Kundenorientierung, das Potenzial der Persönlichkeitsverformung und gestörte System-Umwelt-Beziehungen unterstellt. Dem steht die grundsätzlich positive, wenn auch nicht unkritische Charakterisierung von Bürokratie bei Max Weber als technisch überlegener Organisationsform von Herrschaft gegenüber.^[1]

In einer stark simplifizierenden Anlehnung an Max Weber wird Bürokratie häufig als Erfolgsgeschichte erzählt – als „Ergebnis eines historischen Rationalisierungsprozesses und, historisch betrachtet, die effektivste Form der Ausübung staatlicher Macht, und zwar gegenüber dem Bürger wie auch im Hinblick auf die interne Steuerbarkeit des Verwaltungsapparates“.^[2] Die Verwaltung des modernen Staats erscheint dabei auf die Trias von Einheit – oberste (und damit zentrale) Gewalt – Rationalität reduziert. Das ist für den deutschen Verwaltungswissenschaftler Thomas Ellwein jedoch unzulässig, weil die Ambivalenz der modernen bürokratischen Verwaltung dadurch aus dem Blick gerate. Diese drücke sich eben in der Gleichzeitigkeit von relativ enger Gesetzesbindung und relativ großem Interpretationsspielraum bei der Bearbeitung einzelner Vorgänge aus.^[3]

Die Kritik an der Bürokratie bestimmt bereits seit dem 19. Jahrhundert die Auseinandersetzung mit dem modernen Staat, seinem Potenzial, seinen Leistungen und seinen Schwächen mit. Sie thematisiert die Widersprüchlichkeit zwischen Rationalisierungsanspruch und *information overload* sowie zwischen formaler und materieller Rationalität. Die konkreten Bezugspunkte der Kritik veränderten sich zwischen der Mitte des 18. und dem späten 20. Jahrhundert, bedingt durch die Veränderungen des Staats, der politischen Kultur, der Gesellschaft, aber auch der Organisationstechnologie und der Medien.^[4]

Die Kritik an der Bürokratie nahm schon lange vor dem Holocaust die Schattenseiten von Rationalisierung und Standardisierung in den Blick, ohne die Notwendigkeit einer modernen, effizienten Verwaltung zu leugnen. Das trifft auch

auf Adorno und Horkheimer zu, die sich vor allem gegen die Übergriffe einer solchen Verwaltung in die Lebenswelt der Bürger durch eine zunehmende „Organisiertheit des menschlichen Lebens“ wandten.^[5] Erst die Auseinandersetzung mit dem Holocaust radikalisierte diese Kritik. Für Zygmunt Bauman wurde der Holocaust durch die moderne Bürokratie erst ermöglicht – durch ihre instrumentelle Rationalität, die Verstetigung ihrer Verfahren, die Ersetzung von moralischer durch technische Verantwortung sowie durch die weitreichende Arbeitsteilung, die eine Distanzierung der Schreibtischtäter von den Folgen und damit den ethischen Implikationen ihres Handelns begünstigte: „The ‚Final Solution‘ did not clash at any stage with the rational pursuit of efficient, optimal goal-implementation. On the contrary, it arose out of a genuinely rational concern, and it was generated by bureaucracy true to its form and purpose.“^[6]

Bauman analysiert den Holocaust als Teil der Moderne. Das schärft seinen Blick für die bedrohliche Ent-Personalisierung der Verwaltungsunterworfenen in den Verfahren der modernen Bürokratie. Denn dort wird mit „Modellen von Wirklichkeit“ (Ellwein)^[7] operiert. Bei der Bearbeitung von Vorgängen wird deshalb nicht die gesamte Vielfalt an persönlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Bezügen berücksichtigt, sondern nur deren verfahrensrelevante Aspekte. Das reduziert Komplexität, verringert jedoch moralische Verantwortung und eröffnet Räume für radikale Interventionen. Darauf weist der amerikanische Anthropologe James Scott im Zusammenhang mit dem radikalen Gestaltungswillen moderner Staaten hin.^[8] Der Holocaust ist aus dieser Perspektive eine extreme Form des Social Engineering, das als politisches Programm formuliert und als Verwaltungsaufgabe umgesetzt wurde.^[9]

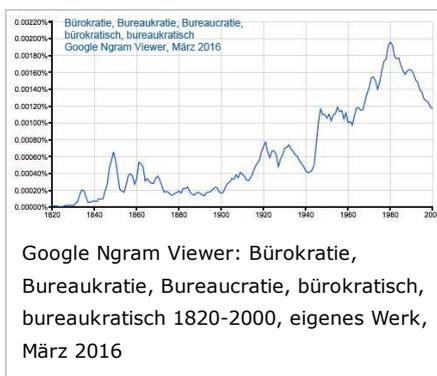
Ich werde die Entwicklung der Bürokratie hier vor allem aus der Perspektive der Kritik verfolgen. Dabei gehe ich in fünf Schritten vor. Zuerst skizziere ich die *Karriere des Begriffs* zwischen dem frühen 19. und dem späten 20. Jahrhundert. Dann setze ich mich mit Max Weber und seiner Rezeption, mit der Bürokratie im NS-Staat und der Neubestimmung der Bürokratie in der Nachkriegszeit auseinander. Abschließend stelle ich neue Ansätze der historisch-kulturwissenschaftlichen Bürokratieforschung vor.

Zur Karriere eines Begriffs

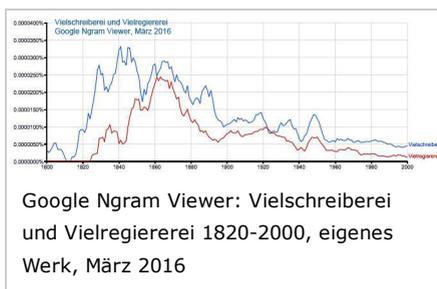
Der Begriff *Bürokratie* entstand im Frankreich der 1760er-Jahre als ironischer Kommentar zu politischen Veränderungen. Die für eine Liberalisierung des Getreidehandels eintretenden Physiokraten verspotteten die Reglementierungssucht der Regierung als *bureaumanie* bzw. *bureaucratie*. So berichtete es der deutsche Aufklärer Friedrich Melchior Grimm in seiner „Literarischen Korrespondenz“.^[10] Der Begriff entstand somit als ironisch gemeinte Aufwertung der Verwaltungstätigkeit durch ihre Verknüpfung mit der aristotelischen Herrschaftslehre. *Bureaus* standen einerseits metonymisch für eine Verwaltungstätigkeit, die auf Schriftlichkeit, Regelmäßigkeit und klar abgegrenzten Kompetenzen innerhalb eines hierarchischen Beziehungsgefüges beruhte. Andererseits wurden diese Schreibtische nun als der eigentliche Sitz von Macht und Herrschaft identifiziert. Der politische Witz dieses „aus Französisch und Griechisch zu sprachlicher Krüppelbildung malerisch zusammengekuppelten [Wortes]“^[11] war die Wahl eines abstrakten Prozesses als Träger einer Herrschaftsordnung. Nicht die Schreiber als Personen bzw. Funktionsträger, sondern die Schreibstuben wurden zu den Pfeilern des neuen Herrschaftssystems.^[12]

Die Debatten im Vormärz und zur Mitte des 19. Jahrhunderts

Die Karriere von Bürokratie als Begriff erlebte in Deutschland zur Zeit des Vormärz einen ersten Höhepunkt, wie die mit dem *Google Ngram Viewer* erstellte Grafik zeigt.^[13] Die Notwendigkeit einer neuen Form der öffentlichen Verwaltung wurde in den damaligen Debatten über den Staat betont, die Organisation und Praxis einer bürokratischen Verwaltung aber von konservativer wie liberaler Seite abgelehnt.^[14] Ab 1830 und vor allem ab der Mitte der 1840er-Jahre intensivierte sich die Kritik angesichts der Unterdrückung von liberalen politischen Forderungen und des Versagens des Staatsapparats in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Der liberale Staatsrechtslehrer Robert von Mohl brachte in der „Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft“ diese Entwicklung auf den Punkt: „Seit kurzer Zeit ist aller Orten und bei den verschiedensten Gelegenheiten von ‚Bureaukratie‘ die Rede.“ Im Nachsatz fügte er hinzu: „In der Regel nicht in wohlwollendem und billigendem Sinne.“^[15] Bemerkenswert erschien Mohl nicht nur die vermehrte Beschäftigung mit Bürokratie, sondern auch ein Wechsel in der Bedeutung, die diesem Begriff zugeschrieben würde – von der Bezeichnung einer hierarchischen Organisationsform mit einem allein verantwortlichen Leiter hin zu einer „gesellschaftlichen Gewalt oder [...] einem Regierungssysteme“.^[16]



Als Kampfbegriff hatte Bürokratie eine integrative Funktion, konnte er doch verschiedenste politische Gruppen auf ein gemeinsames Feindbild einchwören.^[17] Die Kritik richtete sich dabei weniger gegen den Umfang der „öffentlichen Aufgaben“^[18] als gegen ihren Vollzug, wie ein Blick auf die zweite *Ngram*-Grafik zeigt. Zwischen der Mitte der 1820er- und den frühen 1860er-Jahren waren der Vorwurf der *Vielschreiberei* und der *Vielregiererei* weit verbreitet, was die Vorbehalte gegenüber exzessiven Eingriffen der Regierung zum Ausdruck brachte.



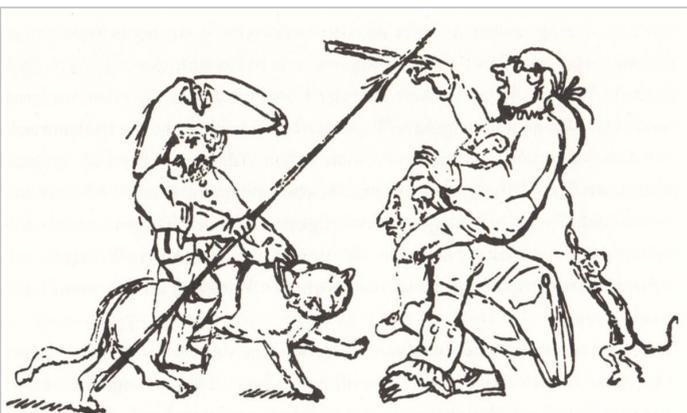
Als Alternativen zu den negativ stilisierten bürokratischen Verfahren kursierten unterschiedliche Gedankenexperimente: von der Delegation von Verwaltungskompetenzen an Gemeinden und Korporationen bis hin zu einer stärker lösungsorientierten Erledigung durch staatliche Behörden. Kritisiert wurden besonders jene Verfahren innerhalb des Staatsapparats, die den Beamten vor Ort wenig eigenständige Entscheidungskompetenzen beließen. Diese Kritik findet sich bis heute in der Verwaltungs- und Politikwissenschaft, wenn auch der Begriff der *Vielregiererei* nicht mehr verwendet wird. Heute spricht man von den Beziehungen zwischen Verwaltungssystem und dessen Umwelten, die durch die Überbetonung von Formalisierung und Regelmäßigkeit dysfunktionale Züge annehmen würden.^[19]

Eine häufig diskutierte Dysfunktionalität von Verwaltung in der Zeit des Vormärz war die *Vielschreiberei*. Erstens galt sie als Folge einer Verfahrenslogik, die mehr

auf Bedürfnisse der internen Kontrolle als auf Bereitstellung von Leistungen abgestimmt war. Zweitens machte man Organisationsmängel und die wenig entscheidungsfreudige Haltung der Beamten dafür verantwortlich.^[20] Für Mohl war es offensichtlich, dass ein Beamter, der „einen Begriff vom wirklichen Leben hat“, mit einigem guten Willen die „überflüssige Schreiberei“ aufgeben könnte.^[21] So ließe sich, wie er weiter ausführte, die „Hemmung wirklicher Tätigkeit“ beseitigen, indem man „überhaupt handelt und nicht blos schreibt“.^[22]

Den von Mohl angesprochenen Beamten wurde in der Debatte über Staat und Verwaltung eine zentrale Rolle zugeschrieben. Für Georg Wilhelm Friedrich Hegel waren sie der entscheidende Faktor bei der politischen und gesellschaftlichen Integration.^[23] Die konkrete Vermittlung der Partikular- und Allgemeininteressen erfolgte für Hegel in der „Art und Weise der Ausführung“ der Aufgaben durch die Beamten. Ihrer Performanz kam daher eine politische Schlüsselrolle zu, weil von ihrem „Benehmen“ und ihrer „Bildung“ ganz wesentlich die „Zufriedenheit und das Zutrauen der Bürger zur Regierung“ abhingen.^[24]

Das Benehmen der Beamten – ihr mangelnder Takt und autoritäre Umgangsformen – entsprach nicht diesen hohen Erwartungen, wie Mohl anklagend betonte. Das allein hätte die Bürger zu „Todfeinden“ der Behörden gemacht.^[25] Für die Bürokratiekritik war es keine Überraschung, dass Beamte als Schnittstelle zwischen Staat und Gesellschaft versagten. Denn dafür wären entsprechende Persönlichkeitsprofile und Qualifikationen nötig gewesen. Der preußische Reformler Freiherr vom Stein bezeichnete Beamte abwertend als „besoldete Buchgelehrte“, „interessenlose ohne Eigenthum seyende Buralisten“ und sprach ihnen jeden Bezug zur gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wirklichkeit ab.^[26]



Zeichnung von E.T.A. Hoffmann: Hoffmann, auf dem Kater Murr reitend, kämpft gegen die preußische Bürokratie, 1821 in: Klaus Günzel: Die deutschen Romantiker. Artemis, Zürich 1995. Quelle: Wikimedia Commons, gemeinfrei

Karl Marx ging in seiner Kritik einen Schritt weiter und sah die mangelnde Offenheit der Beamten für Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur als Teil eines systemischen Problems. Bürokratie war für ihn nichts anderes als der

„*Staatsformalismus*‘ der bürgerlichen Gesellschaft“^[27] und ein Zwangsapparat mit dem alleinigen Interesse des Machterhalts.^[28] Der bürokratische Apparat verwandle daher Staatszwecke in Büroziecke und Büroziecke in Staatszwecke.^[29] Das führte aus der Sicht von Marx zur verhängnisvollen Dopplung der gesellschaftlichen Wirklichkeit in den bürokratischen Verfahren: „Jedes Ding hat daher eine doppelte Bedeutung, eine reelle und eine bürokratische, wie das Wissen ein doppeltes ist, ein reelles und ein bürokratisches.“^[30] Bei Marx klingt ähnlich wie bei Max Weber die Kritik an einem Staat an,^[31] der sich gegenüber Politik und Gesellschaft verselbständigte. Bei

Marx liegt die Betonung auf der verzerrten Konstruktion von Wirklichkeit, indem bürokratische Verfahren mit spezifischen „Modellen von Wirklichkeit“ (Ellwein) operierten – eine Sicht, die von liberalen Kritikern geteilt wurde. Die Verselbständigung des Staats hätte diesen zu einer „großen Maschine“ gemacht, deren Räderwerk von einem „obersten Staatsregierer“ als „Maschinisten“ in Gang gesetzt würde,^[32] was zur „beständigen Volksbevormundung“ und zum vollständigen Verlust der Volksfreiheit geführt hätte.

Als Königsweg hin zu einer professionellen Verwaltung, die auf die Bedürfnisse von Staat und Gesellschaft gleichermaßen eingehen würde, identifizierten liberale Politiker und Staatsrechtsexperten die öffentliche Diskussion von Missständen in den Medien.^[33] Mohl empfahl den Bürgern außerdem die Selbstorganisation in Bereichen, die man heute der Zivilgesellschaft zurechnen würde. Sie sollte zur Bewahrung des Eigentums ebenso beitragen wie zur Bekämpfung der Massenarmut: Durch die „immer weiter gesteigerte Ausbildung der freiwilligen Vereine“ könnte man „sehr Vieles zu Stande bringen, wozu der unverbundene Einzelne die Hilfe des Staates bedurft hätte [...]“.^[34] Die „Ausbildung des Gemeindelebens“ sollte der Bevormundung durch den bürokratischen Staatsapparat aus der Sicht von Mohl eine immer mehr entwickelte Selbstregierung entgegensetzen, die auf einem sich verbreiternden „öffentlichen Sinn“ der Bürger beruhen könnte.^[35]

Max Weber und der umstrittene Rationalisierungsgewinn der Bürokratie

Robert Musil beschreibt in seinem Roman „Der Mann ohne Eigenschaften“ die Empfänglichkeit der österreichischen Bevölkerung für Weltverbesserungspläne aller Art. Dazu zählte neben der Kurzschrift, der Einführung neuer Spucknapfe und der Reform des Sexuallebens auch die Vereinfachung des Verwaltungsapparats, wovon man sich einen nachhaltigen Impuls für gesellschaftliche und politische Veränderungen erwartete.^[36] Musil war ein guter Beobachter; Bürokratie als Thema war tatsächlich in den ersten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts aus dem engen Dunstkreis der Expertengespräche herausgetreten. Es erlebte im Rahmen von Rationalisierungsvisionen eine neue Renaissance, wie ein erneuter Blick auf Grafik 1 belegt.

In den beiden letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts war es ruhiger um das Thema Bürokratie geworden, nachdem in den 1870er-Jahren die Einführung der Verwaltungsgerichtshöfe in den deutschen Staaten und in Österreich noch zu einer intensivierten Debatte geführt hatte. Das erneute Interesse vor dem Beginn des Ersten Weltkriegs stand im Zusammenhang mit den Bemühungen um eine grundsätzliche Reform der Staatsverwaltung in Preußen ebenso wie in der Habsburgermonarchie.^[37] Das eröffnete den Raum für Gedankenexperimente, die Musil mit seinem ironischen Kommentar so treffend auf den Punkt gebracht hatte. Sie waren geprägt von der Erfahrung einer rasch expandierenden Staatsverwaltung, die mit ihren Programmen zur Vorsorge, zur verbesserten Bildung und zum Ausbau bzw. zur Regulierung der Infrastruktur das Leben und Handeln der Menschen zunehmend strukturierten.^[38] Gleichzeitig gab es enttäuschte Hoffnungen auf eine bessere Einbindung der Verwaltung in Wirtschaft und Gesellschaft, die sich politisch interessierte Zeitgenossen vom Parlamentarismus und von einer erweiterten lokalen Selbstverwaltung erwartet hatten.^[39]

Die Bürokratie, für den galizischen Bürokratiekritiker Josef Olszewski „eine der aktuellsten heutigen sozialen Krankheiten“, war auch zur Zeit der Jahrhundertwende Gegenstand der Kritik seitens aller Klassen und Parteien. Ein radikales Vorgehen gegen die vermeintlichen Auswüchse der bürokratischen Verwaltung erschien umso dringender, damit der Staat seine Autorität und Legitimität bewahren konnte, die er dringend zur Bewältigung der großen politischen und sozialen Probleme benötigte.^[40] In den Debatten des frühen 20. Jahrhunderts ging es eben nicht darum, dem Staat und seiner Verwaltung grundsätzlich die Berechtigung abzusprechen, gestaltend in die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verhältnisse einzugreifen. Gefordert wurde eine andere Form dieser Interventionen und vor allem die Anpassung der Verfahren und des Selbstverständnisses der Verwaltung an die neuen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten.^[41]

Wie ließ sich dieser Staat konzeptuell fassen, von dem man eine solche Anpassungsleistung erwartete? Edith Hanke betont den Einfluss der juristischen Staatslehre auf die Ausbildung einer entsprechenden Begrifflichkeit. Paul Laband, Georg Jellinek, Rudolph Sohm und Rudolf von Jhering definierten den Staat durch seine Herrschaftsfunktion, die diesem exklusiv zukommen würde. Max Weber nutzte diese exakte Begrifflichkeit, um davon ausgehend eine „Soziallehre des Staates“ zu entwickeln. Für ihn war das Gewaltmonopol ein wesentliches Merkmal moderner Staatlichkeit. Herrschaft verstand er als „Teilmenge von Macht“, wie Hanke argumentiert, wobei „Macht“ selbst als „dynamisches, mitunter auch unberechenbares, und geradezu urwüchsiges Element in der Geschichte menschlicher Verbände [...]“ galt.^[42]

Anders als Laband und Jellinek näherte sich Weber der Bestimmung von Herrschaft vom Standpunkt einer verstehenden Soziologie, die den Staat als „Komplex eines spezifischen Zusammenhandelns von Menschen“ begreift.^[43] Seine historisch- und kulturvergleichenden Studien rückten die Wechselwirkungen zwischen Herrschaft einerseits und Wirtschaft, Recht und Kultur andererseits in den Blick. Bürokratische Herrschaft als „Facette des allgemeinen Rationalisierungsprozesses der Moderne“ verknüpfte er wegen ihrer spezifischen Rationalität und Unparteilichkeit eng mit der kapitalistischen Wirtschaftsweise, beschränkte sie jedoch nicht darauf.^[44] Gegenüber der Staatsrechtslehre setzte Weber durch die Berücksichtigung von Legitimitätsvorstellungen einen zusätzlichen Akzent.^[45] Weil Legitimitätsglaube als „Glauben an Legalität gesetzter, paktierter oder oktroyierter Ordnungen“ an eine „wertrationale Bejahung des Legalitäts- und Satzungsprinzips“ gebunden ist, werden damit ideelle Aspekte der Herrschaft zusätzlich zu institutionell-organisatorischen analytisch fruchtbar gemacht.^[46] Schließlich erweiterte Weber die Analyse von Herrschaftsbeziehungen um eine soziologische Komponente, indem er Herrschaft als soziale Beziehung verstand,^[47] wengleich er seine Herrschaftssoziologie „aus der Perspektive des Organisationsherren“ entwickelte, wie Stefan Breuer argumentiert.^[48] Als Maßstab für den Vergleich unterschiedlicher Herrschaftsformen nutzte er – dem Vorbild von Gaetano Mosca folgend – den Aspekt der Organisation.

Max Weber ist ein Autor, der den Ausbau von Staatsgewalt und Parteiorganisationen sowie die Organisationsformen im Wirtschaftsbereich im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert aus einer liberalen, kritischen und gut informierten Perspektive verfolgte. Seine Wahrnehmungen bezogen sich vor allem auf die deutsche Entwicklung,^[49] in der – wie Jürgen Kocka überzeugend argumentiert – „diese [...] *neuen* Bürokratisierungstendenzen auf *alte*, traditionell starke, ungebrochene bürokratische Traditionen [trafen], die ihre Durchsetzung

erleichterten“.^[50] Weber verdichtete seine Erfahrungen zu einem *Idealtypus* von rationaler Herrschaft mittels bürokratischer Verwaltung,^[51] der jedoch wesentliche Aspekte der Verwaltungswirklichkeit ausblendete, wie etwa die Relevanz von Informalität innerhalb der Organisation. Diese hat in den bürokratiethoretischen Studien der 1940er- und 1950er-Jahre eine wichtige Rolle gespielt.^[52] Max Weber wurde trotz dieser offensichtlichen Beschränkungen seines Modells zum „Klassiker sozialwissenschaftlicher Bürokratieanalyse“, auf den sich eine „unübersehbare“ Zahl von Autoren im Bereich der Geschichts- und Politikwissenschaften sowie der Organisations- und Verwaltungsforschung beziehen.^[53]

Eine klare Definition des Begriffs von Bürokratie sucht man bei Weber jedoch ebenso vergeblich wie eine konzise Staatstheorie.^[54] Seine Begriffsverwendung reicht von „der Kennzeichnung eines Verwaltungsmodus [...] über die Kollektivbezeichnung der Personen, die Träger einer solchen Verwaltung sind [...], bis hin zur Kennzeichnung eines Sachverhaltes der Herrschaft“.^[55] Bürokratie ist für ihn außerdem „das spezifische Mittel, ‚Gemeinschaftshandeln‘ in rational geordnetes ‚Gesellschaftshandeln‘ zu überführen“.^[56] Welche Aspekte der Organisation treten in dieser idealtypischen Zuspitzung in den Blick? Sieben Merkmale werden in der Regel genannt: regelgebundener, kontinuierlicher Amtsbetrieb mit klar definierten Leistungen und Befehlsgewalten; klar festgelegte Hierarchien und Kompetenzen innerhalb einer monokratischen Organisation; Aktenmäßigkeit des Verfahrens; Trennung des Büros von den privaten Lebensräumen der Beamten, die auch nicht über die sachlichen Verwaltungsmittel verfügen; spezialisierte Amtsführung fachgeschulter Beamter; hauptberufliche Verwaltungsarbeit; Amtsführung nach festen Regeln.^[57]

Die Organisation von Verwaltung hat für Weber weitreichende Folgen für die Art von Herrschaft: „Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung.“^[58] Bürokratie als Organisationstechnologie war somit ein wichtiges technisches Mittel zur Rationalisierung von Herrschaft. So charakterisiert Weber Bürokratie als „[...] die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in allen diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung“.^[59]

Die Organisationssoziologie hat Webers Überlegungen früh aufgegriffen und zu einem wichtigen Bezugspunkt der Modellbildung gemacht.^[60] Die Autoren bezogen sich jedoch auf eine missverständliche Deutung von Webers Kategorien: Weber beanspruchte ja nicht, mit seinem *Idealtypus* eine detailgetreue Beschreibung von Behörden, ihrer Organisation und ihren Praxisformen zu leisten. Es handelt sich vielmehr um ein „theoretisches Konstrukt des Forschers, das auf Beobachtungen der Realität basiert, Einzelercheinungen zu einem gedanklichen Gebilde zusammenfasst und damit eine heuristische Funktion erfüllt“.^[61] Deshalb verstand er seine Überlegungen auch nicht als normative Vorgaben zur Reform von Organisationen.^[62]

Die Weber-Rezeption in der Organisationssoziologie operiert mit dem stark reduzierten Bild der Organisation als Maschine. Die damit implizierte „Programmierbarkeit des Verhaltens der Organisationsmitglieder“ durch Zielvorgaben, Vorschriften etc. geht von der Fiktion aus, „dass die Organisationsspitze über vollkommene Information verfüge, um alle möglichen Umweltsituationen und internen Prozesse antizipieren und im Programm berücksichtigen [...] zu können“. Das setzt eine Reduktion der Beamten auf ihre

Funktion voraus und blendet alternative Handlungsrationitäten und Loyalitäten aus. Der Weber'sche Beamte, der auf das „stählerne Gehäuse“ von funktionaler Rationalität, Distanz zur Verwaltungsumwelt und Gehorsam gegenüber den Vorgesetzten beschränkt ist, kann in komplex strukturierten Organisationen nicht adäquat funktionieren. Es fehlen ihm der Zugriff auf externe Ressourcen und die individuelle Entscheidungskompetenz.^[63]

Das Bild der Organisation als Maschine geht einher mit der Annahme eines simplifizierten System-Umwelt-Verhältnisses. Als „geschlossenes“ Organisationsmodell konnte die bürokratische Verwaltung nur dann ihre Leistungen erbringen, wenn, laut Derlien, Böhme und Heindl, „die Umwelt der Organisation relativ konstant bleibt, Probleme daher gut strukturiert, Aufgaben programmiert und routinisierbar, die Qualifikation der Mitarbeiter niedrig und ihre Motivation extrinsisch sind; hier lässt sich streng arbeitsteilig, regelorientiert, hierarchisch und förmlich verfahren. Bei turbulenter Umwelt hingegen, neuen Problemen, unstrukturierten Aufgaben, deren Lösung Innovationen verlangt, bei gut qualifiziertem, intrinsisch motiviertem Personal [...] zeigt sich eine ‚organische‘ der ‚mechanischen‘ Organisation überlegen.“^[64]

War Webers geschlossenes Organisationsmodell, das laut Michael Mann auf die Herrschaft des Apparats über die Gesellschaft setzte – „distributive power of state elites over civil society“^[65] –, somit bereits zur Zeit der Jahrhundertwende das Problem und nicht die Lösung gewesen? Weber selbst hat einen Teil der Probleme angesprochen, die sich für die Gesellschaft aus der Etablierung eines solchen Verwaltungssystems ergeben hatten. In seinem Redebeitrag zur Tagung des Vereins für Sozialpolitik beschwor er im Jahr 1909 die Gefahr, „daß die Welt mit nichts als jenen Rädchen, also mit lauter Menschen angefüllt sein soll, die an einem kleinen Pöstchen kleben und nach einem etwas größeren Pöstchen streben, – ein Zustand, den Sie, wie in den Papyri, so zunehmend im Geiste des heutigen Beamtentums, und vor allem seines Nachwuchses, unserer Studenten, wiederfinden. Diese Leidenschaft für die Bureaукratisierung, wie wir sie hier sich äußern hörten, ist zum Verzweifeln.“^[66]

Max Weber war als scharfsichtiger Intellektueller keineswegs blind gegenüber den weit reichenden Veränderungen von Verwaltung, Politik und Wirtschaft. Er reflektierte pointiert die Gefahren für die Politik, die sich aus dem Bedeutungszuwachs der Verwaltung ergaben.^[67] Die politische Dynamik sah er durch die Dominanz der Bürokratie über die Politik bedroht. Dieses Gefahrenszenario ergab sich aus einer konzeptuellen Abschottung der Verwaltung gegenüber gesellschaftlichen Akteuren – wie das Bild der Verwaltung als Maschine nahelegt und ein Vergleich mit den Überlegungen des amerikanischen Soziologen Michael Mann zeigt.

Mann bezeichnet die Instrumente, die der Staat für seine gestaltenden Eingriffe in Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur nutzte, mit dem Begriff der *infrastructural power*.^[68] Damit konnte der Staat, so Michael Mann, in neuer Form in die Lebens- und Arbeitswelten seiner Bürger vordringen. Es verschwanden die eindeutigen Grenzziehungen zwischen Handlungsräumen der Bürokratie und der Zivilgesellschaft. Das macht für Mann eine Neubestimmung des Staats notwendig, da er diesen nicht mehr länger begreift als „small, private place and elite with its own rationality. ‚It‘ contains multiple institutions and tentacles sprawling from the center through its territories.“ Die zunehmende Durchstaatlichung sieht Mann verbunden mit einer gegenläufigen Entwicklung der Gesellschaft, die im Zuge ihrer Politisierung verstärkt staatliches Handeln mitbestimmt: „sending out diverse raiding parties [...] into the various places of

the state [...].^[69] Das Zusammenspiel zwischen Mitgliedern der öffentlichen Verwaltung einerseits und Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft andererseits tritt dadurch in den Blick.^[70]

Für Michael Mann kooperiert der moderne Staat mit nicht-staatlichen Akteuren bei seinen Kontroll- und Gestaltungsprogrammen. Mann bezeichnet das als „collective power“, die er mit den folgenden Worten umschreibt: „power through society', coordinating social life through state infrastructures“. Mit diesen Überlegungen entwickelt Mann das Konzept von Max Weber zur bürokratischen Herrschaft weiter, indem er die Einbettung staatlicher Macht in gesellschaftliche und wirtschaftliche Interessenlagen in seine Überlegungen einbezieht.^[71] Weber war, laut Schluchter, skeptisch gegenüber der Gestaltungskraft zivilgesellschaftlicher Akteure. Bürokratische Herrschaft war für ihn charakterisiert durch „das Verwalten der Gesellschaft nach Maximen ausgreifender Daseinsvorsorge bei ‚Apolitismus‘ der Bevölkerung“,^[72] wobei Weber die passive Haltung auf die „steigende Komplexität der Ordnungen und fortschreitende Differenzierung des sozialen Lebens“ zurückführte.^[73]

Weber stellte sich die Frage nach der Einbindung der Verwaltung in Politik und Gesellschaft im Zusammenhang mit seiner Reflexion über die „Dialektik der Rationalisierung der Politik in der Demokratie und der Rationalisierung der Herrschaft in der Bürokratie, die sich gegenseitig hervorbringen und gleichzeitig einschränken“.^[74] Michael Mann setzt eigene Akzente und verfolgt diese Dialektik im Bereich der zunehmenden Interdependenz von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren, in der die zunehmende Durchstaatlichung der Gesellschaft von einer verstärkten Politisierung von Verwaltung begleitet scheint. Das dadurch vorhandene Potenzial, das „stählerne Gehäuse“ der bürokratischen Herrschaft zu überwinden, hat Weber so nicht gesehen. Weber setzte auf eine radikale Trennung von Bürokratie und Politik^[75] sowie auf eine plebiszitäre Führerherrschaft als Gegengewicht zur „fortschreitenden Bürokratisierung aller institutionellen Gebilde“, wie Wolfgang Mommsen zeigt. Nur eine solche Form von Herrschaft könne, laut Weber, „eine dynamische politische Ordnung und damit zugleich politische Freiheiten [...] aufrechterhalten“.^[76]

Max Weber, zu seinen Lebzeiten der „Mythos von Heidelberg“,^[77] blieb nach seinem frühen Tod vor allem aufgrund der Bemühungen seiner Witwe Marianne Weber in der wissenschaftlichen Debatte präsent. Sie veröffentlichte „Wirtschaft und Gesellschaft“, gab die gesammelten Aufsätze heraus und publizierte seine Biografie.^[78] Webers Rezeption nach dem Zweiten Weltkrieg verlief keineswegs geradlinig. In den USA waren seine Texte bereits in den späten 1950er-Jahren zur Standardlektüre für Studierende der Soziologie, aber auch der Politik- und Geisteswissenschaften geworden. Talcott Parsons kam dabei eine zentrale Rolle zu^[79] – auch für die Wiederentdeckung von Weber innerhalb der deutschen Soziologie.

Webers Herrschaftssoziologie, die erst seit 2005 in einer kritischen Edition zugänglich ist, wurde zuerst nur in reduzierter Form aufgegriffen, obwohl ihre Rezeptionsgeschichte bis zum Beginn der 1980er-Jahre „Bände füllen“ würde.^[80] Ausgeblendet blieben dabei Webers elitistische Ansätze und seine nationalistische Einstellung.^[81] Erst in den letzten beiden Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts avancierte er zum „bevorzugten Klassiker“ der Sozialwissenschaft. Dafür sind viele Faktoren maßgeblich: die Aufmerksamkeit von Seiten einflussreicher Theoretiker wie Jürgen Habermas^[82] und Niklas Luhmann, von Soziologen wie Stefan Breuer, Hubert Treiber und Arnold Zingerle sowie von Historikern wie Wolfgang Mommsen, Jürgen Kocka und Hans-Ulrich Wehler.^[83]

„Schnittstellenmanager“ im polykratischen System: Staat und Verwaltung im Unrechtsstaat

„Obwohl es [das Beamtentum, pb] seit der Machtübernahme entscheidende Verdienste im Neuaufbau erworben hat, wird es öffentlich als ‚Bürokratie‘ *lächerlich gemacht*, zu einem mechanistischen Apparat ohne Führer- und Gemeinschaftsaufgabe und -kraft herabgewürdigt, als volksfern, ja als treulos verschrien [...]. Der Beamte, vor allem der führende, ist dazu in seiner Arbeit *Angriffen ausgesetzt, die sich tatsächlich gegen den Staat als solchen richten*; kommt es dabei zu Auseinandersetzungen, wird er regelmäßig politisch nicht gedeckt [...]. Die Leistungen des Beamtentums in der Geschichte [...] sind aber ohne Ehre und Anerkennung nicht denkbar. Wenn man die *Ehre des Beamtentums nicht mehr schützt, kann man auch auf die Dauer nicht mehr mit der Leistung rechnen.*“^[84]

Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg war Landrat und gleichzeitig aktives Parteimitglied der NSDAP seit 1931. Er sah erhebliche Probleme für den NS-Staat, die er 1937 in seinem Memorandum zum Ausdruck brachte.^[85] In den Mittelpunkt stellte er die mangelnde Anerkennung der Leistungen von Beamten durch die nationalsozialistische Führung, die in pejorativer Form von Bürokratie sprach. Seine Sorge um das zunehmend negative Image des Verwaltungsapparats teilte er mit anderen hochrangigen Funktionären im NS-Staatsapparat. Sie war das Resultat einer spannungsreichen Konstellation: Die NSDAP hatte starken Widerhall innerhalb der Beamtenschaft gefunden, ohne dass die NS-Führung und viele „alte Kämpfer“ ihre antibürokratische Einstellung aufgeben hätten.^[86]

Das zwiespältige Verhältnis der NS-Führung zum Staat drückte sich in Hitlers Rede vor den politischen Leitern der NSDAP während des Reichsparteitags in Nürnberg 1934 aus, wo er den Führungsanspruch der *Bewegung* gegenüber dem Staat klar zum Ausdruck brachte: „Nicht der Staat befiehlt uns, sondern wir befehlen dem Staat. Nicht der Staat hat uns geschaffen, sondern wir schaffen uns den Staat.“^[87] Hitler machte damit deutlich, dass er keine Beschränkung seiner Machtansprüche und seines Handlungsspielraums durch rational strukturierte Entscheidungsabläufe dulden werde: Denn die „organische Volksgemeinschaft“ hätte ihn als despotische Führerpersönlichkeit benötigt, um ihren Willen gegen den Widerstand der Bürokratie zur Grundlage staatlichen Handelns zu machen. Ähnliche Erwartungen an einen politischen Führer hatte bereits Max Weber geäußert, ohne die damit verbundenen politischen Abgründe vorhersehen zu können. Der NS-Staat verband somit, wie Michael Mann argumentiert, zwei Formen der Machtausübung in konfliktreicher Weise miteinander: „*infrastructural power* – the capacity of the state to enforce policies through infrastructures penetrating its territories – and *despotic power* – the ability of state elites to make their own arbitrary decisions.“^[88]

Was bedeutete das für die Einstellungen der konservativen Verwaltungspraktiker zum NS-Staat? Der Landrat von der Schulenburg hatte, wie auch andere konservative Beamte, eine Stärkung von Staat und Verwaltung unter dem Banner des Nationalsozialismus erwartet.^[89] Sie täuschten sich allerdings in der Art der Macht, die durch das Führerprinzip verstärkt wurde: nämlich die *despotic* und nicht die *infrastructural power*. Eine „streng rationale Kompetenzabgrenzung und ein transparentes institutionelles Verwaltungsgefüge“ waren, so Rebutisch, nicht in Hitlers Interesse, der auf Rivalitäten setzte, um mehr Energien freizusetzen, und durch „das

Nebeneinander disponibler bürokratischer Werkzeuge [...]“ seinen eigenen Spielraum erweitern konnte.^[90]

Maßgeblich für die negative Einstellung der NS-Führung zum öffentlichen Dienst waren die Unterschiede in der Organisationskultur von Verwaltungsapparat und Partei. Das betraf etwa die Kommunikation innerhalb von Behörden sowie der Beamten mit der sogenannten Volksgemeinschaft. Sie wurde von der politischen Führung erfolgreich an die innerhalb der Parteiorganisationen kultivierte Fiktion einer Gemeinschaft angepasst. Der autoritär-distanzierte Schreibstil, wie er in der Anrede von Klienten in der dritten Person zum Ausdruck kam, musste aufgegeben werden. Die unbedingte und permanente Unterordnung unter den Willen des „Führers“ auch in einem nach rationalen Prinzipien funktionierenden Apparat wurde durch den „Hitlergruß“ umgesetzt. Dieser musste in den Behörden in schriftlicher, mündlicher als auch performativer Weise korrekt geleistet werden. Instruktionen des Innenministeriums legten sogar Sonderregelungen für Beamte fest, die ihren rechten Arm verloren hatten und deshalb benachteiligt erschienen.^[91]

Wesentliche Merkmale der Organisationskultur der Partei, die sich nicht auf die Verwaltung übertragen ließen, werden von Sven Reichardt und Wolfgang Seibel treffend als „das überdrehte Tempo des Regierens, die atemlose Unrast des besinnungslosen Aktionismus und den eng gesteckten Zeithorizont zur Erledigung utopischer Aufgaben [...]“ charakterisiert.^[92] Gemeinsam mit Armin Nolzen stellen sie damit die Beobachtungen des Zeitzeugen Victor Klemperer in einen größeren analytischen Rahmen.^[93] Klemperer hatte in seiner Analyse der sprachlichen Verformung während der NS-Herrschaft gezeigt, dass die Zeit des sogenannten Dritten Reichs durch unablässiges „Aufziehen“ von neuen Organisationen bestimmt gewesen sei, wobei er als kritischer Linguist auf „den Stilbruch und die Würdelosigkeit solcher Zusammenstellungen wie einer ‚aufgezogenen Organisation‘“ hingewiesen hat.^[94]

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen mit der Parteiorganisation generierte die NS-Führungsspitze ganz spezifische Erwartungen an den sogenannten Führerstaat. Aus der Sicht von Alfred Rosenberg war dieser Staat geprägt durch den „Stil einer marschierenden Kolonne, ganz gleich, wo und zu welchem Zweck diese marschierende Kolonne auch eingesetzt sein mag“.^[95] Die kämpferische, schlagkräftige Kolonne, die sich in ihren Zielsetzungen und Verfahren flexibel den aktuellen Gegebenheiten anpasste und die Entscheidungen ihrer Führer an keine transparenten, Erwartungssicherheit schaffenden Modalitäten band, war mit einer bürokratisch organisierten Verwaltung im Sinne von Max Weber kaum vereinbar. Hitler hatte deshalb an der Bürokratisierung der Partei kein Interesse. Er wollte „keine Beamten, sondern fanatische Apostel“.^[96]

Hatte der konservative Politiker und Diplomat Ulrich von Hassell recht, als er 1939 seine pessimistische Sicht auf den NS-Staat mit den Worten zusammenfasste: „Diese Leute wissen ja im Grunde gar nicht, was ein Staat ist.“ Er bezog sich dabei auf ein Gespräch mit Rudolf Diels, dem ersten Chef der Gestapo, der als Regierungspräsident in Hannover tätig war. Diels sah den Staatsapparat in einem „geradezu grauenhaften Zustand“ aufgrund der Zersplitterung von Zuständigkeiten und der Einflussnahme der Partei.^[97] Hassels Perspektive, mittlerweile mit den Begriffen der *Polykratie* und des *Doppelstaats* ausgedrückt, bestimmt bis heute die Debatten zum NS-Staat. Es ist ein Verdienst von Reichardt und Seibel, diese Argumentationslinie, die von Ernst Fraenkel und Leopold Neumann über Martin Broszat und Hans Mommsen bis hin zu Peter Hüttenberger und Dieter Rebentisch reicht, konzise und

informativ zusammenzufassen.

Die beiden Autoren gehen allerdings deutlich über diese Lesart hinaus, indem sie eine alternative Sicht auf den NS-Staat vorschlagen.^[98] Dabei gehen sie nicht von einem Idealtyp moderner Herrschaft aus, gegenüber dem sich die Realität des Führerstaats negativ abgehoben hätte. Reichardt und Seibel sehen vielmehr eine Kontinuität der geordneten behördlichen Kompetenzen und der festgelegten Instanzenzüge auch nach 1933: „Die staatliche und kommunale Normalverwaltung arbeitete ganz überwiegend weiter wie bisher.“ Die davon abweichenden Organisationsformen – das scheinbar Unbürokratische und Irrationale – lassen sich aus ihrer Sicht ganz anders deuten. Es „war für Bürokrate in einer politisierten Umwelt nicht ungewöhnlich und brachte Organisationsformen hervor, die aus heutiger Sicht nahezu postmodern und daher recht vertraut anmuten: personengebundenen Networking, Informalisierung von Entscheidungsverfahren, parainstitutionelle Kommunikations- und Koordinationsforen, public-private-partnership etc.“^[99] Eine solche Deutung klingt bewusst anders als die von Rebutisch präsentierte Charakterisierung des polykratischen Herrschaftssystems als „die spezifische Herrschaftsform einer irrational gesteuerten ideologischen Bewegung, die einen radikalen Krieg führte gegen Staat und Gesellschaft“.^[100]

Hassell und Schulenburg waren sich einig darin, dass die NS-Führung den Staatsapparat im Sinne eines Obrigkeitsstaats nicht gestärkt hatte, sondern in ein unübersichtliches Tableau von Zuständigkeiten, von Sonderverwaltungen, von Ressort- und Regionalpartikularismus, von rivalisierendem Nebeneinander von Staats- und Parteidienststellen aufgelöst hatte. Die Schwächung des Staatsapparats entsprach der Verfassungswirklichkeit, wie sie Dieter Rebutisch in seiner beeindruckenden Studie zur Verwaltung in der Zeit des NS-Staats herausgearbeitet hat: die grundsätzliche Missachtung der Rechts- und Staatsordnung, das Führerprinzip anstelle diskursiver Entscheidungsfindung durch Sachbearbeitung und Kollegialbeschlüsse, das Persönlichkeitsprinzip anstelle von Aufgabenverteilung und institutioneller Verantwortung, das Kampf- und Ausleseprinzip und schließlich die nationalsozialistische Menschenführung.^[101]

Doch bedeutete eine Schwächung des Staatsapparats im Sinne der konservativen Verwaltungsexperten gleichzeitig eine Schwächung des Herrschaftsapparats? Reichardt und Seibel verstehen Rivalität und Wettbewerb als produktive Kräfte: Die Informalisierung von Entscheidungen und Koordination habe Handlungsabläufe beschleunigt. Die Arbeitsgemeinschaften der Rüstungswirtschaft, die Gauleitertagungen,^[102] informelle Clubs, traditionelle Gremien wie der Deutsche Gemeindetag und die Deutschen Industrie- und Handelstage hätten die polykratischen Strukturen überbrückt und „führten diese zu Netzwerken zusammen“. Selbst die eigenmächtigen Initiativen „von unten“, mit denen die lokalen Akteure „dem Führer entgegenarbeiten“ wollten, blieben – so die beiden Autoren im Rückgriff auf Ian Kershaw – „in eine verhaltensprägende hierarchische Ordnung eingefügt“.^[103]

In einer theoretisch anregenden Auseinandersetzung mit dieser „Reintegration durch Netzwerke“ identifiziert Wolfgang Seibel führende Akteure mit „Mehrfachzugehörigkeit [...] zu unterschiedlichen Segmenten des polykratischen Machtgefüges und der Ausnutzung der dadurch gegebenen Einflussmöglichkeiten“ als entscheidende Integrationsfiguren. Seibel bezeichnet diese Verwaltungspraktiker treffend als „Schnittstellenmanager“, die sich zwar weiterhin am Leitbild einer geordneten Verwaltung im autoritären Staat

orientierten, deren eigentliche Leistung aber außerhalb des bürokratischen Apparats lag: „Vermittlung von Kompromissen, flexibles Taktieren, die Mobilisierung von Interessenkoalitionen, das Abpassen des richtigen Zeitpunktes, die Wahl der passenden Sprachregelung und [...] persönliche Robustheit und Hartnäckigkeit bei der Verfolgung der persönlichen politischen oder auch fachlichen Ziele.“^[104]

Hitler teilte die Vorstellung seiner Mitstreiter, dass die Verwaltung den Menschen – im Sinne der „Volksgenossen“ – gegenüber den abstrakten Verfahrensnormen benachteiligen würde. Diese Überzeugung kam in dem Bonmot von Robert Ley, dem Leiter der DAF, deutlich zum Ausdruck: „Erst der Mensch und dann die Akten.“^[105] Der Fokus auf den *Menschen* sollte keinen herrschaftsfreien Raum schaffen. Der Umgang mit den „Volksgenossen“ sollte jedoch ein anderer sein – nicht bürokratisch, sondern geprägt von der Kompetenz der NS-Führer zur *Menschenführung*. Diese Eigenschaft war selbst aus der Sicht der Praktiker nicht wirklich eindeutig zu definieren. Als Begriff vereinte sie Instinkt, Intuition, dynamischen Schwung mit propagandistischer Mobilisierung, wie Dieter Rebentisch und Karl Teppe argumentieren. Zentral waren das Personalitätsprinzip, die Verbindung von Autorität und Macht im Rahmen einer Gemeinschaft.^[106] Die „Menschenführung“ mit ihrer Dynamik und Bewegung stand in bewusstem Gegensatz zum bürokratischen Verwalten. Die Vorstellung einer starren überlebten Staatsordnung im Gegensatz zur Lebendigkeit des neuen Systems rückte in den Mittelpunkt einer theoretischen Debatte, in der die NS-Staatslehre das antibürokratische Sentiment des Führers und seiner Umgebung mit erheblichen intellektuellen Verrenkungen in ihre eigene Wissensordnung integrieren wollte. Nicht starre Regeln und tote Institutionen hätten demnach diesen neuen Staat bestimmt, sondern die „ungeschriebene lebendige Ordnung, in der die politische Gemeinschaft des deutschen Volkes ihre Einheit und Ganzheit findet“.^[107]

Bürokratie war das ungeliebte Kind der NS-Führung, zur Bewältigung der Herausforderungen einer mörderischen Expansionspolitik und des Vernichtungsprogramms war sie unverzichtbar. Dabei fehlten in den späten 1930er-Jahren bereits gute Kandidaten für die Stellen in der Verwaltung. Die Erholung der Industrie, die Karrieremöglichkeiten in der Armee und in der Partei, die geringe Entlohnung sowie das negative Image aufgrund der dauernden Angriffe von Hitler und anderen Parteifunktionären führten zu einem Rekrutierungsproblem nach 1938, wie Jane Caplan argumentiert.^[108]

Der nationalsozialistische Massenmord war nicht nur durch die brutalen Handlungen der „fanatischen Apostel“ geprägt, sondern mehr noch durch die Entwicklung und Umsetzung einer arbeitsteiligen Verwaltungsroutine. Zygmunt Bauman sieht den Holocaust bestimmt durch „an almost complete elimination of contingency and chance, and independence from group emotions and personal motives“.^[109] Dieser Massenmord benötigte eine moderne Bürokratie – ihre instrumentelle Rationalität, die Dynamik eines hierarchischen Systems mit Gehorsampflicht sowie die Arbeitsteilung und die Distanz zwischen einem Verwaltungshandeln und seinen nicht sichtbar darauf bezogenen Folgen sind Elemente dessen, was Bauman als Teil der „moral sleeping pills“ der Bürokratie und Technologie charakterisiert.^[110]

Die öffentliche Verwaltung wurde von den Planungsstäben des Reichsinnenministers und durch die Reichskanzlei im Gespräch mit Hitler gehalten, um doch noch die erhoffte Staats- und Verwaltungsreform umsetzen zu können. In der öffentlichen Debatte war Bürokratie auffällig abwesend, wenn

man sich nochmals Grafik 1 vergegenwärtigt. Solange die NS-Regierung noch das Gesetz des Handelns in der Hand zu halten schien, war der Staatsapparat kein zentrales Thema, und die Bezugnahme darauf verlief eher zurückhaltend. Ab 1942 rückte die Bürokratie dagegen wieder mehr in den Mittelpunkt – als Projektionsfläche für Kritik ebenso wie als Hoffnungsraum für zusätzliche Rekrutierungen für die Wehrmacht. Die militärische Krise des Systems führte zu keiner Stärkung des Staatsapparats. Der „praktische Partikularismus“ des nationalsozialistischen Staats, wie Alfred Rosenberg treffend formulierte, verstärkte sich in dieser Zeit noch mehr. Dieser Widerspruch zwischen einem zentralistischen Herrschaftsanspruch und einer hoch fragmentierten Herrschaftspraxis war, wie Reichardt und Seibel argumentieren, jedoch kein Zeichen einer Systemkrise. Die polykratische Konkurrenz der Unterführer in Verbindung mit einem weiterhin funktionierenden Verwaltungsapparat ermöglichte erst die Bereitstellung von militärischen und wirtschaftlichen Ressourcen, was den Untergang des Regimes bis zum Frühjahr 1945 hinauszögerte.^[111]

Von der Verwalteten Welt zum Neuen Steuerungsmodell

Die Bürokratiekritik der 1950er- und 1960er-Jahre richtete sich gegen die als bedrohlich empfundene Tendenz, möglichst alle Lebensäußerungen innerhalb der *verwalteten Welt* in einen Aktenvorgang zu übersetzen bzw. zu Planungszwecken statistisch aufzubereiten.^[112] Mit der zunehmenden Expansion des Wohlfahrts- und Leistungsstaats schien die Verfahrensrationalität bürokratischer Organisationen die Lebenswelt der Bürgerinnen und Bürger immer mehr zu bestimmen. Die Kritiker wandten sich gegen den damit verbundenen Normalisierungs- und Anpassungsdruck, sahen jedoch die Notwendigkeit einer modernen, effizienten Verwaltung. Max Horkheimer beschrieb die Erleichterung des Lebens, die umfassende Verfügbarkeit von Konsumgütern wie auch die deutlich verbesserte Hygiene und Vorsorge als positive Korrelate der verwalteten Welt. Sie sollten aus seiner Sicht als Ansatzpunkte für die Entwicklung eines kritischen Potenzials genutzt werden, um die Verdinglichung – den „Teufel der verwalteten Welt“ (Adorno) – zu überwinden.^[113]

Die Kritik an dem Unterdrückungspotenzial bürokratischer Systeme wurde auch gegenüber dem sozialistischen Staat geäußert. Selbst marxistische Autoren wiesen darauf hin, dass die Entfaltung politischer Partizipation durch die Herrschaft einer „bürokratischen Klasse“ und deren Eigeninteressen behindert würde.^[114] Kerstin Stüssel hat diese Konstellation aus der Perspektive einer literatur- und kulturwissenschaftlichen Zugangsweise pointiert als „kognitive



Wahlplakat der CDU für die Kommunalwahl in Nordrhein-Westfalen am 17.10.1948: Schluß mit der Bürokratie! Künstler: Signet "JK"; Hugo von Othegraven / Entwurf und Druck Industrie-Atelier, Hugo v. Othegraven, Düsseldorf. Permit-Nr. 1/7D3/329. 4250. 5000. 9.48. Quelle: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS/ACDP) Nr. 10-017 : 206 / Wikimedia Commons, Lizenz: CC-BY-SA 3.0 DE

Dissonanz“ bezeichnet: „Wo der Staat eigentlich absterben soll [...] verfestigen sich bürokratische Strukturen [...]“^[115] Diese Verfestigung war keine Überraschung, jedenfalls nicht für den aufmerksamen Leser von Max Weber. Dieser hatte ja bereits prognostiziert, dass der Bürokratie in „Zentralverwaltungswirtschaften“ eine noch größere Bedeutung zukommen werde als in kapitalistischen Wirtschaftssystemen.^[116]

Die „verwaltete Welt“ des real existierenden Sozialismus sah sich mit einer Reihe von Widersprüchen konfrontiert: So führte die starke Konzentration von Macht angesichts fehlender Pluralität und mangelnder Kontrolle zum Aufbau bürokratisch organisierter Unterdrückungsapparate, was die sozialistischen Ideale konterkarierte.^[117] Der Gegensatz zwischen dem programmatischen Konservativismus des bürokratischen Apparats und dem legitimatorischen Hinweis auf eine „noch schnellere Entwicklung“ oder auf „weitere Vervollkommnung“ fanden ihren Ausdruck in einer „autoritären Ritualisierung der Rede“, auf die Herbert Marcuse bereits 1964 hingewiesen hatte.^[118] Unter den Bedingungen einer radikal beschränkten Medienöffentlichkeit und dem Fehlen eines freien Warenverkehrs als Steuerungsmechanismus erhielt die interne Kommunikation in Form von Berichten, Petitionen etc. einen Stellenwert zugeschrieben, dem sie angesichts dieser Ritualisierung nicht gerecht werden konnte. Der Kölner Historiker Ralph Jessen sieht dadurch jedenfalls die „Handlungsmöglichkeiten der SED empfindlich beschnitt[en]“.^[119]

Die größte Gefahr für die Bürgerinnen und Bürger der westlichen Welt sahen Horkheimer und Adorno nicht in der Bürokratie an sich, sondern in der Selbstverstrickung in die Denk- und Handlungslogik einer verwalteten Welt, die das Individuum seiner Freiheitspotenziale beraubt und in die Krise gestürzt habe. Im Gegensatz zur Vorstellungswelt von Max Weber verstanden Horkheimer und Adorno den einzelnen Menschen aktiv in die Handlungslogik der verwalteten Welt eingebunden. Menschen gaben aus ihrer Sicht freiwillig wesentliche menschliche Eigenschaften wie Spontaneität und Leidenschaft auf, um den Rollenerwartungen von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft entsprechen zu können. Adorno wies auf die „satanische Dialektik“ hin, dass „die Menschen, die sich all dem anpassen nur um ihrer Selbsterhaltung willen, eben in diesem Prozeß der Anpassung genau dieses selbe Ich, dieses Selbst, verlieren, das sie eigentlich erhalten wollen [...]“.^[120]

Die Ambivalenz der bürokratischen Verwaltung, auf die sich bereits die Kritik des 19. und frühen 20. Jahrhunderts bezogen hat, kommt auch hier zum Ausdruck. Sie wird von dem französischen Soziologen Michel Crozier pointiert zusammengefasst: Der Erfolg der bürokratischen Verwaltung erscheine aufgrund überlegener Effizienz und Berechenbarkeit als unaufhaltsam. Gleichzeitig habe die Expansion der Bürokratie jedoch das Unterdrückungspotenzial erhöht, was die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung gefährden konnte.^[121] Das bedrohliche Potenzial einer absolut gesetzten Rationalität manifestiert sich etwa in der Umgestaltung physischer wie sozialer Verhältnisse durch zentral gesteuerte Entwicklungsprogramme, wie der Anthropologe James Scott zeigt. Scott geht in seinem dystopischen Szenario nicht so weit wie Horkheimer und Adorno, indem er den Vereinfachungen und Standardisierungen einer „thin simplification“ das komplexe lokale, praktische Wissen – die *mētis* – entgegengesetzt. Es bleibt für ihn somit ein Freiraum erhalten, von dem aus die natürliche und soziale Welt anders gedacht und organisiert werden kann.^[122] Dieser Raum fehlt für die beiden Vertreter der kritischen Theorie. Aus ihrer Sicht gestaltet die institutionelle, gesellschaftliche und wirtschaftliche Dynamik der verwalteten Welt die Menschen radikal um. Menschen verwandeln sich selbst in

Verwaltungsobjekte, greifen die Logik des binären, klassifizierenden Denkens auf, geben ihre Spontaneität zugunsten einer flexiblen Anpassung an die Systemlogik der verwalteten Welt und zugunsten einer weitgehenden Standardisierung auf. Für Adorno „tendieren die Menschen dazu, von sich aus nochmals alle jene Prozesse der Verwaltung in sich selbst zu wiederholen, die ihnen von diesen angetan werden. Jeder Einzelne wird gewissermaßen zum Verwaltungsfunktionär seiner selbst“.^[123]

Die kritische Reflexion über Bürokratie erfasste in der Nachkriegszeit auch den Bereich der Privatwirtschaft. Große Konzerne hatten bürokratische Organisationsformen übernommen; Social Engineering-Techniken sollten eine unparteiliche Steuerung der Aktivitäten sicherstellen. Die Kritiker sahen in diesen Organisationen ganz im Sinne von Horkheimer und Adorno eine Bedrohung des Individuums, einen Verlust an Autonomie und persönlicher Integrität durch die Unterwerfung aller Mitarbeiter unter Wertvorstellungen, Handlungslogik und Verhaltenserwartungen des betrieblichen Kollektivs. William H. Whyte hat in seinem 1956 erstmals erschienenen Buch die damit verbundenen Nachteile pointiert angesprochen: „[...] in our attention to making organization work we have come close to deifying it. We are describing its defects as virtues and denying that there is – or should be – a conflict between the individual and organization. This denial is bad for the organization. It is worse for the individual [...]. For the more power organization has over him, the more he needs to recognize the area where he must assert himself against it.“^[124]

John Kenneth Galbraith reflektierte kritisch den sozialen Konformismus und die Selbstbeschränkung des gesellschaftlichen Systems: „Our wants will be managed in accordance with the needs of the planning system [...] the disciplines required by the planning system will be the conventional morality of the community. All other goals will be made to seem precious, unimportant or antisocial.“^[125] Der letzte Satz des Zitats bringt den repressiven Charakter dieses Systems deutlich zum Ausdruck: Zwecksetzungen jenseits der staatlich, militärisch und industriell festgelegten Notwendigkeiten wurde die Legitimation abgesprochen. Galbraith beschränkte sich nicht auf diese düstere Einschätzung, sondern verband damit einen Aufruf zur Kulturrevolution, um so eigenständige Wert- und Zukunftsvorstellungen gegenüber dem etablierten System einzufordern. Dies hat die zum Zeitpunkt der Publikation seines Buchs an Einfluss gewinnende Protestbewegung nachdrücklich umgesetzt.^[126]

In Österreich hatten die Warnungen Galbraiths eine direkte Auswirkung auf die Reform der öffentlichen Verwaltung, denn der langjährige Bundeskanzler Bruno Kreisky war einer seiner begeisterten Leser. Kreisky sprach in einer Regierungserklärung der späten 1970er-Jahre das „Gefühl der Ohnmacht“ direkt an, das die Expansion der Verwaltung bei dem Bürger erzeugen könne. Als Gegenstrategie setzte er auf die „Durchflutung aller Lebensbereiche mit Demokratie“ und konkret auf den Abbau von Bevormundung und auf die Erleichterung des Zugangs zu Behörden. „Informierte Bürger“ sollten kompetent mit der Staatsverwaltung umgehen können. Um dieses Ziel zu erreichen, förderte die Regierung Kreisky die Einrichtung von Auskunftsstellen.^[127]

Die Diskussion um die Reform des öffentlichen Sektors stand seit den späten 1970er-Jahren im Zeichen einer lang dauernden Wirtschaftskrise, eines erhöhten finanziellen Drucks auf den Wohlfahrtsstaat und einer veränderten Expertenkultur. Beraterfirmen mit ihrem Know-how wurden verstärkt in die Reform der öffentlichen Verwaltung eingebunden.^[128] Ziel war die Etablierung einer neuen, dienstleistungsorientierten Verwaltungskultur und die Reduktion

von Kosten durch den Einsatz von betriebswirtschaftlich erprobten Steuerungsinstrumenten. Für diese Veränderungen sind Instrumente aus der betriebswirtschaftlichen Trickkiste maßgeblich, die im „Neuen Steuermodell“ der Verwaltung eine zentrale Rolle spielen: Steuerung der Verwaltung durch Zielvereinbarung mit der Politik, Output-Orientierung, betriebswirtschaftliche Optimierung und Controlling, neue Qualifikationserfordernisse für Führungspositionen.^[129] Außerdem ersetzt das Mitarbeitergespräch die bürokratische Kontrolle durch den Leiter, und die festen Zuständigkeitsverteilungen müssen der Arbeit in Projektgruppen weichen. Das hat nur mehr wenig mit Bürokratie im Sinne von Max Weber bzw. Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg zu tun.

Der neue Stil verabschiedet sich von wesentlichen Annahmen des geschlossenen, stabilen Organisationsmodells der zentral gesteuerten, unparteilich agierenden Behörde im Sinne Max Webers. Rasch wechselnde Anforderungen, regional und lokal unterschiedliche Problemstellungen, neue gesellschaftliche Erwartungen an die Verwaltung und die Probleme der Finanzierung des traditionellen Wohlfahrtsstaats erfordern Flexibilität und Innovation.^[130] Das führt zu einer Aufweichung der verwaltungsspezifischen Systemrationalität zugunsten von neuen Managementvorstellungen und dem Aushandeln von Geltungsansprüchen auch auf lokaler Ebene.^[131]

Diese Veränderungen haben seit den 1980er-Jahren deutliche Spuren in der öffentlichen Debatte hinterlassen. Grafik 1 gibt dafür Anhaltspunkte. Das Jahr 1980 markiert einen absoluten Höchststand in der Auseinandersetzung mit Bürokratie, daran anschließend setzt ein kontinuierlicher Rückgang ein, der die zunehmende betriebswirtschaftliche Logik der Verwaltungsdiskussion reflektiert.^[132] Die Dienstleistungsorientierung der Verwaltung hat trotz aller Bemühungen ihre Grenzen, die nicht in der Einstellung der Beamtinnen und Beamten, sondern in der Logik der Verfahren zu suchen sind. Die Ausweitung der Verwaltungstätigkeit im Zeichen des Wohlfahrtsstaats verändert die Position der Anspruchsberechtigten, die nun aktiv in die Herstellung des Sachverhalts eingebunden sind. Das ist nicht die Folge einer Ermächtigung von Bürgern zur Teilhabe an der Verwaltung, sondern die Konsequenz einer Überlastung der Behörden. Die Folge ist bekannt: Bürgerinnen und Bürger sind angehalten, ihre Ansprüche in den Kategorien der Verfahren und nicht gemäß der Logik lebensweltlicher Erfahrungen zu präsentieren. Für viele Antragsteller ist eine solche Übersetzung der eigenen Erfahrungen in verwaltungsrelevante Modelle von Wirklichkeit (Ellwein) nur schwer möglich. Diese Zumutung wird daher zu einer gravierenden Zugangshürde zu staatlichen Leistungen.^[133]

Vernetzte Verwaltung – Bürokratieforschung auf neuen Wegen

Bürokratie wurde immer in Verbindung mit Staat und Gesellschaft gedacht. Bei Weber erscheint bürokratische Herrschaft als Teil und Resultat eines Rationalisierungsprozesses, der zu neuen Formen des Weltbezugs führt. Michael Mann geht einen Schritt weiter und sieht die moderne Verwaltung zunehmend mit nicht-staatlichen Akteuren kooperieren. Die dabei in den Blick tretenden *networks of governance* stellen eine direktere Vernetzung des Behördenapparats mit Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft bereit, als das etwa bei Max Weber oder auch Karl Marx angedacht war. Der betriebswirtschaftliche *turn* der Verwaltung, der gleichzeitig auch ein *turn* in Richtung Dienstleistungsanbieter ist, intensiviert diesen Trend noch weiter: Behörden sind nun aufgefordert, ihre Handlungslogik zusätzlich zu den öffentlich-rechtlichen Vorgaben auch nach

verwaltungsexternen Prinzipien auszurichten.

Die zunehmende Öffnung der Verwaltung geht einher mit einem neuen Verständnis von Behörden, die nicht mehr länger als normativ festgelegter Handlungsraum verstanden werden. Petra Hiller sieht diese Verwaltungseinrichtungen in materieller wie prozeduraler Hinsicht klar festgelegt – durch Räumlichkeiten, Personal, Technologien, Verfahrensvorschriften und Arbeitsplatzbeschreibungen. Gleichzeitig betont sie deren Unbestimmtheit und Flexibilität – durch die Konstitution, Diskussion und Entscheidung von Fällen. Normative Vorgaben dienen dabei weniger als Festlegung, sondern eher als Ressource, mit der sich die Beamten gegenüber möglichen Einsprüchen absichern können.^[134] Michael Lipsky hat solche Überlegungen in seiner Auseinandersetzung mit der sogenannten *street-level bureaucracy* noch weiter zugespitzt. Aus seiner Sicht wird bei der Entscheidung von Einzelfällen sowie in der Kommunikation zwischen Beamten und Klienten Politik gemacht und nicht zu Normen gewordene politische Vorgaben umgesetzt: „[...] the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressure, effectively become the public policies they carry out“.^[135]



Lochkartenverfahren: oberes Bild: Händische Nachkontrolle, unteres Bild: Eine Locherin an einem Alphanetlocher. Weltbild, 6. November 1942. Quelle: Österreichische Nationalbibliothek Inventar-Nr. S 550/11b © mit freundlicher Genehmigung

Für Anhänger der Ethnomethodologie erschließt sich die Bedeutung von Konzepten und Regeln eben erst in ihrer konkreten Anwendung. In diesem Prozess werden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung weitere Ressourcen mobilisiert, wie Robert Garot in der Analyse eines amerikanischen Wohnungsamtes betont: „Eigenschaften, die nicht den Erwartungen der Sachbearbeiter an eine wirkliche Notlage entsprechen, riefen Verdacht hervor und berufstätige Antragsteller lösten Sympathien aus. Darüber hinaus fanden die Mitarbeiter des Wohnungsamtes manche Klienten verdächtig aufgrund von Zuschreibungen in Verbindung mit deren ethnischer Herkunft bzw. Rasse.“^[136] Für Garot sind stereotype Einstellungen trotz ihres potenziell diskriminierenden Charakters ein wichtiger Bestandteil von situativer Regelanwendung. Stereotype sind funktional in die bürokratischen Abläufe eingebunden, indem sie die – allen bürokratischen Verfahren eigentümliche – Reduktion der Persönlichkeit um zusätzliche, entscheidungsrelevante Dimensionen erweitern. Mit den Worten Lipskys: „Thus the need to routinize, simplify, and differentiate in the context of inequality leads to the institutionalization of the stereotypical tendencies that permeate the society. [...] The need for simplification exists, so to speak, prior to the stereotype.“^[137]

Ein solcher Blick auf die Arbeitsweise von Behörden blendet die normative Modulierung der Arbeitsprozesse nicht aus, beschränkt jedoch die Erklärung von Abläufen und Entscheidungen nicht darauf. Stereotype Einstellungen, sich wandelnde Selbstbilder, Expertenwissen und Alltagsverständnis, neue Technologien und die Anbindung an vielfältige soziale Netzwerke müssen herangezogen werden, um ein differenziertes Verständnis von Verwaltungskultur

und Verwaltungspraxis zu gewinnen. In den Blick tritt dabei die sich verändernde Position des Staats innerhalb eines umfassenderen Bezugssystems – einer *connectivity*, wie Patrick Joyce in seinen anregenden Überlegungen zur Sozialgeschichte des britischen Staats argumentiert.^[138]

Wie kann man die Spuren dieser *connectivity* in den Verwaltungsakten ermitteln? Der französische Soziologe Jean-Marc Weller setzt auf performative Distanz, auf einen unvoreingenommenen, naiven Zugang zu den „Rätseln“ und „Geheimnissen“ der Verfahren, um die kommunikative Produktion und Bearbeitung von Fällen in einer *street-level*-Behörde differenziert wahrnehmen und beschreiben zu können.^[139] Der Mehrwert dieser Untersuchungen liegt bereits darin, den Gegenstandsbereich der Verwaltung aus seiner von Weber inspirierten Reduktion auf das stählerne Gehäuse von Normen, Disziplin und rationalisierten Verfahren zu befreien. Nicht erst die weitreichenden Reformen der letzten Jahrzehnte haben eine solche Öffnung bewirkt. Wilfried Rudloffs beeindruckende Analyse der kommunalen Sozialverwaltung diskutiert Veränderungen im frühen 20. Jahrhundert, die sich auf die Handlungsorientierungen im Spannungsfeld von gesellschaftlichen Leitdiskursen, rechtlichen Handlungsprogrammen, politischer Feinsteuerung, institutionell vorgegebenen Handlungsprämissen und personellen Akteursbedingungen bezogen.^[140]

Der ethnografische Zugang erschließt zusätzliche analytische Dimensionen. Das lässt sich anhand der Materialität von Verwaltung zeigen. Max Weber stellte das „Büro“ ins Zentrum seiner Analyse. Ihm ging es damit um Rationalisierung und Verstetigung durch Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit der Verwaltung. Informationsverarbeitung war ihm kein analytisches Anliegen. Aus kulturwissenschaftlicher Perspektive gewinnt gerade dieser von Weber vernachlässigte Aspekt eine wichtige Rolle, wie etwa bei Patrick Joyce und Jon Agar: „And the file, as an information technology, would not work without a range of associated devices: ink pens, typewriters, standardized paper, Treasury tags.“^[141] Die Technologien zur Aufzeichnung, Speicherung, Bearbeitung und Übermittlung von Informationen, die dieses Zitat anspricht, sind in ihrer Bedeutung für die Entwicklung der Verwaltung bis heute noch nicht ausreichend erforscht.^[142]

Anregungen für solche Studien finden sich in JoAnne Yates' Untersuchung zur Rolle von Kommunikations- und Speichertechnologien bei der Veränderung von Geschäftsprozessen in amerikanischen Firmen des 19. Jahrhunderts. Ihr Buch „focuses on the evolution of the communication systems as an integrated whole – its functions, technologies, and genres – in conjunction with the rise of system in American management“.^[143] Der Blick auf die Materialität des Verwaltungshandelns trägt mit dazu bei, ein komplexeres Bild der Verwaltung in Geschichte und Gegenwart zu erzeugen. Der Einsatz neuer Kommunikationstechnologien wie des Telefons untergräbt die Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit der Verfahren, neue Informationstechnologien erhöhen die Effizienz und die Reichweite der Verwaltung. Beide haben erhebliche Auswirkungen auf die Abläufe, die Selbst- und Fremdbilder der Verwaltung. Diese Dynamik erschließt sich, wenn man Bruno Latours Einladung folgt, den *Dingen* ein eigenes Handlungspotenzial als nicht-menschliche Akteure zuzusprechen.^[144]

Der Blick auf die enge Vernetzung von Menschen, Dingen und Verfahren darf ebenso wenig wie die Rekonstruktion der wechselseitigen Einflüsse all dieser Aktanten aufeinander zum Selbstzweck werden. Damit will ich keinesfalls eine Geringschätzung dieser analytischen Perspektive ausdrücken. Die Rekonstruktion

solcher Netzwerke vermittelt wesentliche Einsichten in das Funktionieren der öffentlichen Verwaltung und in die vielfältigen Formen ihrer Vernetzung mit Kultur, Technologie und Gesellschaft. Das muss jedoch den Ausgangspunkt für weiter gefasste Fragen bilden, wie nach dem Stellenwert eines derart komplex konzipierten Systems für Politik und Gesellschaft. Als Vorbild kann man das bereits angesprochene Buch von Patrick Joyce heranziehen. Joyce spürt den Bausteinen und den Veränderungen des liberalen Staats in seinen vielschichtigen Vernetzungen mit der Gesellschaft sowie mit kulturellen Prägungen der Beamten und in den komplexen Machinationen einer bürokratischen Informationstechnologie nach.^[145]

Einen anderen Ansatzpunkt zur Analyse der vernetzten Verwaltung hat Zygmunt Bauman. Er schreibt dieser *connectivity* aus der Perspektive des Holocaust ein fortdauerndes Gefahrenpotenzial zu. Für ihn ist die – für die Vernichtungspolitik des Nationalsozialismus maßgebliche – Komplexität und Interdependenz von Macht, sozialen Systemen und Technologien weiterhin ein – bedrohlicher – Teil unserer politischen und gesellschaftlichen Wirklichkeit: „[...] we can no longer assume that we have a full grasp of the workings of our social institutions, bureaucratic structures, or technology.“^[146]

Eine kritische Reflexion über die vielfältigen Vernetzungen von Menschen, Dingen und Verfahren kann das „stählerne Gehäuse“ (Weber) von bürokratischer Herrschaft und technologischen Systemen analytisch aufbrechen und den Blick auf die Rolle von nicht-staatlichen Akteuren bei der Umsetzung von Normen, der Anwendung von Technologien und der Beseitigung von strukturellen Asymmetrien und Machtgefällen lenken.

Anmerkungen

1. ↑ Max Weber, Bürokratismus, in: ders., Gesamtausgabe, Abteilung I, Bd. 22-4: Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlass, Tübingen 2005, S. 185-187.
2. ↑ Hans-Ulrich Derlien/Doris Böhme/Markus Heindl, Bürokratietheorie. Einführung in eine Theorie der Verwaltung, Wiesbaden 2011, S. 23.
3. ↑ Thomas Ellwein, Der Staat als Zufall und Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe, Bd. 1, Opladen 1993, S. 54.
4. ↑ Vgl. Michael Mann, The Sources of Social Power, Bd. 2: The Rise of Classes and Nation States, 1760-1914, Cambridge 2012, S. 358-375; zur Rolle der Medien vgl. die Beiträge in Bd. 6 des „Jahrbuchs für europäische Verwaltungsgeschichte“: Bilder der Verwaltung. Memoiren, Karikaturen, Romane, Architektur, Baden-Baden 1994; das Werk von Franz Kafka und seine Berührungspunkte mit Max Weber wurden bereits vielfach reflektiert. Vgl. dazu exemplarisch: Axel Dornemann, Im Labyrinth der Bürokratie. Tolstoj's ‚Auferstehung‘ und Kafkas ‚Schloß‘, Heidelberg 1984; Hans-Ulrich Derlien, Bureaucracy in Art and Analysis: Kafka and Weber, in: Journal of the Kafka-Society of America 15 (1991), S. 4-20. Auf die Verbindung zwischen der bürokratischen und literarischen Schreibpraxis bei Kafka hat Burkhardt Wolf aufmerksam gemacht: Die Nacht des Bürokraten. Franz Kafkas statistische Schreibweise, in: Deutsche Vierteljahrsschrift für Literaturwissenschaft und Geistesgeschichte 80 (2006), Nr. 1, S. 97-127. Einen neuen Weg in der Auseinandersetzung mit der Aneignung und Umdeutung von Bürokratie durch die schöne Literatur geht Kerstin Stüssel, In Vertretung. Literarische Mitschriften von Bürokratie zwischen früher Neuzeit und Gegenwart, Tübingen 2004; ähnlich innovativ ist die Befragung von bildender Kunst im Hinblick auf ihre Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Verwaltung durch Erk Volkmar Heyen, Verwaltete Welten. Mensch, Gemeinwesen und Amt in der europäischen Malerei, Berlin 2013.
5. ↑ Ellwein, Staat, S. 66.
6. ↑ Zygmunt Bauman, Modernity and the Holocaust, Cambridge 1989, S. 17.
7. ↑ Ellwein, Staat, S. 74.
8. ↑ James C. Scott, Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed, New Haven 1998, online unter <https://libcom.org/files/Seeing%20Like%20a%20State%20-%20James%20C.%20Scott.pdf>.
9. ↑ Bauman, Modernity, S. 102f.
10. ↑ Vgl. Bernd Wunder, Geschichte der Bürokratie in Deutschland, Frankfurt a.M. 1986, S. 7.
11. ↑ Wilhelm Heinrich Riehl, Die bürgerliche Gesellschaft, 2. Aufl., Stuttgart/Tübingen 1854, S. 240 (Hervorhebung im Original).
12. ↑ Ebd.
13. ↑ Die Grafik gibt nicht die absolute, sondern die Häufigkeit der Suchbegriffe wieder – gemessen an

allen Begriffen, die in den von Google digitalisierten Texten erfasst sind. Gesucht wurde nach unterschiedlichen Schreibweisen des Begriffs *Bürokratie* (Bürokratie, Bureaukratie, Bureaucratie) und nach seiner adjektivischen Verwendung (bürokratisch, bureaukratisch). Die im *Ngram Viewer* dargestellte relative Häufigkeit meiner Suchbegriffe wird von mir als Hinweis auf Trends in der Begriffsverwendung verstanden. Vgl. Jean-Baptiste Michel u.a., Quantitative Analysis of Culture Using Millions of Digitized Books, Science 331/6014, 2011, 176-182, online unter <http://www.librarian.net/wp-content/uploads/science-googlelabs.pdf>; Alberto Acerbi u.a., The Expression of Emotions in 20th Century Books. PLoS ONE 8/3, 2013, e59030.

14. ↑ Bernd Wunder, Art. „Verwaltung, Bürokratie, Selbstverwaltung, Amt und Beamter seit 1800“, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhard Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd. 7, Stuttgart 1978, S. 69-96, hier S. 78f. Zu der ähnlich strukturierten Debatte in Frankreich vgl. Ben Kafka, *Hunting the Plumed Mammal. The History of ‚Bureaucracy‘ in France, 1750-1850*, in: Peter Becker/Rüdiger von Krosigk (Hrsg.), *Figures of Authority. Contributions towards a Cultural History of Governance from the Seventeenth to the Twentieth Century*, Brüssel 2008, S. 111-126, bes. S. 117-120.
15. ↑ Robert von Mohl, *Ueber Bureaukratie*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 3/2 (1846), S. 330-364, hier S. 330. Zur Begriffsgeschichte vgl. auch Wunder, Art. „Verwaltung, Bürokratie, Selbstverwaltung, Amt und Beamter seit 1800“. Die negative Aufladung des Begriffs wurde von dem später in die USA ausgewanderten preußischen Demokraten Karl Heinzen noch pointierter charakterisiert. Für ihn war *Bürokratie* „eins von jenen Verrufswörtern, die wir [...] in unserer Muttersprache gar nicht wiedergeben können“ und die sich bezogen auf „die widerrechtlichste Gewalt und das unnatürlichste politische Produkt der Welt [...]“. Karl Heinzen, *Die Preußische Bürokratie*, Darmstadt 1845, S. 13 u. 19. Kein Wunder, dass in der Zeit des Vormärz Bürokratie kein Begriff war, mit dem sich jemand freiwillig selbst in Zusammenhang gebracht hätte, worauf Mohl (*Ueber Bureaukratie*, S. 331) hinwies: „Niemand hat sich noch dazu selbst bekannt, ein Bureaukrat zu sein.“
16. ↑ Mohl, *Ueber Bureaukratie*, S. 331.
17. ↑ Mohl, *Ueber Bureaukratie*, S. 331 u. 362: „Der Standesherr, der Deutsch-Katholik, der Jesuitenanhänger, der Baumwollenspinner, der Mann des Widerspruches in einer ständischen Kammer, der landesflüchtige Flugschriften-Verfasser sind wundersam einstimmig in ihrer Verwerfung, im verachtenden Hasse gegen die Bureaukraten.“
18. ↑ Vgl. zu diesem Konzept und seiner Nutzbarmachung für eine historische Analyse: Ellwein, *Staat*, S. 38-43.
19. ↑ Vgl. dazu Derlien/Böhme/Heindl, *Bürokratietheorie*, S. 203f.
20. ↑ Mohl, *Ueber Bureaukratie*, S. 356: „Solcher nutzlos tätiger Behörden giebt es aber unter den Mittelstellen nicht eben selten, während die unteren und die höheren mit Geschäften überladen sind.“
21. ↑ Mohl, *Ueber Bureaukratie*, S. 352, sprach die Bereitschaft der Beamten, sich auf gesellschaftliche Wirklichkeit einzulassen, ebenso an, wie deren fachliche Kompetenzen. Letztere waren in den Staatsverwaltungen des Vormärz nicht zum Besten bestellt, wie die zeitgenössische Kritik betonte. Zur Bürokratiekritik dieser Zeit vgl. Hans Hattenhauer, *Geschichte des Beamtentums*, Köln 1980, S. 205-225.
22. ↑ Mohl, *Ueber Bureaukratie*, S. 353. Vgl. Becker, ‚Kaiser Josephs Schreibmaschine‘, S. 234f. Einen ähnlichen Vorwurf erhob Saint-Just 1793 in seinem Bericht über die Tätigkeit der Staatsverwaltung in der Revolutionszeit. Vgl. dazu Benjamin Kafka, *The Imaginary State. Paperwork and Political Thought in France, 1789-1860*, Stanford 2004, S. 114.
23. ↑ Für Karl Marx war die Hegelsche Auseinandersetzung mit Verwaltung eine „empirische Beschreibung der Bürokratie, teils wie sie wirklich ist, teils der Meinung, die sie selbst von ihrem Sein hat“. Karl Marx, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie. Kritik des Hegelschen Staatsrechts*, in: Karl Marx/Friedrich Engels, *Werke*, Bd. 1, Berlin 1976, S. 203-333, hier S. 247.
24. ↑ Hegel, *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, § 290 (Zusatz) u. § 295. Wesentliches Moment in dieser Konzeption eines bürokratischen Staatsapparats war die Vorstellung von der inhärenten Motivation der Beamten durch ihre grundlegende Gemeinwohlorientierung. Vgl. dazu W.J. Dannhauser, *Reflections on Statesmanship and Bureaucracy*, in: Robert A. Goldwin (Hrsg.), *Bureaucrats, Policy Analysts, Statesmen: Who Leads?*, Washington, DC 1980, S. 114-132, hier S. 123f., online unter https://www.aei.org/wp-content/uploads/2014/06/-bureaucrats-policy-analysts-statesmen_144733713098.pdf. Vgl. dazu auch die Bemerkungen von Shlomo Avineri, *Hegel's Theory of the Modern State*, Cambridge 1972, S. 156: „The three classes – the agricultural class, the business class and the bureaucracy – thus reflect three modes of consciousness: conservatism, individualism and universality.“
25. ↑ Mohl, *Ueber Bureaukratie*, S. 346 u. 351.
26. ↑ Heinrich Friedrich Karl Freiherr vom und zum Stein, *Briefe an den Freiherrn von Gagern 1813-1831*, Stuttgart 1833, S. 91. In der Abwandlung dieser Kritik bezeichnete Heinzen die Bürokratie „nicht bloß ‚geistlos‘, sondern [...] völlig geisttödt“ (Heinzen, *Bürokratie*, S. 113). Vgl. dazu auch Wunder, *Bürokratie*, S. 7.
27. ↑ Marx, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, S. 247.
28. ↑ Marx, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, S. 252.
29. ↑ Eine ähnliche Denkfigur findet sich auch bei Max Weber, der als Schattenseite der bürokratischen Herrschaft die Verselbständigung der Zwecke und den Verlust an Wertrationalität sah. Bürokratiekritik von Weber findet sich hauptsächlich in seinen politischen Schriften und wird deshalb nur selten in der Fachliteratur zu seinem bürokratischen Herrschaftsmodell herangezogen. Vgl. dazu Derlien/Böhme/Heindl, *Bürokratietheorie*, S. 65f.
30. ↑ Marx, *Zur Kritik der Hegelschen Rechtsphilosophie*, S. 249.
31. ↑ Ein Vergleich zwischen den Positionen der beiden Autoren findet sich bei Michael Bittman, *A Bourgeois Marx? Max Weber's Theory of Capitalist Society: Reflections on Utility, Rationality and Class Formation*, in: *Thesis Eleven* 15 (1986), S. 81-91, bes. S. 83.

32. ↑ Carl Welcker, Art. „Staatsverwaltung“, in: Carl von Rotteck/Carl Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon. Encyclopädie der sämmtlichen Staatswissenschaften für alle Stände, Bd. 12, Altona 1848, S. 387-391, hier S. 387. Zum Staat als Maschine vgl. die grundlegende Arbeit von Barbara Stollberg-Rilinger, Der Staat als Maschine. Zur politischen Metaphorik des absoluten Fürstenstaates, Berlin 1986.
33. ↑ Vgl. beispielhaft Heinzen, Bürokratie, S. 22, 67 u. 106-121; Mohl, Ueber Bürokratie, S. 361 sowie die profunde Studie zu Baden von Paul Nolte, Gemeindebürgertum und Liberalismus in Baden, 1800-1850, Göttingen 1994, S. 74-84.
34. ↑ Mohl, Ueber Bürokratie, S. 359f.
35. ↑ Mohl, Ueber Bürokratie, S. 360f.
36. ↑ Robert Musil, Der Mann ohne Eigenschaften, Hamburg 1952, S. 140.
37. ↑ Zur Verwaltungsreform vgl. Rudolf Morsey, Bemühungen, Bemühungen um eine Verwaltungsreform nach der Jahrhundertwende bis zum Ende der Monarchie, in: Kurt G.A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 3: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, Stuttgart 1984, S. 855-865; Peter Becker, „... dem Bürger die Verfolgung seiner Anliegen erleichtern.“ Zur Geschichte der Verwaltungsreform im Österreich des 20. Jahrhunderts, in: Heinrich Berger/Melanie Dejnega/Alexander Prenninger (Hrsg.), Politische Gewalt und Machtausübung im 20. Jahrhundert. Zeitgeschichte, Zeitgeschehen und Kontroversen, Wien 2011, S. 113-138.
38. ↑ Vgl. Mann, Sources of Social Power 2, S. 379-381.
39. ↑ Der Konstitutionalismus führte zwar, wie der galizische Bürokratiekritiker Josef Olszewski betonte, zum Bedeutungszuwachs des Parlaments auf Kosten der Bürokratie und zur Ermächtigung der politischen Öffentlichkeit. Das stellte jedoch weder die Machtposition noch die Selbstherrlichkeit der Bürokratie nachhaltig in Frage: Vgl. dazu Josef Olszewski, Bureaucratie, Würzburg 1904, S. 38.
40. ↑ Olszewski, Bureaucratie, S. 13, 86 u. 301f. Vgl. dazu auch Curt v. Massow, Reform oder Revolution, Berlin 1894.
41. ↑ Eine anregende Reflexion über die Veränderungsdynamik der Verwaltung findet sich bei Ellwein, Staat, S. 56-58.
42. ↑ Edith Hanke, Einleitung, in: dies. (Hrsg.), Max Weber. Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlass, Bd. 22-4: Herrschaft, Tübingen 2005, S. 1-91, 5-7, 15f. u. 31f., Zitat S. 30.
43. ↑ Andreas Anter, Staat, in: Hans-Peter Müller/Steffen Sigmund (Hrsg.), Max Weber-Handbuch. Leben-Werk-Wirkung, Stuttgart 2014, S. 133-135, hier S. 133.
44. ↑ Hanke, Einleitung, S. 29f. Der Rationalisierungsgewinn der bürokratischen Herrschaft wird von Vertretern des Neo-Institutionalismus jedoch infrage gestellt. John W. Meyer fragt ganz provokant, ob nicht die okzidentale Rationalisierung in Begriffen von Mythos und Ritual gedeutet werden müsse? Vgl. dazu Frank Meier/Uwe Schimank, Bürokratie als Schicksal? – Max Webers Bürokratiemodell im Lichte der *Organizational Studies*, in: Hans-Peter Müller/Steffen Sigmund (Hrsg.), Max Weber-Handbuch. Leben – Werk – Wirkung, Stuttgart 2014, S. 358.
45. ↑ Vgl. Hanke, Einleitung, S. 48.
46. ↑ Veit-Michael Bader, Max Webers Begriff der Legitimität. Versuch einer systematisch-kritischen Rekonstruktion, in: Johannes Weiß (Hrsg.), Max Weber heute. Erträge und Probleme der Forschung, Frankfurt a.M. 1989, S. 296-334, hier S. 322-324; aus einer etwas anderen Perspektive betrachtet, versteht Wolfgang Schluchter diesen Glauben als „Folge der Entzauberung der Welt und einer rationalen Weltbeherrschung“: Wolfgang Schluchter, Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber, Frankfurt a.M. 1980, S. 86.
47. ↑ Vgl. dazu Gregor Fitzl, Max Webers politisches Denken, Konstanz 2004, S. 82.
48. ↑ Stefan Breuer, Max Webers Herrschaftssoziologie, in: Zeitschrift für Soziologie 17 (1988), H. 3, S. 315-327, 321, online unter <http://www.zfs-online.org/index.php/zfs/article/viewFile/2661/2198>.
49. ↑ Die Frage nach der Übertragbarkeit seines Modells auf andere als deutsche Verhältnisse wird nicht einheitlich beantwortet. Stefan Breuer sieht dabei kein grundsätzliches Problem, Joseph Bensman sehr wohl. Denn in der Habsburgermonarchie und den mediterranen Ländern wäre die Funktionslogik der öffentlichen Verwaltung eine andere gewesen. Joseph Bensman, Mediterranean and Total Bureaucracies: Some Additions to the Weberian Theory of Bureaucracy, in: Politics, Culture, and Society 1 (1987), H. 1, S. 62-78, hier S. 67.
50. ↑ Jürgen Kocka, Otto Hintze, Max Weber und das Problem der Bürokratie, in: Historische Zeitschrift (HZ) 233 (1981), S. 65-105, hier S. 67.
51. ↑ Zur Relevanz von Max Webers politischem Engagement für seine wissenschaftliche Arbeit vgl. Kocka, Otto Hintze, S. 67; Wolfgang J. Mommsen, Politik und politische Theorie bei Max Weber, in: Weiß (Hrsg.), Max Weber heute, S. 515-542, hier S. 515 u. 521. Er greift hier Themen auf, die er bereits in seiner 1959 publizierten Dissertation „Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920“ entwickelt und mit denen er die Debatte über Weber wesentlich mitbestimmt hat.
52. ↑ Vgl. Arnold Zingerle, Max Webers Historische Soziologie, Darmstadt 1981, S. 127; Meier/Schimank, Bürokratie als Schicksal, S. 355.
53. ↑ Zingerle, Historische Soziologie, S. 112.
54. ↑ Vgl. Anter, Staat, S. 134.
55. ↑ Zingerle, Historische Soziologie, S. 113.
56. ↑ Weber, Bürokratismus, S. 208.
57. ↑ Weber, Bürokratismus, S. 157-169; vgl. dazu Stephan Paetz, Bürokratie, in: Müller/Sigmund (Hrsg.), Max Weber-Handbuch, S. 38-41, hier S. 39. Ein vergleichender Blick auf die Qualifikation und Karriere von Beamten findet sich bei Françoise Dreyfus, L'invention de la bureaucratie. Servir l'état en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVII^e-XX^e siècle), Paris 2000, S. 169-196.
58. ↑ Max Weber, Herrschaft, in: ders., Gesamtausgabe, Abteilung I, Bd. 22-4: Wirtschaft und Gesellschaft. Die Wirtschaft und die gesellschaftlichen Ordnungen und Mächte. Nachlass, Tübingen 2005, S. 139.

59. ↑ Max Weber, Die Typen der Herrschaft, in ders., Gesamtausgabe, Abteilung 1, Bd. 23: Wirtschaft und Gesellschaft. Soziologie. Unvollendet 1919-1920, Tübingen 2013, S. 463.
60. ↑ In den 1950er-Jahren begann in den USA eine systematische Studie von Organisationen, aufbauend auf den Studien von Philip Selznick (1943, 1948) und Robert Merton (1940). Es handelte sich um Autoren wie Peter Blau (1955, 1956), Alvin Ward Gouldner (1954) und Amitai Etzioni (1961), die sich dabei an den übersetzten Arbeiten von Max Weber (1947, 1948) orientierten. Vgl. dazu Stewart R. Clegg, Of Values and Occasional Irony: Max Weber in the Context of the Sociology of Organizations, in: Research in the Sociology of Organizations 13 (1995), S. 1-46, hier S. 4.
61. ↑ Derlien/Böhme/Heindl, Bürokratietheorie, S. 26, Fußnote 3. Nur wenige Studien haben Max Weber in diesem Sinn als ein heuristisches Instrument verwendet, wie etwa die herausragende Arbeit von Jürgen Kocka zu Unternehmensverwaltung und Angestelltenschaft vor dem Ersten Weltkrieg: Jürgen Kocka, Unternehmensverwaltung und Angestelltenschaft am Beispiel Siemens 1847-1914. Zum Verhältnis von Kapitalismus und Bürokratie in der deutschen Industrialisierung, Stuttgart 1969.
62. ↑ Vgl. Meier/Schimank, Bürokratie als Schicksal, S. 354f.
63. ↑ Vgl. dazu Alan Scott, Modernity's Machine Metaphor, in: British Journal of Sociology 48 (1997), H. 4, S. 561-575, hier S. 565f. u. 569. Ein eindrückliches Beispiel bietet die Analyse der Handlungslogik von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eines amerikanischen Wohnungsamtes: Robert Garot, Sprachspiele im Wohnungsamt, in: Peter Becker (Hrsg.), Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2011, S. 157-184.
64. ↑ Derlien/Böhme/Heindl, Bürokratietheorie, S. 27f.
65. ↑ Mann, The Sources of Social Power 2, S. 59.
66. ↑ Zitiert nach: Derlien/Böhme/Heindl, Bürokratietheorie, S. 64.
67. ↑ Vgl. Schluchter, Rationalismus, S. 87.
68. ↑ Vgl. Michael Mann, The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results, in: European Journal of Sociology 25 (1984), S. 185-213, online unter <https://www.sscnet.ucla.edu/soc/faculty/mann/Doc1.pdf>. Mann wird von Guenther Roth als Weberianer reklamiert: Guenther Roth, Vergangenheit und Zukunft der historischen Soziologie, in: Weiß (Hrsg.), Max Weber heute, S. 406-424, hier S. 420f.; Schluchter, Rationalismus, S. 131, weist auf die ganz ähnliche Auffassung Max Webers zur „Durchstaatlichung“ von Wirtschaft und Gesellschaft als Folge der expandierenden Daseinsvorsorge hin.
69. ↑ Vgl. Mann, The Sources of Social Power 2, S. 61.
70. ↑ Eine solche Perspektive findet sich auch bei Meier/Schimank, Bürokratie als Schicksal, S. 360.
71. ↑ Mann, The Sources of Social Power 2, S. 59.
72. ↑ Schluchter, Rationalismus, S. 90.
73. ↑ Fitzi, Max Webers politisches Denken, S. 85.
74. ↑ Zingerle, Historische Soziologie, S. 121.
75. ↑ Vgl. Kocka, Otto Hintze, S. 94f.
76. ↑ Mommsen, Politik und politische Theorie, S. 527, 531f.; vgl. dazu auch Wolfgang Mommsen, Zum Begriff der ‚plebiszitären Führerdemokratie‘, in: ders., Max Weber. Gesellschaft, Politik und Geschichte, Frankfurt a.M. 1974, S. 44-71; sowie Catherine Brennan, Max Weber on Power and Social Stratification. An Interpretation and Critique, Aldershot 1997, S. 240-249; auf die „nationalistische Verirrung“, die einer solchen Vorstellung zugrunde lag, hat Schluchter hingewiesen: Schluchter, Rationalismus, S. 109.
77. ↑ Dirk Kaesler, Max Weber. Eine Einführung in Leben, Werk und Wirkung, 4. Aufl., Frankfurt a.M. 2014, S. 269.
78. ↑ Johannes Weiß, Zur Einführung, in: ders. (Hrsg.), Max Weber heute, S. 7-28, hier S. 11; zur Rolle von Marianne Weber vgl. Dirk Kaesler, Der retuschierte Klassiker. Zum gegenwärtigen Forschungsstand der Biographie Max Webers, in: Weiß (Hrsg.), Max Weber heute, S. 29-54, hier S. 40.
79. ↑ Parsons gab sowohl Wirtschaft und Gesellschaft (The Theory of Social and Economic Organization, London 1947; The Sociology of Religion, London 1965) als auch die Protestantische Ethik (The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism, New York 1958) in englischer Sprache heraus. Außerdem baute seine einflussreiche Handlungstheorie *The Structure of Social Action* (New York: Free Press 1937) explizit auf den Konzepten von Max Weber auf. Vgl. auch Lawrence A. Scaff, Max Weber in America, Princeton 2011, S. 244.
80. ↑ Zingerle, Historische Soziologie, S. 109.
81. ↑ Mommsen, Politik und politische Theorie, S. 539f.
82. ↑ Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt a.M. 1981, v.a. Bd. 1, Kap. 2, Bd. 2, Kap. 8.
83. ↑ Vgl. dazu die Bemerkungen bei Stefan Breuer, Rationale Herrschaft. Zu einer Kategorie Max Webers, in: Politische Vierteljahresschrift 31 (1990), S. 3-32, bes. S. 5.
84. ↑ Denkschrift Fritz-Dietlof von der Schulenburg, September 1937, zitiert nach: Hans Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik, Stuttgart 1966, S. 146-149, hier S. 147.
85. ↑ Hans Mommsen hat den Weg von Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg als einem „der begabtesten jüngeren preußischen Verwaltungsbeamten“ vom überzeugten Anhänger der NSDAP zum Widerstandskämpfer nachgezeichnet. Die treibende Kraft für die Abwendung vom NS-Staat sieht Mommsen in dessen „protestantisch-gesinnungsethisch geprägten preußisch-aristokratischen Prinzipien“, die ihn rasch gegen die Korruption, den Nepotismus und die Intrigen innerhalb des Herrschaftsapparats aufbrachten. Hans Mommsen, Fritz-Dietlof Graf von der Schulenburg und die Preußische Tradition, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 32 (1984), H. 2, S. 213-239, online unter http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/1984_2_2_mommsen.pdf.

86. ↑ Zur negativen Einstellung Hitlers zu Verwaltung und Bürokratie trotz der großen Loyalität der Beamten zum NS-Staat vgl. Dieter Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939-1945*, Stuttgart 1989, S. 29; Jane Caplan, *Government without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany*, Oxford 1988, S. 228.
87. ↑ Rede Adolf Hitlers vom 7.9.1934, zitiert nach: Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 14, Fußnote 52.
88. ↑ Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Bd. 3: *Global Empires and Revolution, 1890-1945*, New York 2012, S. 315 u. 319.
89. ↑ Vgl. v.a. Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, Kap. III.
90. ↑ Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 538.
91. ↑ Vgl. Caplan, *Government without Administration*, S. 209.
92. ↑ Sven Reichardt/Wolfgang Seibel, *Radikalität und Stabilität. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus*, in: dies. (Hrsg.), *Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus*, Frankfurt a.M. 2011, S. 7-27, hier S. 22.
93. ↑ Armin Nolzen, *Die Reichsorganisationsleitung als Verwaltungsbehörde der NSDAP: Kompetenzen, Strukturen und administrative Praktiken nach 1933*, in: Reichardt/ Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat*, S. 121-166, bes. S. 121f.; zum unausgesetzten Umstrukturieren und Neuorganisieren vgl. auch Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 13.
94. ↑ Victor Klemperer, *LTI. Notizbuch eines Philologen*, Leipzig 1975, Kap. VII u. XVII, Zitat S. 53.
95. ↑ Zitiert nach Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 14.
96. ↑ Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 35.
97. ↑ Ulrich von Hassell, *Die Hassell-Tagebücher 1938-1944. Aufzeichnungen vom Anderen Deutschland*, hg. v. Friedrich Freiherr Hiller von Gaertringen, Berlin 1988, Eintrag vom 1.11.1939 (151).
98. ↑ Reichardt/Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat; eine informative Auseinandersetzung mit diesem Band findet sich in der Rezension von Martin Dröge auf H-Soz-Kult*, <http://www.hsozkult.de/publicationreview/id/rezbuecher-16949>.
99. ↑ Reichardt/Seibel, *Radikalität und Stabilität*, S. 9. Sie können mittlerweile auf eine rege Forschungs- und Publikationstätigkeit zurückgreifen, die es zur Zeit der späten 1980er-Jahre noch nicht gegeben hat. Damals forderten etwa Rebentisch und Teppe diese neue Verwaltungsgeschichte, die sich mit dem Verwaltungsalltag, dem Verwaltungshandeln und der Verwaltungspraxis des NS-Staates beschäftigen sollte, um so „die bedrückende Routine wie die spannungsreiche Dynamik der NS-Herrschaft“ zu erschließen. Dieter Rebentisch/Karl Teppe (Hrsg.), *Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers. Studien zum politisch-administrativen System*, Göttingen 1986.
100. ↑ Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 552f.
101. ↑ Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 536.
102. ↑ Vgl. dazu Martin Moll, *Steuerungsinstrument im „Ämterchaos“? Die Tagungen der Reichs- und Gauleiter der NSDAP*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 49 (2001), S. 215-273, online unter http://www.ifz-muenchen.de/heftarchiv/2001_2_2_moll.pdf.
103. ↑ Reichardt/Seibel, *Radikalität und Stabilität*, S. 10.
104. ↑ Wolfgang Seibel, *Polykratische Integration: Nationalsozialistische Spitzenbeamte als Netzwerker in der deutschen Besatzungsverwaltung in Belgien, 1940-1944*, in: Reichardt/Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat*, S. 241-273, hier S. 241 u. 245.
105. ↑ Zitiert nach Rüdiger Hachtmann, *Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz – zur Struktur der Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus*, in: Reichardt/Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat*, S. 29-73, hier S. 41.
106. ↑ Dieter Rebentisch/Karl Teppe, *Einleitung*, in: dies. (Hrsg.), *Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers*, S. 7-32, hier S. 24f.
107. ↑ Ernst Rudolf Huber, *Verfassung (1937)*, zitiert nach: Rebentisch, *Führerstaat und Verwaltung*, S. 2.
108. ↑ Caplan, *Government without Administration*, S. 215f. u. 224f.
109. ↑ Bauman, *Modernity*, S. 90.
110. ↑ Bauman, *Modernity*, S. 26. Stefan Kühl argumentiert aus einer systemtheoretisch-organisationssoziologischen Sicht mit der Gehorsamsbereitschaft der Organisationsmitglieder, die sich durch situative Zwänge zur Mitwirkung an Gewalthandlungen motivieren lassen, um ein drohendes Ende der Mitgliedschaft abzuwenden. Für Kühl war und ist gerade nicht der Zwang einer Organisation gegenüber ihren Mitgliedern ausschlaggebend für deren Beteiligung an Brutalitäten, sondern die „Kontingenz der Mitgliedschaft“ ermöglicht die Durchsetzung solcher Erwartungen: Stefan Kühl, *Ganz normale Organisationen. Organisationssoziologische Interpretationen simulierter Brutalitäten*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 34 (2005), Nr. 2 S. 90-111, bes. S. 107, online unter <http://www.zfs-online.org/index.php/zfs/article/viewFile/1183/720>; vgl. dazu auch seine umfassende monografische Darstellung: *Ganz normale Organisationen. Zur Soziologie des Holocaust*, Frankfurt a.M. 2014, bes. S. 296-326.
111. ↑ Michael Ruck, *Partikularismus und Mobilisierung – traditionelle und totalitäre Regionalgewalten im Herrschaftsgefüge des NS-Regimes*, in: Reichardt/Seibel (Hrsg.), *Der prekäre Staat*, S. 75-120, hier S. 77f.
112. ↑ Vgl. Karl Korn, *Sprache in der verwalteten Welt*, Olten/Freiburg 1959, S. 18-21.
113. ↑ Theodor W. Adorno/Max Horkheimer/Eugen Kogon, *Die verwaltete Welt oder: Die Krise des Individuums*, in: Max Horkheimer, *Gesammelte Schriften* 13, *Nachgelassene Schriften 1949-1972*, hg. v. Gunzelin Schmid Noerr, Frankfurt a.M. 1989, S. 121-142, hier S. 140-142.
114. ↑ Vgl. Gerd Meyer, *Sozialistische Systeme. Theorie- und Strukturanalyse. Ein Studienbuch*, Opladen 1979, S. 58f.
115. ↑ Stüssel, *In Vertretung*, S. 247f.
116. ↑ Derlien/Böhme/Heindl, *Bürokratietheorie*, S. 108.
117. ↑ Vgl. Derlien/Böhme/Heindl, *Bürokratietheorie*, S. 110.

118. ↑ Herbert Marcuse, *Der eindimensionale Mensch*, Neuwied 1967, zitiert nach: Ralph Jessen, *Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis. Überlegungen zum Zusammenhang von ‚Bürokratie‘ und Sprachnormierung in der DDR-Geschichte*, in: Alf Lüdtke/Peter Becker (Hrsg.), *Akten. Eingaben. Schaufenster. Die DDR und ihre Texte. Erkundungen zu Herrschaft und Alltag*, Berlin 1997, S. 57-75, hier S. 65, online unter http://pressegeschichte.docupedia.de/wiki/Diktatorische_Herrschaft_als_kommunikative_Praxis_Version_1.0_Ralph_Jessen.
119. ↑ Jessen, *Diktatorische Herrschaft*, S. 66.
120. ↑ Ebd., S. 129f., Zitat S. 130.
121. ↑ Michel Crozier, *De la bureaucratie comme système d'organisation* (1961), in: ders., *À quoi sert la sociologie des organisations?* Bd. 1: *Théorie, culture et société*, Paris 2000, S. 29-65, hier S. 30.
122. ↑ Scott, *Seeing Like a State*, S. 309-339.
123. ↑ Adorno/Horkheimer/Kogon, *Die verwaltete Welt*, S. 124.
124. ↑ William H. Whyte, *The Organization Man* (1956), Harmondsworth 1969, S. 17. Vgl. dazu auch Robert Prethuis, *Individuum und Organisation. Typologie der Anpassung*, Frankfurt a.M. 1966, bes. S. 18.
125. ↑ John Kenneth Galbraith, *The New Industrial State* (1967), Boston 1985, S. 413.
126. ↑ Vgl. zur Protestbewegung mit weiterführender Literatur: Manfred Berg, *Geschichte der USA*, München 2013, S. 125f.
127. ↑ Regierungserklärung vom 19. Juni 1979, in: Heinz Fischer u.a. (Hrsg.), *Kreisky. Reden*, Bd. 1, Wien 1981, S. 795f.; Regierungserklärung vom 5. November 1975, in: ebd., S. 508. Zur Einrichtung dieser Auskunftsstellen in den 1970er-Jahren vgl. Wolfgang Müller, *Aspetti della modernizzazione dell'amministrazione centrale austriaca: dalla disponibilità nei confronti dei cittadini alla marketizzazione*, in: Yves Meny/Vincent Wright (Hrsg.), *La riforma amministrativa in Europa*, Bologna 1994, S. 291-316, bes. S. 295.
128. ↑ Vgl. Becker, „... dem Bürger die Verfolgung seiner Anliegen erleichtern“, S. 132-134; Derlien/Böhme/Heindl, *Bürokratiethorie*, S. 227.
129. ↑ Vgl. dazu die kritische Diskussion des Neuen Steuerungsmodells bei Lars Holtkamp, *Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells*, in: *Der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2 (2008), S. 423-446, online unter http://www.der-moderne-staat.de/texte/holtkamp_dms208.pdf; als Replik auf Holtkamp und als Verteidigung des Neuen Steuerungsmodells: Gerhard Banner, *Logik des Scheiterns oder Scheitern an der Logik?*, in: *Der moderne Staat. Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 2 (2008), S. 447-455, online unter http://www.der-moderne-staat.de/texte/banner_dms208.pdf.
130. ↑ Vgl. Derlien/Böhme/Heindl, *Bürokratiethorie*, S. 35; Meier/Schimank, *Bürokratie als Schicksal*, S. 356f.
131. ↑ Vgl. Peter Becker, *Kommunikation, Netzwerke, Öffentlichkeit. Überlegungen zu einer Kommunikationsgeschichte der Verwaltung*, in: Christina Antenhofer/Lisa Regazzoni/Astrid von Schlachta (Hrsg.), *Werkstatt politische Kommunikation. Netzwerke, Orte und Sprachen des Politischen*, Göttingen 2010, S. 305-333, hier S. 327-329; vgl. zum Aspekt des Aushandelns von Geltungsansprüchen: Jean-Marc Weller, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris 1999, S. 80.
132. ↑ Dieser Rückgang signalisiert keine reduzierte Bedeutung bürokratischer Verfahren. Darauf weist David Graeber, *The Utopia of Rules. On Technology, Stupidity, and the Secret Joys of Bureaucracy*, Brooklyn 2015, S. 17f., nachdrücklich hingewiesen (online unter https://libcom.org/files/David_Graeber-The_Utopia_of_Rules_On_Technology_St.pdf). Aus seiner Sicht verdichtete sich seit dieser Zeit sogar die Regelungsdichte mit entsprechender Intensivierung bürokratischer Verfahren. Zur Charakterisierung dieser Entwicklung verwendet er den Begriff der *total bureaucratization*.
133. ↑ Vgl. Peter Becker, *Formulare als ‚Fließband‘ der Verwaltung. Zur Rationalisierung und Standardisierung von Kommunikationsbeziehungen*, in: Peter Collin/Klaus-Gert Lutterbeck (Hrsg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.)*, Baden-Baden 2009, S. 281-298, hier S. 291-293.
134. ↑ Petra Hiller, *Organisationswissen. Eine wissenssoziologische Neubeschreibung der Organisation*, Wiesbaden 2005, S. 143; vgl. dazu auch Paul Attewell/Dean R. Gerstein, *Government Policy and Local Practice*, in: *American Sociological Review* 44 (1979), S. 311-327, bes. S. 325f.
135. ↑ Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980, S. xii.
136. ↑ Garot, *Sprachspiele im Wohnungsamt*, S. 175.
137. ↑ Lipsky, *Street-Level Bureaucracy*, S. 115.
138. ↑ Patrick Joyce, *The State of Freedom. A Social History of the British State since 1800*, Cambridge 2013.
139. ↑ J.-M. Weller: *L'État au guichet*, 233: „[...] recevoir le public au guichet, instruire des demandes, traiter des dossiers, répondre au téléphone sont apparus comme des mystères authentiques à élucider, et non plus comme des évidences qu'on peut tranquillement ignorer. Pour apprécier l'activité de travail, nous nous sommes intéressé aux interactions verbales entre agents et usagers, aux supports matériels et autres technologies qui fournissent des guides pour agir et s'avèrent indissociables des interactions entre les personnes.“
140. ↑ Wilfried Rudloff, *Ebenen der Handlungsorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung in Deutschland im frühen 20. Jh.*, in: Collin/Lutterbeck (Hrsg.), *Eine intelligente Maschine?*, S. 105-135, bes. S. 106, mit weiteren Nachweisen zu sozial- und mikrohistorischen Studien zum Wohlfahrtsstaat.

141. ↑ Jon Agar, *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge, Mass. 2003, S. 1; Joyce, *The State of Freedom*, S. 162-184. Der wissenssoziologische Blick auf die Verwaltung als Informationstechnologie schließt an die systemtheoretischen Überlegungen von Niklas Luhmann an, der bereits in seinen frühen Arbeiten den Arbeitsfluss der Verwaltung als „Sammelplatz von Kommunikationen“ verstanden hat: Niklas Luhmann, *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlin 1966, S. 104.
142. ↑ Vgl. dazu meine Überlegungen und weitere Nachweise: Peter Becker, *Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung*, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 15 (2003), S. 311-336, hier S. 312-317.
143. ↑ JoAnne Yates, *Control through Communication. The Rise of System in American Management*, Baltimore 1993, S. XVI: „Historians of technology have examined the invention and dissemination of some key communication technologies, such as the typewriter or telephone, but have not pursued the evolving interactions between communication technology and managerial uses and forms of communication within firms [...]. This book focuses on the evolution of the communication systems as an integrated whole – its functions, technologies, and genres – in conjunction with the rise of system in American management.“
144. ↑ Bruno Latour, *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, New York 2005, S. 72, online unter http://www.ufrgs.br/ppgas/portal/arquivos/orientacoes/LATOUR_Bruno._2012.pdf. Zum Potenzial von Latours Konzepten für die Organisationsanalyse vgl. James R. Taylor/Elizabeth J. van Every, *The Emergent Organization. Communication as its Site and Surface*, Mahwah, NJ 2000, S. 165.
145. ↑ Joyce, *The State of Freedom*, ebd.
146. ↑ Bauman, *Modernity*, S. 83.

Empfohlene Literatur zum Thema

- Becker, Peter (Hrsg.), *Sprachvollzug im Amt: Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts*, Bielefeld 2011: Transcript-Verl.
- Derlien, Hans-Ulrich / Böhme, Doris / Heindl, Markus, *Bürokratietheorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung*, Wiesbaden 2011: VS Verl. für Sozialwiss.
- Ellwein, Thomas, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit : Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*. Bd. 1: *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815-1918*, Opladen 1993; Bd. 2: *Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919-1990*, Opladen 1997: Westdt. Verl.
- Joyce, Patrick, *The State of Freedom: A Social History of the British State since 1800*, Cambridge 2013: Cambridge Univ. Press
- Kühl, Stefan, *Ganz normale Organisationen: zur Soziologie des Holocaust*, Berlin 2014: Suhrkamp
- Reichardt, Sven / Gruner, Wolf / Hachtmann, Rüdiger et al. (Hrsg.), *Der prekäre Staat: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus*, Frankfurt, M. New York, NY 2011: Campus-Verl
- Stüssel, Kerstin, *In Vertretung: Literarische Mitschriften von Bürokratie zwischen früher Neuzeit und Gegenwart*, Tübingen 2004: Niemeyer
- Wunder, Bernd, *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Frankfurt am Main 1988: Suhrkamp