



Trivium

Revue franco-allemande de sciences humaines et sociales - Deutsch-französische Zeitschrift für Geistes- und Sozialwissenschaften

7 | 2010

Max Weber et la bureaucratie

Webers Bürokratiebegriff – neu betrachtet

François Chazel

Traducteur : Andreas Pfeuffer



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/trivium/3813>

ISSN : 1963-1820

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Référence électronique

François Chazel, « Webers Bürokratiebegriff – neu betrachtet », *Trivium* [Online], 7 | 2010, online erschienen am 06 Dezember 2010, abgerufen am 30 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/trivium/3813>

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.



Les contenus des la revue *Trivium* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

Webers Bürokratiebegriff – neu betrachtet

François Chazel

Traduction : Andreas Pfeuffer

NOTE DE L'ÉDITEUR

Wir danken François Chazel für die freundliche Genehmigung, diesen Text für die vorliegende Ausgabe von *Trivium* zu übersetzen.

- 1 Die Ironie des Schicksals will es, dass gerade die »Klassiker« zwar prinzipiell gut bekannt sind, in Wirklichkeit aber schlecht verstanden werden. Die Webersche Bürokratiethorie bietet in unseren Augen ein schlagendes Beispiel für dieses Phänomen. Auf den ersten Blick ist sie jedem Soziologen, der etwas auf sich hält, vertraut; wirklich begriffen wird sie deswegen aber noch lange nicht. Hinter dieser scheinbaren Vertrautheit mit einem zentralen Bestandteil des Weberschen Werkes verbirgt sich nicht selten ein grundlegendes Unverständnis hinsichtlich seiner Reichweite und dessen, worum es dabei eigentlich geht.
- 2 Zweifelsohne muss man sich im Klaren darüber sein, dass die alleinige Berücksichtigung von Kapitel III des ersten Halbbandes von *Wirtschaft und Gesellschaft*¹ nicht ausreicht, um Max Webers Haltung der Bürokratie gegenüber in ihrer Komplexität erfassen zu können. Nun verfügt der französischsprachige Leser im Gegensatz zum englischsprachigen, ja sogar zum italienischen oder spanischen Publikum leider noch nicht über eine vollständige Übersetzung dieses Hauptwerks, insbesondere des Kapitels IX (*Soziologie der Herrschaft*) des zweiten Halbbandes, das Weber der Bürokratie gewidmet hat² und das, insofern es früher verfasst worden ist, einen unverzichtbaren Kontrapunkt zu dem Text aus dem ersten Teil darstellt. Welchen Vorrang man ihm auch immer einräumt, eine Analyse sämtlicher entsprechenden Passagen aus *Wirtschaft und Gesellschaft* muss durch eine Lektüre der im engeren Sinne politischen Schriften Max Webers (*Gesammelte politische Schriften*) ergänzt werden, insbesondere des langen und für unser Vorhaben

besonders ergiebigen Textes »Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland«³; schließlich dürfen auch die im *Verein für Sozialpolitik* zum Thema Bürokratie geführten Debatten und speziell Webers Beitrag dafür nicht außer Acht gelassen werden.⁴ Vielleicht sind die folgenden Bemerkungen dazu angetan, die mögliche Schroffheit unseres eingangs geäußerten Urteils etwas abzumildern: Eine mögliche Fehleinschätzung des Weberschen Denkens auf diesem Gebiet liegt eher an einem Mangel an Lektüre, an dem meist die Unkenntnis der deutschen Sprache Schuld ist, denn an einem Mangel an Verständnis. Und von einer solchen Fehleinschätzung bleiben nur die verschont, die in die Texte Max Webers in ihrer ganzen Bandbreite eingedrungen sind, also die echten Weber-Spezialisten, zu denen wir uns leider nicht zählen können.

- 3 Derartige Behauptungen enthalten gewiss ein Quäntchen Wahrheit, sodass man sich mit Fug und Recht fragen kann, ob sich das, was man der Bequemlichkeit halber den Weberschen Bürokratiebegriff genannt hat, auf eine einzige Theorie reduzieren lässt oder nicht vielmehr deren zwei oder gar mehr umfasst – und dies gerade angesichts der Heterogenität der Schriften, in denen Max Weber mehr oder weniger ausführlich diesen Gegenstand behandelt hat. Diese Frage ist jedoch zu komplex, als dass sich hier sofort eine Antwort darauf geben ließe. Wir wollen zuvor erst auf den eigentlichen Kern der Weberschen Konzeption eingehen, aus dem man etwas artifiziell den »Idealtypus« der Bürokratie zu isolieren versucht hat, ebenso auf die strittigen Interpretationen, wenn es sich nicht schlicht und ergreifend um Fehldeutungen handelt, zu denen er bisweilen Anlass gegeben hat. Wir beginnen demnach mit den bekanntesten Aspekten, weil gerade sie nicht immer die bestens begriffenen Aspekte gewesen sind.

-

- 4 Es sei zunächst daran erinnert, dass die von Weber eingenommene Perspektive verlangt, die Untersuchung der Verwaltung nicht von der der Herrschaft zu trennen. Jegliche Verwaltung muss ausgehend von dem Typ von Herrschaft behandelt werden, mit dem sie aufs engste zusammenhängt. In Webers Worten: »Jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung. Jede Verwaltung bedarf irgendwie der Herrschaft [...].«⁵ Für die Bürokratie gibt es keine Ausnahme von diesem Grundsatz. In ihrer Reinform ist sie bekanntermaßen die für die Ausübung der legalen oder, wenn man will, der rational-legalen Herrschaft geeignete Form der Verwaltung. Ihre Hauptkennzeichen lassen sich nur unter Bezugnahme auf diesen spezifischen Herrschaftstypus verstehen.
- 5 Diese *makrosoziologische* Dimension bleibt häufig unbeachtet. Sie geht in der Weberschen Gedankenführung eine Verbindung mit einer eigenartigen Reihe von Gegensatzpaaren und Kontrastierungen ein: So wie die legale Herrschaft zugleich einen Gegensatz zur traditionellen und zur charismatischen Herrschaft bildet, muss die Bürokratie in ihrer Gegensätzlichkeit zu den patriarchalischen Strukturen einerseits und in wesentlichen Punkten zur patrimonialen Verwaltung andererseits begriffen werden: Als »Alltagsgebilde«⁶ stellt sie nur eine andere Form von Herrschaftsausübung dar. Durch den *Vergleich* mit den *vormodernen* oder jedenfalls nicht modernen Verwaltungsmitteln bekommt, so die Annahme Webers, die Analyse ihre volle Bedeutung und Tragweite. Daher greift er, wenn nicht auf die Universalgeschichte, so doch zumindest auf seine ungeheure historische Gelehrsamkeit zurück, um die von ihm getroffenen begrifflichen Unterscheidungen durch verschiedensten Gesellschaften, Zeiten und Orten entlehnte Illustrationen zu untermauern. Abstrahiert man von dieser soziohistorischen

Perspektive, wozu so viele oberflächlich verfahrenende Kommentatoren neigen, gerät zwangsläufig aus dem Blick, worum es Weber im Grunde ging.

- 6 Die Untersuchungen zur Bürokratie fügen sich ganz selbstverständlich ein in Webers Reflexionen über die Moderne, die ihm in erster Linie am Herzen lag. Sie leisten einen eigenen Beitrag zur Erklärung »der besonderen Eigenart des okzidentalen Rationalismus«. ⁷ Und das um so mehr als bürokratische Strukturen in modernen politischen Institutionen wie Wirtschaftsorganisationen vorhanden sind. Sie gehen einerseits eine enge Verbindung mit dem Staat als »Behörde« ein, es wird aber immer deutlicher, dass sie auch integrierender Bestandteil des kapitalistischen Wirtschaftsunternehmens werden. Sie greifen über die Abgrenzung zwischen öffentlicher und privater Sphäre hinaus. Von grundlegenderer Bedeutung ist noch, dass die Entwicklung moderner »Verbandsformen« Weber zufolge »schlechthin identisch [ist] mit Entwicklung und stetiger Zunahme der *bürokratischen* Verwaltung«. ⁸ Die Bürokratie dringt zunehmend in die unterschiedlichsten Bereiche ein, wenn die für die Moderne kennzeichnenden Voraussetzungen für Massenverwaltung und Massengüterbeschaffung gegeben sind.
- 7 Weber geht daher der Frage nach den Gründen für ihren Erfolg nach. Aus soziologischer Perspektive ist die Bürokratie eine höchst bedeutsame Ausdrucksform des Rationalisierungsprozesses ⁹, wie ihn Weber versteht, nämlich des zunehmenden Umsichgreifens einer auf methodischer Anwendung von Regeln und Verfahren beruhenden *formalen* Rationalisierung, die für Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit sorgt. Die moderne monokratisch organisierte Bürokratie erweist sich als das bevorzugte Instrument legaler Herrschaft, insofern sie auch auf dem Gehorsam gegenüber allgemeinen Grundsätzen und nicht Personen aufbaut. Sie gedeiht nur auf der Basis schriftlich fixierter Rechtsgrundsätze. Und sie wird zu einem zunehmend unverzichtbaren Werkzeug des kapitalistischen Wirtschaftsunternehmens, im Hinblick auf die Buchführung wie auf die Vorhersehbarkeit. Wie Weber selbst nachdrücklich betont, sind die berechenbaren Regeln der Bürokratie der Eigenart der modernen technisch-ökonomischen Welt bestens angepasst. In seinen eigenen Worten »verlangt [sie] gerade diese »Berechenbarkeit« des Erfolgs.« ¹⁰ Die Regeln, nach denen sich der Bürokrat bei der Ausübung seines Amtes richtet, sind daher »diskursiv analysierbar [...]« und just auf diesem Umstand beruht der »spezifisch rational[e]« Charakter der Bürokratie ebenso wie der mit ihr aufs engste zusammenhängenden Herrschaftsform. ¹¹ Weber zögert auch keineswegs, von der »bürokratischen Rationalisierung« zu sprechen, die »von außen her« revolutioniert, »die Dinge und Ordnungen zuerst, dann von da aus die Menschen«, im Gegensatz zum Charisma, das »»von innen heraus« die Menschen [revolutioniert] und [...] Dinge und Ordnungen nach seinem revolutionären Willen zu gestalten [sucht]«. ¹²
- 8 Diese Rationalität, schreibt Weber weiter, geht mit einem Wissen, genauer gesagt mit einer auf Wissen gründenden Praxis einher. ¹³ Der Erwerb eines solchen Wissens schließt eine durch eine Prüfung ermittelte und ein Diplom beglaubigte Fachqualifikation ein, nach der die Anstellung erfolgt und an der, dem Idealtypus entsprechend, der »Beamte« erkannt wird. Wenn man hinzufügt, dass dieses Fachwissen des modernen Beamten einem weiteren Merkmal dieses Idealtypus gemäß innerhalb eines strikt eingegrenzten Zuständigkeitsbereiches zur Ausübung kommt, dann ist es kaum erstaunlich, wenn Weber mehrfach auf die »technische Ueberlegenheit« der Bürokratie über jede andere Organisationsform schließt, zumindest wenn sie die voll entwickelte, also sich durch eine Einheit der Befehlsgewalt auszeichnende Gestalt einer monokratischen Bürokratie

annimmt. Webers überraschender Formulierung gemäß verhält sich »ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus [...] zu diesen [den anderen Organisationsformen; A. d. Ü.] genau wie eine Maschine zu den nicht mechanischen Arten der Gütererzeugung.«¹⁴ Es fällt einem folglich schwer, der Behauptung Martin Albrows zu folgen, der in seiner Verteidigung Webers gegen einen der am häufigsten vorgebrachten Vorwürfe die Behauptung aufstellt, die Frage nach der Leistungsfähigkeit (oder der Effizienz) der Bürokratie sei der Weberschen Theorie fremd.¹⁵ Weber hat in der Tat ihre technische Vervollkommenbarkeit ausdrücklich mit dem Gedanken des »Höchstmaßes der Leistung« verknüpft.¹⁶ Doch muss diese Beobachtung durch die folgenden drei Bemerkungen ergänzt – und damit zugleich etwas abgemildert – werden. Zunächst einmal ist Webers Argumentation komplexer als sie gemeinhin verkürzend wiedergegeben wird. Das Thema der formalen Rationalität lässt sich, wie Albrow betont, nicht einfach auf den Effizienzaspekt reduzieren. Aber die Ausbildung formaler Rationalität zieht ein höheres Maß an Leistungsfähigkeit nach sich, was Albrow – und darin irrt er – nicht einräumen will. Sodann lässt sich dieses Urteil nicht von dem Kontext ablösen, in dem es formuliert wurde. Seine volle Bedeutung erlangt es erst in Abgrenzung zu nicht-modernen Verwaltungen patrimonialen Charakters oder zu ganz und gar *vormodernen* Verwaltungen, wie etwa der durch Honoratioren. Man überstrapaziert freilich den Geltungsbereich dieser Aussage, wenn man nicht den von Weber unternommenen umfassenden soziohistorischen Vergleich mitbedenkt. Man kann darin ein Beispiel für die mangelnde Berücksichtigung gerade der seinen Äußerungen zugrundeliegenden Blickrichtung sehen. Schließlich hütet sich Weber durchaus zu behaupten, die Bürokratie eigne sich für alle möglichen Aufgaben. In den meisten Fällen beschränkt er sich nicht nur auf die Erwähnung ihrer technischen Überlegenheit, sondern fügt noch hinzu – und diese Präzisierung ist alles andere als nebensächlich –, dass diese Überlegenheit »rein technisch« ist.¹⁷

- 9 Es wird nun klar, inwiefern es ein Fehlschluss ist, wenn man Weber, wie es manchmal geschieht, als einen hartnäckigen Verfechter der Bürokratie darstellt. Und man karikiert schon fast sein Denken, wenn er neben Ford und Fayol unter die bedingungslosen Anhänger der Moderne in Industrie und Verwaltung eingereiht wird, wie dies Verwaltungswissenschaftler, ja sogar Soziologen bisweilen getan haben. Man hat ihm auch den etwas befremdlichen Vorwurf gemacht, er habe auf die »zeitlosen« Grundsätze administrativer Effizienz¹⁸ abgehoben, während er doch verschiedentlich darauf hingewiesen hat, dass die Bürokratie »überall spätes Entwicklungsprodukt« sei.¹⁹ Es ist ebenfalls nicht besonders scharfsinnig, aus der Untersuchung dieses oder jenes Spezialfalls auf die Ungenauigkeit der vom Idealtypus abgeleiteten Beschreibung zu schließen, während jener doch für diesen im wesentlichen deskriptiven Gebrauch gerade nicht gebildet wurde. Wie gezeigt, dient er der Hervorhebung der Kontraste und setzt hierfür eine »einseitige *Steigerung eines oder einiger Gesichtspunkte*« voraus, die man für die maßgeblichen Unterscheidungskriterien hält, eine Steigerung, die ihm freilich eine Einheitlichkeit verleiht, wie sie »nirgends in der Wirklichkeit empirisch vorfindbar« ist.²⁰
- 10 Diese schon an eine Karikatur grenzende Verzerrung des Weberschen Denkens findet sich allerdings nicht in den kritischen Untersuchungen einiger namhafter Organisationssoziologen. Doch trotz der Raffiniertheit, die sie bisweilen an den Tag legen, entgeht ihnen häufig mehr oder minder das Besondere an der Weberschen Argumentation. Die von Peter Blau geführte Diskussion ist in dieser Hinsicht recht aufschlussreich.²¹ Zur Vermeidung der seiner Ansicht nach mit der Formulierung von

Idealtypen einhergehenden Uneindeutigkeiten macht er den Vorschlag, aus dem Weberschen Gedankengebäude einen Satz von Hypothesen bezüglich der Faktoren für administrative Leistungsfähigkeit herauszudestillieren. Diesen will er dann für jede einzelne Hypothese wie für alle zusammen in empirischen Untersuchungen über verschiedene Organisationstypen testen. Dem Forscher obliegt es nun, entsprechend einem von Blau selbst angeführten Beispiel²², die Auswirkungen einer starren Hierarchie in so unterschiedlichen Organisationen wie einer Armee oder einem Krankenhaus zu vergleichen. Den *heuristischen* Ertrag eines solchen Vorgehens muss man gar nicht in Zweifel ziehen; man darf jedoch mit dem gleichen Nachdruck behaupten, dass es kaum dem Geist der Weberschen Bürokratiethorie *gerecht* wird. Die von Blau eingenommene Perspektive bedeutet eine Einschränkung des Vergleichsfelds: Sie verleitet dazu, eine vergleichende Analyse einer ganzen Reihe von bürokratischen Organisationen im Rahmen eines ganz bestimmten Gesellschaftstypus, der modernen Gesellschaft, vorzunehmen, während es Weber doch darum geht, gerade das Neuartige, das Besondere an der Bürokratie als typischerweise mit der Moderne assoziierter Verwaltungsform durch eine Konfrontation mit den Verwaltungsformen der traditionellen und vormodernen Gesellschaften herauszustellen, die, so sehr sie sich auch voneinander unterscheiden und so sehr sie auch in manchen Punkten der Bürokratie nahekommen, niemals sämtliche ihrer Eigenschaften aufweisen. Blau setzt also einen *synchronen* Untersuchungsrahmen an die Stelle eines seinem Wesen nach *diachron* ausgerichteten Vergleichs und beraubt die Webersche Konzeption damit, wie Dennis Wrong zurecht hervorgehoben hat²³, ihrer soziohistorischen Dimension – wir sind beinahe versucht zu sagen: ihrer soziohistorischen Grundlage. Die Thematik der Leistungsfähigkeit wird gerade aus diesem Grund aus einer anderen Perspektive abgehandelt: Da, wo Weber die »Ueberlegenheit« der Bürokratie im Vergleich zu früheren Formen von Verwaltung betont, die sie unter den Bedingungen moderner Massengüterproduktion und -verwaltung unverzichtbar macht, richtet Blau sein Interesse auf die *variable* – und damit *relative* – Leistungsfähigkeit dieses oder jenes bürokratischen Merkmals, je nach Aufgabe und Organisationstyp, und das in einer Welt, in der sich die Bürokratie endgültig als *die* Form der Verwaltung durchgesetzt hat. Vom einen zum anderen vollzieht sich eine Verlagerung des Interesses, Blau überträgt das Webersche Konzept gewissermaßen in die Sprache von Organisationssoziologen.²⁴ Es sollte also kaum erstaunen, dass im Verlauf dieser Übersetzung bestimmte bedeutsame Dimensionen der Weberschen Darstellung unterbelichtet, ja gar völlig ausgeblendet werden. So insistiert Blau bei seiner Aufzählung der hervorstechenden Merkmale der Bürokratie in kondensierter Form wie zu erwarten auf die Verteilung von Aufgaben und fachlichen Zuständigkeiten innerhalb der Organisation, die hierarchische Befehlsstruktur, das Vorhandensein allgemeiner Regularien für die Entscheidungsfindung, das in Schriftform erfolgende Festhalten von Regeln wie auch der Handlungen, die aus der Anwendung derselben resultieren, die unpersönliche Anleitung des Handelns der Beamten und die Fachqualifikation, die Letzteren eine hauptberufliche Anstellung und eine Laufbahn eröffnet. Mit keinem Wort geht er freilich auf die radikale Trennung von Beamten und Verwaltungsmitteln ein, die jegliche Aneignung der Amtsstellen ausschließt.²⁵

- 11 Nach Weber besteht darin einer der wesentlichen Unterschiede zwischen einer eigentlich bürokratischen Verwaltung und einer patrimonialen Verwaltung. Sicher kann auch diese ein gewisses Maß an Aufgabenverteilung und Rationalisierung einschließen und sich über eine solche Entwicklung dem Typus der reinen Verwaltung annähern. Jedoch »fehlt dem patrimonialen Amt [...] vor allem die bürokratische Scheidung von ›privater‹ Sphäre und

›amtlicher‹ Sphäre«²⁶, und genau das macht den unverrückbaren Unterschied zwischen den beiden Typen aus, selbst wenn die historisch-soziale Wirklichkeit natürlich nicht immer derart kontrastierende Bilder bietet. Weber legt zudem Wert darauf, dass die Trennung des Amtes und der dafür erforderlichen Ressourcen auf der einen, der privaten Besitztümer auf der anderen Seite überall nur »Produkt einer langen Entwicklung«²⁷ hat sein können, womit er eine ihm vertraute Thematik aufgreift. Sie erscheint ihm zudem von gleichem Wesen wie die moderne Welt: Als Unterscheidungskriterium jeglicher Form der Bürokratie kommt sie nicht nur in der öffentlichen Verwaltung und der Verwaltung von Wirtschaftsunternehmen zur Anwendung, sondern sie bringt in einer spezifischen Form das von all denen geteilte Schicksal zum Ausdruck, die ihre berufliche Tätigkeit in einer hierarchischen Organisation ausüben: »die ›Trennung‹ des Arbeiters von den sachlichen Betriebsmitteln«, die sich in der Wirtschaft, in der Armee bis hin zu den Forschungslabors und der öffentlichen Verwaltung findet und die »dem modernen [...] Staatsbetrieb und der kapitalistischen Privatwirtschaft [...] *gemeinsam*« ist, stellt ein »entscheidendes« Strukturierungsprinzip der okzidentalen Gesellschaften dar.²⁸ Das klingt wie eine Antwort Max Webers auf Marx: Die Enteignung des Arbeiters von den Produktionsmitteln stellt nur einen Sonderfall einer allgemeineren Erscheinung dar, und es gibt keinerlei Grund, sie bevorzugt zu behandeln. Man muss sogar hinzufügen, dass für Weber die Person des Bürokraten typischer ist für diesen so eng mit der Moderne verbundenen Prozess, der der Appropriation der Amtsstellen und der daran hängenden Einnahmequellen ein Ende bereitet. Aus diesem Grund und insofern die Bürokratie zuvorderst, wenn auch nicht ausschließlich, auf die mit dem Staat verbundene rational-legale Herrschaft verweist, könnte man versucht sein, mit Anthony Giddens zu behaupten, dass Weber, einer derjenigen von Marx entgegengesetzten Denkrichtung folgend, eine »Verallgemeinerung von der Politik auf die Wirtschaft vornimmt.«²⁹ Man könnte daraus schließen, dass Blau durch die Vernachlässigung der durch die Bürokratie eingeführten Trennung von Amtsträger und Verwaltungsmitteln in der Tat der »Geist« der Weberschen Argumentation entgeht.

- 12 Überdies läuft man Gefahr, den Idealtypus *absolut* zu interpretieren, wenn man ihn von dem historischen Hintergrund abtrennt, aus dem heraus er gebildet und formuliert wurde. Den einzig zulässigen Gebrauch des Idealtypus bildet nämlich der Weberschen Methodologie zufolge die Methode des *Abstandes*. Sie besteht darin festzustellen, wie nah oder wie fern die beobachtete Wirklichkeit dem Idealtypus steht, der gewissermaßen als Maßstab dient. Sie lädt den Forscher zu einem Denken in Begriffen des ›mehr oder weniger‹ ein: Die Behauptungen, die er vorbringt, weisen demzufolge bedingten Charakter auf – oder sollten dies doch. Weber greift genau auf Formulierungen dieser Art in einer Passage aus dem zweiten Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft* zurück, die man mit Fug und Recht als zentral bezeichnen darf:

»Die Bürokratie in ihrer Vollentwicklung steht in einem spezifischen Sinn auch unter dem Prinzip des ›sine ira ac studio‹. Ihre spezifische, dem Kapitalismus willkommene, Eigenart entwickelt sie *um so vollkommener, je mehr* sie sich ›entmenschlicht‹, *je vollkommener*, heißt das hier, ihr die spezifische Eigenschaft, welche ihr als Tugend nachgerühmt wird: die Ausschaltung von Liebe, Haß und allen rein persönlichen, überhaupt allen irrationalen, dem Kalkül sich entziehenden, Empfindungselementen aus der Erledigung der Amtsgeschäfte, gelingt. Statt des durch persönliche Anteilnahme, Gunst, Gnade, Dankbarkeit, bewegten Herrn der älteren Ordnungen verlangt eben die moderne Kultur, für den äußeren Apparat, der sie stützt, *je komplizierter und spezialisierter* sie wird, *desto mehr*

den menschlich unbeteiligten, daher streng ›sachlichen‹ *Fachmann*. Alles dies aber bietet die bürokratische Struktur [...].«³⁰

In den wenigen Sätzen tritt eine ganze Art zu denken zutage. Weber möchte durch die *Kontrastierung* von Tradition und Moderne eine *Tendenz* aufzeigen. Die Bürokratisierung wird als Prozess begriffen, und dieser Prozess ist selbst eng mit dem Grad der Durchdringung der modernen Kultur verbunden. Der Idealtypus dient dazu, eine grundlegende Tendenz der Moderne zu erfassen, und nicht, zeitlose Wahrheiten aufzustellen.

- 13 Wenn Weber einen »reinen« Fall, also bis zu einem gewissem Grade einen Grenzfall definiert, dann entspricht dieser genau seinem Vorhaben: Er zieht die Aufmerksamkeit auf eine zentrale Dimension der westlichen Zivilisation und bietet sozusagen damit allenfalls eine asymptotische Vorstellung der Realität. Man täte der methodologischen Aussagekraft des Idealtypus Unrecht, wollte man Weber den – naiven – Vorwurf machen, er hätte die mehr oder weniger ausgeprägte Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Praktiken und dem formalen Organigramm verkannt. Weber-Kenner wie Bendix und maßgebliche Vertreter der Organisationssoziologie wie Blau können darin übereinstimmen. Es geht freilich nicht darum, Webers Aussagen gegen jegliche Kritik zu verteidigen, sondern diese adäquat zu formulieren bzw. umzuformulieren. Blau hält zwar den Vorwurf, Weber sei sich der Kluft zwischen informellen Praktiken und formalen Verfahren nicht bewusst gewesen, für unbegründet, er stellt jedoch fest, die Webersche Theorie berücksichtige nicht die gesellschaftliche Organisiertheit solcher Abweichungen, das heißt der zentralen »Entdeckung«, aus der heraus sich die Organisationssoziologie entwickelt hat.³¹ Parsons wiederum betont in der Einleitung zu dem von ihm (zusammen mit A. M. Henderson) übersetzten ersten Teil von *Wirtschaft und Gesellschaft*, dass Weber, ungeachtet des von ihm auf den Zusammenhang von Bürokratie und Wissen gelegten Nachdrucks, neben der strikten Verwaltungshierarchie der weniger starren, auf Fachwissen beruhenden Organisation keinen Platz eingeräumt und damit auch die Bedeutung *professionsspezifischer* Autorität als etwas von der bürokratischen Autorität Unterschiedenes nicht erkannt hat.³²

-

- 14 Selbst wenn es den brillanten Untersuchungen aus den 40er und 50er Jahren (von Merton bis zu Selznick und Blau) zu den Disfunktionalitäten der Bürokratie in erster Linie darauf ankam, Korrekturen an einem durch und durch als Weberianisch wahrgenommenen »Modell« anzubringen, sollte man nicht glauben, Weber hätte diese nicht vorhergesehen. Für ihn waren diese Disfunktionalitäten nur auf einer anderen und, wie wir noch sehen werden, in erster Linie politischen Ebene angesiedelt. Es wäre auch überraschend gewesen, hätte ein Autor, der so viel Sorgfalt auf das Aufspüren der »Paradoxie der Folgen« verwendete, ihnen im speziellen Fall der Bürokratie keine Aufmerksamkeit geschenkt. In der Tat findet sich in den Weberschen Untersuchungen zu diesem Thema diese für ihn so typische Sensibilität für die Pluralität, ja Ambivalenz der Folgen, weshalb er auch auf das aufmerksam macht, was man die »Dilemmata der Bürokratie« nennen kann.³³
- 15 Die Bürokratie steht in einem komplexen Wechselverhältnis zur Demokratie. In gewisser Hinsicht erscheint sie als »eine unvermeidliche Begleiterscheinung der modernen *Massen* demokratie«³⁴, zunächst aufgrund ihrer eigenen Funktionsprinzipien, die die Anwendung

allgemeingültiger Regeln auf alle implizieren und dabei von Privilegien und der fallweisen Behandlung von Problemen absehen, umgekehrt aber auch, weil die Massendemokratie sie tendenziell der staatlichen Ebene wie der der politischen Parteien überantwortet und dabei die Honoratiorenverwaltung und die Vorherrschaft ihrer lokalen Kreise ausschaltet.³⁵ Die Entwicklung der Bürokratie und die Erfordernisse der Demokratie ziehen zusammengenommen eine starke Ausdehnung des Bildungssystems nach sich, von dem zunehmend verlangt wird, den Erwerb einer beruflichen Ausbildung durch eine Fachprüfung zu sanktionieren: Über diese Öffnung der Rekrutierungsverfahren auf der Grundlage von Kriterien, die man mit Parsons universalistisch nennen könnte, zeigt sich, wie Weber mehrfach hervorgehoben hat, eine »Tendenz zur Nivellierung«.³⁶

- 16 Allerdings sind nicht nur diese Folgen in Betracht zu ziehen. In der modernen Welt ist unter dem Einfluss zunehmender Bürokratisierung der Verwaltung und des Kapitalismus das Bildungspatent an die Stelle der Ahnenprobe getreten. Es wird daher in dem Moment zur Grundlage *ständischer* Unterschiede, wo das Prestige, das es verleiht, mit der Monopolisierung sozial und ökonomisch vorteilhafter Stellungen einhergeht. Die Bürokratie ist in diesem Sinne »Trägerin einer spezifisch »ständischen Entwicklung«, die »der Bildung einer privilegierten Schicht in Büro und Kontor«, d. h. in der öffentlichen Verwaltung und in der privatwirtschaftlichen Handelsgesellschaft, dient. Berücksichtigt man die Ausweitung der Prüfung auf alle möglichen Gebiete und ebenso den Aufwand an Kosten und Zeit, den dieser Bildungsgang verursacht, dann kann man Weber zufolge sogar zu der Einschätzung gelangen, dass derartige Phänomene »die Zurückdrängung der Begabung (des »Charisma«) zugunsten des Besitzes« fördern.³⁷ Diese Mechanismen der auf dem Bildungspatent beruhenden Konstituierung einer sozialen Gruppe, die die prestigereichen und gutdotierten Stellungen innehaben, erschienen ihm in der Gesellschaft seiner Zeit jedenfalls ausreichend bedeutend, dass er schrieb, dass »die Unterschiede der »Bildung« [...] heute [...] zweifellos der wichtigste eigentlich *stände* bildende Unterschied« sind.³⁸ Die Fachprüfung zeitigt daher der Demokratie zuwiderlaufende und von ihr gefürchtete Wirkungen, selbst wenn sie in anderer Hinsicht die Möglichkeit einer uneingeschränkten Auslese bietet, die nicht dem Einfluss der Honoratioren unterliegt. Und eben diese fundamentale Zwiespältigkeit ist für das gesamte Verhältnis von Bürokratisierung und Demokratie bestimmend. Die Demokratie gerät, um die meisterhafte Formulierung Webers aufzugreifen, »mit den von ihr – infolge ihres Kampfes gegen die Honoratiorenherrschaft – erzeugten Tendenzen der Bürokratisierung unvermeidlich in Widerstreit«.³⁹ Es besteht stets ein Spannungsverhältnis zwischen der unter den *ernannten* Beamten vorherrschenden Sorge um eine *sichere* Karriere, ein regelmäßiges Avancement, und der in der Demokratie ständig wiederkehrenden Versuchung der kurzfristigen *Beamtenwahl*, die deren Handlungsspielraum einengen soll.
- 17 Mit dieser letzten Bemerkung, deren etwas lockere Formulierung über eine sich eng am Text haltende Lesart der Weberschen Gedanken hinausgeht, begeben wir uns schon ganz auf politisches Terrain. Doch Weber hat, anders als man es hätte erwarten können, nicht um das Thema der Demokratie herum seine Untersuchung des Verhältnisses von Bürokratie und politischer Macht aufgebaut, selbst wenn er diesbezüglich oft zu bedeutsamen Schlüssen kommt. Weber beginnt mit einer herben Kritik an der von ihm so genannten »Beamtenherrschaft«, in der die Beamten die leitenden Stellen einnehmen.⁴⁰ Ihm zufolge hat sich diese Herrschaft in Deutschland als Regierungsform unter

Wilhelm II. durchgesetzt, nachdem Bismarck alle selbständigen Staatsmänner neben sich eliminiert hatte.⁴¹ Diese Art von Usurpierung der politischen Macht durch die Bürokratie schien ihm höchst folgenreich, insofern der Beamte gar nicht auf diese Art von Rolle vorbereitet ist. So unleugbar seine Qualitäten auch sind, dieser Menschentypus verfügt im Allgemeinen nicht über die Fähigkeiten, an denen der Politiker erkannt wird. Der bildet nicht, wie es das stereotype Bild sonst will, den Gegensatz zum Bürokraten wie jemand, der die »interessanten«, geistige Anforderungen stellenden Sonderleistungen zu vollbringen« hat, gegenüber dem, der »im subalternen Alltagswirken« aufgeht, sondern weil er Weber zufolge Träger von Eigenverantwortung ist. Ihm allein kommt nämlich die Verantwortung für seine Entscheidungen zu. Während der Bürokrat kraft seines besonderen Ehrenkodex gehalten ist, seine Überzeugungen der Ausführung eines Befehls, also seiner »Gehorsamspflicht« zu opfern, wenn seine Ansicht kein Gehör gefunden hat, muss der politische Führer für die von ihm ergriffenen Maßnahmen persönlich die Verantwortung übernehmen und auch bereit sein, auf seine Ämter zu verzichten, wenn er seine Vorstellungen in den Feldern, die er für wesentlich hält, über die notwendigen Kompromisse hinaus nicht mehr geltend machen kann. Daher ist der Beamte dazu bestimmt, außerhalb des Kampfes um eigene Macht zu stehen, der hingegen »Lebenselement des Politikers« ist und ihn in die öffentliche Arena führt, um dort Bundesgenossen und Parteigänger zu suchen.⁴²

- 18 Weber zufolge besteht kein Grund zur Verwunderung, wenn die »Beamtenherrschaft« mit desaströsen Stellungnahmen und Äußerungen einhergegangen ist, vor allem – wenn auch nicht ausschließlich – auf dem Feld der Außenpolitik. Die schwerwiegenden Fehler, die von größter Tragweite für das Zustandekommen der Weltkoalition gegen Deutschland gewesen sind, seien in erster Linie der Unfähigkeit von Leuten mit *Beamtengeist* an leitenden Stellen und nicht von eigentlichen Politikern zuzuschreiben, die sich aus öffentlichen Erklärungen Wilhelms II. ergebende Verantwortung zu übernehmen und daraus ihre Konsequenzen zu ziehen, und sei es durch ihren Rücktritt.⁴³
- 19 Die Wirkungen einer solchen Herrschaft waren umso schädlicher, als sie ohne wirkliches Gegengewicht⁴⁴ nicht nur seitens des Reichskanzlers und der Minister, sondern auch des Kaisers selbst zur Ausübung kam. Man sollte sich nämlich nicht durch den Schein des »persönlichen Regiments« Wilhelms II. oder der noch autokratischeren Herrschaft des russischen Zaren blenden lassen. »Auch der absolute Monarch [...] ist der überlegenen bürokratischen Fachkenntnis gegenüber machtlos.«⁴⁵ Im Gegensatz zum konstitutionellen Monarchen, den das parlamentarische System keineswegs daran hindert, ein Maß von positiver systematischer Arbeit im Dienste seines Landes zu leisten (*Kingdom of influence*), legt der Souverän, dessen rechtlich anerkannte Kronprärogative ihn zu persönlichen Ambitionen verleiten (*Kingdom of prerogatives*), tendenziell einen »Dilettantismus« ohne ernsthafte Folge für das tatsächliche Funktionieren eines modernen Staates an den Tag.⁴⁶
- 20 In ihrer ganzen Schärfe lässt diese Formulierung die Heftigkeit der von Weber gegen die deutsche Reichspolitik und, wie der vorangegangene Verweis zeigt, auch gegen die Autokratie des Zaren geübten Kritik greifbar werden. Seiner Äußerung lässt sich aber eine Beobachtung von allgemeinerer soziologischer Bedeutung entnehmen. Die »Beamtenherrschaft« ist nicht auf den leicht auszumachenden Fall der Besetzung leitender Funktionen im Staat durch Angehörige der Bürokratie beschränkt, sie stellt sich gleichermaßen jedes Mal dann ein, wenn die Schwäche der eigentlich politischen Führung den Beamten die Entscheidungen über die Richtlinien überlässt.⁴⁷ Dies ist

insbesondere dann der Fall, wenn das Parlament aufgrund mangelnden Zugangs zu sachdienlichen Informationen der Bürokratie machtlos gegenübersteht. Daher hat Weber auch so sehr Wert darauf gelegt, das zukünftige Parlament des neugeordneten Deutschland mit einem wirkungsvollen Enquêterecht auszustatten.

- 21 Das Risiko der Abhängigkeit von der Bürokratie steigt, wenn diese ihre Machtstellung noch ausbauen kann. Zur Überlegenheit des *Fachmanns* gegenüber dem Amateur und erst recht dem Dilettanten kommt bei ihr noch die Praxis der Geheimhaltung hinzu. Die bürokratische Verwaltung zeichnet sich tendenziell durch den Ausschluss der Öffentlichkeit aus den behandelten Angelegenheiten aus⁴⁸ und erspart sich damit durch Kritik verursachte Kosten. Wenn nun in Webers Augen diese Praxis in bestimmten Bereichen der Auslandsbeziehungen des Staates oder der Wirtschaft durchaus legitim ist, übersteigt sie doch das, was eine sachlich motivierte Geheimhaltung rechtfertigte. Hier »wirkt das reine Machtinteresse der Bürokratie als solches«.⁴⁹
- 22 Dieser Art von Machtusurpation der Bürokratie kann man sich Weber zufolge nicht leicht widersetzen, da sie nicht nur ein markantes Merkmal der gegenwärtigen Periode sei, sondern auch noch eine bedeutende Zukunft habe. In der sich durch rationale Lebensgestaltung auszeichnenden modernen Welt sei ihre Ausweitung – auf die ja schon hingewiesen wurde – schlicht unentrinnbar. Eine solche Entwicklung könnte durchaus furchtbare Folgen zeitigen, wie ihre historischen Vorläufer zeigen: Jedes Mal dann, wenn eine bürokratische Verwaltung wie in China oder im alten Ägypten zu faktischer Alleinherrschaft gelangt war, ist sie nicht »wieder verschwunden [...], außer mit dem völligen Untergang der ganzen Kultur, die sie trug«. Und doch handelte es sich dabei nur um »Patrimonialbureaukratien«, denen das fehlte, was die Überlegenheit der modernen Bürokratie ausmacht, nämlich »die rationale fachliche Spezialisierung und Einschulung«.⁵⁰ Die Geschichte lehrt uns, dass »eine einmal voll durchgeführte Bürokratie [...] zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden« gehört.⁵¹ Und wenn dem so ist, dann schüfe die Bürokratisierung der Verwaltung in ihrer strikt rationalen Form, wie sie den abendländischen Gesellschaften eigen ist, um so mehr eine praktisch *unzerbrechliche* Form der Verwaltungsstruktur.
- 23 Die Zukunft könnte sich gar in besonders düsterem Licht zeigen und letztlich eine ausweglose Unterwerfung unter die Bürokratisierung bringen. Die Prophetie verwandelt sich nämlich in einen Albtraum, wenn Weber auf »jene Hörigkeit der Zukunft« zu sprechen kommt – das gemeinsame Werk der Bürokratie und der »toten Maschine« –, »in welche vielleicht dereinst die Menschen sich, wie die Fellachen im altägyptischen Staat, ohnmächtig zu fügen gezwungen sein werden, wenn ihnen eine rein technisch gute und das heißt: eine rationale Beamtenverwaltung und -versorgung der letzte und einzige Wert ist, der über die Art der Leitung ihrer Angelegenheiten entscheiden soll«.⁵²
- 24 Sicher handelt es sich dabei nur um eine mögliche Entwicklung, wie Weber selbst eingesteht. Die Geschichte kann durchaus einen anderen Verlauf nehmen. Allerdings muss die Bedrohung durch eine ungehemmte und unkontrollierte Ausdehnung der Macht der Bürokratie durchaus ernst genommen werden. Die eigentlich sich stellenden Fragen lauten: »Wie ist es angesichts dieser Übermacht der Tendenz zur Bureaukratisierung überhaupt noch möglich, irgendwelche Reste einer in irgendeinem Sinn ›individualistischen‹ Bewegungsfreiheit zu retten?« Und auf eigentlich politischem Gebiet: Wie kann die Übermacht der Bürokratie in Schranken gehalten werden?⁵³
- 25 Die Zukunft erscheint Weber also nicht gerade unter allzu guten Vorzeichen, und so ist man versucht, diese pessimistische Weltsicht mit der schwierigen Phase gegen Ende des

- Ersten Weltkriegs in Verbindung zu bringen.⁵⁴ In Wirklichkeit finden sich diese beklemmenden Gedankengänge über die Chancen zur dauerhaften Bewahrung von »Freiheit« und »Demokratie« – beide waren von der ökonomischen Entwicklung alles andere als garantiert – in ähnlicher Formulierung schon im ersten Text zur Russischen Revolution von 1905.⁵⁵ Eben diese Sorge um die Rettung der Freiheit im weitesten Sinne äußert sich auf pathetische Art und Weise in seinem Beitrag zur Tagung des *Vereins für Sozialpolitik* 1909 in Wien. Und in unserem Zusammenhang von höchster Bedeutung, umfasst diese Rettung den Widerstand gegen den totalen Zugriff der Bürokratie.
- 26 Weber ging damit freilich über das eigentliche Thema der Debatten – diese Tagung des *Vereins für Sozialpolitik* behandelte die wirtschaftlichen Unternehmungen der Gemeinden – und damit über die Vorbehalte, die er gegenüber kommunalen Diensten hatte, hinaus. Nach einem ersten Angriff auf die Bürokratie durch seinen Bruder Alfred ging er zu einer noch ätzenderen Kritik an ihr über. Vor allem behauptete er – um einige oft zitierte Vorschläge aufzugreifen: »Die zentrale Frage [heute] ist also nicht, wie wir das [die bürokratische Entwicklung] noch weiter fördern und beschleunigen, sondern was wir dieser Maschinerie *entgegenzusetzen* haben, um einen Rest des Menschentums freizuhalten von dieser Parzellierung der Seele, von dieser Alleinherrschaft bürokratischer Lebensideale.«⁵⁶ Diesmal fasst Weber die Zunahme der Bürokratie aus einem kulturellen Blickwinkel hinsichtlich ihrer Folgen für die Mentalitäten ins Auge; und auf diesem Terrain schätzt er ihre Wirkungen ebenfalls als verhängnisvoll ein. Die Bürokratie birgt also eine zweifache Gefahr, für die Politik wie auch die Kultur.
- 27 Es lohnt sich vielleicht, nebenbei bemerkt darauf hinzuweisen, dass die Stellungnahmen der Brüder Weber, vor allem aber die von Max, heftige Reaktionen innerhalb des *Vereins für Sozialpolitik* hervorriefen. Gegenüber der vorangegangenen Generation, der Schmollers, Wagners und der »Kathedersozialisten«, waren die Meinungsverschiedenheiten am ausgeprägtesten, da Weber sich nicht einfach damit zufrieden gab, die führende Rolle der Bürokratie auf dem politischen Feld anzufechten, sondern ihr die herausgehobene Stellung bestritt, die sie – und insbesondere die preußische Bürokratie – tendenziell über die politischen Gegensätze und Interessenkonflikte hob.⁵⁷
- 28 Weber war mit den Befürwortern einer – insgesamt eingeschränkten – staatlichen bzw. kommunalen Intervention uneins, noch feindseliger stand er jedoch jeglichem Versuch, den Sozialismus in großem Stil einzuführen, gegenüber. Dieser zöge »eine ungeheure *Steigerung* der Bedeutung der Fachbürokratie« nach sich, deren Macht dann wohl keine Zügel und Schranken mehr kennen würde. Für Weber muss die Bürokratie einer Kontrolle unterliegen, und das sowohl im Wirtschaftsleben wie in der Politik: Der »*leitende Geist*« wird auf der einen Seite vom Unternehmer verkörpert, auf der anderen vom Politiker, die in ihrem jeweiligen Wirkungsfeld eine vergleichbare Verantwortung innehaben.⁵⁸ Zudem hatte der Kapitalismus die Entwicklung einer unternehmensinternen Bürokratie im Gefolge und ist somit an der Koexistenz zweier Typen von Bürokratie zu erkennen, der privaten und der öffentlichen. Die Abschaffung der Ersteren würde unweigerlich die ausschließliche Herrschaft der Letzteren nach sich ziehen. »Die jetzt neben und, wenigstens der Möglichkeit nach, gegeneinander arbeitenden, sich also immerhin einigermaßen noch gegenseitig im Schach haltenden privaten und öffentlichen Bürokratien wären in eine einzige Hierarchie zusammengeschmolzen.«⁵⁹ Schließlich muss sich für Weber der Politiker gegenüber der Bürokratie der Zentralverwaltung unter den Bedingungen des modernen Lebens auf seine bürokratisch organisierte Partei

stützen, die ihm als Basis für die Mobilisierung von Wählern und zugleich als Sprungbrett für die Befriedigung seiner Machtambitionen dient.

- 29 Die durch die von Weber als unvermeidbar beurteilte Ausweitung der Bürokratie aufgeworfenen Probleme sind nicht unlösbar, vorausgesetzt, dass diese einer nicht aus ihr selbst hervorgehenden, wirkungsvollen und nicht nur formalen Gewalt untersteht und dass ihr auch eine gewisse Gegenmacht gegenübersteht. In der nichtbürokratischen Autorität – der des Unternehmers oder des politischen Führers – müssen Führungseigenschaften und ein Sinn für persönliche Verantwortlichkeit zusammenkommen, ohne die sich jegliche *Kontrolle* der Bürokratie als nichtig erwiese. Mit der großen Bedeutung, die er einem solchen *Gegengewicht* beimisst, greift Weber ein klassisches Thema der Verfassungs- und Demokratietheorie auf; er behandelt es freilich in einem ganz anderen Geist und mit unbestreitbarer Originalität. Er stellt nämlich den Grundsatz auf, dass eines der wirkungsvollsten Mittel zur Bekämpfung der Auswüchse der Bürokratie in einer Welt, in der diese ständig zunimmt, darin besteht, die verschiedenen Bürokration gegeneinander arbeiten zu lassen. Es hat durchaus seine guten Seiten, dass die öffentlichen Bürokrationen mit den privaten Bürokrationen zurechtkommen müssen, dass die staatliche Bürokratie mit jener der herrschenden Partei konfrontiert ist – oder es wenigstens sein soll – und dass die miteinander rivalisierenden Parteibürokrationen in den Wettbewerb um die Vormachtstellung bei den Wahlen eintreten müssen. Auch wenn ihr diese Zielsetzung im Grunde nicht eigen ist, dient *die Konkurrenz zwischen den Bürokrationen* der Wahrung der Freiheit.⁶⁰
- 30 Für Weber gibt es also durchaus verschiedene Arten – zumindest relativer – Abhilfe gegen die Bürokratisierung. Und diese verdienten es, ebenso der Reihe nach aufgezählt zu werden, wie man sonst so oft nur der in seinen politischen Untersuchungen enthaltenen scharfen Kritik an der Bürokratie Beachtung schenken wollte. Ab Ende der sechziger Jahre und sicherlich teilweise unter dem Einfluss radikaler Denker hatte sich bei den angelsächsischen Soziologen ein im Vergleich zum vorangegangenen gegenteiliges, aber nicht minder einseitiges Bild verbreitet, das aus Weber nicht mehr einen überzeugten Anhänger, sondern einen bedingungslosen Kritiker der Bürokratie zu machen bestrebt war.⁶¹ Man übersah daher, mit welchem Nachdruck Weber immer wieder auf ihre technische Überlegenheit hingewiesen hat, wie auch die Bedeutung, die er einer gefestigten und loyalen Beamtenschaft für das Funktionieren einer modernen politischen Ordnung beimaß. Dennoch kann die pessimistische Grundhaltung nur verblüffen, die in der von Weber skizzierten Zukunftsperspektive aufscheint. Er hegte starke Befürchtungen, es würde sich, wenn die wirtschaftliche Entwicklung erst einmal ins Stocken geraten ist, woran er fest glaubte, eine bürokratisch regierte und zunehmend sklerotisierende Ordnung etablieren.⁶² Diese mit Pathos vorgetragenen Voraussagen bestätigten sich nicht. Weit davon entfernt, einer stationären Ökonomie das Feld zu überlassen, erfuhr der Kapitalismus einen neuen Blüte, und das in Formen, die sicherlich nicht mehr die des Unternehmenskapitalismus sind. Und um nochmals auf unser eigentliches Thema zurückzukommen, so lässt sich keinesfalls eine *einseitige* Tendenz hin zur Bürokratisierung beobachten. Wie Eisenstadt betont, können Bürokratisierungs- und Entbürokratisierungsprozesse durchaus Hand in Hand gehen. Man kann nämlich sehr wohl auf Fälle stoßen, in denen »sich Bürokratisierungs- und Entbürokratisierungstendenzen überlagern«.⁶³ Unter diesen Voraussetzungen gibt es nicht eine, sondern mehrere Arten von Bürokratisierung. Die bürokratische Organisation hat nicht zwangsläufig den monolithischen Charakter, den Weber ihr meist unterstellt,

was wiederum die Widerstandsfähigkeit der Akteure stärken kann. Schließlich ging Weber aufgrund etwas weit hergeholter historischer Vergleiche mit dem antiken Ägypten oder dem kaiserzeitlichen Rom so weit, sie mit einer robusten Widerstandsfähigkeit auszustatten, die sie so nicht immer hat. So brach die zaristische Bürokratie unter den revolutionären Angriffen der Bolschewisten zusammen, auch wenn diese Feststellung allein, wie Pipes⁶⁴ glaubte, nicht ausreicht, Webers Analyse komplett zu widerlegen, wie wir in einem anderen Kapitel zu zeigen versuchen.⁶⁵ Man darf sicherlich – mit den Denkern jeglicher Provenienz – seine Anprangerung der ungeteilten Herrschaft einer Staatsbürokratie als äußerst bestechend ansehen, doch »hätte er [...] «, um eine Formulierung Jürgen Kockas aufzugreifen, »der Möglichkeit nachgehen müssen, dass Freiheit und Organisation, Dynamik und Bürokratie nicht in so notwendigem Gegensatz stehen wie er meinte.«⁶⁶

- 31 Die Auswirkungen der Bürokratie wie auch das Verhältnis zwischen Bürokratie und Politik sind zweifelsohne komplexer als Weber angenommen hat, und das sollte auch nicht unerwähnt bleiben. Doch sollten diese Vorbehalte der eigentlichen Größe des Unternehmens keinerlei Abbruch tun. Es ist, wie wir gesehen haben, schlicht unrichtig, ihm vorzuwerfen, er habe eine idealisierte Auffassung bürokratischer Organisation verfochten. Unserem Verständnis nach wäre es allzu vereinfachend, ihn für einen unkontrollierten Gebrauch des Idealtypus zu kritisieren, der ihn dazu verleitet hätte, einfache idealtypische Konstruktionen auf geschichtliche Phänomene zu projizieren. Der eigentliche Kern und die Reichweite seiner politischen Analysen dürfen nicht nur an der Elle von Voraussagen gemessen werden, von denen einige, worauf wir ja hingewiesen haben, mehr der Veranschaulichung dienen als wirklich zutreffen. Ebenso ungerecht scheint es uns, ihm den Vorwurf zu machen, er habe auf der Grundlage eines Spezialfalles, nämlich der preußischen Bürokratie, in unzulässiger Weise einfach ihre Verdienste, aber auch ihre Beschränkungen und Schwächen extrapoliert. Weber war, was das anbelangt, vielleicht nicht immer vorsichtig genug, doch ließen sich in seinen Augen an den Merkmalen der preußischen Verwaltung konstitutive *Eigenschaften* der Moderne ablesen: die rein technische Überlegenheit der Bürokratie, die Verallgemeinerung dieser rationalen Organisationsform, die Gefahren, die sie für eine verantwortungsbewusste politische Führung wie für die kulturelle Autonomie in sich birgt. Die Erfahrung, die man damit in Deutschland gemacht hat, wäre damit alles andere als ein Sonderfall, sondern in ihrer *Beispielhaftigkeit* von Interesse. Es erscheint uns auch nicht richtig, mit Bendix davon auszugehen, dass Weber geneigt war, »seine weltgeschichtlichen Perspektiven auf die tagespolitischen Probleme des Wilhelminischen Deutschlands anzuwenden«⁶⁷, während er von der preußischen Bürokratie – der seinerzeit am weitesten entwickelten – ausging, um ein allgemeingültiges *Modell* zu erarbeiten, anhand dessen sich einige zentrale Tendenzen der Moderne erläutern lassen sollten, dies freilich auf die Gefahr hin, dass er sich zu vorschnellen Voraussagen über den *Verlauf* der Weltgeschichte verleiten ließ.

-

- 32 Mit seinen Schriften liefert uns Weber in der Tat eine umfassende Sicht, ja in gewisser Hinsicht auch eine Gesamtschau der Bürokratie. Diese Sicht ist jedoch nicht ausreichend in sich geschlossen, als dass man sie in einer einzigen Theorie zusammenfassen könnte, sie lässt sich jedoch in einzelne, für sich stehende, freilich komplementäre Bestandteile zerlegen. Das Webersche Denken zeichnet sich nämlich dadurch aus – und das ist einer seiner Verdienste –, dass es sich nicht mit einer einseitigen Sicht zufrieden gibt. Die

technische Überlegenheit der Bürokratie verleiht ihr keineswegs das Recht, sich als Wahrerin des Gemeininteresses auszugeben. Ihre Leistungsfähigkeit auf dem Gebiet der Verwaltung geht mit einer Art Unverantwortlichkeit auf dem der Politik einher oder, wenn man will, mit einer grundlegenden Unfähigkeit, im eigentlichen Sinne politische Verantwortung zu übernehmen. Ihre Praxis bietet den immensen Vorzug, auf Wissen gegründet zu sein, doch zieht die Ausweitung der Bürokratie wiederum eine Überspezialisierung nach sich. Der Stetigkeit und Regelmäßigkeit der Aktivitäten des Staates und der großen Wirtschaftseinheiten steht gewissermaßen das Risiko gegenüber, dass »Ordnung« zum höchsten Wert aufsteigt. Manche werden darin ein untrügliches Anzeichen für die »antinomische Struktur des Denkens Max Webers«⁶⁸ oder zumindest für seine zutiefst ambivalente Haltung gegenüber der Bürokratie erkennen. Doch vielleicht ist es auch gestattet, die Formulierung umzudrehen und zu dem Urteil zu kommen, dass uns die außergewöhnlich scharfsinnigen Analysen Webers helfen, uns der *Ambivalenzen der Moderne* bewusst zu werden. In einer Zeit, in der die Thematik der Moderne – und die eng damit zusammenhängende Thematik der Postmoderne – den Gegenstand mehr oder weniger oberflächlicher Debatten abgibt, bietet uns Weber in seiner Weigerung, die Komplexität von einem einzigen Standpunkt her zu denken, ein Beispiel, über das wir nachsinnen sollten, ja vielleicht gar ein Vorbild.

BIBLIOGRAPHIE

Werke Max Webers

GARS: Weber, M. (1988 [1920]): *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Bd. I, 9. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr.

GASS: Weber, M. (1988): *Gesammelte Aufsätze zur Soziologie und Sozialpolitik*, 2. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr.

GPS: Weber, M. (1988 [1921]): *Gesammelte Politische Schriften*, hrsg. v. J. Winckelmann, 5. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr.

MWG I/10: Weber, M. (1989): *Max Weber-Gesamtausgabe*, Abt. 1, Bd. 10: *Zur Russischen Revolution von 1905*, hrsg. v. W. J. Mommsen, in Zusammenarbeit mit D. Dahlmann, Tübingen: J. C. B. Mohr.

MWG I/15: Weber, M. (1984): *Max Weber-Gesamtausgabe*, Abt. 1, Bd. 15: *Zur Politik im Weltkrieg. Schriften und Reden 1914–1918*, hrsg. v. W. J. Mommsen in Zusammenarbeit mit G. Hübinger, Tübingen: J. C. B. Mohr.

WL: Weber, M. (1968): *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, 3. erw. und verb. Aufl., hrsg. v. J. Winckelmann, Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

WuG: Weber, M. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft*, hrsg. v. J. Winckelmann, 5. rev. Aufl., Tübingen: J. C. B. Mohr; frz.: ders. (1971): *Économie et Société*, Paris: Plon.

Sekundärliteratur

- Albrow, M. (1970): *Bureaucracy*, London: Pall Mall Press.
- Beetham, D. (1985): *Max Weber and the Theory of Modern Politics*, 2. Aufl., London: Allen & Unwin.
- Bendix, R. (1965): »Diskussionsbeitrag«, in: Stammer (1965), S. 184–191.
- Blau, P. (1970 [1963]): »Critical Remarks on Weber's Theory of Authority«, in: Wrong, D. (Hg.) (1970): *Max Weber*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, S. 147–165.
- Blau, P. (1970 [1968]): »Weber's Theory of Bureaucracy«, in: Wrong, D. (Hg.) (1970): *Max Weber*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, S. 141–145.
- Bologh, R. W. (1984): »Max Weber and the Dilemma of Rationality«, in: Glassman, R. M. / Murvar, V. (Hg.): *Max Weber's Political Sociology*, Westport, Conn.: Greenwood Press, S. 175–186.
- Chazel, F. (2000): *Aux fondements de la sociologie*, Paris: PUF.
- Demm, E. (1988): »Max und Alfred Weber im Verein für Sozialpolitik«, in: Mommsen, W. J. / Schwentker, W. (Hg.): *Max Weber und seine Zeitgenossen*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 119–136.
- Eisenstadt, S. N. (1959): »Bureaucracy, Bureaucratization and Debureaucratization«, *Administrative Science Quarterly*, 4, 1959, S. 302–320; frz. Übersetzung: »Conditions propices au développement des organisations bureaucratiques«, in: Birnbaum, P. / Chazel, F. (Hg.): *Sociologie politique*, Bd. I, Paris: A. Colin 1971, S. 288–298.
- Friedrich, C. J. (1952): »Some Observations on Weber's Analysis of Bureaucracy«, in: Merton, R., et al. (Hg.) (1952): *Reader in Bureaucracy*, New York: The Free Press, S. 27–33.
- Giddens, A. (1972): *Politics and Sociology in the Thought of Max Weber*, London: Macmillan.
- Hopkins, T. K. (1961): »Bureaucratic Authority: The Convergence of Weber and Barnard«, in: Etzioni, A. (Hg.): *Complex Organizations. A Sociological Reader*, New York: Holt, Rinehart & Winston, S. 82–98.
- Kocka, J. (1981): »Otto Hintze, Max Weber und das Problem der Bürokratie«, *Historische Zeitschrift*, 233, S. 65–105; unter dem Titel »Otto Hintze und Max Weber. Ansätze zu einem Vergleich«, in: Mommsen, W. J. / Schwentker, W. (Hg.): *Max Weber und seine Zeitgenossen*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 403–416; frz. Übersetzung in dieser Ausgabe von *Trivium*.
- Krüger, D. (1988): »Max Weber und die »Jüngeren« im Verein für Sozialpolitik«, in: Mommsen, W. J. / Schwentker, W. (Hg.): *Max Weber und seine Zeitgenossen*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 98–118.
- Lascombes, P. (Hg.) (1995): *Actualité de Max Weber pour la sociologie du droit*, Paris: LGDJ.
- March, J. G. / Simon, H. A. (1958): *Organizations*, New York: Wiley.
- Mommsen, W. J. (1974): *Max Weber und die deutsche Politik 1890–1920*, 2. Aufl. Tübingen: J. C. B. Mohr.
- Mommsen, W. J. (1981): »Die antinomische Struktur des politischen Denkens Max Webers«, *Historische Zeitschrift*, 233, S. 35–64.
- Parsons, T. (1957 [1947]): »Introduction«, in: Weber, M.: *The Theory of Social and Economic Organization*, 2. Aufl., New York: The Free Press, S. 1–77.
- Pipes, R. (1955): »Max Weber and Russia«, *World Politics*, 7, S. 371–401; frz. Übersetzung: »Max Weber et la Russie«, *Le contrat social*, 4, 1960, S. 71–76 und 147–154.

Stammer, O. (Hg.) (1965): *Max Weber und die Soziologie heute*, Tübingen: Mohr.

Sultan, H. / Abendroth, W. (1955): *Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht der Bundesrepublik*, Hannover / Frankfurt/M.: Norddeutsche Verlagsanstalt Goedel.

Vincent, J.-M. (1998): *Max Weber ou la démocratie inachevée*, Paris: Éditions du Felin.

Wrong, D. (1984): »Marx, Weber and Contemporary Sociology«, in: Glassman, R. M. / Murvar, V. (Hg.): *Max Weber's Political Sociology*, Westport, Conn.: Greenwood Press, S. 69–81.

Wrong, D. (Hg.) (1970): *Max Weber*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

NOTES

☒. Erstmals veröffentlicht in Lascoumes (1995), S. 179–198.

1. WuG, Erster Halbband, Kapitel III, 2. Die legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstaat, S. 125–130.
2. WuG, Zweiter Halbband, Kapitel IX, 2. Abschnitt. Wesen, Voraussetzungen und Entfaltung der bürokratischen Herrschaft, S. 551–579.
3. GPS, S. 306–443, auch in MWG I/15, S. 432–596.
4. Hingewiesen sei hier nur auf Webers Beitrag zur Tagung des Vereins für Sozialpolitik 1909 in Wien (GASS, S. 412–416).
5. WuG, S. 545.
6. WuG, S. 654.
7. Man erkennt hier natürlich die von Weber in der Vorbemerkung zu seinen religionssoziologischen Studien verwendete Formulierung (GARS, S. 12).
8. WuG, S. 128.
9. Wir übernehmen hier in leicht veränderter Form – nämlich indem wir den bestimmten Artikel durch den unbestimmten ersetzen – eine Bemerkung Dennis Wrongs aus seiner Einleitung zu Wrong (1970), S. 32. Die wenigen Seiten, die Wrong (1970) dem Thema Bürokratie widmet (S. 32–36), gehören mit zum Besten, was es dazu in der angelsächsischen Literatur zu lesen gibt.
10. WuG, S. 563.
11. WuG, S. 141.
12. WuG, S. 657 f.
13. WuG, S. 129.
14. WuG, S. 561.
15. Albrow (1970), S. 64 f. Albrows Buch bleibt deshalb um nichts weniger eine wichtige Referenz zu diesem Thema. Seine Darstellung wie seine Verteidigung Webers (S. 37–65) lassen sich mit Gewinn heranziehen.
16. In *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 128 schreibt er nämlich, dass »die rein bürokratische [...] Verwaltung [...] die [...] rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare [...] Form der Herrschaftsausübung« darstellt.
17. Weber bringt diesen Gedanken mehrmals zum Ausdruck, insbesondere in *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 561.
18. March / Simon (1958), S. 36.
19. WuG, S. 578.
20. »Die ›Objektivität‹ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis« (1904), WL, S. 191.
21. In den von ihm herausgegebenen Sammelband hat Dennis Wrong (1970) zwei wichtige Artikel Blaus zu diesem Thema aufgenommen, nämlich »Weber's Theory of Bureaucracy« (S. 141–

- 145) und »Critical Remarks on Weber's Theory of Authority« (S. 147–165). Der erste Text wurde ursprünglich in einem von Talcott Parsons herausgegebenen Sammelband mit dem Titel *American Sociology*, New York: Basic Books 1968, publiziert, der zweite in der *American Political Science Review*, LVII, Juni 1963, S. 306–316.
22. Blau (1970 [1963]), S. 156.
23. Wrong (1970), S. 35.
24. Terence K. Hopkins ist einer der wenigen, die auf diese Verlagerung des Interesses und der Analyseebene (»von Gesellschaften zu Organisationen und vom Kulturvergleich zu detaillierten Untersuchungen einer besonderen Organisationsform«) aufmerksam gemacht haben (1962, S. 84, Fn. 2).
25. In seiner Darstellung des »reinsten Typus der legalen Herrschaft«, nämlich derjenigen »mittelst *bürokratischen Verwaltungsstabs*«, betont Weber hingegen, dass die »Einzelbeamten [...] in völliger ›Trennung von den Verwaltungsmitteln‹ und ohne Appropriation der Amtsstelle arbeiten« (WuG, S. 126 f., § 4, Punkt 9).
26. WuG, S. 596.
27. Weber wählt diesen Ausdruck speziell da, wo er erwähnt, dass beim »vollentwickelten Amt [...] die amtliche Tätigkeit die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch« nimmt (WuG, S. 552).
28. »Parlament und Regierung ...«, GPS, S. 322.
29. Giddens (1972).
30. WuG, S. 563 [Unterstreichungen durch F. Chazel, A.d.Ü.]. Es lohnt sich darauf hinzuweisen, dass Reinhard Bendix in seinem Diskussionsbeitrag zum Vortrag Herbert Marcuses anlässlich des 100. Geburtstages von Max Weber diese Passage als typisch für das Webersche Vorgehen zitiert (Bendix [1965]), S. 190.
31. Blau (1970 [1968]), S. 144.
32. Parsons (1947), S. 54 und vor allem S. 58, Fn. 4.
33. Vgl. Bologh (1984), S. 176 f.
34. WuG, S. 567.
35. WuG, S. 568.
36. Vgl. insbesondere WuG, S. 129.
37. WuG, S. 577. Aus diesem Grund kommt Weber, unmittelbar nachdem er die »Tendenz zur Nivellierung« erwähnt hat (S. 129), auf »die Tendenz zur Plutokratisierung« zu sprechen.
38. »Wahlrecht und Demokratie in Deutschland« (Dezember 1917), GPS, S. 247.
39. WuG, S. 568.
40. »Politik als Beruf« (1919), GPS, S. 525. Statt der herkömmlichen französischen Übersetzung von »Beamtenherrschaft« mit »régime des fonctionnaires« wäre »souveraineté des fonctionnaires« vermutlich angemessener.
41. Weber zufolge musste Bismarck bei seinem Rücktritt zu seiner Überraschung selbst die Folgen eines solchen Systems erleben (WuG, S. 570 f.).
42. »Parlament und Regierung ...«, GPS, S. 334, 347, 377. Wir weisen besonders auf die treffende Formulierung auf Seite 347 hin: »Wesen aller Politik ist [...]: *Kampf, Werbung von Bundesgenossen und von freiwilliger Gefolgschaft*«.
43. Dieses Thema wird insbesondere im vierten Teil von »Parlament und Regierung ...« unter der Überschrift »Die Beamtenherrschaft in der auswärtigen Politik« (GPS, S. 369–382) entfaltet. Zu dieser Kritik Webers wie überhaupt zu seiner Haltung zu den innen- und außenpolitischen Problemen des Wilhelminischen Reiches bleibt das Buch von Wolfgang J. Mommsen (1974) eine unverzichtbare Referenz, selbst wenn wir der darin vertretenen Interpretation nicht in allen Punkten folgen wollen.

44. Es scheint uns angebracht, hier die konzise Formulierung wiederzugeben, mit der Weber seine Position zum Ausdruck bringt: »Politiker müssen der Beamtenherrschaft das Gegengewicht geben« (GPS, S. 352).
45. Weber betont das in *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 573, und führt als Beispiel das Scheitern einer Maßnahme Friedrichs des Großen an.
46. »Rußlands Übergang zum Scheinkonstitutionalismus« (1906), MWG I/10, S. 408 f. Die englischen Begriffe finden sich im Text. Es lohnt sich, zu präzisieren, dass der Typus der konstitutionellen Monarchie, auf den hier Bezug genommen wird, die englische Monarchie ist; in Preußen hätte man es eher mit *Scheinkonstitutionalismus* zu tun.
47. Wir übernehmen hier beinahe wörtlich die Formulierung David Beethams (1985), Kap. 3, S. 75. Für dieses Thema wie überhaupt für das politische Denken Webers ist Beethams Buch unverzichtbar.
48. WuG, S. 572.
49. WuG, S. 573. In dem Kapitel »Bürokratie und politische Machtbildung« des zusammen mit Wolfgang Abendroth verfassten Buches *Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie. Beiträge zu Staatslehre und Staatsrecht der Bundesrepublik*, Hannover und Frankfurt: Goedel 1955, S. 43, hebt Herbert Sultan diese Dimension der Weberschen Untersuchung hervor.
50. »Parlament und Regierung ...«, GPS, S. 330 f.
51. WuG, S. 569.
52. GPS, S. 332. Es ist kaum verwunderlich, dass diese Passage zu den am häufigsten zitierten gehört.
53. GPS, S. 333.
54. Es sei hier daran erinnert, dass »Parlament und Regierung...« »eine Umgestaltung und Erweiterung« einer im Sommer 1917 in der *Frankfurter Zeitung* erschienenen Reihe von Artikeln darstellt. Der Text der Überarbeitung, an dem Weber zu Beginn des Jahres 1918 sitzt, wurde seinerseits im Sommer 1918 veröffentlicht.
55. »Zur Lage der bürgerlichen Demokratie in Rußland« (1906), MWG I/10, S. 270.
56. GASS, S. 414. Es lohnt sich, auch die dieser Passage vorangehenden Sätze nachzulesen, in denen Weber sich schonungslos gegenüber den »Ordnungsmenschen« äußert, »die ›Ordnung‹ brauchen und nichts als Ordnung«, den Menschentypus also, dessen Erfolg von der Bürokratisierung abhängig ist.
57. David Beetham zeigt diese Opposition zu Beginn des Kapitels III seines Buches auf (1985, S. 63–65). Es schiene heutzutage in jedem Fall unangebracht, Weber eine »preußische Begeisterung für den militärischen Organisationstypus« zuzuschreiben, wie dies Carl J. Friedrich tut (1952, S. 31). Für das Verhältnis zwischen Max Weber und dem *Verein für Sozialpolitik* vgl. Krüger (1988), S. 98–118, und Demm (1988), S. 119–136.
58. »Parlament und Regierung ...«, GPS, S. 334.
59. GPS, S. 332.
60. Das ist ein Punkt, den Jean-Marie Vincent (1998), S. 105, besonders hervorhebt: »Bei Weber findet sich eine Theorie der Massendemokratie als eines oligopolistischen Konkurrenzkampfes zwischen den bürokratischen Parteien.«
61. Vgl. Wrong (1984).
62. »Zur Lage der bürgerlichen Demokratie in Rußland«, MWG I/10, S. 269.
63. Eisenstadt (1959), S. 302–320.
64. Pipes (1955).
65. Chazel (2000), darin: »La conception de la révolution dans l'œuvre de Max Weber: la portée des écrits sur les révolutions russes«.
66. Kocka (1981), S. 104.
67. Bendix (1965), S. 191. Es sei hinzugefügt, dass Bendix diese Bemerkung in Absetzung zu Marcuse macht. In einer Debatte, in der sich auf paradoxe Weise die Positionen zeitweilig

verkehren, relativiert er tendenziell die Überzeugungskraft der Weberschen Voraussagen bezüglich der »Hörigkeit der Zukunft«, die Marcuse als großartig bezeichnet hat. Erinnern wir uns zudem, dass Marcuse ein bis ins Karikaturhafte verzerrtes Bild des Denkens und der Positionen Webers bietet.

68. Wir spielen hier auf Mommsen (1981) an. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass Mommsen diese Formulierung nur auf das *politische* Denken Webers bezieht.

INDEX

Mots-clés : Webers Bürokratiethorie, Idealtypus, Herrschaft, Verwaltung, théorie weberienne de la bureaucratie, idéaltype, domination, administration

AUTEURS

FRANÇOIS CHAZEL

François Chazel ist emeritierter Professor für Soziologie an der Universität Paris-Sorbonne (Paris IV). Nähere Informationen finden Sie hier.