

Trivium

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

7 | 2010 Max Weber et la bureaucratie

Einleitung

Andreas Anter, Hinnerk Bruhns et Patrice Duran



Édition électronique

URL: http://journals.openedition.org/trivium/3777

ISSN: 1963-1820

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Référence électronique

Andreas Anter, Hinnerk Bruhns und Patrice Duran, « Einleitung », *Trivium* [Online], 7 | 2010, online erschienen am 30 November 2010, abgerufen am 21 April 2019. URL: http://journals.openedition.org/trivium/3777

Ce document a été généré automatiquement le 21 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.

Einleitung

Einleitung

Andreas Anter, Hinnerk Bruhns et Patrice Duran

- Eine sozialwissenschaftliche Theorie kann immer dann mit besonderem Erfolg rechnen, wenn sie vielen Missverständnissen ausgesetzt ist. Dies zeigt sich auch im Falle von Max Webers Bürokratietheorie, und zwar sowohl in Deutschland wie im Ausland. Sie wurde oft genug als eine Art »Modell« missverstanden, nach welchem man eine gut funktionierende Verwaltung zu konstruieren habe. Es gab zwar immer wieder Versuche, solche und andere Missverständnisse auszuräumen, doch folgten stets neue auf dem Fuße. Das Ergebnis: Webers Bürokratietheorie wurde zu einer der meistrezipierten Theorien in der Geschichte der Sozialwissenschaften. Inzwischen kann sie auf eine mehr als fünfzigjährige Rezeption zurückblicken. Vor allem in Deutschland orientieren sich die Organisationssoziologie und Verwaltungswissenschaft nach wie vor an Webers Analysen, sei es, um sie sich zu Eigen zu machen, sei es, um sie zu widerlegen.
- Bis heute gibt es immer noch keine vollständige französische Übersetzung von Wirtschaft und Gesellschaft, und erst seit kurzem hat man im frankophonen Raum Zugang zu dem für unser Thema so wichtigen Text »Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland«, dank einer Teilübersetzung der politischen Schriften. Bis dahin waren für die Bürokratieanalyse ausschließlich die der legalen Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab gewidmeten Passagen im ersten Teil von Wirtschaft und Gesellschaft auf Französisch zugänglich. Die, global gesehen, relativ große Unkenntnis des Weberschen Gedankensystems in Frankreich hat gewiss nicht dazu beigetragen, dass man sich eine Bürokratietheorie leicht zu Eigen machen konnte, die dazu auch nicht gerade den Anschein einer perfekten Geschlossenheit macht. Ihre Rezeption durch das französischsprachige Publikum unterlag daher der Tendenz, sich auf eine zu meist fragwürdige, um nicht zu sagen karikaturhafte Interpretation nur des »Idealtyps« der Bürokratie zu reduzieren. Die Folgen waren erhebliche Missdeutungen und eine generelle Kenntnislosigkeit der Komplexität der Stellung Webers gegenüber der Bürokratie.
- Bereits in den frühen sechziger Jahren richtete sich das Interesse der internationalen Organisationssoziologie verstärkt auf Webers Analysen. Seither gibt es kaum ein Werk dieser Disziplin, das sich nicht auf Weber beziehen würde. Als Übervater des damals

jungen Fachs hatte er über Jahrzehnte eine so beherrschende Stellung, dass man ohne zu übertreiben von einer fast zwanghaften Orientierung an Weber sprechen konnte. Die Auseinandersetzungen mit seiner Theorie, das Hin- und Herwenden seiner Begriffe und Konzepte, war naturgemäß von aktuellen, zeitbezogenen oder wissenschaftsstrategischen Bedürfnissen geprägt. So diente seine Theorie von Anfang an auch als eine Kontrastfolie, um das jeweils eigene Konzept zu profilieren. Man stellte sie als altmodisch und anachronistisch hin, wobei jedoch ihr wirklicher Gehalt allzu oft entstellt wurde.

- In der heutigen Literatur des New Public Management dient Weber oft als eine Art punching ball, um zu zeigen, dass er den Prinzipien moderner Verwaltung nicht gerecht werden könne. Kritiker monieren, die Wirklichkeit sei weitaus komplexer und könne nicht durch einen einheitlichen Typus beschrieben werden; die bürokratische Verwaltung sei nur unter bestimmten Bedingungen effektiv; sie sei in einer dynamischen Umwelt zu inflexibel, fördere kein »innovatives Problemlösungsverhalten« und ermuntere nicht zu »eigenverantwortlichem Handeln«. Solche Kritik ist gut gemeint, aber unhistorisch. Man kann ja einer Beschreibung, die vor nun mehr als 100 Jahren im wilhelminischen Kaiserreich verfasst wurde, nicht allen Ernstes ankreiden, sie lasse das »innovative Problemlösungsverhalten« der Beamten außer Acht. Mit gleichem Recht könnte man Hobbes vorwerfen, er schenke der »deliberativen Demokratie« zu wenig Beachtung.
- In Frankreich hat sich die Organisationssoziologie nur in bescheidenem Maße entwickeln können. Ihr Beginn ist vor allem mit dem Namen Michel Croziers verbunden. Ganz offensichtlich aber hatte Crozier keinen direkten Zugang zu Webers Werk. Daher hat er sich im Allgemeinen damit begnügt, die von amerikanischen Autoren formulierten kritischen Einwände zu übernehmen, sei es die der funktionalistischen Tendenz, für welche vor allem Merton, Gouldner und Selznick stehen, sei es die von Herbert Simon oder auch James Marsh, die nicht zögerten, Weber mit Taylor zu vergleichen. Das trug natürlich dazu bei, die Tendenz zu einer schmalspurigen und verfälschten Weberinterpretation zu verstärken, zumal in einem Kontext, in dem die französischsprachigen Leser, im Gegensatz nicht nur zum angelsächsischen, sondern auch zu den italienischen und spanischen, nur eine sehr eingeschränkte Sicht auf Webers Behandlung der Bürokratie haben konnten.
- Angesichts dieser Rezeptionslage ist es das Ziel dieser Ausgabe von trivium, einerseits eine Reihe von grundlegenden Analysen der Weberschen Bürokratietheorie durch deutsche Soziologen, Politologen, Juristen und Historiker dem frankophonen Publikum zugänglich zu machen. Im Gegenzug werden andererseits zwei neuere Arbeiten aus der französischen Soziologie und Politologie den deutschsprachigen, an Webers Bürokratieanalyse interessierten Lesern vorgestellt. Die Auswahl der deutschen und der französischen Texte orientiert sich an der jeweiligen Rezeptionslage.
- Die schiefen Bilder in der Weberkritik sind auch der Ausgangspunkt im Text von Renate Mayntz, einer Autorin, die die Organisationssoziologie in Deutschland mitbegründete und nach wie vor eine prägende Figur dieser Disziplin ist. Ihr Weber-Aufsatz spielt eine wichtige Rolle in der Entwicklung der deutschen Organisationssoziologie und ist seit Jahrzehnten ein fester Bezugspunkt der Literatur. Man konnte über Generationen hinweg einen jungen Soziologiestudenten nachts wecken, und er hätte über die wichtigsten Aspekte des Aufsatzes Auskunft geben können. Renate Mayntz führt eine Reihe der Missverständnisse vor, die die Weber-Rezeption begleiteten; sie demonstriert aber auch einige Mängel der Weberschen Theorie, insbesondere die fehlende Berücksichtigung informeller Elemente in der bürokratischen Organisation sowie die unausweichlichen

Abweichungen von vorgegebenen Schemata aufgrund der unterschiedlichen individuellen Dispositionen der Mitglieder.

- Die herrschaftssoziologische Dimension der Weberschen Theorie steht im Vordergrund des Beitrags von Stefan Breuer, Autor des maßgeblichen Standardwerks zu Webers Herrschaftssoziologie.¹ Er lenkt den Blick auf die Rolle der Bürokratie im Konzept der »rationalen Herrschaft« und erläutert, warum Webers gesamte politische Theorie auf das Problem gerichtet sei, »wie man genügend politische Energie erzeugen kann, um die Bürokratie im Status eines bloßen Instruments zu halten«. Im Blick auf die aktuellen Tendenzen der Gegenwart beobachtet Breuer jedoch im Unterschied zu Webers Prognose vielmehr einen schleichenden Autoritätsverlust der Bürokratie.
- Neben organisations- und herrschaftssoziologischen Aspekten stehen in den folgenden Beiträgen geistes- und universalgeschichtliche Perspektiven im Vordergrund, nicht zuletzt hinsichtlich der Entstehung und gegenwärtigen Struktur des Staates. Diesem Aspekt widmet sich der Beitrag von Hubert Treiber. Der soziologische Blick Max Webers richtet sich auf die Bürokratie als ein Herrschaftsinstrument, welches jedoch die Tendenz hat, sich zu einer eigenständigen Machtinstanz zu entwickeln. Für Weber liegt sogar die »wirkliche Macht« im modernen Staat in den Händen der Bürokratie. Entsprechend ambivalent steht er der Macht dieser Apparatur gegenüber. Hubert Treiber setzt in seinem Beitrag die moderne Bürokratie und den modernen Staat systematisch zueinander in Beziehung. Er rekonstruiert dieses Verhältnis nicht nur werkbiographisch, sondern auch im Bezug auf Webers Status in der neueren Verwaltungswissenschaft. Weber ist hier nach wie vor der zentrale Bürokratietheoretiker, obwohl oder gerade weil sich die erwähnten Missverständnisse bis in die heutige Literatur erstrecken.
- Wie eng Webers Bürokratietheorie mit seiner Staatstheorie verflochten ist, zeigt der Beitrag von Andreas Anter.² Er nimmt die ideengeschichtlichen Aspekte des Themas in den Blick und liest Webers Bürokratietheorie als integralen Bestandteil seiner Theorie des modernen Staates. Dies gilt nicht zuletzt in historischer Hinsicht. Wenn Weber die Bürokratie als Keimzelle des modernen Staates versteht, wird die Geschichte des modernen Staates für ihn zur Geschichte der Bürokratie. Er demonstriert in den verschiedensten Kontexten, wie Staat und Bürokratie sich in einem wechselseitigen Prozess entwickelten. Allerdings ist er, wie Andreas Anter zeigt, nicht der erste, der auf diesen Zusammenhang stößt, sondern er greift auf zeitgenössische Theorien zurück, von denen er selbst die Formulierung der berühmten Strukturprinzipien der Bürokratie übernimmt. Während Weber zum weltweit beachteten Analytiker aufstieg, gerieten seine Stichwortgeber in Vergessenheit.
- Die Texte dieser trivium-Nummer betrachten Webers Bürokratietheorie im Kontext seines Gesamtwerks wie auch vor dem zeit- und ideengeschichtlichen Hintergrund. Diese Perspektive verfolgt auch Jürgen Kocka, einer der führenden deutschen Historiker. In seinem Beitrag vergleicht er Weber mit der zeitgenössischen soziologisch orientierten Geschichtstheorie, wie sie insbesondere von Otto Hintze repräsentiert wurde. Hintze (1861-1940), ein Schüler Gustav Schmollers, hatte wichtige Untersuchungen zur preußischen, deutschen und europäischen Verwaltungsgeschichte vorgelegt. Seine Arbeiten zur Entstehungsgeschichte des modernen Staates sind noch heute von grundlegender Bedeutung. In der Zwischenkriegszeit war er der einzige deutsche Historiker, der die methodischen Ansätze Max Webers aufnahm und weiterführte.³
- 12 Jürgen Kocka zeigt, dass wesentliche Eigenarten von Hintzes wie Webers Werk sich jeweils vom Bürokratiethema her erschließen lassen. Zu diesen Eigenarten gehört auch

die wechselseitige Verflechtung von politisch-zeitkritischen und fachwissenschaftlichen Positionen, die sich bei Weber in Form einer explosiven Spannung zwischen Bewunderung und radikaler Kritik äußert. Jürgen Kocka zeigt, wie stark das Bürokratiethema bei beiden Autoren im Zusammenhang verfassungs- und wissenschaftstheoretischer Positionen steht. Im Vergleich beider Autoren macht er die Scharfsichtigkeit der Weberschen Bürokratiekritik deutlich, auch wenn er Webers apokalyptische Furcht vor einer totalen bürokratischen Erstarrung und Vernichtung individueller Freiheit im »Gehäuse jener Hörigkeit der Zukunft« für übertrieben hält.

In Frankreich haben weder Hintzes noch Webers Arbeiten zur Bürokratie ein nachhaltiges Echo bei Verwaltungshistorikern oder in Forschungen zu Entstehung und Entwicklung des modernen Staates gefunden. Zwar sind Webers Staatstheorie und auch seine Herrschaftssoziologie Gegenstand von Debatten unter Afrikanisten, die die Begriffe des Patrimonialismus oder des Neopatrimonialismus auf afrikanische Staaten anwenden. Die politischen Wissenschaften und insbesondere die politische Soziologie sahen sich jedoch mit Rezeptions- und Verständnisschwierigkeiten konfrontiert, die nur zum Teil auf Übersetzungsprobleme zurückzuführen sind.

14 In diesem Zusammenhang sah François Chazel sich veranlasst, in seinem Artikel auf den harten Kern der Weberschen Konzeption zurückzukommen, die oft unter dem alleinigen Blickwinkel des »Idealtyp« der Bürokratie künstlich isoliert worden ist. Schon allein um zu zeigen, dass die umfassende und synthetische Sicht des Phänomens der Bürokratie nicht mit Hilfe einer alleinigen Theorie dargestellt werden kann; ganz im Gegenteil: Es erscheint bei Weber in Gestalt unterschiedlicher und komplementärer Komplexe.

Denn so wie die Bürokratie im vergleichenden Kontrast zu patriarchalen Strukturen und auch der Patrimonialverwaltung erfasst werden muss, so hat sie andererseits auch ihren Platz in Webers Überlegungen zur Modernität und, im Zusammenhang damit, zu den spezifischen Zügen des okzidentalen Rationalismus. Webers Analyse des sich ausbreitenden Zugriffs der Bürokratie auf alle Lebensbereiche ist oft unter dem Vorzeichen einer zutiefst ambivalenten Einstellung gegenüber dieser Organisationsform gelesen worden; vielleicht sollte man, sobald man, wie er, sich weigert, die Geschichte aus einer einzigen Perspektive zu denken, in ihr besser eine meisterhafte Analyse der »Ambivalenzen der Modernität« sehen.

Im Anschluss an Chazel fragt Patrice Duran in seinem Beitrag nach dem Nachwirken und Nachleben des Modells bürokratischer Organisation. Er ruft das Doppelgesicht der Bürokratie bei Weber in Erinnerung: Sie ist zugleich Autorität, Konstituierung einer legitimen gesellschaftlichen Ordnung, und Macht, Koordinierung der Aufgaben im Hinblick auf die Lösung praktischer Probleme. Webers Ansatz ist somit zugleich genetisch und funktional: Es geht ihm nicht allein um die historische Dimension, sondern auch um das Verständnis ihrer Fortwirkung. Er zeigt, dass die Effizienz der Bürokratie in großem Maße auf der Tatsache beruht, dass das Prinzip der Qualifikation, das die Grundlage ihrer Existenz ist, Ausdruck eines Prinzips der Klassifizierung und der Gerechtigkeit ist. Heute drängt die Natur der Probleme kollektiven Handelns zu erweiterten Modalitäten der Kooperation und Koordinierung, die weit entfernt sind von den klassischen Mustern bürokratischer Organisation, doch bleibt das Kompetenzprinzip, das die sozialen Hierarchien legitimiert, kaum angreifbar und ist noch weniger ersetzbar. Es existiert heute auf der theoretischen Ebene nichts, was ein Substitut für die Bürokratie sein und zugleich Ordnung und Handlung in ein- und demselben theoretischen Ansatz und ein-

und derselben Organisationsform vereinen könnte. Die Frage der Organisation bleibt mithin gestellt.

Man darf nicht vergessen, dass Webers Interesse für die Bürokratie in erster Linie ein praktisches, sehr konkretes und politisches Interesse war, und dass seine politische Soziologie auf der Grundlage politischer Erfahrung (in ihrer ganzen historischen Tiefe) aufbaut. Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung, zwischen Parlament und Bürokratie war in Webers Augen das grundlegende Problem des nach-bismarckschen, jungen und weder nach außen noch nach innen konsolidierten deutschen Nationalstaats. Dazu lese man nicht nur die bekannte Rede über »Politik als Beruf«⁵, die Weber am 28. Januar 1919 in München gehalten hat, sondern vor allem auch die Artikelserie über "Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland", die zuerst im Laufe des Sommers 1917 in der Frankfurter Zeitung erschienen war. 6Seit seinen großen Untersuchungen zur Antike, insbesondere zum römischen Kaiserreich⁷, interessierte Weber sich für das Spannungsverhältnis von Bürokratie und Freiheit: die Freiheit des Politikers, die Freiheit des Unternehmers. Das erklärt die zahlreichen Bezüge, die er zwischen der zeitgenössischen Situation (Kriegswirtschaft und sozialistische Wirtschaft⁸) und der Bürokratisierung im alten Ägypten und im späten römischen Kaiserreich herstellt.

Max Weber hielt sich zugute, die deutsche Bürokratie aus eigener Erfahrung zu kennen. Zu Beginn des Ersten Weltkriegs war er der Reservelazarettverwaltung zugeteilt worden und war dort etwa 14 Monate tätig. Seine Briefe aus dieser Zeit zeigen ihn in seiner Verantwortung für die Lazarette im Kreis Heidelberg. Er hat dort 14 neue Reservelazarette eingerichtet und war Disziplinaroffizier für insgesamt 42 Lazarette. In seinem Rechenschaftsbericht über diese Verwaltungstätigkeit geht er ausführlich auf die Frage der »Dilettantenverwaltung« ein. Seine Privatkorrespondenz zeugt von einer Animosität gegenüber der Bürokratie, die sich stark von seinen soziologischen Ausführungen abhebt: »Die absolute Sterilität unserer Bürokratie [...] Die Bürokratie hat nichts anderes getan, als ihre Todsünde: die blöde Dummheit und Ideenfeindschaft an den Tag zu legen. Ich habe das ja aus nächster Nähe gesehen - und stehe gewiss nicht im Verdacht, innere Sympathien mit ›Kapitalisten als solchen zu haben.«9

Max Webers Epoche war auch die von Franz Kafka, der in Kontakt mit Alfred Weber stand, der seinerseits im Jahr 1910 in Prag einen Aufsatz mit dem Titel »Der Beamte« veröffentlicht hatte. Die Nähe der Welt Kafkas zu der der Brüder Weber ist offensichtlich ¹⁰, doch bleibt festzuhalten, dass Max Webers zentrale Frage in Hinblick auf die Bürokratie die nach ihrer Funktion in einem im Aufbau befindlichen parlamentarischen Verfassungsstaat war. Die Komplexität des Weberschen Werks zeigt sich auch darin, dass die Frage nach den historischen und empirischen Lösungen für das Problem der Kombination von Effizienz und Legitimität sich in ihm verbindet mit der Sensibilität für mögliche Gefahren, die jede Form von Organisation potentiell in sich birgt. Es zeigt sich, dass das Paradox der Konsequenzen bei Weber ein Raster für die Beobachtung der sozialen Wirklichkeit ist und zugleich Garant eines ständig offenen und unruhigen Geistes.

NOTES

- 1. Breuer, S. (1991): Max Webers Herrschaftssoziologie, Frankfurt / New York: Campus Verlag (Neuauflage in Vorbereitung).
- 2. Anter, A. (1995): Max Webers Theorie des modernen Staates. Herkunft, Struktur und Bedeutung, Berlin: Duncker & Humblot (2. Aufl. 1996).
- Anter, A. / Breuer, S. (Hg.) (2007): Max Webers Staatssoziologie. Positionen und Perspektiven, Baden-Baden: Nomos Verlag.
- 3. Otto Hintze ist in Frankreich kaum zu Kenntnis genommen worden. Erst 1991 ist eine Auswahl aus seinen Schriften ins Französische übersetzt worden: Hintze, O. (1991): Féodalité, capitalisme et Etat moderne. Essais d'histoire sociale comparée, choisis et présentés par Hinnerk Bruhns, Paris: Editions de la Maison des sciences de l'homme.
- **4.** Vgl. dazu Bach, D. / Gazibo, M. (Hg.) (2011): L'Etat néopoatrimonial: genèse et trajectoires contemporaines, Ottawa: Presses universitaires d'Ottawa (in Vorbereitung).
- 5. Weber, M. (1992): Wissenschaft als Beruf. 1917/1919. Politik als Beruf. 1919, hg. v. Wolfgang J. Mommsen u. Wolfgang Schluchter in Zusammenarbeit mit Birgitt Morgenbrod (MWG I/17), Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- **6.** Eine Auswahl aus Max Webers politischen Schriften ist ins Französische übersetzt worden: Weber, M. (2004): Œuvres politiques 1895-1919, aus dem Deutschen übers. v. Elisabeth Kauffmann, Jean-Philippe Mathieu und Marie-Ange Roy, Vorwort v. Elisabeth Kauffmann, Einleitung v. Catherine Colliot-Thélène, Paris: Albin Michel.
- 7. Weber, M. (2006): Zur Sozial- und Wirtschaftsgeschichte des Altertums. Schriften und Reden 1893-1908, hg. v. Jürgen Deininger (MWG 1/6), Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck). Eine französische Übersetzung der »Agrarverhältnisse im Altertum (1909)« ist 1999 erschienen: Weber, M. (1999): Economie et société dans l'Antiquité. Précédé de: Les causes sociales du déclin de la civilisation antique, Einleitung v. Hinnerk Bruhns, Paris: Editions La Découverte.
- 8. Dazu ist vor allem auf das Kapitel »Soziologische Kategorien des Wirtschaftens« in Weber, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Aufl. besorgt von J. Winckelmann (Studienausgabe), Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) hinzuweisen, sowie natürlich auf seine Rede »Der Sozialismus«, in: Weber, M. (1988): Zur Politik im Weltkrieg: Schriften und Reden 1914-1918, hg. v. W. J. Mommsen in Zusammenarbeit mit Gangolf Hübinger (MWG I/15), Tübingen. Dazu aber auch die instruktive Einleitung von H. Münkler zu Weber, M. (1995): Der Sozialismus, hg. und mit einer Einleitung versehen von Herfried Münkler, Weinheim: Beltz Athenäum Verlag. Zum allgemeinen Kontext aus der Perspektive der Wirtschaftstheorie, vgl. Tribe, K. (2004): »Calcul économique, rationalité et ordre économique«, in: Bruhns, H. (Hg.) (2004): Histoire et économie politique en Allemagne de Gustav Schmoller à Max Weber. Nouvelles perspectives sur l'école historique de l'économie, übers. v. Françoise Laroche, Vorwort v. Jean-Yves Grenier, Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, S. 229-253.
- 9. Brief vom 10. Juli 1916 an Paul Siebeck (MWG II/9).
- 10. Zu Kafka und Alfred und Max Weber: Lange-Kirchheim, A. (1977): »Franz Kafka: ›In der Strafkolonie‹ und Alfred Weber: ›Der Beamte‹«, Germanisch-Romanische Monatsschrift, 27, S. 202–221; González Garcia, J. M. (1989): La máquina burocrática. Afinidades electivas entre Max Weber y Kafka, Visor Dis., Madrid; Derlien, H.-U. (1991): »Bureaucracy in Art and Analysis: Kafka and Weber«, Journal of the Kafka Society of America, 15, S. 4–20; Harrington, A. (2007): »Alfred Weber' s Essay ›The Civil Servant‹ and Kafka's ›In the Penal Colony‹: the Evidence of an Influence«, History

of the Human Sciences, 20, S. 41–63; Litowitz, D. (2010): »Max Weber and Franz Kafka: A Shared Vision of Modern Law«, Law, Culture and the Humanities, 20, S. 1–18.