

**Wolfgang
Schluchter
Aspekte
bürokratischer
Herrschaft**

**suhrkamp taschenbuch
wissenschaft**

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft 492

Schluchters vergleichende Untersuchung einiger paradigmatischer Sichtweisen der industriegesellschaftlichen Entwicklung zeigt, daß im Übergang vom Frühkapitalismus zum Spätkapitalismus, von der noch relativ unentwickelten zur fortgeschrittenen Industriegesellschaft, nicht nur das Problem bürokratischer Herrschaft immer mehr ins Zentrum sozialphilosophischer und sozialwissenschaftlicher Betrachtung rückt, sondern daß sich dabei auch die Problemfassung zunehmend radikalisiert. Die aufklärerische Formel, aus der Regierung über Personen müsse die Verwaltung von Sachen werden, verliert ihre Eindeutigkeit. Vor dem Hintergrund eines selbst durch alternative Organisationen der Produktivkräfte scheinbar kaum mehr beeinflussbaren technischen Fortschritts wird sie unter der Hand zur Formel der Gegenaufklärung. Denn sie scheint eine tatsächliche Entwicklung wiederzugeben: Aus der Regierung über Personen entsteht die Verwaltung von Sachen, doch sie ist zugleich die Verwaltung von Personen, insofern diese selbst den ›Sachen‹ zugeschlagen sind.

Wolfgang Schluchter
Aspekte bürokratischer Herrschaft

Studien zur Interpretation
der fortschreitenden Industriegesellschaft

Suhrkamp

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

2. Auflage 2022

Erste Auflage 1985

suhrkamp taschenbuch wissenschaft 492

© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 1985

Der Text der vorliegenden Ausgabe ist identisch mit der
1972 erschienenen Ausgabe im Paul List Verlag München

Suhrkamp Taschenbuch Verlag

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.

Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Druck: BoD GmbH, Norderstedt

Umschlag nach Entwürfen von
Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

ISBN 978-3-518-28092-8

Für Anregungen während der Arbeit an der folgenden Untersuchung danke ich Hans Albert, Rainer Baum, M. Rainer Lepsius und Brigitte Schluchter. Ihr Abschluß wurde durch ein Andrew Mellon Post-Doctoral Fellowship der University of Pittsburgh, USA, erleichtert. Ich danke der Faculty of Arts and Sciences, dem Sociology Department, insbesondere Burkart Holzner. Schließlich haben die Deutsche Forschungsgemeinschaft und der American Women's Club, Baden-Württemberg District, mir durch Reisezuschüsse die Wahrnehmung dieses Stipendiums ermöglicht. Auch ihnen sei dafür gedankt.

Pittsburgh, im Juni 1972

Wolfgang Schluchter

Vorbemerkung zur Neuauflage

Die folgende Untersuchung wurde zuerst 1972 in einer Reihe des List Verlags veröffentlicht, die dieser wenige Jahre später einstellte. Darauf verschwand das Buch vom Markt. Ich schrieb es zu einer Zeit, als die gesellschaftstheoretische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland nicht zuletzt von der Aktualisierung Marxscher Gedanken lebte und vielen eine an Marx orientierte kritische Gesellschaftstheorie als die einzige Alternative zu den von ihnen so genannten sozialtechnologischen Ansätzen erschien. In dieser Problemsituation war es reizvoll, eine weitere Möglichkeit zu prüfen. Deshalb stellte ich Max Weber und seine Theorie bürokratischer Herrschaft in den Mittelpunkt. Mit der Aktualisierung Weberscher Gedanken verband ich sowohl ein sachliches wie ein theoriepolitisches Interesse. Denn weder hatte die Weberdiskussion bis dahin seine Theorie bürokratischer Herrschaft voll genutzt, noch war sein Ansatz in die allgemeine Theoriediskussion aufgenommen worden. Inzwischen hat sich dies geändert. Weber steht heute mit im Brennpunkt der nationalen und internationalen gesellschaftstheoretischen Diskussion. Auch sonst ist diese Diskussion weitergegangen. Sie hat einen Stand erreicht, der sich nicht länger durch die Gegenüberstellung von kritischer Theorie und Sozialtechnologie bestimmen läßt. Sie ist auch zu differenziert, als daß sie sich mittels Ergänzungen und Fußnoten meinem Text von 1972 einfach angliedern ließe. Dies ist einer der Gründe, weshalb das Buch unverändert erscheint.

Hinzu kommen wirtschaftliche Gründe. Um den Preis für das Buch in Grenzen zu halten, wurde der Text nicht neu gesetzt. Nur die Anmerkungen wurden gegenüber dem Original anders angeordnet, um die Benutzung zu erleichtern. Für diese Arbeit danke ich Gerhard Wagner.

Ich hoffe, daß auch der unveränderte Text nach wie vor den Weg zum Leser findet und daß selbst bei veränderter Problemsituation noch daraus zu lernen ist.

Heidelberg, im November 1984

Wolfgang Schluchter

Inhalt

	Seite
Einleitung	9
1. Von der Regierung über Personen zur Verwaltung von Sachen: Die vollkommene Hierarchie	20
2. Von der Regierung über Personen zur Verwaltung von Sachen: Die vollkommene Assoziation	34
3. Die »alte« Synthese: Die bürokratische Demokratie	65
4. Exkurs: Amtsautorität, Sachautorität und demokratische Kontrolle	145
5. Von der Regierung über Personen zur Verwaltung von Personen: Die technologische Gesellschaft	177
6. Von der Regierung über Personen zur Verwaltung von Personen: Die eindimensionale Gesellschaft	236
Schlußbemerkung	301
Anmerkungen	307
Personenregister	359

Einleitung

Im Sommer 1917, als ›der Kapitalismus‹ seine Möglichkeiten noch längst nicht erschöpft und ›der Sozialismus‹ die seinen noch kaum zu verwirklichen begonnen hatte, faßt Max Weber beide als Spielarten der einen industriell-bürokratischen Gesellschaft.¹⁾ Über deren Zustand und Zukunft zeichnet er ein ambivalentes Bild. Die industriell-bürokratische Gesellschaft eröffnet nicht nur die Möglichkeit zu einer geschichtlich beispiellosen kollektiven Lebensbewältigung des Menschen, sondern auch die zur dauerhaften Unterdrückung seiner individuellen Selbstbestimmung. Die Maschine als Mittler zwischen Wissenschaft und Technik gilt Weber nicht nur als ein Produktionsmittel, mit dem die Natur zu beherrschen ist, sondern auch als ein Instrument, mit dem man den Menschen in ganz neuer Weise disziplinieren kann. Die Bürokratie als Mittler zwischen Herrscher und Volk gilt ihm nicht nur als Herrschaftsmittel, mit dem sich die Beziehungen der Menschen zueinander versachlichen lassen, sondern auch als ein Instrument, mit dem man den widerstrebenden Willen des einzelnen brechen und die dauerhafte Herrschaft des Apparats über den Menschen begründen kann. Wo der Mensch sein Verhältnis zur Natur und zu seinesgleichen durch die Kombination von lebloser und lebendiger Maschine rationalisiert, hat er nicht nur alle naturwüchsigen Bindungen gesprengt, sondern auch die Gefahr erhöht, sich in neue, größere Abhängigkeiten zu begeben. Maschine und Bürokratie drohen ihn in ein Gehäuse der Hörigkeit einzuschließen, das in Ausmaß und Wirkung in der Geschichte der Menschheit kaum Parallelen hat. Allenfalls das Altertum läßt sich nach Weber hierzu zitieren: die Ptolemäerherrschaft, Ägyptens ›Neues Reich‹ oder die römische Kaiserzeit.²⁾ Auch sie unterlagen einem revolutionären Prozeß der Bürokratisierung. Doch

hier begünstigte die Ausbildung bürokratischer Herrschaftsformen ihren eigenen Zusammenbruch, weil, wie der Untergang der antiken Kultur lehrt, ein naturalwirtschaftlicher ökonomischer Unterbau dem auf ›frei fließende Ressourcen‹³⁾ und damit letztlich auf Geldwirtschaft angewiesenen militärisch-bürokratischen Überbau auf lange Sicht nicht angepaßt werden kann.⁴⁾ Dagegen wäre eine unter den Bedingungen des entwickelten Kapitalismus durchgesetzte bürokratische Herrschaft nahezu unzerbrechlich: Auf dieser Grundlage könnte sie die ›Ägyptisierung‹ der Gesellschaft ›rational‹ betreiben. Diese Entwicklung aber droht in Webers Augen vor allem dann, wenn den Menschen »eine rein technisch gute und das heißt: eine rationale Beamtenverwaltung und -versorgung der letzte und einzige Wert«⁵⁾, wenn ihnen, mit anderen Worten, das effiziente Funktionieren des Systems zum Selbstzweck und Politik zur Anpassung an vermeintliche Sachgesetzmäßigkeiten werden sollte. Mit diesem ›Bekenntnis‹ der Menschen zu einer ›technokratischen Hintergrundideologie‹⁶⁾ wäre aber die Preisgabe der Errungenschaften des abendländischen Kapitalismus selbst eingeleitet: Es würde nicht allein die Rückkehr der Menschen zu selbstverschuldeter politischer Unmündigkeit, sondern auch ihre Bindung in eine neu entstehende ›orientalisch-ägyptische Gesellschaftsgliederung‹⁷⁾ begünstigen. Denn eine bürokratische Herrschaft auf ›rationaler‹ Grundlage könnte die historisch gewordene Gesellschaftsstruktur gleichsam ständisch einfrieren: »durch die Fesselung jedes einzelnen an den Betrieb (Anfänge dazu: in den sogenannten ›Wohlfahrtseinrichtungen‹), an die Klasse (durch zunehmende Festigkeit der Besitzgliederung) und vielleicht einmal künftig an den Beruf (durch ›leiturgische‹ staatliche Bedarfsdeckung, das heißt: Belastung berufsgegliederter Verbände mit Staatsaufgaben)«.⁸⁾ Die in der industriellen und bürgerlichen Revolution mobilisierte Gesellschaft würde so in einer neuen Versäulung erstarren. Freilich würde sie sich in einer Hinsicht immer noch von ihren Vorgängern unterscheiden. Sie könnte die Fesseln vergolden, in die sie die Menschen schlägt. Eine aufgeklärte bürokratische Herrschaft, die sich an den Maximen eines Sozialeudämonismus orientierte, könnte einen gewissen Wohlstand für alle garantieren.⁹⁾ Gerade dies machte sie allen voraufgegangenen nichtdemokratischen Herr-

schaftsformen überlegen: Sie produzierte zwar Entfremdung, doch die Menschen fühlten sich, anders als bei Marx, der dies einst nur von den Kapitalisten sagte, alle in ihrer Entfremdung wohl.¹⁰⁾

Für Max Weber war all dies zweifellos nur eine Möglichkeit, die im Schoße der Zukunft lag. Heute, wo die privatkapitalistischen Industrienationen zu Systemen der Daseinsvorsorge mit Verwaltungen als Leistungsträgern¹¹⁾ und die staatssozialistisch orientierten Industrienationen zu bürokratisch-zentralistischen Systemen mit neuen Klassen¹²⁾ geworden sind, scheint manchem diese Zukunft schon Gegenwart. Bei allen Unterschieden, die die Entwicklungen hier und dort kennzeichnen, bei allen strukturellen Gegensätzen, die zwischen Spätkapitalismus und Staatssozialismus bestehen, scheint Webers Furcht vor den Konsequenzen der universellen Bürokratisierung eine weitverbreitete Grundstimmung der Gegenwart wiederzugeben. Nicht zufällig läßt sich der antibürokratische Affekt zur Mobilisierung von Widerstand gegen die etablierten Herrschaftsstrukturen diesseits und jenseits der gesellschaftspolitischen Scheidelinie ausnutzen.¹³⁾ Doch nicht nur die Grundstimmung von Webers Analysen, auch die Themen, anhand deren er die Problematik zunehmender Bürokratisierung diskutierte, sind aktuell geblieben: der Gegensatz zwischen politischer Selbstbestimmung der Menschen und den Ansprüchen eines nach den Maximen effizienten Funktionierens gesteuerten Apparats; der Gegensatz zwischen »individualistischer« Bewegungsfreiheit¹⁴⁾ und einem neuen Leistungskorporativismus. Diese Aktualität hat ihren Grund nicht so sehr in Webers prophetischer Gabe als vielmehr in der Darstellung eines strukturellen Problems, dem sich gerade entwickelte Industriegesellschaften konfrontiert sehen. Es ist das Problem, daß sich zwar Industrialisierung und Bürokratisierung, nicht aber Industrialisierung und Demokratisierung umstandslos wechselseitig zu fördern scheinen. Dies hat gerade in jüngster Zeit zu einer Reformulierung der alten Weberschen Fragestellung geführt. Sie lautet, wie sich denn in der Industriegesellschaft jener Hexenkreis durchbrechen lasse, »in dem die zunehmende Tendenz des Staatsapparates, alles zu bestimmen, und die abnehmende Fähigkeit des Menschen zur Selbstbestimmung sich gegenseitig steigern«.¹⁵⁾

Diese Frage verweist sowohl auf den soziologischen wie auf den politischen Aspekt des Problems der Bürokratisierung und der sich in ihrer Folge ausbreitenden bürokratischen Herrschaft: Die Politisierung der modernen Industriegesellschaft scheint nicht in gleichem Maße von einer Vergesellschaftung der Politik begleitet. Während staatsferne Zonen anscheinend immer mehr abnehmen, während der Unterschied zwischen politischem Zentrum und Peripherie anscheinend obsolet zu werden beginnt und sich eine ständig steigende Wachstumsraten bedingende gesamtgesellschaftliche Interessenbefriedigung anscheinend nur über den Aufbau von ›Technostrukturen‹ erreichen läßt¹⁶⁾, die den politischen, industriellen und militärischen Bereich gleichermaßen durchdringen und dadurch zu einer neuen organisatorischen Superstruktur verschmelzen, nimmt der politische Einfluß des einzelnen relativ gesehen ab, sei es objektiv, durch Beschränkung seiner Partizipationsmöglichkeiten, sei es subjektiv, durch freiwilligen Verzicht auf mögliche Partizipation, der durch die Vorstellung motiviert sein mag, das ›System‹ funktioniere nach ›Sachgesetzmäßigkeiten‹, die, insofern sie ›notwendig‹ seien, keiner Teilnahme von ›Laien‹ bedürfen. In dem Maße, wie sich die Gesellschaft politisiert, die Vergesellschaftung der Politik aber zurückbleibt, wird offenbar aus demokratisch legitimer Herrschaft *mittels* bürokratischer Verwaltungsstäbe tendenziell Herrschaft *der* bürokratischen Verwaltungsstäbe, sei es kraft Usurpation der Kompetenz, politische Ziele zu entwerfen, sei es kraft Verbreitung eines neuen ›Legitimitätsglaubens‹ an den Wert der Sachverständigkeit. Dies ist der Zusammenhang, in dem heute das Problem bürokratischer Herrschaft oft gesehen wird, und dies macht deutlich, daß damit das in der Industriegesellschaft mögliche Verhältnis von Bürokratie und Demokratie zur Debatte steht. Schon Weber hat das Problem der Bürokratisierung in diesem politischen Zusammenhang entfaltet. Auch er rückt das Verhältnis von Bürokratie und Demokratie dabei ins Blickfeld. Bei allem erfahrungswissenschaftlichen Pathos, das gerade seine Untersuchungen über den Bürokratisierungsprozeß durchzieht, gilt seine Aufmerksamkeit auch der Lösung dieses unausweichlichen politischen Problems: wie unter den Bedingungen der Gegenwart die Prinzipien der Demokratie und der Bürokratie zum

Ausgleich gebracht werden können. Einerseits sind nämlich bürokratische Verwaltungsstäbe zur Übersetzung demokratisch fundierter Herrschaftsansprüche in den Alltag unentbehrlich; sie bilden einen zentralen Bestandteil einer wissenschaftlich-technischen Industriekultur¹⁷⁾, auf den diese nur bei Strafe ihres Untergangs verzichten könnte.¹⁸⁾ Andererseits darf aber nach Webers Meinung diese Einsicht gerade nicht dazu führen, daß diesen Verwaltungsstäben das politische Feld überlassen wird. Vielmehr geht es darum, ihre Kompetenzen und ihre Aufgaben so festzulegen, daß sie im Dienst der Selbstbestimmung der Individuen stehen. Obgleich die Bürokratie eine erstaunliche Erfindung, eine Art ›evolutionäres Universale‹ darstellt¹⁹⁾, dessen entscheidende historische Wirkungen unverkennbar sind, darf sie doch gerade heute nicht zur politisch gestaltenden Kraft werden und an die Stelle demokratischer Willensbildung treten. Denn ohne ›Individualismus‹ und ›Demokratie‹, wie immer man ihre inhaltliche Ausgestaltung fassen mag, läßt sich in der Gegenwart kein menschenwürdiges Gemeinwesen aufbauen. Um es in Webers eigenen Worten zu sagen: Es wäre eine »größliche Selbsttäuschung, zu glauben, ohne diese Errungenschaften aus der Zeit der ›Menschenrechte‹ vermöchten wir heute (auch der konservativste unter uns) überhaupt zu leben.«²⁰⁾

Für Weber ist also die Bürokratisierung ein bedeutsamer Vorgang in einer sich rationalisierenden Gesellschaft, die zwar ihre Möglichkeiten steigert, aber über die Ausbildung bürokratischer Herrschaftsstrukturen auch ihre Freiheit bedroht. Diese dialektische Sicht des Rationalisierungsprozesses ist theoretisch wie politisch aktuell geblieben. Dennoch kann diese Perspektive natürlich nicht ein Monopol für sich in Anspruch nehmen. Sie steht vielmehr in einer Art Ideenkonkurrenz mit anderen Perspektiven, die den Rationalisierungsprozeß in einem anderen Licht erscheinen lassen und zu anderen politischen Folgerungen führen. Zwei ältere Ansätze, auf die Weber zum Teil schon reagierte, sind dabei auch heute noch von besonderem Interesse: der Saint-Simonismus und die Konzeption von Karl Marx. Der Saint-Simonismus sieht in der Rationalisierung letztlich den Weg zu einer gerechten Leistungsordnung, der Marxismus sieht darin letztlich das Vehikel zum Aufbau einer gerechten Ordnung der befreiten Ge-

sellschaft. Beide Sichtweisen haben wie Webers paradigmatischen Charakter gewonnen.²¹⁾ Bis heute beeinflussen sie grundlegende theoretische und politische Standpunkte zum Problem bürokratischer Herrschaft. So ist es naheliegend, diese paradigmatischen Sichtweisen in ihrer ursprünglichen Version aufzusuchen und an einzelnen zeitgenössischen Varianten den Veränderungen nachzugehen.

Die folgende Untersuchung bedient sich deshalb vornehmlich des interpretativen Verfahrens. Doch die Beschäftigung mit Positionen, durch die man gleichsam Schlaglichter auf die Geschichte des theoretischen Selbstbewußtseins des industriellen Zeitalters²²⁾ werfen kann, ist deshalb kein Selbstzweck. Sie will vielmehr die Erfindung und Ausarbeitung von Theorien fördern, die für die Erkenntnis der Industriegesellschaft eine »möglichst große Erklärungskraft besitzen und möglichst tief in die Struktur der Realität eindringen.«²³⁾ Deshalb ist die Interpretation von Positionen, durch die theoretische Differenzen herausgestellt und damit auch unterschiedliche Sichtweisen desselben Phänomens deutlich gemacht werden, nur ein erster Schritt. Er dient vor allem diesem Zweck: eine vor-schnelle Fixierung auf eine Position zu verhindern und durch eine Diskussion alternativer Bezugsrahmen eine Art theoretischer Kritik in Gang zu setzen.²⁴⁾ Dies aber ist nicht genug. Denn die Entscheidung, welcher Position der Vorzug zu geben sei, läßt sich auf dieser Ebene der Argumentation nur in Grenzen fällen. Die theoretische Kritik bedarf zu ihrer Ergänzung der empirischen Kritik, will man der für jeden Erkenntnisfortschritt unentbehrlichen Dialektik von Konstruktion und Kritik eine realistische Grundlage geben.²⁵⁾ Dies läßt sich allerdings hier leichter fordern als verwirklichen. Denn es würde strenggenommen voraussetzen, daß man die mit den einzelnen Positionen vorgetragenen Behauptungen nicht nur in überprüfbare Hypothesen übersetzt, sondern sie auch mit »neuen« empirischen Sachverhalten konfrontiert. Dies ist aber nur in Grenzen möglich. Die folgende Analyse beschränkt sich denn auch in erster Linie auf den Versuch einer durch Ideenkonkurrenz stimulierten theoretischen Kritik. Immerhin sucht sie auch eine empirische Orientierung zu finden: durch die Konzentration der Interpretationen auf die »empirisch gehaltvollen Teile« der einzelnen Positionen.

Die folgende Untersuchung soll sich aber in der Darstellung und Diskussion wissenschaftlicher Alternativen zum Problem der Bürokratisierung und der bürokratischen Herrschaft nicht erschöpfen. Sie will auch Zusammenhänge zwischen theoretischen und politischen Positionen aufdecken und die politischen Positionen selbst kritisch vergleichen. Auch dies ist wiederum kein Selbstzweck. Denn es gilt letztlich zu beurteilen, welche institutionelle Alternative zur Hemmung des Bürokratisierungsprozesses und zum Abbau bürokratischer Herrschaft am geeignetsten ist. Dazu ist wiederum mehr als theoretische Kritik zwischen normativen Postulaten nötig. Denn wie die Konfrontation theoretischer Alternativen über die Erklärungskraft jeder einzelnen nur begrenzt informiert, so sagt die Konfrontation institutioneller Alternativen noch wenig über ihre Adäquanz. Auch hierzu bedarf es einer realistischen Basis der Analyse. Denn Realisierbarkeit ist ein entscheidendes Kriterium, an dem sich die Adäquanz einer institutionellen Alternative bemißt. Dies soll nicht bedeuten, daß blinde Anpassung des politisch Wünschbaren an das politisch Mögliche gefordert wäre, sondern nur, daß allein die Darlegung der ›Kosten‹ für die Verwirklichung eines politischen Postulats, gemessen an Mitteleinsatz und Nebenfolgen sowie am ›Verstoß‹ gegen andere Postulate, ein rationales Urteil über seine Vorzüge gegenüber Alternativen erlaubt.²⁶⁾ Dies zwingt aber auch hier zur Ergänzung der theoretischen durch die empirische Kritik. Und dies wiederum setzt angemessenes und empirisch gesichertes Wissen voraus. Auch in dieser Hinsicht stößt die folgende Untersuchung auf eine deutliche Grenze. So bleibt sie bei der Diskussion alternativer politischer Postulate und institutioneller Alternativen in erster Linie auf theoretische Kritik beschränkt. Immerhin sucht sie auch hier eine empirische Orientierung zu finden: durch Konzentration der Interpretationen auf die alternativen Organisationsmodelle, die in den verschiedenen Positionen implizit oder explizit enthalten sind.

Die Beiträge zum Problem der Bürokratisierung und der bürokratischen Herrschaft unterscheiden sich aber nicht nur danach, ob sie theoretisch-deskriptiv oder normativ ausgerichtet sind, sie behandeln dieses Thema auch an verschiedenen Gegenstandsbereichen und unter verschiedenen Erkennt-

nisabsichten. Schon der oberflächliche Blick auf die Literatur läßt Vielfalt, nicht Einheit erkennen. Und wieder ist Max Webers Konzept hierfür der beste Beleg. Er behandelt das Problem der Bürokratisierung und der bürokratischen Herrschaft zumindest in drei Zusammenhängen: in seiner Soziologie der Entwicklung und des Wandels, in seiner Soziologie des politischen Systems und in seiner Organisationssoziologie. Weber bedient sich dabei immer einer vergleichenden Perspektive. Doch akzentuiert er einmal eher den historischen, ein anderes Mal eher den strukturellen Vergleich. Im ersten Fall interessiert er sich für die Entstehung und Entwicklung von Bürokratien in Gesellschaften, politischen Systemen oder Organisationen, im zweiten für die Wirkung solch bürokratisierter Strukturen im Gegensatz zu jenen, die weniger oder überhaupt nicht bürokratisiert sind. Die Bedeutung dieser Unterscheidung machen ja schon die Begriffe Bürokratisierung und bürokratische Herrschaft deutlich: Der erste bezieht sich vornehmlich auf einen Prozeß, der zweite auf eine Struktur.

Mit diesen an Weber gewonnenen Kriterien lassen sich auch allgemein die Problemstellungen klassifizieren, die im Zusammenhang mit dem Thema Bürokratie gewöhnlich im Vordergrund stehen. Untersuchungsbereiche bilden die Gesamtgesellschaft mit ihrem politischen System oder die einzelne Organisation; Betrachtungsweisen sind vorwiegend der historische oder der strukturelle Vergleich. Das bedeutet, daß hauptsächlich Prozesse der Bürokratisierung und der Debürokratisierung²⁷⁾ bzw. die strukturell-funktionalen Zusammenhänge in mehr oder weniger bürokratisierten sozialen Systemen das Erkenntnisinteresse bestimmen. So lassen sich vier Problembereiche voneinander unterscheiden und mit Beispielen aus dem Werk von Max Weber illustrieren. Diese werden auch in der Folge im Zentrum der Betrachtung stehen:

Gegenstand Methode	Politisches System	Organisationen
historischer Vergleich	Patrimonialismus – Kapitalismus – Sozia- lismus	Patrimonialverwal- tung – Selbst- und Honoratiorenverwal- tung – Bürokratische Verwaltung
struktureller Vergleich	Konstitutionelle Mon- archie – Parlama- ntarisches Regierun- gs- system – Rätedemo- kratie	Demokratische Orga- nisation – Profession- nelle Organisation – Bürokratische Organi- sation

Bei der Interpretation der wichtigsten Analysen zum Problem der Bürokratisierung und der bürokratischen Herrschaft sollte man also nicht nur zwischen der theoretisch-deskriptiven und der normativen Perspektive unterscheiden, sondern auch zwischen der historischen und der strukturellen mit ihren gesamtgesellschaftlichen und organisationsinternen Varianten. Diese Unterscheidungen sind natürlich äußerst grob und könnten weiter verfeinert werden. Doch genügen sie für den mit der folgenden Analyse angestrebten Zweck. Sie machen es möglich, vor allem die politisch-soziologischen von den organisationssoziologischen Betrachtungen zu trennen und damit ihrer vorschnellen Identifikation zu entgehen. Es scheint nämlich ein Kennzeichen vieler Untersuchungen zum Problem bürokratischer Herrschaft zu sein, daß sie Erkenntnisse über einzelne Organisationen unreflektiert auf das politische System übertragen oder umgekehrt.²⁸⁾ Mit der Forderung nach Trennung der Gegenstände ist selbstverständlich weder einer totalen Isolierung der politischen Soziologie von der Organisationssoziologie noch gar der einzelnen Organisation von dem sie umfassenden Herrschaftssystem das Wort geredet.²⁹⁾ Vielmehr geht es darum, Problemebenen und Problemarten zu unterscheiden, um dadurch eine unglückliche Problemverengung von vornherein zu vermeiden.

Dafür läßt sich auch ein problemgeschichtliches Argument zitieren. Denn politische Soziologie und Organisationssoziolo-

gie befinden sich mit Rücksicht auf das Problem der Bürokratisierung und der bürokratischen Herrschaft gewissermaßen in einer paradoxen Problemsituation. Sie läßt sich in grober Vereinfachung wie folgt beschreiben: Viele politische Soziologen betonen eher die Effizienz, viele Organisationssoziologen eher die Ineffizienz bürokratischer Herrschaft in der modernen Industriegesellschaft. Während jene bei wachsendem Widerspruch zwischen Bürokratisierung und Demokratisierung immerhin die Leistungsfähigkeit eines »technokratischen« politischen Systems zugestehen, verweisen diese gerade auf die Ineffizienz bürokratischer Herrschaftsstrukturen und sehen sie unter wachsendem Leistungsdruck in weniger bürokratisierte, meist partizipative Organisationsformen übergehen. Während ein guter Teil der politisch-soziologischen Literatur also den Eindruck vermittelt, als würden sich auf der Ebene des politischen Systems Effizienz und Partizipation zunehmend widersprechen, gewinnt man bei Lektüre eines guten Teils der organisationssoziologischen Literatur den Eindruck, als würden sich beide auf der Ebene der einzelnen Organisation zunehmend ergänzen. Schon dies läßt es geraten erscheinen, beide Aspekte zunächst zu trennen und die hier oder dort gewonnenen Einsichten nicht unbesehen aufeinander zu projizieren.

Dabei sollte es freilich nicht bleiben. Dies stellt vielmehr die Voraussetzung dar, um politische Soziologie und Organisationssoziologie »sinnvoll« aufeinander zu beziehen. Daß dies bisher kaum geschehen ist, scheint einen Mangel der gegenwärtigen Bürokratiediskussion zu bezeichnen: Sie krankt an Eindimensionalität. In ihrer repräsentativen Textauswahl zu Struktur und Prozeß bürokratischer Organisationen konnte Renate Mayntz zum Beispiel keinen geeigneten Beitrag finden, der die verschiedenen »Aspekte des Themas Bürokratie und Demokratie zusammenfaßt und dabei die gesamtgesellschaftliche mit der organisationsinternen Perspektive kombiniert«. ³⁰⁾ Nicht nur viele politische Soziologen vernachlässigten diesen Zusammenhang, auch viele Organisationssoziologen haben trotz ihrer fast zwanghaften Orientierung an dem Werk von Max Weber dessen Problemhorizont weitgehend vergessen: Denn er hat nicht nur theoretisch-deskriptive und normative, nicht nur historische und strukturelle, sondern

eben auch gesamtgesellschaftliche und organisationsinterne Perspektive im Wechsel und in Beziehung aufeinander gebraucht. Die folgende Untersuchung will sich an diesem Problemhorizont soweit als möglich orientieren. Und deshalb ist neben der Interpretation paradigmatischer Sichtweisen von Bürokratisierung und bürokratischer Herrschaft und der ihnen korrespondierenden politischen Postulate und neben ihrer theoretischen und empirisch orientierten Kritik eine behutsame Verbindung von politisch-soziologischer und organisationssoziologischer Argumentation ihr Ziel.