"Bürokratie" bei Max Weber: Zusammenfassung und Textauszüge

(Beitrag im Online-Verwaltungslexikon olev.de, Version 2.42) Druckfassung des Beitrags

1. Das Bürokratiemodell von Max Weber - Zusammenfassung

Max Weber hat in seinem Hauptwerk "Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie", 1921/1922 die modernen, leistungsfähigen Strukturen von Wirtschaft und Verwaltung beschrieben, die gekennzeichnet sind durch bewusst gesetzte Regeln und auf Dauer eingerichtete "Verwaltungen" in "Büros" mit hauptamtlichem, fachlich ausgebildetem Personal ("legale Herrschaft mit bürokratischem Verwaltungsstab"), im Unterschied zu früheren Herrschaftsformen (traditionaler oder charismatischer Herrschaft).

Die Beschreibung der Verwaltung wird heute allgemein als "Bürokratiemodell" bezeichnet, oft aus dem Zusammenhang mit "legaler" und "rationaler" Herrschaft gelöst und mit bestimmten Merkmalen definiert, die als Modell einer im schlechten Sinne "bürokratischen Verwaltung" erscheinen. Das entspricht aber nicht der Darstellung von Max Weber[10]. Er bezeichnet als "Bürokratie" den Idealtypus[2] einer legalen und rationalen[1] Herrschaft mit folgenden Merkmalen:

- **positives Recht**, d. h. bewusst als Mittel zur Gestaltung gesetztes und formales Recht, das "rational, zweckrational oder wertrational orientiert" sein kann, (S. 125)
- einer **professionelle Verwaltung** mit der Aufgabe der "rationale(n) Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien" (S. 125)
    - ein **personales Konzept**:

Die "bürokratische Verwaltung" bei Max Weber

- Das ihr Spezifische ist, dass sie "die **Freiheit und Herrschaft des Individuellen** in Anspruch" nimmt (im Unterschied zu Gesetzgebung und Rechtsprechung);
- und "hinter jeder Tat echt bürokratischer Verwaltung (steht) ein System rational diskutabler 'Gründe', das heißt entweder: Subsumtion unter Normen, oder: **Abwägung von Zwecken und Mitteln**." - (WuG S. 565, Hervorhebung ergänzt. Mehr ...)

Die "legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab" bei Max Weber

Die legale Herrschaft beruht auf der Geltung der folgenden untereinander zusammenhängenden Vorstellungen,
1. daß beliebiges Recht durch Paktierung oder Oktroyierung rational, zweckrational oder wertrational orientiert (oder: beides), *gesatzt* werden könne ...
2. daß jedes Recht seinem Wesen nach ein Kosmos abstrakter, normalerweise: absichtsvoll gesatzter *Regeln* sei, die Rechtspflege die Anwendung dieser Regeln auf den Einzelfall, die Verwaltung die rationale Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien, welche Billigung oder mindestens keine Mißbilligung in den Verbandsordnungen finden;

(M. Weber,WuG, 1972, S. 125)

§ 4. Der reinste Typus der legalen Herrschaft ist diejenige mittelst b u r e a u k r a t i s c h e n Verwaltungsstabs. Nur der Leiter des Verbandes besitzt seine Herrenstellung entweder kraft Appropriation oder kraft einer Wahl oder Nachfolgerdesignation. Aber auch seine Herrenbefugnisse sind legale "Kompetenzen". Die Gesamtheit des Verwaltungs s t a b e s besteht im reinsten

- hauptberuflicher Mitarbeiter [3],
- die ihren Lebensunterhalt durch das Entgeld aus ihrem Beruf bestreiten können[4] und deshalb nicht auf andere Einnahmen angewiesen sind[5], es sich also leisten können, nur ihrem "Dienstherrn" zu dienen;
- das Konzept umfasst weiter die professionelle Ausbildung der Mitarbeiter
- und einen geregelten beruflichen Werdegang in Laufbahnen als Anreizsystem[6];

○ ein **organisatorisches Konzept**, das Leistungsfähigkeit und Berechenbarkeit gewährleistet durch

- Arbeitsteilung,
- Amtshierarchie,
- Dienst- und Fachaufsicht,
- Aktenmäßigkeit[7]

2. Einordnung des Bürokratiemodells

Es sollte nicht vergessen werden, dass die von Max Weber beschriebenen Errungenschaften der "Bürokratie", z. B.

- Handeln nach allgemeinen, berechenbaren Regeln frei von Willkür
- durch ausgebildetes hauptamtliches Personal,
- unabhängig von persönlichen Beziehungen zu dem "Beamten" oder persönlichen Vorteilen für ihn,
- unabhängig auch von seiner politischer

Typus aus Einzelbeamten (Monokratie, im Gegensatz zur ,,Kollegialität", von der später zu reden ist), welche
1. persönlich frei nur sachlichen Amtspflichten gehorchen,
2. in fester Amtshierarchie,
3. mit festen Amtskompetenzen,
4. kraft Kontrakts, also (prinzipiell) auf Grund freier Auslese nach
5. Fachqualifikation – im rationalsten Fall: durch Prüfung ermittelter, durch Diplom beglaubigter Fachqualifikation – angestellt (nicht: gewählt) sind, –
6. entgolten sind mit festen Gehältern in Geld meist mit Pensionsberechtigung, unter Umständen allerdings (besonders in Privatbetrieben) kündbar auch von seiten des Herrn, stets aber kündbar von seiten des Beamten; dies Gehalt ist abgestuft primär nach dem hierarchischen Rang, daneben nach der Verantwortlichkeit der Stellung, im übrigen nach dem Prinzip der "Standesgemäßheit" (Kap. IV),
7. ihr Amt als einzigen oder Haupt-Beruf behandeln,
8. eine Laufbahn: "Aufrücken" je nach Amtsalter oder Leistungen oder beiden, abhängig vom Urteil der Vorgesetzten, vor sich sehen,
9. in völliger "Trennung von den Verwaltungsmitteln" und ohne Appropriation der Amtsstelle arbeiten,
10. einer strengen einheitlichen Amtsdisziplin und Kontrolle unterliegen.

Diese Ordnung ist im Prinzip in erwerbswirtschaftlichen oder karitativen oder beliebigen anderen private ideelle oder materielle Zwecke verfolgenden Betrieben und in politischen oder hierokratischen Verbänden gleich anwendbar und auch historisch (in mehr oder minder starker Annäherung an den reinen Typus) nachweisbar.

(M. Weber,WuG, 1972, S. 126 f.)

Zur **Bürokratiekritik** bei Max Weber siehe Wolfgang J. Mommsen: Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920. 3. Aufl., Tübingen 2004, S. 180 ff.

Einstellung usw.,

in vielen Ländern dieser Welt erst noch erreicht werden müssen. Diesen Mindest-Standard zu erreichen ist u. a. Ziel der Forderungen nach Good Governance. Eine Analyse der Entwicklung der früheren britischen Kolonien kommt zum Ergebnis, dass die Qualität der von den Kolonialherren aufgebauten Verwaltung wesentlich für die spätere - positive oder negative - Entwicklung ist, bestätigt also die Bedeutung einer "bürokratischen" Verwaltung als Grundlage eines modernen, leistungsfähigen Staates [9].

Bei der Modernisierung der Verwaltung (New Public Management) kann es deshalb nicht darum gehen, das von Weber beschriebene "Modell" der Bürokratie zu "überwinden", sondern die Rationalität und Leistungsfähigkeit der Verwaltung weiterzuentwickeln, durchaus im Einklang mit von Weber bereits gesehen Differenzierungen:

- auf der Grundlage von Regeln, die "rational, zweckrational oder wertrational orientiert" sind
- mit der Aufgabe der "rationale(n) Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen",

damit sie den Anforderungen einer hoch komplexen, dynamischen, globalen Wissensgesellschaft gerecht wird.

3. Einige grundlegende Missverständnisse

a) Kein "Modell"

Max Webers Bürokratie-Beschreibung ist kein "Modell" als "Vorbild": wie die Verwaltung "sein soll": für Max Weber gilt: Vom Sein kann auf das Sollen logisch nicht geschlossen werden. Er beschreibt nur "Idealtypen", d. h. die Wirklichkeit, wie er sie vorfindet[10], in "Idealtypen" abgebildet, also notwendigerweise von den Einzelfällen abstrahiert und insgesamt vereinfacht und komprimiert (Modell). Auch die vielfältige Varianten, die er - unter Verweis auf nationale, internationale und historische Beispiele - beschreibt, ergeben kein einheitliches "Bild", das als Modell verwendbar wäre.

Max Weber beschreibt nicht, wie die Verwaltung aussehen *sollte*, kein "Modell" als Idealvorstellung[10], sondern wie er sie tatsächlich vorfindet - in zahlreichen Varianten und mit einer Fülle von Praxisbeispielen.

b) Nicht nur "feste Regeln", "Starrheit"

Bürokratie, wie er sie vorfindet, zeichnet sich nicht zwangsläufig oder auch nur typischerweise durch ein Übermaß an Reglementierung und Starrheit aus. Jede rationale Organisation braucht Regeln, aber Max Weber sieht auf dem Hintergrund seiner umfassenden historischen Kenntnisse sehr wohl, dass dieses Ausmaß sehr unterschiedlich ist:

> Die Amtsführung erfolgt nach „generellen, mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfend erlernbaren Regeln“ (S. 552 - siehe unten). Und weiter: nicht nur nach "Rechtsregeln", denn er fährt fort: "Die Kenntnis dieser Regeln stellt daher eine besondere Kunstlehre dar (je nachdem: Rechtskunde, Verwaltungslehre, Kontorwissenschaft), in deren Besitz die Beamten sich befinden.

Max Webers "Idealtypus" der Bürokratie ist nicht zwangsläufig formalistisch, überreglementiert, starr, sondern unterschiedlich dicht geregelt, auch zweck- und wertrational.

Siehe dazu auch unten zu "Sachlichkeit" und "Fachmäßigkeit" sowie das folgende Zitat:

> "Und vollends pflegt man gerade für das Gebiet der eigentlichen Verwaltungstätigkeit - das heißt für alle staatliche Tätigkeit, die nicht in das Gebiet der Rechtsschöpfung und Rechtsfindung fällt - die Freiheit und Herrschaft des Individuellen in Anspruch zu nehmen [...]
>
> Entscheidend ist für uns nur: das prinzipiell hinter jeder Tat echt bürokratischer Verwaltung ein System rational diskutabler "Gründe", das heißt entweder: Subsumtion unter Normen, oder: Abwägung von Zwecken und Mitteln steht." (S. 565)

c) Die staatliche Verwaltung ist nicht nur Rechtsanwendung

Das ist bereits aus den soeben zitierten drei "Lehren" zu erkennen, siehe auch das folgende Zitat:

> ... "die Rechtspflege (ist) die Anwendung dieser Regeln auf den Einzelfall, **die Verwaltung die rationale Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen**, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien, welche Billigung oder mindestens keine Mißbilligung in den Verbandsordnungen finden." (S. 125, Hervorhebung ergänzt)

Dieser der Verwaltung zugewiesenen Funktion entspricht es, wenn Weber die dafür erforderliche "Kunstlehre" als "Verwaltungslehre" bezeichnet - im Unterschied zur "Rechtskunde". Die dritte Kunstlehre heißt bei Weber "Kontorwissenschaft": die Wissenschaft vom Finanzwesen (vgl. z. B. S. 552 et passim).

Verwaltung ist nicht primär "Rechtsanwendung", sondern "rationale Pflege von Interessen"

d) "Bürokratie" ist die moderne Herrschaftsform in Verwaltung *und Wirtschaft*

Webers Beschreibung wird oft als Darstellung (nur) der öffentlichen Verwaltung verstanden, die Kritik am Bürokratiemodell damit auf die öffentliche Verwaltung bezogen und nicht auf die Privatwirtschaft. Damit wird übersehen, dass das Modell ausdrücklich die Herrschaft in privaten Unternehmen und im Bereich von Staat und öffentlicher Verwaltung beschreibt.

> " ... es ist eine irrige Vorstellung anzunehmen, dass sich die geistige Arbeit im Kontor auch nur im mindesten von derjenigen im staatlichen Büro unterscheide. Beide sind vielmehr im Grundwesen ganz gleichartig. Ein 'Betrieb' ist der moderne Staat, gesellschaftswissenschaftlich angesehen, ebenso wie eine Fabrik: das ist gerade das ihm historisch Spezifische." (S. 825)

„Beamte“ sind bei Max Weber keineswegs nur öffentlich Bedienstete, sondern alle Beschäftigten mit Bürotätigkeit ("soziologischer Beamtenbegriff"). Er sieht diese grundsätzliche Gleichartigkeit bestätigt in folgender Beobachtung:

> "Die Vorstellung, daß staatliche Bürotätigkeit und privatwirtschaftliche Kontortätigkeit etwas innerlich wesensverschiedenes seien, ist europäisch-kontinental und den Amerikanern im Gegensatz dazu gänzlich fremd." (S. 552)

Und an anderer Stelle:

> "'Beamte' bilden den typischen Verwaltungsstab rationaler Verbände, seien dies politische, hierokratische, wirtschaftliche (insbesondere: kapitalistische) oder sonstige." (S. 126)

Max Weber beschreibt nicht die *öffentliche* Verwaltung, sondern die - typische - Herrschaftsform im privaten und öffentlichen Bereich. So ausdrücklich auch Thom/Ritz, Public Management, 3. Aufl. 2006, S. 3.

e) Max Weber siehe die Bürokratie *auch* kritisch

Auch wenn die Bürokratie - im Vergleich mit anderen Herrschaftsformen (!) - die "rationalste" Form der Herrschaft ist, hat Max Weber hat das Entstehen, Wachsen, die zunehmende Durchdringung des Lebens durch Bürokratien durchaus auch kritisch gesehen, siehe dazu ausführlich Wolfgang J. Mommsen: Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920. 3. Aufl., Tübingen 2004, S. 180 ff.

4. Auszüge aus dem Originaltext

Übernommen von: Wirtschaft und Gesellschaft, 3. Aufl. 1947, Faksimile bei Gallica, Seitenzahlen nach der 5. Aufl., Tübingen 1972

Auszüge aus:

- 1. Teil, Kapitel III. Die Typen der Herrschaft. 2. Die legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab.
- 2. Teil, Kapitel IX. Herrschaftssoziologie, 2. Abschnitt (S. 551 ff. (3. Aufl. S. 650 ff.))

---

1. Teil, Kapitel III. Die Typen der Herrschaft. 2. Abschnitt:

2. Die legale Herrschaft mit bureaukratischem Verwaltungsstab. (S. 124 ff.)

Vorbemerkung: Es wird hier absichtlich von der spezifisch *modernen* Form der Verwaltung ausgegangen, um nachher die anderen mit ihr kontrastieren zu können.

[125]
§ 3. Die legale Herrschaft beruht auf der Geltung der folgenden untereinander zusammenhängenden Vorstellungen,

1. daß beliebiges Recht durch Paktierung oder Oktroyierung rational, zweckrational oder wertrational orientiert (oder: beides), *gesatzt* werden könne mit dem Anspruch auf Nachachtung mindestens durch die Genossen des Verbandes, regelmäßig aber auch: durch Personen, die innerhalb des Machtbereichs des Verbandes (bei Gebietsverbänden: des Gebiets) in bestimmte von der Verbandsordnung für relevant erklärte soziale Beziehungen geraten oder sozial handeln; –
2. daß jedes Recht seinem Wesen nach ein Kosmos abstrakter, normalerweise: absichtsvoll gesatzter *Regeln* sei, die Rechtspflege die Anwendung dieser Regeln auf den Einzelfall, die Verwaltung die rationale Pflege von, durch Verbandsordnungen vorgesehenen, Interessen, innerhalb der Schranken von Rechtsregeln, und: nach allgemein angebbaren Prinzipien, welche Billigung oder mindestens keine Mißbilligung in den Verbandsordnungen finden; –
3. daß also der typische legale Herr: der “Vorgesetzte”, indem er anordnet und mithin befiehlt, seinerseits der unpersönlichen Ordnung gehorcht, an welcher er seine Anordnungen orientiert, –

Dies gilt auch für denjenigen legalen Herrn, der *nicht* “Beamter” ist, z. B. einen gewählten Staatspräsidenten.

4. daß – wie man dies meist ausdrückt – der Gehorchende nur als *Genosse* und nur “dem Recht” gehorcht.

Als Vereinsgenosse, Gemeindegenosse, Kirchenmitglied, im Staat: *Bürger*.

5. gilt in Gemäßheit von Nr. 3 die Vorstellung, daß die Verbandsgenossen, indem sie dem Herrn gehorchen, nicht seiner Person, sondern jenen unpersönlichen Ordnungen gehorchen und daher zum Gehorsam nur innerhalb der ihm durch diese zugewiesenen rational abgegrenzten sachlichen *Zuständigkeit* verpflichtet sind.

Die Grundkategorien der rationalen Herrschaft sind also
1. ein kontinuierlicher regelgebundener Betrieb von Amtsgeschäften, innerhalb:
2. einer *Kompetenz* (Zuständigkeit), welche bedeutet:
a) einen kraft Leistungsverteilung sachlich abgegrenzten Bereich von Leistungspflichten, –
b) mit Zuordnung der *etwa* dafür erforderlichen Befehlsgewalten und
c) mit fester Abgrenzung der eventuell zulässigen Zwangsmittel und der Voraussetzungen ihrer Anwendung.

Ein derart geordneter Betrieb soll "*Behörde*" heißen.

> "Behörden" in diesem Sinn gibt es in großen Privatbetrieben, Parteien, Armeen natürlich genau wie in "Staat" und "Kirche". Eine "Behörde" im Sinne *dieser* Terminologie ist auch der gewählte Staatspräsident (oder das Kollegium der Minister oder gewählten "Volksbeauftragten"). Diese Kategorien interessieren aber jetzt noch nicht. Nicht *jede* Behörde hat in gleichem *Sinne* "Befehlsgewalten"; aber diese Scheidung interessiert hier nicht.

Dazu tritt
3. das Prinzip der *Amtshierarchie*, d.h. die Ordnung fester Kontroll- und Aufsichtsbehörden für jede Behörde mit dem Recht der Berufung oder Beschwerde von den nachgeordneten an die vorgesetzten. Verschieden ist dabei die Frage geregelt, ob und wann die Beschwerdeinstanz die abzuändernde Anordnung selbst durch eine "richtige" ersetzt oder dies dem ihr untergeordneten Amt, über welches Beschwerde geführt wird, aufträgt.
[126]
4. Die "Regeln", nach denen verfahren wird, können
a) technische Regeln, –
b) Normen sein.
Für deren Anwendung ist in beiden Fällen, zur vollen Rationalität, *Fachschulung* nötig. Normalerweise ist also zur Teilnahme am Verwaltungsstab eines Verbandes nur der nachweislich erfolgreich Fachgeschulte qualifiziert und darf nur ein solcher als *Beamter* angestellt werden. "Beamte" bilden den typischen Verwaltungsstab rationaler Verbände, seien dies politische, hierokratische, wirtschaftliche (insbesondere: kapitalistische) oder sonstige.
5. Es gilt (im Rationalitätsfall) das Prinzip der vollen Trennung des Verwaltungsstabs von den Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln. Die Beamten, Angestellten, Arbeiter des Verwaltungsstabs sind nicht im Eigenbesitz der sachlichen Verwaltungs- und Beschaffungsmittel, sondern erhalten diese in Natural- oder Geldform geliefert und sind rechnungspflichtig. Es besteht das Prinzip der vollen Trennung des Amts-(Betriebs-) Vermögens (bzw. Kapitals) vom Privatvermögen (Haushalt) und der Amtsbetriebsstätte

(Bureau) von der Wohnstätte.

6. Es fehlt im vollen Rationalitätsfall jede Appropriation der Amtsstelle an den Inhaber. Wo ein “Recht” am “Amt” konstituiert ist (wie z. B. bei Richtern und neuerdings zunehmenden Teilen der Beamten- und selbst der Arbeiterschaft), dient sie normalerweise nicht dem Zweck einer Appropriation an den Beamten, sondern der Sicherung der rein sachlichen (“unabhängigen”), nur normgebundenen, Arbeit in seinem Amt.

7. Es gilt das Prinzip der *Aktenmäßigkeit* der Verwaltung, auch da, wo mündliche Erörterung tatsächlich Regel oder geradezu Vorschrift ist: mindestens die Vorerörterungen und Anträge und die abschließenden Entscheidungen, Verfügungen und Anordnungen aller Art sind *schriftlich* fixiert. Akten *und* kontinuierlicher Betrieb durch *Beamte* zusammen ergeben: das *Bureau*, als *den* Kernpunkt jedes modernen Verbandshandelns.

8. Die legale Herrschaft kann sehr verschiedene Formen annehmen, von denen später gesondert zu reden ist. Im folgenden wird zunächst absichtlich nur die am meisten rein *herrschaftliche* Struktur des *Verwaltungs*stabes: des “Beamtentums”, der “Bureaukratie”, idealtypisch analysiert.

> Daß die typische Art des *Leiters* beiseite gelassen wird, erklärt sich aus Umständen, die erst später ganz verständlich werden. Sehr wichtige Typen rationaler Herrschaft sind *formal* in ihrem Leiter anderen Typen angehörig (erbcharismatisch: Erbmonarchie, charismatisch: plebiszitärer Präsident), andere wieder sind *material* in wichtigen Teilen rational, aber in einer zwischen Bureaukratie und Charismatismus in der Mitte liegenden Art konstruiert (Kabinettsregierung), noch andre sind durch die (charismatischen oder bureaukratischen) Leiter *anderer* Verbände (“Parteien”) geleitet (Parteiministerien). Der Typus des rationalen legalen Verwaltungsstabs ist universaler Anwendung fähig und *er* ist das im Alltag *Wichtige*. Denn Herrschaft ist im *Alltag* primär: *Verwaltung*.

---

2. Teil, Kapitel IX. Soziologie der Herrschaft. 2. Abschnitt, S. 551 ff.:

WESEN, VORAUSSETZUNGEN UND ENTFALTUNG DER BÜROKRATISCHEN HERRSCHAFT.

Spezifische Funktionsweise der modernen Bürokratie S. 551. - Stellung des Beamten S. 552. - Voraussetzungen und Begleiterscheinungen der Bürokratisierung : 1) geld-wirtschaftliche und finanzielle S. 556; 2. quantitative Entfaltung der Verwaltungsaufgaben S. 559; 3. ihre qualitativen Wandlungen S. 560; 4. technische Überlegenheit der bürokratischen Organisation S. 561; 5. Konzentration der Verwaltungsmittel S. 566; 6. Nivellierung der sozialen Unterschiede S. 567. - Dauercharakter des bürokratischen Apparates S. 569. - wirtschaftliche und soziale Folgen der Bürokratisierung S. 571. - Machtstellung der Bürokratie S. 572. - Entwicklungsgang der rationalen bürokratischen Herrschaftsstruktur S. 574. – "Rationalisierung" der Bildung und Erziehung S. 576.

Die spezifische Funktionsweise des modernen Beamtentums drückt sich in folgendem aus:

I. Es besteht das Prinzip der festen, durch Regeln: Gesetze oder Verwaltungsreglements, generell geordneten behördlichen Kompetenzen, d. h.:
   1. Es besteht eine feste Verteilung der für die Zwecke des bürokratisch beherrschten Gebildes erforderlichen, regelmäßigen Tätigkeiten als amtlicher Pflichten; --
   2. Die für die Erfüllung dieser Pflichten erforderlichen Befehlsgewalten sind ebenfalls fest verteilt und in den ihnen etwa zugewiesenen (physischen oder sakralen oder sonstigen) Zwangsmitteln durch Regeln fest begrenzt; --
   3. Für die regelmäßige und kontinuierliche Erfüllung der so verteilten Pflichten und die Ausübung der entsprechenden Rechte ist planmäßige Vorsorge getroffen durch Anstellung von Personen mit einer generell geregelten Qualifikation.

Diese drei Momente konstituieren in der öffentlich-rechtlichen Herrschaft den Bestand einer bürokratischen "Behörde", in der privatwirtschaftlichen den eines bürokratischen "Betriebes". In diesem Sinn ist diese Institution in den politischen und kirchlichen Gemeinschaften erst im modernen Staat, in der Privatwirtschaft erst in den fortgeschrittensten Gebilden des Kapitalismus voll entwickelt. Kontinuierliche Behörden mit fester Kompetenz sind auch in so umfangreichen politischen Bildungen wie denen des alten Orients, ebenso in den germanischen und mongolischen Eroberungsreichen und in vielen feudalen Staatsbildungen nicht die Regel, sondern die Ausnahme. Gerade die wichtigsten Maßregeln vollzieht der Herrscher dort durch persönliche Vertraute, Tischgenossen oder Hofbedienstete mit für den Einzelfall zeitweilig geschaffenen und nicht fest begrenzten Aufträgen und Befugnissen.

II. Es besteht das Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges, d. h. ein fest geordnetes System von Ueber- und Unterordnung der Behörden unter Beaufsichtigung der unteren durch die oberen, -- ein System, welches zugleich dem Beherrschten die fest geregelte Möglichkeit bietet, von einer unteren Behörde an deren Oberinstanz zu appellieren. Bei voller Entwicklung des Typus ist diese Amtshierarchie monokratisch geordnet. Das Prinzip des hierarchischen Instanzenzuges findet sich ganz ebenso wie bei staatlichen und kirchlichen auch bei allen anderen bürokratischen Gebilden, etwa großen Parteiorganisationen und privaten (S. 552 [651]) Großbetrieben, gleichviel ob man deren private Instanzen auch "Behörden" nennen will. Bei voller Durchführung des "Kompetenz"prinzips ist aber, wenigstens in den öffentlichen Aemtern, die hierarchische Unterordnung nicht gleichbedeutend mit der Befugnis der "oberen" Instanz, die Geschäfte der "unteren" einfach an sich zu ziehen. Das Gegenteil bildet die Regel, und daher ist im Fall der Erledigung eines einmal eingesetzten Amts dessen Wiederbesetzung unverbrüchlich.

III. Die moderne Amtsführung beruht auf Schriftstücken (Akten), welche in Urschrift oder Konzept aufbewahrt werden, und auf einem Stab von Subalternbeamten und Schreibern aller Art. Die Gesamtheit der bei einer Behörde tätigen Beamten mit dem

entsprechenden Sachgüter- und Aktenapparat bildet ein "B ü r o" (in Privatbetrieben oft "Kontor" genannt). Die moderne Behördenorganisation trennt grundsätzlich das Büro von der Privatbehausung. Denn sie scheidet überhaupt die Amtstätigkeit als gesonderten Bezirk von der privaten Lebenssphäre, die amtlichen Gelder und Mittel von dem Privatbesitz des Beamten. Dies ist ein Zustand, der überall erst Produkt einer langen Entwicklung ist. Heute findet er sich ganz ebenso in öffentlichen wie privatwirtschaftlichen Betrieben, und zwar erstreckt er sich in diesen auch auf den leitenden Unternehmer selbst. Kontor und Haushalt, geschäftliche und Privatkorrespondenz, Geschäftsvermögen und Privatvermögen sind, je folgerechter der moderne Typus der Geschäftsgebarung durchgeführt ist - die Ansätze finden sich schon im Mittelalter -, prinzipiell geschieden. Man kann ganz ebenso als die Besonderheit des modernen Unternehmens hinstellen: daß er sich als "ersten Beamten" seines Betriebes geriere, wie der Beherrscher eines spezifisch bürokratischen modernen Staates sich als dessen "ersten Diener" bezeichnete. Die Vorstellung, daß staatliche Bürotätigkeit und privatwirtschaftliche Kontortätigkeit etwas innerlich wesensverschiedenes seien, ist europäisch-kontinental und den Amerikanern im Gegensatz dazu gänzlich fremd.

IV. Die Amtstätigkeit, mindestens alle spezialisierte Amtstätigkeit - und diese ist das spezifisch Moderne -, setzt normalerweise eine eingehende Fachschulung voraus. Auch dies gilt zunehmend vom modernen Leiter und Angestellten eines privatwirtschaftlichen Betriebs ganz ebenso wie von den staatlichen Beamten.

V. Beim vollentwickelten Amt nimmt die amtliche Tätigkeit die gesamte Arbeitskraft des Beamten in Anspruch, unbeschadet des Umstandes, daß das Maß seiner pflichtmäßigen Arbeitszeit auf dem Büro fest begrenzt sein kann. Dies ist als Normalfall ebenfalls erst Produkt einer langen Entwicklung im öffentlichen wie privat-wirtschaftlichen Amt. Das Normale war früher in allen Fällen umgekehrt die "nebenamtliche" Erledigung der Geschäfte.

VI. Die Amtsführung der Beamten erfolgt nach generellen, mehr oder minder festen und mehr oder minder erschöpfenden, erlernbaren Regeln. Die Kenntnis dieser Regeln stellt daher eine besondere Kunstlehre dar (je nachdem: Rechtskunde, Verwaltungslehre, Kontorwissenschaft), in deren Besitz die Beamten sich befinden.

Die Regelgebundenheit der modernen Amtsführung ist so sehr in ihrem Wesen begründet, daß die moderne wissenschaftliche Theorie z. B. annimmt: eine gesetzlich einer Behörde eingeräumte Befugnis zur Ordnung bestimmter Materien durch Verordnung berechtige diese nicht zur Regelung durch Einzelbefehle von Fall zu Fall, sondern nur zur abstrakten Regelung, - der äußerste Gegensatz gegen die, wie wir sehen werden, z. B. den Patrimonialismus schlechthin beherrschende Art der Regelung aller nicht durch heilige Tradition festgelegten Beziehungen durch individuelle Privilegien und Gnadenverleihungen. –

Für die innere und äußere Stellung der Beamten hat dies alles folgende Konsequenzen:

I. Das Amt ist "**Beruf**". Dies äußert sich zunächst in dem Erfordernis eines fest vorgeschriebenen, meist die ganze Arbeitskraft längere Zeit hindurch in Anspruch nehmenden Bildungsganges und in generell vorgeschriebenen Fachprüfungen als

Vorbedingungen der Anstellung. Ferner in dem Pflichtcharakter der Stellung des Beamten, durch welchen die innere Struktur seiner Beziehungen folgendermaßen (S. 553 [652]) bestimmt wird: die Innehabung eines Amts wird rechtlich und faktsch nicht als Besitz einer gegen Erfüllung bestimmter Leistungen ausbeutbaren Renten- oder Sportelquelle - wie normalerweise im Mittelalter und vielfach bis an die Schwelle der neuesten Zeit und auch nicht als ein gewöhnlicher entgeltlicher Austausch von Leistungen, wie im freien Arbeitsvertrag, behandelt. Sondern der Eintritt in das Amt gilt auch in der Privatwirtschaft als Uebernahme einer spezifischen **Amtstreuepflicht** gegen Gewährung einer gesicherten Existenz. Für den spezifischen Charakter der modernen Amtstreue ist entscheidend, daß sie, beim reinen Typus, nicht - wie z. B. im feudalen oder patrimonialen Herrschaftsverhältnis - eine Beziehung zu einer Person nach Art der Vasallen- oder Jüngertreue herstellt, sondern, daß sie einem unpersönlichen **sachlichen Zweck** gilt. Hinter diesem sachlichen Zweck pflegen natürlich, ihn ideologisch verklärend, als Surrogat des irdischen oder auch überirdischen persönlichen Herrn, in einer Gemeinschaft realisiert gedachte "Kulturwertideen": "Staat", "Kirche", "Gemeinde", "Partei", "Betrieb" zu stehen. Der politische Beamte z. B. gilt, wenigstens im vollentwickelten modernen Staat, nicht als ein persönlicher Bediensteter eines Herrschers. Aber auch der Bischof, Priester, Prediger, ist der Sache nach heute nicht mehr, wie in urchristlicher Zeit, Träger eines rein persönlichen Charisma, dessen überweltliche Heilsgüter er in persönlichem Auftrag jenes Herrn, und im Prinzip nur ihm verantwortlich, jedem darbietet, der ihrer würdig scheint und darnach verlangt. Sondern er ist, trotz des teilweisen Fortlebens der alten Theorie, ein Beamter im Dienste eines sachlichen Zwecks geworden, welcher in der heutigen "Kirche" zugleich versachlicht und auch wieder ideologisch verklärt ist.

II. Die **persönliche** Stellung des Beamten gestaltet sich bei all dem folgendermaßen:

1. Auch der moderne, sei es öffentliche, sei es private, Beamte erstrebt immer und genießt meist den Beherrschten gegenüber eine spezifisch gehobene, "ständische" **soziale Schätzung**. Seine soziale Stellung ist durch Rangordnungsvorschriften und, bei politischen Beamten, durch besondere strafrechtliche Bestimmungen für "Beamtenbeleidigungen", "Verächtlichmachung" staatlicher und kirchlicher Behörden usw. garantiert. Die tatsächliche soziale Stellung der Beamten ist am höchsten normalerweise da, wo in alten Kulturländern ein starker Bedarf nach fachgeschulter Verwaltung besteht, zugleich starke und nicht labile soziale Differenzierung herrscht und der Beamte nach der sozialen Machtverteilung oder infolge der Kostspieligkeit der vorgeschriebenen Fachbildung und der ihn bindenden Standeskonventionen vorwiegend den sozial und ökonomisch privilegierten Schichten entstammt. Der an anderer Stelle(1) zu erörternde Einfluß der Bildungspatente, an deren Besitz die Qualifikation zum Amt gebunden zu sein pflegt, steigert naturgemäß das "ständische" Moment in der sozialen Stellung der Beamten. Es findet im übrigen vereinzelt - so im deutschen Heere - eine eindrucksvolle ausdrückliche Anerkennung in der Vorschrift, daß die Aufnahme unter die Aspiranten der Beamtenlaufbahn von der Zustimmung ("Wahl") der Mitglieder des Beamtenkörpers (Offizierkorps) abhängt. Aehnliche, eine zunftartige Abschließung der Beamtenschaft fördernde, Erscheinungen finden sich typisch auf dem Boden des patrimonialen, speziell präbendalen Beamtentums der Vergangenheit. Bestrebungen,

sie in umgestalteter Form wiederentstehen zu lassen, sind in der modernen Beamtenherrschaft keineswegs ganz selten und spielten z. B. auch in Forderungen der stark proletarisierten Fachbeamten ("tretij element") während der russischen Revolution [von 1905] eine Rolle.

Die soziale Schätzung der Beamten als solcher pflegt besonders gering da zu sein, wo - wie oft in Neusiedlungsgebieten - vermöge des großen Erwerbsspielraums und der starken Labilität der sozialen Schichtung sowohl der Bedarf an fachgeschulter Verwaltung wie die Herrschaft ständischer Konventionen besonders schwach (entwickelt) sind. So namentlich in den Vereinigten Staaten.

(1) Vgl. unten S. 576 ff. und in der "Rechtssoziologie" (Anm. d. Herausg.).

Auf Seite 565 heißt es u. a. zur "**Sachlichkeit**" und "**Fachmäßigkeit**" der Verwaltungstätigkeit:

Und vollends pflegt man gerade für das Gebiet der eigentlichen Verwaltungstätigkeit - das heißt für alle staatliche Tätigkeit, die nicht in das Gebiet der Rechtsschöpfung und Rechtsfindung fällt - die Freiheit und Herrschaft des Individuellen in Anspruch zu nehmen, der gegenüber die generellen Normen überwiegend als Schranken der positiven, niemals zu reglementierenden "schöpferischen" Betätigung des Beamten eine negative Rolle spielten. Die Tragweite dieser These möge hier dahingestellt sein. Das Entscheidende bliebe doch: daß diese "frei" schaffende Verwaltung (und eventuell: Rechtssprechung) nicht, wie wir das bei den vorbürokratischen Formen finden werden, ein Reich der freien Willkür und Gnade, der persönlich motivierten Gunst und Bewertung bilden würde. Sondern daß stets als Norm des Verhaltens die Herrschaft und rationale Abwägung "sachlicher" Zwecke und die Hingabe an sie besteht. Auf dem Gebiet der staatlichen Verwaltung speziell gilt gerade der das "schöpferische" Belieben des Beamten am stärksten verklärenden Ansicht als höchster und letzter Leitstern seiner Gebarung der spezifisch moderne, streng "sachliche" Gedanke der "Staatsräson". ... Entscheidend ist für uns nur: das prinzipiell hinter jeder Tat echt bürokratischer Verwaltung ein System rational diskutabler "Gründe", das heißt entweder: Subsumtion unter Normen, oder: Abwägung von Zwecken und Mitteln steht.

(Zusammenfassend S. 578 f.)

Die bürokratische Struktur ist überall spätes Entwicklungsprodukt. Je weiter wir in der Entwicklung zurückgehen, desto typischer wird für die Herrschaftsformen das Fehlen der Bürokratie und des Beamtentums überhaupt. Die Bürokratie ist "rationalen" Charakters: Regel, Zweck, Mittel, "sachliche" Unpersönlichkeit beherrschen ihr Gebaren. Ihre Entstehung und Ausbreitung hat daher überall // S. 579 // in jenem besonderen, noch zu besprechenden Sinne "revolutionär" gewirkt, wie dies der Vormarsch des R a t i o n a l i s m u s überhaupt auf allen Gebieten zu tun pflegt. Sie vernichtete dabei Strukturformen der Herrschaft, welche einen, in diesem speziellen Sinn, rationalen

Charakter nicht hatten. Wir fragen also: welche diese waren? (Anmerkung B. K.: es folgt die Darstellung der patriachalen und patrimonialen Herrschaft)

Thom/Ritz, Public Management, 3. Aufl. 2006, S. 3, weisen darauf hin, dass für Max Weber die **Unterscheidung zwischen staatlicher Verwaltung und privatem Betrieb** eine irrige Vorstellung sei. Sie zitieren wörtlich: "Ein 'Betrieb' ist der moderne Staat, gesellschaftswissenschaftlich angesehen, ebenso wie eine Fabrik: das ist gerade das ihm historisch Spezifische." (Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 1976, Seite 825)

Weitere Zitate:

- ... "es ist eine irrige Vorstellung anzunehmen, dass sich die geistige Arbeit im Kontor auch nur im mindesten von derjenigen im staatlichen Büro unterscheide. Beide sind vielmehr im Grundwesen ganz gleichartig." (ebenda)
- Seite 831: "Dem steht nun gegenüber die Entwicklung des modernen Beamtentum zu einer speziell durch langjährige Vorbildung fachgeschulten hochqualifizierten geistigen Arbeiterschaft mit einer im Interesse der Integrität hochentwickelten ständischen Ehre, ohne welche die Gefahr furchtbarer Korruption und gemeinen Banausentums als Schicksal über uns schweben und auch die rein technische Leistung des Staatsapparates bedrohen würde, dessen Bedeutung für die Wirtschaft, zumal mit zunehmender Sozialisierung, stetig gestiegen ist und weiter steigen wird. Die Dilettantenverwaltung durch Beutepolitiker, welche in den Vereinigten Staaten Hunderttausende von Beamten, bis zum Postboten hinunter, je nach dem Ausfall der Präsidentenwahl, wechseln ließ und den lebenslänglichen Berufsbeamten nicht kannte, ist längst durch die Civil Service Reform durchlöchert. Rein technische, unabweisliche Bedürfnisse der Verwaltung bedingen diese Entwicklung. In Europa ist das arbeitsteilige Fachbeamtentum in einer Entwicklung von einem halben Jahrtausend allmählich entstanden. Die italienischen Städte und Signorien machten den Anfang; von den Monarchien die normannischen Eroberstaaten. Bei den Finanzen der Fürsten geschah der entscheidende Schritt. Bei den Verwaltungsreformen des Kaisers Maximilian I. kann man sehen, wie schwer - selbst unter dem Druck der äußersten Not und Türkenherrschaft - es den Beamten gelang, auf diesem Gebiet, welches den Dilettantismus eines Herrschers, der damals doch vor allem ein Ritter war, am wenigsten vertrug, den Fürsten zu depossedieren. Die Entwicklung der Kriegstechnik bedingte den Offizier, die Verfeinerung des Rechtsganges den geschulten Juristen. Auf diesen drei Gebieten siegte das Fachbeamtentum in den entwickelteren Staaten endgültig im 16. Jahrhundert. Damit war gleichzeitig mit dem Aufstieg des Absolutismus des Fürsten gegenüber den Ständen die allmähliche Abdankung seiner Selbstherrschaft an die Fachbeamten, durch die ihm jener Sieg über die Stände erst ermöglicht wurde, eingeleitet."

Erster Teil, III § 5

§ 5. Die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung

§ 5. Die rein bureaukratische, also: die bureaukratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verläßlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal *rationalste,* Form der Herrschaftsausübung. Die Entwicklung "moderner" Verbandsformen auf *allen* Gebieten (Staat, Kirche, Heer, Partei, Wirtschaftsbetrieb, Interessentenverband, Verein, Stiftung und was immer es sei) ist schlechthin identisch mit Entwicklung und stetiger Zunahme der *bureaukratischen* Verwaltung: ihre Entstehung ist z. B. die Keimzelle des modernen okzidentalen Staats. Man darf sich durch alle scheinbaren Gegeninstanzen, seien es kollegiale Interessentenvertretungen oder Parlamentsausschüsse oder "Räte-Diktaturen" oder Ehrenbeamte oder Laienrichter oder was immer (und vollends durch das Schelten über den "hl. Bureaukratius") nicht einen Augenblick darüber täuschen lassen, daß alle *kontinuierliche Arbeit* durch *Beamte* in *Bureaus* erfolgt. Unser gesamtes Alltagsleben ist in diesen Rahmen eingespannt. Denn wenn die bureaukratische Verwaltung *überall* die – ceteris paribus! – formal-technisch rationalste ist, so ist sie für die Bedürfnisse der *Massen*verwaltung (personalen oder sachlichen) heute schlechthin unentrinnbar. Man hat nur die Wahl zwischen "Bureaukratisierung" und "Dilettantisierung" der Verwaltung, und das große Mittel der Überlegenheit der bureaukratischen Verwaltung ist: *Fachwissen*, dessen völlige Unentbehrlichkeit durch die moderne Technik und Ökonomik der Güterbeschaffung bedingt wird, höchst einerlei ob diese kapitalistisch oder – was, wenn die *gleiche* technische Leistung erzielt werden sollte, nur eine ungeheure *Steigerung* der Bedeutung der Fachbureaukratie bedeuten würde – sozialistisch organisiert ist. Wie die Beherrschten sich einer bestehenden bureaukratischen Herrschaft normalerweise nur erwehren können durch Schaffung einer eigenen, ebenso der Bureaukratisierung ausgesetzten Gegenorganisation, so ist auch der bureaukratische Apparat selbst durch zwingende Interessen materieller und rein sachlicher, also: ideeller Art an sein eigenes Weiterfunktionieren gebunden: ohne ihn würde in einer Gesellschaft mit *Trennung* des Beamten, Angestellten, Arbeiters, von den Verwaltungsmitteln und Unentbehrlichkeit der *Disziplin* und *Geschultheit* die moderne Existenzmöglichkeit für alle außer den noch im Besitz der Versorgungsmittel Befindlichen (den Bauern) aufhören. Er funktioniert für die zur Gewalt gelangte Revolution und für den okkupierenden Feind normalerweise einfach weiter wie für die bisher legale Regierung. Stets ist die Frage: *wer beherrscht* den bestehenden bureaukratischen Apparat? Und stets ist seine Beherrschung dem *Nicht*Fachmann nur begrenzt möglich: der Fach-Geheimrat ist dem Nichtfachmann als Minister auf die Dauer meist überlegen in der Durchsetzung seines Willens. Der Bedarf nach stetiger, straffer, intensiver und *kalkulierbarer* Verwaltung, wie ihn der Kapitalismus – nicht: *nur* er, aber allerdings und unleugbar: er vor allem – historisch geschaffen hat (er kann ohne sie nicht bestehen) und jeder *rationale* Sozialismus einfach übernehmen müßte und steigern würde, bedingt diese Schicksalhaftigkeit der Bureaukratie als des Kerns *jeder* Massenverwaltung. Nur der (politische, hierokratische, vereinliche, wirtschaftliche) *Klein*betrieb könnte ihrer weitgehend entraten. Wie der Kapitalismus in seinem heutigen

Entwicklungsstadium die Bureaukratie *fordert* – obwohl er und sie aus verschiedenen *geschichtlichen* Wurzeln gewachsen sind –, so ist er auch die rationalste, weil fiskalisch die nötigen *Geld* mittel zur Verfügung stellende, wirtschaftliche Grundlage, auf der sie in rationalster Form bestehen kann.

Neben den fiskalischen Voraussetzungen bestehen für die bureaukratische Verwaltung *wesentlich* verkehrstechnische Bedingungen. Ihre Präzision fordert Eisenbahn, Telegramm, Telephon und ist zunehmend an sie gebunden. Daran könnte eine sozialistische Ordnung nichts ändern. Die Frage wäre (s. Kap. II, § 12), ob sie in der *Lage* wäre, ähnliche Bedingungen für eine *rationale*, und das hieße *gerade* für sie: straff bureaukratische Verwaltung nach noch festeren formalen *Regeln* zu schaffen, wie die kapitalistische Ordnung. Wenn nicht, – so läge hier wiederum eine jener großen Irrationalitäten: Antinomie der formalen und materialen Rationalität, vor, deren die Soziologie so viele zu konstatieren hat.

Die bureaukratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft *Wissen*: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Über die durch das *Fach*wissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bureaukratie (oder der Herr, der sich ihrer bedient), die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das *Dienst*-wissen: die durch Dienstverkehr erworbenen oder "aktenkundigen" Tatsachenkenntnisse. Der nicht nur, aber allerdings spezifisch bureaukratische Begriff des "Amtsgeheimnisses" – in seiner Beziehung zum Fachwissen etwa den kommerziellen Betriebsgeheimnissen gegenüber den technischen vergleichbar – entstammt diesem Machtstreben.

Überlegen ist der Bureaukratie an Wissen: Fachwissen und Tatsachenkenntnis, innerhalb *seines* Interessenbereichs, regelmäßig *nur*: der private Erwerbsinteressent. Also: der kapitalistische Unternehmer. Er ist die *einzige* wirklich gegen die Unentrinnbarkeit der bureaukratischen rationalen Wissens-Herrschaft (mindestens: relativ) *immune* Instanz. Alle andern sind in *Massen*verbänden der bureaukratischen Beherrschung unentrinnbar verfallen, genau wie der Herrschaft der sachlichen Präzisionsmaschine in der Massengüterbeschaffung.

Die bureaukratische Herrschaft bedeutet sozial im allgemeinen:

1. die Tendenz zur *Nivellierung* im Interesse der universellen Rekrutierbarkeit aus den *fachlich* Qualifiziertesten,

2. die Tendenz zur *Plutokratisierung* im Interesse der möglichst lang (oft bis fast zum Ende des dritten Lebensjahrzehnts) dauernden Fach *einschulung*,

3. die Herrschaft der formalistischen *Unpersönlichkeit*: sine ira et studio, ohne Haß und Leidenschaft, daher ohne "Liebe" und "Enthusiasmus", unter dem Druck schlichter *Pflicht*begriffe; "ohne Ansehen der Person", formal gleich für "jedermann", d.h. jeden in gleicher *faktischer* Lage befindlichen Interessenten, waltet der ideale Beamte seines Amtes.

Wie aber die Bureaukratisierung ständische Nivellierung (der normalen, historisch auch

als normal erweislichen Tendenz nach) *schafft*, so fördert umgekehrt jede soziale Nivellierung, indem sie den *ständischen*, kraft Appropriation der Verwaltungsmittel und der Verwaltungsgewalt, Herrschenden und, im Interesse der "Gleichheit", den kraft *Besitz* zu "ehrenamtlicher" oder "nebenamtlicher" Verwaltung befähigten Amtsinhaber beseitigt, die Bureaukratisierung, die überall der unentrinnbare Schatten der vorschreitenden "*Massen*demokratie" ist, – wovon eingehender in anderem Zusammenhang.

Der normale "Geist" der rationalen Bureaukratie ist, allgemein gesprochen:

1. Formalismus, gefordert von allen an Sicherung persönlicher Lebenschancen gleichviel welcher Art Interessierten, – weil sonst Willkür die Folge wäre, und der Formalismus die Linie des kleinsten Kraftmaßes ist. Scheinbar und zum Teil wirklich im Widerspruch mit dieser Tendenz *dieser* Art von Interessen steht

2. die Neigung der Beamten zu *material-utilitarisch* gerichteter Behandlung ihrer Verwaltungsaufgaben im Dienst der zu beglückenden Beherrschten. Nur pflegt sich dieser materiale Utilitarismus in der Richtung der Forderung entsprechender – ihrerseits wiederum: formaler und in der Masse der Fälle formalistisch behandelter – *Reglements* zu äußern. (Darüber in der Rechtssoziologie.)

Unterstützung findet diese Tendenz zur *materialen* Rationalität von seiten aller derjenigen Beherrschten, welche *nicht* zu der unter Nr. 1 bezeichneten Schicht der an "Sicherung" Interessierten gegen *besessene* Chancen gehören. Die daher rührende Problematik gehört in die Theorie der "Demokratie"

---

§ 3. Der staatliche Herrschaftsbetrieb als Verwaltung (S. 825-837)

Die Bürokratie ist unentrinnbar ...

S. 834: Die Bürokratie ist gegenüber anderen geschichtlichen Trägern der modernen rationalen Lebensordnung ausgezeichnet durch ihre weit größere Unentrinnbarkeit. Es ist kein geschichtliches Beispiel dafür bekannt, daß sie da, wo sie einmal zur völligen Alleinherrschaft gelangt war – in China, Ägypten, in nicht so konsequenter Form im spätrömischen Reich und in Byzanz –, wieder verschwunden wäre, außer mit dem völligen Untergang der ganzen Kultur, die sie trug. Und doch waren dies noch relativ höchst irrationale Formen der Bürokratie: »Patrimonialbürokratien«. Die moderne Bürokratie zeichnet sich vor allen diesen älteren Beispielen durch eine Eigenschaft aus, welche ihre Unentrinnbarkeit ganz wesentlich endgültiger verankert als die jener anderen: die rationale fachliche Spezialisierung und Einschulung. Der alte chinesische Mandarin war kein Fachbeamter, sondern im Gegenteil: ein literarisch-humanistisch gebildeter Gentleman. Der ägyptische, spätrömische, byzantinische Beamte war wesentlich mehr Bürokrat in unserem Sinn. Aber die Staatsaufgaben, welche in seiner Hand lagen, waren gegenüber den modernen unendlich einfach und bescheiden, sein Verhalten teils traditionalistisch gebunden, teils patriarchal, also irrational, orientiert.

(Zum Unterschied zwischen "Leitern" der Verwaltung und den Beamten)

836: Der leitende Geist: der "Unternehmer" hier, der "Politiker" dort, ist etwas anderes als ein "Beamter". Nicht notwendig der Form, wohl aber der Sache nach. [...] Wenn ein leitender Mann dem Geist seiner Leistung nach ein "Beamter" ist, sei es auch ein noch so tüchtiger: ein Mann also, der nach Reglement und Befehl pflichtgemäß und ehrenhaft seine Arbeit abzuleisten gewohnt ist, dann ist er weder an der Spitze eines Privatwirtschaftsbetriebes, noch an der Spitze eines Staates zu brauchen.

Beamte und Politiker unterscheiden sich in ihrer *Verantwortung*. Zum Ethos des Beamten gehört, die getroffene Entscheidung der Leitung umzusetzen, auch wenn er sie für falsch hält.

Der Unterschied liegt nur zum Teil in der Art der erwarteten Leistung. Selbständigkeit des Entschlusses, organisatorische Fähigkeit kraft eigener Ideen wird im [837] einzelnen massenhaft, sehr oft aber auch im großen von "Beamten" ebenso erwartet wie von "Leitern". Und gar die Vorstellung, daß der Beamte im subalternen Alltagswirken aufgehe, nur der Leiter die "interessanten", geistige Anforderungen stellenden Sonderleistungen zu vollbringen habe, ist abwegig und nur in einem Lande möglich, welches keinen Einblick in die Art der Führung seiner Geschäfte und die Leistungen seiner Beamtenschaft hat. Der Unterschied liegt in der Art der *Verantwortung* des einen und des anderen, und von da aus bestimmt sich allerdings weitgehend auch die Art der Anforderungen, die an die Eigenart beider gestellt werden. Ein Beamter – das sei hier wiederholt1)–, der einen nach seiner Ansicht verkehrten Befehl erhält, kann – und soll – Vorstellungen erheben. Beharrt die vorgesetzte Stelle bei ihrer Anweisung, so ist es nicht nur seine Pflicht, sondern seine Ehre, sie so auszuführen, als ob sie seiner eigensten Überzeugung entspräche, und dadurch zu zeigen, daß sein Amtspflichtgefühl über seiner Eigenwilligkeit steht. Ob die vorgesetzte Stelle eine "Behörde" oder eine "Körperschaft" oder "Versammlung" ist, von der er ein imperatives Mandat hat, ist gleichgültig. So will es der Geist des Amtes. Ein politischer Leiter, der so handeln würde, verdiente Verachtung. Er wird oft genötigt sein, Kompromisse zu schließen, das heißt: Unwichtigeres dem Wichtigeren zu opfern. Bringt er es aber nicht fertig, seinem Herrn (er sei der Monarch oder der Demos) zu sagen: entweder ich erhalte jetzt diese Instruktion oder ich gehe, so ist er ein "Kleber", wie Bismarck diesen Typus getauft hat, und kein Führer. "Über den Parteien", das heißt in Wahrheit: außerhalb des Kampfes um eigene Macht, soll der Beamte stehen. Kampf um eigene Macht und die aus dieser Macht folgende Eigenverantwortung für seine Sache ist das Lebenselement des Politikers wie des Unternehmers.

5. Quellen

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Erste Auflage veröffentlicht 1921/1922, (Online-Quelle), 3. Aufl. 1947 (Faksimile bei Gallica) bzw. 5. Aufl., Tübingen 1972 ff.

Siehe dazu: Recktenwald, Horst Claus (1978): Würdigung des Werkes, in: Adam Smith, Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, übertragen und hg. v. Horst Claus Recktenwald, 5. Aufl., München, XV- LXXIX.

Zur Diskussion der Bürokratie und ihrer Folgen bei Max Weber siehe

Mommsen, Wolfgang J.: Max Weber und die deutsche Politik 1890-1920. 3. Aufl., Tübingen 2004, S. 180 ff.

Anmerkungen

[1] "Rational" bedeutet bewusst gestaltet, die Erreichung gesetzter Ziele anstrebend. Diese "rationale" Herrschaft ersetzt die historisch früheren Formen einer religiösen, charismatischen oder traditionellen Herrschaft (durch Führernaturen bzw. durch Erbfolge von Monarchen). - Was diese Veränderung bedeutet, wird uns heute bewusster in Zeiten, in denen Staaten sich als religiös definieren und durch religiöse Führer regiert werden.

[2] "Idealtypisch" heißt nicht, dass im Einzelfall alle Merkmale in voller Ausprägung vorhanden sein müssen. Das Arbeiten mit Idealtypen ist eine wissenschaftliche Arbeitsweise von Max Weber, die nicht auf empirisch überprüfbare Aussagen abzielt. Das ist bei der Interpretation von Max Webers Aussagen zu berücksichtigen! Sie sind im übrigen nur beschreibend gemeint: so ist die Wirklichkeit, die wir vorfinden, sie sind nicht als Gestaltungsempfehlungen zu verstehen im Sinne "so sollte es sein". Denn für Max Weber gilt: Vom Sein kann auf das Sollen logisch nicht geschlossen werden.

[3] Max Weber spricht von "Beamten", verwendet diesen Begriff aber nicht als Rechtsbegriff sondern versteht darunter alle hauptberuflichen Amtswalter im oben beschriebenen Sinne, also auch die Angestellten in privaten Unternehmen (soziologischer Beamtenbegriff). Entsprechend ist der weitere Sprachgebrauch zu interpretieren, z. B. "Dienstherr".

[4] Das ist die Rechtfertigung des beamtenrechtlichen Alimentationsprinzips: nur wer von seinem Dienstherrn seinen Lebensunterhalt erhält, von dem kann erwartet werden, dass er ausschließlich diesem Herrn dient. Korruption lässt sich nicht erfolgreich bekämpfen, wenn der Lebensunterhalt der Amtswalter nicht gesichert ist.

[5] eine entscheidende Erfolgsvoraussetzung dieses Konzepts. Überall, wo diese Bedingung nicht erfüllt wird, müssen die Amtswalter zwangsläufig versuchen, durch ihre Amtstätigkeit Einkommen zu erzielen - was wir als "Korruption" bezeichnen.

[6] wenn man so will: nicht unbedingt für Leistung, aber für die Orientierung an den Vorgaben und den Verbleib im System.

[7] Prinzip der Schriftlichkeit, das grundsätzlich auch heute noch gilt (s. z. B. die GGO des Bundes).

[8] ohne die von Max Weber genannten Merkmale des Bürokratiemodells zu verändern: natürlich brauchen wir weiterhin Regeln, Arbeitsteilung, professionelles

Personal, das diese Regeln unparteiisch und weisungsgemäß umsetzt. Damit vereinbar ist aber Globalsteuerung (an Zielen orientiert und durch Berichtspflichten und Sanktionen rückgekoppelt), Delegation, die Beschränkung der Staatstätigkeit zugunsten gesellschaftlicher Selbstregulierung usw. - Die Kritik am Bürokratiemodell setzt oft an Merkmalen an, die Max Weber nicht beschreibt, und unterstellt, was Max Weber fern lag: er hätte eine Verwaltung nach seinem Modell "empfohlen": das widerspricht grundlegend seinem Wissenschaftsverständnis, von beobachteten Erscheinungen darauf zu schließen, wie sie sein sollten.

[9] Langen, Matthew: Lineages of Despotism and Development. Chicago 2009. Siehe dazu die Buchbesprechung von Erich Weede: Politik und Entwicklung. Ein lehrreicher Vergleich ehemals britischer Kolonien. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.04.2010 S. 12.

Entsprechende Wirkungen einer guten Verwaltung ergab eine Untersuchung der Transformationsprozesse der Beitrittskandidaten zur EU: Nobbe, Philipp / Reiners, Markus: Die Verwaltung als Motor für Transformationsprozesse. In: Innovative Verwaltung Nr. 4/2010, S. 19-22

10 ↑ entgegen den weit verbreiteten anderen Behauptungen über Weber. Eine differenzierte Darstellung bei Schreyögg, Organisation, 2008, S. 30 ff. Dort heißt es (S. 30): "Weber (ist) nicht daran gelegen, Prinzipien zur Optimierung betrieblicher Organisation zu entwickeln; sein Denkansatz ist explikativ, er will das Aufkommen und das Funktionieren großer Organisationen zu Anfang des Jahrhunderts mit dem Idealtypus der Bürokratie als technisch gesehen rationalste Form der Herrschaftsausübung verständlich machen." Siehe auch Thom/Ritz, Public Management, 4. Aufl. 2008, S. 6: "Weber wollte mit seinem idealtypus der Bürokratie keine Handlungsempfehlungen an die Verwaltungspraktiker geben, sondern versuchte, mit dem Bürokratiemodell die rationale Ausübung legaler Herrschaft zu erklären (vgl. Budäus 1998: 1 [.)".

© Copyright: Prof. Dr. Burkhardt Krems,
Köln, 2013-01-26

http://www.olev.de/b/max-weber-buerokratie.htm