

Aus:

PETER BECKER (HG.)

Sprachvollzug im Amt

Kommunikation und Verwaltung im Europa
des 19. und 20. Jahrhunderts

Mai 2011, 368 Seiten, kart., 34,80 €, ISBN 978-3-8376-1007-9

Verwaltung ist Kommunikation – eine stark regelgebundene Kommunikation, die sich am Vollzug klar definierter Vorgaben orientiert und innerhalb festgelegter Kanäle erfolgt. Die kulturwissenschaftliche Forschung zeigt jedoch, dass sich Kommunikation innerhalb von Organisationen nicht darauf beschränkt. Mit einem historischen Blick auf Behörden des 19. und 20. Jahrhunderts setzt dieser Band neue Akzente in der Auseinandersetzung mit Kommunikationsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, indem er exemplarisch das Wechselspiel zwischen normativen Vorgaben und ihrer Umsetzung innerhalb politisch, technologisch und medial definierter Räume verfolgt.

Peter Becker (Prof. Dr. phil.) ist Gastprofessor am Institut für Geschichte der Universität Wien.

Weitere Informationen und Bestellung unter:

www.transcript-verlag.de/ts1007/ts1007.php

Inhalt

Vorwort | 7

Sprachvollzug: Kommunikation und Verwaltung

Peter Becker | 9

STRUKTURIERUNG VON KOMMUNIKATIONS-RÄUMEN

Die kalte Sprache des Lebendigen.

Über die Anfänge der Archivberufssprache (1929-1934)

Mario Wimmer | 45

**Die Diskussion über die deutsche Verwaltungssprache,
ca. 1750-1840. Unter besonderer Berücksichtigung der Hand-
und Lehrbücher für Beamte**

Klaus Margreiter | 75

Zum Begriff des Steuerstaats

Florian Schui | 107

»Worauf die Völker schon lange so sehnsüchtig gewartet haben ...«

Zur Kommunikation der neuen Gemeindeordnung

Veronika Duma | 131

BEGEGNUNGS- UND KOMMUNIKATIONSRAUM VERWALTUNG

Sprachspiele im Wohnungsamt

Robert Garot | 157

Kommunikationsraum Ellis Island

Barbara Lüthi | 185

**Beamte oder Persönlichkeiten?
Kommunikation mit den Spitzen der Verwaltung
des 19. Jahrhunderts in deutschen Staaten und in England**

Andreas Fahrmeir | 209

**»Das größte Problem ist die Hauptwortsucht.«
Zur Geschichte der Verwaltungssprache
und ihrer Reformen, 1750-2000**

Peter Becker | 219

KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN

**Mechanisierte Sekretäre.
Verwaltung im Zeichen der Schreibmaschine**

Stefan Nellen | 247

**Die Archivierung Indiens.
Zur politischen Technologie des Britischen Kolonialstaats**

Patrick Joyce | 275

**Orte der Produktion von Arbeitsmarkt.
Arbeitsämter in Deutschland, 1890-1933**

Thomas Buchner | 305

**Die Organisation der binnenadministrativen Kommunikation
in der preußischen Verwaltung des 19. Jahrhunderts**

Peter Collin | 335

Autorinnen und Autoren | 361

Vorwort

Dieser Band hat eine lange Geschichte. Sie beginnt mit dem Kulturgeschichtetag 2007 in Linz und einer kleinen Gruppe von Vortragenden, die sich mit der Kulturgeschichte der Verwaltung aus unterschiedlichen Perspektiven auseinandersetzen. Die Einbeziehung von zusätzlichen Autorinnen und Autoren ermöglichte eine stärkere inhaltliche Profilierung des Bandes in Richtung einer Kommunikationsgeschichte der Verwaltung. Das hat leider zu einer Verzögerung der Fertigstellung geführt, für die alle Beiträge großes Verständnis aufgebracht haben. Dafür möchte ich ihnen allen herzlich danken.

Der Beitrag von Patrick Joyce zur Archivierung Indiens ist eine Übersetzung einer englischsprachigen Publikation. Sie erschien kürzlich unter dem Titel *Filing the Raj: Political Technologies of the Imperial British State* in dem von Tony Bennett und Patrick Joyce herausgegebenen Sammelband *Material Powers. Cultural Studies, History and the Material Turn* im Routledge Verlag. Ich danke dem Verlag für die Erlaubnis, die Übersetzung in diesen Band aufnehmen zu dürfen.

Während der Arbeit an diesem Projekt konnte ich von der anregenden Diskussionskultur am Wiener Internationalen Forschungszentrum Kulturwissenschaften und am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz profitieren. Die produktive Arbeitsatmosphäre in der österreichischen Nationalbibliothek in Wien hat zum erfolgreichen Abschluss des Projektes ebenso beigetragen wie das Eintauchen in die Welt der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, wo dieser Sammelband seinen letzten Schliff erhielt.

Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern dieser Einrichtungen sowie den Kolleginnen und Kollegen, die mit mir am Konferenztisch, in der Teeküche und in elektronischer Form über die Kommunikationsgeschichte der Verwaltung diskutierten, möchte ich auf diesem Weg für ihre Anregungen und ihre Unterstützung danken. Ebenso danken möchte ich dem Team des transcript Verlags, das die Fertigstellung des Projektes durch die kompetente und verständnisvolle Betreuung wesentlich erleichtert hat.

Sprachvollzug: Kommunikation und Verwaltung¹

PETER BECKER

Eine Frau, die trotz des etwas zu warmen Wetters mit Kopftuch, Mantel und Wollhandschuhen gekleidet war, die Handtasche über der rechten Hand haltend, ein Beamter mit weißem Hemd, dunklem Sakko und pomadiertem Haar, ein Stapel mit Formularen, ein Büro mit Schalter und einer Verordnung auf weißem Untergrund, im Eingangsbereich ein Kleiderständer mit dunklen Mänteln – das sind die Akteure auf dem Titelbild aus dem Hamburg des Jahres 1948.

Die Kommunikation bezieht sich mit zunehmender Expansion der Verwaltung immer häufiger direkt auf die Bürger, von denen Informationen eingeholt, denen Bescheide ausgestellt und denen Dienstleistungen angeboten werden. Die interaktionistischen Aspekte dieser Beziehung werden von Autoren im Umfeld von Ethnomethodologie und Mikrosociologie untersucht.² Mit den konzeptuellen Hilfsmitteln dieser Studien könnte man die in dem Bild dargestellte Kommunikationssituation ausführlich kommentieren. Sie wurde aus der Perspektive eines teilnehmenden journalistischen Beobachters aufgenommen, der links hinter dem Beamten sitzend die Abwicklung des Parteienverkehrs verfolgt. Wenn es sich um einen Soziologen oder Ethnologen gehandelt hätte, wäre wohl die sprachliche und nicht-sprachliche Interaktion das Hauptthema gewesen. So lieferte das Bild einen Beitrag zur Kritik der Verwaltung in der unmittelbaren Nachkriegszeit.

1 | Ich danke Alexander Geppert für seine kritische Lektüre und seine Anregungen.

2 | Michael Lipsky: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation 1980; Jean Marc Weller: *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris: Desclee de Brouwer 1999; vgl. auch den Beitrag von Robert Garot in diesem Band.

Welche Fragestrategien nutzte nun der Beamte, um festzustellen, ob die vor ihm erscheinende Klientin unter die Kriterien des Speisekammergesetzes aus dem Jahre 1948 fiel? Gab es Anhaltspunkte, die für ihn die ablehnende Haltung der Frau plausibel machten? Die Kommunikation zwischen Beamten und Klientinnen war und ist nicht nur in einem normativen, sozialen und kulturellen Raum, sondern auch in einem architektonischen Raum situiert.³ Dieser Raum wird hier durch das Pult strukturiert, das eine klare Trennung zwischen der Klientin und dem Beamten etabliert. Die Trennung wird noch weiter akzentuiert durch die privilegierte, sitzende Position des Beamten. Zur Bewältigung des Parteienverkehrs konnte der Beamte auf eine Reihe von Unterlagen zurückgreifen – ein Teil davon war vor ihm sichtbar und ordentlich aufgereiht. Zusätzliche Hilfsmittel waren sicherlich außerhalb des Bildausschnittes abgelegt oder konnten bei Bedarf rasch herbeigeschafft werden.

Der normative Raum, in dem die Begegnung zwischen der Klientin und dem Beamten stattfand, war bestimmt durch Verfahrensvorschriften und die Durchführungsbestimmungen der Gesetze. In diesem Fall handelte es sich um das »Nothilfegesetz zur Ermittlung, Erfassung und Verteilung von Lebensmitteln«, das so genannte Speisekammergesetz, das am 23. Januar 1948 vom Wirtschaftsrat der deutschen Bizone gebilligt wurde. Das Gesetz reagierte auf die Unterversorgung der deutschen Bevölkerung. Nach der Missernte des Jahres 1947 hatte sich die Versorgungslage noch einmal verschlechtert – dagegen wollte man mit einer besseren Erfassung und Verteilung von Lebensmitteln vorgehen.⁴

In der Mitte des Bildes – am Kreuzungspunkt der beiden Bildachsen – befindet sich das Formular, das die Vorratshaltung der deutschen Bevölkerung erheben sollte. 25 Millionen solcher Fragebögen wurden gedruckt, um die Speisekammern dem neugierigen Blick der Beamten zugänglich zu machen. Die zentrale Position des Formulars im Bild entspricht seiner Funktion im Kontext der Amtshandlung. Die räumliche Nähe zum Gesetz, auf das es in der Bildachse von links unten nach rechts oben hinweist, stimmt überein mit der engen funktionalen Beziehung zwischen den gesetzlichen Bestimmungen und ihrer Umsetzung im Fragebogen. Das Formular verbindet jedoch nicht nur die papierene Welt des Büros mit den gesetzlichen Vorgaben, sondern auch die Welten der Verwaltung und des Bürgers. Deshalb vermittelte der Fragebogen – in der leicht aus-

3 | Anne-Marie Châtelet: »Jalons pour une histoire de l'architecture de l'administration publique en France au 19e siècle«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 6 (1994), S. 215-242; Nico Randraad: »In Search of a National Building Style. Administrative Architecture in the Netherlands in the Second Half of the 19th Century«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 6 (1994), S. 243-260; vgl. auch den Beitrag von Thomas Buchner in diesem Band.

4 | Harald Winkel: »Wirtschaftsgeschichte Deutschlands 1945-1965«, in: Willi Albers (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1982, S. 100-119, hier S. 103.

gestreckten Hand des Beamten – zwischen ihm und der Klientin. Das Formular repräsentiert hier ein Kommunikationsangebot, das die Betroffenen amtlich dazu verpflichtete, bestimmte Aspekte ihrer Lebenswelt, wie etwa den Inhalt ihrer Speisekammern, für die Programmlogik der Verwaltung zu öffnen.

Mit der Verbindung von vier unterschiedlichen Medien wird in diesem Bild die Kommunikation zwischen dem Beamten und der Klientin gesteuert: mit dem verbalen wie gestischen Austausch; mit dem architektonischen Setting; mit der Bekanntmachung/Amtsblatt/Anschlag an der Wand und schließlich mit dem Formular in der Bildmitte. Die Kommunikationssituation war zusätzlich geprägt durch das Selbstverständnis von Beamten und Bürgerin, das die Wahl der Kleidung ebenso mit beeinflusste wie die Körperhaltung des Verwaltungsmitarbeiters. Die Gestik der Frau als Partei fiel deutlich aus dem Rahmen, weil offene, wenn auch lächelnde Verweigerung gegenüber den Angeboten der Behörden nicht selbstverständlich war und als Provokation aufgefasst werden konnte.

Die Tätigkeit der Verwaltung war in den späten 1940er Jahren erneut zum Gegenstand öffentlicher Debatten geworden. Das zeigt sich in dem Bild in indirekter Weise. Es war Teil der Illustrationen, die der Deutsche Pressedienst (dpd) – der Vorläufer der Deutschen Presse-Agentur – den Zeitungen zur Verfügung stellte. Die Botschaft, die der dpd mit diesem Bild vermitteln wollte, wird in der vorgeschlagenen Bildunterschrift deutlich: »Speisekammer-Fragebogen – wenig gefragt. Bis zum 20. Februar 1948 müssen sämtliche Haushalte, die einen Speisekammerfragebogen ausfüllen müssen, das entsprechende Formular abholen. In diesem Hamburger Bezirk hat der ausgebende Beamte nicht viel zu tun, denn hier besitzt niemand mehr als ihm zusteht.«⁵

Die Einschreibung dieser Kommunikationssituation in eine mediale Thematisierung von Verwaltung erklärt die auffällige und faszinierende Gestik der Klientin. Dem Ansinnen eines Beamten, ein Formular zum Ausfüllen entgegenzunehmen, wurde kaum in dieser Form begegnet. Denn die Fotografie zeigt kein realistisches Szenario im Hinblick auf das Speisekammergesetz. Dort waren nur jene Personen aufgefordert, sich einen Fragebogen aushändigen zu lassen, die diesen tatsächlich ausfüllen mussten. Um mangelnde Akzeptanz für ein Massenmedium aufzubereiten, wurde die Abwesenheit von Klienten in eine ablehnende Klientin umgedeutet.

ZUR KOMMUNIKATIONSGESCHICHTE DER VERWALTUNG

Öffentliche Verwaltungen entfalten ihre Wirksamkeit über Kommunikation nach außen wie nach innen. Kommunikation bezieht sich dabei auf vielfältige Inhalte: auf die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben, auf die

5 | Vgl. Bild Nr. 183-R69160 vom 27.2.1948, Digitales Bildarchiv des Bundesarchiv Koblenz.

Durchsetzung politischer Interessen wie privater Belange, auf die Vermittlung von Wertvorstellungen, aber auch auf das Aushandeln von Geltungsansprüchen mit den ›Klienten‹ und auf die Suche nach Lösungswegen bei der Fallbearbeitung. Die Art der Kommunikation reicht von formellen Bescheiden, offiziellen Anfragen bis hin zur Verständigung mit Politikern und Interessensvertretern als den wesentlichen *stakeholders*, individuellen Beratungsgesprächen mit den ›Kunden‹ und informellen Gesprächen zwischen den Mitarbeitern selbst. Für den Historiker vermittelt die Erforschung der Kommunikationsformen von Verwaltung nicht nur Einblicke in den Auf- und Ausbau bürokratischer Apparate und deren Funktionieren, sondern ermöglicht auch einen differenzierten Zugang zur Geschichte von Staatsbildung und von Herrschaft als sozialer Praxis, zur Untersuchung der Beziehungen zwischen Politik, Wirtschaft und Verwaltung, und zur Analyse der Technologienutzung innerhalb von Behörden.

Anregungen für eine Kommunikationsgeschichte der Verwaltung finden sich bei den Klassikern der Verwaltungsforschung ebenso wie bei aktuellen Studien zu neuen Steuerungsformen und französischen und angloamerikanischen Studien zur Kommunikation in der Verwaltung. Die Überlegungen von Max Weber zur Bedeutung regelgebundener Kommunikation innerhalb der Verwaltung sind hier ebenso zu nennen wie Niklas Luhmanns systemtheoretische Auseinandersetzung mit verwaltungsinternen Kommunikationsbeziehungen und mit der Kommunikation zwischen Verwaltung und Umwelt.⁶ Einen differenzierten, politikwissenschaftlichen Blick auf die Medienverwendung der Behörden zur Organisation ihres Austausches mit Politik und Klienten bietet die Studie von Doris Graber.⁷ Ihre empirisch gesättigte politik- und kommuni-

6 | Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, 4. Aufl., Tübingen: Mohr 1956, S. 559-561, sowie S. 129 zu den Kommunikationstechnologien der bürokratischen Verwaltung. Niklas Luhmann entwickelte während seiner Tätigkeit in Speyer 1962-65 einen systemtheoretischen Zugang zur Verwaltung. Dabei beschrieb er den Arbeitsfluss der Verwaltung als »Sammelpunkt von Kommunikationen« (Niklas Luhmann: *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlin: Duncker & Humblot 1966, S. 104).

7 | Vgl. Doris Graber: *The Power of Communication. Managing Information in Public organizations*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press 2003; Eileen M. Milner: *Managing Information and Knowledge in the Public Sector*, London/New York: Routledge 2000. Historiker haben sich vereinzelt mit diesem Thema auseinandergesetzt. Vgl. die Studien zum Einsatz von Massenmedien durch die Polizei bei der Bekämpfung und Prävention von Verbrechen sowie von Forschungen zu Bildprogrammen in Verwaltungsgebäuden: Philipp Müller: »Journalistische Vermittlung und ihre Aneignung: öffentliche Verhandlungen über den Fall Wilhelm Voigt in Berlin 1906/08«, in: *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 13 (2002), S. 35-56; Peter Becker: *Dem Täter auf der Spur. Eine Geschichte der Kriminalistik*, Darmstadt: Primus 2005, Kap. 7; Erk Volkmar

kationswissenschaftliche Reflexion über das Verhältnis von Verwaltung, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteuren lässt sich als analytische Ergänzung zur großen Zahl von Studien zur strategischen Steuerung von Verwaltungen lesen. Die Veränderungen in der politischen Kultur und in der Verwaltungskultur, die im so genannten neuen Steuerungsmodell ihren Ausdruck finden,⁸ haben das Interesse von Historikern für Kooperationsbeziehungen zwischen der Verwaltung und ihren Nutzern im langen 19. Jahrhundert geweckt.

Das Bild von einer »autoritären, nur mit den Mitteln des Befehls agierenden Verwaltung der Vergangenheit« wird durch den Blick auf verständigungsorientierte Kommunikation zwischen Verwaltung und ihren Klienten hinterfragt.⁹ In der historischen Annäherung geht es um »eine genaue Analyse von Arten und Umfängen von Kommunikationsvorgän-

Heyen (Hg.): *Bilder der Verwaltung. Memoiren, Karikaturen, Romane, Architektur* (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, Bd. 6), Baden-Baden: Nomos 1994; Erk Volkmar Heyen: »Amtrationalität und Malerei: ästhetische Kommunikation als Aspekt europäischer Verwaltungsgeschichte«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 14 (2002), S. 337-354; Erk Volkmar Heyen/Matthias Müller: »Zum Wandel der Selbstdarstellung von Städten des Ostseeraums in den Bildprogrammen ihrer Rathäuser: Danzig (1600) und Oslo (1950)«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 16 (2004), 291-309.

8 | Vgl. dazu Helge Rossen-Stadtfeld: »Kooperation als Handlungsstil der Verwaltung«, in: Martina Althoff u.a. (Hg.), *Zwischen Anomie und Inszenierung. Interpretationen der Entwicklung der Kriminalität und der sozialen Kontrolle*, Baden-Baden: Nomos 2004, S. 205-221, mit weiteren Nachweisen.

9 | Vgl. dazu Peter Collin/Klaus-Gert Lutterbeck: »Handlungsorientierungen moderner Verwaltung – eine Problemdarstellung«, in: dies. (Hg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.)*, Baden-Baden: Nomos 2009, S. 1-22, hier S. 21; Pascale Cancik: *Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen. Kommunikation durch Publikation und Beteiligungsverfahren im Recht der Reformzeit*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007; zu den Expertennetzwerken in der französischen Kriminalpolitik und ihren kommunikativen Beziehungen zu Politik und Verwaltung vgl. Martine Kaluszynski: »Entre philanthropie et politique. La Société Générale des Prisons«, in: *Paedagogica Historica* 38 (2002), S. 67-84; zu den neuen Regulierungsformen im Technikbereich vgl. Miloš Vec: *Recht und Normierung in der industriellen Revolution. Neue Strukturen der Normsetzung im Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung*, Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann 2006; Peter Collin/Thomas Horstmann (Hg.): *Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie, Praxis*, Baden-Baden: Nomos 2004; Stefan Fisch: »Vom Fürstenratgeber zum Politikberater: Perspektiven einer Geschichte der Politikberatung«, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 7-11; Nico Randerad (Hg.): *Formation und Transfer städtischen Verwaltungswissens* (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, Bd. 15), Baden-Baden: Nomos 2002.

gen,« wie Pascale Cancik treffend formuliert. Damit lassen sich neue Erkenntnisse über die Bearbeitung von Ansprüchen, über die Integration von Wissen und Kompetenz von Bürgern bei der Entscheidungsfindung der Behörden wie auch über die lokalen, nationalen und internationalen Netzwerke von Beamten gewinnen.¹⁰

Politikwissenschaftlich orientierte Analysen blenden die praxeologischen Aspekte von Verwaltungstätigkeit und Kommunikationsprozessen auf der *street-level* Ebene aus. Das hat Auswirkungen auf die Konzeptualisierung von Kommunikation und auf das Forschungsdesign, weil die grundsätzliche Möglichkeit einer erfolgreichen Vermittlung von normativen Anweisungen an die lokalen Behörden vorausgesetzt und nach den Gründen für beobachtbare Abweichungen gesucht wird.¹¹ Ethnographische und mikrosoziologische Studien verstehen dagegen Kommunikations- und Arbeitsprozesse als eigenständige Praxisformen, welche von zahlreichen Faktoren und nicht nur von normativen Vorgaben bestimmt sind. Die teilnehmende Beobachtung in Behörden stellt die empirische Grundlage für eine Vielzahl von Untersuchungen bereit: die Rolle der Selbst- und Fremdbilder von Verwaltungsmitarbeitern und ihren Klienten kommt ebenso zur Sprache wie die Auswirkungen neuer Technologien auf die Organisation und Praxis von Verwaltungsarbeit. Der »klinische Blick« (Fabienne Hanique) auf Sprechakte und Interaktionen wird dazu genutzt, um ein besseres Verständnis von gesellschaftlichen und politischen Transformationsprozessen zu gewinnen.¹²

In historischen Studien ist teilnehmende Beobachtung schlechterdings nicht möglich. Dennoch bietet eine mikrohistorische Analyse des

10 | Pascale Cancik: »Preußische Wirtschaftsverwaltung im frühen 19. Jh. – Ein Beispiel für »kommunikative Verwaltung.«, in: P. Collin/K.-G. Lutterbeck (Hg.), Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.), Baden-Baden: Nomos 2009, S. 265-279, hier S. 277. Zur Integration von Bürgern in die Entscheidungsprozesse der Verwaltung vgl. Rüdiger von Krosigk: Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Bielefeld: transcript 2010; aus der großen Zahl von Studien zu internationalen Expertennetzwerken möchte ich auf eine Arbeit besonders hinweisen: Jens Jäger: Verfolgung durch Verwaltung. Internationales Verbrechen und internationale Polizeikooperation 1880-1933, Konstanz: UVK 2006.

11 | Vgl. exemplarisch: George C. Edwards III: »Problems in Bureaucratic Communications«, in: Francis E. Rourke (Hg.), Bureaucratic Power in National Policy Making, 4. Aufl., Boston/Toronto: Little, Brown and Company 1986, S. 410-433, sowie die kritischen Bemerkungen im Beitrag von Robert Garot in diesem Band.

12 | M. Lipsky: Street-Level Bureaucracy; J.M. Weller: L'État au guichet; Bruno Latour: La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État, Paris: Découverte 2004. Zu Latours Argument vgl. Ron Levi/Marina Valverde: »Studying Law by Association. Bruno Latour Goes to the Conseil d'État«, in: Law & Social Inquiry 33 (2008), S. 805-825.

Schrifttums der Verwaltung, von Konflikten und deren Lösung, von Kommentaren in der Presse und Anleitungen in Mitarbeiterzeitungen gemeinsam mit der Nutzung von Autobiographien und Interviews mit Beamten die Möglichkeit, sich den Praxisformen von Behörden auch aus der zeitlichen Rückschau anzunähern. Im deutschsprachigen Raum sind diese neuen Ansätze zu einer Kommunikationsgeschichte der Verwaltung bereits genutzt worden. Ein gutes Beispiel ist Wilfried Rudloffs beeindruckende Analyse der kommunalen Sozialverwaltung, die den Veränderungen von Handlungsorientierungen im Spannungsfeld von gesellschaftlichen Leitdiskursen, rechtlichen Handlungsprogrammen, politischer Feinsteuerung, institutionell vorgegebenen Handlungsprämissen und personellen Akteursbedingungen nachspürt.¹³ Wertvolle Beiträge finden sich außerdem in dem von Ralf Pröve und Norbert Winnige herausgegebenen Sammelband, der nach Kommunikationsphänomenen innerhalb der »Verdichtungsmechanismen der frühmodernen Staatsbildung« fragt und sich dabei für *Herrschaft als sozialer Praxis* interessiert.¹⁴ Mit diesem Schlagwort bezeichnet Alf Lütke »ein Kräftefeld, in dem Akteure in Be-

13 | Wilfried Rudloff: »Ebenen der Handlungsorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung in Deutschland im frühen 20. Jh.«, in: P. Collin/K.-G. Lutterbeck (Hg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.)*, Baden-Baden: Nomos 2009, S. 105-135, bes. S. 106, mit weiteren Nachweisen zu sozial- und mikrohistorischen Studien zum Wohlfahrtsstaat. David Sabeans mikroanalytischer Blick auf Kommunikationsformen vor Gericht und Martin Schaffners Auseinandersetzung mit der Arbeitsweise einer königlichen Kommission in Irland zeigen das analytische Potenzial, das die Verbindung von historischer Anthropologie und Textanalyse schafft: David Warren Sabean: »Peasant Voices and Bureaucratic Texts. Narrative Structures in Early Modern German Protocols«, in: Peter Becker/William Clark (Hg.), *Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 67-93; Martin Schaffner: »The Figure of the Questions versus the Prose of the Answers. Lord Devon's Inquiry in Skibbereen, 10 September 1844«, in: P. Becker/W. Clark (Hg.), *Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 237-257. Die sprachlichen Formen dieser Kommunikation werden von Lutz Raphael und David Sabean aus sozial- und kulturgeschichtlicher Sicht reflektiert: Lutz Raphael: »Die Sprache der Verwaltung. Politische Kommunikation zwischen Verwaltern und Landgemeinden zwischen Maas und Rhein (1814-1880)«, in: Norbert Franz u.a. (Hg.), *Landgemeinden im Übergang zum modernen Staat. Vergleichende Mikrostudien im linksrheinischen Raum*. Mainz: Von Zabern 1999, S. 183-206; David Warren Sabean: »Soziale Distanzierungen. Ritualisierte Gestik in deutscher bürokratischer Prosa der Frühen Neuzeit«, in: *Historische Anthropologie* 4 (1996), S. 216-233.

14 | Ralf Pröve/Norbert Winnige (Hg.): *Wissen ist Macht. Herrschaft und Kommunikation in Brandenburg-Preußen, 1600-1850*, Berlin: Berlin Verlag 2001.

ziehung treten und stehen, in dem sie miteinander umgehen [...]«¹⁵ Die Autoren dieses Sammelbandes unternehmen analytische Explorationen in diesem Kräftefeld, wobei sie die Rolle von Institutionen, Medien und Infrastruktur für die Strukturierung von Kommunikation zwischen Ämtern und Untertanen analysieren. Sie verabsäumen jedoch, die gestaltende und nicht nur strukturierende Rolle von Technologien und anderen ›Dingen‹ in den Blick zu nehmen.

Die Kommunikationsgeschichte der Verwaltung nähert sich mit neuen konzeptuellen und methodischen Instrumenten jenen Quellen, die bereits Generationen von Historikern und Hilfswissenschaftlern wertvolle Dienste geleistet hatten: dem Verkehrsschriftgut der Behörden und seinen Aktenstilformen.¹⁶ Aus einer kulturwissenschaftlichen Perspektive befragt, vermitteln diese Schriftstücke Einblicke in die Verwaltungspraxis und erlauben deren Rückbindung an kulturelle Praktiken in anderen Bereichen: Die veränderten Kommunikationsformen innerhalb der Verwaltung lassen sich etwa mit veränderten Anredeformen innerhalb der Familie und zwischen sozialen Gruppen in Verbindung setzen.¹⁷

Die Autoren des vorliegenden Bandes greifen die Anregungen aus der ethnografischen, politik- und kommunikationswissenschaftlichen Debatte auf und erkunden mit unterschiedlichen Methoden und Formaten die Kommunikationsgeschichte der Verwaltung. Die Textsorte des fachwissenschaftlichen Beitrags steht neben der essayistischen Reflexion über die Auseinandersetzung mit schriftlichen Überresten von zwei Verwaltungs- und Kommunikationskulturen. Dem noch wenig strukturierten Charakter des Forschungsfeldes gemäß sind Texte von erfahrenen Kollegen ebenso vertreten wie das Erstlingswerk einer jungen, talentierten Historikerin. Der Band ist nicht als systematische Dokumentation eines Forschungsstandes konzipiert, sondern als Zusammenstellung von Fallstudien, die zu weiteren Forschungen anregen sollen.

Die Beiträge sind einem kulturwissenschaftlichen Interesse an der Verwaltungsgeschichte¹⁸ verpflichtet. Wie der Titel *Sprachvollzug im Amt* signalisiert, ist das weite Feld einer Kulturgeschichte der Verwaltung auf den Aspekt Sprache und Kommunikation beschränkt. Sprache interes-

15 | Alf Lüdtke: »Einleitung: Herrschaft als soziale Praxis«, in: ders. (Hg.), *Herrschaft als soziale Praxis. Historische und sozial-anthropologische Studien*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1991, S. 9-63, hier S. 12.

16 | Vgl. Lorenz Beck: »Geschäftsverteilung, Bearbeitungsgänge und Aktenstilformen in der Kurmärkischen und Neumärkischen Kriegs- und Domänenkammer vor der Reform (1786-1806/1808)«, in: Friedrich Beck (Hg.), *Brandenburgische Landesgeschichte und Archivwissenschaft*, Weimar: Böhlau 1997, S. 417-438, hier S. 419.

17 | Vgl. etwa D.W. Sabeen: *Soziale Distanzierungen*, bes. S. 222.

18 | Vgl. dazu Peter Becker: »Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 15 (2003), S. 311-336.

siert in ihrem Vollzug. Der pragmatische Zugang lässt sich zuspitzen auf das »Bild von der Sprache als Verkörperung«, das Sybille Krämer näher konkretisiert: »Im Horizont der Leitidee von der verkörperten Sprache treten Medien nicht erst da auf den Plan, wo wir von einer medienunabhängig konzipierten Sprache in konkreten Situationen Gebrauch machen wollen. Denn Medien realisieren Sprache nicht einfach, sondern konstituieren sie.«¹⁹ Im Amt war und ist der Sprachvollzug bestimmt von Rahmungen²⁰ und (medien-)technologischen Voraussetzungen, die bei einem kulturwissenschaftlichen und sprachpragmatischen Blick auf Kommunikation und Verwaltung ein wichtiges Thema sind.

Die Autoren verbindet ein gemeinsames Interesse an den Praxisformen der Verwaltung, ihren diskursiven wie normativen Strukturierungen sowie ihren technologischen und medialen Modulierungen. Mit dieser Ausrichtung bezieht der Band implizit Stellung zu Schlüsselbegriffen in der aktuellen Debatte um die Reform der Verwaltung, in der es um veränderte Interaktionsformen zwischen Behörden und ihren Klienten sowie die Nutzung neuer Technologien geht.²¹ Trotzdem ist der Band weder als kritischer Kommentar noch als Genealogie zu den gegenwärtigen Transformationsprozessen in der Verwaltung angelegt. Der kulturwissenschaftliche Blick bezieht vielmehr Theorie und Praxis der Verwaltung auf zeitgenössische politische, gesellschaftliche, kulturelle und technologische Entwicklungen. Bei den einzelnen Beiträgen steht kein gemeinsamer systemtheoretischer Zugriff auf »Kommunikation als Operation sozialer Systeme« im Vordergrund, sondern die Analyse von konkreten Kommunikations- und Austauschbeziehungen und deren Verortung innerhalb eines politisch, sozial wie kulturell strukturierten Raumes.²²

19 | Sybille Krämer: »Gibt es eine Sprache hinter dem Sprechen?«, in: Herbert Ernst Wiegand (Hg.), *Sprache und Sprachen in den Wissenschaften. Geschichte und Gegenwart*, Berlin, New York: Walter de Gruyter 1999, S. 372-403, hier S. 379.

20 | Zu den *frame rules* im Sprachvollzug vgl. die Bemerkungen von Stephan Grotz: *Vom Umgang mit Tautologien*. Martin Heidegger und Roman Jacobson, Hamburg: Meiner 2000, bes. S. 205.

21 | Exemplarisch für eine große Zahl von Projekten weise ich auf die Einrichtung eines *Call Center* am Magistrat der Stadt Linz (Österreich) hin, das durch die Anbindung an eine Wissensdatenbank, sorgfältige Steuerung und Qualitätssicherung kompetente Auskünfte und in vielen Fällen sogar Enderledigungen vornehmen kann. Das Linzer *Teleservice Center* wurde im Jahr 2007 mit dem *Cat-Award* der deutschsprachigen Call-Center-Branche ausgezeichnet: oesterreich.gv.at/site/cob__27688/currentpage__0/5917/default.aspx, zuletzt besucht: 14.9.2010.

22 | Vgl. zur Charakterisierung der systemtheoretischen Position: Wolfgang Ludwig Schneider: *Grundlagen der soziologischen Theorie*. Bd. 2, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2005, Kap. 9. Mein Zugang ist nicht systemtheoretisch ausgerichtet. Das Soziale konstituiert sich zwar aus einer abstrakten Perspekti-

Diese Verortung erfolgt entlang von drei Themenfeldern, die dem Band seine Struktur geben. Die Bedeutung von Diskursen und politischen Programmen bei der Strukturierung von Verwaltung, ihren Räumen und ihrer Kommunikation untersuchen Mario Wimmer, Klaus Margreiter, Florian Schui und Veronika Duma. Die Interaktion zwischen den Beamten und ihren Klienten in verschiedenen institutionellen *Settings* wird in den Beiträgen von Robert Garot, Barbara Lüthi, Andreas Fahrmeir und Peter Becker diskutiert. Mit der gestaltenden Rolle von Architektur, Schreib- und Registraturtechnologien und juristischen Programmierungen setzen sich Stefan Nellen, Patrick Joyce, Thomas Buchner und Peter Collin auseinander.

STRUKTURIERUNG VON KOMMUNIKATIONSÄÄUMEN

Die Bedeutung des politischen Diskurses und der Akteure in Regierung und Legislative zur Strukturierung der Verwaltungsorganisation und zur Festlegung der Leitlinien des Verwaltungshandelns ist unumstritten. Die aktuelle Debatte um die Neukalibrierung des schwerfälligen Apparates und seiner Handlungslogik durch die Einföührung neuer Steuerungsinstrumente in der westlichen Welt liefert immer wieder Hinweise auf die Rolle der Politik, aber auch auf die widerständige Eigenlogik eingeübter Verfahren, lieb gewordener Selbstbilder und mühsam erworbener Kompetenzen der Mitarbeiter.

Aus historischer Perspektive haben sich zahlreiche Studien mit diesem Thema auseinandergesetzt. Dazu zählen die klassischen Arbeiten von Reinhard Koselleck über die preußischen Reformen im Anschluss an die napoleonischen Kriege, Thomas Ellweins monumentales Werk zur Verwaltungsentwicklung in Deutschland und John Brewers bahnbrechende Studie zur Etablierung des britischen Staatsapparates im 18. Jahrhundert.²³ Alle diese Analysen zeichnen sich durch eine multiperspektivische Zugangsweise aus. Die Gestaltung des Staatsapparates und seiner Hand-

ve durch einen Kommunikationsprozess in den Medien von Macht, Geld, Wissen, Recht und Liebe, wie Niklas Luhmann argumentiert. Doch bleiben aus diesem Blickwinkel die Verwerfungen und Widersprüche, das Dysfunktionale und die kulturell modulierten Aushandlungsbeziehungen weitgehend ausgeblendet: Rudolf Helmstetter: »Der gordische Knoten von Kultur & Gesellschaft und Luhmanns Rasiermesser. Fragen eines fluchenden Ruderers«, in: Albrecht Koschorke/Cornelia Vismann (Hg.), *Widerstände der Systemtheorie. Kulturtheoretische Analysen zum Werk von Niklas Luhmann*, Berlin: Akademie Verlag 1999, S. 77-95, bes. S. 84 u. 91f.

23 | John Brewer: *The Sinews of Power. War, Money, and the English State*, London: Unwin Hyman 1989; Thomas Ellwein: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, 2 Bde, Opladen: Westdeutscher Verlag 1993/1997; Reinhart

lungseleitlinien wird nicht als Ausdruck normativer Setzung seitens der Regierung verstanden, sondern als Resultat komplexer Aushandlungsprozesse zwischen gesellschaftlichen Gruppen und politischen Akteuren innerhalb eines wirtschaftlich, politisch und kulturell strukturierten Raumes, wobei dem Veränderungspotenzial des Verwaltungsapparates und dem Veränderungsdruck aufgrund von Richtungsentscheidungen besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Spätestens seit den einflussreichen Überlegungen von Lutz Raphael zur »Verwissenschaftlichung des Sozialen«²⁴ wurde das *Wissen des Staates*, seine Generierung und seine Bedeutung für die Programmentwicklung und Entscheidungsfindung zum Thema für Historiker.²⁵ Die einschlägigen Studien beschäftigen sich mit der zunehmenden Differenzierung des modernen Staates, mit den sich immer stärker formalisierenden Beziehungen zu den Wissenschaften sowie mit den Auswirkungen dieser Prozesse auf die Organisation und Praxis der Verwaltung. Ihre konkreten Bezugspunkte sind die Erschließung neuer Verwaltungsfelder und die Integration von Wissensbeständen wie der Statistik in die Verfahren von Behörden. Jon Agars anregende Untersuchung zur Rolle der Statistik als Steuerungsinstrument verfolgt die interdependenten Veränderungen im Bereich der politischen Kultur, der wissenschaftlichen Statistik und ihrer Nutzung innerhalb der Verwaltung. Diese Veränderungen stellt er schließlich in Verbindung zu den Herausforderungen, die im Zuge der Modernisierung von Wirtschaft und Gesellschaft entstanden.²⁶

Koselleck: Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, Stuttgart: Klett 1967.

24 | Lutz Raphael: »Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165-193; vgl. zur Rolle von Expertise in der Politik: Rüdiger vom Bruch/Aleksandra Pawliczek: »Einleitung: Zum Verhältnis von politischem und Wissenschaftswandel«, in: Rüdiger vom Bruch/Uta Gerhard/Aleksandra Pawliczek (Hg.), *Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der Wissenschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart: Steiner 2006, S. 9-17; Alexander Nützenadel: *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2005, bes. S. 12-15 u. S. 124-135; Hans Jörg Budischin: *Die Formung der staatlichen Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Duncker & Humblot 1976, S. 156f; Gabriele Metzler/Dirk van Laak: »Die Konkretion der Utopie. Historische Quellen der Planungsutopien der 1920er Jahre«, in: Isabel Heinemann/Patrick Wagner (Hg.), *Wissenschaft - Planung - Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert*, Stuttgart: Steiner 2006, S. 23-44.

25 | Vgl. dazu die Beiträge in P. Collin/Th. Horstmann (Hg.): *Das Wissen des Staates*.

26 | Vgl. Jon Agar: *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge, Mass.: MIT Press 2003; zur Rolle der Statistik innerhalb der französischen Verwaltung vgl. die Bemerkungen von Fabrice Bardet: »De la

Selbst die innerhalb von Behörden lancierten Rationalisierungsprojekte müssen in einen umfassenden politischen und kulturellen Kontext gestellt werden, um sie angemessen zu verstehen. Das zeigt der Beitrag von *Mario Wimmer* zur Einführung einer Archivberufssprache in den späten 1920er und frühen 1930er Jahren. Die Archivare bezogen sich auf die zeitgenössischen Rationalisierungsdebatten und verstanden gleichzeitig Staaten und Behörden als Organismen mit einer eigenständigen Existenz. Ihre Bestrebungen zur Standardisierung der lokalen Archivsprachen erscheinen aus dieser Perspektive nicht nur einem kommunitaristischen Verständnis von Objektivität²⁷ sondern auch einem politischen Denkstil verbunden, der den Archivaren eine erhebliche Verantwortung für die Bewahrung, Verwaltung und Gestaltung des Wissens über den Staat und seine spezifische Existenz zuschrieb. Wimmer zeigt, wie Rationalisierung der Kommunikation innerhalb der Verwaltung bei der Sprache ansetzte. Schon lange vor den Anstrengungen der Archivare, eine standardisierte Fachterminologie einzuführen, gab es eine lebhafte Diskussion über die Sprache der Verwaltung, die sich an gesellschaftliche und politische Veränderungen anpassen sollte. Diese Debatte wird in dem Beitrag von *Klaus Margreiter* für den Zeitraum des späten 18. und frühen 19. Jahrhunderts verfolgt. Diese Zeit war geprägt von nachhaltigen Veränderungen im Bereich der Sprache, der Verwaltungsorganisation und des Staatsaufbaus. Mit einer Verbindung von Diskurs- und Politikanalyse reflektiert Margreiter die Möglichkeiten politischer Gestaltung, der im Bereich der Verwaltungssprache durch etablierte Praxisformen und durch die »symbolische Politik« sprachlicher Distinktion deutliche Grenzen gesetzt waren.

Die Auseinandersetzung mit dem Wissen des Staates und mit der Expertise innerhalb der Verwaltung öffnet den Blick auf die vielfältigen Schnittstellen zwischen Beamten, Wissenschaftlern und politischen Akteuren auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene. Eine andere Form der Vernetzung von Verwaltung und Politik wird von jenen Autoren in den Blick genommen, die sich mit den Grenzen und Möglichkeiten der Implementierung von politischen Programmen befassen.²⁸ *Florian*

territorialité des sciences de gouvernement. L'installation des directions régionales de la Statistique», in: Olivier Ihl/Martine Kaluszynski/Gilles Pollet (Hg.), *Les Sciences de gouvernement*, Paris: Economica 2003, S. 181-193, mit weiteren Nachweisen. Die zunehmende Bedeutung statistischer Verfahren in den Wissenschaften und in der Verwaltung ist Thema der Studie von Theodore M. Porter: *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton: Princeton University Press 1995.

27 | Lorraine Daston: »Scientific Objectivity with and without Words«, in: P. Becker/W. Clark (Hg.), *Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 259-284, hier S. 263.

28 | Dazu zählt das anregende Buch von Stefan Haas, das die Umsetzung der preußischen Reformen in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts aus der Innen-

Schui setzt sich damit aus einer ungewöhnlichen Perspektive auseinander. Er verfolgt nämlich die finanzwissenschaftlichen Debatten über den Steuerstaat, die durch den Ersten Weltkrieg und seine finanzpolitischen Auswirkungen hervorgerufen wurden. Es handelt sich um eine wissenschaftliche Debatte, deren politische Relevanz bis heute ungebrochen ist und die wichtige Impulse für die Festlegung von Handlungsräumen für die Verwaltung im Beziehungs- und Spannungsfeld von Besteuerung, Demokratie und Kapitalismus bereitstellt.

Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen Akteuren und lokalen Eliten sind wichtige analytische Bezugspunkte, um die Durchsetzung von Herrschaftsansprüchen vor Ort zu verstehen.²⁹ Schriftliche Kommunikation spielte eine zentrale Rolle, um Herrschaft über große Distanzen hinweg aufzubauen und zu stabilisieren. Das anregende Buch von Miles Ogborn mit dem Titel *Indian Ink* untersucht die Integration von kolonialer Herrschaft in die lokale Politik, Wirtschaft und Kultur anhand der Korrespondenzen zwischen den indischen Repräsentanten der East India Company und der Londoner Zentrale. Aus diesem Blickwinkel verändert sich der Charakter von globalen Netzwerken, die als eine Reihe von lokalen Schnittstellen begriffen werden. Für Kathleen Wilson ist es daher notwendig, jedes Empire als ›lokal‹ zu verstehen.³⁰

sicht der Verwaltung erschließt und dabei auf die Prozesse von Aneignung und Übersetzung der politischen Vorgaben hinweist. Stefan Haas: Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800-1848, Frankfurt a.M.: Campus 2005; zur normativen Programmierung des Verwaltungshandelns vgl. Peter Becker: »Beschreiben, Klassifizieren, Verarbeiten. Zur Bevölkerungsbeschreibung aus kulturwissenschaftlicher Sicht«, in: Arndt Brendecke/Markus Friedrich/Susanne Friedrich (Hg.), Information in der Frühen Neuzeit. Status, Bestände, Strategien, Münster: LIT 2008, S. 393-419.

29 | Vgl. dazu die anregende Studie von Chandra Mukerji zur Expansion staatlicher Herrschaft und Kontrolle im Frankreich des 17. Jahrhunderts: Chandra Mukerji: Impossible Engineering. Technology and Territoriality on the Canal du Midi, Princeton: Princeton University Press 2009; zu den Aushandlungsprozessen in der Habsburgermonarchie vgl. Anton Tantner: Ordnung der Häuser, Beschreibung der Seelen: Hausnummerierung und Seelenkonskription in der Habsburgermonarchie, Innsbruck: Studienverlag 2007, sowie die konzeptuellen Überlegungen bei Peter Becker: »Kaiser Josephs Schreibmaschine«. Ansätze zur Rationalisierung der Verwaltung im aufgeklärten Absolutismus«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 12 (2000), S. 223-254; zum kulturwissenschaftlichen Blick auf den Aufbau einer kolonialen Verwaltungsorganisation vgl. Miles Ogborn: Indian Ink. Script and Print in the Making of the English East India Company, Chicago: University of Chicago Press 2007.

30 | M. Ogborn, Indian Ink, S. 3; er bezieht sich dabei auf Kathleen Wilson: The Island Race. Englishness, Empire and Gender in Eighteenth Century, London: Routledge 2003, S. 213.

Das Interesse für die Zirkulation von Personen, Wissen und Technologien ist nicht auf die *colonial studies* beschränkt. Kommunikationsnetze werden in deutschsprachigen Studien zur Herrschaft als sozialer Praxis thematisiert, wie ein von Ralf Pröve und Norbert Winnige herausgegebener Sammelband zeigt.³¹ Das analytische Potenzial für eine dialogische Kommunikation zwischen Herrschaftsträgern und Untertanen wird dort jedoch kaum entwickelt.³² Der Beitrag von *Veronika Duma* im vorliegenden Band vollzieht einen solchen Perspektivenwechsel. Sie untersucht den Dialog zwischen staatlichen Akteuren und Bürgern im Zusammenhang mit der Einführung des provisorischen Gemeindegesetzes vom 17. März 1849 in den cisleithanischen Ländern der Habsburgermonarchie.³³ Wirte, Lehrer und andere politisch aktive Bürger erhielten in den Vermittlungsstrategien der Wiener Zentralstellen eine nicht gesetzlich definierte Möglichkeit der Mitwirkung, die auch genutzt wurde. Solche Partizipationsmöglichkeiten werden jetzt zunehmend sichtbar – nicht zuletzt aufgrund der Sensibilisierung von Historikern durch die politik- und kulturwissenschaftliche Auseinandersetzung mit neuen Formen von Governance.³⁴

31 | Ralf Pröve: »Herrschaft als kommunikativer Prozess. Das Beispiel Brandenburg-Preußen«, in: R. Pröve/N. Winnige (Hg.), *Wissen ist Macht. Herrschaft und Kommunikation in Brandenburg-Preußen, 1600-1850*, Berlin: Berlin Verlag 2001, S. 11-21, bes. S. 16-18. Eine systemtheoretische Untersuchung von politischer Kommunikation findet sich bei Uwe Goppold: *Politische Kommunikation in den Städten der Vormoderne. Zürich und Münster im Vergleich, Köln/Weimar/Wien: Böhlau 2007*.

32 | Vgl. P. Cancik: *Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen*, S. 155-195; Timo Holzborn: *Die Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhunderts*, Berlin: Tenea Verlag 2003, bes. S. 133-163; Bernd Wunder: »Vom Intelligenzblatt zum Gesetzblatt. Zur Zentralisierung inner- und außeradministrativer Normkommunikation in Deutschland (17./18. Jahrhundert)«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 9 (1997), S. 29-82; Reiner Prass: »Die Brieftasche des Pfarrers. Wege der Übermittlung von Informationen in ländlichen Kirchengemeinden des Fürstentums Minden«, in: R. Pröve/N. Winnige (Hg.), *Wissen ist Macht. Herrschaft und Kommunikation in Brandenburg-Preußen, 1600-1850*, Berlin: Berlin Verlag 2001, S. 69-82, bes. S. 73-81.

33 | Zum provisorischen Gemeindegesetz vgl. Jirí Klabouch: »Die Lokalverwaltung in Cisleithanien«, in: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), *Die Habsburgermonarchie 1848-1918*, Bd. 2, Wien: Akademie der Wissenschaften 1975, S. 270-305, bes. S. 274f.

34 | Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks: »Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance«, in: *American Political Science Review* 97 (2003), S. 233-243; vgl. dazu auch die Argumentation von Adrienne Héritier: »The institutional provision of common goods increasingly has to be organized across national boundaries, across levels of government, across sectors, and in collaboration of public and private actors [...] This means that hierarchical means

BEGEGNUNGS- UND KOMMUNIKATIONSRAUM VERWALTUNG

Die Interaktion zwischen den Mitarbeitern der Verwaltung und ihren Klienten ist vor allem Gegenstand mikrosoziologischer und ethnomethodologischer Studien. Sie beschäftigen sich mit der Präsenz des Staates in Behörden mit Publikumsverkehr – den *street-level bureaucracies* in der Diktion von Michael Lipsky. Trotz ihrer zentralen Stellung in der Kontaktzone zwischen Staat und Gesellschaft sind diese Einrichtungen von der Forschung bisher zuwenig beachtet worden. Darauf hat Göran Therborn in seiner Studie zum schwedischen Wohlfahrtsstaat hingewiesen. Er macht den Fokus auf die politischen Vorgaben sowie die makrosoziologische Implementationsforschung verantwortlich für das Desinteresse an den Aushandlungsprozessen zwischen wohlfahrtsstaatlichen Programmen und den Lebensentwürfen ihrer Klienten, die in diesen Behörden stattfinden.³⁵

Das analytische Potenzial des mikrosoziologischen Forschungsdesigns erschöpft sich nicht in einer Erweiterung des Aufmerksamkeitsrasters hin zu den Interaktionen zwischen Bürgern und Beamten vor Ort. Für Petra Hiller ist damit ein grundsätzlich anderes Verständnis von Behörden verbunden, die nicht mehr länger als selbstverständlicher, normativ definierter Handlungsraum vorausgesetzt werden. Sie existieren zwar in materieller und verfahrensmäßiger Hinsicht, indem sie mit Räumlichkeiten, Technologien und einem Personal ausgestattet sind, dessen Handeln von gesetzlichen Vorgaben und Durchführungsbestimmungen angeleitet wird. Als Handlungs- und Kommunikationsraum konstituieren sich diese Behörden jedoch immer wieder aufs Neue – indem Sachbearbeiter mit Klienten, Vorgesetzten und Experten Fälle konstituieren, diskutieren und entscheiden. Die Beamten nutzen die normativen Vorgaben als Ressource, um sich im undurchsichtigen Feld konkurrierender Ansprüche abzusichern.³⁶ Die dabei in Gang gesetzten Prozesse der Generierung,

of guidance, like those that can be applied within the classical nation-state, are harder to employ here, while negotiation and self-regulation that rely heavily on the interaction of independent public and private actors increase in importance.« (Adrienne Héritier: »Introduction«, in: dies. (Hg.), *Common Goods. Reinventing European and International Governance*, Lanham: Rowman & Littlefield 2002, S. 1-12, hier S. 1.)

35 | M. Lipsky: *Street-Level Bureaucracy*; die mikroanalytische Studie von Jean-Marc Weller trägt den bezeichnenden Titel *L'Etat au Guichet* (J.-M. Weller: *L'État au guichet*); Göran Therborn: »Social Steering and Household Strategies. The Macropolitics and the Microsociology of Welfare States«, in: *Journal of Public Policy* 9 (1989), S. 371-397, hier S. 371.

36 | Petra Hiller: *Organisationswissen. Eine wissenssoziologische Neubeschreibung der Organisation*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2005, S. 143. In ihrer Analyse des amerikanischen Methadon-Programms sehen Paul Attewell und Dean Gerstein die Herausforderung auf Seiten der Legislative, den lokalen Akteuren jene Handlungsräume zu schaffen, die für eine erfolgreiche Um-

Stabilisierung und des Wandels von Kommunikations- und Handlungsräumen sind die Untersuchungsgegenstände für mikrosoziologische und ethnomethodologische Verwaltungsforschung.³⁷

Damit ist ein zentrales methodisches Instrument der mikrosoziologischen Verwaltungsforschung angesprochen: die performative Distanz des Forschers gegenüber einem allgemeinen Wissen über Behörden bei gleichzeitigem Eintauchen in die Institutionen während der teilnehmenden Beobachtung. Der französische Soziologe Jean-Marc Weller hat diese Zugangsweise im Schlusswort seiner Studie zum *Staat am Schalter* ausführlich kommentiert. Er hält einen unvoreingenommenen, naiven Blick auf die Behörden und ihre Praxisformen für unverzichtbar. Nur so lassen sich die sonst nicht sichtbaren »Rätsel« und »Geheimnisse« der Verfahren, die in der Kommunikation zwischen Sachbearbeiter und Klienten, in der Produktion von Fällen und in der telefonischen Auskunftserteilung zum Ausdruck kommen, wahrnehmen und aus einer ethnografischen Perspektive kommentieren.³⁸

Die französische Soziologin Fabienne Hanique vergleicht die teilnehmende Beobachtung in Ämtern und Behörden mit der klinischen Untersuchung. Ihre mikrosoziologische Untersuchung eines Postamtes in einem Pariser Vorort in den 1990er Jahren beschreibt sie daher als einen Beitrag zur klinischen Soziologie, der ganz ähnliche Resultate zeitigt, wie die ethnografische Exploration von Weller. Beide produzieren eine differenzierte Bestandsaufnahme der Veränderungen, die durch die Abwendung von einem bürokratischen Amtsverständnis und die Einführung eines marktwirtschaftlichen Geschäftsmodells bewirkt wurden.³⁹

setzung der Programme notwendig ist: Paul Attewell/Dean R. Gerstein: »Government Policy and Local Practice«, in: *American Sociological Review* 44 (1979), S. 311-327, hier S. 325f.

37 | Michael Lipsky hat diese Überlegungen noch weiter zugespitzt. Für ihn entsteht durch die lokal bzw. individuell spezifische Anwendung von Regeln die Politik im eigentlichen Sinn, während die konventionelle Sichtweise lediglich eine Anwendung von politischen Vorgaben sieht: »[...] the decisions of street-level bureaucrats, the routines they establish, and the devices they invent to cope with uncertainties and work pressure, effectively become the public policies they carry out.« (M. Lipsky: *Street-Level Bureaucracy*, S. xii.)

38 | J.-M. Weller: *L'État au guichet*, S. 233: »[...] recevoir le public au guichet, instruire des demandes, traiter des dossiers, répondre au téléphone sont apparus comme des mystères authentiques à élucider, et non plus comme des évidences qu'on peut tranquillement ignorer. Pour apprécier l'activité de travail, nous nous sommes intéressé aux interactions verbales entre agents et usagers, aux supports matériels et autres technologies qui fournissent des guides pour agir et s'avèrent indissociables des interactions entre les personnes.«

39 | Fabienne Hanique: *Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet*, Ramonville Saint-Agne: Éditions érès 2004, bes. S. 270-279.

Die ethnografisch-mikrosoziologische Beschäftigung mit öffentlicher Verwaltung geht von einem nicht-normativen Verständnis von dem Funktionieren einer Behörde aus. Das betrifft die Verfahren ebenso wie das Selbstverständnis und Verhalten der Mitarbeiter und schließlich auch die Subjektpositionen und Handlungsmöglichkeiten der Klienten.⁴⁰ Die Begegnungen zwischen Beamten und Bürgern im Kommunikationsraum der Verwaltung werden grundsätzlich als gemeinsames Aushandeln von Geltungsansprüchen verstanden, das Fälle generiert, die den Programmvorgaben entsprechen müssen. Die Verfahren, die Verwaltungskultur und das architektonische Setting geben Akteuren ein bestimmtes Repertoire an Verhaltensweisen vor, ohne diese vollständig zu determinieren. Aus mikrosoziologischer Perspektive sind nicht die Rollenvorgaben interessant, sondern die konkreten Interaktionsformen und ihre spezifische Logik. Der Blick hinter die normativen Kulissen ist selbstverständlich sensibel für die ungleichmäßige Verteilung von Macht in diesen Aushandlungsprozessen. Darauf hat Thomas Scheffer am Beispiel der Beantragung von Asyl hingewiesen.⁴¹

Die Einschätzung der Klienten durch die Mitarbeiter der Verwaltung ist in Zeiten knapper Mittel ein wichtiges Instrument zur Feststellung von Anspruchsberechtigung. Sie beruht nicht nur auf der Anwendung von formalen Vorgaben, sondern bezieht sich auf ein von Stereotypen moduliertes Erfahrungswissen über Normalität.⁴² Während der Fallbearbeitung werden komplexe Persönlichkeiten zu Klienten umgestaltet, die standardisierten Erwartungen genügen müssen, wie Michael Lipsky argumentiert: »Thus the need to routinize, simplify, and differentiate in the context

40 | Vgl. dazu die Beiträge in Peter Becker/Rüdiger v. Krosigk (Hg.): *Figures of Authority. Contributions towards a cultural history of governance from the 17th to 19th century*, Bern u.a.: Lang 2008. Zur systematischen Reflexion über Subjektpositionen aus systemtheoretischer Perspektive vgl. Christine Weinbach: *Systemtheorie und Gender. Das Geschlecht im Netz der Systeme*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2004, S. 146-154.

41 | Er sieht einen partiellen Kontrollverlust der Antragsteller bereits in ihrer beschränkten Einflussmöglichkeit auf die sprachliche Weiterverarbeitung der eigenen Aussagen: Thomas Scheffer: *Asylgewährung. Eine ethnographische Verfahrensanalyse*, Stuttgart: Lucius und Lucius 2001, S. 221 u. 231.

42 | Die sprachlichen und schriftlichen Repräsentationen von Wirklichkeit und die damit verbundenen Aushandlungsprozesse sind ganz wesentlich auf die Mitarbeiter bzw. später auch auf die weiblichen Mitarbeiterinnen und deren Einstellungen, Vorurteile, Erfahrungen in der effizienten Bewältigung von Aufgaben bezogen: vgl. dazu die konzeptuellen Reflexionen von Alf Lütke zur Sprache und Herrschaft in der DDR: Alf Lütke: »Sprache und Herrschaft in der DDR. Einleitende Überlegungen«, in: Alf Lütke/Peter Becker (Hg.), *Akten. Eingaben. Schauenfenster. Die DDR und ihre Texte. Erkundungen zu Herrschaft und Alltag*, Berlin: Akademie Verlag 1997, S. 11-26; sowie Ralph Jessen: »Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis«, in: ebda, S. 57-75.

of inequality leads to the institutionalization of the stereotypical tendencies that permeate the society [...] The need for simplification exists, so to speak, prior to the stereotype.«⁴³

Die Interaktion zwischen Sachbearbeitern und Klienten untersucht der Beitrag von *Robert Garot* anhand einer Feldstudie in einem kalifornischen Wohnungsamt. Er interessiert sich für die Rolle von Normalitätserwartungen bei der Einschätzung von Klienten und der Anwendung von Programmvorgaben durch die Mitarbeiter des Amtes. Die Kommunikationssituationen, in denen Bedürftigkeit festgestellt und Angaben zur Erwerbstätigkeit hinterfragt wurden, bilden den empirischen Bezugspunkt für seine Überlegungen zum reflektierten, situationspezifischen Gebrauch von Regeln. Die Abweichungen von den normativen Vorgaben, die er bei der Evaluierung von Anträgen beobachtet, sind aus seiner Sicht unerlässliche Bestandteile der Regelanwendung und als solche unverzichtbar für das Funktionieren der Behörde innerhalb eines Handlungsrahmens, der von der Politik, der Einkommenslage und der Wohnungssituation bestimmt ist.

Die von Lipsky und Garot angesprochene Notwendigkeit zur Nutzung von verfahrensexternen Wissensbeständen für die situationsbezogene Evaluierung der Glaubwürdigkeit von Ansprüchen lässt sich auch in anderen Begegnungsräumen beobachten. Ein gutes Beispiel stellt der Beitrag von *Barbara Lüthi* zum Kommunikationsraum Ellis Island dar. In dieser »largest ever medical screening facility« mussten die Mediziner, die für das United States Public Health Service im Einsatz waren, die ankommenden Immigranten auf ihrem Weg durch das Gebäude rasch auf Anzeichen von Defekten und Krankheiten hin überprüfen. Dabei bildete sich eine Form medizinischer Stereotypisierung aus, die es ermöglichen sollte, in zwei Minuten Beobachtungszeit eine möglichst substantielle Erfassung der vorbeidefilierenden Immigranten leisten zu können.

Zum Verständnis des Begegnungs- und Kommunikationsraums der Verwaltung sind neben mikrosoziologischen auch vergleichende kulturwissenschaftliche Untersuchungen wichtig. Sie tragen mit zur Distanzierung von Selbstverständlichkeiten bei, wie der Essay von *Andreas Fahrmeir* anschaulich zeigt. Indem er seine eigenen Erfahrungen in der Arbeit mit deutschen und englischen Archiven zur Ausländerpolitik deutscher Staaten und Großbritanniens im frühen 19. Jahrhundert reflektiert, vermittelt er Einblicke in die unterschiedlichen Handlungsspielräume für die Bürger als Klienten der Verwaltung. So hing die Erreichbarkeit der Entscheidungsträger für die Bürgerinnen und Bürger ganz wesentlich von der politischen Kultur und der Verwaltungskultur ab.

Im Kommunikationsraum der Verwaltung wird gesprochen und geschrieben. Die Sprechakte der Ämter als Mittel der Kommunikation zwischen *dem* Staat und *den* Bürgern sind wesentlich für die Erhebung, Bearbeitung und Übermittlung von Information innerhalb der Verwaltung

sowie zwischen Verwaltung und Politik bzw. Bürgern. Die Verwaltungssprache ist Ausdruck der politischen Kultur und der Verwaltungskultur, wie die beiden Sprachwissenschaftler Srikant Sarangi und Stefaan Slembrouck betonen: »Whether it is institutions relating to clients, or institutions relating to other institutions, we strongly believe that language use is at issue.«⁴⁴ In der Forschung finden sich Beiträge aus verschiedenen Disziplinen zur Verwaltungssprache. Für den amtlichen Sprachgebrauch interessieren sich Historiker, Verwaltungswissenschaftler und Linguisten,⁴⁵ während Soziologen und Anthropologen aus systemtheoretischer Perspektive die Rolle der Sprache für eine erfolgreiche Interaktion des Verwaltungssystems mit seiner Umwelt diskutieren.⁴⁶

In seinen Überlegungen zur politischen Kommunikation sieht Lutz Raphael die Verwaltungssprache als ein Instrument zur besseren Integration der Lokalverwaltung in das staatliche Verwaltungssystem. Das Vordringen dieser Sprachform in die dörflichen Gemeinden führte aus seiner Sicht zur zeitgleichen Koexistenz mehrerer Schreib- und Sprachstile. Die Gemeindevertreter vor Ort begannen zunehmend die »politische Sprache der Verwaltung« zu sprechen und wurden dadurch zu Übersetzern und Vermittlern zwischen der staatlichen Bürokratie und der lokalen Bevölkerung. Das führte zu Verschiebungen in der Rollenverteilung auf der

44 | Srikant Sarangi/Stefaan Slembrouck: *Language, Bureaucracy, and Social Control*, London: Longman 1996, S. 6.

45 | Peter Becker: »Un nouveau langage pour l'administration: Joseph von Sonnenfels et la création d'une chaire de langage et prose bureaucratique à Vienne à la fin du 18e siècle«, in: O. Ihl/M. Kaluszynski/G. Pollet (Hg.), *Les Sciences de gouvernement*, Paris: Economica 2003, S. 89-107; P. Collin/Th. Horstmann (Hg.): *Das Wissen des Staates*; Michael Niehaus: *Das Verhör. Geschichte – Theorie – Fiktion*, München: Fink 2004; D. W. Sabeau: *Soziale Distanzierungen*; Cornelia Vismann: *Akten. Medientechnik und Recht*, Frankfurt a.M.: Fischer 2000. Thomas Tinnefeld: *Die Syntax des 'Journal officiel': eine Analyse der Fachsprache des Rechts und der Verwaltung im Gegenwartsfranzösischen*, Bochum: AKS 1993; Silvia Sechi: *Verständlichkeit und Höflichkeit in der deutschen Verwaltungssprache der Gegenwart*, Phil. Diss. Bochum 2003; Margret Selting: *Verständigungsprobleme. Eine empirische Analyse am Beispiel der Bürger-Verwaltungs-Kommunikation*, Tübingen: Niemeyer 1987; Hildegard Wagner: *Die deutsche Verwaltungssprache der Gegenwart. Eine Untersuchung der sprachlichen Sonderform und ihrer Leistung*. Düsseldorf: Schwann 1970. Eine historische Analyse dieser Codes und ihrer Veränderung wurde bereits von Peter Burke in seinen Überlegungen zur *social history of language* gefordert: Peter Burke: *The Art of Conversation*, Ithaca: Cornell University Press 1993, Kapitel 1.

46 | Vgl. David John Farmer: *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, Tuscaloosa: University of Alabama Press 1995; Jack Goody: *The Logic of Writing and the Organization of Society*, Cambridge: Cambridge University Press 1986; D. Graber: *The power of communication*.

örtlichen politischen Bühne und im verfügbaren – sprachlichen – Handlungsrahmen.⁴⁷

Der Beitrag von *Peter Becker* setzt auf der meta-sprachlichen Ebene an, um die Sprache der Verwaltung über einen längeren Zeitraum hin zu untersuchen. Seine Argumentation verfolgt die unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in den Debatten über die Verwaltungssprache in der Zeit des Josephinismus, der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg und der Nachkriegszeit. Die Sprachreformer waren getrieben von der Angst vor politischer Destabilisierung und artikulierten Wunschorstellungen nach einer Integration von Staat und Gesellschaft durch die Verwaltung. Ihre Reformprojekte griffen zeitgenössische kulturelle und politische Anliegen auf, wie etwa die Beseitigung von Fremdwörtern aus dem Wortschatz der Verwaltungssprache.

KOMMUNIKATIONSTECHNOLOGIEN

Im Kommunikations- und Begegnungsraum der Verwaltung sind Technologien zur Aufzeichnung, Bearbeitung, Speicherung und Übermittlung von Informationen allgegenwärtig. Sie werden als Kontroll- und Steuerungsinstrumente innerhalb der Behörden ebenso genutzt wie zur Fallbearbeitung und zur Informationsbeschaffung für die politischen Akteure. Die Auswirkung dieser Technologien – von der Schreibfeder über Schreibmaschine, Telefon und Telegraf bis hin zu einer Vielzahl von Ablagesystemen – auf die Strukturierung der Arbeits- und Kommunikationsprozesse in Behörden ist bisher noch nicht eingehend erforscht worden.⁴⁸ Ein anregender Versuch,

47 | Vgl. L. Raphael: *Die Sprache der Verwaltung*, S. 189; zur Logik der Übersetzung im Bereich der Gerichtssprache des 19. Jahrhunderts vgl. Peter Becker: »Objective Distance and Intimate Knowledge: On the Structure of Criminalistic Observation and Description«, in: P. Becker/W. Clark (Hg.), *Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 197-235; sowie Regina Schulte: *Das Dorf im Verhör. Brandstifter, Kindsmörderinnen und Wilderer vor den Schranken des bürgerlichen Gerichts. Oberbayern 1848-1910*, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1989.

48 | Ein mangelndes Interesse der Forschung ließ sich laut Mark Rose selbst für die Rolle des Staates in der Technologieentwicklung feststellen: Mark H. Rose: »Machine Politics. The Historiography of Technology and Public Polity«, in: *The Public Historian* 10 (1988), S. 27-47, hier S. 27f: »The historical literature of engineering accomplishment has generally failed to highlight the role of government or public policy in the initiation, financing, construction, operation, and regulation of technological systems. The omission is a curious one, because large engineering projects often relied on action taken in governmental arenas, especially public works such as bridges and roads, as well as sewer, water, electric and gas system.«

sich aus einer internationalen Perspektive mit diesem Thema zu befassen, findet sich im Band neun des Jahrbuchs für europäische Verwaltungsgeschichte, der zwölf Fallstudien zu den Informations- und Kommunikationstechniken der öffentlichen Verwaltung versammelt.⁴⁹

Die Nutzung von Kommunikations- und Speicherungstechnologien hat weitreichende Auswirkungen auf die Gestaltung von Geschäftsprozessen und auf das Management von Organisationen, wie die faszinierende Studie von JoAnne Yates am Beispiel von großen amerikanischen Firmen des 19. Jahrhunderts zeigt. Diese Auswirkungen bleiben einem technik- und verwaltungsgeschichtlichen Blick verschlossen, wenn dieser nur die Erfindung und Verbreitung der Technologien verfolgt. Yates plädiert daher für eine holistische Perspektive, die sich für die Wechselwirkung zwischen technologischer Innovation und neuen Steuerungsformen interessiert.⁵⁰

Eine solche Sichtweise ist auch für die Kulturgeschichte der Verwaltung erforderlich. Die Funktionsweise einer Behörde lässt sich nur dann angemessen verstehen, wenn Technologien als Teil der materiellen Grundlagen des Verwaltungshandelns ebenso untersucht werden wie soziale Herkunft, Ausbildung, Karrieremuster, Einstellungen, Denkhorizonte und Handlungsweise von Mitarbeitern. Neue Technologien müssen ganz im Sinne von Yates auf ihre Gestaltungskraft für die Verfahren der Behörden, auf ihren Einfluss auf das Gesamtsystem der öffentlichen

49 | Vgl. etwa: Vida Azimi: »De la plume d'oie à la souris: révolution technique et modernisation de l'administration en France (18e-20e siècles)«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 (1997), S. 1-28; Josef Reindl: »Telegrafie, Regierung und Verwaltung in den Ländern des Deutschen Bundes, 1848-1871«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 (1997), S. 121-140; Ursula Nienhaus: »Telegraf, Telefon und Funk im Dienst der preußischen Polizeiverwaltung, 1914-1945«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 (1997), S. 141-160; Edward Higgs: »The Determinants of Technological Innovation and Dissemination. The Case of Machine Computation and Data Processing in the General Registrar Office, London, 1837-1920«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 (1997), S. 213-222; Arre Zuurmond: »From Bureaucracy to Infocracy. Administrative Reform by Technological Innovation in the Netherlands«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 (1997), S. 223-230.

50 | JoAnne Yates: Control through Communication. The rise of system in American management, Baltimore: Johns Hopkins University Press 1993, S. XVI: »Historians of technology have examined the invention and dissemination of some key communication technologies, such as the typewriter or telephone, but have not pursued the evolving interactions between communication technology and managerial uses and forms of communication within firms [...] This book focuses on the evolution of the communication systems as an integrated whole - its functions, technologies, and genres - in conjunction with the rise of system in American management.«

Verwaltung und auf die Schaffung eines neuen Rollenverständnisses hin befragt werden.⁵¹

Die Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in den Behörden in den 1960er Jahren führte zu einer neuen Dynamik, die Niklas Luhmann in seiner systemtheoretischen Deutung des Technologieeinsatzes in der Verwaltung pointiert charakterisierte. Er verwies auf die »hohe Unbestimmtheit« dieser neuen Technologie und die damit verbundene Herausforderung für die Verwaltung, ihr Rollenverständnis und ihre Verfahren.⁵² Die Offenheit der Technologie im Hinblick auf mögliche Einsatzformen steht auch im Mittelpunkt der Überlegungen der amerikanischen Kommunikations- und Organisationsforscherin Wanda Orlikowski, die mit JoAnne Yates eng zusammenarbeitet. Sie fragt nach der Emergenz neuer Praxisformen durch die Nutzung solcher Instrumente. Dabei wendet sie sich entschieden gegen die Vorstellung, dass in den neuen Technologien alle Auswirkungen auf die Arbeitsabläufe bereits als ein Potenzial angelegt sind, das es nur zu aktualisieren gilt. Entscheidend ist für sie die Interaktion zwischen den neuen Technologien und den Nutzern mit ihren Kompetenzen, Arbeitsroutinen und ihrem Selbstverständnis:

»While a technology can be seen to embody particular symbol and material properties, it does not embody structures because those are only instantiated in practice. When humans interact regularly with a technology, they engage with (some or all of) the material and symbol properties of the technology. Through such repeated interaction, certain of the technology's properties become implicated in an ongoing process of structuration. The resulting recurrent social practice produces and reproduces a particular structure of technology use. Thus, structures of technology use are constituted recursively as humans regularly interact with certain properties of a technology and thus shape the set of rules and resources that serve to shape their interaction. Seen through a practice lens, technology structures are emergent, not embodied.«⁵³

Es zeichnet sich hier ein Blickwechsel in der Auseinandersetzung mit Technologien ab, der ihre gestaltende Rolle ernst nimmt. Eine solche Perspektive steht in engem Zusammenhang mit den Deutungsangeboten der *Akteur-Netzwerk-Theorie*, wie man dem leidenschaftlichen Plädoyer von Bruno Latour für die Berücksichtigung von nicht-menschlichen Akteuren entnehmen kann. Aus seiner Sicht entfalten *Dinge* im Sinne von materiel-

51 | Vgl. dazu meine Überlegungen und weitere Nachweise: P. Becker: Kulturgeschichte der Verwaltung, S. 312-317.

52 | Zu den Herausforderungen der Integration der elektronischen Datenverarbeitung in die Verwaltung vgl. N. Luhmann: Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung, S. 9 und passim.

53 | Wanda Orlikowski: »Using Technology and Constituting Structures. A Practice Lens for Studying Technology in Organizations«, in: *Organization Science* 11 (2000), S. 404-428, hier S. 406f.

len Hilfsmitteln der wissenschaftlichen und administrativen Tätigkeit ein eigenes Handlungspotenzial, indem sie die Strukturierung von Praxisformen mit bestimmen.⁵⁴

Für die Untersuchung von Staatsbildung und Verwaltungsausbau können diese Anregungen in zwei Richtungen weiter verfolgt werden: Erstens zur Rekonstruktion eines arbeitsteiligen Kommunikationsraums, in dem Evidenz erhoben und mit standardisierten Hilfsmitteln über große Distanzen kommuniziert wurde. Die Einrichtung von zentralen Sammel- und Verarbeitungsstellen ermöglichte in Verbindung mit einem neuen Verständnis von Evidenz als standardisierten und damit vergleichbaren Informationseinheiten – *inscriptions* in der Diktion Latours – die Schaffung eines Zyklus beständiger Akkumulation von Wissen, was erst die gezielte Regierungstätigkeit an räumlich getrennten Orten möglich machte: »[...] a small provincial town, or an obscure laboratory [...] that were at first as weak as any other place will become centres dominating at a distance many other places.«⁵⁵

Zweitens lassen sich Latours Überlegungen dazu nutzen, um eine differenzierte Vorstellung von Geschäftsprozessen, Technologienutzung und Interaktionsformen innerhalb einzelner Behörden zu entwickeln. Die Einführung neuer Technologien verläuft auch heute nicht friktionsfrei, weil sie auf Widerstände stößt, die mit den funktionalen Aspekten dieser Instrumente nichts zu tun haben. Ein gutes Beispiel bietet die Einführung der Schreibmaschine in der deutschen Verwaltung. Noch in der Weimarer Republik wies Hans Wuenschel, Rechnungsoberinspektor im bayerischen Innenministerium auf ein weit verbreitetes Vorurteil hin, dass nämlich »die Selbstbedienung der Schreibmaschine eines gehobenen Beamten unwürdig sei.«⁵⁶

54 | Bruno Latour: *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, New York: Oxford University Press 2005, S. 72. Zur Überwindung der modernistischen Subjekt-Objekt-Dichotomie bei Latour vgl. Peter-Paul Verbeek: *What Things Do. Philosophical reflections on technology, agency, and design*, University Park: Pennsylvania State University Press 2005, bes. S. 152-158. Zum Potenzial von Latours Konzepten für die Organisationsanalyse vgl. James R. Taylor/Elizabeth J. van Every: *The Emergent Organization. Communication as its site and surface*, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum 2000, S. 165: »Latour's version of the structuring of society [...] has a good deal to recommend it to a communication researcher [...]«

55 | Bruno Latour: *Science in Action. How to follow scientists and engineers through society*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1987, S. 223.

56 | Hans Wuenschel: »Wege zur Büroreform in der öffentlichen Verwaltung«, in: *Verwaltungsakademie München* (Hg.), *Wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungs- und Büroreform*, München: Bayerischer Kommunalchriftenverlag 1929, S. 15-38, hier S. 32. Ein Beispiel für die Anwendung der Akteur-Netzwerk-Perspektive zur Analyse der Einführung neuer erkennungsdienstlicher Verfahren in der Polizei findet sich bei Peter Becker: »Les

Die Schreibmaschine ist in der heutigen Verwaltung ein Relikt vergangener Abläufe. Zu Beginn des vergangenen Jahrhunderts war sie eine neue Technologie, mit der in der öffentlichen Verwaltung viele Hoffnungen, aber auch Ängste verbunden waren. Die unterschiedlichen Bedeutungsebenen dieser Schreibtechnologie rekonstruiert *Stefan Nellen* ausgehend von der Debatte über die Verwendbarkeit der Schreibmaschine für die Anfertigung von Protokollen über die Verhandlungen des Basler Regierungsrates. Das handschriftliche Protokoll wird von seinen Verfechtern zum Produkt einer freien persönlichen Tätigkeit stilisiert. Dieser freien Tätigkeit wird die Dissoziation von Körper und Schrift beim Maschinschreiben gegenübergestellt.

Literarische Thematisierungen der neuen Schreibtechnologie und chemische Untersuchungen zur Haltbarkeit der produzierten Texte werden von Nellen in seine analytische Netzwerkspektive integriert. Zugleich nutzt er den Netzwerkansatz dazu, Schreibtechnologien als eigenständige Akteure innerhalb einer Behörde zu positionieren. Dieses Thema wird von *Patrick Joyce* in seiner Untersuchung zum britischen India Office weiterverfolgt. Joyce setzt sich sowohl mit der Funktion dieser Behörde als Zentralstelle innerhalb der Kolonialverwaltung, als auch mit den Techniken der Aktenproduktion innerhalb des India Office auseinander. Als *center of calculation* fungierte es als Sammelpunkt von Anfragen, Beschwerden und Mitteilungen ebenso wie als Referenzpunkt in der Entwicklung von neuen politischen Programmen. Der ethnografische Blick auf die Praxisformen innerhalb des India Office ermöglicht die Analyse der strukturierenden Rolle von Schreib- und Registertechnologien. Sein Kommentar zu den Laufzetteln auf den Akten dieser Behörde, der die Reflexionen von *Andreas Fahrmeir* in diesem Band fortsetzt, vermittelt einen anregenden Eindruck von dem Potenzial kulturwissenschaftlicher Analysen der Verwaltung und ihrer Verfahren.

In den Beiträgen von Joyce und Nellen werden die Behörden in ihrer architektonischen Organisation als black-box vorausgesetzt. Zum Verständnis des Kommunikationsraums der Verwaltung ist eine Öffnung dieser black-box erforderlich. In der Geschichte der Architektur gibt es dazu kaum eine Hilfestellung. Wenn die kunst- und allgemenhistorische Forschung die Bauwerke aus einer – im weiteren Sinne – politischen Perspektive betrachtet, geht es vor allem um die symbolische Kommunikation von Herrschaftsansprüchen, um die Beziehung zwischen Architekturstil und politischer Kultur sowie um die Funktionalität von – im weitesten Sinne – politischer Architektur.⁵⁷

étranges chemins de la perfection. L'innovation criminologique en Allemagne et en Autriche au XIXe siècle», in: Gérard Noiriel (Hg.), *L'identification. Genèse d'un travail d'État*, Paris: Belin 2007, S. 97-123.

57 | Vgl. dazu N. Randerad: *In Search of a National Building Style*; Peter Haiko/Hannes Stekl: »Architektur in der industriellen Gesellschaft«, in: Hannes Stekl (Hg.), *Architektur und Gesellschaft von der Antike bis zur Gegenwart*, Salzburg:

Die soziologische und anthropologische Forschung kann für die Reflexion über die Wechselwirkung zwischen Raumgestaltung einerseits und Arbeitskultur sowie Interaktions- und Kommunikationsmustern andererseits eher als Orientierungshilfe herangezogen werden. Für wissenschaftliche Arbeitsräume haben Heidrun Friese und Peter Wagner die enge Verbindung zwischen der Organisation von Arbeitsräumen, dem Rollen- und Selbstverständnis der darin tätigen Personen und deren Sozialverhalten herausgearbeitet.⁵⁸ Die von den Arbeiten von Michel Foucault und Norbert Elias inspirierte Studie von Hans-Joachim Fritz beschäftigt sich aus einer historischen Perspektive mit den räumlichen Bedingungen zwischenmenschlicher Arbeitsbeziehungen. Er plädiert für eine doppelgleisige Untersuchungsstrategie, die gleichermaßen eine »menschenbezogene Analyse des Räumlichen«, wie auch eine »raumbezogene Untersuchung zwischenmenschlicher Beziehungsformen« unternimmt.⁵⁹ Im Hinblick auf die Büroarbeitsräume der Staatsbehörden kommt er zu dem folgenden Schluss:

»[...] daß mit der Herausbildung einer kontinuierlichen, streng geregelten Büroarbeit, dem Entstehen der behördentypischen Büroräume, sich auch der Typ des bürgerlichen ›Büromenschen‹ bildet, wie ihn die Beamtenliteratur des 19. Jahrhunderts immer wieder geschildert hat [...] Und genauso zeigt sich das ganze Ausmaß dieses Zivilisations- und Bürokratisierungsschubes an dem Charakter und dem Erscheinungsbild der Büroarbeitsräume, die ein Jahrhundert zuvor noch vollständig andere waren.«⁶⁰

In diesem Band öffnet der Beitrag von *Thomas Buchner* die black-box der Architektur von Behörden. Am Beispiel der zeitgenössischen Diskussionen über die bauliche Gestaltung von Arbeitsämtern rekonstruiert er die Zuschreibungen, die den jeweiligen Gestaltungen Sinn verliehen. Als fundamentale Analogie beschreibt Buchner jene zwischen dem Arbeitsnachweis und den Finanz- wie Warenbörsen. Auf der Ebene der konkreten

Wolfgang Neugebauer 1980, S. 251-341, hier S. 264-271; Wolfgang Hardtwig: »Bürgertum, Staatssymbolik und Staatsbewußtsein im Deutschen Kaiserreich 1871-1914«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 16 (1990), S. 269-295; Barbara Miller Lane: »Government Building in European Capitals 1870-1914«, in: Hans Jürgen Teuteberg (Hg.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte*, Köln/Wien: Böhlau 1983, S. 517-560; Nikolaus Pevsner: *A History of Building Types*, London: Thames and Hudson 1976, bes. S. 27-62.

58 | Heidrun Friese/Peter Wagner: *Der Raum des Gelehrten: eine Topographie akademischer Praxis*, Berlin: Edition Sigma 1993.

59 | Hans-Joachim Fritz: *Menschen in Büroarbeitsräumen. Über langfristige Strukturwandlungen büroräumlicher Arbeitsbedingungen mit einem Vergleich von Klein- und Großraumbüros*, München: Heinz Moos Verlag 1982, S. 13.

60 | H.-J. Fritz: *Menschen in Büroarbeitsräumen*, S. 66f.

baulichen Gestaltung betont er die Bedeutung von praktischer Erfahrung mit Arbeitsvermittlung und die Abbildung von zentralen Prämissen des Arbeitsmarktes als einem geschlechtlich segregierten und verberuflichten Markt in der Architektur der Arbeitsämter.

Der kulturwissenschaftliche Blick auf die Verwaltung eröffnet neue Perspektiven, die den politik- und rechtswissenschaftlichen Zugang ergänzen und häufig auch herausfordern. Dabei darf jedoch nicht der besondere Charakter der Verwaltung vernachlässigt werden, auf den Bernd Wunder in seiner ausführlichen Besprechung von Stefan Haas hingewiesen hat.⁶¹ Mit dem plakativen Hinweis, dass die öffentliche Verwaltung kein *Grottenolm* sei, fordert er dazu auf, den rechtlich strukturierten Charakter von Kommunikations- und Entscheidungsprozessen in den Behörden anzuerkennen. Die Kenntnis dieser Strukturierungen ist nicht ausreichend, um das Funktionieren einer Behörde zu verstehen. Das machen die Beiträge in diesem Band deutlich. Gleichzeitig darf diese Strukturierung nicht ignoriert werden. Darauf weist der letzte Beitrag von *Peter Collin* zum Recht als Technologie zur Strukturierung von Kommunikation innerhalb hierarchischer und nicht-hierarchischer Beziehungen hin.

Im Kommunikationsraum der Verwaltung spielen rechtliche Vorgaben und Weisungen eine zentrale Rolle. Sie legen den Rahmen fest, innerhalb dessen sich eine komplexe und nicht immer normkonforme Arbeits- und Kommunikationspraxis erst entfalten kann. Die Beiträge in diesem Band wenden sich aus kulturwissenschaftlicher Sicht gegen eine Überschätzung des Rechts als entscheidende Ressource zur Festlegung von Kommunikation und Interaktion. Collins Argumentation mahnt uns dazu, das Recht in seiner modulierenden Funktion aus kulturwissenschaftlicher Sicht dabei nicht zu unterschätzen.

LITERATUR

- Agar, Jon: *The Government Machine. A Revolutionary History of the Computer*, Cambridge, Mass.: MIT Press 2003.
- Attewell, Paul/Gerstein, Dean R.: »Government Policy and Local Practice«, in: *American Sociological Review* 44 (1979), S. 311-327.
- Azimi, Vida: »De la plume d'oie à la souris: révolution technique et modernisation de l'administration en France (18e-20e siècles)«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 9 (1997), S. 1-28.
- Bardet, Fabrice: »De la territorialité des sciences de gouvernement. L'installation des directions régionales de la Statistique«, in: Olivier Ihl/Martine Kaluszynski/Gilles Pollet (Hg.), *Les Sciences de gouvernement*, Paris: Economica 2003, S. 181-193.

61 | Bernd Wunder: »Verwaltung als Grottenolm? Ein Zwischenruf zur kulturhistorischen Verwaltungsgeschichtsschreibung«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 19 (200), S. 333-344.

- Beck, Lorenz: »Geschäftsverteilung, Bearbeitungsgänge und Aktenstilformen in der Kurmärkischen und Neumärkischen Kriegs- und Domänenkammer vor der Reform (1786-1806/1808)«, in: Friedrich Beck (Hg.), Brandenburgische Landesgeschichte und Archivwissenschaft, Weimar: Böhlau 1997, S. 417-438.
- Becker, Peter: »Beschreiben, Klassifizieren, Verarbeiten. Zur Bevölkerungsbeschreibung aus kulturwissenschaftlicher Sicht«, in: Arndt Brendecke/Markus Friedrich/Susanne Friedrich (Hg.), Information in der Frühen Neuzeit. Status, Bestände, Strategien, Münster: LIT 2008, S. 393-419.
- Becker, Peter: »Les étranges chemins de la perfection. L'innovation criminologique en Allemagne et en Autriche au XIXe siècle«, in: Gérard Noiriel (Hg.), L'identification. Genèse d'un travail d'État, Paris: Belin 2007, S. 97-123.
- Becker, Peter: »Kaiser Josephs Schreibmaschine«. Ansätze zur Rationalisierung der Verwaltung im aufgeklärten Absolutismus«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 12 (2000), S. 223-254.
- Becker, Peter: »Objective Distance and Intimate Knowledge: On the Structure of Criminalistic Observation and Description«, in: Peter Becker/William Clark (Hg.), Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 197-235.
- Becker, Peter: Dem Täter auf der Spur. Eine Geschichte der Kriminalistik, Darmstadt: Primus 2005.
- Becker, Peter: »Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 15 (2003), S. 311-336.
- Becker, Peter: »Un nouveau langage pour l'administration: Joseph von Sonnenfels et la création d'une chaire de langage et prose bureaucratique à Vienne à la fin du 18e siècle«, in: O. Ihl/M. Kaluszyński/G. Pollet (Hg.), Les Sciences de gouvernement, Paris: Economica 2003, S. 89-107.
- Becker, Peter/Krosigk, Rüdiger von (Hg.): Figures of Authority. Contributions towards a cultural history of governance from the 17th to 19th century, Bern u.a.: Lang 2008.
- Brewer, John: The Sinews of Power. War, Money, and the English State, London: Unwin Hyman 1989.
- vom Bruch, Rüdiger/Pawliczek, Aleksandra: »Einleitung: Zum Verhältnis von politischem und Wissenschaftswandel«, in: Rüdiger vom Bruch/Uta Gerhard/Aleksandra Pawliczek (Hg.), Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der Wissenschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts, Stuttgart: Steiner 2006, S. 9-17.
- Budischin, Hans Jörg: Die Formung der staatlichen Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot 1976.
- Burke, Peter: The Art of Conversation, Ithaca: Cornell University Press 1993.

- Cancik, Pascale: »Preußische Wirtschaftsverwaltung im frühen 19. Jh. – Ein Beispiel für ›kommunikative Verwaltung‹«, in: P. Collin/K.-G. Lutterbeck (Hg.), *Eine intelligente Maschine?*, S. 265-279.
- Cancik, Pascale: *Verwaltung und Öffentlichkeit in Preußen. Kommunikation durch Publikation und Beteiligungsverfahren im Recht der Reformzeit*, Tübingen: Mohr Siebeck 2007.
- Châtelet, Anne-Marie: »Jalons pour une histoire de l'architecture de l'administration publique en France au 19e siècle«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 6 (1994), S. 215-242.
- Collin, Peter/Horstmann, Thomas (Hg.): *Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie, Praxis*, Baden-Baden: Nomos 2004.
- Collin, Peter/Lutterbeck, Klaus-Gert: »Handlungsorientierungen moderner Verwaltung – eine Problemdarstellung«, in: dies. (Hg.), *Eine intelligente Maschine? Handlungsorientierungen moderner Verwaltung (19./20. Jh.)*, Baden-Baden: Nomos 2009, S. 1-22.
- Daston, Lorraine: »Scientific Objectivity with and without Words«, in: P. Becker/W. Clark (Hg.), *Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 259-284.
- Edwards, George C. III: »Problems in Bureaucratic Communications«, in: Francis E. Rourke (Hg.), *Bureaucratic Power in National Policy Making*, 4. Aufl., Boston/Toronto: Little, Brown and Company 1986, S. 410-433.
- Ellwein, Thomas: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, 2 Bde., Opladen: Westdeutscher Verlag 1993/1997.
- Farmer, David John: *The Language of Public Administration. Bureaucracy, Modernity, and Postmodernity*, Tuscaloosa: University of Alabama Press 1995.
- Fisch, Stefan: »Vom Fürstenratgeber zum Politikberater: Perspektiven einer Geschichte der Politikberatung«, in: Stefan Fisch/Wilfried Rudloff (Hg.), *Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive*, Berlin: Duncker & Humblot 2004, S. 7-11.
- Friese, Heidrun/Wagner, Peter: *Der Raum des Gelehrten: eine Topographie akademischer Praxis*, Berlin: Edition Sigma 1993.
- Fritz, Hans-Joachim: *Menschen in Büroarbeitsräumen. Über langfristige Strukturwandlungen büroräumlicher Arbeitsbedingungen mit einem Vergleich von Klein- und Großraumbüros*, München: Heinz Moos Verlag 1982.
- Goody, Jack: *The Logic of Writing and the Organization of Society*. Cambridge: Cambridge University Press 1986.
- Goppold, Uwe: *Politische Kommunikation in den Städten der Vormoderne. Zürich und Münster im Vergleich*, Köln/Weimar/Wien: Böhlau 2007.
- Graber, Doris: *The Power of Communication. Managing Information in Public Organizations*, Washington, DC: Congressional Quarterly Press 2003.

- Grotz, Stephan: Vom Umgang mit Tautologien. Martin Heidegger und Roman Jakobson, Hamburg: Meiner 2000.
- Haas, Stefan: Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800-1848, Frankfurt a.M.: Campus 2005.
- Haiko, Peter/Stekl, Hannes: »Architektur in der industriellen Gesellschaft«, in: Hannes Stekl (Hg.), Architektur und Gesellschaft von der Antike bis zur Gegenwart, Salzburg: Wolfgang Neugebauer 1980, S. 251-341.
- Hanique, Fabienne: Le sens du travail. Chronique de la modernisation au guichet, Ramonville Saint-Agne: Éditions érés 2004.
- Hardtwig, Wolfgang: »Bürgertum, Staatssymbolik und Staatsbewußtsein im Deutschen Kaiserreich 1871-1914«, in: Geschichte und Gesellschaft 16 (1990), S. 269-295.
- Helmstetter, Rudolf: »Der gordische Knoten von Kultur & Gesellschaft und Luhmanns Rasiermesser. Fragen eines fluchenden Ruderers«, in: Albrecht Koschorke/Cornelia Vismann (Hg.), Widerstände der Systemtheorie. Kulturtheoretische Analysen zum Werk von Niklas Luhmann, Berlin: Akademie Verlag 1999, S. 77-95.
- Héritier, Adrienne: »Introduction«, in: dies. (Hg.), Common Goods. Reinventing European and International Governance, Lanham: Rowman & Littlefield 2002, S. 1-12.
- Heyen, Erk Volkmar: »Amtsrationalität und Malerei: ästhetische Kommunikation als Aspekt europäischer Verwaltungsgeschichte«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 14 (2002), S. 337-354.
- Heyen, Erk Volkmar (Hg.): Bilder der Verwaltung. Memoiren, Karikaturen, Romane, Architektur (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, Bd. 6), Baden-Baden: Nomos 1994.
- Heyen, Erk Volkmar/Müller, Matthias: »Zum Wandel der Selbstdarstellung von Städten des Ostseeraums in den Bildprogrammen ihrer Rathäuser: Danzig (1600) und Oslo (1950)«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 16 (2004), 291-309.
- Higgs, Edward: »The Determinants of Technological Innovation and Dissemination. The Case of Machine Computation and Data Processing in the General Registrar Office, London, 1837-1920«, in: Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte 9 (1997), S. 213-222.
- Hiller, Petra: Organisationswissen. Eine wissenssoziologische Neubeschreibung der Organisation, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2005.
- Holzborn, Timo: Die Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert, Berlin: Tenea Verlag 2003.
- Hooghe, Liesbet/Marks, Gary: »Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance«, in: American Political Science Review 97 (2003), S. 233-243.
- Jäger, Jens: Verfolgung durch Verwaltung. Internationales Verbrechen und internationale Polizeikooperation 1880-1933, Konstanz: UVK 2006.

- Jessen, Ralph: »Diktatorische Herrschaft als kommunikative Praxis«, in: Alf Lüdtke/Peter Becker (Hg.), Akten. Eingaben. Schaufenster. Die DDR und ihre Texte. Erkundungen zu Herrschaft und Alltag, Berlin: Akademie Verlag 1997, S. 57-75.
- Kaluszynski, Martine: »Entre philanthropie et politique. La Société Générale des Prisons«, in: *Paedagogica Historica* 38 (2002), S. 67-84.
- Klabouch, Jiri: »Die Lokalverwaltung in Cisleithanien«, in: Adam Wandruszka/Peter Urbanitsch (Hg.), Die Habsburgermonarchie 1848-1918, Bd. 2, Wien: Akademie der Wissenschaften 1975, S. 270-305.
- Koselleck, Reinhart: Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, Stuttgart: Klett 1967.
- Krämer, Sybille: »Gibt es eine Sprache hinter dem Sprechen?«, in: Herbert Ernst Wiegand (Hg.), Sprache und Sprachen in den Wissenschaften. Geschichte und Gegenwart, Berlin, New York: Walter de Gruyter 1999, S. 372-403.
- Krosigk, Rüdiger von: Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts, Bielefeld: Transcript 2010.
- Latour, Bruno: *La fabrique du droit. Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris: Decouverte 2004.
- Latour, Bruno: *Reassembling the Social. An Introduction to Actor-Network-Theory*, New York: Oxford University Press 2005.
- Latour, Bruno: *Science in Action. How to follow scientists and engineers through society*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press 1987.
- Levi, Ron/Valverde, Marina: »Studying Law by Association. Bruno Latour Goes to the Conseil d'État«, in: *Law & Social Inquiry* 33 (2008), S. 805-825.
- Lipsky, Michael: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation 1980.
- Lüdtke, Alf: »Einleitung: Herrschaft als soziale Praxis«, in: ders. (Hg.), Herrschaft als soziale Praxis. Historische und sozial-anthropologische Studien, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1991, S. 9-63.
- Lüdtke, Alf: »Sprache und Herrschaft in der DDR. Einleitende Überlegungen«, in: Alf Lüdtke/Peter Becker (Hg.), Akten. Eingaben. Schaufenster. Die DDR und ihre Texte. Erkundungen zu Herrschaft und Alltag, Berlin: Akademie Verlag 1997, S. 11-26.
- Luhmann, Niklas: *Recht und Automation in der öffentlichen Verwaltung. Eine verwaltungswissenschaftliche Untersuchung*, Berlin: Duncker & Humblot 1966.
- Metzler, Gabriele/Laak, Dirk van: »Die Konkretion der Utopie. Historische Quellen der Planungsutopien der 1920er Jahre«, in: Isabel Heineemann/Patrick Wagner (Hg.), Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart: Steiner 2006, S. 23-44.

- Miller Lane, Barbara: »Government Building in European Capitals 1870-1914«, in: Hans Jürgen Teuteberg (Hg.), *Urbanisierung im 19. und 20. Jahrhundert. Historische und geographische Aspekte*, Köln/Wien: Böhlau 1983, S. 517-560.
- Milner, Eileen M.: *Managing Information and Knowledge in the Public Sector*, London/New York: Routledge 2000.
- Müller, Philipp: »Journalistische Vermittlung und ihre Aneignung: öffentliche Verhandlungen über den Fall Wilhelm Voigt in Berlin 1906/08«, in: *Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften* 13 (2002), S. 35-56.
- Mukerji, Chandra: *Impossible Engineering. Technology and Territoriality on the Canal du Midi*, Princeton: Princeton University Press 2009.
- Niehaus, Michael: *Das Verhör. Geschichte – Theorie – Fiktion*, München: Fink 2004.
- Nienhaus, Ursula: »Telegraf, Telefon und Funk im Dienst der preußischen Polizeiverwaltung, 1914-1945«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 9 (1997), S. 141-160.
- Nützenadel, Alexander: *Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 2005.
- Ogborn, Miles: *Indian Ink. Script and Print in the Making of the English East India Company*, Chicago: University of Chicago Press 2007.
- Orlikowski, Wanda: »Using Technology and Constituting Structures. A Practice Lens for Studying Technology in Organizations«, in: *Organization Science* 11 (2000), S. 404-428.
- Pevsner, Nikolaus: *A History of Building Types*. London: Thames and Hudson 1976.
- Porter, Theodore M.: *Trust in Numbers. The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton: Princeton University Press 1995.
- Prass, Reiner: »Die Brieftasche des Pfarrers. Wege der Übermittlung von Informationen in ländlichen Kirchengemeinden des Fürstentums Minden«, in: Ralf Pröve/Norbert Winnige (Hg.), *Wissen ist Macht. Herrschaft und Kommunikation in Brandenburg-Preußen, 1600-1850*, Berlin: Berlin Verlag 2001, S. 69-82.
- Pröve, Ralf: »Herrschaft als kommunikativer Prozess. Das Beispiel Brandenburg-Preußen«, in: R. Pröve/N. Winnige (Hg.), *Wissen ist Macht. Herrschaft und Kommunikation in Brandenburg-Preußen, 1600-1850*, Berlin: Berlin Verlag 2001, S. 11-21.
- Pröve, Ralf/Winnige, Norbert (Hg.): *Wissen ist Macht. Herrschaft und Kommunikation in Brandenburg-Preußen, 1600-1850*, Berlin: Berlin Verlag 2001.
- Randeraad, Nico (Hg.): *Formation und Transfer städtischen Verwaltungswissens (Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte, Bd. 15)*, Baden-Baden: Nomos 2002.
- Randeraad, Nico: »In Search of a National Building Style. Administrative Architecture in the Netherlands in the Second Half of the 19th Cen-

- turey«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 6 (1994), S. 243-260.
- Raphael, Lutz: »Die Sprache der Verwaltung«. Politische Kommunikation zwischen Verwaltern und Landgemeinden zwischen Maas und Rhein (1814-1880)«, in: Norbert Franz u.a. (Hg.), *Landgemeinden im Übergang zum modernen Staat. Vergleichende Mikrostudien im linksrheinischen Raum*. Mainz: Von Zabern 1999, S. 183-206.
- Raphael, Lutz: »Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 22 (1996), S. 165-193.
- Reindl, Josef: »Telegrafie, Regierung und Verwaltung in den Ländern des Deutschen Bundes, 1848-1871«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 9 (1997), S. 121-140.
- Rose, Mark H.: »Machine Politics. The Historiography of Technology and Public Polity«, in: *The Public Historian* 10 (1988), S. 27-47.
- Rossen-Stadtfeld, Helge: »Kooperation als Handlungsstil der Verwaltung«, in: Martina Althoff u.a. (Hg.), *Zwischen Anomie und Inszenierung. Interpretationen der Entwicklung der Kriminalität und der sozialen Kontrolle*, Baden-Baden: Nomos 2004, S. 205-221.
- Rudloff, Wilfried: »Ebenen der Handlungsorientierung in der kommunalen Sozialverwaltung in Deutschland im frühen 20. Jh.«, in: P. Collin/K.-G. Lutterbeck (Hg.), *Eine intelligente Maschine?*, S. 105-135.
- Sabean, David Warren: »Peasant Voices and Bureaucratic Texts. Narrative Structures in Early Modern German Protocols«, in: P. Becker/W. Clark (Hg.), *Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 67-93.
- Sabean, David Warren: »Soziale Distanzierungen. Ritualisierte Gestik in deutscher bürokratischer Prosa der Frühen Neuzeit«, in: *Historische Anthropologie* 4 (1996), S. 216-233.
- Sarangi, Srikant/Slembrouck, Stefaan: *Language, Bureaucracy, and Social Control*, London: Longman 1996.
- Schaffner, Martin: »The Figure of the Questions versus the Prose of the Answers. Lord Devon's Inquiry in Skibbereen, 10 September 1844«, in: P. Becker/W. Clark (Hg.), *Little Tools of Knowledge. Historical Essays on Academic and Bureaucratic Practices*, Ann Arbor: University of Michigan Press 2001, S. 237-257.
- Scheffer, Thomas: *Asylgewährung. Eine ethnographische Verfahrensanalyse*, Stuttgart: Lucius und Lucius 2001.
- Schneider, Wolfgang Ludwig: *Grundlagen der soziologischen Theorie*. Bd. 2, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2005.
- Schulte, Regina: *Das Dorf im Verhör. Brandstifter, Kindsmörderinnen und Wilderer vor den Schranken des bürgerlichen Gerichts*. Oberbayern 1848-1910, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt 1989.
- Sechi, Silvia: *Verständlichkeit und Höflichkeit in der deutschen Verwaltungssprache der Gegenwart*, Phil. Diss. Bochum 2003.

- Selting, Margret: Verständigungsprobleme. Eine empirische Analyse am Beispiel der Bürger-Verwaltungs-Kommunikation, Tübingen: Niemeyer 1987.
- Tantner, Anton: Ordnung der Häuser, Beschreibung der Seelen: Hausnummerierung und Seelenkonskription in der Habsburgermonarchie, Innsbruck: Studienverlag 2007.
- Taylor, James R./Every, Elizabeth J. van: The Emergent Organization. Communication as its site and surface, Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum 2000.
- Therborn, Göran: »Social Steering and Household Strategies. The Macropolitics and the Microsociology of Welfare States«, in: Journal of Public Policy 9 (1989), S. 371-397.
- Tinnefeld, Thomas: Die Syntax des »Journal officiel«: eine Analyse der Fachsprache des Rechts und der Verwaltung im Gegenwartsfranzösischen, Bochum: AKS 1993.
- Vec, Miloš: Recht und Normierung in der industriellen Revolution. Neue Strukturen der Normsetzung im Völkerrecht, staatlicher Gesetzgebung und gesellschaftlicher Selbstnormierung, Frankfurt a.M.: Vittorio Klostermann 2006.
- Verbeek, Peter-Paul: What Things Do. Philosophical reflections on technology, agency, and design, University Park: Pennsylvania State University Press 2005.
- Vismann, Cornelia: Akten. Medientechnik und Recht, Frankfurt a.M.: Fischer 2000.
- Wagner, Hildegard: Die deutsche Verwaltungssprache der Gegenwart. Eine Untersuchung der sprachlichen Sonderform und ihrer Leistung. Düsseldorf: Schwann 1970.
- Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 4. Aufl., Tübingen: Mohr 1956.
- Weinbach, Christine: Systemtheorie und Gender. Das Geschlecht im Netz der Systeme, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften 2004.
- Weller, Jean Marc: L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics, Paris: Desclée de Brouwer 1999.
- Wilson, Kathleen: The Island Race. Englishness, Empire and Gender in Eighteenth Century, London: Routledge 2003.
- Winkel, Harald: »Wirtschaftsgeschichte Deutschlands 1945-1965«, in: Willi Albers (Hg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1982, S. 100-119.
- Wuenschel, Hans: »Wege zur Büroreform in der öffentlichen Verwaltung«, in: Verwaltungsakademie München (Hg.), Wirtschaftliche Arbeit in der öffentlichen Verwaltung. Ein Beitrag zur Verwaltungs- und Büroreform, München: Bayerischer Kommunalchriftenverlag 1929, S. 15-38.
- Wunder, Bernd: »Vom Intelligenzblatt zum Gesetzblatt. Zur Zentralisierung inner- und außeradministrativer Normkommunikation in

Deutschland (17./18. Jahrhundert)«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 9 (1997), S. 29-82.

Wunder, Bernd: »Verwaltung als Grottenolm? Ein Zwischenruf zur kulturhistorischen Verwaltungsgeschichtsschreibung«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 19 (200), S. 333-344.

Yates, JoAnne: *Control through Communication. The rise of system in American management*, Baltimore: Johns Hopkins University Press 1993.

Zuurmond, Arre: »From Bureaucracy to Infocracy. Administrative Reform by Technological Innovation in the Netherlands«, in: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 9 (1997), S. S. 223-230.