

Stefan Haas, Mark Hengerer (Hg.)

Im Schatten der Macht

Kommunikationskulturen in
Politik und Verwaltung 1600–1950

Inhalt

Vorwort	7
Zur Einführung: Kultur und Kommunikation in politisch-administrativen Systemen der Frühen Neuzeit und der Moderne <i>Stefan Haas und Mark Hengerer</i>	9
Zeremonielle Verfahren: Zur Funktionalität vormoderner politisch- administrativer Prozesse am Beispiel des Landtags im Fürstbistum Münster <i>Tim Neu</i>	23
Selbstverwaltung unter adeliger Herrschaft: Die Stadt Jindřichův Hradec (Neuhaus) nach der Revolte gegen Wilhelm Slavata (1620–1626) <i>Josef Hrdlička</i>	51
Instruktion, Praxis, Reform: Zum kommunikativen Gefüge struktureller Dynamik der kaiserlichen Finanzverwaltung (16. und 17. Jahrhundert) <i>Mark Hengerer</i>	75
Königlicher Wille und administrative Praxis: Zur sächsischen Herrschaft in Polen-Litauen im 18. Jahrhundert <i>Peter Collmer</i>	105
Sir Thomas Roe vor dem indischen Mogul: Transkulturelle Kommunikationsprobleme zwischen Repräsentation und Administration <i>Antje Flüchter</i>	119
Forst-Kultur: Die Ordnung der Wälder im 19. Jahrhundert <i>Bernd-Stefan Greve</i>	145
Die administrativen Prozesse einer politischen Gesundheitsbehörde: Das Reichsgesundheitsamt 1876–1933 <i>Axel C. Hüntelmann</i>	171

Die Einführung der Fraktur-Schrift von Ludwig Sütterlin und das preußische Kultusministerium (1910–1924) <i>Reinhold Zilch</i>	203
Die Dienststelle des Stellvertreters des Führers/Partei-Kanzlei als Verwaltungsbehörde der NSDAP: Struktur, Organisationskultur und Entscheidungspraxis <i>Armin Nolzen</i>	221
Sinnstiftungsprozesse einer Verwaltung im Niedergang: Reformversuche im Reichskommissariat Ostland 1943–1944 <i>Sven Jüngerkes</i>	253
Säuberung, Verdrängung, Alltagsarbeit – Macht und Kommunikationsstrukturen in der „sozialistischen Universität“: Zur Hochschulorganisation in der SBZ und frühen DDR <i>Tobias Kaiser</i>	279
Kommunikative Strukturen in der Implementation der Wohnungspolitik am Beispiel der Stadt Münster 1949–1961 <i>Julia Sue Hubinger</i>	299
Autorinnen und Autoren	321

Zur Einführung: Kultur und Kommunikation in politisch-administrativen Systemen der Frühen Neuzeit und der Moderne

Stefan Haas und Mark Hengerer

1. Fragestellung und Konzeption des Bandes

Das Thema dieses Bandes sind politisch-administrative Systeme zwischen 1600 und dem zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts. Der Begriff des politisch-administrativen Systems anstelle des Begriffs der staatlichen Verwaltung reflektiert, dass Politik und Administration in diesem Band als teils bis zur Ununterscheidbarkeit miteinander verschränkte Elemente eines rekursiven und kreativen Prozesses der vorherrschenden Organisation von Gesellschaft in den Blick genommen werden. Zum anderen trägt er dem Umstand Rechnung, dass der moderne Staat in der Frühen Neuzeit erst im Entstehen war. Bürokratie ist als Element im Prozess der Herausbildung moderner Staatlichkeit anerkannt und sie veränderte sich innerhalb der von ihr selbst mitverwandelten Rahmenbedingungen so stark, dass auch in der Verwaltungsgeschichte die Zeit um 1800 häufig als Epochenenschnitt wahrgenommen wird. Der Begriff des politisch-administrativen Systems soll dagegen eine diachrone Perspektive auf Bürokratie erleichtern. Das Argument, das uns bewogen hat, Frühneuzeit und Moderne gemeinsam zu betrachten, sind die gemeinsamen Folgen des *Cultural turn* für die Historiografie der Moderne und der Frühen Neuzeit.

Für die Moderne ist die Beschäftigung mit Verwaltung dort besonders wichtig, wo im Kontext des *Cultural turn* das Konstruieren und damit Organisieren von Wirklichkeit in den Mittelpunkt des Interesses rückt.¹ Verwaltungen

¹ Die Verwaltungsgeschichte hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten von einer sozialgeschichtlichen zu einer kulturhistorischen und unter Integration der Politikgeschichte zu einem synthetisierenden komplexen Teilgebiet der Geschichtswissenschaft entwickelt. Eine (unvollständige) Aufzählung wichtiger Stationen muss folgende Werke mit einschließen: Bernd Wunder: *Privilegierung und Disziplinierung. Die Entstehung des Berufsbeamtentums in Bayern und*

sind bedeutsam für diesen Ansatz, weil sie nicht, wie die klassische Politikgeschichtsschreibung annahm, die auf der Bühne der Mächtigen getroffenen Entscheidungen ‚umsetzen‘, sondern weil sie für die Organisation institutioneller Sozialsysteme ein Element sui generis sind. Das Theorem der *Implementation* bringt dies zum Ausdruck.² Im Gegensatz zum Begriff der Umsetzung, bei dem stets die kafkaesk konnotierte Vorstellung automatengleich funktionierender preußischer Verwaltung für die Definition leitend war, stellt der Begriff der Implementation die Tätigkeit von Verwaltungsinstitutionen als kreativen Akt des Organisierens soziokultureller Wirklichkeit dar. Ein Gesetz wird dann nicht mehr als das vorgestellt, was die Bühne der Entscheidungsinstanzen verlassen hat, sondern als das, was am Ende einer Kommunikationskette als Realität mittels der gesetzlichen Maßnahmen konstruiert wird. Eine solche Sichtweise bietet verschiedene heuristische Vorteile: Verwaltung wird als genuiner Bestandteil des politischen Prozesses verstanden und Politik nicht mehr nur auf den Gesetzgeber reduziert. Wo politische Instanzen als Experten der Wahrnehmung und Lösung von Problemen und der Kodifizierung von Lösungsstrategien in Gesetzen und Verordnungen vorgestellt werden, rücken Verwaltungen als Experten in der Kommunikation und Implementation dieser Codes in den Blick.³ Zudem wird Verwaltungstätigkeit so als dynamisch erkannt, was vielleicht der bedeutendste Unterschied ist zwischen einer klassisch modernen Auffassung von Bürokratie als Organisation, deren Ziel es ist, Stillstand durch permanente Wiederholung gleicher Abläufe zu erreichen, und der

Württemberg (1780–1825), Oldenbourg: München/Wien; ders.: *Geschichte der Bürokratie in Deutschland*, Suhrkamp: Frankfurt/Main 1986; Andreas Schulz: *Herrschaft durch Verwaltung. Die Rheinbundreformen in Hessen-Darmstadt unter Napoleon (1803–1815)*, Steiner: Stuttgart 1991; Thomas Ellwein: *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, Westdeutscher Verlag: Opladen 1993–1997; Peter Burg: *Verwaltung in der Modernisierung. Französische und preußische Regionalverwaltung vom Ancien Régime zum Revolutionszeitalter*, Schöningh: Paderborn 1994; Stefan Brakensiek: *Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830)*, Vandenhoeck & Ruprecht: Göttingen 1999; ders./Heide Wunder (Hg.): *Ergebene Diener ihrer Herren? Herrschaftsvermittlung im alten Europa*, Böhlau: Köln/Weimar/Wien 2005.

2 Theoretisch entwickelt und empirisch angewandt auf die preußische Geschichte des frühen 19. Jahrhunderts in: Stefan Haas: *Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800–1848*, Campus: Frankfurt/New York 2005.

3 Stefan Haas: Der Experte und die Verwaltung des Todes. Symbolische und mediale Strategien medizinischer Entscheidungsexperten und administrativer Implementationsexperten am Beispiel des Diskurses über den Scheintod im frühen 19. Jahrhundert, in: Eric J. Engstrom/Volker Hess/Ulrike Thoms (Hg.): *Figurationen des Experten. Ambivalenzen der wissenschaftlichen Expertise im ausgehenden 18. und frühen 19. Jahrhundert*, Lang: Frankfurt/Main u. a. 2005, S. 147–166.

hier vorgestellten, postmodern geprägten.⁴ Hier wird das Gelingen von Verwaltung im Sinn der Etablierung von gleichförmigen Prozessabläufen als eine Möglichkeit verstanden, Komplexität sehr variabel und differenziert zu gestalten, sei es durch Erhöhung oder Reduktion, und damit Wirklichkeit zu konstruieren. Darin liegt schließlich eine Anerkennung der Kreativität der Verwaltung im Umgang mit sich selbst und ihrer Umwelt.

Das im Wesentlichen für die Moderne formulierte Konzept der Implementation basiert auf einer gesteigerten Sensibilität für die Nichtselbstverständlichkeit des Gelingens von Kommunikationsprozessen, die sehr deutlich auch die jüngere Frühneuzzeitforschung charakterisiert. Hier gilt das Interesse verstärkt der Formung von Kommunikation durch Normen, Rituale und Symbole, der Formung von Situationen der Kommunikation und der Zurichtung kommunikativer Gefüge durch die Kombination verschiedener Kommunikationsmedien.⁵

Das sowohl in der Historiografie der Frühen Neuzeit als auch der Moderne durch den *Cultural turn* geweckte Interesse für *Kommunikationsprozesse* bietet die Möglichkeiten, Verwaltung in der diachronen Zusammenschau mit neuen Fragerichtungen zu betrachten. Kommunikation war und ist keine Einbahnstraße, sondern anfällig für Vermeidungsstrategien, für Missverständnisse, für Ablehnung.⁶ *Der Erfolg von Kommunikation* ist daher abhängig vom rechten Ort und der rechten Zeit, von Erfolgsmedien wie von den gewählten Kommunikationskanälen (den materiellen Substraten von Kommunikation wie Papier oder Schall), er ist auch davon abhängig, ob Kommunikation unter Anwesenden,

4 Zur Theorie einer postmodernen Organisationswissenschaft vgl. John Hassard/Martin Parker (Hg.): *Postmodernism and Organizations*, Sage: London/Newbury Park/New Delhi 1993.

5 Vgl. u. a. Gerd Althoff (Hg.): *Zeichen – Rituale – Werte. Internationales Kolloquium des Sonderforschungsbereichs 496 an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster*, Rhema: Münster 2004; Rudolf Schlögl u. a. (Hg.): *Die Wirklichkeit der Symbole. Grundlagen der Kommunikation in historischen und gegenwärtigen Gesellschaften*, UVK: Konstanz 2004; Rolf Reichardt u. a. (Hg.): *Symbolische Politik und politische Zeichensysteme im Zeitalter der Französischen Revolutionen 1789–1848*, Rhema: Münster 2005; Marian Füssel/Thomas Weller (Hg.): *Ordnung und Distinktion. Praktiken sozialer Repräsentation in der ständischen Gesellschaft*, Rhema: Münster 2005; Mark Hengerer: *Kaiserhof und Adel in der Mitte des 17. Jahrhunderts. Eine Kommunikationsgeschichte der Macht in der Vormoderne*, UVK: Konstanz 2004; ders.: Zur Konstellation der Körper höfischer Kommunikation, in: Johannes Burkhardt (Hg.): *Kommunikation und Medien in der Frühen Neuzeit*, Oldenbourg: München 2005, S. 519–546; ders.: Wer regiert im Finanzstaat? Zur Entstehung landesfürstlicher Entscheidungen unter Mitwirkung der Niederösterreichischen Kammer im 16. Jahrhundert, in: Reinhardt Butz/Jan Hirschbiegel (Hg.): *Hof und Macht*, Lit: Münster u.a. 2007, S. 87–140.

6 Grundlegend für die hier vorgetragene Auffassung sind u.a. die Arbeiten von Niklas Luhmann.