

Peter Collin und
Klaus-Gert Lutterbeck (Hg.)
Eine intelligente Maschine?
Handlungsorientierung moderner
Verwaltung (19./20. Jh.)

Nomos, Baden-Baden 2009, 298 S., € 69,-

Die Verbindung der Begriffe «Verwaltung» und «intelligente Maschine» eröffnet ein weites Feld von Bezügen und Metaphern: zum Beispiel literarische, wie etwa Kafkas albraumhaft-undurchsichtige Bürokratien, oder die Rechtfertigungsrhetorik deutscher Beamter, die sich während der NS-Herrschaft lediglich als «kleine Rädchen in einer grossen Maschine» sahen, für deren Wirken sie nach dem Krieg nicht verantwortlich gemacht werden wollten. Die Assoziation mit den kybernetischen Steuerungs- und Kontrollvorstellungen, die von Ingenieuren, Politikwissenschaftlern und Planern zwischen 1950 und 1975 entwickelt wurden, liegt auf der Hand, ebenso die Imaginationen der Zukunftsforschung der selben Zeitperiode, in denen Computer als intelligente Denk- und Regierungsmaschinen ganz konkret die Verwaltung des Staats zum Wohl der Gesellschaft übernehmen sollten.

Der Jurist *Peter Collin* und der Historiker *Klaus-Gert Lutterbeck* irritieren den Leser gleich mit dem ersten Satz der Einleitung, indem sie die titelgebende Frage ihres 2009 erschienen, Erk Volkmar Heyen gewidmeten Tagungsbands scheinbar zurücknehmen: «Die öffentliche Verwaltung ist kein Automat, dessen Entscheidungsproduktion präzise durch gesetzliche oder andere Vorgaben programmiert werden könnte.» (1) Die «Änderungsresistenz» moderner Verwaltungsapparate sorge dafür, dass direkte und indirekte Einflüsse entsprechend der verwaltungseigenen Organisationskultur sowie der individuellen politischen Dispositionen der einzelnen Akteure verarbeitet würden. Diese Selbststeuerung lasse die Verwaltung «als

intelligente Maschine» erscheinen, die «zwar externe Vorgaben aufnimmt, diese aber nach systemeigenen Rationalitätskriterien verarbeitet und [deren] Aktivität somit sowohl durch Fremd- als auch durch Selbstprogrammierung determiniert wird». (5) Mit dieser Volte etablieren die Herausgeber die Metapher der Verwaltung als «intelligente Maschine» doch noch als inhaltliche Klammer für die 13 Beiträge des Bands.

In seinem Beitrag schliesst *Andreas Anter* daran an. Er spürt den Maschinen-Metaphern nach, die seit rund 250 Jahren im Zusammenhang mit Verwaltung und Verwaltungshandeln gebräuchlich sind. Dank den Beispielen im ersten Teil seines Aufsatzes wird die von Collin und Lutterbeck in der Einleitung etwas umständlich formulierte Unterscheidung moderner Verwaltung als «intelligente Maschine» im Gegensatz zum «programmierbaren Automaten» nachvollziehbar. Die Maschinen-Metaphern, die sich auf den preussischen Verwaltungsapparat bezogen, betonten ein mechanistisches Bild: Der aufgeklärte Monarch setzt Ziele, die von seiner Verwaltung automatenhaft umgesetzt werden. Am Schluss seiner Ausführungen kommt Anter zu den Maschinen-Metaphern, die im Zusammenhang mit dem Phänomen *New Public Management (NPM)* seit den 1990er-Jahren eine (erneute) Konjunktur erleben. Obwohl sich NPM an ökonomisch-betriebswirtschaftlichen Leitideen ausrichtet, bleibt der Verwaltungsdiskurs weiterhin von technischen Maschinen-Metaphern und Begriffen (zum Beispiel «Outputsteuerung», «Lenkung» oder «Regulierung») beherrscht. Sie evozieren nicht nur die eingangs erwähnten – an den Rückkoppelungsprozessen von Servomechanismen orientierten – kybernetischen Konzepte staatlicher Steuerung und Kontrolle, sondern auch die damit verbundenen sozialen Ängste und politischen Abwehrreflexe. Schade, dass Anter

diesen facettenreichen Themenkomplex nur im Vorbeigehen streift und damit auch die deutsche Technokratie-Debatte ausser Acht lässt, die diese Themen während der 1960er- und 70er-Jahre problematisierte.

Etwas näher kommt dem *Anna-Bettina Kaiser*, die unter dem Titel «Intelligente Verwaltungsmaschine – intelligente Maschinen in der Verwaltung» die Verwaltungsautomation der 1950er- und 60er-Jahre in den Blick nimmt. Wie Anter tönt Kaiser den Kybernetik-Zusammenhang zwar an, bezieht sich danach jedoch praktisch ausschliesslich auf die von Max Weber geprägten Maschinen-Metaphern, wenn sie die Verwaltung als «intelligente Maschine» adressiert. In der Folge konzentriert sich ihr prägnant geschriebener Beitrag auf Fragen, die durch die Anwendung von Automations- und Effizienzsteigerungstechniken in der Verwaltung aufgeworfen wurden: Während Verwaltungstechniker Arbeitsabläufe mittels elektronischer Datenverarbeitung und -ablage rationalisieren, beschleunigen und verbilligen wollten, fürchteten vor allem Juristen, dass die an menschliches Ermessen gebundene – die eigentliche «Intelligenz der Verwaltungsmaschine» ausmachende – «Einzelfallgerechtigkeit» der binären Logik von Computern geopfert werden könnte. Während die Rationalisierungsbefürworter die «automationsgerechte» Anpassung des Rechts forderten, fürchteten die Verwaltungsjuristen, von Mathematikern und Ingenieuren ersetzt zu werden, die nicht «einzelne Rechtsfälle, sondern bloss Daten prozessieren» würden. (241)

Originell und thematisch leicht querständig wirken *Matthias Müllers* kunsthistorische Betrachtungen der «intelligenten Verwaltungsmaschine als Bedingung für Reflexion und Imagination in Edward Hoppers Grossstadtbildern» (77–102): Die Kunsttheorie neige dazu, die «unheimliche Ruhe [...], radikale Sauberkeit und Ord-

nung», (80) die Hoppers Bilder prägen, als Ausdruck der Anonymität und Vereinzelung des Grossstadt-Menschen zu deuten. Müller stellt sie hingegen in den Kontext des Bildtopos der «gut verwalteten Stadt», der bis in die italienische Renaissance zurückreicht. Hopper, so Müller, habe sowohl den tradierten Bildtopos als auch seine modernen Umsetzungen gekannt, in seinen eigenen Bildern jedoch keine mimetische Wiedergabe der Stadt angestrebt. Vielmehr seien Ruhe, Sauberkeit und Ordnung in seinen Bildern Ausdruck einer inneren Vision Hoppers, welche die Grossstadt von allem Überflüssigen gereinigt habe und ihre Räume zu «spirituellen Denkräumen» erweitere. (101) Die in den Bildern noch vorhandenen «urbanen Merkzeichen» aus Architektur, Verkehr, Büro und Verwaltungsalltag hätten die Funktion von «Sicherungsleinen», die Hoppers «Welt der Imaginationen» mit der «menschlichen Gesellschaft» verbinden und sie in der Alltagsrealität verankern.

Die von den Herausgebern angestrebte Verklammerung der Beiträge durch die Leitmetapher der Verwaltung als «intelligenter Maschine» gelingt nicht immer. Bisweilen verlieren die Autorinnen und Autoren ihr definierendes Attribut, die «Intelligenz», etwas aus den Augen. Sie finden die Maschinenhaftigkeit der Verwaltung dann vor allem im Bestreben nach Effizienz, sei es in der Anwendung tayloristischer Methoden, den auf effiziente Planungsumsetzung getrimmten Verwaltungsleitbildern oder der Standardisierung von Formularen als einer Möglichkeit, die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern zu rationalisieren. Auch ihr Hauptanliegen, «das Feld der binnendministrativen Handlungsorientierung zu vermessen», (2) vermögen Collin und Lutterbeck mit ihrem Band nur teilweise einzulösen. Das Feld scheint schlicht zu weit, um es mit einem Tagungsband von knapp 300 Seiten abschliessend vermessen

zu können. Die thematische Vielschichtigkeit der Beiträge, die Sorgfalt, mit der die Herausgeber die Querverbindungen zwischen ihnen kenntlich machen sowie der Literaturreichtum, mit dem die Beiträge aufwarten, machen den Band trotzdem äusserst lesenswert. Auch die Leerstellen des Bands, wie etwa die Verbindung von «intelligenter» Verwaltungsmaschinerie, Kybernetik, Planung und Technokratie, können anregend wirken und vielleicht weitere Forschungen auf dem Gebiet inspirieren.

Stefan Sandmeier (Basel)

Jon Agar
The Government Machine
A Revolutionary History
of the Computer

The MIT Press, Cambridge (MA) 2003, 576 S., Fr. 65.–

The Government Machine ist eine quellenbasierte Studie über die Mechanisierung, Automatisierung und Informatisierung von Büroarbeit in der britischen Verwaltung vom frühen 19. Jahrhundert an bis zum Beginn des 21. Jahrhunderts. Dabei geht es Jon Agar nicht nur um reale Büromaschinen, sondern auch um einen Diskurs der britischen Verwaltung, der diese als (universelle) Maschine positionierte. Mit seinem interdisziplinären Ansatz, der Verwaltungs- und Technikgeschichte zusammendenkt, stösst Agar auf eine faszinierende Fragestellung: Welches ist die Verbindung zwischen einer Administration, die sich selbst als eine Art universelle Maschine begreift, und dem programmgesteuerten Computer, einer ebensolchen Universalmaschine? Einen Schwerpunkt in Agars Werk bilden Expertengruppen, welche die Metapher der Maschine aufgriffen und im wortwörtlichen Sinn neu interpretierten, um Einfluss innerhalb der Administration zu erlangen. Diese Bewegung bildet die

Grundlage dafür, dass sich die Metapher der «Regierungsmaschine» später in realen Maschinen manifestieren konnte.

Zunächst beschreibt Agar die unterschiedlichen Metaphern für den Staat, die unter dem Einfluss der Aufklärung und des Utilitarismus in Europa gehandelt wurden. (Kapitel 1) Er führt Otto Mayrs Gedanken weiter, dass im liberalen Grossbritannien die Metapher einer sich selbstregulierenden Maschine für die Regierung dominierte, autoritäre Staaten dagegen das Bild eines Uhrwerks bevorzugten. Das beständige Wachstum der Verwaltung vor dem Ersten Weltkrieg sowie die Kritik einer aufstrebenden Mittelschicht an den herrschenden Zuständen führten zu zunehmendem Reformdruck.

Anschliessend wendet sich Agar Charles Trevelyans Kritik der britischen Verwaltung zu (Kapitel 2). In einem einflussreichen Report schlug Trevelyan vor, eine neue Struktur zu schaffen, welche die Beamten in eine führende höhere Schicht der Gentleman-Generalisten und in eine niedere Schicht aufteilte, die geistig-mechanische Routinetätigkeiten (wie das Kopieren von Texten) auszuführen hatten. Dieser «general-mechanical split» (76) war entscheidend, damit die Metapher der Maschine auf die Verwaltung übertragen werden konnte. Zudem stellte die Metapher der Maschine Vertrauen in eine Regierung her, die beständig expandierte und niedere Beamte aus unteren Schichten integrieren musste.

Am Ende des Kapitels schlägt Agar einen Bogen zu Alan Turings Konzept der mathematischen Universalmaschine und verknüpft diese mit dem Konzept der mechanischen Verwaltung. Agar argumentiert, dass Turing, dessen Vater als Beamter tätig war, auf das ihm vertraute Bild der administrativen Arbeitsteilung zurückgriff, als er seine universelle Mathematikmaschine erdachte – der bürokratische Kontext prägte die Idee der universellen Maschine.