

Bureaucratic Encounters

Veranstalter: Therese Garstenauer, Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Universität Wien

Datum, Ort: 15.06.2018–16.06.2018, Wien

Bericht von: Egor Lykov, Institut für Osteuropäische Geschichte, Universität Wien

Die von Therese Garstenauer organisierte Tagung behandelte diverse bürokratische Praktiken seit dem 18. Jahrhundert bis heute. Das Thema der Tagung ist nicht ganz neu, und die Bürokratiegeschichte gehört seit den 1970er Jahren zum geschichtswissenschaftlichen Kanon. Dabei haben sich solche Themenfelder wie Migration, Grenzkontrolle, Armenfürsorge und Polizeiwesen als ‚traditionell‘ eingebürgert. Die theoretische Einbettung der bürokratiehistorischen Desiderate wie etwa die Werke von Max Weber und Michel Foucault stellen aber lediglich Idealtypen der Bürokratie dar, die nur schwierig mit konkreten historischen Praktiken vereinbaren lassen. Die Tagung zielte darauf ab, diese einerseits thematische und andererseits methodische Erstarrung des Forschungsfeldes durchzubrechen. Demnach wurde die Bürokratie jenseits der westlichen Welt betrachtet. Neben Europa wurden Asien und Australien mit ihren spezifischen bürokratischen Praktiken in die Fachdiskussion miteinbezogen. Neuen Forschungsdesideraten in der Beschäftigung mit der Bürokratie kam eine wichtige Rolle zu. Es wurde hervorgehoben, dass neben staatlichen Verwaltungspraktiken die Bürokratie privater Unternehmen nicht vernachlässigt werden soll. Die Rolle des Staates, die Rolle der StaatsbürgerInnen in der staatlichen und privaten Bürokratie, die Machtverhältnisse und die Technologie im Dienste der Bürokratie sind die neuen Desiderate, die an der Konferenz angesprochen wurden.

Den staatlichen Verwaltungspraktiken kam an der Tagung eine wichtige Rolle zu. MICHAŁ GAŁĘDEK (Gdansk) diskutierte kollegiale Entscheidungsfindung in Polen 1795–1815, bei der die Untertanen in die staatliche Bürokratie direkt involviert waren und die Beamten einander kontrollierten. Die Idee der abstrakten Krone und des abstrakten Rechts („Polish spirit of law“ genannt) war für

die Etablierung dieser Verwaltungspraxis von entscheidender Bedeutung. Der Einfluss abstrakter Vorstellungen auf die staatlichen Verwaltungspraktiken behandelte auch FRANZISKA WALTER (München), indem sie die bürokratischen Kontinuitäten nach der Niederschlagung des Faschismus in Deutschland analysierte. Die Kontinuität der Karriereläufe der Bürokraten spielte dabei für die Beibehaltung der alten Verwaltungskultur eine große Rolle. Die durch die Bürokratie reproduzierten Machtverhältnisse standen dabei im Vordergrund der Betrachtung: Während die Bürokraten Verfügungsgewalt über die Ressourcen und Einfluss auf die Entscheidungen hatten, brauchten die StaatsbürgerInnen Informationen und Unterstützung, befanden sich in einer außerordentlichen Situation und hatten keinen Einfluss auf die Entscheidungen der Bürokraten. Die alltäglichen routinemäßigen Abläufe der Bürokraten wurden als Grund für das mangelnde Verständnis zwischen den Bürokraten und StaatsbürgerInnen angesehen.

Die MigrantInnen als Zielgruppe der staatlichen Kontrolle wurden ausführlich diskutiert. SIGRID WADAUER (Wien) untersuchte anhand der österreichischen Gerichtsakten des 19. Jahrhunderts die Rolle und Funktion von Fehlern bzw. falschen Angaben in den Dokumenten. Dabei handelte es sich um interne MigrantInnen innerhalb der Habsburgermonarchie, die in ihre Heimatgemeinden abgeschoben werden mussten. Die hervorragende Quellenüberlieferung verband sie mit der neuen Sozialpolitik im 19. Jahrhundert, für welche die Durchdringung der staatlichen Behörden ins Alltagsleben der StaatsbürgerInnen charakteristisch sei. Anhand einer Fallstudie wurde verdeutlicht, wie zu ein und derselben Person 74 Akten mit 17 Versionen des Namens entstanden sind. Die Bürokratie sei dabei nicht imstande gewesen, wahre Angaben von den falschen zu unterscheiden. Diese interpretative Flexibilität der Schreibung von Eigennamen hänge damit zusammen, dass die StaatsbürgerInnen sich Wissen über bürokratische Praktiken und Abläufe des Staates angeeignet haben. Zugleich habe es keinerlei Versuche vonseiten der habsburgischen Verwaltung gegeben, diese Fehler zu beseitigen, denn sie spielten keine Rol-

le im Fall der Abschiebung der StaatsbürgerInnen in ihre Heimatgemeinden. ALEXANDRA RIDGWAY (Hong Kong/Wien) untersuchte den Zusammenhang zwischen Ethnizität und bürokratischen Praktiken. Im Fokus stand der Einfluss der Scheidung auf ausländische Frauen in Hong Kong und Melbourne. Diese soziologische interviewbasierte qualitative Untersuchung machte deutlich, dass viele geschiedene ausländische Frauen in Hong Kong und Melbourne erst nach der Scheidung unternehmerische Aktivitäten entwickelten und in den beiden Städten zum Markt wesentlich beitrugen. Dies hänge mit einem australischen Diskurs über ‚verdienstvolle Migrantinnen‘ zusammen. Die Änderung des Migrationsstatus im Fall der Scheidung sei nicht immer zugunsten der Frauen gewesen. Die Entscheidungen der Behörden werden jedoch weitgehend akzeptiert, auch wenn diese Entscheidungen Repatriierung in Heimatländer beinhalten. Die Entscheidung werde dabei oft als Schicksal wahrgenommen. ANNA TSALAPATANIS (Oxford) setzte sich mit der Temporalität der Bürokratie bei Erhalt und Beantragung der Staatsbürgerschaft auseinander. Ihre Untersuchung basierte auf 50 Interviews, die in Australien und Griechenland durchgeführt wurden. Sie entwickelte die Typologie des Wartens, die das Warten in der Warteschlange, das Warten bei einer Terminvereinbarung und das Hintergrundwarten aufgrund der Ungleichbehandlung von StaatsbürgerInnen und Nicht-StaatsbürgerInnen beinhaltete. Das Warten sei dabei ein Kontrollmechanismus bzw. eine Bestrafungsform. Die Politik des Wartens hänge mit seiner Absurdität zusammen. Das Warten rufe Enttäuschung und Unsicherheit in ‚sicheren Staaten‘ hervor, denn die Individuen müssten darunter leiden. Das Warten habe eine soziale Funktion als eine Mikrogewalt, welche die Kontrolle über die eingewanderten Individuen ausübe.

Die Verwaltungspraktiken von Privatunternehmen waren ebenfalls angesprochen. EGOR LYKOV (Wien) diskutierte das Aufkommen des *new corporate management* bei den privaten russischen Eisenbahngesellschaften in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Die Bürokratie sei dabei als eine intermediäre Praxis verstanden worden, bei

der die Kontrolle durch Kommunikation und Kommunikationsmedien erfolge. Die Eisenbahnbürokratie wurde als ein Mehrebenensystem mit formellen und informellen Informationsflüssen analysiert. Die Technologie sei dabei nicht neutral und nehme Einfluss auf die bürokratischen Abläufe und Entscheidungen. Fokussiert waren die Verbindungen zwischen diversen in Russland im Eisenbahnkontext entwickelten technischen Geräten miteinander und die Stellung des menschlichen Subjekts in diesem Kommunikationssystem. Die Übernahme der Modelle staatlicher Bürokratie in die privaten Verwaltungspraktiken und umgekehrt sei für die Entwicklung der Verwaltungspraktiken in Russland maßgeblich gewesen.

Die Bürokratie in der Medizin war ebenfalls ein wichtiges Themenfeld. KALYAN SHANKAR (Pune) behandelte das Krankenversicherungssystem in Indien, wobei der sozialen Ungleichheit Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Er hob hervor, dass der Nutzen des Staates dabei im Vordergrund stehe. Während die Angestellten versichert werden, bekommen die Selbständigen in der Regel schlechtere Konditionen bei Versicherungen. MigrantInnen haben gar keinen Zugang zur Krankenversicherung und seien durch bürokratische Praktiken marginalisiert. MARIUS WAMSIEDEL (Suzhou) untersuchte die Glaubwürdigkeit der medizinischen Bürokratie. Diese Glaubwürdigkeit hänge dabei nicht von psychologischen Eigenschaften der Patienten ab, sondern stelle ein Produkt dar, das sich aus Beteiligung aller Akteure ergebe. Das medizinische Personal habe dabei eine privilegierte Position, die ihm ein Agenda-Setting und die Kontrolle über die Kommunikationsflüsse ermögliche. Das Gespräch mit dem Arzt stelle dabei einen interaktionalen Raum dar, in dem sich nicht nur Informationsaustausch, sondern auch Koproduktion von Bedeutungen vollziehe.

Die bürokratische Epistemologie wurde aus zwei Perspektiven betrachtet. Erstens war der Einfluss der Bürokratie auf die Möglichkeiten der Epistemologie aus Perspektive der Geschichte des politischen Denkens und seines nachhaltigen Einflusses auf bürokratische Praktiken erörtert. Zweitens war die nachhaltige Veränderung der Verwaltungspraktiken

durch Digitalisierung angesprochen. MARTIN HERRNSTADT (Tel Aviv) untersuchte den Einfluss der Werke Joseph-Marie de Gérandos auf die bürokratische Neuordnung Frankreichs nach der Französischen Revolution und auf die Etablierung des Wohlfahrtsstaates. Der Produktion des Verwaltungswissens war dabei die besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Herrnstadt hob hervor, dass durch die Rezeption der Werke Gérandos und Umsetzung seiner Ideen die öffentliche Wohlfahrt zur moralischen Pflicht der StaatsbürgerInnen geworden sei. Als Hilfskräfte in der Fürsorge seien vorwiegend Frauen engagiert gewesen. PETER FLEER (Bern) stellte eine kontrastive Untersuchung vor, die die Kontrollpraktiken des Schweizerischen Bundesarchivs vor der Digitalisierung und danach untersuchte. Am Beispiel des Schweizerischen Bundesarchivs wurde der Zugang zu Archivdokumenten diskutiert. Es handele sich um asymmetrische Machtverhältnisse zwischen den BenutzerInnen und den ArchivarInnen, weil zahlreiche Kontrollschritte auf dem Weg zu den Archivalien eingerichtet seien. Der Lesesaal im Archiv sei dabei als ein bürokratischer Raum zu sehen. Durch die Digitalisierung seien die Kontrollpraktiken der Archive nachhaltig verändert worden. Durch zahlreiche Online-Angebote wie z.B. Online-Kataloge und dergleichen habe sich die Zahl der Kontrollschritte verringert, auch wenn viele Kontrollmechanismen (Anmeldung, Authentifizierung, Kontrolle im Lesesaal) gleichgeblieben seien. Die Veränderung der archivalischen Kontrollpraktiken über die Benützung von Archivalien trage dabei zu Veränderungen des historischen Denkens und Arbeitens bei.

Die Tagung bot einen neuen Blick auf die wissenschaftliche Beschäftigung mit Bürokratie. Jedoch konnte sie nicht alle wünschenswerten Desiderate behandeln, sodass die letzteren noch ihrer historischen Aufarbeitung harren. Die Bürokratie sollte als eine von ihren Kunden konstruierte Formation erforscht werden, in der moralische und epistemische Ansprüche relevant werden. Die Herausbildung von Loyalität und Vertrauen an Bürokratie sollen genauer untersucht werden. Die bürokratischen Akteure sind vielfältig und umfassen nicht nur Menschen (Bürokraten,

Kunden), sondern auch Maschinen, Kommunikationstechnologien etc. Insofern erscheint es sinnvoll, anstatt der Akteure von bürokratischen Aktanten zu sprechen¹. Aufgrund der starken Verflechtung der menschlichen und technischen Akteure in der Bürokratie lässt sich von der Koproduktion von bürokratischen Praktiken sprechen. Der Transfer von bürokratischen Praktiken, ihre Etablierung und Verbreitung wären auch einer tieferen historischen Untersuchung wert. Der Einfluss neuer Technologien und Medien auf bürokratische Praktiken in Vergangenheit und Gegenwart stellt ein lohnendes Forschungsdesiderat dar, das einer Untersuchung wert wäre. Die Tagung verdeutlichte, dass komparatistisch angelegte Studien zur Bürokratie das Forschungsfeld erheblich bereichern würden. Wie dem auch sei, wurde das Forschungsfeld durch die produktive interdisziplinäre Diskussion über mehrere zeitliche Epochen und Räume hinweg erweitert. Aufgrund der Formulierung neuer Perspektiven und Forschungsziele ist die Tagung als innovativ und sehr gelungen einzuschätzen. Die gehaltenen Vorträge und lebhaften Diskussionen enthalten viele für das Forschungsfeld neue Ideen, die noch reifen werden.

Konferenzübersicht:

Welcome Address - Margareth Lanzinger (Vienna)

Opening Remarks - Therese Garstenauer (Vienna)

Panel 1: Bureaucratic Encounters: Access to Healthcare

Chair: Veronika Helfert (Vienna)

Opening a Bureaucratic Can of Worms: Medical Insurance for Waste Pickers in an Indian City - V. Kalyan Shankar (Pune)

Credibility Contests at the Emergency Department - Marius Wamsiedel (Suzhou)

Panel 2: Agency of Bureaucratic Subjects

Chair: Therese Garstenauer (Vienna)

Stay Requests: The Dual Role Performances of

¹ Vgl. dazu Bruno Latour, *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Milton Keynes: Open University Press 1987.

Divorced Migrant Women During Bureaucratic Encounters in Hong Kong and Melbourne - Alexandra Ridgway (Hong Kong/Vienna)

15.06.2018–16.06.2018, Wien, in: H-Soz-Kult
17.07.2018.

Vagueness and Errors in Bureaucratic Practices (Austria, 1920s and 30s) - Sigrid Wadauer (Vienna)

Waiting, Queueing and Endless Delays: Temporality in Bureaucratic Encounters - Anna Tsalapatanis (Oxford)

Panel 3: Administrative Reform: Early 19th Century

Chair: Alexandra Ridgway (Hong Kong/Vienna)

Collegial Decision-Making as the Foundation of the Local Administration Reform in the Kingdom of Poland. The 1814 Debate of the Civil Reform Committee - Michał Gałędek (Gdansk)

Bureaucratic Encounters in Post-Revolutionary France: The Case of Joseph-Marie de Gérando Martin H. Herrnsstadt (Tel Aviv)

Panel 4: Effects of War and Totalitarian Regimes

Chair: Sigrid Wadauer (Vienna)

(Re-)Encounters with Former Perpetrators in the Bavarian Police and Security Forces 1945 until 1955 - Franziska Walter (Munich)

Between Sense of Duty and Sacrifice. Petitions of German- and Czech-speaking War-disabled Persons (1914–1918) - Thomas Rohringer (Vienna/Berlin)

Panel 5: Modernization and Organisational Change

Chair: Thomas Stockinger

Bureaucracy as an Intermediary Practice. Experience of Russian Private Rail Enterprises (1860–1914) - Egor Lykov (Vienna)

The Swiss Federal Archives as Information Broker between State and Citizens – From Over-the-Counter Business to Online User Interface - Peter Fleer (Bern)

Final Discussion

Tagungsbericht *Bureaucratic Encounters.*