

Aufsatz

Christoph Nübel

Armee und Bürokratie

Zur historischen Analyse einer Herrschaftskonstellation im neuzeitlichen Staat

DOI: 10.15500/akm.06.07.2020

Zusammenfassung: Das Militär gilt in der Bundesrepublik als Inbegriff des „Bürokratismus“. Diese Ansicht verkennt, dass Streitkräfte ihrerseits dazu neigten, Bürokratie als eine dem Militär wesensfremde Einschränkung zu betrachten. Ohne die Entwicklung des modernen Staates und seines Verwaltungswesens wäre die Entwicklung des modernen Militärwesens jedoch unmöglich gewesen. Der Artikel historisiert auf den „Bürokratismus“ bezogene Narrative und argumentiert, dass eine Untersuchung des Spannungsfeldes von Militär und Verwaltung fruchtbare Forschungsperspektiven eröffnet.

Einleitung

Eine der historischen Konstanten, welche die Moderne prägen, ist die Kritik an der Verwaltung. Otto von Bismarck, selten um drastische Worte verlegen, bezeichnete 1849 die „Bürokratie“ sogar als „krebbsgefährlich an Haupt und Gliedern, nur ihr Magen ist gesund, und die Gesetzexcremente, die sie von sich giebt, sind der natürlichste Dreck von der Welt“.¹ Diese Äußerung, der sich mühelos weitere an die Seite stellen ließen, verweist darauf, dass der umfassende Ausbau der staatlichen Verwaltung im 19. Jahrhundert teils heftige Gegenwehr hervorrief. In einer Epoche, in der Bevölkerungswachstum und Industrialisierung die tradierten Gesellschaftsstrukturen erschütterten, wurde der „Verwaltungs- und Rechtsstaat“ zur „ordnungspolitische[n] Begleiterscheinung umfassender sozialer, kultureller und vor allem ökonomischer Mobilisierungsprozesse“.² In diesem Zuge kam es zu einer umfassenden Herrschaftstransformation, als verschiedene Bevölkerungsgruppen immer stärker in den staatlichen

¹ Otto Pflanze, Bismarck. Der Reichsgründer, München 1997, S. 76. – Ich danke den Teilnehmern des Workshops „Armee und Bürokratie. Organisationsgeschichtliche Perspektiven auf das Militärische im 20. Jahrhundert“, die am 26.3.2019 am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr Potsdam stattfand, für die anregende Diskussion, deren Ergebnisse sich auch in diesem Text wiederfinden (siehe dazu den Tagungsbericht von Lisa Marie Freitag unter <http://portal-militaergeschichte.de/node/1984>). Dank gilt zudem Wencke Meteling für ihre zahlreichen weiterführenden Hinweise zu diesem Aufsatz.

² Lutz Raphael, Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert, Frankfurt a.M. 2000, S. 12.

Fokus gerieten: Sie wurden gezählt, erhielten einen Pass, mussten Steuern zahlen oder Wehrdienst leisten. Wenngleich der Staat in dieser Zeit begann, für einige Bevölkerungsgruppen Fürsorge und Sicherheit zu leisten, wurden Eingriffe des Staates und seine damit einhergehende lebensweltliche Präsenz auch als Einschränkung verstanden und bekämpft. So empfand es jedenfalls der ostelbische Junker Bismarck, der Mitte des 19. Jahrhunderts noch traditionale Elemente der preußischen Adels Herrschaft bewahren wollte und sich mit der oben angedeuteten Vehemenz gegen die staatliche Beschneidung aristokratischer Vorrechte aussprach.

Dieses Beispiel zeigt: Die Geschichte des Verwaltungsausbaus ist zugleich die Geschichte der Bürokratiekritik. Ausgehend von dieser Einsicht lässt sich zugleich eine begriffliche Präzisierung vornehmen. Während die staatliche Verwaltung für Institutionen steht, die auf einen Zweck hin ausgerichtet sind und dafür über ein Set an Personal und Regeln verfügen,³ wird der Terminus Bürokratie hingegen zumeist pejorativ verwendet und dient als allgemeine Chiffre für eine Gesamtheit von Verwaltungsvorgängen und -apparaten, deren Wirken als eher ineffizient und unübersichtlich gilt.⁴ Im Militär war beides vorhanden: Es gab einen Verwaltungsapparat und Verwaltungstechniken, die beide regelmäßig Kritik erfuhren. Die Militärverwaltung war in der Neuzeit zu einem zunehmend ausdifferenzierten Bestandteil der bewaffneten Macht geworden, die die personelle und materielle Bedarfsdeckung der Truppe zur Aufgabe hatte. Eine Ausnahme bildet die Bundeswehr, deren zivile Verwaltung nicht Teil der Truppe selbst war, aber gleichwohl von den Zuständigkeiten her Ähnlichkeiten mit der traditionellen Militärverwaltung aufwies. Neben diesen militärischen Verwaltungsapparaten treten zahlreiche Aufgaben in den Streitkräften selbst, die sich als Verwaltungstätigkeiten verstehen lassen. Dazu zählen das Führen von Bestandslisten, das Verzeichnen und Einhalten von Vorschriften oder das dienstliche Meldewesen. Die Erforschung des Problemfeldes Militär und Verwaltung muss sowohl die Militärverwaltung als Institution als auch die Selbstverwaltung, also alltägliche administrative Einrichtungen in der Truppe, einschließen. Militärischer Verwaltungsapparat und militärische Selbstverwaltung zogen eine umfängliche Bürokratiekritik auf sich.

Damit ist ein Themenfeld angesprochen, das in seinen militärgeschichtlichen Bezügen bislang kaum ausgeleuchtet worden ist. Spätestens seit dem 19. Jahrhundert waren Strukturen und Kommunikationsweisen der Verwaltung im Militär ebenso präsent wie ein Personal, das sich dieser Verwaltungstechniken bediente, seien es Verwaltungsbeamte oder die Soldaten selbst. Ob in der Stabsarbeit, bei der Musterung oder der Kleiderausgabe: Überall gab es formalisierte Verfahren und ein umfassendes Berichts- und Dokumentationswesen, alles Merkmale moderner Verwaltungen, die von eigens geschulten Akteuren in die Praxis umgesetzt wurden. Obgleich das Thema

3 Wolfgang Seibel, *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*, Berlin 2017, S. 15.

4 Beispiele bei Peter Becker, *Bürokratie* (2016). http://docupedia.de/zg/Becker_buerokratie_v1_de_2016 (abgerufen am 19.1.2020) sowie Pascale Cancik, *Zuviel Staat? – Die Institutionalisierung der „Bürokratie“-Kritik im 20. Jahrhundert*. In: *Der Staat* 56 (2017) 1, S. 1-38.

alltägliche Relevanz besaß, liegen zur Militärverwaltung bislang nur wenige historiographische Studien vor, die zumeist einem normativ-strukturgeschichtlichen Zugang folgen und kulturgeschichtliche Fragestellungen ausblenden.⁵ Eine Reihe anregender Arbeiten befasst sich mit militärischen Kommunikationswegen, jedoch ohne verwaltungsgeschichtliche Aspekte⁶ oder die Spezifika des Militärapparates⁷ im Einzelnen zu untersuchen.

Die Vernachlässigung des Themas liegt sicher einerseits an der vermeintlich untergeordneten Bedeutung von Verwaltung, ein Eindruck, der auf ihre Alltäglichkeit und „Eigenstabilität“⁸ zurückgeht. Verwaltungshandeln beruhte wesentlich auf geregelten Verfahren, deren Logiken für Außenstehende nicht immer zu durchschauen waren. Diese Eigenschaften sollten jedoch nicht zu dem Schluss verleiten, dass Verwaltungen gewissermaßen eine überzeitliche Stabilität innewohnte und sie als unveränderliche und berechenbare Institutionen keine historische Bedeutung besaßen. Neuere verwaltungsgeschichtliche Forschungen haben nachdrücklich unterstrichen, wie fruchtbar eine (kultur-)historische Perspektive auf die Verwaltung ist. Sie zeigen, dass sich Herrschaft erst im Wesen der Verwaltung manifestiert.⁹ Bereits Max Weber hat auf die grundsätzliche Relevanz des Themas hingewiesen, wenn er festhält: „Herrschaft ist im *Alltag* primär: *Verwaltung*.“¹⁰ Erst im Handeln der Verwaltung wird deutlich sich, mit welchen Mitteln Staatlichkeit in der Praxis konstituiert wird und welche Rolle der Militärverwaltung dabei zukommt.¹¹ Die Analyse der Verwaltung und der Bürokratediskurse im Militär erlaubt daher nicht nur Rückschlüsse auf Praktiken der Machtausübung, sondern bezieht auch die Kritik daran ein.

Dieser Beitrag und die in diesem Themenschwerpunkt versammelten Aufsätze unternehmen eine erste Exploration in ein Forschungsfeld, das vergleichsweise selten Aufmerksamkeit erfahren hat, jedoch weiterführende Einblicke in Wesen und Funktionsweisen des Militärs und zivil-militärischer Interaktionen verspricht. Nach einführenden Bemerkungen, die zeigen, wie präsent die Verwaltung im neuzeitlichen Militär war, werden zwei zentrale, das Thema strukturierende Narrative untersucht. Das

5 Werner Habermeyer, *Militärverwaltung. Skizze einer Strukturanalyse*, München 1983; Hartmut Schustereit, *Deutsche Militärverwaltung im Umbruch*, Berlin, St. Petersburg 2000; Bernhard Sicken, *Die Militärverwaltung*, Hannover 1982. Weitere Erträge stammen aus Forschungen zur Besatzung, siehe beispielsweise Alexander Brakel, *Unter Rotem Stern und Hakenkreuz. Baraniwicze 1939 bis 1944. Das westliche Weißrussland unter sowjetischer und deutscher Besatzung*, Paderborn u.a. 2009.

6 Stefan Kaufmann, *Kommunikationstechnik und Kriegführung 1815-1945. Stufen telemedialer Rüstung*, München 1996.

7 Thomas Macho, *Befehlen. Kulturtechniken der sozialen Synchronisation*. In: Christian Kassung/Thomas Macho (Hrsg.), *Kulturtechniken der Synchronisation*, München 2013, S. 57-74.

8 Seibel, *Verwaltung verstehen*, S. 22.

9 So die Befunde in Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hrsg.), *Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus*, Göttingen 2018.

10 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, Tübingen 1985 (Erstauf. 1921/22), S. 126.

11 Mark Bevir/R.A.W. Rhodes, *The State as Cultural Practice*, Oxford, New York 2010; Stefan Brakensiek, *Einleitung: Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit*. In: ders./Corinna von Bredow/Birgit Näther (Hrsg.), *Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit*, Berlin 2014, S. 9-24.

erste bezeichnet Verwaltung und ihre bürokratischen Auswüchse als letztlich militärfremde Einrichtungen, die sich vor allem hemmend auf den Dienstbetrieb auswirkten. Es verkennt jedoch, dass Staats- und Verwaltungsausbau mit der Entwicklung des Militärs in der Neuzeit ganz wesentlich verbunden waren – wie das zweite Narrativ unterstreicht. Abschließend diskutiert der Beitrag mögliche Perspektiven für die Analyse des hier skizzierten Forschungsfeldes.

1. Die Präsenz der Verwaltung im Militär

Das Sprechen über die Militärverwaltung erfolgte zumeist im Modus der Kritik. Ein Beispiel dafür ist der sogenannte „Hufnagel-Erlass“, den der Chef der Heeresleitung, General der Infanterie Hans von Seeckt, 1925 verteilen ließ. Hierin beklagte er ein „Überhandnehmen bürokratischer Sitten“ in seiner Behörde, die den Geschäftsgang erheblich verlangsamte.

„Oft bin ich überrascht, daß meine Anordnungen die Truppe noch nicht erreicht haben; an mich gerichtete Gesuche werden wiederholt, weil sie nach längerer Zeit noch nicht beantwortet sind. [...] Ich fürchte, daß sich statt des Schriftverkehrs von Haus zu Haus jetzt einer von Zimmer zu Zimmer entwickelt. Vor allem fürchte ich eine Ressorteiligkeit, die verlangt, zu allem und jedem gehört zu werden und nicht zuläßt, daß mir eine neue Form eines Hufnagels vorgeschlagen wird, ehe nicht T 1, 2, 3, 4, A.A., Wa J. W.G. in 1-7, Rechtsabtlg. und Fricke ihr schriftliches Votum abgegeben haben und Meinungsverschiedenheiten durch eine Besprechung der Referenten ausgeglichen sind.“

Bis zur Vorlage an der Spitze der Heeresleitung seien dann, so argumentierte Seeckt gegen die aus seiner Sicht weltfremden behördlichen Routinen, „entweder inzwischen 100 Pferde unnötig lahm geworden oder es bleibt bei dem alten bewährten Hufnagel, und Ministerium und Truppe haben umsonst gearbeitet“. Auch in der Bundesrepublik diente der „Hufnagelerlass“ als Beispiel für eine überbordende, den Dienstbetrieb hemmende Bürokratie. Die „Information für die Truppe“, eine vom Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) verantwortete Zeitschrift für die politische Bildung in der Bundeswehr, druckte den Erlass 1982 mit dem Vermerk ab, er sei „[i]mmer noch aktuell“.¹² Ob den Beteiligten die Ironie bewusst war, die in einer Bürokratiekritik lag, die ausgerechnet in einer Zeitschrift des Verteidigungsministeriums geäußert wurde, wird sich kaum ermitteln lassen. Jedenfalls stand das Ministerium selbst in den Augen zahlreicher Truppenoffiziere der Bundeswehr für jenen Ort, an dem ständig neue Regelungen erdacht wurden, die den Dienstbetrieb hemmten.

¹² Hans von Seeckt, Hufnagel-Erlass. In: Information für die Truppe (1982), H. 4, o.S. Mit Dokumentenkopf und Datierung abgedruckt in Deutsches Soldatenjahrbuch 1980, S. 160.

Die Bekanntheit des Hufnagelerlasses ist auch auf die Tatsache zurückzuführen, dass hier der Chef selbst Kritik am System der Bürokratie übte. Seeckt stellte so jene Stimmen in Frage, die der Verwaltung eine gute Funktionalität bescheinigten, und bekräftigte damit offenbar die alltäglichen Erfahrungen zahlreicher Militärangehöriger. Der Hufnagelerlass zeigt die Ambivalenz der militärischen Verwaltung und ihrer Kritik: Indem der General den Dienstweg wählte, konnte die Kritik dem gesamten betroffenen Apparat bekannt gegeben werden. So verblieb die Kritik innerhalb der militärischen Verwaltungslogiken und bestätigte sie indirekt. Damit verdeutlicht das Schriftstück brennglasartig die Ambivalenz der Verwaltung in den Streitkräften, deren Bewertung zwischen militärischer Notwendigkeit und notwendigem Übel changierte. Die Bürokratie hat im Militär eine Reihe von Besonderheiten und sogar Stilblüten hervorgebracht, die ihren Weg in die Öffentlichkeit fanden und – ob Rüstungsskandale, Abgasuntersuchung in Afghanistan oder Vorschriftenschungel – von dieser weitgehend mit Verständnislosigkeit quittiert wurden.

Das Militär gilt nicht zuletzt in der heutigen Bundesrepublik als der eigentliche Hort einer Verwaltung, deren Auswüchse in der Bundeswehr als Ursache zahlreicher Dysfunktionalitäten ausgemacht werden. Der Jahresbericht des Wehrbeauftragten aus dem Jahr 2018 widmete sich ganz wesentlich diesem Thema. Er kam zu dem Ergebnis, dass das Beschaffungswesen der Bundeswehr von einem wahren „Bürokratielabyrinth“ gekennzeichnet sei: Während es bis zum Eintreffen neuer Fliegerbekleidung bis zu drei Monate dauern könne, nähmen große Rüstungsprojekte Jahrzehnte in Anspruch. Mit zahlreichen Beispielen wird die Auffassung untermauert, dass es im Militär einen Hang zum „Bürokratismus“ gebe.¹³ Während Bürokratie ohnehin kaum positiv konnotiert ist, soll das Suffix „-ismus“ im Bericht des Wehrbeauftragten offenbar unterstreichen, dass der Primat der Verwaltung in der Bundeswehr zum hinderlichen Dogma herangewachsen sei. Mittlerweile hat sich in der medialen Berichterstattung der negative Eindruck eines völlig fehlgehenden militärischen Beschaffungswesens verfestigt. Stellvertretend für zahlreiche Berichte sei auf das Magazin *Der Spiegel* verwiesen, das Anfang 2019 die mehrfach gescheiterte Generalüberholung des Segelschulschiffes „Gorch Fock“ zum Lehrbeispiel für das Verwaltungsversagen in der Bundeswehr erklärte. Die Truppe sei zu einem „logistischen und bürokratischen Koloss“ herangewachsen, ihre Verwaltung ein „kafkaesker Albtraum“.¹⁴ Auch zahlreiche andere Quellen spiegeln eine kritische Haltung gegenüber der Militärverwaltung.

Gleichwohl existierte auch eine andere, wenngleich leisere Erzählrichtung, in der die Bedeutung eines funktionierenden Verwaltungsapparates hervorgehoben wurde. Sie orientiert sich an der Genese des modernen Staates und verweist darauf, dass zur Bewältigung von Problemen der zunächst stratifizierten und dann funktional differenzierten Gesellschaft eine elaborierte Verwaltung notwendig sei. Der Ausbau des Staates und die Ausdifferenzierung des Militärapparates seien zwei Seiten einer

13 Deutscher Bundestag (19. Wahlperiode), Unterrichtung durch den Wehrbeauftragten. Jahresbericht 2018 (60. Bericht) (2019). <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/072/1907200.pdf> (abgerufen am 8.11.2019), S. 13, 16.

14 Lisa Duhm u.a., Abgetakelt. In: *Der Spiegel* (2019), H. 6, S. 10-17.

Medaille. Es sind vornehmlich Darstellungen aus der Militärverwaltung selbst, welche die „Bürokratie“ als „ein in langer Erfahrung bewährtes, kunstvolles Instrumentarium“ betrachten, das wesentlicher Bestandteil eines modernen und funktionierenden Staatswesens sei.¹⁵ Sie betonen beispielsweise, dass die Verwaltungsmitarbeiter der Bundeswehr „innerhalb der Streitkräfte lebenswichtige Funktionen“ ausübten, indem sie zahlreiche Aufgaben von der Ausrüstungsbeschaffung bis hin zum Bauwesen übernahmen.¹⁶

Der Ausbau der Verwaltung im neuzeitlichen Staat schuf auch die Möglichkeit, Zugehörigkeiten neu zu definieren und diese mit Hilfe der Staatsmacht in die Praxis umzusetzen. Damit eröffnen sich auch analytische Anknüpfungspunkte zwischen Staatsausbau, Verwaltung und der Gewaltgeschichte der Moderne. Zygmunt Bauman hat darauf hingewiesen, dass das ungeheure Ausmaß des Holocaust ohne die routinierte Arbeit der Verwaltung nicht möglich gewesen wäre: „The ‚Final Solution‘ did not clash at any stage with the rational pursuit of efficient, optimal goal-implementation. On the contrary, it arose out of a genuinely rational concern, and it was generated by bureaucracy true to its form and purpose.“¹⁷ Sogar die Roten Khmer, die lange als spontan und planlos agierende Horden ohne staatlichen Unterbau beschrieben wurden, griffen nach neueren Befunden auf eine wahre „Gewaltbürokratie“ zurück, um ihr Ideal einer sozialistischen Gesellschaftsordnung blutig durchzusetzen.¹⁸ Der Begriff des „Schreibtischtäters“ bringt diese Entwicklung auf den Punkt. Er ist eine Figur des 20. Jahrhunderts, die für die komplexen Abläufe in Organisationen steht, die Gewalt gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgeübt haben. Er weist moralische Verantwortung dort zu, wo sie juristisch wegen Distanzierung und funktionaler Differenzierung nur wenig zurechenbar schien.¹⁹

Auch wenn der Begriff „Schreibtischtäter“ ganz wesentlich mit den Organisatoren des Holocaust in Verbindung gebracht wird, gab es auch im Militär eine ähnliche Entwicklung, die die Rolle des Feldherrn grundlegend veränderte. Die militärische Kommandogewalt lag zwar auch im 19. und 20. Jahrhundert noch in der Hand einer Person, doch war sie auf eine ganze Reihe von Gehilfen angewiesen. Die Einführung des Stabssystems steht für die wachsende Komplexität des militärischen Führungsvorgangs: Nun gab es Offiziere, die mit Fragen der Führung (Ia), der Unterbringung (Ib) und der Aufklärung (Ic) befasst waren, die als Berater des Kommandierenden fungierten und seine Entscheidungen vorbereiteten.²⁰ Die organisa-

15 Günther Adam, Über das Wesen der Bürokratie. In: Bundeswehrverwaltung 12 (1968), H. 12, S. 265–269, hier S. 268.

16 Dieter Diehl, 25 Jahre Bundeswehrverwaltung. In: Information für die Truppe 1981 H. 3, S. 3–27, Zit. S. 26.

17 Zygmunt Bauman, Modernity and the Holocaust, Cambridge 1989, zit. n. Becker, Bürokratie.

18 Daniel Bultmann, Kambodscha unter den Roten Khmer. Die Erschaffung des perfekten Sozialisten, Paderborn 2017, S. 20.

19 Dirk Rose/Dirk van Laak (Hrsg.), Schreibtischtäter. Begriff - Geschichte - Typologie, Göttingen 2018.

20 Dazu die Beiträge in Martin Clauss/Christoph Nübel (Hrsg.), Militärisches Entscheiden. Voraussetzungen, Prozesse und Repräsentationen einer sozialen Praxis von der Antike bis zum 20. Jahrhundert, Frankfurt a.M., New York 2020.

torische Ausdifferenzierung bewirkte ebenso wie das Anwachsen der Heere und die Nutzung moderner Nachrichtenmittel, dass die höheren Truppenführer zumeist fernab des Schlachtfeldes agierten und nicht persönlich führten, sondern über einen Apparat, der mit der institutionalisierten Verwaltung zahlreiche Funktionsstrukturen teilte. In diesem Zuge differenzierte sich das Offizierkorps weiter aus, Truppenoffiziere und Praktiker grenzten sich von der „Federfuchserie“²¹ der Planer am Grünen Tisch ab.

2. Erstes Narrativ: Die „unmilitärische Verwaltung“

Die Präsenz der Verwaltung im Militär rief Kritiker auf den Plan, die Verwaltungshandeln nicht nur als dysfunktional wahrnahmen und damit missbilligten, sondern die Bürokratie als unmilitärisch ablehnten. Ende 1944 beklagte sich beispielsweise der Oberbefehlshaber der Heeresgruppe G, General der Panzertruppen Hermann Balck, dass sich seine Soldaten angesichts der vorpreschenden amerikanischen Panzerspitzen vor Straßburg eher mit der Verbrennung von Geheimakten befassen, anstatt sich mit Panzerfäusten zu bewaffnen. Womöglich war es zu später Stunde auch schwierig, in Straßburg Waffen aufzutreiben, denn, so Balck in einem Befehl: „Am Abend vor dem Feindeinbruch in Straßburg wurde in einem Gerätelager nach 18 Uhr die Waffenausgabe verweigert, weil nach 18 Uhr keine Bürostunde mehr war. Jedes schnelle Handeln wurde verzögert durch die sogenannte ‚Zuständigkeit‘.“ Dies waren Verhaltensweisen, wie sie nach Balcks Ansicht höchstens im rückwärtigen Gebiet, nicht aber im Kampfraum vorkommen durften. Er verlangte, „daß der Etappengeist endlich ausstirbt“, und drohte mit „härtesten kriegsgerichtlichen Urteilen“. Der Befehl gipfelte in der Forderung: „Ich will Soldaten und keine Etappenschweine!“²²

Eine überbordende Bürokratie war für Befehlshaber wie Balck offenbar Zeichen eines unmilitärischen Geistes, dem es in einer äußerst angespannten Kriegsphase scharf zu begegnen galt. Dieser Geist war seiner Ansicht nach mit der Etappe verbunden, einem Raum, der bereits im Ersten Weltkrieg mit Drückebergerei, Müßiggang und unmilitärischem Verhalten assoziiert war. Zugleich nutzte Balck die Spielregeln des militärischen Verwaltungswesens, um Gegenmaßnahmen zu ergreifen: Nicht nur verbreitete er sein Schreiben über die dienstlichen Kommunikationswege. Er befahl zudem detaillierte Ausbildungsmaßnahmen wie etwa einen dreistündigen Waffendienst, Geländeübungen, nationalsozialistischen Führungsunterricht und Gemeinschaftsabende unter Beteiligung des Nationalsozialistischen Führungsoffiziers, um den aus seiner Sicht unmilitärischen Etappengeist auszutreiben. Damit verordnete er seiner Heeresgruppe zahlreiche neue Regeln, um ihre Kampfkraft zu steigern. Auch wenn diese Maßnahmen

²¹ Walter Görlitz, *Der deutsche Generalstab. Geschichte und Gestalt 1657-1945*, Frankfurt a.M. 1950, S. 91.

²² Der Oberbefehlshaber der Heeresgruppe G, Befehl, 29.11.1944, abgedruckt in: Max Wind/Helmut Günther (Hrsg.): *Kriegstagebuch. 30. Oktober 1943 bis 6. Mai 1945*. 17. SS Panzer-Grenadier-Division „Götz von Berlichingen“, München 1993. – Ich danke Peter Lieb für den Hinweis auf diese Quelle.

ganz der nationalsozialistischen Auffassung entsprachen, der Krieg lasse sich nur mit einer Truppe siegreich beenden, die militärisch ausgebildet und vor allem ideologisch geschult sei, bedeuteten sie doch, dass die Heeresgruppe – neben den bereits bestehenden Vorschriften und Befehlen – einen weiteren Befehl zu beachten hatte, auf dessen Nichtbefolgung die Todesstrafe stehen konnte.

Offenbar waren bürokratische Verhaltensweisen in der Wehrmacht keine Ausnahme. In der Truppe herrsche der „alte Erbfeind Bürokratismus“, hieß es 1942 selbstkritisch in der Fachzeitschrift „Die Heeresverwaltung“.²³ Die Lösung für dieses Problem wurde darin gesucht, den „Beamtencharakter“ der Angehörigen dieses Wehrmachtteils in den Hintergrund zu rücken und dafür „die soldatische Seite“ hervortreten zu lassen.²⁴ Obwohl die Angehörigen der Wehrmachtverwaltung den Soldatenrock trugen und damit – anders als in der Bundeswehr – auch symbolisch dem militärischen Bereich angehörten, wurde hier der Habitus des zivil konnotierten Beamten einem genuin militärischen Verhalten gegenübergestellt. Das Soldatische stand für entschlossfreudiges, zupackendes Handeln, während der Beamte nur nach Vorschriftenlage und sehr verzögert agierte. Bereits 1937 war die Forderung nach einem „soldatische[n] Wehrmachtbeamte[n]“ erhoben worden.²⁵

Mit der offenbar angestrebten Neujustierung des militärischen Verwaltungshabitus pflichtete die Wehrmacht zumindest rhetorisch der Verwaltungskritik führender Nationalsozialisten bei. Hitler tat kund, er wolle „keine Beamten, sondern fanatische Apostel“.²⁶ Robert Ley, Leiter der Deutschen Arbeitsfront, brachte das Prinzip der Überwindung bürokratischer Grenzen wie folgt auf den Punkt: „Erst der Mensch und dann die Akten.“²⁷ Die Forschung ist der in solchen Zitaten angedeuteten Trennung zwischen traditionellem „Normenstaat“ und nationalsozialistischem „Maßnahmenstaat“ lange Zeit gefolgt. Diese auf Ernst Fraenkel zurückgehende Unterscheidung geht davon aus, dass seit 1933 in einem „Doppelstaat“ die alte Staatsbürokratie sukzessive durch nationalsozialistische Herrschaftsstrukturen überlagert worden sei. Im nationalsozialistischen Deutschland habe sich, so die Auffassung, ein polykratisch-chaotisches Machtsystem etabliert, unter dem die klassischen Verwaltungseliten und -techniken marginalisiert worden seien. Neuere Forschungen haben hingegen gezeigt, dass der NS-Staat „sein Gewaltpotential gerade durch die Verbindung der Stetigkeit und Effizienz konventioneller Bürokratie mit

23 Lau, Gesichtspunkte für die Erziehung des Wehrmachtbeamten-Nachwuchses in der Heeresverwaltung. In: Die Heeresverwaltung 1942, S. 189f., Zit. S. 189.

24 Schmidt, Der soldatische Wehrmachtbeamte. In: Die Heeresverwaltung 1942, S. 190-192, Zit. S. 190.

25 Helmut Waldeck, Handbuch der Heeresverwaltung (Intendantur) im Frieden und Kriege, Berlin 1937, zit. n. Schustereit, Deutsche Militärverwaltung im Umbruch, S. 38.

26 Zit. n. Sven Reichardt, Faschistische Kampfbünde. Gewalt und Gemeinschaft im italienischen Squadristen und in der deutschen SA, 2. Aufl. Köln, Weimar, Wien 2009, S. 594.

27 Zit. n. Rüdiger Hachtmann, Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz – zur Struktur der Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus. In: Sven Reichardt/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt a.M., New York 2011, S. 29-73, S. 41.

partieller Nichtstaatlichkeit“ entfaltetete.²⁸ Die hergebrachten Verwaltungsstrukturen wurden ebenso wie das Verwaltungspersonal nicht obsolet, sondern trugen die Diktatur mit ihren verbrecherischen Praktiken wesentlich mit.

Die Verwaltungsgeschichte des Militärs im Nationalsozialismus ist noch weitgehend unerforscht. Allerdings liegt die Vermutung nahe, dass auch in der Wehrmacht traditionale, aus der preußischen Armee stammende Verwaltungsstrukturen nebst einem entsprechenden Habitus fortlebten. Zugleich war die Wehrmacht bestrebt, mit der Betonung des soldatischen Moments eine der nationalsozialistischen Staatlichkeit entsprechende Verwaltung zu etablieren, die mit Flexibilität und ideologischem Dezisionismus dem geltenden nationalsozialistischen Herrschaftsideal und den Anforderungen des Vernichtungskrieges entsprach. Deshalb wurde eine Abkehr von einem tradierten Beamtendenken beschworen. Als vorläufiger Befund bleibt festzuhalten, dass als zivil und bürokratisch geltende Handlungsweisen in der Wehrmacht als wesensfremd betrachtet und Anläufe unternommen wurden, ihnen ein Ende zu bereiten.

Doch nicht nur im Krieg, auch im Frieden galten Verwaltungsprinzipien als fremder Eindringling in den Raum des Militärischen. 1958 verfasste der Inspekteur der Bundesmarine, Admiral Friedrich Ruge, eine Denkschrift mit dem Titel „Zur Theorie des Verteidigungsministeriums“. Das gerade drei Jahre zuvor gegründete BMVg befand sich noch im Aufbau. Eine besondere Herausforderung bestand darin, die zivil geführten Abteilungen und militärischen Stäbe in einem Haus zu integrieren, dass dem Charakter sowohl eines „Verwaltungsministeriums“ als auch eines „Kommandoministeriums“ entsprechen sollte.²⁹ Ruge griff dieses Problem auf und erkannte eine Kluft zwischen „Verwaltungsaufgaben“ und „Führungsaufgaben“, die durch Stellenbesetzungen und Kompetenzfragen zwischen den Abteilungen und Stäben zum Problem geworden sei. Die Differenz gerate vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts zu einer schwerwiegenden Gefahr für das Staatswesen der Bundesrepublik, so Ruge. In Personalfragen habe sich eine „Planstellenwirtschaft“ etabliert, die der „Praxis der Menschenführung“ entgegenstehe. Mit diesen Worten aktualisierte Ruge einen Begriff, der in der Zeit des Nationalsozialismus eine Blüte erlebt hatte. Das Prinzip der „Menschenführung“ sollte eine charismatische Beziehungsstruktur der Über- und Unterordnung und damit eine besonders dynamische Arbeitsweise etablieren, die jenseits eines sachbezogenen Verwaltungshandelns angesiedelt war.³⁰ Dieses Konzept war für Ruge, der qua Profession eher in militärischen Kategorien dachte, für Teilbereiche der Leitungstätigkeit im BMVg eher geeignet als die Idee, das Verteidigungsministerium wie andere Ministerien auch mit zivilen Verwaltungsprinzipien zu führen. Letztere Tendenz erkannte er aber in jenen Fällen, in denen Personal- und Rechtsabteilung in den militärischen Bereich hineinwirkten.

28 Sven Reichardt/Wolfgang Seibel, Radikalität und Stabilität: Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus. In: dies. (Hrsg.), Der prekäre Staat, S. 7–27, hier S. 9.

29 Ernst-Wolfgang Böckenförde, Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964, S. 259.

30 Becker, Bürokratie.

Dem Argument, im militärischen Bereich des BMVg müsse geführt statt verwaltet werden, verlieh Ruge Nachdruck, indem er es vor dem Hintergrund des Ost-West-Konflikts verortete. Das Prinzip der Verwaltung sah Ruge im sozialistischen Staat Osteuropas verkörpert. „Er verwaltet nicht nur die Sachen, sondern auch den Menschen und das Recht wie eine Sache.“ In dem von ihm ausgemachten Gegensatz von militärischer Führung und Verwaltung erblickte Ruge eine politische Gefahr: „Wenn wir es aber, wie es geschieht, zulassen, daß der Mensch *verwaltet* wird, leisten wir Vorarbeit für den Bolschewismus und erleichtern ihm seinen Weg.“³¹ Ruges Denkschrift erlaubt nicht nur Rückschlüsse auf zeitgenössische Konzeptionen idealer Personal- und Entscheidungsstrukturen und deren tieferen historischen Wurzeln, sondern zeigt auch, dass das Urteil über Verwaltungsprinzipien vom historischen Kontext abhängig war und entsprechend aktualisiert wurde.

Die Kritik, die Ruge auf höchster Ebene äußerte, fand ihre Entsprechung in ähnlich gelagerter Form auch in der Truppe. 1970 beklagte ein Oberleutnant zur See in einer Fachzeitschrift das wachsende „Gestrüpp der Vorschriften [...] in der Flotte“. Sie verhinderten militärisches Handeln, das auf „Selbständigkeit, Entschlussfreude, Tatkraft“ basiere. Stattdessen habe die immer weiter expandierende Bürokratie „ein starres System von Anordnungen und Paragraphen“ ausgebildet, „das wenig Raum zur Entwicklung der Entscheidungsfreiheit – Inbegriff militärischer Führung – läßt.“³²

Diesem Beispiel ließen sich mühelos weitere hinzufügen, in denen eine schleichende oder mit Wucht erfolgende Bürokratisierung des militärischen Dienstbetriebs in der Bundeswehr beklagt wurde. Dieser Bürokratiekritik war gemein, dass sie die Verwaltung externalisierte und als unmilitärisch darstellte. Die Verwaltung wurde so zu einem Faktor, der – so die Zuschreibung – die Kampfkraft der Truppe empfindlich schwächte und von Wesen und Habitus her außerhalb des Militärs lag. Angehörige der Militärverwaltung betonten daher immer wieder, welche Relevanz ihre Tätigkeit für die Einsatzfähigkeit der bewaffneten Macht habe. Die Ausweitung von Verwaltungsaufgaben und -prinzipien wurde dennoch als Einengung militärischer Handlungsspielräume begriffen. Tatsächlich besaß der Topos der „unmilitärischen Verwaltung“ in der Bundeswehr eine normative Grundlage. Sie ist in der grundgesetzlichen Konstruktion der Wehrverfassung in der Bundesrepublik zu suchen. Art. 87b des Grundgesetzes bestimmt: „Die Bundeswehrverwaltung wird in bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau geführt.“³³ Bei der Gründung der Bundeswehr wurde die Institution der Militärverwaltung aus den Streitkräften herausgelöst, eine Entscheidung, die den wahrgenommenen Gegensatz von ziviler „Verwaltung“ und militärischer „Führung“ beförderte. Sosehr die Auswüchse der Bürokratie im Militär kritisiert wurden, war doch klar, dass komplexe Organisationen wie die Streitkräfte ohne einen Verwaltungsapparat und die Anwendung formaler Verfahren zur Steuerung alltäglicher Prozesse nicht funktionieren würden.

31 September 1958, BArch, BM 1/3155.

32 Oberleutnant Dieter Stockfisch, „Papierkrieg“ auf unseren Schiffen und Booten. In: Truppenpraxis 1970, S. 391-393, Zit. S. 393, 391.

33 Martin Rink, Die Bundeswehr 1950/55 bis 1989, München 2015, S. 77f.

3. Zweites Narrativ: Verwaltung und Herrschaftsausbau

Neben dem Narrativ der „unmilitärischen Verwaltung“, das vor allem aus dem Militär selber hervorgegangen ist, findet sich eine der Verwaltung gegenüber positiver gestimmte Erzählung. Sie versteht Verwaltung als Grundlage staatlicher Herrschaft und betrachtet ihre parallel zum Militärapparat verlaufende Expansion als Folge des Herrschaftsaubaus im modernen Staat. Die Entwicklung des modernen Staates und die Ausweitung der Verwaltung (nicht nur) im Militär sind demnach als parallel verlaufende, sich wechselseitig bedingende Prozesse zu verstehen.

Diese Auffassung wurde bereits von der Historiographie des Kaiserreiches vertreten, die in der Trias von „Königtum, Beamtentum und stehendem Heer“ die Grundlage für ein starkes und siegreiches preußisch-deutsches Staatswesen erblickte.³⁴ Ohnehin galt Preußen als paradigmatisches Beispiel für einen Staat, dessen Existenz untrennbar mit dem Militär verbunden war. Otto Hintze konstatierte 1904, dass auf „dem waffenstarrten Kontinent“ Europa „die beständige Rivalität der Völker“ während der Frühen Neuzeit „den Militarismus erzeugte“. „[D]a mußte der Zweck der Wohlfahrt dem der Macht sich unterordnen; und das Preußen Friedrichs des Großen ist der reinste Vertreter dieses militärischen Staatstypus geworden.“³⁵

Tatsächlich hatten die enorm kostenintensiven stehenden Heere, die sich die expandierenden Mächte des Westfälischen Systems leisteten, einen umfassenden Ausbau des Verwaltungswesens zur Folge. Es sollte die Steuern eintreiben, um die Finanzierung des Militärs sicherzustellen. Nicht zufällig hieß die oberste Behörde der preußischen Innen- und Finanzverwaltung im 18. Jahrhundert „General-Oberfinanz-Kriegs- und Domainen-Direktorium“.³⁶ John Brewer hat für das Großbritannien des 18. Jahrhunderts den Begriff des „fiscal-military state“ geprägt. Damit beschrieb er die Fähigkeit des frühkapitalistischen Landes, enorme finanzielle Ressourcen zu akkumulieren und sie in die Fähigkeit umzumünzen, Krieg zu führen. Der Begriff des „fiscal-military state“ ist mittlerweile auch für andere Staaten der Epoche fruchtbar gemacht worden.³⁷ Zugleich hat die Forschung darauf hingewiesen, dass die „Agenda des machtstaatlichen Verwaltungsaubaus“ nicht ohne Widerstand hingenommen wurde.³⁸ Es führt also kein gerader Weg vom „bürokratische[n] Militär- und Machtstaat [...] zum modernen Anstalts- und Verfassungsstaat“.³⁹ Vielmehr werden von jüngeren Arbeiten mittlerweile die Aushandlungsprozesse betont, welche die Durchsetzung von

34 Fritz Hartung, *Deutsche Verfassungsgeschichte. Vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Stuttgart 1969, S. 245 (erste Auflage 1914).

35 Otto Hintze, *Das politische Testament Friedrichs des Großen von 1752 (1904)*. In: ders., *Regierung und Verwaltung. Gesammelte Abhandlungen zur Staats-, Rechts- und Sozialgeschichte Preussens*, 2. Aufl. Göttingen 1967, S. 429-447, S. 433.

36 Diesen Titel trug sie zwischen 1723 und 1808.

37 Christopher Storrs (Hrsg.), *The Fiscal-Military State in Eighteenth-Century Europe. Essays in Honour of P.G.M. Dickson*, Aldershot 2009. Siehe grundlegend Michael Mann, *The Sources of Social Power*, Bd. 2: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*, Cambridge 1993, S. 66f.

38 Raphael, *Recht und Ordnung*, S. 19.

39 Brakensiek, *Einleitung*, S. 9.

Herrschaftsansprüchen begleiteten. Der ‚absolutistische‘ Monarch war demnach keineswegs so mächtig, wie lange angenommen, auch wenn er sich auf den entstehenden und zunehmend elaborierten Staatsapparat stützen konnte. Das Militär konnte lange Zeit eigene Strukturen und Denkweisen bewahren. Indes kam es keineswegs – auch nicht in Preußen – zu einer einseitigen Militarisierung von Staat und Gesellschaft. Vielmehr wirkten auch zivile Elemente auf die Streitkräfte ein. Das Militär ist also nicht als monolithischer Block zu verstehen, der vom neuzeitlichen Staatsausbau profitierte, sondern als eine Organisation, die im Zuge dieses Prozesses selbst grundlegend verändert wurde.⁴⁰

Trotz dieser Neujustierungen durch die jüngere Forschung bleibt festzuhalten, dass das Militär in diesem Kontext als sicht- und erlebbare Verkörperung der Staatsgewalt gesehen wurde. Es galt als Ausdruck der politischen Ordnung und Gradmesser ihrer Legitimität. Daher erscheint es folgerichtig, dass der Ausbau der Armee und rational-bürokratischer Herrschaft in der Neuzeit in eins gesetzt wurden. Das Militär war in den modernen Staat eingewoben. Es verkörperte den staatlichen Herrschaftsanspruch und konnte durchaus Vorbild für andere Gesellschaftsbereiche sein. Im 19. Jahrhundert wurde die militärische Verwaltungsorganisation von der Wirtschaft als beispielgebend betrachtet. Unternehmen übernahmen Konzepte wie Stabsarbeit, Quantifizierungstechniken und Planung. Später kehrte sich dieses Verhältnis um. So wurde das US-Militär bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts umfassend von aus der Wirtschaft stammenden Organisationsprinzipien geprägt. Seit den 1950er Jahren wurde vermehrt die Forderung artikuliert, dass Staats- und Militärverwaltung von der als besonders rational und effizient geltenden Privatwirtschaft lernen sollten. Techniken des „Managements“ hielten nun auch im deutschen Militär Einzug. Für die Bundeswehr war die US-Armee dabei ein wichtiges Vorbild.⁴¹

Das Narrativ eines verwaltungsinduzierten Herrschaftsausbaus ließ sich sogar über die Erfahrungen der Jahre 1933 bis 1945 hinüberretten. In den 1960er Jahren konstatierte Hans Mommsen, angelehnt an das Konzept des „Doppelstaates“ argumentierend, dass die Nationalsozialisten den Staat „zersetzt“ hätten. Den Nationalsozialismus betrachtete er als die „Perversion eines irregeleiteten, den Bedingungen der modernen gesellschaftlichen Entwicklung nicht entsprechenden Staatsdenkens“.⁴² Wenn also der Nationalsozialismus einen Sonderweg von einer modernen Staatsentwicklung bildete und mit einer in diesem Zuge entfesselten Energie einen Vernichtungskrieg vom Zaun brach, dann musste die Schlussfolgerung lauten, dass solche Exzesse nur

40 Jutta Nowosadtko, Der Militäirstand ist ein privilegierter Stand, der seine eigene Gesetze, obrigkeitliche Ordnung und Gerichtsbarkeit hat. Die „Verstaatlichung“ stehender Heere in systemtheoretischer Perspektive. In: Markus Meumann/Ralf Pröve, Herrschaft in der Frühen Neuzeit. Umriss eines dynamisch-kommunikativen Prozesses, Münster 2004, S. 121-141.

41 Martin Elbe/Gregor Richter, Militär: Institution und Organisation. In: Nina Leonhard/Ines-Jacqueline Werkner (Hrsg.), Militärsoziologie - Eine Einführung, Wiesbaden 2012, S. 244-263, S. 245; Jonathan Zimmerli, Offizier oder Manager? Amerikanische Kommandeure im Zweiten Weltkrieg, Paderborn 2016.

42 Hans Mommsen, Beamtentum im Dritten Reich, 1966, zit. n. Gabriele Metzler, Der Staat der Historiker. Staatsvorstellungen deutscher Historiker seit 1945, Berlin 2018, S. 140.

mit einem dem Primat demokratisch-parlamentarischer Politik (und einer ebensolchen Verwaltung) untergeordneten und eng in den demokratischen Staat eingebundenen Militär verhindert werden konnten. Diese Grundannahme prägte die bundesrepublikanische Wehrverfassung.

4. Armee und Bürokratie – Forschungsperspektiven

Anhand von Beispielen konnte gezeigt werden, dass die Zusammenschau von Militär- und Verwaltungsgeschichte eine Vielzahl spannender Fragen aufwirft und neue Forschungsperspektiven eröffnet. Militär und Verwaltung bildeten eine Herrschaftskonstellation, die moderne Staatlichkeit mitkonstituierte. Damit ist ein hoch dynamisches Spannungsfeld bezeichnet, das nicht autonom, sondern in politische, soziale, wirtschaftliche und kulturelle Prozesse eingebettet war. Nicht zuletzt sorgte die organisatorische und personelle Expansion der bewaffneten Macht für Veränderung. Militär und Verwaltung sind somit als Gegenstände zu fassen, mit denen sich historischer Wandel beschreiben lässt. Die im Spannungsfeld von Militär und Verwaltung vorkommenden Routinen, Neuaufstellungen und Konflikte wurden maßgeblich auf zwei Arten gedeutet: Während Verwaltung als „Bürokratie“ in den Streitkräften als unwillkommene Einschränkung kritisiert wurde und als unmilitärisch galt, konnte der Ausbau des Verwaltungs- und Militärwesens auch als Kennzeichen moderner Staatlichkeit bzw. staatlicher Herrschaft gesehen (und positiv gewürdigt) werden. Eine Verwaltungsgeschichte des Militärischen, wie sie hier skizziert wird, historisiert und differenziert diese Narrative. Letztlich zielt sie auf eine Analyse von Herrschaft als sozialer Praxis.

Die Virulenz dieser Narrative unterstreicht das Desiderat, Verwaltung und Bürokratie im militärischen Kontext zum historischen Untersuchungsgegenstand zu machen. Dazu sind die äußeren Zu- und inneren Selbstbeschreibungen von Militär und Verwaltung bzw. Bürokratie zu dekonstruieren. Die Frage, in welchen historischen Kontexten und Situationen Verwaltung als zweckmäßig oder lästig, als effizient oder reformbedürftig wahrgenommen wurde, lässt Rückschlüsse auf militärische und administrative Selbst- und Fremdbilder, Identitäten und Alteritäten, Krisenempfindungen oder auch gesellschaftliche und politische Ordnungsvorstellungen zu.

Generell spricht vieles dafür, und diese Vermutung wäre durch weitere Forschungen zu erhärten, dass die militärische Verwaltung in ihrer Struktur und ihrem Aufgabenspektrum anderen Verwaltungen ähnelte, die Zu- und Selbstbeschreibungen jedoch spezifisch waren. Es scheint eine besondere Spannung zwischen militärisch konnotierter Effizienz, einem militärischen Tugendkatalog auf der einen Seite und zivilpolitisch verstandener Rechts- und Regelbindung andererseits vorgeherrscht zu haben, die ganz unterschiedlich aufgelöst wurde. Der Blick auf die Wehrmacht hat gezeigt, dass normengestütztes und geregeltes Verwaltungshandeln durch soldatischen Dezisionismus ersetzt werden und dem nationalsozialistischen Staatsverständnis entsprechen sollte. In der frühen Bundesrepublik wiederum wurde der Verwaltungsapparat für das Militär bewusst als zivile Institution neben dem Militär aufgebaut, um die demokratische Staatlichkeit nicht zu gefährden.

Die Beiträge dieses Themenschwerpunktes sind aus Vorträgen hervorgegangen, die am 26. März 2019 auf dem Workshop „Armee und Bürokratie. Organisationsgeschichtliche Perspektiven auf das Militärische im 20. Jahrhundert“ am Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr Potsdam gehalten wurden. Hierfür wurde vorgeschlagen, Verwaltungswesen und -handeln zwischen den Polen „Verregelung“ und „Flexibilität“ zu untersuchen. In der Diskussion zeigte sich, dass das Themenfeld Militär und Verwaltung auch zahlreiche Impulse für neue Forschungen zur Organisationsgeschichte des Militärs liefert. Sogar vermeintlich hinreichend ausgeleuchtete und deshalb lange Zeit nicht mehr beforschte Themenfelder wie die Arbeit des Generalstabes, der Dienstalltag oder das Personal- und Materialwesen lassen sich neu in den Blick nehmen.

An einem biographischen Beispiel untersucht Bernhard Gotto Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen dem Soldatischen und dem Beamtentum in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Er kommt zu dem Ergebnis, dass es eine Vielzahl an Gemeinsamkeiten gab, die sich in einem „Lebensentwurf der Treue“ festmachen lassen, der dem Dienst am überindividuell verstandenen Staat gewidmet war. Mit diesem Ergebnis lässt sich der Beitrag als Plädoyer dafür lesen, Bedingungen und Folgen dieser Selbstkonstruktion für den Militär- und den Verwaltungsdienst auszuloten. Diese Selbstkonstruktion gelang – und hier wären die Befunde der neueren Organisationsgeschichte einzubeziehen – vor allem bei jenen Akteuren besonders gut, die in Organisationen Dienst taten, die dem staatlichen Gefüge zugeordnet waren. Dass die bewaffnete Macht eine Organisation zur Ausübung staatlich monopolisierter Gewalt war und sich dadurch von anderen Organisationen fundamental unterschied, war im untersuchten Fall offenbar vor allem dann von Bedeutung, wenn es um die Beurteilung der Führungseigenschaften ging.

Einen biographischen Zugang wählt auch Carsten Richter, der die unterschiedlichen Führungsstile zweier Leiter des Referates Allgemeine Psychologische Kampfführung in der Frühphase des BMVg einer Analyse unterzieht. Es handelte sich dabei um ein Propagandareferat, dessen Tätigkeit auf die bewaffnete Macht der DDR zielte. Die Anforderungen seine die Organisation und Führung schwankten erheblich zwischen Verregelung und Flexibilität: Während der erste Leiter einen ausgesprochen offenen Leitungsstil pflegte, war sein Nachfolger ein Anhänger straffer Führung. Das eröffnet die Frage, wie Führungsstile – unter Einschluss von Selbstbeschreibungen und Zuschreibungen – die militärische Personalauswahl beeinflussten und welche Aufgabenbereiche sich für einen bestimmten Führungsstil empfahlen. Bei der Förderung geeigneten Personals hatten die Verantwortlichen im BMVg jedenfalls breiten Spielraum.

Um Fragen der Führung geht es auch im folgenden Beitrag. Nils Löffelbein skizziert darin die Suche nach und die Implementierung von Führungskonzepten in öffentlicher Verwaltung und Bundeswehr. Mit der Rezession in den 1960er Jahren breitete sich in Verwaltungskonzeptionen ein Primat ökonomischen Denkens aus. In den Mittelpunkt rückte die Frage nach einer effizienten demokratischen Führung in Verwaltung und Staat. Mit Merkmalen wie Partizipation, Delegation und Zielvorgaben wiesen die Verwaltungskonzeptionen strukturelle Ähnlichkeiten mit der militärischen Auftragstaktik auf. Der Beitrag zeigt, dass das Bild einer hemmenden Verwaltung nicht nur auf das Militär beschränkt war – wenngleich es hier eine frühe charakteristische Ausprägung bekam –, sondern seit den 1960er Jahren auf den öffentlichen Dienst

insgesamt gemünzt wurde. Zugleich wird deutlich, wie sehr sich die Auffassung von Staatlichkeit wandelte. Dominierte in der Frühphase der Bundesrepublik noch das Bild des starken, steuernden Staates, offenbarten sich im Zeichen der Krise die Grenzen staatlichen Handelns.

Anschließend untersucht Dieter Kollmer Rahmenbedingungen und Wege der Rüstungsgüterbeschaffung in Bundesrepublik und DDR. Er legt dar, wie eng dieser Bereich mit der sozioökonomischen Verfasstheit der beiden deutschen Staaten verwoben war. Während sich im Westen Strukturen ausbildeten, die für Markimpulse offen waren und auf Wechselwirkungen basierten, entwickelte sich die Militärwirtschaft im Osten zu einem tendenziell hermetischen Bereich, der einer zentralisierten Planung unterworfen war. Dieser Befund wirft die Frage auf, wie die (Selbst-)Beschreibungen der jeweiligen Verwaltungseliten im Rahmen eines auf Leistung und eines auf Ordnung ausgerichteten Systems aussahen. Entwickelten sie möglicherweise flexible Handlungsformen, die von den Logiken des auf beiden Seiten stark verregelten Rüstungswesens abwichen und es gerade dadurch am Laufen hielten? Weiterhin wäre zu fragen, wie sich die ökonomischen Verwerfungen „nach dem Boom“ auf Verwaltungsaufbau und -konzeptionen in West und Ost auswirkten.

Klaus Schroeder widmet sich der jüngeren Einsatzgeschichte der Bundeswehr. Anhand von Erinnerungsberichten, die in Afghanistan stationierte Soldaten verfasst haben, zeichnet er die facettenreichen Wahrnehmungen der Bürokratie im Ernstfall nach.⁴³ In teilweiser Übereinstimmung mit den Ergebnissen einer vom Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr vorgelegten sozialwissenschaftlichen Studie] kommt er zu dem Ergebnis, dass bürokratische Verregelung unter den Bedingungen des Einsatzes überwiegend als unangemessener, weil friedensmäßiger Eingriff in das Handeln der kämpfenden Truppe wahrgenommen wurde. Gleichwohl wurde der Verwaltung – wenngleich deutlich weniger explizit – auch eine Berechtigung zugeschrieben. Diese Befunde zeigen, dass hinsichtlich der Deutungsmuster der Militärbürokratie Kontinuitätslinien existierten, die von zukünftigen Forschungen zu historisieren wären.

Insgesamt verweisen die Beiträge auf die Erkenntnismöglichkeiten, die sich ergeben, wenn man Diskurse und Praktiken des militärischen Dienstes und seiner Verwaltung – wie der öffentlichen Verwaltung insgesamt – zwischen Verregelung und Flexibilität verortet. Formalisierung und das Festhalten an Hierarchien waren zentrale Charakteristika militärischer Verwaltung. Gründe für diese Persistenz sind auch darin zu suchen, dass im Militär getroffene Entscheidungen eine große Tragweite hatten, denn im Zweifel ging es um Leben und Tod. Möglicherweise – das wäre zu überprüfen – wurde Verregelung als Zuwachs an Sicherheit gewertet. In dieser Perspektive bietet die militärische Verwaltungsgeschichte Anknüpfungspunkte zur gesellschaftlichen „Suche

43 Anja Seiffert, Julius Hess, Leben nach Afghanistan – Die Soldaten und Veteranen der Generation Einsatz der Bundeswehr. Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Langzeitbegleitung des 22. Kontingents ISAF. Forschungsbericht, September 2017, URL: <http://www.zmsbw.de/html/einsatzunterstuetzung/downloads/20190221forschungsberichtseifferttheslebennachafghanistan.pdf> (abgerufen am 1.6.2020).

nach Sicherheit".⁴⁴ Gleichzeitig existierten besonders flexible, teils informelle Organisationsstrukturen, mit denen die formalen und normativen Grundsätze der Verwaltung unterlaufen werden konnten. Paradoxe Weise entsprachen sie nicht nur der militärischen Selbstbeschreibung („Auftragstaktik“), sondern gewährleisteten in vielen Fällen erst die Funktionalität des Militärs.

Zitierempfehlung

Christoph Nübel, *Armee und Bürokratie. Zur historischen Analyse einer Herrschaftskonstellation im neuzeitlichen Staat. Themenschwerpunkt Armee und Bürokratie. Organisationsgeschichtliche Perspektiven auf das Militärische im 20. Jahrhundert*, hrsg. von Christoph Nübel, in: Portal Militärgeschichte, 6. Juli 2020, URL:

http://portal-militaergeschichte.de/nuebel_armee,DOI:

10.15500/akm.06.07.2020 (Bitte fügen Sie in Klammern das Datum des letzten Aufrufs dieser Seite hinzu.)

44 Eckart Conze, *Sicherheit als Kultur. Überlegungen zu einer „modernen Politikgeschichte“ der Bundesrepublik Deutschland*. In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 53 (2005), S. 357-380.