

Staatlichkeit, Deliberation und Facework

Eine qualitative Analyse von Interaktionen
in der öffentlichen Verwaltung

Oliver Schmidtke

HW

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

Oliver Schmidtke

Staatlichkeit, Deliberation und Facework.

*Eine qualitative Analyse von Interaktionen
in der öffentlichen Verwaltung*

Köln: Halem, 2018

Oliver Schmidtke, PD Dr., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am SFB »Medien der Kooperation« der Universität Siegen. Er studierte Soziologie, Philosophie, Psychoanalyse und evangelische Theologie in Frankfurt und Marburg. Seine Forschungsschwerpunkte sind Verwaltungs- und Kultursociologie, qualitative Methoden, Interaktionsanalyse, Architektursoziologie und politische Soziologie.

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme (inkl. Online-Netzwerken) gespeichert, verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

© 2018 by Herbert von Halem Verlag, Köln

ISBN (Print): 978-3-7445-1177-3

ISBN (PDF): 978-3-7445-1179-7

Den Herbert von Halem Verlag erreichen Sie auch im Internet unter <http://www.halem-verlag.de>
E-Mail: info@halem-verlag.de

SATZ: Herbert von Halem Verlag, Köln

LEKTORAT: Julian Pitten

DRUCK: docupoint GmbH, Magdeburg

GESTALTUNG: Claudia Ott Grafischer Entwurf, Düsseldorf

Copyright Lexicon ©1992 by The Enschedé Font Foundry.

Lexicon® is a Registered Trademark of The Enschedé Font Foundry.

Oliver Schmidtke

Staatlichkeit, Deliberation und Facework

Eine qualitative Analyse von
Interaktionen in der
öffentlichen Verwaltung

HERBERT VON HALEM VERLAG

Danksagung

Die folgende Studie geht zurück auf ein DFG-gefördertes Forschungsprojekt, das von 2010 bis 2014 an der Universität Siegen durchgeführt wurde.¹ Gleichzeitig stellt sie die überarbeitete Fassung einer Habilitationsschrift dar. Den Gutachtern, Prof. Dr. Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, Prof. Dr. Christian Lahusen sowie Prof. Dr. Reiner Keller sei hiermit herzlich gedankt. Darüber hinaus danke ich den weiteren Mitgliedern des Habilitationsausschusses: Prof. Dr. Sigrid Baringhorst, PD Dr. Olaf Behrend, Dr. des. Bettina Grimmer, Dr. Tetiana Havlin, Prof. Dr. Katharina Inhetveen, Prof. Dr. Stefan Kutzner, Gerrit Pursch.

Frank Seiß, Dr. Frank Schröder und Dr. Daniel Gaus sei herzlich für die Durchsicht und Korrektur des Manuskripts und die wertvollen Hinweise gedankt. Ebenso danke ich PD Dr. Olaf Behrend, Kathrin Englert, Ariadne Sondermann, Jacqueline Klesse, Markus Lichterkus, Jan Wehmeyer und Anne Gikal für die Zusammenarbeit im Siegener DFG-Projekt, das dieser Untersuchung den Weg geebnet hat.

Hervorzuheben ist ferner ein im Anschluss an das Projekt gewährtes Habilitationsstipendium des Seminars für Sozialwissenschaften der Universität Siegen, das die Fertigstellung dieser Arbeit überhaupt erst ermöglicht hat.

Nicht zuletzt gilt mein Dank ganz besonders auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Finanz-, Standes- und Bürgerämter, die mir bereitwillig Einblick in ihre Berufspraxis gewährt und das Projekt außerordentlich engagiert unterstützt haben.

1 Projekt »L'État, c'était moi? Transformation von Staatlichkeit und ihre Folgen für Deutungsmuster, Habitusformationen und berufliches Selbstverständnis« (Projektleiter Wolfgang Ludwig-Mayerhofer), Förderkennzeichen LU 486/7-1

»In the course of everyday practices, actors are always already exposed to a space of reasons. They cannot but mutually raise validity claims for their utterances and claim that what they say should be assumed—and, if necessary, could be proved—to be true or right or sincere, and at any rate rational. An implicit reference to rational discourse—or the competition for better reasons—is built into communicative action as an omnipresent alternative to routine behavior.«

(HABERMAS 2006: 413)

Inhaltsverzeichnis

1.	EINLEITUNG	11
2.	STAATLICHKEIT ALS GEGENSTAND DER SOZIOLOGIE	18
2.1	Staat als explizite Ordnung und implizite Normativität	18
2.2	Der fiktionale Staat	23
3.	ÖFFENTLICHE VERWALTUNG ALS GEGENSTAND DER SOZIOLOGIE	28
3.1	Verwaltungspraxis als legale Herrschaft	28
3.1.1	<i>Das Prinzip der Öffentlichkeit</i>	28
3.1.2	<i>Die rationalisierte Bürokratie und ihre Kritik</i>	31
3.1.3	<i>Das normative Selbstbild der öffentlichen Verwaltung im Spiegel gesetzlicher Regelungen</i>	37
3.1.4	<i>Zur Norm der Begründungsverpflichtung</i>	39
3.1.5	<i>Das Problem der Vermittlung von Individualität und bürokratischen Normen am Beispiel der Sozialverwaltung</i>	41
3.1.6	<i>Das Problem des Ermessens (Discretion)</i>	49
3.1.7	<i>Zwischenresümee</i>	54
3.2	Verwaltungspraxis als deliberative Praxis	55
3.2.1	<i>Der Deliberationsbegriff allgemein</i>	55
3.2.2	<i>Kritik der Konzeption des Deliberationsbegriffs in der normativen Demokratietheorie</i>	64

3.2.3	<i>Warum sollte der Deliberationsbegriff auf die administrative Praxis angewendet werden?</i>	68
3.2.4	<i>Eine Differenzierung des Deliberationsbegriffs</i>	72
3.2.5	<i>Empirische Deliberationsforschung</i>	80
3.2.6	<i>Zur Bedeutung der Differenz zwischen Interaktionsrahmung und -vollzug</i>	86
3.2.7	<i>Deliberation in der Theorie des kommunikativen Handelns</i>	89
3.2.8	<i>Die pragmatistisch-handlungstheoretischen Wurzeln des Deliberationsbegriffs</i>	93
3.2.9	<i>Zwischenresümee</i>	95
4.	FACE-TO-FACE-INTERAKTIONEN ALS GEGENSTAND DER SOZIOLOGIE	96
4.1	Face, Facework und Politeness	96
4.2	Face-to-Face-Interaktionen in der öffentlichen Verwaltung	100
4.2.1	<i>Facework im Kontakt von Bürgern und Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung</i>	100
4.2.2	<i>Gliederung der Interaktionen</i>	107
4.2.3	<i>Rahmungen und Interaktionslinien</i>	108
4.2.4	<i>Typische Face-Threatening-Acts (FTAs) – Aufforderungen, Fragen, Frageankündigungen</i>	112
4.2.5	<i>Rechtfertigungen (Accounts)</i>	129
4.2.6	<i>Ein Blick zurück – Interaktionen ohne Deliberation im Sozialamt Anfang der achtziger Jahre</i>	140
4.2.7	<i>Zwischenresümee</i>	148

5.	FALLANALYSEN	151
5.1	Vorbemerkung	151
5.2	Zur Datenerhebung und Auswahl des Datenmaterials	153
5.3	Das Analyseverfahren	155
5.4	Gang der Darstellung	163
5.5	Interaktionen im Finanzamt	164
5.5.1	<i>Ein typischer Fall eingeschränkter Deliberation</i>	167
5.5.2	<i>Deliberative Bearbeitung des Herrschaftskonfliktes</i>	176
5.5.3	<i>Die drei Deutungsschemata des Staates in der Deliberation</i>	201
5.5.4	<i>Schleichende Eskalation der Konfliktdynamik in der Deliberation</i>	204
5.5.5	<i>Deliberation und Deeskalation bei der Bewältigung eines vorab bestehenden Konfliktes</i>	223
5.5.6	<i>Implizite Deliberation und bürokratischer Habitus</i>	250
5.5.7	<i>Umgang mit überforderten Bürgern</i>	267
5.6	Eine Interaktion im Standesamt	281
5.6.1	<i>Deliberation bei der Anmeldung zur Eheschließung</i>	282
5.7	Interaktionen im Bürgeramt	303
5.7.1	<i>Deliberation bei Änderungen der Eintragungen in einem Formblatt</i>	304
5.7.2	<i>Unterschiedliche Handhabung der Abgabe von Fingerabdrücken auf Personalausweisen – Drei Beispiele</i>	314

6. STAATLICHKEIT UND DELIBERATION IN AMTSINTERAKTIONEN – GENERALISIERENDE ZUSAMMENFASSUNG	324
6.1 Zum Fokus der Staatlichkeit	324
6.2 Zum Fokus der Deliberation	330
6.3 Die Bedeutung der Deliberation für die Legitimität des Staates	340
6.4 Schlussbetrachtung	346
Literaturverzeichnis	350
Liste der Datenbeispiele	374
Transkriptionszeichen	378

1. EINLEITUNG

Staaten sind abstrakte und konkrete Gebilde zugleich. Jeder kennt vielleicht die Neugier, die sich regt, wenn man über eine Staatsgrenze reist. Man hält unwillkürlich Ausschau nach Veränderungen. Sofern sich die Landschaften diesseits und jenseits der Grenze gleichen, wartet man darauf, dass man eine Siedlung durchfährt, und achtet zum Beispiel auf andere Dachmaterialien, Gartengestaltungen oder Bauformen. Den Straßenzustand interpretiert man unter Umständen als Hinweis auf den Wohlstand und die Wirtschaftskraft des Landes. Darüber hinaus wird man jedoch auch bald damit konfrontiert, dass in dem Staat, in dem man sich nun aufhält, andere Regeln gelten, zum Beispiel Geschwindigkeitsbegrenzungen. Solange man diese Normen nicht übertritt, bleibt es vielleicht bei diesen Hinweisen. Wird man jedoch geblitzt oder wird durch Polizisten kontrolliert, so wird spürbar, dass man sich mit dem Übertreten der Staatsgrenze folgenreich einer anderen geltenden Sanktionsgewalt zu unterwerfen hat. Diese tritt eventuell in Gestalt von Personen in Erscheinung, die als Vertreter des Staates agieren, sei es sichtbar zum Beispiel durch das Tragen einer Uniform oder aber weniger sichtbar, zum Beispiel dadurch, dass sie in bestimmten Gebäuden, wie etwa Rathäusern, als Ansprechpartner fungieren. Die Konkretisierung eines Staates erfolgt jeweils als Interpretation von Eindrücken, die man als Ausdruck von Staatlichkeit begreift. Dabei ist es nicht selten der Kontakt zu Personen, die als Vertreter des Staates Forderungen an einen herantragen, der eine konkrete Erfahrung eines Staates erzeugt. Dies vor allem dann, wenn die Personen die Forderungen nicht allein persönlich aufstellen, sondern mit Verweis auf Normgebilde rechtfertigen und legitimieren.

Eine Form, in der der abstrakte Staat konkret wird, besteht also in der Begegnung von Bürgerinnen und Bürgern mit Personen, die zu Vertretern des Staates bestimmt wurden. Wenn Bürger etwa mit Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung sprechen, dann sprechen sie nicht nur mit Personen, die sie vielleicht sympathisch finden oder unsympathisch, sondern mit einer Instanz des Staates. Diese Instanz ist mit Machtbefugnissen und Sanktionsfähigkeiten ausgestattet, die mehr oder weniger klar definiert und begrenzt sind. Dies ist auch der Fall, wenn die Bürger mit Polizisten, Lehrern oder Sozialarbeitern sprechen. Aber man darf vermuten, dass der Kontakt jeweils einen anderen Charakter hat. In der folgenden Untersuchung geht es um den Kontakt, den Bürger zu Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung haben. Der Kontakt nimmt, in welcher Form auch immer, eine Situation zum Anlass, die dadurch geprägt ist, dass entweder der Bürger vom Staat etwas verlangt oder der Staat vom Bürger. Der Staat verlangt vom Bürger, dass dieser Steuern zahlt und Dokumente bereitstellt. Der Bürger erwartet vom Staat, dass dieser ihm einen Pass ausstellt, mit dem er auf Reisen gehen kann, oder aber eine Steuernummer, mit der er bei seinem Arbeitgeber einen Vertrag unterschreiben kann.

Folgt man der klassischen Herrschaftstheorie, nach der moderne demokratische Staaten ein legales System mit einer stabil institutionalisierten Dreigliederung bilden: Legislative, Judikative, Exekutive, so ist die öffentliche Verwaltung auf das Gebiet der Exekutive zu beziehen. Im Handeln der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung agiert idealerweise die Exekutive. Diese weist nun die Besonderheit auf, dass sie nach dem Modell bürokratischen Handelns konzipiert ist. Das heißt unter anderem, die Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung gestalten, legitimieren und rechtfertigen ihr Handeln meist in Relation zu kodifizierten Normen und Verfahrensvorgaben. Ein Künstler bildet hier vielleicht das stärkste Gegenmodell, denn dieser ist in seinem Handeln allein seinen eigenen Vorstellungen und Auffassungen verpflichtet. Von einem Künstler erwartet idealerweise niemand, dass er die Art und Weise, wie er ein Bild gemalt oder einen Film gedreht hat, mit Verweis auf kodifizierte Normen oder gesetzliche Regeln rechtfertigt. Er malt sein Bild und dem Betrachter kann es entweder gefallen oder er lehnt es ab. Über Geschmack lässt sich bekanntlich nicht streiten und keiner der Beteiligten muss seine Urteile und Handlungsweisen rechtfertigen. Im Kontakt mit der Bürokratie eines demokratischen Staates ist dies gänzlich anders: Es wird erwartet, dass alle Handlungen sich mit Verweis auf Normen legitimieren lassen. Dass man

nach einer abstrakten Rechtfertigung fragt, scheint für viele selbstverständlich. Dabei können abstrakte Ideale in Anspruch genommen werden oder aber konkrete Normkodizes, die als geltend unterstellt werden. Dem Ideal nach lassen sich alle Handlungen, die in diesem Kontakt vollzogen werden, also dadurch legitimieren und rechtfertigen, dass man auf die Geltung schriftlich formulierter Kodizes verweist. Indem man fähig ist, das eigene Handeln plausibel aus solchen Normen abzuleiten, realisiert man letztlich den Anspruch, nicht persönlich willkürlich zu handeln, sondern in Vertretung einer geltenden sozialen Ordnung, die man Staat nennt.

Obwohl diese kodifizierten Normen als dauerhaft geltend konzipiert sind, stellt sich ununterbrochen die Frage, ob das vielfältige Handeln von Bürgern und Mitarbeitenden diesen Normen entspricht. In dem Maße, in dem diese Entsprechung hergestellt ist, erscheint die staatliche Ordnung bestätigt und Ordnung als staatlich gestiftet. Dabei wird zugleich die Möglichkeit einer Diskrepanz erwartet. Das Verhältnis des Handelns einzelner Personen zu den kodifizierten Normen wird als konflikthaft unterstellt. Eine Person fährt zu schnell, versucht so wenig wie möglich Steuern zu zahlen oder ist nur zu bequem, um ihre Einkommensteuererklärung zu erstellen und abzugeben. Welche Motive auch immer hierbei eine Rolle spielen, es wird von allen Beteiligten vermutet, dass es sich um Normen handelt, von denen man bewusst oder unbewusst abweichen kann, die also nicht wie Naturgesetze das Handeln determinieren, sondern allen Beteiligten eine gewisse Wahl lassen. Jegliches Herrschaftssystem reagiert auf diese Diskrepanz zwischen Normbefolgung und Handlungsfreiheit. Eine Form der Reaktion ist die Aushandlung dieser Diskrepanz im Kontakt zwischen den Bürgern und den Vertretern des Staates.

Im Folgenden werden Ausdrucksformen von Staatlichkeit in mikrosoziologischen Interaktionszusammenhängen rekonstruiert. Zu diesem Zweck werden verschriftete Audiodaten von Gesprächen zwischen Mitarbeitenden von Finanz-, Standes- und Bürgerämtern und Bürgern empirisch ausgedeutet, die im Zuge von teilnehmenden Beobachtungen erhoben wurden. Dabei soll es unter anderem um die Frage gehen, wie Staatlichkeit als Institution in Äußerungen und Gesprächsdynamiken wirksam ist. Das mag überraschen, sind doch Staaten – grob betrachtet – hochaggregierte Ordnungen politischer Vergemeinschaftung, weshalb ihre soziologische Untersuchung sich in der Regel auf massenstatistische Daten konzentriert und ein klassisches Gebiet makrosoziologischer Forschung bildet. Bei der Analyse von Interaktionsdaten wird jedoch eine mikrosoziologische Per-

spektive eingenommen und es stellt sich somit die Frage, inwiefern sich Staatlichkeit mikrosoziologisch rekonstruieren lässt. Mein Vorgehen ist durch folgende Überlegungen motiviert, die hier – spätere ausführliche Begründungen vorwegnehmend – kurz umrissen werden sollen:

Interaktionen auf Ämtern bilden Ausdrucksformen von Staatlichkeit unter anderem darin, dass sie sich als kommunikatives Handeln im Sinne von Habermas deuten lassen und entsprechend typische Merkmale von Deliberation aufweisen. Die Habermas'sche Theorie ist zur Rekonstruktion von Verwaltungsinteraktionen geeignet, weil sie sich mit der Frage befasst, wie und auf welcher kommunikativen Basis Menschen einander dazu bewegen können, bestimmte Handlungen zu vollziehen. In der öffentlichen Verwaltung geschieht dies, indem die Interaktionsbeteiligten Handlungsansprüche, -aufforderungen und -begründungen formulieren. Auch dieser deliberative Anteil in den Interaktionen kann als Ausdruck von Staatlichkeit interpretiert werden.

Entstanden ist diese Fragestellung im Rahmen eines DFG-Forschungsprojektes zum Wandel des Verhältnisses zwischen Bürgern und Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung, das von 2010 bis 2014 an der Universität Siegen angesiedelt war.¹ Die Projektforschung konzentrierte sich zunächst auf die Analyse von halboffenen Leitfadeninterviews, anhand der Frage, ob sich im Habitus und den Deutungsmustern von Mitarbeitenden und Bürgern noch Formen bürokratischer Obrigkeitsstaatlichkeit finden und welche Auswirkungen auf diesen Habitus normative Konzepte von Bürgerfreundlichkeit sowie von Dienstleistungs- und Kundenorientierung haben.

Im Zuge dieser Rekonstruktionen stellte sich unter anderem heraus, dass weder eine auf die klassische Bürokratietheorie (Weber) rekurrierende soziologische Bestimmung das aktuelle Verhältnis zwischen Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung und Bürgern angemessen fasst, noch eine Begrifflichkeit des selbst inzwischen in die Jahre gekommenen New Public Management (NPM) bzw. Neuen Steuerungsmodells (NSM). Letztere versuchen in Anlehnung an eine weithin vorherrschende Mode der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung, die viele Institutionen erfasst hat, normative Konzepte aus der Ökonomie zur Konzeptionalisierung staatlicher Verwaltung fruchtbar zu machen. Dies geht mit dem Verlust einer Sprache für ein

1 Die Protokolle der Interaktionen wurden im Rahmen des in der Danksagung erwähnten DFG-Projekts erhoben.

wesentliches Kernelement der öffentlichen Verwaltung einher – das Herrschaftsverhältnis.² Auf dieses Manko wurde nicht selten dadurch reagiert, dass man erneut auf die klassische Bürokratietheorie Webers rekurrierte (Neo-Weberianism) und damit das Fortbestehen hoheitlicher Handlungskomponenten in der soziologischen Beschreibung festhielt.

Weber stand für Deutschland jedoch nur eine vordemokratische bürokratische Verwaltung eines im Kern noch monarchisch verfassten Nationalstaates als Anschauungsmaterial zur Verfügung, dem noch viele Merkmale einer modernen Demokratie fehlten. Wie ein normatives Konzept der Achtung des Willens von Bürgern mit der hoheitlichen Komponente der Durchsetzung des Willens des Gemeinwesens zu vermitteln ist, kann als ein zentrales Deutungsproblem einer modernen Soziologie der öffentlichen Verwaltung formuliert werden. Rosanvallon formuliert dieses Problem prägnant, wenn er schreibt, es komme darauf an, »die Bedingungen einer Nicht-Herrschaft der Regierenden über die Regierten bei gleichzeitiger Anerkennung der notwendigen Asymmetrie ihrer Beziehung zu definieren«.³ Demokratische staatliche Administration ist in diesem paradoxen Sinne Herrschaftsausübung in Anerkennung der Grenzen der Herrschaft.

Diese Herrschaftskomponente wird in der klassischen Bürokratietheorie betont, obwohl diese wenig dazu beiträgt, Grenzen der Hoheitlichkeit zu bestimmen. In Reaktion auf die unbestreitbar negativen Aspekte bürokratischer Herrschaft (Obrigkeitsstaatlichkeit, Amtsschimmel, *red tape*, Ineffizienz etc.) sollte allerdings später auf der Basis des aus der Ökonomie entlehnten Dienstleistungs- und Kundenorientierungskonzeptes eine neue normative Grundlage für das Handeln der öffentlichen Verwaltung gefunden werden. Obwohl im Kundenbegriff auch eine Achtung vor der Autonomie des Bürgers enthalten ist, geht die NPM/NSM-Rhetorik mit einem Verlust der Begrifflichkeit für die Beantwortung der Frage einher, wie die hoheitliche Komponente der Herrschaftsausübung mit der Achtung vor den Rechten der Staatsbürger vermittelt werden kann.

Auf der Basis der Feinanalysen der Interaktionen soll im Folgenden ein neuer Vorschlag entwickelt werden, wie die Praxis des Kontaktes zwischen Bürgern und Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung soziologisch zu bestimmen ist: die Anwendung des Begriffs der Deliberation auf die Pra-

2 Vgl. hierzu die Kritik in MAEDER 2001

3 ROSANVALLON 2016: 187

xis der Exekutive. Der Begriff der Deliberation wird einerseits aus seinen pragmatistischen Wurzeln (Dewey) hergeleitet und andererseits aus seiner kommunikationstheoretischen Fundierung (Habermas). Deliberation soll eine Phase der Abwägung von Handlungsoptionen vor dem Vollzug einer Entscheidung bezeichnen, die sich vielfach auch als Bestandteil der Interaktionen auf Ämtern wiederfindet.

Die Einbettung des Deliberationsbegriffs in ein allgemeines Modell kommunikativen Handelns erlaubt es, das normative Konzept der Deliberation zur Analyse von Interaktionsdaten heranzuziehen, die anders als etwa Parlamentsdebatten oder Bürgerversammlungen nicht bereits qua institutioneller Rahmung als typisch deliberativ gelten können, weil sie ein häufig genanntes Kriterium für Deliberativität nicht erfüllen: Herrschaftsfreiheit. Kernelement der folgenden Analysen ist die Unterscheidung von institutioneller Rahmung und interaktiver Realisierung. Letztere eröffnet Handlungsspielräume, in denen deliberative Potenziale realisiert werden. Es lassen sich Interaktionsphasen rekonstruieren, in denen die Gesprächspartner gemeinsam Handlungsoptionen abwägen. Wie offen die Handlungsabwägung erfolgt, wie Bürger ihre Interessen interaktiv mitteilen und wie Mitarbeitende der öffentlichen Verwaltung die Anforderungen ihrer hoheitlichen Rolle einbringen, entscheidet über Angemessenheit oder Unangemessenheit im Sinne eines normativen Demokratiemodells.

Im Unterschied zur primär an Quantifizierung orientierten einschlägigen empirischen Deliberationsforschung (zum Beispiel *Discourse Quality Index*)⁴ vertritt die folgende Untersuchung ein konsequent einzelfallbezogenes Empiriekonzept. Generalisierungen werden ausschließlich aus Feinanalysen gewonnen, die Rückschlüsse auf wirksame generelle soziale Strukturen erlauben.⁵ Der Vorteil dieses Einzelfallbezuges besteht ferner in der Möglichkeit, den gesamten Interpretations- und Schlussprozess transparent und damit für intersubjektive Kritik offen zu halten. Diese Transparenz und Kritisierbarkeit erweist sich insbesondere für die Exploration der Anwendung des Deliberationsbegriffs auf die Exekutive als sinnvoll.

Neuland betritt die Studie auch in methodischer Hinsicht, da erstmals konsequent versucht wird, Prinzipien der Objektiven Hermeneutik⁶ mit

4 Vgl. die Diskussion unten S. 81ff.

5 Vgl. SCHEGLOFF 1992: 106

6 »Objektive Hermeneutik« wird hier groß geschrieben, weil die Methodenbezeichnung als Eigenname verwendet wird. Eine Kleinschreibung legt das Missverständnis nahe, dass die

soziolinguistischen Prinzipien der Konversationsanalyse zu verbinden. Gemeinsam ist beiden Methoden die Auffassung, dass die einzigartige sequenzielle Ordnung eines Interaktionsgeschehens neben allgemeinen sprachlichen Regeln eine eigene Quelle der Bedeutungserzeugung bildet.

Zunächst wird aber eine theoretische Folie entfaltet, die sich auf die Theorie des »fiktionalen Staates« von Quentin Skinner (2013: 43ff.), die Staatstheorie Bourdieus sowie Webers Bürokratietheorie stützt. Im Zuge der Analyse der Interaktionsprotokolle wird die Unterscheidung von gesetz-, verwaltungs- und bürgerstaatlichen Deutungsschemata des Staates entwickelt. Die Aktualisierung dieser Deutungsschemata lässt sich in den Äußerungen der Interaktanten identifizieren, wobei diese Aktualisierungen eingebettet sind in vielfältige Bestrebungen der Gesichtswahrung, die mit Hilfe des Goffman'schen Begriffs des *Face* und des *Facework* rekonstruiert und durch Brown und Levinson in ihrer *Politeness Theory* differenziert werden. Dieser theoretische Hintergrund wird ebenfalls erläutert und anhand von einigen Datenbeispielen veranschaulicht. Damit ist eine Folie gewonnen, die dann in detaillierten Fallanalysen empirisch überprüft werden kann. Das Schlusskapitel versucht eine Verdichtung der Analyseergebnisse, die es erlaubt, die theoretischen Überlegungen neu in den Blick zu nehmen.

Methode im Unterschied zu anderen Methoden alleinige Objektivität behaupten könne, da alle anderen Methoden implizit als nicht-objektiv kategorisiert erscheinen können. Dieses Implikat widerspricht dem erfahrungswissenschaftlichen Fallibilismus und soll hier vermieden werden.

2. STAATLICHKEIT ALS GEGENSTAND DER SOZIOLOGIE

2.1 Staat als explizite Ordnung und implizite Normativität

Gegenstand dieser Studie sind Interaktionen in der öffentlichen Verwaltung, die als solche einen Teil der staatlichen Exekutive bilden. Damit die Verwaltungspraxis als Ausdruck staatlicher Praxis analysiert werden kann, soll zunächst Staatlichkeit aus einer abstrakt-theoretischen Perspektive soziologisch entworfen werden. Ziel dieser Einleitung ist freilich nicht eine umfassende Diskussion soziologischer Staatstheorien, sondern der Entwurf einer theoretischen Folie, die zur Analyse der Interaktionen als Ausdruck der Staatlichkeit hilfreich ist. Der Fokus liegt bei diesem Entwurf auf dem Unterschied zwischen einer expliziten und impliziten Normativität der Staatlichkeit. Mit Hilfe dieser Unterscheidung kann der Frage nachgegangen werden, wie sich Staatlichkeit in Interaktionen zwischen einzelnen Subjekten realisiert.

Ausgangspunkt der Argumentation kann eine exemplarische Staatsdefinition sein. Kadelbach und Günther verdichten etwa eine auf klassische Staatstheorien wie die von Weber oder Jellinek zurückgehende Beschreibung des Staates zu folgender Formulierung: Staat sei ein »organisatorischer Zusammenschluss der Bevölkerung eines begrenzbaren Gebietes unter einem zentralisierten Verwaltungsapparat [...], der über das Monopol der Anwendung physischen Zwangs zur Einhaltung der Rechtsordnung

verfügt«.⁷ Das Problem einer solchen Definition besteht darin, dass mit dieser Bestimmung nur ein Teil der sozialen Realität von Staatlichkeit erfasst wird, denn der Einfluss staatlicher Strukturen reicht sehr viel weiter in jegliche Alltagspraxis hinein, als es diese Definition unterstellt.

Unter den soziologischen Staatstheoretikern hat insbesondere Bourdieu auf diesen Einfluss hingewiesen. Staatlichkeit bestimmt Bourdieu als Universalisierung von Regeln, denen Individuen zu folgen haben, wenn sie ihre Existenz als Teil sozialer Zusammenhänge behaupten wollen. Schon wenn sie sich zu einem bestimmten Zeitpunkt verabreden, stützen sich Personen auf Vorgaben, die ohne entsprechende staatliche Strukturen normativ gar nicht institutionalisiert wären, und denken hierbei meist nicht einmal an den Staat. Nach Bourdieu ist der Staat ein Prinzip der öffentlichen Ordnung, und zwar nicht nur als »Monopol der physischen Gewalt«⁸ wie Polizei oder Armee. Vielmehr beruht die öffentliche Ordnung seiner Ansicht nach auf Zustimmung, denn »[d]ie Tatsache, daß man morgens zu einer bestimmten Stunde aufsteht, setzt voraus, daß man die Uhrzeit akzeptiert«.⁹ Sprechen Personen in einer Hochsprache, so folgten sie normativ institutionalisierten Regeln, die etwa im Bildungssystem durch staatliche Institutionen vermittelt werden.¹⁰ Bereits in einer solchen Akzeptanz zeigt sich der Einfluss von Staatlichkeit auf mikrosoziologischer Ebene.

Der Bourdieu'sche Staatsbegriff umfasst weit mehr als ein System von Behörden, Regierungsinstanzen, politischen Institutionen und Arbeitgebern, die aus Steuermitteln finanziert werden. Staat ist bei Bourdieu eine umfassende normative Handlungsstruktur, der die Bürger nicht nur im Kontakt mit Ämtern und Behörden oder der Polizei begegnen, sondern die sie in all ihren Entscheidungen bewusst oder unbewusst als geltend

7 KADELBACH/GÜNTHER 2011: 12; vgl. WEBER 1980: 514f.; GAUS 2014: 298. Vgl. hierzu auch die begriffsgeschichtliche Herleitung in CONZE et al. 2004 sowie ANTER 2013

8 BOURDIEU 2013: 27

9 Ebd.

10 Foucault analysiert entsprechende Institutionen vor allem als Gebilde der Machtausübung, ohne diese eng mit dem Begriff des Staates zu verknüpfen: »Es gibt aber auch ›Blöcke‹, in denen die Anpassung der Fähigkeiten, die Kommunikationsnetze und die Machtverhältnisse geregelte und aufeinander abgestimmte Systeme bilden. So zum Beispiel eine schulische Institution: ihre räumliche Anordnung, das minutiöse Reglement, das ihr Innenleben lenkt, die verschiedenen dort organisierten Tätigkeiten, die verschiedenen Personen, die dort leben oder sich begegnen, von denen jeder eine wohldefinierte Funktion, einen Platz, ein Gesicht hat – all das konstituiert einen ›Block‹ Fähigkeiten-Kommunikation-Macht« (FOUCAULT 1994: 252f.).

unterstellen. So gesehen, ließe sich Staatlichkeit in fast allen praktischen Handlungen von Personen mindestens als latent wirksam identifizieren.

Es ließe sich an dieser Stelle auch auf Foucaults Begriff des Gouvernements bzw. der Gouvernementalität Bezug nehmen, mit dem er einen Zusammenhang bezeichnet, in den der Staat selbst eingebettet ist. Der Staat sei zwar nicht bloß eine Form der Machtverhältnisse, sondern beziehe alle anderen Typen von Machtverhältnissen auf sich. Dies rühre aber nicht daher, »daß alles von ihm abstammt, sondern eher daher, daß sich eine stetige Etatisierung von Machtverhältnissen ergeben hat«. ¹¹ Machtverhältnisse seien »gouvernementalisiert«, das heißt unter dem Einfluss staatlicher Institutionen »ausgearbeitet, rationalisiert und zentralisiert worden«. ¹²

Foucault verwirft explizit die Vorstellung einer Verstaatlichung der Gesellschaft, und spricht stattdessen von einer Gouvernentalisierung des Staates. ¹³ Im Unterschied zu Bourdieu hat Foucault sein Konzept der Gouvernementalität nicht anhand empirischer Analysen von Gegenwartsdaten entwickelt. ¹⁴ Eine solche im Vergleich zur Bourdieu'schen Sozio-

11 Ebd.: 258

12 Ebd.: Er erläutert den Begriff der Gouvernementalität in dreifacher Weise. Erstens als »Gesamtheit, gebildet aus den Institutionen, den Verfahren, Analysen und Reflexionen, den Berechnungen und den Taktiken, die es gestatten, diese recht spezifische und doch komplexe Form der Macht auszuüben, die als Hauptzielscheibe die Bevölkerung, als Hauptwissensform die politische Ökonomie und als wesentliches technisches Instrument die Sicherheitsdispositive hat.« (FOUCAULT 2010: 114f.) Zweitens als »die Tendenz oder die Kraftlinie, die im gesamten Abendland unablässig und seit sehr langer Zeit zur Vorrangstellung dieses Machttypus, den man als ›Regierung‹ bezeichnen kann, gegenüber allen anderen – Souveränität, Disziplin – geführt und die Entwicklung einer ganzen Reihe spezifischer Regierungsapparate einerseits und einer ganzen Reihe von Wissensformen andererseits zur Folge gehabt hat.« Drittens bestimmt er Gouvernementalität als Ergebnis des Vorgangs, »durch den der Gerechtigkeitsstaat des Mittelalters der im 15. und 16. Jahrhundert zum Verwaltungsstaat geworden ist, sich Schritt für Schritt ›gouvernementalisiert‹ hat« (ebd.: 115). Konsequenter erscheint bei Foucault der Staat auch weniger als der umfassende Rahmen, den sich Gesellschaften geben, sondern als seinerseits durch den umfassenderen Rahmen der Gouvernementalität strukturiert.

13 Vgl. FOUCAULT 2010: 116. Dreyfus und Robinow weisen auf eine begriffliche Schwierigkeit bei Foucault hin: »[Z]um Schwierigen an Foucaults Werk gehört dessen systematische Weigerung, die gängigen soziologischen Kategorien zu akzeptieren. Die politische Technologie des Körpers – Kreuzung aus Machtverhältnissen, Wissen und Körper – findet sich weder in einer einzigen Institution, noch in einem einzigen Machtapparat, das heißt dem Staat. Obwohl er zunehmend betreibt, was man gemeinhin als Institutionenanalyse bezeichnet, gilt sein Augenmerk nie Institutionen als solchen, sondern vielmehr dem Anwachsen der Machttechnologien« (DREYFUS/RABINOW 1994: 142).

14 Daher müsste der Begriff der Gouvernementalität, der in den zitierten Erläuterungen nur sehr allgemein bestimmt wird, überhaupt erst einmal in der Weise diskutiert und differenziert werden, dass er zur Analyse von Interaktionsdaten hilfreich sein könnte. Dies würde

logie des Staates umfassendere Perspektive wird im Folgenden jedoch nicht zum Ausgangspunkt der weiteren Betrachtung gewählt, da es um die Rekonstruktion spezifisch staatlichen Handelns in Institutionen geht, die explizit als staatlich kategorisiert sind. Die Frage danach, inwiefern sich in Amtsinteraktionen gouvernementale Formen der Machtausübung manifestieren, sprengt den Fokus dieser Untersuchung.

Soziologisch betrachtet setzen neben Staaten auch Organisationen und Familien keineswegs voraus, dass Individuen, die ihnen angehören, eine bewusste Konzeption von ihnen haben. Collins etwa identifiziert das Merkmal der Latenz auch bei anderen Institutionen. Für Collins existieren übergeordnete soziale Strukturen ganz allgemein in erster Linie in reproduzierten Routinen:

»People do not always (or even usually) have a very accurate idea of the political state to which they defer, the organization in which they work, or the family or circle of friends with whom they associate. But if the structuredness of society is physical, not cognitive, these disabilities do not prevent us from carrying out a great deal of orderly repetition. No one needs to have a cognitive map of the whole social structure, or even of any organization; all one needs is to negotiate a fairly limited routine in a few physical places and with the particular people usually encountered there.«¹⁵

Erkennt man an, dass höher aggregierte soziale Gebilde wie Organisationen, Institutionen und eben Staaten sich in mikrosoziologischen Zusammenhängen auch latent manifestieren, stellt sich jedoch die Frage, in welchem Verhältnis solche latenten Strukturen zu ihren expliziten Repräsentanzen stehen. Die Soziologie trifft in der sozialen Realität nicht ausschließlich auf latente Normativität, sondern es existieren normative Kategoriensysteme und Institutionen, mit denen Staaten, Organisationen oder Familien in Erscheinung treten.

Auch Bourdieu rekurriert auf ausgewiesene Akteure des Staates, die dadurch charakterisiert seien, »daß sie mit sogenannten offiziellen Funktionen bekleidet, das heißt mit offiziellem Zugang zur offiziellen Rede versehen wurden«. ¹⁶ Bourdieu bezeichnet den Staat auch als »Ort einer

eine eigene komplexe Diskussion des Foucault'schen Werkes erfordern, die den Fokus dieser Untersuchung zu sehr verschieben würde und daher hier nicht geleistet werden kann.

15 COLLINS 1981: 995

16 BOURDIEU 2013: 158. Alle Seitenzahlen in diesem und dem folgenden Absatz beziehen sich auf dieses Werk.

anerkannten Macht, die den sozialen Konsens hinter sich hat« (159). Der Staat fungiere als eine Instanz, der die Definition des allgemeinen, öffentlichen Wohls obliege. Dies habe zur Folge, dass »die Inhaber des Monopols des allgemeinen Wohls (*bien public*)« auch den Zugang zu »den öffentlichen Gütern (*biens publics*)« kontrollierten (159).

Es lässt sich also explizite Staatlichkeit von einer impliziten bzw. latent wirksamen unterscheiden. Explizite und implizite Staatlichkeit im Sinne Bourdieus müssen darüber hinaus auf eine weitere Unterscheidung bezogen werden, die er trifft: Staat 1 »ist ein bürokratischer Apparat zur Verwaltung kollektiver Interessen« (68); Staat 2 »ist der Bereich, in dem die Autorität dieses Apparats ausgeübt wird. Sagt man »der französische Staat«, so denkt man an die Regierung, an die Behörden, Dienststellen, Ämter, an die Staatsbürokratie und andererseits denkt man an Frankreich« (68). Die »Zentralisation der physischen Gewalt und der symbolischen Gewalt« (223f.) bewirkt die Vereinheitlichung eines sozialen Raumes (Staat 2). Dieser Prozess der Vereinheitlichung führt zur Herausbildung eines Ensembles »spezifischer Ressourcen, die ihre Besitzer berechtigen, zu sagen, was für die soziale Welt als Ganzes gut ist, was offiziell anerkannt ist, und Worte zu äußern, die in Wahrheit Befehle sind, weil sie die Kraft des Offiziellen im Rücken haben« (70). Der Staat bringt nach Bourdieu, »eine geordnete soziale Welt« hervor, »ohne notwendigerweise Befehle zu geben, ohne ständigen Zwang auszuüben« (295) (Staat 2), und ist gleichwohl eine Institution neben anderen (Staat 1). Bourdieu bezeichnet den Staat auch als »Zentralbank des symbolischen Kapitals«, dieser Ort, an dem all das Zeichengeld, das in der sozialen Welt umläuft, und all die Realitäten, die man als Fetische bezeichnen kann, generiert und garantiert werden, handle es sich um einen Schulabschluß, um die legitime Kultur oder Bildung, die Nation, den Begriff der Grenze oder die Orthographie« (222).

Mit Pagani, der sich in seiner diskursanalytischen Rekonstruktion des Verhältnisses zwischen »state« and »citizen« am Staatskonzept Bourdieus orientiert, kann man sagen, dass die staatliche Bürokratie damit befasst ist, symbolische Macht an Bürger zu delegieren, indem sie diesen sozial garantierte Identitäten als Bürger, Einwohner, Wähler, Verheiratete oder Steuerzahler verleiht.¹⁷ Wenn man soziologisch den Staat als ein System

17 »By virtue of the stock of symbolic capital that the state has at its disposal, it is the holder of, and conduit for, a symbolic power. This power is something it may delegate, a process which

symbolischer Gewalt begreift, das in das Leben seiner Bürger umfassend eingreift, stellt sich die Frage danach, ob es auch Grenzen dieses staatlichen Einflusses gibt: Wie wird symbolische Gewalt mit den Ansprüchen des Individuums vermittelt? Auch wenn das Individuum sich vielleicht der Festlegung der Uhrzeit oder der Bedeutung gewisser Bildungsabschlüsse nicht zu entziehen vermag, gibt es Bereiche, in denen das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern weniger bruchlos erscheint. Wann treten Konflikte zwischen staatlichen Ansprüchen und solchen der Bürger auf? Wo bleiben Bürger vor staatlicher Bevormundung geschützt? In welchem Verhältnis steht das explizite Bild des Staates zu den impliziten bzw. latenten Strukturen seiner Existenz? Dies wird besonders dann zum Thema, wenn sich Personen explizit auf Staatlichkeit beziehen und eigene Handlungsweisen davon abgrenzen.

Es werden im Folgenden einerseits Praktiken untersucht, die auch auf der Ebene der normativen Konzeption als explizit staatlich aufgefasst werden – Interaktionen von Bürgern und Verwaltungsmitarbeitenden in Ämtern –, andererseits fragt die Analyse jedoch nach der Wirksamkeit latenter Strukturen der Staatlichkeit gerade in diesen Interaktionen.

Es lassen sich also Explikationen des Rahmens der Staatlichkeit, die sich primär auf das Selbstbild der Akteure stützen, von solchen unterscheiden, die auf grundlegendere, latent wirksame Strukturen Bezug nehmen, welche nicht minder Ausdruck einer Realisierung von Staatlichkeit sein können. In der Praxis zeigen sich Strukturen in »Normativitäten, die ein Verfahren regieren«. Diese »umfassen explizite Verfahrensregeln, aber auch implizite, inkorporierte Normen, die sich in Verfahrenspraktiken als Standards der Angemessenheit herausbilden«. ¹⁸

2.2 Der fiktionale Staat

Eine theoretische Verdeutlichung des Gemeinten hat Quentin Skinner vorgelegt. Er entwickelt in einer Deutung des Hobbes'schen Leviathan und

under the welfare state paradigm is traditionally realised via the state bureaucracy network. In this way its officers have the authority to create official discourses which are endowed with the state's symbolic capital to give them weight. These discourses place the participants (creators and readers) in and around them – giving them ›socially guaranteed identities ... as citizen, legal resident, voter, taxpayer...‹. In other words, these discourses define the *meaning* of citizen, resident etc. and state« (PAGANI 2007: 6, Hervorhebung im Original).

18 NULLMEIER/PRITZLAFF 2014: 207

einer ideengeschichtlichen Rekonstruktion verschiedener Staatstheorien das Konzept des fiktionalen Staates, der in letzter Konsequenz abstrakt bleibt und nur handeln kann, indem Personen (die Regierung, die öffentliche Verwaltung) ein Mandat erhalten, als Vertreter des Staates zu handeln. Der Staat ist danach nicht identisch mit den herrschaftsausübenden Personen und Institutionen, entweder dem König (absoluter Staat) oder dem Volk (populistischer Staat).¹⁹ Er ist auch nicht zu reduzieren auf die aktuell ausübende Herrschaftsinstanz (reduktionistischer Staat), sondern er bleibt immer eine Fiktion der Bürger, der Regierenden, der Mitarbeitenden der öffentlichen Verwaltung, eine Idee, auf die sie sich sprachlich beziehen, wenn sie ihr Handeln legitimieren, Entscheidungen treffen, begründen. Der Staat sei nur »handlungsfähig, weil die einzelnen Mitglieder der vielköpfigen Menge jemanden autorisiert haben, ihn zu repräsentieren«. ²⁰ Er ist nach Skinner »eine *persona ficta*, die in der Lage ist zu handeln, weil sie vertreten wird von realen Akteuren, deren Handlungen als die des Staates gelten«. ²¹ Der Verweis auf seine Fiktionalität schmälert jedoch keineswegs die Bedeutung des Staates oder seine Wirksamkeit, denn die Handlungen der Repräsentanten würden »der vertretenen Person zugeschrieben«. Infolgedessen trete die *persona ficta* des Staates »in der wirklichen Welt« als Handelnder auf. ²² Der fiktionale Staat sei ausformuliert in gesetzlichen Regelungen, deren praktische Geltung jedoch nicht allein aufgrund ihrer bloßen Kodifizierung gesichert sei. Geltung werde vielmehr fortwährend hergestellt, indem Bürger und Vertreter des Staates die Vermittlung in die individuelle Praxis hinein leisten.

19 Skinner leitet seine Argumentation von Hobbes' Unterscheidung zwischen »natürlicher Person« und »gedachter Person« ab: »Eine Person ist der, dessen Worte oder Handlungen man entweder als seine eigenen ansieht oder als stellvertretend für die Worte oder Handlungen eines anderen Menschen oder irgendeines anderen Dinges, dem sie, wahrheitsgemäß oder fiktiv, zugeschrieben werden. Wenn man sie als seine eigenen betrachtet, nennt man ihn eine natürliche Person; und wenn man sie als stellvertretend für die Worte und Handlungen eines anderen betrachtet, dann ist er eine gedachte oder juristische Person.« Hobbes belehrt uns darüber, dass Repräsentant die Bezeichnung für eine Person ist, die selbst die »künstliche« Rolle des Sprechens oder Handelns im Namen eines anderen Menschen (oder anderen Dings) in einer Weise übernimmt, dass die Worte oder Handlungen des Repräsentanten der vertretenen Person zugeschrieben werden können. Er fügt hinzu, dass diese Analyse selbst dann gilt, wenn die fraglichen Worte und Handlungen der vertretenen Person nicht »wirklich« zugeschrieben werden können, sondern nur aufgrund einer rechtlichen Fiktion« (SKINNER 2012: 49f., Hervorhebung im Original).

20 Ebd.: 55

21 Ebd.: 88 [Hervorhebung im Original]

22 Ebd.: 55

Die ideengeschichtlich gewonnene Staatskonzeption von Skinner ist weniger weit entfernt von der Soziologie, als es den Anschein haben mag, denn Klassiker wie Durkheim und Weber gelangen in ihren Bestimmungen des Staates zu Formulierungen, die denen Skinners ähneln. »Das Leben des Staates« besteht etwa laut Durkheim »nicht in äußeren Handlungen oder Bewegungen, sondern in gedanklichen Aktivitäten, das heißt Vorstellungen. Für die Bewegungen sind andere zuständig, die Verwaltungsorgane aller Art.«²³ Weber formuliert, der »Tatbestand ›Staat‹ sei für die Soziologie nicht wie etwa für die Juristen als »handelnde‹ Kollektivpersönlichkeit« gefasst:

»Wenn sie [die Soziologie O.S.] von ›Staat‹ oder von ›Nation‹ oder von ›Aktiengesellschaft‹ oder von ›Familie‹ oder von ›Armeekorps‹ oder von ähnlichen ›Gebilden‹ spricht, so meint sie damit vielmehr lediglich einen bestimmt gearteten Ablauf tatsächlichen, oder als möglich konstruierten sozialen Handelns Einzelner[.]«²⁴

Staat würde im Lichte dieser Weber'schen Auffassung zum Beispiel in Interaktionen auf Ämtern von den beteiligten Personen zwar als eine »handelnde Kollektivpersönlichkeit« betrachtet. Die Soziologie jedoch gehe davon aus, dass diese Unterstellung der Handelnden sich in ein Konzept von Handlungsabläufen des sozialen Handelns Einzelner übersetzen lässt, das auch »als möglich konstruiert« sein kann und das daher – so ließe sich mit Skinner ergänzen – fiktional bleibt.

Auch Bourdieu bezeichnet Staat als eine Fiktion von Juristen, die von der Soziologie in ihrem Verfertigtwerden rekonstruiert werden müsse:

»Man hat oft gesagt, der Staat sei eine *factio juris*. Das ist richtig, doch er ist eine Fiktion von Juristen, bei der man *factio* im starken Sinne des Wortes verstehen muß, im Sinne von *ingere* [›zurechtmachen‹, ›verfertigen‹]: Er ist eine Fabrikation, eine Konstruktion, eine Konzeption, eine Erfindung.«²⁵

Neben einer Fiktion sieht Bourdieu Staat auch als eine »wohlbegründete Illusion«, ein »Ort, der wesentlich deshalb existiert, weil man glaubt, er existiere.«²⁶ Auch Foucault nennt in seinen Erläuterungen zum Be-

23 DURKHEIM 1991: 76

24 WEBER 1980: 6f. [Hervorhebung im Original] Auch Habermas spricht von einer Fiktion, allerdings in Bezug auf die bürgerliche Öffentlichkeit: »Die entfaltete bürgerliche Öffentlichkeit beruht auf der fiktiven Identität der zum Publikum versammelten Privatleute in ihren beiden Rollen als Eigentümer und als Menschen schlechthin« (HABERMAS 1990: 121; Hervorhebung im Original).

25 BOURDIEU 2013: 574

26 Ebd.: 30

griff der Gouvernamentalität den Staat eine »zum Mythos erhobene Abstraktion«. ²⁷

Die Fiktionalisierung des Staatsbegriffs eröffnet, wie Skinner herausarbeitet, die Möglichkeit der Frage nach der Legitimität und Illegitimität staatlichen Handelns in Gestalt des Handelns seiner Vertreter. Gerade die Fiktionalität erlaube es, Staatlichkeit als Realisierung eines Gemeinwohls zu analysieren. Mit Weber lässt sich sagen, dass dieses Gemeinwohl »als möglich konstruiert« (WEBER 1980: 6f.) wird und daher auf die Realität bezogen werden kann.

Skinner grenzt, wie erwähnt, die »fiktionale Theorie« des Staates von der »absolutistischen« und der »populistischen« ab. Der absolutistischen Theorie zufolge ist staatliches Handeln legitim, »solange es von einem anerkannten Souverän ausgeht«, der populistischen Theorie zufolge, »wenn es nach dem Willen (oder zumindest dem repräsentierten Willen) des souveränen Körpers des Volkes vollzogen wird«. ²⁸ Die Theorie der Fiktionalität des Staates hingegen erlaube die Formulierung inhaltlicher Kriterien der Legitimität, da diese von der Erfüllung zweier Bedingungen abhängen:

»Die erste Bedingung ist, dass es von einem Souverän unternommen werden muss – entweder einem Menschen oder einer Versammlung –, der von den Mitgliedern der Menge angemessen autorisiert sein muss, im Namen der Person des Staates zu sprechen und zu handeln. Die zweite Bedingung ist, dass es im Grundsatz zum Ziel haben muss, Leben und Gesundheit dieser Person zu erhalten und folglich das Allgemeinwohl oder das öffentliche Interesse der Untertanen nicht bloß zum Zeitpunkt des Handelns, sondern auf ewig zu wahren.« ²⁹

Staatlichkeit als Handeln mit Bezug auf eine Staatsfiktion kann also normativ daraufhin beurteilt werden, ob es das Gemeinwohl oder die Idee des guten Lebens erfüllt oder nicht, ob es »dazu dient, die Sicherheit und das Wohl der Person des Staates zu fördern«. ³⁰

Wie Skinner hervorhebt, könne dieses Gemeinwohl das Leben einzelner Bürger so sehr einschränken, dass es letztlich selbst ad absurdum geführt werde. Reduziere man den fiktionalen Staat auf die bloße Durchsetzung eines Gemeinwohls gegenüber dem individuellen Bürgerwillen, öffne

27 FOUCAULT 2010: 115

28 SKINNER 2012: 59

29 Ebd.

30 Ebd.: 89. Vgl. zum Problem des Machtmissbrauchs des Staates FOUCAULT 2010: 157

man diese Möglichkeit der *reductio ad absurdum*. Erst wenn man dem Gemeinwohlprinzip ein anderes Prinzip der Achtung vor der Autonomie des Einzelnen zur Seite stelle, ergebe sich ein Spannungsfeld staatlichen Handelns, das eine solche Reduktion verhindert.³¹ Die Auffassung des Staates als einer fiktiven Person erlaubt es, die Verfasstheit des modernen Staates nicht nur als faktisches Bestehen einer institutionellen Ordnung zu sehen, sondern als Erzeugung eines gemeinsamen kognitiven Rahmens, »aus dem und in dem für alle die gleiche Verpflichtung erwächst, sich mit den Sichtweisen und Interessen der jeweils gleichberechtigten Anderen ins Vernehmen setzen zu müssen, um zu einer Regelung der Beziehungen zu gelangen, die für alle gleichermaßen als legitim gelten kann.«³²

Die soziologische Eingrenzung des Staatsbegriffs im Sinne einer Fiktion, einer Idee bzw. eines »kognitiven Rahmens«, die bei Personen in all ihren Handlungen wirksam ist, hat Folgen für die Rekonstruktion von explizit staatlicher Praxis. Diese wird nicht mehr lediglich als faktisch staatlich gefasst, sondern es wird danach gefragt, wie sich Personen im konkreten Handeln auf die Idee des Staates beziehen, sei es implizit, sei es explizit. Staatlichkeit erscheint sowohl als Realisierung einer expliziten Ordnung in Gestalt des Handelns seiner Repräsentanten als auch in Form einer latenten wirksamen Ordnungsstruktur. Dieser allgemeine begriffliche Rahmen könnte nun auf verschiedene Praxisformen der Realisierung von Staatlichkeit bezogen werden. Gegenstand der folgenden empirischen Untersuchung ist jedoch ein spezielles Handeln, das als explizit staatlich konzipiert ist: Das bürokratische Handeln innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Daher soll der fiktionale Staatsbegriff zunächst anhand von Überlegungen zur Soziologie der öffentlichen Verwaltung vertieft werden.

31 Ähnlich fasst auch Habermas die Unterscheidung zwischen Durchsetzung allgemeiner Gesetze und begründeter Orientierung am Gemeinwohl: »Eine Einflußnahme auf die Willkür anderer, wenn sie moralisch verfährt, gebietet [...] eine Orientierung am allgemeinen Zweck des Publikums, eben am Bedürfnis der Wohlfahrt der bürgerlichen Gesellschaft im ganzen« (HABERMAS 1990: 190).

32 GAUS 2014: 309

3. ÖFFENTLICHE VERWALTUNG ALS GEGENSTAND DER SOZIOLOGIE

3.1 Verwaltungspraxis als legale Herrschaft

3.1.1 *Das Prinzip der Öffentlichkeit*

Öffentliche Verwaltung als Teil legaler Herrschaft beruht nach Weber im Unterschied zu charismatischer und traditionaler Herrschaft auf der Anwendung von gesetztem Recht, dem alle Mitglieder unabhängig von ihrem Stand unterworfen sind. Die in charismatischen und traditionellen Herrschaftsformen mindestens teilweise praktizierte Entbindung der Herrschenden von der Geltung der Normen werde in der legalen Herrschaftsform überwunden, denn das gesetzte Recht ist primäre Legitimationsquelle und umfassender Bezugspunkt für das Herrschaftshandeln.³³ Legalität ist ferner wesentliches Prinzip des bürgerlichen Rechtsstaates, der wie Habermas formuliert, durch »Kompetenzmäßigkeit und Justizförmigkeit«³⁴ geprägt ist. Organisatorische Voraussetzung des Rechtsstaates seien »rationale« Verwaltung und »unabhängige« Justiz«. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass Gesetze »prinzipiell keine Dispensierung oder Privilegierung« erlauben.³⁵

33 Vgl. hierzu WEBER 1980: 122ff.

34 HABERMAS 1990: 149

35 Ebd.: 150

Verwaltung ist in legaler Herrschaft darüber hinaus *öffentliche* Verwaltung. Neben der Rekonstruktion der Herausbildung einer Sphäre der Öffentlichkeit ist Publizität in Habermas' Studie zum »Strukturwandel der Öffentlichkeit« zentral auch Durchsetzung von Publizität im Herrschaftshandeln. Bereits die Ausformulierung von Gesetzen, denen Herrschaftsinstanzen verpflichtet sind, ist ein Prozess der Veröffentlichung von Entscheidungen, die vormalig in geheimen Beratungen oder gar im Privatissimum eines Monarchen getroffen wurden (*arcana imperii*).³⁶ Die Öffentlichkeit der Gesetze schafft die Möglichkeit eines Diskurses über ihre Angemessenheit, Einhaltung oder Geltung. Das Zustandekommen von politischen Entscheidungen wird im Bürgertum gegenüber den ständischen Herrschaftseliten mit Hilfe öffentlicher Thematisierung problematisiert.³⁷ Dabei wird auch die Frage nach der Rationalität der gesetzlichen Regelung zum Gegenstand eines Diskurses, der in der Praxis der *arcana imperii* nicht möglich war.³⁸ Die Frage nach der Angemessenheit, Vernünftigkeit und Gemeinwohlförderung gesetzlicher Regelungen ist so gesehen schon darin angelegt, dass sie überhaupt kodifiziert sind und damit zum Gegenstand von Interpretation und Auslegung erhoben werden können.

Gegenstand öffentlicher Diskurse sind zum einen Fragen der Gesetzesinhalte. Hiervon lässt sich die Frage nach der Anwendung der so diskutierten Gesetze unterscheiden. Diese erfolgt nicht bruchlos, sondern wird ebenfalls zum Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Spätestens mit den Einsichten in die Eigenlogik administrativer Implementationen und möglichen negativen Folgen bürokratischer Handlungsweisen ist auch das administrative Handeln zum Gegenstand öffentlicher Problematisierung geworden. Öffentlich ist in dieser Perspektive nicht mehr nur das veröffentlichte Gesetz, an das alle Angehörigen eines politischen Gemeinwesens

36 Vgl. hierzu auch CONZE et al. 2004: 13f.; Habermas (vgl. 1990: 118) zitiert hier Locke: »[T]he Legislative or Supreme Power of any Commonwealth, is bound to govern by establish'd *standing Laws*, promulgated and known to the People, and not by Extemporary Decrees; by *indifferent* and upright *Judges*, who are to decide Controversies by those Laws; And to employ the force of the Community at home, *only in the Execution of such Laws* [...]« (LOCKE 1988: 353) (Two Treatise II Chapter 9 § 131).

37 »In der bürgerlichen Öffentlichkeit entfaltet sich ein politisches Bewußtsein, das gegen die absolute Herrschaft den Begriff und die Forderung genereller und abstrakter Gesetze artikuliert, und schließlich auch sich selbst, nämlich öffentliche Meinung, als die einzig legitime Quelle dieser Gesetze zu behaupten lernt« (HABERMAS 1990: 119).

38 »Wie die Arkana einer Aufrechterhaltung der auf voluntas gegründeten Herrschaft, so soll Publizität der Durchsetzung einer auf ratio gegründeten Gesetzgebung dienen« (ebd.: 118).