

Einleitung Problemaufriss

PETER COLLIN

Stress in historischer Perspektive

Versucht man Verbindungslinien zwischen Verwaltung und dem Thema ›Stress‹ zu ziehen, fällt auf den ersten Blick ein Widerspruch auf. Zumindest in Deutschland verlangt das Gesetz vom Beamten »vollen persönlichen Einsatz«¹, andere Beamtenengesetze sprechen in eher traditioneller Diktion von »voller Hingabe«². Damit scheint Stress – jedenfalls normativ – vorprogrammiert zu sein. Denn die Regelungen zielen auf eine Inanspruchnahme von Amtsträgern auch unter Zurückstellung individueller Interessen und unter Inkaufnahme erheblicher Belastungen. Der Beamte schuldet eben nicht nur eine vertragliche Leistung, sondern den Einsatz der ganzen Person.³ Auf der anderen Seite ist der imaginierte Aktionsmodus der Verwaltung ein gerade anderer. Nach den üblichen Vorstellungen agiert Verwaltung eher in Routinen, in Regelmäßigkeiten; außergewöhnliche Belastungen, plötzliche Umstellungen, extremer Zeitdruck, also das, was man unter Stressoren verstehen mag, scheinen in dieser Vorstellung des administrativen Arbeitsprogramms nicht vorgesehen.

Diese Vorbemerkung ist nur teilweise rhetorischer Natur. Natürlich wird das Vorhandensein von Stress auch in der Verwaltung registriert. Aber der Fokus liegt hierbei auf Verwaltungsbereichen, in denen

konfrontative oder ähnlich belastende Situationen an der Tagesordnung sind, also vor allem der Polizei,⁴ oder auf die Verwaltung in Ausnahmesituationen, z. B. während der deutschen ›Flüchtlingskrise‹ 2015/16.⁵ Die Frage nach Stress in der Normalverwaltung unter ›normalen‹ Bedingungen ist damit aber noch nicht beantwortet. Stellt man nun Stress in das Zentrum verwaltungshistorischer Betrachtungen, kommt eine weitere Frage hinzu: Inwieweit ist ›Stress‹ historisierbar?

Systematisch untersucht wird Stress in der Geschichtswissenschaft erst seit kurzem. Dabei ist zu unterscheiden zwischen solchen Arbeiten, die sich mit jenen Phänomenen befassen, welche (auch) vom heutigen Stressverständnis erfasst bzw. in dessen Umfeld anzusiedeln sind, aber zu ihrer Zeit unter anderen Namen firmierten, und solchen Untersuchungen, die Stress – und zwar genau unter diesem Begriff – als zentrales Selbstdeutungskonzept spätindustrieller westlicher Gesellschaft thematisieren. Erstere setzen schon Ende des 19. Jahrhunderts ein und sind noch stärker im Gesamtkontext jener Diskurse verankert, die in jener Zeit offensichtlich auffällig zunehmende Erschöpfungs-; Niedergeschlagenheits- und Angstzustände in einer immer schnelleren und komplexeren Welt adressierten.⁶

Letztere setzen ab Mitte des 20. Jahrhunderts, präziser seit den 1970er-Jahren ein, als Stress – unter diesem Namen – zunehmend »eine zentrale Lebenserfahrung und ein privilegiertes Deutungskonzept westlicher Gesellschaften«⁷ wird. Das dort zugrunde gelegte Verständnis ist einerseits weiter und andererseits enger. Weiter ist das Verständnis, weil es erstens nicht an bestimmten klinischen Diagnosen anknüpft⁸ und zweitens verstärkt der Blick auf das Hervortreten ganz verschiedener Bedeutungsdimensionen damit verbunden wird, so z. B. »1. Stress als Regulations- und Anpassungsmodell, 2. Stress als Prinzip der Wettbewerbsgesellschaft, 3. Stress als Zivilisationskritik und 4. Stress als flexible Ökologie«.⁹ Enger ist dieses Verständnis – und dies ist gerade auch von Belang für eine verwaltungsgeschichtliche Perspektive –, weil es verkoppelt wird mit der Verfasstheit einer ganz bestimmten historischen Formation, nämlich der westlichen Moderne des späten 20. (und frühen 21.) Jahrhunderts – wobei allerdings auch Ansätze, die sich für die gesamte Zeit seit dem Ende des 19. Jahrhunderts geöffnet haben, zu einer räumlichen Limitierung auf die westliche oder zumindest »westernisierte« Welt neigen.¹⁰

Schon hiergegen regte sich Widerstand. Gezeigt wurde beispielsweise, dass Stress auch in den staatssozialistischen Gesellschaften des 20. Jahrhunderts präsent war.¹¹ Aber auch dies bewegt sich letztlich noch in den Erklärungszusammenhängen der »Moderne«. Zu fragen ist darüber hinaus, inwiefern man sinnvoll von Stress in der »Vormoderne« – hier lediglich in einem theoretisch anspruchslosen Verständnis bezogen auf die Zeit vor etwa der Mitte des 19. Jahrhunderts – sprechen kann. Klar ist, dass hier der Stressbegriff von zahlreichen Konnotationen freigemacht werden muss, die in der oben in Bezug genommenen historischen Stressforschung eine wichtige Rolle spielen. Ausgangspunkt sollte hier erst einmal nur die basale Wortbedeutung sein, also die über das Neuenglische ins Deutsche übernommene Bedeutung von »Druck« und »Anspannung«.¹² Es geht um substantielle Belastungen, die nicht einfach im Normalmodus bewältigt werden können, den Betreffenden unter erheblichen psychischen Druck setzen und die auch in dieser Bedeutung thematisiert werden.

Indizien für einen derartig weit verstandenen »Stress« können in Beamtenethiken zu finden sein

– und zwar in dem Sinne, dass sie Fähigkeiten oder innere Einstellungen ins Zentrum stellen, die wichtig sind, wenn es darum geht, sich erhöhten Belastungen in engagierter Weise zu stellen. Was Deutschland angeht, sind die einschlägigen Untersuchungen hierzu jedoch eher wenig aussagekräftig.¹³ Eine den heutigen Vorschriften vergleichbare Vorgabe der vollen Hingabe an den Dienst für den Dienstherrn und dem korrespondierende beamtenethische Vorstellungen gab es in der Frühen Neuzeit zunächst eher nicht.¹⁴ Gerade bei der höheren Beamtschaft hing das mit deren eigenem aristokratischen Status zusammen bzw. mit dem Selbstbewusstsein, dass sich aus juristischer und humanistischer Bildung speiste.¹⁵ Andererseits ist Fleiß eine anerkannte Amtstugend,¹⁶ und zwar ein Fleiß, der durchaus auch zu Lasten der eigenen Gesundheit gehen konnte, wie in Amtswaltern gewidmeten Leichenpredigten erkennbar wird: »Während ›andere schlaffen‹, müssen Amtsinhaber ›sorgen und wachen; wenn andere essen und trincken / lustig und guter Dinge seyn / müssen sie sich wohl bemühen / wie sie einem und andern Unheil können abhelfen. Sie haben ein sehr beschwerliches / müheseliges und gefährliches Amt / welches ein Hauffen Haß / Neid / Mißgunst und Afterreden auff dem Rücken gleichsam hat.‹ [...] Gerühmt wird, wer ›mit Hindansetzung seiner eigenen Gesundheit‹ arbeitet.«¹⁷

Stellt man nicht auf die – propagierten – Einstellungen und Fähigkeiten der Amtswalter ab, sondern darauf, ab wann Arbeitsbelastung systematisch wird, weil sie bestimmten Modi des Verwaltens eingeschrieben ist, ist es nicht unangebracht, die Betrachtung in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts einsetzen zu lassen. Ab dann lässt sich von einer »Intensivierung der staatlichen Gesetzgebung« sprechen und von hartnäckiger werdenden Bemühungen zur Umsetzung der obrigkeitlichen Geltungsansprüche u. a. durch Etablierung eines Berichtswesens.¹⁸ Verallgemeinernd kann man auch sagen, dass dies von einem Aufgabenwachstum begleitet wurde, dem kein entsprechender Aufwuchs beim Personal korrespondierte.¹⁹ Es finden sich Beschwerden von Amtswaltern über den »unübersehliche(n) Wust von Akten«, über Arbeitsbelastungen, die bis an die Grenzen der Leistungsfähigkeit gehen.²⁰ Diese Beobachtungen lassen sich dann weiter fortsetzen. Michael Karl spricht

bei seiner Untersuchung der aufreibenden Tätigkeit von Fabrikinspektoren von einem hohen Anteil an »Stresstoten«.²¹

So gesehen, kann Stress als historisch schon immer präsentes Phänomen untersucht werden. Dies gebietet ein eher weites Verständnis von Stress. Unter Zugrundelegung dieses weiten Stressverständnisses und unter Berücksichtigung dessen, dass in einem Sammelwerk, welches mehrere Jahrhunderte abdeckt, zeitdiagnostische Konturierungen gegenüber eher neutralen Kategorien und Differenzierungen zurücktreten müssen, bieten sich verschiedene Beschreibungsperspektiven und Thematisierungsoptionen an.

Beschreibungsperspektiven und Thematisierungsoptionen

Zunächst ist zu unterscheiden, ob man sich mit *individuellem Stress* innerhalb von Verwaltungsorganisationen befasst oder mit dem *Stress von Organisationen*. Im ersten Fall verschiebt sich der Fokus auf Stress als medizinisch-psychologisches Phänomen sowie auf individuelle Belastungen und auf Strategien zur Bewältigung dieses Stresses. Dies ist auch eine verwaltungshistorisch interessante Perspektive, führt sie doch in Themenfelder, wie Personalführung, Anreiz- und Bestrafungssysteme, Verwaltungskommunikation und Verwaltungssprache. Im zweiten Fall geht es um institutionellen Stress/Organisationsstress, der definiert werden kann als Resultat oder Begleiterscheinung »signifikant erhöhter Anforderungen an Stabilität und Funktionsfähigkeit in öffentlichen Verwaltungen«.²² Auch hier geht es um Strategien der Stressbewältigung, der Fokus verschiebt sich jedoch von der individuell medizinisch-psychologischen Perspektive auf die Frage der Organisation von Verfahren, die Organisation der Verwaltungs-Umwelt-Kommunikation, die Einbettung in und die Nutzbarmachung von Netzwerken und auf Fragen personeller und finanzieller Ausstattung.

Weiterhin kann unterschieden werden zwischen *Stress als Empfindung* und *Stress als objektiver Tatsache*. Beides wird typischerweise zusammenhängen, muss es aber nicht notwendigerweise. Im ersten

Fall müssen dem individuell empfundenen Stress keine Arbeitsbedingungen korrespondieren, die allgemein als (zu) anspruchsvoll und (zu) belastend empfunden werden. Im zweiten Fall müssen verschärften Arbeitsbelastungen nicht zwingend (negative²³) Stressempfindungen entsprechen, sei es, weil diese verschärften Arbeitsbelastungen in Erwartungshorizonten schon »eingepreist« sind und die Bewältigung dieser Belastungen in Routinen inkorporiert werden kann, sei es, weil mögliche Stressempfindungen systematisch dethematisiert oder gar tabuisiert werden und daher aus der Verwaltungsorganisation externalisiert und zum Beispiel in den privaten Bereich verschoben werden. In diesem Zusammenhang kann auch zwischen verschiedenen Spielarten des Framings von Stress differenziert werden: Wird *Stress als normale und unabweisbare Bedingung des Verwaltungshandelns* gerahmt, konzentrieren sich die Bemühungen darauf, diesen Stress zu managen. Ordnet man ihn hingegen als *exzeptionelle Dysfunktionalität* ein, gilt es, ihn zu bekämpfen und zu eliminieren.²⁴

Das Aufkommen und die Verarbeitung von Krisen- und Stressgefühlen kann auf verschiedenen Ebenen, nämlich *Makro-, Meso- und Mikroebene*, beobachtet werden. Auf der Makroebene bilden sich solche Wahrnehmungsweisen in gesellschaftlichen Diskursen heraus, auf der Mesoebene finden sie in bestimmten institutionellen Arrangements Ausdruck, auf der Mikroebene betreffen sie das individuelle Handeln²⁵ – wobei Stressdiskurse auf Makroebene natürlich das individuelle Stressempfinden beeinflussen können, wie überhaupt die Beobachtung nicht auf eine Ebene beschränkt sein sollte. Meso- und Mikroebene lasse sich jeweils den oben genannten Kategorien organisationalen und individuellen Stresses zuordnen, jedoch könnte sich durchaus die Notwendigkeit ergeben, auch die erste Ebene in verwaltungshistorische Überlegungen einzubeziehen.

Im Hinblick auf Stressursachen bietet sich ferner eine Unterscheidung zwischen *extern und intern ausgelöstem Stress* aus. Im ersten Fall treffen Effekte von außen auf eine an sich stressfreie Verwaltungsorganisation und lösen dadurch Dysfunktionalitäten aus, im zweiten Fall ist die betreffende Verwaltungsorganisation an sich schon mit Stress »infiziert«, weil es zum Beispiel toxische persönliche Beziehungen, angstmachende Hierarchien,

permanente Unterversorgung mit Personal und Sachmitteln oder eine ineffektive Arbeitsorganisation gibt. In diesem Zusammenhang ist es auch hilfreich, bei den Stressursachen zwischen *exponentiellen und multidimensionalen Krisen* und *linearen Krisen* zu unterscheiden.²⁶ Es liegt auf der Hand, dass Erstere in stärkerem Maße stressauslösend sein können als Letzte.

Wendet man sich stärker Bedingungskomplexen zu, dann ist es gerade aus verwaltungshistorischer Perspektive relevant, zwischen *Stress unter den Bedingungen starker Staatlichkeit* und *schwacher Staatlichkeit* zu unterscheiden. Allgemein kann man sagen, dass ein Staat, der über Legitimation, Kapazitäten und Durchsetzungsfähigkeit verfügt, souveräner mit Stress umgehen kann als ein Staat, dem es an diesen Dingen fehlt.²⁷ Dem ist jedoch nicht zwingend so. Ein schwacher Staat kann besser »abgehärtet«, das heißt im Umgang mit Mangel- und Spannungslagen geschult und damit resilienter sein als ein »saturierter«, der »kalt« von einer Krise erwischt wird. So kann ein schwacher Staat offener sein für unterschiedliche Lösungs- und Anpassungsstrategien und individuellen Akteuren mehr Handlungsspielräume gewähren.²⁸ Vorstellungen von Herrschaft und Staatlichkeit spielen dabei eine ebenso große Rolle wie gesellschaftliche Problem diskurse. »Saturierte« Staaten sehen sich etwa mit anderen Erwartungshaltungen konfrontiert, wie sie auf soziale Problemlagen reagieren. Beispielsweise brachte die schrittweise Transformation von Philanthropie und Fürsorge in öffentliche Sozialpolitik nicht nur eine erhebliche Ausweitung staatlicher Handlungsmacht, sondern auch oft unvorhergesehene Herausforderungen oder sich neu herausbildende Stressphänomene mit sich, wie etwa die bereits erwähnte Belastung der Fabrikinspektoren oder die Finanzierung von Rentensystemen.²⁹ Daher ist bei der Untersuchung von Stress auf die Art der Krise und die weiteren spezifischen Umstände zu achten.

Ähnliche Begrifflichkeiten

Der Begriff »Stress« ist in der Verwaltungsgeschichte – und meistens auch in der Verwaltungswissenschaft – selten genutzt worden. Es finden sich jedoch ähnliche Termini, aus denen sich mögliche Deutungs- und

Ordnungskategorien gewinnen lassen könnten (wie dies teilweise schon in den obigen Ausführungen geschah).

Krise

Der Begriff der Krise wird oft im Zusammenhang mit Verwaltung verwendet, nicht selten belässt man es aber bei schlagwortartiger Begriffsnutzung ohne weitere Substantiierung.³⁰ Dabei ist aber zu beachten, dass das Krisenverständnis je nach Erzählabsicht und disziplinärer Anbindung durchaus unterschiedlich ausfallen kann. So wird in der Geschichtswissenschaft der Ansatz vertreten, Krisen nicht als zeitweilige Störung aufzufassen, deren Heilung in der Rückkehr zum alten Zustand besteht, sondern als Ereigniskette mit »strukturverändernden Folgen«, als »Umbruch, der die sozialen Verhältnisse tiefgreifend verändert, nach dem »alles anders« ist.«³¹ Für eine verwaltungshistorische Perspektive auf »Verwaltung unter Stress« ist dieser historische Zugang insofern hilfreich, als dass er Stressphänomene in den Zusammenhang mit den von derartigen tiefgreifenden Umbrüchen ausgehenden Belastungen setzen kann. Zu beachten ist aber, dass administrativer Stress nicht nur in solchen Ausnahmesituationen entsteht. Die Begriffe »Krise« und »Stress« sind also nicht deckungsgleich, was das zu beobachtende Phänomen betrifft. Andererseits ist zu bedenken, dass der Begriff der Krise nicht nur als geschichtswissenschaftlicher analytischer Begriff für die Erfassung einer bestimmten Situation eine Rolle spielt. In der gesellschaftlichen Kommunikation wurde und wird er durchaus niedrigschwelliger verwendet, um im Zusammenhang mit bestimmten Problemzuständen Dringlichkeit zu vermitteln. In dieser rhetorischen Funktion ist auch seine Rolle bei der Erzeugung von Stress zu untersuchen.

Turbulenz

Weniger mit solchen auf die großen Linien zielenden geschichtstheoretischen Implikationen verbunden ist der Begriff der »Turbulenz«, der in jüngerer Zeit wieder in die verwaltungswissenschaftliche Diskussion eingebracht wurde. Turbulenz wird dort definiert

als »a situation where events, demands and support interact and change in highly variable, inconsistent, unexpected or unpredictable ways«.³² Turbulenzen zeichnen sich aus durch Maßstabverschiebungen bzw. -destabilisierungen, Störungszusammenballungen und temporale Komplexität.³³ Für die Analyse von Verwaltungsstress ist es hilfreich, diese Eigenschaftsbeschreibungen von Turbulenz heranzuziehen. Allerdings sollte man sich davor hüten, Stressphänomene nur dort zu verorten, wo all diese Bedingungen erfüllt sind. Stress kann auch unter den Bedingungen gleichbleibender Maßstäbe oder im Falle einer einzigen Störung entstehen. Im Unterschied zum Krisenbegriff, der verschiedene Politikfelder und Gesellschaftsbereiche und die dort kommunizierten Diskurse und Problemwahrnehmungen erfasst, werden mit dem Begriff der Turbulenz stärker die Verschränkungen von Makro- und Mesoebene adressiert. Beide Ansätze vermögen Untersuchungen zu Stress in öffentlichen Verwaltungen im Hinblick auf Rahmenbedingungen und strukturelle Mechanismen zu mehr Tiefenschärfe verhelfen, decken die mit dem Stressbegriff eröffnete Perspektive aber bei Weitem nicht ab, da ihnen der Fokus auf die individuell-emotionale Dimension von Belastungen fehlt.

Zu den einzelnen Beiträgen

Im ersten Aufsatz dieses Bandes thematisiert *Lasse Stodollick* Stress in der Verwaltung der Frühen Neuzeit. Gegenstand des Beitrags sind Vorgänge in einer preußischen Mittelbehörde, der Mindener Kriegs- und Domänenkammer, in den 1760er-Jahren. Auslöser für die in diese Behörde hereingebrachte Unruhe war ein Personalwechsel in der Berliner Zentrale, der mit einer schärferen Kontrolle der administrativen Prozesse einherging. Die Entdeckung behördlicher Schlamperei und die Entsendung eines neuen Rats in die Kammer sorgten für erhebliche Turbulenzen, die zu Obstruktion gegenüber dem Berliner Ministerium und dessen Abgesandten – man wehrte sich mit Stress gegen Stress –, aber auch zu internen Konflikten führten. Was Stodollick hier untersucht, ist Stress auf der Mesoebene. Zwar wird in seinem Beitrag ebenso deutlich, wie stark die Vorgänge auch die einzelnen Amtsträger

belasten. Doch der Schwerpunkt liegt auf den durch die organisatorischen Strukturen vorgegebenen Rollen und die Rollenkonflikte und Erwartungsdivergenzen, die durch die ministerielle Intervention ausgelöst werden. Auch geht es nicht um Stress als Dauerzustand, der angelegt ist in einer bestimmten Aufgaben- oder Organisationsstruktur, sondern um den Einbruch in ein bislang weitgehend austariertes und routiniertes System von Geben und Nehmen. Schließlich lässt sich – um auch hier wieder auf die oben dargestellten Kategorien Bezug zu nehmen – von externem Stress – oder präziser: von von externen Stressoren ausgelöster Unruhe sprechen, wobei die Dichotomie extern-intern an dieser Stelle erläuterungsbedürftig ist, denn die Interventionen gingen nicht von einer verwaltungsexternen Stelle aus – wohl aber von einer behördenexternen.

Auf die – nicht verallgemeinerungsfähigen, aber dennoch nicht untypischen – Belastungskonstellationen einer Besatzungsverwaltung wird der Blick durch den Beitrag von *Michael Broers* gelenkt, der sich mit den Problemen der Napoleonischen Verwaltung in den okkupierten Territorien befasst. Im Unterschied zu den von Stodollick geschilderten Vorgängen haben wir es hier nicht mit einer kurzen Stressphase, sondern mit einer Dauerkrise mit einem multidimensionalen Stressorenset zu tun, die erstens aus den Bedingungen von Besatzungsverwaltung und zweitens aus Eigenheiten der französischen Verwaltungsorganisation resultiert. Ersteres liegt auf der Hand: Die Härten des permanenten Spannungszustandes, vor allem die Kontinentalsperre, bedrückten das wirtschaftliche Leben erheblich und förderten halblegale Wirtschaft und Schmugglertum, was wiederum erhebliche administrative Gegenmaßnahmen auslöste; Zwangsaushebungen Wehrpflichtiger riefen Unruhe hervor und banden Verwaltungsressourcen in einem starkem Maße; insgesamt erzeugte die Oktroyierung fremder Verwaltungsregeln Misstrauen und Widerstand und erschwerte die Indienstnahme einheimischer Eliten, was wiederum den verstärkten Einsatz von Amtspersonen aus dem Mutterland notwendig machte; ohnehin verkomplizierte das Sprachproblem den Verwaltungsvollzug zusätzlich. Verschärfend wirkten sich Spezifika des französischen Verwaltungssystems aus. Zunächst kann man generell pointiert festhalten, dass hier ein starker

Staat unter den Bedingungen schwacher Staatlichkeit zu operieren versuchte. Denn die zentralisierte französische Verwaltungsorganisation arbeitete mit einem weitreichenden Durchgriffsanspruch, Autonomiebereiche, wie sie in einem ständischen oder mit starken Selbstverwaltungskörpern ausgestatteten oder föderalen staatlichen Gemeinwesen typisch sind, waren im französischen System nicht vorgesehen, was wiederum mit Flexibilitätsverlusten einherging. Die Uniformität des französischen Systems ließ wenig Raum für lokale und regionale Eigenheiten, zusammen mit dem schon erwähnten Sprachproblem erhöhte sie die Anpassungslast einheimischer kooperationswilliger Amtsträger. Diesem in der Verwaltungsorganisation selbst eingeschriebenen Stress korrespondierte erheblicher individueller Stress. Die rigiden Kontrollansprüche, die für die französische Verwaltungshierarchie kennzeichnend waren, paarten sich mit den prekären Arbeitsbedingungen vor Ort und führten zu massiven Versagensängsten innerhalb des Verwaltungspersonals.

Der Beitrag von *David Smrček* befasst sich mit dem Stress, dem die Verwaltung in Böhmen und insbesondere in der Stadt Eger/Cheb während der sog. Badeni-Unruhen von 1897 ausgesetzt war, und der auf individueller Ebene auch durch entsprechende Belastungsanzeigen involvierter Beamter dokumentiert ist. Hintergrund war eine neue von der cisleithanischen Regierung Badeni erlassene Regelung, die das Tschechische dem Deutschen als Amtssprache gleichstellte. Im mehrheitlich deutschsprachigen Eger kulminierten die Auseinandersetzungen in von deutschnationalen Kräften organisierten aggressiven Versammlungen und Auseinandersetzungen mit den Ordnungskräften. Über mehrere Tage hinweg gelang es nicht, die öffentliche Ordnung durchzusetzen. Was Smrček hier schildert, sind temporäre Stresssituationen bestimmter Behörden während einer zeitlich begrenzten Krise, die aber aufruhten auf festeingeschriebenen ethnischen Differenzen, grundlegenden Struktureigenschaften des politisch-administrativen Systems und den Konsequenzen der Herausbildung einer bürgerlichen Öffentlichkeit. Die oft, aber nicht nur mit Sprachenfragen in Zusammenhang stehende Differenzen zwischen dem tschechischen und dem deutschen Bevölkerungsteil stellten schon immer eine Herausforderung für die

Verwaltung dar, wobei eine konsistente Reaktion auf dieses Problem durch die Zuständigkeitsordnung noch erschwert wurde. Den Kommunen standen ab den 1860er-Jahre umfangreiche Autonomierechte zu und sie waren an staatlichen Aufgaben zu beteiligen; die Bürgermeister amtierten dabei in einer Doppelfunktion: einerseits als Organe der Selbstverwaltung, andererseits als in staatliche Hierarchiezüge eingebettete Ausführungsorgane für die Auftragsverwaltung. Die regionalen Staatsbehörden agierten vor allem als Träger von Aufsichts- und Kontrollkompetenzen. Allerdings waren die Zuständigkeitsbereiche nicht klar abgegrenzt und Kompetenzkonflikte vorprogrammiert. Insbesondere waren die staatlichen Eingriffsrechte praktisch nur schwer handhabbar, was schon immer zu Störungen des administrativen Gesamtgefüges geführt hatte. Als besonders problematisch erwies sich während der Badeni-Unruhen, dass Staatsverwaltung und Gemeindeverwaltung verschiedenen Rationalitäten folgten. Während die Staatsverwaltung auf die Umsetzung hierarchisch generierter Normen festgelegt war und dabei ihren legitimatorischen Endpunkt in der monarchischen Spitze fand, legitimierte sich die Gemeindeverwaltung durch den Willen ihrer städtischen Wählerschaft und war insofern sehr politisierungsanfällig. Die daraus entstehenden Zielkollisionen und nicht hinreichende Handlungskoordination brachten die Verwaltung in den Tagen der Badeni-Unruhen an die Grenze ihrer Belastungsfähigkeit.

Typischerweise an die Grenzen ihrer Belastungsfähigkeit gerät die Verwaltung in den Zeiten des Krieges. *Johannes Kalwoda* befasst sich mit der Situation der staatlich-politischen (also landesfürstlichen) Verwaltung des cisleithanischen Kronlandes Dalmatien während des Ersten Weltkrieges. Im Fokus von Kalwoda steht die Situation der einzelnen Beamten und damit individueller Stress. Das Stressorenbündel lässt sich wie folgt beschreiben: Die Arbeitsbelastung der Beamten stieg erheblich, verursacht vor allem durch das Hinzutreten kriegsbedingter Verwaltungsaufgaben und den kriegsbedingten Personalmangel. Neue Unterstellungskonstellationen (unter die Militärverwaltung) und damit einhergehende Informationspflichten verstärkten den Druck auf die zivile Verwaltungsorganisation als solche, aber auch

auf die einzelnen Mitarbeiter, die ängstlich darauf bedacht sein mussten, in einer für sie neuen und daher nicht durch Routinen zu bewältigenden Situation nichts falsch zu machen. Die kriegsbedingte Mängellage und die damit verbundenen Ernährungsprobleme gingen auch an den Beamten nicht vorbei und verringerten deren Leistungsfähigkeit. Zusätzlich verschärfte sich das Klima durch Verdächtigungen, mit der anderen Seite zu sympathisieren. Man hat es also mit einer komplexen multifaktoriellen Belastungssituation zu tun. In Verwaltungsberichten ist zunehmend von Erschöpfungszuständen und nervlichen Erkrankungen die Rede. Der Zusammenbruch der Verwaltungstätigkeit ist ein zunehmend kommuniziertes Szenario. Dagegen sollen Maßnahmen greifen, die die Verwaltung stressresilienter machen oder zumindest den einzelnen Beamten etwas Erleichterung verschaffen sollen – Kalwoda entfaltet hier ein Panorama administrativen Stressmanagements: Als Standardmittel lässt sich das anführen, was gemeinhin unter ›Verwaltungsvereinfachung‹ rubriziert wird, hier vor allem der Wegfall als unnötig angesehener Schreibarbeiten. Der Flexibilisierung dienten Personalrochaden zur Lückenfüllung, der Motivierung der Mitarbeiter die Abschwächung von Leistungskriterien zur Statuserhöhung. Und schließlich zielten Maßnahmen auf individuelle Hilfe für die unmittelbar Stressgeschädigten, nämlich überarbeitungs-, ernährungs- oder krankheitsbedingt erteilte Beurlaubungen, sowie auf Trennung von denen, die den Belastungen nicht gewachsen waren – durch Pensionierung der ›Minderleister‹ und damit die Verfügbarmachung von Mitteln für potenziell leistungsstärkere Beamte.

Den Umgang des Staates mit Herausforderungen, die im Krieg entstanden, aber auch danach Veränderungsprozesse der Verwaltung antrieben, behandelt der Beitrag von *Lorenzo Castellani* über die Herausbildung von Sonderbehörden in Italien vom Ersten Weltkrieg bis in die 1930er-Jahre. Den Ausgangspunkt bildet der Befund einer Stresssituation sowohl auf dem Makro- als auch auf dem Meso-Level. Denn sowohl das staatliche Gemeinwesen in seiner konstitutionell-liberalen Gesamtstruktur als auch die einzelnen Behörden waren unzureichend auf die Belastungen eingestellt, die aus dem Krieg, den

nachkriegsbedingten wirtschaftlichen Verwerfungen und den Finanzkrisen der 1920er-Jahre resultierten. Die Normalverwaltung galt als zu legalistisch, formalistisch und langsam, um diesen Herausforderungen angemessen begegnen zu können. Die Antwort war die Schaffung von über 300 sonderbehördlichen Einrichtungen außerhalb der Normalverwaltung, wobei sich Castellani auf Behörden der Wirtschafts- und Finanzverfassung konzentriert. Ergebnis war die Herausbildung einer privatwirtschaftlichen Logiken folgenden, aber staatlich finanzierten und kontrollierten ›second bureaucracy‹. Die meisten dieser Einrichtungen dienten dazu, Geld zu verwalten und der Wirtschaft zur Verfügung zu stellen, womit zugleich öffentliche Gestaltungsziele verfolgt wurden. In den 1920er-Jahren, mit der Machtergreifung des Faschismus, geriet die Verwaltung erneut unter Druck. Das neue Regime benötigte Verwaltungseinrichtungen, die flexibel und effizient die vor allem auch technokratisch basierten Veränderungsvorstellungen durchsetzen und außerhalb des legalistischen Rahmens der parlamentsgesetzlichen Steuerung agieren konnten. Anknüpfend an die Organisationsmuster des schon bestehenden Systems bildeten sich weitere Sonderbehörden heraus, die einerseits dem Bedürfnis der faschistischen Regierung nach effektiver Wirtschaftssteuerung entsprachen, wegen ihrer technokratisch-expertenmäßigen Verfassung allerdings auch Distanz zu ideologischen Gestaltungsansprüchen der faschistischen Bewegung halten konnten.

Augenscheinlich ist die Belastungssituation in der Fallstudie von *Anastassiya Schacht*, in der eine noch nicht etablierte Organisation ohne hinreichendes Personal eine neuartige Aufgabe bewältigen musste. Hintergrund ist der von der russischen Revolution 1917 und dem anschließenden Bürgerkrieg ausgelöste Flüchtlingsstrom. In dieser Situation initiierte das Hochkommissariat für Flüchtlinge des Völkerbundes einen Zensus, mit dem das Ziel verfolgt wurde, die für die europäischen Verwaltungen entstandenen Belastungen zu verringern. Durch die Erfassung der Flüchtlinge sollte erreicht werden, diese auf Orte zu verteilen, in denen sie Arbeit fanden und so die Budgets der öffentlichen Hand weniger in Anspruch nehmen mussten. Mangels eigenen Personals konnte das Hochkommissariat die Zählungen allerdings nicht selbst

durchführen, sondern war auf die Zuarbeit staatlicher Behörden, semi-staatlicher Organisationen oder privater Vereine angewiesen. In diesen interorganisationalen Relationen kam es zu Verwerfungen in verschiedener Hinsicht. Zum einen musste auf der Grundlage von weitgehendem Unwissen über die zur Verfügung stehenden personellen Kapazitäten und Geldmittel gearbeitet werden. Fristüberschreitungen und finanzielle Unregelmäßigkeiten gehörten daher zu den ständigen Begleiterscheinungen dieses Projekts. Zum anderen stand für die Erfüllung dieser Aufgabe kein erprobtes Verfahrensmuster zur Verfügung. Es musste daher immer wieder improvisiert werden. Schließlich haben wir es mit einem Akteurskomplex mit differierenden Agenden zu tun, was nicht selten zu Loyalitätskonflikten führte. Letztlich führte all dies nicht nur zu Belastungen auf individueller Ebene, sondern auch zu interorganisationalem Stress. Weit hinter den ursprünglichen Zielsetzungen liegend, kam es im Ergebnis nur zu Erstellung eines groben Zahlenwerks. Der Ertrag des Unternehmens stand in keinem angemessenen Verhältnis zu den Belastungen der involvierten Personen und Organisationen.

Hans-Heiner Holtappels und *Thorben Pieper* schildern die Belastungssituation von zwei Behörden in Umbruchzeiten: der Bundesanstalt für Arbeit und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) in der Zeit der sog. Wende 1989/90. Ihre Aufmerksamkeit richtet sich nicht auf die individuelle Belastung der einzelnen Amtswalter, sondern auf Organisationsstress, verstanden von ihnen als Zustand »signifikant erhöhter Anforderungen an Stabilität und Funktionsfähigkeit« der betroffenen Verwaltungseinheiten. Die Ausgangslage lässt sich für beide Behörden so beschreiben: Mehrbelastungen in quantitativer und qualitativer Hinsicht unter den Bedingungen insuffizienter Infrastrukturen und einer nicht ausreichenden Personalbasis in den neuen Verwaltungsgebieten. Im Detail unterscheiden sich die Herausforderungen allerdings erheblich. Die Bundesanstalt für Arbeit war aufgrund der gestiegenen Flüchtlings- und dann Übersiedlungszahlen schon 1989 mit einem erhöhten Aufkommen Arbeitssuchender konfrontiert. Nach der Wiedervereinigung, mit der Erstreckung seiner Zuständigkeit auf die fünf neuen Bundesländer, stand es vor der Aufgabe, die

rasant wachsende Arbeitslosigkeit administrativ zu bewältigen. Hierfür fehlte es zunächst vor allem an der erforderlichen Infrastruktur, denn der übergroße Anteil der Aufgaben wurde nicht über die Zentrale, sondern durch die regionalen Arbeitsämter erledigt, die weitenteils noch nicht etabliert waren. Die Bundesanstalt begegnete dem – unter Aufrechterhaltung bewährter Basisroutinen – mit situativ-dynamischen Anpassungen und Ressourcenverschiebungen. Im Unterschied zur Bundesanstalt verfügte das BMU nicht über einen eigenen Verwaltungsunterbau. Das Ministerium war nicht mit Herausforderungen auf der (regionalen) Vollzugsebene konfrontiert, sondern musste sich bewähren, was seine Fähigkeit zu konzeptuellen und regulativen Lösungen betraf. Unter verstärkten Druck geriet es vor allem durch die öffentliche Meinung, die sich in Reaktion darauf bildete, dass der katastrophale Zustand der Umwelt in der ehemaligen DDR immer offener wurde. In Anbetracht der anstehenden Wiedervereinigung blieb nur ein kurzes Zeitfenster, um eine umweltpolitische Agenda zu konzipieren, die Erstellung großräumiger Sanierungskonzepte in die Wege zu leiten und Soforthilfeprogramme zu organisieren. Auf das BMU kam nicht nur eine Aufgabenerweiterung in qualitativer Hinsicht zu, vielmehr standen für die Aufgaben auch noch keine etablierten Lösungsmuster zur Verfügung. Auf diese Mehrbelastungen reagierte das BMU vor allem – in Kooperation mit Akteuren aus der DDR und privaten Beratungsunternehmen – mit einer Qualifizierung ihrer Wissensbasis und internen Strukturveränderungen.

Im letzten Beitrag des Themenschwerpunkts untersucht *Timm Sureau*, wie individuelles Stressempfinden mit einem kollektiven administrativen Krisenbewusstsein zusammentrifft und zu Veränderungen führt – in den Blick genommen werden hiermit Wahrnehmungen sowohl auf der Meso- wie auch auf der Mikroebene. Sein Untersuchungsfeld ist die Situation des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) angesichts der Herausforderungen, die durch die massenhafte Zuwanderung von Flüchtlingen und Migranten in der Zeit von 2015 und 2016 entstanden. In dieser Situation war das Amt nicht nur einer ungemein gestiegenen Arbeitslast ausgesetzt, sondern auch einem massiven öffentlichen Druck, der die Behörde unter Dysfunktionalitätsverdacht

stellte. In dieser Spannungslage – und unter einer Veränderung und Flexibilität einfordernden und erleichternden neuen Verwaltungsführung – entstand ein Zustand, den der Autor unter Rückgriff auf Victor Turners Ritualtheorie »Liminalität« nennt. Unter den Bedingungen von Liminalität operierten die Akteure in einer Art Grenzraum, in dem bisherige Regulierungen und Routinen nur begrenzt Bindungskraft erzeugten und der sich gleichsam als Freiraum für Innovationen erweisen sollte. Dies wirkte sich insbesondere im IT-Bereich aus. Begünstigt durch eine massive Erhöhung des Budgets, konnten neues IT-Personal gewonnen als auch Aufgaben an externe Auftragnehmer ausgelagert werden. Auf diese Weise konnten neue digitale Anwendungen integriert und die Verfahren in einer effizienten Weise neukonfiguriert werden. Stress- und Krisenempfindungen trugen hiermit letztlich zur Schaffung einer Situation bei, die sich nicht destruktiv auf die Gestaltung der Aufgabenerledigung auswirkte, sondern konstruktiv.

Im »Forum« berichten *Haakon A. Ikonou* und *Marine Pierre* über das Zusammenwirken zwischen der Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) und der NATO in den 1950er-Jahren. Der Beitrag lenkt die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung militärisch-ökonomischer Kooperation in der Nachkriegszeit und unter den Bedingungen des einsetzenden Kalten Krieges. Im Zentrum steht eine kleine Gruppe von Akteuren – »the new generation of Atlantic Economic Men«. Sie waren es, die maßgeblich die Koordinationsbemühungen steuerten, in denen es um die Herstellung eines Gleichgewichts zwischen den militärischen Kapazitäten einerseits und den längerfristigen wirtschaftlichen Interessen der Mitgliedstaaten andererseits ging. Wirtschaftswachstum und Aufrüstung sollten so in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden. Dabei etablierten sich aufbau- und ablauforganisatorische Muster, die wesentlich auch von den Methoden der französischen Wirtschaftsplanung beeinflusst waren und die ökonomisch-militärische Koordination bis in die 1960er-Jahre prägen sollten.

- 1 § 61 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz.
- 2 § 57 Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen.
- 3 Heinz Kluth: Amtsgedanke und Pflichtethos in der Industriegesellschaft, in: Günther Hartfiel (Hg.): Das Leistungsprinzip, Wiesbaden 1977, S. 152–165, 157.
- 4 Ronald J. Burke: Stress in policing. An overview, in: Ronald J. Burke (Hg.): Stress in Policing. Sources, Consequences and Interventions, New York 2017, S. 3–27.
- 5 Wolfgang Seibel et.al.: Verwaltungsresilienz unter Stressbedingungen, in: dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 15/1 (2022), S. 109–129; siehe auch den Beitrag von Timm Sureau in diesem Band.
- 6 David Cantor/Edmund Ramsdon: Introduction, in: dies. (Hg.): Stress, Shock, and Adaptation in the Twentieth Century, Rochester (N. Y.) 2014, S. 1–18; Mark Jackson: The Age of Stress. Science and the Search for Stability, Oxford [u. a.] 2014, insb. S. 27; vom zeitlichen Ausgangspunkt her auch Cary L. Cooper/Philip J. Dewe; Stress. A Brief History, Oxford 2004.
- 7 Lea Haller/Sabine Höhler/Heiko Stoff: Stress – Konjunkturen eines Konzepts, in: Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 11 (2014), S. 359–381, hier S. 359.
- 8 Wobei auch Ansätze, die weiter zurückgehen, vom Zusammenspiel biologischer und kultureller Aspekte ausgehen und daher Stress als »hybrid phenomenon« in den Blick nehmen Mark Jackson, The Age of Stress. Science and the Search for Stability, Oxford [u. a.] 2014, S. 16.
- 9 Lea Haller/Sabine Höhler/Heiko Stoff, Stress – Konjunkturen eines Konzepts, Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History 11 (2014), S. 359–381, hier S. 364.
- 10 Mark Jackson: The Age of Stress. Science and the Search for Stability, Oxford [u. a.] 2014, S. 5.
- 11 Jan Arend: Ist Stress westlich? Zum zeitgeschichtlichen Ort der Belastungsorge, in: Geschichte und Gesellschaft 45 (2019), S. 245–274.
- 12 Friedrich Kluge: Etymologisches Wörterbuch, Berlin/New York 221988, S. 708.
- 13 Michael Stolleis: Grundzüge der Beamtenethik (1550–1650), in: Roman Schnur (Hg.): Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates, Berlin 1986, S. 273–302; Stefan Fisch: Beamtenethik und Beamtenethos – Anmerkungen aus historischer Sicht, in: Albert Hofmeister (Hg.): Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung?, Bern 2000, S. 161–177.
- 14 Stolleis: Grundzüge, S. 297; Allerdings konnte die Staatsräson gerade von höchsten Beamten in für den Herrscher bzw. das Staatswesen existenziellen Situationen gesteigerte Einsatzbereitschaft bis hin zur Selbstaufopferung fordern, Wolfgang Weber: »Ein vollkommener fürstlicher Staats-Rath ist ein Phoenix«. Perspektiven einer politischen Ideengeschichte der hohen Beamtenschaft, in: Zeitschrift für Historische Forschung 21 (1994), S. 221–233, hier S. 231.
- 15 Weber: Staats-Rath–, S. 229.
- 16 So zum Beispiel Fleiß zu den gängigen zeitgenössisch hervorgehobenen Amtstugenden des 16./17. Jahrhunderts zählend Annemarie Hagmayer: Calvinismus als Etikett. Zuschreibungspraktiken in Leichenpredigten auf sächsische landesherrliche Beamte und Kurfürst Christian I. von Sachsen (1589–1613), in: Eric Piltz/Gerd Schwerhoff (Hg.): Religiöse Devianz im konfessionellen Zeitalter, Berlin 2015, S. 149–186, hier S. 147, Fn. 48.
- 17 Erk Volkmar Heyen: Pastorale Beamtenethik 1650–1700. Amtstugenden in lutherischen Regentenpredigten, in: Historische Zeitschrift 280 (2005), S. 345–380, hier S. 366.
- 18 André Holenstein: »Gute Policy« und lokale Gesellschaft im Staat des Ancien Régime, Bd. 1, Tübingen 2003, S. 254.
- 19 Stefan Brakensiek: Fürstendiener – Staatsbeamte – Bürger. Amtsführung und Lebenswelt der Ortsbeamten in niederhessischen Kleinstädten (1750–1830), Göttingen 1999, S. 136; siehe auch Stolleis, Grundzüge, S. 277.
- 20 Brakensiek, Fürstendiener, S. 138.
- 21 Michael Karl: Fabrikinspektoren in Preußen. Das Personal der Gewerbeaufsicht 1854–1945, Opladen 1993, S. 218.
- 22 Seibel et al.: Verwaltungsresilienz, S. 110.
- 23 Derartiges kann sich dann subjektiv auch in Eustress äußern, also ein Stress, der als Herausforderung positiv empfunden wird.
- 24 Christopher Ansell/Jarle Trondal: Governing Turbulence. An Organizational-Institutional Agenda, in: Perspectives on Public Management and Governance 1/2018, S. 43–57, hier S. 44; ähnlich Shivant Jhagroe/Niki Frantzeskaki: Framing a Crisis. Exceptional Democracy in Dutch Infrastructure Governance, in: Critical Policy Studies 10/2016, S. 348–364, hier S. 350–353.
- 25 Jonas Bens/Olaf Zenker: Sentiment, in: Jan Slaby/Christian von Scheve (Hg.): Affective Societies. Key Concepts, London u.a. 2019, S. 96–106, hier insb. S. 97; diesen Hinweis entnahmen wir dem Beitrag von Timm Sureau.
- 26 Seibel et al.: Verwaltungsresilienz, S. 124.
- 27 Peter Becker: Verwaltung im Krisenmodus (Arbeitspapier: BVWG Symposium Verwaltung zwischen Routine und Improvisation 2023), S. 3.
- 28 Siehe etwa Alison Games: The Web of Empire. English Cosmopolitans in an Age of Expansion 1560–1660, Oxford 2008. Games geht es nicht primär um die Fähigkeit des englischen Königreichs, Krisen zu bewältigen; sie betont jedoch die Bedeutung von Flexibilität und Anpassungsfähigkeit für die Expansionsbestrebungen des »schwachen« Königreichs (S. 7).
- 29 Aus der umfangreichen Literatur nur zwei Werke, die sich mit Wandel und Krisen des deutschen Sozialstaates befassen: Gabriele Metzler: Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall, Stuttgart 2003; Stephan Lessenich: Dynamischer Immobilismus. Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell, Frankfurt am Main 2003.
- 30 Siehe z. B. Johann Hahlen/Hannes Kühn: Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise. Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems, in: Verwaltung und Management 22 (2016), S. 157–168.
- 31 Carla Meyer/Katja Patzel-Mattern/Gerrit Jasper Schenk: Krisengeschichte(n). »Krise« als Leitbegriff und Erzählmuster in kulturwissenschaftlicher Perspektive – eine Einführung, in: dies. (Hg.), Krisengeschichte(n). »Krise« als Leitbegriff und Erzählmuster in kulturwissenschaftlicher Perspektive, Stuttgart 2013, S. 9–23, hier S. 12.
- 32 Ansell/Trondal: Turbulence, S. 44f.
- 33 Ansell/Trondal: Turbulence, S. 45.

Abstract

This introduction offers a conceptual framework for analyzing stress within public administration from a historical perspective. It argues for a broad and social constructivist understanding of stress, attentive to historical contexts. While stress is often associated with modern Western societies, the contribution argues for a wider geographical and temporal frame. Key elements of such a broader definition of stress include a substantial workload that requires higher than usual effort of individuals or organizations, creates pressure and is articulated as such. The contribution considers various analytical perspectives and considers closely related concepts such as ›crisis‹ and ›turbulence‹ and outlines the analytical value of the concept of ›stress‹: It has the potential to integrate macro- (crisis), meso- (turbulence) and micro-levels of analysis as societal discourses, organizational structures as well as practices and individual perceptions shape historical phenomena of stress.

The contribution suggests sharpening the analysis of stress by distinguishing between the following dimensions: individual and organizational stress; subjective perceptions and objective indicators of an increased workload; external and internal stressors; ›strong‹ and ›weak‹ forms of statehood.

About the Author

Peter Collin is a senior researcher and research field coordinator at the Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory in Frankfurt/Main. His field of work is the legal history of the 19th and 20th centuries. His research currently focuses on modern multinormativity, hybrid regulatory regimes and legal entanglements between Europe and the Global South. He has recently published an article on »Historische Entwicklung der Verwaltungsaufgaben« in *Handbuch des Verwaltungsrechts*, Vol. VII (2025) and the edited volume *Law and Diversity: European and Latin American Experiences from a Legal Historical Perspective* (together with Agustin Casagrande; 2023).