



NASSAUER GESPRÄCHE

VERWALTUNGSLOGIK UND KOMMUNIKATIVE PRAXIS

WIRTSCHAFT, RELIGION UND GESUNDHEIT
ALS GEGENSTAND VON BÜROKRATIE IN
DEUTSCHLAND 1930–1960

Herausgegeben von Thomas Großbölting und Klaus Große Kracht

Franz Steiner Verlag



NASSAUER GESPRÄCHE DER FREIHERR-VOM-STEIN-GESELLSCHAFT
Band 12

Herausgegeben von der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V., Schloss Cappenberg
Geschäftsstelle: Freiherr-vom-Stein-Platz 1, 48147 Münster
www.freiherr-vom-stein-gesellschaft.de

STEIN

Freiherr vom
Stein-Gesellschaft e.V.
für mehr Eigenverantwortung

VERWALTUNGSLOGIK UND KOMMUNIKATIVE PRAXIS

WIRTSCHAFT, RELIGION UND GESUNDHEIT
ALS GEGENSTAND VON BÜROKRATIE IN
DEUTSCHLAND 1930–1960

Herausgegeben von Thomas Großbölting und Klaus Große Kracht

Unter Mitarbeit von Anna Elbers, Benedikt Kemper und Jan H. Wille

Franz Steiner Verlag

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

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes
ist unzulässig und strafbar.

© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2022

Layout und Herstellung durch den Verlag

Satz: SchwabScantechnik, Göttingen

Druck: Memminger MedienCentrum, Memmingen

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.

Printed in Germany.

ISBN 978-3-515-13127-8 (Print)

ISBN 978-3-515-13134-6 (E-Book)

INHALT

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| Thomas Großbölting/Klaus Große Kracht Verwaltungslogik und kommunikative Praxis. Zur Einleitung | 7 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---|

LOGIKEN DES VERWALTENS

| | |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| Stefan Fisch Politische Beamte und Politisierung von Beamten | 25 |
|-----------------------------------------------------------------|----|

| | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Christoph Lorke Autoritäre Verwaltung zwischen ‚Konsequenz‘ und ‚Angemessenheit‘. Binationale Eheschließungen im Nationalsozialismus | 59 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Niklas Lenhard-Schramm Die zwei Körper des Ministers. Personale Behördenbezeichnungen in Verwaltungslogik und kommunikativer Praxis | 87 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

BÜROKRATIEN ZWISCHEN PLAN UND MARKT – WIRTSCHAFT VERWALTEN

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Anna Elbers „Der getreue Unterbau?“ Die Zusammenarbeit des Bundeswirtschafts- ministeriums mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag am Beispiel der Arbeiten zum Kammerrecht | 123 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Raphael Hennecke/Sebastian Teupe Neue Wirtschaftspolitik, alte Richter. Wettbewerbsregulierung in der frühen Bundesrepublik aus Sicht der Rechtsprechung | 145 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Dierk Hoffmann Der Aufbau der Wirtschaftsverwaltung in der SBZ/DDR. Kontinuitäten und Brüche | 183 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|----------------------------------------------------------|-----|
| Michael C. Schneider Wirtschaft verwalten – Kommentar | 201 |
|----------------------------------------------------------|-----|

DIE TRANSZENDENZ IM WELTLICHEN STAAT – RELIGION VERWALTEN

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Benedikt Brunner Verwaltung des volkskirchlichen Erbes im deutschen Protestantismus zwischen Diktatur und Demokratie, 1930–1960 | 213 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Sascha Hinkel „Eine weitere Diskussion über diese und ähnliche Fragen dürfte wohl ebenso zeitraubend wie unfruchtbar und ergebnislos sein.“ Die Enzyklika „Mit brennender Sorge“ in der Auseinandersetzung zwischen staatlicher und kirchlicher Verwaltung | 241 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Jan H. Wille Wie selbstverständlich einhalten. Normensetzende Verwaltungs- praktiken beim Reichskonkordat nach 1945 | 263 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|-----------------------------------------------------|-----|
| Christiane Kuller Religion verwalten – Kommentar | 293 |
|-----------------------------------------------------|-----|

VON BÜRGERN UND PATIENTEN – GESUNDHEIT VERWALTEN

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Franziska Kuschel Gesundheit als umstrittene Bundesaufgabe. Politische Gestaltungs- ansätze des Bundesministeriums für Gesundheitswesen in den 1960er Jahren | 307 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Benedikt Kemper Ein ganzes System auf der Anklagebank. Öffentliche Unsicherheits- wahrnehmung als Katalysator ministerialen Verwaltungshandelns | 337 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Annette Hinz-Wessels Medizinische Spezialbehandlungen in Westdeutschland. Verwaltungshandeln und kommunikative Praxis in der DDR | 367 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|

| | |
|---------------------------------------------------|-----|
| Malte Thießen Gesundheit verwalten – Kommentar | 395 |
|---------------------------------------------------|-----|

VERWALTUNGSLOGIK UND KOMMUNIKATIVE PRAXIS

Zur Einleitung

Als in der Bundesrepublik Ende der 1950er Jahre vermehrt Kinder mit fehlgebildeten Gliedmaßen zur Welt kamen, wurde über viele Monate weder erkannt, dass die Zahl der geschädigten Kinder dramatisch zunahm, noch dass es einen Zusammenhang mit dem soeben auf den Markt gekommenen Schlafmittel Contergan gab. Das Medikament, welches werdenden Müttern als völlig unbedenkliche Hilfe bei Schwangerschaftsbeschwerden empfohlen wurde, erwies sich als ein Wirkstoff mit hoch fruchtschädigender Wirkung. Bekannt wurde dieser Zusammenhang mit erheblicher Zeitverzögerung. Erst die Intervention des Kinderarztes Widukind Lenz im November 1961 machte den Fall Contergan publik. Er schrieb an die Forschungsabteilung des Herstellerkonzerns Grünenthal, die abwiegelnd reagierte, und sprach auf einem Ärztekongress über die besorgniserregenden Ergebnisse seiner Forschungen, die eine eindeutige Korrelation von Contergan-Einnahme der Mutter und Fehlbildungen des Neugeborenen belegten. Erst als die Zeitung *Welt am Sonntag* diese Hinweise in einem Artikel vom 26. November 1961 aufnahm, stoppte einen Tag später die Firma Grünenthal die Auslieferung von Contergan.¹

Als Einleitung für einen Band mit Studien zur Verwaltungslogik und bürokratischer kommunikativer Praxis mit Schwerpunkt auf der Zeit zwischen den 1930er und den 1960er Jahren taugt die Aufdeckung des Contergan-Skandals gerade deshalb, weil Verwaltung und Behördeninstanzen in diesem Zusammenhang nicht oder doch erst sehr spät auftauchten. Bis zur Initiative von Widukind Lenz hatten die zuständigen Behörden auf Landesebene auf die besorgniserregende Zunahme

¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Lenhard-Schramm, Contergan-Skandal.

von Fehlbildungen bei neu geborenen Kindern nicht reagiert, ein Bundesministerium für Gesundheit existierte zu diesem Zeitpunkt nicht und wurde erst im Nachgang zum Contergan-Skandal 1961 geschaffen.

Die Zurückhaltung der Behörden erklärt sich einerseits aus einer großen Distanz der Verwaltung zum Feld der Medikamentenherstellung und -nutzung. Ein arzneimittelrechtliches staatliches Zulassungsverfahren hatte es im Vorfeld nicht gegeben. Die Unbedenklichkeit von Arzneimitteln prüften nicht Behörden, sondern die Herstellerfirmen in eigener Verantwortung. So hatte sich der Kinderarzt Lenz mit seinem Verdacht, dass Contergan eine fruchtschädigende Wirkung habe, ganz selbstverständlich nicht an die Behörden, sondern an die Herstellerfirma gewandt, das war gängige Praxis. Die staatliche Arzneimittelaufsicht war hingegen zu der Zeit von einem passiven Amtsverständnis geprägt, nach dem sie nur auf Antrag oder offizielle Informationen zu reagieren hatte. Die Gesetzeslage war ebenso unbestimmt: Zwischen 1959 und dem Inkrafttreten des Arzneimittelgesetzes 1961 hätte nicht einmal eine rechtliche Grundlage für das Verbot von Contergan existiert.

Andererseits lässt sich die fatale Zurückhaltung der Behörden unter anderem mit einer (in diesem Fall falschen) Lehre aus der NS-Vergangenheit erklären. Die steigende Zahl von Fehlbildungen bei neugeborenen Kindern wurde deshalb nicht bekannt, weil diese nicht erfasst wurden. Tatsächlich hatte man auf Verwaltungsseite bewusst auf die statistische Erfassung verzichtet, weil die Erinnerung an die zeitgenössisch sogenannte ‚Kinder-Euthanasie‘ in der NS-Zeit noch frisch war. Eine Meldepflicht für Fehlbildungen fehlte somit in der Bundesrepublik, wollte man doch nicht qua zentralisierter Datensammlung einer Mordaktion potenziell Vorschub leisten, wie sie das NS-Regime seit 1939 bis zum Kriegsende betrieben hatte.² Und genau dieses Moment des ‚Lernens‘ aus der NS-Diktatur führte zum Ende der 1950er Jahre dazu, dass das Medikament Contergan zunächst bis Mitte 1961 rezeptfrei, später dann für wenige Monate länger rezeptpflichtig bis inklusive November 1961 als Schlaf- und Beruhigungsmittel für Schwangere vertrieben wurde. Allein in der Bundesrepublik Deutschland kamen in den Folgejahren vier- bis fünftausend Kinder mit fehlgebildeten oder fehlenden Gliedmaßen zur Welt.

Erst in der Folgezeit und in Reaktion auf den Contergan-Skandal änderte sich dann vieles im behördlichen Umgang mit Arzneimitteln. Mit der Einrichtung des Bundesministeriums für Gesundheit änderten Politik und Verwaltung ganz grundsätzlich die Kompetenzverteilung und Verfahrenswege in Reaktion auf den Contergan-Skandal. Ebenso wurden auch die gesetzlichen Grundlagen verändert, indem der Gesetzgeber zahlreiche Bestimmungen des Arzneimittelrechts vor allem mit Blick auf die Zulassung von Medikamenten wie auch die Produkthafungsregeln neu erließ. Gesundheit und speziell die Herstellung, der Vertrieb und die Einnahme von Medikamenten wurden zunehmend als ein Politikfeld konzipiert, welches von der Politik gestaltet, mit Regeln versehen und aus der Verwal-

² Ebd., S. 381–422.

tung in Zusammenarbeit mit der Ärzteschaft, Apothekern und der Pharmaindustrie administriert wurde.

Der Contergan-Skandal und das (Nicht-)Verhalten der Verwaltung stehen deshalb am Anfang unseres Bandes mit Studien zur Verwaltungslogik und zu kommunikativer Praxis in bürokratischen Zusammenhängen, weil dieses Beispiel die gängige Routine der Forschungen zu Behörden und der Verwaltung im Allgemeinen produktiv irritiert. In mehrfacher Hinsicht zeigt dieser Einzelfall, wie wichtig es ist, bestimmte Beschränkungen der bisherigen Behördenforschung zu überwinden: Weder ein akteurs- oder organisationszentrierter noch ein nur auf ein politisches System beschränkter Zugriff alleine kann den einleitend beschriebenen Zusammenhang fassen und analysieren. Hätte man, um nur eine Facette herauszugreifen, nur auf die Akteure in der Verwaltung geschaut, wäre das Behördenversagen bei Contergan gar nicht oder erst zu einem sehr späten Zeitpunkt aufgedeckt worden. Das Feld Gesundheitspolitik und speziell das der Medikamentenzulassung, der Kontrolle des Vertriebs wie auch der Wirksamkeit von Wirkstoffen wurde erst im Laufe der 1960er Jahre tatsächlich von der Verwaltung erschlossen. Wer diesen Prozess in den Blick bekommen will, darf sich daher nicht an den organisatorischen Grenzen einzelner Ministerien oder Behörden orientieren, sondern sollte über funktionale Zusammenhänge danach fragen, wie der Bundesstaat und die Länder in das Feld der Gesundheitspolitik eingriffen und ihr Verhältnis zu den beteiligten Akteuren regelten. Deshalb taugt das Beispiel des Behördenverhaltens im Contergan-Skandals dazu, die „kritische konzeptionelle Selbstbefragung“ der so stark boomenden Behördenforschung anzuregen.³ In diesem Sinne soll im Folgenden nicht nur ein kurzer Aufriss der Entwicklung von Behördenforschung im ‚Aufarbeitungsboom‘ auf wissenschaftliche Verengungen aufmerksam machen, sondern auch anhand konzeptioneller Überlegungen deutlich werden, auf welche Weise unser Projekt diese Sackgassen zu vermeiden sucht.

I. Verwaltungspraxis als Kommunikation: Methodische Reflexionen des ‚Aufarbeitungsbooms‘

Die Historiographie zur Verwaltung und zu einzelnen Behörden hat einen rapiden Aufschwung genommen – und wird das auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten noch tun. Was über viele Dekaden allein das Geschäft von wenigen Spezialistinnen und Spezialisten aus der Rechts-, der Politik- und der im engeren Sinne Verwaltungswissenschaft war, entwickelte sich seit Mitte des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrtausend zu einem Boom, der nur wenige zeithistorische Lehrstühle und Forschungsinstitute nicht involvierte. Spätestens in Folge der „Nachrufaffäre“ im Auswärtigen Amt im Jahr 2005, die der grüne Außenminister Joschka Fischer

³ Weinke, Alles noch schlimmer. Vgl. auch Mentel, Über die Notwendigkeit der Selbstreflexion sowie ders., Der kritische Blick auf sich selbst.

mit dem Einsetzen einer Historikerkommission zur Untersuchung der Geschichte des ‚alten‘ und des ‚neuen‘ Außenministeriums zu beantworten suchte, schlug die „Stunde der Kommissionen“.⁴ Rund zwanzig unterschiedliche Forschungszusammenhänge wurden installiert, die sich mit der Geschichte bundesdeutscher Behörden wie auch mit deren Vorgängerinstitutionen im Nationalsozialismus beschäftigten.⁵ In Verwaltung und Politik lösten sich bestehende Vorbehalte und Widerstände gegen eine Durchleuchtung insbesondere der NS-Vergangenheit und des Übergangs in die Nachkriegszeit nicht nur weitestgehend auf, sondern wurden von der gegenteiligen Überzeugung abgelöst. Zugespitzt gesprochen gehört heute die geschichtspolitische Offenheit und der Wille zur Aufarbeitung der eigenen Institution zu den guten Gepflogenheiten behördlicher Öffentlichkeitsarbeit. Unter dem Label ‚Aufarbeitung‘ signalisieren die Spitzen der Institutionen Transparenz gegenüber möglichen Verstrickungen in die NS-Diktatur, den damals begangenen Staatsverbrechen wie auch einer mangelhaften Auseinandersetzung damit nach 1945. Nicht nur der Staat als Abstraktum, sondern – so das Signal – auch einzelne seiner Institutionen fühlen sich für die Geschichte der von ihnen repräsentierten Verwaltungsstrukturen verantwortlich. Ob und gegebenenfalls welche Weiterungen diese Form der symbolischen Kommunikation auch materialiter hat, bleibt dabei in der Regel offen. Als aufmerksamer Beobachter dieser Entwicklung hat der Historiker Christian Mentel das Jahr 2016 als einen erneuten Schub in dieser Entwicklung charakterisiert.⁶ In diesem Jahr lobte die Staatsministerin für Kultur und Medien, Monika Grütters (CDU), ein vier Millionen Euro starkes Forschungsprogramm zur „Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden“ aus.⁷ Dieses finanziert das Projekt „Verwaltungslogik und kommunikative Praxis im und nach dem Nationalsozialismus: Wirtschaft, Religion und Gesundheit im Zugriff zentraler Behörden 1930–1960“, aus dem der vorliegende Sammelband hervorgeht.

In unserem Projekt wie auch darüber hinaus gilt, dass der geschichtspolitisch-moralische Impetus, wie ihn der Fördergeber motiviert, nicht deckungsgleich ist mit der innerfachlichen Ausdifferenzierung von Wissen.⁸ Insbesondere bei einer so massiv auftretenden und damit lenkenden Auftragsforschung besteht die Gefahr, dass die impulsgebende theoretische Reflexion und die methodische Weiterentwicklung des Feldes zu kurz kommen und stattdessen mindestens implizit die Erwartungshaltung der Finanziere erfüllt wird. Gewarnt wurde vor Einseitigkeit

⁴ Schildt, In der Welt historischer Kommissionen, S. 315.

⁵ Vgl. Mentel/Weise, Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus, S. 106–111.

⁶ Vgl. Mentel, Über die Notwendigkeit der Selbstreflexion.

⁷ Vgl. Forschungsprogramm zur Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden, URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/390062/c4aa8d1a36dec7b78c17726c34bdb69b/2016-11-23-forschungsprogramm-ns-vergnagheit-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff am 7.6.2021).

⁸ Vgl. Mentel, Über die Notwendigkeit der Selbstreflexion.

ten, Selbstreferentialität und Innovationsscheu. Es sei „alles noch viel schlimmer“ gewesen als gedacht, so karikierte Axel Schildt den zu erwartenden Duktus von Ergebnissen, wenn diese denn vor allem aus der rückwärtsgewandten Wiederholung von bereits Bekanntem bestünden.⁹

Verwaltungsgeschichte ist keine Fortschrittsgeschichte. Mit dem Boom der Behördenforschung und ihrem besonderen Charakter als Auftrags- beziehungsweise als Anregungsforschung hat sich ein spezielles Narrativ etabliert, welches implizit, gelegentlich sogar explizit, auf die Erwartungshaltung von Auftraggebern reagiert. Die Entwicklung von Behörden wird vor allem aus der Perspektive einer wachsenden Distanzierung von der NS-Vergangenheit beschrieben. Das ist auf den ersten Blick offensichtlich und gelegentlich angelegt durch den spezifischen Zugriff. Wer konzeptionell vor allem NS-belastete Köpfe wie auch in der Diktatur erlassene Gesetze und Verordnungen ‚zählt‘, wird selbstredend, mit zeitlich größerem Abstand zu diesen, Zusammenhänge feststellen. Ebenso gilt: Wer sein Erkenntnisinteresse darauf richtet, in welchem Maße und mit welchen Effekten Kontinuitäten, aber auch neue Impulse die Verwaltungspraxis nach innen und außen über die Regimewechsel 1933, 1945 und 1949 hinweg prägten, wird damit nur einen kleinen und vielleicht nicht einmal den wirkmächtigsten Teil in den Blick nehmen können. Auch wenn das oben angeführte Beispiel der Rolle der Behörden im Contergan-Skandal nicht überstrapaziert werden soll, belegt es diesen Hinweis doch zumindest punktuell. Für die fatale Passivität der Behörden waren weder die beruflich-politische Sozialisation der Akteure in der Diktatur noch ‚veraltete‘ Gesetze allein ursächlich, im Gegenteil: Die gutgemeinten ‚Lehren‘, die man aus der Distanzierung zur NS-Diktatur gezogen hatte, bewirkten das Gegenteil des Gewollten. Bis heute, so hat Annette Weinke ihre Reflexion der Behördenforschung resümiert, verharrt ein Teil dieses Forschungsstrangs im „unreflektierten Erzählmodus einer demokratie- und erinnerungspolitischen Fortschrittsgeschichte“.¹⁰ Dass sich dessen Überzeugungskraft immer stärker abschwächt, so die Vermutung von Weinke, zeigen auch die Studien im vorliegenden Band.

Ein zweiter Punkt, der den besonderen Bias von Teilen der aktuellen Forschung erklären hilft, ist eine einseitige Konzentration auf die politischen Kontexte von Verwaltung und Behördenteilen. Diese ist nicht nur im besonderen Impuls des BKM-Aufarbeitungsprojekts von 2016 angelegt, sondern lässt sich auch weit darüber hinaus als Problem charakterisieren.¹¹ Verwaltungen werden oftmals beschrieben als Maschinen, als Organismen, als Gehirne, als Kulturen oder sogar als psychische Gefängnisse.¹² Mit Blick auf staatliche Macht sind sie als langer

⁹ Schildt, In der Welt historischer Kommissionen, S.320.

¹⁰ Vgl. Weinke, Alles noch viel schlimmer, Text ohne Paginierung.

¹¹ Vgl. Forschungsprogramm zur Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden, URL: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/390062/c4aa8d1a36dec7b78c17726c34bdb69b/2016-11-23-forschungsprogramm-ns-vergnagheit-data.pdf?download=1> (letzter Zugriff am 7.6.2021).

¹² Vgl. die ausführliche Analyse der einzelnen Metaphern bei Morgan, Images of Organization.

Arm von Herrschaft, ihre Durchsetzung im Alltag oder die Repräsentation von Macht vor Ort gefasst worden. Solche Metaphern können hilfreich sein, um bestimmte Aspekte der Funktion und des Funktionierens von Verwaltung zu fassen.

Was dabei weniger in den Blick kommt, ist das, was Verwaltung alltäglich tut und wie sie damit Bedeutung erst konstituiert. Verschiedene Studien zeigen, dass sich Verwaltungshandeln keinesfalls als Vollzug von von oben erlassener Anordnungen beschreiben lässt, sondern die verschiedenen Akteure Protagonisten vielfältiger Aushandlungsprozesse sind: „Im Alltag verwaltet Verwaltung Wirklichkeit“,¹³ konstituiert und verändert diese, indem sie beispielsweise Eingaben und Informationen von außen in eine bürokratisch zu verarbeitende Sprache übersetzt und so anschlussfähig macht an die Welt der Gesetze und Verordnungen. Andererseits kommuniziert sie kontinuierlich, um die Wirklichkeit in eine der Organisation zugängliche Façon zu übersetzen. Verwaltungen kommunizieren mit über-, neben- und untergeordneten Verwaltungen; sie sprechen intern, um in den einzelnen Zügen der Verwaltung Abstimmung und Kongruenz zu erreichen; sie kommunizieren mit den Verwalteten, die zunehmend nicht nur Objekt ihrer Tätigkeit sind, sondern auch responsiv wirken.¹⁴

Die vorrangige Praxisform von Verwaltung ist damit die der Kommunikation. Verwaltung setzt Impulse der Politik um, indem sie Normen kommuniziert und implementiert, sie befolgsam macht und ihre Ignorierung ahndet. Verwaltung greift andererseits auf die Welt zu, sammelt Informationen, ordnet und kategorisiert das Vorfindbare, um Wissen zu generieren, damit Entscheidungen der Politik vorzubereiten oder diese gar nahezulegen. Wer die Praxis des Verwaltens in den Mittelpunkt stellen will, muss daher nicht nur beachten, auf welche Weise Verwaltung die von der Politik zugewiesenen Aufgaben für sich definierte, deren Bearbeitung intern organisierte und diese dann praktisch vollzog, sondern auch vor allem, wie sie diese extern legitimierend gegenüber den Verwalteten, den direkt betroffenen und einbezogenen Interessengruppen kommunizierte.

II. Verwaltungslogik und kommunikative Praxis: Fragestellungen und Perspektiven

Den Kern des vorliegenden Sammelbandes bildet ein Forschungsprojekt, in dem ein Team aus Münsteraner und Hamburger Kolleginnen und Kollegen die entwickelten Prämissen umzusetzen versucht. Dabei geht es weniger um die Geschichte einzelner Behörden und ‚Ämter‘, sondern vielmehr um die kommunikativen und praktischen Logiken der Verwaltenden gegenüber den Verwalteten. Wir analysieren, auf welche Weise Verwaltung die von der Politik zugewiesenen Aufgaben für sich definierte, deren ‚Bearbeitung‘ intern organisierte und diese dann extern legitimierend gegenüber den Adressaten, vor allem gegenüber direkt betroffenen

¹³ Haas, Verwaltungsgeschichte, S. 181.

¹⁴ Vgl. Raphael, Die Sprache der Verwaltung und Becker, Sprachvollzug im Amt.

und einbezogenen Interessengruppen kommunizierte. Dazu analysieren wir, wie zwischen den 1930er und den 1960er Jahren Verwaltung drei ‚klassische‘ und tief in die Gesellschaft hineinwirkende Politikfelder bearbeitete: Wie wurde die *Wirtschaft* erfasst, organisiert und gelenkt? Wie wurden die *Religionsgemeinschaften* staatlich reglementiert und die Beziehungen wie auch die gemeinsamen Felder zwischen Staat bzw. Land organisiert? Wie griff der Staat im Feld der *Gesundheitspolitik* ein und regelte sein Verhältnis zu den beteiligten Akteuren?

Im Bereich der *Wirtschaft* beließen die Nationalsozialisten zwar grundsätzlich das Privateigentum, schränkten die private Verfügung darüber aber immer stärker ein. Neben den klassischen Instanzen der Wirtschaftsverwaltung waren es eine Reihe von (durchaus konkurrierenden) Sonderinstitutionen, die qua Lenkung die Rüstungsanstrengungen für den Krieg maximieren sollten. Die beiden deutschen Nachfolgestaaten entwickelten dann in der Systemauseinandersetzung des Kalten Krieges hoch unterschiedliche, ebenfalls stark politisierte Konzepte und Praktiken der Wirtschaftsorganisation und -lenkung, die unmittelbar mit dem politischen Selbstverständnis des Gemeinwesens verbunden waren (‚soziale Marktwirtschaft‘ versus ‚sozialistische Planwirtschaft‘). Trotz aller Unterschiede auf der ideologischen Ebene zeigen sich doch in der Art der Verwaltung starke Kontinuitäten, die nicht allein auf die in der Zusammenbruchgesellschaft der Besatzungszonen vergleichbaren wirtschaftlichen Problemlagen, sondern auch auf eine gewisse Elitenkontinuität zurückzuführen ist. Ein gutes Beispiel für das Austarieren von staatlicher Wirtschaftsverwaltung und gesellschaftlicher Selbstverwaltung stellen die Industrie- und Handelskammern dar, die sowohl Verwaltungsaufgaben auf wirtschaftlichem Gebiet übernahmen wie auch die Unternehmen gegenüber dem Staat vertraten, also selbst am Schnittpunkt von Verwaltung und Verwalteten standen.¹⁵

Die politische Regulierung von *Religionsgemeinschaften* und ihren kirchlich-religiösen Belangen war spätestens seit den Kulturkämpfen des 19. Jahrhunderts ein permanentes Thema staatlicher Verwaltung. Während in den beiden deutschen Diktaturen des 20. Jahrhunderts die jeweiligen Staatsparteien den öffentlichen Einfluss der Kirchen mit repressiven Maßnahmen zurückzudrängen versuchten, bemühten sich die Mütter und Väter des Grundgesetzes im Anschluss an staatskirchenrechtliche Traditionen der Weimarer Republik um ein kooperatives Verhältnis. Im ‚Dritten Reich‘ war die kirchenbezogene Staatsverwaltung seit 1935 im Reichskirchenministerium zentralisiert, in der DDR seit 1954 in der Arbeitsgruppe/Abteilung für Kirchenfragen beim ZK der SED bzw. seit 1957 im Staatssekretariat für Kirchenfragen. In der Bundesrepublik war und ist die veraltungsmäßige Ausgestaltung des Staats-Kirchen-Verhältnisses im Wesentlichen

15 Siehe dazu das Promotionsprojekt von Anna Elbers: „[D]er stille, aber getreue Unterbau“!? Die Zusammenarbeit der Wirtschaftsverwaltungen Deutschlands mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag im Zeitraum von 1930 bis 1960 – Zwischen Vereinnahmung und Kooperation (Arbeitstitel).

eine Angelegenheit der Bundesländer. Gleichwohl waren und sind in der Bundesrepublik auch zentrale Bundesbehörden und Ministerien mit religionspolitischen Angelegenheiten befasst. Entgegen der landläufigen Meinung, Religion sei eine ‚Privatsache‘, zeigt der verwaltungsgeschichtliche Blick auf die Bereiche von Kirchen- und Glaubensgemeinschaften, dass auch diese zum Gegenstand von staatlichem Verwaltungshandeln geworden sind. Besonders deutlich wird dies an den komplizierten Verhandlungen und Debatten um die Fortgeltung des Reichskonkordats von 1933 auf dem Gebiet der Bundesrepublik, die erst durch ein von manchen als salomonisches, von anderen als inkonsistent bezeichnetes Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1957 beigelegt werden konnten.¹⁶

Der staatliche Umgang mit dem vielfältigen Politikfeld der *Gesundheit* war im 20. Jahrhundert einem starken institutionellen Wandel unterworfen. Zusätzlich fielen zahlreiche Bereiche der Gesundheitsversorgung in den Kompetenzbereich der Länder, gerade in den ersten Jahrzehnten des Untersuchungszeitraums. Entsprechend existierte auf der Zentralebene bis nach dem Zweiten Weltkrieg kein Gesundheitsministerium. In der Weimarer Republik fielen Aufgaben wie der Gesundheitsschutz, die Prävention, die Statistik wie auch die Finanzierung von Gesundheitsversorgung auf Reichsebene in die Zuständigkeit des Reichsministeriums des Innern und des Reichsgesundheitsamts. Im Nationalsozialismus wurde das Gesundheitswesen durch Sonderbeauftragte und Parteistellen zunehmend ‚polykratisiert‘ und stark politisch eingebunden. Nach 1945/49 beschränkten die beiden deutschen Staaten zunächst unterschiedliche Wege: Während in der DDR ab 1949/50 ein eigenes Gesundheitsministerium existierte, zeichnete in der Bundesrepublik zunächst ganz im Sinne des klassischen Leitbildes der ‚Medizinalpolizei‘ der Bundesminister des Innern für das Gesundheitswesen verantwortlich. Im Jahr 1952 kam das Bundesgesundheitsamt hinzu, bevor 1961 das Bundesministerium für Gesundheitswesen gegründet wurde. Daher war die Verwaltung der Gesundheit in besonderem Maße vom Zusammenspiel verschiedener Behörden auf unterschiedlichen Ebenen geprägt. Eine weitere Herausforderung bildete ein immer wieder aufflammendes, enormes öffentliches Interesse an Gesundheitsthemen. Sei es der Contergan-Skandal in den 1960er Jahren, sei es die SARS-CoV-2 Pandemie heute, Gesundheitsthemen elektrisieren die Öffentlichkeit und erzeugen intensive gesellschaftliche Debatten. Dieses Spannungsfeld aus verteilten Kompetenzen, politischen Vorstellungen und den Ansprüchen der Verwalteten, in welchem die Gesundheitsverwaltung in allen Systemen zu navigieren gezwungen war, entfaltet sich eindrucksvoll am Beispiel des vielleicht heikelsten Eingriffs der Gesundheitsverwaltung in das Leben der Verwalteten: der zwangsweisen Verbringung in die Psychiatrie. Hier war die Verwaltung in jedem System neu aufgefordert, eine den Ansprüchen der Zeit entsprechende Balance zwischen der Freiheit

16 Siehe dazu das Promotionsprojekt von Jan H. Wille: Das Reichskonkordat 1933 bis 1957. Ein Abkommen im Spannungsfeld zwischen Staat und Kirche (Arbeitstitel).

des Individuums und der Sicherheit der Gesellschaft zu finden. Eine mit Blick auf das oben skizzierte Spannungsfeld beinahe unmögliche Aufgabe.¹⁷

Wirtschaft, Religion und Gesundheit – alle drei Politik- und Verwaltungsfelder zeichnen sich dadurch aus, dass sie während des Nationalsozialismus nach politischen Vorgaben extrem ideologisiert waren und nach 1945 entsprechend umgestaltet werden mussten, in der DDR unter gänzlich anderen Vorzeichen als in der Bundesrepublik. Gerade diese starke politische Überformung lässt eine vergleichende und systemübergreifende Analyse als besonders reizvoll erscheinen, gerade auch dann, wenn über den Nationalsozialismus hinaus nach Traditionslinien in die Weimarer Republik zurückgefragt wird.

Wer mit dieser Intention und auf diese Weise nach der ‚NS-Vergangenheit‘ und der ‚NS-Belastung‘ von zentralen deutschen Behörden fragt, ist auf eine problemschließende methodisch-theoretische Vergewisserung angewiesen, welche Akteurskonstellationen, die interne Binnenstrukturierung und das Verwaltungshandeln ebenso berücksichtigt wie die Außenrepräsentation. All zu lange wurden Verwaltungen in der wissenschaftlichen Reflexion als rein zweckgebundene Organisationen angesehen, die mittels Differenzierung von Routineaufgaben und Leitungsfunktionen, zweckmäßiger Arbeitsteilung und Funktionszuweisungen zentrale Regelungen und Gesetze umsetzen.¹⁸ Diesem Verständnis von Verwaltungshandeln als das Prozessieren von rationalen Zweck-Mittel-Entscheidungen gemäß einer ‚logic of consequence‘ haben die beiden Organisations- und Politikwissenschaftler James G. March und Johan P. Olsen in einer inzwischen sehr wirkungsreichen Theoriebildung das Handlungsmodell einer ‚logic of appropriateness‘ entgegengesetzt, die dem tatsächlichen Handeln von Verwaltungsakteuren ihrer Meinung nach wesentlich näher kommt. Denn Verwaltungen folgen nicht immer nur zweckrationalen Effizienzgesichtspunkten, sondern müssen zugleich auf Erwartungen der Verwalteten reagieren und dafür sorgen, dass ihre Tätigkeit Akzeptanz und Glaubwürdigkeit von Seiten der Gesellschaft erfährt.¹⁹ Politische Akteure, aber auch Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung handeln demnach stets in einem ‚frame‘ von Überzeugungen, Rollenbildern und Erwartungen, die sie mit dem größeren sozialen Kontext, in dem sie sich bewegen, teilen. March und Olson folgen damit einem neo-institutio-

17 Vgl. das Promotionsprojekt von Benedikt Kemper: Den Wahnsinn verwalten. Unsicherheit als Triebfeder von Einweisungsrechtsreformen zwischen der Weimarer Republik und dem geteilten Deutschland (Arbeitstitel).

18 Den klassischen Referenzpunkt für diese Sicht stellt Max Webers Idealtypus der ‚Bürokratie‘ als Ausprägung ‚legaler Herrschaft‘ dar: „Die rein bürokratische, also: die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie die Interessen, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung“. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, S. 128.

19 March/Olsen, *Rediscovering Institutions*, S. 21–26; siehe auch dies., *The Institutional Dynamics of International Political Orders*, S. 949 ff.; dies., *The Logic of Appropriateness*.

nalistischen Theorieansatz, für den Handeln in Organisationen als bloßes Befolgen strenger Verfahren und rationaler Kosten-Nutzen-Abwägungen nicht hinreichend beschrieben werden kann. Vielmehr ist die Praxis von Individuen und Organisationen in der Sicht dieser Schule stets eingebettet in ein Set von „Institutionen“, verstanden als übergeordnete, sowohl kognitiv manifeste als auch latente Elemente enthaltende „Erwartungsstrukturen“, die „darüber bestimmen, was angemessenes Handeln und Entscheiden ist“.²⁰ Erst durch die Einbettung in den weiteren normativ-kulturellen Kontext und die Adaption an gesellschaftliche Vorstellungen von der eigenen Rolle gewinnen Akteure und Organisationen soziale Akzeptanz und Vertrauen in die Rechtmäßigkeit ihres Tuns – eine Voraussetzung, ohne die Verwaltungen kaum effizient arbeiten können. In der geschichtswissenschaftlichen Forschung sind die kulturellen Grundlagen des Verwaltungshandelns in den letzten Jahren vor allem unter dem Begriff der „Verwaltungskultur“ rubriziert worden.²¹ Erst die Berücksichtigung dieser kulturell-normativen Erwartungen kann sichtbar machen, wie weit Verwaltungen ihren jeweiligen Handlungsspielraum legitimerweise nutzen können und ab wann sie ihren Auftrag in den Augen der Verwalteten überschreiten.

Ein gewisser Pragmatismus in der Ausgestaltung von Handlungsspielräumen ist insofern geradezu Voraussetzung für ein umweltbezogenes Verwaltungshandeln und sorgt dafür, dass sich dieses im sturen Prozessieren von Regeln und Dienstwegen nicht selbst blockiert. Oder, wie der Konstanzer Verwaltungswissenschaftler Wolfgang Seibel schreibt: „Dadurch werden gewissermaßen die Ecken und Kanten der bürokratischen Organisation glatt geschliffen und alltagsnahe Entscheidungen möglich, die sowohl der Verwaltung selbst als auch ihren Klienten nutzen, bis hin zur ‚brauchbaren Illegalität‘, wie Niklas Luhmann es überspitzt genannt hat.“²² Die ‚Logik der Angemessenheit‘ ist in moralischer Hinsicht daher auch nicht unbedingt besser als die ‚Logik der Konsequenz‘. Was jeweils als ‚angemessen‘ gilt, hängt vielmehr von der Wahrnehmung und der Definition der jeweiligen Situation ab, welche sich je nach historischem Kontext äußerst unterschiedlich darstellt. Wie eine Situation moralisch bewertet wird, präfiguriert jedenfalls maßgeblich die möglichen Handlungsoptionen.

Letztlich wird man in der sozial- und geschichtswissenschaftlichen Untersuchung konkreter Verwaltungsabläufe immer Aspekte aus beiden Logiken identifizieren können. Je nachdem, ob ein Verwaltungsakt von den Akteuren der Verwaltung selbst als alltägliche Routine oder als Einzelfall, als Regel oder Ausnahme interpretiert wird, ändert sich der Umgang mit ihm: statt schematischer Abarbei-

20 Hasse/Krücken, Neo-institutionalistische Theorie, S.237. Auf die Bedeutung des neo-institutionalistischen Theorieansatzes für eine erneuerte Verwaltungsgeschichte weist auch Birgit Emich hin – und dies nicht nur mit Blick auf die Frühe Neuzeit: Emich, Verwaltungskulturen im Kirchenstaat?, S. 169 ff.

21 Vgl. etwa Fisch, Verwaltungskulturen – geronnene Geschichte? und ders., Verwaltungskulturen als ‚geronnene Geschichte‘. Konkret im Hinblick auf die Erforschung einer einzelnen Behörde: Günther/Maeke/Palm/Richter/Stange, Kommunikation und Hierarchie.

22 Seibel, Verwaltung verstehen, S. 38 (mit Verweis auf Luhmann, Funktionen, S. 304–314).

tung öffnet sich dann ein Raum für Diskussionen und Aushandlungsprozesse mit Betroffenen, politischen Kräften und der gesellschaftlichen Umwelt. Gerade in Zeiten des Regimewechsels – für die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts insbesondere die Brüche von 1933 und 1945/49 – entstanden dadurch im Hinblick auf die ‚richtige Verwaltung‘, auf ihre jeweilige Effizienz und Angemessenheit zum Teil weit ausgreifende „Zonen der Unsicherheit“ (Wolfgang Seibel),²³ in denen die vormals ausgehandelte Praxis des Verwaltens zunächst einmal neu justiert werden musste. Weniger die Verwaltungsroutinen, die ‚Logik der Konsequenz‘, sondern vor allem die grundsätzliche Organisation der Verwaltung wie auch die ‚Logik der Angemessenheit‘ mussten in diesen kritischen Momenten unter den Beteiligten – der Politik, den Akteuren der Verwaltung, wie auch den Verwalteten bzw. den Interessengruppen – neu austariert werden.

Diese Neuadjustierung zwischen verwaltungsinterner Konsequenz und sozialer Angemessenheit zeigt sich vor allem im Hinblick auf drei Fragenkomplexe:

a) *Die Frage nach der internen Organisation und Praxis des Verwaltens:* Welche Ämter und Behörden waren für welche Aufgabe ‚zuständig‘ und wie wurde diese ‚Zuständigkeit‘ abgegrenzt? Die Orientierung an einzelnen Sachthemen – etwa Wirtschaft, Religion und Gesundheit – statt an einzelnen Ministerien und Behörden erlaubt es, wechselnde bürokratische Zuständigkeiten und damit Machtverschiebungen zu identifizieren und zu beschreiben. Welche formellen und informellen Wege gingen einzelne Vorgänge bis zur Entscheidung? Welcher Ressourcen (Alltagswissen, Erfahrung, Expertise usw.) und welcher Techniken (Aktenführung, Karteien usw.) bediente man sich? Welche Routinen und Vorstellungen von ‚Normalität‘ unterlagen den einzelnen Vorgängen? Wie wurde das notwendige ‚Wissen‘ zu den einzelnen Sachthemen aufgebaut, um überhaupt ‚angemessen‘ reagieren zu können?

b) *Die Frage nach den jeweiligen Akteurskonstellationen und den politisch-gesellschaftlichen Ressourcen:* Im übergreifenden Blick über einzelne Behörden und Ministerien hinaus können im Hinblick auf einzelne Sachthemen Interaktionszonen kenntlich gemacht werden, die das Ineinandergreifen unterschiedlicher Akteure innerhalb und außerhalb von Verwaltungen aufweisen. Welche Organisationen, welche Personen waren qua Zuständigkeit, aber auch auf eigene Initiative hin an spezifischen Entscheidungsprozessen beteiligt? Welches Sozialprofil hinsichtlich der Kategorien Geschlecht, Sozialschicht, Konfession, Ausbildung und Alterskohorte prägte die Akteure? Welche Rolle spielten Seilschaften und persönliche Netzwerke? Welche weltanschaulichen, politischen und religiösen Prägungen lassen sich innerhalb der beteiligten Verwaltungsteile ausmachen, wie definierten die Akteure Expertentum, Sachkenntnis oder Professionalität? Wie definierten sie Nähe und Distanz zu den Verwalteten bzw. den jeweiligen Interessengruppen, mit denen sie zu tun hatten?

c) *Die Frage der Kommunikation von Verwaltungsentscheidungen gegenüber den Interessengruppen wie auch der Öffentlichkeit:* Schließlich zeigen sich Neu-

adjustierungen zwischen ‚Konsequenz‘ und ‚Angemessenheit‘ im Verwaltungshandeln im Hinblick darauf, auf welche Art und Weise der Akt und die Entscheidung des Verwaltens nach außen kommuniziert und zugleich von außen beobachtet wurden. Schon allein wegen der begrenzten Ressourcen zur ‚Durchherrschaft‘ der Gesellschaft waren sowohl in der Diktatur wie auch in der Demokratie die staatlichen Instanzen darauf angewiesen, Einverständnis, Folgebereitschaft wie auch Mittun mit sprachlichen und symbolischen Mitteln herzustellen. Welche Sprache nutzte die Verwaltung? Welche Sprache nutzten die Verwalteten? Mit welchem behördlichen ‚Habitus‘ traten die Verwalter den Verwalteten gegenüber? Welche Praktiken – Begehungen vor Ort, Empfänge, Bürgerversammlungen – nutzte die Verwaltung, um ihre Entscheidungen an den Mann und die Frau zu bringen?

Um sich diesen mannigfaltigen Fragenkomplexen und den aufgezeigten Herausforderungen und Chancen des ‚boomenden‘ Forschungsfeldes der neueren Verwaltungsgeschichte anzunehmen, gliedert sich der nachfolgende Sammelband in vier Segmente. Zunächst widmet sich ein kontrastierender Einstieg verschiedenen *Logiken des Verwaltens*. So wirft STEFAN FISCH ein Schlaglicht von 1848 bis heute auf den Personenkreis der Politischen Beamten und analysiert die unterschiedlichen Politisierungsmechanismen. Demgegenüber erarbeitet CHRISTOPH LORKE am Beispiel von binationalen Eheschließungen das Austarieren zwischen den Polen ‚Konsequenz‘ und ‚Angemessenheit‘ der autoritären Verwaltung des Nationalsozialismus. Abschließend untersucht NIKLAS LENHARD-SCHRAMM personale Behördenbezeichnungen im 19. und 20. Jahrhundert und beleuchtet dabei die metaphorischen und tatsächlichen ‚zwei Körper des Ministers‘.

Mit den Bürokratien zwischen Plan und Markt setzt sich hiernach die Sektion des Politikfeldes *Wirtschaft* auseinander. ANNA ELBERS zeichnet anhand der Genese des Kammerrechts die kooperative wie konfrontative Zusammenarbeit des Bundeswirtschaftsministeriums mit dem Deutschen Industrie- und Handelstag in der jungen Bundesrepublik nach. Eine Perspektive auf die Judikative dieser Zeit bieten RAPHAEL HENNECKE und SEBASTIAN TEUPE, die das Spannungsfeld der Logiken der Angemessenheit und Konsequenz am Beispiel des Umgangs bundesrepublikanischer Gerichte mit dem Problem der Wettbewerbsregulierung beleuchten. DIERK HOFFMANN gewährt wiederum einen Einblick in die Kontinuitäten und Brüche beim Aufbau der Wirtschaftsverwaltung des zweiten deutschen Staates, der DDR, seit der Besatzungszeit.

Die Verwaltung der Transzendenz im weltlichen Staat hat die darauffolgende Sektion *Religion* zum Thema. BENEDIKT BRUNNER skizziert den ideellen wie verwaltungspraktischen Umgang mit dem volkswirtschaftlichen Erbe im deutschen Protestantismus zwischen 1930 und 1960. Die Rolle der päpstlichen Enzyklika ‚Mit brennender Sorge‘ aus dem Jahr 1937 in der Auseinandersetzung von staatlicher und kirchlicher Verwaltung diskutiert SASCHA HINKEL besonders anhand der Korrespondenz des Breslauer Erzbischofs Adolf Kardinal Bertram. Inwieweit kontinuierende Verwaltungspraktiken des nach 1945 hochumstrittenen Reichskonkordates durch die Bundesbehörden und die katholische Kirche generiert und daran

anschließend in den 1950er Jahren als Fortgeltungsgaranten instrumentalisiert wurden, legt hiernach JAN H. WILLE offen.

Die Sektion *Gesundheit* erforscht abschließend die Herausforderungen der Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Bürgern und Patienten. BENEDIKT KEMPER analysiert die Wahrnehmung öffentlicher Unsicherheit als Katalysator ministerialen Verwaltungshandelns am Beispiel des ‚Corten-Prozesses‘ in den 1950er Jahren. Anschließend untersucht FRANZISKA KUSCHEL die Institutionalisierung von Gesundheitspolitik auf Bundesebene und die Aushandlung der Kompetenzen des erst im Folgejahrzehnt gegründeten Bundesministeriums für Gesundheitswesen. Mit einem Beispiel aus der deutsch-deutschen Verwaltungspraxis wartet abschließend ANNETTE HINZ-WESSELS auf, die anhand des Beispiels medizinischer Spezialbehandlungen ostdeutscher Bürger in Westdeutschland institutionelle wie individuelle Handlungsspielräume in den Blick nimmt.

Die Beiträge der im Sammelband fokussierten Politikfelder Wirtschaft, Religion und Gesundheit werden durch Kommentare jeweils zum Sektionsende zusammengebunden, die weniger resümierend-bilanzierend als vielmehr reflektierend-ausblickend angelegt sind. MICHAEL C. SCHNEIDER, CHRISTIANE KULLER und MALTE THIESSEN arbeiten heraus, welche Aspekte die Verwaltung von Wirtschaft, Religion und Gesundheit in den deutschen Staaten zwischen den 1930er und 1960er Jahren kennzeichneten, welche verwaltungspraktischen und -logischen (Dis-)Kontinuitäten es im Denken und Handeln der Akteure gab und wo daneben aber auch noch offene Forschungsdesiderate liegen.

Danksagung

Der vorliegende Sammelband geht auf die vom 13. bis 15. November 2019 im Seminarzentrum Gut Siggen veranstalteten 13. Nassauer Gespräche unter dem Titel ‚Verwaltungslogik und kommunikative Praxis. Wirtschaft, Religion und Gesundheit als Gegenstand von Bürokratie in Deutschland 1930–1960‘ zurück, die dem entsprechenden Teilprojekt der BKM-Förderinitiative zur Präsentation von Zwischenergebnissen und der Diskussion derselbigen mit ausgewiesenen Expertinnen und Experten verschiedener Disziplinen diene. Wir bedanken uns bei der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft e.V., die den Workshop organisatorisch und finanziell unterstützte wie auch die Drucklegung dieses Bandes ermöglichte. Wir bedanken uns bei der Alfred-Toepfer-Stiftung F.V.S. und dem Team des Seminarzentrums Gut Siggen, die uns für den Workshop eine inspirierende wie äußerst gastfreundliche Umgebung schufen. Ebenso gilt unser Dank Marvin Becker, Annika Keute, Joana Gelhart und Samuel Krenzel für die tatkräftige Unterstützung bei der Vorbereitung und Durchführung der Tagung. Vor allem bedanken wir uns aber bei all denjenigen Kolleginnen und Kollegen, die nicht nur zum vorliegenden Band, sondern auch zum Gelingen des Workshops mit ihren Vorträgen, ihren Fragen und Kommentaren so entscheidend beigetragen haben.

Literaturverzeichnis

- Becker, Peter (Hg.), Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts, Bielefeld 2011.
- Emich, Birgit, Verwaltungskulturen im Kirchenstaat? Konzeptionelle Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung, in: Stefan Brakensiek/Corinna von Bredow/Birgit Näther (Hg.), Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit, Berlin 2014, S.162–180.
- Fisch, Stefan, Verwaltungskulturen als ‚geronnene Geschichte‘. Sozialwissenschaftliche und geschichtswissenschaftliche Zugänge, in: Martin Burgi (Hg.), Zur Lage der Verwaltungsrechtswissenschaft (= Die Verwaltung. Beihefte, Bd. 12), Berlin 2017, S.149–163.
- Ders., Verwaltungskulturen – geronnene Geschichte?, in: Die Verwaltung. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, Jg.33 (2002), S.303–323.
- Günther, Frieder/Maeke, Lutz/Palm, Stefanie/Richter, Maren/Stange, Irina, Kommunikation und Hierarchie. Die Verwaltungskulturen im BMI und MDI (Kap. III.3), in: Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hg.), Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus, Göttingen 2018, S.307–354.
- Haas, Stefan, Verwaltungsgeschichte nach Cultural und Communicative Turn. Perspektiven einer historischen Implementationsforschung, in: Stefan Brakensiek/Corinna von Bredow/Birgit Näther (Hg.), Herrschaft und Verwaltung in der Frühen Neuzeit, Berlin 2014, S.181–194.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg, Neo-institutionalistische Theorie, in: Georg Kneer/Markus Schroer (Hg.), Handbuch Soziologische Theorien, Wiesbaden 2009, S.237–251.
- Lenhard-Schramm, Niklas, Das Land Nordrhein-Westfalen und der Contergan-Skandal, Göttingen 2016.
- Luhmann, Niklas, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964.
- March, James G./Olsen, Johan P., The Logic of Appropriateness (ARENA Working Papers WP 04/09), URL: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001–2010/2004/wp04_9.pdf (letzter Zugriff 7.6.2021).
- Dies., The Institutional Dynamics of International Political Orders, in: International Organization, Jg. 52 (1998), H. 4, S. 943–969.
- Dies., Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics, New York 1989.
- Mentel, Christian, Der kritische Blick auf sich selbst. Zur Verantwortung der historischen Zunft in der Behördenforschung, in: Marcus Böick/Marcel Schmeer (Hg.), Im Kreuzfeuer der Kritik. Umstrittene Organisationen im 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2020, S.139–161.
- Ders., Über die Notwendigkeit der Selbstreflexion. Eine Anmerkung zum Stand der Behördenforschung, URL: <https://zeitgeschichte-online.de/kommentar/ueber-die-notwendigkeit-der-selbstreflexion> (letzter Zugriff am 7.6.2021).
- Ders./Weise, Niels, Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung, München u.a. 2016.
- Morgan, Gareth, Images of Organization, Beverly Hills 1986.
- Raphael, Lutz, „Die Sprache der Verwaltung“. Politische Kommunikation zwischen Verwaltern und Landgemeinden zwischen Maas und Rhein (1814–1880), in: Norbert Franz/Bernd-Stefan Grewe/Michael Knauff (Hg.), Landgemeinden im Übergang zum modernen Staat. Vergleichende Mikrostudien im linksrheinischen Raum (= Trierer Historische Forschungen, Bd.36), Mainz 1999, S.183–205.
- Schildt, Axel, In der Welt historischer Kommissionen. Oder: Die Spezifik der Deutsch-Italienischen Historikerkommission, in: Christoph Cornelißen/Paolo Pezzino (Hg.), Historikerkommissionen und historische Konfliktbewältigung, Berlin 2018, S.315–328.
- Seibel, Wolfgang, Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung, Frankfurt am Main 2016.

Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, hg. v. Johannes Winckelmann, Studienausgabe, Tübingen ⁵1972.

Weinke, Annette „Alles noch schlimmer als ohnehin gedacht“? Neue Wege für die Behördenforschung, URL: <https://zeitgeschichte-online.de/kommentar/alles-noch-schlimmer-als-ohnehin-gedacht> (letzter Zugriff am 25.5.2021).

Prof. Dr. Thomas Großbölting, Universität Hamburg

ist seit 2020 Professor für Zeitgeschichte am Arbeitsbereich Deutsche Geschichte der Universität Hamburg und gleichzeitig Direktor der Forschungsstelle für Zeitgeschichte in Hamburg (FZH). Zuvor war er von 2009–2020 Inhaber des Lehrstuhls für Neuere und Neueste Geschichte II am Historischen Seminar der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Nach einer Vertretungsprofessur am Institut für Geschichte der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (Sommersemester 2005) leitete er von 2005–2007 die Abteilung Bildung und Forschung bei der Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen (Berlin). 2007 wurde er zum Professor für Geschichte der Neuzeit an die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg berufen. Im akademischen Jahr 2008–2009 war er als Distinguished Visiting Professor am Munk Centre for International Studies an der University of Toronto tätig. Publikationen: Wiedervereinigungsgesellschaft. Aufbruch und Entgrenzung in Deutschland seit 1989/90 (= Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 10610), Bonn 2020; mit Stefan Lehr (Hg.), Politisches Entscheiden im Kalten Krieg. Orte, Praktiken und Ressourcen in Ost und West (= Kulturen des Entscheidens, Bd. 2), Göttingen 2020; mit Olaf Blaschke (Hg.), Was glaubten die Deutschen zwischen 1933 und 1945? Religion und Politik im Nationalsozialismus (= Schriftenreihe Religion und Moderne, Bd. 18), Frankfurt am Main u.a. 2020; Der verlorene Himmel. Glaube in Deutschland seit 1945, Göttingen 2013.

apl. Prof. Dr. Klaus Große Kracht, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

leitet seit September 2020 gemeinsam mit Thomas Großbölting das Projekt ‚Aufarbeitung des Missbrauchs an Minderjährigen im Bistum Münster‘. Zuvor war er seit 2008 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Exzellenzcluster ‚Religion und Politik‘ der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und Mentor der integrierten Graduiertenschule. Im akademischen Jahr 2013/14 hatte er zuvor die Vertretung des Lehrstuhls für Neuere und Neueste Geschichte an der WWU übernommen, nachdem er bereits zuvor den Lehrstuhl für Neuere und Neueste Geschichte an der Bergischen Universität Wuppertal vertreten hatte. Im Rahmen seiner Lehrtätigkeit in Wuppertal wurde er mit dem Wuppertaler Lehlöwen 2013 ausgezeichnet. Publikationen: zusammen mit Thomas Großbölting/Benedikt Brunner/Meik Woyke (Hg.), ‚Sagen, was ist‘. Walter Dirks in den intellektuellen und politischen Konstellationen Deutschlands und Europas, Bonn 2019; Campaigning against Bolshevism. Catholic Action in Late Weimar Germany, in: *Journal of Contemporary History*, Jg. 53 (2018), H. 3, 550–573; Die Stunde der Laien? Katholische Aktion in Deutschland im europäischen Kontext 1920–1960, Paderborn 2016.

LOGIKEN DES VERWALTENS

POLITISCHE BEAMTE UND POLITISIERUNG VON BEAMTEN

Politische Beamte, die jederzeit aus ihrem Amt entfernt werden können, stellen im Gefüge des deutschen Beamtenrechts eine Ausnahme dar. Es gibt sie im Bund und in fast allen Ländern; nur Bayern steht in einer anderen Tradition. Die Ausnahmeregelung für politische Beamte betrifft zwar nur relativ wenige Personen, aber gerade solche, die in herausgehobenen Positionen tätig sind und dabei in einer besonderen Nähe zur Politik stehen, etwa als Abteilungsleiter in den Ministerien oder als Leiter bestimmter selbständiger Behörden. Beamtenrechtlich wird diese Gruppe umschrieben durch Aufzählung einer Reihe von Positionen in der Verwaltung, deren Inhaber von ihrem Dienstherrn jederzeit, und ohne dass dies einer Begründung bedarf, zur Disposition (z.D.) gestellt werden konnten, wie man früher sagte, oder jetzt in den einstweiligen Ruhestand (i.e.R.) versetzt werden können. Dabei wird ihnen ihr bisheriges Gehalt – mittlerweile in relativ engen Grenzen – weiter gezahlt; früher wurde das als Wartegeld bezeichnet und in großer Höhe auch für lange Zeiträume gewährt.

Bei einer nicht strikt beamtenrechtlichen Verwendung dieses Begriffs der ‚politischen Beamten‘ im Plural schwingt immer auch ein Anklang an eine diffuse Politisierung der gesamten Beamtenschaft und ihrer Tätigkeit mit, zum Nutzen der regierenden Parteien. Es scheint, als müsse man beide Erscheinungen deutlich auseinander halten, aber es wird sich zeigen, dass sie eng miteinander verwoben sind.

I. Revolutionäre Disziplinierungsversuche 1848 in Preußen

Erste lückenhafte Regeln für die Sonderstellung der politischen Beamten von heute entstanden im Zuge der Revolution von 1848. Als in Berlin am 18. März auf erste Zusagen von König Friedrich Wilhelm IV. der Kugelhagel seiner Truppen

die Demonstrationen vor dem Schloss beendete, verließ in der ebenfalls unruhigen zweitgrößten Stadt Preußens, Breslau, der Oberpräsident Wilhelm von Wedell seinen Posten, bevor ihn eine Volksversammlung dazu auffordern konnte. Am 25. März ernannte der König Hans David Ludwig Graf Yorck von Wartenburg zum „commissarius regius“ für Schlesien, einen unerfahrenen, farblosen Mann. Am 29. März stimmte er dem Rat des liberalen Anwalts und Stadtverordnetenvorstehers Heinrich Gräff zu, zurückzutreten, der dies noch am selben Tag dem König mitteilte und den umsichtigen, 1843 aus Königsberg nach Breslau gewählten liberalen Oberbürgermeister Julius Hermann Pinder als Nachfolger vorschlug.¹ Dass er am folgenden Tag ernannt wurde – einer der ersten Bürgerlichen im Amt eines Oberpräsidenten! – war ein politisches Geschenk für die erste bürgerlich-liberale Regierung Preußens unter Camphausen und Hansemann, die am 29. März ins Amt gekommen war – die aber nach Valentins Urteil „so gut wie nichts [tat], um die Verwaltung der Provinzen in die Hand liberal gesinnter Männer zu bringen.“² Immerhin legte die Regierung in einem königlichen Erlass vom 14. Juni sehr detailliert die Höhe der Wartegelder für solche Beamte fest, die „schon bisher zur Disposition gestellt worden sind, oder mit Rücksicht auf die bevorstehende Umbildung der Staatsbehörden vorläufig zur Disposition zu stellen sein werden“. Die Stellung zur Disposition war als neuartiges, von den Regeln für Offiziere abweichendes (personal)politisches Instrument erkannt, wenn auch noch nicht eingesetzt.³ Die nächste Regierung Auerswald-Hansemann baute darauf auf, als sie am 15. Juli ihre Pläne gegen konservative Beamte genauer ankündigte. Sie sollten schnell aus ihrem Amt entfernt werden, um die geplante Neuorganisation zu erleichtern, doch legte die Regierung das von ihr vorgesehene Verfahren nicht wirklich klar dar:

[Es fehlt] nicht ganz an Fällen, wo Männer in amtlicher Funktion sich noch befinden, welche dem dermaligen Regierungs-System ihre Anerkennung geradehin versagen und demselben geflissentlich widerstreben. Ein solches Verhältnis darf nicht ferner geduldet werden, denn abgesehen davon, dass die Regierung, wenn sie sich in der Lage befindet, solcher Organe sich bedienen zu müssen, der zweckmäßigen und kräftigen Ausführung ihrer Anordnungen nicht gewiss sein kann, ist es als ein wesentlicher Übelstand zu betrachten, wenn hinterher die amtlichen Handlungen der bezeichneten Beamten gemißbilligt [sic] werden müssen; dadurch wird nicht nur der Beamtenstand, als solcher, kompromittirt, sondern auch die amtliche Autorität überhaupt, vornämlich [sic] unter den jetzt obwaltenden Umständen, auf

1 Vgl. Zeugenbericht von Hempel, Breslauer Revolution, S. 25, 34–36.

2 Valentín, Geschichte der Revolution, S. 548.

3 Vgl. Gesetz-Sammlung 1848, S. 153–154. – „Zur Disposition“ gestellte Offiziere sollten trotz ihres Ausscheidens im Kriegsfall schnell mobilisierbar bleiben, z.B. durch Kontrolle oder Anweisung ihres Wohnorts und fortdauernde Unterwerfung unter die Militärgerichtsbarkeit, vgl. dazu Aktenstück 170 des Reichstags vom 28.5.1871, Stenographische Berichte Reichstag, I. Legislaturperiode, I. Session, Band 3, S. 430–432, URL ab: https://www.reichstagsprotokolle.de/Blatt3_k1_bsb00018330_00413.html (letzter Zugriff 4.3.2021).

eine sehr nachtheilige Weise beeinträchtigt. [... Es sollen] ohne Verzug die erforderlichen Schritte geschehen, um solche Beamte, von denen überhaupt eine den Verhältnissen entsprechende Wirksamkeit nicht zu erwarten ist, in gesetzlich zulässiger Weise ihrer amtlichen Thätigkeit zu entheben. [Wir ersuchen,] namentlich auf die Einzelstehenden, und unter diesen wiederum besonders auf die Landräthe und deren Vertreter, sowie auf die Bürgermeister, ihre Aufmerksamkeit zu richten [...] Wir ersuchen [...] die Schritte zur Entfernung untauglicher Beamter zu beschleunigen, als es die bevorstehende neue Organisation der Behörden erleichtern wird, wenn untaugliche Beamte schon vorher entfernt worden sind.⁴

Formal handelte es sich um einen verwaltungsinternen Auftrag des Staatsministeriums an die Regierungspräsidenten für ihren jeweils nachgeordneten Bereich. Wenn er besonders auf die „Einzelstehenden“ zielte, dann deshalb, weil diese selbständigen, gewählten Amtsträger der kommunalen Selbstverwaltung nicht in die kollegiale Struktur preußischer Behörden eingebunden waren und für sie auch keine formale Qualifikation etwa durch Staatsexamina gefordert war. Die Ministerien und anderen Zentralstellen waren im Blick auf eine „bevorstehende neue Organisation der Behörden“ mitbedacht. Die angekündigte Entfernung eines Beamten aus dem Amt zielte auf die politisch motivierte Sanktionierung solcher Beamter, die anderen Vorstellungen folgten als die neue Regierung. Zwar sollte das „in gesetzlich zulässiger Weise geschehen“, doch war das Beamtenrecht Preußens eher ein Torso; insbesondere stand es nicht eindeutig zur unumstößlich lebenslänglichen Anstellung.

Die wenigen einigermäßen dokumentierten Maßnahmen⁵ blieben erfolglos. Besonders fällt die versuchte Amtsenthebung des Oberpräsidenten von Westfalen, Eduard Flottwell (1786–1865), auf. Als Protestant stand er von 1830 bis 1841 in gleicher Stellung in Posen in ständigen Auseinandersetzungen mit der polnisch-katholischen Bewegung. Unter Beibehaltung seines Amtes als Oberpräsident in Münster ließ er sich 1848 im Wahlkreis Oschersleben in der Provinz Sachsen (deren Oberpräsident er von 1841 bis 1844 gewesen war), zum Abgeordneten der deutschen Nationalversammlung wählen und schloss sich dort dem ziemlich konservativen Kreis des Café Milani an. Mit 128 Kollegen, darunter Jakob Grimm und Robert Blum, unterzeichnete er im Juli 1848 einen vor allem anti-katholischen Antrag des demokratischen Abgeordneten Maximilian Joseph Gritzner aus Wien. Darin wurden Verhandlungen mit der römischen Kurie zur Aufhebung

⁴ Circular-Verfügung vom 15.7.1848, betreffend die Wirksamkeit der Beamten für das dermalige Regierungs-System, in: Ministerialblatt für die gesammte innere Verwaltung der Königlich Preussischen Staaten, 9 (1848), S.250. – Kühlwetter, der eigentlich zuständige Minister, war erst am Tag zuvor in das am 25.6.1848 gebildete Ministerium Auerswald eingetreten.

⁵ Vgl. Die Protokolle des Preussischen Staatsministeriums 1817–1934/38; in diesen Regestenbänden werden Personalsachen jedoch nur ohne Namen summarisch genannt, wobei für die Revolutionsmonate 1848 auch nur besonders wenige Protokolle vorliegen, vgl. dazu die quellenkritischen Bemerkungen der Bearbeiterin des Bandes Bärbel Holtz, Einleitung. Die Protokolle Bd. 4, Teil 1, S.38–42.

des Zölibats verlangt, die von einem eigenen Ausschuss der Paulskirche begleitet werden sollten. Flottwell und 19 andere Unterzeichner zogen jedoch schon am 26. Juli 1848 ihre Unterschrift wieder zurück, um „Störungen des confessionellen Friedens“ zu vermeiden. Sie wollten nunmehr diese Frage lieber „von jedem Einflusse der bürgerlichen Gewalt frei erhalten“⁶ und reagierten damit auf verbreitete Unruhe in der Öffentlichkeit. Wegen dieser Proteste aus der katholischen Bevölkerung Westfalens, die bei anderen Anlässen – etwa in der von Flottwell früher in Posen verfolgten Polenpolitik – nicht so ernst genommen wurden, berief das Staatsministerium am 23. August 1848 Flottwell als Oberpräsidenten in Münster ab. Es mutet als eine erstaunliche Rede *pro domo* an, wenn Flottwell zwei Tage später in der Diskussion der Nationalversammlung über Glaubens- und Gewissensfreiheit die Bedeutung von Petitionen, wie er sie unterschrieben hatte, in Frage stellte und herunterspielte:

Aber, meine Herren, diese zahlreichen Petitionen können Den nicht irre machen, der durch vieljährige Erfahrung das Verfahren kennen gelernt hat, durch welches dergleichen Collectiv-Petitionen zu Stande gebracht werden. Ich darf wohl mit voller Überzeugung aussprechen, dass kaum der kleinste Theil der Unterzeichner den Gegenstand des Gesuchs selbst kennt, und noch weniger ihn zu beurteilen vermag.⁷

Und Flottwell wehrte sich als erfahrener hoher Beamter, der von 1844 bis 1846 auch zwei Jahre lang Finanzminister gewesen war, energisch gegen seine Abberufung. Er verlangte einen anderen Wirkungskreis in Form seiner Versetzung in ein anderes, gleichwertiges Amt, ohne allen Nachteil für seine dienstliche Ehre, wie das den noch geltenden Regeln entsprochen hätte. Da die Regierung Auerswald ihren Rückhalt in der preußischen Nationalversammlung schwinden sah und am 8. September 1848 zurücktrat, entschied sie nicht mehr, wie sie ihre ursprüngliche Entlassungsabsicht noch hätte umsetzen können. Noch 1848 wurde Flottwell für ein Jahr kommissarisch Oberpräsident seiner Heimatprovinz Preußen in Königsberg und 1850 regulär Oberpräsident von Brandenburg.⁸

In derselben August-Sitzung beschloss das Staatsministerium ähnliche Schritte gegen andere hohe Beamte, jedoch von vorneherein in ‚weicheren‘ Formen als der einer Entlassung. So sollte in Oppeln Regierungspräsident Erdmann Graf von

6 Antrag (und nachträgliche Distanzierung davon unter dem 26.7.1848!) als Beilage 1 zum Protokoll der 44. öffentlichen Sitzung vom 21.7.1848, Haßler, Verhandlungen, Bd. 5, Frankfurt 1849, S. 219–221.

7 Rede Flottwells in der 66. Sitzung der Nationalversammlung am 25.8.1848, Wigard, Stenographische Berichte, Bd. 3, S. 1730–1731 (Zitat S. 1731); Haßler, Verhandlungen, erwähnt dagegen nur, dass es eine Debatte gab, Bd. 1, S. 218–222.

8 Vgl. Sitzung des Staatsministeriums am 23. August 1848, Regest Nr. 6 in: Die Protokolle, Bd. 4, Teil 1, S. 60–61; Laubert, Flottwell, S. 90, erwähnt dabei ein Zurückhalten weiterer Maßnahmen durch Auerswald; Fenske, Flottwell, S. 157; Best/Weege, Handbuch Nationalversammlung, S. 141–142.

Pückler-Limburg „zum freiwilligen Rücktritt“ veranlasst werden, was aber nicht gelang.⁹ Ferner sollte Regierungspräsident Adolph Freiherr von Spiegel-Borlinghausen aus Düsseldorf entfernt werden, sei es durch Pensionierung oder durch Versetzung.¹⁰ Auch das erfolgte nicht so wie geplant; der König sprach damals für ihn, und er wurde erst am 5. November 1849 in den einstweiligen Ruhestand versetzt.¹¹

Nicht nur bei der Regierung war in der Revolution 1848 die Absicht erkennbar, sich von Beamten in hohen und höchsten Stellungen wegen ihrer Haltung, Einstellung und „Gesinnung“¹² zu trennen, auch wenn konkrete Verfehlungen nicht vorlagen, die disziplinarisch zu ahnden wären. In der preußischen Nationalversammlung in Berlin, die deutlich radikaler war als die deutsche in Frankfurt, fand nach dem Schweidnitzer Zwischenfall, bei dem der Einsatz des Militärs 15 Menschen das Leben kostete, im August 1848 ein entsprechender Antrag des Abgeordneten Stein eine große Mehrheit. Die Nation erwarte „sowohl im Zivil als im Militär solche Beamte [...], die von dem Geist des neuen Staats, den Ideen der neuen Zeit tief durchdrungen sind und dahin mit uns arbeiten, dass diese Ideen auch in der Tat verwirklicht werden“, hieß es darin. Die unterlegene eher rechte Minderheit protestierte „im Namen der Freiheit“ gegen den „beleidigenden Versuch zu einem Zwange der Gewissen“ und gegen den „Anfang zu einer politischen Inquisition“.¹³ Hier traten sich das Regierungs- und das Oppositionslager im Parlament erstmals in der politischen Auseinandersetzung um den Einfluss auf die Beamtenschaft grundsätzlich gegenüber, weil sie beide ein neues personalpolitisches Instrument erkannten und es teils fördern, teils verhindern wollten.

Preußische Beamte, die keine „den Verhältnissen entsprechende Wirksamkeit“ erwarten ließen, ließen sich in der Revolution von deren Anhängern beim Fehlen eines geregelten Verfahrens nicht recht entfernen, zumal diese bald auch politisch ins Hintertreffen gerieten. Der von ihnen angebahnte neue Weg entfaltete sich nach einer paradoxen Umkehrung der Situation am Ende des Jahres 1848, als am 15. November der im März ‚von unten‘ benannte schlesische Oberpräsident Pinder als Abgeordneter der preußischen Nationalversammlung für deren Aufruf zur

9 Kurzbiographie, in: Die Protokolle, Bd. 4, Teil 2, S. 625–626.

10 Vgl. Kurzbiographie ebd., S. 649; Sitzung am 23.8.1848 ebd., S. 60–6; präziser am selben Tag der persönliche Brief des Protokollführers August Costenoble an Otto Camphausen, Hansen, Rheinische Briefe, Bd. 2, Teil 2, Brief Nr. 222, S. 374–375.

11 Er blieb am 28.12.1848 beurlaubt und der König sprach sich noch im Februar und März 1849 für seine schonende Behandlung aus, Die Protokolle, Bd. 4, Nr. 19 (28.12.1848), S. 70 mit Anm. 2; nicht ganz konsistent Romeyk, Verwaltungsbeamte, S. 105, 118 und 758–759.

12 Zur problematischen Rolle von „Gesinnung“ als einem „Blindbegriff“, der Verdacht mit sich brachte, Koselleck, Preußen, S. 398–404 unter Bezug auf den Abschnitt „Volkerziehung“ in der Schrift des oppositionellen Demokraten Venedey, Preussen, S. 43–45.

13 Zum Schweidnitzer Zwischenfall am 31.7.1848, zum Antrag Stein vom 9.8.1848 und zum Protest der 135 unterlegenen Abgeordneten am selben Tage Huber, Verfassungsgeschichte, Bd. 2, S. 735–737, Zitate S. 736 und 737.

Steuerverweigerung stimmte und am 17. November in Breslau nach einigen Wirren erklärte, er sei ein konstitutioneller Beamter und werde ihn befolgen. Weil er nicht bereit sei, „die unbezweifelten Rechte der Krone wahrzunehmen“, forderte ihn am Tag darauf die neue Regierung des Grafen Brandenburg, die König Friedrich Wilhelm IV. am 2. November im Kampf gegen die radikale preußische Nationalversammlung berufen hatte, auf, seine Amtstätigkeit unverzüglich einzustellen; Pinder machte das am 21. November in Breslau bekannt.¹⁴

Wie seine liberalen Vorgänger setzte auch Brandenburg auf die Mitwirkung der aus politischen Gründen zu entfernenden Beamten, also mehr auf sozialen Druck statt auf klare Vorschriften. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für ein anderes Vorgehen schuf die Regierung Brandenburg am 11. Juli 1849 mit der umfangreichen „Verordnung, betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand“, die zunächst eine nur auf begrenzte Zeit geltende Notverordnung war. Bevor der weitere Verlauf näher dargestellt werden kann, ist ein Rückblick auf Struktur und Entwicklung der Stellung von Beamten in Preußen nötig, dessen König beanspruchte, selbst der oberste Diener des Staates zu sein, mit freilich sehr viel weiter gefassten Rechten als alle anderen Staatsdiener.

II. Ursprünge in der preußischen Tradition einer seit 1790 auf den König zentrierten Verwaltung

Im Jahre 1794 war das „Allgemeine Landrecht für die preußischen Staaten“ (ALR) publiziert worden, ein Solitär unter den Kodifikationen der Aufklärung, weil es in fast 20.000 Paragraphen Regelungen für Strafrecht, Zivilrecht und öffentliches Recht traf. Im zehnten Titel des Zweiten Teils handelt es „Von den Rechten und Pflichten der Diener des Staats“ in Militär und Verwaltung. Diese von Friedrich II. 1780 beauftragte Kodifikation in aufgeklärtem Geiste sollte jede Entlassung eines Beamten gegen seinen Willen an ein Urteil eines unabhängigen Gerichts binden. Doch nach Friedrichs Tod entfernte der neue König Friedrich Wilhelm II. unter dem Eindruck der Französischen Revolution diese wie auch andere vorgesehene Begrenzungen monarchischer Macht aus dem Entwurf.¹⁵ Noch 1844 galten im bekannten „Fünfmännerbuch“, einer Art Kommentar zum ALR, die folgenden sich auf die Beamten beziehenden Passagen als „grundlegend“:

Seine Königl. Majestät haben den Satz, daß kein Staatsbedienter ohne Untersuchung und rechtliches Erkenntnis seiner Dienste entsetzt werden solle, in soweit verworfen, als da-

¹⁴ Holtz, Einleitung, in: Die Protokolle, Bd. 4, Teil 1, S. 20 mit Anm. 84; Schmidt, Steuerverweigerungs-Affaire, S. 173–174; Hempel, Breslauer Revolution, S. 65–72.

¹⁵ Vgl. allgemein Koselleck, Preußen, S. 23–42 und besonders zur problematischen Rolle von ‚Gesinnung‘, S. 398–404.

durch Allerhöchst denenselben die freie Wahl ihrer Diener eingeschränkt würde. Dieses persönliche Reservat schließt jedoch, wie sich von selbst versteht, allen Minister-Despotismus aus [...]. Der Landesherr kann eigene erhebliche und gerechte Bewegungsgründe zur Entlassung, und zugleich dazu haben, daß solche nicht durch den Weg Rechtens gehe.¹⁶

Die „Staatsbedienten“ des ALR waren also gerade nicht Bediente des Staates, sondern von einem König „frei gewählte Diener“, der „ungerecht“ gar nicht hätte handeln können. Nur unvollkommen verdecken diese Sätze, dass der Wille des Königs weiterhin absolute Richtschnur sein soll, auch wenn diese Allmacht angeblich dem guten Zweck dienen soll, einen Despotismus der Minister zu verhindern – darauf wird zurückzukommen sein.

Nach den Interventionen des Königs verschob die Endfassung des ALR von 1794 die Frage der Entlassung von Beamten in den Binnenraum der Verwaltung; Richter und Gerichte wurden nicht einmal erwähnt: „Kein Vorgesetzter oder Departements-Chef kann einen Civilbedienten, wider seinen Willen, einseitig entsetzen oder verabschieden“, hieß es in § 98. Das ALR sah vielmehr in den folgenden Paragraphen vor, dass höhere Beamte ordnungsgemäß gehört und die Sache dann nicht vom zuständigen Minister allein, sondern durch den Staatsrat mit Mehrheitsbeschluss beantragt werden sollte. Der König selbst sollte sie prüfen und entscheiden;¹⁷ bei den hier interessierenden höheren Stellen war ihm ja auch die Ernennung nach Vorschlag des Staatsministeriums vorbehalten.¹⁸ Gerichtsentscheidungen sollten nicht maßgeblich sein; und eine Kabinettsorder vom 17. Dezember 1805 bestätigte, dass die Entlassung eines Beamten auch völlig unabhängig vom Ausgang eines gerichtlichen Verfahrens zulässig sein konnte. Sie bezog sich dabei auf einen anonymen Zeitungsartikel, wonach „die Verwaltung eines Theils der öffentlichen Gewalt“ nicht als „Eigentum“ und gar als „Pfründe“ des jeweiligen Beamten betrachtet werden dürfe.¹⁹ Eine weitere Kabinettsorder vom 15. Juli 1809 gab dem Ministerium die Möglichkeit, sich über das Urteil eines Gerichts zu erheben und, „wenn das Urtheil [sic] durch die demselben beigefügten Gründe nicht hinreichend gerechtfertigt ist, [...] die erforderliche Remedur zu treffen, und z. B. die Dienst-Entlassung des Angeklagten zu verfügen.“²⁰

Das mit dem ALR eingeleitete Verfahren zur Entlassung wurde ausdrücklich in die Sphäre der Exekutive verschoben durch die Kabinettsorder vom 21. Fe-

16 Korrespondenz des Großkanzlers von Carmer mit dem General-Direktorium im Dezember 1790/Januar 1791, Gräff u. a., Ergänzungen, Bd. 5, S. 412–413. – Der Mitherausgeber Gräff verhalf in Breslau 1848 Pinder in das Amt des Oberpräsidenten, vgl. Text zu Anm. 1.

17 Vgl. ALR II 10 98 bis 101; Preußisches Allgemeines Landrecht. Ausgewählte öffentlich-rechtliche Vorschriften, hg. von Ernst Pappermann mit einer Einführung von Gerd Kleinheyer, Paderborn 1972, S. 100, auch URL: <https://opiniojuris.de/quelle/1621> (letzter Zugriff am 4.3.2021).

18 Vgl. Kabinettsorder vom 3.11.1817 wegen der Geschäftsführung bei den Oberbehörden in Berlin, Gesetz-Sammlung 1817, S. 289–292.

19 Gräff u. a., Ergänzungen, Bd. 5, S. 612–613; vgl. Koselleck, Preußen, S. 405, Anm. 25.

20 Wegener, Dienst-Instruktion, S. 62–63.

bruar 1823, mit der als neue Kategorie die „auf administrativem Wege erfolgenden Dienst-Entlassungen der Civilbeamten“ eingeführt wurden.²¹ Tatsachen mussten zwar noch „allemaal zuvor zum Protokoll [untersucht werden], wie wohl nicht notwendig gerichtlich“. Darüber sollten dann der Justizminister und ein weiterer Minister dem Staatsministerium berichten und dessen Antrag noch der Staatsrat begutachten, bevor der König entschied. Karl Freiherr von der Horst wurde 1825 im Alter von 44 Jahren als Regierungspräsident von Minden wegen seiner völlig zerrütteten Vermögensverhältnisse „zur Disposition gestellt“; obwohl er drei Rittergüter besaß, hatte man ihm mehrfach sein gesamtes Gehalt pfänden müssen. Eine solche zeitweilige Entfernung bei halbem Gehalt, die bei ihm 1842 in die endgültige Pensionierung übergang, war inner-administrativ schon damals möglich; hatte aber noch nicht politische Gründe.²² Eine weitere Kabinettsorder vom 16. August 1826, die nicht amtlich verkündet wurde,²³ verzichtete bei „mangelhafter Dienstführung und moralischen Gebrechen“, einem bis dahin nicht genannten Grund, den man auch politisch auffassen konnte, auf die Notwendigkeit des Protokollierens der Tatsachen. Der Vorgesetzte sollte einseitig über sein nunmehr rein mündliches Verfahren gegenüber dem Beamten berichten, wieder sollten zwei Minister prüfen, das Staatsministerium einen Antrag stellen und der König entscheiden – damit war der Staatsrat als relativ unabhängiges Gremium aus dem Verfahren gedrängt. Seitdem war eine rein inner-administrative Amtsenthebung gegen den Willen des Betroffenen möglich.²⁴ Eine Kabinettsorder vom 4. September 1827 eröffnete schließlich einen Weg, selbst wenn die bei einem Disziplinarverfahren erhobenen Tatsachen nicht zur gewünschten Entlassung ausreichten, dennoch „nach dem Ermessen der vorgesetzten Behörde“ zur Zwangspensionierung des Beamten zu schreiten,²⁵ sofern die erhobenen Tatsachen seine „Amtswirksamkeit gefährden“ könnten. Schon eine reine Möglichkeitsbetrachtung von Gefährdungen konnte nun einen realen Amtsverlust zur Folge haben.²⁶ Wenn der Beamte dabei noch keine 15 Dienstjahre erreicht hatte, bedeutete das ab 1835, dass er ohne Pensionsansprüche entlassen wurde.²⁷

Diese Details zeigen deutlich, dass alle Anordnungen eine gemeinsame Richtung nahmen. Mit dem Ziel, dem König die von ihm 1790 angeordnete „freie Wahl“ seiner Diener zu sichern, entwickelte sich aus den vielschichtigen Schritten

21 Gesetz-Sammlung 1823, S. 25–27; auch Gräff u. a., Ergänzungen, Bd. 5, S. 414–415.

22 Vgl. Wegmann, Leitende Verwaltungsbeamte, S. 130–131 und 289.

23 Vgl. nicht-amtlich in: Annalen der preußischen innern Staats-Verwaltung, Bd. 17, H. 3 (Juli-Sept. 1833), S. 586–588; vgl. Bergius, Preußen, S. 310.

24 Vgl. Bergius, Preußen, S. 310–311; zur Lückenhaftigkeit Rejeweski, Treue, S. 17 f.

25 Annalen, Bd. 11, H. 4 (Okt.–Dez. 1827), S. 867–868; auch Gräff u. a., Ergänzungen, Bd. 5, S. 415–416.

26 Eine Ähnlichkeit zu der polizeirechtlich von der Gefahrenabwehr inspirierten „Wirkungstheorie“ drängt sich auf, die in der Weimarer Republik die verfassungsmäßige Filmzensur bestimmte, siehe Fisch, „Panzerkreuzer Potemkin“, S. 12, Anm. 24.

27 Vgl. Kabinettsorder vom 31.10.1835; Gräff u. a., Ergänzungen, Bd. 5, S. 417.

gemäß dem ALR in der Zeit bis 1830 ein kondensiertes Verfahren gegen unliebsame höhere Beamte, an dem nur noch die beantragende Staatsregierung und der entscheidende König mitwirkten. Die Regierung war Regierung des Königs, von ihm bestimmt, und die Amtsenthebung gegen den Willen eines Beamten war nun zur inneradministrativen Ausübung einer sehr alten monarchischen Prerogative geworden.

Das erste preußische Disziplinargesetz vom 29. März 1844 wird manchmal als ‚Beamtengesetz‘ angesehen, denn es ergänzte das durch solche Praktiken undeutlich gewordene ALR zumindest für einen Teil der Beamtenverhältnisse und unterschied zwischen strafrechtlichen und disziplinarrechtlichen Verstößen.²⁸ Auch dieses – noch ohne Mitwirkung eines Parlaments beschlossene – erste Gesetz zu Beamtenfragen reihte sich in die eben dargelegte Tendenz zur Ausstrahlung monarchischer Vorrechte in den Bereich der Regierung ein und erweiterte deren personalpolitischen Handlungsspielraum. Neu war insbesondere, dass Beamte nicht mehr an ein bestimmtes Amt an einem bestimmten Ort gebunden bleiben sollten, sondern dass sie Versetzungen in ein gleichwertiges Amt bei gleichem Einkommen und Ersatz von Umzugskosten dulden sollten – das war genau das, was Flottwell im August 1848 als geltendes Recht für sich beansprucht hatte.

Die eigentliche Verrechtlichung dieser Ausnahmetatbestände erfolgte nach der Auflösung der widerspenstigen, zur Steuerverweigerung aufrufenden Nationalversammlung und dem gleichzeitigen Oktroi der – in wichtigen Punkten durchaus dem Entwurf eben dieser preußischen Nationalversammlung vom 26. Juli 1848, der ‚Charte Waldeck‘,²⁹ entsprechenden – ‚Oktroyierten Verfassung‘ vom 5. Dezember 1848. Damit war ein Auftrag an die zu wählenden zwei Kammern des neuen Landtags zu ihrer anschließenden Revision durch gemeinsamen Beschluss verbunden.³⁰ Art. 105 dieser vorläufigen Dezemberversammlung ermächtigte den König, wenn die Kammern nicht versammelt waren, „in dringenden Fällen, unter Verantwortlichkeit des gesammten Staatsministeriums“ Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, die dem Landtag anschließend zur Genehmigung vorzulegen waren. Das war ein ziemlich weit gehendes Notverordnungsrecht. Zügig gewählt, trat er Ende Februar 1849 zusammen, doch wurde die nach allgemeinem Wahlrecht aller „selbständigen“ Männer gewählte, immer noch ziemlich oppositionelle zweite Kammer bereits Ende April wieder aufgelöst. In der anschließend parlamentslosen Zeit erließ die Regierung Brandenburg am 11. Juli 1849 die umfangreiche „Verordnung, betreffend die Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand“. Eine

28 Vgl. Gesetz vom 29.3.1844, betreffend das gerichtliche und Disziplinar-Strafverfahren gegen Beamte, in: Gesetz-Sammlung 1844, S. 77–90.

29 Nicht bei Huber, Dokumente, URL: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/preussen/1848/preussische-charte-waldeck.html> (letzter Zugriff 4.3.2021).

30 Vgl. Oktroyierte Verfassung 1848 als Dok. Nr. 188 in Huber, Dokumente, Band 1, S. 484–493, auch URL: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1848.html> (letzter Zugriff 4.3.2021).

vorherige Diskussion über diese Vorschrift ist in den Protokollen des dafür verfassungsmäßig ‚verantwortlichen‘ Staatsministeriums jedoch nicht nachweisbar.³¹

Diese Notverordnung des gegenrevolutionären Kampfministeriums Brandenburg, das sich aber an die neue Verfassung gebunden sah, ist zum Modell für alle weiteren Regelungen bis zum heutigen Tag in der Bundesrepublik Deutschland geworden, mit deren Hilfe Regierungen hohe – ‚politische‘ – Beamte jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzen können. Im letzten, achten Abschnitt dieser Disziplinarverordnung geht es um „Verfügungen im Interesse des Dienstes, welche nicht Gegenstand eines Disziplinarverfahrens sind“ und also eigentlich auch nicht einer sich darauf beziehenden Rechtsvorschrift. Sie wurden dennoch hier aufgenommen, um klar zu machen, dass sie gerade nicht Gegenstand des im Übrigen ausführlich behandelten gerichtähnlichen Disziplinarverfahrens vor dem neu eingerichteten „Disziplinarhof“ werden sollten. Als solche Verfügungen ‚im Interesse des Dienstes‘ galten nach § 94 Ziffer 1) die nun eindeutig geregelten Versetzungen in ein anderes Amt „von nicht geringerem Range und etatmäßigem Dienstekommen“ und nach Ziffer 2) Versetzungen in den neu eingeführten „einstweiligen Ruhestand“. Dadurch wurde die Stellung der später so genannten ‚politischen Beamten‘ geregelt und der Kreis der darunter fallenden hohen Stellen präzise und abschließend umschrieben:

[... Es] können durch königliche Verfügung jederzeit die nachbenannten Beamten mit Gewährung des vorschriftsmäßigen Wartegeldes einstweilig in den Ruhestand versetzt werden:

Unterstaatssekretäre,
 Ministerialdirektoren,
 Oberpräsidenten,
 Regierungspräsidenten und Vicepräsidenten,
 Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Gerichten,
 Vorsteher Königlicher Polizeibehörden,
 Landräthe;
 ferner die Gesandten und andere diplomatische Agenten.³²

Die Notverordnung wurde der Nachfolgerin der im April aufgelösten zweiten Kammer vorgelegt. Diese Wahlen fanden erstmals gemäß dem am 30. Mai 1849, ebenfalls durch (Not-)Verordnung, eingeführten Dreiklassenwahlrecht statt, das zwar wie 1848 allgemein (und indirekt, über Wahlmänner), aber dabei doch sehr ungleich war, indem es die Stimmen nach Steuerlast in drei Abteilungen unterschiedlich gewichtete. Diese neue Kammer trat am 5. August 1849 erstmals zusam-

³¹ Gesetz-Sammlung 1849, S.271–290; die entsprechenden Regesten der anders als 1848 regelmäßig vorliegenden Kabinettsprotokolle wurden ohne Ergebnis durchgesehen, Die Protokolle, Bd.4. Vgl. Hattenhauer, Geschichte, S.223–225, der die Notverordnung von 1849 jedoch noch der liberalen Phase zuordnet und den Zusammenhang zum Gesetz von 1852 nicht herstellt.

³² Ebd., S.290.

men, und ihr legte das Staatsministerium am 22. August 1849 verfassungsgemäß u. a. seine (Not-)Verordnung zu den nichtrichterlichen Beamten vom 11. Juli 1849 zur Prüfung vor.³³ Dem Parlament gegenüber musste die Regierung ihre Maßnahmen begründen, was sie eine Woche später am 29. August 1849 tat.³⁴

Die Staatsregierung wollte sich in ihrer Arbeit nicht „zweckwidrig“ beschränkt sehen, zugleich aber „den Staatsbeamten angemessenen Schutz gegen willkürliche Entziehung von Amt und Einkommen gewähren“. Andere Verfassungsstaaten hätten ihr sehr wohl ein Vorbild dabei sein können, „die Absetzbarkeit der Beamten [...] wesentlich zu erleichtern“, und:

Die Erwägung der Minister-Verantwortlichkeit und die Betrachtung, dass das Bedürfnis der Opposition gegenwärtig in der Volks-Repräsentation, in der freien Presse und in dem Versammlungs- und Vereinigungsrechte seine volle Befriedigung finden könne, und dass die Staats-Gewalt in der Centralisation und in der vermehrten Abhängigkeit der Beamten ein neues unentbehrliches Gegengewicht begründen müsse, endlich die ersten Erfahrungen, welche die Regierung in der neueren Zeit gemacht hat, wären wohl geeignet gewesen, dieselbe auf jenen Weg [der erleichterten Absetzbarkeit der Beamten, SF] hinüberzudrängen. [...] Es ist indessen mehr als zweifelhaft, ob es rathsam sei, die Gegensätze zwischen der Freiheit der Staatsbürger auf der einen und der Abhängigkeit der Beamten auf der anderen Seite, dergestalt auf die Spitze zu treiben. Unbestreitbar gehört es zu den schwierigsten Fragen der Politik, wie weit die einer constitutionellen Regierung unentbehrliche Kraft in einer strengen Unterordnung ihrer Organe und wie weit sie in einer gesicherten, Achtung und Vertrauen erweckenden Stellung derselben zu suchen sei.³⁵

Diese verkomplizierend-abwägende, dabei offen gehaltene Einleitung der Regierung liest sich erstaunlich angesichts der realen Maßnahmen, die sie ergriffen hatte. Beschwichtigend sagt sie über ihre nicht disziplinarrechtlichen, also nicht rechtlich überprüfbaren Maßnahmen, sie seien „bis auf e i n e n Punkt der früheren Gesetzgebung entlehnt“. Neu sei nur die „zeitweise Quiescirung“ solcher Beamter, die „entweder in Beziehung auf die innere oder äußere Politik als die eigentlichen Organe der Staatsregierung vorzugsweise zu betrachten sind, als: die Stellvertreter der Minister, die Verwaltungschefs der Kreise, Bezirke und Provinzen [...] oder solche, bei denen „der Regierung nothwendig ein mehr unmittelbarer Einfluss auf ihre Amtsthätigkeit zustehen muss, damit in wichtigen Zweigen der Verwaltung die notwendige Kraft und Einheit gesichert bleibe“, die Staatsanwälte und Polizeidirektoren. Und weiter:

33 Vorlage der Verordnung zur Sitzung am 22.8.1849, Stenographische Berichte Zweite Kammer, Bd. 2 [am 30.5.1849 einberufen], Teil 1 [7.8.1849–5.10.1849], S. 120–127).

34 Vorlage der Motive zur Sitzung am 29.8.1849, ebd., S. 153–156 (dazu ein Anhang mit Abdruck vieler Bestimmungen das ALR, S. 156–161).

35 Ebd., S. 153–154.

Gäbe es keine Möglichkeit, dergleichen Beamte, solange sie sich nichts eigentlich Strafbares haben zu Schulden kommen lassen, oder solange sie nicht völlig dienstunfähig geworden sind, mit Bewilligung eines angemessenen, ihren anständigen Lebensunterhalt sichernden Wartegeldes einstweilen in Ruhestand zu versetzen, so würde in der That die unerlässliche Harmonie der Regierungstätigkeit nur in sehr ungenügenden Maße zu erzielen sein und die Ministerverantwortlichkeit könnte nimmer eine Wahrheit werden.³⁶

Als Angelpunkt der gesamten Argumentation erweist sich nun doch, anders als in der Einleitung der ‚Motive‘, die durch die Verfassung eingeführte Ministerverantwortlichkeit, die unter den preußischen Verhältnissen bis 1918 gerade keine parlamentarische Verantwortung bedeutete. Das Parlament erschien König und Staatsministerium grundsätzlich als der Ort der Opposition. Eine politische Sanktion der Regierung wäre dem Parlament nur möglich geworden mit der im Titel IV. „Von den Ministern“ (Art. 59 der oktroyierten und Art. 61 der am 31. Januar 1850 verkündeten revidierten Verfassung³⁷) vorgesehenen Ministeranklage durch eine der beiden Kammern. Doch eine Einigung der beiden gesetzgebenden Faktoren König und Parlament auf das angekündigte Ausführungsgesetz kam bis 1918 nicht zustande und die Bestimmung blieb unanwendbar. „Die Minister des Königs sind verantwortlich“ wird im anderen Kontext des Titels III. „Vom Könige“ (1848 in Art. 42 und 1850 in Art. 44) statuiert und der Satz konkretisiert sich nur in der Gegenzeichnung der Regierungsakte des Königs. Im Zusammenhang mit dieser Schrumpfform von Minister-Verantwortlichkeit sollte man Beamte in unmittelbarer Nähe der Spitze „einstweilig“ aus ihrem Dienst entfernen können, auch wenn sie sich nichts hatten zu Schulden kommen lassen.

Alle vier Kernelemente der ‚politischen Beamten‘ von heute sind somit in Preußen im Jahre 1849 einseitig ohne das Parlament und mit stetem Blick auf die Regierung als „Regierung des Königs“ normiert worden. Dabei handelt es sich um die Entlassbarkeit ohne Begründung und ohne Ehrverlust, wie er mit einem förmlichen Disziplinarverfahren verbunden gewesen wäre, die jederzeitige und sofortige Möglichkeit dieses Geschehens, die Begrenzung des betroffenen Personenkreises auf genau bestimmte hohe Verwaltungspositionen und die Weiterzahlung beträchtlicher Teile des Gehalts. Natürlich gab es immer Gründe für die Entfernung eines solchen ‚politischen Beamten‘, sei es politischer, sei es persönlicher Art, aber sie sollten bewusst nicht justiziabel werden, indem sie im Dunkel rund um die monarchische Aura verblieben. Die 1849 verordnete Begrenzung materieller (Wartegeld) wie immaterieller (die Ehre betreffender) Schädigungen der betroffenen Beamten erscheint wie eine Lehre aus Flottwells Widerständig-

³⁶ Ebd., S. 156.

³⁷ Oktroyierte Verfassung 1848 siehe Anm. 30; [revidierte] Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat 1850 als Dok. Nr. 194 in Huber, Dokumente, Band 1, S. 500–514; sie blieb bis zur Novemberrevolution in Kraft, auch URL: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/verfpr1850.html> (letzter Zugriff 4.3.2021).

keit, aber auch als Betonung der Dispositionsmacht des Königs – und auch seines Staatsministeriums – gegenüber dem Parlament. Aus dem § 94 Ziffer 2 der (Not-) Verordnung von 1849 zur jederzeit möglichen Entfernung ‚politischer Beamter‘ aus ihrem Amt wurde schließlich im Gesetz gleichen Titels vom 21. Juli 1852 der nur ganz unwesentlich anders gefasste § 87 Ziffer 2.³⁸ Diese gesetzliche Regelung galt bis zum Ende der Monarchie 1918.³⁹ In größerem Maße in Anspruch genommen wurde sie zu politischer Neuausrichtung der hohen Beamtschaft im Lande am Beginn der ‚Neuen Ära‘ 1858, im Heeres- und Verfassungskonflikt und nach der Reichsgründung im Kulturkampf. Das seit 1790 immer wieder bestätigte Recht des Königs, über seine Diener „frei zu entscheiden“, hatte sich faktisch zu einem Initiativrecht der Regierung erweitert, das hier gesetzlich fundiert wurde. Der andere Gedanke von 1790 dagegen, dass die unmittelbare Verfügung des Königs über sein Personal einen „Minister-Despotismus“ verhindern solle, verblasste im Lichte dieses Schulterschlusses von Monarch und Ministern in der Verfassung bis zur Unkenntlichkeit.

III. Montgelas' ganz andere Konzeption lebenslang tätiger Beamter in Bayern seit 1796

Der früheste Weg zum heutigen deutschen Berufsbeamtentum war mit dem letzten großen Verfassungsgesetz des untergehenden Heiligen Römischen Reiches verbunden, dem Reichsdeputationshauptschluss von 1803, der die Abtretung aller linksrheinischen Gebiete an Frankreich und ihre Folgen regelte. Den Reichsständen, die dort Länder und Leute verloren, gewährte er Kompensationen aus aufgelösten kirchlichen Herrschaften, Reichsstädten und anderen Dispositionsmassen rechts des Rheins und veränderte so völlig die Struktur des Alten Reiches. In diesem Dokument finden sich bemerkenswert großzügige Regelungen für das Personal von depossidierten Landesherren. Ihren ehemaligen Bediensteten wurde „der unabgekürzte, lebenslängliche Fortgenuß ihres bisherigen Rangs, ganzen Gehalts und rechtmäßiger Emolumente“ belassen, sofern sie sich ihren Kenntnissen entsprechend „an einem anderen Orte und in anderen Dienstverhältnissen anstellen“ ließen; ansonsten hatten sie einen Anspruch auf Pensionierung zu Lasten ihres neuen Landes.⁴⁰ Für die aufgelösten geistlichen Länder wurde diese Regelung ausdrücklich bekräftigt mit dem Ausdruck „in Ansehung der standesmäßigen Un-

³⁸ Vgl. Gesetz-Sammlung 1852, S. 465–488.

³⁹ Überblick über den Stand des preußischen Beamtenrechts kurz vor dem Ersten Weltkrieg bei Hue de Grais, Handbuch, S. 88–107, besonders zu Beamtenpflichten, Disziplinarrecht und „Verfügungen außerhalb des Disziplinarverfahrens“ wie der „Stellung zur Disposition“ mit Wartegeld S. 94–97.

⁴⁰ Hauptschluss der außerordentlichen Reichsdeputation vom 25.02.1803 [Reichsdeputationshauptschluss], in: Huber, Dokumente, Bd. 1, Nr. 1, S. 1–28, § 59, auch URL: <http://www.documentarchiv.de/nzjh/rdhs1803.html> (letzter Zugriff 4.3.2021).

terhaltung der unter der gegenwärtigen Veränderung leidenden Personen“⁴¹ – der Weg von der damals ‚standesmäßigen‘ zur heutigen ‚amtsangemessenen‘ Besoldung war von da aus nicht mehr sehr weit.

In Brandenburg-Preußen bestand vielleicht aufgrund des Allgemeinen Landrechts von 1794 kein so großer Anpassungsdruck in dieser Frage. Bayern dagegen übertrug die Lebenslänglichkeit der Anstellung von Beamten analog zu den Regeln für die 1803 aus fremden Diensten übernommenen Beamten wenig später auf alle hohen Beamten im Land. Kurfürst Maximilian I. Joseph erließ am 1. Januar 1805 ein Beamtengesetz „mit dem permanenten Charakter einer konstitutionellen Haupt-Landes-Pragmatik“.⁴² Sie stellt damit, wenig bemerkt, die älteste für längere Zeit in Kraft stehende (Teil-)Verfassung Bayerns und Deutschlands dar.

Die Grundgedanken dieses Beamtengesetzes hatte Graf Montgelas dem damaligen Herzog Maximilian von Pfalz-Zweibrücken bereits im Jahre 1796 im Exil im brandenburgisch-preußischen Franken entwickelt, als er ihm sein Regierungsprogramm für den zu erwartenden Erbfall in München vorlegte. Dieses „Ansbacher Mémoire“ sprach sich für die Unabsetzbarkeit der (höheren) Beamten aus, weil nur so leistungsfähige Männer für den Staat zu gewinnen seien; Montgelas vertrat damit die egalitäre Leistungsorientierung der Französischen Revolution. Die Lebenslänglichkeit der Stellung aller hohen Beamten begründete Montgelas mit folgenden Überlegungen, die weit über den Schutz bereits erworbener Rechte im Reichsdeputationshauptschluss hinausgingen:

Man kann sich im übrigen schwerlich darüber hinwegtäuschen, dass allein die Beständigkeit der Untergebenen den Ersatz für den mehr oder weniger häufigen Wechsel der Vorgesetzten schafft, der in der Natur der Arbeit sowie in den Verbindungen der Minister liegt, und die somit in jedem Zweig die Einheitlichkeit der Prinzipien aufrechterhält, diesen Geist von Ganzheitlichkeit und Kontinuität, der die Seele einer Verwaltung darstellt. Aus Vorsicht ist es vielleicht angebracht, ein Gegengewicht zur zu großen Macht der Minister zu bilden, indem man unabhängig von ihrem Willen die Dauer der Tätigkeit der Referendäre [Vortragende Räte, SF] festlegt. Ihren Vorgesetzten in allen Fragen der Ordnung sowie der Führung der Geschäfte untergeordnet, werden sie niemals ihren Fortgang behindern und keine Macht haben, das „Gute“ zu verhindern oder zu hemmen. Ihr fester und gemeinsamer Wille wird jedoch die Kraft besitzen, einem Unrecht zu widerstehen, das eine Intrige [von Seiten der Minister, SF] erzwingen wollte.⁴³

⁴¹ Ebd., § 68.

⁴² Königlich Bayerische Haupt-Landes-Pragmatik über die Dienstverhältnisse der Staatsdiener hauptsächlich in Beziehung auf ihren Stand und Gehalt vom 1. Jänner 1805 (mit erläuternden Anmerkungen), in: Gönner, Staatsdienst, Anhang, S. I–XLVI, Zitat S. XLV; vgl. Hattenhauer, Geschichte, S. 179–188 (Dienstpragmatik) und 188–193 (Gönner).

⁴³ Ansbacher Mémoire [Übersetzung], S. 23–24.

Im französischen Original steht das ‚Gute‘ nicht in Anführungszeichen; und die Formulierung zu den Gegengewichten lautet:

Peut-être est-il de prudence de donner un contrepoids contre la trop grande puissance des ministres en rendant la durée des fonctions des référendaires indépendante de leurs volontés.⁴⁴

„Contrepoids“ verweist auf die Verfassungsdiskussion im revolutionären Frankreich, bei der sowohl Montesquieus strikte Gewaltentrennung als auch die ‚checks and balances‘ der amerikanischen Verfassung intensiv durchdacht wurden, ein Thema, mit dem Montgelas vertraut war, der in diesen Jahren als ‚Jakobiner‘ verächtigt wurde.⁴⁵

Aus den Erwartungen an den Geist der Beamtenschaft und an ihren Willen, Unrecht zu verhindern, ergab sich als Gegenleistung und vor allem Garantie die Alimentierung auf Lebenszeit zur Sicherung ihres materiellen Auskommens:

Jedes Individuum, das seine Zeit dem Dienst am Staat verschreibt, hat einen berechtigten Anspruch auf angemessene Entlohnung während seines Lebens, entsprechend dem gesellschaftlichen Rang, den es einnimmt, und nach seinem Tod auf eine angemessene Entschädigung für seine Frau und seine Kinder. Bisher ist man genau in die entgegengesetzte Richtung gegangen; man glaubte unendlich zu gewinnen, indem man sich billig dienen ließ.⁴⁶

Das waren erstaunlich eigenständige und weitblickende Ideen für einen Mann, der auf dem Weg war, ab 1799 für fast zwei Jahrzehnte selbst leitender Minister erst des Kurfürstentums und ab 1806 des Königreichs Bayern zu werden. Sein Gedanke von 1796, die Beamten sollten im Falle eines Unrechts für ein „Gegengewicht“ innerhalb der Staatsbehörden sorgen, erscheint grundlegend für eine auch heute sinnvolle rechtsstaatliche Beamtenethik, die neben den Rechten wie dem auf Alimentation auch die damit verbundenen Pflichten wie die zu selbständigem Urteil aus der auf diese Weise garantierten persönlichen Unabhängigkeit ins Bewusstsein zu heben versucht.⁴⁷ Das Verfassungsgesetz der Staatsdienerpragmatik von 1805 wurde 1818 als Beilage IX in die neue Verfassungs-Urkunde Bayerns integriert.⁴⁸ Zunächst konnte allerdings nur ein kleiner Kreis ‚pragmatischer Beamter‘

44 Transkription des französischen Originals bei Weis, Reformprogramm, S. 244–256, hier S. 244–245.

45 Vgl. Abschnitt „Zwischen den Fronten des Revolutionskrieges“ bei Weis, Montgelas, S. 230–261.

46 Ansbacher Mémoire [Übersetzung], S. 23.

47 Kerngedanke bei Lindner, Legitimation.

48 Verfassungs-Urkunde für das Königreich Bayern vom 26. Mai 1818, in: Huber, Dokumente, Bd. I, Nr. 53, S. 155–171 (hier jedoch ohne diese Beilagen); mit allen Beilagen URL: <https://www.verfassungen.de/by/verf18-i.htm> (letzter Zugriff 4.3.2021).

nach drei Jahren Probezeit seiner definitiven Anstellung und der Hinterbliebenenversorgung sicher sein.

Die Grundgedanken von 1805 bestimmen das bayerische Beamtenrecht bis heute, denn ihm blieb immer der Gedanke völlig fremd, Beamte könnten so wie nach 1848 in Preußen aus dem Willen der Regierung ohne einen zureichenden disziplinarrechtlichen Grund, also: aus politischen Gründen, in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden. Der Schlüsselbegriff für das Verständnis dieser beiden konträren Positionen ist „Gegengewicht“. In Preußen sollen König und Regierung (und unter ihrem Druck dann eben auch: die hohen Beamten) zusammenstehen und so ein Gegengewicht gegen das Parlament als den Ort der Opposition bilden. Dagegen richtete der Kurfürst/König in Bayern mit Montgelas die Regierung und Verwaltung so ein, dass es den hohen Beamten möglich sein sollte, ein Gegengewicht gegen die Macht der Minister zu bilden, der Minister der Krone! Der Absolutheitsanspruch der königlichen Macht ist hier zurückgenommen,⁴⁹ und das Gesetz der Staatsdienerpragmatik von 1805 war ein erstes den Monarchen selbst-bindendes Verfassungsgesetz, bevor er 1818 die Verfassungs-Urkunde folgen ließ. Die konstitutionelle Monarchie wurde in Bayern sehr früh verankert, und sie enthielt von Anfang an die Idee eines inner-administrativen Mechanismus von ‚checks and balances‘.

In der Praxis war dies den Nachfolgern von König Max I. Joseph oft nicht recht; aber die Umgehung dieser Regeln war nicht so einfach, wenn sie nicht die reguläre Versetzung in den seit Montgelas‘ Zeiten relativ gut dotierten Ruhestand als Disziplinierungsmittel nutzen wollten. Das Beurteilungswesen gab manche Informationen,⁵⁰ und man konnte auch subtilere Druckmittel anwenden. Ludwig I. hatte 1826 ein Gehaltsregulativ erlassen, aber es war weder veröffentlicht noch hatten Beamte einen Rechtsanspruch, entsprechend diesen Sätzen besoldet zu werden; und das Parlament konnte nur die Gesamtsumme der Personalaufwendungen bestimmen. Bei der Ernennung konnte er daher häufig niedrigere Gehälter festsetzen als vorgesehen. Gängige Praxis war damals auch, dass einem Beamten das mögliche Höchstgehalt (bei Montgelas: ‚Standesgehalt‘, das allein der standesgemäßen Alimentation diene, also bei der Pensionierung erhalten bleiben und im Laufe der Karriere von 70 bis auf 100 % des Gesamtgehalts steigen sollte) erst für den Zeitpunkt seines Ausscheidens als Gnadenakt in Aussicht gestellt wurde – entsprechend seinem Verhalten.⁵¹

Das Kaisertum Österreich regelte seine Beamtenverhältnisse erst recht spät im Jahre 1914, ohne ein Äquivalent zu ‚politischen Beamten‘ im preußischen Sinne zu schaffen; dort bezeichnet dieser Begriff das gesamte Betätigungsfeld in der in-

49 Vgl. Weis, Montgelas, Band 1, S.149–150 sieht ihn als Anhänger von Vertragstheorien und überzeugten Gegner des Gottesgnadentums.

50 Vgl. zur Entwicklung eines standardisierten Beurteilungswesens Götschmann, Innenministerium, S.151–168, mit dem wichtigen Hinweis, dass das ausgeprägte Leistungsprinzip einen Vergleich zwischen Personen jenseits der Gesinnungsfragen beförderte, S.167.

51 Vgl. ebd., S.174–182.

neren Verwaltung.⁵² Die Schweizer Eidgenossenschaft hat aus ihrer ganz anderen, erst oligarchischen, dann immer mehr demokratischen Tradition der Republik nie wirklich ein Berufsbeamtentum im deutschen Sinne entwickelt. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts hat sie sich in Bund und Kantonen auf Beamte gestützt, die auf eine für alle gemeinsam zu einem bestimmten Termin endende Amtsdauer von vier Jahren (oder ggf. kürzer) gewählt wurden; wobei de facto Wiederwahl die überwiegende Regel war. Die Wähler waren die Parlamente oder von diesen gewählte Behörden und somit indirekt vom Volk gewählt.⁵³ Im System begrenzter Amtsdauern kannte die Schweiz zwei Wege der Entlassung, einen normierten disziplinarrechtlichen, der Verschulden voraussetzt, und einen immer möglichen administrativen. Dort galten nur allgemeine Rechtsgarantien, vor allem auf Anhörung und auf Begründung; sonst war er nicht normiert. Dieses umstrittene System ähnelte der preußischen Kategorie von „auf administrativem Wege erfolgenden Dienst-Entlassungen“, jedoch ohne ihre politische Instrumentalisierung von 1850 zur leichteren Entlassbarkeit politischer Beamter.⁵⁴ Seit 2002 sind Befristung der Ämter und periodische Wiederwahl weitgehend durch ein Kündigungssystem (mit Angestelltenstatus) ersetzt.

IV. Vermehrung der Stellen von ‚politischen Beamten‘ in Preußen und im Reich bis 1918

Die personalpolitische Wirksamkeit des neuen, jetzt gesetzlichen Instruments der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erwuchs vor allem aus der reinen Möglichkeit dieser Maßnahmen, auch ohne dass sie angewandt wurden, und berührte damit dauerhaft Haltungen und Handlungen der davon betroffenen Beamten. 1866 wurden nach der Annexion großer Teile Nord- und Mitteldeutschlands in Folge des Preußisch-Deutschen Krieges die Regeln für ‚politische Beamte‘ in den neuen Provinzen Preußens auf einen erheblich erweiterten Kreis der von den besiegten Kriegsgegnern übernommenen Beamten ausgedehnt, und mehr noch, sie galten in die Zukunft auch für alle später dort tätig werdenden Beamten. Dies regelte die „Verordnung, betreffend die Ausdehnung des preußischen Disziplinargesetzes auf die Beamten in den neu erworbenen Landesteilen“ vom 23. September 1867.⁵⁵ In den einstweiligen Ruhestand versetzen konnte man in den neuen Provinzen zusätzlich auch noch die Provinzial-Steuerdirektoren und ihre Ober-

⁵² Vgl. zu Österreich Hackl, Dienstpragmatik und Fisch, Beamte, S. 28.

⁵³ Vgl. Bellwald, Verantwortlichkeit, S. 33–37, wichtig S. 36 mit Anm. 29, wonach bei der Wiederwahl für 1981–84 von knapp 28.000 Bundesbeamten nur 85 nicht wiedergewählt wurden, die meisten wegen Erreichens der Altersgrenze, und nur 18 wegen Nichterfüllens der Anforderungen.

⁵⁴ Vgl. Michel, Beamtenstatus, S. 19–22 (deutsches Beamtenrecht und Amtsdauersystem) und S. 159–166 (administrative und disziplinarische Entlassung während der Amtsdauer).

⁵⁵ Gesetzsammlung 1867, Teilband 2, S. 1613–1618, hier S. 1617. – Nur die hannoverschen Land-