

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 verwaltungsmäßige 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.