

**Wandel der Verwaltung und  
politisch-administrativer Beziehungen:  
Verwaltungswissenschaftliche und  
historische Perspektiven**

**Veranstalter:** Fachgebiet Public Management,  
Universität Kassel

**Datum, Ort:** 07.11.2019–08.11.2019, Kassel

**Bericht von:** Simon Scholz, Fachgebiet Public  
Management, Universität Kassel

Ziel des Workshops war es, die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung und die historische Behördenforschung zusammenzubringen, um über Forschungsschwerpunkte, -methoden und -zugänge ins Gespräch zu kommen. Um diese Perspektivwechsel zu ermöglichen, wurden in mehreren Panels verschiedene verwaltungs- und geschichtswissenschaftliche Forschungsprojekte, ihre Arbeit und fachspezifische Methoden vorgestellt. Jeder Vortrag wurde von einem Diskutanten oder einer DiskutantIn der jeweils anderen Disziplin kommentiert.

Den Einführungsvortrag zu Regimewandel und Verwaltungstransformation bestritt ECKHARD SCHRÖTER (Münster) mit Ausführungen zur Verwaltungskultur nach der deutschen Einheit. Prägend war seine Aussage „Verwaltungswissenschaft ist Erinnerungswissenschaft“, die Brücken zwischen den beiden Disziplinen spannte. Es folgten Ausführungen zur Verwaltungs(transformations)forschung in Wissenschaft und Forschung, Theorie und Methodenwahl, die diverse historische und verwaltungswissenschaftliche Anknüpfungspunkte eröffneten. Schröter betonte, dass die umfangreichen Forschungsarbeiten der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern e.V. (1991-1996), die vom Bundesministerium für Bildung und Forschung mit rund 25 Millionen DM gefördert wurden, wenig rezipiert wurden und schnell wieder in Vergessenheit gerieten. Auch die Erkenntnisse der gegründeten Sonderforschungsbereiche blieben wenig beachtet. In seinem Fazit plädierte Schröter für mehr Interdisziplinarität in der Transformationsforschung.

Der Auftakt der interdisziplinären Aus-

einandersetzung wurde durch zwei Referate zu methodischen Perspektiven und zentrale Fragestellungen in beiden Disziplinen ausgeführt. DOMINIK RIGOLL und WINFRIED SÜß (Potsdam) erläuterten Zugänge der historischen Behördenforschung. Hierbei zeigte sich, dass „(NS-)Behördenforschung boomt“, unter anderem weil das Bewusstsein für die eigene Verantwortung der Behörden erst im Laufe der letzten 15 Jahre aufgekommen sei. Das Handlungsfeld der historischen Behördenforschung biete hierbei verschiedene Deutungsmöglichkeiten für Verwaltung. Diese könne in Form der Selbstbildgeschichte, der Geschichte von Staatlichkeit, als Gesellschaftsgeschichte, Bewältigungsgeschichte oder Kultur- und Organisationsgeschichte betrachtet werden. Hierbei wurden insbesondere die Fragen nach hybriden Organisationsformen in unterschiedlichen politischen Systemen sowie die Überlegungen zu biografischen Sonden intensiv diskutiert und über die Fachgrenzen hinweg aufgenommen. Rigoll appellierte an die Anwesenden, dass Geschichts- und Verwaltungswissenschaften sich gegenseitig in der Behördenforschung rezipieren müssen. In die gleiche Richtung argumentierte SYLVIA VEIT (Kassel), die schon die Anlage von Verwaltungswissenschaften im Plural als interdisziplinären Zugang zum Untersuchungsgegenstand Verwaltung verortete. In einem zugespitzten Vortrag wurden die Zugänge der historischen Behördenforschung und der politikwissenschaftlichen Verwaltungswissenschaft als konkret und abstrakt, einzelfallorientiert und verallgemeinernd oder auch als Geschichten und Theorien gegenübergestellt. Die aufgeworfene Frage nach den gemeinsamen Nennern in der Methode zeigte im Rahmen der anschließenden Diskussion, dass der Gegenstand aus Sicht der anwesenden Historiker/innen insbesondere in der Validierung und Verbindung verschiedener Quellen liege, während die Verwaltungswissenschaftler/innen den Fokus der Methodik in der Auswertung verorten. Einigkeit bestand darin, dass beide Perspektiven relevant und gegenseitig gewinnbringend sein können.

Die ersten Panels der Tagung beschäftigten sich mit dem Verhältnis von Verwaltung und Demokratie.

---

THORSTEN HOLZHAUSER (Mainz) präsentierte NS-Belastung als demokratisches Problem. Er stellte die Frage, wie „Belastung“ definiert und wahrgenommen wurde. Holzhauser ging dabei der Zeitgebundenheit des Begriffs der NS-Belastung in international vergleichender Perspektive innerhalb der Nachkriegsdemokratien Westdeutschland, Österreich und Frankreich aus diskurstheoretischer Perspektive nach. Hieraus ergaben sich drei Zielfelder: (1) Bestrafung und Sanktionierung, (2) Reintegration und Re-Demokratisierung und (3) Nationalisierung. Besondere Einflüsse für den Umgang mit Belasteten stellen hiernach äußere Faktoren und historische Erfahrungen mit Brüchen und Transformationen dar.

ANNA ELBERS, BENEDIKT KEMPER und JAN WILLE (Münster) stellten Projekte zur Verwaltungslogik und kommunikativen Praxis in und nach dem Nationalsozialismus in Wirtschaft, Religion und Gesundheit vor. Hierbei standen vor allem der Gegensatz von Wandel und Kontinuität in der Verwaltungspraxis im Fokus. Es zeigte sich, dass Verwaltungshandeln nicht top-down zu begreifen sei, vielmehr seien vergleichende und systemübergreifende Analysen notwendig, bei denen Aushandlungsprozesse zwischen Verwaltung und Verwalteten im Zentrum stehen.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht näherte sich JAN-HINRIK MEYER-SAHLING (Nottingham) der Politisierung der Verwaltung in Osteuropa. Seine zentrale Hypothese lautete: Je autoritärer eine Regierung wird, desto ausgeprägter sei die Verwaltungspolitisierung. Dies wurde über den Austausch von Staatssekretären in Ungarn unter Viktor Orbán überprüft und bestätigt. Als passende Dimension zur klassischen Links-Rechts-Achse schlug Meyer-Sahling als Konsequenz die Eckpunkte liberal und autoritär vor, mit denen *Democratic Backsliding* besser zu greifen und verschiedene politische Systeme besser zu vergleichen seien.

CASPAR VAN DEN BERG (Groningen) stellte zwei Fragen ins Zentrum seines international vergleichenden Forschungsprojektes: Welche Ursachen hat die Politisierung der Verwaltung in westlichen Demokratien? Welche Folgen hat eine Politisierung der Verwaltung für die Responsivität der Verwaltung so-

wie deren Legitimität und Performanz? Politisierung zeige sich formal-strukturell über Ernennungen, in Einstellungen über Loyalität und im Verhalten durch Handlungen und Aktivitäten. Van den Berghs Datengrundlage waren Interviews mit Spitzenbeamten in verschiedenen Ländern, welche er mit Hilfe einer Co-Occurrence Network Analysis sowie einer Qualitative Comparative Analysis (QCA) auswertete.

Als Diskutant hielt BERNHARD GOTTO (München) den historischen Spiegel mit einer Problematisierung des Politisierungsbegriffs vor: Politisierung sei ein Prozess. Daher sei es redundant zu sagen: „Politisierung steigt“. Eigentlich wäre „Politisiertheit“ ein hilfreicherer Begriff. Ebenso zeigte Gotto auf, dass die Ernennung von Staatssekretären als Maß für Politisierung nicht zwingend ein Zugewinn politischer Kontrolle sein müsse, sondern bspw. ein Zeichen für Kontrollverlust sein könne und wies auf die Verbindung zwischen Politisierung und dem Ergebnis von Verwaltungshandeln hin, die durch den Fokus der Auswertungsmethodik ausgeklammert wurde.

MICHAEL BAUER (Speyer) beschäftigte sich mit antipluralistischer Verwaltungspolitik als historische Grundlegung aktueller Forschungsstrategien der Verwaltungswissenschaft. Populistische Verwaltungspolitik setze an, wo ein „point of no return“ erreicht werde: Sie gehe über „reversible“ Formen der Politisierung hinaus, die folgende Regierung könne die Entwicklung nicht mehr rückgängig machen. Entpluralisierende Verwaltungsreformen können die Beschneidung administrativer Autonomie, faktische Machtverschiebung durch Personal oder Budget, exzessive Politisierung der Rekrutierung und Beförderung, Etablierung einer Kultur, die Kritik als Ungehorsam sieht, oder die Isolierung der Verwaltung sein. Er stellte dabei auch klar, dass die Trennung von Politik und Verwaltung eher Analyse Kriterium als Beschreibung der Realität sei. Als Ergebnis hielt Bauer fest, dass populistische Verwaltungspolitik über übliche Formen von Politisierung hinausgehe, dabei aber nicht illegal sein müsse, sondern eher als sanfte Form der autoritären Verwaltungspolitik zu sehen sei. Ergebnis von populistischer Verwaltungspoli-

tik seien entpluralisierende Verwaltungsreformen.

In ihrem Vortrag zum Bundeskanzleramt stellte NADINE FREUND (München) die Verbindung zwischen Demokratisierung und Religion ins Zentrum ihrer Überlegungen. Sie beschrieb die zentrale Rolle der katholischen Religion für die Ordnungsvorstellungen, die Beziehungen der Leiter des Bundeskanzleramtes und für die Steuerungsfähigkeit des Kanzleramts, das die Richtlinienkompetenz zum Teil stärker als die Ressorthoheit auslegte, etwa bei der Durchsetzung der Gleichberechtigung der Frauen. Hieraus folge die Frage, welcher Politikstil und welche Verwaltungskultur sich im Bundeskanzleramt der 1950er Jahre etabliert hatten. Die Kanzleramtschefs unter Adenauer verdammt den Rechtspositivismus aufgrund ihrer katholischen Sichtweisen. Damit hatte Religion demokratiefördernde und -hemmende Effekte in der jungen Bundesrepublik.

Ein weiterer thematischer Fokus der Tagung lag auf dem Personal der Verwaltung, dessen Kontinuitäten und Diskontinuitäten im Rahmen von Systemwechseln und im Zeitverlauf.

SABINE MECKING (Marburg) stellte administrative Kontinuitäten bei politischen Brüchen am Beispiel der kommunalen Funktionselite Münsters zwischen 1900 und 1975 dar. Hierzu erstellte sie ein „gruppenbiographisches Profil“ über Systemtransformationen hinweg. Es zeigte sich, dass die Stadtleitung 1933 nicht gewählt, sondern top-down durch das Regierungspräsidium eingesetzt wurde und ein starker Personalaustausch zwischen Weimar und NS stattfand, hiernach aber eine hohe Kontinuität während der NS-Zeit bestand. Einzelne Bürgermeister in Westfalen blieben auch noch über den politischen Bruch 1933 im Amt. Am Beispiel Albert Hillebrands als Oberbürgermeister der Stadt Münster konnte gezeigt werden, dass die Ausbildung im gehobenen Verwaltungsdienst und eine starke parteipolitische Verankerung für die Amtsübernahme ausreichten. Fehlende Expertise wurde ausgeglichen, indem ihm mehrere Verwaltungsjuristen zur Seite gestellt wurden. Hierdurch kam es zu einer Funktionsverschiebung der Rolle des Amtes: Hillebrand übernahm stärker nach au-

ßen gerichtete und repräsentative Aufgaben. Seine Verwaltungsjuristen kümmerten sich um die Verwaltungsleitung. Im Vergleich verschiedener Bürgermeistertypen zeigte sich, dass der Unterschied zwischen Parteimitglied (PG) und Nicht-PG in den Handlungen der kommunalen Eliten in Münster nicht allzu deutlich war.

JAN RUHKOPF (Tübingen) stellte personellen Kontinuitäten neue Aufgaben im Bundesministerium für Flüchtlinge, Vertriebene und Kriegsgeschädigte (BMVt) entgegen. Hiernach seien Ernennungen als symbolisches Signal nach außen, ohne dass dadurch praktische Konsequenzen entstanden wären, zu sehen. Bereits von der ersten Legislaturperiode an waren im BMVt Personen mit NS-Vergangenheit tätig – ähnlich wie in anderen Ministerien, nicht in höherem Maße. Unter den Mitarbeitern war aber eine hohe Zahl an Vertriebenen, was mit der Aufgabe der Integration von circa acht Millionen Vertriebenen korrelierte. Die Behördenforschung neige dazu, die Belastung von Teilen des Personals auf das Gesamtministerium zu beziehen; unbelastetes Personal und ggf. auch Widerstand im Ministerium würden dabei manchmal aus dem Blick geraten. Deshalb werde im Forschungsprojekt ein Fokus auf Personen, die keinen NS-Hintergrund hatten, gelegt. Als typisches Beispiel hierfür wurde die Karriere und Tätigkeit von Werner Middelman beschrieben, der als unbelasteter Quereinsteiger ins Ministerium kam. Der Minister förderte Middelmans Karriere, indem er seine Kompetenz, vor allem seine Sprachkenntnisse, betonte. Das führte dazu, dass der Bundespersonalausschuss eine Ausnahme genehmigte, sodass Middelman trotz fehlender formaler Eignung Ministerialdirigent werden konnte. Das Beispiel zeige auch, dass das BMVt außenpolitische Ziele mit der Integration der Vertriebenen vereinte und so über seinen staatspolitischen Auftrag hinauswuchs.

SIMON SCHOLZ und BASTIAN STROBEL (Kassel) präsentierten am Beispiel von Hans-Joachim Rieke Vorgehen und vorläufige Ergebnisse des Forschungsprojekts „Neue Eliten – etabliertes Personal? (Dis-)Kontinuitäten deutscher Ministerien in Systemtransformationen“. Die Untersuchung von Mus-

---

tern in der Elitenbildung im 20. Jahrhundert in Deutschland erfolge im Projekt durch die Analyse der Lebensläufe von Regierungspolitikern und leitenden Ministerialbeamten aller Ministerien und gleichgestellter Institutionen in fünf politischen Systemen Deutschlands (Kaiserreich, Weimarer Republik, NS, DDR, BRD). Als ein Fall unter bereits knapp 3.000 erhobenen Elitemitgliedern sei Rieke ein typisches Beispiel der Sozialisation und Ausbildung von leitenden Ministerialbeamten, war jedoch mit 34 Jahren bei seiner Ernennung zum Ministerialdirektor im Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft überdurchschnittlich jung. Im Verlauf seiner Karriere wechselte er zwischen Kammern, Militär und Verwaltung, um schließlich als Staatssekretär den Untergang des NS miterleben. Hieran schloss sich eine (wiederum typischen Mustern entsprechende) Tätigkeit in der Privatwirtschaft an. Rieke war in vier politischen Systemen berufstätig und verfolgte innerhalb dieser Systeme jeweils unterschiedliche Karrierepfade. In seiner Militär- und Verwaltungstätigkeit könne er als systemstützend im Kaiserreich und NS angesehen werden, leistete offenen Widerstand gegen das System der Weimarer Republik und hielt sich in der jungen Bundesrepublik im Privaten. Anhand dieses Beispiels konnte gezeigt werden, wie die gegenseitige Ergänzung biografischer und quantitativer Methoden Details und Kontextualisierung verbinden und die Frage nach Kontinuitäten oder Brüchen mit Tradition und Vergangenheit bei Systemwechseln beantworten können.

Das letzte Panel des Workshops beschäftigte sich mit innovativen Methoden der Behördenforschung in beiden Disziplinen: Kurze Impulsreferate zu innovativen methodischen Zugängen in der Verwaltungswissenschaft und der geschichtswissenschaftlichen Behördenforschung durch THERESE GARSTENHAUER (Wien), TOBIAS BACH (Oslo), MARKUS TEPE (Oldenburg) und SEBASTIAN JÄCKLE (Freiburg) gaben den Auftakt zu einer Diskussion methodischer Fragen. Der Workshop schloss mit einer Abschlussdiskussion, welche mit einem Input zu neuen Formen der Präsentation von Ergebnissen der eigenen Arbeit von PHILIPP HAASE und KATRIN HAMMERSTEIN (Heidelberg) eingelei-

tet wurde und die Bedeutung einer „Public History“ betonte.

Im Ergebnis zeigte der Workshop zahlreiche Anknüpfungspunkte zwischen historischer und verwaltungswissenschaftlicher Behördenforschung auf. So werden teils ähnliche Forschungsfragen bearbeitet und ähnliche Erhebungs- und Auswertungsmethoden benutzt. Deutlich wurde jedoch auch, dass historische und verwaltungswissenschaftliche Diskurse zu vielen Themen weitgehend unverbunden nebeneinanderstehen, da die Publikationen der jeweils anderen Disziplin oft nicht bekannt sind. Der Workshop lieferte zahlreiche Impulse, die zukünftig hoffentlich zu einem intensiveren interdisziplinären Austausch und zu gemeinsamen Publikationen führen werden.

#### **Konferenzübersicht:**

##### *Keynote*

Eckhard Schröter, Deutsche Hochschule der Polizei, Münster: Regimewandel und Verwaltungstransformation: Lehren aus dem deutschen Einigungsprozess für Theoriebildung und Methodenwahl

##### *Methodische Perspektiven und zentrale Fragestellungen in der Verwaltungswissenschaft und der historischen Behördenforschung*

Dominik Rigoll / Winfried Süß (Zentrum für Zeithistorische Forschung, Potsdam): Fragestellungen und methodische Zugänge der historischen Behördenforschung

Sylvia Veit (Universität Kassel): Fragestellungen und methodische Zugänge der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Behördenforschung

##### *Verwaltung und Demokratie I*

Thorsten Holzhauser (Johannes Gutenberg Universität Mainz): Belastung als politisches Thema in der Nachkriegsdemokratie

Anna Elbers / Benedikt Kemper / Jan Wille (Universität Münster): Verwaltungslogik und kommunikative Praxis in und nach dem Nationalsozialismus 1930-1960

Jan-Hinrik Meyer-Sahling (University of Nottingham): Politisierung der Verwaltung in Osteuropa

Caspar van den Berg (University of Groningen): Politisierung der Verwaltung in 14 westlichen Demokratien

Michael Bauer (Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften, Speyer): Antipluralistische Verwaltungspolitik: Historische Grundlegung aktueller Forschungsstrategien

Nadine Freund (Institut für Zeitgeschichte München): Das Kanzleramt und die Demokratie

*Personal: Kontinuitäten und Diskontinuitäten*

Sabine Mecking (Philipps-Universität Marburg): Politische Brüche und administrative Kontinuitäten: Die Funktionselite einer westfälischen Großstadt (1900-1975)

Melanie Hembera / Jan Ruhkopf (Institut für donauschwäbische Geschichte und Landeskunde Tübingen): Neue Aufgaben, alte Kontinuitäten. Das Bundesministerium für Flüchtlinge, Vertriebene und Kriegsgeschädigte

Simon Scholz / Bastian Strobel (Universität Kassel): Neue Eliten – etabliertes Personal? (Dis-) Kontinuitäten deutscher Ministerien in Systemtransformationen

*Innovative methodische Zugänge zur Verwaltungsforschung*

Moderation: Bettina Langfeldt (Universität Kassel)

Therese Garstenauer (Universität Wien): Geometrische Datenanalyse in der historischen Behördenforschung

Tobias Bach (Universität Oslo): Überlebensanalyse

Markus Tepe (Universität Oldenburg): Experimentelle Methoden in der Verwaltungsforschung

Sebastian Jäckle (Albert-Ludwigs-Universität Freiburg): Sequenzanalyse

*Außendarstellung von Forschung*

Philipp Haase / Katrin Hammerstein (Universität Heidelberg): Blogs, Twitter & Co.: Zur Außendarstellung und -wirkung von Projekten zur Behördenforschung

*Abschlussdiskussion*

Tagungsbericht *Wandel der Verwaltung und politisch-administrativer Beziehungen: Verwaltungswissenschaftliche und historische Perspektiven*. 07.11.2019–08.11.2019, Kassel, in: H-Soz-Kult 04.04.2020.