

# Thomas Ellweins »Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit«

Konzeptionelle und empirische Aspekte einer ›lebenden Verwaltung‹

RÜDIGER VON KROSIGK

## I. Einleitung

Die zweibändige Studie des Politikwissenschaftlers Thomas Ellwein *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*<sup>1</sup> (1993/1997) ist eine Regionalgeschichte der Verwaltung in Ostwestfalen-Lippe im 19. und 20. Jahrhundert. Ihre Zielsetzung ist die Aufdeckung der grundlegenden äußeren und inneren Ursachen und Dynamiken der historischen Entwicklung der öffentlichen Verwaltung und ihrer Aufgaben in Deutschland.

Ellweins Publikation wurde verschiedentlich rezensiert,<sup>2</sup> und sie ist auch heute – mit einem Abstand von gut zwei Jahrzehnten – aus dem Blickwinkel einer ›Relektüre‹ von Interesse: Sowohl in konzeptioneller Hinsicht als auch in Bezug auf seine empirischen Befunde bietet Ellweins Ansatz einer »lebenden Verwaltung« jüngeren Bestrebungen im Bereich der Verwaltungsgeschichte – im Sinne einer interdisziplinären Verwaltungsgeschichte, »Kulturgeschichte der Verwaltung«<sup>3</sup> oder Geschichte der Verwaltungspraxis – fruchtbare Anknüpfungspunkte.

Die vorliegende ›Relektüre‹ betrachtet zunächst Ellweins Wirken und Verwaltungsverständnis aus allgemeiner Perspektive. Sodann werden Struktur und Gedankengang von *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit* skizziert. Anschließend wird Ellweins Ansatz

einer ›lebenden Verwaltung‹ in konzeptioneller und methodischer Hinsicht dargestellt. Schließlich widmet sich die ›Relektüre‹ zunächst Band 1: Die empirischen Ergebnisse zur Verwaltungsgeschichte in Ostwestfalen-Lippe von 1815 bis 1918 werden ebenso diskutiert wie Ellweins Erklärungsansatz für die Verwaltungs- und Aufgabenentwicklung als Modernisierungsprozess. Die ›Relektüre‹ von Band 2 hat es dann mit dem Zeitraum 1919 bis 1990 zu tun: Erbe der Monarchie, Weimarer Republik, Nationalsozialismus, Bundesrepublik Deutschland. Sie schließt mit zusammenfassenden Überlegungen zur Bedeutung von *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit* für die Verwaltungsgeschichte.

## II. Ellweins Verwaltungsverständnis

Als studierter Jurist, als – auch historisch forschender – Politik- und Verwaltungswissenschaftler sowie erfahrener Verwaltungspraktiker und Politikberater begegnet Thomas Ellwein (1927–1998) dem Thema »Verwaltung« sozialwissenschaftlich-interdisziplinär.<sup>4</sup> Sein Verwaltungsverständnis misst der Frage nach

Funktion und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung besondere Bedeutung bei; es knüpft an die Tradition einer Staatszweck und -aufgabenlehre an, die Lorenz von Stein mit dem Bild des ›arbeitenden Staates‹ auf den Punkt brachte.<sup>5</sup>

Ellwein begreift die Frage nach Aufgaben und Funktionen der Verwaltung als Ausgangspunkt für weiterführende Analysen,<sup>6</sup> woraus sich unterschiedlichste Untersuchungsebenen und Perspektiven auf die Verwaltung ergeben:<sup>7</sup> 1) Verwaltung in ihrem gesamtgesellschaftlichen Kontext; 2) in Beziehung zu ihrer lokalen Umwelt; 3) Erscheinungsformen einer kooperativen Verwaltung; 4) als organisationssoziologisches Gebilde; 5) in Bezug auf politische Führung vor dem Hintergrund des Steuerungs- und Koordinationsbedarfs sowie der Implementation von Verwaltungsprogrammen; 6) eine spezifisch historische Perspektive nimmt Ellwein insbesondere im Hinblick auf das Spannungsfeld »Wandel und Kontinuität« der öffentlichen Verwaltung und ihrer Aufgaben im 19. und 20. Jahrhundert ein.

In *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit* entwickelt Ellwein seinen Ansatz der »lebenden Verwaltung«. Damit wendet er sich in verwaltungsgeschichtlicher und in konzeptioneller Hinsicht gegen zwei herkömmliche Vorstellungen staatsorientierter Verwaltungsgeschichte: 1) die Vorstellung, Verwaltung sei gewissermaßen auf eine hierarchische Struktur reduzierbar – eine Perspektive, aus der heraus Verwaltung als ein Geschehen ›von oben‹ verstanden wird, was sie auf staatliche Einrichtungen und ihre Aufgaben verengt, während beispielsweise für das frühe 19. Jahrhundert die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch Gemeinden oder durch die Kirche unberücksichtigt bleibt; 2) die Vorstellung, nach der Verwaltung ein rationales Konstrukt ist.<sup>8</sup> Bereits in einer Reihe von Aufsätzen in den 1980er-Jahren hatte Ellwein die Verengung der Verwaltungsgeschichte auf formale Aspekte der Entwicklung von Organisation, Personal, Aufgaben und Verfahren kritisiert.<sup>9</sup>

### III. Zur Studie: Struktur und Gedankengang

Die Publikation ist als Regionalstudie zu Ostwestfalen-Lippe angelegt und untersucht vier Verwaltungsebenen. Zum einen geht es um die mittlere und untere

Ebene der staatlichen Verwaltung: die Regierungsbezirke mit den Regierungspräsidien sowie die Landkreise mit den Landräten. In Bezug auf die Landkreise wird neben der staatlichen Landkreisverwaltung auch die kommunale Kreisselbstverwaltung behandelt. Zum anderen liegt der Fokus auf der Ebene der kommunalen Selbstverwaltungen der Städte und Gemeinden; den Schwerpunkt legt Ellwein auf die Bereiche Ortspolizei, Armenwesen und Finanzverwaltung, hier insbesondere die Einkommenssteuerveranlagung. Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Themenfelder Organisation, Personal, Aufgaben und Funktionen, Verwaltungsmittel und -verfahren, Arbeitsweise der Verwaltung.<sup>10</sup>

Da Ellwein sowohl den Modernisierungsprozess der Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert als auch die Verwaltung im Kontext der politischen Systeme beleuchtet, bewegt sich seine Studie auf zwei zeitlichen Untersuchungsebenen.<sup>11</sup> Auf der ersten folgt die Studie – orientiert am Wechsel der politischen Systeme – vier kürzeren historischen Zeiträumen (1815–1870, 1871–1918, 1919–1945, 1945–1990). Zwischen 1815 und 1870 wird die Modernisierung der Verwaltung eingeleitet.<sup>12</sup> Im Deutschen Kaiserreich, 1871 bis 1918, erfolgt die Konsolidierung der ›modernen‹ Verwaltung;<sup>13</sup> 1919 bis 1945 steht im Zeichen der Anpassung an die jeweils neuen, relativ kurzlebigen Staatsformen der Republik und des Nationalsozialismus sowie die Aufnahme neuer technischer Entwicklungen durch die Verwaltung; speziell dem Verhältnis von Politik und Verwaltung wird hier besonderes Augenmerk geschenkt. Die Phase 1945 bis 1990 steht unter dem Eindruck der Demokratisierung der Politik und der Ausdifferenzierung von Aufgaben und Verwaltung.<sup>14</sup>

Mit der Untersuchung von Modernisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung des 19. und 20. Jahrhunderts erweitert sich Ellweins Verwaltungsgeschichte um eine zweite Zeitebene. Dabei wird der Begriff der »Modernisierung«<sup>15</sup> empirisch angegangen und bezieht sich auf einen funktionalen Differenzierungsprozess der Staatsgewalt. Ellwein beschreibt drei »idealtypische« Entwicklungsstufen im Modernisierungsprozess der Verwaltung im 19. und 20. Jahrhundert.<sup>16</sup> Die Entwicklungsstufen unterscheiden sich quantitativ wie qualitativ – mit Stufenübergängen im Sinne idealtypischer Veränderungen.<sup>17</sup> Die erste Entwicklungsstufe, eingeleitet zwischen 1815 und 1870, kennzeichnete, dass die Verwalter hauptamtlich tätig waren.<sup>18</sup> Für die

zweite Entwicklungsstufe, die sich bis 1918 vielfach, aber noch nicht flächendeckend durchgesetzt hatte, war eine organisatorische Ausdifferenzierung der Verwaltung charakteristisch: Aufgabenteilung und Spezialisierung gingen mit einer qualitativen Professionalisierung einher. Erst auf der dritten Entwicklungsstufe waren die Bedingungen der organisatorischen Differenzierung und qualitativen Professionalisierung flächendeckend gegeben, was seit 1945 der Fall war.

Grundsätzlich ist zur Studie außerdem noch anzumerken: Die Vielfalt der Perspektiven – mehrere Analyse- und Zeitebenen überlagern sich – und die hohen konzeptionellen Ansprüche machen diese knapp 1000-seitige Publikation zu einer komplexen und vielschichtigen Lektüre, die hinsichtlich Argumentationsgang und Struktur eine Herausforderung darstellt: Die einzelnen Kapitel verzweigen sich labyrinthisch in Unterabschnitte und Exkurse, nicht selten ohne erkennbaren Zusammenhang aneinandergereiht und erst sehr viel später wieder gedanklich verknüpft.

#### IV. Das Konzept einer »lebenden Verwaltung«

In konzeptioneller Hinsicht ist für das von Ellwein erarbeitete Verwaltungsverständnis zunächst die kritische Auseinandersetzung mit Verwaltungsauffassungen grundlegend: Er dekonstruiert »staatszentrierte Ansätze« einer klassischen Verwaltungslehre (Max Weber) und einer juristischen Rechts- und Staatswissenschaft (Ernst Forsthoff), die Staat und Verwaltung jeweils als eine »Einheit« begreifen und deren Verwaltungsverständnis auf einer »Rationalitätsannahme« beruht.<sup>19</sup>

Ellweins Kritik zufolge gibt es erstens keine rationale Begründung der Aufgaben von Staat und Verwaltung, wenn man einmal von der Rechts-, Friedens- und Ordnungsfunktion absieht. Zweitens lassen sich Befehl und Gehorsam beziehungsweise Programm und Vollzug in der Verwaltung in keinen rationalen Zusammenhang bringen. Die Umsetzung von Gesetzen und politischen Programmen folgt, so Ellwein, keiner rationalen Gesetzmäßigkeit, sondern ist durch ein Vollzugsdefizit gekennzeichnet, das er auf drei Aspekte zurückführt: Erstens sind politische Vorgaben für die Verwaltung oder ist deren Handlungsprogramm nicht so eindeutig und kont-

rollierbar wie idealtypisch angenommen; für die umsetzende Verwaltungsstelle bleiben immer noch Interpretationsspielräume. Zweitens führt das Nebeneinander der Führungsfunktionen für den Verwaltungsvollzug und die Bereitstellung der Ressourcen dazu, dass sie einander nicht entsprechen. Drittens ist die »moderne« Verwaltung so ausdifferenziert, dass zwischen den einzelnen Verwaltungseinheiten Zielunterschiede bestehen; unter diesen Voraussetzungen ist der Koordinationsbedarf von der politischen Führung kaum zu erfüllen.<sup>20</sup>

Ellwein strebt nun ein Verwaltungsverständnis an, das diese Kritikpunkte berücksichtigt. Hierzu entwickelt er den sehr weit gefassten Ansatz einer »lebenden Verwaltung«, der auch dem Anspruch einer Verwaltungsgeschichte gerecht werden soll, die kontinuierlichen, strukturellen Veränderungen im Bereich der öffentlichen Hand im Kontext ihres weiteren politischen und gesellschaftlichen Umfelds darzustellen.<sup>21</sup> Zwei Konstanten einer »lebenden Verwaltung« hebt Ellwein hervor: Zum einen betont er die Vielfältigkeit und Komplexität der Verwaltung im Hinblick auf ihre Funktionen sowie ihre Verbindung zu der von ihr verwalteten Umwelt. Zum anderen unterstreicht er die sich ständig verändernden Aufgaben und Erwartungen des sozialen Umfelds an die Verwaltung. Er kommt zu dem Schluss, dass »verallgemeinernde Formeln [...] oft Wirklichkeit« zudecken.<sup>22</sup> Ellwein begreift »Verwalten« in erster Linie als Tätigkeit; durch diesen Zugang umgeht er eine Verengung der Perspektive auf die Verwaltungseinrichtung. Insbesondere geht es ihm eben auch um die Berücksichtigung der wechselseitigen Einflussnahmen zwischen der Verwaltung und ihrem Umfeld.<sup>23</sup>

Um seine Studie thematisch einzugrenzen, arbeitet Ellwein als spezifisches Element einer »modernen« »lebenden Verwaltung« den ständigen Differenzierungsprozess heraus<sup>24</sup>, der sich auf drei Ebenen vollzieht: 1) die Ausbildung von unterscheidbaren Verwaltungsfunktionen; 2) die fachliche Spezialisierung; 3) das Nebeneinander von Gebietskörperschaften, Körperschaften und Einrichtungen.<sup>25</sup> Die benannten Differenzierungen werden zum einen durch die Arbeitsteilung nach Funktionen und zum anderen durch die Darstellung der »verwaltete[n] Wirklichkeit« im Büro als Modell, auf dessen Grundlagen dann Entscheidungen getroffen werden können, ermöglicht.<sup>26</sup>

Neben dem kontinuierlichen Differenzierungsprozess ist der angesprochene Bezug der Verwaltung zu

ihrem gesellschaftlichen und politischen Umfeld ein weiteres Merkmal einer »lebenden Verwaltung«.<sup>27</sup> Diese Anbindung der Verwaltung an ihr Umfeld hat verschiedene Ausformungen – beispielsweise die Beeinflussung der Umsetzung von Verwaltungsprogrammen seitens der staatlichen Verwaltung oder kommunalen Selbstverwaltung durch die örtlichen Verhältnisse oder auch die Integration neuer Aufgaben und Herausforderungen in das Verwaltungssystem unter dem Eindruck sich verändernder gesellschaftlicher, politischer, wirtschaftlicher und technologischer Gegebenheiten. Vor dem Hintergrund einer sich ständig wandelnden Umwelt kommt der Verwaltungskultur und -tradition besondere Bedeutung für die Stabilität der öffentlichen Verwaltung zu.

Den wechselseitigen Beziehungen zwischen der Verwaltung und ihrer Umwelt – hier insbesondere ihrer Klientel, also den Bürgern – einen signifikanten Stellenwert einzuräumen, ist ein Schlüsselement von Ellweins politikwissenschaftlichem Wirken. Bezeichnenderweise lautet der Titel der Festschrift zu seinem 60. Geburtstag: *Verwaltung und ihre Umwelt* (1987).<sup>28</sup> Als grundsätzliche, paradigmatische Ausrichtung hat diese Leitvorstellung des wechselseitigen Verhältnisses der Verwaltung zu ihren Bürgern in der Verwaltungsgeschichte dann eine wichtige Rolle gespielt – wenn auch nicht immer mit eindeutigem beziehungsweise explizitem Bezug zu Ellweins Überlegungen.<sup>29</sup>

In einem weiteren Schritt zeigt Ellwein vier innerliche und äußerliche »Kraftfelder« auf, die im Untersuchungszeitraum auf die und in der Verwaltung wirkten und ein Spannungsfeld zwischen Kräften des Wandels und der Beharrung bildeten; das Nebeneinander von »Freiraum« und »Bindung« machte Verwaltung in einer »komplexen Umwelt« überhaupt erst möglich.<sup>30</sup> Ellwein weist auf das Paradoxon hin, dass Verwaltungen zwar »rational funktionieren, dabei aber verschiedenen Rationalitäten folgen soll[en]«<sup>31</sup>; zugleich löst er das von Max Weber gezeichnete Bild der Verwaltung als Idealtypus einer rationalen bürokratischen Organisation auf.

Die institutionellen Traditionen einer Verwaltung bilden ein erstes Kraftfeld.<sup>32</sup> Ein zweites Kraftfeld liegt in dem nur schwer zu koordinierenden Entscheidungsprozess im Hinblick auf die Bestimmung und Abstimmung von Aufgabenfestlegung und Ressourcenerbereitstellung.<sup>33</sup> Die nur unzureichend zu klärende Zuständigkeitsfrage in arbeitsteiligen Organisationen kon-

stituiert ein drittes Kraftfeld.<sup>34</sup> Schließlich führt Ellwein, als vierten Punkt, das Spannungsverhältnis zwischen zentralen Vorgaben und lokalen Einflüssen an, das in »Aushandlungsprozessen« zum Ausdruck kommt:<sup>35</sup> die lokale Einbindung von Verwaltung als für die Verwaltungstätigkeit wesentliche Variable.

Mit der Erarbeitung von sechs Verwaltungstypen schließt Ellwein sein Konzept einer »lebenden Verwaltung« ab.<sup>36</sup> Verwaltungstypen sollen einen systematischen, methodischen Zugang zu einer modernen Verwaltung bieten und eine differenzierte Auseinandersetzung etwa bezüglich der Umsetzung administrativer Programme sowie der hierbei involvierten Akteure ermöglichen. Zunächst macht Ellwein zwei Gedankenschritte:

Ausgehend vom Verständnis des »Verwaltens als Tätigkeit« unterscheidet er in einem ersten Schritt Verwaltung als »Tätigkeitszusammenhang« und Verwaltung als »Institutionengefüge«. Durch diese Differenzierung lässt sich Verwaltung als »Funktion« darstellen. Im zweiten Schritt verweist Ellwein auf den historischen Differenzierungsprozess: So kam es erstens zur Herausbildung von Funktionen der öffentlichen Verwaltung, die sich von anderen Funktionen des Staates, wie der Rechtsprechung, unterscheiden. Zweitens erfolgte mit Bezug auf die Verwaltung eine fachliche und schließlich eine herrschaftsbezogene Differenzierung.<sup>37</sup> Von Bedeutung sind diese Differenzierungen in den Verwaltungstypen; Ellwein unterscheidet:

1) Die *Befehlsverwaltung*<sup>38</sup>, die vorschriftsmäßig – also befehlsmäßig – handelt wie beispielsweise große Fachverwaltungen wie Post und Bahn; sie verwirklicht unmittelbar den Willen der politischen Führung. 2) Die *Vollzugsverwaltung*, die – wie die Ortspolizei – zwar Gebote vollzieht, aber im Prozess der Vollziehung Anpassungen vornimmt, damit sie gegenüber Bürgern und Betroffenen durchsetzbar wird; sie sorgt dafür, dass dem Willen der politischen Führung (nach Möglichkeit) entsprochen wird. 3) Die *politische Verwaltung* ermöglicht die Willensbildung der politischen Führung, bereitet also Politik vor. 4) Die *autonome Verwaltung* bildet den Willen und setzt ihn zugleich auch um. 5) Die *Ressourcenverwaltung* stellt die notwendigen Ressourcen für die zu leistenden Dienstleistungen bereit. 6) Die *interne Verwaltung* (von Anstalten und Einrichtungen) schließlich ermöglicht intern die fachlichen Verwaltungsfunktionen.<sup>39</sup>

So weit zu den methodischen und konzeptionellen Aspekten des »Lebendige Verwaltung«-Ansatzes; im Folgenden seien nun einige Entwicklungslinien nachgezeichnet, wie Ellwein sie für die Verwaltung in seiner historisch-empirischen Untersuchung zur Verwaltungsgeschichte von Ostwestfalen-Lippe ausmacht. Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf ›modernisierender‹ Verwaltungsentwicklung sowie auf verallgemeinernden Grundsätzen der Verwaltungsentwicklung.

## V. Verwaltungsmodernisierung und Aufgabenentwicklung als Differenzierungsprozess

Mit Blick auf den Zeitraum von 1815 bis 1870 stellt Ellwein fest: Mit der Ausbildung einer professionellen Verwaltung hatte auch das bürokratische Element zugenommen. Dennoch verfügte ein Beamter, je nachdem in welchem Verwaltungstyp er arbeitete, über unterschiedliche Spielräume – das »bürokratische Korsett« variierte. Insbesondere für Ämter, die nicht im Büro, sondern vor Ort arbeiteten – wie dem des Landrats –, galt, dass sie sich dem »bürokratischen Zugriff« der vorgesetzten Stelle ein Stück weit entziehen konnten. »Mit dem Amt verband sich also eine Position, die man unterschiedlich ausfüllen und nutzen konnte.«<sup>40</sup>

Die Leistung der Verwaltung lag vor allem in den Bereichen, in denen die Verwaltung »schon immer« tätig war: »In diesen Bereichen wird beraten, gefördert, gehandelt, weiterentwickelt. Es wird nur selten prinzipiell nachgedacht und kaum geplant.«<sup>41</sup> Verwaltung war also vor allem »reaktiv« tätig, ohne weitere Projektionen auf zukünftige Verwaltungspläne. Der Wirkungskreis der Verwaltung im Zeitraum von 1815 bis 1870 war eng gezogen. Dies hieß aber nicht, dass sie starr war; sie konnte auf Entwicklungen durchaus auch flexibel reagieren – allerdings sah sie ihre Aufgabe nicht darin, gesellschaftliche Problemlagen kreativ zu lösen.<sup>42</sup>

Bezüglich der Verwaltungsfunktionen stellt Ellwein fest: Verwaltung bildete keine »Einheit«, sondern es war unterschiedliches Verhalten möglich. Dieser Punkt ist wichtig im Hinblick auf das Verhältnis von zentraler und lokaler Verwaltung sowie von politischem Programm und dessen Vollzug. Verwaltungshandeln variierte zwischen den sechs Verwaltungstypen mit

verschiedenen Zwischenstufen. *Befehlsverwaltung* macht Ellwein in der allgemeinen Verwaltung nur im Regierungspräsidium aus. Für den weitaus größeren Bereich der *Vollzugsverwaltung* stellt er – insbesondere in Bezug auf die Tätigkeit von Landräten, Amtmännern und auch staatlichen Beamten im Straßenbau – fest: Hier wurde vor allem unterschieden zwischen dem, was möglich war, und dem, was man für möglich hielt. In der Kommunalverwaltung identifiziert Ellwein ein *Nebeneinander von Vollzugs- und Ressourcenverwaltung*. Einer *politischen und autonomen Verwaltung* begegnet er in Ostwestfalen-Lippe kaum.<sup>43</sup> Ellwein kommt zu dem Ergebnis: Befehle, die verstanden und akzeptiert werden, werden anders vollzogen als Befehle, die abgelehnt werden; Herrschaft ist dort am stabilsten, wo sie auch inhaltlich akzeptiert wird.<sup>44</sup>

Die Verwaltung erreichte im Zeitraum bis 1870 allenfalls die erste Entwicklungsstufe einer ›moderneren‹ Verwaltung im Sinne des Bestehens unterscheidbarer Verwaltungsfunktionen, die von hauptamtlich bestellten Verwaltern wahrgenommen wurden. Die Verwalter nahmen hier eine »Mittelstellung« zwischen Auftraggeber und Verwalteten ein. Auch wurde die Verwaltung zunehmend im Sinne von Auftrag und Vollzug auf der Grundlage von Instruktionen und Regeln organisiert. Wie nahe die einzelnen Verwaltungsstellen diesem Ideal kamen, variierte noch stark.<sup>45</sup>

Die zweite Entwicklungsstufe, die sich durch Arbeitsteilung und Spezialisierung auszeichnet, wurde – mit Ausnahme der größeren Städte und Regierungspräsidien sowie einzelner Verwaltungsbereiche, in denen eine allmähliche Spezialisierung einsetzte (Polizei, Bauwesen etc.) – nur selten erreicht.<sup>46</sup> Mit dem hier ausgemachten Trend zum Hauptamt ging zugleich eine Spezialisierung der Verwaltungsleute einher. Vorbereitet wurde dieser Trend in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts; er stabilisierte sich in der zweiten Hälfte.<sup>47</sup> Weiterhin kam es bis 1870 zu einer weitreichenden qualitativen Professionalisierung der Verwalter, von denen nun viele über eine fachliche Ausbildung verfügten.<sup>48</sup>

Für den Zeitraum 1871 bis 1918<sup>49</sup> stellt Ellwein fest: Im Hinblick auf Organisation und Personal im Kaiserreich gab es keine grundlegenden, strukturellen Veränderungen gegenüber der Zeit vor 1870. Im Zeitraum nach 1870 kam es zu einer Konzentration des »Verwaltens« in Kreisen, Städten und Ämtern in Ver-

bindung mit Komponenten der Selbstverwaltung. Diese gewann nach 1870 an Bedeutung, nicht einfach nur aufgrund staatlich definierter Aufgaben (Ortspolizei, Schule und Armenwesen), sondern weil Kommunen aus Eigeninitiative Verwaltungsaufgaben aufnahmen. In der Folge kam es auf kommunaler Ebene zu einer erheblichen Zunahme von Funktionen. Auch errichteten Staat und Provinz mehr Fachverwaltungen (v. a. Straßenbau, Kanalbau, Post und Bahn, Kulturbau), insbesondere durch den Ausbau der allgemeinen Verwaltung in Gemeinden und Gemeindeverbänden.<sup>50</sup> Der Verwaltungsausbau war geprägt von einer Vergrößerung der Kreis-, Stadt- und Amtsverwaltungen sowie einer konstanten Veränderung von Aufgabenbestand und Aufgabenarten. Mit dem Organisationswachstum, der Zunahme des Personals und neuen Aufgaben ging auch die Unterscheidung zwischen Aufgabenbereichen einher. Mit der Arbeitsteilung eng zusammen hingen auch Professionalisierung sowie organisatorische und arbeitstechnische Spezialisierung.<sup>51</sup>

Mit zunehmender Komplexität nahmen, was die Arbeitsweise angeht, bürokratische Routinen und Elemente insgesamt zu, auch wenn es in einzelnen Bereichen gerade auf örtlicher Ebene noch Defizite gab. Des Weiteren wurden die Bereiche der Planung und Organisation größer. Auch intensivierten sich bürokratische Elemente bei der Einwirkung der Verwaltung auf andere Bereiche (wie beispielsweise Gewerbeaufsicht, Steuererklärung und Baugesuche). Schließlich erhielt der Staat durch die »Bürokratieverflechtung« gesicherte Kenntnisse über seine Bürger, um damit zentrale Funktionen effizient durchsetzen zu können. Er trat in unmittelbarem Kontakt mit seinen Bürgern. So bildeten Personenstands- und Meldewesen sowie Kataster- und Grundbuchwesen eine solide Grundlage für die Durchsetzung staatlicher Normen bezüglich Schul-, Militär-, Unterhalts- und Steuerpflicht.<sup>52</sup>

Im Hinblick auf die Verwaltungsleistung im Untersuchungszeitraum hebt Ellwein die »identitätsstiftende« Wirkung der allgemeinen Verwaltung hervor – für ein dezentrales Land wie Preußen von großer Bedeutung.<sup>53</sup> Die Zunahme der Selbstverwaltung war für ein Nebeneinander von Staats- und Selbstverwaltung im Hinblick auf eine mögliche gegenseitige Entlastung wesentlich. So verstärkte der Staat den Bereich der Ordnungsleistung, während die Kommunalverwaltung Aufgaben

entweder neu erschloss oder bestehende intensivierte. Insgesamt verstärkte sich nach 1870 das Bemühen der Verwaltungen in den Bereichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit, Infrastruktur, sozialer Frieden, Schule, Bildung und Kultur. Neu hinzu kam das Bemühen um die Wirtschaftsförderung.<sup>54</sup>

Der befehlmäßigen Verwaltung kam 1870 insgesamt noch keine große Bedeutung im Hinblick auf Verwaltungsfunktionen zu; denn die großen Fachverwaltungen wie Post und Bahn sowie Infrastrukturverwaltung, in denen sie zum Tragen gekommen wäre, spielten noch keine sonderliche Rolle. Dagegen nahm seit 1870 in der allgemeinen Verwaltung die Befehlsverwaltung in Einklang mit der Professionalisierung zu – vor allem dort, wo es um eine systematische Erfassung von Angaben zu Individuen ging, so in Bezug auf Schul-, Wehr-, Steuer- und Meldepflicht, und auch in Bezug auf Besitzverhältnisse und Betriebseinrichtungen.<sup>55</sup>

In erster Linie traf Ellwein auf Vollzugsverwaltung – ein Verwaltungstypus mit besonderer Wirkungsweise. Die Verwaltung vollzog zwar die entsprechenden Gebote, doch nahm sie im Prozess der Umsetzung Anpassungen vor, sodass sie das Gebotene leisten und erfüllen konnte und zugleich gegenüber den Bürgern durchsetzbar war. Dies betraf insbesondere die Orts- und Gesundheitspolizei. Je mehr jedoch die Gemeinden in diesem Bereich vom Staat eingespannt wurden, desto stärker vermischten sich Vollzugs- und Ressourcenverwaltung. Durch die Inanspruchnahme der Gemeinden durch den Staat verschwammen auch die Grenzen zur politischen beziehungsweise autonomen Verwaltung. Insofern gilt: Je nachdem, ob man den Schwerpunkt bei der Selbstverwaltung in den großen Städten auf den Aspekt der Verwaltung oder der politischen Konnotation legt, erscheint diese entweder als autonome oder als politische Verwaltung.<sup>56</sup>

Die Unterscheidung von Verwaltungstypen erlaubte es Ellwein, den Fokus vor allem auf den Prozess der Umsetzung von Verwaltungsgeboten und hier insbesondere auf das Spannungsfeld zwischen Verwaltungsauftrag und tatsächlichem Verwaltungshandeln zu legen. Wie er feststellte, bewegte sich Verwaltung »zwischen dem, was sie soll, dem, was sie kann, und dem, was sie will. Gelingt es der Verwaltungsführung, das Soll eindeutig zu fassen und das Können zu determinieren, ist das Wollen weithin ausgeschlossen. Diese Formel lässt sich beliebig variieren.«<sup>57</sup>

Eine ›moderne‹ Verwaltung der zweiten Entwicklungsstufe wurde im Sinne einer organisatorischen Ausdifferenzierung in den meisten Fachverwaltungen und weit hin in der allgemeinen Verwaltung bis 1918 erreicht. In der allgemeinen Verwaltung kam es zu einer organisatorischen Ausdifferenzierung durch Arbeitsverteilung und Aufgabenteilung. In Ämtern auf dem Lande wurde sie indes nur begrenzt erreicht.<sup>58</sup> In organisatorischer Hinsicht hieß das, mehrere hauptamtliche Verwalter nahmen eine Verwaltungsaufgabe wahr, für die unterschiedliche Kompetenzen und Spezialisierungen benötigt wurden. Mit der Arbeitsteilung ging eine Spezialisierung von Aufgaben und Qualifikationen einher. Für einen Einzelnen wären die Aufgaben zu umfangreich und zu komplex gewesen. Hier erfolgte eine qualitative Professionalisierung, die zugleich die Entstehung einer verwaltungsinernen Stushierarchie mit sich brachte.<sup>59</sup>

Unterschiede gab es in diesem Punkt zwischen der allgemeinen Verwaltung und dem ›Behördenbündel‹ der größeren Städte. Hier musste das Zusammenwirken von Bürgern und Fachleuten in Einklang gebracht werden. Keinen mindernden Einfluss hatte die Mitwirkung von Bürgern auf die Verwaltungsspezialisierung und die qualitative Professionalisierung. Ein Spannungsfeld tat sich hingegen bezüglich der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle und einer Zusammenführung von Verwaltungsaufgaben auf.<sup>60</sup>

Ellwein stellt die Modernisierung der Verwaltung auf der zweiten Entwicklungsstufe am Beispiel der Entwicklung von Organisation und Personal (Besoldung, Qualifikation, Laufbahn), Arbeitsweise, Leistung und Funktion dar. Für vier Bereiche belegt er ein Wachstum der Verwaltung: 1) Es erfolgte ein Ausbau der Stadt-, Kreis- und Amtsverwaltungen in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. 2) Es kam zu einer ständigen Veränderung und Erweiterung des Aufgabenbestandes und der Aufgabenarten. 3) Organisation und Personal nahmen zu. 4) Mit der Arbeitsteilung schritt die organisatorische und arbeitstechnische Spezialisierung voran. Weiterhin gewann die Selbstverwaltung auf der zweiten Entwicklungsstufe an Gewicht.<sup>61</sup>

## VI. Der Erklärungsansatz: Verwaltung zwischen Zufall, Notwendigkeit, politischer Macht und Klientelorientierung

»Der Staat als Zufall, Notwendigkeit und Wille« – auf diese Formel kommt Ellwein am Ende des ersten Bandes, in dem er die Ursachen für die historische Aufgabenentwicklung auf den unterschiedlichen Verwaltungsebenen in Ostwestfalen-Lippe zu erklären versucht. Hinter der Aufgabenentwicklung sieht er keine systematischen oder rationalen Entscheidungen und auch kaum eine »erkennbare Grenze« zwischen Staat und Gemeinde.<sup>62</sup>

Das Spektrum erstreckt sich von Aufgaben, die »notwendig« zum Staate gehören (wie beispielsweise Existenzsicherung, Rechtssetzung, Streitschlichtung, Rechtsdurchsetzung, Rechtssicherung, Maß-, Münz- und Eichwesen) bis hin zu solchen, die »zufällig« hinzugekommen sind. Zu Letzteren rechnet Ellwein kommunale Versorgungsaufgaben sowie Aufgaben, die der Staat wahrnehmen kann, aber nicht muss (wie beispielsweise Wirtschaftsförderung, Kultur, Feuersicherung, Armenfürsorge, Wohlfahrtspflege, Gesundheitsvorsorge, Arbeitsvermittlung).<sup>63</sup> In der staatlichen Aufgabenentwicklung kommen Zufall, Notwendigkeit sowie politischer Wille und Macht zum Ausdruck. »Der Staat bewegt sich zwischen Zufall und Notwendigkeit, wobei die Grenzen fließend sind«, so Ellweins Befund.<sup>64</sup>

Ellwein beendet den ersten Band mit einem Exkurs zur Herrschafts-, Klientel- und Verwaltungsorientierung; es geht um den Aspekt der Nutzung von Spielräumen durch Behörden im Verwaltungsvollzug. Zwei Ursachen belegt Ellwein: Zum einen entsprach die Ressourcenzuweisung oftmals nicht dem Bedarf für die Ausführung der Aufgabe; deshalb kam es notwendigerweise zu einer Anpassung der Ausgabenausführung an die verfügbaren Ressourcen. Zum anderen ergaben sich Spielräume, da Befehle oftmals nicht so eindeutig waren, dass der Vollzug schon festgelegt war.<sup>65</sup> Ein weiterer Aspekt, den Ellwein allerdings nicht belegen kann, betrifft die Beziehung der Verwaltung zu den Verwalteten, das heißt die Berücksichtigung auch der Bürger und ihrer Interessen. Im Ergebnis tat Verwaltung »oft weniger als sie sollte und sie tat das, was sie sollte, häufig etwas anders als es der Auftraggeber wollte.« Anders ausgedrückt: Verwaltung interpretierte Be-

fehle.<sup>66</sup> Sie war umso »klientelorientierter«, je weniger eindeutig die Anweisungen und je eingeschränkter die Ressourcen waren. Umgekehrt förderte die Verflechtung und das Zusammenwirken von Verwaltungen die »Verwaltungsorientierung«.<sup>67</sup>

## VII. Das Erbe der Monarchie (Band II)

Ellwein beginnt seinen zweiten Band mit einem Rückblick auf die Verwaltung im Kaiserreich und geht der Frage nach, welche strukturellen und kulturellen Besonderheiten die öffentliche Verwaltung im frühen 20. Jahrhundert prägten.

Eine erste Besonderheit lag in dem Gebot der »Gesetzmäßigkeit« der Verwaltung: Seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts wurde die Rechtsstaatlichkeit unter dem Paradigma der »Gesetzmäßigkeit der Verwaltung« ausgebaut.<sup>68</sup> Diese Entwicklung wurde vor allem auch durch die konstitutionellen und föderalen Merkmale der Verfassungen des Deutschen Reichs (1866 und 1871) begünstigt.

Im Zeichen des Konstitutionalismus war nur eine parlamentarische Mitwirkung an der Gesetzgebung vorgesehen, jedoch keine parlamentarische Mitwirkung an der Regierung, die gleichzeitig eine Mitkontrolle der Verwaltung bedeutet hätte. Das restriktive Wahlrecht gewährte lediglich eine beschränkte Mitwirkung der Bürger im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Der Föderalismus wiederum übertrug den einzelnen Bundesstaaten neben einer selbstständigen Verwaltung außerdem die Verwaltung im Auftrag des Bundes, was eine korrekte Ausführung der Bundesaufgaben erforderte.<sup>69</sup>

Unter diesen Bedingungen fiel der »Gesetzmäßigkeit der Verwaltung«<sup>70</sup> eine besondere Bedeutung zu. Aus dem Paradigma der »Gesetzmäßigkeit« wiederum ergaben sich besondere Anforderungen an eine öffentliche Verwaltung, in Richtung des Weber'schen Idealtypus einer rationalen, bürokratischen Verwaltung deutend, mit dem Fokus auf Legitimität und Geltungsgrund. Zwar hat sich die öffentliche Verwaltung bis 1914 durchaus in Richtung einer Verwaltungsrationale im Weber'schen Sinne entwickelt, jedoch blieb die Verwaltung aufgrund der Komplexität von Organisati-

on, Aufgaben und Ressourcenzuweisung sowie Koordination nur von »eingeschränkter Rationalität«.<sup>71</sup> Die Verwaltung bewegte sich in einem Spannungsfeld: Auf der einen Seite sollte sie einem Rationalitätsgebot Folge leisten; auf der anderen Seite entsprachen aber politische Willensbildung und Verwaltungsvollzug diesem Gebot nur bedingt.<sup>72</sup>

Eine zweite Besonderheit lag im Verhältnis von Staat und Gemeinde – dies war auch für das Bild der Verwaltung in Ostwestfalen-Lippe im frühen 20. Jahrhundert von besonderem Interesse: Die Gemeinde wurde vom Staat zwar in die staatliche Aufgabenerfüllung mit eingebunden, doch in personeller und organisatorischer Hinsicht nicht in die Staatsverwaltung integriert.<sup>73</sup> Durch die Organisations- und Personalfreiheit behielten die Gemeinden wichtige Freiräume für eine eigenständige organisatorische Ausbildung ihrer Verwaltung, was ihre Verwaltungsspitze gegenüber den staatlichen Stellen stärkte und ihnen erlaubte, eigene Schwerpunkte in der Aufgabenwahrnehmung zu setzen.<sup>74</sup> Ellwein spricht von der »Blütezeit der kommunalen Selbstverwaltung« und ihrer – später nicht mehr erreichten – Unabhängigkeit vom Staat im Zeichen der »Honoratiorendemokratie«.<sup>75</sup>

Ein dritter Aspekt, der für das Verständnis und die Herausbildung einer »deutschen« Verwaltungskultur gegen Ende des Kaiserreichs von Bedeutung war, lag in der Verrechtlichung der Verwaltung, wie sie vor dem Hintergrund einer begrenzten Mitwirkungsmöglichkeit bei der parlamentarischen Gesetzgebung und einer weitergehenden Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung mit Auswahl des Führungspersonals und der Aufgaben erfolgte. Auf der Ebene der Gemeinden hatte die Verrechtlichung der Verwaltung auch deren Verselbstständigung zur Folge. Die staatliche Verwaltung erlangte eine gewisse Selbstständigkeit, da sie durch den höheren und gehobenen Dienst regelgemäß geführt wurde und ihr Personal durch seine Verwaltungserfahrung und Qualifikation eine gewisse Unabhängigkeit erlangt hatte. Des Weiteren kam der Verfahrenskontrolle – sowohl der verwaltungsinternen als auch der verwaltungsgerichtlichen – eine große Bedeutung zu.<sup>76</sup>

## VIII. Politik und Verwaltung im Wechsel der Staatsformen

Mit dem Ende des Deutschen Kaiserreichs gerät der Wechsel der Staatsformen und die Auswirkungen auf die öffentliche Verwaltung mit den Zäsuren 1918, 1933 und 1945/49 sowie die verstärkte thematische Ausrichtung der Verwaltungsgeschichte auf das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik in den Blickpunkt der Untersuchung. Ellwein fragt hier insbesondere nach den langfristigen Wirkungen der wechselnden Staatsformen – Republik und Nationalsozialismus – auf die Verwaltungsentwicklung.<sup>77</sup>

In Bezug auf Entwicklungstendenzen der Verwaltung im 20. Jahrhundert stellt Ellwein vorab vier Aspekte heraus: Erstens kam es in der Verwaltung zu einer Aufgabenvermehrung infolge einer Intensivierung der Aufgabenwahrnehmung, die zweitens in einer Vergrößerung der Organisation, Vermehrung des Personals sowie einer Veränderung der Verfahrens- und Arbeitsweisen zum Ausdruck kam.<sup>78</sup> Aufgrund dieser institutionellen Veränderungen nahmen auch die »externen Verflechtungen«<sup>79</sup> zu. Viertens häuften sich im 20. Jahrhundert die politischen Einwirkungen auf die Verwaltung, die eine Verletzung der für die Verwaltung geltenden formalen Regeln darstellten.<sup>80</sup>

Unter der Überschrift »Verwaltung im Wechsel der Staatsformen«<sup>81</sup> – 1918/19 und 1933 – widmet Ellwein dem Verhältnis von Politik und Verwaltung besondere Aufmerksamkeit.

In der Weimarer Republik lagen die zentralen Entwicklungen im Aufgabenzuwachs der Verwaltung. Insbesondere im Bereich der Kommunalverwaltung nahmen Personal und Organisation zu. Hiermit gingen eine weitere Binnendifferenzierung und erhöhter Koordinationsbedarf der Verwaltung einher. Insgesamt gewann die Verwaltung an Eigenständigkeit.<sup>82</sup> Der Aufgabenzuwachs führte zu einer Verflechtung von Aufgaben zwischen Verwaltungen, was auch die Politik überforderte, sodass deren Führungsfähigkeit abnahm. Stärker trat hingegen »informales Verwaltungshandeln« hervor.<sup>83</sup> Als Wachstumsursachen macht Ellwein Aufgabenzunahme, Spezialisierung und Qualifizierung sowie Reibungsverluste aus.<sup>84</sup>

Im Hinblick auf das Ende der Weimarer Republik und den Wechsel der Staatsform 1933 hin zum Nati-

onalsozialismus unterstreicht Ellwein die »deutliche Kontinuität« der Verwaltungsstrukturen über 1933 hinaus. Damit relativiert er zugleich die Bedeutung des NS-Regimes für die langfristige Verwaltungsentwicklung. Dem Nationalsozialismus spricht er – wie auch der Weimarer Republik – eine »planmäßige Verwaltungspolitik« ab.<sup>85</sup> Nach einem Überblick über die Gesamtorganisation der nationalsozialistischen Herrschaftsausübung, die Organisation der Verwaltung selbst und die Entwicklung der Verwaltungsaufgaben beschreibt Ellwein vier »Komponenten«, anhand derer er später die Verwaltung im Nationalsozialismus in den Bereichen der Staatsverwaltung, Finanzverwaltung und Kommunalverwaltung untersucht.

Ellwein kommt zu dem Ergebnis, dass Verwaltung, erstens, immer unter dem Druck des hier und jetzt Notwendigen arbeitet. Sie lebt in ihren Routinen, verteidigt diese und integriert Neuerungen so weit es geht. Routinen haben auch den Übergang von rechtsstaatlicher Verwaltung zum Unrechtsstaat erleichtert. Zweitens, jede Verwaltung lebt in ihrer Tradition – und diese war zur Zeit der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus 1933 jedenfalls keine demokratische oder republikanische Tradition, sondern eine, die Gemeinsamkeiten mit dem und Vorteile im neuen Regime fand und diesem »keinesfalls in toto entgegen« stand. Drittens musste Verwaltung nach 1933 Unrecht tun und/oder hinnehmen. Schließlich, viertens, gab es innerhalb der Verwaltung keinen nennenswerten Widerstand gegen Unrecht.<sup>86</sup>

Die Umbruchzeiten 1918/19 und 1933 stellt Ellwein am Beispiel der Staatsverwaltung, der Finanzverwaltung sowie der Kommunalverwaltung in Ostwestfalen-Lippe dar.

Bezüglich der Staatsverwaltung in den Jahren 1919 bis 1933 stellt Ellwein eine Kontinuität in der Behördenstruktur sowie nur geringe Veränderungen bei der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben fest. Allerdings entsprach die Entwicklung der Behördenstruktur nach 1919 nicht der Aufgabenentwicklung; vielmehr kommt es im Verhältnis von Politik und Verwaltung beziehungsweise von Staat und Gemeinde zu einer weitreichenden inhaltlichen Veränderung: Staatlicher Politik wohnte zunehmend das Moment aktiver Einflussnahme auf gesellschaftliche Entwicklungen inne. Dieses neue Verständnis von gesellschaftlicher Gestaltung kam unter anderem im zweiten Teil der Weimarer

Reichsverfassung, »Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen«, und folglich in einer vermehrten Gesetzgebung mit dem Versuch einer steuernden Wirkung zum Ausdruck.<sup>87</sup> Nach 1919 entwickelten sich die zentrale Steuerung (zur Erfüllung politischer Programme) und damit auch die Verrechtlichung stärker. Im Zuge der Erfüllung politischer Programme kam es zur ungleichmäßigen Zunahme der öffentlichen Verwaltung. Die zentrale Steuerung machte insbesondere eine Steigerung von Qualität und Professionalität erforderlich, im Interesse der Ausübung der Aufsichtsfunktion der staatlichen Verwaltung. Der Zunahme der »Zentrale« entsprach eine erhebliche Vergrößerung der für den Verwaltungsvollzug zuständigen Selbstverwaltung.<sup>88</sup> Auch für den Bereich der Finanzverwaltung stellt Ellwein vor allem Personal- und Aufgabenerweiterung, Modernisierung und Professionalisierung, Zentralisierung und insbesondere Kontinuität über die Jahre der staatlichen Umbrüche hinweg fest.<sup>89</sup>

Die Kommunalverwaltung nahm in den 1920er-Jahren nicht nur schneller zu als die Staatsverwaltung, sondern differenzierte sich auch stärker aus. Auch erfuhr sie erhebliche Veränderungen infolge einer Reihe von Modernisierungsprozessen.<sup>90</sup> Durch die Demokratisierung der Kommunalverwaltung kam es zu einer Zentralisierung und einem Bürokratisierungsschub, da das gesamte Verwaltungshandeln nun auf die Stadtverordnetenversammlung abgestimmt werden musste.<sup>91</sup> Einen weiteren Schub erhielt die Bürokratisierung der Kommunalverwaltung mit einer Ausdifferenzierung von Fachkompetenzen, wodurch die Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung erschwert wurde.<sup>92</sup>

Allerdings stellte die Kommunalverwaltung für Ellwein eine vergleichsweise schwierig zu untersuchende Verwaltungsebene dar; denn hier nahm die Ausdifferenzierung von Einrichtungen mit Betriebscharakter – wie Schlachthof, Markthalle, Krankenhaus – und die teilweise Ausgliederung zu. Diese Prozesse waren statistisch (beispielsweise im Vergleich von 1910 mit 1930) nur schwer fassbar.<sup>93</sup> Um 1930 war auch die Unterscheidung zwischen Hoheitsaufgaben und Aufgaben, bei denen die Kommunalverwaltung relativ frei agieren konnte, noch nicht eindeutig.<sup>94</sup>

Bei der Aufgabenentwicklung bestand trotz der politischen Zäsur von 1918 Kontinuität, wobei vor allem der Wohlfahrtsbereich zur Zunahme von Verwaltungs-

aufgaben auf verschiedenen Verwaltungsebenen der kommunalen Selbstverwaltung beitrug (Kreise, Städte, Ämter und Gemeinden).<sup>95</sup> Dies galt insbesondere für die größeren Städte.<sup>96</sup> In der Kreisverwaltung verlagerte sich der Schwerpunkt von der staatlichen auf die kommunale Seite der Landratsverwaltung.<sup>97</sup> Die Aufgaben der Kreiskommunalverwaltung konzentrierten sich wie auch schon 1914 auf Kreissparkassen, Schulwesen und Kreiskrankenhaus; auch berufliche Bildung und Straßenbau waren Aufgabenbestandteil. Der größte Aufgabenzuwachs erfolgte auch auf Kreisebene im Wohlfahrtsbereich.<sup>98</sup> Besonders groß war die Ausdifferenzierung im Bereich der kommunalen Leistungsverwaltung.<sup>99</sup>

Am Beispiel der Intensivierung der Sozialpolitik zur Zeit der Weimarer Republik stellt Ellwein das Wechselspiel von Staat und Gemeinde dar. Während der Staat regelnd den Rahmen für die soziale Absicherung setzte, führte die Gemeinde die konkrete Leistung der Fürsorge aus. Die umfangreiche Gesetzgebungstätigkeit des Reiches erläuterte Ellwein an drei Beispielen: Gesetz über Jugendwohlfahrt (1922); Verordnung über Fürsorgepflicht (1924) sowie Reichsgrundsätze über Voraussetzung sowie Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (1924); Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1927).<sup>100</sup> Mit der Verbesserung der sozialen Fürsorge ging die Intensivierung der Fürsorge im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung einher und führte hier zur Professionalisierung des Personals sowie zur Spezialisierung und Differenzierung der Fürsorgeverwaltung in den größeren Städten<sup>101</sup> – zu einem »stürmischen Ausbau der sozialen kommunalen Selbstverwaltung«.<sup>102</sup> Der Wohlfahrtsstaat manifestierte sich in der staatlichen Gesetzgebung und der Aufgabenentwicklung der kommunalen Selbstverwaltung.

Mit Blick auf die Zeit des Nationalsozialismus in Ostwestfalen-Lippe nach 1933 ist das Verhältnis von Partei und Staat von besonderer Bedeutung. Insbesondere geht Ellwein auf die Folgen der Umsetzung des Führerprinzips auf der Gemeindeebene ein<sup>103</sup>, namentlich auf die Maßnahmen der Jahre 1933 und 1934 zur Einbindung der öffentlichen Verwaltung in das nationalsozialistische Herrschaftssystem.<sup>104</sup> Diese umfassen den Zugriff auf die Polizei sowie die organisatorische Unterstellung der Verwaltung unter eine zentrale Führung.<sup>105</sup> Gesichert wurde die Machtergreifung unter anderem durch den Versuch, so weit wie möglich den

Anschein von Legalität zu wahren. Oftmals legalisierten Verordnungen und Gesetze lediglich »materielles Unrecht« – wurden »im Bedarfsfalle Gewalt, Brutalität, Terror, Folter und Mord« eingesetzt.<sup>106</sup> In Westfalen kam es zu personellen Eingriffen, aber nicht zu einem »revolutionären« Austausch des Führungspersonals in der Verwaltung.<sup>107</sup> Die Einführung des Führerprinzips brachte auf der Gemeindeebene Veränderungen durch die Abschaffung kommunaler Demokratie.

In der staatlichen Verwaltung veränderte sich – anders als in der Kommunalverwaltung – rein organisatorisch hingegen nichts – auch wenn es innerhalb der bestehenden Strukturen zu wesentlichen Verschiebungen gekommen ist.<sup>108</sup> Anders bewertet Ellwein das Handeln der Verwaltung: Der stufenlose Übergang von Recht zu Unrecht führte dazu, dass die öffentliche Verwaltung, zumindest in Teilen, am »Vollzug von Unrecht beteiligt war«.<sup>109</sup> Auch die nationalsozialistische Gesundheits- und Wohlfahrtspolitik bewegte sich im Zeichen von Bevölkerungs- und Rassenpolitik in einem »Grenzbereich zwischen formalem Recht und offenkundigem Unrecht«.<sup>110</sup>

## IX. Verwaltung, Politik und Gesellschaft im Zeichen des »überforderten Staates«

Abschließend geht es Ellwein in Bezug auf die öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland um die Trias aus Gesellschaft, Politik und Verwaltung. Neben dem politisch-administrativen System hatte seit 1945 die Gesellschaft mit ihren tief greifenden Veränderungen als Einflussfaktor für die öffentliche Hand dramatisch an Bedeutung gewonnen. Mit den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland sieht Ellwein einen »überforderten Staat«<sup>111</sup> konfrontiert.

Auch bei diesen Überlegungen ist Ostwestfalen-Lippe noch ein thematischer Schwerpunkt; es werden die Entwicklungen der Staatsverwaltung (Kapitel 24) und die Entwicklung in den Gemeinden und ihren Verbänden (Kapitel 25) dargestellt. Doch vor allem wird Ostwestfalen-Lippe nun im Kontext der allgemeinen Entwicklungen des politisch-administrativen Systems in Deutschland betrachtet.

In Bezug auf die Bundesrepublik Deutschland stellt Ellwein fest, dass es bis dato weder eine Systematik noch einen Konsens über eine Systematik öffentlicher Aufgaben gibt und dass die »Unterscheidung zwischen Staatsaufgaben und Gemeindeaufgaben weder zwingend noch folgerichtig und außerdem ihre ständige Vermischung ein Problem der Verwaltungsentwicklung ist.«<sup>112</sup> Hinsichtlich der Entwicklung von Aufgaben, Behörden und Personal stellt Ellwein für den Untersuchungszeitraum ein stetiges Wachstum fest.<sup>113</sup> Auch diese Entwicklung sieht er eingebettet in das Wachstum des öffentlichen Sektors auf der Ebene von Bund und Ländern.<sup>114</sup>

Als Hauptproblem der öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland diagnostiziert Ellwein eine Überforderung der öffentlichen Hand, was auf übermäßige Anforderungen infolge der »nahezu revolutionär[en]« Veränderungen in der Gesellschaft zwischen 1945 und 1990 durch Bevölkerungswachstum, Veränderung der Bevölkerungsstruktur sowie der Individualisierung seit den 1970er-Jahren zurückzuführen ist.<sup>115</sup> Außerdem brachten auch die wirtschaftlichen Entwicklungen eine Ausweitung der Staatstätigkeit in Gestalt der Übernahme weiterer Aufgaben durch die öffentliche Hand.<sup>116</sup> Die Folge war ein starkes Wachstum der Verwaltung im Zeitraum von 1950 bis 1980 auf allen Ebenen.<sup>117</sup> Ellwein setzt den Aufgabenzuwachs in einen direkten Zusammenhang mit einer Schwächung des Staates im Sinne abnehmender Steuerungsfähigkeit.<sup>118</sup> Die finanziellen und organisatorischen Anforderungen sowie der Führungs- und Koordinationsbedarf waren letztlich nicht zu erfüllen, so Ellwein.<sup>119</sup>

## X. Schluss

Ellwein gelingt mit *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit* die Dekonstruktion der Vorstellung, die öffentliche Verwaltung sei eine rationale, einheitliche Organisation. Mit seinem erweiterten Verständnis einer »lebenden Verwaltung« und einer Verwaltung als »Tätigkeit« schafft er die Grundlagen für eine Verwaltungsgeschichte, die auch das Spannungsfeld und Wechselspiel zwischen inneren und äußeren Kräften der Verwaltung sowie vor allem auch die Kommunikations-, Aushandlungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen der Verwaltung und ihrer lokalen, gesellschaftlichen Um-

welt sowie dem politischen System erschließt. Weiterhin stellt Ellwein Verwaltung in Ostwestfalen-Lippe in ihrer institutionellen Bedingtheit im Verwaltungsalltag dar und ermöglicht so unterschiedliche Perspektiven: Neben den vielfältigen Beziehungen der Verwaltung und ihrer Umwelt sind dies das institutionelle Eigenleben öffentlicher Einrichtungen – und hierzu gehören auch die Kräfte und Widerstandsfähigkeit von Verwaltungskultur und -tradition gegen Veränderungen sowie der Steuerungs- und Koordinationsbedarf für die Umsetzung von Verwaltungsprogrammen – hier auch im Hinblick auf die politische Führung. Es entsteht ein

facettenreiches Bild von Verwaltung, das Kontinuität und Veränderung einschließt.

Die konzeptionellen Überlegungen, die thematischen Exkurse, die Interdisziplinarität und Perspektivenvielfalt, die Anlage einer detaillierten Regionalstudie, die Zielstellung einer Geschichte des ›modernen‹ Staates – all das bietet zahlreiche Anschlussmöglichkeiten für institutionalistische, organisationssoziologische, kulturwissenschaftliche und interdisziplinäre Ansätze in der Verwaltungsgeschichtsschreibung. Ellweins Publikation *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit* ist zugleich eine Herausforderung und Quelle der Inspiration.

**BECKER**, Peter: »Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung«, in: Nico Randaard, Erk Volkmar Heyen (Hg.), *Formation und Transfer städtischen Verwaltungswissens*, JEV 15 (2003), S. 311–336. • (Hg.), *Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts*, Bd. 1: 1800–2000, Bielefeld 2011. **BOGUMIL**, Jörg / **JANN**, Werner / **NULLMEIER**, Frank: »Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung«, in: DieS. (Hg.), *Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft*, Wiesbaden 2006, S. 9–26. • — / — (Hg.): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Bd. 36: Lehrbuch, Wiesbaden 2009. **EIBACH**, Joachim: *Der Staat vor Ort. Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens*, Frankfurt am Main, New York 1994. **ELLWEIN**, Thomas: *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*, Opladen 1976. • »Geschichte der öffentlichen Verwaltung«, in: Klaus König, et al. (Hg.), *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1981, S. 37–51. • »Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Zwei gegenläufige Prozesse: Zentralisierung und Orientierung an ›Land und Leuten‹«, in: DerS. (Hg.), *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, u. a. 1986, S. 9–23. • »Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert«, in: Ders., et al. (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1* (1987), S. 13–54. • »Verwaltungsgeschichte und Verwaltungstheorie«, in: Ders., et al. (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 3* (1989), S. 465–475. • *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, Bd. 1: *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815–1918*, Opladen 1993; Bd. 2: *Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919–1990*, Opladen 1997. **FISCH**, Stefan: »Verwaltungskulturen – Geronnene Geschichte?«, in: *Die Verwaltung* 33 (2000), S. 303–323. **GREVEN**, Michael Th.: »Eine regionale Verwaltungsgeschichte aus doppelter Perspektive. Mehr als eine regionale Verwaltungsgeschichte – Thomas Ellweins Opus Magnum«, in: *Neue Politische Literatur* 42 (1997), S. 187–199. **HAAS**, Stefan: *Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800–1848*, Frankfurt am Main, New York 2005. • — / Hengerer, Mark: »Zur Einführung. Kultur und Kommunikation in politisch-administrativen Systemen der Frühen Neuzeit und der Moderne«, in: DieS. (Hg.), *Im Schatten der Macht. Kommunikationskulturen in Politik und Verwaltung 1600–1950*, Frankfurt am Main 2008, S. 9–22. **HESSE**, Joachim Jens: »Thomas Ellwein (1927–1998)«, in: Eckhard Jesse, Sebastian Liebold (Hg.), *Deutsche Politikwissenschaftler – Werk und Wirkung. Von Abendroth bis Zellen-tin*, Baden-Baden 2014, S. 187–201. **JANN**, Werner: »Politik und Verwaltung im funktionalen Staat«, in: DerS. (Hg.), *Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden 1998, S. 253–280. • »Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 50 (2009), S. 477–505. • »Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre«, in: Bernhard Blanke, et al. (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011, S. 67–75. **KROSIGK**, Rüdiger von: *Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts*, Bielefeld 2010. **LEHMBRUCH**, Gerhard: »Thomas Ellwein und die Konstanzer Politik- und Verwaltungswissenschaft«, in: Wolfgang Seibel, Arthur Benz (Hg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein*, Opladen 1995, S. 11–16. **LÜDTKE**, Alf (Hg.): *Herrschaft als soziale Praxis. Historische und sozial-anthropologische Studien*, Göttingen 1991. **MAYNTZ**, Renate: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg 1978. **OPITZ**, Eckardt: »Ellwein, Thomas«, in: Franklin Kopitzsch, Dirk Brietzke (Hg.), *Hamburgische Biografie.*

*Personenlexikon*, Göttingen 2003, S. 117 f. **RUCK**, Michael: »Beharrung im Wandel. Neuere Forschungen zur deutschen Verwaltung im 20. Jahrhundert«, Teil I, in: *Neue Politische Literatur* 42 (1997), S. 200–256. **SEIBEL**, Wolfgang: »Thomas Ellwein«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39 (1998), S. 113 f. **WINDHOFF-HÉRITIER**, Adrienne: *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*, Opladen 1987. **WUNDER**, Bernd: »Paradigmenwechsel in der deutschen Verwaltungsgeschichtsschreibung?«, in: Erk Volkmar Heyen, Guido Melis (Hg.), *Informations- und Kommunikationstechniken der öffentlichen Verwaltung*, JEV 9 (1997), S. 307–314.

- 1 Thomas Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit. Die jüngere Verwaltungsentwicklung in Deutschland am Beispiel Ostwestfalen-Lippe*, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie 1815–1918, Opladen 1993; Bd. 2: Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel 1919–1990, Opladen 1997.
- 2 Bernd Wunder, »Paradigmenwechsel in der deutschen Verwaltungsgeschichtsschreibung?«, in: Erk Volkmar Heyen, Guido Melis (Hg.), *Informations- und Kommunikationstechniken der öffentlichen Verwaltung*, JEV 9 (1997), S. 307–314; Michael Th. Greven, »Eine regionale Verwaltungsgeschichte aus doppelter Perspektive. Mehr als eine regionale Verwaltungsgeschichte – Thomas Ellweins Opus Magnum«, in: *Neue Politische Literatur* 42 (1997), S. 187–199; Michael Ruck, »Beharrung im Wandel. Neuere Forschungen zur deutschen Verwaltung im 20. Jahrhundert«, Teil I, in: *Neue Politische Literatur* 42 (1997), S. 200–256.
- 3 Zum Konzept einer »Kulturgeschichte der Verwaltung« siehe Peter Becker, »Überlegungen zu einer Kulturgeschichte der Verwaltung«, in: Nico Randerdaard, Erk Volkmar Heyen (Hg.), *Formation und Transfer städtischen Verwaltungswissens*, JEV 15 (2003), S. 311–336; Stefan Fisch, »Verwaltungskulturen – Geronnene Geschichte?«, in: *Die Verwaltung* 33 (2000), S. 303–323; Alf Lütke (Hg.), *Herrschaft als soziale Praxis. Historische und sozial-anthropologische Studien*, Göttingen 1991.
- 4 Zu Werdegang und Wirken Ellweins siehe: Gerhard Lehbruch, »Thomas Ellwein und die Konstanzer Politik- und Verwaltungswissenschaft«, in: Wolfgang Seibel, Arthur Benz (Hg.), *Regierungssystem und Verwaltungspolitik. Beiträge zu Ehren von Thomas Ellwein*, Opladen 1995, S. 11–16; Joachim Jens Hesse, »Thomas Ellwein (1927–1998)«, in: Eckhard Jesse, Sebastian Liebold (Hg.), *Deutsche Politikwissenschaftler – Werk und Wirkung. Von Abendroth bis Zellentin*, Baden-Baden 2014, S. 187–201; Eckardt Opitz, »Ellwein, Thomas«, in: Franklin Kopitzsch, Dirk Brietzke (Hg.), *Hamburgische Biografie. Personenlexikon*, Göttingen 2003, S. 117 f.; Wolfgang Seibel, »Thomas Ellwein«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39 (1998), S. 113 f.
- 5 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie, S. 38–49, S. 59–64; Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie, S. 38 f.; Lehbruch, »Thomas Ellwein«, S. 12, S. 13 f.; Vgl. auch Thomas Ellwein, *Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung*, Opladen 1976, S. 40. Neben der Publikation »Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit« hat Ellwein eine Reihe von Aufsätzen und Rezensionen zur Verwaltungsgeschichte verfasst. Unter anderem: Thomas Ellwein, »Geschichte der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Zwei gegenläufige Prozesse: Zentralisierung und Orientierung an ›Land und Leuten‹«, in: Ders. (Hg.), *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, u.a. 1986, S. 9–23; Ders., »Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert«, in: Ders., et al. (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1 (1987), S. 13–54; Thomas Ellwein, »Verwaltungsgeschichte und Verwaltungstheorie«, in: Ders., et al. (Hg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 3 (1989), S. 465–475.
- 6 Lehbruch, »Thomas Ellwein«, S. 13 f., bezeichnet Staatsaufgaben als »Angelpunkt der Problemstellung« in Ellweins Forschungsansatz. Vgl. auch Ellweins Problemwahrnehmung bezüglich der zentralen Bedeutung von Aufgaben und – auch politischen – Funktionen von Verwaltung als Ausgangspunkt für eine empirische Verwaltungsforschung: Werner Jann, »Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Verwaltungsforschung«, in: *Politische Vierteljahresschrift* 50 (2009), S. 477–505, hier S. 479; Jörg Bogumil, Werner Jann, Frank Nullmeier, »Perspektiven der politikwissenschaftlichen Verwaltungsforschung«, in: Dies. (Hg.), *Politik und Verwaltung*, PVS-Sonderheft, Wiesbaden 2006, S. 9–26, hier S. 10.
- 7 Vergleiche hierzu beispielsweise die verwaltungssoziologische Systematik bei Renate Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, Heidelberg 1978, S. 8 f. Mayntz unterscheidet die beiden Betrachtungsebenen der gesamtgesellschaftlichen Systemperspektive (Kapitel zwei bis sechs) sowie der organisationssoziologischen Perspektive (Kapitel sieben und acht). Hinsichtlich der analytischen Ebene bestimmt sie die makrosoziologische Frageebene mit Bezug auf die Merkmale des administrativen Systems, einerseits, und den Umwelt- und Außenbeziehungen, andererseits. Im Hinblick auf die theoretischen Ansätze der Verwaltungssoziologie unterscheidet Mayntz den »funktionalen Aspekt« nach der Aufgabenerfüllung und den »politischen Aspekt« nach der Eigenmacht der Verwaltung sowie ihren Außenbeziehungen (S. 10 f.).
- 8 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie, S. 38–51.
- 9 Ellwein, »Entwicklungstendenzen der deutschen Verwaltung im 19. Jahrhundert«, S. 15; Thomas Ellwein, »Geschichte der öffentlichen Verwaltung«, in: Klaus König, et al. (Hg.), *Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden 1981, S. 37–51, hier S. 40. Siehe auch: Ellweins Kritik an Kurt G. A. Jeserich, et al., *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, fünf Textbände und ein Registerband, Stuttgart 1983 ff.; Ellwein, »Verwaltungsgeschichte und Verwaltungstheorie«, S. 470 ff.
- 10 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie, S. 76 f.
- 11 Ebenda, S. 108.
- 12 Ebenda, Kapitel 10.
- 13 Ebenda, Kapitel 15.
- 14 Ebenda, S. 77.
- 15 Den Begriff ›Fortschritt‹ vermeidet Ellwein aufgrund seiner Offenheit und Erklärungsbedürftigkeit.
- 16 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie, S. 77–79.
- 17 Ebenda, S. 78.
- 18 Ebenda, Kapitel 10.
- 19 Ebenda, Kapitel 1 und 2.
- 20 Ebenda, S. 44.
- 21 Ebenda, Kapitel 1 und 2.
- 22 Ebenda, S. 75.
- 23 Vgl. zur Themenkonjunktur in der Verwaltungswissenschaft: Werner Jann, »Verwaltungswissenschaft, Policy-Forschung und Managementlehre«, in: Bernhard Blanke, et al. (Hg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Wiesbaden 2011, S. 67–75, hier S. 68 ff.; Jann, »Praktische Fragen und theoretische Antworten«, Jörg Bogumil, Werner Jann (Hg.), *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Bd. 36: *Lehrbuch*, Wiesbaden 2009. Zur Konjunktur normativer »Bilder« von Verwaltung: Werner Jann, »Politik und Verwaltung im funktionalen Staat«, in: Ders. (Hg.), *Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft*. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S. 253–280.
- 24 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie, S. 64–76.
- 25 Ebenda, S. 72 f.
- 26 Ebenda, S. 73 f.
- 27 Ebenda, S. 64–76.
- 28 Adrienne Windhoff-Héritier, »Einleitung«, in: Adrienne Windhoff-Héritier, *Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein*, Opladen 1987, S. 5–10, hier S. 5 f.

- 29 Zum Verständnis von Kommunikations-, Aushandlungs- und Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern siehe: Joachim Eibach, *Der Staat vor Ort. Amtsmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens*, Frankfurt am Main, New York 1994, S. 16 f.; und Rüdiger von Krosigk, *Bürger in die Verwaltung! Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden. Zur Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts*, Bielefeld 2010, S. 15; Peter Becker (Hg.), *Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts*, Bd. 1: 1800–2000, Bielefeld 2011, S. 13 f.; Stefan Haas, Mark Hengerer, »Zur Einführung. Kultur und Kommunikation in politisch-administrativen Systemen der Frühen Neuzeit und der Moderne«, in: Dies. (Hg.), *Im Schatten der Macht. Kommunikationskulturen in Politik und Verwaltung 1600–1950*, Frankfurt am Main 2008, S. 9–22, hier S. 10; Stefan Haas, *Die Kultur der Verwaltung. Die Umsetzung der preußischen Reformen 1800–1848*, Frankfurt am Main, New York 2005.
- 30 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: *Die öffentliche Verwaltung in der Monarchie*, S. 55.
- 31 Ebenda, S. 56.
- 32 Ebenda, S. 56–58.
- 33 Ebenda, S. 59–61.
- 34 Ebenda, S. 61 f.
- 35 Ebenda, S. 62–64, hier S. 63.
- 36 Ebenda, S. 79.
- 37 Ebenda, S. 80.
- 38 Alle Kursivsetzungen entsprechen Kursivsetzungen bei Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*.
- 39 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 1: *Die öffentliche Verwaltung*, S. 79 f.; zur Entwicklung siehe S. 257 ff., 453 ff.
- 40 Ebenda, S. 251.
- 41 Ebenda, S. 257.
- 42 Ebenda.
- 43 Ebenda, S. 257–259.
- 44 Ebenda, S. 257 f.
- 45 Ebenda, S. 77.
- 46 Ebenda, S. 260 ff.
- 47 Ebenda, S. 262.
- 48 Ebenda, S. 260 ff.
- 49 Ebenda, S. 446–474.
- 50 Ebenda, S. 446 f.
- 51 Ebenda, S. 447.
- 52 Ebenda, S. 450.
- 53 Ebenda, S. 450 f.
- 54 Ebenda, S. 451.
- 55 Ebenda, S. 453.
- 56 Ebenda, S. 454 f.
- 57 Ebenda, S. 454.
- 58 Ebenda, S. 455.
- 59 Ebenda, S. 77.
- 60 Ebenda, S. 455 f.
- 61 Ebenda, S. 447 f.
- 62 Ebenda, S. 457.
- 63 Ebenda, S. 466.
- 64 Ebenda, S. 467.
- 65 Ebenda, S. 470.
- 66 Ebenda, S. 471.
- 67 Ebenda, S. 472.
- 68 Ellwein, *Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit*, Bd. 2: *Die öffentliche Verwaltung im gesellschaftlichen und politischen Wandel*, S. 15.
- 69 Ebenda, S. 14 f.
- 70 Ebenda, S. 15.
- 71 Ebenda, S. 16 ff.
- 72 Ebenda, S. 16 f.
- 73 Ebenda, S. 24 ff.
- 74 Ebenda, S. 25 f.
- 75 Ebenda, S. 26.
- 76 Ebenda, S. 34.
- 77 Ebenda, S. 14.
- 78 Ebenda, S. 45.
- 79 Ebenda, S. 46. Im Original kursiv gehalten.
- 80 Ebenda, S. 46.
- 81 Ebenda, S. 51–102.
- 82 Ebenda, S. 65.
- 83 Ebenda, S. 66.
- 84 Ebenda, S. 68.
- 85 Ebenda, S. 91.
- 86 Ebenda, S. 100 ff.
- 87 Ebenda, S. 151 ff.
- 88 Ebenda, S. 154.
- 89 Ebenda, S. 164–192.
- 90 Ebenda, S. 193.
- 91 Ebenda, Bsp. Bielefeld, S. 212 ff.
- 92 Ebenda, S. 215.
- 93 Ebenda, S. 216.
- 94 Ebenda, S. 213 f.
- 95 Ebenda, S. 218 ff.
- 96 Ebenda, S. 236.
- 97 Ebenda, S. 218.
- 98 Ebenda, S. 220, S. 237 ff., S. 249 ff.
- 99 Ebenda, S. 236.
- 100 Ebenda, S. 252.
- 101 Ebenda, S. 251 f.
- 102 Ebenda, S. 262.
- 103 Ebenda, S. 275 ff., S. 292.
- 104 Ebenda, S. 270 f.
- 105 Ebenda, S. 270 ff.
- 106 Ebenda, S. 274; auch S. 298 ff.
- 107 Ebenda, S. 284.
- 108 Ebenda, S. 292, S. 320.
- 109 Ebenda, S. 298 ff.
- 110 Ebenda, S. 308 ff.
- 111 Ebenda, S. 334.
- 112 Ebenda, S. 448.
- 113 Zur Staatsverwaltung: Ebenda, S. 439–448
- 114 Ebenda, S. 458 ff.
- 115 Ebenda, S. 326.
- 116 Ebenda, S. 354.
- 117 Ebenda, S. 346.
- 118 Ebenda, S. 335.
- 119 Ebenda, S. 336, S. 349 ff.

## Abstract

Rüdiger von Krosigk's re-reading (Relektüre) of Thomas Ellwein's *The State as Coincidence and Necessity (Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit, 1993/1997)* explores the concept of »living administration« in the Prussian region of East-Westfalia-Lippe in the 19th and 20th century. Ellwein's approach seeks to overcome those top-down perspectives on public administration that mainly focus on formal hierarchical structures and nurture the idea of »rationality« in the activities, functions and development of public administration. By contrast, his history of public administration draws inspiration from empirical administrative sciences, organisation sociology and historical institutionalism. Even 20 years after publication it is still an invaluable source in the field of administrative history.

## About the Author

Rüdiger von Krosigk is Research Associate at the Chair of Modern and Contemporary History with focus on History of Constitution and Administration at the German University of Administrative Sciences Speyer. He was Marie Curie Fellow at the School of History, Classics and Archaeology at the University of Edinburgh. He holds a Ph. D. in History and Civilisation from the European University Institute in Florence, where he was also Academic Programme Coordinator of the Max Weber Programme for Postdoctoral Studies.