

Rüdiger von Krosigk  
Bürger in die Verwaltung!

## Editorial

Die Reihe **1800 | 2000. Kulturgeschichten der Moderne** reflektiert die Kulturgeschichte in ihrer gesamten Komplexität und Vielfalt. Sie versammelt innovative Studien, die mit kulturwissenschaftlichem Instrumentarium neue Perspektiven auf die Welt des 19. und 20. Jahrhunderts erschließen: die vertrauten und fremden Seiten der Vergangenheit, die Genese der Moderne in ihrer Ambivalenz und Kontingenz. Dazu zählen Lebenswelten und Praxisformen in Staat und Gesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft ebenso wie Fragen kultur- und sozialwissenschaftlicher Theoriebildung. Die Reihe weiß sich dabei einer Verbindung von strukturalistischen und subjektbezogenen Ansätzen ebenso verpflichtet wie transnationalen und transdisziplinären Perspektiven.

Der Bandbreite an Themen entspricht die Vielfalt der Formate. Monographien, Anthologien und Übersetzungen herausragender fremdsprachiger Arbeiten umfassen das gesamte Spektrum kulturhistorischen Schaffens.

Die Reihe wird herausgegeben von Peter Becker, Jane Caplan, Alexander C.T. Geppert, Martin H. Geyer und Jakob Tanner.

**Rüdiger von Krosigk** (Dr. phil.) ist Marie Curie Fellow an der Universität Edinburgh, UK. Seine Forschungsinteressen liegen in den Bereichen der Geschichte moderner Staatlichkeit sowie Raum und Kommunikation im 19. und 20. Jahrhundert.

RÜDIGER VON KROSIGK

**Bürger in die Verwaltung!**  
**Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in Baden.**  
**Zur Geschichte moderner Staatlichkeit**  
**im Deutschland des 19. Jahrhunderts**

**[transcript]**

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

© 2010 transcript Verlag, Bielefeld

Die Verwertung der Texte und Bilder ist ohne Zustimmung des  
Verlages urheberrechtswidrig und strafbar. Das gilt auch für  
Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und für  
die Verarbeitung mit elektronischen Systemen.

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld  
Umschlagabbildung: Bezirksratssaal Mannheim, um 1910.  
Quelle: Polizeipräsidium Mannheim, Öffentlichkeitsarbeit  
Lektorat & Satz: Rüdiger von Krosigk  
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar  
ISBN 978-3-8376-1317-9

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei  
gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet:  
<http://www.transcript-verlag.de>

Bitte fordern Sie unser Gesamtverzeichnis  
und andere Broschüren an unter:  
[info@transcript-verlag.de](mailto:info@transcript-verlag.de)

# INHALT

## Vorwort

9

## Einleitung

11

### I. Bürokratische Reformen im frühen 19. Jahrhundert

23

### II. Liberale Bürokratiekritik: partizipative Staatsverwaltung und Staatskonzeptionen im Vormärz

29

1. Verwaltung und Staat im Spiegel  
des Rotteck-Welcker'schen *Staatslexikons*

30

2. Die liberale Opposition und ihr Verwaltungsmodell: der Landrat

40

3. »Denkhorizonte«: Konfrontation und Dialog, 1842-1847

48

3.1. Die Kreisregierungen im Mittelpunkt der Bürokratiekritik:  
der Landtag von 1842

52

3.2. Konkurrierende Reforminitiativen und -konzepte:  
der Landtag von 1843-45

54

3.3. Zwischen Reformdialog und Reformstau:  
der Landtag von 1846

63

4. Zusammenfassung

71

### III. »Denkhorizonte« der Verwaltung: verwaltungsinterne Bürokratiekritik und Reformdiskussion, 1845–1847

73

1. Verwaltungsinterne Bürokratiekritik

74

2. Verwaltungsinterne Reformvorstellungen:  
Dezentralisierung und Kompetenzerweiterung

77

- 3. Zur Konzeption einer guten Verwaltungspraxis:  
 der ›Vortrag‹ Gideon Weizels, 1847  
 82
- 4. Zusammenfassung  
 86

#### **IV. Bürokratiekritik, Verwaltungsreform und Herrschaftsstabilisierung im Zeichen von Revolution und Reaktion, 1847–1850**

- 89
- 1. ›Volkstümliche‹ Verwaltung im ›Programm‹ der radikalen Linken  
 und der Liberalen  
 89
- 2. Vom Oppositionsprogramm zum Reformgesetz:  
 Grundriss einer ›volkstümlichen‹ Verwaltung  
 101
- 3. Kommunikation von Verwaltung und Bürgern  
 im Zeichen der Revolution von 1848/49  
 115
- 4. Der Blick zurück: Reflexionen und Positionen  
 125
- 5. Zusammenfassung  
 129

#### **V. Vom Oppositionsprogramm zur Institution: der Bezirksrat, 1863/64**

- 131
- 1. Der badische Liberalismus auf dem Weg zur Regierung  
 131
- 2. Die Neue Ära:  
 Verwaltungsreform als liberales Regierungsprogramm  
 133
- 3. Konzeptionelle Grundlagen einer ›volkstümlichen‹ Verwaltung  
 140
- 3.1. Die Begründung von Legitimation und Vertrauen  
 143
- 3.2. Die Entdeckung des Lokalen:  
 Mobilisierung von Ortskenntnissen  
 149
- 3.3. Die ›Abhör‹ der Gemeinderechnungen  
 153
- 3.4. ›Mündlichkeit‹ und ›Öffentlichkeit‹  
 als Verfahrensmaximen der Verwaltungsgerichtsbarkeit  
 154
- 4. Machtkonfigurationen: der Bezirksrat und seine Mitglieder  
 158

- 4.1. Geschäftsführung und Leitung der Sitzungen  
159
- 4.2. Formen der Integration der Bezirksräte in die Bezirksverwaltung  
162
- 4.3. Der verlängerte Arm des Ministeriums: der Landeskommissär  
166
- 5. Zusammenfassung  
170

## **VI. Liberale Verwaltungspraxis im Lichte der ›Öffentlichkeit‹, 1864–1884**

- 173
- 1. Die Implementation von ›Mündlichkeit‹ und ›Öffentlichkeit‹  
174
- 2. Reformen in Verwaltungsgerichtsbarkeit und Verwaltung, 1882/84  
189
- 3. Amtliche Publizistik und Öffentlichkeitsarbeit  
im Kontext liberaler Verwaltungskultur  
193
- 4. Zusammenfassung  
199

## **VII. Begegnungen mit den Bezirksräten: Kommunikation und Vermittlung, 1864–1884**

- 201
- 1. Die Bezirksräte zwischen Ehrenamt und gesellschaftlicher Stellung  
201
- 2. Die Bezirksräte als Mittelsmänner:  
Konfliktprävention, Vertrauensbildung und Vermittlung  
220
- 3. Mobilisierung von ›administrativem Orientierungswissen‹  
225
- 4. Zusammenfassung  
233

## **Zusammenfassung und Ausblick**

237

### **Anhang**

245

- 1. Tabellen und Grafiken  
245
- 2. Abkürzungen  
247
- 3. Archivalien  
248

4. Zeitungen

248

5. Gedruckte Quellen und Literatur

248

## VORWORT

Die Studie »Bürger in die Verwaltung!« wurde im Januar 2005 unter dem Titel »Der Bezirksrat im Großherzogtum Baden: Vom Oppositionsprogramm zur staatlichen Einrichtung. Ein Beitrag zur Bürokratiekritik und Bürgerbeteiligung in der Staatsverwaltung, 1831-1884« vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung wurde die Dissertation leicht überarbeitet.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinen Betreuern Peter Becker und Bernd Wunder, die gerade durch ihren jeweils eigenen Zugang zur Geschichte meine Forschung auf sehr unterschiedliche, aber sich ergänzende Weise bereichert haben. Den unzähligen Gesprächen mit ihnen verdanke ich weit mehr, als dieses Buch zum Ausdruck bringen kann.

Weiterhin danke ich Tim Blanning und Heinz-Gerhard Haupt, die sich als Gutachter eingehend mit meiner Dissertation befasst haben und wertvolle Kritik gegeben haben.

Hans Erich Bödeker, Erk Volkmar Heyen, Michaela Hohkamp und Martin Schaffner haben in einer frühen Phase einzelne Abschnitte gelesen und Anregungen gegeben, für die ich dankbar bin.

Im Generallandesarchiv Karlsruhe hat Michael Bock stets mit gutem Rat weitergeholfen. Konrad Krimm hat meine Augen für die Bezirksratssäle geöffnet, wofür auch der auf dem Umschlag abgebildete Mannheimer Bezirksratssaal steht. Im Lesesaal haben mich Hans Müller und Eva Kadermann mit unendlicher Geduld mit Archivmaterial versorgt. Bei meinen Aufenthalten im Generallandesarchiv waren Gespräche und Diskussionen mit Bernd Bretkopf, Cornelius Gorka, Rüdiger Hinz und Mark Willock stets anregend.

Ich danke ganz besonders Richard Rodger für seine Unterstützung während meines Marie Curie Fellowships an der Universität Edinburgh. Dem Marie Curie Programm der Europäischen Kommission sei für exzellente Rahmenbedingungen für meine Forschung gedankt.

Thomas Fetzer, Andreas Heger, Arnout Mertens, Jo Murkens und Daniela Vicherat bleiben aufs Engste mit diesem Buch verbunden. Lia hat vier Tage nach dem Rigorosum das Licht der Welt erblickt – und sich herzerfrischend wenig um die badischen Bezirksräte gekümmert.

Meinen Eltern in Dankbarkeit.

Edinburgh, Dezember 2009



## EINLEITUNG

»[...] und vor allen Dingen sind sie [die Bezirksräte] Auge und Hand der Verwaltung in vielen Dingen und zugleich Hand und Mund des Volkes; nie hat wohl eine innigere Verbindung von Verwaltung und Polizei mit dem Volke stattgefunden als seit dem Bestehen dieser Einrichtung.«<sup>1</sup>

Die Herausbildung ›moderner‹ Staatlichkeit im Gewande einer bürokratischen Beamtenverwaltung stellt sich als ein konfliktreicher Prozess im Spannungsfeld des ›Dualismus‹ von Staat und Gesellschaft bzw. Staatsverwaltung und Selbstverwaltung dar.<sup>2</sup> Die Konfliktlinien verliefen zwischen dem fürstlichen Beamtenstaat sowie den Institutionen der Gemeindefürsorge und den landständischen Parlamenten. Der vormärzliche Liberalismus begegnete dem Beamtenstaat mit scharfer Bürokratiekritik.<sup>3</sup>

Der Ausschluss der Bürger von der Mitwirkung an der staatlichen Verwaltung lief dem partizipativen Verständnis rechtsstaatlicher Verfassungsverhältnisse, wie es vom vormärzlichen Liberalismus vertreten wurde, zuwider. In einer konstitutionellen Monarchie sollten Bürger aktiv in Politik und Verwaltung mitbestimmen und zugleich die fürstliche Macht begrenzen und kontrollieren. Die Mitbestimmung

- 
- 1 Oberamtmann Friedrich von Preen, in: Jahresbericht Bezirksamt Lörrach 1867, Generallandesarchiv Karlsruhe (danach GLA) 236/10320.
  - 2 Vgl. Werner Conze: »Das Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft im Vormärz«, in: ders. (Hg.), Staat und Gesellschaft im deutschen Vormärz 1815–1848, Stuttgart: Klett-Cotta 1978, S. 207–269. Vgl. zum dualistischen Verhältnis von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung Heinrich Heffter: Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert, Stuttgart: Koehler 1950, S. 182.
  - 3 Zur Geschichte des Begriffs ›Bürokratie‹ vgl. Bernd Wunder: »Bürokratie: Die Geschichte eines politischen Schlagwortes«, in: Adrienne Windhoff-Héritier (Hg.), Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen: Westdeutscher Verlag 1987, S. 277–301, und ders.: »›Verwaltung‹, ›Bürokratie‹, ›Selbstverwaltung‹, ›Amt‹ und ›Beamter‹«, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhard Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 7, Stuttgart: Klett-Cotta 1992, S. 69–96. Weiterhin zum Aufkommen des Begriffs ›Bürokratie‹: Martin Albrow: Bureaucracy, London: MacMillan 1970, S. 16ff.

sollte sich durch alle staatlichen Institutionen ziehen, von den Landtagen über die Kreisverwaltung bis hinunter zur Gemeindeverwaltung. ›Volkstümlich‹ sollte die Verwaltung sein. Karl Theodor Welcker, eine der prägenden politischen Führungspersönlichkeiten des südwestdeutschen Liberalismus, schwebte das Modell einer »Staatsgesellschaft«<sup>4</sup> vor: Staat und Gesellschaft sollten eine Einheit bilden. Diese Vorstellung schlug sich auch in seinen zahlreichen Vorschlägen zur Reform der badischen Verwaltung sowie in seinen Beiträgen im Staatslexikon nieder.

»Bürger in die Verwaltung!« geht der liberalen Bürokratiekritik sowie den Forderungen nach einer ›volkstümlichen‹ Verwaltung nach, wie sie seit den 1830er Jahren von der liberalen und seit den frühen 1840er Jahren auch von der demokratischen Opposition formuliert wurden. Zwar scheiterten die liberalen und die demokratischen Reformbemühungen zunächst mit der Niederschlagung der Revolution von 1848/49, doch waren nach dem Ausbruch der Revolution nun auch konservative Beamte und Abgeordnete der Zweiten Kammer davon überzeugt, dass sich Legitimation und Vertrauen als wichtige Grundlagen für eine erfolgreiche Verwaltung nur durch eine ›volkstümliche‹ Verwaltung herstellen ließ. Mit den Verwaltungsreformen von 1863/64 wurde letzten Endes die Forderung der liberalen Bewegung aus dem Vormärz nach einer ›volkstümlichen‹ Verwaltung nun in einer liberal-konservativen Interpretation wiederbelebt.

Das Gesetz über die Organisation der Inneren Verwaltung aus dem Jahre 1863 legte die Grundlage für eine Partizipation von Bürgern in der Bezirks- und Kreisverwaltung.<sup>5</sup> Während in den Kreisen körperschaftliche Selbstverwaltung in wirtschaftlichen und kulturellen Angelegenheiten eingeführt wurde, wurde mit dem Bezirksrat ein administratives Mischsystem gebildet, das Elemente von Selbstverwaltung und bürokratischer Verwaltung miteinander verband. Im Bezirksrat wirkten Bürger, die von der Regierung aus einer von der Kreisversammlung aufgestellten Kandidatenliste ernannt

- 
- 4 Karl Welcker: »Allgemeine Encyclopädische Übersicht der Staatswissenschaft und ihrer Teile«, in: Karl von Rotteck/Karl Welcker (Hg.), Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften, in Verbindung mit vielen der angesehensten Publicisten Deutschlands, 15 Bde. sowie 4 Suppl., Bd. 1, Altona: Hammerich 1. Aufl. 1834, S. 1–42, hier S. 11, und ders.: »Garantien, staatsrechtliche, Gewährleistungen, insbesondere auch Garantien des deutschen Bundes und der deutschen Staaten und ihrer Verfassungen«, in: Karl von Rotteck/Karl Welcker (Hg.), Staats-Lexikon oder Encyclopädie der Staatswissenschaften, Bd. 6, Altona: Hammerich 1. Aufl. 1838, S. 268–291. Siehe auch Reinhart Koselleck: »Staat und Souveränität« (III), in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhard Koselleck (Hg.), Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 6, Stuttgart: Klett-Cotta 1990, S. 25–64, hier S. 61.
- 5 Gesetz, die Organisation der innern Verwaltung betr., 05.10.1863, in: RB 1863, S. 399–414 (im Folgenden zitiert als »VerwG 1863«).

wurden, ehrenamtlich an der staatlichen Bezirksverwaltung sowie der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit.

Die Einrichtung des Bezirksrats gibt Anlass zu einigen grundlegenden Überlegungen zur Geschichte moderner (Rechts-)Staatlichkeit im 19. Jahrhundert. Die Historiografie folgt gemeinhin Max Webers Ansicht, dass der bürokratische Anstaltsstaat das wesentliche Kennzeichen des modernen Staates im Deutschland des 19. Jahrhunderts gewesen sei. Diesem Leitgedanken folgend werden allerdings alternative Mischsysteme moderner Verwaltung ausgeblendet, die wie der badische Bezirksrat auf einer Beteiligung von Bürgern an der staatlichen Beamtenverwaltung oder der Wählbarkeit von Beamten beruhten. Die Folge sind zahlreiche blinde Flecken in der Geschichte moderner Staatlichkeit im Deutschland des 19. Jahrhunderts. Vom obrigkeitlich-autoritären Muster abweichende Verwaltungseinrichtungen einschließlich der Verwaltungskonzeptionen, auf denen diese beruhen, werden nur unzureichend berücksichtigt.<sup>6</sup>

Die Untersuchung der Entwicklung einer ›volkstümlichen‹ Verwaltung, wie sie die Liberalen im Vormärz und die radikalen Demokraten seit den frühen 1840er Jahren gefordert hatten, sowie die Mikrostudie zur Tätigkeit der badischen Bezirksräte seit Mitte der 1860er Jahre tragen in zweierlei Hinsicht zu einer weiteren Differenzierung der Geschichte moderner Staatlichkeit in Deutschland im 19. Jahrhundert bei.

Erstens weisen sie auf die Verschiedenheit von Verwaltungsmodellen sowie die institutionellen Mittel zur Sicherung einer rechtsstaatlichen Verwaltung hin. Zweitens belegen sie, dass die liberalen Grundlagen moderner Staatlichkeit in konzeptioneller und institutioneller Hinsicht in einer Reihe deutscher Staaten im 19. Jahrhundert sehr viel stärker ausgeprägt waren, als es das von der traditionellen Historiografie gezeichnete Bild wiedergibt.

Diese hatte die staatlichen Verhältnisse in Deutschland sehr stark aus einer preußischen Perspektive betrachtet, die in erster Linie die obrigkeitlichen und militärisch-bürokratischen Aspekte im Zeichen konstitutioneller Rückständigkeit betont.<sup>7</sup> Eine solche Sichtweise wurde noch dazu durch ein Demokratieverständnis unterstrichen, das vornehmlich Parlamentarismus und politisches Wahlrecht als

---

6 Beispielhaft hierfür Wolfgang Reinhard: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München: Beck 1999, ders.: *Wolfgang Reinhard: Geschichte des modernen Staates. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*, München: Beck 2007 sowie Lutz Raphael: *Recht und Ordnung. Herrschaft durch Verwaltung im 19. Jahrhundert*, Frankfurt a.M.: Fischer 2000.

7 Vgl. bspw. Hans-Ulrich Wehler: *Deutsche Gesellschaftsgeschichte 1849–1914*, Bd. 3: *Von der »Deutschen Doppelrevolution« bis zum Beginn des Ersten Weltkrieges 1849–1914*, München: Beck 2008, S. 1295.

Maßstab heranzog.<sup>8</sup> Andere Formen bürgerlicher Einflussnahme auf Staat und Gesellschaft wurden hingegen weitestgehend ausgeblendet.

Der britische Historiker Geoff Eley hat darauf hingewiesen, dass das Bürgertum als dominante Gesellschaftsklasse auch indirekt Herrschaft auszuüben vermochte. Er plädiert dafür, die starke Dichotomie ›obrigkeitlich-autoritärer‹ vs. ›demokratischer Staat‹ für die deutsche Geschichte des 19. und frühen 20. Jahrhunderts aufzugeben und variable Typologien zuzulassen, die Elemente beider Extreme enthalten können. Hierzu sind Untersuchungen zu den komplexen Austausch- und Aushandlungsprozessen zwischen Staat und Gesellschaft notwendig.<sup>9</sup> Eleys Kritik lässt sich auch auf die Verwaltungsgeschichte übertragen und nach der Bedeutung von Verwaltungskonzeptionen und Einrichtungen in der deutschen Geschichte des 19. Jahrhunderts fragen, die als Mischsysteme von den klassischen Modellen ›Bürokratie‹ und ›körperschaftliche Selbstverwaltung‹ abwichen und Bürgern eine Mitwirkung an der staatlichen Verwaltung und eventuell auch der Verwaltungsgerichtsbarkeit einräumten.

Der badische Bezirksrat steht für ein Verwaltungsmodell, das zwar keine Demokratisierung der Bezirksverwaltung im engeren Sinne herbeiführte, da die Mitglieder von der Regierung aus einer Vorschlagsliste der Kreisversammlung ernannt wurden. Dennoch eröffnete sich den lokalen Eliten mit dem Bezirksrat die Möglichkeit, in enger Zusammenarbeit mit dem Amtsvorstand an der staatlichen Bezirksverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit mitzuwirken. Somit institutionalisierten sich mit dem Bezirksrat Aushandlungs- und Kommunikationsmöglichkeiten zwischen Verwaltung und lokaler Elite.

Der zweite eingangs angedeutete Aspekt betrifft die Frage nach der Eindämmung der fürstlichen bzw. staatlichen Gewalt. Der Rechtsschutz der Bürger gegenüber dem Staat war eines der zentralen Themen der liberalen Vormärz-Bewegung. Wie Lutz Raphael sehr prägnant formuliert, waren die ›prekäre Balance rechtlicher Eindämmung und organisatorisch-technischer Entfaltung von Bürokratie‹<sup>10</sup> zwei zentrale Entwicklungslinien bei der Herausbildung des ›modernen‹ Rechts- und Verwaltungsstaates im 19. Jahrhundert. Dabei kam zum einen der Rechtsbindung der Verwaltung und zum anderen der Ausbildung des Rechtsschutzes der Untertanen durch das Privatrecht eine besondere Bedeutung zu.<sup>11</sup> Trotz des Scheiterns der Revo-

---

8 Vgl. die Kritik in David Blackbourn/Geoff Eley: *The Peculiarities of German History. Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*, Oxford/New York: Oxford University Press 2003 (Neudruck) und John Brewer/Eckhart Hellmuth: *Rethinking Leviathan. The Eighteenth-Century State in Britain and Germany*, Oxford: Oxford University Press 2003.

9 Vgl. Geoff Eley: »The British Model and the German Road: Rethinking the Course of German History before 1914«, in: D. Blackbourn/G. Eley (Hg.), *Peculiarities of German History*, S. 39–155.

10 Vgl. L. Raphael: *Herrschaft durch Verwaltung*, S. 11.

11 Vgl. ebd., S. 29.

lution von 1848/49 spielte im Rechtsstaatsbegriff der badischen Liberalen eine aktive Bürgerbeteiligung eine zentrale Rolle, wie die in den beiden Kammern des badischen Landtags geführten Diskussionen um die Einrichtung des Bezirksrats als Verwaltungsorgan und Verwaltungsgericht erster Instanz belegen. So sollte die aktive Teilnahme von Bürgern in Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit den Rechtsschutz der Bürger gegen Übergriffe staatlicher Macht verbessern.

Der Beziehung zwischen der Verwaltung und ihrem sozialen Umfeld kommt eine besondere Bedeutung zu. Mit der Bürokratisierung der Verwaltung im Laufe des 19. Jahrhunderts stellte die Verwaltung die Kommunikation zunehmend auf Schriftverkehr um. Dem persönlichen Kontakt mit dem Bürger wurde immer weniger Zeit eingeräumt. Man könnte auch von einem Rückzug der Verwaltung ins Büro bzw. ins Amtsgebäude sprechen. Diese Entwicklungen hatten auch einen erheblichen Einfluss auf die Mittlerfunktion, die Verwaltungsbeamte in ihrem lokalen Umfeld ausüben konnten.

Wie Thomas Ellwein in seiner Studie »Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit« herausgearbeitet hat, muss sich moderne Verwaltung auf Aushandlungsprozesse einlassen, wenn sie erfolgreich sein will. Der Vollzug von politischen Programmen durch staatliche Verwaltung verläuft unter Rücksichtnahme auf örtliche Einflüsse.<sup>12</sup> So muss die Verwaltung abwägen zwischen dem, was sie soll, und den Reaktionen, die sie mit ihrem Handeln hervorruft.<sup>13</sup> Herrschaft ist dort am stabilsten, wo sie inhaltlich verstanden und akzeptiert wird.<sup>14</sup>

Mit der Modernisierung bzw. Bürokratisierung der Verwaltung gingen Spielräume und Interaktionsmöglichkeiten verloren. Aushandlungsprozesse waren in der Frühen Neuzeit sicherlich noch sehr viel offensichtlicher und einfacher auszumachen, als dies für das 19. Jahrhundert der Fall war.

Michaela Hohkamp gibt in ihrer Studie »Herrschaft in der Herrschaft« einen Einblick in die Umsetzung des Verwaltungs- und Rechtssprechungsauftrages aus dem fernen Wien im vorderösterreichischen Amtsbezirk Triberg im 18. Jahrhundert.<sup>15</sup> Die von Wien ausgehende Verwaltungszentralisierung traf auf klare Grenzen und Widerstände. Amtmann und lokale Führungsschicht bewegten sich in einem stetigen Wechselspiel, das sich als ein »vielschichtiges Netz von

---

12 Vgl. 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: Westdeutscher Verlag 1993, S. 63.

13 Vgl. ebd., S. 472.

14 Vgl. ebd., S. 258.

15 Michaela Hohkamp: *Herrschaft in der Herrschaft. Die vorderösterreichische Obervogtei Triberg von 1737 bis 1780*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1998.

Machtzuweisung und -entzug<sup>16</sup> erwies und individuellem Handeln und Interessenausgleich relativ viel Raum beließ.

Besonders aufschlussreich war hier die Rolle der Ortsvögte als vermittelndes Glied zwischen Gemeinde und lokaler Elite einerseits und dem Obervogt, der als Vertreter der österreichischen Regierung fungierte, andererseits. Den Ortsvögten kam eine wichtige Funktion bei Verhandlungen, Schlichtungen und Vertretungen auf Amtstagen zu. Durch ihre Kenntnis von den örtlichen Verhältnissen und Besitzrechten konnten die Ortsvögte zu angemessenen Gerichtsurteilen beitragen. Die Obervögte waren sich offensichtlich der Unverzichtbarkeit der Vermittlungsleistung der Ortsvögte bewusst. Letztere wiederum sahen sich durchaus als Vertreter der lokalen Eliten und verhielten sich auch dementsprechend. Sie waren das vermittelnde Glied im Spannungsfeld von Landesherrschaft und lokaler politischer Elite.<sup>17</sup>

Mit einem Sprung ins vormärzliche Großherzogtum Baden bewegen wir uns in einer gänzlich veränderten Verwaltungslandschaft. Die staatlichen Vertreter vor Ort, die Amtmänner der Bezirksverwaltung, hatten nicht mehr so viele Freiräume wie die Orts- und Obervögte im 18. Jahrhundert und ihr Umfeld war eine zentralistisch organisierte Verwaltungsbürokratie. Doch trotz der fortgeschrittenen Bürokratisierung der Verwaltung hatten die Amtmänner noch immer Handlungsspielräume, von denen sie gegenüber lokalen Führungseliten Gebrauch machten.

Joachim Eibach beschreibt in seiner Einleitung zu »Der Staat vor Ort« das Verhalten zweier Amtmänner im Bezirk Eberbach am Vorabend und in der Frühphase der Revolution von 1848. Wie er feststellt, erschöpfte sich die Tätigkeit der beiden Amtmänner »offensichtlich nicht in einer rein exekutiven Umsetzung von Befehlen höherer Behörden«. Sie trafen »selbstständige Entscheidungen, und sie reagierten auf das Verhalten der Einwohner ihres Bezirks«. <sup>18</sup> Eibach folgert programmatisch: »Verwaltung vor Ort vollzog sich im Spannungsfeld von normativen Vorgaben, Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen und Entscheidungsfreiheit des Amtmanns.« <sup>19</sup> Der Vollzug von Verwaltung lässt sich mit Eibachs vergleichender Studie zur Lokalverwaltung in Bayern, Württemberg und Baden im Vormärz als »Bargaining und Austausch oder Aktion und Gegenreaktion, bei der die Offensive auch aufseiten der Untertanen bzw. Bürger liegen konnte«, beschreiben.<sup>20</sup>

---

16 Vgl. ebd., S. 254.

17 M. Hohkamp: Herrschaft in der Herrschaft, S. 100ff.

18 Vgl. Joachim Eibach: Der Staat vor Ort. Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens, Frankfurt/New York: Campus 1994, S. 11.

19 Vgl. ebd., S. 12.

20 Vgl. Joachim Eibach: »Konflikt und Arrangement: Lokalverwaltung in Bayern, Württemberg und Baden zwischen Reformära und 48er Revolution«, in: Eberhard Laux/Karl Treppe (Hg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung – Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700, Stuttgart: Steiner 1998, S.

In den von Eibach geschilderten Fällen agierten die Amtmänner aus einer hierarchisch-bürokratisch organisierten Bezirksverwaltung heraus als Mittelsmänner zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Bezirkseinwohnern. Anders als bei Michaela Hohkamp Ortsvögten des 18. Jahrhunderts beruhte die Stellung und Autorität der Amtmänner als Mittelsmänner vornehmlich auf ihrem Amt – als Vorstand der Bezirksverwaltung – und durchaus nicht auf ihrer gesellschaftlichen Stellung als Angehörige der lokalen Elite.<sup>21</sup>

Auch wenn Michaela Hohkamp für den Amtsbezirk Triberg im 18. Jahrhundert und Joachim Eibach für den Bezirk Eberbach im Vorfeld der 1848er Revolution beobachtet haben, dass die Verwaltung sich auf lokale Verhältnisse bezog und Handlungsspielräume wahrnahm, hatten sich Letztere im Zuge der Vereinheitlichung und Bürokratisierung der Verwaltung seit dem frühen 19. Jahrhundert stark eingeeignet. Mit der Bürokratisierung der Verwaltung und der Ausgestaltung der Kreisregierungen als Aufsichts- und Rekursbehörden verloren die Bezirksämter auch ein gutes Stück an Handlungsspielräumen im alltäglichen Verwaltungsgeschäft.<sup>22</sup>

Die badische Bürokratie steckte im Vormärz in einer tiefen Vertrauens- und Legitimationskrise. Für die liberale Opposition war sie nicht mehr nur wegen ihrer bürokratischen Organisation, sondern

---

137–162, hier S. 146. Zur Herausbildung des staatlichen Kontrollanspruchs siehe auch Alf Lüdtke: »Einleitung: Herrschaft als soziale Praxis«, in: Alf Lüdtke (Hg.), Herrschaft als soziale Praxis. Historische und sozialanthropologische Studien, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht 1991, S. 9–63, hier S. 36ff., und ders., »Genesis und Durchsetzung des ›modernen Staates‹. Zur Analyse von Herrschaft und Verwaltung«, in: Archiv für Sozialgeschichte 20 (1980), S. 470–491.

21 Vgl. zu einer theoretischen Annäherung an den Zusammenhang von Amt und »Autorität« in der Geschichte moderner Staatlichkeit Peter Becker/Rüdiger von Krosigk (Hg.): »New Perspectives on the History of Bureaucratic and Scientific Subjects«, in: dies., Figures of Authority. Contributions towards a Cultural History of Governance from the Seventeenth to the Twentieth Century, Brüssel u.a.: P.I.E. Lang 2008, S. 11–26. Vgl. auch Rüdiger von Krosigk: »Contentious Authority: Bureaucrats and *Bezirksräte* in the Grand Duchy of Baden, c. 1831–1884«, in: ebd., S. 229–261, hier S. 230. Zur Interaktion und Kommunikation von staatlichen Amtsträgern und Gemeinden sowie der Gestaltungsspielräume der Verwaltung vgl. Lutz Raphael: »Die Sprache der Verwaltung«. Politische Kommunikation zwischen Verwaltern und Landgemeinden zwischen Maas und Rhein (1814–1880)«, in: Norbert Franz/Bernd-Stefan Grewe/Michael Knauff (Hg.), Landgemeinden im Übergang zum modernen Staat. Vergleichende Mikrostudien im linksrheinischen Raum, Mainz: von Zabern 1999, S. 183–205, sowie Gunter Mahlerwein: »Handlungsspielräume dörflicher Amtsträger unter Kurfürst, Napoleon und Großherzog: Rheinhessen 1700–1850«, in: ebd., S. 155–170.

22 Vgl. Ludwig Seiterich: »Kreisdirektorium und Kreisregierung im ehemaligen Großherzogtum Baden und die historische Entwicklung ihrer Zuständigkeiten«, in: ZGO N.F. 42 (1929), S. 493–556, hier S. 540.

auch als Teil eines repressiven und wenig repräsentativen politischen Systems nicht mehr tragbar. Die liberale Bürokratiekritik des Vormärz richtete sich in erster Linie nicht gegen die Monarchie als Herrschaftsform, sondern gegen den bürokratischen Beamtenstaat.<sup>23</sup> Mit der Vertrauens- und Legitimationskrise der Bürokratie fehlte der Verwaltung die Akzeptanz in der Bevölkerung, um ihre Verwaltungstätigkeit ausüben zu können.

Die liberale Bürokratiekritik im Vormärz und in der 1848er Revolution sowie die liberalen Verwaltungsreformen der 1860er Jahre geben Aufschluss über liberale Auffassungen von moderner (Rechts-) Staatlichkeit im 19. Jahrhundert. ›Vertrauen‹ in die staatliche Verwaltung sowie deren Legitimität spielten in der liberalen Bürokratiekritik und der Reformrhetorik eine zentrale Rolle.

In Anlehnung an David Hume unterstreicht Wolfgang Reinhard die Bedeutung von Legitimität als Grundlage staatlicher Herrschaft. Herrschaft funktioniere nur so lange, »als nicht nur der Glaube an ihre Nützlichkeit, sondern auch an ihre Rechtmäßigkeit, ihre Legitimität, bei den Untertanen oder zumindest den Machteliten und dem strategischen Personal in deren Dienst aufrechterhalten werden kann«.<sup>24</sup> Bei Max Weber beruht die Geltung des legalen Herrschaftstyps unter anderem »auf dem Glauben an die Legalität gesatzter Ordnungen«.<sup>25</sup> Aus diesem Grunde lag es im Bemühen jeder Herrschaft, »den Glauben an ihre ›Legitimität‹ zu erwecken und zu pflegen«.<sup>26</sup>

Für ein angemessenes Verständnis der Rolle von ›Vertrauen‹ und ihrer Bedeutung im Kontext der liberalen Bürokratiekritik und der Verwaltungsreformen der 1840er und 1860er Jahre ist Claus Offes Hinweis hilfreich, dass politische Institutionen dann »Vertrauen« und »Wahrheit« generieren würden, wenn sich Attribute wie »Ehrlichkeit und Authentizität« institutionalisieren lassen: »Wahrheit als zentraler Bezugswert der Vertrauensbildung wird in zahlreichen institutionellen

23 B. Wunder: »Bürokratie«, S. 284ff. und ders.: »Die Aufhebung der Kreisregierungen in Baden 1849–1863. Bürokratiekritik, Revolution und Verwaltungsreform«, in: Clemens Rehm/Hans-Peter Becht/Kurt Hochstuhl (Hg.), *Bewältigung und Nachwirkung einer Revolution*, Stuttgart: Jan Thorbecke Verlag 2002, S. 187–206, hier S. 190f.

24 Vgl. W. Reinhard: *Geschichte der Staatsgewalt*, S. 21.

25 Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*, hrsg. von Johannes Winckelmann, Tübingen: Mohr, 5. Aufl. 1972, S. 124.

26 Ebd., S. 122. Alf Lüdtke weist darauf hin, dass bei Weber die Frage offen bleibt, wie »Gehorchenwollen« sowie »Glaube« an die Legitimität einer Herrschaft hergestellt und stabilisiert werden (A. Lüdtke: *Herrschaft als soziale Praxis*, S. 11). Vergleiche auch Alvin W. Gouldner: »Disziplinäre« und »repräsentative« Bürokratie«, in: Renate Mayntz (Hg.), *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch, 2. Aufl. 1971, S. 429–436, hier S. 35. Zu Webers Bürokratiemodell siehe auch Renate Mayntz: »Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie«, in: ebd., S. 27–35.

Mustern sichtbar, wie der Pressefreiheit oder formalen und öffentlichen Gerichtsverfahren.«<sup>27</sup> »Institutionelle Muster« sind also für die Vertrauensbildung wichtig.

Die mangelnde Transparenz bürokratischer Verwaltung und Administrativjustiz spielten in der liberalen Bürokratiekritik eine wichtige Rolle. Es ging allerdings hierbei nicht einfach nur um mangelnde Transparenz der Verfahren, sondern auch darum, dass diese auf schriftlicher Grundlage erfolgten. Verfahren, die auf Schriftlichkeit basierten und bei denen die Parteien einander offensichtlich nicht im mündlichen Verkehr begegneten, wurden mit großem Misstrauen betrachtet.<sup>28</sup> Umgekehrt, so zeigen die Diskussionen der badischen Ständeversammlung um die Einrichtung des Bezirksrats sowie Kommentare der Amtsvorstände in den Jahresberichten zur Tätigkeit der Bezirksräte, wurden Bürgerbeteiligung, Mündlichkeit und Öffentlichkeit in den verwaltungsgerechtlichen Verfahren als zentral für die Herstellung von Legitimation und Vertrauen angesehen.

Zeigt das Beispiel Badens im Vormärz und in der 1848er Revolution, dass ein Mangel an Vertrauen in die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns mit fehlender Akzeptanz in der Bevölkerung einhergeht, so lässt sich umgekehrt die Bedeutung von Vertrauen für eine erfolgreiche Verwaltung belegen.

Am Beispiel der erfolgreichen Steuerpolitik Großbritanniens im 19. Jahrhundert belegt der britische Historiker Martin Daunton, dass die institutionellen und administrativen Prozesse der Steuerbemessung und -erhebung für die Bereitschaft der Bürger, Steuern zu zahlen, eine wichtige Rolle spielen. Dabei hat die Form der institutionellen Einrichtungen Einfluss auf das Maß an Vertrauen der Steuerzahler sowohl untereinander als auch gegenüber dem Staat. »Vertrauen« und »Legitimation« war für die Bereitschaft der Bürger, Steuern zu zahlen, von zentraler Bedeutung. Martin Daunton zieht dies als Erklärung dafür heran, warum Steuerzahler in manchen Ländern einer relativ hohen Steuerquote bereitwillig nachkommen, während eine niedrigere Steuerquote in anderen Ländern zu Problemen führt.<sup>29</sup>

27 Claus Offe: »Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?«, in: Martin Hartmann/Claus Offe (Hg.), *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt a.M./New York: Campus 2001, S. 241–294, hier S. 281.

28 Vgl. Karl Welcker: »Actenmäßigkeit, Schriftlichkeit, Mündlichkeit«, in: K. von Rotteck/K. Welcker (Hg.), *Staats-Lexikon*, Bd. 1, 1. Aufl. 1834, S. 231–237, hier S. 231f. und 233f.

29 Martin Daunton: *Trusting Leviathan. The Politics of Taxation in Britain, 1799–1914*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press 2001, S. 12f. Zum konzeptionellen Zusammenhang von »Vertrauen«, der institutionellen Ausgestaltung und der Effizienz von Steuersystemen siehe insbesondere das Eingangskapitel »Trust, Collective Action and the State« (S. 1–31). Vgl. auch zum 20. Jahrhundert ders.: *Just Taxes. The Politics of Taxation in Britain, 1914–1979*, Cambridge u.a.: Cambridge University Press 2002.

Niklas Luhmann argumentiert, dass Verfahren durch ihre institutionelle und rechtliche Verankerung zur Legitimation von Systemen wie Parlament und Gericht sowie zu deren Entscheidungen beitragen.<sup>30</sup> Vor diesem Hintergrund sollten Politik und Gerichtsverfahren institutionell hohe Legitimität staatlicher Entscheidungstätigkeit gewährleisten. Verwaltungsverfahren in einem demokratischen System hingegen sollten von Aufgaben der Legitimationsbeschaffung befreit und vielmehr daran gemessen werden, dass sie konsistente Entscheidungen treffen.<sup>31</sup>

Wie sich zeigt, lässt sich ein solcher Ansatz nicht auf das Großherzogtum Baden im 19. Jahrhundert übertragen. Die liberale Bürokratiekritik und die entsprechenden Artikel zur Verwaltung im Rotteck-Welcker'schen *Staatslexikon* zeigen, dass der Gedanke einer ›volkstümlichen‹ Verwaltung eine zentrale Rolle für die Legitimation administrativer Entscheidungen spielte und einen wichtigen Beitrag zur Legitimation einer konstitutionellen Monarchie leistete.

Das erste Kapitel stellt die Bürokratisierung der badischen Verwaltung seit ihrer Reform durch das Organisationsedikt von 1809 unter Reitzenstein dar. Damit wird der institutionelle Kontext für die darauffolgenden Kapitel skizziert.

Das zweite Kapitel setzt sich mit der liberalen Bürokratiekritik sowie mit der Bedeutung ›volkstümlicher‹ Verwaltungsformen für liberale Staats- und Gesellschaftskonzeptionen auseinander. Es geht hier um die administrativen Grundlagen einer repräsentativen und rechtsstaatlichen Verfassung im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie. Auch die Positionen und Konzepte von Regierung sowie konservativem Lager in der badischen Ständeversammlung werden sowohl im Hinblick auf die Reform der Verwaltung als auch in Bezug auf Staats- und Gesellschaftsvorstellungen dargestellt.

Die Krise der badischen Verwaltung wird im dritten Kapitel aus einer Innenperspektive untersucht. Die Gutachten von Kreisregierungen und Bezirksämtern (1845) sowie ein Reformentwurf des Ministerialrats Gideon Weizel (1847) geben Aufschluss über die ›Denkhorizonte‹ der Verwaltung, sowohl im Hinblick auf eine inner-administrative Bürokratiekritik als auch im Hinblick auf Problemwahrnehmungen und Reformüberlegungen.

Das vierte Kapitel ist im Zeitraum von 1847 bis 1850 angesiedelt, also im unmittelbaren zeitlichen Umfeld der Revolution von 1848/49. Hier wird die Entwicklung von Konzepten und Begriffen ›volkstümlicher‹ Verwaltung bei der liberalen und radikalen Bewegung analysiert. Darüber hinaus werden die unzureichenden Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen der Amtsverwaltung zu den kommu-

---

30 Vgl. Niklas Luhmann: *Legitimation durch Verfahren*, Neuwied: Suhrkamp 1969, S. 199. Während es bei Entscheidungen im Parlament um möglichst großen Konsens geht, geht es vor Gericht vor allem um Dissens mit Enttäuschungsfall auf einer Seite (vgl. ebd. 210).

31 Vgl. ebd., 215f.

nalen Behörden aufgezeigt. Eine besondere Aufmerksamkeit gilt den Bemühungen zunächst der Regierung Bekk und den gemäßigten Liberalen zur Zeit der Revolution und schließlich der ›Reaktion‹ nach der Niederschlagung der Revolution, die Vertrauens- und Legitimationskrise der Verwaltung zu bewältigen.

Die politischen Konzeptionen und ›volkstümlichen‹ Facetten der liberalen Verwaltungsreform von 1863/64 werden im fünften Kapitel skizziert. Im Mittelpunkt steht der Bezirksrat, mit dem die Beteiligung von Bürgern an der Staatsverwaltung und der Verwaltungsgerichtsbarkeit eingeführt wurde. Von besonderem Interesse sind hier die gesetzlichen Grundlagen für eine kommunikative Integration von Verwaltung und lokaler Umwelt. Darüber hinaus wird die Bedeutung der Einführung von ›Mündlichkeit‹ und ›Öffentlichkeit‹ in das verwaltungsgerichtliche Verfahren für ein liberales Verwaltungsverständnis sowie für die Vertrauens- und Legitimationsbildung herausgearbeitet.

Das sechste Kapitel setzt sich mit der Implementierung der normativen Grundlagen der Verwaltungsreform von 1863/64 in der Verhandlungspraxis des Bezirksamtes auseinander. Hier geht es um die Anforderungen, die durch die Verfahrensmaximen ›Mündlichkeit‹ und ›Öffentlichkeit‹ an die Gestaltung der Verhandlung gestellt werden. In einem weiteren Schritt werden die Bedeutung der administrativen Fachpublizistik für ein liberales Verwaltungsverständnis und die Konstitution einer ›neuen‹ Teilöffentlichkeit untersucht. Die Reformen von Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit von 1882 und 1884 bilden die Zäsur für den Untersuchungszeitraum, da sie die Reformen von 1863/64 abschließen.

Die Tätigkeit des Bezirksamtes als Kollegialorgan und die Zusammenarbeit von Amtsvorständen und Bezirksräten als Ehrenbeamte steht im Mittelpunkt des siebten Kapitels. Dabei wird die Einbindung der ehrenamtlichen Bezirksräte in die Verwaltung untersucht. Hierfür ist unter anderem die Frage von Bedeutung, wie die Amtsvorstände einerseits ihre eigene Rolle im Kollegium reflektierten und andererseits die Rolle der Bezirksräte als Mittler und Netzwerkknotenpunkte zwischen Bezirksverwaltung und Bezirk betrachteten. Es werden diesbezüglich unterschiedliche Kooperations-, Kommunikations- und Interaktionsformen herausgearbeitet. Hier interessieren vor allem die institutionellen Mechanismen der Konfliktregulierung, die Vertrauensbildung durch den Bezirksrat als Kollegialorgan sowie die Bedeutung ›administrativen Orientierungswissens‹ als Ressource für die Verwaltung.

Abschließend werden die Erkenntnisse der badischen Entwicklung zwischen Bürokratie und ›volkstümlicher‹ Verwaltung im Hinblick auf die Geschichte moderner Staatlichkeit in Baden im 19. Jahrhundert noch einmal zusammengefasst. Ein Blick auf eine Reihe deutscher Staaten, die dem badischen Bezirksrat ähnliche Einrichtungen einer Bürgerbeteiligung an der Beamtenverwaltung kannten sowie auf das Ende des badischen Bezirksamtes als Institution und Verwaltungsmodell schließt die Studie ab.

## ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

Der Aufstieg zum Großherzogtum ließ Baden als ›Protegé‹ Napoleons kaum eine andere Entwicklungsperspektive als die Einführung eines zentralistischen, obrigkeitlichen Verwaltungsapparates mit dem Reitzenstein'schen Organisationsedikt von 1809. Die staatliche Verwaltung sollte die verschiedenen Landesteile durchdringen und Badens Einheit sichern. Die normierenden Ansprüche der zentralistischen Staatsverwaltung standen jedoch in einem ständigen Konfliktverhältnis mit der liberalen Bewegung. Mit der Einführung der gemeindlichen Selbstverwaltung durch die neue Gemeindeordnung und das Bürgerrechtsgesetz von 1831 wurde die Gemeinde die Grundlage für einen »Gemeindeliberalismus«, der sich in stetigem Gegenspiel zur bürokratischen Staatsaufsicht entwickelte.<sup>1</sup> Dieser Konflikt trug zur weiteren Polarisierung von Staat und Gesellschaft bei. Darüber hinaus feindete die liberale Bürokratiekritik des Vormärz die bürokratische Staatsverwaltung als politisches Herrschaftsinstrument der Regierung an.<sup>2</sup> Bis auf das Budgetrecht hatte die Zweite Kammer keine Kontrollbefugnisse über die Verwaltung, die sprichwörtlich außerhalb der Verfassung lag.

Als Alternative zur bürokratischen Staatsverwaltung kultivierten die liberale Bewegung und seit etwa Mitte der 1840er Jahre die demokratische Bewegung das politische Schlagwort der ›volkstümlichen‹ Verwaltung. Der Begriff ›volkstümliche‹ Verwaltung deckte bis in die Revolution von 1848/49 hinein unterschiedliche Vorstellungen einer Beteiligung von Bürgern an der Verwaltung ab. Die Reformvorschläge reichten von repräsentativer Beratungskörperschaft über körperchaftliche Selbstverwaltung bis hin zum Wahlbeamtentum. Dabei waren die Grenzen zwischen den liberalen und den demokratischen Forderungen und Vorschlägen oftmals fließend. Doch die Forderungen nach einer ›volkstümlichen‹ Verwaltung hatten ein gemeinsames Ziel: Der Bürger sollte nicht verwaltet werden, sondern sich weitestgehend selbst verwalten oder zumindest an der Kontrolle der Staatsverwaltung mitwirken.

In den 1840er Jahren nahm die Kritik an der badischen Bürokratie zu. Vor allem Friedrich Daniel Bassermann übte als Bericht-

---

1 Vgl. P. Nolte: Gemeindeliberalismus, S. 74ff.

2 Vgl. B. Wunder: »Bürokratie«, sowie ders.: »Aufhebung der Kreisregierungen in Baden«, S. 190f.

erstatter der Budgetkommission der Zweiten Kammer erheblichen Druck auf die Regierung aus. Er forderte eine Reform der Verwaltung im Allgemeinen und der Kreisregierungen im Besonderen. Wie groß der Reformstau und die Unzufriedenheit mit den bürokratischen Verhältnissen mittlerweile waren, verdeutlicht auch die verwaltungsinterne Bürokratiekritik, die die Bezirks- und Kreisverwaltung in ihren Gutachten zur Vereinfachung der Verwaltung Mitte der 1840er Jahre äußerte. Auch die Adresse der Zweiten Kammer zur Vereinfachung der Verwaltung im Jahre 1844, die auf die Initiative des ehemaligen Regierungsrats Joseph Alexander Dahmen zurückgeht, steht hierfür.

Aber erst der Ausbruch der Revolution von 1848/49 führte allen, und zwar auch den regierungstreuen Abgeordneten, deutlich vor Augen, dass eine grundlegende Reform der Verwaltung unabdingbar war. Der Vertrauens- und Legitimationsverlust der badischen Amtmänner und Kreisregierungen war zu groß. Erst unter dem Druck der Revolution war der Weg frei für ein Verwaltungsgesetz, das die bürokratische Verwaltung durch eine körperschaftliche Kreisverwaltung abzulösen suchte und das von allen politischen Lagern der Zweiten Kammer der badischen Ständeversammlung mitgetragen wurde.

Die liberale Regierung Bekk hatte insofern die ›Definitions-macht‹ über die Verwaltungsreform, als die Gesetzesinitiative bei ihr lag und sie dem Landtag einen Gesetzentwurf unterbreiten konnte. Im revolutionären politischen Klima konnte die Regierung Bekk ihren Gesetzentwurf zur Reform der Verwaltung vom Sommer 1848 ohne größere Widerstände durch den Landtag bringen. Doch nach dem Sturz der Regierung Bekk infolge der Mairevolution von 1849 machte sich die republikanische Regierung Brentano lieber die bestehende Bürokratie zu Diensten, als sich auf bürgerliche Selbstverwaltung zu stützen. Die Niederlage der badischen Revolution im Sommer 1849 besiegelte endgültig auch das Schicksal des liberalen Verwaltungsgesetzes vom 10. April 1849.

Die wesentlichen, klassischen Ziele des vormärzlichen Liberalismus wie Trennung von Verwaltung und Justiz, körperschaftliche Selbstverwaltung, unabhängige Gerichtsbarkeit in streitigen Verwaltungssachen und Mitwirkung der Bürger an der Staatsverwaltung wirkten aber über die gescheiterte Revolution von 1848/49 hinaus. Und wohl gerade auch der Umstand, dass die Revolution die politische Ordnung Badens so tief erschüttert hatte, hatte die Bildung von ›Vertrauen‹ durch eine Beteiligung von Bürgern an der Verwaltung zu einem zentralen Aspekt der Verwaltungsreform von 1863 gemacht.

In der Neuen Ära strebten Großherzog Friedrich I. und die Liberalen, die seit April 1860 mit der Regierung beauftragt waren, eine Neugestaltung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft an. Eng verknüpft mit der Verwaltungsreform von 1863/64 war die Justizreform. Das Polizeistrafgesetz vom 31. Oktober 1863 band die polizeiliche Strafgewalt – und das betraf auch den Erlass von bezirkspolizeilichen Vorschriften durch die Bezirksräte sowie deren polizeiliche Be-

fugnisse – an die gesetzliche Grundlage. Und die Gerichtsverfassung vom 21. Mai 1864 integrierte vorher nur vereinzelt verwirklichte liberale Grundsätze einer rechtsstaatlichen Justizordnung wie das Schwurgericht, das bereits 1851 fest eingeführt worden war, sowie die Trennung von Verwaltung und Justiz, die 1857 mit der Einrichtung von Amtsgerichten angeordnet worden war. Auch wurde die öffentliche mündliche Verhandlung zur Grundlage des Verfahrens in Zivil- und Strafsachen.

Innenminister August Lamey, der als Berichterstatter der Gesetzeskommission der Zweiten Kammer am Verwaltungsgesetz vom 10. April 1849 mitgewirkt hatte, stand hinter der liberal-konservativen Verwaltungsreform von 1863/64. Trotz dieser biografischen Kontinuität zwischen den Reformprojekten setzte sich die Verwaltungsreform der Neuen Ära von ihrem Vorgängerprojekt ab. Nicht nur vermied man jedweden politischen Bezug auf 1848/49, man ging auch institutionell neue Wege. Während man im Verwaltungsgesetz von 1849 sehr viel radikaler die Bezirksverwaltung aufhob und auf Kreisebene Staatsverwaltung und körperschaftliche Selbstverwaltung miteinander verknüpfte, hielt man 1863 an Bezirks- und Kreisverwaltung fest. Allerdings trennte man die körperschaftliche Selbstverwaltung der Kreise und die Mitwirkung von Bürgern an der bezirklichen Staatsverwaltung klar voneinander.

Dennoch, die »gescheiterte« Revolution von 1848/49 muss in ihrer Wirkung auf die staatliche Entwicklung Badens aus einer langfristigen Perspektive betrachtet werden. So hatte die Erfahrung der tief greifenden Vertrauens- und Legitimationskrise der badischen Verwaltung und der Umstand, dass sich die Bürokratie in der Mairevolution nicht als ein verlässliches Herrschaftsinstrument der großherzoglichen Regierung erwiesen hatte, wesentliche Bedeutung für die Verwaltungsreform in der Neuen Ära. So ist auch der weitere Ausbau der Mitwirkung von Bürgern an der Verwaltung als ein Schritt zur Stabilisierung der politischen Ordnung zu betrachten.

Die Verwaltungsreform von 1863/64 bedeutet die Abkehr vom obrigkeitlichen, bürokratischen Verwaltungsstaat. Im Sinne der Liberalen stellte die Verwaltungsreform, um mit den Worten des Historikers Ludwig Häuser zu sprechen, die »eigentliche Vollendung des konstitutionellen Lebens« dar.<sup>3</sup> Der Dualismus von Staat und Gesellschaft sollte auf der Grundlage eines liberalen Rechtsstaats im Gewande einer konstitutionellen Monarchie überwunden werden. Der Bezirksrat, die Kreiselbstverwaltung und der Verwaltungsgerichtshof waren unter anderem die Stützen des badischen Rechtsstaats. Aber auch die Verwaltung selbst betrachtete die Mitwirkung der Bezirksräte an der Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Hinblick

---

3 V II K 1861/63, 83. Sitzung, 05.05.1863, in: *Karlsruher Zeitung*, Nr. 107, 07.05.1863, »Badischer Landtag«.

auf Vertrauen und Legitimation als einen großen Gewinn,<sup>4</sup> da sie die Amtsvorstände vor dem Vorwurf bürokratischer Willkür schützte. Die geringe Zahl an Rekursen gegen die Erkenntnisse und Entscheidungen der Bezirksräte wurde als Zeichen für das Vertrauen der Bürger in die Bezirksräte gewertet.<sup>5</sup>

In staats- und gesellschaftspolitischer Hinsicht steht der Bezirksrat der Neuen Ära noch im Geiste einer vormärzlich-liberalen Honoratiorengesellschaft: Durch »Kenntnisse, Tüchtigkeit und Gemeinsinn ausgezeichnete Bewohner des Bezirks«<sup>6</sup> sollten zu Bezirksräten ernannt werden. Dieses exklusive Kriterium wurde erst im Zeichen der Weimarer Republik durch die Demokratisierung der Wahl zum Bezirksrat überwunden. Mit dem Verwaltungsgesetz vom 11. April 1919 wurden die Bezirksräte nun durch allgemeine Wahl gewählt – und auch Frauen verfügten über aktives und passives Wahlrecht. Die Wahl erfolgte durch unmittelbare und geheime Stimmabgabe. Damit wurde die Legitimität der Bezirksräte nun auf die Grundlage einer demokratischen Volkswahl gestellt.<sup>7</sup>

Die Teilnahme von Bürgern an der Bezirksverwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit seit 1864 veränderte Verwaltungspraxis und Verwaltungskultur auf vielschichtige Weise. Die Amtsvorstände waren nun mit der Leitung eines Kollegiums von Ehrenbeamten betraut. Sie mussten moderieren, vermitteln und überzeugen, um möglichst einhellige Beschlüsse im Sinne der Bezirksverwaltung herbeizuführen. Auch die mündliche und öffentliche Verhandlung vor einer erweiterten Öffentlichkeit, bestehend aus Parteien, Publikum und Presse, stellte besondere Anforderungen an den Verwaltungsstil.

Sowohl Amtsvorstände als auch Bezirksräte wirkten als Mittelsmänner zwischen den Sphären »Staat« und »Gesellschaft« bzw. »Verwaltung« und »Bezirk«. So hatte der Bezirksrat eine wichtige Funktion der Konfliktlösung. Mögliche Konflikte im Bezirk konnten frühzeitig erkannt werden und Vertreter des Bezirks wirkten nun als Bezirksräte selbst maßgeblich in Verwaltungssachen mit und entschieden als Laienrichter in Verwaltungsrechtsstreitigkeiten. Darüber hinaus schätzten die Amtsvorstände die berufliche und fachliche Expertise der Bezirksräte sowie ihre lokalen Orts- und Personenkenntnisse, die für die Amtsvorstände als »administratives Orientierungswissen« äußerst hilfreich waren. Eine Rolle, die die Bezirksräte allerdings gar nicht ausfüllen wollten, war die eines Polizisten. Zu eng waren sie ge-

---

4 Es muss hier freilich berücksichtigt werden, dass mit der politischen Säuberung der badischen Verwaltung von Gegnern der Neuen Ära auch Widerstände innerhalb der Verwaltung gegen eine liberale Verwaltungsreform beseitigt worden waren (vgl. L. Gall: Liberalismus, S. 187f.).

5 Vgl. bezüglich der Rekurse gegen Entscheidungen in Verwaltungsrechtsachen Grafik 2.

6 VerwG 1863, § 2.

7 Gesetz, das Badische Verwaltungsgesetz betreffend, Artikel 1, in: Gesetzes- und Verordnungsblatt 1919, S. 247–249, hier S. 247.

sellschaftlich, beruflich und politisch in ihrer Gemeinde und im Bezirk verflochten, als dass sie sich mit polizeilicher Funktion hätten exponieren wollen.

Baden war nicht der einzige deutsche Staat, der im 19. Jahrhundert eine Mitwirkung von Bürgern an der staatlichen Verwaltung – gemeint ist hier die Amtsverwaltung und nicht eine körperschaftliche Selbstverwaltung – kannte.<sup>8</sup> Dem badischen Bezirksrat im engeren Sinne ähnliche Einrichtungen gab es auch im Großherzogtum Hessen, Kurfürstentum Hessen sowie Herzogtum Nassau.<sup>9</sup> In diesen Staaten wurden 1848/49 Bezirksräte eingeführt, wobei in Kurhessen die Bildung gewählter Bezirksräte bereits in der Verfassung von 1831 (§ 48) festgeschrieben war.<sup>10</sup> Im Zuge der Restauration wurde in Kurhessen (1851) und Nassau (1854) dann aber der Wahlmodus exklusiver gefasst und wurden die Kompetenzen der Bezirksräte eingeschränkt. In Kurhessen wurde der Bezirksrat zu einem beratenden Gremium reduziert und in Nassau wurde immerhin die Funktion als Rekurs- und Schlichtungsinstanz erhalten.<sup>11</sup> Die Einrichtung des Bezirksrats überstand allerdings das Jahr 1866 nicht und wurde mit dem Anschluss Nassaus und Kurhessens an Preußen aufgelöst.

Auch im Großherzogtum Hessen wurden 1848 Bezirksräte eingerichtet, die von allen wahlberechtigten Bürgern gewählt wurden und einmal jährlich für 14 Tage zusammentraten. Ihre Kompetenzen umfassten vornehmlich gutachterliche Tätigkeiten sowie Entscheidungen in kommunalen Angelegenheiten. Mit dem restaurativen Reformgesetz von 1853 wurden bei der Wahl der Bezirksräte vor allem die Inte-

8 Zu einem institutionellen Überblick und innerdeutschen Vergleich siehe B. Wunder: »Aufhebung der Kreisregierungen in Baden«, S. 201ff., sowie G. Weizel: Organisation der innern Verwaltung, S. 348ff.

9 Es gab jedoch noch eine Reihe weiterer Staaten, in denen die Revolution von 1848 zu einer Bürgerbeteiligung in der staatlichen Verwaltung geführt hat. Hier sind der Amtsrat und die Kreiskommissionen in Braunschweig von 1850, die Amtsversammlungen in Hannover von 1852 (bis 1859), der Amtsrat in Oldenburg von 1855 sowie die Bezirksausschüsse in Sachsen Weimar von 1850 zu nennen (vgl. hierzu B. Wunder: »Aufhebung der Kreisregierungen in Baden«, S. 205, Fußnote 56).

10 Großherzogtum Hessen: Gesetz vom 31.07.1848, in: Großherzoglich hessisches Regierungsblatt 1848, S. 217–225; Kurfürstentum Hessen: Gesetz vom 31.10.1848, in: Sammlung von Gesetzen etc. für Kurhessen 1848, S. 237–244; Herzogtum Nassau: Gesetz vom 04.04.1849, in: Verordnungsblatt des Herzogtums Nassau, S. 87–96.

11 Kurfürstentum Hessen: Gesetz vom 07.07.1851, in: Sammlung von Gesetzen etc. von Kurhessen, S. 237–244; Herzogtum Nassau: Gesetz vom 24.07.1854, in: Verordnungsblatt des Herzogtums Nassau, S. 160–165. Zur Einrichtung des Bezirksrats und zu den restaurativen Reformen in den 1850er Jahren vgl. für das Kurfürstentum Hessen T. Klein: »Hessische Staaten«, S. 657f., und für das Herzogtum Nassau Eckhardt Treichel: Der Primat der Bürokratie. Bürokratischer Staat und bürokratische Elite im Herzogtum Nassau, 1806–1866, Stuttgart: Franz Steiner Verlag 1991, S. 275–290 und 311–323.

ressen der Gemeindevorstände sowie der höchst besteuerten Grundbesitzer gestärkt. Die Kompetenzen lagen vor allen Dingen bei streitigen Gemeindeangelegenheiten.<sup>12</sup>

In keinem der hessischen Staaten hatten die Bezirksräte so weitreichende und umfassende administrative, polizeiliche und verwaltungsgerichtliche Kompetenzen, wie sie der Bezirksrat in Baden hatte. Auch im Hinblick auf die 1863/64 durchgeführte Trennung von körperschaftlicher Selbstverwaltung auf Kreisebene und Staatsverwaltung mit Bürgerbeteiligung auf Bezirksebene nimmt die badische Verwaltungsorganisation eine besondere Stellung in der deutschen Verwaltungsgeschichte ein.<sup>13</sup> Anders als in Baden wurden in den meisten deutschen Staaten körperschaftliche Selbstverwaltung und staatliche Verwaltung auf der mittleren Verwaltungsebene miteinander verknüpft. Insbesondere die preußische Kreisverwaltung von 1872 wurde zum Vorbild. Hier wirkten ein gewählter Kreistag und dessen Kreisausschuss als Organe der Kreisselbstverwaltung zusammen mit dem staatlich eingesetzten Landrat.

Die Vereinheitlichung der Landkreisverwaltung im nationalsozialistischen Deutschland bedeutete auch das Ende für die badischen Bezirksräte. Nach einer vorbereitenden territorialen Neuorganisation der Bezirke 1936 wurde mit der Kreisordnung von 1939 die bisherige Verwaltungsorganisation von Kreisselbstverwaltung und staatlicher Bezirksverwaltung mit Bezirksräten aufgehoben und durch Landkreise, wie sie später hießen, ersetzt. Dieser Reform fielen aber nicht nur die Bezirksräte zum Opfer, sondern auch die Selbstverwaltung, wenn man sie im eigentlichen Sinne des Wortes begreift: Die Vertreter der neu eingerichteten Kreise, die Kreisräte, hatten in Kreisangelegenheiten lediglich beratende Funktion ohne Stimmrecht und wirkten nur noch als Verwaltungsgericht in erster Instanz. Mit der neuen Landkreisverwaltung hatte das Führerprinzip Einzug gehalten.<sup>14</sup>

Um zu verstehen, warum sich der badische Bezirksrat nicht als Verwaltungsmodell für eine Bürgerbeteiligung an der staatlichen Beamtenverwaltung durchzusetzen vermochte, hilft ein Blick auf den Übergang zum parlamentarischen Regierungssystem am Ende des Kaiserreichs. Die institutionelle Ausformung der Weimarer Republik warf erneut die Frage nach der Rolle der Bürokratie auf, aber diesmal nicht im Rahmen der konstitutionellen Monarchie, sondern in ihrem Verhältnis zur parlamentarischen Demokratie.<sup>15</sup> In dieser Phase der politischen Neuorientierung begegnen wir mit dem Soziologen Max Weber einem der schärfsten Analytiker und Kritiker der Bürokratie

---

12 Vgl. Gesetz vom 31.07.1848, in: Großherzoglich Hessisches Regierungsblatt 1848, S. 217–225, sowie Gesetz vom 10.02.1853, in: ebd. 1853, S. 37–44.

13 Vgl. hierzu C. Gorka: Die Entwicklung der Kreisselbstverwaltung.

14 Vgl. ebd., S. 233ff.

15 Vgl. Edwin Czerwick: Bürokratie und Demokratie: Grundlegung und theoretische Neustrukturierung der Vereinbarkeit von öffentlicher Verwaltung und demokratischem System, Berlin: Duncker & Humblot 2001, S. 70ff.

seiner Zeit. Weber, der 1918 die liberale Deutsche Demokratische Partei mitbegründete, beschäftigte sich eingehend mit dem Verhältnis von parlamentarischer Demokratie und Bürokratie.<sup>16</sup> Weber fürchtete die Macht der bürokratischen Beamtenverwaltung aufgrund ihrer rationalen Organisation und ihres professionellen Expertentums. Aber Weber stellte die Bürokratie selbst nicht in Frage. Vielmehr sollte ein machtvolles Parlament als »Auslesestätte für politische Führer«<sup>17</sup> und durch parlamentarische Ausschüsse eine »effektive *Parlamentskontrolle*«<sup>18</sup> über die Verwaltung ausüben. Nur erfahrenen Berufspolitikern und demokratisch legitimierten »cäsaristischen« Führern im Kontext einer parlamentarischen Demokratie traute er eine effektive Kontrolle der Verwaltung zu. In diesem Bürokratiemodell war nun eine Bürgerbeteiligung an der staatlichen Beamtenverwaltung nicht mehr vorgesehen, da sie die politischen Entscheidungen des Parlaments verzerren würde. Die Kontrolle hing nun alleine von der parlamentarischen Institution und einer straff hierarchisch gegliederten Beamtenverwaltung ab: »In jedem Massenstaat führt Demokratie zur bürokratischen Verwaltung, und, ohne Parlamentarisierung, zur reinen Beamten*herrschaft*.«<sup>19</sup> Für Max Weber sowie die führenden Staatsrechtler der Weimarer Republik waren Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung und parlamentarisch-repräsentatives System miteinander nicht vereinbar, und so stand vielmehr die Frage nach der Einbindung der Bürokratie in ein demokratisches System im Vordergrund.<sup>20</sup>

---

16 Vgl. ebd., S. 72–78.

17 Max Weber: »Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Zur politischen Kritik des Beamtentums und Parteiwesens«, in: Johannes Winkelmann (Hg.), *Gesammelte politische Schriften*, Tübingen: Mohr, 2. Aufl. 1958, S. 294–357, hier S. 342.

18 Ebd., S. 343, vgl. auch S. 341.

19 Max Weber: »Wahlrecht und Demokratie in Deutschland«, in: J. Winkelmann (Hg.), *Gesammelte politische Schriften*, S. 233–279.

20 Czerwick, Edwin: »Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. Von Weimar zur Bundesrepublik«, in: *Geschichte und Gesellschaft* 28 (2002), S. 183–203, hier S. 189. Zum rätendemokratischen Bürokratiemodell der Novemberrevolution von 1918 vgl. E. Czerwick: *Bürokratie und Demokratie*, S. 120ff.