

Inhalt

| | |
|--|-----|
| Vorwort | 9 |
| Einleitung | 13 |
| (FRANK BÖSCH/ANDREAS WIRSCHING) | |
| I. Vorgeschichte und Entstehung der Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin | 27 |
| (FRIEDER GÜNTHER/LUTZ MAEKE) | |
| 1. Das Innenressort vor 1945 | 27 |
| 2. Verwaltungsaufbau unter alliierter Besatzung | 34 |
| Erste alliierte Weichenstellungen (34) – Die Bizonenverwaltung im Westen (38) – Die Deutsche Verwaltung des Innern im Osten (42) | |
| 3. Aufbau, Struktur und Zuständigkeiten der Ministerien | 44 |
| Das Bundesministerium des Innern (44) – Das Ministerium des Innern der DDR (50) | |
| II. Akteure, Netzwerke, Erfahrungsgemeinschaften: Personal und Personalpolitik | 55 |
| 1. Das Bundesministerium des Innern und seine leitenden Beamten | 55 |
| (IRINA STANGE) | |
| Akteure und Planungen (56) – Alles auf Anfang? (1949-1953) (67) – Nach dem Aufbau (97) – Die 1960er-Jahre (105) – Fazit (119) | |
| 2. Vergangenheiten und Prägungen des Personals des Bundesinnenministeriums | 122 |
| (STEFANIE PALM/IRINA STANGE) | |
| Lebenswege und Erfahrungsgruppen im Bundesinnenministerium (127) – Fazit (178) | |
| 3. Ein Neubeginn. Das Innenministerium der DDR und sein Führungspersonal | 182 |
| (FRANZISKA KUSCHEL/LUTZ MAEKE) | |
| Der erste Minister (186) – Die Funktionäre des DDR-Innenministeriums. Eine Typologie (188) – Logik(en) der Kaderauswahl: Fachfremde und Experten im Mdi (207) – Eine antagonistische Kaderpolitik? (234) | |

4. Konsolidierung und Wandel: Die Personalpolitik des MdI
 bis 1969 238
 (FRANZISKA KUSCHEL/LUTZ MAEKE)
 Akteure und Strukturen (238) – Führungswechsel (242) – Maßstäbe
 der »Personalsäuberungen« (246) – Eine Erfolgsbilanz? (260)

III. Prägungen, Selbstverständnis und Verwaltungspraxis im deutsch-deutschen Vergleich 267

1. Unpolitischer Beamter versus »Berufsrevolutionär«.
 Traditionen, Ideen, Selbstverständnis 267
 (FRIEDER GÜNTHER/LUTZ MAEKE)
 Verwaltungsexperten des BMI im nationalen Abwehrkampf (267) –
 Vom Unpolitischen und der Revolution als Beruf. Das Selbstverständnis
 der Mitarbeiter des MdI (276) – Zwei deutsche Staaten im Ausnahmezu-
 stand? (283)
2. Saubere Verwaltung, sicherer Staat.
 Personalpolitik als Sicherheitspolitik in BMI und MdI 286
 (FRANZISKA KUSCHEL/DOMINIK RIGOLL)
 Die Herren des Apparats als Garanten der Sicherheit (286) – Die Be-
 lasteten als Gefahr (297) – Ausblick: Zeitversetzter Generationswech-
 sel (304)
3. Kommunikation und Hierarchie.
 Die Verwaltungskulturen im BMI und MdI 307
 (FRIEDER GÜNTHER/LUTZ MAEKE/STEFANIE PALM/
 MAREN RICHTER/IRINA STANGE)
 Hierarchisch gestufte Verantwortlichkeit und Schriftlichkeit im
 BMI (308) – Verwaltungshandeln des BMI als Aushandlungspro-
 zess (320) – Kollektivität der Leitung: Kommunikation und Hierarchie
 im MdI (334) – Verwaltungspraxis des MdI nach außen (345) – Fazit:
 Traditionale versus mobilisierte Verwaltung (351)
4. Broschürenkrieg statt Bürgerkrieg.
 BMI und MdI im deutsch-deutschen Systemkonflikt 355
 (FRANZISKA KUSCHEL/DOMINIK RIGOLL)
 Von »Braunbüchern« und »Rotbüchern« (358) – Von Propaganda und
 Zeitgeschichte (369) – Ausblick: Ein Kalter Bürgerkrieg? (377)

IV. Innenpolitik in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft 381

1. Rechtsstaat, Justizstaat oder Verwaltungsstaat?
 Die Verfassungs- und Verwaltungspolitik 381
 (FRIEDER GÜNTHER)
 Die Aussöhnung mit dem Grundgesetz (382) – Das Arrangement mit
 dem Bundesverfassungsgericht (389) – Ordnung und Reform der Verwal-
 tung (400) – Rassismus im Aufenthalts- und Ausländerrechtsreferat (404)

2. »Ein Sieg der Ehemaligen«:
 Beamtenrechtliche Weichenstellungen für »45er« und »131er« 413
 (DOMINIK RIGOLL)
 Reformabwehr und personelle Restauration (415) – Der historische Kompromiss mit den »131ern« (421) – Kaum Verdrängungsschutz für »45er« (426) – Der Adenauer-Erlass und die Ausgrenzung der VVN (430) – Fazit und Ausblick (437)
3. Späte Gerechtigkeit? Wiedergutmachungsgesetzgebung
 und Wiedergutmachungspraxis 442
 (FRIEDER GÜNTHER/JAN PHILIPP WÖLBERN)
 Die Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts (442) – Martin Rittau als Sachbearbeiter (447)
4. Kampf um die innere Sicherheit:
 Schutz des Staates oder der Demokratie? 454
 (DOMINIK RIGOLL)
 Von der alliierten Besatzung zur autoritären Demokratie (456) – Von der Entnazifizierung zur Renazifizierung? (468) – Ausblick: Innere Sicherheit im Zeichen des Staatsschutzes (485)
5. Pläne für den Ausnahmezustand.
 Zivilverteidigung und Notstandsrecht 498
 (MARTIN DIEBEL)
 Luftschutz in der Demokratie (499) – Staat, Zivilgesellschaft und der (Kalte) Krieg (510) – Exekutive Machtfülle im Notstand (516) – Lernprozess wider Willen (534)
6. Von Seilschaften und Netzwerken: Die Abteilung
 Gesundheitswesen und die Gesundheitspolitik 536
 (MAREN RICHTER)
 Wiedereinstieg der »alten« Ärzte (537) – Gesundheitspolitik im Schatten personeller Verflechtungen (552) – Fazit (577)
7. »Stillhalten« der Sozialabteilung.
 Das Bundessozialhilfegesetz 580
 (MAREN RICHTER)
 Die Sozialabteilung unter Wilhelm Kitz, Gerhard Scheffler und Johannes Duntze (580) – Das Bundessozialhilfegesetz von 1961 (587) – Fazit (591)
8. Auf der Suche nach dem starken Staat.
 Die Kultur-, Medien- und Wissenschaftspolitik 594
 (STEFANIE PALM)
 Die »Kulturclique« und der Föderalismus (594) – Vergangenheitspolitik für »jüdische Belange« (604) – Staatliche Einflussnahme auf die Wissenschaftspolitik (613) – Die Ausgestaltung des Presserechts (623) – Fazit: Gescheitertes Beharren (633)

| | |
|---|-----|
| V. Sozialistischer Neubeginn: Handlungsfelder des MdI | 635 |
| 1. Erweiterte Sicherheit. | |
| Das MdI und die öffentliche Ordnung | 635 |
| (FRANZISKA KUSCHEL) | |
| Das Verständnis von Sicherheit und Ordnung (638) – Das MdI in der Sicherheitsarchitektur der DDR (651) – Fachfremde und Experten im Verwaltungsaltag. Die Ausbildung und Schulung (665) – Fazit: Erweiterte Sicherheit (680) | |
| 2. Von der Suche nach Anleitung. | |
| Das MdI als Kommunalministerium der DDR | 681 |
| (LUTZ MAEKE) | |
| Prämissen der Selbstverwaltung 1945/46 (682) – Carl Steinhoff und die kommunalpolitische Praxis 1949 bis 1952 (689) – Die neue »Einheit« der Innenverwaltung 1954 bis 1960 (697) – Angeleitete Kommunalpolitik: Eine Bilanz (707) | |
| 3. Kontinuität der Experten. | |
| Die Meteorologie und das Archivwesen im MdI | 710 |
| (LUTZ MAEKE) | |
| Meteorologie (710) – Archivwesen (718) | |
| Die deutschen Innenministerien nach dem Nationalsozialismus. | |
| Eine Bilanz | 729 |
| (FRANK BÖSCH/ANDREAS WIRSCHING) | |
| 1. Zum Personalprofil der beiden Ministerien | 730 |
| 2. Verwaltungskultur und Sachpolitik | 743 |
| Abkürzungsverzeichnis | 750 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | 757 |
| Abbildungsnachweis | 825 |
| Verzeichnis der Autorinnen und Autoren | 827 |
| Personenregister. | 831 |

Einleitung

(Frank Bösch/Andreas Wirsching)

Verwaltung geht jeden an. Im modernen Staat trifft sie jeden, auch wenn sie auf eher abstrakten Normen und Regeln beruht. Ja, mehr noch: Dafür, wie lebenswert ein Land ist und wie sich die politische Kultur in ihm entwickelt, wie einfach (oder schwer) den Menschen ihr Alltag gemacht wird, ist die innere Verwaltung von geradezu entscheidender Bedeutung. Es kommt darauf an, welches Rechtssystem die Verwaltung bestimmt, welcher Geist sie beseelt und in welchem Maße sie die Belange der inneren Sicherheit und die freiheitliche Entfaltung der Bürger gleichermaßen zu gewährleisten vermag. Während der nationalsozialistischen Diktatur mussten viele Menschen leidvoll erfahren, was es heißt, von Ministerien und Ämtern regiert und verwaltet zu werden, die die Rechtlosigkeit zur Norm erhoben und eine menschenverachtende Moral aufgerichtet hatten. Das Reichsministerium des Innern (RMI) stand im Mittelpunkt der nationalsozialistischen Verwaltung: Es goss den sogenannten Führerwillen in eine quasigesetzliche Verwaltungssprache, es schuf die Voraussetzungen für die Entlassung jüdischer und politisch unliebsamer Beamter, es entwarf 1933 die sogenannte Reichstagsbrandverordnung, die – unter Berufung auf eine vorgebliche »bolschewistische Bedrohung« – den permanenten Ausnahmezustand etablierte und der Ausschaltung jeglicher Opposition durch die Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei (NSDAP) einen legalen Anschein gab. Später bereitete das Ministerium die antisemitischen Regelungen vor – wie etwa die Nürnberger Gesetze.

Demgegenüber war es eine bedeutende Leistung der frühen Bundesrepublik, erneut und in kurzer Zeit einen Rechtsstaat zu etablieren, der den Menschen die Möglichkeit zurückgab, in Freiheit und Sicherheit zu leben. In diesem Prozess gehörte das Bundesministerium des Innern (BMI) von Beginn an zu den wichtigsten Akteuren. Seine Zuständigkeiten waren weitreichend: Als Hüter der demokratischen Ordnung organisierte es in Abstimmung mit den Ländern die innere Sicherheit, den Grenz- und Zivilschutz sowie den Schutz der Verfassung. Es kümmerte sich um den öffentlichen Dienst ebenso wie um Minderheiten oder um kultur- und medienpolitische Fragen. In der Ära Adenauer war es zudem für die Gesundheitspolitik und Sozialleistungen zuständig. Maßgebliche Gesetze und Grundsatzentscheidungen gingen von diesem Ministerium aus, von den ersten Parteiverbotsanträgen bis hin zu den lang umkämpften Notstandsgesetzen. Entsprechend war und ist es trotz aller Umstrukturierungen

gen ein personalstarkes und einflussreiches Ministerium, dem bedeutende Behörden unterstehen.¹

Vor allem war das Innenministerium von Beginn an für den Aufbau und Schutz des demokratischen Staates verantwortlich. Viele seiner alltäglichen Entscheidungen berührten zugleich Fragen, die nach dem Nationalsozialismus besonders sensibler Natur waren. Nach dem »Zivilisationsbruch« und dem verbrecherischen Missbrauch der Polizeigewalt 1933 bis 1945 galt es nun auszuloten, wie Grundrechte, Staat und Gesellschaft unter demokratischen Bedingungen und auf demokratisch legitimierte Weise zu sichern seien. Nach den nationalsozialistischen »Euthanasie«-Morden und anderen medizinischen Verbrechen musste im Gesundheitsbereich ein Neuanfang gefunden werden, ebenso nach den rassistischen Verfolgungen eine neue Politik gegenüber vormaligen Opfergruppen. Referate, die nach 1949 für die »Belange des Judentums« oder für die »Wiedergutmachung« zuständig waren, verweisen direkt auf die Vergangenheit. Bei der gesetzlichen Regelung der Wiedereinstellung belasteter Beamter, der Neuformulierung von Pressegesetzen sowie in kulturpolitischen Fragen wie der politischen Bildung oder der Begutachtung von Filmen spielte das Innenministerium eine vergangenheitspolitisch bedeutende Rolle.² Zudem war es an der Prüfung von Beförderungen und Anstellungen in anderen Bundesministerien beteiligt, womit es auf deren Vergangenheitspolitik ebenfalls Einfluss nahm. Mithin ist ohne Weiteres ersichtlich, wie bedeutsam – und wie unterschätzt bisher – das BMI als Forschungsgegenstand ist. Sowohl die agierenden Personen als auch die sachpolitisch aufgeworfenen Themen und Problemfelder prägten die Frühgeschichte der Bundesrepublik und verdienen daher eine genaue Erforschung. Dementsprechend mehrschichtig ist der vorliegende Band strukturiert. Exemplarisch untersucht er das Führungspersonal, die Verwaltungskultur und die Politikfelder des Ministeriums.

Zunächst stellt sich die Frage, auf welche Mitarbeiter das Ressort ab 1949 zurückgriff. Sie ist zuletzt in der Fachöffentlichkeit, aber auch in einem weiteren Publikum besonders intensiv und auch kontrovers diskutiert worden. Wie »belastet« das bundesrepublikanische Gründungspersonal

1 Zum Aufbau des frühen BMI liegen bislang nur hausinterne Darstellungen ohne Aktenanalyse vor. Vgl. Der Bundesminister des Innern, Bundesministerium des Innern; Fröhlich u. a., Innenministerium. Die Anmerkungen in der Einleitung sind exemplarisch gehalten; ausführlichere Literaturverweise zu den Einzelthemen finden sich im Hauptteil.

2 Zu einzelnen der genannten Politikfelder existieren bereits Darstellungen, die aber nur begrenzt Personal und Politik des BMI berücksichtigen; vgl. etwa Lindner, Gesundheitspolitik; Herbert, Ausländerpolitik; Rigoll, Staatsschutz; Buchloh, Zensur; Kniep, Jugendfreigabe.

sonal durch den Nationalsozialismus war beziehungsweise wie mit ihm die Demokratie aufgebaut werden konnte, gehört gegenwärtig zu den intensiv behandelten zeithistorischen Themen und bildet die Wurzel einer ganzen Reihe von Forschungsprojekten.³ Im Hinblick auf das Bundesinnenministerium ist bekannt, dass ihm mit seinem ersten Minister, Gustav Heinemann, ein Gegner des Nationalsozialismus vorstand und dass dessen Nachfolger, Robert Lehr, Kontakte zum Widerstand hatte. Der von 1953 bis 1961 amtierende Gerhard Schröder war nach 1933 zwar der NSDAP beigetreten, musste aber auch die Erfahrung machen, dass seine Ehefrau als »jüdischer Mischling« diskriminiert wurde.⁴ Wenig wissen wir jedoch über die Zusammensetzung und Arbeit der Bürokratie unterhalb der Minister. Dass sich das frühe Personal der Bundesministerien in hohem Maße aus Mitarbeitern zusammensetzte, die bereits zur beamteten Funktionselite des NS-Regimes gehört hatten, ist für andere Fälle bekannt und war auch für das Bundesministerium des Innern zu erwarten.⁵ Unklar ist bislang dennoch, welche konkreten Vergangenheiten die Mitarbeiter des Bundesministeriums des Innern aufwiesen, wie sie vor 1945 handelten und welche politischen Folgen dies in der Bundesrepublik hatte. In welchem Maße passten sich Beamte aus der NS-Bürokratie beim Schutz der bundesdeutschen Verfassung, im Feld der inneren Sicherheit oder beim Umgang mit verfolgten Minderheiten an die neue demokratische Ordnung an, deren Hüter sie nun waren? Welche eigene Agenda betrieben sie und wie wandelte sich diese?

Während diese Fragen für die frühe Bundesrepublik in letzter Zeit zunehmend diskutiert werden, blieb eine vergleichbar vertiefte Auseinandersetzung mit dem politischen Neuanfang in der DDR bislang aus. Wenn gleich in unserem Buch das Bundesministerium des Innern im Vordergrund steht, wählen wir doch eine vergleichende und nach deutsch-deutschen Verflechtungen fragende Perspektive und machen das Ministerium des Innern (MdI) in Ost-Berlin zum eigenständigen Untersuchungsgegenstand. Schließlich zählte das ebenfalls 1949 gegründete ostdeutsche Pendant zumindest in der frühen DDR zu den besonders einflussreichen Behörden. Zum einen war es ein Eckpfeiler der ostdeutschen Sicherheitsarchitektur: Es war für das Polizeiwesen zuständig, und bis Mitte der 1950er-Jahre war

3 Zunächst erschien Conze u.a., Amt. Zuletzt v.a. Görtemaker/Safferling, Akte. Eine Bestandsaufnahme bei: Mentel/Weise, Behörden.

4 Ähnlich wie beim ersten Bundesminister der Justiz, Thomas Dehler, und dessen Staatssekretär Walter Strauß; vgl. Görtemaker/Safferling, Akte, S. 86-112. Zu Dehler vgl. Wengst, Thomas Dehler, S. 61f. Zu Schröder vgl. Oppelland, Gerhard Schröder, S. 107.

5 Vgl. Mentel/Weise, Behörden. Vgl. insgesamt auch: Frei, Karrieren; Schwartz, Funktionäre.

hier auch der Aufbau der Staatssicherheit und Nationalen Volksarmee (NVA) angesiedelt. Zum anderen leitete das Ministerium des Innern die staatliche Verwaltung und zahlreiche wissenschaftliche Dienste.⁶ Auch personalpolitisch spielte das ostdeutsche Innenministerium eine zentrale Rolle, da es die Nomenklaturkader des DDR-Staatsapparats verwaltete. Es war für die Personalakten aller Minister und leitenden Staatsfunktionäre der Regierungsapparate der DDR zuständig, ebenso für die der Länder beziehungsweise Bezirke, Landräte und Oberbürgermeister. Wie die Bundesregierung im Westen stand auch die SED vor der Herausforderung, personell und politisch eine Abgrenzung zum Nationalsozialismus zu finden. Wie dies im MdI geschah, ist bisher kaum erforscht. Zudem ist das historiografische Wissen über die Zusammensetzung und Arbeit der Ministerien der DDR gering.⁷

Die intensive Erforschung des Nationalsozialismus macht Antworten auf diese Fragen aktueller denn je. Zahlreiche jüngere Arbeiten haben gezeigt, dass die nationalsozialistische Bürokratie in hohem Maße an den Verbrechen des NS-Staates beteiligt war. Wenngleich seit 1933 die NSDAP gemeinsam mit ihren Berufs- und Sonderorganisationen zunehmend in die bürokratische Arbeit hineinregierte, bestanden weiterhin regelhafte Verfahren, Expertisen aus der Verwaltung und vielfältige Vernetzungen mit der NSDAP und neuen NS-Institutionen. Die ältere »Polykratie«-These, wonach das NS-Regime im Zuge seiner »kumulativen Radikalisierung« (Hans Mommsen) immer mehr Kompetenzkonflikte und geradezu ein Ämterchaos erzeugte, ist ebenso zu den Akten gelegt worden wie ein vordergründiges Verständnis von Ernst Fraenkels »Doppelstaat«, das von einem gleichsam normal weiter funktionierenden bürokratischen »Normenstaat« ausging. Vielmehr hat die neuere NS-Forschung klar herausgearbeitet, wie nachhaltig sich die Dynamik des Regimes aus dem Zusammenspiel zwischen etablierten Bürokratien, Sonderverwaltungen und Parteiorganisationen speiste.⁸ Zudem zeigen neuere Studien, dass der Einfluss der Reichsministerien größer war als bisher vermutet. Zumindest bis 1938 bestand eine hohe Personalkontinuität, und reine NS-Parteikarrieristen kamen nur begrenzt zum Zug.⁹ Seit Kriegsbeginn kam es zwar vielfach zu einer Entkernung der Ministerien durch Bevollmächtigte,

6 Vgl. Organigramm des Ministeriums des Innern, 02.01.1952, BArch, DO 1/3891.

7 Unter den aktuellen Projekten zur Erforschung von Behörden vgl. Hoffmann, Wirtschaftsverwaltung. Zur Polizei vgl. bereits: Lindenberger, Volkspolizei.

8 Reichardt/Seibel, Radikalität, S. 9. Siehe z.B. schon: Döscher, Auswärtige Amt. Ferner insbesondere: Gruner, Bürokratien; Kuller, Verwaltung; Gotto, Selbststabilisierung. Zur Kommunalverwaltung vgl. Mecking/Wirsching, Stadtverwaltung.

9 Vgl. zuletzt: Nützenadel, Einleitung, S. 19; Conze u.a., Amt, S. 63-65; Fisch, Willkür, S. 49; Kuller, Bürokratie.

Kommissare oder Sonderbeauftragte, und die »überdrehte Dynamik des Regimes« verlangte der Ministerialbürokratie einiges an Beweglichkeit ab;¹⁰ aber zugleich trug die funktionierende Verwaltung mit dazu bei, dass auch im Kriegschao die nationalsozialistische Politik weiter fortgeführt werden konnte – trotz der Dominanz der Reichskanzlei und spezifischer NS-Organisationen, die verschränkt agierten.¹¹ Gerade vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, wie es in den beiden deutschen Staaten zu einer Neuorientierung aus dieser Erfahrung kam.

Unser Buch betrachtet mit den ost- und westdeutschen Innenministerien zwei unterschiedliche Neuanfänge nach dem Nationalsozialismus. Für West- und Ostdeutschland arbeiten die Autorinnen und Autoren heraus, wie in diesen beiden zentralen Ressorts das Personal rekrutiert wurde und welche Vergangenheit es hatte. Zugleich untersuchen sie an ausgewählten Feldern die hieraus erwachsenden Folgen. Dieser vergleichende Blick hat mehrere Vorteile. So trägt er dazu bei, die vermeintliche Alternativlosigkeit des von der Bundesregierung eingeschlagenen Wegs zu kontrastieren, die auch Historiker oft mit den Worten Adenauers illustrieren, »man schüttet kein dreckiges Wasser aus, wenn man kein reines hat«;¹² denn auch in Westdeutschland gab es, anders als das strategische Zitat suggeriert, durchaus auch weniger verschmutztes »Wasser«. Zudem verdeutlicht der Vergleich die Auswirkungen der SED-Politik, gemäß der vor allem kommunistische Funktionäre oder junge »Angestellte neuen Typs« ohne Erfahrung einstellt wurden. Für beide Teilstaaten strebt das Buch zudem einen vergleichenden Blick auf den Wandel der Verwaltungskultur an, also des Selbstverständnisses und der administrativen Praxis. Beide Staaten starteten vor dem Hintergrund einer langen deutschen Verwaltungstradition, und gerade nach den alliierten Vorgaben war offen, inwieweit sich diese verändern würde.

Ein übergreifender gesamtdeutscher Blick lohnt auch deshalb, weil Ost und West sich wechselseitig beobachteten und miteinander interagierten. Beide Innenministerien definierten Bedrohungen aus dem anderen Staat und versuchten präventiv Gegner zu bekämpfen, seien es die Kommunisten im Westen oder die »Agenten des Imperialismus« im Osten. Zudem profilierte sich die DDR mit dem Vorwurf, in der Bundesrepublik würden weiterhin »alte Nazis« Schlüsselstellen besetzen, während sie selbst einen »antifaschistischen« Neuanfang erreicht habe. Dabei nahm die SED das

10 Hachtmann, *Effizienz*, S. 34. Einen früheren Zerfall, aber besonders die Dominanz Hitlers und der Reichskanzlei im Krieg betont auch für das Reichsministerium des Innern: Rebenitsch, *Führerstaat*, S. 95, 505 f.

11 Ruck, *Partikularismus*, S. 77.

12 Adenauer, *Teegespräche*, S. 245.

westdeutsche Bundesministerium des Innern frühzeitig und dauerhaft ins Visier. Dies sei, so ihr Propagandachef Albert Norden im »Neuen Deutschland« 1961, ein »Faschistennest«, das »Himmlers Schergen« beschäftige: »Faktisch hat Schröder das Innenministerium des Hitler-Ministers Frick und das Reichssicherheitshauptamt (RSHA) Himmlers nach Bonn verlagert. Die wichtigsten Posten des Bonner Innenministeriums sind mit Ministerialdirektoren und Ministerialräten besetzt, die in genau der gleichen Kapazität schon Hitler, Himmler und Frick dienten.«¹³ Trotz des eindeutigen Propagandatons ist bislang unklar, inwieweit derartige Kontinuitätsvorwürfe zutreffen, die im Übrigen bis heute öffentlich kursieren. Welche Folgen hatten derartige Kampagnen für den Westen, aber auch für die DDR, auf die diese Thematisierung zurückwirkte?

Eine vergleichende Betrachtung des ost- und westdeutschen Innenministeriums ist nicht selbstverständlich. Sie steht vor der Herausforderung, dass sich die Rahmenbedingungen in Diktatur und Demokratie fundamental unterschieden. Die gänzlich divergente Rechtsordnung muss daher stets in die Analyse einbezogen werden. Während die Bundesrepublik (und mit ihr das Bundesinnenministerium) eine Neugestaltung des demokratischen Rechtsstaates gewährleistete, förderte das ideologisch geleitete Verwaltungshandeln in der SBZ/DDR (und mit ihm das des Ministeriums des Innern) auch Rechtsunsicherheit. Anders als die Bundesrepublik Deutschland distanzierte sich die DDR in den 1950er-Jahren von der Rechtsnachfolge des Deutschen Reichs und lehnte die Bindung an die »wohlerworbenen« Beamtenrechte ab, die im Westen die personalpolitischen Handlungsspielräume a priori stark einschränkten. Überdies erfüllte das Ministerium des Innern, das anfangs einer starken Kontrolle durch die Sowjetunion unterlag, ganz andere Funktionen als das BMI. Es nahm in der frühen DDR eine »herausragende Steuerungsfunktion« ein.¹⁴ Es gewährleistete die öffentliche Sicherheit und Ordnung, verfügte mit seinen »bewaffneten Organen« über Mittel zur Repression abweichenden Verhaltens und erwies sich als einer der Hauptakteure der sozialistischen Zentralisierung. Zugleich war das Ministerium des Innern allerdings den politischen Entscheidungen des Politbüros und des ZK der SED stets untergeordnet, wodurch der eigene Spielraum eingeschränkt war. Im Westen grenzte dagegen nicht nur Adenauers starke Rolle in der Regierungspolitik die Gestaltungsmacht des Bundesinnenministeriums ein, sondern vor allem der föderale und subsidiäre Aufbau der Bundesrepublik. Griff das MdI teilweise bis in die Details der Länder- und Kommunalverwaltungen

13 Albert Norden: Himmlers Schergen in Schröders Diensten, in: Neues Deutschland, 14.01.1961, S. 3.

14 Foitzik/Petrow, Apparat S. 52.

ein, fehlte dem BMI der entsprechende verwaltungsmäßige Unterbau. Es hatte daher stets auf die Eigenständigkeit der Länder und Kommunen zu achten und politische Projekte gegebenenfalls mit ihnen auszuhandeln. Zudem sah sich das Bundesinnenministerium in rechtlich sensiblen Fragen durch das Bundesverfassungsgericht und eine kritische Öffentlichkeit eingeschränkt. Zwar opponierten die Beamten im BMI gegen diese Einflüsse, lernten aber mit der Zeit, konkurrierende Akteure zu akzeptieren und sich mit ihnen zu verständigen. Und während schließlich im Westen etwa das Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) dem BMI unterstand und keine exekutiven Befugnisse besaß, entwickelte sich in der DDR das Ministerium für Staatssicherheit (MfS) zu einer mächtigen Behörde, die auch das Personal der Ministerien kontrollierte und auf die Arbeit des MfI Einfluss nahm. Hinzu kamen in beiden Staaten, wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht, alliierte Einflussnahmen auf dem Gebiet der inneren Sicherheit und Personalpolitik. Schließlich differierten teilweise die Zuständigkeiten. So war die Gesundheitspolitik im Westen in den 1950er-Jahren noch im BMI angesiedelt, während im Osten hierfür bereits ein eigenes Ministerium bestand.

Ungeachtet dieser und vieler weiterer grundsätzlicher Unterschiede zwischen der parlamentarischen Demokratie und der sozialistischen Diktatur lässt sich von einer »geteilten Geschichte« sprechen, die – trotz der Spaltung Deutschlands – Bezüge zueinander aufweist:¹⁵ Beide deutschen Staaten bildeten letztlich einen gemeinsamen Erfahrungsraum, der die Deutschen weitaus enger zusammenhielt, als sie sich wahrscheinlich bewusst waren und es im Rückblick scheint.¹⁶ So mussten sich auch beide Innenministerien vom Erbe des Nationalsozialismus absetzen und neue Wege entwickeln, um die innere Sicherheit und die Verwaltung des Staates zu organisieren. Beide Einrichtungen knüpften zudem an Traditionen aus der Zeit vor 1933 an, etwa bei ihrer Struktur und der Organisation von Abläufen. Daher lässt sich für beide Behörden fragen, in welcher Beziehung die deutsche Vergangenheit zum jeweiligen politischen Handeln im Innenministerium stand und inwieweit die NS-Vergangenheit bei der Einstellung von Mitarbeitern und der alltäglichen Arbeit reflektiert wurde. Zum Erbe gehört schließlich der »Bureaucratic Mind«, obgleich im MfI nur wenige zuvor in Ministerien gearbeitet hatten. Hier fragt dieses Buch nach dem Selbstverständnis von Ministeriumsmitarbeitern und nach Traditionen bei der alltäglichen Organisation von Bürokratie. Die Analyse der Verwaltungskultur in Ost und West ist ein relativ neues Forschungsfeld, das etwa den Blick auf Mentalitäten, Hierarchien, Kommunikationsfor-

15 Vgl. zu diesem Ansatz der gesamtdeutschen Analyse: Bösch, Geschichte.

16 Vgl. Wirsching, Zeitgeschichtsforschung.

men und alltägliche Praktiken umschließt.¹⁷ Wo es sich anbietet, geschieht dies in Kapiteln, die beide Seiten miteinander vergleichen und wechselseitigen Verflechtungen nachspüren. Um freilich Ungleiches nicht gleichzusetzen, werden Ost und West in diesem Buch überwiegend in getrennten Unterkapiteln behandelt.

Eine Analyse der Personalkontinuität muss sich unweigerlich dem schwierigen Begriff der »Belastung« stellen. Eine gewisse analytische Schärfe gewinnt dieser oft unreflektiert benutzte Terminus, wenn man ihn als eine zeitgebundene und relationale Kategorie versteht. Für die Nachkriegsjahrzehnte lässt sich in dreierlei Hinsicht eine Belastung ausmachen. Unser Buch prüft erstens zeitgenössische Wahrnehmungen von Belastungen, also die Frage, wer wegen welcher Vergangenheit wann und in welcher Position als diskreditiert galt. Dies war unter den Zeitgenossen höchst umstritten und bedurfte nicht selten der Aushandlung. Im Westen zogen Sozialdemokraten und Konservative unterschiedliche Grenzen, und auch innerhalb der Adenauer nahestehenden Ministerialbürokratie waren diese durchaus umstritten. Auch im Osten ist die Wahrnehmung, wer als belastet und somit als unzuverlässig galt, je nach Bereichen zu differenzieren. Ein detaillierterer Blick auf die Einstellung und Einstufung innerhalb der Hierarchie ermöglicht hierzu genauere Aussagen. Oft sprachen die Zeitgenossen dabei von einer »formalen Belastung«, die auf eine »bloße« Zugehörigkeit zu NS-Organisationen und »innere Distanz« verwies und nicht mit einer weitergehenden Unterstützung des Systems einhergegangen sei. Zweitens ist aus grenzübergreifender Perspektive zu klären, wer innerhalb eines Staates als »belastet« erschien und welche Zuschreibungen von außen gemacht wurden, sei es von der DDR oder aus Sicht der Westalliierten über bundesdeutsche Eliten. Hier herrschten zeitgenössisch differente Positionen. Gerade im Westen wurde von Regierungsseite der Blick der Alliierten in der Personalpolitik stets mitgedacht, was keineswegs hieß, dass man die alliierten Vorstellungen immer teilte.¹⁸ Gleiches galt für den oft deutlich kritischeren Blick der SPD-regierten Bundesländer, der Opposition im Bund oder von NS-Opferverbänden. Schließlich ist drittens ein Verständnis von Belastung zu berücksichtigen, das aus heutigem Wissen heraus vergleichend das individuelle Handeln im Nationalsozialismus bewertet, etwa im Sinne einer eigenständigen Zuarbeit zum Regime oder öffentlicher Äußerungen. Dieser Begriff der Belastung legt gegenwärtig dominierende, meist auch »strengere« und keineswegs homogene moralische Maßstäbe an. Durch seinen vergleichenden

17 Vgl. Seibel, *Verwaltung*; Fisch, *Verwaltungskulturen*.

18 Frei, *Vergangenheitspolitik*, S. 399; Goschler/Wala, *Gestapo*, S. 19-90; Rigoll, *Staatsschutz*, S. 33-98.

quellenfundierte Bewertungsmaßstab hat er indes eine besonders hohe Aussagekraft. Zugleich gibt er Auskunft darüber, was die Zeitgenossen eben häufig gerade nicht wissen wollten, da vieles in den 1950er-Jahren ja durchaus überprüfbar gewesen wäre – etwa anhand der Bestände des Berlin Document Center (BDC) und eingehenderer Überprüfung der von den Kandidaten gemachten biografischen Angaben.

Ein ehemaliges Mitglied der NSDAP wird daher im Folgenden nicht automatisch als »belastet« eingestuft, sondern dieses Merkmal wird mehrfach differenziert bewertet. Zeitgenössisch galt ein NSDAP-Mitglied im frühen BMI etwa nur als »zu belastet«, wenn er oder sie vor 1933 eingetreten war oder leitende Ämter übernehmen wollte, etwa als Abteilungsleiter oder Staatssekretär. In der DDR galt hingegen bereits ein gewöhnliches NSDAP-Mitglied als »zu belastet« für Leitungsstellen oder den Sicherheitsbereich, außer wenn der Eintritt in jungen Jahren oder zur Kriegszeit erfolgte und er durch kommunistische Umschulungen kompensiert wurde. Der differente Belastungsbegriff ermöglichte entsprechende Kampagnen gegen den Westen.

Analytisch gesehen ist die NSDAP-Mitgliedschaft in der Überzeugung der Autorinnen und Autoren dieses Buchs nur ein erster Ausgangspunkt, um das konkrete Verhalten der einzelnen Person im Nationalsozialismus zu untersuchen, anhand dessen Formen individueller Belastung geprüft werden. Die Zugehörigkeit zu NS-Organisationen und der Anteil von ehemaligen Mitgliedern der NSDAP, Sturmabteilung (SA) oder Schutzstaffel (SS) liefern erste, aber durchaus markante Hinweise auf die jeweilige Beziehung zum Nationalsozialismus. Entscheidender für den Grad der Belastung sind zumeist die berufliche Position und das individuelle Handeln. In jüngster Zeit wurde die Auswertung von NS-Mitgliedschaften mitunter etwas pauschal als »Nazi-Zählerei« abqualifiziert. Der Beitritt zur NSDAP war jedoch eine bewusste Entscheidung und Positionierung. Dasselbe gilt für die Entscheidung, als Beamter oder Richter keinen Aufnahmeantrag zu stellen. Selbst opportunistische Motive sagen etwas über das individuelle Verhältnis zum Nationalsozialismus aus. Kaum einer, der heute einen Anteil von 50 Prozent Ex-NSDAP-Mitgliedern als unproblematisch bewertet, würde gleichgültig bleiben, wenn das Personal eines Bundesministeriums gegenwärtig zu 50 Prozent aus ehemaligen SED-Mitgliedern bestünde – gerade wenn dieses die Fachaufsicht über den Verfassungsschutz ausübt.

Ein Problem der aktuellen öffentlichen Debatte ist vielmehr, dass sie sich in starkem Maße auf spektakuläre Fälle stürzt. Einzelne SS-Männer oder Bürokraten, die Massenverbrechen zu verantworten haben, lassen dabei die vielfältig schattierte Vergangenheit der Mehrzahl der Mitarbeiter in den Hintergrund treten. Zudem rückten angesichts der intensiven Be-

schäftigung mit der Belastungsproblematik bisweilen die nicht minder interessanten Fragen in den Hintergrund, wer demgegenüber eigentlich die »Nicht- und Anti-Nazis« waren, die seit 1945 rekrutiert wurden, und welche Rolle die weniger Belasteten beim demokratischen Wiederaufbau und im politischen Leben der Bundesrepublik spielten.¹⁹ Um die jeweiligen individuellen Bezüge zum Nationalsozialismus zu erforschen, hat die vorliegende Studie daher einen umfassenden gruppenbiografischen Zugang gewählt, der nicht nur nach Formen der NS-Belastung fragt. Der jeweilige Grad der Belastung wird in der Analyse mit der Generations- beziehungsweise Kohortenzugehörigkeit verbunden. Denn es machte einen grundlegenden Unterschied, ob jemand vor 1900 zur Welt kam, der »Kriegsjugendgeneration« der Jahre nach 1900 oder etwa der um 1930 geborenen »HJ-Generation« angehörte.²⁰ Allerdings ist auch diese Zuordnung nur ein Kriterium unter mehreren, gerade wenn es um die konkrete Biografie im Nationalsozialismus geht. Daher wird im Folgenden für das Personal beider Ministerien eine differenzierte Typologie angewendet, welche die jeweiligen charakteristischen Prägungen systematisch zu erfassen sucht.

Unser Forscherteam analysierte für das Bundesinnenministerium die Biografien aller zwischen 1949 und 1970 leitenden Mitarbeiter vom Referatsleiter an aufwärts. Dies waren 317 Personen. Da das Ministerium des Innern der DDR durch seine Größe und Personalfluktuationsrate eine deutlich höhere, vierstellige Zahl an leitenden Mitarbeitern aufwies, war hier eine ähnlich vollständige Erhebung nicht möglich. Gruppenbiografisch ausgewertet wurde für das ostdeutsche Ministerium das aus rund 1000 Mitarbeitern bestehende Führungspersonal ab Referatsleitern aufwärts. Der Blick richtet sich dabei primär auf drei unterschiedliche Bereiche: auf die »Hauptverwaltung Deutsche Volkspolizei« (HVDVP), das Herzstück des MdI, auf die zivile Verwaltung und auf zwei der drei wissenschaftlichen Dienste im Ministerium – das Archivwesen und die militärisch wichtige Meteorologie. Um die Personalkontinuität in Expertenbereichen vergleichend zu überprüfen, wurden für alle diese Mitarbeiter in Ost und West die verstreut überlieferten, oft schwer zugänglichen Personalakten ausgewertet, Nachlässe und Sachakten sowie die Akten des Berlin Document Center mit den Mitgliederkarteien der NSDAP-Organisationen geprüft. Über die im Bundesarchiv aufbewahrten Akten der beiden Innenministerien und anderer Regierungsbehörden hinaus wurden Parteiarchive, Lan-

19 Diese Unbelasteten wurden mitunter als »45er« bezeichnet, nicht zu verwechseln mit der ähnlichen Bezeichnung für die »HJ-Generation«: Frei, Vergangenheitspolitik, S. 98f.; Rigoll, Gründungspersonal; Seckelmann/Platz, Remigration; zeitgenössisch: Flach, Weg, S. 24; Kogon, Rücken, S. 624.

20 Vgl. insb. Herbert, Generationen, S. 97-102; zudem die Selbstdeutung von Gründel, Sendung; Bude, Generationen; Moses, Forty-Fivers.

des- und Regionalarchive sowie diverse ausländische Archive konsultiert und Zeitzeugen befragt. In den National Archives in Washington wurden überdies Akten zur Involvierung der Alliierten in die Personal- und die Sicherheitspolitik ausgewertet.

Zeitlich konzentriert sich unser Buch vor allem auf die Gründungsphase der Ministerien, also die Ära Adenauer beziehungsweise die frühe Ära Ulbricht, da hier für beide Staaten und Ministerien die Weichen gestellt wurden. Das Personal wurde jedoch bis zum Jahr 1970 erfasst, da 25 Jahre nach Kriegsende die bereits im Nationalsozialismus berufstätige Generation an Bedeutung verlor. Im Westen kam es 1969 unter dem neuen Bundesinnenminister Hans-Dietrich Genscher zu zahlreichen Neueinstellungen und einer Umstrukturierung des BMI, die personelle Vergleiche zwischen der Ära Adenauer und den 1970er-Jahren erschweren. Dennoch ist davon auszugehen, dass eine Prägung durch die Hitlerjugend (HJ) oder das juristische Studium in der Zeit des »Dritten Reichs« auch in den 1970/80er-Jahren weiterhin das Weltbild beeinflussen konnte.

Wenngleich dieses Buch die Nachkriegszeit thematisiert, sucht es immer wieder biografische und sachpolitische Rückbezüge in die Zeit vor 1945. Gesetze der Ära Adenauer werden mit früheren Gesetzen vor 1945 verglichen, um aufzuzeigen, inwieweit politische Kontinuitäten bestanden oder Gesetze bestehen blieben. Bewusst recht knapp wird hingegen das Reichsministerium des Innern in den Jahrzehnten vor 1945 behandelt. Der Grund hierfür ist nicht nur, dass es bisher kaum erforscht ist und eine Analyse dieses Ressorts für die Weimarer Republik und den Nationalsozialismus eine weitere Untersuchung erforderlich gemacht hätte. Bisher beziehen wir unser Wissen über die Arbeit insbesondere aus biografischen Studien zu dem Staatssekretär im RMI, Wilhelm Stuckart, und dessen Ministerialrat Hans Globke sowie aus einzelnen Studien zur NS-Bürokratie.²¹ Vor allem aber zeigt unsere Analyse, dass das Reichsministerium des Innern personell nur in geringem Maße mit den beiden Innenministerien in Ost- und Westdeutschland verbunden war. Da die Mitarbeiter nach 1949 vielmehr aus sehr unterschiedlichen Teilen des früheren Staatsdienstes beziehungsweise aus kommunistischen Netzwerken stammten, werden in den Kapiteln entsprechend die spezifischen Wege aufgezeigt, die in beiden deutschen Staaten in die Innenministerien führten. Zudem findet die Besatzungszeit verstärkte Aufmerksamkeit, da für viele Biografien hier Weichen gestellt wurden. Bei der Analyse der politischen Arbeit und der Verwaltungskultur werden hingegen gezielt vergleichende Rückblicke auf die Zeit vor 1945 und auch vor 1933 gewählt.

21 Jasch, Staatssekretär; Lommatzsch, Hans Globke; Caplan, Government; Rebentisch, Führerstaat, S. 91-116.