



Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hg.)

Hüter der Ordnung.

Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus

Göttingen/Wallstein-Verlag, Juni 2018, 832 S., 34,90 €

Das Innenministerium zählte in West- und Ostdeutschland zu den Schlüsselressorts. In beiden Fällen waren sie für Politikfelder zuständig, die besonders durch den Nationalsozialismus belastet waren. In welcher Beziehung die Innenministerien in Ost und West zum Nationalsozialismus standen, untersucht die vom Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat geförderte Studie in doppelter Hinsicht: Einerseits wurden die Biographien des leitenden Personals (ab Referatsleiter) analysiert, andererseits un-

tersucht, welche Folgen die spezifische Personalauswahl für die konkrete Arbeit der Bürokratie hatte. Das Buch differenziert die verschiedenen Vergangenheiten der Beamten und ministeriellen Mitarbeiter in Ost und West und unterzieht insbesondere den vielverwendeten Begriff der „Belastung“ eingehenden biographischen Analysen.

Mit dieser deutsch-deutschen Perspektive betrat das Projekt konzeptionell und empirisch Neuland. Trotz der politischen Gegensätzlichkeit der Systeme erwies sich der vergleichende Blick als fruchtbar. So lässt sich als erstes Ergebnis festhalten, dass die personelle Kontinuität zwar erwartungsgemäß sehr unterschiedlich war, aber in beiden deutschen Staaten größer als erwartet. Beim Aufbau der westdeutschen Ministerialbürokratie spielten ehemalige Beamte des nationalsozialistischen Reichsinnenministeriums von Beginn an eine Schlüsselrolle, namentlich Hans Globke, Hans Ritter von Lex und Erich Keßler. Im Bundesinnenministerium erhielten vor allem erfahrene Verwaltungsexperten Stellen, die bereits während des Nationalsozialismus in der Bürokratie tätig gewesen waren. Unter dem gesamten Leitungspersonal bis 1970 hatten knapp zwei Drittel im NS-Regime Verwaltungserfahrungen gesammelt, von den Mitarbeitern in den 1950er-Jahren deutlich mehr. Mehrheitlich waren sie erst im Nationalsozialismus in den öffentlichen Dienst eingetreten und hatten somit nie in einer demokratisch-rechtsstaatlichen Verwaltung gearbeitet.

Die leitenden Mitarbeiter des BMI stammten überraschend selten aus dem ehemaligen Reichsministerium des Innern. Selbst Anfang der 1950er-Jahre kam nur gut ein Zehntel aus der Vorgängerbehörde. Ebenso hatte nur ein relativ geringer Teil der leitenden BMI-Mitarbeiter vor 1945 überhaupt in der Reichsministerialbürokratie gearbeitet – nur ein Fünftel. Vielmehr setzte die BMI-Führung vor allem auf Juristen, die vor 1945 in kommunalen oder regionalen Behörden gearbeitet hatten. Dies bedeutet jedoch nicht, dass diese Beamten weniger belastet waren. So stammte immerhin ein Viertel aller leitenden Mitarbeiter aus der Verwaltung der besetzten Gebiete. Einzelne leitende BMI-Mitarbeiter hatten dort vor 1945 regionale Verwaltungsposten inne, die sie eigentlich für Leitungämter in der Demokratie

disqualifizierten; etwa Gerhard Scheffler als früherer Oberbürgermeister von Posen, Karl von Rumohr als Oberlandrat in Mährisch-Ostrau oder auch Wilhelm Hagen als Leiter des Warschauer Gesundheitsamts. Zwar identifizierte das Forschungsteam keine Mitarbeiter, die direkt für Gewaltverbrechen verantwortlich waren, nicht wenige hatten aber in Verwaltungen gearbeitet, die hieran zumindest indirekt beteiligt waren.

Demgegenüber griff das BMI nur selten auf Personal zurück, das im Nationalsozialismus verfolgt worden war. Nur zwei wegen ihrer „jüdischen Herkunft“ zwangspensionierte Beamte sowie drei entlassene SPD-Mitglieder ließen sich unter den 317 leitenden Beamten identifizieren. Mit Franz Herrmann wurde ein als Jude und NS-Gegner verfolgter Beamter 1952 gezielt zum Leiter der Unterabteilung Wiedergutmachung ernannt. Ebenso arbeitete die Ärztin und Referatsleiterin Maria Daelen, die im „Dritten Reich“ mit dem Widerstand verbunden war, anscheinend reibungslos mit den anderen Beamten zusammen.

Eine zum BMI konträre Personalauswahl zeigte sich im Ministerium des Innern in der DDR, wo mit den „wohlerworbenen“ Rechten der Beamten rigoros gebrochen wurde. Besonders im Bereich der inneren Sicherheit besetzten Alt-Kommunisten die oberste Leitungsebene. Frisch geschulte junge Mitarbeiter, die auch wegen ihres Alters unbelastet waren, übernahmen rasch die mittlere Führungsebene. Trotz dieser administrativ unerfahrenen Mitarbeiter gelang es dem Ministerium des Innern, eine Polizeiverwaltung und Administration aufzubauen, die die Machtstellung der SED sicherte. Allerdings knüpfte das Ministerium des Innern in den zivilen und wissenschaftlichen Abteilungen stärker an etablierte Experten an, selbst wenn sie bürgerliche Lebensläufe aufwiesen und bereits im Nationalsozialismus Karriere gemacht hatten. Das galt besonders für die im Innenministerium angesiedelten Leitungsstellen im Archivwesen und für den militärisch relevanten Wetterdienst. Erst Ende der 1950er-Jahre besetzte die SED auch hier die Leitung vermehrt mit kommunistischen Funktionären. Frauen waren hingegen in West und Ost kaum in Führungspositionen zu finden.

Der Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder in Führungspositionen war angesichts dieser Konstellation in beiden deutschen Staaten höher als erwartet – wenngleich mit beträchtlichen Unterschieden. Im bundesdeutschen Innenministerium erreichte er seinen Höhepunkt Anfang der 1960er-Jahre, als rund zwei Drittel der leitenden Mitarbeiter (ab Referatsleiter) frühere Mitglieder der NSDAP und knapp die Hälfte ehemalige SA-Angehörige waren. Zudem hatten rund zwei Dutzend leitende BMI-Mitarbeiter vormals der SS angehört. Damit arbeiteten im Bundesinnenministerium deutlich mehr ehemalige SA- und NSDAP-Mitglieder als in den meisten anderen Bonner Ressorts. Zu größeren Teilen waren diese NSDAP-Beitritte bereits 1933 oder 1937 erfolgt. Obgleich vor 1933 eingetretene „Alte Kämpfer“ eigentlich nicht eingestellt werden sollten, kamen immerhin 14 von ihnen im Laufe der 1950er-Jahre in Führungspositionen – wie nicht zuletzt Bundesinnenminister Hermann Höcherl, der bereits 1931 der NSDAP beigetreten war, sich also gegen die Weimarer Republik engagiert hatte. Diese Entwicklung überrascht umso mehr, als die ersten Innenminister Gustav Heinemann, Robert Lehr und Gerhard Schröder im Nationalsozialismus einen schweren Stand gehabt hatten. Belastete wurden in der Amtszeit Heinemanns und zum Teil auch Lehrs nur als Referatsleiter oder Sachbearbeiter eingestellt, stiegen dann aber auf. Heinemanns Rücktritt 1950 ist auch

mit seinem Unmut über diese Personalentwicklung in der Ministerialbürokratie insgesamt zu erklären. Während 1950 kein Abteilungsleiter der NSDAP angehört hatte, waren zehn Jahre später alle sechs ehemalige Parteigenossen.

Wiederum zeigt sich ein klarer Kontrast zur DDR, wenngleich der NSDAP-Anteil auch dort höher war als erwartet. Unter den Referatsleitern aufwärts betrug er 1950 sechs Prozent im Sicherheitsbereich und stieg dann 1955 auf rund elf Prozent. Meist war die NS-Mitgliedschaft den Personalverantwortlichen nicht bekannt und die Mitarbeiter waren überwiegend erst als junge Menschen in den letzten Kriegsjahren in die NSDAP eingetreten. Zumindest eine tendenzielle Parallele zum Westen war, dass das Spitzenpersonal aller drei zivilen wissenschaftlichen Dienste des MdI eine deutlich größere Kontinuität und Belastung aufwies. Hier waren in den 1950er-Jahren rund 30 Prozent der Abteilungsleiter ehemalige NSDAP-Mitglieder, insbesondere im Archivwesen.

Die unterschiedliche Personalstruktur in Ost und West erklärt sich aus den sehr differenten Verfahren der Personalauswahl. Im BMI beruhte sie vor allem auf persönlichen Empfehlungen, administrativen Kenntnissen und Netzwerken. Belastete Beamte wurden kaum überprüft, besonders, wenn sie bereits ab 1945/46 – unter den Augen der Alliierten – wieder in der Verwaltung tätig waren. Vielfach wurde Belastendes verschwiegen, ohne dass die biographischen Angaben der Kandidaten oder Verdachtsmomente nach 1949 verfolgt worden wären. Auch beim ostdeutschen Ministerium des Innern hatte die Besatzungszeit eine präjudizierende Bedeutung. Allerdings fanden hier von Beginn an Überprüfungen der Vergangenheit statt, die auch in den 1950er-Jahren fortgeführt wurden. Mit dieser rigiden Kontrolle versuchte die DDR verlässliches Personal zu rekrutieren und zugleich ihre moralische Überlegenheit gegenüber der Bundesrepublik zu unterstreichen, was sie durch Vorwürfe gegen die westdeutsche Eliten-Kontinuität zu untermauern versuchte. Diese SED-Kampagnen hatten jedoch kaum Auswirkungen auf das Bundesministerium des Innern. Aus Angst vor westdeutschen Gegenkampagnen verschärfte vielmehr die SED in den Jahren um 1960 die eigenen Personalüberprüfungen.

Beide Staaten knüpften anfangs organisatorisch an die Ministerialbürokratie der Vorkriegszeit an, die grundsätzlich im Nationalsozialismus fortbestanden hatte. Während die bundesdeutsche Ministerialbürokratie an bisherigen Organisationsformen festhielt, setzte in der DDR bereits Anfang der 1950er-Jahre ein Umbau der Verwaltungskultur ein. So trat neben das Prinzip der Schriftlichkeit zunehmend ein mündliches Entscheidungsverfahren, das zudem durch militärisch geprägte Logiken des MdI bestimmt wurde. Dies ermöglichte einen verstärkten Einfluss von außen, insbesondere vom ZK der SED, und minderte die Transparenz. Kennzeichnend hierfür war die Arbeit der regelmäßig tagenden Kollegien, in denen die höchsten Hierarchieebenen aus dem Ministerium mit ZK-Vertretern zusammenkamen.

Im Westen dominierte bei den Beamten eine elitäre Selbstwahrnehmung als überparteiliche Verwaltungsexperten, die an etatistische Traditionen seit dem Kaiserreich anknüpfte, im MdI dagegen ein dezidiert politisches Selbstverständnis, mit dem offiziellen Ideal des „Berufsrevolutionärs“. Das gegensätzliche Rollenverständnis in Ost und West war aufeinander bezogen: Die Konzeption des revolutionären Neuanfangs im Osten grenzte sich vom Westen ab, ebenso

die betonte Parteilichkeit der Kommunisten vom Gestus des unpolitischen Experten. Beides war auch eine Abgrenzung zur nationalsozialistischen Vergangenheit.

Die politischen Folgen der bundesdeutschen Verwaltungskontinuität lassen sich auf zahlreichen Feldern ausmachen. Wirkungsmächtig war im Westen vor allem ein „Denken vom Staat her“, dessen Schutz im Vordergrund stand. Ein primär demokratisch-rechtsstaatliches Bewusstsein, das sich auf die Verteidigung individueller Grundrechte bezog, gewann erst langsam Gestalt, wie Korrespondenzen zu Gesetzesvorhaben und Tagebücher zeigen. Oft waren es öffentliche Proteste, das Agieren der politischen Opposition und des Bundesverfassungsgerichts, die demokratische Lern- und Anpassungsprozesse im BMI förderten. Das zeigte sich etwa bei der Konzeption des Notstands, in der Staatsschutzpraxis und in einem Verfassungsentwurf für ein vereinigtes Deutschland, die jeweils demokratische Rechte zurückstellten; das zeigte sich ebenso im Umgang mit dem Bundesverfassungsgericht und in der Ausländerpolitik, wo die zuständigen Mitarbeiter des BMI eine harte Linie vertraten, selbst gegenüber jüdischen Remigranten und ehemals verfolgten Sinti und Roma. Dabei übten die BMI-Mitarbeiter erst schrittweise und infolge öffentlichen Widerspruchs demokratische und moralische Bewertungen ein. Im Bereich der inneren Sicherheit lassen sich solche Lernprozesse im geringen Maße feststellen. Impulse für die Liberalisierung des Staatsschutzes kamen Ende der 1960er-Jahre eher von außen, auch durch die Große Koalition. Kontinuitäten im Denken und politischen Handeln zeigten sich auch in der Gesundheitsabteilung. Eugenische Lehrmeinungen kennzeichneten ihre Mitarbeiter ebenso wie ihr beratendes Umfeld in den 1950er-Jahren. In der Medien- und Kulturpolitik setzte die Öffentlichkeit den Entwürfen des BMI Grenzen, die eine weitgehendere Kontrolle der Journalisten und Medien forderten. Auch hier scheiterten Entwürfe an öffentlichen Protesten. Nicht zuletzt um öffentliche Skandale zu vermeiden – was fast überraschend gut gelang –, passten sich die Beamten im BMI den sich zunehmend verändernden gesellschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen an.

Im Ost-Berliner Ministerium des Innern herrschte anfangs trotz des dezidierten Bruchs mit der Vergangenheit ein gewisser Pragmatismus beim Aufbau des neuen Systems. Im Laufe der 1950er-Jahre verschärfte sich der Kurs jedoch allmählich. Die permanenten personalpolitischen „Säuberungen“ zeigten ihre Wirkung. Leitend war eine umfassende Vorstellung von „Sicherheit und Ordnung“, die mit dem traditionellen „bürgerlichen“ Paradigma der bloßen Abwehr von Gefahr brach. Vielmehr lag der Konzeption ein extensives und an möglichst weitreichender Prävention ausgerichtetes Sicherheitsverständnis zugrunde, das eine an sozialistischer Wohlfahrt orientierte Ordnung ermöglichen sollte. Dieses Wohlfahrtsversprechen, das zugleich eine Entgrenzung „polizeilicher“ Arbeit legitimierte, verschärfte die innenpolitische Kontrolle bis hin zur „Fürsorgediktatur“. Für die zivile Verwaltung bedeutete dieser Kurs vor allem eine Zentralisierung. Am Ende des Untersuchungszeitraums war das kadermäßig geschlossener und homogener gewordene Ministerium des Innern ein integraler Bestandteil einer gefestigten Parteidiktatur der SED.

Im Nachhinein wirken die Folgen des unterschiedlichen Umgangs mit der Vergangenheit paradox: Die Bundesrepublik schuf mit dem belasteten Personal aus dem Nationalsozialismus eine Demokratie, die DDR dagegen mit neuem, aus der NS-Zeit unbelasteten Personal eine

Diktatur. Obwohl die DDR unerfahrene Mitarbeiter einstellte, entwickelte sich eine funktionsfähige Ministerialverwaltung, während im Westen dieser Schritt als riskant abgelehnt wurde und die Personalverantwortlichen lieber auf „bewährte Kräfte“ setzten. Dass beide Neuanfänge im Sinne der Systemlogik gelangen, spricht für die große Anpassungsfähigkeit, die Verwaltungsordnungen selbst schaffen können.