

War die deutsche Verwaltung im 20. Jahrhundert trotz aller politischen Turbulenzen durch Kontinuitäten geprägt oder folgten den Systemwechseln auch Brüche mit deutschen Traditionen? Durch einen Vergleich der zentralstaatlichen Innenministerien der Weimarer Republik, des Dritten Reichs, der Bundesrepublik und der DDR versucht Frieder Günther eine Antwort auf diese Frage zu geben. Er analysiert die Personalpolitik, die Verwaltungsreform – ein zentrales Politikfeld, das alle vier Innenministerien in Angriff nahmen – und die Verwaltungskultur der Ministerien. Dabei kommt er zu dem Ergebnis, dass politische Systemwechsel nicht zwangsläufig zu personellen, sachpolitischen und kulturellen Zäsuren führten.

Frieder Günther

Verfassung vergeht, Verwaltung besteht?

Die vier deutschen Innenministerien 1919 bis 1970

I. Einleitung und Fragestellung

Die Frage nach Brüchen und Kontinuitäten durchzieht die deutsche Geschichte des 20. Jahrhunderts. Die Verfassungsgeschichte im engeren Sinne war dabei auf den ersten Blick von tiefen Einschnitten geprägt. So gab es in Deutschland in der Zeit zwischen Erstem Weltkrieg und Wiedervereinigung eine Vielzahl politischer Systeme, die auf ganz unterschiedlichen Verfassungstexten beruhten und Staat und Gesellschaft auf jeweils grundlegende Weise beeinflussten. Sieht man einmal von der DDR ab, so scheint es hingegen, dass die Verwaltung diese Systembrüche weitgehend unbeschadet überstand und somit als ein wesentliches Stabilitätsmoment in einem Jahrhundert der politischen Turbulenzen fungierte. Der Leipziger Staatsrechtslehrer Otto Mayer spitzte 1924 mit Blick auf das Recht diese Deutung mit seinem berühmten Diktum „Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht,“¹ auf provokative Weise zu. Das Bild von der Verwaltung als Wahrerin von Kontinuität bestätigt sich aber auch, wenn wir auf das Selbstverständnis einzelner Verwaltungsinstitutionen blicken. So sieht das heutige Bundesinnenministerium seine „Wurzeln“ sogar im „Bundeskanzleramt des Norddeutschen Bundes von 1867“, im „Reichsamt des Innern von 1879“ und im „Reichsministerium des Innern von 1919“.² Damit versteht es sich als direkter Nachfolger einer Institution, die einerseits vor 1914 den inneren Zusammenhalt des Reichs wesentlich voranbrachte und sich andererseits später an der verbrecherischen nationalsozialistischen Politik in nicht unerheblichem Maße beteiligte. Immerhin spielte das

¹ Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, Berlin ³1924, S. XI.

² So die Bemerkungen zur Geschichte auf der aktuellen Internetseite des Bundesinnenministeriums (BMI); www.bmi.bund.de/DE/ministerium/unsere-geschichte/geschichte-ministerium/geschichte-ministerium-node.html [7.1.2020].

Reichsinnenministerium (RMI) bei der „Machtergreifung“ und der Bekämpfung von Gegnern 1933/34 eine zentrale Rolle und fungierte später „als entscheidende ‚Schaltstelle‘ für die Erbgesundheits- und Rassenpolitik“;³ zwischen 1943 und 1945 war kein Geringerer als Heinrich Himmler Innenminister.

Lässt sich diese Sicht auf die Verwaltung aus historischer Perspektive bekräftigen? Überwogen bei der politischen Arbeit, beim Personal und dessen Selbstverständnis tatsächlich die Kontinuitäten? Und wie ist hierbei die Verwaltung der DDR zu interpretieren, die einen bewussten Bruch mit der deutschen bürgerlichen Tradition vollziehen wollte? Diese Fragen sollen beantwortet werden, indem der Fokus auf die zentralstaatlichen Innenministerien – also auf das Reichsinnenministerium der Weimarer Republik und der NS-Diktatur, das Bundesinnenministerium (BMI) und das Ministerium des Innern der DDR (MdI) – gerichtet wird. Der Untersuchungszeitraum endet mit Beginn der 1970er Jahre, da davon ausgegangen wird, dass sich mit dem Ende des Nachkriegsbooms, mit dem Entstehen neuer sozialer Bewegungen im Westen und der Machtübernahme von Erich Honecker im Osten BMI und MdI grundsätzlich neuen Problemen zu stellen hatten, die Kontinuitätsfragen ein Stück weit in den Hintergrund treten ließen. Die vier zentralstaatlichen Innenministerien bieten sich als Untersuchungsgegenstand besonders an, da sie selbst Verwaltungen – genauer Ministerialverwaltungen – darstellten und zugleich an erster Stelle für die Verwaltungspolitik zuständig waren. Sie konnten folglich der gesamten Verwaltung – in der NS-Zeit und in der DDR sogar mit Durchgriff auf die unterste lokale Ebene – ihren Stempel aufdrücken.

Zunächst soll die Personalpolitik, in einem zweiten Schritt ein zentrales Politikfeld wie die Verwaltungsreform, mit der sich alle vier Innenministerien kontinuierlich beschäftigten, und in einem dritten Schritt das Selbstverständnis der Mitarbeiter sowie die Institutionenkultur genauer analysiert werden. Abschließend gilt es herauszuarbeiten, welche Schlussfolgerungen aus diesem Vergleich zu ziehen sind, auf welche Weise also die Innenministerien von Weimar, der NS-Zeit, der Bundesrepublik und der DDR miteinander verflochten waren.

Das BMI und das MdI sind in jüngster Zeit einer genaueren vergleichenden Untersuchung unterzogen worden.⁴ Dieser Aufsatz weitet die Forschungsperspektive, indem er zum Ersten das RMI in die Analyse miteinbezieht, zum Zweiten auf die Frage nach längerfristigen Kontinuitäten, die über die Zeit des Nationalsozialismus hinausgehen, einen Schwerpunkt legt und zum Dritten Fragen nach dem Selbstverständnis und der Verwaltungskultur besonders eingehend behandelt.⁵

³ Hans-Christian Jasch, Staatssekretär Wilhelm Stuckart und die Judenverfolgung. Der Mythos von der sauberen Verwaltung, München 2012, S. 193.

⁴ Vgl. Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hrsg.), Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus, Göttingen 2018. Mein Dank gilt den Kolleginnen und Kollegen des mittlerweile abgeschlossenen Forschungsprojekts Martin Diebel, Franziska Kuschel, Lutz Maeke, Stefanie Palm, Maren Richter, Dominik Rigoll und Irina Stange sowie den Leitern Frank Bösch und Andreas Wirsching. Das Bundesministerium des Innern hat das Projekt über vier Jahre finanziell gefördert.

⁵ Die hier vorgestellten Ergebnisse geben den Zwischenstand eines größer angelegten Forschungsprojekts wider, der durch weitere Recherchen zu ergänzen ist. Allgemein zu den vier

II. Personal und Personalpolitik

Beim Vergleich der Personalpolitik der Innenministerien sollen drei Fragen im Mittelpunkt stehen: Erstens inwiefern die politischen Systembrüche einen unmittelbaren Wechsel des Personals zur Folge hatten, zweitens ob es Kriterien gab, anhand derer die politische Zuverlässigkeit des Personals gemessen und gegebenenfalls überprüft wurde, und drittens nach welchen Auswahlkriterien Neueinstellungen erfolgten. Während zur Personalpolitik des Bundesinnenministeriums und des Innenministeriums der DDR neuerdings genaue statistische Daten vorliegen, sind entsprechende Erkenntnisse für das Reichsinnenministerium der Weimarer und der nationalsozialistischen Zeit noch nicht vorhanden. Gleichwohl ist die Grundtendenz erkennbar. Die Zeichen standen sowohl 1919 als auch 1933 eindeutig auf personeller Kontinuität.

Der revolutionäre Umbruch von 1918/19 führte zu keinen nennenswerten Entlassungen im Reichsamt des Innern und späteren Reichsinnenministerium. Ganz im Gegenteil, als Vorsitzender des Rats der Volksbeauftragten forderte Friedrich Ebert am 9. November 1918 die Beamten ausdrücklich auf, aus „Liebe zu unserem Volke“ im Amt zu bleiben und die Arbeit „furchtlos und unverdrossen“ fortzusetzen. Er deutete aber zunächst noch an, dass eine „Stunde der Ablösung“ kommen könne.⁶ Der Rat der Volksbeauftragten erklärte vier Tage später, dass „die Gehalts-, Pensions- und sonstigen Rechtsansprüche der Beamten“ von den revolutionären Ereignissen „völlig unberührt“ blieben.⁷ Die endgültige Bestätigung der Unverletzlichkeit ihrer „wohlerworbenen Rechte“ erfolgte durch Artikel 129 Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung (WRV). Dieser Artikel legte fest, dass die Anstellung der Beamten grundsätzlich – selbst wenn sie schon während des Kaiserreichs stattgefunden hatte – auf Lebenszeit erfolgte. Die Kontinuität der Beamtenschaft hatte während der Weimarer Republik besonders weitreichende Konsequenzen, da ihr die 17 Reichsinnenminister, denen die politische Leitung oblag, aufgrund der zahlreichen Neuwahlen und Regierungswechsel wenig entgegengesetzt hat-

Innenministerien vgl. Alfred Faude/Kurt Fritz, Das Bundesministerium des Innern, 3., überarbeitete Aufl., Bonn 1971; Siegfried Fröhlich u. a. (Hrsg.), Das Bonner Innenministerium. Innenansichten einer politischen Institution, Bonn 1997; Klaus von der Groeben, Reichsinnenministerium, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 4: Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart 1985, S. 156–168; Dieter Rebentisch, Innere Verwaltung, in: Ebenda, S. 732–774; Dieter Rebentisch, Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939–1945, Stuttgart 1989, hier S. 91–116 und S. 499–512; Jane Caplan, Government Without Administration. State and Civil Service in Weimar and Nazi Germany, Oxford 1988; Jasch, Staatssekretär, S. 110–127, und Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter.

⁶ Bekanntmachung des Reichskanzlers Ebert, 9.11.1918, in: Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2: Deutsche Verfassungsdokumente 1851–1918, 2., erweiterte Aufl., Stuttgart 1964, S. 512.

⁷ Bekanntmachung des Rats der Volksbeauftragten über Bank- und Sparguthaben, Krieganleihen und Gehalts- und Pensionsansprüche, 15.11.1918, in: Gerhard A. Ritter/Susanne Miller (Hrsg.), Die deutsche Revolution 1918–1919. Dokumente, 2., erheblich erweiterte und überarbeitete Aufl., Hamburg 1975, S. 229 f.

ten. Viele von ihnen amtierten nur wenige Monate, manche nur kommissarisch, und keiner erreichte eine Amtszeit von zwei Jahren. Insofern war die Demokratisierung der Verwaltung ein zentrales Politikziel schon des ersten Reichsinnenministers Hugo Preuß, der zugleich an der Entstehung der Weimarer Reichsverfassung maßgeblichen Anteil hatte.⁸ Um die Loyalität der Beamten gegenüber der Republik sicherzustellen, mussten alle laut Artikel 176 WRV einen Eid auf die neue Verfassung leisten. Diese Regelung wurde 1922 in der Folge des Kapp-Lüttwitz-Putschs und mehrerer Attentate gegen führende Politiker ergänzt durch ein Gesetz über die Pflichten der Beamten zum Schutze der Republik,⁹ das systemfeindliches Engagement von Beamten disziplinarrechtlich unter Strafe stellte. Dieses Gesetz führte im Reichsinnenministerium zu einem – in seinem Umfang freilich begrenzten – Wechsel zugunsten jüngerer und republiktreuer Mitarbeiter, die mit den politischen Zielen der jeweiligen Reichsregierung übereinstimmten, zumal es die Versetzung leitender Beamter in den vorzeitigen Ruhestand aus politischen Gründen erleichterte. Hier folgte das RMI ein Stück weit der Politik der Republikanisierung, wie sie in Preußen erfolgreich betrieben worden war,¹⁰ wobei sich besonders der Einfluss des langjährigen preußischen Innenministers Carl Severing (SPD) auswirkte, der zwischen 1928 und 1930 das Amt des Reichsinnenministers bekleidete. Dies führte dazu, dass das RMI gegen Ende der Weimarer Republik als ein vergleichsweise linkes Ministerium galt, das vor scharfen Maßnahmen gegen die Nationalsozialisten – wie das kurzzeitige Verbot der Sturmabteilung (SA) vom April 1932 – nicht zurückschreckte.¹¹

Da die leitenden Beamten des RMI den Nationalsozialisten ein Dorn im Auge waren, führte das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums vom 7. April 1933, das im Reichsinnenministerium vorbereitet worden war und unter anderem auf eine politische und „rassische Säuberung“ des öffentlichen Diensts zielte, dort zu vergleichsweise zahlreichen personellen Veränderungen. Bis Ende 1933 mussten 14 Personen aus dem höheren Dienst das Ministerium verlassen oder wurden versetzt, darunter fünf ausdrücklich aus politischen Gründen. Zudem wurde eine Reinigungskraft aus rassebiologischen Gründen entlassen.¹² Leitende republikanische Beamte

⁸ Vgl. Frankfurter Zeitung vom 21.10.1925: „Deutschland und die preußische Verwaltungsreform“.

⁹ Vgl. Reichsgesetzblatt (künftig: RGBl.) 1922, Teil I, S. 590–593; Gesetz vom 21.7.1922.

¹⁰ Vgl. Horst Möller, Preußen von 1918 bis 1947. Weimarer Republik, Preußen und der Nationalsozialismus, in: Wolfgang Neugebauer (Hrsg.), Handbuch der Preußischen Geschichte, Bd. 3: Vom Kaiserreich zum 20. Jahrhundert und Große Themen der Geschichte Preußens, Berlin/New York 2001, S. 149–316, hier S. 270–285.

¹¹ Vgl. Caplan, Government, S. 14–57; Thomas Alexander, Carl Severing. Sozialdemokrat aus Westfalen mit preußischen Tugenden, Bielefeld 1992, S. 161; Johannes Hürter, Wilhelm Groener. Reichswehrminister am Ende der Weimarer Republik (1928–1932), München 1993, S. 307–353, hier S. 313 f.; Ernst Rudolf Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 6: Die Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart u. a. 1981, hier S. 475–486, und Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 4: Vom Beginn des Ersten Weltkriegs bis zur Gründung der beiden deutschen Staaten 1914–1949, München 2003, S. 361–371.

¹² Bundesarchiv Berlin (künftig: BArchB), R 1501/8257, Zusammenstellung der Veränderungen im Reichsministerium des Innern aufgrund des Gesetzes zur Wiederherstellung des Be-

waren schon zuvor unter Reichskanzler Franz von Papen und seinem Innenminister Wilhelm von Gayl entfernt oder kaltgestellt worden. Außerdem wurden Schlüsselpositionen des Ministeriums mehr und mehr mit NSDAP-Mitgliedern besetzt. Gleich Anfang Februar 1933 ersetzte beispielsweise Hans Pfundtner, Parteimitglied seit 1932, den seit 1923 amtierenden Staatssekretär Erich Zweigert. Die große Mehrheit der Ministeriumsmitarbeiter blieb aber aufgrund ihrer Fachqualifikation trotz der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ im Amt und stellte sich dem neuen Regime und dem Reichsinnenminister Wilhelm Frick, einem Nationalsozialisten der „ersten Stunde“, bereitwillig zur Verfügung.

Die politische Zuverlässigkeit der Beamten besaß nun hohe Priorität, wobei das RMI im Gegensatz zu Parteistellen stets betonte, dass dabei die Kriterien der Professionalität und der Sachkompetenz nicht hintenanstehen dürften. Beamte galten nach dem Deutschen Beamtengesetz von 1937 als „Vollstrecker des Willens des von der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei getragenen Staates“ und hatten schon seit dem Tod des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg dem „Führer“ Treue und Gehorsam zu schwören.¹³ Bei jeder Ernennung und Beförderung wurden nunmehr die Mitgliedschaft in politischen Parteien der Weimarer Republik, in NS-Organisationen sowie die arische Abstammung des Vorgeschlagenen und seiner Ehefrau überprüft. Außerdem wurde im Ernennungsbogen explizit abgefragt, ob der Beamte die Gewähr bietet, „dass er jederzeit rückhaltlos für den nationalsozialistischen Staat eintritt“.¹⁴ Nicht zuletzt musste von 1935 an bei der Ernennung und Beförderung sämtlicher höherer Beamter die Zustimmung des „Stellvertreters des Führers“ eingeholt werden. Auch Beamte, die aufgrund ihrer Abstammung oder politischen Einstellung als unverdächtig galten, mussten erkennen, dass vom Fortbestand wohlverworbener Beamtenrechte keine Rede mehr sein konnte, da stets die Möglichkeit bestand, dass gesetzestreu Verhalten, das aber nicht den Vorstellungen der Partei entsprach, unmittelbare disziplinar- oder sogar strafrechtliche Folgen nach sich zog.¹⁵

Genauso wie bei Beförderungen wurden bei Neueinstellungen junge Bewerber bevorzugt, die Mitglied der NSDAP waren oder zumindest einer ihrer Organisationen angehörten. Diese Auswahl wurde dadurch erleichtert, dass die Bewerber

rufsbeamtentums, o. D. (Ende 1933). Zur Bewertung vgl. Hans Mommsen, *Beamtentum im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik*, Stuttgart 1966, S. 55–61; Caplan, *Government*, S. 137–149, und Sigrun Mühl-Benninghaus, *Das Beamtentum in der NS-Diktatur bis zum Ausbruch des Zweiten Weltkrieges. Zur Entstehung, Inhalt und Durchführung der einschlägigen Beamtengesetze*, Düsseldorf 1996, S. 65–67.

¹³ Vgl. RGBl. 1937, Teil I, S. 39–70: Deutsches Beamtengesetz vom 26.1.1937; die Zitate finden sich in §1 II und §4 I (Eidesformel).

¹⁴ BAArchB, R 601/1655, Ernennungsbogen Konrad Brüggemanns, 14.3.1940; teilweise abgedruckt in: Frieder Günther u. a., *Kommunikation und Hierarchie. Die Verwaltungskulturen im BMI und MdI*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 307–354, hier S. 316–319.

¹⁵ So die nach wie vor aufschlussreichen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts über den unzweifelhaft politischen Charakter des Beamtentums während der nationalsozialistischen Herrschaft in der sogenannten 131er-Entscheidung von 1953, in: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, hrsg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 3, Tübingen 1954, S. 58–162.

beim rechtswissenschaftlichen Studium einer im Vergleich mit anderen Fächern besonders intensiven Indoktrinierung ausgesetzt waren und dann ab 1937 für den juristischen Vorbereitungsdienst „die Parteimitgliedschaft faktisch mehr oder weniger obligatorisch“ war.¹⁶ Seither mussten Bewerber bei Neueinstellungen zumindest eine Mitgliedschaft in der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt vorweisen können. Als die NSDAP 1937 den 1933 eingeführten Aufnahmestopp lockerte, kam es unter den RMI-Mitarbeitern zu einer regelrechten Beitrittswelle, weil sie nach außen ihre Bereitschaft zum Engagement im Sinne des Regimes signalisieren und damit ihre Karrierechancen erhöhen wollten. Zugleich gab es eine Reihe von eher national-konservativ eingestellten Laufbahnbeamten, die sich im RMI halten konnten, obwohl sie der NSDAP nicht oder erst gegen Ende des Zweiten Weltkriegs beitraten. Manche von ihnen sollten später in der Bundesrepublik in Spitzenpositionen der Verwaltung aufsteigen und bei der Gründung des Bundesinnenministeriums eine herausragende Rolle spielen, darunter Hans Globke, Hans Ritter von Lex und Erich Keßler.¹⁷

Es war an erster Stelle dieser Personenkreis, der seit Ende 1948 vom damaligen Präsidenten des Parlamentarischen Rats Konrad Adenauer, damit betraut wurde, für CDU und CSU Vorbereitungen für den Aufbau einer Bundesverwaltung zu treffen. Sie waren dabei der Ansicht, das neue Innenministerium genauso wie den westdeutschen Teilstaat ohne maßgebliche Mithilfe von erfahrenen Verwaltungsexperten, die schon während der NS-Zeit tätig gewesen waren, nicht aufbauen zu können.¹⁸ Daher waren dort personelle Kontinuitäten – auch im Vergleich mit anderen Bundesministerien – besonders ausgeprägt. Vom gesamten BMI-Leitungspersonal bis 1970 hatte über die Hälfte während des NS-Regimes im Justiz- oder Verwaltungsdienst gearbeitet, von den Mitarbeitern in den 1950er Jahren waren es deutlich mehr. Die Mehrheit von ihnen war erst in der NS-Zeit in den öffentlichen Dienst eingetreten und hatte somit nie in einer rechtsstaatlichen Verwaltung Berufserfahrungen gesammelt. Vom Leitungspersonal war zudem etwas mehr als die Hälfte „Parteigenosse“ gewesen, ein Viertel hatte der SA und fünf Prozent hatten der Schutzstaffel (SS) angehört.

Der Anteil früherer Mitglieder in NS-Organisationen erreichte zu Beginn der 1960er Jahre einen Höhepunkt, als eine „gewisse Stille“¹⁹ beim alltäglichen Umgang der Westdeutschen mit der nationalsozialistischen Vergangenheit ihrer Mitbürger noch weit verbreitet war. Im Jahr 1961 etwa gab es unter den leitenden

¹⁶ Jasch, Staatssekretär, S. 132.

¹⁷ Vgl. ebenda, S. 127–135; Caplan, *Government*, S. 131–174; Rebentisch, *Innere Verwaltung*, in: Jeserich/Pohl/von Unruh (Hrsg.), *Deutsche Verwaltungsgeschichte*, Bd. 4, S. 740–745, und Stephan Lehnstaedt, *Das Reichsministerium des Innern unter Heinrich Himmler 1943–1945*, in: *VfZ* 54 (2006), S. 639–672, hier S. 659–670; zur Gesundheitsabteilung vgl. Winfried Süß, *Der „Volkkörper“ im Krieg. Gesundheitspolitik, Gesundheitsverhältnisse und Krankentod in nationalsozialistischem Deutschland 1939–1945*, München 2003, S. 96–110.

¹⁸ Vgl. Irina Stange, *Das Bundesministerium des Innern und seine leitenden Beamten*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 55–121, hier S. 56–67.

¹⁹ So Hermann Lübke, *Der Nationalsozialismus im deutschen Nachkriegsbewußtsein*, in: *Historische Zeitschrift* 236 (1983), S. 579–599, hier S. 585.

BMI-Beamten sogar zwei Drittel ehemalige NSDAP-Mitglieder; knapp die Hälfte hatte der SA angehört. Diese hohen Werte erklären sich zum einen durch die Bevorzugung von Bewerbern mit langjähriger Berufserfahrung in der Verwaltung, zum anderen durch die Wiedereinführung des Juristenmonopols beim Aufbau der Bundesverwaltung. Beides führte dazu, dass Bewerber benachteiligt wurden, die vor 1945 nicht im öffentlichen Dienst gearbeitet hatten. Sozialdemokraten oder Remigranten, die vom NS-Regime diskriminiert oder verfolgt worden waren und nur ausnahmsweise eine Juristenausbildung absolviert hatten, waren im BMI folglich nur äußerst selten zu finden.²⁰ Die Auswahl von Nachwuchsbeamten, also von Mitarbeitern, die erst nach 1945 ihre Verwaltungslaufbahn begannen und bis 1970 knapp ein Drittel des Gesamtpersonals ausmachten, beruhte primär auf fachlichen Kriterien. Sie sollten über Sachkompetenz für ihr jeweiliges Arbeitsgebiet sowie über gute Noten und Bewertungen beim Studium und Vorbereitungsdienst verfügen. Aufgrund der Selektionsmechanismen des Rechtsstudiums, das die Mehrheit absolviert hatte, stammten sie überwiegend aus dem gehobenen Bürgertum und vertraten eine national-konservative bis liberale Grundhaltung. Da das Grundgesetz in Artikel 33 Absatz 5 „die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ restituierte, konnten sie wieder auf eine lebenslange Anstellung vertrauen. Soweit sich dies anhand der Quellen überprüfen ließ, spielte die Parteizugehörigkeit nur bei der Besetzung von Spitzenpositionen eine Rolle.²¹

Vergleichsweise gering waren im BMI die personellen Kontinuitäten zum Reichsinnenministerium. Während Globke, Ritter von Lex und Keßler, die für die ersten Einstellungen 1949 zuständig waren, allesamt aus dem Reichsinnenministerium stammten, gehörten die Personen, die sie für das BMI auswählten, nur selten zum früheren Kollegenkreis. Selbst Anfang der 1950er Jahre war nur gut ein Zehntel der eingestellten Mitarbeiter zuvor im RMI tätig gewesen. Stattdessen wurden bevorzugt Personen genommen, die vor 1945 in der nationalsozialistischen Kommunal- oder Regionalverwaltung gearbeitet hatten. Immerhin ein Viertel stammte aus der Zivil- oder Militärverwaltung der von Deutschland während des Zweiten Weltkriegs besetzten oder annektierten Gebiete, was die Wahrscheinlichkeit erhöhte, dass diese Personen an verbrecherischen Maßnahmen des Regimes beteiligt gewesen waren.²²

Es existierten vor allem in den ersten Jahren durchaus Kriterien der Personalauswahl, mit denen aus damaliger Sicht eine übermäßige NS-Belastung bei den Einstellungen vermieden werden sollte.²³ So gab es die Richtlinie, SS-Angehörige, Funktionsträger in NS-Organisationen oder sogenannte Alte Kämpfer, die schon vor 1933 der NSDAP beigetreten waren, nicht einzustellen. Auch sollten Bewerber das Entnazifizierungsverfahren durchlaufen haben und nicht höher als in Grup-

²⁰ Vgl. Stefanie Palm/Irina Stange, *Vergangenheiten und Prägungen des Personals des Bundesinnenministeriums*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 122–181, hier S. 122–127.

²¹ Vgl. ebenda, S. 175–178.

²² Vgl. Frank Bösch/Andreas Wirsching, *Die deutschen Innenministerien nach dem Nationalsozialismus. Eine Bilanz*, in: Ebenda, S. 729–749, hier S. 731–733.

²³ Zur Problematik des Belastungsbegriffs vgl. Frank Bösch/Andreas Wirsching, *Einleitung*, in: Ebenda, S. 13–26, hier S. 20 f.

pe V eingestuft worden sein, also als entlastet gelten. Dennoch wurden in Einzelfällen Ausnahmen zugelassen, etwa aufgrund persönlicher Fürsprache oder wenn Bewerber glaubhaft ihre Nähe zum Widerstand gegen den Nationalsozialismus darlegen konnten.²⁴ Einzelne Mitarbeiter wurden aufgrund ihrer früheren Mitgliedschaft in NS-Organisationen nur mit der Auflage eingestellt, dass sie auf die erste Beförderung länger als üblich warten müssten, da sie sich im Dienst erst noch zu bewähren hatten. Als der Termin der ersten Regelbeförderung aber tatsächlich anstand, wurden solche früheren Vorbehalte entweder vergessen oder bewusst übergangen. Etwa ein Drittel der BMI-Mitarbeiter hatte zudem, wie eine Stichprobe zeigt, in den Bewerbungsunterlagen falsche biografische Angaben gemacht oder eine Mitgliedschaft in NS-Organisationen verschwiegen.²⁵ Doch selbst als dies bei personalpolitischen Überprüfungen im Nachhinein herauskam, gab es keine disziplinarrechtlichen Folgen.²⁶

Es entsprach dem gesellschaftlichen Klima der 1950er Jahre, dass frühere Nationalsozialisten, die sich durch Mitgliedschaften in NS-Organisationen oder durch ihre berufliche Tätigkeit zum Regime bekannt hatten, im Staatsdienst – ganz im Gegensatz zur DDR – nicht als Sicherheitsrisiko für den bundesdeutschen Staat angesehen wurden, selbst wenn sie eine herausgehobene Beamtenstellung innehatten. Im Gegensatz zu Vertretern der Alliierten und zum ersten Bundesinnenminister Gustav Heinemann (CDU), der bereits 1950 von seinem Amt zurückgetreten war, folgte das BMI seit den frühen 1950er Jahren ohne größere Bedenken der Praxis, Unterstützern des NS-Regimes eine zweite berufliche Chance zu geben, sofern sich keine konkreten Anhaltspunkte für das Fortbestehen einer rechtsradikalen Gesinnung finden ließen. Im September 1950 wurde der sogenannte Adenauer-Erlass verkündet. Wer dem öffentlichen Dienst des Bunds angehörte, hatte nicht nur durch sein „gesamtes Verhalten sich zur demokratischen Staatsordnung zu bekennen“, sondern es war auch untersagt, primär links- oder auch rechtsradikale Organisationen wie die Sozialistische Reichspartei zu unterstützen.²⁷ Bei der Anstellung hatten Mitarbeiter des BMI eine entsprechende Erklärung zu unterschreiben. Aufgrund dieser nachsichtigen Haltung gegenüber früheren Nationalsozialisten entstand im BMI eine Atmosphäre, in der über die unterschiedlichen Biografien und Schicksale in der Zeit des Nationalsozialismus nicht gesprochen wurde. Selbst Mitarbeiter, die unter Verfolgung gelitten hatten, scheinen mit den Mitläufern und den einzelnen NS-Tätern gut zusammengearbeitet zu haben.²⁸

²⁴ Vgl. Stange, Bundesministerium, in: Ebenda, S. 88–97.

²⁵ Vgl. Genaueres zu dieser Stichprobe bei Palm/Stange, Vergangenheit, in: Ebenda, S. 127.

²⁶ Besonders aussagekräftig ist das Beispiel von Kurt Breull; vgl. ebenda, S. 160–164.

²⁷ Gemeinsames Ministerialblatt, 1950, Nr. 12, S. 93: Beschluß der Bundesregierung über die politische Betätigung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegen die demokratische Grundordnung, 19.9.1950.

²⁸ Vgl. Dominik Rigoll, Staatsschutz in Westdeutschland. Von der Entnazifizierung zur Extremistenabwehr, Göttingen 2013, S. 75–94; ders., „Ein Sieg der Ehemaligen“. Beamtenrechtliche Weichenstellungen für „45er“ und „131er“, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 413–441, und Bösch/Wirsching, Innenministerien, in: Ebenda, S. 733.

Das Innenministerium der DDR, das im Vergleich mit den drei anderen Innenministerien mit Abstand über das meiste Personal verfügte, setzte in Abgrenzung zum Westen hingegen nicht auf Erfahrung in der Verwaltungsarbeit, sondern auf Qualifikationen, die sich der Einzelne als Parteifunktionär oder im Widerstand erworben hatte. Entsprechend hoch wurden frühere Tätigkeiten in der kommunistischen Partei, die Teilnahme am spanischen Bürgerkrieg oder am antifaschistischen Widerstand sowie sowjetische Exilerfahrung bei Einstellungen bewertet. Schlüsselpositionen des Ministeriums wurden mit älteren, erfahrenen Parteikadern besetzt, während frisch geschulte Mitarbeiter, die zu jung waren, um durch die Zeit des Nationalsozialismus schwer belastet zu sein, mit Positionen auf der mittleren Leitungsebene betraut wurden. Die Kriterien der Auswahl waren besonders bei Bewerbungen für die Polizei eng gefasst. Ehemalige Wehrmachtssoldaten wurden nur akzeptiert, wenn sie keine Berufssoldaten gewesen waren. Von einer Anstellung ausgeschlossen waren Mitglieder des Polizeiapparats der NS-Diktatur sowie frühere Angehörige von NSDAP, SA oder SS. Im Rahmen von Personalüberprüfungen und Personalsäuberungen zu Beginn der 1950er Jahre wurden die Anstellungskriterien bis etwa 1955 weiter verschärft, so dass Kriegsgefangenschaft im Westen, unklare Lebensumstände, frühere Beamten-tätigkeiten, Kirchenbindung oder Verwandtschaft in West-Berlin oder Westdeutschland zur Entlassung führten.²⁹

Die politische Zuverlässigkeit des Personals im MdI wurde zum einen durch die Ausbildung beispielsweise an der Höheren Polizeischule und später an der Hochschule der Deutschen Volkspolizei „Karl Liebknecht“ in Berlin-Kaulsdorf, die dem MdI direkt unterstanden, zum anderen durch regelmäßige Schulungen und Versammlungen am Arbeitsplatz sichergestellt. Zudem war jeder Mitarbeiter einer permanenten und teilweise geheimen Kontrolle unterworfen, die sich auf die Arbeitsleistung, aber auch auf die persönliche Lebensführung sowie auf das politische Engagement außerhalb der Arbeit bezog. Der Beamtenstatus war bereits vor der Staatsgründung der DDR 1949 abgeschafft worden, so dass die Mitarbeiter kündbar waren, sofern sie nicht aufgrund von Schwangerschaft oder eines kurz bevorstehenden Renteneintritts besonderen Kündigungsschutz genossen.

Von wenigen Ausnahmen abgesehen, wurden leitende Positionen generell nur mit SED-Mitgliedern besetzt. Bei der Personalauswahl wurde der politischen Zuverlässigkeit deutlich mehr Bedeutung beigemessen als der Sachkompetenz, auch wenn sich über die Jahre bei den Mitarbeitern ein Prozess der Professionalisierung beobachten lässt, wobei sie angehalten wurden, Fortbildungen zu besuchen oder ein berufsbegleitendes Studium aufzunehmen. Ideologische Elemente spielten dabei freilich eine zentrale Rolle.³⁰

²⁹ Vgl. ebenda, S. 733 f. und S. 739 f.; Franziska Kuschel/Lutz Maeke, Ein Neubeginn. Das Innenministerium der DDR und sein Führungspersonal, in: Ebenda, S. 182–237, hier S. 188–207, und Franziska Kuschel/Lutz Maeke, Konsolidierung und Wandel. Die Personalpolitik des MdI bis 1969, in: Ebenda, S. 238–265, hier S. 246–250.

³⁰ BArchB, DO 1, 20000 ff., Akten der Kreisleitung der SED im MdI. Zur Überwachung des MdI durch das Ministerium für Staatssicherheit vgl. Franziska Kuschel, Erweiterte Sicherheit. Das MdI und die öffentliche Ordnung, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 635–680, hier S. 660–665.

Die Personalpolitik führte im MdI zu deutlich geringeren Belastungszahlen als im BMI. Auf der Leitungsebene im Bereich der bewaffneten Organe betrug der Anteil früherer NSDAP-Mitglieder im Jahr 1950 sechs Prozent. Dieser Anteil stieg fünf Jahre später auf elf Prozent an und ging 1960 wieder auf 7,5 Prozent zurück. Die meisten Fälle waren den Personalverantwortlichen nicht bekannt. Wenn sie ausnahmsweise davon wussten, dann erschien ihnen der Parteieintritt entschuldigbar, da er zu einem späten Zeitpunkt des Zweiten Weltkriegs oder in jungem Alter erfolgt war. Markant höher waren die Zahlen in den zivilen und wissenschaftlichen Abteilungen des MdI, weil man stärker auf erfahrene Experten setzte und damit frühere NSDAP-Mitgliedschaften sowie die Kontinuität von bürgerlichen Eliten eher akzeptierte. Auf Leitungsebene der drei wissenschaftlichen Dienste – Archiv, Meteorologie und Kartografie – blieb der Anteil früherer NSDAP-Mitglieder von der Gründung des MdI bis zum Ende der 1950er Jahre relativ konstant bei 30 Prozent. Auch war man in diesen Bereichen weit eher bereit, darüber hinwegzusehen, wenn Mitarbeiter der SED nicht beitraten.³¹

Das Beispiel des MdI macht deutlich, dass es nach einem politischen Systembruch durchaus möglich war, eine Ministerialbürokratie weitgehend ohne Rückgriff auf Personal aufzubauen, das in der Staatsverwaltung über langjährige Erfahrung verfügte. Diese Option war in den Innenministerien der Weimarer Republik, der NS-Zeit und der Bundesrepublik von Anfang an explizit ausgeschlossen worden – als abschreckendes Beispiel galt im BMI vor allem die scheinbar verfehlte Personalpolitik der Frankfurter Bizonenverwaltung aus den Jahren 1947 bis 1949.³² Im MdI ging die Einstellungspraxis, die mit der nationalsozialistischen Vergangenheit vollständig brechen wollte, allerdings eindeutig auf Kosten der Arbeitseffizienz des Ministeriums. Eine latente Unzufriedenheit der Partei- und Staatsführung mit der Sacharbeit des MdI während der 1950er Jahre war die Folge. An der Spitze des Ministeriums reagierte man auf die Kritik von außen mit ständigen Umstrukturierungen und der Verbesserung der internen Schulung.

Das Bestreben der Machthaber der DDR, nur politisch-ideologisch zuverlässiges Personal mit Aufgaben im MdI zu betrauen, war erfolgreich, denn dessen Kader waren bereit, sich dem Herrschaftsanspruch der SED unterzuordnen und damit uneingeschränkt das System der sozialistischen Einparteiendiktatur zu stützen. Im Gegensatz dazu bedurfte es im BMI eines längeren Zeitraums von zehn bis 15 Jahren, bis die breite Mehrheit der Mitarbeiter die demokratisch-pluralistische Verfassungsordnung des Grundgesetzes vorbehaltlos befürwortete, während in den 14 Jahren der Weimarer Republik dieses Maß an Zustimmung beim Gros der Beamten nie erreicht wurde. Gewissermaßen am effizientesten agierten hier die Nationalsozialisten, die zwar nur eine Minderheit unter den Verwaltungsbeamten auswechselten, deren Entlassung aber in der Öffentlichkeit eine gewollt abschreckende Wirkung entfaltete. Zugleich politisierten die braunen Machthaber den

³¹ Vgl. Kuschel/Maeke, Konsolidierung, in: Ebenda, hier S. 250–252.

³² Bundesarchiv Koblenz (künftig: BArchK), B 106/45737, Erich Keßler an Herbert Blankenhorn, 20.12.1948. Vgl. auch Stange, Bundesministerium, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, hier S. 59–61.

Staatsdienst im nationalsozialistischen Sinne, womit sie unter den verbliebenen Mitarbeitern auf breite Zustimmung stießen. Sie schufen nicht zuletzt unter den kritischeren Laufbahnbeamten eine Rechtsunsicherheit, die konformes Verhalten als notwendig erscheinen ließ, um die berufliche Karriere fortsetzen zu können.

III. Die Politik der Verwaltungsreform

Blicken wir auf die Sachpolitik, so zeigt sich, dass alle vier Ministerien für Verfassung und Verwaltung, für die Staatsbediensteten beziehungsweise den öffentlichen Dienst, für die öffentliche Sicherheit sowie für den Zivilschutz zuständig waren. Hinzu kamen Gebiete, die immer wieder zwischen verschiedenen Ressorts wechselten, etwa die Gesundheits- und Sozialpolitik oder der Bereich Kultur, Medien und Propaganda. Auch wenn es bei der Kommunikation und der Funktionsweise deutliche Unterschiede gab, waren die Innenministerien ähnlich hierarchisch aufgebaut und benutzten dieselben Bezeichnungen. Sie wurden geleitet von einem Minister, dem wiederum Staatssekretäre beziehungsweise Stellvertreter unterstanden. Darauf folgten Abteilungen und Referate mit entsprechendem Personal. Aufgrund des zentralistischen Staatsaufbaus entwickelten die Innenministerien des Dritten Reichs und der DDR im Vergleich zu denen in Weimar und Bonn eine besondere Machtstellung. Sie besaßen Befehlsgewalt gegenüber Landes- und Kommunalbehörden, während die zentralstaatlichen Institutionen in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik hier auf die freiwillige Kooperationsbereitschaft vor Ort angewiesen waren. Andererseits mussten sich die Innenministerien der NS-Zeit und der DDR den jeweils herrschenden Parteien NSDAP und SED unterordnen, was ihre Machtstellung wiederum reduzierte.

Trotz solcher struktureller Unterschiede legten alle vier Innenministerien einen Schwerpunkt ihrer Arbeit auf eine Reform der Verwaltung. Sie sollte modernisiert und den politischen Rahmenbedingungen des jeweiligen Systems angepasst werden. Dabei galt die Bürokratie, die aus dem Kaiserreich stammte und dort einen entscheidenden Anteil an der Vereinheitlichung des Reichs und seines Aufstiegs zu einer europäischen Großmacht hatte, generell als zu kosten- und personalintensiv sowie als zu schwerfällig und ineffizient, um grundlegende strukturelle Probleme des Gemeinwesens zu lösen. Damit wurden aber Kriterien – etwa das der Wirtschaftlichkeit – an die Verwaltung herangetragen, die sie nur bedingt erfüllen konnten – mit der Konsequenz, dass über den Zeitraum von 50 Jahren wiederholt Reforminitiativen ganz scheiterten oder nicht den Effekt hatten, den sie ursprünglich erzielen sollten.³³

Im Reichsinnenministerium der Weimarer Republik wurde die Auseinandersetzung um eine Verwaltungsreform zum einen als Debatte zur Einsparung von Geldern geführt. Diese „Verbilligung“, so der zeitgenössische Begriff, sollte vor allem durch eine Rationalisierung, Formalisierung und Beschleunigung von Ver-

³³ Zur Theorie der Verwaltung vgl. Wolfgang Seibel, *Verwaltung verstehen. Eine theoretische Einführung*, Berlin 2016, und Niklas Luhmann, *Politische Soziologie*, Berlin 2010, S. 151–249.

waltungsabläufen erreicht werden. Dabei erarbeitete das RMI unter Federführung des Abteilungsleiters Arnold Brecht unter anderem zwei Gemeinsame Geschäftsordnungen der Reichsministerien, die eine für allgemeinere Fragen (GGO I), die andere für spezielle Fragen (GGO II) bei internen Abläufen und für den Dienstverkehr nach außen.³⁴ Bislang hatte die Praxis auf Gewohnheitsrecht beruht, es sei denn, einzelne Ministerien hatten interne Regeln festgelegt, die aber viel Spielraum zuließen. Durch die GGO wurde nun einheitlich geregelt, welche Ebene eines Ministeriums für welche Sachverhalte zuständig war, unter welchen Umständen die übergeordnete Instanz einzubeziehen war, welches Format Formulare hatten, wie die Briefköpfe auszusehen hatten, wer im Schriftverkehr welche Stiftfarbe verwendete, wie die Anfertigung zahlreicher Abschriften eines Dokuments reduziert werden konnte, auf welche Weise das federführende Ministerium die anderen Ministerien bei der Gesetzgebung miteinzubeziehen hatte und wie mit dem Reichstag umzugehen war. Beide 1924 und 1927 nach langer Diskussion in Kraft gesetzten Geschäftsordnungen erwiesen sich in der Praxis als so praktikabel, dass die Regelungen weitgehend auch in der Zeit des Nationalsozialismus und in der Bundesrepublik in Kraft blieben.

Mit dieser Neuregelung in engem Zusammenhang stand eine Büroreform, bei der auf Reichsebene das RMI eine Vorreiterrolle einnehmen wollte. Zwar sah der allgemeine Teil der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien noch den Fortbestand einer Zentralregistratur für ein Ministerium vor, deren Betrieb aus Sicht des RMI nun aber mechanisiert werden sollte. Darüber hinaus ließ die neue Geschäftsordnung allerdings auch die Möglichkeit zu, dass für einzelne Sachgebiete die Akten im Arbeitszimmer gelagert wurden, damit sie der Sachbearbeiter schneller zur Hand hatte und Arbeitskräfte wegfallen konnten. Zu diesem Zweck sollten übersichtliche Aktenpläne eingeführt und Aktenzeichen nach dem Dewey'schen Dezimalsystem einheitlich vergeben werden. Außerdem machte das RMI gegenüber anderen Instanzen Werbung für eine moderne Büroeinrichtung mit Schreibmaschine, Telefon, Regalen, Aktenschränken, Karteikarten und mechanisierten Stehordnern und richtete bei sich eine Musterregistratur ein.³⁵

³⁴ Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) der Reichsministerien. Besonderer/Allgemeiner Teil, hrsg. vom Reichsministerium des Innern, Berlin 1924/1926; Reichsministerialblatt, 1926, S. 997; Bekanntmachung vom 26.11.1926, und die Akten in: BArchB, R 1501/117048-117051. Vgl. auch Arnold Brecht, Die Geschäftsordnung der Reichsministerien. Ihre staatsrechtliche und geschäftstechnische Bedeutung. Zugleich ein Lehrbuch der Büroreform, Berlin 1927, und Hannah Bethke, Das politische Denken Arnold Brechts. Eine transatlantische Ideengeschichte des 20. Jahrhunderts, Berlin 2013, S. 61–75.

³⁵ Hierzu die entsprechenden Akten in BArchB, R 1501/125286 f. Vgl. auch Michael Ruck, Patriotischer Institutionalismus und bürokratische Modernisierung. Arnold Brecht als Verwaltungsreformer in der Weimarer Republik, in: Eberhard Laux/Karl Teppe (Hrsg.), Der neuzeitliche Staat und seine Verwaltung. Beiträge zur Entwicklungsgeschichte seit 1700, Stuttgart 1998, S. 177–202, und Cornelia Vismann, Akten. Medientechnik und Recht, Frankfurt a. M. 2000, S. 269–299.

Zum anderen wurde von 1919 an kontinuierlich über eine Reichsreform debattiert, die wiederum mit einer Finanzreform eng verknüpft war.³⁶ Um das Problem des Freistaats Preußen zu lösen, dem eine ungemeine Machtfülle zukam, da er immerhin nach Staatsgebiet drei Fünftel und nach Bevölkerungszahl sogar zwei Drittel des gesamten Reichs ausmachte, standen verschiedene Lösungsansätze zur Diskussion, etwa die Zusammenlegung der Reichsregierung mit der preußischen Staatsregierung, die Abtrennung von Gebietsteilen, aber auch eine Dezentralisierung innerhalb des preußischen Verwaltungsaufbaus. Bei den Debatten tendierte das RMI generell dazu, die Unitarisierung des Reichs voranzubringen und dabei die Stellung der Reichsinstitutionen zu stärken, womit es auf vehementen Widerspruch speziell des preußischen Staatsministeriums stieß. Verbunden werden sollte die Reichsreform mit Gebietsveränderungen in anderen Ländern mit dem Ziel, beispielsweise Exklaven zu beseitigen und kleine Länder zusammenzulegen. Aber alle Reformbestrebungen scheiterten bis 1930 trotz intensiver Bemühungen des RMI. Partielle Lösungen wurden erst in der Zeit der Präsidialkabinette erreicht, zum einen durch die Dietramszeller Notverordnung vom August 1931, die autoritär in die Landes- und Gemeindefunktion eingriff,³⁷ zum anderen durch den sogenannten Preußenschlag von 1932, der die Unabhängigkeit des Lands zugunsten des Reichs auf verfassungswidrige Weise beschnitt. Die Initiative bei beiden Maßnahmen ging aber nicht vom Reichsinnenministerium, sondern von der Reichskanzlei aus. Die vollständige Beseitigung Preußens als selbständiges Glied erfolgte wenig später unter nationalsozialistischer Herrschaft. Die Reichs- und Landesministerien fusionierten, so dass das RMI von 1934 bis zum „Anschluss“ Österreichs 1938 offiziell den Namen „Reichs- und preußisches Ministerium des Innern“ trug.

Aufgrund von Ämtervielfalt und ungeklärter Kompetenzen musste sich das Reichsinnenministerium nach der nationalsozialistischen Machtübernahme gegen eine Reihe zusätzlicher Instanzen zur Wehr setzen, die bei der Reichs- und Verwaltungsreform ein gewichtiges Wort mitsprechen wollten. In Abgrenzung von Forderungen aus der NSDAP wollte das RMI generell das Konzept eines unitarischen Verwaltungsstaats realisieren und an der Verwaltung als möglichst einheitlichem und eigenständigem Akteur, der der politischen Führung unterstand und intern streng hierarchisch gegliedert war, festhalten. Zu Beginn entwickelte das Ministerium hierfür eine ganze Reihe von rasch konzipierten Initiativen.³⁸ Die Mitarbeiter des Ministeriums fanden sich mit diesem Bestreben im Einklang mit der Aufbruchsstimmung und Reformeuphorie, die 1933 nicht nur entschiedene Nationalsozialisten, sondern auch weite Teile des bürgerlich-konservativen Lagers erfasste. Nun schienen die Reformpläne, die während der Weimarer Republik all-

³⁶ Vgl. Gerhard Schulz, *Zwischen Demokratie und Diktatur. Verfassungspolitik und Reichsreform in der Weimarer Republik*, 3 Bde., Berlin/New York 1987–1992.

³⁷ Vgl. Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Bd. 7: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik, Stuttgart u. a. 1984, S. 863–865.

³⁸ Vgl. Uwe Bachnick, *Die Verfassungsreformvorstellungen im nationalsozialistischen Deutschen Reich und ihre Verwirklichung*, Berlin 1995, S. 148–185.

enthalten auf unüberwindbare Widerstände gestoßen waren – wenn auch unter führerstaatlichen und freiheitsnegierenden Vorzeichen – endlich realisierbar.

Von 1933 an standen Ideen für eine groß angelegte nationalsozialistische Reichsreform im Zentrum der Debatten. Reichsinnenminister Frick und seine Mitarbeiter wollten das Reichsgebiet – wie schon in Weimar – neu gliedern, die Beziehung der verschiedenen Ebenen und ihrer Verwaltungsinstanzen festlegen sowie das Verhältnis zwischen Staat und Partei definieren. Mit diesem Prestigeprojekt scheiterte das Reichsinnenministerium aber auf ganzer Linie, obwohl sich leitende Mitarbeiter bis in die 1940er Jahre hinein immer wieder damit beschäftigten.³⁹ Letztlich zeigte sich, dass der dynamische Führerstaat mit Adolf Hitler an der Spitze an einer solch längerfristigen ordnenden Fixierung und Vereinheitlichung nicht interessiert war. Ab 1935 verbot Hitler, über die Reichsreform zu diskutieren,⁴⁰ mit dem Kriegsausbruch trat sie ganz in den Hintergrund. So blieb es bei einzelnen Maßnahmen und Gesetzen, die sich nicht zu einem großen, durchdachten Reformprojekt zusammenfügten.

Eine erfolgreiche Initiative des Reichsinnenministeriums war das Reichsneuaufbaugesetz von Ende Januar 1934,⁴¹ mit dem die Länder vollständig „gleichgeschaltet“ wurden. Sie verfügten seither über keine Parlamente mehr, und die Hoheitsrechte der Länder gingen auf das Reich über. Außerdem wurde festgelegt, dass die Reichsstatthalter an der Spitze der Landesregierungen den Weisungen nicht der Partei, sondern des RMI unterstanden. Einen weiteren Akzent konnte das RMI mit dem Reichsstatthaltergesetz vom Januar 1935 setzen,⁴² das die Stellung der Reichsstatthalter als Mittelinstanz der Reichsregierung stärkte. Sie hatten für die Beachtung der Grundsätze der Reichspolitik auf Landesebene zu sorgen und konnten darauf bestehen, von Reichs- und Landesbehörden unterrichtet zu werden. Doch trotz solcher zwischenzeitlichen Erfolge blieben zentrale Probleme des Verwaltungsaufbaus im NS-Staat ungelöst. So erfolgte durch das Reichsstatthaltergesetz gerade keine präzise Festlegung der Zuständigkeiten der Verwaltungsmittelinstanzen. Ebenso ließen sich beispielsweise Reichsgaue nicht, wie vom RMI gefordert, parallel zu den Parteigauen einheitlich einführen; auch unterblieb eine genauere Festschreibung der Einflussmöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen von Sonderverwaltungen.

Die abnehmenden Einflussmöglichkeiten des RMI, die besonders deutlich im Verlauf des Zweiten Weltkriegs hervortraten, waren allerdings nicht fehlender Kompromissbereitschaft geschuldet. Als etwa beim „Stellvertreter des Führers“ 1934 ein Referat für die Reichsreform eingesetzt wurde, das mit dem Selbstverständnis auftrat, nun die Führung in dieser Angelegenheit zu übernehmen, signalisierte Frick – trotz einiger Empörung und erheblicher inhaltlicher Differenzen

³⁹ Vgl. Caplan, *Government*, S. 152–188; Bachnick, *Verfassungsreformvorstellungen*, S. 193–202; Walter Baum, *Die „Reichsreform“ im Dritten Reich*, in: VfZ 3 (1955), S. 36–56; Rebutisch, *Führerstaat*, S. 163–229, und Günter Neliba, Wilhelm Frick. *Der Legalist des Unrechtsstaates. Eine politische Biographie*, Paderborn 1992, S. 303–341.

⁴⁰ So eine interne Mitteilung von Frick, 14.3.1935; vgl. Baum, *Reichsreform*, S. 47 f.

⁴¹ Vgl. RGBI. 1934, Teil I, S. 75: Gesetz über den Neuaufbau des Reichs vom 30.1.1934.

⁴² Vgl. RGBI. 1935, Teil I, S. 65 f.: Reichsstatthaltergesetz vom 30.1.1935.

in seinem Haus – die Bereitschaft zur Zusammenarbeit,⁴³ musste sich aber mittelfristig damit abfinden, bei der Reichsreform ins Abseits gedrängt zu werden. Im Jahr 1942, als der Personalmangel und der Reibungsverlust durch die Konkurrenz von Partei und Staat überhandzunehmen drohten, plädierte eine von Frick eingesetzte Kommission für eine engere Kooperation zwischen Partei- und Staatsämtern und eine stärkere Anlehnung der inneren Verwaltung an Parteiinstitutionen, um so eine größere Effektivität zu erreichen.⁴⁴ Damit brach das RMI mit einem Tabu, da es bis dahin stets für die konsequente Trennung von Partei und Staat eingetreten war.

Auch als Heinrich Himmler Frick im Jahr 1943 als Reichsinnenminister nachfolgte, konnte das RMI auf dem Gebiet der Verwaltungsreform keinen größeren Einfluss mehr entfalten. Es war Himmler ein zentrales Anliegen, den Einfluss der Bürokratie als beharrendes Element im Staatsaufbau zu reduzieren und stattdessen ihre Volksnähe zu fördern – Zielsetzungen, die vom RMI seit 1933 verfolgt worden waren, die Himmler nun aber noch einmal zuspitzte. Generell wollte er die Anzahl von Verordnungen und Gesetzen vermindern sowie die Autorität und Entschlussfreudigkeit des Amtsträgers stärken. Verwaltungen sollten ihre Umgangsformen mit Volksgenossen verändern und im Sinne von „Sachberatern“ agieren. So sollten Behördenentscheidungen schnell erfolgen und auf „jede[n] entbehrliche[n] Formalismus“ verzichten. Antworten auf Gesuche müssten höflich und „nicht in einem vom Volk gehaßten Amtsdeutsch“ verfasst sowie vom verantwortlichen Beamten persönlich unterschrieben werden. Selbst ablehnende Bescheide seien „in menschlich verständlicher und netter Form“ zu formulieren. Zuwiderhandelnde würde er „wegen Ungehorsams zur Verantwortung ziehen“.⁴⁵ Hier griff Himmler auf zentrale Elemente populärer Bürokratiekritik zurück, mit der sich später etwa auch das Innenministerium der DDR immer wieder auseinandersetzen musste.

Nach der Katastrophe des Zweiten Weltkriegs mit seinen beispiellosen Gewaltverbrechen, für die das Reichsinnenministerium etwa durch sein Mitwirken an der Besatzungsverwaltung eine Mitverantwortung trug, galt es zunächst in Westdeutschland, den Rechtsstaat zu restituieren. Somit standen im ersten Jahrzehnt für das Bundesinnenministerium die Durchsetzung geordneter rechtsstaatlicher Verwaltungsverfahren sowie die Organisation und Intensivierung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes im Vordergrund. Folglich machte sich das BMI sogleich an die Formulierung eines Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes, so dass das Bundesverwaltungsgericht Ende September 1952 seine Arbeit in Berlin aufnehmen konnte.⁴⁶ Damit verfügte

⁴³ So die entsprechenden Dokumente aus den Jahren 1934 und 1935 in: BArchB, R 1501/375.

⁴⁴ Vgl. Caplan, *Government*, S. 308–320.

⁴⁵ BArchB, R 1501/358, Himmler an Reichsstatthalter u. a., 28.10.1943 und 11.7.1944. Vgl. zudem Stephan Lehnstaedt, *Der „totale Krieg“ im Reichsministerium des Innern unter Heinrich Himmler*, in: *Die Verwaltung* 39 (2006), S. 393–420, hier S. 396–406.

⁴⁶ Vgl. Bundesgesetzblatt (künftig: BGBl.) 1952, Teil I, S. 625–635: Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht vom 23.9.1952. Zur Erarbeitung des Gesetzes in den Akten in: BArchK, B 106/47703-47714.

Deutschland erstmals auf Zentralstaatsebene über ein Verwaltungsgericht mit rechtsstaatlicher Ausrichtung. An einer Verwaltungsgerichtsordnung, die sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene gelten sollte, arbeitete das BMI sogar über zehn Jahre. Sie sollte vom Parlament erst 1960 verabschiedet werden und bedeutete einen entscheidenden Schritt zur Vereinheitlichung und Kodifizierung des Verwaltungsprozessrechts, der den Rechtsschutz und die Rechtssicherheit erhöhte.⁴⁷

Während im ersten Jahrzehnt also das ordnende Moment der Verwaltung im Sinne des traditionellen bürgerlich-liberalen Rechtsstaats im Vordergrund stand, wandte sich das BMI seit Ende der 1950er Jahre auf stärker gestaltende Weise der Verwaltungsreform zu. Dies war eine Reaktion auf die allgemeine Entwicklung der Bundesrepublik, in der der Sozialstaat und der entsprechende Versorgungsanspruch der Bürger eine zunehmende Rolle spielten, aber auch die immer stärker zu Tage tretende Notwendigkeit politischer Koordination auf den verschiedenen Regierungsebenen an Bedeutung gewann. Es entstand ein Reformdruck von außen, der durch die Entwicklung der Sozialwissenschaften noch verstärkt wurde. Das BMI versuchte, sich in diesem Prozess als ein Impulsgeber der Verwaltungsmodernisierung zu etablieren. Die innere Verwaltung des Bunds wollte es so umstrukturieren, dass sie gestaltend und planend tätig werden und dem Einzelnen Leistungen und Handlungsanreize bieten konnte. Darüber hinaus sollten Verwaltungsverfahren generell moderner, bürgernäher, effizienter und einfacher gehandhabt werden. Schließlich entwickelte das BMI Pläne, wie der Büroalltag weiter rationalisiert, technisiert, verwissenschaftlicht und die Elektronische Datenverarbeitung (EDV) in die Verwaltungsarbeit integriert werden könnte.

Um entsprechende Vorschläge zu beraten und die Reformen zu koordinieren, wurden im BMI in dieser Zeit immer wieder Planungsstäbe und Sachverständigenkommissionen eingerichtet, darunter die Sachverständigenkommission zur Vereinfachung der Verwaltung (1957–1960) oder die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (1966–1975). Erstere erarbeitete konkrete Vorschläge, um die Tendenz zur Expansion der Verwaltung, ihren Vertrauensverlust in der Öffentlichkeit, den zunehmenden Finanzbedarf und die sogenannte Gesetzesflut zu begrenzen. Unter anderen empfahl die Sachverständigenkommission im Jahr 1960, ein einheitliches Verwaltungsverfahrensgesetz zu verabschieden, das nach langem politischen Tauziehen erst 1976 realisiert werden sollte, um die Transparenz und die Rechtssicherheit für den Bürger auf Bundes- und Länderebene weiter zu erhöhen.⁴⁸

⁴⁷ Vgl. BGBl. 1960, Teil I, S. 17–43: Verwaltungsgerichtsordnung vom 21.1.1960. Die Erarbeitung des Gesetzes dokumentiert in den Akten in: BArchK, B 106/47637-47670. Vgl. auch Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 4: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945–1990, München 2012, S. 185–188, und Christoph Schönberger, „Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht“. Die Entstehung eines grundgesetzabhängigen Verwaltungsrechts in der frühen Bundesrepublik, in: Michael Stolleis (Hrsg.), *Das Bonner Grundgesetz. Altes Recht und neue Verfassung in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland (1949–1969)*, Berlin 2006, S. 53–84, hier S. 58–69.

⁴⁸ Vgl. Wolf von Dreising, *Zum Bericht der Sachverständigenkommission für die Vereinfachung der Verwaltung beim Bundesministerium des Innern*, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 13

In scharfem Kontrast zum BMI arbeitete das Ministerium des Innern der DDR von Anfang an daran mit, rechtsstaatliche Elemente, die während der Besatzungsherrschaft zwischen 1945 und 1949 im Bereich der Verwaltung teilweise wieder eingeführt worden waren, zu beseitigen. Entscheidende Weichenstellungen erfolgten hierbei durch die große Verwaltungsreform von 1952, die die letzten Reste der Verwaltungsgerichtsbarkeit abschaffte und den Föderalismus zugunsten eines zentralistischen Staatsaufbaus beseitigte, indem sie die Länder durch Bezirke ersetzte.⁴⁹ Einen weiteren Meilenstein stellte die Babelsberger Konferenz von 1958 dar, die die Politisierung des Rechts weiter vorantrieb, „bürgerliche, revisionistische Restbestände“ bekämpfte und in deren Folge das Verwaltungsrecht als Rechtsdisziplin ganz verschwand.⁵⁰ Anders als in der Zeit des Nationalsozialismus beanspruchte das Innenministerium dabei keine politische Führungsrolle, sondern überließ von Anfang an speziell dem Zentralkomitee der SED und dem Ministerrat die Initiative und gab sich überwiegend mit seiner Rolle in der zweiten Reihe als ausführendes Organ zufrieden.

Verwaltungsreform bedeutete für das MdI somit primär die permanente Reformierung und Umstrukturierung des eigenen Hauses und der nachgeordneten Behörden, da die Leitung mit deren Funktionsweise unzufrieden war und sie effizienter gestalten wollte. Zugleich reagierte das Ministerium auf diese Weise auf die wiederholt geäußerte Kritik der Partei am sogenannten kleinbürgerlichen Bürokratismus, der noch nicht ganz überwunden sei.⁵¹ Was der SED stattdessen vorschwebte, war das Bild einer einfach strukturierten, rational und kreativ arbeitenden Behörde, die weniger positivistisch an Gesetzesbuchstaben hing, sondern sich auf schöpferische Weise an längerfristigen Zielen der Partei orientierte. Als Beispiel für das permanente Experimentieren kann auf den Bereich Innere Verwaltung verwiesen werden. Dieser war zunächst direkt dem Minister unterstellt, dann wurde im Ministerium ein Staatssekretariat für Innere Angelegenheiten geschaffen, dem der Bereich zugeordnet war, das aber wenig später wieder aufgelöst

(1960), S. 141 f. Auch: BArchK, B 106/110487, Alfred Faude, Überlegungen zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung, Stand: August 1968. Vgl. auch Gabriele Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn u. a. 2005, S. 105–121, S. 335–346 und S. 372–382; Stolleis, Geschichte, Bd. 4, S. 462–470; Winfried Süß, „Rationale Politik“ durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1966–1975, in: Stephan Fisch/Wilfried Rudloff (Hrsg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 329–348, und BGBl. 1976, Teil I, S. 1253–1277: Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.5.1976.

⁴⁹ Vgl. Gesetzblatt der Deutschen Demokratischen Republik 1952, Teil I, S. 613: Gesetz über die weitere Demokratisierung des Aufbaus und der Arbeitsweise der staatlichen Organe in den Ländern der DDR vom 23.7.1952.

⁵⁰ Stolleis, Geschichte, Bd. 4, S. 289–294, hier S. 292. Vgl. auch Jörn Eckert (Hrsg.), Die Babelsberger Konferenz vom 2./3. April 1958. Rechtshistorisches Kolloquium, 13.–16. Februar 1992 Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Baden-Baden 1993.

⁵¹ Vgl. Stefan Wolle, Der große Plan. Alltag und Herrschaft in der DDR (1949–1961), Berlin 2013, S. 177–180, und Günther u. a., Kommunikation, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, hier S. 349–351 (Lutz Macke).

wurde, da es die ihm obliegenden zahlreichen Kompetenzbereiche nicht mehr beherrschen konnte. Anschließend wurde wiederum ein eigenständiger Bereich Innere Verwaltung eingerichtet, für den ein Stellvertreter des Ministers verantwortlich zeichnete. 1958 teilte man endlich die Zuständigkeit für die Innere Verwaltung unter den vier Stellvertretern des Ministers auf. Diese Zuteilung blieb trotz kleinerer Umstrukturierungen bis 1989 weitgehend bestehen.⁵²

Im Jahr 1956 war die Unzufriedenheit des damaligen Innenministers Karl Maron (SED) mit seinem Ministerium so groß, dass er eine SED-Kreisdelegiertenkonferenz im MdI einberief und die Arbeit der verschiedenen Bereiche einer Generalkritik unterzog. Generell bemängelte er den „politisch-moralischen Zustand“ seiner Mitarbeiter, die Kaderauswahl und die große Fluktuation unter ihnen, wobei er besonders die Verluste durch „Republikflucht“ beklagte. Zudem sei beispielsweise die Aufklärungsquote der Volkspolizei bei Verbrechen zu gering, und die Verwaltung arbeite zu „beamtenmäßig“. Er plädierte für zwei Lösungswege: Zum einen müssten sich die verschiedenen Abteilungen besser miteinander abstimmen, mehr beraten und koordinierter vorgehen. Zum anderen sei der Einfluss der SED auf die Arbeit des Ministeriums zu erhöhen und speziell die politisch-ideologische Schulungsarbeit zu verbessern. Um dies zu erreichen, sorgte er dafür, dass eine SED-Kreisleitung als übergeordnete Parteiorganisation im MdI eingesetzt wurde.⁵³

Maron kritisierte zudem den aktuellen Aufbau seines Ressorts mit den äußerst disparaten Tätigkeitsbereichen als eine „Gemischtwarenhandlung“. Um das Jahr 1960, zum Ende seiner Amtszeit und im zeitlichen Umfeld des Mauerbaus, erfolgten folglich wichtige Strukturveränderungen, die ein Abrücken von der permanenten Reformdynamik bedeuteten und zu einer Verstetigung der Arbeit des Ministeriums führten. Als Friedrich Dickel (SED) Maron 1963 als Innenminister nachfolgte, kam es zu keinen grundlegenden Änderungen mehr, obwohl er das Amt bis zur Wende 1989 innehatte. Doch trotz dieser Stabilisierung bestand weiterhin der Anspruch, durch kontinuierliche dynamische Anpassung an den wissenschaftlichen Fortschritt die eigene Arbeit zu modernisieren und zu verbessern, so dass – ähnlich wie im Bundesinnenministerium – neue Erkenntnisse der Sozialwissenschaften, die Kybernetik, längerfristige Planungsmethoden und ab Ende der 1960er Jahre auch die EDV im Ministerium Einzug hielten.⁵⁴

Insgesamt dürfte deutlich geworden sein, dass alle vier Innenministerien die Verwaltungsreform als ein zentrales Tätigkeitsfeld ansahen. Sie arbeiteten kontinuierlich an der Vereinfachung und Modernisierung von Strukturen und Prozes-

⁵² Vgl. Susanne Kaiser/Kerstin Risse, Einleitung zum Findbuch „Ministerium des Innern der DDR (1949–1990), Teil: Hauptabteilung Innere Angelegenheiten“ des Bundesarchivs, Berlin 2007, S. VI–XIV.

⁵³ BArchB, DO 1, 20000, Referat Marons über „Die Aufgaben der Parteiorganisation der SED des MdI“, 25.2.1956, und Protokoll der Kreisdelegiertenkonferenz der SED im MdI, 6.3.1956; das folgende Zitat findet sich in diesem Protokoll.

⁵⁴ Hierzu die Berichte des Inoffiziellen Mitarbeiters (IM) Wolfgang Grandke als Chef des Stabes Verwaltung und Organisation des MdI; Behörde des Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen (künftig: BStU), MfS, AIM, 8709/86.

sen und versuchten immer wieder, eine Gebietsreform einzuleiten oder umzusetzen. Zugleich veränderten sich aber die politischen Vorzeichen. Während in der Weimarer Republik die Verwaltungsreform vor allem Teil eines Spardiskurses war, ging es nach 1933 um die Anpassung der Verwaltung an nationalsozialistische Herrschaftsvorstellungen, deren dauerhafte Festschreibung aber letztlich politisch nicht gewollt war. In West- und Ostdeutschland prägte das jeweilige Herrschaftssystem den Aufbau der Verwaltung, wobei die Dynamik und der Zwang zum Experimentieren im MdI erheblich größer waren als im BMI. In den 1960er Jahren stand in Ost und West das Ziel einer Rationalisierung und Effizienzsteigerung auf der Grundlage neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden im Vordergrund. In Anbetracht der Größe bezogen sich die Reforminitiativen im MdI primär auf das eigene Haus und auf unterstellte Behörden, während die anderen drei Innenministerien – auch wegen des Selbstverständnisses als herausgehobene Verwaltungsministerien – meist den gesamten Staatsaufbau im Blick hatten.

IV. Selbstverständnis und Verwaltungskultur

Die Mehrzahl der Beamten des Reichsinnenministeriums der Weimarer Republik und der NS-Zeit sowie des Bundesinnenministeriums bis zum Beginn der 1960er Jahre war von einem unübersehbaren Etatismus geprägt. Sie meinten also, in erster Linie dem Staat als einer von den konkreten politischen Rahmenbedingungen abstrahierten und idealisierten Ordnungsvorstellung zu dienen. Dabei assoziierten sie den Staat primär mit der Exekutive, also mit Regierung und Verwaltung, und weniger mit Parlament und politischen Parteien. Zudem waren sie der Ansicht, diese Grundhaltung sei unpolitisch, also allein dem Gemeinwohl verpflichtet und dem kontroversen politischen Meinungskampf enthoben. Dieses Selbstverständnis ermöglichte es den Beamten, im jeweiligen politischen System mitzuarbeiten, obwohl sie es teilweise mit Vorbehalten betrachteten oder sogar innerlich ablehnten.

In Kontrast zum deutschen Kaiserreich beurteilte die Mehrheit der etatistisch eingestellten Beamten die Weimarer Republik skeptisch, da diese den neutralen Staat und sein Beamtentum in ihren Augen infrage stellte. Der Versuch speziell der Weimarer Koalition aus Zentrumskatholiken, Sozialdemokraten und Linksliberalen, durch Stellenbesetzungen in ihrem Sinne eine zunehmende Politisierung der Verwaltung zu erreichen, um so eine republiktreuere Gesinnung unter der Beamtenschaft zu fördern, wurde als eine handfeste Bedrohung wahrgenommen. Die Mehrheit stand politisch rechts, trauerte dem untergegangenen Kaiserreich nach und konnte sich mit der parlamentarischen Verfassungsordnung und der zentralen Bedeutung politischer Parteien nur schwer anfreunden. Hinzu kamen Abstiegsängste im Hinblick auf den eigenen sozialen Status.⁵⁵

⁵⁵ Vgl. Arnold Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin/Leipzig 1928; Caplan, *Government*, S. 14–19; Wehler, *Deutsche Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 4, S. 365–371, und Michael Ruck, *Korpsgeist und Staatsbewußtsein. Beamte im deutschen Südwesten 1928 bis 1972*, München 1996, S. 27–83.

Eine etatistische Grundhaltung ist aber auch bei der Minderheit der republiktreuen Beamten zu finden. Sie fühlten sich häufig ebenfalls in erster Linie dem neutralen Staat verbunden und wollten seine Autorität stärken. Hingegen sahen sie weniger ihre Aufgabe darin, bei der Verwaltungsarbeit den politischen Prozess im Sinne einer demokratischen Wertordnung zu fördern. Selbst Arnold Brecht wurde bei der Erarbeitung zahlreicher Reforminitiativen des RMI primär als gemeinwohlorientierter Technokrat oder „bürokratischer Innovator“ tätig und versuchte, Verwaltungsverfahren mit Hilfe des Rechts primär auf formal-technische Weise zu verbessern. Gleichzeitig bewahrte er eine „elitäre Distanz zum parlamentarischen Politikbetrieb“ und ein „utilitaristisches Verhältnis zur Frage der Staatsform“.⁵⁶ So entsprach es durchaus seinem Selbstverständnis, wenn er ab 1933 gegenüber Nationalsozialisten stets den unpolitischen und neutralen Charakter seiner früheren Tätigkeit im Dienste des Staats betonte und folglich sogar anbot, als leitender Ministerialbeamter weiterzuarbeiten.⁵⁷

In den Jahren nach der nationalsozialistischen „Machtergreifung“ rückten die Beamten des RMI schrittweise vom traditionellen Etatismus ab. Nun vollzog sich unter nationalsozialistischen Vorzeichen jene Politisierung, der sich die meisten Beamten in der Weimarer Republik standhaft widersetzt hatten. Den Staat verstand die Mehrheit der Beamten nun nicht mehr als neutrale Instanz, sondern in einem völkisch-nationalsozialistischen Sinne. Die Mitarbeiter des RMI traten entweder der NSDAP oder einer ihrer Organisationen bei, ließen sich auf Adolf Hitler vereidigen und wirkten ohne erkennbare Gegenwehr an den Gesetzen mit, auf deren Grundlage etwa politische Gegner verfolgt und Juden entrechtet wurden.⁵⁸

Doch als das Ende der nationalsozialistischen Herrschaft sich abzuzeichnen begann, erfolgten Absetzbewegungen vom Regime und Uminterpretationen der eigenen Rolle im nationalsozialistischen Reichsinnenministerium. Die Beamten fingen nun an, die Ansicht zu entwickeln, sie hätten nach 1933 – ähnlich wie schon in der Weimarer Republik – im Gegensatz zu den „150-prozentigen Parteijuristen“ der von außen an sie herangetragenen Politisierung und Radikalisierung getrotzt und den Staat vor den schlimmsten Auswüchsen der NS-Politik geschützt. Diese exkulpierende Sichtweise war möglich durch den Schein von Kontinuität, den die Nationalsozialisten ihrer „Machtergreifung“ zu geben gewusst hatten, und sie schuf die Voraussetzung dafür, das eigene Verhalten nicht nur vor sich selbst, sondern ab 1945 auch gegenüber den kritischen Nachfragen

⁵⁶ Zit. nach Ruck, Institutionalismus, in: Laux/Teppe (Hrsg.), Staat, S. 198 und S. 202. Vgl. auch Heiko Holste, Zwischen Reichsreform und „Preußenschlag“. Ministerialbeamter im Dienst der Republik, in: Claus-Dieter Krohn/Corinna R. Unger (Hrsg.), Arnold Brecht 1884–1977. Demokratischer Beamter und politischer Wissenschaftler in Berlin und New York, Stuttgart 2006, S. 55–82.

⁵⁷ BArchB, R 1501/205282, Arnold Brecht an Wilhelm Frick, 15.10.1933.

⁵⁸ Vgl. Mommsen, Beamtentum, und Christiane Kuller, „Kämpfende Verwaltung“. Bürokratie im NS-Staat, in: Dietmar Süß/Winfried Süß (Hrsg.), Das „Dritte Reich“. Eine Einführung, München 2008, S. 227–245, hier S. 234–237.

und Nachforschungen der alliierten Siegermächte bei der Entnazifizierung zu rechtfertigen.⁵⁹

In „Persilscheinen“ und Bewerbungsschreiben späterer Beamter des BMI aus der Nachkriegszeit kommt dieses kollektive Geschichtsbild auf vielfältige Weise zum Ausdruck. Wie schon zuvor habe sich der einzelne Beamte dem Nationalsozialismus nur als unpolitischer Experte zur Verfügung gestellt und sich dabei allein einer idealisierten Staatsvorstellung verpflichtet gefühlt. Selbst wenn der Einzelne an Verwaltungstätigkeiten beteiligt war, die eindeutig Bestandteil von diskriminierenden oder verbrecherischen Maßnahmen waren, erscheinen diese in den Personalakten als rein gemeinwohlorientiert und rechtsgebunden. Beitritte zur NSDAP oder anderen NS-Organisationen werden – wenn man sie nicht völlig verschwieg – generell als unpolitisch und eigennützig beschrieben, da nur durch einen solchen Schritt die eigene Existenz und die der Familie habe gesichert werden können.⁶⁰ Wie schon in der Weimarer Republik ermöglichte es der Glaube an einen idealisierten Staat den Beamten, beim Wiederaufbau des bundesdeutschen Gemeinwesens mitzuwirken, obwohl sie sein politisches System und seine Verfassungsordnung zumindest mit Vorbehalten und Skepsis betrachteten,⁶¹ die sie durch rein sachorientierte, formalisierte Gesetzesanwendung – gleichsam ohne innere Beteiligung – auszugleichen und zu kaschieren versuchten.⁶²

Der Etatismus der Beamten des BMI sollte erst Ende der 1950er Jahre allmählich in den Hintergrund rücken. Sie arrangierten sich mit dem hochpolitisch agierenden Bundesverfassungsgericht und orientierten sich mehr und mehr an einer Staatsvorstellung, die auf die konkrete demokratisch-pluralistische Verfassungsordnung des Grundgesetzes bezogen war und Parlament, politische Parteien und Interessenverbände miteinbezog. Endgültig zeigten die Beamten des BMI in der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, als die Neue Linke und die Studentenbewegung die Verfassungsordnung des Grundgesetzes fundamental in Frage stellten und das BMI öffentlich immer wieder in die Rolle des Verteidigers der freiheitlich-demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes gedrängt wurde, dass sie auch in ihrer Funktion als Verwaltungsexperten bewusst politisch agieren konnten.⁶³

⁵⁹ So setzte sich Arnold Köttgen seit Ende der 1930er Jahre vom Nationalsozialismus ab und zeichnete später ein Bild von den nationalsozialistischen Beamten als bloß unpolitischen Technikern des Staats; vgl. Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 3: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in Republik und Diktatur 1914–1945, München 1999, S. 375, und Arnold Köttgen, *Das Beamtengericht des Bundesverfassungsgerichts*, in: *Archiv des öffentlichen Rechts* 79 (1953/54), S. 350–368, hier S. 359 f.

⁶⁰ BArchK, Pers 101, 49252, Lebenslauf von Dorothea Frandsen, o. D. Vgl. auch Frieder Günther/Lutz Maeke, *Unpolitischer Beamter versus „Berufsrevolutionär“*. Traditionen, Ideen, Selbstverständnis, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 267–285, hier S. 270 f.

⁶¹ Dies kommt in der Arbeit des „Ausschusses Inneres“ in den Jahren 1957 bis 1960 zum Ausdruck; vgl. Frieder Günther, *Rechtsstaat, Justizstaat oder Verwaltungsstaat? Die Verfassungs- und Verwaltungspolitik*, in: Ebenda, S. 381–412, hier S. 384–386.

⁶² So arbeitete der Leiter des Aufenthalts- und Ausländerrechtsreferats Kurt Breull; vgl. ebenda, S. 404–411.

⁶³ Vgl. ebenda, S. 386–389 und S. 397–400.

Im Gegensatz zu den Vorgängerinnenministerien und zum BMI war bei der breiten Mehrheit der Mitarbeiter des MdI ein traditioneller Etatismus nicht zu finden, da sich dort der konsequente Personalwechsel nach 1945 auswirkte. Die leitenden Mitarbeiter orientierten sich vielmehr am Ideal des Parteikaders und fühlten sich nicht einem abstrakten Staat, sondern primär der SED verpflichtet.⁶⁴ Als Kader zeichneten sie sich idealiter durch die Kombination von administrativ-organisatorischen Fähigkeiten und ideologischen Kenntnissen aus und waren somit vielfältig einsetzbar. Dies ermöglichte die häufigen beruflichen Wechsel dieses Personenkreises zwischen verschiedenen Funktionen innerhalb des MdI, zwischen Partei- und Staatsapparat oder zwischen zentralstaatlicher und regionaler Verwaltung, um so deren mangelnde Effizienz auszugleichen. Die Kader sollten stets für die Ideale des Sozialismus einstehen und bereit sein, sich nicht nur bei der Arbeit, sondern auch im Wohnbezirk politisch zu engagieren. Als Avantgarde der Partei übten sie zudem eine umfassende Vorbildfunktion aus und mussten über ihr Verhalten im Innenministerium, aber auch im Privatleben gegenüber der Partei Rechenschaft ablegen. Bei dem hier gezeichneten Bild eines Parteikaders handelte es sich um ein Wunschbild, von dem in der Praxis aber häufig abgewichen wurde. Beispielsweise gab es im MdI unter den leitenden Mitarbeitern einen weit verbreiteten Alkoholismus sowie Korruptionserscheinungen, es herrschte ein Privilegiensystem, Familienverhältnisse waren immer wieder zertrümmert, und es existierte ein scharfer Kontrast zwischen formelhaftem offiziellem Sprechen und der Alltagssprache.⁶⁵ Dennoch stellte das Ideal einen maßgeblichen, wenn auch vielfach gebrochenen Orientierungspunkt für das Selbstverständnis dieses Personenkreises dar.

Beim Blick auf die Verwaltungskultur im engeren Sinne rücken das RMI der Weimarer Republik und das BMI zusammen. Sie verfügten über eine Institutionenkultur, wie sie für Verwaltungen in liberalen Rechtsstaaten charakteristisch ist. Dementsprechend waren sie zivil geprägt, selbst wenn in einzelnen Abteilungen Polizisten beschäftigt waren, die in Uniform zur Arbeit kamen. Wie es der Tradition der deutschen Beamtenverwaltung entsprach, erschienen der Minister und die breite Mehrheit der männlichen Mitarbeiter in Anzug, weißem Hemd und Krawatte, sie begrüßten sich mit Handschlag, und die Sprache war beim persönlichen Umgang – trotz aller Hierarchie und aller Konflikte – von bürgerlichen Ausdrucksformen der Höflichkeit bestimmt.

Die Kommunikation in beiden Innenministerien war zudem geprägt vom Prinzip der Schriftlichkeit. Alle wesentlichen Arbeitsschritte sowohl bei der Bearbeitung eines Sachverhalts als auch beim Verkehr der Amtsträger innerhalb des Ministeriums und nach außen wurden schriftlich festgehalten. Somit war für die

⁶⁴ Vgl. Christoph Boyer, „Die Kader entscheiden alles...“ Kaderpolitik und Kaderentwicklung in der zentralen Staatsverwaltung der SBZ und der frühen DDR (1945–1952), Dresden 1996, und Gert-Joachim Glaebner, Herrschaft durch Kader. Leitung der Gesellschaft und Kaderpolitik in der DDR am Beispiel des Staatsapparates, Wiesbaden 1977.

⁶⁵ Diese Abweichungen waren Gegenstand zahlreicher Berichte des MfS; BStU, MfS, ZAIG, 5279, Hinweise zu grundsätzlichen Problemen im MdI und einigen nachgeordneten Organen, 16.8.1972.

liberal-rechtsstaatlichen Innenministerien die unablässige, massenhafte Produktion von Akten eine unvermeidliche Konsequenz ihrer Existenz. Um ihren verschiedenen Handlungsformen gerecht zu werden, wurde auf eine Vielzahl unterschiedlicher schriftlicher Formate mit jeweils eigener formalisierter sprachlicher Ausdrucksweise zurückgegriffen: den Entwurf, den Bericht, das Protokoll, die Vorlage, den Vermerk und die Weisung. Durch Zeichnungen, Korrekturen, Vermerke und Anweisungen wurden Geschäftsgang und Entscheidungsprozess zudem vollständig auf einem Aktenstück abgebildet. Auf diese Weise sollten Amtshandlungen im Nachhinein durch Dritte nachvollziehbar und überprüfbar gemacht werden. Außerdem wurde so eine Entpersonalisierung und Rationalisierung des Verfahrens angestrebt, so wie es generell für moderne Bürokratien im Sinne Max Webers charakteristisch ist.⁶⁶ Gegenüber dem Prinzip der Schriftlichkeit trat das der Mündlichkeit zurück. Selbstverständlich gab es auf den verschiedenen Ebenen von RMI und BMI institutionalisierte Besprechungen sowie formlose Gespräche, bei denen Verfahrensweisen und Entscheidungsprozesse im Voraus informell abgestimmt wurden. Aber das Entscheidende blieb doch das Schriftstück, auf dem der Vorgang möglichst vollständig abzubilden war.⁶⁷

Hinzu kam das Prinzip der Hierarchie. An der Spitze des Ministeriums stand der Minister, der die grundsätzliche Richtung des Ministeriums bestimmte und die politische Verantwortung trug. Er wurde gefolgt von den Staatssekretären (bis 1951 ein Staatssekretär, dann zwei, ab 1967 kam ein parlamentarischer Staatssekretär hinzu) als Stellvertreter des Ministers und zentrale Koordinierungs- und Kontrollinstanz des Gesamtministeriums. Den Abteilungen und Unterabteilungen standen Abteilungs- und Unterabteilungsleiter vor. Zentrale Instanz für die Sacharbeit des Weimarer RMI und des BMI waren jedoch die Referate, die sich wiederum hierarchisch aus Referenten, Hilfsreferenten und Sachbearbeitern zusammensetzten. Sie standen für die Sachkompetenz und die konkrete, tagtägliche Verwaltungsarbeit der Ministerien, die unabhängig von Wahlen und Ministerwechseln fortbestanden. Hier wurden die meisten der Eingänge erledigt, Gesetze erarbeitet und Sachentscheidungen gefällt, häufig ohne dass andere Referate oder übergeordnete Instanzen miteinbezogen worden wären. Selbst wenn Entwürfe von größerer politischer Bedeutung in der Hierarchie nach oben gereicht und dort mit Korrekturen versehen wurden, erfolgte die abschließende Bearbeitung doch stets auf der Referatsebene, bevor die Kanzlei das Dokument ausfertigte. Außerdem standen Referate mit Vertretern anderer Ministerien, Abgeordneten des Reichs- beziehungsweise Bundestags sowie Repräsentanten von Interessengruppen und Verbänden in Kontakt und ergänzten so die stärker institutionalisierten Treffen auf Minister- und Staatssekretärebene. Während im RMI der Weimarer Zeit aufgrund einer Skepsis gegenüber dem Parlamentarismus die Einbindung von Interessengruppen in das Gesetzgebungsverfahren eine größere Bedeutung besaß als die direkte Verbindung zum Reichstag, erfolgte im BMI eine umgekehr-

⁶⁶ Vgl. Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922, hier S. 124–130 und S. 650–678.

⁶⁷ Im Hinblick auf das BMI vgl. Günther u. a., *Kommunikation*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 312–320.

te Strategie mit dem Ziel, durch die frühe und intensive Einbindung des Parlaments die Verabschiedung von Gesetzesentwürfen zu beschleunigen.⁶⁸

Im Mittelpunkt der Arbeit des Weimarer Reichsinnenministeriums und des Bundesinnenministeriums stand die Orientierung an Recht und Gesetz und an einer etablierten Praxis. Da somit Handeln primär durch Rückgriff auf scheinbar Bewährtes erfolgte, also durch Orientierung an einer positiv gedeuteten Tradition, können beide als traditionale Verwaltungen angesehen werden. Dies kam schon allein dadurch zum Ausdruck, dass sich das RMI als direkter Nachfolger des Reichsamts des Innern und das BMI als Nachfolger des RMI bis 1945 verstanden. Recht, Gesetz und etablierte Praxis hielten zudem ein Repertoire von Anweisungen und Direktiven bereit, das in der Vergangenheit aufgrund damaliger Erfahrungswerte zur künftigen Handlungssteuerung geschaffen worden war. Auch die Anstellung der Mitarbeiter als Lebenszeitbeamte sollte den bewahrenden Grundzug der Innenministerien sicherstellen. Ihnen wurde ein solcher Status verliehen, dass sie theoretisch ihre Entscheidungen allein aufgrund von Rechts- und Sacherwägungen treffen und sich dem schnelllebigen Zeitgeist sowie einer übermäßigen Politisierung entziehen konnten.

Zentrale Bedeutung für die liberal-rechtsstaatliche Verwaltungskultur des RMI der Weimarer Republik und des BMI besaß folglich das auf Regeln beruhende, geordnete Verfahren. Dieses verschaffte in den Augen der Mitarbeiter und der Öffentlichkeit sowohl dem jeweiligen Ministerium als Institution als auch seinen Entscheidungen entscheidende Legitimität, obwohl es nicht im engeren Sinne demokratisch strukturiert war.⁶⁹ Damit unterschieden sich das Weimarer RMI und das BMI grundlegend vom Ministerium des Innern der DDR, dessen Verwaltungskultur in vielerlei Hinsicht als Antipode gedeutet werden kann.

An erster Stelle besaß das MdI einen militärischen Charakter, da die bewaffneten Organe das Ministerium dominierten und einen maßgeblichen Einfluss auf die Kultur des Ministeriums besaßen. Dies stellte wiederum die Gesamtministerien vor erhebliche Probleme, da die Polizei wegen ihrer Größe und Bedeutung – ähnlich wie im RMI der NS-Zeit – dazu tendierte, eine abgehobene Eigenexistenz zu führen, und sich vom Minister nur schwer kontrollieren ließ. Die Mehrzahl der Mitarbeiter bekleidete somit militärische Dienstränge, erschien in Uniform zur Arbeit und hatte eine Dienstwaffe im Büro. Üblich waren vergleichsweise harsche und autoritäre Umgangsformen, das militärische Grüßen sowie das Anweisen per Befehl, der den Empfänger zu absolutem Gehorsam verpflichtete.

⁶⁸ Dazu: GGO I der Reichsministerien; vgl. auch Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, verabschiedet am 8.1.1958, in: Max von Brauchitsch/Carl Hermann Ule (Hrsg.), Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, Bd. 1/1: Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren, bearb. von E. Rasch und W. Patzig, 2., neubearbeitete Aufl., Köln u. a. 1962, S. 116–182; im Hinblick auf das BMI vgl. Günther u. a., Kommunikation, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 308–312 und S. 320–334.

⁶⁹ Vgl. Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt a. M. 1983, S. 201–218.

Selbst Minister Dickel, der den Zusatz „Chef der deutschen Volkspolizei“ in seinem Titel trug, war bei passenden Amtshandlungen in Uniform gekleidet.⁷⁰

Bei der Arbeit des MdI dominierte das Prinzip der Mündlichkeit, selbst wenn große Mengen vor allem serieller Akten produziert und Entscheidungen grundsätzlich schriftlich festgehalten wurden. Zum einen sollten Fragen, die zur Beschlussfassung anstanden, kollektiv beraten und entschieden werden. Folglich gab es auf den verschiedenen Ebenen des MdI eine Vielzahl von Gremien, die regelmäßig zusammentraten, um über aktuelle Fragen gemeinsam zu befinden. Die beiden wichtigsten Formate waren die kleineren Leitungs- und die größeren Kollegiumssitzungen der obersten Leitungsebene, die während der 1960er Jahre im abwechselnden wöchentlichen Turnus jeweils freitags stattfanden. Eine eindeutige kompetenzielle Unterscheidung zwischen Kollegiums- und Leitungsstruktur gab es dabei nicht. In beiden Gremien wurden zu erarbeitende Rechtsvorschriften, Personal- und Strukturfragen, die Öffentlichkeitsarbeit, Probleme einzelner Abteilungen sowie der grundsätzliche Kurs des Ministeriums beraten, wobei sich Minister Dickel stets das letzte Wort vorbehielt, zum Monologisieren tendierte und Widerspruch – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht akzeptierte.⁷¹ Zum anderen wurde aber auch vor Gremiensitzungen das informelle Gespräch intensiv genutzt, um Meinungsbilder zu sondieren und Vorabentscheidungen mit den zentralen Funktionsträgern herbeizuführen. Die institutionalisierten Entscheidungsgremien hatten dann nur noch die bereits im Vorfeld verabredeten Beschlüsse abzusegnen. Da solche aus rechtsstaatlicher Sicht verfahrenswidrigen Vorgehensweisen nur ausnahmsweise Niederschlag in den Akten fanden, lässt sich deren Häufigkeit nicht genau bestimmen, aber sie dürften im MdI gang und gäbe gewesen sein.⁷²

Die Vorwegnahme von Entscheidungen durch Gespräche mit zentralen Funktionsträgern im Vorfeld war möglich aufgrund der ausgeprägten Hierarchie im MdI. Im Gegensatz zum RMI der Weimarer Zeit und zum BMI konnte hier von einer Kompetenz des Referenten in strittigen Sachentscheidungen nicht die Rede sein. Im Zweifelsfall entschied die übergeordnete Ebene und letztlich der Minis-

⁷⁰ Vgl. Günther u. a., Kommunikation, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 351 (Maeke); Kuschel, Sicherheit, in: Ebenda, S. 645 f., und Thomas Lindenberger, Volkspolizei. Herrschaftspraxis und öffentliche Ordnung im SED-Staat 1952–1968, Köln 2003, hier S. 171–176. Zum autoritären und aufbrausenden Umgang von Innenminister Dickel mit seinen Mitarbeitern: BStU, MfS, AIM, 8709/86, Bd. 2, Treffbericht mit dem IM Wolfgang Grandke alias „Waldemar“, 26.11.1966.

⁷¹ BStU, MfS, AIM, 8709/86, Bd. 2, zahlreiche Treffberichte mit IM Wolfgang Grandke (reguläres Mitglied des Kollegiums des MdI). Vgl. auch Günther u. a., Kommunikation, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 341–345 (Maeke), und Rüdiger Bergien, Im „Generalstab der Partei“. Organisationskultur und Herrschaftspraxis in der SED-Zentrale (1946–1989), Berlin 2017, S. 185–196.

⁷² Beispielsweise hatte der Vorsitzende des Ministerrats, Willi Stoph, im Gespräch mit Dickel bereits entschieden, dass im MdI eine Personendatenbank geschaffen wurde, bevor das Präsidium des Ministerrats darüber beriet. Dickel hatte zuvor die Zustimmung des Ministers für Staatssicherheit, Erich Mielke, eingeholt; BStU, MfS, Abt. XIII, 815, Vermerk von Opitz, 3.12.1969.

ter. Dementsprechend ist auf der Sachbearbeiterebene des MdI ganz überwiegend eine simple, uninspirierte und formalisierte Rechtsanwendung in enger Anlehnung an die Vorgaben der Partei zu beobachten. Wenn es ab den 1960er Jahren, als die direkten Interventionen der Partei nachließen, bei der täglichen Arbeit Unsicherheiten über die zu treffenden Entscheidungen gab, da etwa die Rechtslage oder die Richtlinien der SED verschiedene Interpretationen zuließen, dann wurde die Sache in der Hierarchie nach oben gegeben und meistens vom Minister im persönlichen Gespräch oder im Leitungsgremium entschieden, dem ebenfalls der Minister vorstand. Selbst Staatssekretäre und Ministerstellvertreter sahen sich gezwungen, vergleichsweise banale Dinge dem Minister vorzulegen, was zu einer latenten Überforderung der obersten Ministeriumsleitung führte.⁷³ Dabei wäre es verfehlt, von einem natürlichen Interessengegensatz zwischen den verschiedenen Ministeriumsebenen, zwischen Regierungsinstitutionen oder zwischen Partei und Staat auszugehen. Im Vergleich zur Weimarer Republik und zur Bundesrepublik war das Regierungs- und Verwaltungssystem der DDR von einem weitgehenden Konsens geprägt, so wie es dem ideologischen Anspruch auf die dialektische Einheit von Gesetzlichkeit und Parteilichkeit entsprach. Bei Unsicherheiten fragte der Sachbearbeiter beim Vorgesetzten oder der zuständigen Parteiinstanz von sich aus einfach nach und ließ sich anleiten, da er mit dem objektiven Willen der Partei nicht in Konflikt geraten wollte.⁷⁴

Darüber hinaus kann das MdI als eine mobilisierte oder kämpfende Verwaltung charakterisiert werden. Sie sollte stets wachsam sein, da – besonders nach den für die Partei- und Staatsführung traumatischen Erfahrungen, die der Arbeiteraufstand vom 17. Juni 1953 ausgelöst hatte – unablässig mit Provokationen und Angriffen von inneren und äußeren Feinden gerechnet wurde. Somit befanden sich Ministerium und Mitarbeiter gleichsam ständig in Bewegung und in einem permanenten, dynamischen Lernprozess: Arbeitsabläufe sollten verbessert, entbürokratisiert und damit dem Diktat der SED-Führung angepasst werden; Bedienstete sollten sich körperlich fit halten und regelmäßig politisch-ideologische Schulungen und Versammlungen besuchen sowie an sogenannten Brigadeeinsätzen teilnehmen, um vor Ort Praxiserfahrung zu sammeln. Außerdem waren alle Abteilungen und alle Mitarbeiter einem permanenten und umfassenden System von Kontrollen sowie Kritik und Selbstkritik unterstellt, das sie zu besserer praxisnaher Arbeit und zu genauerer Beachtung der ideologischen Vorgaben der Partei anregen sollte.⁷⁵

Als kämpfende Verwaltung stand das MdI dem nationalsozialistischen RMI nahe, das sich zwar nicht in einer permanenten Auseinandersetzung mit dem Klassenfeind, dafür aber mit dem politisch und rassistisch definierten Feind des Na-

⁷³ BArchB, DO I, 8742, Korrespondenz zwischen Minister Karl Maron und Stellvertreter Herbert Grünstein 1955–1957. Vgl. auch Günther u. a., Kommunikation, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 341 (Maeke).

⁷⁴ Vgl. Inga Markovits, Gerechtigkeit in Lüritz. Eine ostdeutsche Rechtsgeschichte, München 2006, S. 181–227, und Frieder Günther, Autonomie des Rechts in der DDR, in: Lutz Raphael/Joachim Rückert (Hrsg.), Autonomie des Rechts nach 1945, Tübingen 2020, S. 77–88, i. E.

⁷⁵ Vgl. Günther u. a., Kommunikation, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 353 f. (Maeke).

tionalsozialismus währte. Die breite Mehrheit der Mitarbeiter des RMI teilte die ideologischen Ziele des Nationalsozialismus und stellte sich – wie vom Regime gefordert – dem nationalsozialistischen Ausbeutungs- und Verfolgungssystem von Anfang an bereitwillig zur Verfügung. Dennoch ließ der Nationalsozialismus im Innenministerium Elemente traditioneller Verwaltungsarbeit bestehen, wenn sie zur Stabilisierung des eigenen Systems beitragen, während sie die SED-Führung als bürgerliche Relikte bekämpfte. So unterschied sich das RMI beispielsweise von neu eingesetzten, dynamischeren und flexibleren Sonderinstanzen, die innerhalb des nationalsozialistischen Herrschaftssystems weitaus informeller funktionierten und eine radikalere Vorreiterrolle bei der Konzeptionierung der völkisch-rassenbiologischen Politik jenseits traditioneller rechtlicher Bindungen spielten. Insofern handelte es sich beim RMI im Vergleich zu den charismatischen Herrschaftselementen nationalsozialistischer „Neuer Staatlichkeit“ um eine eher traditionelle Institution.⁷⁶ Wie wir anhand der Verwaltungsreformpolitik gesehen haben, schwand sein Einfluss gegenüber solchen „entgrenzten“ Instanzen speziell ab Kriegsbeginn allerdings immer mehr. Das RMI der nationalsozialistischen Zeit nahm also im Hinblick auf die Verwaltungskultur eine Zwischenstellung zwischen dem RMI der Weimarer Republik und dem BMI einerseits und dem MdI andererseits ein. Dies war trotz der starken Politisierung der Ministeriumsarbeit möglich durch den Anschein von Kontinuität, den die Nationalsozialisten ihrer Machtübernahme zu geben wussten: Akten wurden fortgeführt, Briefköpfe weiterverwendet, die Mehrzahl der Verwaltungsbeamten blieb im Amt, und Probleme, die – wie die Reichsreform – schon die Arbeit des RMI in der Weimarer Zeit geprägt hatten, wurden weiter bearbeitet und teilweise auf autoritäre Weise gelöst.

Die Zwischenstellung zwischen MdI und Weimarer RMI beziehungsweise BMI zeigt sich auch beim Blick auf den militärischen oder zivilen Charakter der Verwaltung. Die Mehrheit der Mitarbeiter verstand sich, so wie es der deutschen Beamtentradition entsprach, als zivile Amtsträger. Sie erschienen auch nach 1933 in Anzug und Krawatte zur Arbeit und pflegten bürgerliche Umgangsformen. Mitarbeiter, die sich primär als Parteivertreter verstanden, zumal wenn sie der obersten Leistungsebene angehörten, trugen nach einer gewissen Übergangszeit hingegen bei der Arbeit zuweilen SS-, SA- oder Parteiuniform, um sich nach außen von der Mehrheit abzuheben.⁷⁷ Die Beamten der Polizeiabteilung dürften zudem beim Dienst größtenteils in Polizeiuniformen gekleidet gewesen sein; bezeichnenderweise führte Staatssekretär Heinrich Himmler die Abteilung wie ein eigenes Ressort, das zum Rest des Ministeriums kaum Verbindungen aufwies. In der stark formalisierten Verwaltungssprache des Ministeriums erfolgte eine allmähliche

⁷⁶ Vgl. Rüdiger Hachtmann, „Neue Staatlichkeit“ – Überlegungen zu einer systematischen Theorie des NS-Herrschaftssystems und ihrer Anwendung auf die mittlere Ebene der Gaue, in: Jürgen John/Horst Möller/Thomas Schaarschmidt (Hrsg.), Die NS-Gaue. Regionale Mittelinstanzen im zentralistischen „Führerstaat“, München 2007, S. 56–79; Sven Reichardt/Wolfgang Seibel (Hrsg.), Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt a. M./New York 2011, und Michael Wildt, Generation des Unbedingten. Das Führungskorpus des Reichssicherheitshauptamtes, Hamburg 2002, hier S. 855–861.

⁷⁷ Vgl. z. B. die Abbildung in Jasch, Staatssekretär, S. 156.

Abkehr von höflichen Umgangsformen und eine Hinwendung zum Militärischen. So wurde der Ton zunehmend ruppiger, Befehle wurden auch gegenüber der zivilen Verwaltung ausgesprochen, und in Weisungen wurden dem Empfänger Strafen bei Zuwiderhandlung angedroht – ein aus traditioneller Verwaltungsperspektive ganz und gar unübliches Vorgehen.⁷⁸

Zugleich bestand jedoch bei der internen Kommunikation wie zuvor im RMI der Weimarer Republik trotz aller Polemik gegen den Formalismus der Bürokratie das Prinzip der Schriftlichkeit als traditionelles Element fort. Innerhalb des Ministeriums wurde weiterhin überwiegend schriftlich kommuniziert, Entscheidungen wurden in Papierform festgehalten. Hingegen nahm der mündliche Austausch mit externen Institutionen allmählich zu. Leitende Ministeriumsmitarbeiter wurden mobiler, da sie an Besprechungen und Sitzungen häufig neu eingerichteter Koordinierungsinstanzen außerhalb des Ministeriums teilnehmen mussten. Dies war eine Antwort auf den wachsenden Anspruch von Partei und neuen Sonderbehörden, an Rechtsetzungsverfahren frühzeitig beteiligt zu werden, und reduzierte die Wahrscheinlichkeit, dass Initiativen des Ministeriums an einem erst in einem späten Stadium vorgebrachten Widerspruch anderer Institutionen scheiterten.⁷⁹ Zudem reagierte das Ministerium damit auf den Wegfall eines geordneten Gesetzgebungsverfahrens. Da kaum mehr reguläre Kabinettsitzungen stattfanden und Gesetze stattdessen im beschleunigten Umlaufverfahren beschlossen wurden, bevor sie die Reichskanzlei erhielt, erhöhte sich die Notwendigkeit zur informellen Abstimmung im Vorfeld. Wegen der schwachen Stellung von Reichsinnenminister Frick, der ab 1940 kaum direkten Zugang zum „Führer“ erhielt, war diese mündliche Kommunikation für das RMI besonders wichtig, um überhaupt politischen Einfluss zu gewinnen und von konkurrierenden Institutionen nicht gänzlich übergangen zu werden.⁸⁰

Aufgrund des nationalsozialistischen Grundsatzes der Menschenführung und des Führerprinzips wurde in der Hierarchie des Ministeriums die Stellung der Leitung gestärkt. Weisungen von oben wurden häufig im Befehlston formuliert, sie sollten dem Adressaten keinen Interpretationsspielraum lassen und ihm das Gefühl vermitteln, gegenüber dem Vorgesetzten absolut verantwortlich zu sein. Dennoch blieb der traditionelle Geschäftsgang bestehen. Der Minister kommunizierte überwiegend mit den Staatssekretären, während für den Referenten der Abteilungsleiter zuständig war. Sofern der Referent sich an die ideologischen Vorgaben des Regimes und die Anordnungen der Ministeriumsleitung hielt, wurde an seiner Entscheidungskompetenz in Sachfragen nicht gerüttelt. Eine intensive Abstimmung mit dem Vorgesetzten galt als unnötige Verzögerung und

⁷⁸ BArchB, R 1501/358, Frick an Abteilungsleiter, Referenten, Büro- und Registraturbeamte sowie den Reichsführer SS und Chef der deutschen Polizei, 25.1.1937: „Ich erwarte für die Zukunft genaueste Beachtung meiner Anordnung und werde Zuwiderhandelnde zur Verantwortung ziehen.“

⁷⁹ BArchB, R 1501/6088, Aufforderung von Hans Heinrich Lammers an Reichsminister, Gesetzesvorlagen frühzeitig den Reichsministern Rudolf Heß und Ernst Röhm zuzuleiten, 6.12.1933.

⁸⁰ Vgl. Caplan, *Government*, S. 252–259.

schien dem Ideal von durchweg leistungsstarken, schöpferischen und entscheidungsfreudigen Persönlichkeiten in der nationalsozialistischen Verwaltung zu widersprechen.⁸¹

V. Fazit

Auch wenn es noch weiterer Studien bedarf, legt dieser Aufsatz auf die Frage nach Kontinuitäten der deutschen Verwaltung im 20. Jahrhundert eine differenzierte Antwort nahe. Ins Auge springen zunächst die äußeren Übereinstimmungen zwischen den vier untersuchten Innenministerien. Aufbau und Bezeichnungen waren ähnlich, Kompetenzen überschnitten sich, und politische Loyalität gegenüber dem politischen System wurde auf die eine oder andere Weise eingefordert. Auch durchzogen einzelne Themen die Arbeit der vier Ministerien, wobei sich allerdings – wie das Beispiel der Verwaltungsreformpolitik zeigte – die Vorzeichen der Debatten während des untersuchten Zeitraums grundlegend änderten.

Bei anderen Untersuchungsfeldern treten hingegen deutliche Unterschiede hervor, wobei die Innenministerien der Weimarer Republik und der Bundesrepublik die meisten Ähnlichkeiten aufwiesen: Beide wahrten die größte personelle Kontinuität gegenüber der Beamtenschaft des vorangehenden politischen Systems, waren am nachsichtigsten gegenüber systemkritischen Haltungen unter der Mitarbeiterschaft, die vor allem über den traditionellen Etatismus transportiert wurden, und entsprachen im Hinblick auf die Prinzipien Schriftlichkeit, Hierarchie und Sachentscheidungskompetenz des Referenten weitgehend dem Ideal einer liberal-rechtsstaatlichen und zivilen Verwaltungskultur. Dabei dürfen Wandlungsprozesse allerdings nicht übersehen werden. Während das BMI der 1950er Jahre dem RMI der Weimarer Zeit noch in vielem ähnelte, veränderte es sich in den 1960er Jahren grundlegend, indem es einen stärker sozialstaatlich-gestaltenden und planenden Politikstil verfolgte und die Mitarbeiter mehr und mehr ein demokratisch-pluralistisches Selbstverständnis vertraten.

Vom Weimarer RMI und vom BMI unterschied sich das Innenministerium der DDR am stärksten. Es führte am konsequentesten einen Personalwechsel durch, entfaltete aufgrund des ständigen politischen Anpassungsdrucks die größte Dynamik, verlangte von seinem leitenden Personal strikte Parteilichkeit im Sinne eines sozialistischen Kaders, ließ sich ohne Widerspruch auf die begrenzten Kompetenzen einer bloßen Verwaltungsinstanz ohne politisches Initiativrecht reduzieren und entwickelte eine Verwaltungskultur, die an markanten Punkten mit der deutschen Tradition brach. Das Reichsinnenministerium ab 1933 nahm dabei eine Zwischenstellung ein. Es folgte dem Verlangen des Regimes auf eine weitgehende Politisierung und Radikalisierung seiner Arbeit, verstand sich ähnlich wie

⁸¹ BAChB, R 1501/358, Himmler an Reichsstatthalter u. a., 28.10.1943. Vgl. auch Kuller, Verwaltung, in: Süß/Süß (Hrsg.), Drittes Reich, S. 237–240, und Dieter Rebentisch/Karl Teppe, Einleitung, in: Dieter Rebentisch/Karl Teppe (Hrsg.), Verwaltung contra Menschenführung im Staat Hitlers. Studien zum politisch-administrativen System, Göttingen 1986, S. 7–32, hier S. 23–32.

das MdI als kämpferische Instanz für die Durchsetzung der Ideale des Regimes, besaß aber nur teilweise einen militärischen Charakter. Es näherte sich dem MdI zudem beim Prinzip der Mündlichkeit und der Hierarchie an, ließ allerdings traditionelle Verfahren viel öfter bestehen, wo dies für das Regime nützlich erschien, und führte auch keinen ähnlich konsequenten Personalwechsel durch.

Tatsächliche oder vermeintliche Kontinuitäten bei der Sachpolitik und der Verwaltungskultur bewirkten in der Weimarer Republik, in der NS-Zeit und in der Bundesrepublik, dass sich das Personal, das überwiegend aus dem vorigen politischen System stammte, mit der neuen Ordnung arrangieren konnte. Verwaltungsroutinen wirkten in der Bürokratie also als Hilfsmittel und Katalysatoren zur Systemstabilisierung, während in der DDR der Wegfall solcher Routinen das Gefühl des politischen Neubeginns weiter verstärkte. Darüber hinaus vertiefte das neue, deutlich politisierte Selbstverständnis der Mitarbeiter im nationalsozialistischen RMI und im MdI die Abkehr von der Verwaltungstradition, während das im Weimarer RMI und im BMI der 1950er Jahre vertretene, auf dem Etatismus beruhende Selbstbild als unpolitischer Verwaltungsexperte den Anschein von Kontinuitätswahrung verstärkte.

In allen vier analysierten Innenministerien standen die Ordnungsstiftung und die Ordnungsgestaltung im Vordergrund. Ab 1919 und in Westdeutschland ab 1949 war das Innenministerium ein wesentlicher innenpolitischer Akteur des Zentralstaats im rechtsstaatlichen System der Gewaltenteilung, ab 1933 etablierte es sich als herrschaftssichernde Ordnungsinstanz im von Ämervielfalt und Kompetenzchaos geprägten nationalsozialistischen Führerstaat, und in Ostdeutschland ab 1949 wirkte es dabei mit, im System des demokratischen Zentralismus die innenpolitischen Initiativen der SED in der Praxis umzusetzen. Im NS-Regime war die erreichte Effizienz geradezu menschenverachtend, wie etwa die Mitwirkung des RMI an den Nürnberger Rassengesetzen von 1935 deutlich macht. Selbst die immer wieder vorgebrachte Kritik an der Arbeitsweise des MdI stellte dieses nicht grundsätzlich infrage, da aus systeminterner Sicht sein Beitrag zur Herrschaftssicherung der SED viel wichtiger war und es sich dabei stets als zuverlässig und effizient genug erwies, zumal es 1950 mit dem Ministerium für Staatssicherheit einen Konkurrenten erhielt, der zunehmend in der Lage war, bei der Aufgabe des Staatsschutzes die Führungsrolle zu übernehmen.

Abschließend lässt sich auf die im Titel dieses Aufsatzes gestellte Frage antworten, dass neue Verfassungen nicht zwangsläufig einen personellen, sachpolitischen oder kulturellen Bruch in der Verwaltung bewirken. Es bedarf bei politischen Systemwechseln eines politischen Gestaltungswillens, um die Beharrungskraft moderner Bürokratien zu brechen, die zu ihrem Wesen gehört.