

Frieder Günther

## Die verwaltete Teilung

Behördengeschichte in deutsch-deutscher Perspektive

### I. Konjunkturen der Forschung

Behördengeschichte boomt. Im Kontext der staatlich geförderten Aufarbeitungsforschung entstand in den letzten zehn bis 15 Jahren eine größere Anzahl von Studien, die bundesdeutsche Ministerien und die ihnen nachgeordneten Behörden in den Mittelpunkt stellten. Mehr und mehr erfasste dieser Trend in jüngster Zeit zudem Behörden unterhalb des westdeutschen Zentralstaats, also der Länder und Kommunen. Einige Studien sind noch im Entstehen begriffen, mit ihrem Abschluss und Erscheinen ist in absehbarer Zeit aber zu rechnen. Dabei haben die meisten staatlichen Auftraggeber ein klares Interesse. An erster Stelle möchten sie die Frage personeller Kontinuitäten zur NS-Zeit beantwortet wissen; es geht hier also um die Quantifizierung von sogenannter NS-Belastung. Diese Frage nach dem Personal wird in den Forschungsprojekten häufig verknüpft mit der Untersuchung von inhaltlichen und verwaltungspraktischen Kontinuitäten, die über die Jahre 1945 und 1949 hinweg wirksam waren. Somit wissen wir heute über das Ausmaß von Kontinuität und Neuanfang einer Vielzahl bundesdeutscher Behörden recht genau Bescheid.<sup>1</sup>

Vergleichbares lässt sich für staatliche Behörden der DDR nicht behaupten. Hier wirkt es sich zunächst negativ aus, dass staatliche Institutionen in der historischen DDR-Forschung bislang im Schatten der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands (SED) und des Ministeriums für Staatssicherheit standen und somit generell nur eine äußerst begrenzte Aufmerksamkeit erhielten.<sup>2</sup> Darüber hinaus hat bisher kaum ein abgeschlossenes Aufarbeitungsprojekt bei der Beantwortung der Frage nach dem Fortwirken von NS-Kontinuitäten Behörden der DDR miteinbezogen. Dahinter dürfte das Selbstverständnis des wiedervereinigten Deutschland stehen, sich allein als Nachfolger der alten Bonner Republik zu begreifen und die DDR als im Jahr 1990 untergegangen zu betrachten. Die Frage nach der Identität einer Institution: „Wie wurden wir zu dem, was wir heute sind?“, die bei der Aufarbeitungsforschung stets mitschwingt, bezieht sich somit allein auf den west-

<sup>1</sup> Vgl. Christian Mentel/Niels Weise, *Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung*, München/Potsdam 2016; Stefan Creuzberger/Dominik Geppert (Hrsg.), *Die Ämter und ihre Vergangenheit. Ministerien und Behörden im geteilten Deutschland 1949–1972*, Paderborn 2018, und Mathias Beer/Melanie Güttler/Jan Ruhkopf, *Behördenforschung und NS-Belastung. Vermessung eines Forschungsfeldes*, in: *Zeitschrift für Geschichtswissenschaft* 68 (2020), S. 632–651.

<sup>2</sup> Vgl. als wichtige Ausnahmen Thomas Lindenberger, *Volkspolizei. Herrschaftspraxis und öffentliche Ordnung im SED-Staat 1952–1968*, Köln/Weimar/Wien 2003, und Hermann Wenterker, *Justiz in der SBZ/DDR 1945–1953. Transformationen und Rolle ihrer zentralen Institutionen*, München 2001.

lichen Teil Deutschlands. Hinzukommen dürfte eine politische Vorsicht der Auftraggeber, ob man eine Verbindung zwischen Behörden einer parlamentarischen Demokratie und einer sozialistischen Diktatur herstellen darf und ein entsprechender Vergleich überhaupt politisch statthaft ist.

Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden auf die Erträge und Leerstellen der deutsch-deutschen Behördengeschichte genauer eingegangen werden. Dabei wird das Thema insofern erweitert, als der Fokus von reinen Verwaltungsbehörden auf alle staatlichen Institutionen ausgedehnt wird, also Judikative und Legislative ausdrücklich miteinbezieht. Zugleich erfolgt insofern eine Beschränkung, als sich der Beitrag weitgehend auf die deutsch-deutsche Behördenforschung konzentriert, die explizit einen vergleichenden Ansatz vertritt. In einem ersten Schritt gilt es darzustellen, was eine deutsch-deutsch vergleichende Behördengeschichte allgemein leisten kann, worin also ihr Mehrwert besteht, in einem zweiten wird der aktuelle Forschungsstand skizziert, und in einem dritten, abschließenden Schritt sollen noch kurz konkrete Forschungsperspektiven für eine künftige vergleichende staatliche Institutionengeschichte formuliert werden.

## II. Erkenntnisinteresse eines deutsch-deutschen Behördenvergleichs

Ein deutsch-deutscher Behördenvergleich ist sicher nicht der Königsweg für eine gesamtdeutsche Perspektive auf die deutsche Nachkriegsgeschichte, aber er scheint doch für bestimmte Fragehorizonte und Erkenntnisinteressen besonders vielversprechend und weiterführend zu sein. Was also verspricht der Ansatz?

Erstens mussten sich alle Institutionen in Ost und West ab 1945 beziehungsweise 1949 einer Geschichte ihrer Einrichtung stellen, die häufig bereits im Deutschen Kaiserreich von 1871 begonnen hatte, also die wechselvolle deutsche Geschichte seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert umspannte, und die Weimarer Republik und die NS-Zeit miteinschloss. Selbst wenn vor 1945 keine direkte Vorgängerinstitution existierte, musste man sich doch mit traditionellen Formen von Verwaltung, Politik und Rechtsprechung auseinandersetzen und daraus eine eigene Institutionenkultur entwickeln. Darüber hinaus existierten eventuell Traditionen, die weniger über staatliche Institutionen weitergegeben wurden, aber trotzdem für Behörden in Ost und West von zentraler Bedeutung sein konnten, etwa solche der Arbeiterbewegung oder des antinationalsozialistischen Widerstands.<sup>3</sup> Auch Einflüsse aus dem Ausland, speziell Amerikanisierung und Sowjetisierung, die zu einer Überwindung der institutionellen Traditionen beitrugen, sind in diesem Zusammenhang zu untersuchen und zu gewichten.<sup>4</sup> Beim Vergleich deutsch-deutscher Behördengeschichten geht es also immer um verschiedene Formen des

<sup>3</sup> Vgl. Frieder Günther/Lutz Maeke, Unpolitischer Beamter versus „Berufsrevolutionär“. Traditionen, Ideen, Selbstverständnis, in: Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hrsg.), Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus, Göttingen 2018, S. 267–285, hier S. 276–279 (Lutz Maeke).

<sup>4</sup> Vgl. Konrad Jarausch/Hannes Siegrist (Hrsg.), Amerikanisierung und Sowjetisierung in Deutschland 1945–1970, Frankfurt a. M./New York 1997.

Umgangs mit institutionellen Traditionen. Für die Öffentlichkeit besonders brisant ist hierbei die Frage, inwieweit Personal der Vorgängerinstitution aus der Zeit vor 1945 in die Nachfolgeinstitution übernommen wurde.

Zweitens schufen das im Westen während der 1950er und 1960er Jahre weithin unbestrittene Konzept des fortbestehenden deutschen Gesamtstaats beziehungsweise die etwa noch in der Präambel der DDR-Verfassung von 1968 erfolgte Bezugnahme auf die weiterhin existierende „ganze deutsche Nation“ – wie dort im Text zu lesen ist – zwischen Ost- und Westdeutschland eine „Kommunikationsgemeinschaft“<sup>5</sup> und einen gemeinsamen Handlungsrahmen, der zweifellos größer war als zwischen anderen Staaten. Dieser Handlungsrahmen musste wiederum von den einzelnen staatlichen Institutionen ausgefüllt werden. Wie versuchten sie sich also, in dem imaginierten nationalen Rahmen zu legitimieren, etwa durch einen Alleinvertretungsanspruch, durch den raschen Aufbau und die intensive Pflege internationaler Kontakte oder durch explizite Bezugnahmen auf Rechtsakte der alliierten Siegermächte des Zweiten Weltkriegs? Wie stellten sich die Behörden zur Konkurrenzsituation mit dem anderen Teil Deutschlands, und welche Form der Kommunikation oder Nicht-Kommunikation ergab sich daraus? Mögliche Formen wären die vollständige Ignoranz des Gegenübers, gezielte Gegenpropaganda und Spionage oder die bewusste Einleitung offizieller Kontakte. Welche Bedeutung besaß also das Ziel der deutschen Wiedervereinigung, und durch welche Maßnahmen arbeiteten die untersuchten staatlichen Institutionen darauf hin beziehungsweise grenzten sich davon ab?

Drittens muss man bei einem deutsch-deutschen Institutionenvergleich mit der Verschiedenheit und Asymmetrie der untersuchten Behörden rechnen. Häufig verbindet sie auf den ersten Blick kaum mehr als der Name. Während beispielsweise das Bundesinnenministerium 1949 als Querschnittsministerium in der Tradition des Reichsinnenministeriums mit den typischen Zuständigkeiten für Verfassung, Verwaltung, öffentlichen Dienst, Gesundheit, öffentliche Sicherheit und Kultur fungierte, war das Ministerium des Innern der DDR in den ersten Jahren primär als ein Aufrüstungsministerium konzipiert, das die bewaffneten Organe zusammenfasste. Diesen waren die sogenannten zivilen Verwaltungen von der Größe her deutlich nachgeordnet.<sup>6</sup> Solche Unterschiede kann man bei einem Vergleich als ein Problem sehen, man kann sie aber auch als eine Chance begreifen, nämlich wenn ein Institutionenvergleich als Ausgangspunkt für eine fundierte Teilanalyse gegensätzlicher politischer Systeme genutzt wird. Wie äußerten sich also der Föderalismus und der fehlende Durchgriff auf die lokalen Verwaltungsbehörden bei der Arbeit eines Bundesministeriums, und wie steuerte im Kontrast dazu ein Ministerium in der DDR die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort? Wie gestaltete sich der Führungsanspruch der SED gegenüber einem Ministerium, und auf

<sup>5</sup> Frank Bösch, *Geteilte Geschichte. Plädoyer für eine deutsch-deutsche Perspektive auf die jüngere Zeitgeschichte*, in: *Zeithistorische Forschungen* 12 (2015), S. 98–114, hier S. 109.

<sup>6</sup> Vgl. Frieder Günther/Lutz Maeke, *Vorgeschichte und Entstehung der Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 27–54, hier S. 44–54.

welche Weise versuchten politische Parteien in der Bundesrepublik, Einfluss auf die Arbeit der Bundesministerien zu nehmen?

Eine zentrale Frage ist viertens die nach der Beziehung zwischen systemischen Zwängen und der Eigenentwicklung und dem Eigensinn von staatlichen Institutionen. Waren einzelne Einrichtungen etwa in der Lage, sich von der von ganz oben vorgegebenen Politiklinie und der herrschenden Ideologie abzusetzen, wobei generell eher mit kleinen, nuancierten Absetzbewegungen als mit großen Gegensätzen zu rechnen sein dürfte? Im Westen profilierte sich beispielsweise das Bundesverfassungsgericht während der 1950er Jahre als eine Instanz, die ein betont rechtsstaatliches Denken vom Individuum her propagierte und sich damit von einem Großteil der Ministerialbürokratie und dem herrschenden Zeitgeist bewusst absetzte, wo Traditionen völkischen, nationalistischen und etatistischen Denkens noch dominierten.<sup>7</sup> Aufgrund der zentralen Stellung der SED wird man Entsprechendes bei staatlichen Institutionen der DDR schwerlich finden, zumal wenn es um politische Themen ging, die im Fokus der gelenkten Öffentlichkeit standen. Umso genauer ist hier der Blick auf interne Konflikte zwischen Partei- und Regierungsstellen zu richten und bei der Kommunikation zwischen diesen auf leise Dissonanzen zu achten.

Damit in engem Zusammenhang steht fünftens die bei einer Institutionenanalyse zentrale Frage nach dem Verhältnis zwischen vorgegebenen Strukturen und individuellen Handlungsspielräumen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. In jüngster Zeit sind Studien speziell über Institutionen in der Zeit des Nationalsozialismus entstanden, die unter Bezugnahme auf die Organisationssoziologie die Beziehung zwischen vorgegebenen Routinen, Praktiken und Logiken und dem konkreten Verwaltungshandeln der Organisationsmitglieder genauer zu bestimmen versuchten, als dies bislang in der Geschichtswissenschaft üblich war. Auf dieser Grundlage sollten Rückschlüsse unter anderem zur Bewertung von widerständigem, abweichendem Verhalten gezogen werden.<sup>8</sup> Bislang wurden solche Ansätze noch nicht auf die Zeit nach 1945 übertragen. Welche systembedingten Unterschiede bestanden also bei einem deutsch-deutschen Vergleich im Hinblick auf die Organisationsstrukturen auf den verschiedenen Behördenebenen? Inwiefern unterschieden sich der Programmierungsgrad einer Stelle, ihre hierarchische Einbindung und die Leistungsmotivation des Personals? Hatte beispielsweise eine Sachbearbeiterin oder ein Sachbearbeiter im Außenministerium der DDR generell

<sup>7</sup> Vgl. Ulrich Herbert, *Integration der jungen Republik durch Verfassungsrecht?*, in: Michael Stolleis (Hrsg.), *Das Bonner Grundgesetz. Altes Recht und neue Verfassung in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland (1949–1969)*, Berlin 2006, S. 85–102, und Frieder Günther, *Rechtsstaat, Justizstaat oder Verwaltungsstaat? Die Verfassungs- und Verwaltungspolitik*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 381–412, hier S. 389–400.

<sup>8</sup> Vgl. Sören Eden/Henry Marx/Ulrike Schulz, *Ganz normale Verwaltungen? Methodische Überlegungen zum Verhältnis von Individuum und Organisation am Beispiel des Reichsarbeitsministeriums 1919 bis 1945*, in: VfZ 66 (2018), S. 487–520, und Stefan Kühl, *Ganz normale Organisationen. Zur Soziologie des Holocaust*, Berlin 2014; beide Arbeiten unter Bezugnahme z. B. auf Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisation*, Berlin <sup>5</sup>1999.

weniger individuellen Entscheidungsspielraum als ein juristisch geschulter Referatsmitarbeiter im Auswärtigen Amt in Bonn?

Sechstens kann ein Vergleich der Entwicklung von ost- und westdeutschen Institutionen dabei helfen zu verstehen, warum die entsprechende wiedervereinigte Institution ab 1990 auf bestimmte vereinigungsbedingte Schwierigkeiten stieß. Wenn in einem thüringischen Amtsgericht ein Richter, der im liberal-rechtsstaatlichen System der Bundesrepublik ausgebildet wurde und Berufserfahrung gesammelt hatte, auf einen auf der Grundlage sozialistischer Gesetzlichkeit geschulten Richter aus der alten DDR stieß, so liegt es auf der Hand, dass beide ausgesprochene Schwierigkeiten hatten, zusammenzufinden und eine gemeinsame Spruchpraxis zu entwickeln. Auf welche Weise hatten sich also die Ausbildungs- und Rechtssprechungssysteme der Justiz in Ost und West bis 1990 im Einzelnen auseinanderbewegt?<sup>9</sup>

### III. Forschungsstand

Es führt kein Weg an dem Urteil vorbei, dass deutsch-deutsche Behördengeschichten, die einen direkten Vergleich von ost- und westdeutschen Institutionen anstellen, bis vor kurzem eine Ausnahme in der historischen Forschungslandschaft darstellten. Bei der Aufarbeitungsforschung zu NS-Kontinuitäten in Nachkriegsinstitutionen dominierte bislang der Blick auf die Bundesrepublik. Folglich bestehen deutlich größere Forschungslücken bei der staatlichen Institutionengeschichte der DDR als bei der der Bundesrepublik. Dies beginnt sich allmählich zu ändern, so dass die Aufarbeitungsstudien zum Innenministerium, zum Wirtschaftsministerium und zum Landwirtschaftsministerium sowie die gegenwärtig noch bearbeiteten Projekte zum Verkehrsministerium und zum Gesundheitsministerium die DDR – und darüber hinaus teilweise die NS-Zeit und die Weimarer Republik – in den Untersuchungszeitraum einbeziehen.<sup>10</sup> Selbst wenn in diesen Studien die Bundesrepublik und die DDR meist getrennt behandelt werden, berücksichtigen sie doch konsequent die deutsch-deutsche Perspektive und richten den Blick immer wieder auf den Umgang mit längerfristigen Traditionen. Damit ähnelt ihr Ansatz dem anderer Studien, bei denen allein eine Institution in Ost- oder West-Deutschland im Mittelpunkt steht, die aber trotzdem auf die deutsch-deutsche Perspektive zurückgreifen, gleichsam weil diese vom Untersuchungsgegenstand so vorgegeben ist. Dies geschieht beispielweise in einer Arbeit über die „Aktion Feuerwerk“ im Jahr 1953, bei der die DDR-Staatssicherheit

<sup>9</sup> Vgl. Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 4: Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945–1990, München 2012.

<sup>10</sup> Vgl. Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*; Werner Abelschäuser u. a. (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik in Deutschland 1917–1990*, 4 Bde., Berlin/Boston 2016, und Horst Möller u. a. (Hrsg.), *Agrarpolitik im 20. Jahrhundert. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und seine Vorgänger*, Berlin/Boston 2020. Als Gesamtdarstellung, die die Verflechtung west- und ostdeutscher staatlicher Institutionen miteinbezieht, vgl. Petra Weber, *Getrennt und doch vereint. Deutsch-deutsche Geschichte 1945–1989/90*, Berlin 2020.

gegen die Organisation Gehlen vorging, in einem anderen Band über die Deutsche Bücherei in Leipzig, die in einer kontinuierlichen Konkurrenz mit der Deutschen Bibliothek in Frankfurt als Gegenründung stand, oder in einer Studie über das Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD) durch das Bundesverfassungsgericht von 1956, bei der nicht allein die westdeutsche KPD, sondern gewissermaßen das gesamte politische System der DDR auf der Anklagebank saß.<sup>11</sup>

Welche Erträge können aus diesen Studien gezogen werden? Sicher wäre es übertrieben, hier bereits von einem etablierten Forschungsstand zu sprechen, aber es lassen sich doch auf der Basis der bisherigen Forschung die Konturen eines Bilds beschreiben, dessen Details durch weitere Studien noch zu präzisieren und spezifizieren sind.

Während erstens staatliche Institutionen der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit nur wenig Vorbehalte zeigten, Personal anzustellen, das bereits vor 1945 in Justiz oder Verwaltung tätig gewesen war und überwiegend sogar nationalsozialistischen Parteiorganisationen angehört hatte, waren solche Personen in staatlichen Institutionen der DDR etwa ab Mitte der 1950er Jahre eine Ausnahme, wenn sie sich auch in Einzelfällen halten konnten. Regimetreue und unbedingte Zuverlässigkeit bei der Umsetzung der Vorgaben der Partei waren unverzichtbare Voraussetzungen bei der Einstellung in eine staatliche Institution der DDR. Leitende Funktionen wurden bevorzugt mit Parteikadern besetzt, die teilweise schon vor 1945 in der KPD tätig gewesen waren. Damit macht das Beispiel der DDR deutlich, dass es durchaus möglich war, einen neuen Staat zu schaffen, der auf belastetes Personal aus der Zeit des Nationalsozialismus weitgehend verzichtete, was in der Bundesrepublik – nach den scheinbar negativen Erfahrungen mit der antinationalsozialistischen Personalpolitik der Bizonenverwaltung<sup>12</sup> – von Anfang an ausgeschlossen worden war. Dabei war man in DDR-Behörden bereit, einen Effizienzverlust als Folge des konsequenten Personalwechsels zu akzeptieren. Nach einer gewissen Zurückhaltung in den ersten Jahren erreichte in westdeutschen staatlichen Institutionen der Anteil von Personen, die vor 1945 einer NS-Organisation angehört oder in Justiz oder Verwaltung tätig gewesen waren, zu Beginn der

<sup>11</sup> Vgl. Ronny Heidenreich/Daniela Münkler/Elke Stadelmann-Wenz, Geheimdienstkrieg in Deutschland. Die Konfrontation von DDR-Staatsicherheit und Organisation Gehlen 1953, Berlin 2016; Christian Rau, „Nationalbibliothek“ im geteilten Land. Die Deutsche Bücherei 1945–1990, Göttingen 2018, und Josef Foschepoth, Verfassungswidrig! Das KPD-Verbot im Kalten Bürgerkrieg, Göttingen 2017.

<sup>12</sup> Vgl. Wolfgang Benz, Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland 1945–1952. Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen, in: VfZ 29 (1981), S. 216–245; Rudolf Morsey, Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947–1950). Kontinuität oder Neubeginn?, in: Ders. (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte – Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungsgeschichtlichen Arbeitstagung 1976 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1977, S. 191–238, und Udo Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamten-gesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948–1953, Düsseldorf 1988, S. 21–65.

1960er Jahre einen Höhenpunkt, als eine „gewisse Stille“<sup>13</sup> beim alltäglichen Umgang der Bundesbürger mit der nationalsozialistischen Vergangenheit noch weit verbreitet war.<sup>14</sup>

Während zweitens in den ersten Jahren nach der Staatsgründung häufig noch an Strukturen und Abläufe der Vorgängerinstitution aus der Zeit vor 1945 angeknüpft wurde, vollzog sich in Behörden der DDR ab den 1950er Jahren ein konsequenter Bruch. Wenn Traditionen in DDR-Institutionen noch über diesen Zeitraum hinaus wirksam blieben, so erfolgte dies entweder auf indirekte und unbewusste Weise, betraf Institutionen, die nicht im Fokus von Partei und gelenkter Öffentlichkeit standen, oder die Praktiken wurden nicht als spezifisch nationalsozialistisch wahrgenommen. So griff beispielsweise die zentrale Wirtschaftsverwaltung der DDR auf den Industriezensus von 1936 zurück, um daraus eine eigene ostdeutsche Wirtschaftsstatistik zu entwickeln, die wiederum als wichtige Basis und Bezugsgröße für die Planungsexperten der DDR diente.<sup>15</sup>

Westdeutsche staatliche Institutionen knüpften hingegen in erheblich größerem Umfang an Praktiken an, die schon die Vorgängerinstitutionen bis 1945 geprägt hatten. Dies geschah in den Bundesministerien auf der Basis der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Reichsministerien von 1927, die die Zeit des Nationalsozialismus überdauert hatte, ab 1949 wieder angewandt und erst 1958 durch eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ersetzt wurde. Darüber hinaus zog das Fortwirken von Denktraditionen in der konkreten Verwaltungsarbeit immer wieder verhängnisvolle Konsequenzen nach sich, beispielsweise wenn vom Bundesinnenministerium Ausländer, Juden sowie Sinti und Roma diskriminiert wurden, wenn bei seinen geheimen Notstandsplanungen die Verfassungsordnung als disponibel betrachtet oder das Bundesverfassungsgericht aufgrund seiner dezidiert politischen Tätigkeit als systemwidriger Fremdkörper im Regierungssystem angesehen wurde.<sup>16</sup> In der Bundesrepublik erfolgten Wandlungen der Verwaltungspraxis deutlich später als in der DDR, und sie waren auch weniger radikal und einschneidend, so dass eher von Weiterentwicklungen oder Anpassungen an neuere Trends als von Brüchen zu sprechen ist, wobei sich das Planungsdenken und der Pluralismus in den 1960er Jahren und später der Neoliberalismus als besonders einflussreich erwiesen haben dürften. Zugleich darf die Bedeutung des Generationenwechsels in den 1960er und 1970er Jahren nicht unterschätzt werden, da nun nationalistische, rassistische, völkische und gemein-

<sup>13</sup> Hermann Lübke, Der Nationalsozialismus im deutschen Nachkriegsbewußtsein, in: Historische Zeitschrift 236 (1983), S. 579–599, hier S. 585.

<sup>14</sup> Vgl. Weber, Getrennt, S. 245–255; Stefan Creuzberger/Dominik Geppert, Die Ämter und ihre Vergangenheit. Eine Zwischenbilanz, in: Creuzberger/Geppert (Hrsg.), Ämter, S. 183–200, hier S. 187–191, sowie Horst Möller, Schlussbemerkungen, in: Möller u. a. (Hrsg.), Agrarpolitik, S. 707–723, hier S. 711–714 und S. 719 f.

<sup>15</sup> Vgl. Dierk Hoffmann, Lasten der Vergangenheit? Zur Personalrekrutierung und zu Karriereverläufen in der zentralen Wirtschaftsverwaltung der SBZ/DDR, in: Creuzberger/Geppert (Hrsg.), Ämter, S. 109–122, hier S. 116 f.; zudem Lutz Macke, Kontinuität der Experten. Die Meteorologie und das Archivwesen im MdL, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 710–728.

<sup>16</sup> Vgl. allgemein Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter.



schaftsorientierte Überhänge aus der Zeit vor 1945 abbrechen, ihre Protagonisten verstummen und durch jüngere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ersetzt wurden, die die demokratisch-rechtsstaatliche Verfassungsordnung des Grundgesetzes ohne Vorbehalte unterstützten.<sup>17</sup>

Drittens blieben staatliche Institutionen in Ost und West in den 1950er Jahren im Rahmen von Gegnerbekämpfung und Propagandakrieg in starkem Maße auf den anderen Teil Deutschlands bezogen. Für die Sicherheitsbehörden galt das Gegenüber als die Verkörperung des absoluten Feinds, der auf die vollständige Vernichtung des eigenen Gesellschaftssystems abzielte und dementsprechend mit allen erdenklichen Mitteln bekämpft werden musste. Nach dem Mauerbau trat das Interesse an der DDR in bundesdeutschen Behörden allerdings immer mehr in den Hintergrund, während das Bedürfnis der Behörden der DDR fortbestand, den Westen zu beobachten, sich hiervon explizit abzugrenzen und zugleich die moralische Überlegenheit als Teil des besseren Deutschland abzuleiten, das seine Lektion aus der deutschen Geschichte gelernt hatte. Diese Intention zeigt sich bei der von dem SED-Politbüromitglied Albert Norden 1965 initiierten Braunbuchkampagne, durch die führende bundesdeutsche Vertreter von Politik, Justiz und Verwaltung der tiefen Verstrickung in das NS-Regime überführt werden sollten.<sup>18</sup> Zwar war die Bundesregierung bei dem Versuch, die Initiative als bloße Propagandaaktion der DDR abzutun, weitgehend erfolgreich, intern bewirkten die Anschuldigungen aber durchaus Nachforschungen gegen einzelne Mitarbeitende. Im Bundesjustizministerium hatte die Kampagne sogar zur Folge, dass Beamte, die für den höheren Dienst vorgesehen waren, beim *Berlin Document Center* auf ihre frühere Mitgliedschaft in NS-Organisationen überprüft wurden.<sup>19</sup> Im Gegenzug achtete die DDR peinlich genau darauf, dass in den führenden Positionen von Partei und Staat keine NS-belasteten Personen zu finden waren, um dem Westen nur keine Angriffsfläche zu bieten.<sup>20</sup>

Als längerfristige Tradition dürfte, viertens, während des ersten Jahrzehnts im Denken des leitenden westdeutschen Behörden- und Justizpersonals ein Etatismus dominierend gewesen sein, der sich mit einem scharfen Antikommunismus und einem ausgeprägten Nationalismus verband. Der Antikommunismus ermöglichte es, die jüngste nationalsozialistische Vergangenheit in den Hintergrund treten zu lassen und im vereinten Kampf gegen den alten und neuen Gegner im Osten ein

<sup>17</sup> Vgl. Imanuel Baumann/Andrej Stephan/Patrick Wagnl, (Um-)Wege in den Rechtsstaat. Das Bundeskriminalamt und die NS-Vergangenheit seiner Gründungsgeneration, in: *Zeithistorische Forschungen* 9 (2012), S. 33–53, hier S. 51 f.

<sup>18</sup> Vgl. Braunbuch. Kriegs- und Naziverbrecher in der Bundesrepublik. Staat, Wirtschaft, Armee, Verwaltung, Justiz, Wissenschaft, hrsg. vom Nationalrat der Nationalen Front des demokratischen Deutschland/Dokumentationszentrum der staatlichen Archivverwaltung der DDR, Berlin (Ost) 1965.

<sup>19</sup> Vgl. Manfred Görtemaker/Christoph Safferling, *Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit*, München 2016, S. 201.

<sup>20</sup> Vgl. Franziska Kuschel/Dominik Rigoll, *Broschürenkrieg statt Bürgerkrieg. BMI und MdI im deutsch-deutschen Systemkonflikt*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter*, S. 355–380, hier S. 369.



neues Zusammengehörigkeitsgefühl zu entwickeln. Zugleich trug der Etatismus entscheidend dazu bei, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einer rechtsstaatlich-demokratischen Verfassungsordnung arrangierten, obwohl sie diese zunächst mit Vorbehalten, teilweise sogar mit entschiedener Ablehnung betrachteten. Anstelle der Verfassung fühlten sie sich nämlich einem von den konkreten Rahmenbedingungen losgelösten Idealbild des Staats verpflichtet. Als sozialistische Kader fühlten sich die leitenden Behördenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter der DDR hingegen den Idealen des Sozialismus und den Vorgaben der SED verbunden, in entsprechend scharfer Abgrenzung vom bürgerlich-kapitalistischen Westen.<sup>21</sup>

Zudem darf nicht übersehen werden, dass die liberale Weimarer Tradition sowohl im Westen als auch im Osten rechtsstaatliche Anknüpfungspunkte schuf, die in den ersten Jahren nach Kriegsende das Handeln beeinflussten. Denn nur so ist es zu erklären, dass die westdeutsche Verwaltung und Justiz nach 1949 weitgehend reibungslos bei der formalen Anwendung von Recht und Gesetz funktionierte, wobei diese Tradition in der Zeit des Nationalsozialismus nicht gänzlich verdrängt war.<sup>22</sup> Aber auch in der Verwaltung und den Gerichten der DDR wurde nach 1945 zunächst wie selbstverständlich an rechtsstaatliche Erfahrungen angeknüpft, selbst wenn diese ersten Schritte später bei der Errichtung der sozialistischen Diktatur wieder rückgängig gemacht werden mussten.<sup>23</sup>

Fünftens überwiegen bei einem genaueren Vergleich der konkreten Praxis in Institutionen von Justiz und Verwaltung in West und Ost generell die Unterschiede gegenüber den Übereinstimmungen. Zwar gab es Parallelen bei der Bezeichnung von Institutionen und bei ihrer inneren Struktur. Auch finden sich in Rechts- und Gesetzestexten immer wieder ähnliche Begrifflichkeiten. Die Entwicklungen in den 1960er Jahren dürften darüber hinaus am meisten Übereinstimmungen aufweisen, als sich die Verwaltungsarbeit dies- und jenseits der Mauer an Begriffen wie Reform, Technisierung, Expansion, Verwissenschaftlichung und Planung orientierte.<sup>24</sup> Bei genauerem Hinsehen treten aber deutliche systembedingte Unterschiede hervor. Besonders der konsequente Personalwechsel und der damit einhergehende Bruch mit der Tradition sowie die Bereitschaft der staatlichen Institutionen und ihres Personals, sich dem Führungsanspruch der SED unterzuordnen und nach außen strikte Parteilichkeit zu vertreten, wirkten sich in der DDR einschneidend aus. Zudem waren Institutionen einem weit dynamischeren Reformimpuls ausgesetzt als ihre westdeutschen Pendanten. Behörden sollten sich aus der Sicht der Partei den Gegebenheiten des Sozialismus immer neu anpassen und da-

<sup>21</sup> Vgl. Günther/Maeke, Beamter, in: Ebenda, S. 267–285.

<sup>22</sup> Vgl. Stolleis, Geschichte, Bd. 4, S. 211–214, und Günther, Rechtsstaat, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 400–404.

<sup>23</sup> Vgl. Inga Markovits, Gerechtigkeit in Lüritz. Eine ostdeutsche Rechtsgeschichte, München 2006, S. 19–27, und Julian Lubini, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der SBZ/DDR 1945–1952, Tübingen 2015.

<sup>24</sup> Vgl. Elke Seefried/Dierk Hoffmann (Hrsg.), Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft, Berlin/Boston 2018.

bei ihre Effektivität und Bürgernähe verbessern, was sie – trotz aller Beharrungskraft der Verwaltung – einem permanenten Veränderungsdruck aussetzte, der im Westen in vergleichbarer Weise nicht vorhanden war.<sup>25</sup>

#### IV. Perspektiven der Forschung

Abschließend gilt es, vier Forschungsperspektiven für eine vergleichende deutsch-deutsche Institutionengeschichte aufzuzeigen. Erstens sollten Fragen nach dem Personal und der Personalpolitik nicht alle anderen überlagern – trotz des großen öffentlichen Interesses, das sich daran generell entzündet. Natürlich ist stets zu berücksichtigen, dass der Charakter und die Kultur einer Institution maßgeblich vom Personal und seiner sozialen Herkunft abhängt – neben der für die DDR zentralen Kategorie der Klasse sind hier auch andere Distinktionsmerkmale zu berücksichtigen, etwa Geschlecht, Religion oder regionale Herkunft. Allerdings gerät bei einem Fokus auf das Personal und seine Herkunft leicht die Möglichkeit aus dem Blick, dass sich Personen während der Tätigkeit für eine Institution aufgrund struktureller Zwänge ändern und aufgrund von Lernprozessen von ihren beruflichen Prägungen bewusst lossagen können. Darüber hinaus scheinen die entscheidenden Fragen für eine Institution noch gar nicht gestellt, wenn es allein um Personalherkunft und Personalauswahl geht: Welches gemeinsame Selbstverständnis entwickelten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Institution, und gab es so etwas wie eine Corporate Identity<sup>26</sup> – eventuell trotz ganz unterschiedlicher biografischer Erfahrungen? Diese zentralen Fragen lassen sich nur mit einer Perspektive beantworten, die sich vom Individuum löst und größere Gruppen sowie die Mitgliedschaftszwänge in den Blick nimmt.

Zweitens empfiehlt es sich, sich bei einem deutsch-deutschen Vergleich nicht auf eine ost- und eine entsprechende westdeutsche Institution zu beschränken, sondern zwar am institutionellen Ansatz festzuhalten, den Vergleich aber thematisch zu fassen. Dies würde es ermöglichen, der Asymmetrie der Institutionen gerecht zu werden. Verglichen werden also größere Handlungsfelder und Problemfelder (zum Beispiel auswärtige Repräsentation, Korruptionsbekämpfung oder Kriminalpolitik) und ihre institutionellen Verankerungen. Ein solches Vorgehen ist ambitioniert, ermöglicht es aber, das Zusammenspiel der unterschiedlichen institutionellen Ebenen sowohl im Hinblick auf die vertikale als auch die horizontale Institutionenkooperation in den Blick zu nehmen und damit die Unterschiede und Übereinstimmungen der beiden Herrschaftssysteme in Ost und West für das jeweilige Gebiet genau zu analysieren.

<sup>25</sup> Vgl. Frieder Günther u. a., Kommunikation und Hierarchie. Die Verwaltungskulturen im BMI und MdI, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), Hüter, S. 307–354, hier S. 353 f. (Lutz Maeke), und Frieder Günther, Verfassung vergeht, Verwaltung besteht? Die vier deutschen Innenministerien 1919 bis 1970, in: VfZ 68 (2020), S. 217–246, hier S. 238–242.

<sup>26</sup> Vgl. Bernhard Löffler, Soziale Marktwirtschaft und administrative Praxis. Das Bundeswirtschaftsministerium unter Ludwig Erhard, Stuttgart 2002, hier S. 296–305.

Besonders aufschlussreich erscheint, drittens, ein Vergleich von Institutionen, die als weniger politisch galten und folglich weniger im Fokus der Öffentlichkeit standen, da hier die Asymmetrie geringer ausgeprägt gewesen sein dürfte als in sensiblen Bereichen, wo sich die SED oder die Bundesregierung das entscheidende Wort vorbehielten. Ein Vergleich der Familiengerichtsbarkeit oder von Verkehrspolitik und Verkehrsverwaltung<sup>27</sup> erweist sich also als ergiebiger als ein Vergleich von Volkskammer und Bundestag oder der in Ost und West zuständigen Behörden zur Durchführung von Wahlen. Solche Vergleiche dürften vor allem markante systembedingte Unterschiede ergeben, während sich bei einem Vergleich von unpolitischeren Institutionen – vor allem wenn die Vergleichsebenen möglichst abstrakt gewählt werden – vermutlich mehr Übereinstimmungen und Verflechtungen finden lassen.

Viertens ist zumindest zu überlegen, inwiefern sich Behörden und Gerichte anderer Länder in einen deutsch-deutschen Institutionenvergleich miteinbeziehen lassen, um so die Besonderheiten, aber auch die Übereinstimmungen der beiden deutschen Fälle im Kontrast zu den Entwicklungen in West- und Osteuropa hervortreten zu lassen. Worin bestanden die Eigenheiten bei der Überwindung des nationalsozialistischen Erbes in der Bundesrepublik und der DDR im Gegensatz zu anderen postfaschistischen Staaten? Und welche Parallelen gab es bei der Bewältigung der Herausforderungen der Industriemoderne zwischen staatlichen Verwaltungen diesseits beziehungsweise jenseits des Eisernen Vorhangs?<sup>28</sup>

Es dürfte durch diesen Beitrag deutlich geworden sein, dass die deutsch-deutsch vergleichende Behördengeschichte durchaus einen zukunftsweisenden Ansatz für eine zeithistorische Forschung darstellt, die Bundesrepublik und DDR gleichberechtigt berücksichtigt. Dabei sollten die Studien, die sich für eine solche Fragestellung entscheiden, ihren Untersuchungsgegenstand so klug wählen, dass er exemplarische und repräsentative Antworten über das Nebeneinander und die Verflechtung staatlicher Institutionen in Ost und West zulässt, anstatt sich im Klein-Klein zu erschöpfen. Denn nur so dürften diese Arbeiten dem gesteigerten fachlichen Interesse an einer deutsch-deutschen Beziehungs- und Abgrenzungsgeschichte gerecht werden.

---

<sup>27</sup> Vgl. Anja Schröter, *Ostdeutsche Ehen vor Gericht. Scheidungspraxis im Umbruch 1980–2000*, Berlin 2018, und Franziska Kuschel, *Sicherheit als Versprechen. Verkehrsregulierung und Unfallprävention in der DDR*, Göttingen 2020.

<sup>28</sup> Vgl. Beer/Güttler/Ruhkopf, *Behördenforschung*, S. 648–650.