



Frieder Günther

Verwaltungsstaat.
Die Verwaltungskultur der deutschen
Innenministerien 1919–1975
(Veröffentlichungen zur Geschichte der deutschen
Innenministerien nach 1945, Bd. 8)

Wallstein Verlag | Göttingen 2025
329 Seiten, gebunden | 34,00 €
ISBN 978-3-8353-5832-4

rezensiert von

Rüdiger Hachtmann, Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam

Vorzustellen ist eine Habilitationsschrift, die im Rahmen der Forschungsgruppe zur Geschichte des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Innenministeriums der DDR entstanden ist. Der Autor, Frieder Günther, ist einschlägig auf dem Feld der Rechts- und Verwaltungsgeschichte nach 1945 ausgewiesen.¹ In seiner neuen Monografie will er die Geschichte sämtlicher deutscher zentralstaatlicher Innenministerien, also auch der Reichsinnenministerien, darstellen. Die Studie ist weitgehend chronologisch aufgebaut und umfasst neben Einleitung und Fazit insgesamt fünf Kapitel. Knapp gehalten sind mit jeweils gut fünfzig Seiten »Die Weimarer Republik als Lernfeld« und der »Auf- und Abstieg im Nationalsozialismus«. Ihnen folgt ein Kapitel über die »Aussöhnung mit dem Konzept Bundesrepublik«, in dem Günther unter anderem auf den hohen Prozentsatz von NSDAP-Mitgliedern (67 % im Jahr 1961) unter den BMI-Mitarbeitern hinweist (S. 148). Am Beispiel von Kurt Breull illustriert er, dass »Alte Kämpfer«, die sich vor 1945 »dezidiert nationalsozialistisch und antisemitisch« profiliert hatten, nach dem Ende der NS-Diktatur innerhalb des BMI eine führende Rolle spielten – und dabei ziemlich unverhohlen an ihre Praxis während des Hitler-Regimes anknüpften (S. 159 f.). Dem schließt sich ein Kapitel über die »dienende Rolle« des DDR-Innenministeriums innerhalb der SED-Diktatur an. Abgeschlossen wird der empirische Teil durch einen Vergleich der »Handlungsfelder der vier Innenministerien«. Diese fünf Kapitel werden hier indes nicht gleichgewichtig diskutiert. Der Fokus liegt im Folgenden vielmehr auf Günthers Darstellung der Reichsinnenministerien.

In seiner Einleitung beruft sich Günther auf Niklas Luhmanns Theorie formaler Organisationen und die Organisationssoziologie des Luhmann-Schülers Stefan Kühl. Er wolle deren Theoreme in »vergleichsweise pragmatischer Weise« auch auf die Zeit zwischen 1917 und 1945 anwenden (S. 22). Kühl seinerseits hat kurz nach dem Erscheinen von Günthers »Verwaltungsstaat« in

¹ Vgl. Frieder Günther, Denken vom Staat her. Die Bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949–1970, München 2004.

einer freundlichen Rezension den »Mut« des Autors »zu einer kompakten Darstellung« gelobt und gleichzeitig die »Zerfransung der Forschung« in der Verwaltungsgeschichte der letzten Jahrzehnte beklagt.² Unfreiwillig hat Kühl damit einige konzeptionelle Schwächen von Günthers Buch offengelegt.

In ihren organisationssoziologischen Modellen ziehen Luhmann und Kühl tiefe Gräben um Institutionen: Mit der von ihnen apodiktisch behaupteten scharfen »System/Umwelt-Differenz« suggerieren sie eine letztlich äußerlich bleibende »Umwelt«, zu der die Behörden und deren Akteure nur über »Grenzstellen« Kontakt halten.³ Eine solche De-facto-Abschottung von den historischen Kontexten ist schon für die Bundesrepublik und die DDR problematisch, in besonderem Maße jedoch für das Vierteljahrhundert zwischen 1919 und 1944. Luhmann, selbst lange Zeit Verwaltungsbeamter, war sich bewusst, dass seine Organisationstheorie letztlich nur auf Behörden in der stabilen Umwelt »normaler« Verfassungsstaaten sinnvoll angewandt werden kann. Schon während der Weimarer Republik und noch weit stärker unter der Hitler-Diktatur wurden aber auch lange etablierte Verwaltungen wie das Reichsinnenministerium durch die Veränderungen »draußen« derart erschüttert, dass die Anwendung zentraler Luhmann'scher Theoreme oder des Kühl'schen Organisationsmodells abwegig ist.

Unter der Dynamik der NS-Zeit schwanden nicht allein etablierte stabile Kompetenzzuweisungen und entstanden neue politisch-administrative Strukturen, welche die ältere Verwaltung überformten. Verstärkt durch die Omnipräsenz nationalsozialistischer Ideologeme bis tief in den Alltag hinein veränderten sich parallel Handlungsmuster, Mentalitäten sowie selbst die Gefühlswelten gerade leitender Verwaltungsbeamter grundlegend. Routiniertes und regelbasiertes Amtshandeln, das schon in der krisengeprägten Zeit zwischen 1918 und 1932 kaum möglich war, wurde ab 1933/36 angesichts fortdauernder Umbrüche und der Entgrenzung rechtlicher Regularien auf zentralen Ebenen tendenziell unmöglich. Die »brauchbare Illegalität« im Behördenhandeln, von Luhmann nur als Ausnahme vorgesehen, wurde zum Normalfall und gleichzeitig den meisten der »bisherigen Rollenauffassungen der Boden entzogen.«⁴ Diese hier nur angedeuteten konzeptionellen Grundprobleme blendet Günther indes aus. Bei ihm erscheint der Untersuchungsgegenstand Reichsinnenministerium auch nach 1933 wie ein Fels in der Brandung, umtost von sich immer neu auftürmenden Riesenwellen allein politisch-verwaltungsrechtlicher Veränderungen.

Erstaunlich ist, dass Günther – wie Kühl – die gegen theoretische Schablonen gerichteten und in der Formel »Neue Staatlichkeit« zusammengefassten Überlegungen zur Struktur des NS-Herrschaftssystems nur oberflächlich zur Kenntnis nimmt.⁵ Entstanden ist dieses – offene – Konzept in der Kritik einer älteren NS-Historiografie, die Max Webers Modell vom »bürokratischen Anstaltsstaat« zum Ausgangspunkt ihrer Darstellungen gemacht hatte.⁶ Vor dieser Folie konnte sie für die Zeit der NS-Herrschaft nur Auflösung und Zerfall konstatieren. Auch Günther verwendet Termini wie »großes Durcheinander« und »destruktiv-anarchische Regellosigkeit« (S. 109 u. 130), kommt indes nicht umhin zuzugestehen, dass trotz einer scheinbaren »Dysfunktionalität des Herrschaftssystems« die NS-Diktatur mit Blick auf ihre Ziele »ausgesprochen effektiv und mobilisierend« agierte (S. 110).

Damit aber bleibt die entscheidende Frage: Warum konnte sich die Hitler-Diktatur trotz »Destruktivität« und »Durcheinander« so schnell stabilisieren, gegen weit überlegene Kriegsgegner sechs Jahre lang einen Weltkrieg führen und Menschheitsverbrechen

² Stefan Kühl, Rezension zu: Frieder Günther, Verwaltungsstaat. Die Verwaltungskultur der deutschen Innenministerien 1919–1975, in: H-Soz-Kult, 29.4.2025, URL: <https://www.hsozkult.de/publicationreview/id/reb-153316> [14.8.2025].

³ Vgl. Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1994 (zuerst 1964), insb. S. 220–239.

⁴ Ebd., S. 314ff.

⁵ Vgl. Rüdiger Hachtmann, Elastisch, dynamisch und von katastrophaler Effizienz – Anmerkungen zur Neuen Staatlichkeit des Nationalsozialismus, in: Wolfgang Seibel/Sven Reichardt (Hrsg.), Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus, Frankfurt am Main/New York 2011, S. 29–73.

⁶ Vgl. exemplarisch Dieter Rebentisch, Führerstaat und Verwaltung im Zweiten Weltkrieg. Verfassungsentwicklung und Verwaltungspolitik 1939–1945, Wiesbaden 1989.

beispiellosen Ausmaßes realisieren? Entgegen der Annahme Günthers (vgl. S. 19) wird in den Überlegungen zur »Neuen Staatlichkeit« nicht behauptet, dass das ab 1933/36 entstehende Herrschaftssystem abrupt mit allem Vorhergehenden brach und sich losgelöst von jeglicher Vorgeschichte eine ganz neuartige Variante von Staatlichkeit ausbildete. Im Gegenteil wurde stets betont, dass Elemente der ab 1933 fundamental veränderten Staatlichkeit eine lange Vorgeschichte besitzen und etwa die Wurzeln der vom NS-Regime inflationär berufenen Sonderkommissare bis weit in den frühneuzeitlichen Absolutismus zurückreichen. Was den Umbruch ausmachte, war vielmehr eine Melange alter und neuer Elemente von Staatlichkeit. Zu letzteren gehörten neben den NSDAP-Gauleitern, deren bereits seit 1934 wachsenden Einfluss Günther nur für die Kriegszeit andeutet, auch NS-Organisationen wie die SS oder die DAF, die ebenfalls mit administrativ-rechtlichen Kompetenzen ausgestattet wurden. Voraussetzung, für die »Neue Staatlichkeit« war neben einer ungeheuren Dynamik ein eigenartig politisch-administrativer Pragmatismus Hitlers und anderer NS-Spitzen: Ihnen war die möglichst rasche Realisierung der ideologischen und bellizistischen Ziele alles; die Mittel, diese zu erreichen, waren dagegen untergeordnet. Neben einem wuchernden Institutionengeflecht (»Polykratie«) veränderten sich auch – weit über eine bloße Personalisierung von Institutionen und Entscheidungsprozessen hinaus – die Formen der Kommunikation und Koordination, also des Networkings.

Implizit gesteht Günther die während der NS-Herrschaft – allerdings nicht abrupt, sondern sukzessive – völlig veränderten Konstellationen von Staat und Staatlichkeit durchaus ein, auch die kommunikativen Wandlungen. So entlehnt er dem Konzept der »Neuen Staatlichkeit« die Formeln »kumulative Durchherrschaft« (S. 126) sowie »kooperative Konkurrenz« und »konkurrenzbasierte Kooperation« (etwa S. 111f. u. 119). Die leitenden Beamten des Ministeriums erklärt Günther sogar zu »Koordinationsexperten« (S. 117f.). Gleichwohl hinterlässt die überstarke Fokussierung Günthers auf die Theoreme Luhmanns und Kühls viele Spuren. Dazu gehört die oft polare Gegenüberstellung von Partei und Staat (etwa S. 102–105). Dabei handelt es sich um ein von der alten Verwaltungsgeschichte übernommenes Konstrukt stark belasteter (auch) ministerialer Akteure, das nach 1945 zur zentralen Prämisse ihrer Exkulpation wurde und analytisch die Komplexität der politisch-administrativen Sphäre im Dritten Reich verschleiert.

Problematisch ist es vor diesem Hintergrund, dass Günther seine Darstellung des Weimarer Reichsinnenministeriums auf eine schmale und überdies partiell einseitige Quellenbasis stützt: Für die Zeit bis Ende der 1920er-Jahre zieht er vor allem die 1966 veröffentlichten Erinnerungen von Arnold Brecht, 1921 bis 1927 Ministerialdirektor im RMI und innerhalb des Ministeriums »Spezialkommissar für Vereinfachungsfragen« (S. 272), heran, dem allein aus den von Günther präsentierten Zitaten das Bemühen anzumerken ist, die eigene Tätigkeit in ein positives Licht zu stellen. Weit problematischer ist die Berufung auf die nach 1945 von Gerhard Scheffler zu Papier gebrachten »Erinnerungen«: Scheffler trat 1933 in das Reichsinnenministerium ein und war seit Ende 1939 als Oberbürgermeister Posens für die »Germanisierung« dieser polnischen Metropole zuständig. 1950 kehrte er ins Bundesinnenministerium zurück. Mit Blick auf dessen »Erinnerungen« spricht Günther zwar beiläufig vom »exkulperenden Impetus« (S. 105) des »hoch belastete[n]« Scheffler (S. 155). Das hindert ihn jedoch nicht, beispielsweise seine These, die »euphorische Aufbruchstimmung« 1933 habe sich im RMI »nicht lange gehalten«, allein auf Schefflers Autobiografie zu stützen (S. 108). Daneben findet sich häufiger der Verweis auf Ernst Rudolf Huber, dessen »Verfassungsgeschichte« eine Form der »Erinnerung« im weiteren Sinne ist, vermeintlich neutral und wissenschaftlich formuliert, mit gleichwohl exkulpatorischer Absicht: Der Staatsrechtler Huber, wohl der wichtigste Schüler Carl Schmitts und weit vor 1933 Propagandist eines autoritären Führerstaats, war das personelle Zentrum der früh NS-geprägten, berühmten »Kieler Schule« und legitimierte unter anderem die Nürnberger Gesetze von 1935. Hubers »Verfassungsgeschichte« drückt aus, wie dieser die NS-Zeit gesehen haben wollte – und damit implizit auch seine eigene Rolle in dieser Zeit.

Diese Quellenbasis erleichtert es Günther, seine Darstellung für die Zeit bis 1945 mit der Organisationssoziologie von Luhmann und Kühl gleichsam kompatibel zu machen. Überhaupt wirkt Günthers Darstellung des Reichsinnenministeriums passagenweise wie ein Essay: Auffällig ist, dass auch spannende Thesen nicht immer gebührend entfaltet und durch archivalische Hinweise fundiert werden. Die schmale Basis an Primärquellen in den Abschnitten zur NS-Zeit, die auffällig mit der breiteren Quellengrundlage in den Kapiteln zu Bundesrepublik und DDR kontrastiert, hat zur Folge, dass Günther die von ihm selbst gestellte Frage, weshalb sich die Politik des Reichsinnenministeriums trotz der formalen Kontinuitäten ab 1933 so stark dynamisierte, nicht beantworten kann. Dem entspricht ein weitgehender Verzicht darauf, die ins Auge springende »Selbstmobilisierung« im Dritten Reich und deren äußere Antriebe näher zu untersuchen.

Ein weiterer Kritikpunkt sind euphemistische Begriffe, die Denken und Handeln der Verwaltungsjuristen charakterisieren sollen, etwa »neutrale Gemeinwohlorientierung« (S. 262). Was war das für ein Gemeinwohl, auf das die Beamten dort ab 1930 und 1933 orientiert waren? Günther greift mit diesem Begriff unausgesprochen Überlegungen auf, die unter dem Terminus »Doppelter Staatsbegriff« diskutiert worden sind und ein für Verwaltungsjuristen typisches Denkmuster adressieren: Diese entkoppelten insbesondere ab 1918 den Staat »an sich«, dem zu »dienen« sie vorgaben, von einer jeweils historischen Staatsform. Dies geschah nicht zuletzt in der Absicht zu legitimieren, warum sie in der vielen von ihnen verhassten Weimarer Republik so zahlreich weiter ihre Funktionen ausfüllten. Günther erwähnt durchaus, dass das Verständnis der Beamten von »Gemeinwohlorientierung« deutlich wilhelminisch geprägt war. Bereits für die späte Weimarer Republik stellt sich indes die Frage, ob sich diese Konnotationen nicht sukzessive verschoben, weg von einer Restauration alter Hohenzollernherrlichkeit hin zu »modernen« rechtsautoritären Regimen.

Zwischen 1918 bis 1945, so lässt sich resümieren, waren staatliche Verwaltungsapparate und Beamtenschaft gegenüber der jeweiligen politischen und gesellschaftlichen »Umwelt« weit weniger abgeschlossen, als Günther suggeriert. Damit soll ein grundsätzliches Verdienst seiner Studie jedoch nicht geschmälert werden, nämlich der diachrone Vergleich zentraler Staatsverwaltungen. Günthers Ansatz, »vier Wege« deutscher Innenministerien über einen langen Zeitraum zu verfolgen, ist meines Erachtens für die künftige Forschung durchaus wegweisend – allerdings vor allem, um die Spezifika der Verwaltung in den jeweiligen Epochen und politischen Systemen herauszuarbeiten.

Zitierempfehlung

Rüdiger Hachtmann, Rezension zu: Frieder Günther, Verwaltungsstaat. Die Verwaltungskultur der deutschen Innenministerien 1919–1975, Wallstein Verlag, Göttingen 2025, in: Archiv für Sozialgeschichte (online) 65, 2025, URL: <<https://library.fes.de/pdf-files/afs/82098.pdf>> [14.8.2025].