

Das Kanzleramt – Bundesdeutsche Demokratie und NS-Vergangenheit

Ein Forschungsprojekt des Instituts für Zeitgeschichte und des Leibniz-Zentrums für Zeithistorische Forschung

I. Das Bundeskanzleramt als Forschungsgegenstand

Das Bundeskanzleramt als politische Schaltzentrale der Bundesrepublik Deutschland war bislang noch nicht Gegenstand der geschichtswissenschaftlichen Behördenforschung.¹ Dabei verdient es vor allem deshalb besondere Aufmerksamkeit, weil es aufgrund der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers planend, koordinierend und korrigierend auf alle Bereiche des Regierungshandelns einwirken kann. Dies gilt für die Personalpolitik ebenso wie für die Steuerung von Informationen und die Öffentlichkeitsarbeit. Darüber hinaus erstreckt sich der Einfluss des Kanzleramts auf die jeweiligen Koalitionsparteien und ihre Fraktionen im Bundestag sowie auf Institutionen im vorpolitischen Feld, die in die Gesellschaft hineinwirken und gleichzeitig der Regierungszentrale als Informationsquelle dienen.

Ungeachtet der Tatsache, dass das Kanzleramt nicht als direkte Nachfolgeinstitution der Reichskanzlei Adolf Hitlers gesehen werden kann, war es seit seiner Gründung im Oktober 1949 mit Fragen nach der Vergangenheit – auch seines führenden Personals – konfrontiert. Insbesondere Hans Globke, der die Behörde in enger Symbiose mit Konrad Adenauer über ein Jahrzehnt leitete, war Gegenstand anhaltender Auseinandersetzungen, die von der Opposition und Teilen der westdeutschen Presse, aber auch von gesellschaftlichen Gruppen ausgingen und überdies von Ost-Berlin als Argument für die unterstellte politische Kontinuität zwischen Drittem Reich und Bundesrepublik genutzt wurden. Die gegen ihn und andere Minister und Ministerialbeamte gerichtete Kritik ebte auch nach Globkes Ablösung nicht ab, sondern führte in den Jahren der Großen Koalition im „Braunbuch“ der DDR zum Vorwurf der „verstärkte[n] Renazifizierung unter Kiesinger“.²

Das gemeinsam vom Leibniz-Zentrum für Zeithistorische Forschung Potsdam (ZZF) und dem Institut für Zeitgeschichte München – Berlin (IfZ) seit Ende 2017 durchgeführte Projekt zur Geschichte des Bundeskanzleramts und des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung (Bundespresseamt), das zunächst eine Abteilung des Kanzleramts war und seit 1958 als Oberste Bundesbehörde fungiert, ist auf drei Jahre angelegt. Die Finanzierung erfolgt durch das „Förder-

¹ Zu diesem Forschungsboom der letzten Jahre vgl. Christian Mentel/Niels Weise, Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung, München/Potsdam 2016, und Frank Bajohr/Johannes Hürter, Auftragsforschung „NS-Belastung“. Bemerkungen zu einer Konjunktur, in: Frank Bajohr u. a. (Hrsg.), Mehr als eine Erzählung. Zeitgeschichtliche Perspektiven auf die Bundesrepublik, Göttingen 2016, S. 221–233.

² Norbert Podewin (Hrsg.), Braunbuch. Kriegs- und Naziverbrecher in der Bundesrepublik und Berlin (West). Nachdruck der 3. Aufl. 1968 (zuerst 1965), Berlin 2002, S. XVI.

programm zur Auseinandersetzung mit der NS-Vergangenheit zentraler deutscher Behörden“, das von der Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien aufgelegt wurde. Der untersuchte Zeitraum reicht von 1949 bis zum Ende der sozialliberalen Koalition 1982, wobei die einzelnen Teilstudien unterschiedliche Endpunkte setzen.

Die zentralen Fragestellungen des Projekts orientieren sich an vier aufeinander bezogene Untersuchungsdimensionen: Ausgangspunkt ist erstens die Personalpolitik des Kanzleramts, zunächst im Hinblick auf die Personalentwicklung im Amt selbst, dann darüber hinaus auch auf das gesamte Gefüge von Institutionen und Organisationen, auf die es einwirken konnte. Welches Maß an personeller NS-Belastung gab es im Kanzleramt? Welche zeitgenössischen Semantiken waren mit dem Begriff Belastung verbunden, und welche Wandlungen sind diesbezüglich festzustellen? Welche Rolle spielte das Thema NS-Belastung in der Personalpolitik? Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass im Kanzleramt Ehemalige und Unbelastete beziehungsweise Gegner und Verfolgte der NS-Diktatur zusammenarbeiteten.

Um einen Einblick zu gewinnen, wie sich die personelle Zusammensetzung auf Entscheidungsprozesse und interne Abläufe auswirkte, geht es zweitens um die Geschichts- und Vergangenheitspolitik, die für Belastete wie für frühere Gegner des Nationalsozialismus lebensgeschichtlich relevant war und für die Bundesrepublik zu einem wichtigen Gradmesser ihrer politischen Reife wurde.

Bezogen auf das gesamte Aufgabenprofil der Behörde schließt sich drittens die Frage an, in welchem Maße das führende Personal des Kanzleramts für den politisch-gesellschaftlichen Wandel aufgeschlossen war und inwieweit es zur demokratischen Entwicklung der Bundesrepublik beitrug. Beeinflussten dabei Erfahrungen und Prägungen aus der NS-Zeit und auch aus der Zeit vor 1933 das Handeln von Politikern und Ministerialbeamten? Und wie gelang es, auch mit mehr oder weniger stark belastetem politischen Führungspersonal eine Demokratie aufzubauen und zu gestalten?

Die vierte Untersuchungsperspektive richtet sich auf die Öffentlichkeitsarbeit. Diese gehörte seit 1949 – neben der Planung, Koordination und Steuerung – zu den zentralen Aufgaben des Kanzleramts und blieb auch nach der Ausgliederung des Bundespressamts eng mit der Tätigkeit des Kanzleramts verklammert. Im Hinblick auf das Bundespresseamt ist insbesondere zu fragen, in welchem Wechselverhältnis persönliche NS-Belastungen und die Herausbildung einer demokratischen Ansprüchen genügenden Öffentlichkeitsarbeit standen.

Den genannten Untersuchungsdimensionen entsprechen vier Teilstudien (je zwei am ZZF und am IfZ), die auf enge Kooperation angelegt sind und deren Ergebnisse in einer gemeinsamen Publikation voraussichtlich im Jahr 2021 veröffentlicht werden. Die Teilstudien werden von Eszter Kiss und Christian Mentel (ZZF) sowie von Nadine Freund und Gunnar Take (IfZ) bearbeitet. Die Projektleitung liegt am ZZF bei Martin Sabrow, Thomas Schaarschmidt und Annette Vowinkel, am IfZ bei Johannes Hürter und Thomas Raithel. Als sich das Team im Juni 2018 im Bundeskanzleramt in Berlin vorstellte, hat ihm Staatsminister Dr. Hendrik Hoppenstedt volle Unterstützung zugesichert. Bei weiteren Besprechungen im Bundeskanzleramt, im Presse- und Informationsamt der Bundesre-

gierung sowie in der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin wurden Fragen des Akten- und Dokumentenzugangs geklärt. Im Oktober 2018 diskutierte das Projektteam in Potsdam seine bisherigen Ansätze und Ergebnisse mit ausgewiesenen Expertinnen und Experten (Constantin Goschler, Jan Niklas Kocks, Marie-Luise Recker, Annette Weinke und Bernd Weisbrod).

Insgesamt sind durch den mehrdimensionalen Ansatz neue Antworten auf die Frage zu erwarten, wie und in welchem Ausmaß die bisher für einzelne Ministerien untersuchte Personalpolitik zentral gesteuert wurde und welche Rolle das Kanzleramt hinsichtlich personeller Kontinuitäten und Brüche spielte. Die Verbindung institutionen-, diskurs- und praxisgeschichtlicher Ansätze verspricht Aufschlüsse über die Persistenz und den Wandel von politischen Grundvorstellungen, Politikstilen und Verwaltungskulturen sowie über deren Bedeutung für die demokratische Entwicklung des westdeutschen Regierungssystems.³ Da die Ergebnisse mit den Forschungen zu anderen Bundesbehörden in Beziehung gesetzt und in die Demokratisierungsprozesse der Nachkriegszeit eingeordnet werden sollen, reicht das Erkenntnisinteresse des Projekts weit über das Kanzleramt hinaus.

Zentrale Aspekte sind derzeit noch Forschungsdesiderate. Allerdings stellen weder das Kanzleramt und Bundespresseamt noch die bundesdeutsche Geschichts- und Vergangenheitspolitik⁴ historiografisches Neuland dar. Zur Organisationsgeschichte des Kanzleramts liegt eine neuere politikwissenschaftliche Studie vor,⁵ die ältere Darstellungen zu den Strukturen und Funktionen der Behörde⁶ deutlich erweitert. Darüber hinaus wird die Geschichte des Amts in allen Biografien der Bundeskanzler in unterschiedlicher Ausführlichkeit behandelt.⁷

³ Vgl. Martin Florack/Timo Grunden (Hrsg.), Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden 2011, und Karlheinz Niclaß, Kanzlerdemokratie. Regierungsführung von Konrad Adenauer bis Angela Merkel, 3., aktualisierte und erweiterte Aufl., Wiesbaden 2015.

⁴ Vgl. Norbert Frei, Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, erweiterte Neuauflage, München 2012 (zuerst 1996), und Edgar Wolfrum, Geschichtspolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Der Weg zur bundesrepublikanischen Erinnerung 1948–1990, Darmstadt 1999.

⁵ Vgl. Thomas Knoll, Das Bonner Bundeskanzleramt. Organisation und Funktionen von 1949–1999, Wiesbaden 2004.

⁶ Als Darstellung aus dem Kanzleramt heraus vgl. Günther Behrendt, Das Bundeskanzleramt, Frankfurt a. M./Bonn 1967, und Siegfried Schöne, Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte, Berlin 1968.

⁷ Vgl. Hans-Peter Schwarz, Adenauer. Der Aufstieg 1876–1952, Stuttgart 1986; ders., Adenauer. Der Staatsmann 1952–1967, Stuttgart 1991; Henning Köhler, Adenauer. Eine politische Biographie, Frankfurt a. M./Berlin 1994; Volker Hentschel, Ludwig Erhard. Ein Politikerleben, München/Landsberg am Lech 1996; Philipp Gassert, Kurt Georg Kiesinger 1904–1988. Kanzler zwischen den Zeiten, München 2006; Peter Merseburger, Willy Brandt 1913–1992. Visionär und Realist, Stuttgart/München 2002; Hartmut Soell, Helmut Schmidt, Bd. 1: 1918–1969. Vernunft und Leidenschaft, München 2003, und ders., Helmut Schmidt, Bd. 2: 1969 bis heute. Macht und Verantwortung, München 2008.

Gleiches gilt für die neueren Publikationen zu Hans Globke,⁸ während es ansonsten – mit Ausnahme einer Studie zu Karl Carstens⁹ – an Biografien über die leitenden Beamten des Kanzleramts mangelt. Zum Bundespresseamt existieren mehrere politikwissenschaftliche Arbeiten¹⁰ sowie Studien über verschiedene Regierungssprecher¹¹ und zur Kommunikation der Regierung Adenauer.¹² Das Amt wurde zudem in Monografien zum Journalismus der frühen Bundesrepublik behandelt.¹³ Eine größere Untersuchung über den Umgang des Bundespresseamts mit der NS-Belastung fehlt jedoch.

Das Projekt stützt sich auf eine große Zahl an publizierten Dokumenten,¹⁴ besonders aber auf eine reichhaltige archivalische Überlieferung, die hier nur knapp und in Auswahl skizziert werden können. Die wichtigsten Materialien für die Untersuchung des Kanzleramts sind zum einen die noch in der Behörde selbst vorhandenen Unterlagen und zum anderen die Akten des Bundeskanzleramts im Bundesarchiv (BArch) Koblenz (B 136). Eine Reihe von Nachlässen und Deposita, die für die Geschichte des Kanzleramts einschlägig sind, findet sich im Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP) in Sankt Augustin (beispielsweise zu Hans Globke, Walter Hallstein, Otto Lenz, Hans Neusel, Karl Gumbel, Ludger Westrick, Franz-Josef Wuermeling). Von weiteren führenden Mitarbeitern des Kanzleramts (Karl Carstens, Horst Ehmke, Manfred Schüler) sowie von den

⁸ Vgl. Jürgen Bevers, *Der Mann hinter Adenauer. Hans Globkes Aufstieg vom NS-Juristen zur grauen Eminenz der Bonner Republik*, Berlin 2009, und Erik Lommatzsch, *Hans Globke (1898–1973). Beamter im Dritten Reich und Staatssekretär Adenauers*, Frankfurt a. M. 2009.

⁹ Vgl. Tim Szatkowski, *Karl Carstens. Eine politische Biographie*, Köln/Weimar/Wien 2007.

¹⁰ Vgl. Horst O. Walker, *Das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Eine Untersuchung zu Fragen der Organisation, Koordination und Kontrolle der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, Frankfurt a. M. 1982, und Frank Schürmann, *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informellen Instruments der Staatsleitung*, Berlin 1992.

¹¹ Vgl. Heinz-Dietrich Fischer (Hrsg.), *Regierungssprecher – Zwischen Information und Geheimhaltung. Zur publizistischen und kommunikativen Funktion staatlicher Presseamts-Leiter in Bund, Ländern, Gemeinden*, Köln 1981, und Burkard Weth, *Der Regierungssprecher als Mediator zwischen Regierung und Öffentlichkeit. Rollen- und Funktionsanalyse von Regierungssprechern im Regierungs- und Massenkommunikationssystem der Bundesrepublik Deutschland (1949–1982)*, Würzburg 1991.

¹² Vgl. Frank Andreas Buchwald, *Adenauers Informationspolitik und das Bundespresseamt. Strategien amtlicher Presse- und Öffentlichkeitsarbeit in der Kanzlerdemokratie*, Mainz 1991.

¹³ Vgl. Peter Köpf, *Schreiben nach jeder Richtung. Goebbels-Propagandisten in der westdeutschen Nachkriegspresse*, Berlin 1995; Lutz Hachmeister/Friedemann Siering (Hrsg.), *Die Herren Journalisten. Die Elite der deutschen Presse nach 1945*, München 2002, und Christina von Hodenberg, *Konsens und Krise. Eine Geschichte der westdeutschen Medienöffentlichkeit 1945–1973*, Göttingen 2006.

¹⁴ Genannt seien vor allem die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung (www.bundesarchiv.de/cocoon/barch/0000/index.html), autobiografische Veröffentlichungen, amtliche Publikationen sowie Beiträge in Presse und anderen Medien.

Bundeskanzlern Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Kurt Georg Kiesinger, Willy Brandt und Helmut Schmidt sind Nachlässe in anderen Archiven überliefert.¹⁵

Die Akten zum Teilprojekt über das Bundespresseamt sind im Bundesarchiv Koblenz (B 145) sowie im Bundespresseamt selbst verfügbar (etwa 3.500 Personalakten). Weitere relevante archivalische Quellen bilden vor allem die Nachlässe der Bundeskanzler und Regierungssprecher (Felix von Eckardt, ACDP; Günter Diehl, BArch Koblenz und Politisches Archiv des Auswärtigen Amts; Conrad Ahlers, Archiv der sozialen Demokratie), die Bestände der Bundesbildstelle im Bundesarchiv sowie das Bildarchiv des Bundespresseamts.

Um die NS-Vergangenheit von Beschäftigten des Kanzleramts und des Bundespresseamts zu klären, müssen neben den vorhandenen Personalakten insbesondere die Bestände des früheren Berlin Document Center im Bundesarchiv Berlin ausgewertet werden. Von Bedeutung sind außerdem die Materialien der Zentralen Stelle der Landesjustizverwaltungen zur Aufklärung nationalsozialistischer Verbrechen in der Außenstelle des Bundesarchivs in Ludwigsburg, die Unterlagen des Staatssicherheitsdiensts der DDR in Berlin sowie die in diversen Staatsbeziehungsweise Landesarchiven lagernden Akten von Spruchkammerverfahren. Sachakten der Reichsministerien im Bundesarchiv Berlin können Aufschlüsse über das Verhalten der Beschäftigten während der NS-Diktatur vermitteln.

II. Teilprojekte

*Personalpolitik und NS-Bezüge des Bundeskanzleramts (Gunnar Take, IfZ)*¹⁶

Das erste Teilprojekt behandelt die Personalpolitik des Bundeskanzleramts, vor allem die Frage nach den Kontinuitäten und Brüchen zur NS-Diktatur. Zunächst werden Ziele und Vorgehensweisen in der Auswahl, Beförderung und Versetzung des Personals von der Gründung bis zur sozialliberalen Koalition untersucht. Dabei ist zu fragen, welche Kriterien aus Sicht der Kanzler, Kanzleramtschefs und Personalreferenten ausschlaggebend waren und insbesondere wie sie mit NS-Belasteten, Verfolgten und Angehörigen des Widerstands umgingen. Auch die Personalführung, das Verhalten der Beamten gegenüber den wechselnden Leitungen und die dadurch mitbestimmte Leistungsfähigkeit der Regierungszentrale werden in den Blick genommen. Schwerpunkte bilden dabei die Aufbauphase unter Adenauer 1949/50 sowie die tatsächlichen und ausgebliebenen Umbrüche unter Erhard, Kiesinger und Brandt. Die neu gewählten Regierungschefs übernahmen das Amt in verschiedenen organisatorischen Zuständen und Besetzungen und hegten unterschiedliche Erwartungen gegenüber ihren Mitarbeitern. Mithilfe

¹⁵ Vor allem: Archiv der sozialen Demokratie, Bonn, und das dortige Willy-Brandt-Archiv; Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn; Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus, Bad Honnef; Bundeskanzler-Helmut-Schmidt-Stiftung, Hamburg.

¹⁶ Gunnar Take, M. Sc., Studium der Wirtschafts- und Sozialgeschichte, seit 2018 wissenschaftlicher Mitarbeiter am IfZ, wichtigste Veröffentlichung: Das Kieler Institut für Weltwirtschaft im Nationalsozialismus, Diss., 2019 (i. E.).

einer Datenbank von etwa 120 Personen ab dem Rang eines Oberregierungsrats wird eine differenzierte prosopografische Analyse der höheren Beamtschaft von der Referatsleiterebene aufwärts vorgenommen. Sie gibt Auskunft über das Sozialprofil (beispielsweise Altersstruktur, soziale Herkunft, Ausbildung) zu verschiedenen Zeitpunkten, über die Vergangenheit der Mitarbeiter und auch über die sogenannte formale Belastung durch frühere NS-Mitgliedschaften. Letztere entsprach ersten Erkenntnissen zufolge zumindest in der Anfangszeit dem Durchschnitt der Obersten Bundesbehörden (knapp 50 Prozent des höheren und des gehobenen Diensts), mit dem Referat 1 (Innerer Dienst) und dem Kanzlerbüro als besonders stark betroffenen Bereichen.¹⁷

Anschließend gilt es, anhand exemplarischer Fälle die Karrieren und die politischen Einstellungen der Beschäftigten zu betrachten. Dabei richtet sich der Blick vor allem auf ihre beruflichen Funktionen und ihr konkretes Handeln während des NS-Regimes. So stellt sich beispielsweise bei den früher im Reichsministerium des Innern (RMI) beschäftigten Beamten die Frage, an welche demokratischen oder totalitären Traditionen sie anknüpften. Der prominenteste Fall ist Hans Globke, ehemals Referent für Personenstandswesen im RMI und von 1949 bis 1963 zentraler personalpolitischer Akteur in der Bundesregierung – die „rechte Hand“ Adenauers. Zu den mindestens drei Kollegen, die wie Globke die gesamte Kriegszeit im RMI gearbeitet hatten und dann ins Kanzleramt gelangten, zählte Erich Helbig. Obwohl er im Entnazifizierungsverfahren nicht entlastet, sondern als Mitläufer eingestuft worden war, wurde er 1949 einer der ersten Mitarbeiter und mehrfach befördert. Wenige Tage vor dem Ende von Adenauers Kanzlerschaft wurde Helbig wegen des Verdachts auf Spionage für die DDR verhaftet.¹⁸ Von großem Interesse ist auch Friedrich Karl Vialon, aktives NSDAP-Mitglied und Abteilungsleiter im Reichskommissariat Ostland. In einem Gerichtsverfahren erstritt sich der Ministerialdirektor im Bundeskanzleramt und spätere Staatssekretär im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit die Erlaubnis, behaupten zu dürfen, nichts von der Beraubung und massenhaften Ermordung von Juden in Riga gewusst zu haben.¹⁹

Im dritten Schritt des Teilprojekts wird erforscht, wie das Kanzleramt bei der personellen Besetzung anderer Bundesbehörden mitwirkte und in welchem Maße es auf diesem Weg politischen Einfluss ausüben wollte beziehungsweise konnte. Schon früh sprach man von einem „System Globke“,²⁰ und die jüngere Behördenforschung bestätigt die wichtige Rolle Globkes in der Personalauswahl

¹⁷ BAArch Koblenz, B 136/5116, Zusammenstellung: Mitglieder der früheren NSDAP für alle Ministerien (Juni 1950) und NSDAP-Mitglieder im Bundeskanzleramt (Juni 1950).

¹⁸ Vgl. Der Spiegel vom 7.4.1965: „Vier Mutttern aufgenommen“ (Gerhard Mauz).

¹⁹ Jürgen Kilian belegte, dass diese Aussage Vialons unglaubwürdig war; vgl. ders., Krieg auf Kosten anderer. Das Reichsministerium der Finanzen und die wirtschaftliche Mobilisierung Europas für Hitlers Krieg, Göttingen 2017, S. 437.

²⁰ So etwa Gerhard Lütken (SPD) in einer Bundestagssitzung am 30.3.1950. Der Begriff geht offenbar auf eine „Spiegel“-Titelgeschichte über „Kanzleramts-Minister Westrick“ zurück; vgl. Der Spiegel vom 6.6.1966: „Kanzleramt. Aus zweiter Hand“.

der Bundesministerien.²¹ Bislang fehlt aber eine quellengestützte Untersuchung, wie und in welchem Umfang Globke und seine Nachfolger vom Kanzleramt aus in die Personaldiskussion anderer Häuser eingriffen und ob es zeitweise gelang, ein zentrales System der Kontrolle aufzubauen. Welche Funktion kam Seilschaften aus der NS-Zeit auf den verschiedenen Hierarchieebenen zu, wie war das Verhältnis der teils jahrzehntlang miteinander bekannten Mitglieder der „Gewerkschaft der Staatssekretäre“²² zueinander, und welche neuen Netzwerke ließen sich nach 1945 beziehungsweise 1949 knüpfen? Welche Bedeutung wurde belastenden Tatbeständen zugemessen, und wie wurde Belastung definiert und reflektiert? Waren bei personalpolitischen Mechanismen wie dem Rotationsverfahren von Beamten zwischen den Spiegelreferaten²³ des Kanzleramts und den von ihnen jeweils betreuten („gespiegelten“) Ministerien sachliche, organisatorische oder machtpolitische Motivationen bestimmend?

Der Untersuchungszeitraum umfasst im Kern die Jahre 1949 bis 1969. Ein Ausblick auf die beginnenden 1970er Jahre wird die personellen Einschnitte unter Bundeskanzler Willy Brandt und seinem Kanzleramtschef Horst Ehmke thematisieren.

Das Bundeskanzleramt und der politische Umgang mit der NS-Zeit (Christian Mentel, ZZf)²⁴

Die Frage nach dem Umgang des Bundeskanzleramts mit der NS-Vergangenheit wird über die personalpolitische Ebene und die Frage der Belastung der Mitarbeiter hinaus auch anhand seiner politischen Praxis thematisiert. Das zweite Teilprojekt macht den Bezug auf den Nationalsozialismus zu Zeiten des Kalten Kriegs und starker politisch-ideologischer Gegenpositionen zum Gegenstand. Hierzu werden

²¹ Vgl. Irina Stange, Das Bundesministerium des Innern und seine leitenden Beamten, in: Frank Bösch/Andreas Wirsching (Hrsg.), Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus, Göttingen 2018, S. 55–121, hier S. 90 f., und Manfred Görtemaker/Christoph Safferling, Die Akte Rosenberg. Das Bundesministerium der Justiz und die NS-Zeit, München 2016, S. 118–122.

²² Globkes Vertrauter Josef Rust beschrieb diese „Gewerkschaft“ im Rückblick folgendermaßen: „Es waren in den ersten Jahren [der Bundesrepublik] gut ein Dutzend [Staatssekretäre], die sich seit Jahr und Tag bestens kannten. [...] Es war ein nirgendwo verankertes, aber gut funktionierendes Instrument der Koordinierung im Regierungsapparat“; Josef Rust, Streifzug mit Hans Globke durch gemeinsame Bonner Jahre, in: Klaus Gotto (Hrsg.), Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes, Stuttgart 1980, S. 27–38, hier S. 30 f.

²³ Zur Funktion der Spiegelreferate und der Querschnittsreferate des Kanzleramts vgl. Thomas Knoll, Das Bundeskanzleramt. Funktionen und Organisation, in: Klemens H. Schrenk/Marcus Soldner (Hrsg.), Analyse demokratischer Regierungssysteme. Festschrift für Wolfgang Ismayr zum 65. Geburtstag, Wiesbaden 2010, S. 201–220, hier S. 214 f.

²⁴ Christian Mentel, M. A., Studium der Geschichte und Germanistischen Linguistik, seit 2017 wissenschaftlicher Mitarbeiter am ZZf, wichtigste Veröffentlichungen: Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung, München/Potsdam 2016 (zusammen mit Niels Weise); Das Auswärtige Amt und seine umstrittene Vergangenheit. Eine deutsche Debatte, Frankfurt a. M. 2014 (zusammen hrsg. mit Martin Sabrow).

exemplarisch zu untersuchende Themen- und Politikfelder ins Auge gefasst, die von der Errichtung des Amtes unter Adenauer 1949 bis zur sozialliberalen Koalition unter Brandt und Schmidt reichen und drei zentrale Gesichtspunkte der NS-bezogenen Geschichts- und Vergangenheitspolitik des Kanzleramts abdecken.

Erstens ist dies die Behandlung dessen, was man bereits in den 1950er Jahren NS-Belastung nannte. Von großer Bedeutung sind hierbei einerseits die Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse im Zuge der Integrationspolitik, welche die von den Alliierten nach 1945 entlassenen Staatsbediensteten mit breiter öffentlicher Zustimmung wieder in Amt und Würden brachte, und andererseits der Komplex NS-Verbrechen und ihre juristische Ahndung. Damit stehen die Beendigung der Entnazifizierung sowie die Wiedereingliederungs- und Amnestieregelungen der frühen 1950er Jahre im Fokus, außerdem in den 1960er Jahren die Positionierung des Kanzleramts in Anbetracht mehrerer NS-Prozesse und der Frage, ob die 1965 anstehende Verjährung von Mord ausgesetzt werden sollte. Die Aufmerksamkeit richtet sich zudem auf die kontinuierlich vernehmbare Kritik an der vorherrschenden personellen Kontinuität und NS-Belastung, die in erster Linie Globke und Kiesinger galt. Von besonderem Interesse ist, wie man im Kanzleramt hierauf reagierte – nicht zuletzt in Anbetracht des Zusammenhangs von vergangenem Nationalsozialismus und zeitgenössischem Rechtsextremismus – und welche Gegenmaßnahmen ergriffen wurden, vor allem angesichts der Ende der 1950er Jahre angelaufenen Kampagnen der DDR.²⁵

Zweitens ist danach zu fragen, welchen Stellenwert Verfolgung, Widerstand und Exil in der politischen Praxis des Kanzleramts hatten. Dies geschieht zum einen auf der Ebene der entscheidenden (vergangenheits)politischen Weichenstellungen, etwa im Rahmen der sogenannten Wiedergutmachung, der Beziehungen zu Israel und der Neuen Ostpolitik. Letztere lenkte nicht nur den Blick auf das Schicksal der Menschen in Osteuropa während des Kriegs und unter deutscher Herrschaft, sondern erneuerte auch die Debatten um Grenzverläufe und Ostvertriebene. Zum anderen wird das Zusammenwirken des Kanzleramts mit bestimmten Einrichtungen, Verbänden und Persönlichkeiten aus der Gruppe der NS-Geschädigten in den Blick genommen – vom Zentralrat der Juden in Deutschland über den Bund der Verfolgten des Naziregimes bis hin zum prominenten Hitler-Gegner Probst Heinrich Grüber. Analog dazu findet auch der Umgang mit jenen Verfolgten Beachtung, die im Zeichen des Antitotalitarismus vom öffentlichen Gedenken ausgeschlossen blieben wie etwa die Angehörigen des kommunistischen Widerstands. Aufschlussreich dürfte es zudem sein herauszuarbeiten, welche Position Mitarbeiter des Kanzleramts zu dem noch im Bundestagswahlkampf 1965 als Emigranten angefeindeten Willy Brandt einnahmen, der im Jahr darauf zum Außenminister ernannt und 1969 zum Kanzler gewählt wurde.

²⁵ Vgl. Klaus Bästlein, *Der Fall Globke. Propaganda und Justiz in Ost und West*, Berlin 2018; Franziska Kuschel/Dominik Rigoll, *Broschürenkrieg statt Bürgerkrieg. BMI und MdI im deutsch-deutschen Systemkonflikt*, in: Bösch/Wirsching (Hrsg.), *Hüter der Ordnung*, S. 355–380, und Henry Leide, *NS-Verbrecher und Staatssicherheit. Die geheime Vergangenheitspolitik der DDR*, Göttingen 2005, S. 73–105.

Schließlich stehen, drittens, die historischen Selbst- und Fremdverortungen des Kanzleramts und das Verhältnis von Politik und historisch-politischer Forschung im Mittelpunkt. Hier kommt der Frage nach der Rückgabe und Zugänglichkeit deutscher Akten, die von den Siegermächten zumeist ins Ausland verbracht worden waren, zentrale Bedeutung zu. Von unmittelbarer Relevanz ist dies für den sich durch fließende Grenzen auszeichnenden Komplex von staatlicher Gedenkpraxis und Öffentlichkeitsarbeit, Aufklärung über den Nationalsozialismus und politischer Bildung sowie politikwissenschaftlicher und zeithistorischer Forschung. Welchen Einfluss das Kanzleramt auf die professionelle Historiografie hatte und wie sich das Zusammenspiel mit Historikern, Politikwissenschaftlern und Forschungseinrichtungen in Bezug auf den Aktenzugang oder die Forschungsförderung gestaltete, ist von vorrangigem Interesse. Untersucht wird im Besonderen das Verhältnis zum IfZ und zu Hans Buchheim, der mit dem Kanzleramt über viele Jahre eng verbunden war. Weiterhin liegt ein Schwerpunkt sowohl auf den historiografischen Ambitionen des Kanzleramts als auch auf der Selbsthistorisierung seiner Repräsentanten. Die Aufmerksamkeit richtet sich hierbei nicht ausschließlich auf die Deutung der NS-Zeit, sondern vielmehr auch auf die sich davon abgrenzende Darstellung der Frühgeschichte der Bundesrepublik.

Das Teilprojekt soll somit erhellen, welchen Stellenwert Geschichts- und Vergangenheitspolitik für die Arbeit des Bundeskanzleramts hatten, wie sie von den Mitarbeitern der Behörde eingeschätzt wurden und welche Bedeutung man ihnen für die Stärkung beziehungsweise Schwächung von Demokratie und Westbindung einerseits und für die Distanzierung vom Nationalsozialismus andererseits beimaß. Anhand der Untersuchung, wann und in welchen Fällen das Kanzleramt die Initiative ergriff, lassen sich außerdem übergreifende oder zeitlich begrenzte Handlungsmuster verdeutlichen. Von Interesse ist schließlich, inwieweit diese Muster mit den Wechseln der Kanzler, Kanzleramtschefs und leitenden Mitarbeiter sowie generell mit dem gesellschaftlichen Wandel im Umgang mit dem Nationalsozialismus korrespondieren.

*Das Bundeskanzleramt und die Demokratie. Erfahrungsreservoirs, Grundvorstellungen und Politikstile führender Akteure (Nadine Freund, IfZ)*²⁶

Das dritte Teilprojekt wendet sich der Frage zu, wie sich das Kanzleramt in das politische System einfügte. Wie gestaltete sich die Wechselwirkung zwischen dem Regieren, dem Verwalten und der demokratischen Entwicklung Westdeutschlands? Welchen Formen der Demokratie versuchten die führenden Akteure des Kanzleramts in der jungen Bundesrepublik zur Durchsetzung zu verhelfen? Die Antwort wird weniger verfassungsrechtlich oder verwaltungstechnisch als politik-

²⁶ Dr. Nadine Freund, Studium der Geschichte und der Politischen Wissenschaften, seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin am IfZ, wichtigste Veröffentlichungen: Die Verwaltungsjuristin Theanolte Bähnisch (1899–1973) und der Deutsche Frauenring. Vom reformorientierten Preußen zur bundesdeutschen Westbindung – eine Wirkungsgeschichte, Bielefeld 2018; Teil der Gewalt. Das Regierungspräsidium Kassel und der Nationalsozialismus, Marburg 2015.

und kulturgeschichtlich ausfallen. Da das Kanzleramt bis Ende der 1960er Jahre eher einem Staatssekretariat als einem Ministerium ähnelte und den leitenden Beamten ein entsprechend großes Gewicht zukam, bietet sich ein akteursbezogener Zugang an, der auf die Chefs des Bundeskanzleramts zwischen 1949 und 1972 fokussiert ist. Das Projekt beschäftigt sich intensiv mit Hans Globke, der besonders einflussreich und umstritten war. Doch auch den anderen Staatssekretären unter Adenauer (Walter Hallstein, Otto Lenz, Franz-Josef Wuermeling) wird besondere Aufmerksamkeit zuteil, da ihr Handeln als prägend für die Ausrichtung der zweiten deutschen Demokratie gelten darf. Welche Vorstellungen hatten die Spitzenbeamten des Kanzleramts von Demokratie und Politiksteuerung, und wie setzten sie diese in die Praxis um? Diese Leitfrage geht von der Annahme aus, dass sich Akteure in sozialen Interaktionsprozessen an neuen Rahmungen²⁷ beteiligen, indem sie ihre Wirklichkeits- und Sinnkonstruktionen dem jeweiligen (hier: politischen und gesellschaftlichen) Arrangement anpassen.

Aus der Leitfrage ergeben sich drei eng miteinander verbundene Untersuchungskomplexe: Zunächst kommt der Vergangenheit der Kanzleramtschefs eine grundlegende Bedeutung zu. Dabei interessiert – anders als im ersten und zweiten Teilprojekt – nicht so sehr die NS-Belastung als solche. Vielmehr geht es um die private, berufliche und politische Sozialisation der Akteure und um die Erfahrungen, die sie in verschiedenen politischen Systemen sammelten. Dabei folgt das Teilprojekt der Überzeugung, dass diese biografischen Indikatoren das Denken und Handeln der Personen auch nach 1945 entscheidend beeinflussten. Die Netzwerke, in denen sich die Personen vor 1945 bewegten, werden ebenfalls untersucht. Insbesondere über die Relevanz der Vernetzung von Akteuren, die als NS-belastet gelten, mit Personen, denen man Distanz zum NS-Regime zuschreibt, ist bisher wenig bekannt.

Das zweite Kernthema sind die politischen Grundvorstellungen der Akteure. Welche generellen Annahmen und Leitbilder von Gesellschaft, Staat, Politik und Verwaltung lassen sich erkennen – und welche spezifischen Haltungen gegenüber der bundesdeutschen Demokratie und ihrem parlamentarischen System? Wie beurteilten die Akteure in der Retrospektive die NS-Diktatur, wie die Diktatur im sowjetischen Machtbereich? Inwiefern wurden andere politische Systeme in Vergangenheit und Gegenwart als Referenzgrößen bemüht, wenn es um die Auseinandersetzung mit der bundesdeutschen Demokratie ging? Welche Rolle spielten nationalstaatliche Kategorien, welche europäische und transatlantische? Eng mit diesem Themenkomplex verbunden ist die Frage nach dem Maß an Selbstrechtfertigung und Selbstkritik, mit denen sich die untersuchten Personen der deutschen Vergangenheit und den Herausforderungen der Gegenwart stellten. Mit welcher Konstruktion ihres Selbst²⁸ glaubten sie, den Herausforderungen einer Demokratie gerecht werden zu können? Methodisch soll sich das Teilprojekt zu

²⁷ Vgl. Erving Goffman, Rahmen-Analyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen, Frankfurt a. M. 1966. Das Buch wurde 1977 erstmals veröffentlicht.

²⁸ Vgl. Heinz Bude, Rekonstruktion von Lebenskonstruktionen. Eine Antwort auf die Frage, was die Biographieforschung bringt, in: Martin Kohli/Günther Robert (Hrsg.), Biogra-

diesem Aspekt primär auf die diskursgeschichtliche Auswertung von Reden, Schriften und Selbstzeugnissen der Akteure stützen.²⁹ Ergänzend sind entsprechende Quellen der Zeit vor 1949 sowie spätere autobiografische Schriften zu berücksichtigen. Ebenso ist das konkrete politische Handeln der Akteure – beispielsweise bei der Ausgestaltung des Wahlrechts – während ihrer Amtszeit im Bundeskanzleramt von Interesse.

Der dritte thematische Schwerpunkt umfasst die Ausbildung und den Wandel von Politikstilen und Verwaltungskulturen.³⁰ Wie entwickelten sich die dienstlichen Beziehungen der untersuchten Personen zu den Mitarbeitern im Kanzleramt und zum Kanzler selbst? Welche Rolle spielten Beziehungen zu Personen außerhalb der Verwaltung für die Arbeit der leitenden Kanzleramtsmitarbeiter? Wie verlief die Kommunikation mit den Fachministerien – insbesondere im Hinblick auf die Durchsetzung der Richtlinienfunktion des Bundeskanzlers – sowie mit dem Bundestag und der politischen Öffentlichkeit? Wie ließen sich im Austausch zwischen den Mitarbeitern des Kanzleramts und anderen Akteuren Lösungen für komplexe Herausforderungen finden, welche die Eignung des Kanzleramts als Steuerungszentrale einer demokratischen Republik in Frage zu stellen drohten? Wie wirkten die Akteure im Bundeskanzleramt an der Etablierung eines demokratischen Regierungs- und Verwaltungsstils mit, und wie beeinflusste im Gegenzug die fortschreitende demokratische Entwicklung der Bundesrepublik ihr Handeln? Welche Motivationen intrinsischer und extrinsischer Natur waren in diesen Prozessen handlungsleitend?

Das Bundespresseamt zwischen NS-Vergangenheit und demokratischer Eigenwerbung (Eszter Kiss, ZZF)³¹

Das vierte Teilprojekt behandelt das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, später Bundespresseamt, das nach seiner Gründung im Oktober 1949 zunächst als Abteilung II in das Kanzleramt integriert war. Der mit der Leitung des Bundespresseamts betraute Staatssekretär amtierte als Regierungssprecher. Dem Bundespresseamt obliegt es, die Regierung über die allgemeine Nachrichtenlage zu informieren und der Öffentlichkeit das Regierungshandeln zu erläutern. Zudem koordiniert es den Informationsfluss zwischen den Bundesministe-

phie und soziale Wirklichkeit. Neue Beiträge und Forschungsperspektiven, Stuttgart 1984, S. 7–28.

²⁹ Vgl. etwa Klaus Gotto/Hans-Otto Kleinmann/Reinhard Schreiner (Hrsg.), *Im Zentrum der Macht. Das Tagebuch von Staatssekretär Otto Lenz 1951–1953*, Düsseldorf 1989, und Horst Ehmke, *Über das Grundgesetz*, in: *Der Monat* 19 (1967), S. 25–35.

³⁰ Vgl. Klaus König, *Grundmuster der Verwaltungskultur. Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung*, Baden-Baden 2014, und Sven Römer-Hillebrecht, *Verwaltungskultur. Ein holistischer Modellentwurf administrativer Lebensstile*, Baden-Baden 1998.

³¹ Dr. Eszter Kiss, *Studium der Kulturwissenschaft, Neueren und Neuesten Geschichte sowie Publizistik- und Kommunikationswissenschaft*, seit 2012 wissenschaftliche Mitarbeiterin am ZZF, wichtigste Veröffentlichung: *Verhandelte Bilder. Sozialistische Bildwelten und die Steuerung von Fotografien in Ungarn*, Göttingen 2018.

rien. Große Bedeutung fiel dieser ressortübergreifenden Kommunikationszentrale nicht nur bei der Legitimation der neuen Demokratie und der neuen Regierungen zu. Das Bundespresseamt trat zudem die Nachfolge in einem Bereich an, dessen nationalsozialistische Prägung kaum jemand in Zweifel zog: der Regierungswerbung oder Staatspropaganda.

Konrad Adenauers paradoxes Bonmot, als Regierungssprecher sei ein „demokratischer Goebbels“ gefragt,³² verweist treffend auf den Ausgangspunkt der Untersuchung 1949, während Helmut Schmidts Hinweis, der Chef des Bundespresseamts sei ein „heimlicher Oberbundeskanzler“,³³ die Entwicklungsdimensionen der Thematik andeutet. Im Mittelpunkt der Studie steht die spezifische Mixtur aus Kontinuität und Umbruch bei der Regierungskommunikation in den drei zentralen Bereichen Personal, Selbstverständnis und Praktiken.

Mit Hilfe der Personalakten soll erstens der Grad der NS-Belastung der Mitarbeiter des Bundespresseamts punktuell überprüft werden. Neben den Behördenleitern findet dabei vor allem die Hierarchieebene der Abteilungsleiter besondere Beachtung, wobei vor allem nach personellen Kontinuitäten zwischen den NS-Institutionen und dem Bundespresseamt zu fragen ist. Welche Unterschiede bestanden in der Belastung zwischen internen und externen Öffentlichkeitsarbeitern, die etwa als Freiberufler die informationspolitische Arbeit des Presseamts informell unterstützten? Wo liefen die NS-Verbindungen Gefahr, skandalisiert zu werden? Welchen Einfluss übten nicht belastete Mitarbeiter sowie ehemalige NS-Gegner im Amt aus? Wie veränderte sich die personelle Zusammensetzung, und wie wandelten sich dadurch Selbstverständnis und politische Praxis?

Im Hinblick auf das Selbstverständnis des Bundespresseamts ist zweitens zu fragen, welche Konzepte politischer Öffentlichkeitsarbeit sich in seiner Arbeit erkennen lassen und welche Gewichtung den aus der NS-Zeit stammenden Propagandaauffassungen dabei letztlich zukam. Welchen Einfluss übten die aus dem Kaiserreich (Reptilienfonds) und der Weimarer Republik (Reichspressechef) stammenden informationspolitischen Ideen aus? Wie ging das Amt mit der Hypothek des Reichspropagandaministeriums um, und mit welchen Erwartungen sah es sich angesichts der westlichen PR-Methoden (Marketing und Demoskopie) konfrontiert? Auf welche Weise veränderte sich die Öffentlichkeitsarbeit infolge von Regierungswechseln, der Ernennung neuer Regierungssprecher sowie durch den Generationenwechsel? Beim Ringen um das Selbstverständnis des Presseamts soll nicht zuletzt die demokratische Eigenwerbung für das eigene Haus Berücksichtigung finden: Personalaffären, Manipulationsvorwürfe, aber auch Diskussionen über Transparenz zwangen das Bundespresseamt immer wieder dazu, sich in der Öffentlichkeit zu positionieren und intensive Public Relations-Arbeit in eigener Sache zu betreiben.

Drittens lässt sich der Niederschlag der Konzepte anhand der konkreten Praxis fassen. Als Beispiel dient hier die Vermengung von Regierungs- und Parteiwerbung – eine politische Praxis, die dem Bundespresseamt auch deshalb angelastet

³² Zit. nach von Hodenberg, *Konsens und Krise*, S. 154.

³³ Zit. nach *Der Spiegel* vom 7.7.1969: „Diehl. Auf die Palme“.

wurde, weil ein Großteil seines Etats der parlamentarischen Kontrolle entzogen war. Der Vorwurf, Journalisten seien je nach parteipolitischer Präferenz bei der Informationsvergabe bevorzugt oder benachteiligt wurden, soll anhand konkreter Hinweise überprüft werden. Auch die Transparenz der Regierungskommunikation, also die Sichtbarkeit oder Verschleierung des Kommunikators, gibt Aufschluss über eine propagandistische Praxis. In diesem dritten Untersuchungsfeld ist das offensichtliche Oszillieren zwischen den bewährten Praktiken der Ministerialbürokratie einerseits und der Kommunikationsdienstleistung andererseits stets zu bedenken.

Die Regierungskommunikation wird anhand von Fallbeispielen untersucht. Welche Informationspolitik verfolgte das Bundespresseamt während der Verhandlungen über das Wiedergutmachungsabkommen mit Israel und der *Jewish Claims Conference* 1952, und wie reagierte es auf den Eichmann-Prozess 1961? Wie agierte das Bundespresseamt im Kontext der *Spiegel*-Affäre 1962, wie nach dem Attentat auf israelische Sportler bei den Olympischen Spielen in München 1972? Wie begleitete es den Einsatz der GSG 9 bei der Geiselbefreiung in Mogadischu 1977? Welchen Leitvorstellungen folgte die Bildpolitik, die die im Bundespresseamt angesiedelte Bundesbildstelle praktizierte, zum Beispiel im Kontext der im „Kniefall von Warschau“ symbolisierten Ostpolitik Willy Brandts? Lässt sich ein Wandel vom Erbe der NS-Propagandafotografie zum Konzept der „Protokollfotografie“³⁴ beobachten?

Die Verbindung personalpolitischer, struktureller und ereignisgeschichtlicher Perspektiven wird es erlauben, die Frage einer NS-Prägung der im Bundespresseamt institutionalisierten Regierungskommunikation fundiert zu beantworten. Die Studie soll zudem die zahlreichen institutionengeschichtlichen Arbeiten zum Bundespresseamt, die die nationalsozialistische Vorgeschichte nahezu völlig ausparen, weiterentwickeln und mit neueren journalismusgeschichtlichen Forschungen verbinden, die ein Fortwirken nationalsozialistischer Eliten in den ersten Jahren der Bundesrepublik hervorgehoben haben.³⁵

Nadine Freund, Johannes Hürter, Eszter Kiss, Christian Mentel, Thomas Raitel, Martin Sabrow, Thomas Schaarschmidt, Gunnar Take und Annette Vowinkel.

³⁴ „Protokollfotografie“ meint im engeren Sinn die im Umfeld von diplomatischen Ereignissen entstandenen Aufnahmen. Der Begriff kann jedoch auch verwendet werden, um eine besonders standardisierte und oft statische Darstellungsweise von politischen Entscheidungsträgern zu kennzeichnen; vgl. Kiss, *Verhandelte Bilder*, Kapitel 4.1.5.

³⁵ Vgl. Köpf, *Schreiben*; Christian Sonntag, *Medienkarrieren. Biografische Studien über Hamburger Nachkriegsjournalisten 1946–1949*, München 2006, und Matthias Weiß, *Journalisten. Worte als Taten*, in: Norbert Frei (Hrsg.), *Karrieren im Zwielficht. Hitlers Eliten nach 1945*, Frankfurt a. M. 2001, S. 241–299.