

Dorothea Steffen

Tradierte Institutionen, moderne Gebäude

Verwaltung und Verwaltungsbauten
der Bundesrepublik in den frühen 1950er Jahren



[transcript] Histoire

Aus:

Dorothea Steffen

Tradierte Institutionen, moderne Gebäude

Verwaltung und Verwaltungsbauten der Bundesrepublik in den frühen 1950er Jahren

Juli 2019, 266 S., kart., Dispersionsbindung, 7 SW-Abbildungen

39,99 € (DE), 978-3-8376-4613-9

E-Book:

PDF: 39,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4613-3

Die junge Bundesrepublik war ein Gemeinwesen im »Wiederaufbau«: Strukturen, (Selbst-)Bilder, Institutionen und Gebäude wurden wieder und/oder neu errichtet. Dabei verschmolzen Vergangenheits- und Zukunftsorientierung: Gerade die öffentliche Verwaltung wurde institutionell kontinuieritätswahrend reorganisiert, trat aber in neuen, dezidiert modernen Bauten in Erscheinung.

An diesem Spannungsverhältnis setzt Dorothea Steffen an: Die interdisziplinär angelegte, exemplarische Studie untersucht – zum ersten Mal –, ob und wie Institution und Neubau öffentlich thematisiert und aufeinander bezogen wurden, und beleuchtet so die zeitgenössische Wahrnehmung von Verwaltungsapparat und neuem Gemeinwesen insgesamt.

Dorothea Steffen (Dr. phil.), geb. 1971, lebt in Berlin. Die promovierte Historikerin war wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachbereich Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin und Forschungsreferentin am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV). Schwerpunktmäßig beschäftigt sie sich mit interdisziplinären Fragestellungen aus den Bereichen Geschichte, Rechts- und Kunstgeschichte.

Weiteren Informationen und Bestellung unter:
www.transcript-verlag.de/978-3-8376-4613-9

Inhalt

Vorbemerkung	9
1. Der »doppelte« Wiederaufbau der Verwaltung in der jungen Bundesrepublik	
Thema, Fragestellung und Methode	11
1.1 Die Bundesrepublik im »Wiederaufbau«	11
1.2 Die institutionelle (Wieder-)Errichtung der Verwaltung	22
1.2.1 ... im Spannungsfeld von Neubeginn und Kontinuität.....	22
1.2.2 ... und ihr Verhältnis zu Staat, Recht, Gesellschaft und Demokratie	28
1.3 Die bauliche (Wieder-)Errichtung der Verwaltung	40
1.3.1 ... im Spannungsfeld von Neubeginn und Kontinuität.....	40
1.3.2 ... und das Verhältnis von moderner Architektur zum demokratischen Staat und zur demokratischen Politik	46
1.3.3 Die Errichtung und die Auseinandersetzung um das Bonner Bundeshaus als paradigmatische Ereignisse	56
1.4 Fragestellung, Vorgehen und Quellen	62
2. Das Bundeskriminalamt in Wiesbaden	73
2.1 Die institutionelle Errichtung	73
2.1.1 Die Entscheidung für eine zentrale kriminalpolizeiliche Organisation	73
2.1.2 Das BKA-Gesetz.....	76
2.1.3 Die Entscheidung über den Sitz des BKA	79
2.2 Planung und Errichtung des BKA-Gebäudes	83
2.2.1 Wiesbaden und das BKA	83
2.2.2 Bauüberwachung, Architekt und Gebäude.....	88
2.3 Die Wahrnehmung und Einordnung des BKA	96
2.3.1 Die Wiesbadener Presse und das BKA	96
2.3.1.1 Die Auseinandersetzung mit dem Gebäude.....	96
2.3.1.2 Die Auseinandersetzung mit der Institution.....	100
2.3.1.3 Hintergründe und Bedeutung der Wahrnehmung des BKA.....	105
2.3.2 Das BKA, die zeitgenössische Architektur und Gesellschaftsordnung in der Deutung von Herbert Rimpl	109

2.3.2.1	Der Ausgangspunkt: die Rückkehr zur Natürlichkeit	109
2.3.2.2	Die zeitgenössische »natürliche« Architektur	116
2.3.2.3	Die zeitgenössische »natürliche« Gesellschaft und Gesellschaftsordnung	126
2.4	Zusammenfassung: Das BKA in der Deutung der Presse und des Architekten...	134
3.	Die Errichtung des Bundesrechnungshofs	139
3.1	Die institutionelle Errichtung	139
3.1.1	Die Entscheidung für eine zentrale Institution der Rechnungsprüfung ..	139
3.1.2	Die Entscheidung über den Sitz des Bundesrechnungshofs	143
3.1.3	Implikationen der Debatte über den Sitz des Bundesrechnungshofs	147
3.2	Planung und Errichtung des Gebäudes des Bundesrechnungshofs	149
3.2.1	Frankfurt und der Bundesrechnungshof	149
3.2.2	Planung, Organisation und Architekten des Neubaus	155
3.2.3	Lage und Gestaltung des Gebäudes	160
3.3	Die Wahrnehmung und Einordnung des Bundesrechnungshofs	170
3.3.1	Die Auseinandersetzung mit dem Gebäude	170
3.3.1.1	Das Gebäude in der Wahrnehmung der Presse	170
3.3.1.2	Das Gebäude in der Wahrnehmung der Vertreter von Politik, Staat und Institution	177
3.3.2	Die Auseinandersetzung mit der Institution	185
3.3.2.1	Fritz Schäffer, Theodor Heuss und die Bedeutung der Finanzkontrolle für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie	185
3.3.2.2	Die Zeitungen und die Bedeutung der Finanzkontrolle in der bundesrepublikanische (Normal-)Staatlichkeit	192
3.3.3	Die Einordnung der Institution als Hintergrund für die Auseinandersetzung mit dem Gebäude	200
4.	Der (Wieder-)Aufbau von BKA und Bundesrechnungshof Die Allgegenwärtigkeit von Sachlichkeit und Nüchternheit und die Frage nach der Gestalt(ung) der jungen Bundesrepublik	207
4.1	Die Charakteristika: Die Dominanz der Exekutive und die Nachrangigkeit gestalterischer Fragen	207
4.2	Das rationale Staatshandeln und das Problem der Gestalt(ung)	214
4.2.1	... in der Auseinandersetzung mit der (nationalsozialistischen) Vergangenheit	214
4.2.2	... in der Auseinandersetzung mit der Gegenwart:	219
4.2.2.1	Wieder- oder Neugewinn des rational handelnden Staates	219
4.2.2.2	... und sein Preis	222
4.3	Ansatzpunkte für weitere Untersuchungen	227

5. Quellen- und Literaturverzeichnis	233
Archivbestände	233
Gedruckte Quellen und Literatur	234

1. Der »doppelte« Wiederaufbau der Verwaltung in der jungen Bundesrepublik

Thema, Fragestellung und Methode

1.1 Die Bundesrepublik im »Wiederaufbau«

Die junge Bundesrepublik war ein Gemeinwesen im »Wiederaufbau«¹: Dieser prägte die Politik, Bund, Länder, Kommunen und die Bevölkerung, im Alltag wie in der Wahrnehmung und Reflexion. Nicht nur die Städte, Infrastrukturen, politisch-staatliche Institutionen, Ordnungen und Handlungsmuster etc. waren zerstört oder schwer beschädigt, auch Selbstbilder, Identitäten, Orientierungen und Bezugsgrößen waren diskreditiert oder in Frage gestellt worden. Das Scheitern der Weimarer Republik, Herrschaft und Verbrechen der Nationalsozialisten, Krieg und Zerstörungen, Niederlage, staatliche Teilung, Flucht und Vertreibung hatten überkommene gesamtgesellschaftliche Strukturen und Ordnungen ebenso faktisch hinweggefegt wie in ihrer Legitimität erschüttert. Beides musste neu oder wieder aufgebaut werden und stand dabei in einem Wechselverhältnis: Der

¹ Zum Begriff und zum Folgenden vgl. »Wiederaufbau«, in: Dieter Felbick, Schlagwörter der Nachkriegszeit 1945-1949, Berlin/New York 2003, S. 551-555. Zu dem im Folgenden geschilderten vgl. Wolfgang Benz (Hg.), Die Geschichte der Bundesrepublik, Bd. 1: Politik, Neuausgabe, Frankfurt a.M. 1989; Karin Böke/Frank Liedtke/Martin Wengeler, Politische Leitvokabeln in der Adenauer-Ära, Berlin 1996; Konrad Jarausch, Die Umkehr. Deutsche Wandlungen 1945-1995, Bonn 2004; Eckhard Jesse, Systemwechsel in Deutschland 1918/19 – 1933 – 1945/49 – 1989/90, Köln 2010; Paul Nolte, Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert, München 2000; Wilfried Röhrich, Die Demokratie der Westdeutschen. Geschichte und politisches Klima einer Republik, München 1988, bes. S. 7-46; Hans Karl Rupp, Politische Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage, München 2009, bes. S. 208-390; Axel Schildt/Arnold Sywottek (Hg.), Modernisierung im Wiederaufbau. Die westdeutsche Gesellschaft der 50er Jahre, Bonn 1993; Kurt Sontheimer, Die Adenauer-Ära. Grundlegung der Bundesrepublik, 3. Auflage, München 2003; Dietrich Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 1986; Hans-Ulrich Wehler, Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5: Bundesrepublik und DDR 1949-1990, Bonn 1990; Heinrich August Winkler, Der lange Weg nach Westen, Bd. 2: Deutsche Geschichte vom »Dritten Reich« bis zur Wiedervereinigung, 4. Auflage, München 2002, S. 116-205.

strukturelle und institutionelle Neu- oder Wiederaufbau und der von Selbstbildern und Vorstellungen reflektierten und prägten einander.²

Einigkeit bestand dabei, verkürzt ausgedrückt, vor allem über die Notwendigkeit eines Neubeginns und über die Negativdefinition der neuen politischen, staatlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen Ordnung: Sie musste, in zentralen Teilen, anders aussehen als die der vergangenen Jahre. Sie positiv zu entwerfen, sich über Wesen, Selbstverständnis, Grundlagen und Ziele, Organisation und Spielregeln, kurz das Sein und Sollen der Bundesrepublik klar zu werden, war schwieriger. Die entsprechenden Bemühungen kreisten, direkt oder indirekt, (auch) um Fragen nach der Notwendigkeit und/oder Möglichkeit von Kontinuitätswahrung und (Neuauf-)Bruch. Dabei ging es weniger um eine einmalige, grundsätzliche und ausschließliche Entscheidung für eines dieser Momente. Denn, wie die Forschung in den letzten Jahrzehnten herausgearbeitet hat, lässt sich die junge Bundesrepublik weder mit dem Bild der »Stunde Null« noch mit dem einer lediglich oberflächlichen Neuorientierung, die das tatsächliche Weiterleben oder die Restauration überkommener Strukturen nur camouflierte, angemessen beschreiben. (Neuauf-)Bruch und Kontinuität waren vielmehr eng miteinander verbunden, mitunter sogar verzahnt.³

Das galt auch und gerade in der politisch-staatlichen Sphäre. Die Bundesrepublik Deutschland (und die Deutsche Demokratische Republik) waren staatlich-politische Neuanfänge, wollten und sollten es sein. Als solche waren sie gleichzeitig Reaktionen auf kollektive wie individuelle Erfahrungen. Ihre Gründungen wiesen in die Zukunft – und zogen die Konsequenzen aus der Vergangenheit. Von beidem aus erhielten sie ihre Gestalt und ihre Legitimität. Das Grundgesetz griff zwar bewusst auf abgebrochene, vor allem auf demokratische Traditionslinien zurück, band diese aber in ein im Vergleich mit der bisherigen staatlich-politi-

2 Zu solchen Wechselwirkungen vgl. auch Nolte, der die (sprachliche) Selbstreflexion über die soziale Ordnung als Ergebnis wie Voraussetzung des rapiden gesellschaftlichen Wandels seit dem 19. Jahrhundert untersucht, Nolte, *Ordnung*, bes. S. 11-29.

3 Vgl. dazu Arnold Sywottek, *Wege in die 50er Jahre*, in: Schildt/ders. (Hg.), *Modernisierung*, S. 13-39. S. auch Winfried Nerdinger, *Aufbrüche und Kontinuitäten – Positionen der Nachkriegsarchitektur in der Bundesrepublik Deutschland*, in: ders. (Hg.) in Zusammenarbeit mit Inez Florschütz, *Architektur der Wunderkinder. Aufbruch und Verdrängung in Bayern 1945-1960*. Katalog zur Ausstellung des Architekturmuseums der TU München in der Pinakothek der Moderne, 3. Februar bis 30. April 2005, München 2005, S. 9-23 (zur Herkunft des Begriffs der »Stunde Null«, s. ebd., S. 9); Nolte, *Ordnung*, S. 212-214; Michael Stolleis, *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Bd. 4: *Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990*, München 2012, S. 25-37; Dirk van Laak, *Gespräche in der Sicherheit des Schweigens*. Carl Schmitt in der politischen Geistesgeschichte der frühen Bundesrepublik, Berlin 1993, S. 13-23.

schen Entwicklung in Deutschland entscheidend verändertes System ein:⁴ Die vorgestellten Grundrechte, die umfassende Rechtsschutzgarantie in Artikel 19 IV, die klare Entscheidung für eine parlamentarische Demokratie, die Anerkennung und Ausgestaltung der Legislative als dritte Gewalt, die Anerkennung der Parteien und die Schaffung eines Verfassungsgerichts waren Neuerungen und sollten sich als zentrale Weichenstellungen erweisen.

Das allerdings geschah weder von selbst noch sofort. Denn die beschriebenen Entscheidungen waren, auf bundesdeutscher Seite, von den wenigen überzeugten Demokraten, zumeist Politiker und Politikerinnen, und vor allen Dingen von den Alliierten durchgesetzt worden.⁵ Sie bezogen sich auf eine Bevölkerung, die, bei aller Entschlossenheit, »nach vorne zu sehen«, von der Vergangenheit geprägt war und diese in sehr unterschiedlicher Weise »verarbeitete«. »Land und Leute« waren, wiewohl geteilt und (persönlich, moralisch, sozial) fundamental erschüttert, ja nicht erst 1949 »vom Himmel gefallen«. Überkommene – und über den Nationalsozialismus hinaus-, in die Weimarer Republik und ins Kaiserreich zurückreichende – politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturen waren nicht ausgelöscht, Erinnerungen, Prägungen, Selbstbilder, Denk-, Wert- und Deutungsmuster erst recht nicht. Und die Fragen, in welchem Ausmaß und in welcher Art und Weise sie zu reflektieren und welche Konsequenzen für die Gegenwart und Zukunft zu ziehen waren, wurden in individuellen und kollektiven und mehr oder weniger zeitaufwändigen Prozessen ventiliert. Die angesprochenen normativen Weichenstellungen, insbesondere die neue parlamentarisch-demokratische Ordnung, wurden dabei »als selbstverständliche Gegebenheiten hingenommen« (Röhrich): Sie stießen keinesfalls auf ungeteilte Begeisterung,⁶ sondern wurden aus verschiedenen Gründen skeptisch beäugt: Sorgen um die Erfolgsaussichten eines zweiten deutschen Versuchs mit Demokratie und Republik trafen auf Skep-

4 Zur Entstehung des Grundgesetzes vgl. statt aller Stolleis, *Geschichte*, Bd. 4, S. 122-125. Zu seiner Einordnung vgl. auch Frieder Günther, *Denken vom Staat her. Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949-1970*, München 2004, S. 77-81; van Laak, *Gespräche*, S. 157.

5 S. dazu Wilhelm Hennis, *Die Rolle des Parlaments und die Parteiendemokratie*, in: Richard Löwenthal/Hans-Peter Schwarz (Hg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz*, Stuttgart 1974, S. 203-235, bes. S. 209-221; Bernd Stöver, *Die Bundesrepublik Deutschland*, Darmstadt 2002, S. 46f.

6 Röhrich, *Demokratie*, S. 27f. und S. 41-46, das Zitat ist von S. 42. Vgl. auch Detlef Garbe, *Äußerliche Abkehr, Erinnerungsverweigerung und »Vergangenheitsbewältigung«: Der Umgang mit dem Nationalsozialismus in der frühen Bundesrepublik*, in: Schildt/Sywottek (Hg.), *Modernisierung*, S. 693-716, hier S. 713f.; M. Rainer Lepsius, *Die Prägung der politischen Kultur der Bundesrepublik durch institutionelle Ordnungen*, in: ders., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen 1990, passim. Vgl. auch die Feststellung Noltes, dass die Diskussionen um die soziale Ordnung vom 19. Jahrhundert bis in die 1950er Jahre in denselben Kategorien stattfanden, Nolte, *Ordnung*, S. 25-29.

sis gegenüber jeder (Partei-)Politik, auf unreflektierte Ablehnung und auf prinzipielle Vorbehalte gegenüber der (pluralistischen) Demokratie.

Ausmaß und Intensität dieser Zurückhaltung der bundesdeutschen Bevölkerung gegenüber den »alliierten Zwangsimpporten« sind vielfach, empirisch wie ideengeschichtlich, nachgewiesen und erörtert worden.⁷ Zwar verhinderten die Erfahrungen von Nationalsozialismus, Krieg, (moralischer) Niederlage, die zunehmende Blockkonfrontation und nicht zuletzt Wachsamkeit und Entschlossenheit der Alliierten, dass sich solche Vorbehalte praktisch und/oder theoretisch zu einer Systemopposition verdichteten und zu einer echten gesellschaftlichen und/oder politischen Potenz wurden.⁸ Unterhalb dieser Schwelle, bei der »Realisierung« der neuen demokratischen Ordnung, entfalteten nichtsdestoweniger Bedeutung – und wurden, umgekehrt, davon beeinflusst. Von daher war der (politisch-staatliche) Neu- oder Wiederaufbau auch ein Klärungsprozess: Fragen, was wie neu zu entwickeln war, wo wie und an welche Kontinuitäts- und Traditionslinien angeknüpft werden konnte oder sollte, und wie das aufeinander abzustimmen war, mussten immer wieder diskutiert, ausgehandelt und entschieden werden – und die Ausgestaltung der jungen Bundesrepublik war Gegenstand

7 Vgl. dazu Theodor Eschenburg, Der bürokratische Rückhalt, in: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hg.), Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 64-94, hier S. 88f.; Jarausch, Umkehr, S. 171-203; Christoph Kleßmann, Zwei Staaten, eine Nation. Deutsche Geschichte 1955-1970, Bonn 1988, S. 85f.; Lepsius, Prägung, bes. S. 745f.; Nolte, Ordnung, S. 217f.; Röhrich, Demokratie, S. 27-46; Sywottek, Wege, S. 16. Zu Versuchen, im Parlamentarischen Rat die Vorbehalte gegenüber der parlamentarischen Demokratie im Grundgesetz wirksam werden zu lassen, vgl. auch Hans Mommsen, Von Weimar nach Bonn. Zum Demokratieverständnis der Deutschen, in: Schildt/Sywottek (Hg.), Modernisierung, S. 745-758, hier S. 754; Klaus von Beyme, Die politische Willensbildung der Bundesrepublik Deutschland der 50er Jahre im internationalen Vergleich, in: ebd., S. 819-833, hier S. 819-821; Elke Seefried, Verfassungsrevision statt Verfassungsschöpfung – Exilverfassungsrechtler und -politiker, in: Christoph Gusy (Hg.), Weimars lange Schatten – »Weimar« als Argument nach 1945, Baden-Baden 2003, S. 68-91. Als Analyse der spezifischen deutschen Tradition des politisch-staatlichen Denkens (und als Entwurf eines pluralistischen Gegenmodells) vgl. die 1964 erstmals erschienene Schrift von Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, 9. Auflage, Baden-Baden 2011. Zu Fraenkel (1898-1975), s. Alfons Söllner, Ernst Fraenkel und die Verwestlichung der politischen Kultur in der Bundesrepublik Deutschland, in: Margrit Seckelmann/Johannes Platz (Hg.), Remigration und Demokratie in der Bundesrepublik nach 1945. Ordnungsvorstellungen zu Staat und Verwaltung im transatlantischen Transfer, Bielefeld 2017, S. 99-130. S. auch Hennis, Rolle, S. 207f.

8 Ansätze gab es durchaus: Die 1949 gegründete, offen in der Tradition der NSDAP stehende Sozialistische Reichspartei Deutschlands (SRPD/SRP) konnte bis zu ihrem Verbot 1952 insbesondere in Norddeutschland reüssieren. 1953 beendete die britische Besatzungsmacht den Versuch des »Gauler-Kreises« um Werner Naumann (1909-1982), die nordrhein-westfälische FDP zu unterwandern, vgl. Norbert Frei, Vergangenheitspolitik. Die Anfänge der Bundesrepublik und die NS-Vergangenheit, 2. Auflage, München 1997, S. 361-396.

zahlreicher und konkurrierender gesellschaftlicher, wissenschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen und Entwicklungen.⁹

Mit der »Ausgestaltung« ist ein weiterer und bereits angedeuteter Punkt angesprochen: Der in Rede stehende Neu- oder Wiederaufbau war nicht nur ein struktureller, organisatorischer, sondern auch ein materieller: Auf- oder wieder aufgebaut wurde die staatliche, politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Ordnung und – damit – ganz wörtlich Wohnungen, Fabriken, Kirchen, Verkehrswege sowie, nicht zuletzt, öffentliche Bauten, darunter Amts- und Bürogebäude. Sie machten die junge Bundesrepublik und ihre Institutionen sichtbar und erfahrbar, verliehen ihnen (räumliche) Gestalt. Die junge Bundesrepublik wurde also in und mit staatlich-politischen und baulichen Prozesse und Entscheidungen gestaltet und geordnet;¹⁰ diese standen nicht unverbunden nebeneinander, fielen aber auch nicht restlos zusammen. Sie unterschieden sich im Hinblick auf die Akteure, Problem- und Aufgabenlagen, unterlagen (deshalb) jeweils eigenen Logiken und Dynamiken und entfalteten jeweils eigenständige Prägekräfte.

Besonders spannungsreich, so jedenfalls die These, war dieser doppelte (Wieder-)Aufbau im Fall der öffentlichen Verwaltung: Sie wurde zum einen sehr früh, vielfach schon während der Besatzungszeit in den entstehenden Ländern, institutionell und nach der Gründung der Bundesrepublik auch baulich (wieder-)errichtet und hatte daher einen »Vorsprung« vor den (neuen) politisch-staatlichen Strukturen. Zum anderen, und in der hier gewählten Perspektive vor allen Dingen, ließ sich ein bemerkenswerter Gegensatz beobachten: Institutionell verfügbare Verwaltung und einzelne Behörden über mehr oder weniger ausgeprägte Traditionen, entsprechende Selbstbilder – und wurden in der Bundesrepublik sehr kontinuierlich wahrend reorganisiert. Die Überzeugung, dass diese Restauration – moralisch und politisch gesehen – sowohl notwendig wie problemlos möglich war, spielte dabei eine entscheidende Rolle. Damit wurde zugleich eine Aussage über die (jüngste) Vergangenheit, über die Gegenwart und über die Frage nach der Einordnung beider getroffen. Denn mit dem bewusst und nach weitverbreiteter Ansicht legitimen kontinuierlich wahren institutionellen Wiederaufbau der Verwaltung wurde zumindest potenziell mehr als nur eine Antwort auf die Frage nach dem Wie des staatlichen Handelns und der staatlichen Aufgabenerfüllung

9 Dazu s. Nolte, *Ordnung*, S. 208-390, bes. S. 216-221. Zu den Debatten vgl. auch Teil 2.2 dieser Einführung.

10 Vgl. dazu Christian Freigang, *Die Moderne. 1800 bis heute. Baukunst – Technik – Gesellschaft*, Darmstadt 2015, S. 255. Zum Verhältnis von Architektur und Ordnungen/Ordnungsvorstellungen, den entsprechenden Konzeptionen und Diskussionen s. auch Zygmunt Baumann, *Moderne und Macht: die Geschichte einer gescheiterten Romanze*, in: Romana Schneider/Wilfried Wang (Hg.), *Moderne Architektur in Deutschland 1900-2000. Macht und Monument*. Katalog zur Ausstellung im Deutschen Architekturmuseum Frankfurt a.M., 24. Januar bis 5. April 1998, Stuttgart 1998, S. 12-31 und die Nachweise in Fußnote Nr. 27.

gegeben: Einige der in den 1950er Jahren geführten Auseinandersetzungen zeigten, dass die Verbindung zu Staat/Staatlichkeit, zum neutralen und exekutivischen Rechtsstaat (oder, schärfer, zur »obrigkeitsstaatlichen Orientierung«¹¹) und ein Spannungsverhältnis zu Gesellschaft und Demokratie, die Verwaltung und Beamtentum in Deutschland geprägt hatten, auch in der Bundesrepublik zum Tragen kommen konnten. Kurz: Mit dem stark kontinuieritätswahrenden institutionellen Wiederaufbau der Verwaltung war – in Tiefe, Umfang und Bedeutung erst einmal unbestimmt – auch eine Restitution des »hegelianischen Anspruch[s]« von Beamtschaft und Verwaltung, den tradierten Staat und »die [überkommene] ›Staatsidee‹ zu repräsentieren«¹² verbunden – und damit die Möglichkeit (oder Notwendigkeit) eröffnet, zu fragen, ob und, wenn ja, wo, wie und inwieweit ihnen ansonsten Rechnung zu tragen war.

Ganz anders war es um die bauliche Seite der (Wieder-)Errichtung der Verwaltung bestellt: Hier stand cum grano salis der (Neuauf-)Bruch im Vordergrund: Die Behörden wurden in vielen Städten untergebracht (die Vorgängerinstitutionen hatten sich zumeist in Berlin oder Potsdam befunden) – und dort vielfach in typischen, in gewisser Weise idealtypischen Bauten der bundesdeutschen »Nachkriegsmoderne«¹³: Die grundsätzliche geltende Forderung nach bescheiden ausgestatteten, zurückhaltenden, »einfachen und schlichten«¹⁴ und (damit) nicht

11 Kleßmann, Staaten, S. 59, vgl. auch Curt Garner, Der öffentliche Dienst in den 50er Jahren: Politische Weichenstellungen und ihre sozialgeschichtlichen Folgen, in: Schildt/Sywottek (Hg.), Modernisierung, S. 759-790, hier S. 787.

12 Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, S. 12.

13 Zum Begriff der »Nachkriegsmoderne« vgl. Roman Hillmann, Die erste Nachkriegsmoderne. Ästhetik und Wahrnehmung der westdeutschen Architektur 1945-63, Petersberg 2011, bes. S. 53-63. Zur praktischen wie theoretischen Bedeutung der Bürobauten für diese vgl. ebd. sowie Werner Durth, Kontraste und Parallelen. Architektur und Städtebau in West- und Ostdeutschland, in: Schildt/Sywottek (Hg.), Modernisierung, S. 596-611, S. 603; Juliane Moldrzyk, »My Desk is my Castle?!« Die Entwicklung des Bürowesens und ihr Ausdruck in der Architektur, Belegarbeit Kunstgeschichte, November 2001; [unveröffentlicht, von der Verfasserin zur Verfügung gestellt]; Jörg Schulze, Verwaltungsbauten der fünfziger Jahre in Düsseldorf, in: Jahrbuch der Rheinischen Denkmalpflege 33 (1989), S. 99-127, bes. S. 99. Zu zeitgenössischen Urteilen vgl. Friedrich Wilhelm Kraemer, Bauten der Wirtschaft und Verwaltung, in: Handbuch moderner Architektur, Berlin 1957, S. 309-344; Peter Krieger, »Wirtschaftswunderlicher« Wiederaufbau-Wettbewerb. Architektur und Städtebau der 1950er Jahre in Hamburg, Univ. Diss., Hamburg 1995, S. 135, abrufbar unter: <http://ediss.sub.uni-hamburg.de/volltexte/1998/13/#?>, abgerufen am 1.6.2018.

14 Das war die Einschätzung des Haushaltsausschusses des Bundestags, s. Schreiben des Bundesfinanzministers an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt vom 14.7.1950, in: BArch B 157/36, fol. 329-331. Vgl. auch ebd., fol. 380; Fritz M. Sitte/Wolfgang Leuschner, Stein auf Stein. Ein Bildbericht über Bauaufgaben und Bauten des Bundes 1949-1964, hg. in Zusammenarbeit mit dem Bundesschatzministerium (Bundesbauverwaltung), Berlin/Wien 1964, S. 16f. Zur »Bescheidenheit« in der Architektur s. auch Philipp Nielsen, Bonner Bauten: Demokratie und die Architektur der Bescheidenheit, in: Geschichte der Gefühle – Einblicke in die Forschung, Janu-

repräsentativen¹⁵ Bauten prägte die die neuen Amtsgebäude in besonderer Weise – und sie prägte sich in ihnen in besonderer, zweifacher, Weise aus, nämlich gestalterisch und typologisch: Die neu errichteten Amtsbauten waren, anders als frühere, nicht nur bescheidene Gebäude, sondern Bürogebäude¹⁶ (beziehungsweise auf den ersten Blick und unzweideutig als solche zu erkennen). Bei ihnen stand die Funktion, nicht eine Zeichenhaftigkeit im Vordergrund, sie wurden von der »alltäglichen Zweckbestimmung«¹⁷, nicht von (emotionalen) Wirkungsabsichten her entwickelt: Den Ausgangspunkt bildete der Flächenbedarf eines Arbeitsplatz-

ar 2014, DOI: <http://dx.doi.org/10.14280/08241.17>. Zum bundesdeutschen Baugeschehen vgl. (neben den bisher und im Folgenden genannten Titeln) auch Werner Durth/Niels Gutschow, Architektur und Städtebau der Fünfziger Jahre. Dokumentation der Tagung des deutschen Nationalkomitees für Denkmalschutz im Rahmen der »Constructa« in Hannover 2.–4. Februar Bonn 1990, hg. vom Deutschen Nationalkomitee für Denkmalschutz, Bonn 1990; Werner Durth/Paul Sigel, Baukultur. Spiegel gesellschaftlichen Wandels, aktualisierte und erweiterte Neuausgabe, Berlin 2016, S. 351-355; Ingeborg Flagge/Jean Wolfgang Stock (Hg.), Architektur und Demokratie. Bauen für die Politik von der amerikanischen Revolution bis zur Gegenwart, hg. für den Deutschen Bundestag, Bonn 1987; Schneider/Wang, Architektur (wie in Fußnote Nr. 10); Ideen, Orte, Entwürfe. Architektur und Städtebau in der Bundesrepublik Deutschland, Katalog einer Ausstellung, Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau/Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen in Zusammenarbeit mit Bund Deutscher Architekten/Bundesarchitektenkammer/Deutsches Architekturmuseum, Berlin 1990.

- 15 Zur zeitgenössischen Überzeugung, die »modernen« Bauten seien das Gegenteil »repräsentativer« s. Stephanie Warnke, Stein gegen Stein. Architektur und Medien im geteilten Berlin 1950-1970, Frankfurt a.M./New York, bes. S. 67 und S. 77. Vgl. auch ihren Hinweis von S. 86, dass »repräsentative« Bauten, wie die Berliner Kongresshalle nur von nicht-deutschen Architekten (in diesem Fall von Hugh Stubbins) errichtet werden konnten. Zum Repräsentationsbegriff vgl. Fußnote Nr. 34, zum Verhältnis von Bürobauten und Repräsentation vgl. Freigang, Moderne, S. 242-246 und S. 276-280, Meyer zu Knolle, Vertikale, bes. S. 8-30 und S. 39; Moldrzyk, Desk, bes. S. 18; Christian Welzbacher, Die Staatsarchitektur der Weimarer Republik, Berlin 2006, bes. S. 12-14.
- 16 Zur typologischen Architekturbetrachtung und zum »Typus« Bürobau vgl. Nikolaus Pevsner, Funktion und Form. Die Geschichte der Bauwerke des Westens. Mit einem Nachwort von Karen Michels, Hamburg 1998, bes. S. 35-63 und S. 213-224; Anna Brus, Verwaltungsgebäude, in: Ernst Seidl (Hg.), Lexikon der Bautypen. Funktionen und Formen der Architektur, Stuttgart 2006, S. 526-528; Ernst Seidl, Der Bautypus als Ordnungsprinzip, in: ebd., S. 11-18. Vgl. auch Modrzyk, Desk.
- 17 Kraemer, Bauten, S. 316. Zum Kraemer, dem für seine eleganten, sachlichen Bauten bekannten Architekten und Mitbegründer der Braunschweiger Schule, vgl. Jan Lubitz, Friedrich Wilhelm Kraemer. 1907-1990, abrufbar unter: www.architekten-portrait.de/friedrich_wilhelm_kraemer/, abgerufen am 31.5.2018). Herbert Rimpl grenzte Verwaltungsbauten ausdrücklich von den als Zeichen zu verstehenden Kirchen und Grabmälern ab, s. Herbert Rimpl, Die geistigen Grundlagen der Baukunst unserer Zeit München 1953, S. 13f. und S. 21 (zu diesem Buch s. auch Kapitel 2.2.2), Freigang zufolge wurde bei solchen Bauten (Kirchen und Gedenkstätten) die emotionale Dimension nach dem Krieg besonders entfaltet, s. Freigang, Moderne, S. 19.

zes, die »Büroachse«. Sie bestimmte Breite, Tiefe, damit indirekt auch die Höhe der Büros wie die des gesamten Gebäudes – und oft auch das Äußere: Sofern sie mit der Fensterachse identisch war, konstituierte sie den berühmt-berüchtigten Raster, der, gerade bei Stahlbetonskelettbauten, in vielen Fällen von außen unmittelbar zu sehen war.¹⁸

Die Entscheidung für diese »modernen« Bürobauten war einerseits pragmatisch motiviert: Sie waren flexibel und relativ schnell, leicht und preiswert zu errichten, was angesichts der Dringlichkeit der Baumaßnahmen und vor allem angesichts der Lage der öffentlichen Finanzen bis zum »Durchschlagen« des »Wirtschaftswunders« von elementarer Bedeutung war.¹⁹ Das galt nicht zuletzt für die Kommunen, in denen die Behörden angesiedelt wurden und die zum Teil an der Errichtung der Gebäude direkt beteiligt und an einer möglichen Nachnutzung interessiert waren.²⁰ (Für sie kam hinzu, dass die neuen Gebäude in einer – mehr oder weniger noch vorhandenen – spezifischen städtischen Umgebung entstanden und diese mitformten. Als moderne Neubauten waren sie dabei oft integraler Teil einer sozioökonomischen wie städtebaulichen Neuorientierung.²¹) Gleichzeitig war die moderne Gestaltung und Konstruktion Programm. Denn die

18 Der Raster wurde von Stütze, Decke, Brüstung und Fenster gebildet. Die Achsabstände lagen in der Regel im Bereich von 1,70 bis 2,20 m, s. dazu Kraemer, Bauten, S. 342. Zum Bau von Bürogebäuden vgl. (als zeitgenössische Werke) Walther Schmidt, Amtsbauten. Aus Betriebsvorgängen gestaltet, dargestellt am Beispiel der Bayerischen Postbauten, Ravensburg 1949; Herbert Rimpl, Verwaltungsbauten. Organisation – Entwurf – Konstruktion – Ausgeführte Bauten und Projekte, Berlin 1959. Speziell zur Rasterfassade vgl. auch Dirk Dorsemagin, Büro- und Geschäftshausfassaden der 50er Jahre. Konservatorische Probleme am Beispiel West-Berlin, Univ. Diss. Technische Universität Berlin 2004. Abrufbar unter: <https://depositonce.tu-berlin.de/handle/11303/1242>, abgerufen am 31.5.2018, S. 19f.; Hillmann, Nachkriegsmoderne, S. 24-26 und S. 52.

19 S. dazu Vittorio Magnago Lampugnani, Architektur und Stadtplanung, in: Wolfgang Benz (Hg.), Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4: Kultur, Neuausgabe, Frankfurt a.M. 1989, S. 200-242, S. 205. Vgl. auch Peter Krieger, Spiegelnde Curtain Walls als Projektionsflächen für politische Schlagbilder, in: Hermann Hipp/Ernst Seidl (Hg.), Architektur als politische Kultur. Philosophia Practica, Berlin 1996, S. 297-310, S. 301; ders., Wiederaufbau-Wettbewerb, S. 65-73.

20 Anders als bei Mietsbürohäusern stand bei der Planung der Amtsbauten fest, welche Räume in welcher Anzahl und Größe benötigt wurden. Damit wurden differenziertere Raumprogramme und individuellere Gestaltungen möglich, die (weiteren) Nutzungsmöglichkeiten aber eingeschränkt. Dazu s. Kraemer, Bauten, S. 342.

21 Trotz aller Unterschiede war der Wiederaufbau der Städte viel weniger ein Neuaufbau als der der Bundesrepublik insgesamt. Eine Orientierung an der überkommenen Infrastruktur, an Grundstücksgrenzen und Verfügungsrechten war (soweit das alles noch vorhanden war) einfacher und günstiger und machte Pläne für einen völligen Neuaufbau, wie sie zum Beispiel für Berlin ventiliert wurden, bald obsolet. Vgl. dazu Warnke, Stein, S. 33f. Zum Wiederaufbau einzelner Städte vgl. (statt aller) Klaus von Beyme/Werner Durth/Niels Gutschow/Winfried Nerdinger/Thomas Topfstedt (Hg.), Neue Städte aus Ruinen. Deutscher Städtebau der Nachkriegszeit, München 1992.

neuen Amtsgebäude sollten sich absetzen – von den narrativen historistischen, etwa im Stil der Neorenaissance oder des Neobarock gehaltenen Verwaltungsbauten des Kaiserreichs,²² vor allen Dingen aber von den (Amts-)Gebäuden, wie sie im Nationalsozialismus errichtet worden waren: Von der »Art, mit der im Dritten Reich Geld ausgegeben und Bauten erstellt wurden«, müsse sich die Bundesrepublik, so die zeitgenössische Forderung, vollständig »distanzieren«²³. Mit dem Verzicht auf Symmetrien, Axialitäten und Monumentalität, kurz: auf jedes Imponiergehabe,²⁴ mit der Betonung von Maß und Funktionalität, von »Schlichtheit und Wahrheit, Leichtigkeit und Transparenz«²⁵ sollte der dort überstrapazierte bis pervertierte monumentale Neoklassizismus konterkariert werden. Gleichzeitig waren die Neubauten »den Grundsätzen einer klassizistischen und repräsentativen«²⁶ Gestaltung entgegengesetzt, die Anfang der 1950er Jahre die Bau-

22 Als Beispiel für einen im Stil der Neorenaissance gehaltenen Bau gilt das in den 1870er Jahren in Berlin errichtete (im Krieg zerstörte) Statistische Reichsamt, als Beispiel für ein neobarockes Gebäude das von 1903 bis 1905 ebenfalls in Berlin erbaute Reichspatentamt, vgl. Welzbacher, Staatsarchitektur, S. 18-20. Vgl. auch Barbara Kündiger, Fassaden der Macht. Architektur der Herrschenden, Leipzig 2001, S. 22-31.

23 So formulierte es der Abgeordnete [Paul Traugott?] Bausch am 13.7.1950 in einer Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestages, s. BArch B 157/36, fol. 380, s. auch ebd., fol. 329-331 bzw. Fußnote Nr. 14. Zur nationalsozialistischen Architektur und der Frage, ob von einer solchen überhaupt gesprochen werden kann (oder muss) vgl. beispielhaft Hartmut Frank, Monument und Moderne, in: Schneider/Wang (Hg.), Architektur, S. 220-233; Ulrich Hartung, Bausteine für Führerkult und Gemeinschaftsglaube. Ausdrucksformen der NS-Ideologie in der deutschen Architektur von 1933 bis 1945, in: kunsttexte.de, Nr. 3, 2010, abrufbar unter: www.kunsttexte.de/index.php?id=6&tx_zjdspaceviewer_viewer%5Buuid%5D=2e5eb25d-5671-43c3-a621-d62ac7993313&tx_zjdspaceviewer_viewer%5Baction%5D=showItem&tx_zjdspaceviewer_viewer%5Bcontroller%5D=Viewer&cHash=ebe8c57a8c015adcd99195a3c7553435, abgerufen am 25.4.2018; Vittorio Magnago Lampugnani, Die Abenteuer der Bedeutung – Die entnazifizierte Baugeschichte, in: Christian Süsstrunk/Benedikt Huber/Eidgenössische Technische Hochschule Zürich. Abteilung Architektur u.a. (Hg.), Die Bedeutung der Form, Zürich 1988, S. 10-29; Hans-Ernst Mittag, Industriearchitektur des NS-Regimes: Das Volkswagenwerk, in: Gabi Dolff-Bonekämper/Hiltrud Kier (Hg.), Städtebau und Staatsbau im 20. Jahrhundert, München/Berlin 1996, S. 77-112; Hans-Ernst Mittag, NS-Stil als Machtmittel, in: Schneider/Wang (Hg.), Architektur, S. 100-115; Christian Welzbacher, Monumente der Macht. Eine politische Architekturgeschichte Deutschlands 1920-1960, Berlin 2016, bes. S. 8f.

24 Werner Durth, Utopie der Gemeinschaft. Überlegungen zur Neugestaltung deutscher Städte 1900-1950, in: Schneider/Wang (Hg.), Architektur, S. 135-160, S. 152. Vgl. auch Kündiger, Fassaden, S. 22-30.

25 Dorsemag, Geschäftshausfassaden, S. 20.

26 Freigang, Moderne, S. 269. Zur Stalinallee (und zur »Antwort« des Westens, dem Hansaviertel) vgl. ebd., S. 267-277 sowie Werner Durth, Von der Auflösung der Städte zur Architektur des Wiederaufbaus, in: Dolff-Bonekämper/Kier (Hg.), Städtebau (wie in Fußnote Nr. 23), besonders S. 17-37 und Andreas Tönnemann, Bundesrepublik und DDR: Ihre Staatsbauten in der Konkurrenz der Systeme, in: ebd., S. 193-212; Kay Richter, Raumtypen der Werte. Zur Staats- und Gesell-

tätigkeit in der DDR prägte und, für die Zeitgenossen besonders markant, mit der Ostberliner Stalinallee exemplarisch verwirklicht wurde. Die neuen bundesdeutschen (Verwaltungs-)Gebäude waren also »politisch imprägniert«²⁷, ja, um es mit Martin Warnke auszudrücken, zu einem guten Teil »Gegenbauten«²⁸: Sie entstanden als Reaktion auf andere Bauten und sollten und wollten den Neuaufbruch, die Abkehr von der nationalsozialistischen Vergangenheit und von der »sozialistischen Gegenwart« der DDR, also den Anschluss und die Zugehörigkeit des jungen (Teil-)Staates zur westlichen Welt vollziehen und im buchstäblichen Sinn verkörpern. (Implizit definierten sie damit »die« nationalsozialistische, »die« realsozialistische sowie »die« moderne Architektur²⁹ und ordneten erstere einander zu.)

Diese Bedeutung war bei den Verwaltungsbauten besonders ausgeprägt – und besonders auf Staat und Politik bezogen: Sie entstanden in der jungen Bundesrepublik erstens nicht nur in ausgesprochen hoher Anzahl, sondern bildeten auch den allergrößten Teil der Neubauten, die der neue Staat »für sich« errichtete.³⁰ (Die Legislativen der Länder residierten ebenso wie die höchsten bundesdeutschen Gerichte zumeist in ihren angestammten oder in anderen bereits bestehen-

schaftsrepräsentation in Stadtzentren der DDR, in: Seidl (Hg.), Raumtypen (wie in Fußnote Nr. 15), S. 121-130; Warnke, Stein, S. 94-141.

- 27 Klaus von Beyme, *Der Wiederaufbau. Architektur und Städtebaupolitik in beiden deutschen Staaten*, München/Zürich 1987, S. 9. Das Verhältnis von Politik und Architektur und die Frage, ob und wie es beschrieben und untersucht werden kann, wurde und wird in so verschiedenen Hinsichten und unter verschiedenen Perspektiven thematisiert, dass eine Darstellung den Rahmen dieser Untersuchung sprengen würde. Vgl. aber die bisherigen und die folgenden Hinweise. die Sammelbände von Dolff-Bonekämper/Kier (Hg.), *Städtebau*; Seidl (Hg.), *Raumtypen* sowie Klaus von Beyme, *Die Kunst der Macht und die Gegenmacht der Kunst. Studien zum Spannungsverhältnis von Kunst und Politik*, Frankfurt a.M. 1998. Als zeitgenössische Äußerungen vgl. z.B. die Rede, die Stadtbaurat Rudolf Hillebrecht am 28.8.1953 bei der Einweihung des Continentalgebäudes in Hannover hielt, s. dazu Sigrid Meyer zu Knolle, *Die gebändigte Vertikale. Materialien zum frühen Hochhausbau in Frankfurt*, Univ. Diss. Marburg 1998, S. 288-296 und S. 380-384 (Teilabdruck), abrufbar unter: <https://d-nb.info/972807284/34>, abgerufen am 31.5.2018. Zu Rudolf Hillebrecht (1910-1999) s. auch Fußnote Nr. 143.
- 28 Martin Warnke, *Bau und Gegenbau*, in: Hermann Hipp/Ernst Seidl (Hg.), *Architektur als politische Kultur. Philosophia Practica*, Berlin 1996, S. 11-18. Vgl. auch Anders Åman, *Die osteuropäische Architektur der Stalinzeit als kunsthistorisches Problem*, in: Dolff-Bonekämper/Kier (Hg.), *Städtebau*, S. 131-150, bes. S. 147f.
- 29 Zur Wahrnehmung der im Nationalsozialismus entstandenen Bauten und der der Nachkriegsarchitektur s. Winfried Nerdinger, »Ein deutlicher Strich durch die Achse der Herrscher«. Diskussionen um Symmetrie, Achse und Monumentalität zwischen Kaiserreich und Bundesrepublik, in: Schneider/Wang (Hg.), *Architektur*, S. 86-99, bes. S. 97. Vgl. auch Hartmut Frank, *Gebaute Demokratie? Anmerkungen zur Architektur der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Ideen, Orte, Entwürfe*, S. 12-25, bes. S. 13.
- 30 Jedenfalls wenn man Otto Meyers Negativdefinition der Verwaltung zugrunde legt und unter ihr alles staatliche Handeln fasst, was nicht Judikative, Legislative oder Regierung ist.

den Gebäuden, Neubauten wurden erst ab Anfang der 1960er Jahre errichtet.³¹ Eine noch zu behandelnde Ausnahme war das Bonner Bundeshaus, hinzu kamen einige wenige Bauten in Bonn wie das Bundespostministerium und das Auswärtige Amt.) Zweitens wurden gerade die Verwaltungsgebäude ganz direkt und eng mit der gesamtgesellschaftlichen Ordnung und der politisch-staatlichen Sphäre in Zusammenhang gebracht: Die Überzeugung, dass sie dem »gesellschaftlichen Selbstverständnis Ausdruck«³² gaben und in ihrer »Gebäudeerscheinung« speziell die »Bedeutung des Staates [...] darstell[t]en«³³, war eine zeitgenössische Selbstverständlichkeit. Und sie war eine, die mit der, wie erwähnt, ebenfalls allgemeinen Überzeugung, dass moderne Bauten das Gegenteil repräsentativer Bauten waren, nicht ganz leicht zur Deckung zu bringen war – beziehungsweise Fragen nach dem Staat, seiner Bedeutung, seiner Repräsentation im neuen Gemeinwesen und/oder nach der Repräsentation insgesamt aufwerfen konnte.³⁴

31 In Bayern bezog der Landtag 1949 das Maximilianeum, in den neugebildeten Ländern Hessen und Rheinland-Pfalz jeweils alte Schlossbauten, in Niedersachsen das alte Leineschloss (dem nur einige Anbauten hinzugefügt wurden). Im Saarland war und ist ein Altbau von 1866 Sitz des Landtages, der Landtag von Schleswig-Holstein bezog 1950 das Kieler Landeshaus, die ehemalige Marineakademie der kaiserlichen Marine. Das nordrhein-westfälische Landesparlament fand seinen Sitz im Ständehaus, dem ehemaligen Gebäude des Provinziallandtages der preußischen Rheinlande (das im Krieg bis auf die Außenmauern niedergebrannt und von Hans Schwippert in modifizierter Form wiederaufgebaut worden war). Die Berliner Abgeordneten tagten bis 1993 im Rathaus Schöneberg, die Hamburgische Bürgerschaft blieb ihrem Rathaus treu. Der erste Neubau war das 1961 in Stuttgart nach Plänen von Horst Linde erbaute »Haus des Landtages«. Im selben Jahr wurde in Bremen mit dem Neubau des von Wassili Luckhardt entworfenen Hauses der Bürgerschaft begonnen, das 1966 fertig gestellt wurde, s. dazu Klaus von Beyme, Architektur und Demokratie, in: Ideen, Orte, Entwürfe, S. 42-53, S. 46. Der 1950 errichtete Bundesgerichtshof bezog das Erbgroßherzogliche Palais in Karlsruhe (der moderne Anbau, das sog. Westgebäude entstand 1958/60 nach Plänen von Erich Schelling). Das 1951 errichtete Bundesverfassungsgericht residierte zunächst im Prinz-Max-Palais und zog erst Ende der 1960er Jahre in den von 1965 bis 1969 nach Plänen von Paul Baumgarten errichteten Neubau. Der 1950 errichtete, bis 1970 dem Bundesfinanzministerium unterstellte Bundesfinanzhof wurde in einem historischen Gebäude in München untergebracht. Das 1952 errichtete Bundesverwaltungsgericht arbeitete ab 1953 vom Gebäude des ehemaligen Preußischen Oberverwaltungsgerichts in Berlin aus (seine Wehrsenate wurden in München angesiedelt). Das Bundesarbeitsgericht und das Bundessozialgericht, die 1954 ihre Arbeit aufnahmen, fanden ihren Sitz im »Generalkommando«, dem von 1935 bis 1938 errichteten Gebäude des Wehrkreises Kassel. Vgl. zu diesen Bauten auch Bernhard Schäfers, Architektursoziologie, Bd. 1: Grundlagen – Epochen – Themen, Opladen 2003, S. 175-178.

32 Andreas Butter/Christoph Bernhardt, Eine markante Ecke, in: Leibniz-Gemeinschaft (Hg.), Berlin, Chausseestraße 111. Willkommen bei der Leibniz-Gemeinschaft, 2. überarbeitete Auflage, Berlin 2011, S. 18-39, hier S. 26.

33 Kraemer, Bauten, S. 344.

34 Zum Repräsentations- und Staatsbegriff vgl. Hasso Hofmann, Repräsentation. Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, Berlin 1974, bes. S. 15-37;

Wenn sich an die Verwaltung als Institution also Vorstellungen über das Sein und Sollen des neuen Staates knüpften, visualisierten, ja verkörperten die Amtsbauwerke Verwaltung und Staat – wenn überhaupt – in einer ganz anderen Weise. Anders gesagt: Grundlegende Fragen nach dem Wesen, der Bedeutung und Identität von Verwaltung, Staat und damit der jungen Bundesrepublik insgesamt wurden durch ihren (Wieder-)Aufbau zweifach berührt und zumindest potenziell verschieden beantwortet. Das soll im Folgenden noch einmal näher skizziert werden, wobei zwei, bereits angedeutete, Dimensionen im Vordergrund stehen: das jeweilige Verhältnis von Kontinuität und Neuaufbruch und die jeweilige Weise, in der der institutionelle und der bauliche (Wieder-)Aufbau der Verwaltung mit grundsätzlichen Fragen nach dem Sein und Sollen des neuen Gemeinwesens verbunden war und/oder hier für jeweils eigene Antworten in Anspruch genommen werden konnte.

1.2 Die institutionelle (Wieder-)Errichtung der Verwaltung ...

1.2.1 ... im Spannungsfeld von Neubeginn und Kontinuität

Schon ein kurzer Blick auf den institutionellen Wiederaufbau der Verwaltung zeigt, wie ausgeprägt und augenfällig die angesprochenen Kontinuitäten in personeller und organisatorischer Hinsicht waren – und sein sollten.³⁵ Die (Berufs-)

Günther, Denken, bes. S. 126f. und passim; Christian Lankes, Politik und Architektur. Eine Studie zur Wirkung politischer Kommunikation auf Bauten staatlicher Repräsentation, München 1995, S. 34-45; Hans Meyer, Repräsentation und Demokratie, in: Horst Dreier (Hg.), Rechts- und staatsrechtliche Schlüsselbegriffe: Legitimität – Repräsentation – Freiheit. Symposium für Hasso Hofmann zum 70. Geburtstag, Berlin 2005, S. 99-112; Wolfgang Sonne, Hauptstadtplanungen 1900-1914. Die Repräsentation des Staates in der Stadt, Diss. ETH Zürich 2001, DOI: <http://dx.doi.org/10.3929/ethz-a-004176323>, S. 10-18; Michael Stolleis, Staatsbild und Staatswirklichkeit in Westdeutschland (1945-1960), in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte/Germanistische Abteilung (ZRG GA) 124 (2007), S. 223-245, hier S. 232 (jeweils m w. N.). Vgl. auch Fußnote Nr. 15.

35 Zum Folgenden vgl. Wilhelm Bleek, Verwaltung und öffentlicher Dienst, in: Wolfgang Benz (Hg.), Die Geschichte der Bundesrepublik, Bd. 1: Politik, Neuausgabe, Frankfurt a.M. 1989, S. 151-180; Eschenburg, Rückhalt; Garner, Dienst; Rudolf Morsey, Gefährdung und Sicherung des Berufsbeamtenums. Entwürfe und Reformkonzepte für den öffentlichen Dienst 1945-1953, in: DÖV 46 (1993), S. 1061-1070; Michael Ruck, Kontinuität und Wandel – Westdeutsche Verwaltungseliten unter dem NS-Regime und in der alten Bundesrepublik, in: Wilfried Loth/Bernd-A. Rusinek (Hg.), Verwandlungspolitik. NS-Eliten in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, Frankfurt a.M. 1998, S. 117-142; Arnold Sywottek, Politik und Verwaltung, in: Schildt/ders., Modernisierung, S. 735-744; Georg Christoph von Unruh, Die Lage der deutschen Verwaltung zwischen 1945 und 1949, in: Kurt G. A. Jeserich/Hans Pohl/Georg Christoph von Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte, Bd. 5: Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987, S. 70-86. Zum

Biografien der in der jungen Bundesrepublik tätigen Beamten waren, anders als etwa die zahlreicher bundesdeutscher Spitzenpolitiker, kaum gebrochen: Zumeist im Kaiserreich geboren und in der Weimarer Republik ausgebildet, hatten sie dort erste Berufserfahrungen gesammelt. Im »Dritten Reich« hatten sie im Arbeitsleben und in unterschiedlicher Nähe oder Distanz zum Nationalsozialismus gestanden. Auch durch das Kriegsende änderte sich nicht viel. Die mitunter sehr umfangreich und gründlich angelegte Entnazifizierung versandete bekanntlich bald,³⁶ sodass die meisten Beamten – sofern sie sich grundsätzlich an die Bundesrepublik anzupassen bereit waren – ihre Karrieren mehr oder weniger nahtlos fortsetzen konnten. (Soweit sie aktive Nationalsozialisten gewesen waren, gelangten sie dabei aber nicht unbedingt und/oder sofort in Spitzenpositionen.)

Ähnlich kontinuieritätswahrend verlief die organisatorische (Wieder-)Errichtung. Schon die Alliierten hatten die überkommenen Formen und Institutionen in hohem Maß restituiert. Zwar war die deutsche Bürokratie in den Augen der Besatzungsmächte, insbesondere der Briten und US-Amerikaner, ausgesprochen reformbedürftig – und durchaus als Faktor für die Etablierung und Stabilisierung der nationalsozialistischen Herrschaft zu betrachten.³⁷ Zugleich aber war sie ausgesprochen praktisch: Eine funktionsfähige und (politisch) zuverlässige Verwaltung, die über Sachkenntnisse und ein feststehendes und erprobtes Reservoir an Handlungsformen verfügte, erschien angesichts der zahlreichen, drängenden und oft existenziellen Aufgaben und Probleme in der Nachkriegszeit und

Stand der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Ministerien und Behörden vgl. Christian Mentel/Niels Weise, Die zentralen deutschen Behörden und der Nationalsozialismus. Stand und Perspektiven der Forschung, hg. von Frank Bösch/Martin Sabrow/Andreas Wirsching, München/Potsdam 2015, abrufbar unter: https://zzf-potsdam.de/sites/default/files/forschung/Direktion/2016_02_13_zzf_ifz_bkm-studie.pdf, abgerufen am 26.1.2018.

36 Zu den Entnazifizierungsmaßnahmen in den einzelnen Besatzungszonen (und zu deren Unterschieden) vgl. Stefan Fisch, Verwaltungsaufbau nach 1945 in Deutschland, in: Klaus König (Hg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden Baden 2002, S. 11-32, bes. S. 18-28; Garner, Dienst, bes. S. 760-769; Eschenburg, Rückhalt, S. 66-69; Morsey, Gefährdung, S. 1066f.; Stöver, Bundesrepublik, S. 47-49 und S. 61-64. Zu den (parallelen) »deutschen« Debatten um eine angebliche »Siegerjustiz« und zur weitgehenden Einstellung, wenn nicht gar »Rückabwicklung« der Entnazifizierung vgl. Axel Schildt, Der Umgang mit der NS-Vergangenheit in der Öffentlichkeit der Nachkriegszeit, in: Wilfried Loth/Bernd-A. Rusinek (Hg.), Verwandlungspolitik. NS-Eliten in der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft, Frankfurt a.M. 1998, S. 19-54; Frei, Vergangenheitspolitik, S. 29-69.

37 Gerade die US-Amerikaner kritisierten das autoritäre Selbstverständnis der Beamten, die fehlende Transparenz ihres Handelns, ihre Privilegierung gegenüber Angestellten, die mehr an Formalqualifikationen als an Leistungen anknüpfende Einstellungs- und Beförderungspraxis, das Juristenmonopol und die Möglichkeit der politischen Betätigung, s. dazu Fisch, Verwaltungsaufbau, S. 30.

der sich abzeichnenden Blockkonfrontation schlicht als unabdingbar.³⁸ Etwas anders lagen die Dinge auf der west- und dann bundesdeutschen Seite. In der Einschätzung der überwiegenden Mehrheit (und nicht zuletzt der Beamtenschaft selbst) war die deutsche Verwaltung wenig bis gar nicht für den »Erfolg« der Nationalsozialisten verantwortlich zu machen, sondern hatte sich vielmehr um die Bewahrung der überkommenen Rechts- und »Normal-« Staatlichkeit bemüht.³⁹ Der traditionswahrende Wiederaufbau der Verwaltung war deshalb weniger ein pragmatisch als ein programmatischer.⁴⁰ Weite Teile von Politik und Verwaltung verfolgten ihn ebenso bewusst wie entschlossen und erfolgreich. Pläne gerade der Briten und US-Amerikaner, die im Entstehen begriffene Bundesrepublik auf den Umbau der deutschen Verwaltung in Richtung eines civil service zu verpflichten, wurden ebenso diskret wie zielgerichtet ausgehebelt.⁴¹ Und das Grundgesetz stellte die »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums« unter seinen Schutz (Artikel 33) und eröffnete die Möglichkeit, neben geflüchteten und vertriebenen Beamten, nationalsozialistisch belastete einzugliedern (Artikel 133).⁴² Das ent-

38 Vgl. die bei Thränhardt zitierte Zusammenfassung der Erfahrungen des Besatzungsoffiziers und späteren US-amerikanischen Historikers Leonhard Krieger: »Das traditionelle deutsche Verwaltungssystem war wunderbar geeignet für die Notlage der Alliierten: es hatte bis zum Zusammenbruch funktioniert und konnte schnell wiederaufgebaut werden; es hatte ein Erfahrungsmonopol [...], das den [...] Militärregierungsbeamten fehlte; es war gegenüber höchster staatlicher Autorität, die jetzt die Militärregierung ausübte, immer zugänglich, andererseits gegenüber gesellschaftlichen Bewegungen, denen jetzt die Militärbewegung kritisch gegenüberstand, unzugänglich gewesen«, Thränhardt, *Geschichte*, S. 22.

39 Die erste wissenschaftliche Kritik an dieser Sichtweise formulierte Karl Dietrich Bracher 1955, als er die Bürokratie als Faktor beschrieb, der zum Untergang der Weimarer Republik beitrug, s. Karl Dietrich Bracher, *Die Auflösung der Weimarer Republik. Eine Studie zum Problem des Machtverfalls in der Demokratie*, Berlin 1955, hier die 3. Auflage von 1960, bes. S. 174-191. Zu einer grundsätzlichen Neubewertung kam 1966 Hans Mommsen in seiner Habilitationsschrift, s. Hans Mommsen, *Beamtenpolitik im Dritten Reich. Mit ausgewählten Quellen zur nationalsozialistischen Beamtenpolitik*, Stuttgart 1966. Zur weiteren Entwicklung der Forschung vgl. Michael Kißener, *Das Dritte Reich*, Darmstadt 2005, bes. S. 51f.

40 Vgl. dazu von Unruh, *Lage und (die in Perspektive und Beurteilung völlig anders gelagerte knappe Darstellung von) Wehler, Gesellschaftsgeschichte*, Bd. 5, S. 11-14. Vgl. auch Eschenburg, *Rückhalt*, S. 80-87.

41 Von westdeutscher Seite wurden schon die von britischer und US-amerikanischer Seite geplanten, von der Politik unabhängigen Personalämter abgelehnt und hintertrieben, dasselbe galt für das von beiden Militärgouverneuren erlassene Gesetz Nr. 15, das am 15.3.1949 in Kraft trat, formal auf die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes beschränkt war, aber durch die in Gründung befindliche Bundesrepublik (eigentlich) beachtet werden sollte. Vgl. dazu Fisch, *Verwaltungsaufbau*, S. 28-31; Morsey, *Gefährdungen*, S. 1068f.; Eschenburg, *Rückhalt*, S. 81f.; Garner, *Dienst*, S. 761-763; Hennis, *Rolle*, S. 211; Thränhardt, *Geschichte*, S. 62f.

42 Die von den Nationalsozialisten entlassenen Beamten waren demgegenüber auf den (dornigen) Weg der Wiedergutmachung verwiesen, s. dazu Frei, *Vergangenheitspolitik*, S. 69-93.

sprechende Ausführungsgesetz vom 11. Mai 1951, das »131er Gesetz«, billigte den ehemaligen Beamten (mit Ausnahme der schwer Belasteten, das waren allerdings nur 0,4 Prozent und 1227 Personen) einen Rechtsanspruch auf Beschäftigung zu.⁴³ Dank einer wohl absichtlich im Kleingedruckten untergebrachten Bestimmung machte es sogar die Wiederbeschäftigung von Beamten möglich, die der Gestapo und der Waffen-SS angehört hatten und eigentlich hatten ausgeschlossen werden sollen.⁴⁴ Höhe- und Schlusspunkt der Restitution bildete das Bundesbeamtengesetz vom 14. Juli 1953, das das tradierte Beamtenrecht nahezu unverändert enthielt – und alle Debatten um eine grundsätzliche Reform des Beamtenwesens erst einmal beendete.⁴⁵

Wie traditionswährend der Wiederaufbau war, illustriert auch die Entwicklung der Finanzverwaltung beziehungsweise der Finanzbauverwaltung: Sie war von allen (westlichen) Besatzungsmächten sehr früh wiedererrichtet worden und bestand bei der Gründung der Bundesrepublik in allen Ländern im überkommenen dreistufigen Aufbau.⁴⁶ Nach 1949 knüpfte der Bund für seine – eigenständige – Finanzbauverwaltung an das Vorbild der 1930 geschaffenen Reichsbauverwaltung an: Noch 1950 wurde im Bundesfinanzministerium eine Baugruppe geschaffen,⁴⁷ im selben Jahr wurden die Finanzbauverwaltungen der Länder, soweit sie

43 Das »Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Art. 131 des Grundgesetzes fallenden Personen« (»131er-Gesetz«) vom 11.5.1951 trat (rückwirkend) zum 1.4.1951 in Kraft. Durch das Gesetz wurden ca. 430.000 Beamte wieder eingegliedert, 55.000, die wegen der Entnazifizierungsergebnisse eigentlich nicht aufgenommen werden sollten, wurden wegen der Kosten der auch ohne entsprechende Tätigkeit fälligen Übergangsgehälter (die nicht der Bund, sondern die früheren Dienststellen zu tragen hatten) dann doch wieder beschäftigt. Vgl. dazu Garner, Dienst, S. 769-778; Frei, Vergangenheitspolitik, S. 69-100. Zu den Folgen, zur Verdrängung (verheirateter) Frauen aus dem Beamtenstatus sowie zur hohen Anzahl von ehemaligen Mitgliedern der NSDAP in den bundesdeutschen (Ministerial-)Verwaltungen und zur Bildung entsprechender Netzwerke, vgl. Garner, Dienst, S. 767-769 und S. 776-785; Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, S. 12-14.

44 S. dazu Frei, Vergangenheitspolitik, S. 79f.; Garner, Dienst, S. 774. Gemeint ist § 67, der die Wiedereingliederung möglich machte, sofern die Betroffenen »von Amts wegen« in die entsprechenden Organisationen versetzt worden waren.

45 Fisch, Verwaltungsaufbau, S. 31.

46 Vgl. dazu Andreas Kübler, Chronik Bau und Raum. Geschichte und Vorgeschichte des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, hg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Tübingen 2007, S. 116-124; Fisch, Verwaltungsaufbau, S. 18-28; Kutting, Verwaltungsarchitektur S. 39-48. Zum (ähnlich kontinuierlich wahren) Wiederaufbau der kommunalen Bauverwaltungen s. von Beyme, Wiederaufbau, S. 47. Zur Bauverwaltung im Kaiserreich und in der Weimarer Republik s. Welzbacher, Staatsarchitektur, S. 17-35.

47 Aus der Baugruppe entstand zunächst die Unterabteilung II D der Haushaltsabteilung (sie wurde von 1952 bis 1970 von Johannes Rossig geleitet), dann, Mitte der 1950er Jahre, eine selbstständige Bauabteilung. Diese wurde im Oktober 1957 als Abteilung III in das neu gegründete Bundesministerium für wirtschaftlichen Besitz des Bundes integriert, das 1961 in Bundes-

im Auftrag des Bundes Bauten errichteten, dem Ministerium unterstellt. Damit bildete das Bundesfinanzministerium die oberste Instanz der entweder ein- oder zweizügigen dreinstanzlichen Gliederung des staatlichen Bauwesens. Als Ortsinstanzen fungierten die jeweiligen Hochbauämter, als mittlere Instanzen die Oberfinanzdirektionen, die mit dem am 6. September 1950 ergangenen Finanzverwaltungsgesetz »für die Bauaufgaben des Bundes, insbesondere für nachgeordnete Bundesinstitutionen und Verteidigungsbauten«⁴⁸ zuständig wurden.

Geleitet wurde die gerade erwähnte Baugruppe Theodor Weil. Der Ministerialrat kam nicht nur selbst aus der Reichsbauverwaltung. Er schrieb sich die Einbindung früherer und damit sachkundiger und mit der Materie und den Abläufen vertrauter Kollegen auch explizit auf die Fahnen.⁴⁹ Damit ist zumindest angedeutet, wie sehr die Wahrung von Kontinuität auch (und, für diese Untersuchung, vor allem) im Hinblick auf die (Selbst-)Bilder von Verwaltung und Beamenschaft eine Rolle spielte. Zwar hatten der Zusammenbruch des Reiches, die Kritik am deutschen Beamtentum und soziale Verschiebungen das tradierte »Selbstbewußtsein«⁵⁰ in Mitleidenschaft. Schon mit den geschilderten alliierten Maßnahmen wurde aber die (Selbst-)Einschätzung sozusagen offiziell bestätigt, derzufolge die Verwaltung Garant, wenn nicht Verkörperung von Sachlichkeit, Objektivität, Neutralität, Rationalität und Effizienz war. Erst recht sorgten die genannten bundesdeutschen Entscheidungen und Regelungen dafür, dass das Selbstbild wieder stabilisiert wurde: Wie Fritz Erler 1952 im Bundestag erklärte, »füh[ten] und ben[ahmen]« sich viele Beamte (des Auswärtigen Amtes) »als direkte Fortsetzer der Tradition eines Berliner Ministeriums«⁵¹.

schatzministerium umbenannt wurde. Als letzteres 1969 aufgelöst wurde, wurde die Bauabteilung als Abteilung VIII wieder dem BMF zugeordnet. 1972 wurde sie erneut verlegt, dieses Mal ins Bundesbauministerium, vgl. dazu Kübler, Chronik, S. 118-122.

48 S. dazu Kübler, Chronik, S. 122, von dort auch das Zitat.

49 Auf seine Empfehlung wurde beispielsweise Karl Badberger zum Leiter der 1950 geschaffenen Bundesbaudirektion berufen. Er war im Reichsfinanzministerium für die Bauangelegenheiten der Waffen-SS und der Konzentrationslager zuständig gewesen, s. dazu Kübler, Chronik, S. 126. Auch seine Nachfolger, Franz Sales Meyer und Carl Mertz waren in der Reichsbauverwaltung beschäftigt gewesen. Zu den personellen Kontinuitäten vgl. auch Kutting, Verwaltungsarchitektur, S. 41-45.

50 Wehler, Gesellschaftsgeschichte, Bd. 5, S. 12. Vgl. auch Eschenburg, Rückhalt, S. 79; Garner, Dienst, S. 763 und S. 775.

51 Deutscher Bundestag, 1. Wahlperiode, Stenografischer Bericht/Plenarprotokoll vom 22.10.1952 (234. Sitzung), S. 10728f., abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/01/01234.pdf>, abgerufen am 24.5.2018. Zu den personellen Kontinuitäten speziell im Auswärtigen Amt vgl. Eckart Conze, Das Auswärtige Amt. Vom Kaiserreich bis zur Gegenwart, München 2013, S. 102-138; Gottfried Niedhardt, Außenpolitik in der Ära Adenauer, in: Schildt/Sywottek (Hg.), Modernisierung, S. 805-818, S. 806-808.