

CURT GARNER

## „ZERSCHLAGUNG DES BERUFSBEAMTENTUMS“ ?

Der deutsche Konflikt um die Neuordnung des öffentlichen  
Dienstes 1946–1948  
am Beispiel Nordrhein-Westfalens

Die heftigen Auseinandersetzungen um eine Neugestaltung des deutschen Berufsbeamtentums 1945–1953 sind in den letzten Jahren immer stärker in das Blickfeld der zeitgeschichtlichen Forschung gerückt. Der Konflikt gilt vielen Historikern als geradezu paradigmatisches Beispiel für den begrenzten Handlungsspielraum der westlichen Besatzungsmächte, wenn ihre Politik auf entschlossenen deutschen Widerstand stieß. Nach Kriegsende traten die amerikanischen und britischen Militärregierungen an, um das deutsche Berufsbeamtentum radikal neu zu ordnen, da es ihrer Ansicht nach durch obrigkeitsstaatliche Leitbilder geprägt war und insofern ein Hindernis beim Aufbau eines demokratischen Deutschlands darstellte. Vor allem die höhere Beamtenschaft galt als Sammelbecken militaristisch und autoritär gesinnter Kräfte, einseitig in ihrer sozialen Zusammensetzung und politisch kompromittiert aufgrund ihrer inneren Distanz zur Weimarer Republik und ihrer Verstrickung im nationalsozialistischen Herrschaftssystem. Doch sämtliche Reforminitiativen der Westalliierten scheiterten über kurz oder lang an der Ablehnung der maßgeblichen politischen Kräfte auf deutscher Seite. Nicht einmal mit dem aufsehenerregenden anglo-amerikanischen Diktat eines Reformgesetzes für die Bizone Anfang 1949 gelang es, die alliierten Vorstellungen dauerhaft durchzusetzen. Den Schlußstrich unter dieses bewegte Kapitel der deutschen Nachkriegsgeschichte zog das Bundesbeamtengesetz vom 14. Juli 1953, indem es das traditionelle deutsche Beamtenrecht bekräftigte und dort, wo es seit Kriegsende abgeändert worden war, wieder voll in Kraft setzte.

Die politischen und sozialen Folgen dieser beamtenrechtlichen Weichenstellungen für die Entwicklung der Bundesrepublik werden von Historikern einhellig hervorgehoben, wenngleich kontrovers beurteilt. Für Jürgen Kocka etwa handelt es sich um einen „Restaurationsprozeß“, der „vordemokratische Autoritätsmuster und illiberale Traditionen“ wieder aufleben ließ und zudem durch den „Verzicht auf klare Grenzbeziehungen gegenüber der nationalsozialistischen Vergangenheit ... das Selbstverständnis, die politische Moral ... und die Glaubwürdigkeit dieses neuen Staates“ schwer belastete<sup>1</sup>. Ulrich Reusch dagegen weist solche Urteile zurück und bewertet

<sup>1</sup> Kocka, Jürgen, 1945: *Neubeginn oder Restauration?*, in: Stern, Carola/Winkler, Heinrich August (Hrsg.), *Wendepunkte deutscher Geschichte 1849–1945*, Frankfurt a. M. 1979, S. 141–168, hier:

das Berufsbeamtentum als eine „vom Nationalsozialismus unberührte“ und nach Kriegsende „intakte“ Institution, deren Fortbestehen in traditioneller Form eine wesentliche Voraussetzung für die „rasche wie dauerhafte Konsolidierung der westdeutschen Demokratie und die großen politischen Erfolge der Adenauer-Ära“ darstellte<sup>2</sup>.

Wesentliche Aspekte des vielschichtigen Entscheidungsprozesses, der zur „förmlichen Renaissance“<sup>3</sup> des nach Kriegsende in Frage gestellten Berufsbeamtentums führte, sind noch ungeklärt. Im Brennpunkt der bisherigen Forschung standen zum einen die Beamtenpolitik der britischen und amerikanischen<sup>4</sup> Militärregierungen 1945–47, zum anderen die Kontroversen, die der Reformdruck der Alliierten auf der überzonalen Ebene 1948–49 auslöste, und das weitere Tauziehen bis hin zum Bundesbeamtengesetz<sup>5</sup>. Doch während die Politik der Besatzer und die deutsche Reaktion darauf immer stärker beleuchtet werden, liegt eine andere Ebene des damaligen Entscheidungsprozesses weiterhin im Dunkeln: die Auseinandersetzungen um deutsche Initiativen zur Neuordnung des Berufsbeamtentums. Reformvorstöße gingen keineswegs allein von den Besatzungsmächten aus, vielmehr gab es auch deutsche Kräfte, die eine Neugestaltung des Beamtenrechts forderten und dafür eigene Vorstellungen entwickelten. Die deutschen Reformbefürworter versuchten zunächst, ihre Konzepte in den Länderverfassungen zu verankern oder durch Landesgesetze zu verwirklichen, zum Teil mit Erfolg. Diese Initiativen riefen den heftigen Widerspruch der Verfechter des traditionellen Berufsbeamtentums hervor, teilweise aber auch der Militärregierungen, die an ihren anderslautenden Reformplänen festhielten.

Diese Konflikte, die sich hauptsächlich in den Jahren 1946–48 abspielten, wurden

S. 154f. Im gleichen Sinne: Kleßmann, Christoph, Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955, Bonn 1986, S. 252.

Für die kritische Lektüre und für Anregungen möchte ich danken: Herrn Prof. Dr. Reinhard Rürp (Berlin), Herrn Prof. Dr. Heinz Reif (Berlin) und Herrn Prof. Dr. Wolfgang Hofmann (Berlin). Zu großem Dank verpflichtet bin ich ferner der Stiftung Luftbrückendank, deren Unterstützung die Ausarbeitung des Manuskripts ermöglichte, sowie der Hans-Böckler-Stiftung, die die Quellsuche in den deutschen Archiven finanzierte, und dem Deutschen Historischen Institut London, das die Arbeit im Public Record Office ermöglichte.

<sup>2</sup> Reusch, Ulrich, Deutsches Berufsbeamtentum und britische Besatzung. Planung und Politik 1943–1947, Stuttgart 1985, S. 376, 378; ders., Ein demokratischer öffentlicher Dienst unter britischer Besatzung? Die Konzepte der Militärregierung und die Kontroversen um das Beamtenrecht in Nordwestdeutschland und in Nordrhein-Westfalen 1945–1948, in: Schwegmann, Friedrich G. (Hrsg.), Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfiler der Demokratiegründung in Westdeutschland?, Düsseldorf 1986, S. 101–138, hier: S. 106.

<sup>3</sup> Reusch, Berufsbeamtentum, S. 14.

<sup>4</sup> Die Franzosen hielten eine tiefgehende Reform des öffentlichen Dienstrechts nicht für erstrebenswert. Dagegen nahmen die Sowjets eine äußerst kritische Haltung gegenüber dem Berufsbeamtentum ein, in ihrem Kontrollgebiet kam es bald nach Kriegsende zu dessen faktischer Beseitigung.

<sup>5</sup> Für einen Überblick über die bisherige Literatur vgl. Wengst, Udo, Beamtenum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland, 1948–1953, Düsseldorf 1988, S. 16 ff.; Reusch, Berufsbeamtentum, S. 43 ff.

bisher überhaupt nicht näher untersucht<sup>6</sup>. Doch ihr Verlauf und ihre Ergebnisse hatten unmittelbare Folgen für die Auseinandersetzungen, die in der zweiten Hälfte des Jahres 1948 auf überzonaler Ebene aufflammten und bislang im Mittelpunkt des Forschungsinteresses standen. Erstens waren die politischen Kräfteverhältnisse, die zu Anfang der Konflikte um das Berufsbeamtentum im Wirtschaftsrat und im Parlamentarischen Rat bestanden, durch den Ausgang der früheren Kontroversen maßgeblich geprägt. Zweitens: 1948/49 handelten viele der Hauptbeteiligten, Deutsche wie Alliierte, auf der Grundlage der Erfahrungen, die sie im Rahmen der vorangegangenen Konflikte miteinander gesammelt hatten.

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit dieser wichtigen, aber bislang vernachlässigten Entscheidungsebene, und zwar am Beispiel der Vorgänge in Nordrhein-Westfalen. Die dortige Entwicklung verdient besonderes Interesse, erstens weil Nordrhein-Westfalen aufgrund seiner Stellung als bevölkerungsstärkstes und wirtschaftskräftigstes Land der Westzonen über beträchtliches politisches Gewicht verfügte. Die damals an Rhein und Ruhr getroffenen Weichenstellungen zogen Kreise weit über die Landesgrenzen hinaus, so auch auf dem Gebiet des Beamtenrechts. Die nordrhein-westfälischen Reformbefürworter waren bemüht, diesen Faktor auszunutzen, um ihr Konzept nicht nur im eigenen Lande, sondern zugleich in den übrigen Ländern der Britischen Zone durchzusetzen. Parallel dazu sollte ein Zusammenwirken mit ähnlich denkenden Politikern aus der Amerikanischen Zone den Weg für eine entsprechende bizonale Regelung öffnen. Insofern hatte das nordrhein-westfälische Reformprojekt eine breitere Bedeutung; der Verlauf und der Ausgang der Kontroversen an Rhein und Ruhr setzten vielbeachtete Zeichen für die Beratungen auf zentraler und überzentraler Ebene.

Zweitens kann sich die Analyse der nordrhein-westfälischen Auseinandersetzungen auf eine breite Materialbasis stützen, die zahlreiche neue und überraschende Einblicke in die damalige Kräftekonstellation auf deutscher Seite gewährt<sup>7</sup>. Bei-

<sup>6</sup> Als Überblick immer noch am ausführlichsten, wenn auch keineswegs vollständig: Heyland, Carl, *Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen Staat. Eine staatsrechtliche Studie* (Nach dem Stande vom 1. Oktober 1948), Berlin 1949, S. 140 ff.

<sup>7</sup> Die Archive werden wie folgt abgekürzt: Nordrhein-Westfälisches Hauptstaatsarchiv, Düsseldorf (HSAD); Public Record Office, Kew (PRO); Parlamentarisches Archiv des Dt. Bundestages, Bonn (PA); Archiv des Bundesvorstandes des Dt. Gewerkschaftsbundes, Düsseldorf (DGB); Archiv des Dt. Städtetages, Köln (DST); Archiv für Christlich-Demokratische Politik, St. Augustin (ACDP); Archiv der sozialen Demokratie, Bonn (AsD); Stiftung Bundeskanzler-Konrad-Adenauer-Haus, Rhöndorf (SBAH). Wichtig für den vorliegenden Beitrag auch die zahlreichen relevanten, aber für Historiker bislang nicht zugänglichen Unterlagen in den Altakten der Hauptverwaltung der Gewerkschaft ÖTV in Stuttgart (künftig: ÖTV) sowie im Besitz der ehemaligen ÖTV-Sekretäre Heinz Touppen, Düsseldorf (Mat. Touppen), und Paul Haas, Krefeld (Mat. Haas).

Systematisch ausgewertet wurden zudem 13 Zeitungen: die CDU-nahen Blätter „Kölnische Rundschau“ (KR), „Rheinische Post“ (RP), Düsseldorf, und „Westfalen-Zeitung“ (WZ), Bielefeld; die SPD-nahen Zeitungen „Westfälische Rundschau“ (WR), Dortmund, „Rheinische Zeitung“ (RZ), Köln, „Rhein-Echo“ (RE), Düsseldorf, „Neue Ruhr-Zeitung“ (NRZ), Essen, und „Freie Presse“ (FP), Bielefeld; die KPD-nahen Zeitungen „Freiheit“ (Fr), Düsseldorf, „Volksstimme“ (Vst), Köln, und „Westdeutsches Volksecho“ (WV), Dortmund; die dem Zentrum nahestehende

spielsweise zeigt sich, daß die Aufgeschlossenheit für Reformüberlegungen viel weiter reichte als von Historikern bislang angenommen. Nicht nur Sprecher der politischen Linken, sondern auch Vertreter der übrigen Parteien übten deutliche Kritik am hergebrachten Beamtentum. Ferner lassen sich die öffentlichen Stellungnahmen des CDU-Vorsitzenden Konrad Adenauer, der eine Beamtenrechtsreform entschieden ablehnte, nicht länger mit der Politik seiner Partei gleichsetzen; die von Adenauer vertretene Position erweist sich als der Kurs einer innerparteilichen Gruppierung, die in der Beamtenfrage vorsichtig taktieren mußte, weil ihr Standpunkt in den Reihen der nordrhein-westfälischen CDU durchaus umstritten war. Andererseits stellt sich heraus, daß bisher gängige Urteile über die Reformfreudigkeit der SPD und der Gewerkschaften<sup>8</sup> ebenso revidiert werden müssen. In der SPD gab es neben Reformbefürwortern auch bremsende Kräfte, und bei den Gewerkschaften setzte sich rasch ein äußerst pragmatischer Kurs durch: Um Beamtenmitglieder zu gewinnen und um die Gründung konkurrierender Beamtenorganisationen zu verhindern, stellten die DGB-Gründer Reformforderungen zurück, obendrein zog die Führung der einflußreichen Gewerkschaft ÖTV in einer aufsehenerregenden Protestkampagne gegen das nordrhein-westfälische Reformprojekt zu Felde und brachte dessen Befürworter damit in ernste politische Bedrängnis. Schließlich gehörte zur politischen Gleichung auf der deutschen Seite eine weitere Größe, deren Bedeutung für die Reformdebatte bislang völlig unerkannt geblieben ist: die in der Bevölkerung weitverbreiteten beamtenkritischen Ressentiments. Sie verliehen den Reformverfechtern immer wieder Auftrieb, zwangen deren Widersacher dagegen zu vorsichtigem Taktieren.

Drittens bietet die Analyse des nordrhein-westfälischen Konflikts neue Erkenntnisse über die Politik der britischen Besatzungsmacht auf einem Gebiet, das für sie von großer Bedeutung war. Insbesondere muß Ulrich Reuschs Analyse der britischen Beamtenpolitik in wesentlichen Punkten korrigiert werden. Das geht vor allem aus den erst seit kurzem verfügbaren Akten der britischen Militärregierung hervor, der Control Commission for Germany (British Element) (CCG[BE]). Beispielsweise bildete die britische „Beamtenrichtlinie“ vom Juni 1946, die das Programm für eine radikale Umgestaltung des deutschen Dienstrechts enthielt und auf den nahezu geschlossenen Widerstand der verantwortlichen deutschen Politiker stieß, keineswegs „bis zum Dezember 1948 ... die Grundlage der britischen Beamtenpolitik“<sup>9</sup>. Vielmehr verhielten sich die Besatzer flexibler, schon im Sommer 1947 schlugen sie einen neuen Kurs ein. Als er ebenfalls auf deutsche Ablehnung stieß und daher nicht zum gewünschten Ziel führte, änderten die Briten ihre Politik im April 1948 erneut. Indes gelang es den Besatzern trotz ihres mehrfachen Kurswech-

<sup>8</sup> „Rhein-Ruhr-Zeitung“ (RRZ), Essen, und „Die Welt“ (überparteilich/Nähe zur britischen Militärregierung).

<sup>8</sup> Erwa bei Mommsen, Hans, Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums und die Rekonstruktion der Demokratie in Westdeutschland, in: Schwegmann, Wiederherstellung, S. 65-79, hier: S. 70, 74.

<sup>9</sup> Reusch, Berufsbeamtentum, S. 198.

sels nicht, ihre Vorstellungen von einer Neuordnung des öffentlichen Dienstes in den Ländern ihrer Zone durchzusetzen. Dennoch: Die anhaltenden britischen Einwirkungsversuche bildeten den Rahmen für den innerdeutschen Konflikt um das Berufsbeamtentum, sie beeinflussten den Handlungsspielraum der Reformbefürworter wie auch der Reformgegner auf entscheidende Weise.

### 1. Die Reformüberlegungen im nordrhein-westfälischen Innenministerium 1946

In Nordrhein-Westfalen war die Diskussion um eine Neugestaltung des öffentlichen Dienstrechts durch den besonderen Einfluß der Reformbefürworter auf die Politik des Innenministeriums geprägt. Zur Leitung des Ministeriums gehörten zwei Männer, deren Überlegungen und Initiativen den Verlauf der öffentlichen Kontroversen 1946–48 maßgeblich bestimmen sollten: zum einen der Minister selber, Dr. Walter Menzel (SPD), der seit der Konstituierung der ersten Landesregierung am 29. August 1946 amtierte, zum anderen Dr. Wolfgang Schmidt (ebenfalls SPD), der Leiter der Ministerialabteilung für Beamten- und Personalangelegenheiten<sup>10</sup>. Im Herbst 1946 stellten die beiden Männer Überlegungen über eine Reform des öffentlichen Dienstrechts an. Den Bezugsrahmen bildeten die britischen Reformpläne, wie sie dem Ministerium in der Gestalt der Beamtendirektive vom Juni 1946 bekanntgeworden waren.

Die umfangreiche Beamtendirektive stellte das Konzept für eine tiefgreifende Neuordnung des deutschen öffentlichen Dienstes dar. Das Dokument wurde von der zuständigen Administration and Local Government (ALG) Branch der britischen Kontrollkommission, also der Zonen-Militärregierung, erarbeitet und an die nachgeordneten Militärregierungsdienststellen verteilt. Obwohl die Umgestaltung des deutschen Berufsbeamtentums zu den Kernelementen der britischen Demokratisierungspolitik zählte, war die ALG Branch durch keine näheren Anweisungen aus London gebunden. Die zuständigen Offiziere stellten ein Reformprogramm auf, das sich an den vertrauten englischen Verhältnissen orientierte<sup>11</sup>. Seine Kernpunkte:

<sup>10</sup> Zur Person Menzels: geb. 1901, 1928–31 Finanzrat im preuß. Finanzministerium, 1931–33 Landrat in Weilburg/Lahn, 1933 Entlassung aus politischen Gründen, 1945–46 Generalreferent für Inneres im westf. Oberpräsidium, 1946–50 Innenminister, 1946–54 MdL, 1949–62 MdB. Ab 1946 Mitglied des SPD-Parteivorstandes (PV) und Berater Kurt Schumachers. Vgl. Günther, Klaus, Walter Menzel, in: Först, Walter (Hrsg.), *Zwischen Ruhrkampf und Wiederaufbau*, Köln/Berlin 1972, S. 153–158; Bierbach, Wolf, Walter Menzel, in: Först, Walter (Hrsg.), *Aus dreißig Jahren. Rheinisch-westfälische Politiker-Porträts*, Köln/Berlin 1979, S. 186–198; NL Menzel, AsD.

Zur Person Schmidts: geb. 1897, 1918 Provinzialvorsitzender des Arbeiter- und Soldatenrates für Ostpreußen, 1919–20 Stellv. des Reichs- und preuß. Staatskommissars für Ost- und Westpreußen, 1924–27 im Berliner Polizeipräsidium für die Bekämpfung rechtsradikaler Bestrebungen verantwortlich, 1927–31 Landrat, 1931–33 im Regierungspräsidium Köln tätig, 1933 Entlassung aus politischen Gründen, 1945–46 Bearbeitung von Polizeifragen im Oberpräsidium der Nord-Rheinprovinz, 1946–55 im Landesdienst Nordrhein-Westfalens, ab 1948 Ministerialdirektor und stellv. Bevollmächtigter beim Länderrat des VWG, anschl. im Ministerium für Bundesangelegenheiten. Vgl. Sammlung Personalia, AsD; NL Schmidt, HSAD.

<sup>11</sup> Vgl. Military Government Directive on Administration, Local and Regional Government and



1. Der öffentliche Dienst und das Dienstrecht sollten weitgehend dezentralisiert werden. Noch galten die stark zentralisierenden Bestimmungen des Deutschen Beamtengesetzes (DBG) von 1937, da die Besatzer 1945 zunächst nur dessen spezifisch nationalsozialistische Vorschriften aufgehoben hatten. In dieser „bereinigten“ Form kodifizierte das DBG das klassische deutsche Beamtenrecht, regelte den Staatsdienst auf allen Ebenen einheitlich und erklärte sämtliche Beamte zu mittelbaren oder unmittelbaren Reichsbediensteten. Die Verfasser der Beamtendirektive sahen die „Gefahr“, dieser zentralisierte Apparat könnte zum „eigentlichen Herrn über Deutschland“ werden<sup>12</sup>, und wollten den öffentlichen Dienst nach englischem Vorbild in zahlreiche autonome Bestandteile auflösen.

2. Auf jeder Verwaltungsebene sollten die Parlamente eine direkte Kontrolle über die öffentlichen Bediensteten ausüben. Jeder Gemeinderat, jeder Kreistag und jeder Landtag sollte in eigener Verantwortung über die Einstellung, die Beförderung und die Entlassung der ihm unmittelbar unterstellten Beschäftigten entscheiden und außerdem deren Dienstverhältnisse selbständig regeln, so etwa Arbeitszeiten, Bezahlung und Pensionssystem.

3. Die Ansichten und die soziale Zusammensetzung der öffentlichen Bediensteten sollten demokratisiert werden. Die Briten planten Schulungs- und Erziehungsprogramme, um den Beamten „einzuschärfen“, daß sie „Diener des Volkes und nicht dessen Herren“ seien. Ferner galt es, die Rekrutierungsbasis der Verwaltungsbeamten zu erweitern und „die sozialen Barrieren, die [traditionell] die verschiedenen Dienstränge voneinander trennten ... und alle Dienstränge von der breiten Bevölkerung“, abzubauen.

4. Die öffentlichen Bediensteten würden einem Gebot strikter parteipolitischer Neutralität unterliegen. Nach den britischen Vorstellungen sollte der Beamte dem demokratisch gewählten Politiker als unparteiischer Berater zur Seite stehen und den Willen des Amtsinhabers loyal ausführen, ohne Rücksicht auf die eigenen Überzeugungen. Damit keine Zweifel an der Neutralität des Beamten aufkämen, mußte er „absolute Enthaltensamkeit in bezug auf politische Aktivitäten“ üben und u. a. auf das passive Wahlrecht verzichten.

Erst später erfuhren die Deutschen, daß die Beamtendirektive in den britischen Reihen umstritten war. Manche Kritiker empfanden das Reformkonzept der ALG Branch als zu ehrgeizig und schwer realisierbar, da es z. T. nur historisch erklärbare englische Verhältnisse transplantierte, statt an den brauchbaren Elementen der deutschen Tradition anzuknüpfen. Andere hielten einen so grundlegenden Umbau des öffentlichen Dienstes für nicht ratsam, weil er die ohnehin schwierige Verwaltung des besetzten Landes wesentlich kompliziere und damit andere Ziele der britischen Deutschlandpolitik konterkariere. Infolge dieser Kontroversen hatte sich die Herausgabe der 1945 fertiggestellten Beamtendirektive mehrmals verzögert. Nach ihrem

Public Services, Part II, Public Services: PRO, FO 371/55617/C 9548 (künftig: Directive). Ausführlich zur Beamtendirektive: Reusch, Berufsbeamtentum, S. 179 ff.

<sup>12</sup> Directive, S. 10. Für die folgenden Zitate: S. 9 ff.

Erscheinen im Juni 1946 setzte sich das Tauziehen zwischen ihren Befürwortern und ihren Gegnern hinter den Kulissen fort. Die Entscheidung, inwieweit die Beamten-direktive tatsächlich in die Praxis umgesetzt werden sollte, war noch nicht gefallen<sup>13</sup>.

Doch wie die meisten Verantwortlichen auf deutscher Seite ging auch die Leitung des nordrhein-westfälischen Innenministeriums davon aus, daß die britische Beamten-direktive ein weitgehend verbindliches Konzept für die Neuordnung des öffentlichen Dienstes darstellte. Es schien nur eine Frage der Zeit, bis die Militärregierung entsprechende rechtskräftige Verordnungen bekanntgeben würde. Daher beschäftigten sich Menzel und Schmidt intensiv mit dem britischen Reformmodell und stellten Überlegungen über das Wesen und die Zukunft des deutschen Berufsbeamtentums an. In dieser Diskussion vertraten die zwei Politiker unterschiedliche Positionen, die schließlich beide in den 1947 vom Ministerium vorgelegten Reformentwurf einfließen.

Menzel stand dem traditionellen Berufsbeamtentum durchaus kritisch gegenüber und hielt es für dringend reformbedürftig. Wie er etwas später ausführte, sei das Berufsbeamtentum durch dessen Ursprung im „Polizeistaat“ und „Obrigkeitsstaat“ noch allzu deutlich geprägt; die Staatsdiener wiesen einen „Kastengeist“ auf, der die Einflüsse des „Militarismus und d[es] Junkertum[s]“ verrate<sup>14</sup>. Indes hielt der Minister viele Grundsätze des überkommenen Beamtenrechts nach wie vor für sinnvoll und verteidigte sie gegenüber den Briten. Zugleich kritisierte Menzel verschiedene Aspekte der Beamten-direktive, darunter:

- die Paragraphen, die eine Entlassung von Beamten aufgrund „allgemeiner Untüchtigkeit“ oder „aus Gründen des öffentlichen Interesses“ ermöglichen sollten<sup>15</sup>. Das Ziel der Briten war es, den Parlamentariern eine effektivere Handhabe gegen leistungsunwillige oder staatspolitisch unzuverlässige Beamte zu geben. Doch der Minister fand die vorgesehenen Formulierungen so dehnbar, daß sie parteipolitisch motivierten Repressalien gegen einzelne Bedienstete Tür und Tor öffneten.
- die geplante Dezentralisierung des öffentlichen Dienstes. Jetzt wie später sträubte sich der Innenminister gegen die föderalisierenden Bestrebungen der Alliierten und trat für eine starke Zentralgewalt ein. Wie zahlreiche andere führende Sozialdemokraten fand Menzel viel Positives am preußischen Zentralismus, wie er nach 1918 unter einer demokratischen Staatsregierung umgeformt und praktiziert wurde<sup>16</sup>. Insbesondere verteidigte Menzel das Recht des Innenministeriums, wie bisher die Aufsicht über die Tätigkeit der Kommunalverwaltung zu führen und v. a. bei der Auswahl der Kommunalbeamten mitzuwirken. Daher müsse jeder Beamte nach wie

<sup>13</sup> Vgl. Brief for Deputy President, GOVSC, for the Conference of Regional Commissioners on 3 June 1947, S. 1: PRO, FO 1033/11; Reusch, Berufsbeamtentum, S. 234 ff., 281 ff.

<sup>14</sup> Zonenbeirat (ZB), 1. Sitzung des Unterausschusses (UA) für Beamtenfragen, 8. September 1947, S. 16 f.: PA, 1/288. Zum folgenden vgl. insbes. Innenminister (IM) an Hauptquartier (HQ) der Militärregierung (MR) Nordrhein-Westfalens (NW), 7. 10. 1946: HSAD, NW 110-1422; dort die folgenden Zitate, soweit nicht anders ausgewiesen.

<sup>15</sup> Directive, S. 52.

<sup>16</sup> Vgl. Bierbach, Menzel, S. 188–193.

vor im unmittelbaren oder mittelbaren Landesdienst – und später auch Reichsdienst – stehen, das sei „einer der wichtigsten Grundsätze des bisherigen deutschen Beamtenrechts“. Zu den Hintergründen dieser Forderung zählte Menzels Bestreben, vom Innenministerium aus eine strengere Entnazifizierung der Kommunalverwaltung durchzuführen, als es die Briten mit ihrer inkonsequenten Säuberungspolitik bislang erreicht hatten.

Menzel stimmte nur einem Punkt des britischen Reformkonzepts uneingeschränkt zu: dem Plan, die Zahl der Beamten nach englischem Vorbild zu reduzieren. Damals setzten sich die Landesbediensteten zu mehr als zwei Dritteln aus Beamten zusammen<sup>17</sup>. Der Minister fand, dieser Anteil sollte „weit geringer sein“. Den bisherigen Beamtenstatus brauche man nur noch für diejenigen ungeschmälert aufrechtzuerhalten, „die bestimmte Befugnis obrigkeitlicher Art ausüben und die in so wichtigen Stellungen sind, daß ihnen durch ein Beamtenverhältnis besondere Sicherung und Unabhängigkeit gewährt werden muß“. Die übrigen Aufgaben der öffentlichen Hand könnten Angestellte erledigen.

Menzels enger Mitarbeiter und Parteifreund Dr. Wolfgang Schmidt vertrat eine andere Position, er äußerte starke Bedenken gegen die Weiterverwendung des traditionellen deutschen Beamtenrechts<sup>18</sup>. Schmidt bekannte sich zwar ausdrücklich zum Berufsbeamtentum, aber er hielt „eine grundlegende Reform“ für notwendig und wollte dafür „wesentliche Teile des englischen Beamtenrechts ... übernehmen“. Gleichzeitig waren Schmidts Ansichten durch erhebliche Zweifel an der demokratischen Gesinnung und an der Leistungsbereitschaft der Staatsdiener geprägt. Schon Ende 1945 hatte er die Überzeugung geäußert, daß der „Beamtenapparat“ nach wie vor „autokratisch, antisozialistisch und z. T. stark faschistisch eingestellt“<sup>19</sup> sei. Offenkundig begriff Schmidt den britischen Reformvorstoß als Chance, um weitreichende Änderungen im Beamtenrecht wie auch in der personellen Zusammensetzung des Beamtenkörpers herbeizuführen. Schmidt forderte unter anderem:

- die Umerziehung und Disziplinierung des Beamtentums, bis es „die demokratischen Grunderfordernisse erfüllt“ und sich „in das Volksganze“ einordne. Er kritisierte, daß viele Staatsdiener auf die Aufrechterhaltung ihrer bislang „übermäßig privilegierte[n] Stellung“ pochten, „unbekümmert über den erfolgten Zusammenbruch unseres Volkes“. Um einen „Rückfall in obrigkeitsstaatliche Methoden und Lebensformen unbedingt aus[zu]schließen“, plädierte er im Gegensatz zu Menzel dafür, die in der Beamtendirektive vorgesehene Möglichkeit der Entlassung aus dem Beamtenverhältnis vorübergehend aufzugreifen. Dieses Schicksal sollte dem Staats-

<sup>17</sup> Am 31. Mai 1947 betrug der Anteil der Beamten an den 85 840 Landesbediensteten 68,4%, an den 96 224 Beschäftigten der Kommunalverwaltung jedoch nur 29,4%. Vgl. Übersicht der Mehrausgaben, o. D., Anl. 3: HSAD, NW 110-1428.

<sup>18</sup> Vgl. Schmidt an IM, „Betr.: Frage des Berufsbeamtentums“, 2. 11. 1946: HSAD, NW 110-839; dort auch die folgenden Zitate.

<sup>19</sup> Bericht Schmidts, o. T., S. 5, Anl. zu: Görlinger an Schumacher, 13. 12. 1945: AsD, PV, Schumacher, J 8.



diener als „ständige Gefahr“ drohen, falls er sich als „ungeeignet, uninteressiert und nicht demokratisch“ erweise. Erst nach vollendetem „Aufbau des demokratischen Staates“ könne man zu den bisherigen Sicherungen des Beamtenrechts wieder zurückkehren.

- die Eingliederung der Beamten in die Sozialversicherung. Dadurch sollte eine weitere Grundlage des Standesdenkens eliminiert werden.
- die Stärkung des Leistungsprinzips. Beförderungen sollten jegliche Automatik verlieren und nur nach dem Nachweis beruflicher Fortbildung und ausreichenden dienstlichen Einsatzes erfolgen.
- die Erweiterung des sozialen Rekrutierungsfeldes der Beamten. Hier griff Schmidt auf sozialdemokratische Reformvorstellungen aus der Weimarer Zeit zurück, seine Vorschläge waren detaillierter und weitreichender als die britischen Pläne.
- eine deutliche Verringerung der Beamtenzahl. Schmidts Vorstellungen zielten weit über Menzels hinaus: Selbst in den Hoheitsverwaltungen sollte „im wesentlichen nur der leitende Verwaltungsfunktionär Beamter werden, dem sich vielleicht noch ein kleinerer Kreis gehobener mittlerer Beamter anschließen wird“.

Wenig später ging Schmidt noch einen Schritt weiter und forderte die Überwindung der Unterschiede zwischen Beamten und Behördenangestellten durch ein einheitliches Dienstrecht für alle Verwaltungsangehörigen. Mit diesem Vorschlag wandte er sich an führende Sozialdemokraten wie Kurt Schumacher und Hans Böckler. Schmidt schickte ihnen u. a. eine Stellungnahme, die ein einheitliches Dienstrecht auf vertraglicher Basis forderte: Die Ernennung des Beamten durch einseitigen Hoheitsakt sei „ein Überbleibsel der mittelalterlichen Leibeigenschaft, die modernem Rechtsempfinden widerspricht“, und daher abzulehnen<sup>20</sup>.

## 2. Das politische Kräftefeld auf deutscher Seite 1946/47

In welchem politischen Kontext fanden die Diskussionen im Innenministerium statt? Im folgenden geht es v. a. um die Standpunkte der Parteien und der Gewerkschaften, da diese Organisationen eine entscheidende Rolle bei den rasch einsetzenden Kontroversen um die Reforminitiative des Innenministeriums spielten.

Vorweg gilt unsere Aufmerksamkeit jedoch einer wichtigen, aber bislang unerkannten Komponente der damaligen politischen Konstellation: der anhaltenden beamtenkritischen Stimmung in breiten Teilen der Bevölkerung. Viele Zeitgenossen hielten „die Beamten“, ob berechtigt oder nicht, für dünnhäutig, für politisch kompromittiert, für korrupt, für unfähig, für privilegiert und obendrein noch für viel zu zahlreich. Angriffe und Spötteleien im Rundfunk sowie in den Zeitungen spiegelten

<sup>20</sup> „Gedanken zur Neuformung des Beamtenrechts“, o. D., S. 2, Anl. zu: Schmidt an Schumacher, 19. 11. 1946: AsD, PV, Schumacher, J 66; Schmidt an Böckler, 19. 11. 1946: DGB, „LBz. NRW, Vorläufer“.

diese Ressentiments wider und verstärkten sie<sup>21</sup>. Mehrere Faktoren trugen dazu bei, diese spannungsgeladene Atmosphäre zu erzeugen oder zu verschärfen:

a) Unübersehbar wuchs die Korruption unter den Beamten, wie im übrigen auch unter den Behördenangestellten. Den Hintergrund bildeten die fortschreitende Versorgungskrise und der zunehmende Währungsverfall, die die Tauschwirtschaft und den Schwarzmarkt aufblühen ließen. Eine wachsende Zahl von Verwaltungsangehörigen versuchte, die schrumpfende Kaufkraft ihrer Gehälter auszugleichen und ihre mangelhafte Versorgung mit Lebensmitteln aufzubessern, indem sie Geschenke und andere Bestechungen akzeptierten. Bald sprach man von den „Paketannahmestellen“ in verschiedenen Behörden<sup>22</sup>.

b) Trotz der zahlreichen Entlassungen im Rahmen der Entnazifizierung gab es im Staatsdienst noch viele Beamte, die geradezu demokratiefeindliche Ansichten hegten. So kritisierte etwa der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Rudolf Amelunxen (parteilos, später Zentrum) in einer Rede vor Beamten am 4. Januar 1947:

„[Trotz der] Bereinigung von aktivistischen Elementen sind vielfach die nazistischen und militaristischen Ideologien noch heute unter der jüngeren Beamtenschaft wirksam, oft nur im Unterbewußtsein, während bei vielen älteren Beamten . . . noch ein verschwommenes Träumen von monarchistischen Zeiten unter der Herrschaft des Dreiklassenwahlrechts und den feudalen Allüren der wilhelminischen Epoche spürbar ist.“<sup>23</sup>

Die von Amelunxen skizzierte Vorstellungswelt fand ihren Ausdruck u. a. in den herablassenden oder befehlenden Umgangsformen, die zahlreiche Beamte bei dienstlichen Kontakten mit der Bevölkerung pflegten. Immer wieder sahen sich Verwaltungsleiter veranlaßt, die Beamten und Behördenangestellten zu einem höflichen und hilfsbereiten Umgang mit dem Publikum aufzufordern<sup>24</sup>.

c) Die von den Alliierten initiierten Diskussionen um eine Neugestaltung des Rentensystems und um eine mögliche Aufnahme der Beamten in die Sozialversicherung lenkten Aufmerksamkeit auf die z. T. erheblichen und von vielen als ungerecht empfundenen Unterschiede zwischen der Höhe der Pensionen und der Renten. Die Kluft zwischen den Ruhegehältern der Staatsdiener und den niedrigen Renten, die den Kriegsinvaliden und Kriegerwitwen zustanden, erregte die Gemüter ganz besonders.

<sup>21</sup> Vgl., neben den vielen einschlägigen Zeitungsmeldungen: ZB, 9. Sitzung, 27.–29. 11. 1946, S. 207; PA, 1/254; Ns. über die 7. Vollsitzung der Hauptpersonalvertretung, 23.–24. 7. 1946: DGB, „Gewerkschaftl. Zonensekretariat I“; Protokoll (Prot.) über die Sitzung von Vertretern der Gewerkschaft ÖTV, 21. 9. 1946: Mat. Touppen; Betriebsrat, RPD-Bezirk Braunschweig, an SPD-Landesvorstand, 7. 11. 1946: AsD, PV, Schumacher, J 66; Prot. der Sitzung des Beamten-Zonenausschusses, 2. 12. 1946, S. 2: DGB, „Verschied. Protokolle“.

<sup>22</sup> RRZ vom 3. 4. 1947, S. 4; vgl. Vermerk Vogels an Menzel, 7. 11. 1946: HSAD, NW 110-839.

<sup>23</sup> Ansprache des Ministerpräsidenten Dr. Amelunxen vor einem Kreis von Berufsbeamten in Dortmund am 4. Januar 1947 [im Orig. irrtümlich „1946“], S. 5: SBAH, 08.20.

<sup>24</sup> Allein in Düsseldorf erfolgten bis Ende 1946 vier solcher Rundschreiben; vgl. Mitteilungen für die Stadtverwaltung Düsseldorf vom 15. 11. 1945, S. 5, vom 5. 12. 1945, S. 9, vom 31. 12. 1945, S. 15 und vom 1. 3. 1947, S. 4. Das letzte unterstrich erneut: „Der öffentliche Bedienstete ist nicht der Vorgesetzte und der Herr des Publikums, wie es insbesondere im Dritten Reich gewesen ist.“

d) Die Zahl der Bediensteten und die Verwaltungskosten stiegen immer weiter an. Diese vielkritisierte „Aufblähung“ des öffentlichen Dienstes wurde durch zeitbedingte Faktoren verursacht und ließ sich oft nicht vermeiden. Trotzdem häuften sich die Forderungen nach einem Personalabbau und vor allem nach einer Reduzierung der Zahl der als besonders teuer geltenden Beamten.

e) Jenseits aller konkreten Mißstände enthielt die Beamtenkritik dieser Jahre eine irrationale Komponente. Viele hungrige und unzufriedene Menschen differenzierten nicht, sondern machten „die Beamten“ für Probleme verantwortlich, die eigentlich zu den Folgen des Nationalsozialismus und des Krieges zählten. Insbesondere die Wirtschafts- und Versorgungsmisere löste Aggressionen aus, die sich gegen die Staatsdiener im allgemeinen richteten. „Die Beamten“ gerieten in die Rolle eines Sündenbocks, die Kritik an ihnen entlastete und lenkte von der eigenen Mitverantwortung am Nationalsozialismus und an den Kriegsfolgen ab. Die Neigung, die Schuld bei den Staatsdienern zu suchen, wurde gefördert durch eine längere Tradition der Beamtenkritik, die die Nationalsozialisten aufgegriffen und auf die Spitze getrieben hatten. Die von ihnen propagierten Denkmuster wirkten nach 1945 unverkennbar fort<sup>25</sup>.

Die weitverbreiteten Ressentiments gegen die Staatsdiener blieben nicht ohne Einfluß auf die Beamtenpolitik der Parteien, wengleich sie wesentlich differenzierter ausfiel. Betrachten wir zunächst Menzels und Schmidts eigene Partei, die SPD. Ihre Beamtenpolitik bot ein unscharfes Bild. Prominente Funktionäre, allen voran Kurt Schumacher, äußerten heftige Kritik an der Mentalität wie an der bisherigen politischen Einstellung der Beamten und hielten eine grundlegende Beamtenrechtsreform für unabdingbar. Im Einklang damit verabschiedeten die Delegierten des ersten Nachkriegsparteitages am 11. Mai 1946 eine programmatische „Kundgebung“, die u. a. „ein einheitliches Dienstrecht“ verlangte<sup>26</sup>. Doch blieb es beim Schlagwort: Weder auf dem Parteitag noch in der Zeit danach füllte man diese Forderung mit präzisen Inhalten.

Es gab offenbar zwei Gründe für diese bemerkenswerte Inkonsequenz. Erstens nahm die Beschäftigung mit den drängenden Fragen der Tagespolitik die begrenzten Kräfte des Parteiapparats stark in Anspruch und stand auch für viele Mitglieder im Mittelpunkt des Interesses. Zweitens gab es innerhalb der Nachkriegs-SPD gewichtige Kräfte, die eine weiterreichende Dienstrechtsreform vorerst zurückstellen wollten oder auf andere Weise bremsten. Viele sozialdemokratische Kommunal- und Landespolitiker widmeten bereits ihre ganze Kraft den Problemen des unmittelbaren Wiederaufbaus und sahen sich außerstande, zusätzlich noch Pläne für eine umfassende Neuordnung des Dienstrechts auszuarbeiten und umzusetzen<sup>27</sup>. Hinzu

<sup>25</sup> Zusammenfassend über den Beamten als „Sündenbock für die Nöte und Gebrechen unserer Zeit“: RP vom 22. 11. 1947, S. 2.

<sup>26</sup> Flechtheim, Ossip K. (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Bd. 3, T. 2, Berlin 1963, S. 21. Für die Beamtenkritik Schumachers vgl. Albrecht, Willy (Hrsg.), Kurt Schumacher. Reden – Schriften – Korrespondenzen 1945–1957, Berlin/Bonn 1985, S. 207 f., 262 ff., 365 ff.

<sup>27</sup> Hierfür typisch ist die Haltung des Hamburger Senatsyndikus Hans Harder (SPD), vgl. Ns. über

kamen einflußreiche Funktionäre, die der Sozialisierung und anderen Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik den Vorrang gaben. Sie befürchteten, daß frühzeitige Initiativen zur Umgestaltung des öffentlichen Dienstes von diesen Problemen ablenken könnten und zudem die Effizienz der Verwaltung, auf die man sich für die Umsetzung von Reformen auf anderen Gebieten angewiesen sah, beeinträchtigen würden. Ferner bemühten sich Kräfte innerhalb der SPD, die soziale Basis der Partei zu verbreitern, sie wollten „unter allen Umständen“ eine Orientierung hin zu den Mittelschichten durchsetzen. In eine ähnliche Richtung zielten diejenigen Sozialdemokraten, die auf den Stellenwert der unteren und mittleren Beamten als potentiellres Wähler- und Mitgliederreservoir hinwiesen und dafür plädierten, diese Gruppe nicht durch allzu heftige Reformforderungen zu verschrecken<sup>28</sup>.

Unter dem Eindruck dieser verschiedenen Einflüsse verstummte die öffentliche Beamtenkritik Schumachers und anderer führender Sozialdemokraten zusehends. Von der Parteizentrale gingen keine weiteren Impulse für eine Dienstrechtsreform aus; trotz der Mahnrufe einzelner Parteigremien machte die SPD-Führung einen Bogen um das Thema: Bis Anfang 1949 äußerte sich der Parteivorstand kein einziges Mal zu Dienstrechtsfragen in der Öffentlichkeit, ja nicht einmal intern beschäftigte er sich damit, wie aus den Protokollen des Parteivorstandes für die Jahre 1947–49 hervorgeht.

Trotz dieser widersprüchlichen Haltung der Gesamt-SPD schien die parteipolitische Konstellation in Nordrhein-Westfalen keineswegs ungünstig. In der Landes-SPD gaben sich viele Mitglieder und Funktionäre kaum Mühe, ihre Abneigung gegen „die Beamten“ zu verhehlen. Diese Stimmung war in ihrer politischen Zielrichtung eher diffus, doch bestärkte sie die Reformbefürworter und diente ihnen als innerparteiliche Grundlage für ihre Initiativen. Darüber hinaus reichte die Aufgeschlossenheit für Reformüberlegungen in den übrigen Parteien weiter als von Historikern bislang angenommen:

1. Am deutlichsten fiel die Stellungnahme der KPD aus, sie nahm den in der SBZ beschrittenen Weg als Vorbild. Dort hatte die Militärregierung das Deutsche Beamtengesetz kurzerhand aufgehoben, es gab nur noch Staatsangestellte mit tarifvertraglich geregelten Arbeitsverhältnissen<sup>29</sup>.

2. Obwohl die FDP auf vielen Gebieten betont konservative Positionen vertrat, zeigte sie in der Beamtenfrage ebenfalls Reformbereitschaft. Das lag daran, daß mittelständische Unternehmer, Selbständige und leitende Angestellte der Schwerindustrie über erhebliches Gewicht in den nordrhein-westfälischen Gliederungen der Partei verfügten: Diese Kreise empfanden die Verwaltung als bürokratische Gänge-

die 1. Sitzung des Personalausschusses des DST am 19. 9. 1947, S. 2; DST, 1/00-00 („Man sollte meinen, daß die heutige Zeit ganz andere Sorgen hätte ...“).

<sup>28</sup> Vgl. etwa NRZ vom 21. 8. 1946, Ausg. Essen, S. 4; RE vom 12. 10. 1946, Ausg. Solingen („Wahl und Mittelstand“, „SPD und Berufsbeamtentum“); Baehnisch an Schumacher, 11. 2. 1946: AsD, PV, Schumacher, J 22.

<sup>29</sup> Vgl. u. a. Demokratie und Selbstverwaltung, Mitteilungsblatt der Bezirksleitung Mittelrhein der KPD, Abteilung Kommunal-Politik vom 20. 3. 1947, S. 5f.

lung und die Beamten als Kostenfaktor, den es zu minimieren galt. Es dürfte kein Zufall gewesen sein, daß das Programm der FDP das Berufsbeamtentum mit keiner Silbe erwähnte, dafür aber die Forderung nach einem Abbau der Wirtschaftsbürokratie erhob. Vom spannungsreichen Verhältnis der Partei zum Beamtentum zeugte auch die Politik des FDP-Vertreters in den ersten Landeskabinetten, des Finanzministers und FDP-Zonenvorsitzenden Franz Blücher. Er begrüßte etwa Menzels Absicht, die Beamtenschaft deutlich zu senken<sup>30</sup>.

3. Innerhalb der Deutschen Zentrumspartei gab es ebenfalls einflußreiche Stimmen, die auf eine Modifizierung des traditionellen Berufsbeamtentums drängten. Der stellvertretende Parteivorsitzende Dr. Carl Spiecker forderte beispielsweise eine neue Definition der Beamteneigenschaft, sie sollte für die Bahn- und die Postbeschäftigten und womöglich auch für die Lehrer nicht mehr in Frage kommen. Spiecker war der bekannteste Sprecher derjenigen Zentrumspolitiker, die einen Mitte-Links-Kurs steuerten und die Positionen ihrer Partei auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet vielfach bestimmten. Wenngleich es innerhalb der Zentrumspartei auch gewichtige Kräfte gab, die das Berufsbeamtentum in seiner traditionellen Prägung strikt verteidigten, war keineswegs auszuschließen, daß die Partei einer Dienstrechtsreform unter bestimmten Voraussetzungen zustimmen würde<sup>31</sup>.

4. In der CDU, der stärksten Partei des Landes, gab es in der Beamtenfrage ebenfalls widerstreitende Meinungen. Dieses Neben- und Gegeneinander verschiedener innerparteilicher Strömungen zählte zu den wichtigsten Rahmenbedingungen der Dienstrechtsdebatte in Nordrhein-Westfalen: Weil die Christdemokraten sich nicht verbindlich festlegten, blieb die Situation lange offen, deshalb schien eine Reform durchsetzbar.

Die Spannweite der Positionen innerhalb der nordrhein-westfälischen CDU läßt sich verdeutlichen am Beispiel zweier Gruppen, die im Verlauf der Kontroverse um das öffentliche Dienstrecht eine besonders wichtige Rolle spielten. Zunächst der Arbeitnehmerflügel, angeführt von den ehemaligen christlichen Gewerkschaftssekretären um Karl Arnold und Johannes Albers: Grundsätzlich forderten diese Kräfte tiefgreifende wirtschaftliche und gesellschaftliche Reformen. In den Kreisen der von Albers geleiteten Sozialausschüsse war eine kritische Einstellung gegenüber dem Beamtentum vorhanden, ja die Forderung nach einer weitreichenden Reform des öffentlichen Dienstrechts hatte in den christlichen Gewerkschaften Tradition: Vor 1933 hatte Adam Stegerwald, der langjährige Vorsitzende des christlichen Gewerkschaftsbundes, mehrfach eine Umgestaltung des Beamtenkörpers und eine radikale Senkung der Beamtenschaft zugunsten von Angestellten verlangt<sup>32</sup>. Nach

<sup>30</sup> Vgl. Jüling, Peter, Programmatische Entwicklung der FDP, 1946 bis 1969, Meisenheim am Glan 1977, S. 70f.; Rundschreiben (Rs.) des Finanzministers (FM) des Landes NW vom 22. 5. 1947: PA, 1/242.

<sup>31</sup> Für die beamtenpolitischen Ansichten Spieckers: ZB, 1. Sitzung des UA für Beamtenfragen, 8. 9. 1947, S. 13: PA, 1/288. Vgl. auch die zahlreichen beamtenkritischen Beiträge in der RRZ.

<sup>32</sup> Stegerwald vertrat damals die Ansicht, daß „die aus dem monarchischen Obrigkeitsstaat übernom-



Kriegsende griff er diese Forderungen wieder auf, seine Ansichten wurden von den führenden Arbeitnehmervertretern der CDU Nordrhein-Westfalens rezipiert und diskutiert<sup>33</sup>. Einige in diesen Kreisen erhoben darüber hinaus die Forderung, die Staatsdiener in die Sozialversicherung einzugliedern, um sowohl die Staatsfinanzen als auch die Rentenversicherung besser sanieren zu können<sup>34</sup>.

Ganz anderer Auffassung waren Konrad Adenauer und einige weitere führende Christdemokraten, die das Berufsbeamtentum in seiner traditionellen Gestalt vehement verteidigten. Zu dieser Gruppe zählten höhere Beamte und Politiker konservativer Überzeugungen, darunter Dr. Artur Sträter, ab Dezember 1946 Justizminister des Landes, Dr. Heinrich Weitz, ab Sommer 1947 Finanzminister, Josef Baumhoff, seit 1945 Präsident der Oberpostdirektion Köln, und Dr. Wilhelm Warsch, ab Januar 1947 Regierungspräsident in Köln. Den Standpunkt dieser Kräfte gab Adenauer wieder, als er sich kurz nach seiner Wahl zum CDU-Zonenvorsitzenden im März 1946 öffentlich und unmißverständlich vor das Berufsbeamtentum stellte: Die Institution sei „unentbehrlich“; schroff lehnte er alle „Experimente in dieser Hinsicht“ als „gefährlich“ ab<sup>35</sup>.

Hinter dieser Politik stand nicht allein die Sorge um den Wiederaufbau eines wohlgeordneten Verwaltungsapparats, hinzu kamen parteistrategische und machtpolitische Motive. Der entschiedene Einsatz für die Beamtenbelange diente dazu, Anhänger unter den Beamten zu gewinnen bzw. zu halten. Dabei ging es nicht nur um Wählerstimmen, sondern auch um ein Ziel, dem die Kräfte um Adenauer hohe Priorität einräumten: den Ausbau des Parteieinflusses auf die Verwaltungsangehörigen und, über sie, auf Verwaltungsentscheidungen. Andere parteipolitische Gruppierungen verfolgten nach Maßgabe ihrer Möglichkeiten vergleichbare Ziele, doch die relativ große soziale und politische Homogenität der überwiegend konservativ eingestellten Verwaltungsbeamten bot den Kreisen um den CDU-Vorsitzenden ein besonders günstiges Betätigungsfeld. Sie versuchten, diese vorteilhafte Ausgangsposition zu verteidigen und auszubauen, unter anderem durch:

---

mene Struktur des deutschen Beamtenkörpers . . . auf der einen Seite und ein demokratischer Staat auf der anderen Seite“ einander ausschließen: Stegerwald, Adam, „Wohin gehen wir?“, Würzburg 1946, S. 27; vgl. S. 41 ff.

<sup>33</sup> Zur bislang in der Literatur nicht rezipierten Diskussion über Stegerwalds beamtenpolitische Vorstellungen nach 1945 vgl. die Hinweise im NL des christlichen Gewerkschaftsführers Michael Rott: ACDP, I-101-002/17; Prot. über die Sitzung von Vertretern der Gewerkschaft ÖTV, 21. 9. 1946, insbes. S. 5. Allgemein zum Stellenwert und zur Politik Stegerwalds: Herde, Peter, Die Unionsparteien zwischen Tradition und Neubeginn: Adam Stegerwald, in: Becker, Winfried/Oberreuter, Heinrich (Hrsg.): Die Kapitulation von 1945 und der Neubeginn in Deutschland, Köln/Wien 1987, S. 245–295.

<sup>34</sup> Vgl. Neues Wollen, neue Ordnung. Bericht über die Tagung der Sozialausschüsse der CDU Nordrhein-Westfalens in Herne i. W. am 8./9. November 1946 von Dr. Karl Zimmermann, o. O. u. J., S. 11.

<sup>35</sup> Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), Konrad Adenauer. Reden 1917–1967, Stuttgart 1975, S. 91. Adenauer amtierte gleichzeitig als Vorsitzender der CDU Rheinlands und bald auch als Fraktionsvorsitzender seiner Partei im nordrhein-westfälischen Landtag.

- das stete Bemühen, auf Personalentscheidungen in den Behörden einzuwirken, um die Besetzung von Schlüsselpositionen mit Christdemokraten ihres Vertrauens zu erreichen<sup>36</sup>;
- das hartnäckige Bestreben, den mit erheblichen personalpolitischen Kompetenzen ausgestatteten Posten des Innenministers mit einem Vertreter der eigenen Partei zu besetzen oder Menzel zumindest einen christdemokratischen Stellvertreter zur Seite zu stellen, der die personalpolitisch relevanten Abteilungen für Kommunal-, Polizei- und Personalangelegenheiten verwalten sollte<sup>37</sup>;
- die Abwehr der von Menzel angestrebten, strengen Entnazifizierung des öffentlichen Dienstes. Für diese Politik erhielt der Innenminister die Unterstützung nicht nur der SPD und der KPD, sondern auch von führenden Vertretern des Zentrums und der FDP sowie von Teilen der CDU. Doch in den Kreisen um Adenauer befürchtete man, eine allzu konsequente Säuberung würde die zahlreichen Ex-Pgs unter den christdemokratischen Staatsdienern bedrohen und damit den Einfluß der Partei auf die Verwaltung schwächen<sup>38</sup>.

Aus diesem Blickwinkel mußten die verschiedenen britischen und deutschen Vorschläge, die Rekrutierung und die Dienstverhältnisse der öffentlichen Beschäftigten radikal neu zu ordnen, als eine Bedrohung christdemokratischer Parteiinteressen erscheinen, jedenfalls wie die Gruppe um Adenauer sie definierte. Insofern mußte die Leitung des Innenministeriums damit rechnen, daß ihre Vorstellungen den entschiedenen Widerspruch der einflußreichen Kreise um Konrad Adenauer auslösen würde. Es mußte sich noch herausstellen, inwieweit die in Teilen der CDU vorhandene Aufgeschlossenheit für Reformüberlegungen diesen Widerstand aufwiegen könnte.

Wie sah es schließlich bei den Gewerkschaften aus, mit deren Unterstützung die ÖTV-Mitglieder Menzel und Schmidt rechneten? Die Haltung in den Arbeitnehmerorganisationen war zwiespältig. Unter den Mitgliedern, die sich v. a. aus Arbeitern zusammensetzten, waren Ressentiments gegen „die Beamten“ weit verbreitet. Die meisten Gewerkschaftsführer standen den Staatsdienern ebenfalls kritisch gegenüber und hielten Reformen für notwendig. Doch für die Spitzenfunktionäre gab es ein Ziel mit absolutem Vorrang: die Verwirklichung der Einheitsgewerkschaft. Dafür wollten sie auch die Beamten gewinnen. Viele Staatsdiener zeigten jedoch nur wenig Interesse an einer gemeinsamen Organisation mit Arbeitern und Angestellten, häufig aus Standesbewußtsein oder aufgrund politischer Vorbehalte

<sup>36</sup> Dazu zahlreiche Vorgänge im NL Adenauers, etwa: SBAH, 08.20. Aufschlußreich über die dahinterliegenden Motive: Baumhoff an Adenauer, 14. 10. 1947; Antwortschreiben vom 19. 10. 1947: SBAH, 07.13.

<sup>37</sup> Besonders aufschlußreich der Briefwechsel zwischen Adenauer und Heinrich Brand, 8. 11. 1946–14. 5. 1947: SBAH, 08.20; allgemein: Hüttenberger, Peter, *Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie*, Siegburg 1973, S. 227 ff.; Först, Walter, *Geschichte Nordrhein-Westfalens*, Bd. 1, 1945–1949, Köln/Berlin 1970, S. 165 ff.

<sup>38</sup> Hierz besonders deutlich: Etzel an Adenauer, 24. 11. 1947: SBAH, 07.13; Etzel an Arnold, 24. 11. 1947, Abschr.: Ebenda.

gegenüber einer Gewerkschaftsführung, an der nicht nur christliche, sondern auch sozialdemokratische und kommunistische Vertreter beteiligt waren. Daher stießen die ersten Versuche, den Deutschen Beamtenbund nach Kriegsende erneut ins Leben zu rufen, auf starkes Interesse in Beamtenkreisen<sup>39</sup>. Dieses Projekt scheiterte im Frühjahr 1946 am Veto der britischen Militärregierung, aber auch danach betrachteten viele Staatsdiener die Gewerkschaften nicht als adäquate Interessenvertretung und hielten sich fern.

Vor diesem Hintergrund schlugen die DGB-Gründer einen Weg ein, der die Gewerkschaftsbewegung der Britischen Zone zum Verteidiger der tradierten Beamtenrechte werden ließ. Ein entscheidender Schritt in diese Richtung war der im November 1946 gefällte Entschluß, die Federführung für die gewerkschaftliche Beamtenpolitik denjenigen Funktionären zu übertragen, die bis dahin die meisten Erfolge bei der Beamtenwerbung vorweisen konnten: den rührigen Beamtenvertretern der Gewerkschaft ÖTV<sup>40</sup>. Sie war 1946 als Großorganisation für den gesamten öffentlichen Sektor, einschließlich Bahn und Post, in Nordrhein-Westfalen entstanden; nach dem Willen der DGB-Gründer sollte sie als Vorbild für den Aufbau ähnlich strukturierter Gewerkschaften in den übrigen Ländern der Zone fungieren<sup>41</sup>. Um Beamtenmitglieder zu gewinnen, betrieb das Beamtendezernat der ÖTV eine wohlkalkulierte „Standespolitik“, die von den Reformvorstellungen der Zeit unberührt blieb. Die Beamtensprecher der ÖTV bestanden u. a. auf der vollen Aufrechterhaltung des beamtenrechtlichen Sonderstatus, selbst wenn das den übrigen gewerkschaftlichen Zielen der Demokratisierung und der Mitbestimmung zuwiderlief<sup>42</sup>. Indem die DGB-Gründer die ÖTV mit der Federführung für die gewerkschaftliche Beamtenpolitik betrauten, stellten sie die Weichen für einen Kurs, der auf radikale Weise mit den traditionellen Reformforderungen der Freien wie auch der christlichen Gewerkschaften brach. Aufgrund dieser Entwicklung wurde die ÖTV zu einem der wichtigsten Gegenspieler der Reformbefürworter im nordrhein-westfälischen Innenministerium.

Die Politik des ÖTV-Beamtendezernats war unter den führenden Funktionären dieser Gewerkschaft kaum umstritten. Zum einen waren sie sich bewußt, daß ihr Anspruch, alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes zu vertreten, angesichts der geringen Zahl der Beamten in den gewerkschaftlichen Reihen zunächst wenig

<sup>39</sup> Vgl. 10 Jahre Deutscher Beamtenbund, 1949–1959, Köln o. J. (künftig: 10 J. DBB), S. 10ff.

<sup>40</sup> Vgl. ÖTV an Gewerkschaftl. Zonensekretariat, 15. 11. und 3. 12. 1946; DGB, „ÖTV-Hauptvorstand . . . 1946–1948“; Prot. der Sitzung des Beamten-Zonenausschusses, 2. 12. 1946.

<sup>41</sup> Die britische Militärregierung erlaubte die Bildung von Gewerkschaften zunächst nur auf lokaler und regionaler Ebene. Es entstand eine Vielzahl unterschiedlich strukturierter Verbände. Später, als ihnen gestattet wurde, sich zu Landes- und Zonengewerkschaften zusammenzuschließen, mußten sie in langwierigen Verhandlungen um einen gemeinsamen organisatorischen Nenner ringen.

<sup>42</sup> Einen besonders informativen Einblick in die Hintergründe und die Triebfeder der Beamtenpolitik der ÖTV gibt: Prot. über die Sitzung von Vertretern der Gewerkschaft ÖTV, 21. 9. 1946. Die Einschätzung der gewerkschaftlichen Beamtenarbeit als „standespolitische Arbeit“ u. a. in: Prot. der Sitzung des Beamten-Zonenausschusses, 2. 12. 1946.

glaubwürdig wirkte. Die energische Politik des Beamtendezernats schuf Abhilfe: Seit den letzten Monaten des Jahres 1946 stieg die Zahl der Staatsdiener in der ÖTV merklich an. Zum anderen entsprach dieser Kurs den besonderen Interessen der Bahn- und Postbeschäftigten, die insgesamt mehr als die Hälfte der ÖTV-Mitglieder in Nordrhein-Westfalen ausmachten. Bei den beiden großen Staatsunternehmen waren nicht nur die Beamten, sondern auch die Angestellten und v. a. die gut organisierten Arbeiter beunruhigt, weil die Briten und die Amerikaner die Aufrechterhaltung des Beamtenstatus bei Bahn und Post in Frage stellten und als Alternative dazu die Einführung eines Leistungslohns erwogen. Ein solcher Schritt hätte einschneidende Folgen auch für die nichtbeamteten Beschäftigten gezeitigt, da ihre Dienstverhältnisse in Anlehnung an die vielfach vorteilhafteren Regelungen des Beamtenrechts gestaltet waren. Zudem bestand für viele Arbeiter und Angestellte die Möglichkeit, sich in die untere Beamtenschaft emporzuarbeiten. Diese Verhältnisse unterschieden sich stark von der Situation im übrigen öffentlichen Dienst und schufen eine besondere Interessengemeinschaft der Bahn- und der Postbediensteten. Um ihren Besitzstand zu verteidigen, rückten sie eng zusammen. Ihre Forderungen fanden um so größeres Gehör bei der ÖTV-Führung, als diese sich zu einem bedeutenden Teil aus Eisenbahnern und Postlern zusammensetzte.

### 3. Die Entstehung des Reformentwurfs vom 12. Mai 1947

Gegen Ende des Jahres 1946 kam es zu zwei Entwicklungen in der Besatzungspolitik, die neue Rahmenbedingungen für eine Reformpolitik in Nordrhein-Westfalen schufen.

Erstens entschlossen sich die Briten, auf einen Teil ihrer bisherigen Machtvollkommenheit zu verzichten und dafür die Kompetenzen der Landtage und der Landesverwaltungen ihrer Zone zu vergrößern. Auf einer Reihe von Feldern, darunter auch auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechts, stünde den Deutschen fortan die „ausschließliche Gesetzgebungskompetenz“ zu, während die Militärregierung sich weitgehend auf eine überwachende Funktion beschränken wollte. Die Verordnung Nr. 57, die zum 1. Dezember 1946 in Kraft trat, gab den Übergang zu dieser sog. Politik der indirekten Kontrolle offiziell bekannt. Indes wird das Ausmaß der Selbstbeschränkung, die die Besatzungsmacht sich durch diesen Schritt auferlegte, in der Literatur z. T. überbetont. Nach dem 1. Dezember 1946 zögerte die Militärregierung nicht, Zielvorgaben für die Gesetzgebung der Länder zu formulieren und deutsche Instanzen unter Druck zu setzen, um diesen Vorstellungen Geltung zu verschaffen<sup>43</sup>. Die Kontrollkommission beabsichtigte, mit solchen Methoden auch eine Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts noch durchzusetzen.

<sup>43</sup> Überbetont wird die britische Selbstbeschränkung bei Reusch, *Berufsbeamtentum*, S. 368 f.; ders., *Dienst*, S. 105, 118 ff. Als Beispiel für britische Eingriffe sei das Gebiet des Wahlrechts genannt, wo die Briten die Landesparlamente rasch zu einer Gesetzgebung bewegten, die den eigenen Wünschen entsprach. In Nordrhein-Westfalen erzwang die Militärregierung sogar die Änderung einer bereits

Erst aufgrund einer zweiten Entwicklung in der Besatzungspolitik ließ sich diese Absicht nur sehr unvollkommen in die Praxis umsetzen: In den eigenen Reihen waren die Meinungsunterschiede und die Unsicherheiten über die Ziele, die man bei einer Neugestaltung des öffentlichen Dienstrechts durchsetzen wollte, im zweiten Halbjahr 1946 stark angewachsen. Wie die Akten der Kontrollkommission jetzt zeigen, war selbst innerhalb der ALG Branch, die seinerzeit die Beamtendirektive hervorgebracht hatte, zunehmende Skepsis gegenüber dem eigenen Reformkonzept aufgekommen<sup>44</sup>. Das Ergebnis waren undeutliche Zielvorgaben der Kontrollkommission und ein uneinheitliches Vorgehen der nachgeordneten Militärregierungsstellen. Erst in einer Anweisung vom 5. Januar 1947 äußerte sich die Kontrollkommission über den Kurs, der angesichts der durch die Verordnung Nr. 57 gewandelten Rahmenbedingungen einzuschlagen war: Die Regional Commissioners (die Chefs der Landesmilitärregierungen) sollten dafür sorgen, daß die Landesregierungen wie auch die Gemeinde- und Kreisträte die Initiative ergriffen, um die Dienstverhältnisse ihres jeweiligen Personals neu zu regeln<sup>45</sup>. Dabei blieb unklar, inwieweit die Grundsätze der Beamtendirektive weiter anzuwenden waren: Die neue Anweisung nahm einerseits auf die Beamtendirektive Bezug, andererseits stellte sie deren Verbindlichkeit durch relativierende Formulierungen und Alternativverfahren in Frage. Die Unsicherheit und die Meinungsunterschiede über den richtigen Kurs widerspiegelten sich auch im Vorgehen der Landesmilitärregierungen: Die zuständigen Offiziere setzten unterschiedliche Prioritäten und gaben den Inhalt der Anweisung vom 5. Januar 1947 erst nach umfangreichen Abänderungen und z. T. mit erheblicher Verspätung an die deutschen Behörden weiter<sup>46</sup>.

Infolge dieser Doppelentwicklung in der Besatzungspolitik verfügten die Deutschen zur Jahreswende 1946/47 über größeren Handlungsspielraum. Damit verbesserten sich die Rahmenbedingungen für eine Reformpolitik in Nordrhein-Westfalen jedoch nicht, sondern sie verschlechterten sich. Der Grund dafür: Die Vertreter der Innenbehörden der übrigen Länder der Zone nutzten den neuen Freiraum, um sich für das Festhalten am überkommenen Beamtenrecht und gegen eine weiterreichende Reform einzusetzen.

vom Landtag verabschiedeten Vorlage, vgl. Hüttenberger, *Nordrhein-Westfalen*, S. 257 ff.; Lange, Erhard H. M., *Vom Wahlrechtsstreit zur Regierungskrise. Die Wahlrechtsentwicklung Nordrhein-Westfalens bis 1956*, Köln u. a. 1980, S. 54 ff.

<sup>44</sup> Vgl. insbes. Brief for Deputy President, GOVSC, for the Conference of Regional Commissioners on 3 June 1947, S. 1, in: PRO, FO 1033/11. Zu dessen Bedeutung: Vermerk Nurock an Wade, 5. 6. 1947, in: Ebenda. Vgl. auch Nurock an Wilberforce, 22. 1. 1947: PRO, FO 1033/7.

<sup>45</sup> HQ CCG(BE) an Regional Commissioners, 5. 1. 1947: PRO, FO 1033/11. Zur Entstehung und Bewertung: HQ, IA & C Div., an Deputy Mil. Governor, 17. 12. 1946: PRO, FO 1033/7; Nurock an Wilberforce, 22. 1. 1947: Ebenda; Anweisung GOVSC/82267/2/1 an Regional Commissioners, 2. 8. 1947: PRO, FO 1033/12; Brief for Deputy President.

<sup>46</sup> Vgl. ALG Section, Schleswig-Holstein Region, an MP, 4. 12. 1946: PRO, FO 1006/164; Government Group Hamburg an Bürgermeister, o. D., Abschr.: HSAD, NW 110-790; IM an den Verteiler I, 18. 2. 1947: Ebenda; Vermerk Schmidt an Menzel, 5. 2. 1947: Ebenda; ALG Section NW an IM, 26. 2. 1947: HSAD, NW 110-839.



Diese Weichenstellung erfolgte im Rahmen der regelmäßigen Besprechungen der Landesbeamtenreferenten des britischen Kontrollgebiets in Burgsteinfurt/Westfalen. Die Teilnehmer dieses sog. Burgsteinfurter Ausschusses berieten am 29. November 1946 über den britischen Wunsch nach einer Neuregelung des öffentlichen Dienstrechts per Landesgesetz. Wolfgang Schmidt, der ranghöchste Vertreter Nordrhein-Westfalens, trug seine Reformvorschläge vor. Der Widerstand transzendierte alle Parteigrenzen: Ablehnend verhielten sich die Vertreter des CDU-geführten niedersächsischen Innenministeriums, aber auch die Vertreter des SPD-geführten Innenministeriums Schleswig-Holsteins und die Vertreter aus Hamburg, wo die SPD seit Oktober 1946 mit absoluter Mehrheit regierte. Die Vertreter des Düsseldorfer Innenministeriums beugten sich dem Mehrheitsvotum, zumal der zentralstaatlich orientierte Menzel großen Wert auf die Einheit des öffentlichen Dienstrechts und daher auf ein gemeinsames Vorgehen aller Länder der Britischen Zone legte. Daraufhin beschloß der Ausschuß, einen gemeinsamen Gesetzentwurf auszuarbeiten, der allen vier Landesregierungen als Grundlage für die Beamtengesetzgebung dienen sollte. Eine Arbeitsgruppe, die den Entwurf „unter Zugrundelegung des bisherigen deutschen Beamtengesetzes [von 1937] aufzustellen“ hatte, trat noch im Dezember zusammen<sup>47</sup>. Das Ergebnis, der sog. Burgsteinfurter Entwurf, wurde vom Gesamtausschuß am 31. Januar verabschiedet. Damit lag „ein endgültiger Referentenentwurf von allen Ländern der britischen Zone“ vor, wie Wolfgang Schmidt als Protokollführer festhielt<sup>48</sup>.

Diese Entscheidungen schienen keinen Raum mehr für eine tiefgreifende Dienstrechtsreform in Nordrhein-Westfalen zu lassen. Doch nur wenig später entschloß sich die Leitung des dortigen Innenministeriums, aus der gemeinsamen Front der Länder auszuscheren und einen eigenen Dienstrechtsentwurf aufzustellen. Welche Faktoren gaben dafür den Ausschlag?

Vertreter des Ministeriums erklärten ihr Vorgehen in erster Linie mit dem Hinweis auf den Druck der Landesmilitärregierung<sup>49</sup>. Am 26. Februar 1947 hatte sich der leitende Düsseldorfer ALG-Offizier in einem Brief an den Innenminister gewandt, darin gab der Offizier die Anweisung der Kontrollkommission vom 5. Januar 1947 in abgewandelter Form weiter und forderte dazu auf, zwei Gesetzentwürfe auszuarbeiten und dem Regional Commissioner vorzulegen: Einer sollte die Dienstverhältnisse der Landesbeschäftigten regeln, während der zweite den Rahmen festlegen sollte, innerhalb dessen die Kreise und Gemeinden die Dienstverhältnisse ihres Personals selber gestalten würden. Der Brief stellte ferner einen Kata-

<sup>47</sup> Niederschrift (Ns.) über die V. Sitzung des Beamtenausschusses für die britisch besetzte Zone in Burgsteinfurt am 29. November 1946, S. 2: HSAD, NW 110-790. Die Einzelakten des Protokollführers zu den Burgsteinfurter Sitzungen in: HSAD, NW 110-201, NW 110-779 bis 788; die nachfolgend zitierten, vielfältigsten Niederschriften der Sitzungen in: NW 110-789 bis 791. Sie werden nachfolgend mit „Bsf“, der Nummer und dem Datum der Tagung bezeichnet.

<sup>48</sup> Bsf 6, 31. 1. 1947, S. 4.

<sup>49</sup> Vgl. u. a. Bsf 7, 2. 5. 1947, S. 1; Ns. über die Tagung der Arbeitsgemeinschaft der Personaldezernenten der Gemeinden des Landes NW am 17. Juni 1947, S. 4f.: HSAD, NW 110-843.

log von Themen und Prinzipien auf, deren Berücksichtigung „angeregt“ bzw. „empfohlen“ wurde. Dieser Katalog wich in mehreren Punkten von den Inhalten des Burgsteinfurter Entwurfs ab<sup>50</sup>.

Doch der Hinweis der Düsseldorfer Ministerialvertreter auf den britischen Reformdruck war eher eine Schutzbehauptung, mit der sie den Unmut der übrigen Länder der Zone beschwichtigen wollten. Der britische Vorstoß zwang wohl zur Abänderung des gemeinsamen Länderentwurfs, aber nicht notwendigerweise zu seiner Preisgabe<sup>51</sup>. Die Entscheidung der Ministerialleitung, einen völlig neuen Entwurf in Angriff zu nehmen, war in erster Linie der Versuch, den eigenen Reformvorstellungen doch noch zum Durchbruch zu verhelfen<sup>52</sup>. Die Initiative der Landesmilitärregierung bot einen günstigen Anlaß, um die Burgsteinfurter Beschlüsse zu unterlaufen; nach einigem Überlegen ergriff die Ministerialleitung diese Gelegenheit. Die treibende Kraft hinter der politischen Kehrtwende war offensichtlich Wolfgang Schmidt; er dürfte Menzel frühestens Ende März oder Anfang April dafür gewonnen haben. Zu den wichtigsten Hintergründen dieser Entscheidung zählten:

1) die Unzufriedenheit mit dem Burgsteinfurter Entwurf, der „fast ausnahmslos die brauchbaren Teile des DBG“ übernommen hatte und damit das traditionelle Beamtenrecht verkörperte<sup>53</sup>;

2) die Entdeckung eines überzeugenden Alternativmodells, das „Gesetz über die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst des Landes Groß-Hessen“ (Rechtsstellungsgesetz) vom 12. November 1946. Es basierte v. a. auf sozialdemokratischen und freigewerkschaftlichen Reformvorstellungen aus der Zeit vor 1933 und enthielt Lösungen für eine Reihe von Fragen, die Schmidt und Menzel in den vergangenen Monaten erörtert hatten. Schmidt und dann auch Menzel übernahmen das Gesetz als Vorbild<sup>54</sup>;

3) der Ausgang der Landtagswahl vom 20. April 1947. Er wird den Arbeiten am neuen Entwurf zumindest Auftrieb verliehen haben, vielleicht gab er sogar den Ausschlag für ihre Aufnahme. Das Wahlergebnis schwächte den Einfluß der CDU und schuf die Grundlage für eine Vier-Parteien-Koalition (CDU, SPD, Zentrum, KPD), die unter der Führung Karl Arnolds die Neuordnung von Wirtschaft und Gesellschaft auf ihre Fahnen schrieb. Zu den Kernpunkten des Regierungsprogramms, das in den konservativeren Teilen der CDU von Anfang an auf Widerstand stieß, zählten eine „durchgreifend[e] Bodenreform“, eine weitreichende betriebliche

<sup>50</sup> ALG Section NW an IM, 26. 2. 1947: HSAD, NW 110-839.

<sup>51</sup> Vgl. Vermerk Altenburg, 22. 3. 1947: HSAD, NW 110-839.

<sup>52</sup> Die Ministerialleitung hielt sich ohnehin nicht eng an die britischen Vorgaben; beispielsweise ignorierte sie den ausdrücklichen Wunsch nach zwei verschiedenen Gesetzentwürfen und versuchte außerdem, die britischen Dezentralisierungsabsichten zu umgehen.

<sup>53</sup> So die zufriedene Feststellung des Hamburger Senatssyndikus Harder (SPD), in: Ns. über die 1. Sitzung des Personalausschusses des DST am 19. 9. 1947, S. 3: DST, 1/00-00.

<sup>54</sup> Vgl. etwa Bsf 7, 2. 5. 1947, S. 1; IM an MP, 21. 8. 1947: HSAD, NW 110-841. Das hessische Gesetz: GVBl. Groß-Hessen 1946, S. 205–215.

und überbetriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft sowie die Überführung der Großbetriebe der Stahl-, Eisen-, Kohle- und Chemiebranchen in „gemeinwirtschaftliche“ Besitzverhältnisse<sup>55</sup>. Menzel und Schmidt rechneten sich offenbar gute Chancen aus, ihr Reformprojekt im Sog der politischen Aufbruchstimmung durch den Landtag bringen zu können.

Die Referentenarbeiten des Innenministeriums mündeten in den am 12. Mai 1947 fertiggestellten Entwurf für ein „Gesetz über den Dienst in der öffentlichen Verwaltung im Lande Nordrhein-Westfalen“<sup>56</sup>. Darin gingen die auseinanderliegenden Positionen Menzels und Schmidts eine Verbindung ein, hinzu kamen Elemente der britischen Vorstellungen. Zugleich übernahmen die Verfasser das Gliederungsprinzip und Inhalte des hessischen Rechtsstellungsgesetzes. Die Grundzüge des Entwurfs lassen sich wie folgt skizzieren:

- Einerseits verfolgte er das Ziel, das öffentliche Dienstrecht so weit wie möglich zu vereinheitlichen. Daher regelte der Entwurf nicht nur die Fragen, die üblicherweise in einem Beamtengesetz behandelt wurden, sondern auch die Dienstverhältnisse der Angestellten. Er begann mit einem umfangreichen allgemeinen Abschnitt, der weder Beamte noch Angestellte kannte, sondern nur noch „Bedienstete“, für die er einheitliche Vorschriften aufstellte. Diese Neuregelung kombinierte Teile des Angestelltenrechts mit Elementen des Beamtenrechts, das Ergebnis brachte insbesondere den Behördenangestellten Vorteile in materieller wie in rechtlicher Hinsicht.
- Andererseits wich der Entwurf vor einem einheitlichen Dienstrecht zurück und hielt sowohl den traditionellen Beamtenstatus als auch das bisherige Angestelltenverhältnis aufrecht. Der allgemeine Abschnitt erwies sich als nur scheinbare Vereinheitlichung, aufgrund umfangreicher Sonderbestimmungen für die Beamten traf er nur für die Angestellten uneingeschränkt zu. Daneben blieben die Dienstverhältnisse der Beamten im wesentlichen unverändert. Besonders wichtig: Im Gegensatz zum hessischen Gesetz, das Dienstverträge für die Beamten eingeführt hatte, hielt der nordrhein-westfälische Entwurf an der von Schmidt kritisierten, doch von Menzel verteidigten Ernennung durch einseitigen Hoheitsakt fest.
- Zu den Angestellten und Beamten kam eine dritte Gruppe hinzu: die Dauerangestellten. Ihr Dienstverhältnis beruhte auf dem Arbeitsrecht und wurde durch Vertrag begründet, war aber in vielem an den Beamtenstatus angeglichen. So erwarben die Dauerangestellten eine Pensionsberechtigung, zudem stand ihnen eine vergleichbare Fortzahlung des Gehaltes im Krankheitsfall zu. Ferner durfte Dauerangestellten nur aus wichtigem Grund gekündigt werden. Der Entwurf ließ offen, wie das Zahlenverhältnis der Dauerangestellten zu den Beamten und zu den übrigen Angestellten künftig aussehen sollte. Noch Anfang Mai 1947 plante Schmidt, die Beamten mittels

<sup>55</sup> So die Regierungserklärung Arnolds am 17. Juni 1947: *Stenogr. Ber., Landtag NW*, 4.–7. Sitzung, S. 9–15. Zum Wahlergebnis wie zur schwierigen Regierungsbildung vgl. Först, *Geschichte*, S. 241 ff.; Hüttenberger, *Nordrhein-Westfalen*, S. 241 ff.; 409 ff.; Hüwel, Detlef, *Karl Arnold. Eine politische Biographie*, Wuppertal 1980, S. 109 ff.

<sup>56</sup> Der Entwurf in: HSAD, NW 110–839. Zu den Hintergründen und zum Stand der Beratungen Ende April vgl. Acting Senior Control Officer, ALG Section, an RGO, 30. 4. 1947: PRO, FO 1013/264.

des Gesetzes „auf einen ganz kleinen Kreis von Trägern wichtiger Funktionen“ zu beschränken, doch Menzel stimmte diesem radikalen Vorhaben nicht zu. Andererseits hielt der Minister an seiner Absicht fest, die Beamtenschaft deutlich zu senken und damit eine Änderung der traditionellen Personalstruktur herbeizuführen<sup>57</sup>.

– Jedes Parlament sollte einen Personalausschuß einrichten, ihm mußten die Verwaltungsleiter alle beabsichtigten Personalmaßnahmen zur Zustimmung vorlegen. Dieser Passus ging auf britische Vorbilder zurück und sollte, so die Ansicht der Militärregierung, eine parteipolitisch neutrale Personalpolitik gewährleisten.

– Darüber hinaus enthielt der Entwurf Neuerungen in einer Reihe von Einzelfragen. Beispielsweise erleichterte er den Aufstieg von Arbeitern und Angestellten in das Beamtenverhältnis, allerdings nur in enge gezogenen Grenzen. In diesem Punkt hatten sich weniger die Vorstellungen Schmidts durchgesetzt als die vorsichtigere Position von Sozialdemokraten wie Carl Severing, der bei aller Reformbereitschaft betonte: „Auch der demokratische Volksstaat braucht *gelernte* Verwaltungsbeamte.“<sup>58</sup>

Zugespißt läßt sich sagen, daß die Ministerialleitung mit ihrem Entwurf auf ein einheitliches Dienstrecht hinarbeitete, ohne diesen Weg konsequent zu Ende zu schreiten. Einerseits sollte der Entwurf die Dienstverhältnisse der Angestellten so weit an die der Beamten angleichen, bis „für alle ungefähr das gleiche Recht“ galt<sup>59</sup>. Andererseits blieb der traditionelle Beamtenstatus bewahrt, wenn auch für einen kleineren Kreis als bisher. Als die beiden Politiker den Entwurf später vorstellten, betonten sie v. a. ihr Bemühen um eine stärkere Angleichung der Dienstverhältnisse und begründeten es mit demokratietheoretischen und gesellschaftspolitischen Erwägungen: Es käme darauf an, die soziale und rechtliche „Kluft“ zwischen den Beamten und den Behördenangestellten abzuschaffen und die abgehobene, privilegierte Stellung der Beamten gegenüber der übrigen Bevölkerung abzubauen<sup>60</sup>. Damit sollte ein Wandel in der sozialen Zusammensetzung und in der politischen Einstellung der öffentlichen Bediensteten eingeleitet werden.

Ein weiteres Ziel ließen die Vertreter des Ministeriums indes unerwähnt: das offenkundige Bestreben, den Einfluß der Parteien auf die Personalpolitik der Behörden zu institutionalisieren. Nach den Bestimmungen des Entwurfs wären die parlamentarischen Personalausschüsse im Regelfall mit den politischen Hauptgremien der Parlamente identisch gewesen: Je nach Verwaltungsebene sollten sich die Personalausschüsse aus den Mitgliedern des Kreis Ausschusses, des Haupt Ausschusses bzw. des Landeskabinetts zusammensetzen (§ 153). In dieser Gestalt hätten die

<sup>57</sup> Bsf 7, 2. 5. 1947, S. 1; vgl. Rs. des IM, 10. 5. 1947, in: Grundsätze. Bestimmungen für die Bearbeitung der Beamten- und Personalangelegenheiten, Hrsg. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Innenministerium, Abt. II, 3. Ausg., o. O. 1948 (künftig: Grundsätze), S. 65 ff.

<sup>58</sup> FP vom 8. 1. 1947, S. 2; vgl. Gesetzentwurf, § 69.

<sup>59</sup> „Ein einheitliches Bedienstetentum ...“, o. T. u. Verf. [wahrscheinlich aus der Feder Wolfgang Schmidts]: HSAD, NW 110-840.

<sup>60</sup> Vgl. u. a. Bsf 7, 2. 5. 1947, S. 1; IM an ZB, Deutsches Sekretariat, 19. 8. 1947: PA, 1/242; IM an MP, 21. 8. 1947: HSAD, NW 110-841.

Personalausschüsse kaum die von den Briten verlangte parteipolitische Neutralität walten lassen, sondern eine Politik entfaltet, die die Interessen und die Anhänger der jeweiligen Mehrheitsparteien mehr oder minder paritätisch berücksichtigte. Die damit verbundene Gefahr einer Parteibuchwirtschaft hatte Menzel schon 1946 erkannt und kritisiert<sup>61</sup>. Nun jedoch nahm er diese Möglichkeit billigend in Kauf: offenbar deswegen, weil die vorgesehene Regelung geeignet war, den Einfluß der SPD auf die Personalpolitik der Behörden zu erhöhen. Dieser Aspekt des Entwurfs mußte indes nicht unbedingt auf den Widerspruch der übrigen Parteien stoßen, falls ihnen eine paritätische Aufteilung des Kuchens ebenfalls vorteilhafter erschien als die bisherigen Verhältnisse. Eher dürfte der § 153 dazu beigetragen haben, das Interesse der Parteien am Entwurf zu erhöhen und die Chancen für eine Landtagsmehrheit zu vergrößern.

#### 4. Durchsetzungsstrategien und Widerstände, Mai–Oktober 1947

Menzel und Schmidt verfolgten nicht nur das Ziel, ihren Entwurf in Nordrhein-Westfalen durchzusetzen, sondern parallel dazu bemühten sie sich, die übrigen Länder der Britischen Zone auch zur Übernahme des Reformmodells zu bewegen. Dadurch hoffte die Ministerialleitung, zugleich die Weichen für eine ähnliche Regelung auf der bizonalen Ebene zu stellen.

Noch vor der Fertigstellung des Entwurfs unternahm Schmidt den Versuch, Vertreter der anderen Länder der Britischen Zone für das Reformkonzept zu gewinnen<sup>62</sup>. Am 2. Mai 1947 informierte er seine Kollegen im Burgsteinfurter Ausschuß über die Aufnahme der Referentenarbeiten: Eine Anordnung der Landesmilitärregierung habe dies „notwendig“ gemacht, der neue Entwurf müsse den Besatzungsbehörden „noch bis Ende der kommenden Woche“ vorgelegt werden. Schmidt bat seine Kollegen „zu überlegen, inwieweit . . . [sie] willens und in der Lage seien, sich anzuschließen“. Unausgesprochen stand die Alternative im Raum: Entweder folgten die anderen Länder dem Düsseldorfer Beispiel, oder die Einheit des öffentlichen Dienstrechts in der Britischen Zone wäre dahin. Als die Sprecher der übrigen Länder gegen das „Tempo“ protestierten, mit dem Nordrhein-Westfalen den Vorgaben der Militärregierung nachkam, griff Schmidt dann zu Argumenten, die seinen eigentlichen Beweggründen eher entsprachen. Er wandte sich gegen „eine unnötige Verschleppung“ der Angelegenheit und forderte, „baldigst praktische Gesetzesarbeiten zu leisten“, statt sich lediglich mit „Tagesfragen“ zu befassen. Hier sprach der ungeduldige Reformpolitiker, der den rechten Zeitpunkt für die Realisierung seiner Pläne nicht verpassen wollte. Allerdings war es wohl weniger Schmidts Plädoyer für eine entschlossene Neugestaltung, das die übrigen Teilnehmer zum Einlenken bewegte, als der Stellenwert des Landes, für das er sprach: Er unterstrich selbstbewußt „die Größe des Landes Nordrhein-Westfalen und seine politische Bedeutung“

<sup>61</sup> Vgl. IM an HQ der MR NW, 7. 10. 1946, S. 3; HSAD, NW 110-1422.

<sup>62</sup> Vgl. Bsf 7, 2. 5. 1947, S. 1f. Dort auch die folgenden Zitate.



und betonte die Entschlossenheit des Düsseldorfer Innenministeriums, das Reformprojekt auf jeden Fall in Angriff zu nehmen. Daraufhin erklärten sich die Vertreter der kleineren Länder nun bereit, „in eine Überprüfung der Angelegenheit . . . einzutreten“. Am Ende des Treffens schien es möglich, daß es den nordrhein-westfälischen Reformbefürwortern gelingen könnte, die norddeutschen Länder in ihr Schlepptau zu nehmen.

Die Chancen dafür stiegen bald darauf, als es infolge der ersten Landtagswahlen zur Bildung neuer Landesregierungen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein kam. In Niedersachsen, wo einflußreiche SPD-Stimmen eine tiefgreifende Reform des Berufsbeamtentums forderten, trat ein Sozialdemokrat an die Spitze des Innenministeriums. In Schleswig-Holstein übernahm die SPD die alleinige Regierungsverantwortung. Ministerpräsident wurde Hermann Lüdemann, der Ansichten vertrat, die mit den Reformforderungen Wolfgang Schmidts z. T. bis in die Wortwahl hinein übereinstimmten<sup>63</sup>.

Die nordrhein-westfälischen Reformbefürworter hofften, durch ihre Initiative auch die Weichen für eine ähnliche Lösung auf der überzonalen Ebene stellen zu können. Schon seit Januar 1947 drängten die Briten und die Amerikaner auf die Erstellung bizonaler Vorschriften, um die Dienstverhältnisse der Zwei-Zonen-Beschäftigten im Sinne der alliierten Reformvorstellungen zu gestalten. Um diese Vorschriften ausarbeiten zu lassen, hatten die beiden Militärregierungen einen Ausschuß aus deutschen Verwaltungsvertretern einberufen, zu dessen Mitgliedern Wolfgang Schmidt zählte. Indes opponierten einige der Ausschußmitglieder gegen die alliierten Vorgaben und zogen die Beratungen erfolgreich in die Länge<sup>64</sup>. Schmidt und Menzel bauten offenkundig darauf, daß die starken Übereinstimmungen zwischen ihrem Entwurf und dem hessischen Rechtsstellungsgesetz ein Modell schüfen, das sich im Laufe der weiteren bizonalen Verhandlungen durchsetzen ließe.

Die Pläne der nordrhein-westfälischen Reformbefürworter setzten indes voraus, daß sie den Entwurf erfolgreich durch das Kabinett und den Landtag des eigenen Landes lotsten. Hier baute die Leitung des Innenministeriums offensichtlich darauf, das Plazet der Militärregierung bald nach Abschluß der Referentenarbeiten zu erhalten und mit dieser Rückendeckung die Gegner des Vorhabens ausmanövrieren zu können. Gleich nach der britischen Zustimmung sollte der Entwurf ins Kabinett; erst bei dieser Gelegenheit würden die übrigen Ministerien von den Einzelheiten des Gesetzesprojekts erfahren, die Parteien und die Gewerkschaften noch später<sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Zur Beamtendiskussion in Niedersachsen vgl. *Wochenschrift für Sozialismus und Demokratie*, SPD Hannover (Hrsg.), Jge. 1947 f.; Bsf 5, 29. 11. 1946, S. 1 f. Zur Position Lüdemanns: Rs. des IMs, Kiel, 6. 1. 1947, abgedruckt in: *Grundsätze*, S. 66 f.

<sup>64</sup> Insgesamt zu diesen Vorgängen vgl. Bsf 6, 31. 1. 1947, S. 1 f.; Bsf 7, 2. 5. 1947, S. 2, 11; aus britischer Sicht: PRO, FO 1033/7-8.

<sup>65</sup> Schmidt setzte die Zustimmung der Militärregierung geradezu voraus, vgl. Bsf 7, 2. 5. 1947. Über die Strategie des Ministeriums besonders aufschlußreich: IM an MP, 21. 8. 1947: HSAD, NW 110-841; IM an ÖTV, 3. 9. 1947 (nicht herausgegangen): Ebenda.

Doch die Hoffnung der Ministerialleitung, das Projekt rasch ins Kabinett und dann in den Landtag zu bringen, scheiterte vorerst an der Politik der Briten. Nachdem die Militärregierung zuletzt auf die Vorlage des Entwurfs gedrängt hatte, brauchte sie wider Erwarten mehrere Monate, um ihre Stellungnahme zum Entwurf auszuarbeiten: Aufgrund von Faktoren, die im nächsten Abschnitt dieses Beitrages analysiert werden, lag das entsprechende Gutachten erst gegen Ende Oktober 1947 vor. Während der Monate des Leerlaufs erfuhren interessierte deutsche Kreise vom Entwurf, der Widerstand konnte sich formieren. Zum wichtigsten Gegenspieler des Ministeriums in dieser Phase stieg die Gewerkschaft ÖTV auf: Nachdem ihre Führung aus dritter Hand vom Entwurf erfuhr und sich auf Umwegen ein Exemplar besorgte<sup>66</sup>, organisierte sie zur Überraschung Menzels und Schmidts eine breit angelegte Protestkampagne gegen das Vorhaben. Die Aktivitäten der ÖTV zogen weite Kreise und stellten das Gelingen des Reformprojektes ernsthaft in Frage.

Die Dimensionen, die Schärfe und die Ausdauer der gewerkschaftlichen Opposition lassen sich erst vor dem Hintergrund zweier Faktoren erklären:

1. Die Gewerkschaftsführung war verärgert, weil die Ministerialleitung sie während der Referentenarbeiten nicht konsultiert hatte und es nicht einmal nach deren Abschluß für nötig hielt, die ÖTV von der Existenz des Entwurfs zu informieren. Darin sah die Gewerkschaft zu Recht den Versuch des Ministeriums, sie so lange wie möglich von den Beratungen fernzuhalten. Die ÖTV-Führung reagierte um so entschiedener, da sie den Konflikt als Präzedenzfall begriff: Schloße man sie von einer Mitwirkung in diesem wichtigen Punkt aus, würde man es auch auf anderen Gebieten versuchen. Aus dem gleichen Grund stieß das Aufbegehren der ÖTV auf Verständnis in den übrigen Gewerkschaften: Dort sah man ebenfalls den Anspruch der Arbeitnehmerorganisationen, beim Neuaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft an hervorragender Stelle mitzuwirken, durch das Verhalten des Ministeriums grundsätzlich in Frage gestellt<sup>67</sup>.

2. Mit ihrem demonstrativen Einsatz für die Beamteninteressen suchte die ÖTV-Führung, bedrohlich anwachsenden Zentrifugalkräften innerhalb der Gewerkschaft entgegenzuwirken. Diese Tendenzen erhielten Auftrieb durch die Aktivitäten verschiedener Eisenbahner- und Beamtengruppen in Norddeutschland. Von besonderer Tragweite war die Bildung einer Eisenbahnergewerkschaft für Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein im Juni 1947: Ihre Gründer lehnten es ab, sich an der vom DGB befürworteten Konstituierung einer umfassenden Zonen-ÖTV zu beteiligen, und bestanden statt dessen auf einem eigenen Berufsverband. Unter den Eisenbahnern an Rhein und Ruhr mehrten sich daraufhin die Stimmen, die ebenfalls für

<sup>66</sup> Die ÖTV-Führung erfuhr im Juni 1947 von der Existenz des Entwurfs und besorgte sich daraufhin ein Exemplar „durch Vermittlung eines Bekannten“: Klein an IM, 15. 9. 1947: HSAD, NW 110-844.

<sup>67</sup> Vgl. Denkschrift der Gewerkschaft ÖTV zur Frage der Neuordnung des Beamtengesetzes im Lande NW [Juli 1947] (künftig: Denkschrift): HSAD, NW 110-841 (dort auch eine Fülle weiterer Unterlagen über den Konflikt); ÖTV an DGB-Vorstand, 25. 7. 1947: DGB, NL Karl 8; Klein an IM, 15. 9. 1947: HSAD, NW 110-844.

einen Berufsverband plädierten. Parallel dazu gab es Anzeichen, daß die britische Militärregierung zumindest in Hamburg und in Niedersachsen von ihrer bisherigen Ablehnung eigenständiger Beamtenverbände abrücken könnte. Damit stand die Wiedergründung des Beamtenbundes vor der Tür, und die ÖTV-Führung befürchtete, viele ihrer mühselig gewonnenen Mitglieder unter den Staatsdienern zu verlieren. Um die Existenz der ÖTV in ihrer damaligen Form zu retten, setzte sich die Gewerkschaftsführung demonstrativ für die Beamteninteressen ein. Dadurch hoffte sie, ihre Eisenbahnerlegionen bei der Stange zu halten und überdies den Nachweis zu führen, daß die Gründung einer konkurrierenden Beamtenorganisation überflüssig war. In dieser Situation kam der Konflikt mit dem nordrhein-westfälischen Innenministerium wie gerufen, die Gewerkschaftsführung griff ihn dankbar auf und instrumentalisierte ihn<sup>68</sup>.

Einen besonderen Charakter gewann die Protestkampagne der ÖTV durch die Polemik und die offenbar gezielten Falschbehauptungen, mit denen sich die Gewerkschaftsführung an die Öffentlichkeit wandte. Dieser Stil drückte sich bereits im Flugblatt aus, mit dem die ÖTV ihre Offensive eröffnete und dessen Formulierungen die Gewerkschaftsredner auf Versammlungen immer wieder aufgriffen. Die ÖTV prangerte das Vorgehen des Innenministeriums als „Ausschaltung“ der Gewerkschaft an und legte „schärfste Verwahrung gegen ein solches, jeder Demokratie zuwiderlaufendes Verfahren“ ein<sup>69</sup>. Die NS-Opfer Menzel und Schmidt sahen sich mit ihren einstigen Verfolgern auf eine Stufe gestellt: „Nur im 3. Reich wurde über das Schicksal von Menschen entschieden, ohne daß diese gehört wurden.“ Zum Inhalt des Entwurfs befand die ÖTV: Er „rüttelt an den Grundsätzen des bisherigen Beamtentums“; das Beamtenverhältnis sei „nur noch für die sogenannten höheren Beamten“ vorgesehen, dagegen enthalte der Entwurf „zahlreiche Verschlechterungen für alle beamteten Personen der unteren und mittleren Stufen“. Die letzte Behauptung traf nachweislich nicht zu, da der Entwurf den Besitzstand der vorhandenen Staatsdiener ausdrücklich schützte; erst die nach der Verabschiedung des Gesetzes freiwerdenden Beamtenstellen sollten ggf. mit Angestellten neu besetzt werden. Zudem tangierte der Entwurf die Bahn- und Postbeamten, die die große Mehrheit der Staatsdiener ausmachten, ohnehin nicht, da deren Dienstverhältnisse nicht der Gesetzgebung der Länder unterlagen. Entweder hatten die Beamtenrechtsexperten der ÖTV den Entwurf in eklatanter Weise fehlinterpretiert oder, was viel wahrscheinlicher ist, seine Inhalte in agitatorischer Absicht verdreht.

Mittels dieser unzutreffenden Darstellung gelang es der ÖTV-Führung, an die weitverbreiteten beamtenfeindlichen Ressentiments anzuknüpfen und sie geschickt gegen die höheren Ministerialbeamten zu lenken. Diese kleine Gruppe verfügte über

<sup>68</sup> Besonders aufschlußreich über diese Interessenverflechtung: ÖTV, Rs. Nr. 100, 15. 7. 1947: DGB, NL Karl 8; ÖTV, Rs. Nr. 133, 8. 8. 1947: Mat. Haas; Ns. über die 1. Fachabteilungskonferenz Reich und Länder, Bezirk NW, 30. 9.–1. 10. 1947, S. 8: Mat. Touppen.

<sup>69</sup> Diese und die folgenden Zitate aus: Denkschrift.

einen besonders schlechten Ruf in der Bevölkerung. Wenn die ÖTV sie nun in ihrem Flugblatt an den Pranger stellte, weil sie den Entwurf ausgearbeitet hätten, so folgerten viele, daß es dieser Beamtengruppe vor allem um die Absicherung ihrer privilegierten Position ging, notfalls auf Kosten der kleineren Beamten. Diese Stimmung schilderte der sozialdemokratische Betriebsratsvorsitzende der AOK Duisburg: Das Flugblatt habe „einen Sturm der Entrüstung hervorgerufen. Offen spricht man davon, daß die Herren Ministerialbeamten sich auch wie früher auf Kosten der kleinen Beamten bereichern wollen.“<sup>70</sup> Vor solchen Machenschaften konnte die ÖTV nun die unteren und mittleren Beamten in Schutz nehmen. Damit profilierte sich der Verband als Verteidiger derjenigen Beamtengruppen, die ohnehin die Mehrzahl der Staatsdiener ausmachten und zudem traditionell den Gewerkschaften gegenüber am ehesten aufgeschlossen waren.

Die wohlorganisierte gewerkschaftliche Protestkampagne lief in der ersten Juli-hälfte 1947 an. Die ÖTV-Führung ließ ihr Flugblatt, das sie als „Denkschrift“ titulierte, in mehreren tausend Exemplaren drucken und verschickte den Text an die nordrhein-westfälische Landesregierung, an die Landtagsfraktionen, an zahlreiche Behörden sowie an die übrigen Landesregierungen der Britischen Zone. Anschließend wurde die Flugschrift unter den ÖTV-Mitgliedern wie unter den unorganisierten Beamten des Landes verteilt. In den Wochen darauf organisierten die Vorstandsreferenten der Gewerkschaft zahlreiche Versammlungen, um die Mitglieder zu mobilisieren. Versammlungsberichte in der Lokalpresse gaben die häufig polemischen Äußerungen der ÖTV-Redner mit z. T. bemerkenswerter Kritiklosigkeit weiter. Bisweilen richteten die Versammlungen Protestresolutionen an das Innenministerium bzw. direkt an Wolfgang Schmidt, zumal die ÖTV nicht davor zurückschreckte, ihn als Urheber des Entwurfs persönlich zu attackieren. Parallel dazu erhielt das Ministerium besorgte Anfragen aus Gewerkschafts- und Parteikreisen, die um nähere Informationen über den Entwurf baten<sup>71</sup>.

Der ÖTV-Protest zeitigte um so größere Wirkung, als die meisten Gewerkschafter und SPD-Mitglieder vom Dienstrechtswurf zunächst nur das erfuhren, was sie in der „Denkschrift“ lasen oder von den Versammlungsrednern hörten. Hier rächte sich die Strategie des Innenministeriums, das die Öffentlichkeit über seine Reforminitiative und über die dahinterliegenden Absichten bislang im dunkeln gelassen hatte. Die Aufregung reichte zunächst bis weit in die SPD hinein: Selbst der Parteibezirk Niederrhein kam der Bitte der ÖTV nach und half, ihr Flugblatt zu verteilen. Erst nach wochenlangen Bemühungen gelang es Menzel, die Wogen zu glätten und die führenden Parteikreise von der Richtigkeit seiner Politik zu überzeugen<sup>72</sup>. Bei einigen der wenigen Gewerkschaftsfunktionäre, die sich später mit

<sup>70</sup> Schlösser an Schmidt, 18. 8. 1947: HSAD, NW 110-841.

<sup>71</sup> Vgl. ÖTV, Rs. Nr. 100, 15. 7. 1947: DGB, NL Karl 8; ÖTV an DGB-Vorstand, 25. 7. 1947: Ebenda; allgemein: HSAD, NW 110-841 und -844.

<sup>72</sup> Vgl. IM an SPD-PV, 16. 7. 1947: HSAD, NW 110-844; IM an SPD, Bezirk Niederrhein, 29. 7. 1947; IM an Arbeitsminister, 4. 8. 1947; Menzel an MP Kopf, Hannover, 12. 8. 1947; ÖTV an Menzel, 23. 9. 1947, sämtlich: HSAD, NW 110-841; RE vom 17. 9. 1947, S. 2.

dem Entwurf genauer befaßten, trat Ernüchterung an die Stelle der anfänglichen Empörung: Selbst ein einflußreicher gewerkschaftlicher Beamtenvertreter aus den christdemokratischen Reihen bekannte gegenüber dem Innenministerium, er fühle sich durch das Flugblatt seiner Gewerkschaft „getäuscht“, die ÖTV habe ein „tendenziöses Gerücht“ verbreitet, während der Entwurf „im großen und ganzen als annehmbar bezeichnet werden kann“<sup>73</sup>. Doch der ungünstige erste Eindruck, den die ÖTV über das Gesetzesvorhaben vermittelt hatte, wirkte in der Öffentlichkeit, in den Gewerkschaften und in Teilen der SPD nach und erschwerte das weitere Bemühen Menzels und Schmidts um eine Dienstrechtsreform.

Die Kampagne der ÖTV-Führung zog auch deswegen weite Kreise, weil viele potentielle Reformgegner erst dadurch vom Vorhaben des Innenministeriums erfahren<sup>74</sup>. Darüber hinaus griffen zahlreiche Reformgegner den Gewerkschaftsprotest rasch auf und führten ihn als Argument gegen den Entwurf an. Dieser Taktik bedienten sich insbesondere Kommunalpolitiker und Verwaltungsleiter, allen voran die Geschäftsführung des Deutschen Städtetages: Sie ließ sogar Abschriften des ÖTV-Flugblatts an Oberbürgermeister und Oberstadtdirektoren der Britischen wie der Amerikanischen Zone verteilen<sup>75</sup>. Hinter diesem Vorgehen verbargen sich unterschiedliche Motive: Bei einigen waren es konservative gesellschaftspolitische Ansichten, bei anderen die Sorge, daß sich das Konzept des Dauerangestellten als unpraktikabel bzw. als zu kostenträchtig erweisen könnte. Doch Kommunalpolitiker wie Verwaltungsleiter zögerten, öffentlich gegen den Entwurf anzutreten. Offenbar scheuten sie das Risiko, die eigenen Beschäftigten gegen sich aufzubringen: Immerhin versprach der Entwurf Vorteile für die Behördenangestellten, die den weitaus größten Teil der Kommunalbediensteten ausmachten. Um so dankbarer verwies man auf die Kritik der ÖTV.

Menzel und Schmidt versuchten mit geradezu allen Mitteln, die öffentliche Protestkampagne der ÖTV zu unterbinden:

1. Die Ministerialleitung bemühte sich wiederholt, der gewerkschaftlichen Protestkampagne durch eigene Pressearbeit entgegenzuwirken. Schon vier Tage, nachdem die ÖTV ihre „Denkschrift“ an die Landesregierung geschickt hatte, empfing Menzel einen Vertreter des Deutschen Pressedienstes und gab ihm Material für eine erste Meldung über die Ziele der angestrebten Dienstrechtsreform. Weitere Pressemitteilungen folgten in den Wochen darauf<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> Klein an IM, 15. 9. 1947; Klein an IM, 11. 10. 1947; Klein an Schmidt, 25. 11. 1947, sämtlich: HSAD, NW 110-844.

<sup>74</sup> Das lag durchaus in der Absicht der Gewerkschaft. Zu den Politikern, die durch die „Denkschrift“ auf den Entwurf aufmerksam gemacht wurden, zählte Konrad Adenauer, vgl. Sekretariat der CDU-Fraktion des Landtags (Keller) an Adenauer, 5. 8. 1947; Adenauer an Keller, 8. 8. 1947: SBAH, 07.15.

<sup>75</sup> Vgl. Ns. 19. 9. 1947, Anl. 3: DST, 1/00-00. Noch im Sommer 1948 beriefen sich Vertreter des Städtetages auf die „Haltung der Gewerkschaften“ als ein Argument gegen das Projekt, vgl. Ns. über die Besprechung mit dem DST am 15. Juni 1948: HSAD, NW 110-843.

<sup>76</sup> Vgl. FP vom 19. 7. 1947, S. 2; Die Welt vom 19. 7. 1947, S. 5; WZ vom 26. 8. 1947, S. 2; RRZ vom 26. 8. 1947, S. 1; RZ vom 27. 8. 1947, S. 3; RE vom 27. 8. 1947, S. 2; RE vom 3. 9. 1947, S. 2.



2. Menzel versuchte, den DGB-Vorsitzenden Hans Böckler zu einer Intervention bei der ÖTV zu bewegen. Am 29. Juli 1947 beschwerte sich der Minister beim „Genosse[n] Böckler“ und bat ihn, „in der Gewerkschaftsbewegung dafür [zu] sorgen . . . , daß ein derart demagogisches, an nazistische Methoden erinnerndes Verhalten unterbleibt“. Es sei wohl selbstverständlich, „daß Beschwerden und Bedenken zunächst mit der Dienststelle erörtert werden, bevor man diese öffentlich angreift“, v. a. deswegen, weil „der verantwortliche Minister und seine Mitarbeiter Gewerkschaftskollegen sind“<sup>77</sup>. Das Ministerium hatte es offenbar den Schlichtungsbemühungen Böcklers zu verdanken, daß die ÖTV-Führung sich schließlich Anfang September zu einem Gespräch bereit erklärte. Doch Menzels Versuche, Böckler für seine Politik zu gewinnen und dadurch die ÖTV zum Einlenken zu zwingen, blieben ohne durchschlagenden Erfolg.

3. Schmidt bemühte sich um weiteren Flankenschutz aus den gewerkschaftlichen Reihen, indem er sich an die Hauptverwaltung der mit der ÖTV konkurrierenden Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG) in Hamburg wandte. Am 4. August 1947 sandte er dem DAG-Zonenvorsitzenden Wilhelm Dörr den Entwurf sowie das Flugblatt der ÖTV zu und stellte fest: „Der Entwurf bringt für die Angestellten der öffentlichen Verwaltung große Fortschritte und ich glaube daher, daß es Aufgabe Ihrer Gewerkschaft sein wird, nunmehr baldigst auch zu diesen Fragen . . . öffentlich Stellung zu nehmen.“ Binnen Tagen erfüllte sich Schmidts Hoffnung, die DAG stimmte dem Entwurf nachdrücklich zu. Fortan verwiesen Menzel und Schmidt bei jeder sich bietenden Gelegenheit auf die Stellungnahme der DAG und versuchten, damit die Kritik der ÖTV zu entkräften<sup>78</sup>.

4. Schließlich griffen Menzel und Schmidt zu weniger feinen Methoden: Sie verbreiteten politische und persönliche Verdächtigungen über die beiden Gewerkschaftssekretäre, die für die Beamtenpolitik der ÖTV zuständig zeichneten. Bald nach dem Eingang der ÖTV-„Denkschrift“ begann die Ministerialleitung, Erkundigungen einzuziehen über die „Persönlichkeiten . . . , von denen – offenbar um politische Verwirrung zu stiften – dieser Angriff ausgeht“. Wenig später teilten Menzel und Schmidt führenden Sozialdemokraten hinter vorgehaltener Hand mit, die Schärfe der Gewerkschaftsattacken sei zum einen darauf zurückzuführen, daß der Beamtendezernent der ÖTV, ein Sozialdemokrat, sich rächen wollte, weil der Minister zuvor seine „Einstellung im Staatsdienst“ abgelehnt habe „wegen früherer persönlicher Unsauberkeit und starker politischer Belastung“<sup>79</sup>. Zum anderen hieß es,

<sup>77</sup> Menzel an Böckler, 29. 7. 1947: HSAD, NW 110-841. Zum folgenden vgl. IM an Böckler, 6. 9. 1947: ebenda; ÖTV an DGB, 1. 9. 1947: DGB, NL Karl 8.

<sup>78</sup> Schmidt an Dörr, 4. 8. 1947: HSAD, NW 110-844. Vgl. DAG an IM, 24. 11. 1947: HSAD, NW 110-840. Beispiele für den Hinweis des Ministeriums auf die Zustimmung der DAG: IM an MP, 21. 8. 1947: HSAD, NW 110-841; Bsf 8, 14. 11. 1947; Begründung zum Gesetz über den Dienst in der öffentlichen Verwaltung im Lande Nordrhein-Westfalens [19. Mai 1948], S. 2: HSAD, NW 110-840; Ns. über die Besprechung mit dem DST am 15. 6. 1948: HSAD, NW 110-843.

<sup>79</sup> Menzel an Böckler, 29. 7. 1947; Menzel an MP Kopf, 12. 8. 1947: HSAD, NW 110-841. Vgl. IM an Arbeitsminister, 4. 8. 1947; ÖTV an IM, 23. 9. 1947: ebenda. Das Ministerium operierte u. a. mit der

der stellvertretende ÖTV-Vorsitzende Karl Gröbing, zu dessen Geschäftsbereich das Beamtendezernat gehörte, sei „ein Mann der CDU“. Offensichtlich unterstellte Menzel, der Christdemokrat Gröbing handle in parteipolitischer Absicht und in Absprache mit den Kreisen um Konrad Adenauer<sup>80</sup>.

Gegen Anfang September stiegen die Hoffnungen des Innenministeriums, die ÖTV zu größerer Zurückhaltung in der Öffentlichkeit zu bewegen und die Gewerkschaftsführung an den Verhandlungstisch zu locken. Am 5. September kam es dann zu einem ersten Gespräch zwischen Menzel, Schmidt, Gröbing und dem ÖTV-Vorsitzenden Heinrich Malina. Der Innenminister warb um Verständnis für den Dienstrechtsentwurf und bat um detaillierte Verbesserungsvorschläge bzw. um einen Gegenentwurf als Grundlage für Verhandlungen. Die Gewerkschaftsvertreter versprachen die Einstellung der Protestversammlungen, eine schriftliche Stellungnahme und weitere Gespräche<sup>81</sup>.

Angesichts der so weit auseinanderklaffenden Positionen der beiden Seiten ist es allerdings schwer vorzustellen, wie eine einvernehmliche Lösung hätte aussehen können. Da die ÖTV-Führung unter existentiellen Druck handelte, bestand sie auf Maximalforderungen. Beabsichtigten Menzel und Schmidt wirklich, der Gewerkschaft einen maßgebenden Einfluß auf den Inhalt des Entwurfs einzuräumen? Wahrscheinlich ging es eher darum, die ÖTV in die Beratungen einzubeziehen, um ihr eine scheinbare Mitverantwortung aufzubürden und den Vorwurf der fehlenden Konsultation zu entkräften. Jedenfalls dürfte die Gewerkschaftsführung diese Absicht vermutet haben: Ihr erstes Gespräch mit der Ministerialleitung in dieser Angelegenheit war zugleich das letzte, und die zugesagte schriftliche Stellungnahme blieb aus. Schmidt und Menzel stießen wiederholt nach, doch diesen Bitten wich die ÖTV-Führung mit immer neuen Begründungen und Ausflüchten aus<sup>82</sup>. Wie sich noch herausstellen sollte, war das gewerkschaftliche Verhalten zunehmend von der Absicht bestimmt, die Angelegenheit hinauszuzögern, um die projektierte Dienstrechtsreform im Zusammenwirken mit anderen politischen Kräften ganz und gar zu verhindern.

##### *5. Verzögerungen und Konflikte infolge der britischen Politik, 1947/48*

Wie gesehen, brauchte die Militärregierung für ihre Stellungnahme zum Dienstrechtsentwurf erheblich länger, als die Leitung des Innenministeriums zunächst angenommen hatte. Diese Verzögerung schuf Handlungsspielraum für die deut-

Abschrift eines Briefes, den der Gauleiter der kurhessischen NSDAP 1937 an eine Kölner Firma geschrieben hatte, um die Einstellung dieses späteren ÖTV-Funktionärs aufgrund langjähriger Bekanntschaft und „einwandfreien Charakters“ zu befürworten: NSDAP, Gauleitung Kurhessen, an Fa. Gebrüder Rodenkirchen, 16. 3. 1937, Abschr.: Ebenda.

<sup>80</sup> Menzel an MP Kopf, 12. 8. 1947: HSAD, NW 110-841.

<sup>81</sup> Vgl. IM (i. A. Schmidt) an Klein, 23. 9. 1947: HSAD, NW 110-844; Vermerk Schmidt, 5. 9. 1947: HSAD, NW 110-841; IM (i. A. Schmidt) an Hansen, 26. 7. 1948: DGB, NL Hansen 10.

<sup>82</sup> Vgl. IM (i. A. Schmidt) an ÖTV, 22. 9. 1947; ÖTV an IM, 29. 9. 1947; IM an ÖTV, 31. 10. 1947; ÖTV an IM, 8. 12. 1947; IM an ÖTV, 15. 12. 1947; ÖTV an IM, 7. 1. 1948, sämtlich: HSAD, NW 110-841.

schen Reformgegner: Nicht nur erfuhren sie von dem Entwurf, bevor er ins Kabinett gelangte, sondern die ÖTV machte ihn zum Gegenstand einer aufsehenerregenden Protestkampagne, die Menzel und Schmidt beträchtliche politische Unannehmlichkeiten bereitete. Dadurch hatte sich die Ausgangsposition der Reformverfechter verschlechtert.

Zwei Faktoren trugen zur Dauer der innerbritischen Beratungen über den Entwurf bei. Erstens: Entgegen den Erwartungen Menzels und Schmidts zeigte die Landesmilitärregierung keine Neigung, die Vorlage rasch passieren zu lassen. Die beiden Politiker hatten ihren Handlungsspielraum falsch eingeschätzt, ihr allzu freier Umgang mit den britischen „Anregungen“ stieß auf den Widerspruch der Düsseldorfer ALG-Abteilung. Sie fand den Entwurf „unannehmbar für die Militärregierung“<sup>83</sup>. Um dieses Urteil zu untermauern, arbeiteten die zuständigen Offiziere eine ausführliche Stellungnahme aus, die sie erst am 24. Juli abschlossen und an das Berliner Hauptquartier der ALG Branch weiterleiteten. Dort sollte das letzte Wort gesprochen werden. Zweitens aber verzögerte sich die Meinungsbildung in Berlin, weil dort eine innerbritische Debatte um die Neufassung der Dienstrechtspolitik im Gange war. Diese Diskussion führte zur Festlegung eines neuen Kurses im August/September 1947. Erst nach Abschluß dieses politischen Klärungsprozesses, am 16. Oktober 1947, stellte das Berliner Governmental Structure Office (GSO)<sup>84</sup> sein Gutachten zum nordrhein-westfälischen Entwurf fertig und leitete den Vorgang nach Düsseldorf zurück.

Der Wandel in der britischen Dienstrechtspolitik änderte den Bezugsrahmen für die Reformdiskussion in Nordrhein-Westfalen und den anderen Ländern der Britischen Zone. Die Kontrollkommission teilte die neuen Richtlinien den nachgeordneten Dienststellen erstmals in einer Anweisung vom 2. August 1947 mit. Darin hob man die bislang gültigen Bestimmungen vom 5. Januar 1947, die sich noch auf die Beamtendirektive bezogen hatten, ausdrücklich auf. An ihre Stelle rückte ein kurzer Katalog allgemeiner Grundsätze:

- der öffentliche Dienst sollte gemäß den geänderten politischen Strukturen umorganisiert werden, dabei seien die Bediensteten der Kontrolle der gewählten Volksvertretungen auf jeder Ebene zu unterstellen;
- die Beamten sollten nicht als „privilegierte Klasse“ behandelt werden;
- jegliche Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, des Glaubens, der sozialen Herkunft, der „racial ancestry“ oder der politischen Zugehörigkeit sei abzuschaffen;
- die politische Betätigung der Bediensteten in der Öffentlichkeit sollte eingeschränkt werden;

<sup>83</sup> ALG Section, Monthly Report, June 1947: PRO, FO 1013/241. Zum weiteren Gang der Beratungen vgl. Governmental Structure Office (GSO) an HQ MG Land NW, 16. 10. 1947, Abschr.: PRO, FO 1006/164; PRO, FO 371/64739/C 12980.

<sup>84</sup> So wurde die Berliner ALG Branch im Laufe des Sommers umbenannt. Etwas später erhielt das GSO dann die Bezeichnung Governmental Structure Branch.

- ein Ausbildungssystem sei aufzubauen, das den „Charakter des deutschen Berufsbeamtentums“ ändern würde<sup>85</sup>.

Die Kontrollkommission bekräftigte den neuen Kurs in der höherrangigen Policy Instruction Nr. 15 vom 24. September 1947<sup>86</sup>. Sie enthielt zudem eine wichtige Präzisierung: Die Einschränkung der politischen Betätigungsrechte beziehe sich auf die Angestellten und Beamten vom mittleren Dienst aufwärts und sollte für mindestens zwei bis höchstens fünf Jahre gelten<sup>87</sup>. Die Regional Commissioners teilten den Ministerpräsidenten der Länder den Text der Policy Instruction Nr. 15 mit und wiesen darauf hin, daß Landesgesetze nur dann die Genehmigung der Militärregierung erhalten würden, wenn ihr Inhalt im Einklang mit den neuen Grundsätzen stünde.

Mit den neuen Richtlinien rückten die Briten von der Beamtendirektive und von der dahinterstehenden Politik einer radikalen Umgestaltung des öffentlichen Dienstes entschieden ab<sup>88</sup>. Einblick in die Gründe dafür gibt eine Vorlage des zuständigen Referenten der ALG Branch, V. A. T. Wade, vom Mai/Juni 1947. Seine Stellungnahme übte großen Einfluß auf die Neuformulierung des britischen Kurses aus, ja wichtige Teile der Anweisung vom 2. August stimmten mit Wades Ausführungen wortwörtlich überein<sup>89</sup>. Wade distanzierte sich von der bisherigen Dienstrechtspolitik aus mehreren Gründen:

- Die Beamtendirektive sei zu einem Zeitpunkt entstanden, als die zuständigen Militärregierungsbeamten den deutschen öffentlichen Dienst noch nicht ausreichend kannten. Inzwischen habe die ALG Branch eine intensive „Prüfung“ des deutschen Systems durchgeführt und daraufhin ihre Position revidiert. Man sehe nun ein, „daß es in den vorhandenen Organisationsverhältnissen nur wenig gibt, wogegen man von einem demokratischen Standpunkt her Einwände erheben könnte“. Daher sollten die Briten ihre Dienstrechtspolitik auf eine kleine Anzahl allgemeiner Kernpunkte reduzieren.
- Die Umsetzung der Beamtendirektive würde erhebliche Reibungsverluste und viel unnötige Unruhe in der Verwaltung verursachen. Somit hatte die ALG Branch die pragmatischen Überlegungen, die ihre britischen Kritiker seit langem vertraten, nun

<sup>85</sup> Vgl. Anweisung GOVSC/82267/2/1 an die Regional Commissioners, 2. 8. 1947: PRO, FO 1033/12.

<sup>86</sup> U. a. in: PRO, FO 1014/496. Die von der Hamburger Senatsverwaltung angefertigte dt. Übers. abgedruckt in: Blum, Dieter Johannes, Das passive Wahlrecht der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in Deutschland nach 1945 im Widerstreit britisch-amerikanischer und deutscher Vorstellungen und Interessen, Göppingen 1972, S. 525 f.; vgl. die z. T. anderslautenden Übersetzungen der anderen Landesregierungen in: PA, 1/242.

<sup>87</sup> Die Kontrollkommission gab diese Regelung erst bekannt, nachdem sie dafür die Zustimmung des Außenministeriums erhalten hatte, vgl. PRO, FO 371/64810, Vorgänge 4.–24. 7. 1947.

<sup>88</sup> Im Gegensatz zum bereits zitierten Urteil Reuschs, Berufsbeamtentum, S. 198.

<sup>89</sup> Vgl. Brief for Deputy President, GOVSC, for the Conference of Regional Commissioners on 3 June 1947: PRO, FO 1033/11; dort auch die folgenden Zitate. Wades Arbeit entstand als Vorlage für eine Konferenz der Regional Commissioners mit dem Deputy Military Governor und den Abteilungsleitern der Kontrollkommission, vgl. Conference of the Regional Commissioners, No. 8, 3. 6. 1947: PRO, FO 1005/1355.

zur Richtlinie ihrer Politik erhoben. Druck aus London förderte diesen Umdenkungsprozeß: Finanzministerium und Parlament drängten nachhaltig auf eine Reduzierung der Besatzungskosten. Die ALG Branch reagierte darauf, indem sie sich verstärkt der Frage widmete, wie die Effizienz der deutschen Verwaltung zu erhöhen sei. Aufgrund dieses Prioritätenwechsels schien die ursprünglich vorgesehene Neuordnung des deutschen Dienstrechts nicht mehr erstrebenswert<sup>90</sup>.

– Wade und seine Mitarbeiter in der ALG Branch hatten inzwischen erkannt, daß Reformen nicht allein durch Druck zu erreichen waren. Vielmehr brauchten die Besatzer aktive deutsche Mitarbeit, um unter den Bedingungen der Verordnung Nr. 57 das Dienstrecht umgestalten zu können<sup>91</sup>. Diese Voraussetzung ließ sich mit dem in der Beamtendirektive zusammengefaßten Reformmodell jedoch nicht erfüllen, es stieß bei fast allen deutschen Politikern auf Unverständnis und Ablehnung. Erfolgsaussichten konnte nur ein Reformkonzept haben, das den Betroffenen einsichtig war und die ihnen vertrauten Strukturen und Denkmuster stärker berücksichtigte.

Das neue Konzept entsprach dieser Anforderung, wie die Briten meinten. Sie rechneten damit, daß es in den meisten Punkten nicht zu Konflikten mit den Deutschen kommen würde. Die Militärregierung war bereit, ihre Grundsätze flexibel auszulegen oder sie im Einzelfall zurückzustellen, um die Gesetzesarbeiten der Länder nicht unnötig zu erschweren<sup>92</sup>. Allein einem Punkt maß die Kontrollkommission entscheidende Bedeutung bei: der Einschränkung des Rechtes der Beamten und der Angestellten, sich in der Öffentlichkeit politisch zu betätigen. Es bliebe ihnen erlaubt, Parteien beizutreten und an parteiinternen Veranstaltungen teilzunehmen, doch künftig sollten sie weder als Parteimitglied für ein öffentliches Amt kandidieren noch ihre politische Haltung auf andere Weise öffentlich zu erkennen geben<sup>93</sup>. Mit dieser Maßnahme versuchte die Kontrollkommission, der wachsenden Einflußnahme der Parteien auf den öffentlichen Dienst entgegenzutreten und dem britischen Ideal einer politisch neutralen Verwaltung mehr Geltung zu verschaffen.

Der Wandel in der britischen Dienstrechtspolitik zeitigte drei Folgen für die nordrhein-westfälischen Reformbemühungen. Erstens verzögerte er, wie bereits gesehen, die Begutachtung des Referentenentwurfs durch die Kontrollkommission. Zweitens aber räumte er viele Konfliktpunkte zwischen dem Innenministerium und

<sup>90</sup> Vgl. Brief for Deputy President, GOVSC, for the Conference of Regional Commissioners on 3 June 1947, S. 1; Vermerk Wade an Hall und Marreco, 9. 10. 1947: PRO, FO 1033/9.

<sup>91</sup> Wades Bemühen, bei der Aufstellung von Reformzielen die deutsche Akzeptanz zu berücksichtigen, wird an verschiedenen Stellen deutlich. Unter anderem verwirft er ein früheres Reformziel der ALG Branch, weil „die Deutschen nie zustimmen würden“ (S. 4).

<sup>92</sup> Vgl. Anweisung, GOVSC/82267/2/1 an die Regional Commissioners, 2. 8. 1947; Brief for Deputy President, GOVSC, for the Conference of Regional Commissioners on 3 June 1947; British Zone, Public Services Meeting, Hannover, 28. 10. 1947: PRO, FO 371/64912/C 14879; Wade an Giachardi, Foreign Office, 1. 11. 1947: PRO, FO 371/64912/C 14281.

<sup>93</sup> Insofern ist die von Reusch (Dienst, S. 120f.) gewählte Begrifflichkeit nicht zutreffend. Die Briten forderten keineswegs „ein totales Politik-Verbot“, sondern eine Zurückhaltung in der Öffentlichkeit.



der Militärregierung aus dem Weg. Aus Berlin schrieb der Direktor des Governmental Structure Office an die Offiziere in Düsseldorf, ihre im Juli formulierte Kritik am Entwurf sei in vielen Punkten nun „unangebracht“. Der GSO-Direktor äußerte zahlreiche Verbesserungswünsche, doch sie bezogen sich meist auf Detailfragen<sup>94</sup>.

Drittens aber hatte die Neuformulierung der britischen Politik nicht nur Hürden aus dem Wege geräumt, sondern auch eine neue aufgerichtet. Der für die Briten zentrale Punkt des neuen Konzepts, die zeitlich befristete Einschränkung der politischen Betätigungsfreiheit, stieß auf entschiedenen Widerstand in der Leitung des Innenministeriums. Ihre Opposition kündigte sich am 28. Oktober 1947 an, während einer Konferenz, die das GSO organisiert hatte, um den Vertretern der deutschen Innenbehörden die neue Policy Instruction vorzustellen. Zu den Teilnehmern gehörte Wolfgang Schmidt, der sich gegen die britische Forderung wandte<sup>95</sup>. Dabei führte er das Argument auf, das Menzel, Kurt Schumacher und andere SPD-Vertreter bereits gegen ähnliche Vorstöße der Militärregierung 1945/46 ins Feld geführt hatten, z. T. mit Erfolg: Die gewünschte Vorschrift benachteilige ausgerechnet „die antifaschistischen Parteien“<sup>96</sup>. Gerade sie hätten durch die nationalsozialistische Verfolgung und den Krieg zahlreiche geschulte Funktionäre verloren, und viele der Überlebenden engagierten sich seit Kriegsende beim Wiederaufbau der Verwaltung. Wenn die Briten nun auf ihrem Vorhaben bestünden, müßten diese Kräfte entweder aus dem aktiven Parteileben ausscheiden, wo man ihre Erfahrungen jedoch dringend benötige, oder sie müßten ihre Plätze in der Verwaltung räumen; damit würde man den Einfluß derjenigen nur vorgeblich unpolitischen Beamten stärken, die bis 1945 den Ton im öffentlichen Dienst angegeben hätten. Um diese Entwicklungen zu verhindern, schlug Schmidt einen Kompromiß vor, der den Staatsbediensteten eine begrenzte politische Betätigung in der Öffentlichkeit gestatten würde.

Der Vorsitzende der Konferenz, V. A. T. Wade, und seine britischen Kollegen waren aber zu keinem Kompromiß bereit. Wade wies Schmidts Argumente zurück mit dem Hinweis, daß die Politik der Militärregierung darauf abziele, den besonderen, demokratisch nicht legitimierten Einfluß der Beamten auf das politische Leben abzubauen. Ohne die vorgesehenen Auflagen würde „der Mann auf der Straße nie die Chance haben“, eigene politische Erfahrungen und Kenntnisse zu sammeln. Aus der Sicht des GSO war ein solcher Lernprozeß unabdingbar, sonst könnten sich die

<sup>94</sup> GSO an MG NW, 16. 10. 1947, Abschr.: PRO, FO 1006/164. Zur positiven Beurteilung des Entwurfs durch das GSO auch Brit. Zone, Public Services Meeting, Hannover, 28. 10. 1947, S. 2.

<sup>95</sup> Vgl. British Zone, ebenda; Grundsätze, S. 20. Vgl. auch Reusch, Berufsbeamtentum, S. 38; ders., Dienst, S. 118–124, allerdings mit z. T. unzutreffenden Einschätzungen, weil der Verf. von der grundsätzlichen Fortgeltung der Beamtendirektive ausgeht.

<sup>96</sup> British Zone, ebenda. Zu den früheren Konflikten vgl. Reusch, Berufsbeamtentum, S. 257 ff., 295 ff. Zu Menzels damaliger Haltung: IM an HQ der MR NW, 7. 10. 1946: HSAD, NW 110-1422. Damals hatten auch andere Parteien die britischen Pläne abgelehnt, jedoch widmete die Labourregierung den Eingaben der SPD besondere Aufmerksamkeit.

Deutschen von ihrer traditionellen Bevormundung durch die Bürokratie nie emanzipieren und demzufolge auch keine lebensfähige Demokratie errichten<sup>97</sup>.

In der Folge kam es zu einem monatelangen Tauziehen zwischen der Militärregierung und der Leitung des Innenministeriums. Der anhaltende Konflikt brachte die Reformbemühungen Menzels und Schmidts keineswegs zum Stillstand, aber er belastete das Verhältnis zwischen ihnen und den Besatzungsbehörden in erheblichem Maße. Für beide Seiten war die Frage der politischen Betätigungsrechte von zentraler Bedeutung, beide Seiten sahen sich im Recht. Menzel weigerte sich beharrlich, den britischen Vorstellungen Rechnung zu tragen, und ließ das Thema aus dem Entwurf ausklammern<sup>98</sup>. Der Minister sah sich bestärkt durch die Haltung der politischen Parteien, die ihren Widerspruch gegen die britische Reformforderung bald anmeldeten. Offenbar hoffte Menzel, daß die Militärregierung früher oder später einlenken würde, oder es war ihm lieber, notfalls durch ein Diktat zur Aufnahme der umstrittenen Vorschrift gezwungen zu werden, als gegen die eigene Überzeugung – und gegen die Interessen der SPD und der übrigen Parteien – zu handeln.

Im Frühjahr 1948 befand sich die britische Dienstrechtspolitik in einer Sackgasse. In der Kontrollkommission überwog die Meinung, daß die Grundsätze der Policy Instruction Nr. 15 nach wie vor sinnvoll waren; jedoch erblickte man kein taugliches Mittel, um sie durchzusetzen. Einerseits waren die deutschen Parteien zur freiwilligen Übernahme nicht zu bewegen, andererseits hielten es die Besatzer schließlich doch nicht für opportun, ihre Position per Diktat durchzusetzen, wie es die Kontrollkommission zeitweilig erwogen hatte. Nicht zuletzt benötigten die Briten die aktive Mitarbeit der deutschen Politiker, um die gewünschte Gründung eines deutschen Weststaates voranzutreiben. Daher käme ein offener Konflikt mit ihnen auf dem Gebiet des Dienstrechts ungeliegt<sup>99</sup>.

Im April 1948 zogen die Briten Konsequenzen: Zugunsten übergeordneter Prioritäten warfen sie die letzten fest umrissenen Grundsätze ihrer Dienstrechtspolitik über Bord. Das sollte indes auf informelle Weise geschehen, weil die Militärregierung befürchtete, ein öffentlicher Rückzug würde ihre Autorität untergraben. Daher erteilte die Kontrollkommission den Regional Commissioners am 29. April 1948 die Anweisung, den Ministerpräsidenten „anzudeuten“, daß man die Policy Instruction

<sup>97</sup> British Zone, Public Services Meeting, Hannover, 28. 10. 1947, S. 6. Vgl. die ausführliche Bekräftigung dieser Position durch die Militärregierung Nordrhein-Westfalens vom 31. Januar 1948, abgedruckt in: Blum, Das passive Wahlrecht, S. 527 ff.

<sup>98</sup> Vgl. Altenburg, Ns. über die von der MR vorgeschlagenen Änderungen im Entwurf . . . , o. D., § 13, Abs. 2: HSAD, NW 110-840; Vermerk Altenburg an Schmidt, 20. 10. 1947, sowie den beigefügten Gesetzentwurf, § 11, Abs. 2: HSAD, NW 110-839. Zudem lehnte Menzel es ab, den Inhalt der Policy Instruction Nr. 15 den nachgeordneten Dienststellen auch nur bekanntzugeben.

<sup>99</sup> Zur innerbritischen Diskussion vgl. insbes. President GOVSC an HQ Land NW, Dezember 1947 (nicht herausgegangen): PRO, FO 1033/12; Governmental Structure Branch an HQ Manpower Division u. a., 30. 3. 1948: PRO, FO 1013/286; Minutes of Ad Hoc Committee Meeting Held on 13th April 1948 to Discuss Political Activities of Public Servants: PRO, FO 1014/496; FO 371/70906/CG 1586, diverse Vorgänge.

Nr. 15 zwar nicht offiziell aufheben werde, aber auf ihrer genauen Einhaltung nicht mehr bestehe<sup>100</sup>. Zur Erklärung führte die Kontrollkommission aus, insbesondere der Passus über die Einschränkung der politischen Betätigungsrechte habe erheblichen deutschen Widerstand provoziert, „und es scheint wahrscheinlich, daß die Landtage die notwendigen Dienstrechtsgesetze überhaupt nie verabschieden werden, solange wir diesen Passus aufrechterhalten“. Fortan gebe es keine festen Regeln mehr, man wollte die Deutschen zunächst dazu motivieren, Gesetze entsprechend ihren eigenen Vorstellungen „so schnell wie möglich“ hervorzubringen; erst danach würden die Briten die Inhalte prüfen. Diesen Kurswechsel bekräftigte der Militärgouverneur bei einer Zusammenkunft mit den Regional Commissioners am 18. Mai 1948. Er forderte sie auf, „alles in ihrer Macht liegende zu tun, um die Verkündung von Dienstrechtsgesetzen durch die Landesregierungen so schnell wie möglich zu erreichen“<sup>101</sup>.

Doch selbst nach diesem zweiten Wandel in der britischen Dienstrechtspolitik war der Konflikt in Nordrhein-Westfalen noch nicht ausgestanden. Die Landesmilitärregierung widersetzte sich den Anordnungen aus Berlin und hielt an der Policy Instruction Nr. 15 fest. Schon im Vorfeld der Anweisung vom 29. April 1948 hatte der Acting Regional Commissioner des Landes, Generalmajor Bishop, gegen das Abrücken von der bisherigen Politik opponiert. Nach der Herausgabe der Anweisung telegraphierte er an die Kontrollkommission, um seine Ansichten zu bekräftigen: „Ich glaube keineswegs, daß der Versuch, die Deutschen durch Überredung und Rat zur Annahme dieser Prinzipien zu bringen, eine hoffnungslose Aufgabe ist.“ Trotz der Anordnungen aus Berlin blieb die Militärregierung Nordrhein-Westfalens bei ihrem bisherigen Kurs, daher ließ sie die Landesregierung über die neue Politik der Kontrollkommission im dunkeln. Noch Mitte Juni verhielten sich die Besatzungsoffiziere in Düsseldorf so, als gelte die Policy Instruction Nr. 15 uneingeschränkt fort. Dadurch hofften sie, das Innenministerium doch noch zum Nachgeben zu zwingen und die Aufnahme der gewünschten Vorschrift in den Gesetzentwurf durchzusetzen<sup>102</sup>.

Dieses Tauziehen zwischen Landesmilitärregierung und Innenministerium erschwerte die nordrhein-westfälischen Reformbemühungen weiterhin. Doch erst

<sup>100</sup> HQ CCG(BE) an Regional Commissioners, 29. 4. 1948: PRO, FO 1014/498; dort auch die folgenden Zitate.

<sup>101</sup> Conference of the Regional Commissioners, 18. 5. 1948, S. 13: PRO, FO 1005/1356. Unrichtig daher Reuschs Urteil, wonach die Briten seit „Ende 1947 . . . das Schwergewicht ihrer Beamtenpolitik auf die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ legten (Berufsbeamtentum, S. 35), bzw. sich gar „nun ganz auf die Zwei-Zonenverwaltung konzentrierten“ (Dienst, S. 124). Die Briten drängten nach wie vor auf Landesgesetze, während im übrigen der britische und der amerikanische Reformdruck auf die Frankfurter Instanzen gerade zur Jahreswende 1947/48 nachließ, vgl. Vermerk Gordon, 13. 1. 1948: PRO, FO 371/70571/C 174.

<sup>102</sup> Acting Regional Commissioner an Chief of Staff, 30. 4. 1948, Telegramm RC 31: PRO, FO 371/70906/CG 1933. Vgl. Land Government Structure Department NW an Regional Government Officer, 16. 6. 1948: PRO, FO 1013/257.

der Widerstand aus den deutschen Reihen führte zum Scheitern des Gesetzesprojektes.

#### 6. Erneuter Anlauf und Scheitern, Oktober 1947–August 1948

Im Oktober 1947 hatte das Innenministerium die britische Stellungnahme zum Entwurf endlich erhalten. Trotz des anhaltenden Konflikts mit der Militärregierung setzten Menzel und Schmidt zu einem neuen Anlauf an, um ihr Reformkonzept zur Annahme zu bringen. Als erstes ließen sie den Entwurf durch den zuständigen Referenten gründlich überarbeiten, offenbar in der Hoffnung, damit den Konflikt mit den Briten zu entschärfen. Die neue Fassung klammerte zwar die Frage der politischen Betätigungsrechte aus, aber sie berücksichtigte zahlreiche der übrigen Änderungswünsche<sup>103</sup>. Parallel dazu bemühte sich die Ministerialleitung erneut, die anderen Länder der Britischen Zone für die Reform zu gewinnen. Anfang November 1947 drückte Menzel gegenüber „Die Welt“ seine Hoffnung aus, daß es gelingen könnte, eine einheitliche Neuregelung des Dienstrechts auf der Grundlage des nordrhein-westfälischen Entwurfs durchzuführen. Der Verlauf des Burgsteinfurter Treffens vom 14. November 1947 schien diese Hoffnung Menzels zu bestätigen: Alle Teilnehmer äußerten ihre „Überzeugung“, daß es bei der nächsten Zusammenkunft Ende Januar 1948 „möglich sein werde“, sich auf eine modifizierte Version der nordrhein-westfälischen Vorlage zu einigen<sup>104</sup>.

Zwei weitere Entwicklungen verliehen den nordrhein-westfälischen Reformbestrebungen Auftrieb:

1. In der zweiten Hälfte des Jahres 1947 nahm die Schärfe der öffentlichen Beamtenkritik weiter zu, sie behielt diese besondere Intensität bis weit ins Jahr 1948 hinein<sup>105</sup>. Unüberschbar ist die Parallelität zwischen dieser Entwicklung und der erneuten Verschlechterung der Versorgungslage, die im Spätherbst 1947 nunmehr ihrem absoluten Tiefpunkt entgegenschlitterte. Im Zeichen des Hungers steigerte sich die allgemeine Unzufriedenheit, zugleich aber auch die Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Angesichts der wachsenden Bestechlichkeit der Staatsbediensteten und der dadurch hervorgerufenen Empörung der Bevölkerung griff der nordrhein-westfälische Landtag am 2. Oktober 1947 zu außerordentlichen Mitteln: Er beschloß die Einsetzung eines Staatskommissars zur Bekämpfung der Korruption und der Mißwirtschaft. Die herbe öffentliche Beamtenkritik bezog sich aber auch auf die politische Einstellung der Staatsdiener: Unter ihnen gab es eine rasch steigende Zahl von ehemaligen Pgs, die nun nach Abschluß ihrer Entnazifizierungsverfahren in den

<sup>103</sup> Zur Überarbeitung des Entwurfs vgl. u. a. Altenburg, Ns. über die von der MR vorgeschlagenen Änderungen im Entwurf; Vermerk Altenburg an Schmidt, 20. 10. 1947. Die neue Fassung lag in den ersten Dezemberwochen vor, vgl. IM an ÖTV, 15. 12. 1947, Abschr.: HSAD, NW 110-841.

<sup>104</sup> Die Welt vom 6. 11. 1947, S. 3; Bsf 8, 14. 11. 1947, S. 2; vgl. IM an MP, 17. 11. 1947, S. 3; HSAD, NW 110-840.

<sup>105</sup> Zur neuen Qualität dieser Situation vgl. u. a. Bsf 9, 30. 1. 1948, S. 10. Die ausgewerteten Zeitungen enthalten eine Fülle einschlägiger Artikel und Kommentare.

öffentlichen Dienst zurückkehren durften und, wie selbst die CDU-nahe „Rheinische Post“ sich empörte, „unverfälscht echten Nazigeist erkennen lassen und in Amtsstuben und Büros ganz offen zum Ausdruck bringen“<sup>106</sup>.

2. Gleichzeitig kam es zu Fortschritten in den bislang zähfüssigen Beratungen um ein neues Dienstrecht für die Beschäftigten der Bizone. Der alliierte Reformdruck auf die Frankfurter Zwei-Zonen-Instanzen hatte endlich Früchte getragen, der Weg schien frei für ein bizonales Dienstrecht, das mit den Vorstellungen des Düsseldorfer Innenministeriums weitgehend übereinstimmte. Am 23. Oktober 1947 legte das Personalamt der Bizone einen entsprechenden Gesetzentwurf vor. Er war unter der Mitwirkung Wolfgang Schmidts entstanden und folgte nach Ansicht des nordrhein-westfälischen Innenministeriums „im wesentlichen den gleichen Grundsätzen“ wie der eigene Entwurf. Nun schien der lange angestrebte Gleichschritt der Reformbemühungen in Nordrhein-Westfalen und in der Bizone möglich, ja für die Ministerialleitung bestand zwischen den beiden Ebenen ein Wechselverhältnis: In Düsseldorf verwies man auf die Entwicklung in Frankfurt, um die Notwendigkeit einer zügigen Landesgesetzgebung zu unterstreichen; zugleich bemühten sich Menzel und Schmidt um rasche Fortschritte in Nordrhein-Westfalen, um Zeichen für die weiteren bizonalen Beratungen zu setzen<sup>107</sup>.

Doch die Gesetzesarbeiten in Nordrhein-Westfalen, die nach Absicht Menzels und Schmidts als Vorbild für die zonalen und bizonalen Beratungen dienen sollten, stockten bald erneut. Widerstand gegen das Reformprojekt leisteten insbesondere zwei einflußreiche politische Kräfte: der Adenauer-Flügel der CDU und die ÖTV-Führung. Mit Rücksicht darauf entschloß sich die Ministerialleitung gegen Ende Januar 1948, den nunmehr fertiggestellten Entwurf dem Kabinett und der Öffentlichkeit vorerst nicht vorzulegen. Statt dessen bemühten sich die Vertreter des Ministeriums, die Opposition durch Verhandlungen im vorparlamentarischen Raum zu überwinden.

Der Widerspruch aus den Reihen der CDU wurde von Konrad Adenauer persönlich vorgetragen, er wandte sich am 18. Januar 1948 öffentlich gegen den Entwurf. Der Auftritt des CDU-Vorsitzenden verlieh den Auseinandersetzungen eine neue Qualität: Erstmals zog ein führender Landespolitiker offen gegen die Reformbestrebungen zu Felde, dazu auf eine polemische Art und Weise, die erhebliches Aufsehen erregte. Als Forum diente eine „Kundgebung für das Berufsbeamtentum“, die vom kurz zuvor gegründeten Landesbeamtenbeirat der CDU organisiert und demonstrativ in Düsseldorf abgehalten wurde. Eingeladen waren die CDU-Landtagsfraktion, die christdemokratischen Minister sowie zahlreiche Beamte aus Rheinland und

<sup>106</sup> RP vom 27. 9. 1947, S. 2. Vgl. RRZ vom 26. 9. 1947, S. 2. Zur Einsetzung des Staatskommissars: Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 302 ff. Vgl. den Runderlaß des Innenministers vom 29. 12. 1947, „Korruptionserscheinungen in der öffentlichen Verwaltung“: Ministerialblatt (Mbl) für das Land NW 1 (1948), Sp. 15.

<sup>107</sup> IM an MP, 17. 11. 1947, S. 3: HSAD, NW 110-840. Der Entwurf des Personalamts vom 23. Oktober 1947 ist in der Literatur bislang kaum zur Kenntnis genommen worden, vgl. einstweilen Wengst, Beamtentum, S. 22.



Westfalen. Der Vorsitzende des Landesbeamtenbeirats, Josef Baumhoff, hatte sich schon am 14. Oktober 1947 an Adenauer gewandt und gegen die bisherige Zurückhaltung der CDU-Führung protestiert: Im Innenministerium betreibe Wolfgang Schmidt „ungestört“ eine „sozialistische Beamtenpolitik“; der Dienstrechtsentwurf bedeute „eine Aushöhlung, ja Zerschlagung des Berufsbeamtentums“<sup>108</sup>. Mit Adenauers Unterstützung versuchten nun Baumhoff und seine Mitstreiter, die Beamten, aber auch die eigene Partei gegen den Entwurf zu mobilisieren. In der schriftlichen Einladung zur Kundgebung suggerierte man den Staatsdienern, daß ihr Besitzstand gefährdet war: Die Urheber des Entwurfs wollten „das Berufsbeamtentum für den größten Teil der Beamten abschaffen“. Während der Kundgebung legte Adenauer nach: Er lehnte den Entwurf kategorisch ab und entdeckte darin einen „Geist“, den es zuletzt im Dritten Reich gegeben hatte; der CDU-Vorsitzende insinuierte, daß die SPD mittels der Dienstrechtsreform sich den Staatsapparat zur Beute machen wollte, wie es die NSDAP einmal getan hatte. Er warnte vor verhängnisvollen Folgen: „Eine Preisgabe des Berufsbeamtentums würde der deutschen Demokratie den Todesstoß versetzen.“ Über die Kundgebung und über Adenauers Ausführungen berichteten insbesondere die CDU-nahen Zeitungen des Landes an prominenter Stelle<sup>109</sup>.

Allerdings: Entgegen dem Eindruck, den Adenauer zu vermitteln suchte, stand die CDU keineswegs geschlossen hinter ihm. Erstens machten die weitverbreiteten beamtenkritischen Ressentiments vor den Reihen der Partei nicht halt. Wie Baumhoff auf der Kundgebung vom 18. Januar beklagte, mußten die CDU-Beamtenvertreter sich auch innerparteilich gegen die Kritik zur Wehr setzen, daß der Behördenapparat aufgebläht und der Beamte „der Staatsfeind Nr. 1“ sei<sup>110</sup>. Zweitens gab es Kräfte in der Partei, die den Reformvorstellungen des Innenministeriums auch nach Adenauers öffentlicher Kampfansage aufgeschlossen gegenüberstanden. Das dokumentierte die „Rheinische Post“, die dem christdemokratischen Ministerpräsidenten Arnold nahestand, im Februar und März 1948: Diese auflagenstärkste Zeitung des Rheinlandes veröffentlichte zunächst einen sachlichen, ja eher zustimmenden Bericht über den Entwurf und druckte in den Wochen darauf mehrere Beiträge und Leserbriefe, die zum Reformprojekt wie zum Beamtentum insgesamt unterschiedliche Positionen bezogen<sup>111</sup>. Auch die Berichterstattung der

<sup>108</sup> Der mit Adenauer persönlich befreundete Baumhoff wies u. a. darauf hin, daß der mangelnde Widerstand der CDU-Führung gegen Schmidts Politik sich „übel“ auf die „Parteibegeisterung“ der Beamten ausgewirkt habe: Baumhoff an Adenauer, 14. 10. 1947: SBAH, 07.13. Dort auch die zustimmende Antwort Adenauers vom 19. 10. 1947.

<sup>109</sup> RP vom 21. 1. 1948, S. 1; Westfalenpost vom 20. 1. 1948, S. 2. Vgl. KR vom 20. 1. 1948, S. 1 und vom 24. 1. 1948, S. 3; KR, Deutschland-Ausgabe vom 20. 1. 1948, S. 1; WZ vom 20. 1. 1948, S. 2; Westf. Nachrichten vom 21. 1. 1948: AsD, Zeitungsausschnittsammlung I, C 72; Die Welt vom 20. 1. 1948, S. 3. Die Einladung zur Kundgebung: SBAH, 07.22.

<sup>110</sup> KR vom 24. 1. 1948, S. 3.

<sup>111</sup> Vgl. RP vom 21. 2. 1948, S. 1, vom 28. 2. 1948, S. 3, vom 10. 3. 1948, S. 3, vom 13. 3. 1948, S. 2 und vom 17. 4. 1948, S. 2. Das Innenministerium verfolgte diese Beiträge mit Aufmerksamkeit, vgl. Vermerk Schmidt an Menzel, 24. 4. 1948: HSAD, NW 110-840.

„Westfalen-Zeitung“, der CDU-nahen Zeitung für Ostwestfalen, demonstrierte Aufgeschlossenheit. Zunächst druckte die Redaktion einen Artikel über die Düsseldorfer Beamtenkundgebung, der die heftigen Angriffe auf den Entwurf überhaupt nicht erwähnte. Einige Tage darauf erschien ein längerer Bericht, der, ganz im Gegensatz zur Politik Adenauers, in sachlicher Form über die Reformvorlage informierte<sup>112</sup>.

Die anhaltenden Meinungsunterschiede innerhalb der CDU erweiterten den Handlungsspielraum des Innenministeriums, da die christdemokratischen Beamtenvertreter sich trotz Adenauers Unterstützung zu behutsamem Taktieren gezwungen sahen. Ende Februar etwa hielten die Beamtensprecher der CDU fest, daß sie das Konzept des Dauerangestellten entschieden ablehnten; sie fanden aber, daß es „im Hinblick auf gewisse politische und parlamentarische Schwierigkeiten taktisch richtig sei, sich gegenwärtig einer solchen Einrichtung nicht zu verschließen“<sup>113</sup>. Solche Erwägungen bestimmten offensichtlich die Strategie Baumhoffs, als er sich kurz darauf mit Vertretern des Innenministeriums zu Verhandlungen traf. Er muß sich große Mühe gegeben haben, seine eigentliche Haltung nicht allzu deutlich werden zu lassen: Anschließend berichtete Wolfgang Schmidt seinem Minister, Baumhoff habe erklärt, daß er „mit den Grundgedanken des neuen Gesetzes im wesentlichen übereinstimme“, und außerdem den Eindruck vermittelt, daß er den Entwurf nur noch in „einzelnen nebensächlichen Fragen“ beanstandete<sup>114</sup>.

Parallel zu den Auseinandersetzungen mit der Opposition aus den Reihen der CDU bemühte sich die Leitung des Innenministeriums, den gewerkschaftlichen Widerstand zu überwinden. Menzel und Schmidt waren erstens daran interessiert, eine drohende Neuauflage der ÖTV-Protestkampagne zu vermeiden. Zweitens dürften die beiden Politiker an die Verhältnisse im Landtag gedacht haben: Die einflußreichen Arbeitnehmervertreter in den Fraktionen der SPD und der CDU hätten sicher gezögert, für den Dienstrechtsentwurf zu stimmen, solange die unmittelbar betroffene Gewerkschaft sich demonstrativ dagegenstellte. Über Monate hin investierte die Ministerialleitung beträchtliche Energien in den Versuch, ihren Kontakt zu den Vorstandsmitgliedern der ÖTV zu verbessern und sie von ihrem Oppositionskurs abzubringen. Zudem trat Schmidt auf mehreren ÖTV-Versammlungen auf, um das Reformprojekt zu verteidigen<sup>115</sup>. Schließlich bekannte er ganz offen, wie sehr das Schicksal des Entwurfs von der Mitarbeit der ÖTV abhing: Am 1. März bat er die Gewerkschaft zum wiederholten Mal „dringend“ um einen Gegenterwurf und um Verhandlungen, um „wirklich entscheidende Fortschritte zu

<sup>112</sup> Vgl. WZ vom 20. 1. 1948, S. 2 und vom 29. 1. 1948, S. 2. Auch über Nordrhein-Westfalen hinaus herrschte zu diesem Zeitpunkt keine einheitliche Linie in der Beamtenpolitik der CDU, vgl. von Perbandt an Spießbach, 17. 2. 1948: PA, 1/242.

<sup>113</sup> Prot. über die Tagung des Beamtenausschusses der CDU in der britischen Zone am 27. Februar 1948: ACDP, I-182-010/05.

<sup>114</sup> Vermerk Schmidt an Menzel, 24. 4. 1948: HSAD, NW 110-840.

<sup>115</sup> Vgl. ebenda; Schmidt an Hansen, 26. 7. 1948: DGB, NL Hansen 10.

erzielen und ein endgültiges Ergebnis herbeizuführen, das die Weiterführung der Vorarbeiten an diesem Entwurf gestattet“<sup>116</sup>.

Zu diesem Zeitpunkt hatte die Ministerialleitung zumindest bessere Chancen, ihr Ziel zu erreichen, als im Sommer zuvor, denn inzwischen gab es innerhalb der ÖTV-Führung wachsende Meinungsunterschiede über die Dienstrechtspolitik des Verbandes. Auf der einen Seite standen der ÖTV-Vorsitzende Malina und die gewerkschaftlichen Beamtenvertreter, sie blieben bei ihrem kompromißlosen Einsatz für das traditionelle Berufsbeamtentum. Diese Kräfte argumentierten nicht nur inhaltlich, sondern verwiesen auch auf die konkurrierenden Beamtenverbände, die sich nun, nach einer Lockerung der britischen Politik, auch in Nordrhein-Westfalen voll im Aufbau befanden<sup>117</sup>: Jedes Nachgeben der ÖTV in der Dienstrechtsfrage würde den gegnerischen Organisationen Argumentationshilfe liefern und die Beamten aus den eigenen Reihen vertreiben. Ein Einlenken würde außerdem die Funktionäre der großen ÖTV-Fachabteilungen Bahn und Post verärgern und die Position derjenigen unter ihnen, die immer heftiger auf die Bildung eigenständiger Gewerkschaften drängten, stärken. Insofern sahen Malina und seine Mitstreiter keine Alternative zum bisherigen Kurs; mit jeder Änderung drohte ein Auseinanderbrechen der nordrhein-westfälischen ÖTV.

Andererseits gab es innerhalb der ÖTV Kräfte, die wachsendes Interesse am Reformprojekt des Innenministeriums zeigten. Insbesondere die Vertreter der Behördenangestellten gaben ihre bisherige Zurückhaltung auf. Viele von ihnen hatten den Entwurf zunächst nur kühl aufgenommen: Sie meinten, daß er den gewerkschaftlichen Handlungsspielraum zu sehr einengte, weil er zentrale Fragen des Angestelltenrechts gesetzlich regelte und damit dem Bereich gegenseitiger Tarifverhandlungen entzog. Doch Schmidt hatte seit August 1947 immer wieder versucht, Angestelltenvertreter der ÖTV auf seine Seite zu ziehen, indem er das Gespräch mit ihnen suchte und ihnen die Vorzüge des Dauerangestelltenverhältnisses vor Augen führte. Spätestens seit Dezember 1947 warb die Ministerialleitung auch damit, daß die Dauerangestellten nicht, wie ursprünglich vorgesehen, eine Minderheit unter den Behördenangestellten bilden sollten, sondern künftig „wohl de[n] größte[n] Teil“<sup>118</sup>. Dieses Angebot stieß auf wachsenden Anklang bei den Vertretern der Behördenangestellten, da seit der Jahreswende 1947/48 Pläne für einen Personalabbau im öffentlichen Dienst immer konkretere Formen annahmen und öffentlich diskutiert wurden. Insbesondere die seit langem angekündigte Währungsreform würde nach weitverbreiteter Einschätzung einen Umbau der Verwaltung und zahlreiche

<sup>116</sup> IM (i. A. Schmidt) an ÖTV, 1. 3. 1948: HSAD, NW 110-841. Ebenfalls zum hohen Stellenwert der ÖTV: IM (i. A. Schmidt) an DAG, 1. 3. 1948: Ebenda; Bsf 8, 14. 11. 1947, S. 1; Bsf 10, 7. 5. 1948; Begründung zum Gesetz über den Dienst in der öffentlichen Verwaltung, S. 2.

<sup>117</sup> Zur britischen Politik und zu den Fortschritten der konkurrierenden Beamtenorganisationen: 10 J. DBB, S. 24 ff.

<sup>118</sup> IM an ÖTV, 23. 12. 1947 (nicht herausgegangen): HSAD, NW 110-840; öffentl. betont: Rs. des IMs, 29. 1. 1948: Grundsätze, S. 67 f.

Entlassungen nach sich ziehen<sup>119</sup>. Bedroht waren in erster Linie die nach dem damaligen Tarifrecht leicht kündbaren Angestellten. Die zunehmende Furcht vor Masseneinstellungen drängte die früheren Bedenken der Angestelltenvertreter der ÖTV in den Hintergrund. Sie stemmten sich immer stärker gegen die bisherige Dienstrechtspolitik ihres Verbandes und verlangten eine flexiblere Haltung gegenüber dem Gesetzentwurf. Innerhalb der ÖTV erhoben die Angestellten- und Beamtenvertreter gegensätzliche Forderungen mit wachsender Vehemenz, die Gewerkschaft geriet in eine Zerreißprobe<sup>120</sup>.

Vor diesem Hintergrund konnte Menzel einen wichtigen politischen Erfolg erzielen. Er erhielt die Einladung, am 21. Mai 1948 vor den 2000 Delegierten der nordrhein-westfälischen ÖTV zu sprechen. Der Minister hielt ein engagiertes Plädoyer für den Dienstrechtentwurf, mehrere Zeitungen berichteten ausführlich darüber<sup>121</sup>. Mit diesem Auftritt zeigte Menzel, wie sehr es ihm daran lag, zu einer Verständigung mit der Gewerkschaft zu kommen. Zugleich wurde deutlich, daß das politische Klima innerhalb der ÖTV im Umschwung begriffen war: Ausgerechnet die Organisation, die den Gesetzentwurf am längsten bekämpft hatte, gab dem Innenminister nun die Gelegenheit, vor ihren Delegierten für sein Projekt zu werben.

Außerhalb der ÖTV-Vorstandsverwaltung erfuhren nur wenige, daß führende Beamtenvertreter der Gewerkschaft bis zuletzt gedroht hatten, der Veranstaltung fernzubleiben, wenn der Minister auftreten sollte. Doch der Verlauf der Veranstaltung belegte in aller Öffentlichkeit, wie heftig die innerverbandlichen Meinungsunterschiede inzwischen aufeinanderprallten. Nach Menzel sprachen vier Gewerkschaftsfunktionäre, die unterschiedlich zum Entwurf Stellung bezogen und einander widersprachen: Forderungen der Angestellten kollidierten mit Forderungen der Beamten, zentrale Punkte des Entwurfs wurden von dem einen klar befürwortet und dem nächsten unmißverständlich abgelehnt. Hier trat offen zutage, was Menzel und Schmidt schon vorher durch ihre Gesprächspartner in der ÖTV erfahren haben werden: Die Position der gewerkschaftlichen Beamtensprecher war nicht mehr unangefochten, die Dienstrechtspolitik der ÖTV befand sich im Umbruch. Auch in der Zeit danach gelang es der Gewerkschaftsführung nicht, die auseinanderstrebenden Interessen zu einer zielbewußten Politik zu bündeln, die ÖTV war auf diesem Gebiet nur noch bedingt handlungsfähig. Sie lehnte offizielle Verhandlungen über

<sup>119</sup> Vgl. u. a. WR vom 24. 1. 1948, S. 2; Bsf 9, 30. 1. 1948, S. 12; RdErl. des IMs und des FMs, 10. 3. 1948: Mbl 1 (1948), Sp. 115; RZ vom 17. 3. 1948, S. 4.

<sup>120</sup> Vgl., auch zum Folgenden, Kleinbrockhoff an ÖTV-Vorstand, 24. 5. 1948, Abschr.: „DGB Brit. Zone, Mai–Juni 1948“; Prot. der Bezirksdelegiertenkonferenz der ÖTV NW, 21. 5. 1948: Mat. Touppen; Vermerk Schmidt an Menzel, 24. 4. 1948: HSAD, NW 110-840; Ns. über die Sitzung des erweiterten Beamtenrechtsausschusses, 16. 4. 1948: Mat. Touppen; Ns. über die Sitzung des Beamtenrechtsausschusses vom 31. 5. 1948: Ebenda.

<sup>121</sup> Vgl. RP vom 22. 5. 1948; RE vom 22. 5. 1948, S. 2; WR vom 22. 5. 1948, S. 1 und vom 26. 5. 1948, S. 2; Die Welt vom 22. 5. 1948, Ausg. West, S. 3; Der Bund, NRW-Beilage vom 3. 7. 1948. Zum Folgenden vgl. auch Vermerk Menzel, o. D. [Mai 1948]: HSAD, NW 110-841.

den Reformentwurf nach wie vor ab, war aber nicht mehr in der Lage, geschlossen gegen ihn aufzutreten.

Diese Erkenntnis scheint die Leitung des Innenministeriums bewogen zu haben, den Gang ins Kabinett nun endlich anzutreten. Die Entscheidung, die dafür erforderliche Begründung des Entwurfs anzufertigen, fiel genau in den Tagen, nachdem Menzel die Einladung zur ÖTV-Veranstaltung erhalten hatte. Aus der Begründung geht klar hervor, daß die Ministerialleitung nach wie vor entschlossen war, in der Frage der politischen Betätigungsrechte der Staatsbediensteten nicht nachzugeben. Ganz offen hieß es, die von den Briten verlangte Beschränkung sei „nicht annehmbar und tragbar“<sup>122</sup>. Diese Vorlage hielt die Ministerialleitung schließlich doch noch einige weitere Wochen zurück, nachdem sich die Möglichkeit einer positiven Stellungnahme des Deutschen Städtetages abzuzeichnen schien: In einem Brief vom 12. Mai rückte der Städtetag von seiner früheren Ablehnung des Entwurfs ab und bat um ein Gespräch. Es fand am 15. Juni statt, ohne jedoch zu grundlegend neuen Ergebnissen zu führen<sup>123</sup>. Anschließend stand die Kabinettsberatung über den Dienstrechtsentwurf unmittelbar bevor: Am 16. Juni meldete der zuständige Offizier der Landesmilitärregierung, der Entwurf würde bei der nächsten Kabinettsitzung auf der Tagesordnung stehen. Die Leitung des Innenministeriums ging davon aus, daß die Vorlage „aller Voraussicht nach bald Gesetzeskraft erlangen wird“<sup>124</sup>.

Doch jetzt rächten sich die vielen Verzögerungen der vergangenen anderthalb Jahre. Am 18. Juni, wenige Tage vor der geplanten Kabinettsberatung, traf die Ankündigung der Währungsreform ein, die zwei Tage später in Kraft trat. Rasch stellte sich heraus, daß ihre Folgen sich keineswegs fördernd für die Reformbemühungen auswirkten, wie die Ministerialleitung es bislang angenommen hatte, sondern ein denkbar ungünstiges Klima für die Beratung des Entwurfs schufen. Im Zusammenhang mit der Währungsumstellung verfügten die Besatzungsmächte Maßnahmen, die die Liquidität der öffentlichen Haushalte drastisch einschränkten; radikale Sparmaßnahmen standen auf der Tagesordnung, darunter zahlreiche Entlassungen<sup>125</sup>. Damit verschlechterten sich zumindest vorerst die Chancen für die Verabschiedung einer Dienstrechtsvorlage, die den Kündigungsschutz der Behördenangestellten verbessern sollte, die Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen zwingend vorschrieb und Mehrausgaben für eine verbesserte Altersversorgung erforderte.

<sup>122</sup> Begründung zum Gesetz über den Dienst in der öffentlichen Verwaltung, S. 5.

<sup>123</sup> Vgl. DST an IM, 12. 5. 1948 und Ns. über die Besprechung mit dem DST am 15. 6. 1948: HSAD, NW 110-843. Für das Folgende: Land Government Structure Department NW an Regional Government Officer, 16. 6. 1948: PRO, FO 1013/257.

<sup>124</sup> NRZ vom 9. 6. 1948, S. 2. Vgl. IM (i. A. Schmidt) an DAG, 1. 6. 1948: HSAD, NW 110-841.

<sup>125</sup> In Nordrhein-Westfalen kündigten die Landes- und Gemeindeverwaltungen bis zum 15. August 211 Arbeitern, 2185 Angestellten und 2 Beamten, in den vier Wochen darauf weiteren 327 Angestellten und 9 Arbeitern, vgl. Kündigungen aus Anlaß der Währungsreform... [o. D.]: HSAD, NW 110-833. Zu den weiteren Sparmaßnahmen: FM an Chef der Landeskanzlei, hektogr., 28. 7. 1948: HSAD, NW 110-826.



In den Wochen darauf hielten Menzel und Schmidt an ihrer Absicht fest, den Entwurf erneut vorzubringen, sobald die Lage sich etwas günstiger gestaltete. Doch wenige Monate später legte man die Vorlage endgültig zu den Akten. Was war geschehen? Welche Faktoren führten zum endgültigen Scheitern des Reformprojekts?

*Erstens* erschienen die Chancen, daß der Entwurf den Landtag passieren könnte, immer geringer angesichts der Entwicklungen innerhalb des politisch allzu heterogenen Regierungsbündnisses. Das Gewicht des rechten CDU-Flügels nahm zu, nachdem die Kommunisten am 7. Februar 1948 unter der kräftigen Mithilfe Konrad Adenauers aus der Landesregierung ausgeschieden waren<sup>126</sup>. Adenauers Kalkül, damit den Einfluß der eigenen Partei auf Kosten der SPD zu erweitern, erwies sich als zutreffend: Stärker als zuvor waren die Sozialdemokraten auf eine enge Zusammenarbeit mit der CDU angewiesen, um eine handlungsfähige Landesregierung aufrechtzuerhalten. Nach dem 7. Februar baute die SPD-Führung darauf, daß der linke CDU-Flügel sich innerparteilich so weit durchsetzen würde, um die Verwirklichung einer Reihe von Reformprojekten noch zu ermöglichen. Doch diese Hoffnung erwies sich im Laufe der Zeit als trügerisch: Lieber steckte der Arbeitnehmer-Flügel der CDU in letzter Konsequenz zurück, als durch ein Beharren auf seinen Positionen den Bruch mit Adenauer zu riskieren und damit den Bestand der Union aufs Spiel zu setzen. Dies wurde besonders deutlich im Verlauf der spannungsgeladenen Landtagsdebatten über die Sozialisierung des Kohlebergbaus, die ihren Höhepunkt Anfang August 1948 erreichten<sup>127</sup>. Parallel dazu schwanden die Chancen der Dienstrechtsvorlage: Sollte Menzel sie ins Kabinett und in den Landtag einbringen, mußte er mit dem erbitterten Widerstand des CDU-Fraktionsführers Adenauer und des von ihm angeführten Parteiflügels rechnen, ja es war sogar anzunehmen, daß diese Kräfte eher die Koalitionsfrage stellen würden, als den Entwurf passieren zu lassen. Da der linke CDU-Flügel sich nicht einmal in der für ihn zentralen Frage der Sozialisierung durchgesetzt hatte, war kaum zu erwarten, daß er dies in der Frage der Dienstrechtsreform schaffen würde.

*Zweitens* gelang der CDU-Fraktionsführung ein personalpolitischer Schachzug, der Menzels Handlungsspielraum empfindlich einengte und sich unmittelbar auf die Dienstrechtspolitik des Innenministeriums auswirkte. Am 13. Mai 1948 einigten sich die Führungen der Landtagsfraktionen von CDU und SPD auf mehrere Personalentscheidungen, die in den Wochen darauf umgesetzt werden sollten: Jede Partei räumte der anderen eine stärkere Mitwirkung an der Leitung bestimmter Ministerien ein, um jeweils die eigenen Kontrollrechte zu vergrößern und die Reibungsflächen innerhalb der Koalition zu reduzieren. In diesem Zusammenhang stimmten die

<sup>126</sup> Vgl. Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 480; Först, Geschichte, S. 363 ff.; Hüwel, Karl Arnold, S. 122 ff.; Adenauer, Briefe 1947–1949, bearb. v. Mensing, Hans Peter, hrsg. v. Morsey, Rudolf/Schwarz, Hans-Peter, Berlin 1984, S. 158, 169.

<sup>127</sup> Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 414 ff.; Först, Geschichte, S. 430 ff.; Hüwel, Karl Arnold, S. 131 ff.

SPD-Vertreter einer Umbildung der Spitze des Innenministeriums zu. Dabei erreichte Adenauer ein Ziel, das er seit Ende 1946 anstrebte: „Schmidt kommt fort“, meldete er befriedigt. Schmidt wurde gegen ein anderes SPD-Mitglied ausgewechselt, zudem erhielt Menzel aus den christdemokratischen Reihen einen Stellvertreter, der über die Abteilungen für Personalangelegenheiten und für Kommunalfragen die Aufsicht führte<sup>128</sup>. Diese Änderungen wurden erst im August abgeschlossen, schlugen sich dann aber rasch in der Dienstrechtspolitik des Ministeriums nieder. Anstelle des auf Reform drängenden Wolfgang Schmidt zeichnete nun Dr. Wilhelm Rombach verantwortlich, er zählte zu den Anhängern des traditionellen Berufsbeamtentums und legte im übrigen großen Wert darauf, „im engsten Einvernehmen“ mit Adenauer zu arbeiten. Rombach stellte den bisherigen Entwurf zurück und nahm die Arbeit an einem Neuen auf. Wie der Geschäftsführer der CDU-Landtagsfraktion zufrieden feststellte, handelte es sich um „eine völlig neue Vorlage . . ., die weitgehend unsere Wünsche bezüglich des Beamtenrechtes berücksichtigt“<sup>129</sup>.

*Drittens:* Wichtige politische Kräfte, auf deren Unterstützung Menzel und Schmidt gehofft hatten, hielten nach wie vor auf Distanz. Versuche der beiden Politiker, die DGB-Führung noch im Sommer 1948 zu einer Stellungnahme zugunsten des Entwurfs zu bewegen, scheiterten. Innerhalb des Gewerkschaftsbundes gab es zwar zunehmende Kritik am Kurs der ÖTV, doch erst im Oktober zog die DGB-Führung Konsequenzen daraus und riß die Kompetenz für die gewerkschaftliche Beamtenpolitik wieder an sich: zu spät, um die Auseinandersetzungen um eine Dienstrechtsreform in Nordrhein-Westfalen noch beeinflussen zu können<sup>130</sup>. Ferner blieb die Haltung der Landes-SPD zwiespältig. Einerseits erntete Menzel die „besonders lebhaft[e] Zustimmung“ der Parteibasis, wenn er „ein[e] reaktionär[e] Beamtenschaft“ aufs Korn nahm<sup>131</sup>. Andererseits hielt sich die Führung der Landespartei bedeckt; von ihr ist z. B. keine öffentliche Stellungnahme zugunsten der Reforminitiative überliefert. Die allgemeinen Hintergründe dieser Zurückhaltung sind bereits erörtert worden, an erster Stelle stand wohl die Prioritätensetzung zugunsten der Sozialisierung und der übrigen, in der Regierungserklärung vom 17. Juni 1947 festgehaltenen Reformpläne. Demgegenüber schienen Beamtenfragen weniger dringlich, erst recht nachdem im Sommer 1948 klargeworden war, daß ihre Behandlung schwere Konflikte innerhalb der Düsseldorfer Koalition hervorrufen würde und damit die übrigen Projekte gefährdet hätte. Hinzu kamen Einwände aus

<sup>128</sup> Vgl. Weitz an Adenauer, 5. 5. 1948: SBAH, 08.63; Menzel an Nöltig, Halbfell und Gnos, 24. 8. 1948: AsD, NL Henßler 26; Adenauer, Briefe 1947–1949, S. 227 f., 234 f. (dort das Zitat), 293.

<sup>129</sup> Rombach an Adenauer, 16. 8. 1948: SBAH, 07.23; CDU-Landtagsfraktion an Landesbeamtenbeirat, 27. 9. 1948: ACDP, I-253-A56. Vgl. CDU-Landtagsfraktion an Adenauer, 2. 9. 1948: SBAH, 07.22.

<sup>130</sup> Vgl. Menzel an Hansen, 23. 6. 1948: DGB, NL Hansen, o. Sign.; IM (i. A. Schmidt) an Hansen, 26. 7. 1948; Hansen an Schmidt, 25. 8. 1948; Hansen an Böckler, 25. 8. und 2. 10. 1948: DGB, NL Hansen 10; Prot. der Sitzung des geschäftsf. Vorstandes, 2. 10. 1948, S. 4: DGB, „Protokolle, DGB Geschäftsf. Vorstand 1947–1949“.

<sup>131</sup> So in einer Rede vor der Bezirkskonferenz der SPD, Ostwestfalen-Lippe: FP vom 16. 2. 1948, S. 2.

den Kreisen der sozialdemokratischen Kommunalpolitiker. Sie waren vom Reformentwurf z. T. nur wenig begeistert, zumal er die Kosten der Gemeindeverwaltung erhöhen würde und die Möglichkeiten der kommunalen Arbeitgeber, Personal nach Wunsch kurzfristig zu entlassen, eingeschränkt hätte. Alles in allem blieb der Entwurf mehr ein Anliegen der Leitung des Innenministeriums als der nordrhein-westfälischen SPD insgesamt. Um so eher reichten wenige Umbesetzungen im Innenministerium, um die Bemühungen um eine Dienstrechtsreform an Rhein und Ruhr zum Stillstand zu bringen.

*Viertens* wirkte die gegenläufige politische Entwicklung außerhalb Nordrhein-Westfalens dämpfend auf die Reforminitiativen an Rhein und Ruhr. Die übrigen Länder der Britischen Zone gingen erneut auf Distanz und lehnten es schließlich ab, das Düsseldorfer Reformmodell zu übernehmen. Ihre Vertreter hielten zwar das nordrhein-westfälische Bestreben, die Beamtenschaft spürbar zu senken, für richtig; aber sie wandten sich entschieden gegen einen anderen Kernpunkt des Reformentwurfs, die Schaffung eines Dauerangestelltenverhältnisses. Dabei spielte Kostendenken eine wesentliche Rolle: Die vorgesehenen Verbesserungen für Angestellte schränkten die Beweglichkeit der öffentlichen Haushalte zu stark ein, Entlassungen seien nur noch bei Zahlung hoher Abfindungen möglich. Schließlich, so ein weiteres Gegenargument, sei „die Zeit für ein neues Beamtengesetz noch nicht gekommen, man müsse erst die allgemeine Entwicklung der Bizone bzw. Trizone abwarten“<sup>132</sup>.

Die damit angesprochene, sich immer deutlicher abzeichnende Entwicklung hin zum Weststaat wirkte grundsätzlich bremsend auf die Reformbemühungen an Rhein und Ruhr. Auch in Nordrhein-Westfalen zweifelten einige Politiker am Sinn des mühevollen Ringens um ein Landesgesetz über das öffentliche Dienstrecht, da es vermutlich in absehbarer Zeit durch eine zentrale Regelung überholt wäre<sup>133</sup>. Die Stimmen, die dafür plädierten, Weichenstellungen auf der Landesebene mit Rücksicht auf die bevorstehende Staatsgründung zu vertagen, mehrten sich, nachdem die Militärgouverneure der Westzonen am 1. Juli 1948 die Ministerpräsidenten der Länder ermächtigt hatten, eine verfassunggebende Versammlung einzuberufen. Bald darauf setzten die Vorbereitungen für die Arbeiten des Parlamentarischen Rates ein. Die Aufmerksamkeit der Deutschen, aber auch der Alliierten, konzentrierte sich nun immer stärker auf Frankfurt und Bonn. Dort gewannen die Auseinandersetzungen um die Gestalt des öffentlichen Dienstrechts an Schärfe, und zwar unter maßgeblicher Mitwirkung derjenigen Politiker, die im Rahmen des nordrhein-westfälischen Konflikts die Klängen bereits gekreuzt hatten: Menzel und Schmidt, die bei der Formulierung der Dienstrechtspolitik der SPD auf der überzonalen

<sup>132</sup> Bf 10, 7. 5. 1948, S. 2. Indes zeigte sich die Leitung des Düsseldorfer Ministeriums nicht allzu beeindruckt von dieser Absage; sie setzte ihre Gesetzesarbeiten unbeirrt fort und schickte den Entwurf zudem an den SPD-Parteivorstand in der Überzeugung, er könnte als Vorbild für die Politik der Gesamtpartei dienen, vgl. IM (i. A. Schmidt) an SPD-PV, 28. 5. 1948: AsD, PV, Schumacher, J 47.

<sup>133</sup> Vgl. Governmental Structure Liaison Officer's Report, Period 24th April–20th May 1948, 20. 5. 1948, S. 2: PRO, FO 1049/1161.

Ebene eine entscheidende Rolle spielen sollten, und Konrad Adenauer auf der Gegenseite<sup>134</sup>.

Doch wenn die Entwicklung auf der überzonalen Ebene den Fortgang der Auseinandersetzungen in Nordrhein-Westfalen beeinflusste, so hatte umgekehrt das Scheitern des Düsseldorfer Reformprojekts unübersehbare Folgen für das weitere Tauziehen in Frankfurt und in Bonn. Die nordrhein-westfälischen Reformverfechter hatten versucht, durch eine Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts in ihrem politisch besonders wichtigen Land zugleich die Weichen für eine ähnliche Regelung in den übrigen Teilen der Bizone zu stellen. Diese Initiative mündete jedoch nicht wie gehofft in ein Reformgesetz mit positiver Sogwirkung, sondern in eine vielbeachtete Niederlage. Dadurch wurden die tradierten Verhältnisse in Nordrhein-Westfalen zementiert, zugleich aber verschlechterte sich die Ausgangsposition für weitere Reformversuche auf der überzonalen Ebene. Die negative Bilanz der Düsseldorfer Reformbestrebungen beeinflusste indes nicht nur die politischen Kräfteverhältnisse über die Landesgrenzen hinaus, sondern, vielleicht ebenso wichtig, auch das psychologische Klima: Sie dämpfte den Elan der deutschen Reformbefürworter und stärkte die Entschlossenheit ihrer Gegner.

<sup>134</sup> Vgl. Wengst, *Beamtentum*, S. 23, 36, 63 f., 78 ff.

## Martin Riesebrodt Fundamentalismus als patriarchalische Protestbewegung

Amerikanische Protestanten (1910–28)  
und iranische Schiiten (1961–79) im Vergleich

Fundamentalistische Bewegungen sind ein universales religiös-politisches Phänomen. In ihnen verteidigen mobilisierte traditionalistische Milieus ihre Ideale der Lebensführung. Diese sind geprägt von patriarchalischen Ordnungsvorstellungen, die zu erzwingen als Erfüllung des göttlichen Gesetzes angesehen wird.

Anhand eines Vergleiches zwischen dem protestantischen Fundamentalismus in den USA (1910–28) und dem schiitischen Fundamentalismus im Iran (1961–79) werden Grundlagen für eine bisher fehlende soziologische Theorie fundamentalistischer Bewegungen erarbeitet. Gibt es gemeinsame Merkmale in Ideologie, Trägerschaft und Mobilisierungsursachen fundamentalistischer Bewegungen so unterschiedlicher Gesellschaften und Kulturen wie der amerikanischen und der iranischen? Gibt es universale Prozesse sozialen Wandels, die bei vergleichbaren sozialen

Milieus zu vergleichbaren Erfahrungen führen? Werden diese wiederum in ähnlicher Weise gesellschaftskritisch formuliert und heilsgeschichtlich dramatisiert?

Ausgehend von einer verstehenden Rekonstruktion der Erfahrungen der zentralen Teilgruppen traditionalistischer Milieus werden fundamentalistische Bewegungen als Reaktion auf Prozesse sozio-kultureller Differenzierung im Urbanisierungsprozeß erklärt. Der Konflikt zwischen Fundamentalisten und Modernisten stellt sich primär dar als ein Konflikt über Ideale der Lebensführung und über gesellschaftliche Ordnungsprinzipien. Fundamentalismus bedeutet in erster Linie eine Verteidigung personalistisch-patriarchaler Autorität in Wirtschaft, Politik und vor allem in der Familie. Fragen der Stellung der Frau und der Sexualmoral sind demzufolge nicht Ersatzthemen für ‚eigentliche‘ Ursachen, sondern stehen tatsächlich im Zentrum der Auseinandersetzung.

1990. VIII, 292 Seiten. ISBN 3-16-145669-6  
Leinen. DM 98,-



J.C.B. Mohr  
(Paul Siebeck)  
Tübingen