

WOLFGANG BENZ

## VERSUCHE ZUR REFORM DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES IN DEUTSCHLAND 1945–1952

### Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen

Die Weimarer Reichsverfassung hatte den deutschen Beamten, in Honorierung ihrer Loyalität gegenüber der Systemveränderung von 1918/1919, mit der Formel der Unverletzlichkeit der „wohlerworbenen Rechte“<sup>1</sup> Status und Besitzstand garantiert. Diese fast diskussionslos gewährte Garantie, die in anderen modernen demokratischen Verfassungen unbekannt war, verhinderte radikale strukturelle Änderungen in der Weimarer Zeit. Im Gegensatz zur Situation von 1919 stand die Kontinuität des öffentlichen Dienstes nach 1945 aus vielen Gründen in Frage. Das ehemals hohe Ansehen der deutschen Beamten (auch im Ausland) hatte stark gelitten, nicht zuletzt durch die Anpassung und Loyalität vieler Beamter gegenüber dem NS-Regime. Nach dessen Zusammenbruch stellten sich daher zwei Grundprobleme. Das erste war personalpolitischer Art, es kam darauf an, politisch unerwünschte und untragbar gewordene Beamte aus ihren Positionen zu entfernen. Das zweite Problem war struktureller Art, es ging darum, Mängel im System zu beseitigen oder gar im Zuge einer durchgreifenden Reform ein neues System zu schaffen. Zur Erkennung des personalpolitischen Problems bedurfte es keiner besonderen Anstrengung; das Entnazifizierungsgebot der Alliierten korrespondierte mit den Wünschen der deutschen Öffentlichkeit nach einem Elitenaustausch in der staatlichen Verwaltung. Der Wegfall deutscher Zentralbehörden nahm einen Teil der Problemlösung auch gleich vorweg.

Die Personalpolitik – Entnazifizierung, Wiederanstellung, Rekrutierung der Beamten – muß im folgenden ausgespart bleiben<sup>2</sup>; dieser Aufsatz konzentriert sich auf die Bemühungen, einen normativen Rahmen des öffentlichen Dienstes für die Bundesrepublik zu schaffen: auf die Anstrengungen zu einer Reform und ihre Abwehr<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Weimarer RV, Art. 129, 1.

<sup>2</sup> Vgl. Rudolf Morsey, Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947–1950), in: R. Morsey (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele, Berlin 1977, S. 191–238. Wesentlich für das Gesamtproblem: Theodor Eschenburg, Der bürokratische Rückhalt, in: R. Löwenthal u. H.-P. Schwarz (Hrsg.), Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz, Stuttgart 1974, S. 64–94; s. a. Gerold Ambrosius, Funktionswandel und Strukturveränderung der Bürokratie 1945–1949: Das Beispiel der Wirtschaftsverwaltung, in: H. A. Winkler (Hrsg.), Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland 1945–1953, Sonderheft 5 Geschichte und Gesellschaft, Göttingen 1979, S. 167–207.

<sup>3</sup> Dieser Aufsatz ist das erste Ergebnis einer größeren Untersuchung des Verfassers zum Thema Reform des öffentlichen Dienstes nach 1945. Eine Kurzfassung wurde im März 1980 in der Sektion „Nachkriegsgeschichte nach 1945 – Neuaufbau oder Restauration“ des Historikertags in Würzburg vorgetragen. Nicht nur wegen der Unzugänglichkeit sowjetischer und französischer Akten (zur britischen Beamtenpolitik in Deutschland ist eine Dissertation in Arbeit) basiert die

Gegenüber dem Strukturproblem, dessen Lösung die Schaffung eines neuen normativen Rahmens für den öffentlichen Dienst mit erheblichen staatsrechtlichen und sozialen Konsequenzen bedeutet hätte, bestanden auf deutscher Seite gewisse Erkenntnischwierigkeiten. Einer breiten Öffentlichkeit, die eine verständliche emotionale Kritik am deutschen Beamtentum in den ersten Nachkriegsjahren artikulierte, standen die ebenso emotional motivierten Verteidiger der „wohlerworbenen Rechte“ des Berufsbeamtentums gegenüber, die jeden Reformansatz als Angriff auf tradierte Ordnungen und Karrieremuster betrachteten und entsprechend gereizt reagierten.

Der Rahmen des bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs geltenden Beamtenrechts war durch das Reichsbeamtenengesetz vom 26. Januar 1937 kodifiziert. Das Gesetz war eine Mischung aus alten Elementen – den Reichsgesetzen von 1873 bzw. 1907, die auch unter der Weimarer Reichsverfassung im wesentlichen in Kraft geblieben waren –, aus Reformansätzen der Weimarer Zeit und aus nationalsozialistischer Ideologie. Während die früheren Reichsgesetze aber nur auf die Reichsbediensteten Anwendung gefunden hatten, galt das Gesetz von 1937 für alle Beamten im Reichs-, Länder- und Kommunaldienst. In den Ländern der britischen und der französischen Besatzungszone bildete das Beamtenengesetz von 1937 (mit Ausnahme der automatisch suspendierten nationalsozialistischen Zutaten) noch bis 1949 unverändert die Rechtsgrundlage des öffentlichen Dienstes.

Die wichtigsten Eigentümlichkeiten des deutschen Beamtenrechts, die das System des öffentlichen Dienstes von anderen europäischen Staaten wesentlich unterschieden, waren:

- das Juristenmonopol für die höheren Stellen des Verwaltungsdienstes,
- die mehrjährige systematische praktische Ausbildung innerhalb der Verwaltung vor der Schlußprüfung,
- die Regelung der Pensionsrechte (Alimentationsprinzip), ihre relative Höhe und der völlige Wegfall bei freiwilligem Ausscheiden,
- die fehlende politische Neutralität (Kandidatur für ein politisches Amt ohne vorherige Aufgabe der Beamtenstelle),
- die fehlende Kontrolle des öffentlichen Dienstes durch unabhängige Kommissionen,
- die Unterscheidung von Beamten (lebenslängliches öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis) und Angestellten (privatrechtlicher Anstellungsvertrag)<sup>3a</sup>.

Die institutionellen Eigenarten des deutschen Berufsbeamtentums beruhen auf drei Grundvoraussetzungen. Der Beamte steht in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu seinem Dienstherrn: er verwaltet ein Amt. Er ist außerdem als

---

Darstellung außer auf deutschen vor allem auf amerikanischen Quellen: Alle Initiativen zu einer strukturellen Reform im öffentlichen Dienst gingen von den Amerikanern aus. Bei einem Überblick, wie er hier versucht wird, mußte die Herausarbeitung feinerer Unterschiede in der Beamtenpolitik auf der jeweiligen Zonen- und Länderebene in den Hintergrund treten.

<sup>3a</sup> Vgl. Arnold Brecht, Das deutsche Beamtentum von heute. Brecht hatte seine Analyse, die in hektographierter Übersetzung im Dezember 1950 auch deutschen Politikern zugänglich gemacht wurde, im Rahmen eines vom State Department finanzierten Expertenaustausches angefertigt.

„Träger eines Staatsorgans“ definiert, d. h. er ist integraler Bestandteil der „Staatspersönlichkeit“, und er ist drittens „Repräsentant der Staatsidee“, d. h. er ist auf metaphysische Weise mit dem Staat, dem er dient und den er verkörpert, verbunden. So charakterisiert, unterscheidet sich der deutsche Berufsbeamte nicht nur wesentlich vom französischen „fonctionnaire“, sondern auch von den angelsächsischen „civil servants“. Diese Begriffsbestimmung des Berufsbeamtentums folgt einer Studie des Juristen Carl Heyland<sup>4</sup>, der, gestützt auf die maßgebenden Autoritäten des Staatsrechts, die Frage untersuchte, ob das Berufsbeamtentum im modernen Parteienstaat beizubehalten und ob – bei Bejahung der Frage – das Berufsbeamtentum parteipolitisch zu neutralisieren sei. Der größte Teil des Manuskripts war bereits Ende 1946 fertiggestellt (und dem damaligen Nestor des deutschen Staatsrechts, Gerhard Anschütz, zum 80. Geburtstag gewidmet worden). Das Buch wurde zu einer Zeit verfaßt, als die Aufregung um Fortbestand oder Beseitigung des Berufsbeamtentums – so die vereinfachte Formel für die Reformbestrebungen im öffentlichen Dienst der Nachkriegsjahre – noch nicht richtig begonnen hatte. Zum Zeitpunkt seines Erscheinens – Anfang 1949 – erreichte die Diskussion um das Berufsbeamtentum gerade ihren Höhepunkt. Die leidenschaftslose Argumentation Heylands macht deutlich, wie die Grundwerte des deutschen Beamtentums staatsrechtlich und philosophisch als gesichert galten und als zeitlos gültig empfunden wurden: „Das Aufgehen in der über den Parteien stehenden Staatsidee hat dem deutschen Beamten auch die Kraft verliehen, unter *jedem* in Deutschland herrschenden politischen System, in der absoluten und der konstitutionellen Monarchie, in der demokratisch-parlamentarischen Republik ebenso wie im nationalsozialistischen Führerstaat, in vorbildlicher Pflichttreue und Selbstlosigkeit zu dienen. Das galt im nationalsozialistischen Staat selbst noch zu einer Zeit, als nach dem bekannten Führerwort, ‚daß die Partei dem Staat befiehlt‘, der deutsche Beamte immer mehr entrechtet und geknechtet und ihm nicht mehr die ‚Menschenführung‘, sondern nur noch die ‚Sachgestaltung‘ innerhalb der Verwaltung überlassen wurde.“<sup>5</sup> Diese Position, die noch ganz der Tradition des Wertrelativismus der Weimarer Reichsverfassung folgte, wurde sicherlich von einem großen Teil der Deutschen nicht mehr geteilt, bestimmt wurde sie von den Besatzungsmächten kaum begriffen. Die in den Besonderheiten deutschen Staatsrechtsdenkens wurzelnde Argumentation widersprach den Überzeugungen der Alliierten geradezu vollständig. Für sie galt das Beamtensystem als Teil des nationalsozialistischen Herrschaftsapparats, daraus ergab sich für sie mit zwingender Logik die Notwendigkeit gründlicher Reformen. Die alliierten Reformkonzepte – deutsche Ansätze waren nicht zu bemerken – orientierten sich jeweils an den heimischen Gegebenheiten. Am stärksten engagierten sich, mit allerdings unterschiedlichen Methoden und Zielsetzungen, die amerikanische und die sowjetische Besatzungsmacht.

In der sowjetischen Besatzungszone war schon am 17. September 1945 durch

<sup>4</sup> Carl Heyland, *Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat. Eine staatsrechtliche Studie*, Berlin 1949, S. 32.

<sup>5</sup> A. a. O., S. 33.

SMAD-Befehl Nr. 66 das Deutsche Beamtengesetz von 1937 aufgehoben und damit das Berufsbeamtentum als Strukturprinzip des öffentlichen Dienstes beseitigt worden. Die „Mitarbeiter des Staatsapparats“ der SBZ und dann der DDR waren bzw. sind durch Wahl, Berufung oder Arbeitsvertrag eingesetzte Angestellte oder Arbeiter im öffentlichen Dienst. Ihre Versorgung obliegt der Sozialversicherung, eine besondere (zusätzliche) Altersversorgung gibt es für bestimmte Berufsgruppen (Post, Eisenbahn, Lehrer, technische Intelligenz). Die revolutionäre Umstrukturierung des öffentlichen Dienstes in der sowjetischen Besatzungszone diente ebenso wie die übrigen Eingriffe – Justizreform, Bodenreform, Schulreform, Industriereform – instrumental der Veränderung des gesamten Gesellschafts- und Wirtschaftssystems.

In den Westzonen war – aus anderen Gründen – vor allem Amerika an Veränderungen des deutschen öffentlichen Dienstes interessiert. Die Amerikaner empfanden das tradierte deutsche System als undemokratisch, es erschien ihnen einerseits – im Rückblick – als mitschuldig am Untergang der Weimarer Republik und dann am NS-Staat auf allen Ebenen maßgeblich beteiligt, andererseits – im Blick auf die Zukunft – sahen die Amerikaner im deutschen System einen Hemmschuh beim demokratischen Neuaufbau.

Die wesentlichen Einwände, die von amerikanischer Seite bis zum Ende der Besatzungszeit immer wieder formuliert wurden, richteten sich gegen die Verletzung des Prinzips der Gewaltentrennung, gegen die Nichteinhaltung des Gleichheitsgrundsatzes und gegen die mangelnde Öffentlichkeit im System des deutschen öffentlichen Dienstes. Im einzelnen gehörten in amerikanischer Sicht folgende Punkte zum Katalog der Unzulänglichkeiten:

1. Das Selbstverständnis der Beamten, die sich nicht als hilfreiche Diener des Volkes betrachteten, sondern als autoritäre Vollstrecker obrigkeitlicher Herrschaft: Die Loyalität der deutschen Beamten sei ausschließlich nach oben gerichtet.
2. Die Geheimhaltungspflicht (Amtsverschwiegenheit) verhindere die Kenntnis über die Tätigkeit der Verwaltung in der Öffentlichkeit. Mit Hilfe eines eigenen Gesetzes (Beamtenbeleidigung) könnten die Beamten überdies jeden Bürger wegen Kritik an ihrer Tätigkeit verfolgen lassen.
3. Die Anstellung auf Lebenszeit führe zur übertriebenen Sicherheit der Karrierebeamten und ermögliche dadurch die willkürliche Behandlung der Öffentlichkeit.
4. Der Klassenunterschied im öffentlichen Dienst, bei dem alle Begünstigungen und Privilegien den Beamten zufielen, mache diese zu einer Kaste, während Angestellte und Arbeiter bei oft gleicher Tätigkeit mit geringeren Rechten und weniger Sicherheit ausgestattet seien.
5. Das System führe zur Isolierung der Beamten von der Öffentlichkeit einerseits und zur Antipathie der Öffentlichkeit gegenüber den Beamten andererseits.
6. Die Rekrutierung der Beamten aufgrund sozialer Klassenmerkmale und akademischer Kriterien anstelle der Prinzipien von Wettbewerb und Leistung sei bei der Anstellung in Regierungspositionen vorherrschend. Dabei sei gleichzeitig eine Diskriminierung nach Geschlecht, Rasse, Religion und politischer Überzeugung zu beobachten.

7. Die politische Betätigung der Beamten in Parteien und Parlamenten mache die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative unmöglich<sup>6</sup>.

Amerikanischer Reformeifer gegen deutsches Beharrungsvermögen:  
Das Beispiel Bayern

In den drei Ländern ihrer Zone – Württemberg-Baden, Bayern und Hessen (Bremen hatte noch nicht den Status eines Landes) – initiierte die amerikanische Militärregierung schon 1946 Gesetzgebungsakte, die eine strukturelle Reform des Beamtentums ermöglichen sollten. Die Beamtengesetze der drei Länder wurden im Oktober und November 1946, unmittelbar vor den ersten Landtagswahlen, von den Ministerpräsidenten erlassen<sup>7</sup>. Sie entsprachen in ihrem Wortlaut knapp den Minimalforderungen der Militärregierung. Die wesentliche institutionelle Neuerung bestand in der Errichtung von Landespersonalämtern in Bayern und Hessen bzw. der Landesbeamtenstelle in Württemberg-Baden. Die Ämter in München und Stuttgart waren Kollegialbehörden mit 7 bzw. 5 Mitgliedern, das hessische Landespersonalamt hatte einen Direktor an der Spitze, 13 Vertreter öffentlicher Interessen fungierten als Personalkommission. Aufgabe der Ämter in Bayern und Württemberg-Baden war die Lenkung der gesamten Stellenbesetzung, die Veranstaltung einheitlicher Prüfungen mit Wettbewerbscharakter und die Bestätigung der Gehaltsanweisungen. Das hessische Amt hatte geringere Befugnisse. Die Personalämter waren eine absolute Neuerung im deutschen Staatsrecht, gedacht als völlig unabhängige Instanzen, die, ähnlich wie Gerichte, nur dem Gesetz unterworfen, eine einheitliche und gerechte Personalpolitik gewährleisten sollten<sup>8</sup>.

Die Praxis bot den amerikanischen Initiatoren freilich keinen Anlaß zur Euphorie. Nach einem Bericht der zuständigen Dienststelle in der amerikanischen Militärregie-

<sup>6</sup> Vgl. Directive USFET „Administration of Military Government in the U. S. Zone in Germany“, 7 July 1945; Memorandum USGCC to Deputy Military Governor, 20 September 1945; Staff Study OMGUS, Internal Affairs and Communications Division, 31 January 1946, National Archives Washington, Record Group 260 (künft. zit.: NA), OMGUS AG 1945–1946, box 21, F. 7; Staff Study on German Civil Service (Summary), 9 July 1949 (ausgearbeitet von einem „Committee on Civil Service“, dem Vertreter aller Civil Administration Divisions der Ländermilitärregierungen unter dem Vorsitz von CAD OMGUS angehörten), NA, 91–1/6, F. 17; s. a. Arnold Brecht, Memorandum on Civil Service Reform in Germany, August 1946, NA 99–2/15, F. 17; Neue Zeitung, 21. 12. 1945 („Reform des Beamtenwesens“).

<sup>7</sup> Hier kann nur, als Beispiel für die Entwicklung in einem Land, die Situation in Bayern skizziert werden. Zur Vorbereitung der Beamtengesetze in den Ländern der US-Zone (Mai 1945–August 1947) vgl. NA, 55–1/17- F. 15: Legal Division (OMGUS), Civil Service Codes. – Das bayerische Beamtengesetz datiert vom 28. 10. 1946 (GVOBl. S. 349), das hessische vom 12. 11. 1946 (GVOBl. S. 205), das württemberg-badische vom 19. 11. 1946 (RegBl. S. 249). Vgl. auch Lutz Niehammer, Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des Öffentlichen Dienstes, in: VfZ 21 (1973), S. 177–188.

<sup>8</sup> Zur Organisation und Funktion der bayerischen Behörde vgl. Matthias Metz, Das Landespersonalamt, in: Bay. Staatsanzeiger, 10. 4. 1948.

rung für Bayern stellten sich die Fortschritte bei der Reform des öffentlichen Dienstes in Bayern wie folgt dar: Gegenüber der amerikanischen Kritik am bayerischen Beamtengesetz war immer wieder versichert worden, die Ausführungsbestimmungen würden das Fehlende – namentlich die Gleichstellung von Beamten und Angestellten – noch bringen. Vom Dezember 1946 bis September 1947 versuchte die Militärregierung immer wieder, durch Empfehlungen und Ratschläge das Personalamt zu den entsprechenden Änderungen zu veranlassen. Im Frühjahr 1947 hatte der Gewerkschaftsvertreter im Personalamt wegen des hinhaltenden Widerstands dieser Behörde gegen die Reformbemühungen resigniert und war zurückgetreten<sup>9</sup>. Am 19. September 1947 verlangte die zuständige Abteilung (Civil Administration Division) der Militärregierung die Entfernung des Generalsekretärs des Personalamts „wegen Widerspenstigkeit“. Der Chef der Militärregierung konsultierte vor dieser Forderung aber noch eine andere Abteilung, die zu dem Schluß kam, der Generalsekretär sei nur dem Personalamt selbst verantwortlich, also müßten alle Mitglieder abberufen werden. Da dies als zu heftige Reaktion in der Verantwortung einer Landesmilitärregierung empfunden wurde, ging die Angelegenheit im November 1947 zur Entscheidung zur zentralen amerikanischen Militärregierung (OMGUS), zu General Clay, der den Schritt aber nicht autorisierte<sup>10</sup>. Das Jahr 1948 über versuchte es die Civil Administration Division der Militärregierung für Bayern wieder mit Überredungskunst. Im Februar 1949 erhielt der bayerische Ministerpräsident einen strengen Brief vom Chef der Militärregierung, Van Wagoner, in dem die Mißstände und Verstöße der bayerischen Bürokratie gegen Wortlaut und Sinn des Beamtengesetzes aufgelistet waren.

Van Wagoner schrieb einleitend: „Es ist nichts getan worden, um diejenigen Maßnahmen durchzuführen, die im Sinne einer demokratischen Auslegung dieses Gesetzes unerlässlich sind. Es sollte damit aufgehört werden, ständige hauptamtliche Stellen mit Angestellten anstatt mit Beamten zu besetzen. Das Landespersonalamt sollte ein Einstufungssystem ausarbeiten; es sollte das jetzige Prüfungsverfahren überholen, um es von undemokratischen, kastenähnlichen Merkmalen zu befreien; es sollte mit seinen geheimen Sitzungen aufhören; es sollte dafür sorgen, daß offene Stellen durch Ausschreibung der Öffentlichkeit bekanntgemacht werden; es sollte außerdem in der Lage und gewillt sein, statistische Unterlagen über den bayerischen Staatsdienst zur Verfügung zu stellen. Die unterschiedliche Behandlung auf Grund formaler Schulbildung, Alter, Geschlecht, Rasse und Herkunft sollte fortfallen. Das gleiche gilt für die Bevorzugung von Personen zweifelhafter politischer Vergangenheit zum Nachteil von Bewerbern, die eine einwandfreie demokratische Haltung bewiesen haben.“<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Office of Military Government for Bavaria, Civil Administration Division, Government and Politics Branch: A Short Chronological Report of the Progress of Civil Service Reform in Bavaria up to 1 August 1949 (künftig zit.: Chron. Report), NA, 91-1/6, F. 17. Zum Rücktritt des Gewerkschaftsvertreters heißt es dort (S. 2): „Herr Reuter, Secretary-General of the Bavarian Trade Unions and a member of the Commission, refuses finally to take any more part in the Commission's deliberations, so disgusted is he with their opposition to democratization of the civil service.“

<sup>10</sup> Ebenda, S. 3.

<sup>11</sup> Office of Military Government for Bavaria, Office of the Land Director, 7. 2. 1949 (Abschr./Übersetzung), Geheimes Staatsarchiv München, MA 130 828.

Auf insgesamt sieben Seiten ging die Militärregierung dann ins einzelne und nannte als Hauptpunkte der Kritik das Fortbestehen der Beamten-Hierarchie innerhalb des öffentlichen Dienstes, die Aufrechterhaltung der „kastenmäßigen Unterscheidung zwischen Angestellten und Beamten“, die Überbewertung von formaler Schulbildung gegenüber Prüfungen und Berufserfahrung, das Fehlen eines Einstufungssystems, die Beibehaltung des Juristenmonopols im höheren Dienst, die Reservierung offener Stellen für noch nicht entnazifizierte Beamte zu ungunsten von Angestellten, die Benachteiligung älterer Angestellter bei der Übernahme ins Beamtenverhältnis, die Diskriminierung bestimmter Gruppen von Bewerbern (Nichtbayern, Frauen, u. a.). Besonders kritikwürdig erschien der Militärregierung die Praxis des Landespersonalamts: „Das Landespersonalamt ist laufend aufgefordert worden, die Richtlinien des Beamtengesetzes in die Tat umzusetzen. Das Landespersonalamt ist deshalb für alle Mißstände, die ich in diesem Brief zur Sprache gebracht habe, verantwortlich zu machen.“<sup>12</sup>

Der Brief schloß mit der Empfehlung, als Teillösung zumindest das Landespersonalamt sowie andere Schlüsselstellungen neu zu besetzen. Beigegeben war dem Brief ein umfangreicher Anhang, in dem sieben exemplarische Einzelfälle in extenso dargelegt waren. Der prominenteste Fall war der des früheren Leipziger Universitätsprofessors und sächsischen Innenministers Willibald Apelt. Er war 1933 aus politischen Gründen entlassen worden und hatte bis 1945 in Bayern als Privatgelehrter gelebt (in dieser Zeit hatte er seine berühmte Geschichte der Weimarer Verfassung geschrieben). 1946 erhielt Apelt einen Lehrstuhl an der Münchner Universität, die Beamteneigenschaft war ihm aber u. a. deshalb verweigert worden, weil er zu alt sei – ein glatter Verstoß gegen Artikel 7 des bayerischen Beamtengesetzes von 1946. Die Militärregierung hatte den Wortlaut des Briefes an Ministerpräsident Ehard der Presse zur Verfügung gestellt, die darüber berichtete oder auch Auszüge publizierte<sup>13</sup>.

Mitte Februar 1949 wandten sich der stellvertretende Militärgouverneur für Bayern, Clarence M. Bolds, und der Leiter der Governmental Structures Branch, John P. Bradford, auch über den Bayerischen Rundfunk an die Öffentlichkeit: Die Durchführung des Beamtengesetzes vom Oktober 1946, „das die Beamtenschaft aus einer Klasse, die ihre Autorität vom Staat herleitet, in eine Gruppe qualifizierter und demokratisch denkender Diener umwandeln“ soll, werde durch „verschiedene Ausflüchte“ umgangen. Dem Landespersonalamt warf Bolds vor, es habe unter Verletzung des Artikels 164 des Beamtengesetzes versäumt, langjährige Angestellte in das Beamtenverhältnis zu übernehmen. Bewerbern sei erklärt worden, sie müßten einen dreijährigen Vorbereitungskurs absolvieren, die Zulassung dazu sei in einigen Fällen wiederum wegen mangelnder Schulbildung verweigert worden. Die Bevorzugung früherer nationalsozialistischer Beamter schließlich sei so verbreitet, daß für die Militärregierung Grund zu ernster Besorgnis bestehe<sup>14</sup>.

Anfang April 1949, als eine Antwort des bayerischen Ministerpräsidenten an die Amerikaner noch immer nicht vorlag, setzte sich die Militärregierung mit dem Älte-

<sup>12</sup> A. a. O., S. 6.

<sup>13</sup> Süddeutsche Zeitung, 8. 2. 1949; Neue Zeitung, 10. 2. 1949.

<sup>14</sup> Neue Zeitung, 17. 2. 1949 („Ausflüchte in Bayern“).

stenrat des Landtags zusammen; die Amerikaner machten deutlich, daß sie auf den ihnen notwendig erscheinenden Änderungen des Beamtengesetzes bestünden, und zwar ehe die Bundesrepublik ins Leben treten würde. Der Ministerpräsident, der zum Erstaunen der Amerikaner bei dieser Zusammenkunft am 5. April anwesend war (die Militärregierung hatte sich absichtlich an die Legislative gewandt), erklärte, daß er die Überprüfung des Beamtengesetzes, das auch den bayerischen Wünschen in vielem nicht entspreche, auf Ministerebene angeordnet habe. Der Landtag solle daher abwarten und erst einmal die Regierungsvorschläge studieren, anstatt die Sache selbst anzugehen. Zum Verdruß der Amerikaner stimmte der Ältestenrat diesem Vorschlag zu<sup>15</sup>.

Wenig später, am 9. April 1949, war der Presse zu entnehmen, daß Ministerpräsident Ehard den Rücktritt des Generalsekretärs des Landespersonalamts angenommen hatte<sup>16</sup>. Ehard setzte einen eigenen Ausschuß zur Überprüfung des Beamtengesetzes ein, dem der neue und der zurückgetretene Generalsekretär des Personalamts und hohe Beamte verschiedener Ministerien angehörten.

Der neue Generalsekretär des Landespersonalamts wurde zu einer Informationsreise in die Vereinigten Staaten eingeladen, um sich zusammen mit Vertretern anderer deutscher Länder ein Bild über das amerikanische Civil Service System zu machen. Die Reise im Mai 1949 wurde vom Leiter der Civil Service Branch der Militärregierung (OMGUS), Ellsworth Wolfspenger, geleitet. Wolfspenger nahm den bayerischen Vertreter, dessen Teilnahme vom Ministerpräsidenten Ehard erst nach einigem Hin und Her genehmigt worden war, persönlich unter seine Fittiche. Der Bayer hatte sich zunächst „als reaktionärer“ als seine übrigen deutschen Kollegen erwiesen, die Amerikaner hatten jedoch den Eindruck, daß er im Laufe der Reise „gute Fortschritte bei der Änderung seines Standpunktes“ machte<sup>17</sup>.

Inzwischen war in München ein Entwurf für ein ganz neues Beamtengesetz – also nicht nur die Änderung des bestehenden, wie es die Amerikaner gewünscht hatten – entstanden. Urheber war zum Entsetzen der Militärregierung niemand anders als der kürzlich entlassene bzw. zurückgetretene Generalsekretär des Landespersonalamts, Matthias Metz. Der Entwurf wurde von dem Beamtenausschuß, den der Ministerpräsident eingesetzt hatte, hinter verschlossenen Türen im Mai und Juni 1949 auf Herrenchiemsee beraten. Die Amerikaner hatten dem Ausschuß vorsichtshalber noch einmal ihre Richtlinien übermittelt, griffen aber in die Beratungen selbst nicht ein. Am 20. Juni antwortete der bayerische Ministerpräsident endlich auf den Brief Van Wagons vom 7. Februar. Ehard versicherte, daß den Prinzipien und Forderungen der Militärregierung beim neuen Gesetzentwurf in jeder Beziehung Rechnung getragen

<sup>15</sup> Chron. Report, S. 4.

<sup>16</sup> Süddeutsche Zeitung, 9. 4. 1949 („Dr. Metz zurückgetreten“).

<sup>17</sup> Chron. Report, S. 5. – Sowohl die Feststellung in den amerikanischen Akten, er habe den bayerischen Vertreter in besonderer Weise betreut, als auch die Bemerkung, dieser sei reaktionärer als seine Kollegen gewesen, bezweifelte Mr. Wolfspenger in einem Gespräch mit dem Vf. im Herbst 1980 energisch. Die Einladung zur USA-Reise war für Dr. Peter Erber, den bayerischen Vertreter, kurz nach der Übernahme der neuen Funktion im Landespersonalamt so überraschend gekommen, daß er wegen dringender Verpflichtungen in der Staatskanzlei, seinem eigentlichen Wirkungsort, der deutschen Gruppe hinterherreisen mußte (Mitteilung von Dr. Erber an den Vf.).



worden sei. Drei Tage später, als die Militärregierung den Entwurf in Händen hielt, stellte sich allerdings das Gegenteil heraus: „Die Prüfung ergab, daß [der Entwurf] ein sehr viel reaktionäreres Gesetz als das bestehende ergeben würde. Während das bestehende Gesetz immerhin eine Reform möglich machte, wenn es sie auch nicht zwingend vorschrieb, so würde der Entwurf den bayerischen Öffentlichen Dienst auf Dauer im Sinne des hergebrachten Karrierebeamtentums festschreiben; mit ein oder zwei geringfügigen Ausnahmen mißachtete der Entwurf die einzelnen Reformgrundsätze, wie sie im Gesetz Nr. 15 für die Bizone festgelegt bzw. von der Militärregierung für Bayern empfohlen worden waren.“<sup>18</sup>

Ein wesentliches Zugeständnis machte der neue bayerische Entwurf immerhin insoweit, als die Wählbarkeit von Beamten ausgeschlossen wurde. Die Amerikaner, die sich in Württemberg-Baden gerade bei diesem Punkt ebenfalls großer Hartnäckigkeit auf deutscher Seite – einem Landtag, der zu 48% aus Beamten bestand – konfrontiert sahen, waren allerdings sicher, daß der bayerische Ausschuß diese Bestimmungen in der Erwartung, daß der Landtag sie wieder streichen würde, leichten Herzens in den Entwurf hineingeschrieben hatte.

Am 28. Juni 1949 fand eine Besprechung zwischen dem Direktor der Militärregierung und dem bayerischen Ministerpräsidenten statt. Van Wagoner zeigte seine Enttäuschung über die Ergebnisse des Chiemseer Ausschusses und meinte, der Entwurf sei es nicht wert, daß sich die Militärregierung oder der Landtag noch Gedanken darüber machten, und empfahl, ihn zurückzuziehen. Ehard lehnte dies ab; er argumentierte zugunsten des traditionellen Beamtensystems, es sei die Seele einer guten Regierung. Einige Tage vorher, am 23. Juni 1949, hatte Van Wagoner bei der „Army Commanders Conference“ seine Erfahrungen in Bayern folgendermaßen resümiert: „No student of the Bavarian situation can seriously believe that it will be possible that any future government or future legislature of Bavaria will voluntarily correct the abuses of the present Beamte system, for the influence of the Beamte is entrenched in the Bavarian political parties. Nor is it possible in the foreseeable future that democratic Bavarian forces will be strong enough to force future governments or legislatures into such action. It therefore follows that Military Government must force the few but essential changes necessary in order to open up the rights of the civil service to the Bavarian citizen. Otherwise it will continue as it has in the past as a reactionary but powerful clique with allegiance only to the state, actively opposing true democratic progress and ever susceptible to totalitarian influences from within and without.“<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Chron. Report, S. 6.

<sup>19</sup> Ebenda, S. 7. Der Chef der Manpower Division (OMGUS), Leo R. Werts, hatte Ende August zum bayerischen Gesetzentwurf festgestellt, daß eine Änderung in der deutschen Beamtengesetzgebung höchst dringlich sei, um allen Bevölkerungsgruppen den Zugang zum öffentlichen Dienst und dort zu Schlüsselstellungen zu ermöglichen. Zum Verfahren meinte er: „It would be desirable to bring about this change by persuasion. However, experience to date proves beyond a doubt that the Germans will not make the necessary and desirable changes. Therefore, Military Government should do it.“ (Werts an Staff Secretary, OMGUS, 29. 8. 1949, NA 43-3/7, F. 2.)

Zur Forcierung der von den Amerikanern erwünschten Änderungen im Beamtenrecht durch die Besatzungsmacht war aber kaum mehr Zeit und auch kaum noch Gelegenheit. Auf einer Besprechung des bayerischen Beamtenausschusses (am 30. Juni 1949) mit Vertretern der Beamtenorganisationen über den Chiemseer Entwurf wurde Übereinstimmung zwischen dem Ausschuß und den Interessenvertretern konstatiert. Daß die Gewerkschaftsvertreter bei dieser Sitzung die gleichen Punkte wie die Militärregierung beanstandeten, war für die Amerikaner ein schwacher Trost. Bei einer Konferenz, bei der sich die Spezialisten der Civil Administration Divisions der Militärregierungen der Länder der US-Zone am 1. Juli 1949 in Lindau trafen, zeigte sich, daß die Probleme in Bayern in ähnlicher Form auch in Württemberg-Baden, in Hessen und in Bremen existierten. Die CAD-Experten beschlossen, dem inzwischen ernannten amerikanischen Hohen Kommissar, McCloy, ein Papier zu übergeben, das die Desiderata der Beamtenreform enthalten sollte, in der Hoffnung, daß in letzter Minute noch etwas auf höherer Ebene bewirkt werden könne. Eine Woche später trafen sich die amerikanischen Experten in Frankfurt und brachten ihre Forderungen zu Papier. Es sollte über Dr. Litchfield, den Chef der Civil Administration Division von OMGUS, an McCloy weitergereicht werden, „when the opportunity presents itself“. Ende Juli trat Litchfield von seinem Amt zurück: „The opportunity had not yet presented itself“, wie der Chronist der Militärregierung in München melancholisch notierte<sup>20</sup>.

#### Reformansätze in der Bizone

Die Länder der US-Zone waren aber nur Nebenschauplätze; die Hauptarena, in der um die künftige Gestalt des deutschen öffentlichen Dienstes gerungen wurde, war die Bizone. Gemeinsam mit den Engländern versuchten die Amerikaner nach dem Zusammenschluß ihrer Zonen ab 1947 die Reform des deutschen Beamtensystems auf dem Wege deutscher Gesetzgebung nach alliierten Richtlinien durchzusetzen, und zwar organisatorisch durch die Errichtung einer eigenen Verwaltung für Personalwesen, die nach dem angelsächsischen Vorbild der Civil Service Commission als unabhängige Behörde das gesamte Personalwesen des Vereinigten Wirtschaftsgebiets lenken sollte, und legislativ durch ein Gesetz über die Personalordnung.

Ende 1946 waren Richtlinien des amerikanisch-britischen „Bipartite Civil Service Committee“ ausgearbeitet worden, die Anfang Januar 1947 dem „Vorläufigen Ausschuß zur Gründung eines Verwaltungsrats für das Personalwesen der gemeinsamen Verwaltungen des amerikanischen und britischen Besatzungsgebietes“ übergeben wurden<sup>21</sup>. Die Aufforderung zur gesetzlichen Fixierung der Anstellungsbedingungen

<sup>20</sup> Ebenda, S. 8; am 19. August 1949 übersandte Van Wagoner aber an McCloy „Amendments to the Bavarian Civil Service Code“. In seinem Begleitschreiben empfahl der Chef der Militärregierung für Bayern dem amerikanischen Hohen Kommissar für Deutschland, angesichts der Dringlichkeit der Reform und der Unwilligkeit der Deutschen, sie durchzuführen, den Oktroi der Gesetzesänderung durch die Amerikaner. NA, 43-3/7, F. 2.

<sup>21</sup> Bipartite Civil Service Committee, Terms of Reference for Bizonal Joint Committee on Civil Service, 30 December 1946; Niederschrift über die erste Sitzung des Verwaltungsrates für das

der Bediensteten des Vereinigten Wirtschaftsgebiets wurde im Oktober 1947 wiederholt. Zugleich wurden auch die alliierten Grundsätze, die mit den Richtlinien vom Dezember 1946 übereinstimmten, vom Bipartite Control Office (BICO) noch einmal der gesetzgebenden Körperschaft der Bizone, dem Wirtschaftsrat, bekanntgegeben. Sie hatten folgenden Wortlaut:

- „1. Die Anstellung und Beförderung der Beamten soll nach der entsprechenden Eignung und Fähigkeit der Bewerber, die durch unparteiische Bewertung zu bestimmen sind, vorgenommen werden. Jeder soll ohne Unterschied bzgl. Glauben, gesellschaftlicher Stellung, Rasse, Geschlecht oder politischer Einstellung zum Dienst zugelassen werden können. Es sollen Methoden entwickelt werden, um Ausbildungsprogramme auf unparteiischer Grundlage zu sichern.
2. Die Posten innerhalb des Dienstbereiches müssen entsprechend ihren Aufgaben und Verantwortlichkeiten klassifiziert werden. Innerhalb einer solchen Klassifizierung müssen Gehaltsstufungen vorgenommen werden, die für jeden Posten sowohl den Umfang der und die Verantwortung für die durchgeführten Aufgaben als auch den Wert der Leistung widerspiegeln.
3. Der Beamte soll das Recht haben, Berufung einzulegen gegen disziplinarische Entscheidungen, die ihn seiner Meinung nach ungerechterweise treffen. Der Beamte muß die Berechtigung haben, sich nach seinem freien Willen Beamtenvereinigungen anschließen zu können. Dies soll jedoch nicht die Berechtigung der Regierung einschränken, die aktive Teilnahme des Beamten an der Parteipolitik begrenzen zu können, oder das Recht des Beamten auf Schutz gegen irgendwelche politisch bedingte Beeinträchtigung seiner Position einschränken.
4. Jeder Pensionierungsplan soll für alle Beamten auf den gleichen Grundprinzipien aufgebaut sein.
5. Ein Personalamt soll errichtet werden, welches für die Durchführung der erwähnten Grundsätze hinsichtlich des Personalprogramms verantwortlich ist. Dieses Amt soll der Öffentlichkeit zu Informationszwecken zugänglich sein.“<sup>22</sup>

Zwei Wochen später, am 13. November 1947, teilte BICO über den Generalsekretär des Exekutivrats dem Präsidenten des Wirtschaftsrats mit, welche Maßnahmen im einzelnen, und zwar nunmehr durch „energische Inangriffnahme“, erwartet wurden, nämlich die Festlegung der Ziele des Personalprogramms, die Bestimmung der Kompetenzen des Personalamts und die Gesetzgebung über eine ständige Personalordnung. Als Sofort-Maßnahme wurde eine Interimsgesetzgebung für Personalfragen

Personalwesen der gemeinsamen Verwaltungen des amerikanischen und britischen Besatzungsgebietes am 7. 7. 1947; Kurzprotokoll über die Sitzung des Vorläufigen Ausschusses zur Gründung eines Verwaltungsrates für das Personalwesen der gemeinsamen Verwaltungen des amerikanischen und britischen Besatzungsgebietes am 9. 1. 1947 in Frankfurt, Bundesarchiv Koblenz (künftig zit.: BA), Z 11/1300 a. Vgl. Das Personalamt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Bericht über seine Entwicklung und Tätigkeit bis zum 1. Oktober 1948, in: Personalblatt (Amtl. Mitteilungsblatt des Personalamts) 1948, Nr. 1, S. 2 ff.

<sup>22</sup> BICO an den Generalsekretär des Exekutivrates für den Präsidenten des Wirtschaftsrates, 31. 10. 1947: Allgemeine Richtlinien hinsichtlich bizonalen Personals bei der Verwaltung und Gesetzgebung (Drucksache 130 des Wirtschaftsrats).

verlangt<sup>23</sup>. Der letztgenannten Verpflichtung entledigte sich der Wirtschaftsrat durch die Verabschiedung des „Übergangsgesetzes über die Rechtsstellung der Verwaltungsangehörigen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets“ am 22. April 1948<sup>24</sup>. Die Militärregierungen stimmten am 15. Juni dem Gesetz aber nur unter Vorbehalt zu, die erneute Beratungen erforderlich machten. Am 18. Juni beschloß der Wirtschaftsrat die verlangten Änderungen zum „Übergangsgesetz über die Rechtsstellung der Verwaltungsangehörigen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes“, am 23. Juni 1948 trat es, zugleich mit dem Gesetz über das Personalamt, in Kraft<sup>25</sup>.

Im Gegensatz zu den Militärregierungen, die das Übergangsgesetz als Zwischenlösung toleriert hatten, darin aber keineswegs ihre Absichten im ganzen verwirklicht sahen, waren die deutschen Stellen mit ihrer Leistung soweit zufrieden, daß sie keine Notwendigkeit zu einer endgültigen Kodifizierung des Beamtenrechts mehr sahen. Das Übergangsgesetz hatte immerhin einigen Grundforderungen der Alliierten Rechnung getragen (Begründung des Dienstverhältnisses durch Dienstvertrag, Sicherung des Einflusses des Personalamts, Ausschreibung freier Stellen) und wenigstens in terminologischer Hinsicht die Unterscheidung der „Verwaltungsangehörigen“ in Beamte, Angestellte und Arbeiter vermieden. Zur Durchsetzung der substantiellen Forderungen der Militärregierungen bedurfte es aber nach alliierter Ansicht einer endgültigen Regelung, die Modellcharakter sowohl für die Länder als auch für den öffentlichen Dienst des künftigen Rechtsnachfolgers der Bizone überhaupt haben sollte. Mitte August 1948 stellte BICO einen Termin: Der Gesetzentwurf sollte durch den Vorsitzenden des Verwaltungsrats spätestens am 1. Oktober 1948 dem Wirtschaftsrat vorgelegt werden<sup>26</sup>.

Inzwischen war den Deutschen auch ein amerikanisches Mustergesetz übergeben worden, an dem sie sich orientieren sollten<sup>27</sup>. Der erste Entwurf, den im Herbst 1948

<sup>23</sup> BICO an Generalsekretär Exekutivrat für den Präsidenten des Wirtschaftsrates, 13. 11. 1947: Bedingungen für das Bizonale Personal, Gesetzgebung und Verwaltung. BA, Z 11/1300a. Die Vorarbeiten waren bereits im Gang. Das Personalamt, das seit September 1947 existierte, war mit der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage vom Exekutivrat betraut worden. Am 13. November hatte die Civil Service Group BICO gegenüber dem Direktor des Personalamts in Form sehr detaillierter „Ratschläge“ eingehend zum 2. Gesetzentwurf Stellung genommen. Dt. Bundestag, Parlamentsarchiv, VWG 25 A, Materialien Nr. 23.

<sup>24</sup> Die Gesetzesvorlage war am 9. 12. 1947 dem Wirtschaftsrat zugegangen (Drucksache Nr. 134), am 21. und 22. April 1948 war sie in 2. und 3. Lesung beraten und beschlossen worden, am 30. April stimmte der Länderrat der Bizone zu. Dt. Bundestag, a. a. O.

<sup>25</sup> WiGBI. 1948, S. 54.

<sup>26</sup> BICO an den Vorsitzenden des Verwaltungsrates, 13. 8. 1948. In dem Schreiben wurde daran erinnert, daß BICO seit vielen Monaten auf die dringende Notwendigkeit eines Personalgesetzes hingewiesen habe: „Im Hinblick auf die Dringlichkeit der Schaffung eines solchen Gesetzes für die bizonalen Verwaltungsangehörigen werden Sie hiermit ersucht, alle notwendigen Schritte zur Vorbereitung des Gesetzes zu ergreifen und diese Vorbereitungen so zu beschleunigen, daß der Gesetzentwurf spätestens am 1. Oktober 1948 dem Wirtschaftsrat vorgelegt werden kann. Ferner wird gebeten, der Bipartite Civil Service Group laufend den Entwurf eines jeden Abschnittes des vorgeschlagenen Gesetzes vorzulegen.“ BA, Z 13/257, Bd. 1.

<sup>27</sup> „A Model State Civil Service Law“ (Übersetzung einer Broschüre, die von der National Civil

ein Arbeitsausschuß aus Vertretern des Personalamts der Bizone, des Länderrats und der Personalämter der Länder der US-Zone ausarbeitete, galt als der fortschrittlichste, „der je nach 1945 von einer deutschen Dienststelle erarbeitet“ worden war<sup>28</sup>. Zugrunde gelegen hatten neben der Weimarer Reichsverfassung und dem württembergischen Beamtengesetz von 1929 das württemberg-badische Beamtengesetz von 1946 sowie die allgemeinen Richtlinien der Alliierten. Mit einer Ausnahme, den Bestimmungen zum passiven Wahlrecht der Beamten, hätte dieser Entwurf so ziemlich allen Erwartungen der Amerikaner und Engländer entsprochen. Aber schon die endgültige Fassung der Kommission vom 15. September 1948 war wieder den traditionellen deutschen Vorstellungen angepaßt worden, nicht zuletzt unter dem Einfluß der CDU-Mitglieder des Ausschusses<sup>29</sup>.

Spätestens ab September 1948 wurden auf deutscher Seite im Hinblick auf das Zusammentreten des Parlamentarischen Rats alle möglichen Verzögerungstaktiken angewendet, um die Verabschiedung des Personalgesetzes so lange zu verschieben, bis die neue staatliche Ordnung den Deutschen freie Hand geben würde. Am 13. September 1948 bat sogar der Leiter des Personalamts, Kurt Oppler, um Fristverlängerung für das Gesetz. Oppler, der auf deutscher Seite die progressiven Tendenzen vertrat und entsprechend umstritten war<sup>30</sup>, verband die Bitte um Fristverlängerung mit dem Vorschlag, auf das Gesetz überhaupt zu verzichten, da das Übergangsgesetz vom Juni 1948 ausreiche. BICO verlängerte den Termin bis zum 1. November 1948, ohne auf den weitergehenden Vorschlag einzugehen. Der Entwurf des Personalamtsausschusses

Service League, Civil Service Assembly of United States and Canada und der National Municipal League herausgegeben worden war), BA, Z 11/1181.

<sup>28</sup> Dieter Johannes Blum, *Das passive Wahlrecht der Angehörigen des Öffentlichen Dienstes in Deutschland nach 1945 im Widerstreit britisch-amerikanischer und deutscher Vorstellungen und Interessen. Ein alliierter Versuch zur Reform des deutschen Beamtenwesens*, Göttingen 1972, S. 284. <sup>29</sup> Ebenda, S. 286.

<sup>30</sup> Kurt Oppler, 1902 in Breslau geboren, seit 1926 Sozialdemokrat, war von 1932 bis 1937 Rechtsanwalt in Gleiwitz, dann lebte er als Emigrant in Holland und Belgien. Im Mai 1946 wurde er als Ministerialdirektor Leiter der Abteilung für öffentliches Arbeitsrecht im hessischen Justizministerium, im Herbst 1947 wurde er Chef des Personalamts der Bizone. Wegen seines Eintretens für eine Reform des öffentlichen Dienstes wurde er namentlich von Standespolitikern viel angefeindet. Oberdirektor Pünder, der Vorsitzende des Verwaltungsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebiets – de facto also der Regierungschef der Bizone – erhielt z. B. am 10. 1. 1949 einen Brief von Abteilungspräsident a. D. H. Fricke (Münster), in dem es hieß: „Die dauernden Vorstöße gegen das Beamtentum haben die ernste Aufmerksamkeit auf die Zusammensetzung des Personalamts in Frankfurt gelenkt. Dem Vernehmen nach ist Chef ein früherer jüd. Berliner Rechtsanwalt, der natürlich keinerlei Verständnis für die im Beamtentum verwurzelten Werte haben kann. Außerdem sollen sämtliche (!) Referenten der SPD angehören ...“ Pünder antwortete am 18. 1. 1949: „Daß der Leiter des hiesigen Personalamtes, der nicht von meinem Verwaltungsrat, sondern schon von dessen Vorläufer, dem damaligen Exekutivrat, berufen worden ist, Mitglied der SPD ist, ist richtig. Im übrigen stimmen Ihre Mitteilungen über das Personalamt aber nicht ... Im übrigen können Sie sich darauf verlassen, daß ich als alter Berufsbeamter, der vor über 40 Jahren seinen Beamteneid geschworen hat, bis zum letzten für das Berufsbeamtentum eintreten werde. Das Gleiche gilt auch für meine Kollegen im Verwaltungsrat. Ich werde übrigens nächstens auf einer großen Beamtentagung in Köln zu allen diesen Fragen sprechen.“ BA, Z 13/305.

(es war inzwischen die 8. Fassung) wurde Anfang Oktober dem Verwaltungsrat der Bizone übergeben.

Während er sowohl von der Militärregierung als auch von der deutschen Öffentlichkeit positiv aufgenommen wurde, stieß er bei allen Beamtenorganisationen auf Kritik. Am 8. November lag der Entwurf, nachdem er wiederum umgearbeitet worden war, als Gesetzesvorlage dem Wirtschaftsrat vor<sup>31</sup>, der ihn am 9. November in erster Lesung behandelte und dann seinem Ausschuß für Arbeit sowie dem Rechtsausschuß überwies. In beiden Gremien wurde er bis Mitte Dezember beraten<sup>32</sup>.

Am 2. Dezember hatte BICO abermals die wesentlichen Gesichtspunkte, die bei der Regelung der Personalverhältnisse unbedingt berücksichtigt werden sollten, bekanntgegeben, und zwar dieses Mal in weniger allgemeiner Form als früher. Begründet wurde die erneute Intervention wie folgt: „Im Laufe längerer Verhandlungen hat sich herausgestellt, daß die von der Militärregierung hierbei verfolgten Absichten mißverstanden worden sind. Es mag daher zweckmäßig sein, diese Absichten noch einmal in einfachen Worten klarzulegen.“<sup>33</sup> Die Grundsätze für die Auswahl, die Bedingungen für den Dienst, Pflichten, Politische Tätigkeit und Verwaltung des öffentlichen Dienstes waren u. a. durch folgenden Anforderungskatalog beschrieben: Möglichkeit zum Eintritt in den öffentlichen Dienst für jeden demokratisch gesinnten Bürger, Anstellung und Beförderung lediglich nach Maßgabe der Eignung, kein Juristenmonopol für Stellen des höheren Dienstes, kein Monopol für Berufsbeamte und kein automatischer Karriereanspruch, Durchlässigkeit der einzelnen Stufen des öffentlichen Dienstes nach Befähigung und Bewährung, Zugänglichkeit auch für Außenseiter, Beschwerderecht der Verwaltungsangehörigen.

Besonders betont wurde die Notwendigkeit des Inkompatibilitätsgebots, das die Alliierten bislang eher stillschweigend erwartet hatten, das auf deutscher Seite aber übereinstimmend, von Progressiven wie Traditionalisten, abgelehnt wurde: „Die politische Betätigung des Verwaltungsangehörigen sollte eingeschränkt sein und sollte ihn nicht dem ganzen Volk als aktiven Anwalt der Interessen einer bestimmten Partei oder eines bestimmten politischen Programms erscheinen lassen. Um Gesetzgebung und Verwaltung voneinander getrennt zu halten, muß ein Verwaltungsangehöriger, der in seine gesetzgebende Körperschaft gewählt worden ist, seine Stellung aufgeben, bevor er eine solche Wahl annimmt.“<sup>34</sup>

Schließlich wurde auch das Personalamt als notwendiges Organ „zur Kontrolle und

<sup>31</sup> Wirtschaftsrat, Drucksache 681; 24. Vollversammlung, Sten. Ber. S. 1078–1079.

<sup>32</sup> Der Ausschuß für Arbeit beriet den Gesetzentwurf am 16. und 25. 11. und am 8. 12. 1948, der Rechtsausschuß beschäftigte sich am 16./17. und 28. 11. sowie am 15. 12. 1948 mit dem Gesetz. Der Länderrat bildete einen „Sonderausschuß Personalgesetz“, der am 2. und 9. 12. 1948 tagte. Dt. Bundestag, Parlamentsarchiv, VWG 010 A.

<sup>33</sup> BICO an den Präsidenten des Wirtschaftsrats und an Vorsitzenden des Länderrats, 2. 12. 1948. Im Anschreiben an die Direktoren der einzelnen Verwaltungen, denen Oberdirektor Pünder am 8. 12. 1948 den Brief von BICO zur Kenntnis brachte, heißt es: „Da die Gedanken der Militärregierungen in wesentlichen Punkten von der Auffassung des Verwaltungsrates abweichen, beabsichtige ich, den Militärregierungen hierüber in einem besonderen Schreiben zu antworten...“, BA, Z 13/257, Bd. 1. <sup>34</sup> Ebenda, auch Drucksache Nr. 799 des Wirtschaftsrats.

Sicherung der einheitlichen Anwendung der oben angeführten Grundsätze“ noch einmal erwähnt. Wie ernst es der immer ungeduldiger werdenden Militärregierung mit ihren Postulaten war, geht daraus hervor, daß der Brief, der die Grundsätze enthielt, der Presse zur Verfügung gestellt wurde. Aber auch die Schlußbemerkungen waren deutlich genug: „Die Einführung dieser Prinzipien des öffentlichen Dienstes in die wirkliche Praxis muß unbedingt ein beständiges und fortdauerndes Verfahren sein, da einige von diesen auf den Widerstand derer stoßen werden, die nach dem alten System ausgebildet worden sind. Wenn diese Reformen in der Praxis wirksam werden sollen, müssen sie in jeder Hinsicht unterstützt werden. Diese Grundsätze sollten daher so ausdrücklich wie möglich in der Gesetzgebung niedergelegt werden.“<sup>35</sup>

Am gleichen Tag, an dem BICO den Brief an die zuständigen deutschen Stellen abschickte, am 2. Dezember 1948, stellten CDU/CSU, FDP, Zentrum und Deutsche Partei im Wirtschaftsrat den Antrag, zur weiteren Beratung – d. h. Verzögerung – des Gesetzentwurfs einen Ausschuß für Beamtenrecht zu bilden. Gegen den Widerstand der Sozialdemokraten wurde der Ausschuß am 14. Dezember 1948 eingesetzt<sup>36</sup>. In sechs Sitzungen beschäftigte sich das neue Gremium vom 5. Januar bis 9. Februar 1949 mit der Materie; am 27. Februar sollte die zweite und die dritte Lesung im Plenum des Wirtschaftsrats stattfinden. Sie erübrigte sich, weil Amerikaner und Briten mittlerweile endgültig die Geduld verloren hatten. Am 15. Februar 1949 wurde der Erlaß des „Militärregierungsgesetzes Nr. 15 (Verwaltungsangehörige des Vereinigten Wirtschaftsgebiets)“ bekanntgegeben.

Dem Erlaß des Gesetzes Nr. 15 waren zahlreiche Warnungen vorangegangen, insbesondere war die Materie immer wieder Gegenstand der regelmäßigen Besprechungen der Militärgouverneure mit Vertretern des Wirtschaftsrats und des Verwaltungsrats gewesen. Am 17. Januar 1949 machte Oberdirektor Pünder den Abgeordneten des Wirtschaftsrats Holzapfel darauf aufmerksam, daß Clay auch in einer Pressekonferenz „klar und deutlich“ bemerkt habe, „daß die Militärregierungen dabei seien, ein entsprechendes Gesetz auszuarbeiten. Er wolle aber nicht glauben, daß die deutschen Stellen durch ihre Haltung die Inkraftsetzung eines solchen Gesetzes durch die Militärregierungen erzwingen würden“. Pünder fuhr fort: „Dies scheint mir leider deutlich genug zu sein! Wie ernst diese offizielle Erklärung des amerikanischen Militärgouverneurs ist, zeigt der Umstand, daß der amerikanische Entwurf eines solchen Beamtengesetzes bereits vorliegt. Er ist vom 5. d. M. datiert und ist auf einem besonderen Wege in meine Hände gelangt, so daß ich ihn Ihnen dieser Tage zeigen kann. Danach können wir die Angelegenheit m. E. nicht ernst genug nehmen und dürfen nicht den Kopf in den Sand stecken.“<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Vgl. Wirtschaftsrat, 28. Vollversammlung, 14. 12. 1948, Sten. Ber. S. 1267–1269; Vorsitzender des Ausschusses für Beamtenrecht war der Abgeordnete Adolf Arndt (SPD). Kurzprotokolle der 1.–13. Sitzung des Ausschusses für Beamtenrecht im Dt. Bundestag, Parlamentsarchiv.

<sup>37</sup> BA, Z 13/305. – Der Gesetzestext wurde vielfach veröffentlicht, u. a. in der Neuen Zeitung, 22. 2. 1949. Das Personalblatt publizierte den Text in einer Sondernummer am 23. 2. 1949. Im

## Das oktroyierte Mustergesetz vom Februar 1949

Das alliierte Gesetz übernahm, inhaltlich wie in den Formulierungen, den größten Teil des deutschen Entwurfs in der letzten Fassung des Beamtenrechtsausschusses des Wirtschaftsrats<sup>38</sup>. Übereinstimmend im deutschen Entwurf und im alliierten Gesetz waren folgende Neuerungen: Stärkung der Selbstverantwortlichkeit der Beamten durch Lockerung der ausschließlichen Bindung an Vorschriften, Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten durch Öffnung der Laufbahngruppen und Betonung des Leistungsprinzips (Ausschlag eher durch Befähigung und Prüfung als durch Vorbildung), absolute Gleichstellung von Mann und Frau, keine Aussageverweigerung durch Beamte vor Gerichten, Auskunftsanspruch der Presse gegenüber der Bürokratie, kein Anspruch auf Lebensstellung (Möglichkeit der Entlassung bei Unfähigkeit), generelle Ausschreibung freier Stellen und Prüfungen, Zugänglichkeit des öffentlichen Dienstes für nicht speziell vorgebildete Außenseiter nach bestimmten Quoten, Einschränkung des Juristenmonopols im höheren Dienst.

In vier entscheidenden Punkten war das Militärregierungsgesetz auf geradezu revolutionäre Weise inhaltlich gegenüber dem deutschen Entwurf erweitert worden:

1. Das Postulat der Aufhebung des Dualismus zwischen öffentlich-rechtlichem Treueverhältnis (Beamte) und privatrechtlichem Arbeitsvertrag (Angestellte und Arbeiter) war durch die Beseitigung der Kategorie der Angestellten verwirklicht worden. Es wurde nur noch unterschieden zwischen Beamten und Arbeitern; anstelle des Planstellen-Systems und des Funktionsvorbehalts trat die Unterscheidung zwischen Beamten auf Dauer und Beamten auf Kündigung. Schwierigkeiten ergaben sich in der Praxis aus der Abgrenzung von Arbeiter- und Beamtenstellen, die notwendig war, um die vorhandenen Angestellten der bizonalen Verwaltungen in Beamte zu verwandeln. Aus prinzipiellen und finanziellen Gründen wurde die Überführung der Angestellten in den Beamtenstatus zwischen März und September 1949, dem Zeitraum, in dem das Gesetz angewendet werden mußte, auf deutscher Seite sehr zögerlich behandelt.
2. Besonders umstritten war das rigide alliierte Inkompatibilitätsgebot, das den Grundsatz der Gewaltenteilung durchsetzen und die Beamtenschaft politisch neutralisieren sollte. Nach dem Gesetz Nr. 15 sollte ursprünglich jeder Beamte, der für eine gesetzgebende Körperschaft kandidieren wollte, vorher sein Amt niederlegen. Es gelang, diese Bestimmung dahin abzuändern, daß sie für Gemeindevertretungen nicht angewendet wurde, unter der Voraussetzung, daß das entsprechende Parlament kein Aufsichtsrecht über die dienstliche Tätigkeit des Beamten hatte. Für den Parlamentarischen Rat, der nicht als gesetzgebende Körperschaft definiert war,

Personalblatt auch die zahlreichen Änderungen und Durchführungsbestimmungen der folgenden Monate, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann.

<sup>38</sup> Vgl. den Gesetzentwurf „Bizonal Public Servants“ (engl. Text), in dem die Zufügungen zum deutschen Entwurf unterstrichen, die Streichungen in eckige Klammern gesetzt sind, NA 51-1/7, F. 11. – Die Feststellung Hans Hattenhauers (Geschichte des Beamtentums, Köln 1980, S. 470), über die Vorgeschichte des Gesetzes sei „nichts bekannt“, ist falsch.



- sowie für den 1. Deutschen Bundestag galten die Bestimmungen nicht. Sie galten aber für den Wirtschaftsrat und für die Landtage (in den Ländern wurde das Inkompatibilitätsgebot aber einfach ignoriert).
3. Die Disziplinargerichtsbarkeit wurde – jedenfalls als Prinzip – abgeschafft, für Dienststrafmaßnahmen sollte die jeweils oberste Dienstbehörde zuständig sein, dem Beamten stand aber ein Beschwerderecht zu; über die Beschwerde sollte beim Personalamt entschieden werden.
  4. Die Kompetenzen des Personalamts waren durch das Gesetz Nr. 15 erheblich erweitert worden. Das Personalamt war nun zuständig für alle Grundsatzfragen des Dienstrechts und die Personalpolitik, es sollte sowohl als Mittler zwischen den individuellen Interessen der Bediensteten und dem Verwaltungsapparat der Bizone fungieren, andererseits als Vermittlungsinstanz zwischen Öffentlichkeit und Bürokratie. Das Personalamt hatte die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften, insbesondere des Gleichheitsgrundsatzes, bei der Rekrutierung für den öffentlichen Dienst zu kontrollieren, ihm oblagen die Ausführungsbestimmungen zum Gesetz, es sollte fachliche und Eignungsprüfungen durchführen und das für die Stellenausschreibung und -besetzung nötige Klassifizierungssystem der Stellen ausarbeiten. Schließlich war das Personalamt auch für die Überleitung der Angestellten in Beamte zuständig und mußte die neuen Beamtenkategorien (auf Kündigung oder auf Dauer) und die Stellen der Arbeiter definieren.

Die deutschen Reaktionen auf den Gesetzesentwurf reichten von schadenfroher Zustimmung bis zu erbitterter Ablehnung. In Pressekommentaren wurde immer wieder, auch bei grundsätzlicher Zustimmung zu den Reformzielen, das Verfahren der Alliierten als undemokratisch und daher letztlich für die Sache als abträglich bezeichnet. In der Wochenzeitung „Die Zeit“ wurden Parallelen zum Erlass des „Gesetzes zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ von 1933 gezogen<sup>39</sup>, in der Süddeutschen Zeitung erinnerte Werner Friedmann an andere Gesetze, die auf ähnliche Weise verordnet worden waren (Wiedergutmachung, Schulreform, ärztliche Niederlassungsordnung, Gewerbefreiheit, Jagdgesetz); er stellte daran anknüpfend fest, daß es zwei Arten gebe, Gesetze zu machen, eine parlamentarische und eine militärische. Wähle man die letztere, bei der nur eine Druckerei benötigt werde, sei es unzulässig, gleichzeitig von Demokratie zu sprechen<sup>40</sup>.

Andere deutsche Medien zeigten sich aber vom Inhalt des Reformgesetzes so angezogen, daß sie an der Methode nichts auszusetzen hatten<sup>41</sup>. Die Wochenzeitung „Christ

<sup>39</sup> Die Zeit, 24. 2. 1949 („Diktirtes Beamtengesetz“).

<sup>40</sup> Süddeutsche Zeitung, 19. 2. 1949 („Richtlinien für Demokratie“). Die Süddeutsche Zeitung richtete, wie in der gleichen Ausgabe auf Seite 1 mitgeteilt wurde, im Zusammenhang mit dem Erlass des Beamtengesetzes „an eine Reihe von führenden deutschen Parlamentariern und maßgebenden Amerikanern“ ein Telegramm mit der Frage, ob die Adressaten der Meinung seien, „daß gutgemeinte und an sich wertvolle Anregungen in dieser Form verwirklicht werden können, ohne dem Ansehen der gewählten Parlamente und der Demokratisierung Deutschlands Schaden zuzufügen“?

<sup>41</sup> Z. B. Der Spiegel, 19. 2. 1949, oder der Kommentator des Südwestfunks Baden-Baden, der am 18. 2. 1949 über das neue Beamtengesetz und sein Zustandekommen nur Gutes zu berichten hatte; Sammlung von Rundfunkkommentaren, IfZ, Fg 09/2.

und Welt“ kam nach eingehender Betrachtung von Geist und Inhalt des Reformgesetzes zu dem Schluß, daß kein Grund zur Aufregung bestünde, da das Gesetz im großen und ganzen das sei, „was ein gutes Gesetz sein soll: ein sauber geschliffener ehrlicher Spiegel der Wirklichkeit“<sup>42</sup>.

Der Präsident des Wirtschaftsrats hatte zum Gesetz Nr. 15 eine Erklärung abgegeben, die in erster Linie darauf bedacht war, das Ansehen des Parlaments zu retten und die vorhandene Zustimmung in der Öffentlichkeit zum Gesetzesinhalt zu kanalisieren. Er ließ über seine Pressestelle nämlich mitteilen, daß das alliierte Gesetz zu etwa 90% im Wirtschaftsrat entstanden sei („In den vielleicht restlichen 10% allerdings befinden sich Artikel, die mit der deutschen staatsrechtlichen und disziplinarrechtlichen Auffassung nicht übereinstimmen“)<sup>43</sup>. Weniger abgewogen äußerten sich andere deutsche Politiker, etwa Thomas Dehler, der Landesvorsitzende der bayerischen FDP, der sagte, „daß es für ihn erschütternd sei, daß es die Militärregierung jetzt noch für notwendig gehalten habe, eine solch heikle Angelegenheit selbst zu regeln. Ob das Gesetz gut oder schlecht sei, berühre ihn dabei nicht“<sup>44</sup>.

Am heftigsten reagierte die CDU/CSU-Fraktion des Wirtschaftsrats. In ihrer Stellungnahme zum Beamtengesetz, die am 17. Februar 1949 verbreitet wurde, erklärte sie: „Zwei mal 24 Stunden bevor das vom Wirtschaftsrat seit geraumer Zeit beratene Beamtengesetz von der Vollversammlung verabschiedet werden sollte, ist die Militärregierung den deutschen demokratischen Instanzen durch den Erlaß eines militärisch befohlenen Beamtengesetzes in den Arm gefallen. Wir bedauern feststellen zu müssen, daß die Militärregierung dem demokratischen Gedanken in Deutschland damit einen schlechten Dienst erwiesen hat.“ Die Verzögerungstaktik nachträglich motivierend, heißt es weiter: „... Gewiß sind die gegenwärtig geltenden Gesetze reformbedürftig; sie stammen zum Teil noch aus der Zeit des halbabsoluten Regimes vor dem ersten Weltkrieg und sind durch die Praxis der Nazizeit keineswegs verbessert worden. Wir waren jedoch der Auffassung und haben dies auch die Militärregierung wissen lassen, daß dem Wirtschaftsrat angesichts seiner notwendigerweise kurzen Lebensdauer und der grundsätzlichen Beschränkung seines Arbeitsbereiches auf wirtschaftliche Fragen eine eigene Gesetzgebung in dieser wichtigen Frage nicht anstehe. Rechte und Pflichten der eigenen Angestellten und Beamten des Wirtschaftsrates könnten vorübergehend noch nach den alten Gesetzen bemessen werden. Die große Reform ist jedoch eine Aufgabe des Deutschen Bundes und seines Grundgesetzes. Ohne Kenntnis dessen, was schließlich das Ergebnis der Bonner Verfassungsberatungen sein wird, läßt sich die Beamtengesetzgebung überhaupt nicht abschließen. Zunächst muß doch der Charakter des neuen Staates festgestellt werden, bevor man über die Rechte und Pflichten seiner Bediensteten Endgültiges aussagen kann.“<sup>45</sup>

Merkwürdig war dagegen die Haltung der SPD. Die sozialdemokratische Fraktion des Wirtschaftsrats bedauerte in einer Stellungnahme, die am 18. Februar 1949 veröf-

<sup>42</sup> Christ und Welt, 3. 3. 1949 („Zwischen begeisterter Zustimmung und erbitterter Ablehnung“).

<sup>43</sup> Dt. Bundestag, Parlamentsarchiv, VWG 010 A, Nr. 43.

<sup>44</sup> Frankfurter Neue Presse, 23. 3. 1949 („Deutsche Politiker zum Beamtengesetz“).

<sup>45</sup> Dt. Bundestag, Parlamentsarchiv, VWG 010 A, Nr. 42.

fentlicht wurde, „daß durch die Verzögerung der Beratungen, für die ausschließlich die Mehrheit des Wirtschaftsrates verantwortlich ist, der Militärregierung Veranlassung gegeben wurde, ein eigenes Gesetz zu verkünden. Dadurch ist die Fraktion um die Möglichkeit gebracht worden, ihren von den Auffassungen der Mehrheit abweichenden Standpunkt vor der Öffentlichkeit zu vertreten“<sup>46</sup>. Hatte die Fraktion die Verantwortung ganz den bürgerlichen Parteien überlassen, um ihre eigene Haltung in der Sache in um so strahlenderem Licht erscheinen zu lassen, und auf jede Kritik an den Besatzungsmächten verzichtet, so konstatierte der „SPD-Pressedienst“ in Hannover am gleichen Tag: „Die heranwachsende und doch recht schwächliche deutsche Demokratie hat von den Generalen Clay und Robertson eine schallende Ohrfeige bezogen. Ungeduld – keine gute pädagogische Eigenschaft übrigens – hatte die Lehrer ob der Langsamkeit des Schülers ergriffen. Ein Gesetz für rund 780 000 Beamte der direkten bizonalen Verwaltung, der Eisenbahn, der Post, der Binnen- und der Seeschifffahrt wird nach einem Dekret der Militärregierungen in knapp vier Wochen in Kraft treten. Mit seiner Behauptung, es werde dem überwiegenden Teil der Bevölkerung zusagen, hat General Clay sogar wahrscheinlich recht. Die Verzögerung, die die Generale zu ihrem drastischen Vorgehen veranlaßt hat, war in der Tat fast herausfordernd. Sie war begründet in der Abneigung bestimmter Kreise, sich von altgewohnten, liebgewordenen Vorstellungen von den notwendigen Vorzugs-Attributen eines Beamten zu lösen. Die Züchtigung hat sich der Schüler also in gewissem Maße selbst zuzuschreiben. Daß sie unbedingt notwendig war, ist damit keineswegs erwiesen, denn der Schaden ist viel größer, als in dem kleinen Augenblicksschmerz spürbar wird.“<sup>47</sup>

Zwiespältig waren auch die Reaktionen der Gewerkschaften. Der Vorstand der Fachgruppe der Beamten der Zonen- und Länderverwaltungen in der Beamtengewerkschaft der britischen Zone bezeichnete das Gesetz „als im allgemeinen für die bisherigen Beamten tragbar“, bedauerte aber den „Ausschluß der Beamten aus dem aktiven politischen Leben“<sup>48</sup>. Der Vorsitzende der bizonalen ÖTV, Kummernuß, kündigte den „schärfsten Widerstand der Gewerkschaften gegen das Beamtengesetz der Alliierten an, soweit es die politische Tätigkeit der Beamten einschränkt“<sup>49</sup>; ähnlich drückte sich ein Sprecher der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands in einer Pressekonferenz am 7. März aus: „Wenn auch das Militärregierungsgesetz nur in wenigen Punkten von dem deutschen Entwurf abweiche, so seien diese Abweichungen umso einschneidender. Die Eisenbahnergewerkschaftler müßten schärfstens Einspruch erheben gegen die Ausschaltung der Beamten vom politischen Leben.“<sup>50</sup>

Den Inhalt des alliierten Reformgesetzes, das das Berufsbeamtentum zwar nicht beseitigt, die Gesamtstruktur des öffentlichen Dienstes in Deutschland aber wesentlich verändert hätte, erklärte die Alliierte Hohe Kommission – Amerikaner, Briten und nun auch Franzosen gemeinsam – ab Sommer 1949 für die endgültige Regelung

<sup>46</sup> Frankfurter Neue Presse, 18. 2. 1949.

<sup>47</sup> Sopade Informationsdienst, 4. 3. 1949.

<sup>48</sup> Ebenda, 14. 3. 1949.

<sup>49</sup> Lübecker Freie Presse, 24. 2. 1949.

<sup>50</sup> Frankfurter Neue Presse, 8. 3. 1949 („Die Eisenbahner zum Beamtengesetz“).

der Materie in der Bundesrepublik als verbindlich. Wie die Reaktionen der deutschen Öffentlichkeit zeigten, waren die psychologischen Voraussetzungen für die Durchsetzung des Beamtenreformkonzepts nach dem Gesetzesoktroi freilich denkbar schlecht geworden. Entscheidend war aber auch, daß die Alliierten der Tätigkeit des Parlamentarischen Rats, die im Frühjahr 1949 bis auf einige Grundsatzfragen weitgehend abgeschlossen war, bei der verfassungsmäßigen Regelung der Normen des öffentlichen Dienstes zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt hatten. Im Vordergrund der Auseinandersetzungen standen im Frühjahr 1949 politische Grundprobleme wie die Zweite Kammer, die Finanzverfassung, die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern<sup>51</sup>. Im Lärm um das Militärregierungsgesetz Nr. 15 blieb die Tatsache ziemlich unbemerkt, daß die Beamtenfragen im Grundgesetz unter den Augen der Militärregierungen längst im traditionellen Sinne entschieden waren. Die Alliierten versuchten zwar noch bis zum Frühjahr 1952 ihr Reformkonzept durchzusetzen; den entscheidenden Terrainverlust hatten sie mit der Genehmigung des Grundgesetzes aber im Frühjahr 1949 bereits erlitten; dazu kam, daß sich das Militärregierungsgesetz Nr. 15 je länger desto mehr als untaugliches Instrument gegenüber den Deutschen erwies, die sich immer selbstbewußter auf die höhere Qualität der entsprechenden Grundgesetzartikel berufen konnten.

#### Der Parlamentarische Rat und die „hergebrachten Grundsätze“

Befürchtungen, daß der Parlamentarische Rat reformatorischen Gelüsten zum Erfolg verhelfen würde, hatten von vorneherein der Grundlage entbehrt. Schon die Zusammensetzung der Konstituante, die sich im September 1948 in Bonn versammelte, mit einem Anteil von 61% Berufsbeamten, Richtern und Professoren<sup>52</sup>, kam fast einer Garantie gleich, daß nichts Grundstürzendes passieren würde. Die Bürokratien der Länder, Zonen und des Vereinigten Wirtschaftsgebiets hatten sich durch gegenreformatorischen Eifer in Sachen Beamtenrecht bereits profiliert und viel Mühe auf die Hemmung und Hinderung der Reformbestrebungen der Besatzungsmächte verwendet; die bürgerlichen Parteien im Parlamentarischen Rat schließlich waren dankbare Empfänger der zahlreichen Eingaben der Standesorganisationen, die für das Hergebrachte stritten. Rückblickend konstatierte der Deutsche Beamtenbund zehn Jahre später voll Stolz: „In weit über 100 Eingaben, Vorschlägen und Rücksprachen beim Parlamentarischen Rat hat die Gewerkschaft Deutscher Beamtenbund, vom Beginn der Beratungen in Bonn angefangen bis in die letzten Sitzungen, maßgebend an der Gestaltung und auch der Formulierung der Bestimmungen über das Berufsbeamten-tum mitgearbeitet.“<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Vgl. Wolfgang Benz (Hrsg.), „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen“. Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussion 1941–1949. München 1979.

<sup>52</sup> Werner Sörgel, Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1969, S. 261.

<sup>53</sup> Zehn Jahre Deutscher Beamtenbund. Festschrift aus Anlaß des zehnjährigen Bestehens des Deutschen Beamtenbundes zum Bundesvertretertag 1959, S. 64.

Der Stolz des Beamtenbundes war berechtigt. Zusammen mit anderen Interessen- und Standesorganisationen wie dem „Verband der Beamten und Angestellten der öffentlichen Verwaltungen aus den Ostgebieten und dem Sudetenland (Verbaost)“, dem „Beamtenbund“ oder dem „Zentralschutzbund der Beamten“ bildeten die Beamtenverbände nicht nur „die pressure-groups par excellence in Bonn“<sup>54</sup>, sie waren auch höchst erfolgreich.

Der Deutsche Beamtenbund adressierte an den Parlamentarischen Rat in einer Eingabe vom 29. Oktober 1948<sup>55</sup> drei grundsätzliche Forderungen. Er verlangte erstens die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums („Für den Neuaufbau einer demokratischen Verwaltung ist die verfassungsmäßige Verankerung des Berufsbeamtentums, das sich allezeit als sicherste Stütze des Staates erwiesen hat, unentbehrlich“), zweitens eine grundgesetzliche Sperre gegen alle Bestrebungen, die Unterschiede zwischen Beamten und anderen Bediensteten der öffentlichen Verwaltungen aufzuheben (Funktionsvorbehalt), drittens die Vorranggesetzgebung des Bundes über Grundsätze der Gestaltung des Beamtenrechts. Gestützt auf das Rechtsstaatsprinzip verlangten die Interessenverbände außer den generellen (weitgehend am Individualinteresse der Beamten orientierten) Status-Sicherungen auch die Bestätigung der Rechte von Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die durch „Kriegsfolgen“ (im Zuge der Entnazifizierungs- und Entmilitarisierungsgesetzgebung der Alliierten, durch Flucht oder Verlust des Diensttherm) Beschäftigung oder Versorgung verloren hatten, sowie die Sicherung der Rechte der Beamten zentraler und bizonaler Dienststellen. Dank der Unterstützung der bürgerlichen Parteien, deren Anträge manchmal wörtlich mit den Eingaben der Beamtenlobby übereinstimmten, wurden die Wünsche weitgehend erfüllt.

Wie stark die Unterstützung der Forderungen des Deutschen Beamtenbundes durch maßgebende Politiker war, geht auch daraus hervor, daß Oberdirektor Pünder bei der öffentlichen Kundgebung des Beamtenbunds anlässlich der Vereinigung der vier Landesverbände in der britischen Zone in Köln am 30. Januar 1949 das Hauptreferat hielt. Eingeladen dazu hatte ihn Hans Schäfer vom Landesverband Nordrhein-Westfalen. In dem Brief an Pünder hieß es u. a.: „Wir haben mit Besorgnis aus Rundfunk und Presse die Nachricht vernommen, daß der Direktor für Zivilverwaltung bei der US-Militärregierung, Dr. Edward H. Litzfield [richtig: Litchfield], mit Beschleunigung eine Reform des Beamtenwesens fordert. Nach den Meldungen hat der Amerikaner gefordert, den Begriff des Beamtentums als einer privilegierten Klasse (warum sagt er dann nicht gleich ‚Kaste‘?) abzuschaffen, den Unterschied zwischen Angestellten und Beamten aufzuheben und dergl. mehr. Ähnliche bedenkliche Äußerungen aus dem Munde eines anderen Amerikaners fanden sich neulich in einem Artikel des Münchener Merkur. Das Berufsbeamtentum steht offenbar nicht nur im Blickfeld vieler Neider, sondern vor der kritischsten Situation seit vielen Jahrzehnten. Vor zwei Wochen

<sup>54</sup> Sörgel, a. a. O., S. 122.

<sup>55</sup> Zehn Jahre Deutscher Beamtenbund, S. 63; wiederabgedruckt auch in: Deutscher Beamtenbund. Ursprung, Weg, Ziel. Zur 50. Wiederkehr des Gründungstages am 4. Dezember 1918. Hrsg. von der Bundesleitung des DBB, Bad Godesberg 1968, S. III/10f.

hat der Parlamentarische Rat bei der 2. Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuß noch beschlossen, daß das Berufsbeamtentum auf Grund eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses begründet wird und die *hergebrachten* Grundsätze des Beamtenrechts *maßgebend* sein sollen. Umso bedenklicher sind daher die Bestrebungen, nun auf der Frankfurter Ebene Beschlüsse zu fassen, die die oben genannte Bestimmung des Grundgesetzes praktisch illusorisch machen würden ... Wir haben oft den Eindruck, daß Vertreter gewisser Parteien sich die amerikanische Auffassung vom deutschen Berufsbeamtentum gern zu eigen machen. Im Interesse der sachlichen Aufklärung wäre es für uns von unschätzbarem Wert, wenn Sie, hochverehrter Herr Oberdirektor, Ihre sachverständigen Ausführungen dazu machen würden. Ihre Stimme, dessen sind wir gewiß, kann man im In- und Ausland zu diesem Punkte nicht überhören.“

Pünder hatte darauf geantwortet: „Ich will die Gelegenheit des 1. Bundestages in Köln gerne benutzen und Ihrer Bitte um Übernahme des Hauptreferats entsprechen, würde Sie allerdings bitten, mir möglichst umgehend das notwendige Material zur Vorbereitung des Referats zu übersenden.“<sup>56</sup>

In einem Falle, dem Verlangen nach Vorranggesetzgebung des Bundes in Fragen des Beamtenrechts, hatte auch die SPD die Forderungen gegen bürgerliche Föderalisten vorbehaltlos unterstützt. Den anderen Forderungen hatten die Sozialdemokraten mindestens anfänglich entgegenzuwirken versucht. Namentlich bei den Spezialinteressen dienenden Anträgen zur Sicherung der Rechte der „verdrängten“ Beamten bzw. der Übernahme der Beamten der zonalen und bizonalen Bürokratien durch die Bundesverwaltung hatte die SPD teils aus politischen, teils aus finanziellen Gründen Widerstand geleistet. Mit den Artikeln 131 und 132 des Grundgesetzes konnten die Beamten aber schließlich recht zufrieden sein. Die ursprünglich drohende Aufhebung der Rechte der beiden Beamtengruppen war abgewendet worden; wenn auch keine verfassungsmäßige Garantie des Besitzstandes der verdrängten Beamten und der zonalen und bizonalen Verwaltungsangehörigen erreicht war, so gab es doch die prinzipielle Festschreibung ihrer Ansprüche, die in der Praxis dann auch befriedigt wurden<sup>57</sup>.

Im Grundsätzlichen war der Sieg der Beamteninteressen ohnehin nahezu vollkommen. Der Artikel 33 des Grundgesetzes verpflichtete den künftigen Gesetzgeber auf die Essentialien des traditionellen Beamtenrechts, die Schranken zwischen Angestellten und Beamten blieben geschlossen (Art. 33, 4: „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“) und die hergebrachten Grundsätze des Beamtenrechts blieben verbindliche

<sup>56</sup> Schäfer an Pünder, 30. 12. 1948 und Antwort Pünders, 3. 1. 1949, BA, Z 13/305. Vgl. Anm. 30.

<sup>57</sup> Vgl. dazu u. a. Michael Kirn, Verfassungsumsturz oder Rechtskontinuität? Die Stellung der Jurisprudenz nach 1945 zum Dritten Reich insbes. die Konflikte um die Kontinuität der Beamtenrechte und Art. 131 Grundgesetz, Berlin 1972; Arnold Köttgen, Grundgesetz und Beamtenrecht, in: H. Wandersleb (Hrsg.), Recht. Staat. Wirtschaft, Bd. IV, Düsseldorf 1953, S. 227–246; Franz Mayer, Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, in: E. Forsthoff u. R. Hörstel (Hrsg.), Standorte im Zeitstrom. Festschrift für Arnold Gehlen, Königstein/Ts. 1974, S. 227–248.

Richtschnur für die Zukunft (Art. 33, 5: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“). Im Grundgesetzartikel 75 war außerdem die Vorranggesetzgebung des Bundes verankert worden<sup>58</sup>.

Die Formulierungen der Verfassung und die Notwendigkeit, innerhalb kurzer Zeit die rechtlichen Grundlagen eines öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik herzustellen, führten ungeachtet der alliierten Annahme, daß das von ihnen im Frühjahr 1949 in der Bizone okroyierte Gesetz als Muster dienen würde, zurück zum Beamten-gesetz von 1937. Die Weichen dazu wurden unmittelbar nach der Verabschiedung des Grundgesetzes, im Sommer 1949, ehe noch die Bundesrepublik formell ins Leben trat, gestellt.

### Der Sieg der Tradition

Der von den Ministerpräsidenten der elf westdeutschen Länder bestellte Juristische Ausschuß, zusammengesetzt aus je einem Ländervertreter und in den Sachverständigen-gruppen unterstützt von Mitgliedern des Parlamentarischen Rats und Vertretern zentraler und bizonaler Behörden, hatte u. a. die Aufgabe, Entwürfe für Gesetze vorzu-bereiten, die zum Tätigwerden der Bundesorgane unmittelbar erforderlich waren oder die aus sonstigen Gründen so vordringlich erschienen, daß keine Zeit verlorengehen sollte, bis die Bundesregierung selbst aktionsfähig war. Der Ausschuß tagte, unter dem Vorsitz des Staatspräsidenten von Württemberg-Hohenzollern, Gebhard Müller, zweimal, am 1. und am 27. Juli 1949. In der Zwischenzeit konferierten die einzelnen Sachverständigen-gruppen.

Unter der Rubrik „Sofort-Gesetze“ machte der Juristische Ausschuß den Vor-schlag, den Wortlaut des alten deutschen Beamten-gesetzes „für den Verwaltungsge-brauch“ neu herauszugeben. Die Begründung dazu lautete: „Der Ausschuß ist über-einstimmend der Ansicht, daß für die Bundesbeamten das Deutsche Beamten-gesetz von 1937 fortgilt. Da dieses Gesetz jedoch in vielen Punkten überholt und in anderen Teilen durch die Gesetzgebung der Besatzungsmächte geändert ist, empfiehlt der Ausschuß, das Gesetz in dem zur Zeit geltenden Wortlaut zusammenzustellen und neu bekanntzumachen.“<sup>59</sup> Mit den Änderungen durch die alliierte Gesetzgebung wa-ren natürlich nicht das Gesetz Nr. 15 oder andere Reformansätze gemeint – die

<sup>58</sup> Nachträglich erhielt der Parlamentarische Rat, ebenso wie die Weimarer Nationalversammlung, für die Wortwahl bei der Garantie der Beamtenrechte (1919: „wohlerworbene Rechte“, 1949: „hergebrachte Grundsätze“) vom Deutschen Beamtenbund gar noch schlechte Zensuren: „Der Beamtenschaft ist bei aller Anerkennung des guten Willens beider verfassungsgebender Körper-schaften, d. h. sowohl der Weimarer Nationalversammlung als auch des Parlamentarischen Rates, der Unentbehrlichkeit des Berufsbeamtentums Rechnung zu tragen, mit den jeweils gewählten Ausdrücken, die die Aufrechterhaltung des Berufsbeamtentums bekräftigen sollten, kein guter Dienst erwiesen worden.“ Deutscher Beamtenbund. Ursprung, Weg, Ziel, S. III/11.

<sup>59</sup> Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsge-bietes, Empfehlungen des Juristischen Ausschusses der Ministerpräsidenten, 1949, S. 10.

propagierte erneute Bekanntmachung des Gesetzes von 1937 war ja ein glatter Widerspruch dazu –, sondern die automatische Suspendierung nationalsozialistischer Ideologie in Inhalt und Terminologie durch die Kontrollratsgesetzgebung von 1945. Beabsichtigt war also lediglich die „Entnazifizierung“ des Gesetzestextes.

Als dringlich erachtete der Juristische Ausschuss außerdem ein Gesetz über beamtenrechtliche Fragen gemäß Artikel 131 des Grundgesetzes, und zwar wegen der sozialen Lage des betroffenen Personenkreises und den „daraus entstehenden politischen Auswirkungen“. Nach Artikel 131 hatten Personen, „die am 8. Mai 1945 im öffentlichen Dienst standen, aus anderen als beamten- oder tarifrechtlichen Gründen ausgeschieden sind und bisher nicht oder nicht ihrer früheren Stellung entsprechend verwendet“ bzw. versorgt waren, Anspruch auf bundesgesetzliche Regelung ihrer Rechtsverhältnisse. Es waren drei Gruppen öffentlich Bediensteter, deren Schicksal geregelt werden mußte:

1. Personen, die ihren Dienstherrn verloren hatten (Angehörige nicht mehr bestehender Behörden, die ihren Sitz im Bundesgebiet hatten, und verdrängte Beamte);
2. Personen, die ihre Versorgungsansprüche nicht mehr gegenüber der bis zum Zusammenbruch zahlenden Stelle geltend machen konnten (Heimatvertriebene);
3. Personen, die im Zuge der Entnazifizierung aus dem Öffentlichen Dienst ausgeschieden waren<sup>60</sup>.

Parallel zum Juristischen Ausschuss beschäftigte sich der Organisationsausschuss der Ministerpräsidentenkonferenz mit Empfehlungen zum Verwaltungsaufbau der Bundesrepublik. Einstimmig verwarf dieses Gremium (unter dem Vorsitz des sozialdemokratischen hessischen Ministerpräsidenten Stock) die Übernahme des bizonalen Personalamts in das Organisationsgefüge der Bundesrepublik und empfahl die Auflösung der rundum unbeliebten Institution: „In einem parlamentarisch regierten Staatswesen, in dem die Minister gegenüber der Volksvertretung die volle und uneingeschränkte Verantwortung auch für die personellen Verhältnisse ihres Ressorts zu tragen haben, ist für ein Personalamt dieser Art kein Raum.“<sup>61</sup>

Die erste Bundesregierung beeilte sich, den Empfehlungen des Juristischen Ausschusses zu folgen. Obwohl die Alliierten Hohen Kommissare, die an die Stelle der Militärgouverneure getreten waren, am 12. September entschieden hatten, das Gesetz Nr. 15 sei auch auf die Bundesbeamten anzuwenden, und dies der Bundesregierung am 28. September mitgeteilt hatten<sup>62</sup>, wurde Anfang Oktober der Entwurf eines Beamtengesetzes im Kabinett beraten und am 11. November dem Bundestag vorgelegt. Die Bundesregierung hatte ihre Absicht, ein neues Beamtengesetz zu schaffen, damit

<sup>60</sup> Ebenda, S. 13f.

<sup>61</sup> Büro der Ministerpräsidenten, Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz über den Aufbau der Bundesorgane 1949, V. 18. – Das Personalamt wurde im Oktober 1949 dem Bundesinnenministerium unterstellt und faktisch stillgelegt. Die formelle Auflösung zog sich freilich noch bis 1952 hin; so lange dauerte es, bis für den Chef der Behörde, Kurt Oppler, eine adäquate Verwendung gefunden wurde: er ging im Frühjahr 1952 als Gesandter der Bundesrepublik nach Island.

<sup>62</sup> Vgl. Elmer Plischke, *Allied High Commission Relations with the West German Government 1949–1951*, Bad Godesberg 1952, S. 18.



begründet, daß es nötig sei, einen „von unkontrollierbaren Hemmnissen freien Aufbau der Bundesverwaltung zu ermöglichen, und um überhaupt mit der Bundesarbeit richtig in Gang kommen zu können“<sup>63</sup>. Den Einwendungen der Hohen Kommissare versuchte die Bundesregierung durch die Erklärung zu begegnen, daß in dem vorläufigen Gesetz nur die wichtigsten und grundsätzlichen Fragen geregelt werden sollten, und zwar durch Beibehaltung der „bewährten Grundsätze“ des früheren deutschen Beamtengesetzes in Verbindung mit „guten Gedanken des alliierten Gesetzes Nr. 15“<sup>64</sup>. Angesichts des Gesetzentwurfs<sup>65</sup> war das eine kühne Behauptung, denn außer den einleitenden Bestimmungen, „daß bei der Auswahl der Bewerber für den Dienst des Bundes ... alle Schichten der Bevölkerung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Rasse, Glaubensbekenntnis und politische Überzeugung“ zu berücksichtigen seien und daß auch Bewerber, die „die für die vorgesehene Verwendung erforderliche Eignung durch Lebens- und Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben haben“, in Frage kommen sollten, war von den Intentionen der Alliierten nichts übriggeblieben. Im Gegenteil, das Gesetz, dessen Kern die Wiedereinführung des Beamtengesetzes von 1937 in „sinngemäßer Anwendung“ bildete, sah wieder die Aufteilung in Angestellte und Beamte vor, verzichtete auf ein Personalamt und verlor kein Wort über die Wählbarkeit von Beamten.

Bei der ersten Lesung im Bundestag hatte Innenminister Heinemann in der Begründung des Entwurfs den Nachweis zu erbringen versucht, daß das Militärregierungs-gesetz Nr. 15, da es lediglich von den Amerikanern und Briten, also nur für zwei Zonen, erlassen worden sei, in der Bundesrepublik keine Geltung mehr habe. Der Brief der Hohen Kommissare vom 28. September an die Bundesregierung, in dem die Anwendung des Gesetzes Nr. 15 weiterhin verlangt wurde, sei eine Empfehlung, aber kein rechtssetzender Akt gewesen<sup>66</sup>.

Diese Meinung des Bundesinnenministers widersprach völlig den Absichten der Hohen Kommissare, die drei Wochen zuvor in aller Öffentlichkeit bekräftigt worden waren. Die Alliierten hatten den Gesetzentwurf „die erste Kraftprobe zwischen den Besatzungsmächten und der deutschen Regierung“ genannt. Der amerikanische Hochkommissar McCloy „äußerte ... sein Erstaunen darüber, daß ein Sprecher der Bundesregierung das Beamtengesetz der Militärregierung als ‚außer Kraft‘ bezeichnet“ habe. Als ernste Warnung war auch die Ankündigung alliierter Dienststellen in Frankfurt zu verstehen, „die Hohen Kommissare würden das deutsche Beamtengesetz als einen Prüfstein für den ehrlichen Willen der Bundesregierung betrachten, ein wirklich volksnahes Regime zu schaffen, oder aber die alte Herrschaft der Beamtenfunktionäre wiederherzustellen. Bei Betrachtung des Kabinettsentwurfs müßte man zu der Ansicht kommen, daß lediglich das alte faschistische Beamtengesetz von 1937 demokratisch ‚auffrisiert‘ worden sei. Sämtliche Fortschritte des alliierten Gesetzes

<sup>63</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Verlautbarung zu dem vorläufigen Beamtengesetz, 17. 10. 1949, Archiv IfZ; vgl. Neue Zeitung, 18. 10. 1949. <sup>64</sup> Ebenda.

<sup>65</sup> Entwurf eines Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen, Dt. Bundestag, 1. WP, Drucksache Nr. 175.

<sup>66</sup> Dt. Bundestag, 1. WP, 18. Sitzung, 24. und 25. 11. 1949, Sten. Ber. S. 450.

Nr. 15 habe man in der Versenkung verschwinden lassen. Die Behauptung der Adenauer-Regierung, man habe in dem neuen Entwurf bewährte deutsche Grundsätze mit bewährten Ansichten der Alliierten vereinigt, sei irreführend<sup>67</sup>.

Trotz heftiger Gegenwehr der SPD-Fraktion, die verfassungsrechtlich mit der Weitergeltung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 argumentierte, wurde das Gesetz am 2. März 1950 ohne wesentliche Änderungen verabschiedet<sup>68</sup>. Damit war das im Januar 1937 kodifizierte alte Beamtenrecht wieder in Kraft gesetzt, freilich mit einer bis zum 31. Dezember 1950 befristeten Geltungsdauer und ohne den Segen der Alliierten Hohen Kommissare.

Als außerparlamentarische Hilfstruppen hatten die Gewerkschaften, die, je weiter die Zeit voranschritt und die Verhältnisse sich stabilisierten, desto mehr Gutes am alliierten Wunsch zur Reform des öffentlichen Dienstes entdeckten, die SPD unterstützt. Im Oktober 1949 hatte der ÖTV-Vorstand gegen die Absichten der Bundesregierung protestiert: „Ist das Gesetz Nr. 15 auch nicht von deutschen Stellen in Kraft gesetzt worden, so ist für eine objektive Beurteilung immerhin die Tatsache beachtlich, daß die von deutschen Stellen zum Zwecke einer Reform der Rechtsverhältnisse des Personals der öffentlichen Verwaltungen geleisteten Arbeiten, an denen die Gewerkschaften über das Personalamt mit beteiligt waren, zu einem großen Teil übernommen wurden. Wenn wir auch ganz klar zum Ausdruck bringen möchten, daß dieses Gesetz keinesfalls in all seinen Teilen unseren gewerkschaftlichen Anforderungen entspricht, so sind wir doch der festen Überzeugung, die Anwendung auf die Angehörigen der Bundesverwaltung bis zur endgültigen Neuordnung der Rechtsverhältnisse ist trotz dieser Mängel immerhin zeit- und wirklichkeitsnah und wird von allen fortschrittlich eingestellten deutschen Menschen weit mehr verstanden werden, als die von der Regierung angestrebte Ordnung, die auf einer heute nicht mehr zeitgemäßen Basis fundiert ist.“

Der Gründungskongreß des Deutschen Gewerkschaftsbundes in München hat sich auf Antrag der für den öffentlichen Dienst zuständigen Gewerkschaften einstimmig für die Beibehaltung eines fortschrittlichen, volksnahen Berufsbeamtentums ausgesprochen. Dieses positive Bekenntnis der gewerkschaftlich zusammengeschlossenen schaffenden deutschen Menschen zum Berufsbeamtentum und den hergebrachten Grundsätzen verpflichtet uns, besonders nachdrücklich und eindringlich zum Ausdruck zu bringen, die beabsichtigte Wiederinkraftsetzung des Deutschen Beamtengesetzes ist kein mutiger Schritt vorwärts, es ist eine Konzession an den Einfluß solcher Kräfte, die aus Bequemlichkeit oder Energielosigkeit den Weg aus der Vergangenheit

<sup>67</sup> Neue Zeitung, 20. 10. 1949. – Der Sachverständige für Beamtenrecht beim amerikanischen Hochkommissar, Ellsworth Wolfspenger, hatte schon am 17. Oktober erklärt, Amerika würde in der Außerkraftsetzung des Militärregierungsgesetzes einen Verstoß gegen das Besatzungsstatut erblicken. In der Meldung der Neuen Zeitung vom 19. 10. 1949, die Wolfspengers Äußerung enthielt, war allerdings auch angedeutet worden, „da das Beamtenrecht nicht unter die Vorbehalte des Besatzungsstatuts falle, könne die Hohe Kommission keine generellen Schritte gegen ein deutsches Beamtengesetz unternehmen“. Vgl. auch Neue Zeitung, 22. 10. 1949 („Der Streit um die Stellung des Beamten. Kann das bizonale Gesetz von 1948 [!] außer Kraft gesetzt werden?“).

<sup>68</sup> Dt. Bundestag, 1. WP, 44. Sitzung, 2. 3. 1950, Sten. Ber. S. 1476–1494.

nicht in die Gegenwart und noch weniger aber in die Zukunft zu finden vermögen“<sup>69</sup>. Die Proteste, die vor allem das Fehlen des Leistungsprinzips und das Fehlen eines Personalamts (das ja auch als Instrument gewerkschaftlicher Mitsprache in der Personalpolitik gedient hatte) in den Vordergrund rückten, wiederholten sich bis zur Verabschiedung des Gesetzes immer wieder<sup>70</sup>.

Umgekehrt unterstützte der Deutsche Beamtenbund lebhaft die Regierungsparteien bei der Wiederinkraftsetzung des alten Beamtenrechts. Der Streit der von Anfang an heftig verfeindeten Interessenverbände wurde nicht nur in der Verbandspublizistik, sondern auch in Versammlungen, durch Flugblätter und in den Medien mit Erbitterung geführt. Der Öffentlichkeit gegenüber fühlten sich Gewerkschaften wie Beamtenbund überdies verpflichtet, die Rettung des zu keiner Zeit grundsätzlich gefährdeten Berufsbeamtentums jeweils für sich zu reklamieren. Die Gewerkschaften mußten in ihrer Mitgliederwerbung – einem der pragmatischen Anlässe des Streits – die Balance halten zwischen einer postulierten Fortschrittlichkeit, die auch als Hörigkeit gegenüber den Besatzungsmächten gewertet werden konnte, und der Betonung des Bewährten, die notwendig war, um nicht die beamteten Mitglieder an die Konkurrenz des DBB zu verlieren. Der Deutsche Beamtenbund, von den Gewerkschaften als reaktionär apostrophiert, hatte es leichter; er fand zwar schon dadurch Zulauf, daß er sich als Retter und Bewahrer der Tradition pries, zusätzlich sah er sich selbst mindestens rückblickend aber ebenfalls „an der Spitze der Reformer“<sup>71</sup>.

Mitte April 1950 teilte die Alliierte Hohe Kommission, der das „Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen“ (Bundespersonalgesetz) am 29. März zugeleitet worden war, der Bundesregierung den Beschluß mit, das Gesetz „vorläufig nicht zu genehmigen“<sup>72</sup>. Der Hohen Kommission, insbesondere den Vertretern Amerikas und Frankreichs<sup>73</sup>, mißfiel generell der

<sup>69</sup> ÖTV/Verbandsvorstand an den Präsidenten des Bundesrats, die Mitglieder des Beamtenausschusses und die Fraktionsvorsitzenden des Bundestags, 22. 10. 1949, Dt. Bundestag, Parlamentsarchiv, Gesetzesdokumentation I 29 A.

<sup>70</sup> Vgl. u. a. die Artikel im Verbandsorgan „Öffentlicher Dienst“, z. B. v. 15. 3. 1950: „Um das vorläufige Beamtengesetz“, S. 63–64; „Die vorläufige Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen“, 15. 5. 1950, S. 107–109.

<sup>71</sup> Vgl. Hans Wernery, Die verfassungsrechtliche Sicherung des Berufsbeamtentums, in: Deutscher Beamtenbund. Ursprung, Weg, Ziel, S. III/12. In der Selbstdarstellung: Deutscher Beamtenbund. Werden und Wirken. Alfred Krause zum 50. Geburtstag (S. 33) wird der Beweis, daß der DBB um die verfassungsrechtliche Sicherung des Berufsbeamtentums gegenüber dem Parlamentarischen Rat die größeren Verdienste erworben habe, wie folgt geführt: „Der DGB hat über lange Zeit hinweg versucht, diesen Erfolg sich zuzuschreiben. Seit allerdings der Vorsitzende der ÖTV, Heinz Kluncker, in der Februar-Ausgabe 1970 der DGB-Zeitschrift Der Deutsche Beamte geschrieben hat: ‚Das Berufsbeamtentum wurde damals im Zustande der Geistesabwesenheit konzipiert‘, ist der urkundliche Gegenbeweis geführt und manches in dieser Sache gegen den Deutschen Beamtenbund gerichtete Pamphlet des DGB Makulatur geworden.“

<sup>72</sup> Alliierte Hohe Kommission für Deutschland an den Kanzler der Bundesrepublik Deutschland, 14. 4. 1950, Archiv IfZ, ED 94 (NL W. Strauß), Bd. 180.

<sup>73</sup> Elmer Plischke, Allied High Commission Relations with the West German Government 1949–1951, Bad Godesberg 1952, S. 22.

Rekurs auf den Gesetzestext von 1937 und auf dessen Durchführungsverordnungen sowie im Detail die Nichtbeachtung von Prinzipien für den öffentlichen Dienst, die sie im Januar 1950 der Bundesregierung zur Kenntnis gebracht hatte. Die sechs Grundsätze – es waren die alten Forderungen der frühen Besatzungszeit – wurden der Deutlichkeit halber noch einmal wiederholt: 1. allgemeine Zugänglichkeit zum öffentlichen Dienst, 2. Leistungsprinzip und Freiheit der Bediensteten von Diskriminierung, 3. Einschränkung der aktiven politischen Tätigkeit der Beamten, 4. Verneinung von Privilegien und Schutz der Beamten gegen Willkür durch eine eigene Behörde (Personalamt), 5. Ablehnung des Juristenmonopols, 6. keine Verletzung der Rechte der Länder durch Bundesgesetzgebung.

Diese Prinzipien wünschten die Alliierten nicht nur in einer vorläufigen, sondern erst recht natürlich in der sie ersetzenden endgültigen gesetzlichen Regelung verwirklicht zu sehen. Erinnert wurde von den Hohen Kommissaren auch noch einmal an das Petersberger Protokoll vom 22. November 1949, in dem die Bundesregierung zugesichert hatte, „daß sie beabsichtige, die Grundsätze der Freiheit, Duldsamkeit und Menschlichkeit zu beachten“, und sich verpflichtet hatte, „bestrebt zu sein, den Aufbau der Regierung zu liberalisieren und autoritäre Tendenzen auszuschalten“<sup>74</sup>. Auf deutscher Seite konnte man aber keinen Zusammenhang zwischen dieser Erinnerung und dem in Rede stehenden Gesetz erkennen. Dementsprechend fiel auch die gutachtliche Äußerung des Bundesjustizministers zu der alliierten Beanstandung aus. Zunächst wurde in dem Gutachten festgestellt, daß das alliierte Veto einer Rechtsgrundlage im Besatzungsstatut entbehre. Grundsätzlich war das Justizministerium darüber hinaus der Meinung, daß der Bundeskanzler im Petersberger Abkommen sich nicht verpflichtet habe, „hinsichtlich des öffentlichen Dienstes die deutsche Gesetzgebung an ein spezielles den deutschen Vorstellungen fremdes Schema zu binden. Er konnte dies um so weniger tun, als das Grundgesetz in Artikel 33, Absatz 5 ausdrücklich bestimmt, das Recht des öffentlichen Dienstes sei unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Damit war für die Gesetzgebung die der Natur der Sache entsprechende Verpflichtung verfassungsmäßig festgelegt, die demokratischen Formen des öffentlichen Dienstes eigenständig unter Berücksichtigung der deutschen Eigenart zu entwickeln und nicht unselbständig ein fremdes Vorbild zu kopieren“<sup>75</sup>.

Nach dem selbstbewußten Hinweis, daß sich die Alliierten durch die Genehmigung des Grundgesetzes die Hände selbst gebunden und kein Recht zu Eingriffen in der fraglichen Materie mehr hätten, versuchte das Justizministerium auch noch den Nachweis zu erbringen, daß die sechs grundsätzlichen Forderungen im Bundespersonalgesetz durchaus erfüllt seien. In den Verhandlungen mit der Hohen Kommission sagte der Bundeskanzler aber trotzdem zu, in den Durchführungsbestimmungen zum

<sup>74</sup> Wie Anm. 72.

<sup>75</sup> Bundesminister der Justiz, Gutachtliche Äußerung betr. Vorläufige Nicht-Genehmigung des vorläufigen Beamtengesetzes durch die Alliierte Hohe Kommission, 24. 4. 1950, Archiv IFZ, ED 94, Bd. 180.

Bundespersonalgesetz auf die alliierten Wünsche einzugehen<sup>76</sup>. Daraufhin nahmen die Alliierten Mitte Mai 1950 ihr Veto zurück, außerdem setzten sie das Militärregierungsgesetz Nr. 15 bis zum 31. Dezember 1950 außer Kraft<sup>77</sup>.

Nach dem Inkrafttreten des vorläufigen Bundespersonalgesetzes am 17. Mai 1950 waren die Vorarbeiten für ein endgültiges Beamtengesetz der Bundesrepublik fortgesetzt worden, sie gerieten aber trotz der Versprechungen gegenüber den Alliierten bald ins Stocken. Im November 1950 stand fest, daß der Termin – Ende 1950 – nicht gehalten werden konnte. Die Hohen Kommissare vermuteten, sicher nicht zu Unrecht, daß auf deutscher Seite auf Zeitgewinn spekuliert wurde. Anfang Dezember beschloß der Bundestag, die Geltung des vorläufigen Personalgesetzes bis zum 30. Juni 1951 zu verlängern. Die SPD unterstellte den Regierungsparteien bei dieser Debatte<sup>78</sup>, sie verzögerten die Vorlage eines endgültigen Beamtengesetzes in der Hoffnung, das Vetorecht der Alliierten werde im Zuge der Revision des Besatzungsstatuts hinfällig, die Bundesregierung werde dann freie Bahn für die Fortschreibung des alten Beamtenrechts haben.

Die Alliierten wiesen den Kanzler in der Folgezeit noch mehrmals auf seine Versprechungen hin, sowohl ihre Grundsätze bei der endgültigen Regelung zu beachten als auch den entsprechenden Gesetzentwurf in absehbarer Zeit vorzulegen. Die Zweifler sollten aber recht behalten. Die endgültige Regelung wurde noch mehrmals verschoben, die Alliierten suspendierten – unter gleichzeitiger Wiederholung ihrer Ermahnungen – ihr Gesetz Nr. 15 ebenfalls mehrmals, schließlich bis zum 31. Dezember 1952. Die Außerkraftsetzung des bizonalen Mustergesetzes hatte aber längst nur noch formale Bedeutung. Seit der Konstituierung der Bundesrepublik war es ja niemals angewendet worden. Die Alliierten verloren allmählich aber auch die Lust, auf eine Reform des deutschen öffentlichen Dienstes hinzuwirken, und beschlossen im Februar 1952, den Kampf aufzugeben. Zeitläufte und politische Entwicklung – der Koreakrieg und die Gründung der NATO wohl am nachhaltigsten – hatten auch das Verhältnis der Alliierten zur Bundesrepublik geändert. Zur Resignation gegenüber der deutschen Beharrlichkeit fügte sich die außen- und sicherheitspolitische Notwendigkeit, Westdeutschland in das atlantische Bündnisssystem zu integrieren. Der letzte „Bericht über Deutschland“ des amerikanischen Hohen Kommissars McCloy würdigte diese Tatsachen, als er mit einem lakonischen Satz das Ende der Reformbestrebungen feststellte: „Im Hinblick auf die bevorstehende Fertigstellung des Deutsch-

<sup>76</sup> Die Konferenz zwischen Vertretern der Alliierten Hohen Kommission und der Bundesregierung am 9. Mai 1950 wurde laut Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung in „freundschaftlichem Geiste“ geführt und erbrachte „eine weitere Annäherung der beiderseitigen Standpunkte“ (Mitteilung an die Presse Nr. 469/50); der Inhalt der von der Bundesregierung konzidierten Durchführungsverordnung wurde am 19. 5. 1950, zugleich mit der Mitteilung, daß die Alliierte Hohe Kommission ihren Einspruch gegen das Vorläufige Bundespersonalgesetz zurückgezogen habe, veröffentlicht. Mitteilung an die Presse 496/50, Archiv IfZ.

<sup>77</sup> Gesetz A-8 v. 31. 5. 1950, Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland, 10. 6. 1950, S. 391; Personalblatt 1950, S. 32.

<sup>78</sup> Dt. Bundestag, 1. WP, 104. Sitzung, 6. 12. 1950, Sten. Ber. S. 3818–3820.

landvertrages entschloß sich die Alliierte Hochkommission im Februar 1952, keine weiteren Maßnahmen auf dem Gebiete des Beamtenwesens zu treffen.<sup>79</sup>

Wie vergeblich diese jahrelangen Anstrengungen gewesen waren, geht nicht nur aus dem Wortlaut des Bundesbeamtengesetzes von 1953 hervor. Walter Strauß, als Leiter des Rechtsamts der Bizone und Staatssekretär des Bundesjustizministeriums von 1949–1964 damals auf vielen Ebenen maßgeblich mithandelnd, stellte rückblickend fest: „Gewiß haben wir in den schwierigen Anfangszeiten des erneuerten Staates nicht analysiert und diskutiert, was unter den ‚hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums‘ des Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes zu verstehen ist. Das bezieht sich zwar auf die Regelung des Rechts des Öffentlichen Dienstes, gilt aber in gleicher Weise für die Handhabung der Personalpolitik. Unsere Praxis hat aber ihnen entsprochen.“<sup>80</sup>

Die Antithese Restauration oder Neuordnung, die als Interpretationskonzept zur Gründungsgeschichte der Bundesrepublik nicht nur von Historikern gerne benützt wurde und immer noch angewendet wird, hat sich in der Mehrzahl der bislang untersuchten gesellschaftlichen Bereiche als wenig fruchtbar erwiesen. Nur zu oft diente die Restaurationsthese der Stützung nachträglich formulierter politischer Postulate, die an der Realität der Gründerjahre der Bundesrepublik vorbeisahen. Trotz der gebotenen Skepsis gegenüber global vermuteter unbedingter Restaurationsabsicht im ersten Jahrzehnt nach 1945 – auf deutscher wie auf westalliiertes Seite – gibt es verpaßte Chancen der Neuordnung. Vielleicht der wichtigste Bereich, in dem die Weichen in zäher und beharrlicher Arbeit in die Richtung des Hergebrachten zurückgestellt wurden, war das System des öffentlichen Dienstes. In der Beamtenfrage wurden alle Anstrengungen unternommen, um Reformen, die von den Besatzungsmächten initiiert waren – und deren Konzept auf deutscher Seite in den siebziger Jahren als einleuchtend erkannt und nachempfunden wurde – zu verhindern und rückgängig zu machen.

<sup>79</sup> Amt des Amerikanischen Hochkommissars für Deutschland, (11.) Bericht über Deutschland 21. September 1949–31. Juli 1952, Bad Godesberg o. J., S. 202.

<sup>80</sup> Walter Strauß, Die Personalpolitik in den Bundesministerien zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland, in: Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers, hrsg. v. D. Blumenwitz u. a., Bd. 1. Stuttgart 1976, S. 275–282, hier S. 282.