



## Schriften zur Allgemeinen Inneren Verwaltung

33

Niklas Haller

**Von der „Stunde Null“ bis zum BBG 1953:  
Der demokratische Neubeginn des  
Berufsbeamtentums in der Nachkriegszeit**

# **Schriften zur Allgemeinen Inneren Verwaltung, Band 33**

**Niklas Haller**

**Von der „Stunde Null“ bis zum BBG 1953:  
Der demokratische Neubeginn des  
Berufsbeamtentums in der Nachkriegszeit**

Brühl/Rheinland 2024

## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Brühl; Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,  
Diplomarbeit, 2022.

ISBN 978-3-96744-013-3

Impressum:

Hochschule des Bundes  
für öffentliche Verwaltung  
Willy-Brandt-Str. 1  
50321 Brühl

[www.hsbund.de](http://www.hsbund.de)

# **Inhaltsverzeichnis**

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>III</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Ursprünge und Zielsetzungen der Reformbestrebungen.....</b>	<b>3</b>
<b>3 Phasen und Ergebnisse der Reforminitiativen.....</b>	<b>11</b>
3.1 Erste Reformbestrebungen auf Zonen- und Länderebene.....	11
3.2 Versuche der Reform über den öffentlichen Dienst des Wirtschaftsrats der Bizone.....	26
3.3 Das Militärregierungsgesetz Nr. 15 als Höhepunkt der alliierten Reformversuche .....	34
3.4 Der Parlamentarische Rat und Art. 33 GG .....	39
3.5 Der Weg zum Bundesbeamtengesetz .....	49
<b>4 Gründe für das Scheitern der Reforminitiativen.....</b>	<b>60</b>
<b>5 Das BBG 1953: Ein demokratischer Neubeginn? .....</b>	<b>65</b>
<b>6 Schluss.....</b>	<b>71</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>73</b>

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Besatzungszonen, 1945-1949.....	5
--	---

## **Abkürzungsverzeichnis**

AHK	Alliierte Hohe Kommission
BBG	Bundesbeamten-gesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DBG	Deutsches Beamten-gesetz
DDR	Deutsche Demokratische Republik
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
NS	Nationalsozialismus
SBZ	Sowjetische Besatzungszone
SMAD	Sowjetische Militäradministration in Deutschland
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
WRV	Weimarer Reichsverfassung

# 1 Einleitung

Am 10. September 1945, vier Monate nach dem Zusammenbruch des NS-Staates und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt über Deutschland durch die alliierten Besatzungsbehörden, legte eine britische Direktive in klaren Worten wesentliche Grundzüge der geplanten demokratischen Neuordnung dar. Insbesondere für den überkommenen preußisch-deutschen Verwaltungsapparat und das ihn kennzeichnende Berufsbeamtentum waren umfassende Änderungen geplant: Vorgesehen war nicht weniger als ein „Breaking up of the German State Civil Service Machine“<sup>1</sup>, ein Ausschluss der Beamten von jedweder politischer Betätigung und ein vollständiger Mentalitätswandel der Beamten von Herren zu Dienern des Volkes.<sup>2</sup> In späteren westalliierten Verlautbarungen wurden wesentliche Bestandteile des deutschen Beamtenrechts alter Prägung zur Disposition gestellt, so die Trennung zwischen Beamten und Angestellten, die Rechtsfigur des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses, das Lebenszeitprinzip und das Führen von Amtsbezeichnungen. Trotz dieser Initiativen, welche die Axt an die Wurzeln des hergebrachten Berufsbeamtentums zu legen schienen, verpflichtete sich die 1949 neu gegründete (west)deutsche Republik in Art. 33 V GG von Beginn an unzweideutig zur Wahrung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“. Spätestens mit der Verabschiedung des Bundesbeamtengesetzes 1953 hatte das Fortbestehen des Berufsbeamtentums als Teil der neuen, demokratischen Ordnung ihre endgültige Bestätigung gefunden.

Die vorliegende Arbeit wird diesen Prozess der Bewahrung des Berufsbeamtentums näher untersuchen. Sie wird der Frage nachgehen, warum die alliierten Reformbemühungen des Berufsbeamtentums in der Nachkriegszeit, teilweise geteilt von deutschen politischen Kräften, ihr Ziel größtenteils verfehlten und so dem weitestgehend unverändert

---

<sup>1</sup> Directive on Military Government from the Chief of Staff (British Zone), zitiert in Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 161.

<sup>2</sup> Ebd. Die Vorgabe, dass Beamte nicht „the masters rather than the servants of the people“ sein sollten, war laut Ulrich Reusch „geradezu ein Schlagwort der britischen (und amerikanischen) Beamtenpolitik im besetzten Deutschland“, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 86.

erhalten gebliebenen Berufsbeamtentum die Möglichkeit eines Neubeginns im demokratischen Nachkriegsdeutschland verschafften.

Hierzu werden in einem ersten Abschnitt die alliierten Reformansätze und -bemühungen und ihre drei klar trennbaren Phasen chronologisch vorgestellt. Anschließend wird der Weg der Beamtengesetzgebung in der neugeschaffenen Bundesrepublik bis 1953 nachgezeichnet. In einem zweiten Teil werden die verschiedenen Faktoren für das Fortbestehen des Berufsbeamtentums während dieser entscheidenden Jahre aufgeführt und analysiert. In einem abschließenden dritten Teil wird der Frage nachgegangen, ob die Jahre 1945-1953 berechtigterweise als Jahre eines demokratischen Neuanfangs des Berufsbeamtentums bezeichnet werden können.

In ihren Untersuchungen kann diese Arbeit neben vereinzelt zugänglichen Primärquellen<sup>3</sup> auf ein umfangreiches Feld an Sekundärliteratur zurückgreifen, in welcher insbesondere die Frage nach den Auswirkungen der Kontinuität des Berufsbeamtentums auf die weitere Geschichte der Bundesrepublik kontrovers diskutiert wird.<sup>4</sup> Eingegangen wird, sowohl in der Literatur als auch in dieser Arbeit, hauptsächlich auf die Vorgänge in den aus mehreren Gründen (siehe unten) besonders bedeutenden amerikanischen und britischen Besatzungszonen, während die Vorgänge in den beiden anderen Zonen – zumindest für die Jahre 1945-49 – weitestgehend ausgeblendet werden.

Wie diese Arbeit zeigen wird, ist die weitgehende Kontinuität des Berufsbeamtentums über den Systemwechsel 1945-49 nicht monokausal erklärbar. Stattdessen beruhte sie auf einer komplexen Gemengelage. Die notgedrungene, unmittelbare personelle und rechtliche Kontinuität der deutschen Verwaltung nach dem Zusammenbruch, unklare und gegensätzliche alliierte Vorstellungen, die personelle Verankerung des Berufsbeamtentums unter den deutschen Entscheidungsträgern, die Furcht vor Instabilität der neuen

---

<sup>3</sup> Bundesarchiv, Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland; Bundesarchiv, Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung; Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat 1948-1949; Christlich-Demokratische Union Deutschlands, Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat.

<sup>4</sup> Für eine Übersicht über diese Debatte und die Literatur zum Thema, siehe Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 16-20.

Ordnung, die schnell wachsende Schlagkraft der organisierten Beamtenschaft sowie die führende Stellung der (Reformen gegenüber eher abgeneigten) CDU vor und nach 1949 spielten zusammen und führten – mit unterschiedlicher Gewichtung in verschiedenen Perioden – dazu, dass die alliierten Reformanstrengungen weitestgehend ins Leere liefen. Dennoch blieben sie, wie diese Arbeit ebenfalls zeigen wird, nicht gänzlich folgenlos. Das neue Dienstrecht der Bundesrepublik nahm alliierte Reformimpulse in begrenztem Umfang auf.

Als Bedeutender für die Zukunft sollte sich jedoch die grundsätzliche Tatsache herausstellen, dass das Scheitern einer umwälzenden Reform des öffentlichen Diensts trotz alliierter Befürchtungen keineswegs Teil eines insgesamt Scheiterns der Demokratisierung Deutschlands darstellte. Stattdessen stellen in der Nachbetrachtung die Jahre 1945-1953 aufgrund des durch sie bewirkten tiefgreifenden Mentalitätswandel einen tatsächlichen, demokratischen Neubeginn der vordemokratischen Institution des Berufsbeamtentums dar.

## **2 Ursprünge und Zielsetzungen der Reformbestrebungen**

Die vier Besatzungsmächte, welche mit der Berliner Erklärung vom 5. Juni 1945 die oberste Regierungsgewalt über das besiegte Deutschland übernahmen<sup>5</sup> und diese weitgehend unabhängig in den Grenzen ihrer Besatzungszonen (siehe Abbildung 1) ausüben sollten,<sup>6</sup> hatten sehr unterschiedliche Einstellungen und Ansichten zur vergangenen und zukünftigen Rolle des deutschen Berufsbeamtentums, gespeist

---

<sup>5</sup> Münch (Hrsg.), Dokumente des geteilten Deutschland, Bd. 1, S. 20.

<sup>6</sup> Im Potsdamer Abkommen wurde die grundsätzliche, alleinige Zuständigkeit der jeweiligen Oberbefehlshaber der Besatzungsmächte für ihre Besatzungszonen festgeschrieben. Für „Angelegenheiten, die Deutschland als Ganzes betreffen“ wurde ein von den Oberbefehlshabern gemeinsam gebildeter Alliiertes Kontrollrat geschaffen, Mai, Der Alliierte Kontrollrat, S. 26-27. Ursprüngliche Planungen für die Einrichtung eines Unterbaus deutscher Zentralbehörden scheiterten frühzeitig und der Kontrollrat sollte spätestens durch den — die bevorstehende deutsche Teilung ankündigenden — Rückzug des sowjetischen Vertreters im März 1948 weitgehend bedeutungslos werden, Ebd., S. 1; Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik, S. 50.

teilweise aus ihrer eigenen Verwaltungspraxis und ihren ideologischen Einstellungen.

Einen Pol stellte hierbei die Sowjetunion dar, welche bereits am 17. September 1945 mit SMAD-Befehl Nr. 66 das Deutsche Beamtenengesetz (DBG) von 1937 ersatzlos aufhob und damit für die Sowjetische Besatzungszone (SBZ) das Berufsbeamtentum beseitigte.<sup>7</sup> Alle Staatsbediensteten der SBZ sowie der späteren DDR waren an das Arbeitsrecht gebundene Angestellte und Arbeiter. Für Beamte war im sozialistischen, revolutionär umgeformten Gesellschafts- und Wirtschaftssystem kein Raum.<sup>8</sup> Den Gegenpol hierzu bildete Frankreich. Die französischen Besatzungsbehörden scheinen, wohl auch aufgrund der Ähnlichkeiten des Status der deutschen Beamten zu demjenigen der französischen *fonctionnaires*, zu keinem Zeitpunkt eine grundlegende Reform des hergebrachten Beamtentums angestrebt zu haben.<sup>9</sup>

Entscheidender für die weitere Geschichte des Berufsbeamtentums in der Bundesrepublik waren die vorherrschenden Ansichten und Ansätze der anderen beiden Besatzungsmächte, welche sich zwischen diesen beiden Extremen bewegten: der Vereinigten Staaten und des Vereinigten Königreiches.

---

<sup>7</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 218. Siehe auch Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 461-465.

<sup>8</sup> Es bestanden jedoch besondere Vorschriften für die Mitarbeiter staatlicher Organe, Battis (Hrsg.), Bundesbeamtengesetz, S. 3. Für Einzelheiten, siehe Schwanengel, Die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums, S. 19-89. Diese Ablehnung des Berufsbeamtentums fußte durchaus auch auf deutscher sozialistischer Tradition: Schon 1919 hatte die USPD in der Weimarer Nationalversammlung umwälzende Reformen gefordert, Spranger, Die Stellung des Beamten in der Weimarer Republik, S. 5, Fn. 24.

<sup>9</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 5; Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 101-102. Die unproblematische Einstellung der französischen Besatzungsbehörden zur vorgefundenen Verwaltungsstruktur und ihrem Dienstrecht fand seinen Ausdruck beispielsweise im unbestrittenen Fortgelten einer entnazifizierten Version des DBG, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 20, 329. Der einzige leichte Reformansatz der französischen Behörden ist in der Einrichtung der Verwaltungshochschule Speyer zu sehen, Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 102.



Es kann nicht überraschen, dass die anglo-amerikanischen Wertungen des deutschen Verwaltungsapparats im Zuge des Aufbaus des nationalsozialistischen Unrechtsstaates – und insbesondere nach Ausbruch des 2. Weltkriegs – vermehrt negativ ausfielen. Das Beamtentum wurde von den Westalliierten zunehmend als eine im Laufe der Weimarer Republik nur unzureichend demokratisierte Verkörperung der obrigkeitsstaatlichen, monarchischen deutschen Tradition begriffen, dem „als rechtliche Institution wie als soziale Gruppe eine besondere geistige Nähe zum Nationalsozialismus unterstellt [wurde].“<sup>15</sup> Der amerikanische Politikwissenschaftler und Deutschlandkenner Taylor Cole formulierte die Kritikpunkte, welche besonders die Beamten des höheren Diensts betrafen, folgendermaßen:

„Civil servants were never compelled to assume a new status when they no longer were servants of the king. Legal accountability to the public was limited. In cases of alleged libel and slander, they were protected to a greater degree than the private citizen. [...] Rudeness and indifference to the reactions of the public, coupled with a meticulous regard for the form of the printed word, have some of their roots in the early historical practices of selecting an important proportion of the public servants from the German military. Certain of these observations have been exaggerated and ignore off-setting considerations; nevertheless, the characteristics of passive obedience and of blind execution of orders from superiors by this ‚caste‘ were too frequently combined with an arrogance and irresponsible relationship to the public.“<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 14. Ob dies ein historisch gerechtfertigtes Urteil ist, kann für diese Arbeit dahingestellt bleiben. Nach Schwegmann hat sich „das Berufsbeamtentum trotz – oder gerade wegen – tiefsitzender Vorurteile vieler Amtsträger der NSDAP als ein oft, wenn auch nicht immer willfähiges, zuverlässiges und wirksames Instrument in der Hand der nationalsozialistischen Führung erwiesen. Seit Ende der zwanziger Jahre waren die Beamten als Berufsgruppe in der NSDAP überrepräsentiert“, Schwegmann, Einleitung, S. 9. Hans Mommsen attestiert dem Beamtentum „für die Verbrechen des Regimes eine beträchtliche Mitverantwortung“, Mommsen, Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums, S. 69.

<sup>16</sup> Cole, The Democratization of the German Civil Service, S. 6-7.

Die Beamten wurden als Angehörige einer abgeschlossenen Kaste begriffen, die sich nicht als Diener des Volkes (d.h. als „civil servants“ im englischen Wortsinn) sondern als seine Herren fühlten und gebärdeten und deren latente oder offene Republikfeindlichkeit sich zumindest für den höheren Dienst teilweise aus der gemeinsamen sozialen Herkunft aus einer dünnen Oberschicht erklärte.<sup>17</sup> Aus alliierter Sicht erschien das Beamtentum als mitverantwortlich für das Ende der ersten deutschen Republik, als integraler Bestandteil der NS-Diktatur und als potenzieller Hemmschuh für eine zukünftige demokratische Entwicklung Deutschlands.<sup>18</sup>

Aus dieser Perspektive ergab sich, wie Benz schreibt, für die Alliierten mit „zwingender Logik die Notwendigkeit gründlicher Reformen“.<sup>19</sup> Eine nachhaltige Demokratisierung Deutschlands (neben Denazifizierung, Demilitarisierung, Dekartellisierung und Dezentralisierung eines der bekannten „D“s des Potsdamer Abkommens)<sup>20</sup> und seines öffentlichen Dienstes konnte sich nicht in Personalfragen und individuellen Entnazifizierungsprozessen erschöpfen.<sup>21</sup> Insbesondere seit einer generellen Verhärtung der

---

<sup>17</sup> Vgl. Ebd., S. 9; Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 82-86, 98. Wie Reusch schreibt, stand für die Kritiker fest, dass „insbesondere die höheren Beamten, die sich überwiegend aus der erklärt undemokratischen Junker-Klasse rekrutiert hätten, der Republik mit Feindschaft begegnen mußten“, Ebd., S. 98. Auch den Beamten aus der Mittelschicht wurde teilweise inhärente Demokratiefeindlichkeit vorgeworfen, da auch in dieser „ein Mangel an demokratischem Geiste überkommen sei“, Blum, Das passive Wahlrecht, S. 14.

<sup>18</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 218-219. Taylor Cole schreibt zum Beamtentum: „Its political outlook and activities are authoritarian in spirit and undemocratic in practice“, Cole, The Democratization of the German Civil Service, S. 10. Hattenhauer formuliert drastischer: „Preußentum, Militarismus, Kastengeist, Kadavergehorsam – alles was man [d.h. die Alliierten] an den Deutschen bis auf den Tod haßte, fügte sich in einem Bild zusammen, wenn man die deutschen Beamten sah“, Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 458.

<sup>19</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 218.

<sup>20</sup> Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik, S. 22.

<sup>21</sup> Auf die hochkomplexe individuell-persönliche Dimension der Kontinuität des Berufsbeamtentums nach dem zweiten Weltkrieg im Zuge von Flucht, Vertreibung und Entnazifizierung sowie die bundesrepublikanische Reaktion

geplanten Deutschlandpolitik ab Sommer 1944 (die ihren Ausdruck unter anderem im sogenannten Morgenthau-Plan fand) waren Stimmen laut geworden, welche eine grundsätzliche und rigorose Neuschaffung forderten.<sup>22</sup> Am 2. Februar 1945 formulierte ein amerikanischer Offizier auf einer Grundsatztagung: „Personally, I would like to see the whole system of the Civil Service in Germany jettisoned, for there will never be a democracy in Germany under the present system of Civil Service“.<sup>23</sup>

Wenn sich auch diese Stimmen radikaler Neuschaffung nicht in der Praxis der alliierten Politik durchsetzen konnten (siehe unten), sollte doch während der Jahre der Besatzungszeit eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstes, insbesondere des Berufsbeamtentums, ein bedeutendes Ziel anglo-amerikanischer Politik sein. Diese Reforminitiativen, von den Alliierten auch „als Beitrag zur politischen Umerziehung oder Bewusstseinsänderung der Deutschen gedacht“,<sup>24</sup> zielten zwar nicht mehr unbedingt darauf, das Berufsbeamtentum grundsätzlich oder auch nur dem Namen nach abzuschaffen. Sie hatten aber doch die Absicht, das Berufsbeamtentum so deutlich umzuformen, dass es vieler seiner hergebrachten Strukturprinzipien einbüßen würde und die Beamten mancher ihrer „wohlerworbenen Rechte“ aus Art. 129 WRV verlustig gehen würden. Wenn sich auch (wie in den folgenden Kapiteln jeweils näher dargelegt) die konkreten Inhalte der geplanten Reform in den Jahren 1945-49 regelmäßig wandeln sollten, lassen sich doch mehrere grundsätzliche und konstante Stoßrichtungen der alliierten Reforminitiativen identifizieren:<sup>25</sup>

---

in Form von Art. 131 GG und dem Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen von 1951 wird in der vorliegenden Arbeit mit ihrem Fokus auf institutionelle Veränderungen nicht näher eingegangen werden. Für eine Übersicht, siehe Langhorst, Beamtentum und Artikel 131 des Grundgesetzes.

<sup>22</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 57-70.

<sup>23</sup> Ebd., S. 68.

<sup>24</sup> Ebd., S. 63.

<sup>25</sup> Die folgende Auflistung basiert hauptsächlich auf den Ausführungen Ebd., S. 21; Vgl. Benz, Versuche zur Reform, S. 219; Blum, Das passive Wahlrecht, S.18-22; Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration, S.175.

- Der vielleicht grundlegendste Reformansatz zielte auf eine Vereinheitlichung des Dienstrechts im Sinne einer **Aufhebung der Trennung zwischen den sich im öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis befindlichen Beamten und den privatrechtlich beschäftigten Angestellten**. Am Ende sollte ein gemeinsamer, angeglicher Rechtsstatus der Verwaltungsangehörigen stehen.<sup>26</sup> Hierdurch sollte die als ungerechtfertigt empfundene Privilegierung der Beamten gegenüber den oftmals die gleichen Tätigkeiten verrichtenden Angestellten beseitigt werden.<sup>27</sup> Die Trennung zwischen Angestellten und Arbeitern wurde hingegen nicht in Frage gestellt.
- Ein weiterer Schwerpunkt alliierter Reforminitiativen war die beabsichtigte strikte **Trennung des Beamtentums von der Politik**: Es bestanden Planungen, das passive Wahlrecht der Beamten einzuschränken oder im Sinne einer generellen Inkompatibilität vom Amt und Mandat vollständig zu untersagen. Teilweise gingen diese Bestrebungen so weit, jedwede öffentliche politische Betätigung von Beamten zu unterbinden. Ziel dieser Maßnahmen waren eine Stärkung der demokratischen Strukturen durch eine strikte Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative und eine generelle Einschränkung der traditionell starken Machtstellung der deutschen Bürokratie.<sup>28</sup> Teilweise wurde aus ähnlichen Gründen auch die Existenz der politischen Beamten kritisch gesehen.<sup>29</sup>
- Als weitere notwendige Maßnahme der Demokratisierung sahen die Alliierten die **Durchbrechung oder zumindest Schwächung**

---

<sup>26</sup> Grawert, Der Zusammenbruch, S. 44.

<sup>27</sup> Vgl. Cole, The Democratization of the German Civil Service, S. 8.

<sup>28</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 25-26. Insbesondere sollten auf diesem Wege Auswüchse der Weimarer Zeit unterbunden werden, in der Beamte und Richter, ohne in den einwilligen Ruhestand treten zu müssen, Abgeordnetenmandate wahrgenommen hatten, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 217. Reusch spricht von „oftmals phantastischen Amts- und Mandatsverquickungen“, Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 132. Vgl. Meyn, Staatstheoretische und verfassungshistorische Wurzeln, S. 88, Fn. 34.

<sup>29</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 92.

**des faktischen Juristenmonopols** im höheren Dienst. Dies zielte insbesondere darauf ab, den sozialen Hintergrund der höheren Verwaltungs-angehörigen zu erweitern und auf diesem Wege das von den Alliierten identifizierte und kritisierte Kastenbewusstsein der Beamtenschaft zu brechen.<sup>30</sup>

- Ein weiterer Reformansatz mit derselben Zielrichtung, nämlich einer breiteren und dadurch demokratischeren Personalauswahl, war die beabsichtigte **Öffnung des öffentlichen Dienstes für sogenannte Außenseiter und freie Bewerber**.<sup>31</sup> Ausschreibungen sollten grundsätzlich öffentlich erfolgen und Stellenbesetzungen nicht mehr zwangsläufig an Prüfungen oder Vorbereitungsdienste gebunden sein.<sup>32</sup> Auch eine bessere Durchlässigkeit zwischen den Laufbahngruppen, insbesondere ein leichter Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst, war Ziel alliierter Initiativen.<sup>33</sup>
- Neben diesen institutionellen Ansätzen stand noch ein weiteres, weniger konkretes Motiv der Reformen: Der Wunsch nach einem durchgreifenden Mentalitätswandel der Beamten hin zu demokratisch eingestellten Dienern des Volkes. Wenn dieses Reformziel konkretisiert wurde, dann im **Abbau verschiedener beruflicher und sozialer Privilegien** der Beamten, wie bspw. in der verbreiteten außerdienstlichen Verwendungen der Amtsbezeichnungen als Titel, aber auch in einschneidenderen Maßnahmen, wie der Aufhebung des Lebenszeitprinzips und der Ersetzung der Beförderung nach Dienstalter durch das Fortkommen ausschließlich nach Leistung und Bewährung.<sup>34</sup>
- Zur einheitlichen Durchsetzung dieser Regelungen sollte ein selbstständiges und weisungsunabhängiges **zentrales Personalamt** errichtet werden. Dieses kraftvolle Personalamt sollte in allen Personalfragen das letzte Wort haben und die

---

<sup>30</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 19-20.

<sup>31</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 21.

<sup>32</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 494, 507.

<sup>33</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 178.

<sup>34</sup> Ebd.

bisherige Machtposition der einzelnen Ressorts in diesen Angelegenheiten ausschalten.<sup>35</sup>

### **3 Phasen und Ergebnisse der Reforminitiativen**

#### **3.1 Erste Reformbestrebungen auf Zonen- und Länderebene**

Der Tag der Kapitulation der deutschen Wehrmacht am 8. Mai 1945 sowie die unmittelbare Folgezeit waren, wie der Jurist und Historiker Arnulf Baring es später ausdrückte, unter anderem geprägt von der Erfahrung eines vollständigen Zusammenbruchs des deutschen öffentlichen Dienstes: „keine Behörden, keine Polizei, Dienststellen, Ämter, Schulen, nichts.“<sup>36</sup> Ähnlich beschrieb auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem wegweisenden Beamtenurteil vom 17. Dezember 1953 diese „Katastrophe, die in der neueren Geschichte ohne Beispiel ist“, als gekennzeichnet von einem „Aufhören jeder staatlichen Verwaltungstätigkeit“.<sup>37</sup> In Folge des Zusammenbruchs, so stellte das BVerfG fest, waren am 8. Mai 1945 auch alle Beamtenverhältnisse erloschen. Die wegweisende Bedeutung dieses Urteils insbesondere für die individuelle Rechtstellung ehemaliger Beamter – durchaus folgerichtig aufgrund der unauflösbaren Verstrickung des NS-Beamtentums mit dem Führerstaat mit ihrem ultimativen Ausdruck im persönlichen Treueeid zu Adolf Hitler gem. § 4 I DBG<sup>38</sup> – sollte jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass die Feststellung der Erlöschung aller Beamtenverhältnisse nicht nur im Gegensatz zur zuvor herrschenden Meinung stand,<sup>39</sup> sondern (wie auch den Verfassungsrichtern bewusst

---

<sup>35</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 491-492.

<sup>36</sup> Arnulf Baring, 8. Mai 1945, *Merkur* 29, 1975, S. 449-459, S. 451, zitiert in Schnoor, Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung, S. 18.

<sup>37</sup> Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen, Bd. 3, S. 87.

<sup>38</sup> Für Details und eine Diskussion des Urteils, siehe Grawert, Der Zusammenbruch des Staates, S. 35-37. Vgl. Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 476.

<sup>39</sup> Sowohl Lehre als auch Rechtsprechung waren in den Jahren vor 1953 mehrheitlich davon ausgegangen, dass der Zusammenbruch des Reichs den Beamtenstatus nicht beeinträchtigt hatte, Grawert, Der Zusammenbruch, S. 27-34. Das BVerfG-Urteil rief vor diesem Hintergrund „Bestürzung und

war) auch die empirischen Ereignisse des Frühsommers 1945 nur unzureichend beschreibt.

Zwar hatte der Zusammenbruch, wie auch das BVerfG in seiner Urteilsbegründung einleitend feststellte, zweifellos „für zahlreiche Angehörige des öffentlichen Dienstes den Verlust ihres Amtes, ihres Arbeitsplatzes oder ihrer Versorgungsbezüge zur Folge. Dieses Schicksal traf vornehmlich die Vertriebenen und die Angehörigen aufgelöster Dienststellen“,<sup>40</sup> also insbesondere den öffentlichen Dienst der ehemaligen Ostgebiete und die Reichsbehörden.<sup>41</sup> Keineswegs waren jedoch, wie schon im Umkehrschluss klar wird, alle Beamten und Dienststellen betroffen: Insbesondere in den westdeutschen Gebieten und auf lokaler und regionaler Ebene blieben Strukturen erhalten und Personal auf ihren Posten, der Verwaltungsapparat war „weitgehend intakt“.<sup>42</sup> Auf diesem Fortbestehen insbesondere der lokalen Verwaltungsstrukturen sollten die Alliierten bei der Etablierung ihrer Regierungsgewalt in den jeweiligen Besatzungszonen aufbauen. Auch die alliierten Reforminitiativen des öffentlichen Dienstes und des Berufsbeamtentums fanden in dieser ersten Phase nicht auf einer faktisch nicht mehr existenten zentralstaatlichen Ebene statt,<sup>43</sup> sondern auf dieser niedrigeren Ebenen innerhalb der einzelnen Zonen. Der

---

Entrüstung bei den Betroffenen und eine heftige Rechtskritik“ hervor, Ebd., S. 39.

<sup>40</sup> Bundesverfassungsgericht, Entscheidungen, Bd. 3, S. 60.

<sup>41</sup> Die Reichsministerien beispielsweise hatten spätestens mit der Verhaftung der Regierung Dönitz faktisch aufgehört zu existieren. Für das Beispiel des Innenministeriums siehe Günther/Maeke, Vorgeschichte und Entstehung, S. 34.

<sup>42</sup> Schnoor, Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung, S. 21. Diese Tatsache fand beispielhaft ihren Niederschlag in der Berliner Erklärung vom Juni 1945, welche die (als zweifelslos fortbestehend betrachteten) deutschen Behörden in Artikel 13 zur bedingungslosen Kooperation mit den Alliierten verpflichtete, Münch (Hrsg.), Dokumente des geteilten Deutschland, Bd. 1, S. 24.

<sup>43</sup> Es ist zwar erwähnenswert, dass auf britische und amerikanische Initiativen hin auch auf der Ebene des Kontrollrates über eine gemeinsame Beamtenpolitik der vier Besatzungsmächte diskutiert wurde. Wie Reusch jedoch attestiert, kam aufgrund der sowjetischen grundsätzlichen Ablehnung des Berufsbeamtentums und der französischen Aversion zu zentralstaatlichen Regelungen eine gemeinsame Beamtenpolitik „nicht einmal in Ansätzen zustande“, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 35.

Wiederaufbau der deutschen Verwaltungsstruktur sollte in den Folgejahren von dort aus aufwärts erfolgen.<sup>44</sup>

Die westalliierten Planungen für den deutschen öffentlichen Dienst und die Verwaltungsstruktur während der Besatzungszeit waren zum Zeitpunkt der deutschen Kapitulation noch nicht zu einem klaren Konzept gereift. In ersten, eher oberflächlichen Überlegungen ab 1943 waren Briten und Amerikaner noch vom Fortbestehen einer deutschen Zentralverwaltung und des Beamtentums ausgegangen, dessen Bewahrung und Indienstnahme durch die Alliierten (nach einer Entnazifizierung) zur Kontrolle des Landes für unerlässlich erachtet wurde. Im Sinne einer möglichst reibungslosen und ordnungswahrenden alliierten Übernahme waren weitgehende Reformpläne des Berufsbeamtentums dabei nicht angedacht.<sup>45</sup> Derlei pragmatische Ansätze wurden im Zuge der oben bereits erwähnten Verhärtung der Deutschlandpolitik ab August 1944 mit ihrem neuen, radikalen Umerziehungsprogramm kritisiert, doch wurden aufgrund der Kürze der Zeit und aufgrund fehlender Einigkeit zwischen den Alliierten auch keine verbindlichen neuen Konzepte für das Beamtentum und die deutsche Verwaltung erarbeitet.<sup>46</sup>

In der Praxis wurde schlussendlich sowohl in der britischen als auch der amerikanischen Zone nach dem Prinzip des Gebrauchs der deutschen, bestehenden Verwaltungsstrukturen (und damit nach der ursprünglichen Planungskonzeption) vorgegangen. Unmittelbar nach dem Einrücken der Besatzungstruppen wurde eine alliierte Proklamation an die Bevölkerung ausgegeben, in welcher u.a. die Beamten aufgefordert wurden, auf „ihrem Posten zu verbleiben und alle Befehle und Anordnungen der Militärregierung der alliierten Behörden, die an die deutsche Regierung oder an das deutsche Volk gerichtet sind, zu befolgen und auszuführen.“<sup>47</sup> Wenn auch keine zentralstaatlichen

---

<sup>44</sup> Bundesarchiv, Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, S. 29-30.

<sup>45</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 66-67, 103-104, 128. Teilweise wurde sogar ein Aussetzen der Entnazifizierung der Ministerialbürokratie angedacht, Ebd., S. 66.

<sup>46</sup> Ebd., S. 134-136, 138-139; Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S.457.

<sup>47</sup> Proklamation Nr. 1, zitiert in Werkentin, Der Wiederaufbau der Polizei, S. 143.

Strukturen erhalten geblieben waren, so arbeiteten doch zumindest lokale und regionale deutsche Behörden unter Kontrolle und Anleitung der alliierten Besatzungsbehörden weiter.<sup>48</sup> Zumindest die britischen Behörden konnten hierbei konzeptuell auf das aus den Kolonialgebieten wohlbekannte und bewährte System der „indirect rule“ zurückgreifen<sup>49</sup>: „Die Militärregierung sollte nicht selbst die Verwaltungsangelegenheiten erledigen, sondern sich auf eine deutsche Auftragsverwaltung stützen. Die Einrichtung dieser Auftragsverwaltung war der erste Schritt zur Normalisierung des öffentlichen Lebens, aber auch der erste Schritt zur Rekonstruktion der öffentlichen Verwaltung auf deutscher Seite.“<sup>50</sup> Aufgaben für diese Verwaltung stellten sich bei den Folgen des Zusammenbruchs, der Ernährungskrise und des Zustroms von Flüchtlingen zu Genüge.<sup>51</sup>

Wenn auf diesem Wege schon erste strukturelle Schritte in Richtung einer Kontinuität gelegt wurden, galt dies umso mehr für die rechtliche Stellung der deutschen Beamten. Dienstrechtliche Grundlage bildete nämlich weiterhin das alte DBG von 1937, mit Ausnahme lediglich derjenigen Normen, welche spezifisch nationalsozialistisch geprägt

---

<sup>48</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 139. Der persönliche Kontakt der verbleibenden deutschen Beamtenschaft mit den neuen alliierten Befehlshabern war anfangs durchaus nicht von Freundlichkeit geprägt. Für eine Beschreibung der Vorgänge im Regierungspräsidium Aurich, siehe Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 458. Hattenhauer beschreibt am Beispiel Aurichs auch die Folgemonate als schwierig für die verbleibende Beamtenschaft: „Die Herren der Regierung hatten in Windeseile die von dem Kommandeur geforderten Räume bereitzustellen und alle Befehle alsbald auszuführen. Die Drohung, daß man jede Säumigkeit als Sabotage betrachten und Kriegsrecht anwenden werde, machte manches möglich. [...] Den deutschen Beamten war nur die Befehlsausführung zugewiesen. Selbst der schriftliche Verkehr der deutschen Dienststellen untereinander unterlag der Zensur der Besatzungsmacht“, Ebd., S. 458-459.

<sup>49</sup> Schnoor, Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung, S. 19.

<sup>50</sup> Ebd., S. 19. In einem „Rückgriff auf die alte Verwaltungselite“ besetzten die Alliierten in diesen frühen Nachkriegsjahren die durch Entnazifizierung, Flucht oder Tod frei gewordenen höheren Verwaltungspositionen häufig mit Verwaltungsfachleuten der Weimarer Republik, Ebd., S. 20. Bekanntestes Beispiel war die — zwar nur kurzzeitige — Wiedereinsetzung Konrad Adenauers als Kölner Oberbürgermeister.

<sup>51</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 476.

waren,<sup>52</sup> wie bspw. der bereits erwähnte Eid auf Hitler oder auch die Verpflichtung der Beamten zum rückhaltlosen Eintritt für den nationalsozialistischen Staat.<sup>53</sup> Grundlage hierfür war, dass das Kontrollratsgesetz Nr. 1 betreffend der Aufhebung von NS-Recht vom 20. September 1945 das DBG — anders als bspw. das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums von 1933 — nicht aufhob.<sup>54</sup> Das Herunterkratzen der „Bräunung“<sup>55</sup> des DBG, wie Gustav Heinemann es später nannte, wurde dadurch erleichtert bzw. überhaupt erst ermöglicht, dass es sich bei dem Gesetz im Kern nicht um ein Produkt der NS-Zeit handelte: Die wesentlichen Bestimmungen gingen stattdessen auf einen Referentenentwurf aus dem Jahr 1927 zurück, welcher weitgehend lediglich das hergebrachte Beamtenrecht unter Berücksichtigung von Reformansätzen der Weimarer Zeit kodifizierte.<sup>56</sup> Auch die positive alliierte Sicht auf den Kern des DBG war für dessen Fortbestand sicherlich förderlich. Schon 1937 hatte der amerikanische Politologe James K. Pollock das DBG als „the most complete and thorough code of personell matters to be found anywhere

---

<sup>52</sup> Grawert, *Der Zusammenbruch*, S. 29-30; Hattenhauer, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, S. 485; Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 139.

<sup>53</sup> Erste Überlegungen zu den zu streichenden Abschnitten unternahm eine Gruppe emigrierter deutscher Juristen um Ernst Wolff, ehemaliger Präsident der Berliner Anwaltskammer. Die von der Wolff-Arbeitsgruppe 1943 empfohlenen ersatzlosen Streichungen wurden in späteren alliierten Streichungskatalogen fast identisch übernommen. Zu Einzelheiten siehe Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 112, 116. Eine besondere neue Gesetzgebung zu diesen Streichungen erfolgte nicht, die spezifisch nationalsozialistischen Regelungen galten als durch allgemeines Besatzungsrecht restlos beseitigt, Ebd., S. 119, 154. Im Januar 1946 entwarf Walter Jellinek durch Streichung der einschlägigen Passagen eine Version des DBG, welche weitgehende Anerkennung fand, Morsey, *Personal- und Beamtenpolitik*, S. 204; Niethammer, *Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion*, S. 183.

<sup>54</sup> Münch (Hrsg.), *Dokumente des geteilten Deutschland*, Bd. 1, S. 52-54.

<sup>55</sup> Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll der 18. Sitzung der 1. Wahlperiode*, S. 450.

<sup>56</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 13; Benz, *Versuche zur Reform*, S. 216. Verfasser des Entwurfs war der 1933 in die Vereinigten Staaten emigrierte, überzeugte Republikaner Arnold Brecht, Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 13, Fn. 8.

in the world“<sup>57</sup> bezeichnet. Auch die Special Legal Unit des alliierten Oberbefehlshabers erachtete das DBG im Jahr 1944 als „im Prinzip vernünftig“.<sup>58</sup>

Mit diesen grundsätzlichen Kontinuitäten in der britischen und der amerikanischen Zone enden zunächst die Gemeinsamkeiten zwischen den Besatzungszonen, da die beiden Besatzungsmächte in den beiden Folgejahren der weitgehend unabhängigen Besatzungsherrschaft durchaus unterschiedliche Reforminitiativen mit andersgearteten Ansätzen (und Erfolgen) verfolgten. Im Folgenden wird auf diese Entwicklungen, zunächst in der britischen, dann in der amerikanischen Besatzungszone, in den Jahren 1945-1947 näher eingegangen.

In der britischen Besatzungszone herrschte in diesen Jahren, wie Reusch schreibt, „ein dauerndes Spannungsverhältnis zwischen altem Rechtszustand einerseits und erklärter Neuordnungspolitik andererseits.“<sup>59</sup> Das Fortdauern dieser Unsicherheit schaffenden Zustandes war darin begründet, dass die Formulierung konkreter Reforminitiativen durch die britischen Besatzungsbehörden, bedingt durch unzureichende Vorbereitung und die geringe Priorität, die der Frage teilweise eingeräumt wurde, nur höchst langsam vorankamen. Erst im Juni 1946, ein volles Jahr nach Beginn der Besatzungsherrschaft, gelang es den Besatzungsbehörden ein vollständiges Konzept ihrer geplanten Beamtenpolitik vorzulegen.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> Pollock/Boerner, *The German Civil Service Act*, S. 6.

<sup>58</sup> Special Legal Unit Report on German Legislation concerning Civil Service, zitiert in Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 117.

<sup>59</sup> Reusch, *Ein demokratischer öffentlicher Dienst*, S. 108. Ein britischer Wille zu einer umfassenden Neuordnung des öffentlichen Dienstes bestand spätestens ab Juli 1945, Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 144-154.

<sup>60</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 53-56. In der Zwischenzeit waren lediglich kleinere, vereinzelte Reformen erfolgt, insbesondere mit dem Ziel einer Entpolitisierung des Beamtentums. Dies beinhaltete beispielsweise ein weitgehendes Verbot der politischen Betätigung für Polizei- und Kommunalbeamte, Ebd., S. 157, 165, 217. Eine Direktive vom September 1945 hätte bei konsequenter Lesung und Anwendung eventuell weitergehende Auswirkungen auf den Status des Berufsbeamtentums haben können (und nach einer Lesart gar das DBG aufheben können), eine solche Anwendung fand, auch aufgrund der fehlenden unmittelbaren Rechtskraft, jedoch weder durch

In einer dann veröffentlichten Direktive („Military Government Directive on Administration etc., Part II: The Public Services“) wurden die Grundzüge der britischen Beamtenpolitik, beruhend „auf einer idealisierten Vorstellung der britischen Demokratie und Verwaltungstradition, die als universaler Exportartikel und insbesondere als Modell für Deutschland angesehen wurde“,<sup>61</sup> dargelegt. Drei Hauptziele bestimmten diese Beamtendirektive:<sup>62</sup>

1. Eine Dezentralisierung und Aufteilung des deutschen Beamtentums. Die Rechtstellung der zukünftigen zentralstaatlichen Bediensteten sollte nicht mehr mit der Rechtsstellung der Bediensteten der selbstständigen Kommunal- und Landesdienste identisch sein. Der uniforme Beamtenapparat sollte aufgespalten und in möglichst viele separate Dienstverhältnisse aufgesplittet werden. Die Bezeichnung Beamtentum sollte ausschließlich für zukünftige Reichsbedienstete reserviert sein.<sup>63</sup>
2. „Der Schutz der öffentlich Bediensteten vor politischer Einmischung und Verbot aktiver Teilnahme am politischen Leben im Gebiet ihres jeweiligen Dienstherrn.“<sup>64</sup> Nach britischen Vorstellungen, die in völligem Widerspruch zur deutschen Verwaltungstradition standen, sollten sich Beamte jeder politischer Betätigung auf ihrer jeweiligen Verwaltungsebene enthalten, denn „der Schritt vom Beamten-Politiker zum politisierten Beamtentum ist nur allzu kurz. Doch hierin liegt der

---

die britischen Militärbehörden noch durch die deutschen Stellen statt, Ebd., S. 159-160.

<sup>61</sup> Ebd., S. 181.

<sup>62</sup> Ebd., S. 199.

<sup>63</sup> Diese Bestimmungen führten in der Folgezeit zu einiger Verwirrung und Rechtsunsicherheit für die Verwaltungsbediensteten der Gemeinden, aber auch bspw. für Richter, Lehrer und Bedienstete der Sonderverwaltungen und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Ebd., S. 200-202.

<sup>64</sup> Military Government Directive on Administration etc., Part II: The Public Services, zitiert in Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 202.

Unterschied zwischen dem diktatorischen und demokratischen Staat." <sup>65</sup>

3. Die Umerziehung der Beamten zu Dienern des Volkes und die „Zerschlagung [des] Kastenbewusstseins“. <sup>66</sup>

Unter diesen programmatischen Zielformulierungen beinhaltete die Direktive einen Maßnahmenkatalog (welcher sich insbesondere auf das erste Ziel bezog) sowie eine Reihe von vorgeschlagenen Muster- und Rahmengesetzen. <sup>67</sup> Eines dieser Gesetze war eine Version des DBG, aus der in einem „beamtenrechtlichen Kahlschlag“ <sup>68</sup> unter anderem die Erwähnung des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses, das Lebenszeitprinzip sowie große Abschnitte zur Ernennung und Versetzung und betreffend der Beendigung von Beamtenverhältnissen gestrichen worden waren. Ein weiterer Anhang ging näher auf das beabsichtigte strenge politische Betätigungsverbot für Beamte ein. <sup>69</sup> Der ebenfalls enthaltene Entwurf eines Beamtengesetzes für die britische Zone beinhaltete ein Verbot der außerdienstlichen Verwendung von Amtsbezeichnungen als Titel und, weitaus einschneidender, die Vorstellung einer grundsätzlichen Kündbarkeit der Dienstverhältnisse auf nicht-zentralstaatlicher Ebene. <sup>70</sup> Zusammenfassend handelte es sich bei der Direktive, wie Reusch schreibt, um „ein willkürliches, gelegentlich widersprüchliches Gemisch aus Elementen des Civil Service, des hergebrachten deutschen Beamtentums und originären Überlegungen des [Allied and Local Government] Branch“. <sup>71</sup>

---

<sup>65</sup> Ebd., S. 203. Frühere britische Entwürfe waren noch weitergegangen und hatten ein Totalverbot der politischen Betätigung auf allen Ebenen gefordert, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S.202, Fn. 290.

<sup>66</sup> Military Government Directive on Administration etc., Part II: The Public Services, zitiert in Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 205.

<sup>67</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 206-229.

<sup>68</sup> Ebd., S. 208.

<sup>69</sup> Ebd., S. 218-220. Hiernach waren selbst die Mitgliedschaft in einer Partei oder deren Finanzierung untersagt. Sobald ein Beamter lediglich seine Absicht für eine Kandidatur auf eine von der Inkompatibilität betroffenen Vertretung öffentlich machte, sollte er um seine Entlassung bitten.

<sup>70</sup> Ebd., S. 225-226.

<sup>71</sup> Ebd., S. 234.

Trotz des weitgehenden Anspruchs und Reformeifers der Direktive sollte ihr Erfolg gering bleiben. Dies hing zunächst mit ihrem fehlenden Rechtscharakter zusammen. Trotz einzelner Unklarheiten in dieser Hinsicht, welche das Dienstrecht in der britischen Zone für die Folgezeit in einen „etwas konfuse[n] Zustand“ stürzte,<sup>72</sup> handelte es sich streng genommen lediglich um eine politische Absichtserklärung, insbesondere nachdem im Zuge der Veröffentlichung klargestellt wurde, dass die angehängten Gesetze lediglich Entwurfscharakter hatten.<sup>73</sup> Eine Umsetzung in bindendes Recht sollte schließlich aus zwei Gründe unterbleiben: Änderungen in der britischen Besatzungskonzeption und entschiedener Protest von deutscher Seite.

Die Veröffentlichung der Beamtendirektive im Juli 1946 fiel zeitlich zusammen mit einer neuen Phase der britischen Besatzungspolitik, geprägt von konkreten Vorbereitungen und raschen Schritten zu einer stärkeren Übertragung von Verantwortung an deutsche Stellen. Diese Planungen mündeten bereits im Dezember 1946 in der Verordnung Nr. 57, in welcher den Ländern (diese waren in der britischen Zone ab Sommer 1946 neu geschaffen worden) unter Aufrechterhaltung lediglich eines britischen Genehmigungs- bzw. Vetorechts weitreichende Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen übertragen wurden. Mit bedeutenden Auswirkungen auf die zukünftigen Möglichkeiten alliierter Reformen in diesem Bereich beinhaltete dies auch den Bereich des Beamtenrechts.<sup>74</sup>

Diese Änderung der britischen Politik, welche den längerfristigen Konzeptionen vieler Reformen zuwiderlief,<sup>75</sup> machte zeitgleich auch den zweiten Hindernisgrund für eine Umsetzung des in der Beamtendirektive vorgeschlagenen Reformprogramms deutlich wirkmächtiger: den deutschen Widerstand gegen die vorgeschlagenen Reformen. Erste Proteste von deutscher Seite, vorgetragen zunächst insbesondere von den Ober- und Regierungspräsidenten, welche

---

<sup>72</sup> Rechtsgutachten der Legal Division, zitiert in Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 235. Teilweise scheint die Direktive tatsächlich unmittelbar angewandt worden sein, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 238, 352.

<sup>73</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 235.

<sup>74</sup> Ebd., S. 360-364.

<sup>75</sup> Ebd., S. 364.

weitgehend selbst dem Beamtentum entstammten, waren bereits Ende 1945 laut geworden und hielten über den Lauf des Folgejahres, gestützt auf eine breite und parteiübergreifende Basis, an.<sup>76</sup> Besonderer Kritikpunkt war hierbei die geplante vollständige Entpolitisierung des Beamtentums.<sup>77</sup> Kritik gegen Initiativen in diese Richtung kam nicht nur aus der sich konstituierenden CDU, in welcher insbesondere die eingeschränkten bürgerlichen Freiheitsrechte der Beamten kritisiert wurden,<sup>78</sup> sondern besonders vehement ausgerechnet aus der SPD, welche grundsätzlich in der Nachkriegszeit diejenige deutsche politische Kraft war, welche den alliierten Reformen des öffentlichen Dienstes am ehesten Sympathien entgegenbrachte.<sup>79</sup> Die SPD argumentierte einerseits, dass durch die strikte Inkompatibilität den demokratischen Parteien fähiges Personal entzogen würde, da dieses sich zwischen Verwaltungs- und Parteiarbeit entscheiden müsse.<sup>80</sup> Der Ausschluss der Beamten von der Mitarbeit in Parteien drohte aus Sicht der Arbeiterpartei zudem, die Beamten von der demokratischen Entwicklung abzukoppeln und ein Autonomiedenken eher noch zu stärken.<sup>81</sup> Des Weiteren schloss die SPD aus ihrer spezifischen historischen Erfahrung, dass ein unpolitisches Beamtentum in Deutschland nicht denkbar sei und nur ein Deckmantel für

---

<sup>76</sup> Ebd., S. 240-251, 335, 345. Auch unter den britischen Entscheidungsträgern waren die vorgeschlagenen Reformen, teilweise als Resultat der deutschen Kritik, keineswegs unumstritten, Ebd., S. 240.

<sup>77</sup> Diese Kritik richtete sich insbesondere gegen die Rigorosität der britischen Vorschläge. Das politische Betätigungsverbot für Polizeivollzugsbeamte und die Inkompatibilität von Amt und Mandat auf gleicher Ebene (jedoch mit der Folge der Beurlaubung und nicht der Entlassung) fand durchaus breiten Zuspruch unter den deutschen politischen Kräften, Ebd., S. 341-343.

<sup>78</sup> Ebd., S. 256.

<sup>79</sup> Ebd., S. 265. Diese grundsätzliche Reformbereitschaft sollte jedoch auch nicht überbewertet werden. Bereits im November 1945 hatte eine sozialdemokratische Exil-Organisation in Großbritannien ein Programm mit Überlegungen zum Nachkriegsbeamtentum erstellt, welches „wie selbstverständlich vom hergebrachten Beamten- und Versorgungsrecht aus[ging].“ Ebd., S. 261. Spätestens 1946 hatte die SPD grundsätzlich die Institution des Berufsbeamtentums anerkannt, Langhorst, Beamtentum und Artikel 131 des Grundgesetzes, S. 37-41.

<sup>80</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 269, 273.

<sup>81</sup> Ebd., S. 264.

rückwärtsgewandte Kräfte sein konnte. Der Parteivorsitzende Kurt Schumacher brachte die dahinterstehende Auffassung im Mai 1946 auf den Punkt: „Wer in Deutschland als Beamter von sich sagt, er sei unpolitisch, ist ein Reaktionär“.<sup>82</sup>

Als Ergebnis dieses deutschen Widerspruches und der raschen britischen Aufgabe der Gesetzgebungskompetenz sollte die britische Beamtendirekte vom Juli 1946, gedacht als Aufschlag zu weiteren, an britischen Vorstellungen orientierten Reformen, in Wirklichkeit bereits deren Endpunkt darstellen. Eine zonenweite Umsetzung der Reformvorschläge, beispielsweise durch die Verordnung eines der enthaltenen Reformgesetze, erfolgte nicht mehr. Mit der Übertragung der Kompetenz an die Länder Ende 1946 war stattdessen, wie Reusch schreibt, „[d]ie erste, interventionistische Phase der Besatzungsherrschaft [...] beendet und damit auch eine einseitige Beamtenreform der Briten auf dem Verordnungswege unmöglich geworden.“<sup>83</sup>

Das Scheitern dieser ersten Phase der britischen Reformpläne wurde dadurch vollständig und unumkehrbar, dass die Länder in der Folgezeit von der ihnen zugewiesenen Gesetzgebungs-kompetenz keinen Gebrauch machten und einer britischen Anordnung vom Januar 1947, eigene Dienstrechte für Landes-, Kreis-, Amts- und Gemeindebeamte aufzustellen, nicht erkennbar Folge leisteten.<sup>84</sup> Lediglich in Niedersachsen wurde im Juni 1947 ein Vorläufiges Gesetz über die Rechtsstellung der Beamten veröffentlicht, welches jedoch auf nur ein Jahr befristet blieb und als einziges Zugeständnis an die Reforminitiativen die öffentliche politische Betätigung der Beamten

---

<sup>82</sup> Langhorst, *Beamtentum und Art. 131 des Grundgesetzes*, S. 38. Ein SPD-Memorandum schrieb ungefähr gleichzeitig, dass in Deutschland „die Reaktion stets bei der ‚Lüge der Objektivität der Beamten‘ Zuflucht genommen [habe] um damit ihr Ämtermonopol zu erhalten“, Memorandum from leading German Social Democrats in the British zone of occupation in Germany, zitiert in Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 264. Eine andere sozialdemokratische Quelle argumentierte ähnlich, dass deutsche Berufsbeamte „gerade dann besonders Partei [seien], wenn sie sich als unpolitisch bekennen würden“, Denkschrift von Sander an Labour Party, zitiert in Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 262.

<sup>83</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 108.

<sup>84</sup> Ebd., S. 36.

untersagte und die Ablegung der hergebrachten Laufbahnprüfungen nicht mehr zwangsläufig von allen Bewerbern verlangte.<sup>85</sup> Auch in Hamburg wurden im Rahmen einer beamtenrechtlichen Sonderentwicklung alliierte Reforminitiativen aufgenommen, insbesondere bzgl. der Entpolitisierung des Beamtentums.<sup>86</sup> Grundsätzlich jedoch bestand auf deutscher Seite keine Neigung, den überwiegend als zufriedenstellend erachteten Zustand der einheitlichen Fortgeltung des entnazifizierten DBG in Frage zu stellen und durch neue, uneinheitliche Landes- und Kommunalbeamtenengesetze abzulösen.<sup>87</sup> Der Wunsch nach einheitlicher Regelung war schon vor Erlass der Verordnung Nr. 57 im von deutschen Entscheidungsträgern besetzten Zonenbeirat zum Ausdruck gekommen, als dieser dafür plädiert hatte, die Gesetzgebungskompetenz im Beamtenrecht einem zukünftigen Zentralstaat zu belassen.<sup>88</sup> Zwar unternahm die Besatzungsmacht bis mindestens Oktober 1947 Versuche, die Landesregierungen zum Erlass von Beamtenengesetzen zu bewegen, diese blieben jedoch sämtlich ohne Erfolg.<sup>89</sup>

Folglich ist in der Gesamtschau der alleinigen britischen Besatzungszeit ein nahezu vollständiger Fehlschlag der Reforminitiativen im Bereich des Beamtenrechts zu konstatieren. Die Gründe hierfür lagen, neben den deutschen Beharrungskräften, insbesondere in der langsamen Erarbeitung der britischen Reformvorschläge, welche sich dann zugleich durch Unklarheiten, Überambitioniertheit und Inkompatibilität mit den Vorstellungen aller deutschen politischen Gruppierungen auszeichneten.<sup>90</sup> Als solches war das Ergebnis der ersten beiden Jahre britischer Herrschaft hauptsächlich das teilweise aus der Notwendigkeit des Zusammenbruchs geborene Festhalten an

---

<sup>85</sup> Ebd., S. 37.

<sup>86</sup> Wie Reusch schreibt, handelte es sich hierbei um eine „ausgesprochene Sonderentwicklung“, basierend auf spezifisch hanseatischen Geschichtsentwicklungen und dem Stadtstaatscharakter, Ebd., S. 38. Schon die Vorläufige Hamburger Verfassung vom Mai 1946 enthielt ein vollständiges Verbot der politischen Betätigung für Beamte. Dieses hatte bis 1952 Bestand, Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 133, Fn. 133.

<sup>87</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 154, 369.

<sup>88</sup> Ebd., S. 363.

<sup>89</sup> Ebd., S. 38.

<sup>90</sup> Vgl. Ebd., S. 372, 375-376.

den hergebrachten Strukturen. Wie Reusch schreibt, tastete „die rein britisch bestimmte Phase von Mitte 1945 bis Ende 1946 [...] das hergebrachte Beamtenrecht im Grundsatz nicht an. Im Gegenteil: Sie sicherte praktisch seine Kontinuität, während der durch zahlreiche Veränderungen gekennzeichneten Aufbauphase unmittelbar nach dem Zusammenbruch.“<sup>91</sup>

Erfolgreicher waren während dieser Phase, zumindest bei oberflächlicher Betrachtung, die amerikanischen Besatzungsbehörden. Auch in der amerikanischen Zone war das DBG zunächst unbestritten in Kraft geblieben,<sup>92</sup> jedoch gelang hier im Gegensatz zur britischen Zone im Oktober und November 1946 der Erlass neuer Beamtenengesetze. Diese wurden, ganz im Rahmen der generell länderfreundlichen amerikanischen Besatzungspolitik,<sup>93</sup> von den Ministerpräsidenten der drei Länder Bayern, Hessen und Württemberg-Baden im Vorfeld der ersten Landtagswahlen verabschiedet.<sup>94</sup> Damit war erstmals die westzonenweite, beamtenrechtliche Rechtseinheit zerstört und somit schon im Grundsatz ein erster Reformschritt erzielt.<sup>95</sup> Inhaltlich unterschieden sich die einzelnen Landesbeamtenengesetze in ihrer Rezeption alliierter Reformgedanken deutlich. Am weitesten ging die Regierung Hessens: In dem am 12. November 1946 verabschiedeten Gesetz über die Rechtsstellung der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst des Landes Groß-Hessen wurde den amerikanischen Reformgedanken umfangreich entgegengekommen, teilweise bestand der Text gar aus wörtlichen Übersetzungen amerikanischer Vorlagen.<sup>96</sup> Es fand eine deutliche Abkehr vom hergebrachten Berufsbeamtentum statt, wenn auch der Beamtenbegriff als solcher nicht aufgegeben wurde: Vielmehr sollten zukünftig nahezu alle Behördenmitarbeiter Beamte sein. Die Beamtenverhältnisse neuen Typs hatten jedoch bei weitem nicht mehr die traditionelle Sonderstellung. Beamtenverhältnisse sollten durch Vertragsschluss

---

<sup>91</sup> Ebd., S. 39.

<sup>92</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 485.

<sup>93</sup> Ebd., S. 477. Die Länder der amerikanischen Zone waren bereits im September 1945 (wieder)errichtet worden.

<sup>94</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 220.

<sup>95</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 15.

<sup>96</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 486.

begründet werden und auch sonst grundsätzlich den allgemeinen Vorschriften des Arbeitsrechts und der Sozialversicherung unterliegen.<sup>97</sup> Beamten sollten, wie Hattenhauer schreibt, „Arbeitnehmer wie alle anderen sein. Beamtenrecht war eine Art von Arbeitsrecht geworden.“<sup>98</sup> Nicht durchgedrungen waren die Amerikaner dagegen mit ihrem Verlangen nach einer Entpolitisierung des Beamtentums: Lediglich auf Gemeindeebene wurde eine Inkompatibilitätsregelung eingeführt.<sup>99</sup> Eingeführt wurde dagegen ein Landespersonalamt mit weitgehenden Befugnissen.<sup>100</sup>

Die in Bayern und Württemberg-Baden fast zeitgleich verabschiedeten Beamtengesetze gingen in ihrem Reformeifer nicht so wie die hessische Version. Hier war die wesentliche Neuerung die Einführung von Landespersonalämtern (in Württemberg-Baden als Landesbeamtenstelle bezeichnet), welchen als unabhängige Instanzen „die Lenkung der gesamten Stellenbesetzung, die Veranstaltung einheitlicher Prüfungen mit Wettbewerbscharakter und die Bestätigung der Gehaltsanweisungen“ oblag.<sup>101</sup> Das Berufsbeamtentum als solches wurde in diesen beiden Ländern nicht angetastet. In der bayrischen Verfassung vom 2. Dezember 1946 wurde in Art. 95 I S.2 sogar ausdrücklich festgehalten, dass am „Berufsbeamtentum [...] grundsätzlich festgehalten [wird].“<sup>102</sup> Zugesichert wurde jedoch für Bayern eine zukünftige, weitgehende Gleichstellung von Angestellten und Beamten durch Ausführungsgesetze.<sup>103</sup>

Wenn auch mit dieser Landesgesetzgebung ein großer Erfolg der Beamtenreform erreicht schien, muss dieser Befund bei näherer

---

<sup>97</sup> Ebd., S. 487. Die Vorgabe der Schaffung eines einheitlichen Dienstrechts findet sich bis heute in Art. 29 der Hessischen Landesverfassung. Dieser garantiert auch das Streikrecht.

<sup>98</sup> Ebd.

<sup>99</sup> Ebd., S. 488.

<sup>100</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 220.

<sup>101</sup> Ebd.

<sup>102</sup> Die Verfassung Badens enthielt in Art. 107 eine ähnliche Klausel, Mie-ssner, Um die Sicherung des Berufs-Beamtentums, S. 16. Die 1947 verabschiedete Verfassung Bremens sah dagegen ein einheitliches Dienstrecht aller Beschäftigten des öffentlichen Dienstes vor, Battis, Bundesbeamtengesetz, S. 2.

<sup>103</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 221.

Betrachtung qualifiziert werden. Der Grund hierfür war die äußerst mangelhafte oder gänzlich ausbleibende Anwendung der neuen Gesetze. Das beste Beispiel hierfür bietet Bayern. Wiederholte amerikanische Versuche in den Folgejahren, nähere Ausführungsgesetze oder auch nur eine Anwendung der getroffenen Regelungen zu erreichen, scheiterten. Ein im Februar 1949 vom Chef der Militärregierung an den bayrischen Ministerpräsidenten gerichtetes Schreiben brachte die sich bis dahin angestaute amerikanische Frustration zum Ausdruck: „Es ist nichts getan worden, um diejenigen Maßnahmen durchzuführen, die im Sinne einer demokratischen Auslegung dieses Gesetzes unerlässlich sind.“<sup>104</sup> Ironischerweise hatte sich gerade das neu geschaffene Landespersonalamt als höchst widerwillig in der Durchsetzung und Fortführung der Reformen erwiesen.<sup>105</sup> Die neuen Bestimmungen waren in der Praxis weitestgehend ignoriert worden, teilweise durch „verschiedene Ausflüchte“,<sup>106</sup> teilweise auch durch schlichten Rechtsbruch.<sup>107</sup> Wie Reusch zusammenfasst, hatten die amerikanischen Besatzungsbehörden „zwar schon frühzeitig Reform-beamtengesetze zustandegebracht [...] deren Durchsetzung aber nur sehr langsam voranschritt und die praktisch folgenlos blieben.“<sup>108</sup> Es scheint naheliegend, dass sich in diesen Verzögerungen der Widerstand der etablierten Verwaltungseliten und der Beamtenschaft — welche den unmittelbaren Zusammenbruch von 1945 überstanden hatten und sich vor der Verabschiedung der Reformgesetze fast einundeinhalb Jahre

---

<sup>104</sup> Office of Military Government for Bavaria, Office of the Land Director, 7. 2.1949, zitiert in Benz, *Versuche zur Reform*, S. 221.

<sup>105</sup> Benz, *Versuche zur Reform*, S. 222. Im September 1947 hatte die zuständige Abteilung der Militärregierung daher sogar die Entfernung des Generalsekretärs des Personalamts „wegen Widerspenstigkeit“ verlangt, Ebd., S. 221.

<sup>106</sup> So drückte sich der stellvertretende Militärgouverneur für Bayern öffentlich im Bayrischen Rundfunk aus, *Neue Zeitung*, 17.2.1949, zitiert in Benz, *Versuche zur Reform*, S. 222.

<sup>107</sup> So wurde beispielsweise dem früheren sächsischen Innenminister und jetzigem Inhaber eines Lehrstuhls an der Universität München, Willibalt Apelt, in klarem Gegensatz zu den Bestimmungen des bayrischen Beamtengesetzes die Beamteneigenschaft aus Altersgründen verweigert, Benz, *Versuche zur Reform*, S. 222.

<sup>108</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 20.

lang konsolidieren konnte — gegenüber den alliierten Reforminitiativen und Einmischungen manifestierte.

Der entscheidende Faktor für die Zukunft des Berufsbeamtentums in den Jahren 1945-1947 muss daher sowohl in der britischen als auch in der amerikanischen Zone in der Grundtatsache des Fortbestehens des Berufsbeamtentums unter weitgehender Fortgeltung des alten Rechtszustands (in Form des entnazifizierten DBG) über die erste, entscheidende Schwelle des militärischen Zusammenbruchs gesehen werden. Dies war begründet in der widersprüchlichen oder fehlenden alliierten Vorbereitung, der leichten Entnazifizierbarkeit des DBG und dem alles überstrahlenden Bedarf der ersten Nachkriegsmonate nach einem möglichst reibungslosen Weiterlaufen des Verwaltungsapparats.<sup>109</sup> Während dieses Ziel weitgehend erreicht wurde, war damit den langfristig angelegten westalliierten Reformplänen ein bedeutendes Hindernis erschaffen worden und die Möglichkeit zu einer weitgehenden Kontinuität des traditionellen deutschen Berufsbeamtentums eröffnet (Das Gegensatzpaar Reform und Tradition entspricht dem üblichen Vokabular der Zeit in der Auseinandersetzung um das Berufsbeamtentum).<sup>110</sup> Wie Hattenhauer resümiert, verstrich in Westdeutschland anders als in der SBZ „die nur kurze Gelegenheit zu einer durchgreifenden Erneuerung des deutschen Beamtenrechts ungenutzt“.<sup>111</sup>

### **3.2 Versuche der Reform über den öffentlichen Dienst des Wirtschaftsrats der Bizone**

Keineswegs war mit diesen Rückschlägen (die sich auch erst in den Folgejahren vollumfänglich als solche herausstellen sollten) das Ende der alliierten Reforminitiativen auf dem Gebiet des deutschen Beamtenrechts erreicht. Vielmehr sollte auch in den Folgejahren eine

---

<sup>109</sup> Ebd., S. 378; Schnoor, Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung, S. 21; Mommsen, Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums, S. 66.

<sup>110</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 16.

<sup>111</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 457. Vgl. auch Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 70, 371; Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 110, 125-126; Schnoor, Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung, S. 20.

lebhaftere Auseinandersetzung über die Zukunft des Berufsbeamtentums stattfinden, deren Schauplatz sich im Rahmen des Wiederaufbaus zonenübergreifender Strukturen zunehmend wieder auf eine zentralstaatliche Ebene verlagerte.

Am 1. Januar 1947 vereinigten sich die amerikanische und britische Zone – getrieben hauptsächlich von den wirtschaftlichen Interessen der Besatzungsmächte – zur sogenannten Bizone. Diese Bizone wurde mit Organen ausgestattet, „die einem parlamentarisch-demokratischen Regierungssystem ähnelten“, einschließlich eines aus Vertretern der Länderparlamente zusammengesetzten Wirtschaftsrats, einer Länderkammer und eines Verwaltungsrats „als Quasi-Regierung für die Wirtschaft“.<sup>112</sup> Der Aufbau und die Gestaltung einer dieser Institutionen unterstellten Verwaltung sollte den Ansatzpunkt der nächsten alliierten Reforminitiativen darstellen,<sup>113</sup> da naheliegenderweise davon ausgegangen wurde, dass das Dienstrecht dieser Verwaltung wesentliche Auswirkungen auf die gegenwärtige und zukünftige Struktur einer gesamtdeutschen Verwaltung haben könnte oder gar als deren Muster dienen würde.<sup>114</sup> Die alliierten Reforminitiativen verfolgten dabei zwei Ziele: die Verabschiedung eines deutschen Personalgesetzes nach alliierten Vorgaben und die Errichtung einer eigenen Verwaltung für Personalwesen (nach dem amerikanischen und britischen Vorbild der Civil Service Commission), welche unabhängig das gesamte Personalwesen der Bizone lenken sollte.<sup>115</sup>

Bereits Ende 1946 hatte eine von Amerikaner und Briten gebildete Kommission erste Richtlinien für die Bizonenverwaltung erarbeitet und diese im Januar 1947 an die zuständigen deutschen Behörden übergeben. Diese Richtlinien spiegelten die grundsätzlichen alliierten Reformvorschläge wieder: Wenn auch der Beamtenbegriff erhalten

---

<sup>112</sup> Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik, S. 63.

<sup>113</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 225.

<sup>114</sup> Vgl. Ebd., S. 227. Wie Reusch schreibt, bestand „[v]or allem bei den Briten [...] Neigung und Veranlassung, mit Hilfe eines bizonalen Mustergesetzes das aus ihrer Sicht unbefriedigende Beamtenrecht in den Ländern der britischen Zone gleichsam auf einen Schlag und womöglich an den Landtagen vorbei abzulösen“, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 33.

<sup>115</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 225.

bleiben sollte, sollte er doch zukünftig alle Verwaltungsbeschäftigten erfassen. Weiterhin sollte zumindest die Möglichkeit der Beschränkung politischer Aktivitäten der Beamten erhalten sein und ein wirkmächtiges Personalamt geschaffen werden.<sup>116</sup>

Der Verwaltungsapparat der Bizone bot den reformorientierten Kräften grundsätzlich einen sehr guten Ansatzpunkt, da die Rechtsstellung der dort Beschäftigten, sofern es sich nicht um abgeordnete Beamte handelte,<sup>117</sup> unklar und ungesichert war: Ihre Stellung galt zwar gemeinhin als beamtenähnlich, das DBG hatte für sie jedoch keine Gültigkeit.<sup>118</sup> Diese Rechtsunsicherheit verschärfte den aus anderen Gründen ohnehin bereits bestehenden Personalmangel und schuf auch auf deutscher Seite eine offensichtliche Notwendigkeit und ein Interesse an einer gesetzlichen (Neu-)Regelung.<sup>119</sup> Des Weiteren konnten die alliierten Reformer in der Bizonenverwaltung auf die Unterstützung reformorientierter deutscher Kräfte bauen. Zu nennen ist hier insbesondere der Jurist und ehemals rassistisch verfolgte Emigrant Kurt Oppler (SPD), welcher der „bekannteste[...] deutsche[...] Befürworter der alliierten Reform“<sup>120</sup> war und welcher in der Zweizonenverwaltung als Leiter des Amts für Personalwesens und dann des Personalamts (nach dessen Etablierung im Sommer 1948) eine Schlüsselrolle einnahm.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> Ebd., S. 225-226.

<sup>117</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 21.

<sup>118</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 32-33. Wie Morsey schreibt, kannte „die Zweizonenverwaltung zunächst keinen Beamtenstatus [...] – trotz der im Haushalt ausgewiesenen Beamtenstellen“, Morsey, *Personal- und Beamtenpolitik*, S. 197.

<sup>119</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 32-33. Zur generellen Unattraktivität einer Anstellung bei den Behörden des Wirtschaftsrats, beispielsweise aufgrund der geringen Entlohnung und der schwierigen Wohnungssituation in Frankfurt, siehe Hattenhauer, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, S. 481-482.

<sup>120</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 24-25; Morsey, *Personal- und Beamtenpolitik*, S. 202.

<sup>121</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 24-25; Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 21. Für Opplers Lebenslauf, siehe Benz, *Versuche zur Reform*, S. 228, Fn. 30. Für seine reformfreundliche Haltung sah sich Oppler heftigen, nicht immer sachlichen Anfeindungen ausgesetzt.

Trotz dieser günstigen Rahmenbedingungen kamen die alliierten Reformversuche auf bizonaler Ebene zunächst nur langsam voran. Während des Jahres 1947 verhinderten insbesondere regelmäßige strukturelle Änderungen der Bizonenverwaltung (und auch Personalengpässe) ein kontinuierliches Gesetzgebungsverfahren trotz wiederholter alliierter Beschwerden.<sup>122</sup> Erst im Herbst 1947 lag den Alliierten deshalb ein von Oppler erarbeiteter Entwurf eines Gesetzes über die Rechtsstellung der Bediensteten des Vereinigten Wirtschaftsgebietes vor. Da selbst dieser von reformfreundlicher Seite verfasste Entwurf den alliierten Erwartungen nicht entsprach und grundlegende Divergenzen offenbarte, entschieden die Besatzungsmächte, eine endgültige Lösung zu vertagen und stattdessen zunächst die Erarbeitung eines Übergangsgesetzes zu verlangen.<sup>123</sup> Dieses Übergangsgesetz, welches bis Ende April die Zustimmung von Wirtschafts- und Länderrat erlangt hatte, gab einigen Forderungen der Alliierten statt. So sollte zukünftig eine Stellenausschreibungspflicht herrschen, das Beamtenverhältnis durch Dienstvertrag begründet werden und ein zentrales Personalamt weitgehende Befugnisse haben.<sup>124</sup> Grundsätzlich jedoch hielt der Gesetzentwurf klar am hergebrachten Berufsbeamtentum fest: Insbesondere sollte zukünftig, sofern sich aus dem recht knappen Übergangsgesetz nichts anderes ergab, das DBG in seiner entnazifizierten Form sinngemäß auf die Beamten des Wirtschaftsrats angewendet werden.<sup>125</sup>

Aufgrund dieser der Tradition verhafteten Grundtendenz des Übergangsgesetzes kann es nicht überraschen, dass die notwendige Genehmigung des Gesetzes von den Militärgouverneuren erst am 15. Juni erteilt wurde und auch vereinzelte Änderungen (jedoch nicht

---

Teilweise wurde er dabei auch zum Ziel antisemitischer Ausfälle: Im Schreiben eines Abteilungsleiters a.D. vom Januar 1949 hieß es, Oppler sei ein „früherer jüd. Berliner Rechtsanwalt, der natürlich keinerlei Verständnis für die im Beamtentum verwurzelten Werte haben kann“, Ebd.

<sup>122</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 21-22.

<sup>123</sup> Ebd., S. 22.

<sup>124</sup> Ebd., S. 22; Vgl. §§ 2 IV, 4, 5 des endgültigen Übergangsgesetzes, Deutsche Nationalbibliothek, Übergangsgesetz.

<sup>125</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 32; Vgl. § 14 des endgültigen Übergangsgesetzes, Deutsche Nationalbibliothek, Übergangsgesetz.

grundsätzlicher Art) verlangt wurden.<sup>126</sup> Erst am 23. Juni 1948 konnte der Wirtschaftsrat das Übergangsgesetz über die Rechtsstellung der Verwaltungsangehörigen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets endgültig verabschieden. In einem am gleichen Tag verabschiedeten Gesetz wurde das Personalamt eingerichtet.<sup>127</sup>

Die alliierte Genehmigung des Übergangsgesetzes war an die Bedingung geknüpft, „daß in Kürze ein Gesetz vorbereitet wird, das in Übereinstimmung mit den im jetzigen Gesetz enthaltenen Grundsätzen den gesamten öffentlichen Dienst umfaßt und eine demokratische Verwaltung des öffentlichen Dienstes garantiert.“<sup>128</sup> Ein solches neues Gesetz sollten die deutschen Institutionen der Bizone jedoch bis zu ihrem Ende zur wachsenden Frustration der Besatzungsbehörden nicht erarbeiten. Dafür gab es eine Reihe von Gründen.

Einerseits war mit dem Übergangsgesetz und dem Fortgelten des bereinigten DBG für viele der deutschen Entscheidungsträger die Notwendigkeit einer weiteren Regelung schlicht nicht mehr gegeben.<sup>129</sup> Andererseits entstand in den Folgemonaten eine generelle „breite Abwehrfront, die die Verabschiedung eines endgültigen Personalgesetzes für die Bizone grundsätzlich ablehnte.“<sup>130</sup> Dies hatte insbesondere damit zu tun, dass sich ab Juli 1948 (mit der Übergabe der Frankfurter Dokumente) die baldig bevorstehende Gründung eines westdeutschen Staates immer mehr abzeichnete. Vor diesem Hintergrund wurde zum einen die Notwendigkeit einer endgültigen Regelung für die nur noch kurzfristig bestehende Bizone nicht mehr gesehen, zum anderen der Wille deutlich, einem zukünftigen bundesrepublikanischen Gesetzgeber nicht unzulässigerweise vorzugreifen,<sup>131</sup> umso mehr als sich im Parlamentarischen Rat

---

<sup>126</sup> Wengst, *Beamtenum zwischen Reform und Tradition*, S. 22; Benz, *Versuche zur Reform*, S. 227.

<sup>127</sup> Deutsche Nationalbibliothek, *Gesetz über das Personalamt*; Deutsche Nationalbibliothek, *Übergangsgesetz*.

<sup>128</sup> Schreiben der Militärregierung vom 15. Juni 1948, zitiert in Oppler, *Gesetz der Militärregierung über den öffentlichen Dienst*, S. 101.

<sup>129</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 32; Benz, *Versuche zur Reform*, S. 227.

<sup>130</sup> Wengst, *Beamtenum zwischen Reform und Tradition*, S. 24.

<sup>131</sup> Ebd., S. 24-26; Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 32-33.

zusehends eine Entscheidung für eine Bewahrung des Berufsbeamtentums abzeichnete (siehe unten). Auch die von den bürgerlichen Fraktionen im Wirtschaftsrat geteilte inhaltliche Ablehnung der Reformen<sup>132</sup> und die einsetzende Lobbyarbeit der organisierten Beamtenschaft (siehe unten) waren dem Fortgang einer umfassenden Reform auf bizonaler Ebene nicht zuträglich.<sup>133</sup> Dazu trat auch die wachsende Unbeliebtheit und Isolation der reformerischen Kräfte im Personalamt. Das Personalamt war schon aufgrund seiner Machtfülle umstritten und geriet durch seine, an amerikanischen Vorbildern orientierte, „psychologisierenden Methoden der Personalauswahl rasch in Mißkredit.“<sup>134</sup> Als solches wurde es „[w]eithin als Außenseiter, ja als verdächtiger Fremdkörper in der Frankfurter Wirtschaftsverwaltung angesehen“.<sup>135</sup>

Ungeachtet dieser ungünstigen Rahmenbedingungen und angesichts einer alliierten Fristsetzung für die Vorlage bis 1. November 1948<sup>136</sup> erarbeitete ein Arbeitsausschuss aus Vertretern des Personalamts, des Länderrats und der Landespersonalämter bis Anfang Oktober 1948 einen neuen Gesetzesentwurf.<sup>137</sup> Bei einem dabei von einer Unterkommission erarbeiteten Entwurf handelte es sich in Blums Worten „um den i.S. der Alliierten fortschrittlichsten [...], der je nach 1945 von einer deutschen Dienststelle erarbeitet und in den Kreis der weiteren Betrachtungen einbezogen worden ist.“<sup>138</sup> Die Grundsätze dieser Konzeption waren: „Gemeinsames Gesetz für alle Verwaltungsangehörigen; keine Unterscheidung zwischen Beamten

---

<sup>132</sup> Lediglich die SPD-Fraktion stellte sich ab September 1948 hinter die reformerischen Gesetzesinitiativen, Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 24-25.

<sup>133</sup> Ebd., S. 25-26.

<sup>134</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 26; Durchgeführt wurden u.a. psychologische Eignungsprüfungen und Tests, in denen bspw. auch die Niederschrift von Träumen für relevant erachtet wurde, Morsey, *Personal- und Beamtenpolitik*, S. 235, Fn. 168.

<sup>135</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 26.

<sup>136</sup> Ursprünglich 1. Oktober 1948, Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 24.

<sup>137</sup> Benz, *Versuche zur Reform*, S. 228-229. Hierzu war den Deutschen auch ein alliiertes Mustergesetz übergeben worden, Ebd., S. 227.

<sup>138</sup> Blum, *Das passive Wahlrecht*, S. 284.

und Angestellten; Durchsetzung des Leistungsprinzips ohne Rücksicht auf die jeweilige Laufbahn; Ausschreibungspflicht für Dauerstellen.“<sup>139</sup> Als solches gab der Vorschlag, welcher auf der Weimarer Reichsverfassung, dem württembergischen Beamtengesetz von 1929 und dem Württemberg-badischen Beamtengesetz von 1946 aufbaute, den alliierten Vorstellungen weitgehend nach, mit Ausnahme lediglich des aufrecht erhaltenen passiven Wahlrechts der Beamten.<sup>140</sup>

Dieser umfangreiche Reformentwurf, welcher bereits in den weiteren Beratungen des Ausschusses auf Anregung der konservativen Mitglieder entscheidend abgemildert wurde, traf auf einen Wirtschaftsrat, „der alle möglichen Verzögerungstaktiken [anwendete], um die Verabschiedung des Personalgesetzes so lange zu verschieben, bis die neue staatliche Ordnung den Deutschen freie Hand geben würde.“<sup>141</sup> Nach den Worten Taylor Coles grenzte die Abwehrhaltung teilweise an Sabotage.<sup>142</sup> Der erste Schritt in diese Richtung war, dass der Wirtschaftsrat die weitere Behandlung des Entwurfs einer Kommission aus Verwaltungsangehörigen, Abgesandten der Länder und Vertretern des Deutschen Städtetages übertrug. Diese Kommission äußerte einerseits grundsätzliche Vorbehalte gegen die Arbeit an dem Gesetz (in dem „die Gefahr eines ungewollten Präjudizes für die künftige Bundes- und Ländergesetzgebung“ gesehen wurde)<sup>143</sup> und empfahl andererseits Änderungen im Sinne des traditionellen Dienstrechts: So sollte die Trennung von Beamten und Angestellten wiederhergestellt werden und das Beamtenverhältnis durch Ernennung, nicht durch Dienstvertrag, begründet werden. Auch mit diesen Änderungen zeigte sich der Wirtschaftsrat Anfang November unwillig, das Gesetz zu debattieren, und nahm stattdessen lediglich eine Erklärung des Vorsitzenden des zuständigen Verwaltungsrats entgegen, in der dieser angesichts der Arbeiten des Parlamentarischen Rates Zweifel an der generellen Zuständigkeit der bizonalen Behörden

---

<sup>139</sup> Wengst, *Beamtenum zwischen Reform und Tradition*, S. 23.

<sup>140</sup> Benz, *Versuche zur Reform*, S. 228.

<sup>141</sup> Ebd.

<sup>142</sup> Cole, *The Democratization of the German Civil Service*, S. 13.

<sup>143</sup> Protokoll über die Sitzung des Arbeitsausschusses für die Fassung eines Gesetzes über die Rechtsstellung der Verwaltungsangehörigen der Verwaltung des VWG am 26.10.1948, zitiert in Wengst, S. 27.

äußerte. Der Entwurf wurde dann an den Ausschuss für Arbeit und den Rechtsausschuss weiterverwiesen.<sup>144</sup>

Es dürfte wenig überraschend sein, dass die Besatzungsmächte über dieses hinhaltende Verhalten und das Verstreichen ihrer Frist wenig erfreut waren. Der alliierte Druck bzgl. einer Verabschiedung eines Gesetzesentwurfs (ohne Trennung von Beamten und Angestellten und mit zusätzlichen Bestimmungen zur Entpolitisierung des Beamtentums) wurde aufrechterhalten.<sup>145</sup> Dennoch kam das Gesetzesvorhaben in den Ausschüssen aufgrund bewusster Verzögerungen insbesondere von CDU/CSU und FDP nicht voran. Weiteres Mittel der Verzögerung war im Dezember 1948 die Einrichtung eines besonderen Beamtenrechtsausschusses, welcher das Gesetz nun beraten sollte.<sup>146</sup> Zwar sollte dieser Beamtenrechtsausschuss tatsächlich im Februar 1949 einen weiteren Gesetzesentwurf einbringen, welcher teilweise mit alliierten Vorgaben übereinstimmte (aber die Aufteilung in Beamte und Angestellte beibehielt und auch keine Inkompatibilität von Amt und Mandat enthielt).<sup>147</sup> Dessen für Ende Februar geplante 2. und 3. Lesung

---

<sup>144</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 27-28.

<sup>145</sup> Ebd., S. 28-29. Die angedrohten Druckmittel waren durchaus erheblich. So wurden die Deutschen „nicht darüber im unklaren gelassen, daß die Alliierten die ‚Klärung der künftigen deutschen Staatsverwaltung‘ als Voraussetzung für den Erlaß des Besatzungsstatus erachteten“, Ebd., S. 29. Anfang Dezember wurde der Präsident des Wirtschaftsrats nochmals über die von den alliierten gewünschten Grundsätze eines Personalgesetzes, „durch das in den öffentlichen Dienst demokratische Grundsätze eingeführt werden“, informiert: „Zugang zum öffentlichen Dienst für jeden demokratisch denkenden Bürger; Anerkennung des Leistungsprinzips; Beendigung des Juristenmonopols im höheren Dienst; Zulassung von ‚Außenseitern‘; Zusammenfassung von Beamten und Angestellten in einer Gruppe; Unterordnung der Verwaltung unter die Politik; Beschränkung der politischen Tätigkeit und des passiven Wahlrechts von Verwaltungsangehörigen; Einführung eines unparteiischen, unabhängigen Personalamtes“, Ebd., S. 31.

<sup>146</sup> Ebd., S. 29-30. Der britische Oberbefehlshaber äußerte zu diesem Anlass: „Ich habe weitgehende Erfahrungen mit der Arbeit in Ausschüssen und habe daher die Befürchtung, daß dort mit dem Gesetz eine Art Tennis gespielt wird. Wir sind ein sehr geduldiges Paar, hoffen aber, daß unsere Geduld nicht mehr lange Zeit auf die Probe gestellt wird“, Bundesarchiv, Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, S. 1020.

<sup>147</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 33.

sollte sich jedoch erübrigen, da zu diesem Zeitpunkt der Geduldsfaden der Alliierten endgültig gerissen war: Statt weiter auf eine deutsche Gesetzgebung in Frankfurt zu hoffen, schritten die Alliierten zum Alleingang.

### **3.3 Das Militärregierungsgesetz Nr. 15 als Höhepunkt der alliierten Reformversuche**

Mit ihrer Verzögerungshaltung hatten die bürgerlichen Fraktionen des Wirtschaftsrats die Reformentschlossenheit der Alliierten auf dem Bereich des Beamtenrechts unterschätzt. Bevor der neue bundesrepublikanische Verfassungs- und Gesetzgeber, wie sich abzeichnete (siehe unten) und wie die Alliierten befürchteten,<sup>148</sup> umfassenden Reformen einen wirksamen Riegel verschieben konnte, entschieden sich die alliierten Befehlshaber, einen letzten entschiedenen Versuch zu unternehmen, ihre Vorstellungen im Beamtenrecht notfalls einseitig, d.h. ohne deutsche Beteiligung, durchzusetzen.

Bereits seit Ende November 1948 bestanden alliierte Planungen, gegebenenfalls ein Personalgesetz als Verordnung der Militärgouverneure zu erlassen. Anfang Januar 1949 hatten die Amerikaner einen ersten Entwurf vorgestellt, der sich bis Februar zu einem britisch-amerikanischen Gemeinschafts-entwurf entwickelt hatte. Diesen Entwurf verkündeten die britischen und amerikanischen Militärgouverneure schließlich am 15. Februar 1949 als Militärregierungsgesetz Nr. 15, welches am 15. März 1949 Inkrafttreten sollte.<sup>149</sup>

Das Militärregierungsgesetz Nr. 15 beanspruchte in § 1 unmittelbare Gültigkeit für „alle Stellen und Angehörigen des öffentlichen Dienstes in der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes [...], der ihr unterstellten oder angegliederten Behörden, des Deutschen Obergerichtes für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet und der

---

<sup>148</sup> Ebd., S. 28.

<sup>149</sup> Ebd., S. 32-33.

Generalanwaltschaft“<sup>150</sup>: Nach Schätzungen der SPD betraf es zu diesem Zeitpunkt rund 780.000 Beamte.<sup>151</sup>

Wenig überraschend beinhaltete das Gesetz nahezu alle alliierten Reformvorstellungen, wenn es auch in seiner Einleitung ausdrücklich die im Wirtschaftsrat diskutierten Entwürfe erwähnte und deren Formulierungen und auch Inhalte weitgehend übernahm.<sup>152</sup>

Übereinstimmend mit den reformzugewandten deutschen Entwürfen verordnete das Militärregierungsgesetz für die Beamten der Bizone unter anderem:<sup>153</sup>

- Eine starke Betonung des Leistungsprinzips. Gem. § 4 war für „die gleiche Leistung [...] gleicher Lohn zu gewähren“,<sup>154</sup> wenn auch Rücksicht auf Lebens- und Dienstalter, Familienstand und Beschäftigungsart genommen werden durfte.
- Eine Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten, auch im Rahmen einer Öffnung der Laufbahngruppen. So sollten gem. § 15 II 2 für Beförderungen und Aufstiege keine wissenschaftlichen Prüfungen verlangt werden. Insbesondere sollte der Aufstieg vom gehobenen in den höheren Dienst erleichtert werden. Gem. § 17 konnte hier im Falle besonders befähigter und erprobter Beamter auf zusätzliche Prüfungen verzichtet werden.
- Eine Einschränkung des Juristenmonopols im höheren Dienst. Gem. § 15 II 1 durfte eine juristische Vorbildung nur für rein juristische Stellen verlangt werden.
- Eine verbesserte Zugänglichkeit des öffentlichen Dienstes für Außenseiter. In einer „Radikalmaßnahme“,<sup>155</sup> wie Hattenhauer schreibt, wurde hierfür in § 18 I eine Quotenregelung eingeführt: Das Personalamt sollte jährlich entscheiden, in welchem

---

<sup>150</sup> Deutsche Nationalbibliothek, Gesetz Nr. 15. Ausgenommen waren gem. §§ 78, 80, 81 lediglich die Direktoren der Verwaltung, Richterstellen und das Personal des Länderrates.

<sup>151</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 234.

<sup>152</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 30; Benz, Versuche zur Reform, S. 231; Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 507.

<sup>153</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 231.

<sup>154</sup> Deutsche Nationalbibliothek, Gesetz Nr. 15.

<sup>155</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 507.

Verhältnis „Stellen in jeder Verwaltung [...] an solche Bewerber zu vergeben [waren], welche die für die vorgesehene Verwendung erforderliche Eignung durch ihre Lebens- und Berufserfahrung außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben haben.“<sup>156</sup> Die Eignung dieser Bewerber sollte gem. § 18 II in einem Auswahlverfahren festgestellt werden. Dabei sollte es sich jedoch nicht in allen Fällen um eine Prüfung handeln müssen.

- Eine Aufweichung des Lebenszeitprinzips: In Fällen anhaltender und erheblicher Minderleistung sollte gem. § 66 eine Entlassung von Beamten möglich sein (Diese Vorschrift erhielt in den späteren Diskussionen den wenig schmeichelhaften Namen eines „Trottelparagraphen“<sup>157</sup>).
- Die Einführung einer Ausschreibungspflicht (mit Ausnahmen unter bestimmten Bedingungen) für zu besetzende Stellen durch §13.
- Ein Aufbrechen der Amtsverschwiegenheit vor Gericht: Gem. § 30 II sollte über evtl. von der obersten Dienstbehörde beantragte Beschränkungen der Auskunftspflicht zukünftig das Gericht selbst entscheiden.<sup>158</sup> Des Weiteren wurde in § 30 III auch ein grundsätzlicher Auskunftsanspruch der Presse (außer bei Geheimhaltungspflicht) normiert.
- In Ermangelung von Sonderregelungen durch § 3 III die absolute Gleichstellung von Beamten und Beamtinnen (und damit eine Rückkehr zum vor der Verabschiedung des DBG gültigen, in Art. 128 II WRV festgeschriebenen, Rechtszustand).<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup> Deutsche Nationalbibliothek, Gesetz Nr. 15.

<sup>157</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 512.

<sup>158</sup> Trotz der deutlichen Abweichungen dieser Vorschriften von §§ 8, 9 DBG spricht Hattenhauer hier ohne nähere Begründung von einer „herkömmlich[en]“ Regelung, Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 508.

<sup>159</sup> Siehe hierzu Spranger, Die Stellung des Beamten in der Weimarer Republik, S. 14-15. Siehe auch die näheren Ausführungen in Kapitel 5 dieser Arbeit.

In anderen, entscheidenden Abschnitten ging das Militärregierungsgesetz Nr. 15 jedoch über die bestehenden deutschen Entwürfe deutlich hinaus:<sup>160</sup>

- So wurde in § 2 die Aufhebung der hergebrachten Trennung zwischen Beamten und Angestellten dadurch erreicht, dass die Kategorie der Angestellten insgesamt abgeschafft wurde: Zukünftig sollten Beschäftigte des öffentlichen Dienstes entweder Beamte oder Arbeiter sein.<sup>161</sup> Die Beamten hatten, wie oben bereits im Einzelnen dargelegt, jedoch nicht mehr die hergebrachte Rechtsstellung, vielmehr wurde ein „dem Arbeitsrecht angenäherter Einheitstyp von öffentlichen Bediensteten“<sup>162</sup> geschaffen. Emblematisch hierfür war die vorgesehene Einführung der Rechtsstellung von Beamten auf Kündigung (§§ 11 I, 21). Diese sollten für nicht dauerhaft bestehende Aufgaben oder in Abwesenheit geeigneter Bewerber vorübergehend (nicht länger als ein Jahr) eingestellt werden. Die teilweise Abkehr von dem das hergebrachte Beamtentum auszeichnende öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis kam auch in der Abschaffung des Diensteides zum Ausdruck: Das Beamtenverhältnis sollte (in einem Zugeständnis an das traditionelle Beamtentum) zwar weiterhin durch das Aushändigen einer Urkunde begründet werden (§ 10 I), die neuen Beamten mussten aber anstelle des Eides lediglich eine mit einem Handschlag verbundene Versicherung abgeben, ihre „Dienstpflichten gewissenhaft [zu] erfüllen, die Gesetze [zu] halten und innerhalb und außerhalb des Dienstes für die demokratische Ordnung [zu] wirken“ (§ 29).<sup>163</sup>
- § 26 verhängte in knappen Worten ein strenges politisches Betätigungsverbot für die Beamten: „Ein Beamter darf sich nicht als Kandidat für die Wahl zu einem öffentlichen Amte aufstellen lassen und darf nicht durch politische Tätigkeit eine Partei oder

---

<sup>160</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 231.

<sup>161</sup> In den Übergangsvorschriften (§ 79) wurde das weitere Verfahren für die bestehenden Angestelltenverhältnisse unter Stellung zweier zweimonatiger Fristen geregelt.

<sup>162</sup> Fürst/Strecker, Beamtenrecht, S. 23.

<sup>163</sup> Deutsche Nationalbibliothek, Gesetz Nr. 15.

ein politisches Programm öffentlich unterstützen. Der Beamte muß sein Amt niederlegen, bevor er die Aufstellung als Kandidat zur Wahl in einer gesetzgebenden Körperschaft annimmt.“<sup>164</sup>

- Die Disziplinargerichtsbarkeit wurde als Prinzip abgeschafft. Zukünftig sollten Dienststrafmaßnahmen gem. § 42 den obersten Dienstbehörden unterliegen. Die Beamten hatten hiergegen das Recht auf Beschwerde an das Personalamt.
- Dieses Personalamt erhielt insgesamt eine herausgehobene Stellung: in Hattenhauers Worten sollte es „[ü]ber allem [...] thronen.“<sup>165</sup> Insbesondere für Einstellungen und Beförderungen erhielt es die Kompetenzen einer „allmächtige[n] Kontrollbehörde“<sup>166</sup> (insbesondere §§ 11 II, 12 I, 15 I, 16, 18 I, 28). Aber auch in anderen Bereichen, so bei der Überprüfung der Einhaltung des Gesetzes oder bei der Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen, war dem Personalamt eine entscheidende Rolle zgedacht.

In der Gesamtbetrachtung erscheint das Militärregierungsgesetz Nr. 15 als die Kulmination der alliierten Reformversuche auf dem Bereich des Beamtenrechts, beinhaltete es doch nahezu alle seit 1945 formulierten alliierten Forderungen. Die Alliierten Behörden gingen (nicht ohne Grund) davon aus, dass sie mit der Verordnung des Gesetzes eine grundsätzliche Neuordnung des Dienstrechts der Westzonen (und des zukünftigen westdeutschen Staates) bewirkt hatten. Wie Hattenhauer schreibt: „Die Schlacht um das Berufsbeamtentum schien verloren, nachdem die Amerikaner und Engländer ein Machtwort gesprochen hatten“.<sup>167</sup>

Tatsächlich jedoch waren die Verfechter des hergebrachten Beamtentums keineswegs bereit, die Waffen zu strecken. Wie in den folgenden beiden Kapiteln dargestellt, sollte vielmehr aufgrund von (parallel und später) ablaufenden Prozessen auf deutscher Seite das Militärregierungsgesetz Nr. 15 nie zur Anwendung kommen. Wenn sich auch die Debatte um die Anwendung des Gesetzes und der darin

---

<sup>164</sup> Ebd.

<sup>165</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 508.

<sup>166</sup> Ebd.

<sup>167</sup> Ebd., S. 509.

enthaltenen alliierten Reformen durch die deutschen Stellen noch über Jahre hinziehen sollte, war auch dieser letzte und entschiedenste Versuch der Alliierten zu einer Reform des deutschen öffentlichen Dienstes in ihrem Sinne zum Scheitern verurteilt. Dies hatte seine Ursache darin, dass die Verabschiedung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 zu einem Zeitpunkt erfolgte, zu dem auf deutscher Seite bereits die Entscheidung für eine weitgehende Rückkehr zum hergebrachten Beamtentum gefallen war.

### **3.4 Der Parlamentarische Rat und Art. 33 GG**

Seit der am 1. Juli 1948 erfolgten Übergabe der Frankfurter Dokumente an die Ministerpräsidenten und Bürgermeister der drei Westzonen, in denen diese zum Zusammenrufen einer verfassungsgebenden Versammlung autorisiert wurden, waren die Weichen für die Gründung eines westdeutschen Staates gestellt.<sup>168</sup> Im Rahmen der Erarbeitung des für diesen (als Provisorium gedachten) Staat maßgeblichen Grundgesetzes sollten in der Frage des zukünftigen öffentlichen Dienstrechts die Befürworter einer Anknüpfung an das hergebrachte Berufsbeamtentum einen entscheidenden Sieg davontragen.

Dieses Ergebnis zeichnete sich früh ab: Schon im Rahmen des von den Ministerpräsidenten einberufenen, vorbereitenden Verfassungskonvents von Herrenchiemsee (10.-23. August 1948) scheint von Anfang an von einem grundsätzlichen Weiterbestehen des Berufsbeamtentums (zumindest dem Namen nach) ausgegangen worden sein.<sup>169</sup> In dem dort erarbeiteten Entwurf eines Grundgesetzes, welcher in der Nachbetrachtung „die wichtigsten Hauptgedanken des späteren Grundgesetzes entscheidend vorgeformt hat“,<sup>170</sup> wurde die Existenz von Bundesbeamten (und sonstiger Bundesbediensteter) in den Art. 43, 119 und 129 erwähnt. Auch den alliierten Reformbestrebungen auf dem Bereich der Inkompatibilität von Amt

---

<sup>168</sup> Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik, S. 66.

<sup>169</sup> So enthielt beispielsweise ein vor Zusammentreten des Herrenchiem-seer Konvents erarbeiteter Bayrischer Entwurf eines Grundgesetzes in Art. 79 I 2 den Passus: „Das Berufsbeamtentum wird grundsätzlich aufrechterhalten“, Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. 30.

<sup>170</sup> Ebd., Bd. 1, S. LVI.

und Mandat wurde in Art. 62 I eine klare Absage erteilt: Dieser ging mit seiner Bestimmung, wonach „Angehörige des öffentlichen Dienstes [...] für die Tätigkeit als Abgeordnete keines Urlaubs [bedürfen]“<sup>171</sup> eindeutig von deren Wählbarkeit aus. Eine explizite Garantie und inhaltliche Bestimmung des Berufsbeamtentums fand sich im finalen Herrenchiemseer Entwurf jedoch nicht. Im Bericht des Unterausschusses III heißt es zu dieser Frage, die „von einer Seite angeregte Hervorhebung des Berufsbeamtentums erschien nicht angezeigt, da der lebhaften öffentlichen Diskussion über die Vorzüge und Schwächen des Berufsbeamtentums nicht vorgegriffen werden soll.“<sup>172</sup> Enthalten war daher in Art. 13 lediglich die Vorgabe, dass der Zugang zu öffentlichen Ämtern „jedem nach Maßgabe seiner Befähigung und Eignung offen[steht].“<sup>173</sup>

Im Parlamentarischen Rat, welcher ab 1. September 1948 als Versammlung von 70<sup>174</sup> Delegierten der Landtage in Bonn tagte, wurde der Frage des zukünftigen Beamtenrechts und seiner verfassungsrechtlichen Verankerung mehr Aufmerksamkeit zuteil. Der Art. 13 des Herrenchiemseer Entwurfs wurde früh in die Bestimmungen des Grundgesetzes übertragen.<sup>175</sup> Ebenfalls sehr früh erfolgte im parlamentarischen Rat eine grundsätzliche Absage an die bei allen maßgeblichen politischen Kräften unbeliebte Entpolitisierung des Berufsbeamtentums: Schon Mitte Oktober 1948 fand sich der Art. 62 des Herrenchiemseer Entwurfs auf der Liste der bisher formulierten Artikel des Grundgesetzes (ebenfalls als Art. 62). Er war nun

---

<sup>171</sup> Ebd., Bd. 2, S. 592.

<sup>172</sup> Ebd., Bd. 2, S. 307. Dieser Entschluss war wohl teilweise dadurch begründet, dass man auf der traditionsverhafteten Seite der Ansicht war, das Berufsbeamtentum am besten dadurch sichern zu können, dass man sein unverändertes Fortbestehen kommentarlos als selbstverständlich betrachtete, Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 126. Für eine Übersicht der Herrenchiemseer Diskussionen zum Berufsbeamtentum, siehe Ebd., S. 125-126.

<sup>173</sup> Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. 581.

<sup>174</sup> Einschließlich der fünf nicht stimmberechtigten Vertreter Berlins.

<sup>175</sup> Eine Norm dieses Inhalts findet sich in den verschiedenen Entwürfen des GG in Art. 15, Art. 19 I und Art. 27b, bevor sie in der endgültigen Version als Art. 33 II verabschiedet wurde, Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 2.

wesentlich expliziter formuliert: „Niemand darf an der Übernahme oder Ausübung des Mandats im Bundestag behindert werden. Eine Kündigung oder Entlassung von Beamten, Angestellte oder Arbeitern hierwegen ist unzulässig.“<sup>176</sup> Über die zukünftige Vorranggesetzgebung des Bundes im Bereich des Beamtenrechts konnte ebenfalls bereits im November 1948 eine grundsätzliche Einigung erzielt werden.<sup>177</sup>

Auch im Rahmen der Debatten um eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums im Grundgesetz sollten sich in den zuständigen Ausschüssen (zunächst der Zuständigkeitsausschuss, dann der Grundsatzausschuss) nach anfänglichem Widerstand aus reformerischen Teilen der SPD die Verfechter einer Anknüpfung an das traditionelle Beamtentum durchsetzen. Mitte Oktober 1948 beantragte die CDU (mit Unterstützung der FDP) im Zuständigkeitsausschuss die Aufnahme einer dem späteren Funktionsvorbehalt des Art. 33 IV GG entsprechenden Bestimmung.<sup>178</sup> Die SPD-Fraktion war zunächst unwillig, einer verfassungsrechtlichen institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums (und auch weiteren Forderungen, welche diese inhaltlich ausgestalteten) zuzustimmen, mit dem Argument, dass sie grundsätzlich nicht die sozialen Grundrechte einzelner Gruppen in die Verfassung aufnehmen wolle.<sup>179</sup> Zumindest wurde eine weichere Formulierung der verfassungsrechtlichen Regelungen gefordert.<sup>180</sup> Erst als sich abzeichnete, dass die bürgerlichen Parteien in dieser Frage bereit waren, die SPD notfalls zu überstimmen, lenkten die Sozialdemokraten ein.<sup>181</sup> Debattiert werden sollte im Folgenden lediglich die Bestimmtheit der Formulierungen, mit welcher das Berufsbeamtentum und das Weitergelten seiner hergebrachten

---

<sup>176</sup> Ebd., Bd. 7, S. 16. Zur Debatte und Formulierung dieses Entwurfs, siehe Blum, Das passive Wahlrecht, S. 313-318.

<sup>177</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 42.

<sup>178</sup> Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 127.

<sup>179</sup> Ebd., S. 128. Teilweise wurde auch die institutionelle Mitschuld von Teilen des Beamtentums am Untergang der Weimarer Republik als Gegenargument zu einer institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums angeführt, Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 3, S. XXXVI.

<sup>180</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 38.

<sup>181</sup> Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 128-129.

Grundsätze in der neuen Verfassung verankert werden sollte, nicht mehr die grundsätzliche Wünschbarkeit einer solchen Verankerung. Bereits am 10. Dezember mündeten diese Diskussionen in eine vom Hauptausschuss in erster Lesung angenommene Fassung eines Art. 27b, welche bereits sehr an die später als Art. 33 IV, V GG verabschiedete Form erinnert: „(1) Die dauernde Ausübung hoheitlicher Aufgaben ist in der Regel Berufsbeamten zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis stehen. (2) Den hergebrachten Grundsätzen über die Rechtstellung der Berufsbeamten ist Rechnung zu tragen.“<sup>182</sup>

Diese grundsätzliche Entscheidung für das Fortbestehen des Berufsbeamtentums hatte verschiedene Gründe. Zunächst zu nennen ist die parteiübergreifend vorhandene Überzeugung von der Notwendigkeit eines funktionsfähigen Beamtentums für den zu schaffenden Staat. Die CDU/CSU-Fraktion hielt am Grundsatz des Berufsbeamtentums fest, was auch im Januar 1949 noch einmal von den Führungsgremien der Schwesterparteien bekräftigt wurde.<sup>183</sup> Aber auch in der SPD-Fraktion bestand keineswegs eine grundsätzliche und allgemeine Ablehnung des hergebrachten Berufsbeamtentums: Dies kam unter anderem in einer Aussage des Vorsitzenden des Zuständigkeitsausschusses, Friedrich-Wilhelm Wagner (SPD), am 14. Oktober 1948 zum Ausdruck: „Das öffentlich-rechtliche Beamtenverhältnis hat im Hinblick auf das Treueverhältnis schon seine große Bedeutung im Interesse der Stabilisierung des Staates überhaupt und des staatlichen Gedankens. Es ist kein Zweifel, daß der Staat eine starke, gesunde Beamtenschaft braucht.“<sup>184</sup>

---

<sup>182</sup> Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 7, S. 99.

<sup>183</sup> Christlich-Demokratische Union Deutschlands, Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 333. Im Rahmen einer Fraktionssitzung im Dezember verkündete der Abgeordnete Robert Lehr, „[w]ir müssen aus staatspolitischen und parteipolitischen Gründen für ein sauberes Beamtentum mit allen Rechten und Pflichten eintreten“, Ebd., S. 252.

<sup>184</sup> Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 3, S. 497. Vgl. auch Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 128-129: Nachdem ein Antrag eines SPD-Abgeordneten, den Verweis auf die hergebrachten Grundrechte des Berufsbeamtentums aus dem Entwurf des Grundgesetzes zu streichen, am Votum der Mehrheit gescheitert war, betonte er, „daß er nicht etwa gegen die althergebrachten Beamtengrundsätze sei, sondern sich nur dagegen gewandt habe, daß ‚in dieser...völlig vagen, unklaren Formulierung etwas in ein

Neben diesen staatspolitischen Gründen sprachen für die Parteien auch tagespolitische Überlegungen für eine Beibehaltung des Berufsbeamtentums. So stellten die Beamten eine nicht zu unterschätzende Wählergruppe dar, welche keine der Parteien dauerhaft vor den Kopf stoßen wollte.<sup>185</sup> Des Weiteren war diese Wählergruppe auch exzellent organisiert und konnte ihre Ansichten wirksam zur Geltung bringen: Sörgel bezeichnet die Interessen- und Standesorganisationen der westdeutschen Beamtenschaft als „neben der katholischen Kirche und ihren Verbänden [...] die pressure-group par excellence in Bonn.“<sup>186</sup> Die Beamtenverbände, zu nennen ist insbesondere der Deutsche Beamtenbund,<sup>187</sup> waren gegen anfänglichen alliierten Widerstand (die Briten bspw. erlaubten erst 1947 die Gründung von Sondervertretungen für die Beamten in ihrer Zone)<sup>188</sup> wieder gebildet worden und entfalteten bald eine rege Tätigkeit. In der Rückschau resümierte der Deutsche Beamtenbund: „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 Berufsbeamtentum mitgearbeitet.“<sup>189</sup>

---

Grundgesetz hineinkommt, was nachher bei der Auslegung durch die Rechtsprechung die größten Schwierigkeiten ergeben würde.“ Adenauers im Januar 1949 geäußerte Vorwurf, es sei im Sinne der Sozialdemokraten, das ganze Beamtentum abzuschaffen, ist daher lediglich parteipolitisch zu erklären, Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 204.

<sup>185</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 502; Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 34.

<sup>186</sup> Sörgel, Konsensus und Interessen, S. 122.

<sup>187</sup> Weitere Interessenorganisationen waren der Verband der Beamten und Angestellten der öffentlichen Verwaltungen aus den Ostgebieten und dem Sudetenland, der Beamtenschutzbund und der Zentralschutzbund der Beamten, Benz, Versuche zur Reform, S. 235-236; Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 497. Zur Gründungsgeschichte des Beamtenbunds, siehe Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 69.

<sup>188</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 496.

<sup>189</sup> Festschrift aus Anlaß des zehnjährigen Bestehens des Deutschen Beamtenbundes zum Bundesvertretertag 1959, zitiert in Benz, Versuche zur Reform, S. 235.

Teilweise stimmten die Anträge der bürgerlichen Parteien im Wortlaut mit den Eingaben der Beamtenverbände überein.<sup>190</sup>

Die besondere Empfänglichkeit der Mitglieder des Parlamentarischen Rates für die Anliegen der Beamtenschaft lässt sich teilweise auch aus der persönlichen Zusammensetzung der Bonner Versammlung erklären: 60% der Abgeordneten waren aktive oder ehemalige Berufsbeamte, was, wie Sörgel schreibt, die „direkte Wahrung der Beamteninteressen [...] außerordentlich erleichtert[e]“.<sup>191</sup> Der Präsident des Parlamentarischen Rats und spätere Bundeskanzler Konrad Adenauer trat dem Deutschen Beamtendbund im November 1948 als Mitglied bei.<sup>192</sup>

Weitere Unterstützung erhielten die Verfechter des hergebrachten Berufsbeamtentums durch den Vergleich mit den Vorgängen in der SBZ. So war der erste Antrag auf die Einführung einer institutionellen Garantie des Beamtentums im Zuständigkeitsausschuss damit begründet worden, „daß wir gerade im Hinblick auf die Verhältnisse im Osten das Berufsbeamtentum für die Länder irgendwo verankern müssen.“<sup>193</sup> Der Antikommunismus wurde somit ein weiteres Argument für die Bewahrung des status quo.<sup>194</sup>

Schlussendlich ist noch zu erwähnen, dass auch die Erfahrungen mit der Bizonen-Verwaltung die reformorientierten Kräfte eher schwächten als stärkten. Wie Hattenhauer schreibt, genoss die Frankfurter Verwaltung einen „fachlich schlechten Ruf“: ihr wurde u.a. ein

---

<sup>190</sup> Benz, *Versuche zur Reform*, S. 236. Dieser bedeutende Einfluss und das weitgehend in ihrem Sinne erzielte Ergebnis hielt die Beamtenverbände freilich nicht davon ab, die Bestimmungen des GG als unzulänglich zu kritisieren, Benz, *Versuche zur Reform*, S. 238, Fn. 58.

<sup>191</sup> Sörgel, *Konsensus und Interessen*, S. 122. Diese Tatsache brachte dem Parlamentarischen Rat die Kritik ein, keine „Volksvertretung, sondern ein Beamtenparlament, will sagen, ein parlamentarisch frasierter Ausschuß der deutschen Exekutiven“ zu sein, Weber, *Beamtendämmerung?*, S. 332.

<sup>192</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 87.

<sup>193</sup> *Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat*, Bd. 3, S. 496.

<sup>194</sup> Thränhardt, *Geschichte der Bundesrepublik*, S. 30.

„aufgeblähte[r] und wirre[r] Verwaltungsstil“ vorgeworfen.<sup>195</sup> Eine Vorbildfunktion konnte von ihr daher nicht ausgehen.

Vor dieser Gemengelage kann es nicht überraschen, dass auch der am 10. Februar vom Hauptausschuss des Parlamentarischen Rats in 3.Lesung verabschiedete Entwurf des Grundgesetzes den Art. 27b (sowie den Art. 62) mit nur leichten sprachlichen Veränderungen beinhaltete.<sup>196</sup>

Damit war jedoch, wie auch dem Parlamentarischen Rat bewusst war, noch keineswegs die endgültige Entscheidung gefallen. Von Anfang an war nämlich klar gewesen, dass die erarbeitete Verfassung einem Genehmigungsvorbehalt der Besatzungsmächte unterliegen würde.<sup>197</sup> Bereits am 22. November 1948 hatten die Militärgouverneure in einem Aide Memoire ihre Vorgaben und Prüfkriterien für die zu erarbeitende Verfassung konkretisiert. Die dort enthaltene Vorgabenliste erhielt unter anderem die Punkte, dass nach dem Grundgesetz „g) [...] jeder Bürger Zutritt zu öffentlichen Ämtern hat und daß Einstellung und Beförderung ausschließlich von seiner Eignung, die Aufgaben des Amtes zu erfüllen, abhängen, und daß der öffentliche Dienst unpolitischen Charakters ist; h) daß ein öffentlicher Bediensteter, sollte er in die Bundeslegislative gewählt werden, vor Annahme der Wahl von

---

<sup>195</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 501. Vgl. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 198.

<sup>196</sup> Art. 27b lautete: „(1) Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, seiner Befähigung und seinen fachlichen Leistungen zu jedem öffentlichen Amt gleichen Zugang. (2) Dauernde Aufgaben in Ausübung öffentlicher Gewalt sind in der Regel Berufsbeamten zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. (3) Die hergebrachten Grundsätze über die Rechtstellung der Berufsbeamten sind für die gesetzliche Regelung maßgebend.“ Art. 62 lautete: „(1) Niemand darf gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen oder auszuüben. Eine Kündigung oder Entlassung aus diesem Grunde ist unzulässig. (2) Wer sich um einen Sitz im Volkstage bewirbt, hat Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub“, Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 7, S. 408, 412.

<sup>197</sup> Dabei bestand laut Carlo Schmid weitgehende Einigkeit, „daß das Genehmigungsrecht der Besatzungsmächte gegenüber dem Grundgesetz nur im Wege eines Ja oder Nein zu seinem gesamten Inhalt ausgeübt werden kann“, Ebd., Bd. 8, S. XLIV-XLV.

seinem Amt bei der ihn beschäftigenden Behörde zurücktritt“<sup>198</sup> Vor diesem Hintergrund war es alles andere als sicher, dass die getroffenen beamtenrechtlichen Bestimmungen den Segen der Alliierten finden würden. Dass in diesen Zeitpunkt die Veröffentlichung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 fiel, war sicher nicht geeignet, derartige Befürchtungen zu besänftigen.<sup>199</sup>

In der Tat meldeten die Alliierten in ihrer offiziellen Antwort am 2. März 1949 vielfältige Vorbehalte gegen den erarbeiteten Grundgesetzentwurf an. Diese betrafen zwar hauptsächlich die geplante Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern und den Bereich der Finanzverfassung, aber auch zu den beamtenrechtlichen Vorgaben wurde Widerspruch laut. Die Militärgouverneure schrieben in ihrem Memorandum: „Falls Grundsätze in Bezug auf den öffentlichen Dienst, wie sie in Artikel 27 b und 62 aufgestellt sind, in die Verfassung eingefügt werden sollen, müssen sie so abgeändert werden, daß sie den Grundsätzen entsprechen, die in den Paragraphen (g) und (h) unseres Aide Memoire vom 22. November 1948 aufgestellt sind.“<sup>200</sup>

Die durch diese alliierte Antwort ausgelöste Krise des Parlamentarischen Rat (Teile der Abgeordneten zogen sogar ein Scheitern des gesamten Verfassungsprojekts in Erwägung) konnte erst im Laufe langwieriger Verhandlungen im März und April 1949 gelöst werden. Hierbei zeigten sich die Alliierten ab April 1949 unter dem Eindruck der Geschlossenheit des parlamentarischen Rates und der weltpolitischen Lage, welche die baldige Konstituierung einer handlungsfähigen Bundesregierung erforderlich zu machen schien, zunehmend konzilianter.<sup>201</sup> Mehrere Kompromisse, insbesondere im Bereich der Finanzverfassung und der Kompetenzen des Bundesrats,

---

<sup>198</sup> Ebd., Bd. 8, S. 38-39.

<sup>199</sup> Wie Reusch schreibt, empfanden „Teile des Parlamentarischen Rates, in dessen Beratungen das Gesetz Nr. 15 ‚plötzlich hineinprasselte‘, [...] das Vorgehen der Alliierten als ‚üblen Streich‘“, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 30. Diese Sicht war keineswegs unbegründet. Wie Wengst schreibt, war das Gesetz Nr.15 „nicht zuletzt gegen die Beschlüsse des Parlamentarischen Rates in der Beamtenfrage gerichtet, die die Militärgouverneure über den Umweg Frankfurt zu konterkarieren versuchten“, Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 33.

<sup>200</sup> Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 8, S. 135.

<sup>201</sup> Ebd., Bd. 8, S. XLIV-XLV; Blum, Das passive Wahlrecht, S. 327-329.

ebneten schließlich den Weg zu einer beidseitig befriedigenden Lösung.<sup>202</sup> Beamtenrechtliche Fragen scheinen dabei keine größere Rolle gespielt zu haben, vielmehr ließen die Alliierten nach der Beilegung der Hauptstreitpunkte ihre Vorgaben auf diesem Gebiet stillschweigend fallen.<sup>203</sup>

Lediglich auf dem Gebiet des passiven Wahlrechts der Beamten sollte sich in diesem Zeitraum noch eine Änderung ergeben. In einer erst am 8. Mai 1949 beantragten Änderung wurde in Art. 137 I als neue Norm in das Grundgesetz aufgenommen, dass „[d]ie Wählbarkeit von Beamten, Angestellten des öffentlichen Dienstes und Richtern im Bunde, in den Ländern und den Gemeinden [...] gesetzlich beschränkt werden kann.“<sup>204</sup> Wenn diese Änderung auch auf genuin deutsche Initiativen (aus den Reihen der CDU) hin erfolgte, war doch, wie Blum schreibt, „dieser Absatz ohne die Einwirkungen der Besatzungsmächte nicht denkbar.“<sup>205</sup> Es war jedoch eine Lösung gefunden worden, welche deutlich näher am hergebrachten Berufsbeamtentum als an alliierten Vorstellungen der Inkompatibilität lag. Wie Blum anführt, begründet Art. 137 I GG selbst keine Inkompatibilität, vermeidet jedwede weitergehende grundgesetzliche Festlegung, ermächtigt nur zur Beschränkung und nicht zum Ausschluss von der Wahl und bietet insgesamt lediglich die verfassungsrechtliche Ermächtigung zur Ausnahme-gesetzgebung auf dem Bereich des Wahlrechts.<sup>206</sup>

---

<sup>202</sup> Deutscher Bundestag/Bundesarchiv, Der Parlamentarische Rat, Bd. 8, S. LVII-LIX.

<sup>203</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 330; Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 48. An einem Punkt der Verhandlungen scheint jedoch von der SPD der Vorschlag gemacht worden zu sein, sämtliche Beamtenartikel aus dem Entwurf zu streichen, Ebd., S. 43.

<sup>204</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 331.

<sup>205</sup> Ebd., S. 334. Wengst sieht den Ursprung dieser Regelung direkt im Militärregierungsgesetz Nr. 15, Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 46-47. Der Antrag auf Aufnahme des Art. 137 I GG vom 8. Mai 1949 erfolgte als unmittelbare Folge einer französischen Intervention, Ebd., S. 48.

<sup>206</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 332. Die endgültige Regelung in dieser Frage sollte daher durch die jeweiligen Wahlgesetze erfolgen. Für die schlussendlich für den Bundestag getroffene Regelung, siehe Fn. 219.

In der grundsätzlicheren Frage der institutionellen Verankerung des Berufsbeamtentums brachte der alliierte Einspruch des Frühjahrs 1949 keinerlei entscheidende Veränderungen mehr. In der am 8. Mai beschlossenen und am 23. Mai verabschiedeten finalen Fassung des Grundgesetzes fanden sich die Bestimmungen des Art. 27b lediglich geringfügig verändert in der bis heute gültigen,<sup>207</sup> bekannten Form des Art. 33 II, IV und V GG. Auch die Bestimmungen des Art. 62 des Entwurfs wurden als Art. 48 II GG Teil der neuen Verfassungsordnung. Wenn auch mit diesen grundgesetzlichen Bestimmungen eine Vorentscheidung in Richtung des hergebrachten Beamtentums gefallen war, sollte das Ausmaß dieser Vorentscheidung nicht überbewertet werden. Fritz Eberhard (SPD), Mitglied des Parlamentarischen Rates, stellte später fest, dass man in Art. 33 GG „mit voller Absicht keine strikte Bindung an die Tradition festgelegt“ habe, sondern stattdessen einer „typische Kompromißformel“ den Vorzug gegeben habe: „Nach dem Text des Grundgesetzes wäre auch ein ganz anderes Berufsbeamtengesetz möglich gewesen.“<sup>208</sup> Das Grundgesetz sicherte zwar einen „nicht näher beschriebenen Kernbestand des hergebrachten Beamtenrechts“<sup>209</sup> und machte somit bspw. die Verschmelzung von Beamten und Angestellten unmöglich. Es beinhaltete jedoch im Gegensatz zur WRV keinen detaillierten Katalog der den Beamten garantierten Rechte. Zumindest in den Reihen der SPD scheinen durchaus noch Hoffnungen bestanden zu haben, nach einem eventuellen Wahlsieg noch einige der ursprünglichen Reformabsichten durchsetzen zu können.<sup>210</sup>

Nicht das Grundgesetz selbst, sondern erst der knappe Wahlsieg der CDU im August 1949 und die darauf aufbauenden Entscheidungen der Regierung Adenauer bei der Ausgestaltung des Bundesbeamtengesetzes sollten daher den endgültigen Sieg der Tradition besiegeln.

---

<sup>207</sup> Abgesehen vom Einfügen der Worte „und fortzuentwickeln“ in Art. 33 V GG.

<sup>208</sup> Schreiben Fritz Eberhard an Ulrich Reusch, zitiert in Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 28.

<sup>209</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 28.

<sup>210</sup> Vgl. Mommsen, Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums, S. 70.

### 3.5 Der Weg zum Bundesbeamtenengesetz

Die Rechtslage im Bereich des öffentlichen Dienstes der jungen Bundesrepublik stellte sich im Frühsommer 1949 widersprüchlich dar: Auf der einen Seite stand die umfassende Reform des Militärregierungsgesetzes Nr. 15, auf der anderen Seite die der Tradition verhafteten Bestimmungen des Grundgesetzes. Im Laufe der ersten Legislaturperiode sollte dieser Widerspruch, nach längerem Konflikt, im Sinne der Tradition aufgelöst werden.

Die ersten Schritte in diese Richtung erfolgten bereits im Frühsommer 1949. Die Umsetzung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 kam nämlich in der Praxis — trotz gewisser Abmilderungen des Gesetzes als Folge der breiten Kritik, die dem oktroyierten Gesetz von deutscher Seite entgegenschlug<sup>211</sup> — nur sehr langsam voran. Dies wurde insbesondere im Bereich der vom Militärregierungsgesetz in § 79 vorgesehenen baldigen Überführung von Angestellten in das Beamtenverhältnis deutlich. Hierbei gingen die deutschen Stellen trotz der enthaltenen Fristsetzung „aus prinzipiellen und finanziellen Gründen [...] sehr zögerlich“<sup>212</sup> vor. Selbst in den zahlenmäßig geringen Fällen, in denen eine Überleitung erfolgte, wurden die betroffenen Angestellten zumeist nur zu Beamten auf Kündigung ernannt.<sup>213</sup> Dies war keineswegs das Resultat organisatorischer oder zeitlicher Schwierigkeiten, sondern scheint einer bewussten Verzögerungstaktik geschuldet gewesen zu sein.<sup>214</sup> Auch im Bereich der Inkompatibilität von Amt und Mandat zeigten sich die deutschen Stellen weitgehend unwillig, auf die strikten Bestimmungen des Militärregierungsgesetzes einzugehen. In den Ländern wurden das

---

<sup>211</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 49-51. In einer am 20. Mai 1949 vorgenommenen Änderung des § 26 wurde das enthaltene strikte Inkompatibilitätsgebot zumindest auf kommunaler Ebene abgeschwächt. Auch hier sollte jedoch die parteipolitische Unabhängigkeit verpflichtend bleiben, was angesichts der bedeutenden Rolle der Parteien sicher keine aussichtsreiche Regelung für politisch ambitionierte Beamte darstellte, Ebd., S. 52; Bundesarchiv, *Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 5, S. 442, Fn. 14.

<sup>212</sup> Benz, *Versuche zur Reform*, S. 231.

<sup>213</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 56-57.

<sup>214</sup> Vgl. Bundesarchiv, *Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 5, S. 850; Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 55.

Inkompatibilitätsgebot „einfach ignoriert“<sup>215</sup> und auch bei den Wahlen zum 1. Bundestag sollte es nicht zu Anwendung kommen. Anfang Mai 1949, zeitgleich mit dem Grundgesetz, hatte der Parlamentarische Rat nämlich bereits ein Wahlgesetz angenommen, welches u.a. für Bundesbeamte die Versetzung in den Wartestand (unter Aufrechterhaltung des Anspruchs auf Wiedereinstellung) bei Annahme der Wahl in den Bundestag vorsah (§ 5 II Wahlgesetz zum ersten Bundestag und zur ersten Bundesversammlung der Bundesrepublik Deutschland). Die Militärgouverneure hatten diesem Gesetz nach anfänglichem Einspruch zwar zugestimmt, gleichzeitig jedoch ein Militärregierungsgesetz Nr. 20 erlassen, welches für Mitglieder des öffentlichen Dienstes bei Annahme der Wahl in den Bundestag ein endgültiges Ausscheiden aus dem Dienst vorschrieb.<sup>216</sup> Dieses Gesetz, welches mit seinem offenen Widerspruch zum Wahlgesetz zunächst Verwirrung stiftete, bedeutete jedoch bereits ein gewisses Einlenken: Nicht bereits bei Aufstellung, sondern erst bei Annahme der Wahl sollte ein Ausscheiden aus dem Dienst stattfinden.<sup>217</sup> In der Praxis sollte „weder das Gesetz Nr. 15 noch das Gesetz Nr.20 [...] zu irgendeiner Zeit von der Bundesverwaltung angewandt [werden]“<sup>218</sup>: Beamte wurden unter den Maßgaben des Wahlgesetzes problemlos Mitglieder des ersten Bundestags.<sup>219</sup>

Die Grundlage hierfür war eine Entscheidung des Juristischen Ausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz (welcher u.a. zusammentrat, um die gesetzlichen Grundlagen zum Tätigwerden der Bundesorgane vorzubereiten) im Juli 1949. Im Rahmen dieser Debatten wurde klar, dass die deutschen Entscheidungsträger überwiegend davon

---

<sup>215</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 232.

<sup>216</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 339-342.

<sup>217</sup> Ebd., S. 342.

<sup>218</sup> Ebd., S. 351.

<sup>219</sup> Eine vorläufige Lösung in diesem Bereich erfolgte durch die Verabschiedung des Gesetzes über die Rechtstellung der in den ersten Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes im Mai 1951. Durch dieses Gesetz, welches rückwirkend am 24. Mai 1949 in Kraft trat, wurden Beamte mit der Wahl in den Bundestag in den Ruhestand versetzt und hatten grundsätzlich einen Anspruch auf Wiedereinstellung nach Ende ihres Mandats. Diese Lösung wurde im August 1953 im Gesetz über die Rechtstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes verstetigt.

ausgingen, dass für die zukünftigen Bundesbeamten das entnazifizierte DBG die maßgebliche Rechtsquelle sein würde: Empfohlen wurde jedoch eine Neu-Zusammenstellung und Bekanntmachung des Gesetzes. Das Militärregierungsgesetz Nr. 15 wurde nicht als zukünftiges Bundesrecht gesehen und zu den aufzuhebenden Gesetzen gezählt.<sup>220</sup> Auch bestand die Überzeugung, dass nach dem Besatzungsstatut keine weitere alliierte Gesetzgebungskompetenz im Beamtenrecht bestand.<sup>221</sup> Wie Wengst schreibt, waren damit unmittelbar vor der Konstituierung der Bundesverwaltung „[d]ie Signale [...] in eine Richtung gestellt, die von den alliierten Reformansätzen wegführte.“<sup>222</sup> Parallel zu diesen Entscheidungen des Juristischen Ausschusses entschied der Organisationsausschuss, dass das unbeliebte bizonale Personalamt nicht in das Organisationsgefüge der Bundesrepublik übernommen werden sollte und stattdessen aufgelöst werden sollte.<sup>223</sup>

Diese sich bereits deutlich abzeichnende Wende zur Tradition verstärkte sich nach der für das bürgerliche Lager erfolgreichen Bundestagswahl und der Konstituierung der Regierung Adenauer weiter. In einer Regierungserklärung am 20. September 1949, im unmittelbaren Nachgang seiner Vereidigung als Bundeskanzler, verkündete Adenauer im Bundestag: „Wir stehen grundsätzlich und entschlossen auf dem Boden des Berufsbeamtentums.“<sup>224</sup> In der am selben Tag stattfindenden 2. Kabinettsitzung entschied das Bundeskabinett einmütig, dass „die Nichtanwendung [des

---

<sup>220</sup> Verwiesen wurde hierbei darauf, dass Art. 125 GG das Gesetz Nr. 15 als Besatzungsrecht nicht erfasse, Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 57; Bundesarchiv, *Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 5, S. 940, Fn. 115. Bundesinnenminister Heinemann sollte zu einem späteren Zeitpunkt seine Argumentation gegen das Fortgelten des Gesetzes darauf stützen, dass das Gesetz nur von Amerikanern und Briten erlassen wurde und daher nicht von der Autorität aller Besatzungsmächte getragen wurde. Wie Hattenhauer schreibt, war sich der Minister dabei „der Überzeugungsschwäche in seiner Argumentation wohl bewusst“, Hattenhauer, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, S. 512.

<sup>221</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 57-58.

<sup>222</sup> Ebd., S. 48.

<sup>223</sup> Benz, *Versuche zur Reform*, S. 239.

<sup>224</sup> Deutscher Bundestag, *Plenarprotokoll der 5. Sitzung der 1. Wahlperiode*, S. 27.

Militärregierungsgesetzes Nr. 15] auf der Bundesebene gegebenenfalls den Hohen Kommissaren gegenüber durchgesetzt werden muß.“<sup>225</sup> Auch die Übernahme des Personalamts wurde klar abgelehnt.<sup>226</sup> Zur generellen Weitergeltung alliierter Gesetzgebung äußerte Adenauer in der 6. Kabinettsitzung vier Tage später: „Wir stellen uns auf den Standpunkt, daß die alliierte Verwaltung in Frankfurt nicht das Recht hatte, der noch gar nicht existierenden Bundesregierung irgendwelche Vorschriften zu machen. Man mag vor dem Inkrafttreten der Bundesregierung gemacht haben, was man wolle, es geht uns nichts an, es bindet uns nicht.“<sup>227</sup>

Wenig überraschend trafen diese Ansichten und Vorgänge auf wenig Gegenliebe bei den alliierten Vertretern. Am 28. September teilte die Alliierte Hohe Kommission (AHK) vielmehr der Bundesregierung mit, dass „das Gesetz Nr. 15 [...] als vorläufiges, auf die Bundesbeamten anwendbares Gesetz anzunehmen [sei], bis die Bundesregierung einen Beschluss über den Erlass eines Gesetzes gefaßt hat, das den Rechtsstand ihrer eigenen Beamten festlegt.“<sup>228</sup>

Diese Note veranlasste die Bundesregierung keineswegs zu einer Anwendung des Gesetzes Nr. 15. Stattdessen wurde unter Bezug auf die alliierte Note mit Hochdruck an einem vorläufigen Beamtengesetz für die Bundesbeamten gearbeitet.<sup>229</sup> Bereits am 14. Oktober 1949 konnte der Bundeskanzler den Entwurf eines Gesetzes zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen (vorläufiges Personalgesetz) an den Bundesrat übersenden: Der Gesetzesvorschlag war denkbar knapp gehalten und schrieb im Wesentlichen für die „Übergangszeit bis zum Erlass eines endgültigen Bundesbeamtengesetzes“ die Fortgeltung des entnazifizierten DBG fest.<sup>230</sup> Die Bundesregierung unternahm zwar den Versuch zu argumentieren, das vorläufige Personalgesetz regele lediglich die

---

<sup>225</sup> Bundesarchiv, Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 1, S. 71.

<sup>226</sup> Ebd.

<sup>227</sup> Ebd., Bd. 1, S. 325.

<sup>228</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 348. Dieses Schreiben war bereits am 12. September verfasst worden.

<sup>229</sup> Bundesarchiv, Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 1, S. 96; Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 109-111.

<sup>230</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 110-111.

vordringlichsten und grundsätzlichen Fragen unter Zugrundelegung der „bewährten Grundsätze“ des hergebrachten deutschen Beamtenrechts und unter Beachtung der „guten Gedanken des alliierten Gesetzes Nr. 15“.<sup>231</sup> Wie Benz schreibt, war dies jedoch angesichts des Gesetzentwurfs „eine kühne Behauptung“: Vom gesamten alliierten Reformprogramm waren lediglich ein leichter Zugang für Außenseiter und ein Diskriminierungsverbot bei der Personalauswahl übrig geblieben.<sup>232</sup> Im Rahmen der ersten Lesung des Gesetzes am 11. November 1949 argumentierte Bundesinnenminister Gustav Heinemann darüber hinaus, dass das Militärregierungsgesetz für die Bundesrepublik keine Geltung mehr habe und dass der Brief der AHK lediglich „eine Empfehlung, aber kein rechtssetzender Akt gewesen“ sei.<sup>233</sup>

Dieses Vorgehen der Bundesregierung weckte entschiedenen Widerspruch. Zum einen wurde der Gesetzesvorschlag von der parlamentarischen Opposition in den Folgemonaten hart angegriffen: Die KPD beschwerte sich generell über den Rückgriff auf ein nationalsozialistisches Gesetz, während die SPD (jetzt in der öffentlichen Debatte vom ebenfalls reformfreundlichen, neu gegründeten Deutschen Gewerkschaftsbund unterstützt)<sup>234</sup> in vielen Anträgen versuchte, einzelne Bestimmungen des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 in die Gesetzesvorlage einzufügen.<sup>235</sup> Erfolgreich war die SPD hierbei lediglich in der Einfügung eines verschärften Treuebekenntnisses der Beamten, der Aufnahme eines Rechts auf Einsichtnahme in die Personalakte und der vollen Koalitionsfreiheit der Beamten.<sup>236</sup> Dennoch war der parlamentarische Widerstand gegen das Übergangsgesetz nach längeren Beratungen im Frühjahr 1950 überwunden. Am 2. März 1950 verabschiedete der

---

<sup>231</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Verlautbarung zu dem vorläufigen Beamtengesetz, 17.10.1949, zitiert in Benz, Versuche zur Reform, S. 240.

<sup>232</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 240.

<sup>233</sup> Ebd.

<sup>234</sup> Ebd., S. 241-242; Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 234, Fn. 164.

<sup>235</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 512.

<sup>236</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 123-124.

Bundestag den Gesetzesentwurf in weitgehend unveränderter Form.<sup>237</sup> Einen letzten Erfolg konnte die Opposition lediglich dadurch erzielen, dass sie die Geltung des Gesetzes bis zum 31. Dezember 1950 beschränkte.<sup>238</sup>

Damit war jedoch die entscheidende Hürde noch keineswegs genommen. Auf der anderen Seite hatte das beamtenrechtliche Vorgehen der Regierung Adenauer nämlich auch den energischen Widerspruch der Alliierten erregt. Eine alliierte Dienststelle brachte die Position der AHK zum Ausdruck, indem sie vermeldete, „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 Nr. 15 habe man in der Versenkung verschwinden lassen.“<sup>239</sup> Die Bundesregierung, welche bereits früh die Möglichkeit eines alliierten Vetos in Erwägung gezogen hatte,<sup>240</sup> versuchte diese Bedenken im Rahmen mehrerer Treffen mit der AHK und ihren Vertretern auszuräumen.<sup>241</sup> Diese Versuche waren nicht von Erfolg gekrönt: am 14. April 1950 teilte die AHK der Bundesregierung ihren vorläufigen Einspruch gegen das vom Bundestag verabschiedete vorläufige Personalgesetz mit.<sup>242</sup>

Während die Bundesregierung diesen Vorgang einerseits damit beantwortete, ein alliiertes Vetorecht auf dem Bereich des

---

<sup>237</sup> Benz, *Versuche zur Reform*, S. 241. Für eine detaillierte Analyse dieser Beratungen, siehe Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 117-129.

<sup>238</sup> Hattenhauer, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, S. 513. Dieser Vorschlag wurde mit einer Stimme Mehrheit angenommen, Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 128.

<sup>239</sup> *Neue Zeitung*, 20.10. 1949, zitiert in Benz, *Versuche zur Reform*, S. 240-241.

<sup>240</sup> Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Bd. 1, S. 174; Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 131.

<sup>241</sup> Bundesarchiv, *Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung*, Bd. 2, S. 148, Fn. 47; Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 111-117

<sup>242</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S.131.

Beamtenrechts abzustreiten (ohne es jedoch auf eine Grundsatzdebatte ankommen zu lassen),<sup>243</sup> wurden zugleich die Verhandlungen intensiviert. Im Rahmen dieser Verhandlungen machte der Bundeskanzler den Alliierten einerseits verschiedene Zusagen für die Ausgestaltung des zukünftigen endgültigen Bundesbeamtengesetzes,<sup>244</sup> leitete aber auch konkrete Schritte in die Wege, um den alliierten Reformideen zumindest teilweise entgegenzukommen. Zum einen betraf diese eine Einschränkung der politischen Betätigung der Beamten auf dem Verordnungswege: In einer Durchführungsverordnung vom 17. Juni 1950 zum vorläufige Personalgesetz wurde den Beamten untersagt, „in der Öffentlichkeit [...] als aktiver Anhänger einer bestimmten politischen Partei oder eines bestimmten politischen Programms hervor[z]utreten.“<sup>245</sup> Des Weiteren wurde, ebenfalls auf dem Verordnungsweg, am 15. Juni 1950 ein Bundespersonalausschuss gegründet. Dieser Vorläufer des später im Rahmen des BBG geschaffenen gleichnamigen Gremiums sollte klar an das formell noch bestehende und dem Innenministerium untergeordnete, jedoch längst „faktisch stillgelegte“<sup>246</sup> Personalamt der Bizone anknüpfen.<sup>247</sup> Der Bundespersonalausschuss verfügte jedoch bei weitem nicht über die weitgehenden Kompetenzen des Personalamts. Schon im Vorfeld seiner Gründung hatte Hans Globke (zu diesem Zeitpunkt Ministerialdirigent im Bundeskanzleramt) in einer Kabinettsitzung dargelegt, dass dem Bundespersonalausschuss „entgegen der ursprünglichen Absicht der Alliierten Hohen Kommission nur beamtenrechtliche, nicht aber beamtenpolitische (will sagen personalpolitische) Aufgaben übertragen worden seien und außerdem aufgrund einer Reihe allgemeiner Ausnahmegenehmigungen die Minister durchaus ausreichende Möglichkeiten hätten, bestimmte

---

<sup>243</sup> Ebd., S. 134.

<sup>244</sup> Ebd., S. 135-136, 305; Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 25-26.

<sup>245</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. 356.

<sup>246</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 239, Fn. 61.

<sup>247</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 25-26. Damit war das Schicksal des Personalamts endgültig besiegelt. Die formelle Auflösung erfolgte aus bezeichnenden Gründen jedoch erst 1952: „so lange dauerte es, bis für den Chef der Behörde, Kurt Oppler, eine adäquate Verwendung gefunden wurde: er ging im Februar 1952 als Gesandter der Bundesrepublik nach Island“, Benz, Versuche zur Reform, S. 239, Fn. 61.

Personalfragen ohne Beteiligung des Personalausschusses zu regeln.“<sup>248</sup>

Die Zusicherungen der Bundesregierung und die vorbereitenden Maßnahmen zu den obengenannten Schritten erwiesen sich in den Verhandlungen mit der AHK als ausreichend. Bereits am 16. Mai 1950 zog die AHK ihren Einspruch gegen das vorläufige Personalgesetz zurück: Es konnte daher am 15. Juni verkündet werden. Im Juli 1950 wurde im Bundesgesetzblatt eine Bundesfassung des DBG verkündet.<sup>249</sup> Ende Mai verkündete die AHK darüber hinaus die Suspendierung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 bis zum Jahresende.<sup>250</sup> Damit war, wie in der Rückschau klar wurde, die endgültige Entscheidung im Sinne der Bundesregierung gefallen.<sup>251</sup> Wie von der Regierung Adenauer sicher beabsichtigt, sollten sich weder die Suspendierung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 noch die im vorläufigen Personalgesetz enthaltene Rückbesinnung auf das DBG als provisorisch erweisen.

Die Gründe dafür sind nicht nur in der Beharrlichkeit und dem Verhandlungsgeschick des ersten Bundeskanzlers und seines Kabinetts zu suchen.<sup>252</sup> Vielmehr waren sie auch struktureller Natur: Im Zuge der anlaufenden europäischen Integration und Westbindung erweiterte sich schrittweise der Handlungsspielraum der Bundesregierung im Umgang mit den Westalliierten, eine Entwicklung, welche sich nach Ausbruch des Koreakriegs im Juni 1950 weiter verstärken sollte.<sup>253</sup> Auch schon zuvor war durch die Tatsache der (wenn auch stark eingeschränkten) Souveränität der Bundesrepublik eine grundlegend neue Situation geschaffen worden. Wie Reusch schreibt, war seither „[e]ine einseitige

---

<sup>248</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 140. Sicherlich im Hinblick auf die AHK argumentierte Globke auch, dass „auf keinen Fall der Eindruck entstehen [dürfe], als ob der Ausschuss nur als Formsache gedacht sei“.

<sup>249</sup> *Bundesanzeiger*, Bekanntmachung der Bundesfassung des Deutschen Beamtengesetzes.

<sup>250</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 137-139.

<sup>251</sup> Hattenhauer, *Geschichte des deutschen Beamtentums*, S. 513-516.

<sup>252</sup> Wenn diesen auch eine bedeutende Rolle zukommt, Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 312.

<sup>253</sup> Vgl. Benz, *Versuche zur Reform*, S. 244; Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 22; Thränhardt, *Geschichte der Bundesrepublik*, S. 78-88.

Durchsetzung des alliierten Beamtenprogramms, mit der die Beamtenreferenten der Hochkommission anfangs gedroht haben mochten, [...] praktisch ausgeschlossen.“<sup>254</sup> Da auch alliierte Versuche der Beeinflussung des öffentlichen Diskurses in dieser Frage keinen Erfolg erzielten,<sup>255</sup> war absehbar, dass die Möglichkeiten der alliierte Reformen zusehends im Schwinden begriffen waren. Die Zeit spielte also für die Bewahrer des traditionellen Berufsbeamtentums, welche sich demzufolge auch auf eine Verzögerungstaktik verlegt zu haben scheinen.<sup>256</sup>

Hierin ist wohl, neben der unzweifelhaft auch bestehenden Schwierigkeit der Materie, der Hauptfaktor für den langsamen Fortgang der Arbeiten am endgültigen Bundesbeamtengesetz zu sehen. Ein erster Entwurf dieses Gesetzes wurde bereits im Februar 1950 im Bundestag eingebracht,<sup>257</sup> das Bundesinnenministerium war jedoch entschlossen, einen Regierungsentwurf zu erstellen. Die Marschrichtung war hierbei von Anfang an klar: Das neue Gesetz sollte sich inhaltlich stark an das DBG anlehnen (auf die inhaltlichen Bestimmungen des BBG wird

---

<sup>254</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 24.

<sup>255</sup> Wie Reusch schreibt, ließen „die britischen und amerikanischen Beamtenexperten [...] keine Gelegenheit aus, durch Besuchs- und Austauschprogramme, Fachtagungen, gutachterliche Publikationen und öffentliche Erklärungen für ihre Vorstellungen auch über den engen Kreis der Fachwelt hinaus zu werben. Dabei nahm die im April 1949 mit Sitz in Frankfurt gegründete, von den Amerikanern angeregte und zunächst auch weitgehend finanzierte Deutsche Gesellschaft für Personalwesen unter Vorsitz von Dr. Kurt Oppler [...] eine Schlüsselrolle ein. Diese Bemühungen fanden jedoch bei Parlamentariern und Beamten nicht den erwünschten Widerhall. Es gelang nicht, die umstrittene alliierte Beamtenreform populär zu machen“, Ebd., S. 24-25.

<sup>256</sup> Ebd., S. 23; Benz, Versuche zur Reform, S. 244.

<sup>257</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 253. Dieser erste Entwurf basierte auf dem Beamtengesetz von Rheinland-Pfalz vom 13. Dezember 1949. Insgesamt erarbeiteten die Länder in dieser Zeit, in Anlehnung an den Bundesgesetzgeber, Gesetze, welche sich an das hergebrachte Berufsbeamtentum anlehnten, Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 516.

unten näher eingegangen werden),<sup>258</sup> wenn auch der zuständige Referent Georg Anders 1950 verkündete, er wolle zwar das DBG „als maßgebliche Unterlage für einen Regierungsentwurf [...] benutzen“, aber „auch aus optischen Gründen eine Umstellung der Abschnitte vornehmen“, um so „dem Entwurf ein neues Gesicht“ zu geben.<sup>259</sup> Dieser Entwurf (welcher die Vertreter der AHK dazu veranlasste, die zuständigen Beamten intensiv zu befragen) war erst im Oktober 1950 fertiggestellt.<sup>260</sup> Es war daher absehbar, dass das Gesetz nicht mehr vor Jahresfrist verabschiedet werden konnte: Daher wurde es notwendig (trotz bestehender Vorbehalte der SPD und der AHK), das vorläufige Personalgesetz und die Suspendierung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 bis zum 31. Juni 1951 zu verlängern.<sup>261</sup> Weitere Verlängerungen sollten folgen,<sup>262</sup> da sich der Gesetzgebungsprozess weiter hinzog. Erst im August 1951 stellte die Bundesregierung dem Bundesrat ihren Gesetzentwurf offiziell zu und es dauerte bis November 1951, bis sie zu den dort aufgekommenen Änderungsvorschlägen Stellung nahm und den Entwurf an den Bundestag weiterleitete. Auch im Bundestag sollte der Gesetzentwurf alles andere als schnell behandelt werden: Erst am 6. Mai 1953 lag, nach insgesamt 60 Sitzungen, der schriftliche Bericht des Ausschusses für Beamtenrecht zum Entwurf des BBG vor.<sup>263</sup>

Zu diesem Zeitpunkt war das teilweise kaum verhüllte Spiel auf Zeit der traditionsverhafteten Kräfte bereits von Erfolg gekrönt gewesen.

---

<sup>258</sup> Für eine detaillierte Übersicht des Gesetzgebungsprozesses und die von den verschiedenen Seiten eingebrachten Vorschläge, siehe Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 253-301.

<sup>259</sup> Aktenvermerk Ortman vom 22. September 1950 über eine Besprechung im Bundesinnenministerium und Schäfer an Hesse am 3. Oktober 1953, beides zitiert in Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 253-254. Zu Anders Vita und Bedeutung, siehe Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 92.

<sup>260</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 254-256.

<sup>261</sup> Ebd., S. 257-258; Benz, *Versuche zur Reform*, S. 244.

<sup>262</sup> Im Juni 1951 wurde die Befristung des vorläufigen Personalgesetzes gänzlich gestrichen, Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 265. Das Militärregierungsgesetz Nr. 15 wurde im Juli 1951 bis Jahresende weiter suspendiert. Im Dezember 1951 wurde die Suspendierung bis zum 31. März 1952 verlängert, Ebd., S. 267-275.

<sup>263</sup> Ebd., S. 269-274, 280.

Bereits im Frühsommer 1951 hatten sich die Briten dazu entschieden, keine weiteren interventionistischen Schritte im Bereich des Beamtenrechts zu unternehmen, und sich damit von den Amerikanern distanziert.<sup>264</sup> Im Februar 1952, unter dem Eindruck weiterer Verhandlungen über eine Umgestaltung des Besatzungsrechts, gaben schließlich auch diese ihre Bemühungen auf. Am 25. Februar 1952 informierte der amerikanische General John Jay McCloy die Bundesregierung über die Entscheidung der AHK, „keine weiteren unmittelbaren Maßnahmen auf dem Gebiet des Beamtenrechts zu ergreifen.“<sup>265</sup> Die AHK äußerte sich im gleichen Atemzug skeptisch über den Beamtengesetzentwurf der Bundesregierung, von dem nicht erwartet wurde, dass er „gewisse[...] Mindestreformen des traditionellen deutschen Beamtensystems“ bringen könnte und machten ihre Enttäuschung darüber deutlich, dass hiermit ihrer „Auffassung nach eine Nichterfüllung der der Hohen Kommission gegebenen Zusagen“ liege.<sup>266</sup> Mit diesem Schreiben und der zwei Tage später folgenden endgültigen Aufhebung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 für die Bundesbeamten, war das Ende der alliierten Reforminitiativen auf dem Bereich des deutschen Beamtenrechts erreicht.<sup>267</sup>

Damit verblieb als letzte Hürde zum „Sieg der Tradition“<sup>268</sup> nur noch der enge Zeitplan bis zum Ende der ersten Legislaturperiode. Die Bundesregierung scheint jedoch fest entschlossen gewesen zu sein, die Entscheidung noch unter ihrer Ägide herbeizuführen und setzte das Bundesbeamtengesetz im Mai 1953 auf eine Dringlichkeitsliste der noch zu verabschiedenden Gesetze.<sup>269</sup>

Am 19. Juni 1953 wurde das BBG schließlich vom Bundestag verabschiedet und am 4. August 1953 im Bundesgesetzblatt verkündet. Mit seinem Inkrafttreten am 1. September 1953 war das Ende einer achtjährigen Krisenzeit des Berufsbeamtentums erreicht. Wenn im Mai

---

<sup>264</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 23.

<sup>265</sup> AHK an den Bundeskanzler, 25. Februar 1949, zitiert in Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 279.

<sup>266</sup> Ebd.

<sup>267</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 279.

<sup>268</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 238.

<sup>269</sup> Bundesarchiv, Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 6, S. 306, Fn. 44.

1945 das Überleben dieser Institution keineswegs sicher erschienen war,<sup>270</sup> galt jetzt ohne jeden Zweifel, was Hattenhauer bereits anlässlich der Verabschiedung des vorläufigen Personalgesetzes 1950 konstatiert: „Wie ein Phönix aus der Asche erhob sich das schon totgeglaubte Berufsbeamtentum zu neuem Leben.“<sup>271</sup>

#### **4 Gründe für das Scheitern der Reforminitiativen**

Die Urteile der historischen Literatur über die alliierten Reforminitiativen des Beamtenrechts in der Nachkriegszeit sind einhellig: Übereinstimmend wird ein weitgehendes Scheitern, ein „Fehlschlag“<sup>272</sup> konstatiert. Am Ende der Besatzungszeit stand in der Tat nicht ein komplett neu strukturierter öffentlicher Dienst, sondern (wie unten noch näher ausgeführt werden wird) eine weitgehende Restauration und Fortführung der Strukturen des preußisch-deutschen Beamtentums. Gemessen an den umfassenden Zielen der Jahre 1945/46 ist daher das Verdikt eines Misserfolgs der alliierten Reformer und ihrer deutschen Unterstützer nicht von der Hand zu weisen. Dieses Scheitern ist angesichts der alliierten Machtfülle während der Besatzungszeit erklärungsbedürftig. Warum konnten die westlichen Siegermächte ihre Vorstellungen nicht umfassender durchsetzen? Größtenteils wurden die hierfür entscheidenden Faktoren in der obigen chronologischen Darstellung zwar bereits berührt, es ist dennoch lohnenswert, sie im Folgenden klarer herauszuarbeiten.

Besondere Bedeutung kommt zweifelsohne den Ereignissen des Frühsommers 1945 zu. In allen drei westlichen Besatzungszonen überlebten Teile der alten Verwaltungsstrukturen und mit ihnen der Kernbestand des alten Beamtenrechts (in Form des ohne größere Probleme entnazifizierbaren DBG) den Zusammenbruch des NS-Staats. Wie Mommsen ausführt, machten sowohl Briten als auch Amerikaner „rasch die Erfahrung, daß sie zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben, die mit der Wiederingangsetzung der Wirtschaft, der Errichtung einer funktionsfähigen

---

<sup>270</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 14.

<sup>271</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 513.

<sup>272</sup> Schwegmann, Einleitung, S. 10; Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 376. Vgl. Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik, S. 27.

Kommunalverwaltung und der Sicherung der Lebensmittelversorgung zusammenhängen, nicht ohne den Rückgriff auf deutsches Führungspersonal in der Lage war.“<sup>273</sup> Dieses Führungspersonal mit seinem „Erfahrungsmonopol“<sup>274</sup> stand lediglich in Form der Berufsbeamten zur Verfügung und da keine detaillierten Planungen für einen neuen öffentlichen Dienst bereitstanden, wurde auch dessen Rechtsstruktur mit geringen Änderungen übernommen. Die sich aus dem Machtvakuum ergebene Gelegenheit der vollständige Neuschaffung, „unbelastet von Fehlern, Vorurteilen und Belastungen aus der Vergangenheit“,<sup>275</sup> wie Kurt Oppler in der Rückschau schrieb, wurde im Rahmen der (zumindest vermeintlich) ergebnisoffenen Stunde Null nicht genutzt,<sup>276</sup> anders als in der SBZ. Thränhardt fasst zuspitzend zusammen: „Die Besatzungsmächte regierten durch die Bürokratie und wurden von ihr abhängig.“<sup>277</sup>

Nur diese grundsätzliche Weichenstellung erlaubte die Entstehung des nächsten großen Faktors für die Kontinuität des Berufsbeamtentums: seine Überrepräsentation unter den zunehmend wieder wichtiger werdenden deutschen Entscheidungsträgern. Wie Mommsen darlegt, trat die sich schon in der Weimarer Republik herausbildende Sicht auf das Berufsbeamtentum als der „eigentlichen ‚politischen Klasse‘“ nach 1945 wieder in den Vordergrund: „Es lag [...] nahe, daß sich gerade die hohe Beamtenschaft, sofern sie nicht durch die unmittelbare Mitwirkung an den nationalsozialistischen Verbrechen offen diskreditiert war, zum Träger des politischen Neuanfangs prädestiniert fühlte.“<sup>278</sup> Die bereits erwähnte Überrepräsentation von Beamten im

---

<sup>273</sup> Mommsen, Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums, S.65-66.

<sup>274</sup> Krieger, Das Interregnum in Deutschland, S. 35. Krieger führt auch weitere Vorteile für die Alliierten auf: So war das traditionelle deutsche Verwaltungssystem „gegenüber höchster staatlicher Autorität, die jetzt die Militärregierung ausübte, immer zugänglich, andererseits gegenüber gesellschaftlichen Bewegungen, denen jetzt die Militärregierung argwöhnisch gegenüberstand, unzugänglich gewesen“, Ebd.

<sup>275</sup> Blum, Das passive Wahlrecht, S. IX.

<sup>276</sup> Benz nennt den öffentlichen Dienst das vielleicht wichtigste Gebiet, auf dem es „verpasste Chancen der Neuordnung“ gab, Benz, Versuche zur Reform, S. 245.

<sup>277</sup> Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik, S. 30.

<sup>278</sup> Mommsen, Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums, S. 67-68.

parlamentarischen Rat ist keineswegs als isolierte Erscheinung zu betrachten. Bereits in den 1946 gewählten Landtagen der amerikanischen Zone lag der Beamtenanteil zwischen 30 und 40 %, <sup>279</sup> in der französischen Zone waren die Zahlen vergleichbar. <sup>280</sup> Auch in den politischen Parteien nahmen Beamte früh Schlüsselpositionen ein, wie das Beispiel des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer verdeutlicht. <sup>281</sup> Da diese Beamten die Vorbehalte der Alliierten gegen das Beamtentum naheliegenderweise eher nicht teilten <sup>282</sup> (und teilweise sicherlich auch um ihre eigenen Privilegien fürchteten), <sup>283</sup> war eine Reform auf deutschem Rechtswege stark erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Die oben erwähnte Wirkmächtigkeit der Beamtenorganisationen tat ihr Übriges.

Auch der Wahlsieg der bürgerlichen Parteien (und nicht der eher reformfreundlichen SPD) im Jahr 1949 ist als bedeutender Faktor für die Kontinuität des Berufsbeamtentums zu nennen. Die anschließende, entschlossene und strategisch kluge Politik Adenauers im Sinne des hergebrachten Berufsbeamtentums ließen die letzten alliierten Reformversuche ins Leere laufen.

---

<sup>279</sup> Cole, *The Democratization of the German Civil Service*, S. 8. Benz erwähnt für Württemberg-Baden sogar einen Anteil von 48%, Benz, *Versuche zur Reform*, S. 224.

<sup>280</sup> Cole, *The Democratization of the German Civil Service*, S. 8.

<sup>281</sup> Im Jahr 1949 legte ein amerikanischer Bericht die Lage in Bayern folgendermaßen dar: „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“, Office of Military Government for Bavaria, *A Short Chronological Report of the Progress of Civil Service Reform in Bavaria up to 1 August 1949*, zitiert in Benz, *Versuche zur Reform*, S. 224.

<sup>282</sup> Auch in der deutschen staatsrechtlichen Diskussion fanden sie keinen Widerhall. Benz erwähnt in diesem Zusammenhang die Studie „Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat“ des Juristen Carl Heyland, welche im Jahr 1949 veröffentlicht wurde und verdeutlicht, „wie die Grundwerte des deutschen Beamtentums staatsrechtlich und philosophisch als gesichert galten und als zeitlos gültig empfunden wurden“, Benz, *Versuche zur Reform*, S. 218.

<sup>283</sup> Für diesen Vorwurf, siehe Blum, *Das passive Wahlrecht*, S. XI.

Es wäre zu kurz gegriffen, die weitgehende Kontinuität des Berufsbeamtentums lediglich mit den Beharrungskräften auf deutscher Seite zu begründen. Auch alliierte (Fehl-)Entscheidungen und Umstände spielten eine entscheidende Rolle.

Bereits genannt wurde in diesem Zusammenhang das folgenschwere Fehlen eines gemeinsamen, detaillierten Reformprogramms der Westalliierten in der Anfangszeit. Aber auch nachdem eine programmatische Klarstellung der Reformideen erfolgt war, war die Realität der alliierten Politik deren Umsetzung nicht immer zuträglich. Auch fehlende Expertise und Landeskenntnis spielten hier eine Rolle: Reusch erwähnt beispielsweise „das weithin amateurhafte Vorgehen der britischen Beamtenreferenten.“<sup>284</sup>

Auch die (vor dem Hintergrund des nationalsozialistischen Unrechts nicht unverständliche) Rigidität, mit der die Alliierten teilweise ihre Vorstellungen durchsetzen wollten, war den Reformen nicht zuträglich. Für die Anfangszeit der britischen Reformversuche auf zonaler Ebene zählt Reusch „völlige Kompromißlosigkeit und gänzlicher Verzicht auf deutsche Kooperation“<sup>285</sup> zu ihren fatalen Schwächen. Auch in der späteren Verabschiedung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 ist diese Rigidität noch zu erkennen. Der offensichtliche Gegensatz dieses oktroyierten Gesetzes zu den Beratungen des parlamentarischen Rates machte es selbst der reformfreundlichen SPD unmöglich, das Gesetz offen zu begrüßen.<sup>286</sup> Die ohnehin teilweise bestehende prinzipielle

---

<sup>284</sup> Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 104. Vgl. Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 151-152.

<sup>285</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 375.

<sup>286</sup> Benz, Versuche zur Reform, S. 232-234. Wie Benz schreibt wurde „[i]n Pressekommentaren [...] immer wieder, auch bei grundsätzlicher Zustimmung zu den Reformzielen, das Verfahren der Alliierten als undemokratisch und daher letztlich für die Sache als abträglich bezeichnet“. Benz zitiert den SPD-Pressedienst aus Anlass des Gesetzes: „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“.

Ablehnung ausländischer Einmischung in innerdeutsche Angelegenheiten wurde hierdurch weiter bestärkt.<sup>287</sup>

Wenn das hier zu Tage tretende, fehlende diplomatische Geschick<sup>288</sup> auch bei weitem nicht dieselben Antipathien wie das Vorgehen der vierten Siegermacht, der Sowjetunion, hervorrief, deren Maßnahmen in der SBZ auch im Bereich des Beamtenrechts als abschreckendes Gegenbeispiel dienten,<sup>289</sup> hinterließen sie doch tiefes Misstrauen und „gaben mithin selbst den entscheidenden Anstoß für die Abkehr von der alliierten Reformpolitik für den öffentlichen Dienst.“<sup>290</sup>

Auch ein weiterer, grundlegender Faktor ist in diesem Zusammenhang erwähnenswert: Die den gesamten alliierten Reforminitiativen zugrundeliegende Widersprüchlichkeit einer erzwungenen Demokratisierung, welche Reusch treffend als „*contradictio in adjecto*“ bezeichnet.<sup>291</sup> Wie Reusch schreibt, hätte sich ein völliger Traditionsbruch auf dem Bereich des Beamtenrechts, welcher die deutschen Wünsche und Vorstellungen völlig ignoriert hätte, „eigentlich nur unter den Bedingungen eines Regimes verwirklichen lassen, das ebenso totalitär gewesen wäre wie das der Nationalsozialisten.“<sup>292</sup> Im Gegensatz hierzu war der Gestaltungsspielraum der demokratischen Westmächte von vornherein begrenzt: Eine Demokratisierung „allein mit den Zwangsmitteln der Besatzung“ musste ihnen schon vom Grundsatz her „fragwürdig erscheinen.“<sup>293</sup> Insbesondere als sich abzeichnete, dass die Besatzungszeit deutlich kürzer sein würde als ursprünglich

---

<sup>287</sup> Vgl. Blum, Das passive Wahlrecht, S. XII; Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 25.

<sup>288</sup> Fehlendes diplomatisches Geschick zeigten die Alliierten teilweise auch in diplomatischen Verhandlungen. So bezeichneten im Februar 1949 selbst die britischen Vertreter das Verhalten des amerikanischen Repräsentanten als höchst undiplomatisch, als dieser die deutschen Gesprächspartner (unter ihnen Adenauer) „in ultimativer Form zur Korrektur der strittigen Punkte [im Entwurf des Grundgesetzes] aufgefordert hatte“, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 29.

<sup>289</sup> Mommsen, Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums, S. 70.

<sup>290</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 22.

<sup>291</sup> Ebd., S. 40.

<sup>292</sup> Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 109.

<sup>293</sup> Ebd.

angenommen, stellten sich daher auf alliierter Seite Zweifel an der Zulässigkeit und auch der Zweckmäßigkeit der Reforminitiativen ein.<sup>294</sup> Auch geriet die Beamtenreform zusehends in Widerspruch zum alliierten Hauptziel der Wiederherstellung der westdeutschen Selbstverwaltung und Souveränität.<sup>295</sup>

Keiner dieser Faktoren war für sich genommen entscheidend für die fehlende Durchschlagskraft der alliierten Reforminitiativen. In Kombination sorgten sie jedoch dafür, dass die ursprünglich beabsichtigte, umfassende strukturelle Reform des deutschen öffentlichen Dienstes ausblieb.

## **5 Das BBG 1953: Ein demokratischer Neubeginn?**

Für Vertreter der sogenannten Restaurationsthese, wonach in der frühen Bundesrepublik eine mögliche Neuordnung größtenteils versäumt wurde und stattdessen an die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse des Kaiserreichs und der Weimarer Republik angeknüpft wurde,<sup>296</sup> musste das weitgehend ungestörte Fortbestehen des Berufsbeamtentums als Paradebeispiel für die Richtigkeit ihrer These erscheinen. Hier zeigten sich, so offen wie in wenigen anderen Feldern, die klaren Kontinuitäten des westdeutschen Staates zur Vorkriegszeit.<sup>297</sup>

In der Tat war das BBG auch in seiner im Juni 1953 vom Bundestag verabschiedeten Form dem ursprünglichen Anliegen seiner Verfasser

---

<sup>294</sup> Ebd., S. 108. Ursprünglich waren die alliierten Planer von mindestens einem Jahrzehnt ausgegangen, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 358.

<sup>295</sup> Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 109. Aus diesen Gründen wurde auch das Militärregierungsgesetz Nr. 15 vom britischen Foreign Office sehr zurückhaltend bewertet, wo man zu diesem Zeitpunkt den richtigen Zeitpunkt als verpasst ansah und ein Scheitern des westdeutschen Staatsprojektes fürchtete, Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 32.

<sup>296</sup> Für eine Übersicht über die vor allem bis in die 1970er Jahre vertretenen Restaurationsthese (und weitere Deutungsmuster der Nachkriegsjahre), siehe Nolte, Einführung, S. 176-179. Vgl. Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration?, S. 161.

<sup>297</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 16; Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 16. Vgl. Benz, Versuche zur Reform, S. 245; Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration?, S. 175-176.

treu geblieben, sich maßgeblich an den (nicht spezifisch nationalsozialistischen) Bestimmungen des DBG von 1937 zu orientieren. Auch Bundesbeamte standen im Folgenden in einem durch Ernennung und Diensteid begründeten, öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis, ihre Rechtstellung hob sich deutlich von derjenigen der Angestellten (und Arbeiter) ab. Der Gesetzesaufbau war zwar verändert, doch baute das BBG auch in den Einzelbestimmungen klar auf dem DBG auf. Wie Wengst schreibt, stand „das Gesetz als Ganzes eindeutig in der deutschen Tradition [...] und [hatte] sich weit von den Vorstellungen entfernt [...], die die Alliierten zur Reform des deutschen Beamtenrechts in die Diskussion eingebracht hatten.“<sup>298</sup>

Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass die alliierten Reforminitiativen völlig spurlos am BBG vorbeigegangen waren. So fanden sich Anklänge an alliierte Vorstellungen in der Aufnahme einer generellen Stellenausschreibungspflicht (§ 8 BBG 1953), einer Schwächung des Juristenmonopols durch Anerkennung der Gleichwertigkeit der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialwissenschaften (§ 19 II BBG 1953),<sup>299</sup> einer grundsätzlichen Öffnung für Außenseiter (§ 7 I Nr. 3b BBG 1953),<sup>300</sup> der Gründung eines Bundespersonalausschusses mit gesetzlich definierten Befugnissen, welche jedoch deutlich hinter der Machtfülle des Personalamts zurückblieben (§§ 95-104 BBG 1953),<sup>301</sup> dem Festhalten der Aufstiegsmöglichkeit ohne Erfüllung der

---

<sup>298</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 312. Auch Reusch urteilt, dass der Bundestag den Gesetzgebungsauftrag des Art. 33 V GG „im Sinne des für Deutschland traditionellen Beamtenrechts“ erfüllt habe, Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 20.

<sup>299</sup> Die praktische Wirkung dieser Vorschrift sollte zunächst gering bleiben. Es blieb „bei dem nur ausnahmsweise durchbrochenen Juristenmonopol“, Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 21.

<sup>300</sup> Diese Regelung wurde jedoch dadurch entschärft, dass die laufbahnmäßige Vorbildung weiterhin den Regelfall darstellte und die Befähigung der Außenseiter durch den vollständig mit Beamten besetzten Bundespersonalausschuss festgestellt werden sollte (§ 21 S. 2 BBG 1953), Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 21.

<sup>301</sup> Wengst, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 311. Errichtet wurde ein „überwiegend nur beratende[r] und mitwirkende[r] Bundespersonalausschusses ohne Organcharakter und mit sehr begrenzten Entscheidungsrechten“, Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 21.

Eingangsvoraussetzungen, wenn auch mit keiner gesonderten Erleichterung für den gehobenen Dienst (§ 25 BBG 1953), sowie in minimalen Erleichterungen der Verbeamtung von Arbeitern und Angestellten durch die Möglichmachung der Anrechnung ihrer bisherigen Arbeitszeit auf die Probezeit (§ 22 III BBG 1953). Eine Einschränkung der politischen Betätigung der Beamten war zwar nicht enthalten (lediglich die Verpflichtung, hierbei „diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben“ (§ 53 BBG 1953)), doch wurde das Ausscheiden aus dem Dienst bei Annahme der Wahl in den Bundestag normiert (§ 57 BBG 1953). Hierfür war jedoch in den einschlägigen gesetzlichen Regelungen lediglich das Mittel der Versetzung in den Ruhestand bei Beibehaltung des Anspruchs auf Wiedereinstellung vorgesehen.<sup>302</sup> Ebenfalls erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch die mit dem BBG (zumindest rechtlich) erreichte Gleichberechtigung der Beamtinnen. In dieser Frage wurde – trotz in diese Richtungen zielender Bestrebungen<sup>303</sup> – nicht auf die diskriminierenden Bestimmungen des DBG zurückgegriffen, welches neben bestimmten Benachteiligungen im Versorgungsrecht (bspw. §§ 93 II, 97 IV, 99 II DBG) und einer höheren Altersgrenze bei der Lebenszeitverbeamtung (§ 28 II Nr.2 DBG) auch die Entlassung weiblicher Beamter erlaubte, wenn ihre „wirtschaftliche Versorgung nach der Höhe des Familieneinkommens dauernd gesichert [erschien]“ (§ 63 I 1 DBG). Stattdessen obsiegte (auch aufgrund des empörten Widerspruchs der SPD-Bundestagsfraktion und aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken bzgl. Art. 3 GG innerhalb der Bundesregierung)<sup>304</sup> der Gleichstellungsgedanke, welcher bereits in Art. 128 II WRV und in sämtlichen alliierten Reformgesetzen verankert gewesen war.

---

<sup>302</sup> Siehe Fn. 219.

<sup>303</sup> Beispielsweise von Seiten des Bundespostministers und von CDU-Bundestagsabgeordneten, Bundesarchiv, Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 4, S. 517; Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 518. Auch die Bundesfassung des DBG hatte den § 63 DBG noch enthalten.

<sup>304</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 518.

In anderen Bereichen wurden die alliierten Reformversuche zwar im Rahmen der Erarbeitung des BBG im Bundestag diskutiert (bspw. bzgl. der Aufnahmen eines „Trottelparagraphen“), aber nicht in das BBG aufgenommen.<sup>305</sup> Im Großen und Ganzen erfolgte, wie Reusch schreibt, das Eingehen auf alliierte Reformvorschläge in allen Fällen lediglich beim „schon dem Wortlaut nach [...] kleinste[n] gemeinsame[n] Nenner von hergebrachtem Beamtenrecht und alliierten Änderungswünschen.“<sup>306</sup> Das BBG war „[n]eu-altes Beamtenrecht“,<sup>307</sup> mit klarem Übergewicht der alten Teile.

Vor diesem Hintergrund erscheinen die Argumente derjenigen, die im BBG eine Restauration des Beamtentums erblicken, durchaus schlüssig. Das im wesentlichen unveränderte Beamtentum erscheint als „die einzige indigene Gruppe“, die weiterhin Einfluß ausübte und gleich zu Beginn des Besatzungsregimes und praktisch ohne Unterbrechung in ihrer angestammten Machtposition bestätigt wurde.“<sup>308</sup> Das Beamtentum ging aus der Umbruchsphase sogar gestärkt hervor, da mit dem BBG „zum ersten Mal in Deutschland ein demokratisch legitimierter Gesetzgeber den gesamten Umfang des Beamtenrechts [kodifizierte].“<sup>309</sup> Erfolgt war, wie Herbert Schnoor urteilt, ein Wiederaufbau, kein Neuaufbau, des Verwaltungsapparats.<sup>310</sup> Jürgen Kocka hat hieraus den Schluss einer deutlichen Anbindung der Bundesrepublik und ihrer Verwaltung an die Vorkriegsjahre gezogen: „Sozialkonservativer Geist und Stil drangen von hier aus in die Politik, Gesellschaft und Kultur der junge Republik ein; vordemokratische Autoritätsmuster und illiberale Traditionen wurden auf diese Weise weitergereicht, allerdings auch Kompetenz und Leistungsfähigkeit der

---

<sup>305</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 295.

<sup>306</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 21.

<sup>307</sup> Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 515.

<sup>308</sup> Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 102.

<sup>309</sup> Reusch, Deutsches Berufsbeamtentum, S. 12.

<sup>310</sup> Schnoor, Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung, S. 22. Auch die Bezeichnung der Vorgänge als Wiedererrichtung oder Restauration ist fragwürdig. Wie Reusch argumentiert, ist der Terminus Kontinuität vorzuziehen, da lediglich in den Westsektoren Berlins das Beamtentum formell abgeschafft und später wiederhergestellt wurde. Für diese Diskussion der Terminologie, siehe Reusch, Ein demokratischer öffentlicher Dienst, S. 103.

Verwaltung, die für das neue, labile Staatswesen unbezahlbar waren.“<sup>311</sup>

Diese Befunde einer weitgehenden Kontinuität, eines fehlenden Wandels im Rahmen der unmittelbaren Nachkriegsjahre, geben jedoch nicht das komplette Bild der historischen Entwicklung wieder. Sie scheinen das Ausmaß der tiefgehenden Veränderungen, welche die Abfolge von Diktatur, Krieg, Zusammenbruch und Wiederaufbau in allen Bereichen der deutschen Gesellschaft – und auch im oberflächlich so beständigen Beamtentum – ausgelöst haben, zu unterschätzen. Richard Löwenthal, Vertreter einer die Restaurationsthese ablehnenden Neubeginn-These, argumentierte dass „[i]n Wirklichkeit [...] Staat und Gesellschaft auch der konservativen Demokratie, als die sich die zweite deutsche Republik zunächst präsentierte, etwas völlig Neues [waren] nicht nur gegenüber der untergegangenen Hitlerdiktatur, sondern auch gegenüber der Weimarer Republik und dem Kaiserreich.“<sup>312</sup> Spätestens in der längeren Rückschau wird klar, dass trotz aller „Seßhaftigkeit der Verwaltungselite in den Stürmen des politischen Wandels“<sup>313</sup> auch innerhalb des Beamtentums Veränderungen erfolgt, oder zumindest angestoßen waren, die einen umfassenden Neuanfang bedeuteten.

Dies lag insbesondere daran, dass ein tiefgreifender Mentalitätswandel stattgefunden hatte. Das „geistige und moralische Trümmerfeld, das die Nazis hinterlassen haben“,<sup>314</sup> der Schock des Zusammenbruchs, das „Gefühl des Neubeginns auf einer scheinbaren *tabula rasa*“<sup>315</sup> und die einschneidende Erfahrung der Entnazifizierung, welche trotz all ihrer Fehler und Unvollkommenheiten ihre Wirkung doch nicht voll verfehlte,<sup>316</sup> wirkten zusammen um einen langsamen, aber

---

<sup>311</sup> Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration?, S. 176. Schnoor teilt das Argument, dass die Stabilität der Anfangsjahre der Bundesrepublik zumindest teilweise auf diese Kontinuität zurückzuführen ist, Schnoor, Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung, S. 21.

<sup>312</sup> Löwenthal, Prolog, S. 10. Vgl. Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration?, S. 162.

<sup>313</sup> Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, S. 280.

<sup>314</sup> Zitat Kurt Schumachers aus dem Sommer 1945, Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration?, S. 166.

<sup>315</sup> Löwenthal, Bonn und Weimar, S. 9.

<sup>316</sup> Wenn auch die Entnazifizierung schlussendlich nur in wenigen Fällen langfristige Folgen hatte, traf sie zunächst besonders das mittlere und höhere

durchgreifenden Mentalitätswechsel zu erzwingen: Auch die Staatsdiener machten „unter dem Einfluß der Ereignisse allgemein einen ähnlichen Gesinnungswandel durch[...] wie die Masse des konservativen Bürgertums überhaupt.“<sup>317</sup> Die neue Republik wurde weitgehend akzeptiert und schon 1954 erwähnte eine amerikanische Studie die weitgehende Abwesenheit der in der Weimarer Republik noch so weit verbreiteten Ablehnung und Kritik des parlamentarischen Systems innerhalb der westdeutschen Bürokratie.<sup>318</sup> Der jungen Bundesrepublik gelang, freilich unter Inkaufnahme der ausbleibenden Konsequenzen für viele Mitläufer und Entscheidungsträger der NS-Zeit,<sup>319</sup> die Integration der ehemals demokratiskeptischen Beamenschaft. Die rasche wirtschaftliche Erholung und der generelle Aufstieg der Wirtschaftswunderjahre taten ihr Übriges dazu, dass die Kontinuität des Berufsbeamtentums die Stabilität der parlamentarischen Demokratie nicht bedrohte, sondern sie im Gegenteil durch die Bereitstellung einer effizienten Verwaltung stützte.<sup>320</sup> „Zum ersten Mal in der deutschen Geschichte“, wie Löwenthal schreibt, „akzeptierten [...] die beamteten Träger der staatlichen Exekutive [...] die demokratischen Regeln mit der gleichen Selbstverständlichkeit, wie dies in den alten angelsächsischen Demokratien der Fall ist.“<sup>321</sup>

Spätestens ab 1960 hatte sich die deutsche Bürokratie „in Geist, Zusammensetzung und Funktion stark geändert und diesen Veränderungen keinen vehementen inneren Widerstand entgegengestellt“.<sup>322</sup> Bereits im selben Jahr bezeichnete der britische Politologe Herman Finer das Beamtentum neben den Parlament als eine

---

Beamtentum hart. In Hessen beispielsweise waren bis zum 1. Mai 1946 75% der Beamten entlassen worden, Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration?, S. 174-175. Insgesamt wurden von ca. 53.000 entnazifizierten Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes jedoch lediglich 1.071 dauerhaft vom Dienst ausgeschlossen, Cole, The Democratization of the German Civil Service, S. 7.

<sup>317</sup> Löwenthal, Bonn und Weimar, S. 15. Vgl. Hattenhauer, Geschichte des deutschen Beamtentums, S. 473-474.

<sup>318</sup> Herz, German Officialdom Revisited, S. 70.

<sup>319</sup> Thränhardt, Geschichte der Bundesrepublik, S. 113-114.

<sup>320</sup> Wengst, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 314.

<sup>321</sup> Löwenthal, Prolog, S. 10.

<sup>322</sup> Kocka, 1945: Neubeginn oder Restauration?, S. 175.

der beiden Säulen des bundesrepublikanischen Systems.<sup>323</sup> Aus dem Beamtentum war schlussendlich, entgegen der Befürchtungen der unterlegenen, reformfreundlichen Kräfte,<sup>324</sup> kein Hindernis der Demokratisierung Deutschlands geworden: Die Kontinuität des Berufsbeamtentums erwies sich nicht als Geburtsfehler, sondern als ein Stützpfiler des neuen, demokratischen Staates.

## 6 Schluss

Diese Arbeit hat die Geschichte der strukturellen Veränderungen des deutschen Berufsbeamtentums in der richtungsweisenden Übergangsperiode 1945-1953 dargestellt. Wie gezeigt wurde, stand am Ende dieser Jahre, trotz aller alliierter Versuche einer umfassenden Reform (welche durch Entpolitisierung, Öffnung und Umbau einen demokratischeren öffentlichen Dienst hervorbringen sollte), eine weitgehende rechtliche und strukturelle Kontinuität mit den deutschen Traditionen des Kaiserreichs und der Weimarer Republik. Eine breite Ablehnung der Reformvorschläge auf deutscher Seite, unzureichende alliierte Planungen sowie die beachtlichen Beharrungskräfte der deutschen Beamtenschaft, welche den unmittelbaren Zusammenbruch aufgrund alliierter Notwendigkeiten überlebt hatte, verhinderten den Erfolg der alliierten Reforminitiativen. Seit der Verabschiedung des Grundgesetzes mit seiner Verpflichtung zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums waren die Weichen für die Anknüpfung an die deutsche Beamtentradition gestellt, welche im Sommer 1953 mit der Verabschiedung des BBG besiegelt wurde.

Während also rechtlich und strukturell kein demokratischer Neuanfang zu konstatieren ist, erfolgte ein solcher auf politischer und persönlicher Ebene durchaus. In der Rückschau wird klar, dass die Alliierten falsch lagen, als sie die Ausmerzungen des hergebrachten Berufsbeamtentums zur Grundvoraussetzung einer Demokratisierung Deutschlands erklärten. Nicht die Strukturen des Beamtentums, sondern die ideologischen Überzeugungen und die Demokratiefeindlichkeit vieler

---

<sup>323</sup> Finer, Herman, *The Major Governments of Modern Europe*, London, 1960, S. 521, zitiert in Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 11.

<sup>324</sup> Reusch, *Deutsches Berufsbeamtentum*, S. 15.

seiner Träger hatten das Beamtentum zum Problem für die erste deutsche Republik gemacht.

Nach den existenziellen Erfahrungen der Kriegs- und Nachkriegsjahre waren viele dieser Vorbehalte gefallen und der Weg zur Entstehung eines der parlamentarischen Demokratie verpflichteten öffentlichen Dienstes eröffnet. Das Berufsbeamtentum hat der demokratischen Ordnung seither als verlässliches und beständiges<sup>325</sup> Strukturprinzip für die öffentliche Verwaltung gedient. Daher scheint es durchaus berechtigt, die Jahre zwischen 1945 und 1953 — trotz aller Kontinuitäten und dem scheinbar nahezu vollständigen Triumph der Tradition — auch als die Jahre eines demokratischen Neuanfangs des Berufsbeamtentums zu begreifen.

---

<sup>325</sup> Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass viele der im Laufe der Geschichte der Bundesrepublik verfolgten, ebenfalls nicht durchgängig erfolgreichen Reformansätze des Beamtentums, bspw. diejenigen der 1970er Jahre, den Pfaden der alliierten Reformer der Besatzungszeit folgten, Benz, *Versuche zur Reform*, S. 245; Blum, *Das passive Wahlrecht*, S. XIV-XV; Schwegmann, *Einleitung*, S. 10.

## Literaturverzeichnis

- Battis, Ulrich (Hrsg.) Bundesbeamten-gesetz, 6. Aufl., München, 2022.
- Benz, Wolfgang Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland 1945-1952, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte* 29 (2), 1981, S. 216-245.
- Blum, Dieter Johannes 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. Mit einem Vorwort von Kurt Oppler, Göppingen, 1972.
- Bundesanzeiger Bekanntmachung der Bundesfassung des Deutschen Beamten-gesetzes, *Bundesgesetzblatt* 30, 1950, S. 281-305, verfügbar auf: [http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBI&jumpTo=bgb1150s0279.pdf](http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgb1150s0279.pdf) [Zugriff am 4. November 2022].
- Bundesarchiv Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, 5 Bd., München, 1976-1981.
- Bundesarchiv Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, 26 Bd., Boppard, 1982-2018.
- Bundesverfassungsgericht Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, 159 Bd., Stuttgart, 1952-2022.

- Christlich-Demokratische Union Deutschlands Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle d. Unionsfraktionen, Stuttgart, 1981.
- Cole, Taylor The Democratization of the German Civil Service, *The Journal of Politics* 14 (1), 1952, S. 3-18.
- Dahrendorf, Ralf Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München, 1966.
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll der 5. Sitzung der 1. Wahlperiode am 20. September 1949, verfügbar auf: <https://dserver.bundestag.de/btp/01/01005.pdf> [Zugriff am 3. November 2022].
- Deutscher Bundestag Plenarprotokoll der 18. Sitzung der 1. Wahlperiode am 25. November 1949, verfügbar auf <https://dserver.bundestag.de/btp/01/01018.pdf> [Zugriff am 3. November 2022].
- Deutscher Bundestag/Bundesarchiv Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle, 13 Bd., Boppard, 1975-2002.
- Deutsche Nationalbibliothek Gesetz Nr. 15. Verwaltungsangehörige der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, *Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes*, Beilage 2, 1949, S. 1-7, verfügbar auf: <https://dnb.info/1026628520> [Zugriff am 4. November 2022].
- Deutsche Nationalbibliothek Gesetz über das Personalamt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, *Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes* 11, 1948, S. 57, verfügbar auf:

- <https://d-nb.info/102662794X> [Zugriff am 4. November 2022].
- Deutsche Nationalbibliothek  
Übergangsgesetz über die Rechtstellung der Verwaltungsangehörigen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets, *Gesetz- und Verordnungsblatt des Wirtschaftsrats des Vereinigten Wirtschaftsgebietes* 11, 1948, S. 54-56, verfügbar auf: <https://d-nb.info/102662794X> [Zugriff am 4. November 2022].
- Fürst, Walther/Strecker, Arved  
Beamtenrecht. Einschließl. Disziplinar- und Personalvertretungsrecht, neu bearb. Auflage, Stuttgart, 1975.
- Grawert, Rolf  
Der Zusammenbruch des Staates und das Schicksal seiner Beamtenschaft im Spiegel der Nachkriegsjudikatur, in Schwegmann, Friedrich Gerhard (Hrsg.), *Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfeiler der Demokratiegründung in Westdeutschland?*, Düsseldorf, 1986, S. 25-46.
- Günther, Frieder/Wirsching, Andreas  
Vorgeschichte und Entstehung der Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin, in Bösch, Frank/Wirsching, Andreas (Hrsg.), *Hüter der Ordnung. Die Innenministerien in Bonn und Ost-Berlin nach dem Nationalsozialismus*, Göttingen, 2018.
- Hattenhauer, Hans  
Geschichte des deutschen Beamtentums, 2. Aufl., Köln, 1993.
- Herz, John H.  
German Officialdom Revisited: Political Views and Attitudes of the

- West German Civil Service, *World Politics* 7 (1), 1954, S. 63-83.
- Kocka, Jürgen 1945: Neubeginn oder Restauration?, in Stern, Carola/Winkler, Heinrich A. (Hrsg.), *Wendepunkte deutscher Geschichte 1848-1990*, 7. Aufl., Frankfurt am Main, 1998, S. 159-192.
- Krieger, Leonard Das Interregnum in Deutschland. März-August 1945, in Narr, Wolf-Dieter/Thränhardt, Dietrich (Hrsg.), *Die Bundesrepublik Deutschland. Entstehung, Entwicklung, Struktur*, Königstein, 1979, S. 26-46.
- Langhorst, Wolfgang *Beamtentum und Artikel 131 des Grundgesetzes. Eine Untersuchung über Bedeutung und Auswirkung der Gesetzgebung zum Artikel 131 des Grundgesetzes unter Einbeziehung der Position der SPD zum Berufsbeamtentum*, Frankfurt am Main, 1994.
- Löwenthal, Richard *Bonn und Weimar. Zwei deutsche Demokratien*, in Winkler, Heinrich August (Hrsg.), *Politische Weichenstellungen in Nachkriegsdeutschland 1945-1953*, Göttingen, 1979, S. 9-25.
- Löwenthal, Richard *Prolog. Dauer und Verwandlung*, in Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.), *Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik – Eine Bilanz*, 3. Aufl., Stuttgart, 1979, S. 9-24.
- Mai, Gunther *Der Alliierte Kontrollrat in Deutschland 1945-1948. Alliierte Einheit - deutsche Teilung?*, München, 1994.

- Meyn, Karl-Ulrich      Staatstheoretische und verfassungshistorische Wurzeln britischer und deutscher Beamtenleitbilder im 20. Jahrhundert, in Schwegmann, Friedrich Gerhard (Hrsg.), Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfeiler der Demokratiegründung in Westdeutschland?, Düsseldorf, 1986, S. 80-100.
- Miessner, Herwart      Um die Sicherung des Berufsbeamtentums, Göttingen, 1953.
- Mommsen, Hans      Die Kontinuität der Institution des Berufsbeamtentums und die Rekonstruktion der Demokratie in Westdeutschland, in Schwegmann, Friedrich Gerhard (Hrsg.), Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfeiler der Demokratiegründung in Westdeutschland?, Düsseldorf, 1986, S. 65-79.
- Morsey, Rudolf      Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947-1950), in Morsey, Rudolf (Hrsg.), Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungsgeschichtlichen Arbeitstagung 1976 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin, 1977, S. 191-238.
- Münch, Ingo von (Hrsg.)      Dokumente des geteilten Deutschland. Quellentexte zur Rechtslage des Deutschen Reiches, der Bundesrepublik Deutschland und der

- Deutschen Demokratischen Republik,  
2 Bd., Stuttgart, 1975-1976.
- Niethammer, Lutz      Zum Verhältnis von Reform und  
Rekonstruktion in der US-Zone am  
Beispiel der Neuordnung des  
öffentlichen Dienstes, *Vierteljahres-  
hefte für Zeitgeschichte* 21 (2), 1973,  
S. 177-188.
- Nolte, Paul      Einführung. Die Bundesrepublik in der  
deutschen Geschichte des 20.  
Jahrhunderts, in Nolte, Paul (Hrsg.),  
Kontinuität und Wandel in der Politik  
der frühen Bundesrepublik, Göttingen,  
2002, S. 175-182.
- Oppler, Kurt      Gesetz der Militärregierung über den  
öffentlichen Dienst, in *Die öffentliche  
Verwaltung. Zeitschrift für  
Verwaltungsrecht und Verwaltungs-  
politik* 2 (6), 1949, S. 101-105.
- Pollock, James      The German Civil Service Act,  
K./Boerner, Alfred V.      Chicago, 1938.
- Reusch, Ulrich      Deutsches Berufsbeamtentum und  
britische Besatzung. Planung und  
Politik 1943-1947, Stuttgart, 1985.
- Reusch, Ulrich      Ein demokratischer öffentlicher Dienst  
unter britischer Besatzung? Die  
Konzepte der Militärregierung und die  
Kontroversen um das Beamtenrecht in  
Nordwestdeutschland und in  
Nordrhein-Westfalen 1945-1948, in  
Schwegmann, Friedrich Gerhard  
(Hrsg.), Die Wiederherstellung des  
Berufsbeamtentums nach 1945.  
Geburtsfehler oder Stützpfeiler der  
Demokratiegründung in

- Westdeutschland?, Düsseldorf, 1986, S. 101-138.
- Schnoor, Herbert Gedanken zum Neuaufbau der Verwaltung nach 1945, in Schwegmann, Friedrich Gerhard (Hrsg.), Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfiler der Demokratiegründung in Westdeutschland?, Düsseldorf, 1986, S. 17-24.
- Schwanengel, Wito Die Wiedereinführung des Berufsbeamtentums in den neuen Ländern, Berlin, 1999.
- Schwegmann, Friedrich Gerhard Einleitung, in Schwegmann, Friedrich Gerhard (Hrsg.), Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfiler der Demokratiegründung in Westdeutschland?, Düsseldorf, 1986, S. 9-16.
- Sörgel, Werner Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart, 1969.
- Spranger, Tade Matthias Die Stellung des Beamten in der Weimarer Republik. Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen Vorverständnis des Art. 33 Abs. 5 GG, Berlin, 2007.
- Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland Karte „Besatzungszonen 1945-1949“, verfügbar auf: <https://www.hdg.de/lemo/bestand/objekt/karte-besatzungszonen.html> [Zugriff am 4. November 2022].

- Thränhardt, Dietrich      Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Erweiterte Neuausgabe, Frankfurt am Main, 1996.
- Weber, Alfred              Beamtendämmerung?              Zum Beamten-gesetz der Doppelzone, *Die Wandlung* 4 (4), 1949, S. 332-339.
- Wengst, Udo                Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamten-gesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948-1953, Düsseldorf, 1988.
- Werkentin, Falco          Der Wiederaufbau der Polizei in Nordrhein-Westfalen, in Schwegmann, Friedrich Gerhard (Hrsg.), Die Wiederherstellung des Berufsbeamtentums nach 1945. Geburtsfehler oder Stützpfeiler der Demokratiegründung in Westdeutschland?, Düsseldorf, 1986, S. 139-162.