

Klaus Oldenhage/Hermann Schreyer/Wolfram Werner (Hrsg.)

## Archiv und Geschichte

Festschrift für Friedrich P. Kahlenberg

Droste Verlag Düsseldorf

2006

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Archiv und Geschichte : Festschrift für Friedrich P. Kahlenberg /

Klaus Oldenhage ... (Hrsg.).

– Düsseldorf : Droste, 2000

(Schriften des Bundesarchivs ; 57)

ISBN 3-7700-1611-4

ISBN: 3-7700-1611-4

© 2000 Droste Verlag GmbH · Düsseldorf

Sämtliche Rechte am Werk einschließlich aller seiner Teile, insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, photomechanische Wiedergabe und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen, vorbehalten.

Printed in Germany · Herstellung: MVR Druck GmbH, Brühl

## Inhaltsverzeichnis

<b>Charles Kecskeméti</b> Pour une nouvelle Europe des Archives . . . . .	1
<b>Günter Buchstab</b> Parteien, Fraktionen, Parlamente und ihre Archive . . . . .	6
<b>Botho Brachmann</b> „Tua res agitur!“ Außensichten auf Archive und archivarisches Selbstverständnis . . . . .	17
<b>Hermann Schreyer</b> Archivreformbestrebungen im vorrevolutionären Rußland und die beginnende Umgestaltung des russischen Archivwesens 1917/1918 . . . . .	40
<b>Friedrich Beck</b> Provenienz und Bestandsbildung bei Urkundenbeständen im Brandenburgischen Landeshauptarchiv . . . . .	76
<b>Andreas Röpcke</b> Hermann Grotefeld als Archivleiter . . . . .	95
<b>Volker Wahl</b> Der Kongreß der Archivare der Deutschen Demokratischen Republik 1952 in Weimar . . . . .	115
<b>Gregor Richter</b> Schicksalhafte Konstellationen und laufbahnrechtliche Hürden beim beruflichen Neubeginn nach der Flucht aus der DDR . . . . .	142
<b>Hans-Joachim Schreckenbach</b> Archivgesetze und Archivterminologie . . . . .	157
<b>Klaus Oldenhage</b> Fernseharchive ohne Benutzer? . . . . .	182
<b>Hartwig Walberg</b> Elektronische Aufzeichnungen in Archiven . . . . .	192
<b>Klaus Neitmann</b> Zwischen Scylla und Charybdis: Das Brandenburgische Landeshauptarchiv unter den Anforderungen von Wissenschaft und Verwaltung in zehn Jahren deutscher Einheit . . . . .	203

<b>Lutz Schilling</b> Zehn Jahre Archivverwaltungspraxis in Thüringen . . . . .	224
<b>Hans Booms</b> Georg Winters Weg zum Gründungsdirektor des Bundesarchivs . . . . .	240
<b>Heinz Boberach</b> Die Beteiligung des Bundesarchivs an der Verfolgung und Wiedergutmachung nationalsozialistischen Unrechts in den sechziger Jahren . . . . .	264
<b>Elisabeth Brachmann-Teubner</b> Die Neubearbeitung des Gedenkbuches „Opfer der Verfolgung der Juden“ . . . . .	275
<b>Siegfried Becker/Dagobert Schierz</b> Das Bundesarchiv nach der Wende . . . . .	291
<b>Georg Dillgard</b> Der dornige Weg des Bundesarchivs nach Berlin-Lichterfelde . . . . .	314
<b>Wolfgang Hackspiel</b> Personalbedarfsermittlung im Bundesarchiv – eine Retroperspektive . . . . .	325
<b>Wolfram Werner</b> Zur Überlieferungsbildung im Bereich des staatlichen Schriftgutes der Bundesrepublik Deutschland. . . . .	348
<b>Elrun Dolatowski</b> Das Bemühen um Amtsdrukschriften als bleibende Herausforderung. . . . .	365
<b>Klaus-Volker Gießler</b> Verschlußsachen im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Forschungsfreiheit . . . . .	375
<b>Kai von Jena</b> Die Rückführung deutscher Akten aus Rußland – Eine unerledigte Aufgabe . . . . .	391
<b>Helmut Morsbach</b> Die deutsche Filmografie – Teil des Gedächtnisses der Nation . . . . .	421
<b>Hans-Peter Schwarz</b> Weshalb sich die Deutschen mit ihrer Identität so schwertun . . . . .	432
<b>Klaus-Dieter Lehmann</b> Das kulturelle Ensemble des Preußischen Kulturbesitzes . . . . .	438

<b>Thomas Trumpp</b>	
Emser Händel . . . . .	444
<b>Hans-Günter Kowalski</b>	
Roßbach, 5. November 1757 . . . . .	453
<b>Reiner Groß</b>	
Johann von Sachsen – Zum politischen Lebensbild eines wettinisch- albertinischen Prinzen und Königs im 19. Jahrhundert . . . . .	478
<b>Klaus Hildebrand</b>	
Libertas und Imperium . . . . .	494
<b>Heinz-Günther Borck</b>	
Als das Rad erfunden wurde . . . . .	503
<b>Hans-Heinrich Fleischer</b>	
Die Geschäftsordnung des Reichsmarineamtes und die Verwaltung des Pachtgebietes Kiautschou . . . . .	544
<b>Hansmartin Schwarzmaier</b>	
Heldenpathos und anonymer Tod . . . . .	560
<b>Gerhard Granier</b>	
Kriegsführung und Politik am Beispiel des Handelskriegs mit U-Booten 1915-1918 . . . . .	595
<b>Martin Vogt</b>	
Das deutsch-niederländische Kreditabkommen und das „Tubantia“-Abkommen . . . . .	641
<b>Hans-Dieter Loose</b>	
„Hörerkreis und Programmgestaltung“ . . . . .	657
<b>Horst Möller</b>	
Die Tagebücher von Joseph Goebbels . . . . .	673
<b>Wilhelm Lenz</b>	
Die Handakten von Bernhard Lösener . . . . .	684
<b>Albrecht Eckhardt</b>	
Das Konzentrationslager in Vechta (Oldenburg) 1933-1935 . . . . .	700
<b>Gerd R. Ueberschär</b>	
Der 20. Juli und das Widerstandspotential bis zum Kriegsende 1945 . . . . .	727
<b>Josef Henke</b>	
Wirkung und Bedeutung der „Weißen Rose“ . . . . .	739

<b>Hans Schenk</b> Die Frankfurter Rundschau und die Vertreibung der Sudetendeutschen . . . . .	754
<b>Michael F. Feldkamp</b> Zur Finanzierung des Parlamentarischen Rates 1948/1949 . . . . .	767
<b>Michael Wettengel</b> Die Rolle des Sekretariats des Parlamentarischen Rates bei der Erarbeitung des Grundgesetzes . . . . .	802
<b>Rudolf Morsey</b> Adenauers Griff nach dem Kanzleramt . . . . .	832
<b>Edgar Büttner</b> „Ich bin ganz harmlos hingefahren und bin ganz harmlos zurück- gekommen“. Zur Moskaureise Martin Niemöllers im Jahr 1952 . . . . .	845
<b>Tilman Koops</b> Wozu Nationalfeiertage? . . . . .	858
<b>Michael Hollmann</b> „Erinnerungen als Träger und Vermittler revolutionärer Tradition“ . . . . .	877
<b>Elke Hauschildt</b> Vom „Bundesministerium für Arbeit“ zum „Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung“ . . . . .	891
<b>Heinz-Ludger Borgert</b> Zur Entstehung der „Konzeption der Bundesmarine“ von 1962 . . . . .	922
<b>Wolfgang Bergsdorf</b> Wiedervereinigung der Sprache . . . . .	947
<b>Jürgen Kocka</b> Erinnerung und Politik . . . . .	963
<b>Franz-Josef Heyen</b> Friedrich P. Kahlenberg: „Immer wache Neugier“ . . . . .	968
<b>Auswahlbibliographie der Veröffentlichungen</b> . . . . .	973
<b>Autorenverzeichnis</b> . . . . .	977

## Die Rolle des Sekretariats des Parlamentarischen Rates bei der Erarbeitung des Grundgesetzes

Michael Wettengel

„Es ist ja interessant, daß wir einer Zensur gewissermaßen des Sekretariats auch in unserer Arbeit unterworfen sind“ protestierte der SPD-Abgeordnete Katz<sup>1</sup> in der 13. Sitzung des Kombinierten Ausschusses für die Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege am 13. Oktober 1948.<sup>2</sup> Zuvor hatte der Vorsitzende des Ausschusses, der CDU-Abgeordnete Lehr,<sup>3</sup> ein Schreiben des Sekretariats des Parlamentarischen Rates zur Kenntnis gebracht, in dem unter anderem die vom Kombinierten Ausschuss in der elften Sitzung am 7. Oktober 1948 formulierte Neufassung des Artikels 89 einer kritischen Würdigung unterzogen wurde.<sup>4</sup> Während

<sup>1</sup> Dr. Rudolf KATZ, geboren am 30. Sept. 1895 in Falkenburg (Pommern); 1920 Promotion an der Universität Kiel zum Dr. iur.; Rechtsanwalt und Notar in Altona, dort 1929-1933 Abgeordneter und Fraktionsvorsitzender der SPD in der Stadtverordnetenversammlung, 1932/33 Stadtverordnetenvorsteher. 1933 Emigration nach China, danach in die Vereinigten Staaten von Amerika, wo er u.a. als Redakteur der „Neuen Volkszeitung“ in New York arbeitete. 1946 Rückkehr nach Deutschland. 1947-1950 Justizminister und 1949 zusätzlich Minister für Volksbildung von Schleswig-Holstein; seit 1947 im Schleswig-holsteinischen Landtag. Stellvertretender Vorsitzender des Organisationsausschusses und stellvertretendes Mitglied im Hauptausschuss des Parlamentarischen Rates. Katz wurde 1951 Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe. Am 23. Juli 1961 starb Katz in Baden-Baden.

<sup>2</sup> BArch Z 5/72, Bl. 50 f.; Der Parlamentarische Rat (zit. als: Der Parl. Rat) Bd. 13, Dok. Nr. 18. Die Wortprotokolle des Organisationsausschusses trugen noch bis zur 16. Sitzung am 20. Okt. 1948 die Bezeichnung „Kombinierter Ausschuss“; die konstituierende Sitzung des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege hatte jedoch bereits am 12. Okt. 1948 stattgefunden.

<sup>3</sup> Dr. Dr. h.c. Robert LEHR, geboren am 20. Aug. 1883 in Celle; Promotion in Heidelberg zum Dr. iur.; Polizei- und Finanzdezernent, seit 1924 Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf; seit 1929 Mitglied der DNVP. Im April 1933 von den Nationalsozialisten seiner Ämter enthoben und zeitweise inhaftiert. Im Nov. 1945 zum Oberpräsidenten der Provinz Nordrhein ernannt; 1946 stellvertretender Vorsitzender des Zonenbeirates der britisch besetzten Zone und Vorsitzender seines Rechts- und Verfassungsausschusses, zeitweise auch des Finanzausschusses. Mitbegründer und stellvertretender Vorsitzender der CDU in Nordrhein-Westfalen. 1946-1950 Abgeordneter des Landtags von Nordrhein-Westfalen, 1946-1947 Landtagspräsident. Im Parlamentarischen Rat unter anderem noch Mitglied des Hauptausschusses. 1949-1953 Mitglied des Deutschen Bundestages und 1950-1953 Bundesminister des Innern. Am 13. Okt. 1956 starb Lehr in Düsseldorf. Vgl. u.a. Brigitte KAFF: Robert Lehr, in: NDB 14, 1985, S. 112 f.; Walter FÖRST: Robert Lehr als Oberbürgermeister. Ein Kapitel deutscher Kommunalpolitik. Düsseldorf/Wien 1962; DERS.: Robert Lehr, in: DERS. (Hrsg.): Aus dreißig Jahren. Rheinisch-Westfälische Politiker-Porträts. Köln/Berlin 1979, S. 66-83.

<sup>4</sup> BArch Z 5/71, Bl. 204 ff.; Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 14, TOP 6c.

der Artikel 89 Absatz 2 des Herrenchiemseer Entwurfs festgelegt hatte, daß die Bundesminister „zum Antritt ihres Amtes des Vertrauens des Bundestages“ bedürfen<sup>5</sup>, beschloß der Kombinierte Ausschuß nun auf Antrag des Abgeordneten de Chapeaurouge (CDU), die Bundesminister auch während ihrer gesamten Amtszeit vom Vertrauen des Parlaments abhängig zu machen, indem „zum Antritt ihres Amtes“ durch die Formulierung „zur Führung ihres Amtes“ ersetzt wurde.<sup>6</sup> Damit sollte, wie Katz am 7. Oktober 1948 das Ziel der Änderung formulierte, ein Bundesminister durch ein Mißtrauensvotum entfernt werden können, „weil man eine Ministerkrise nicht unbedingt in eine Regierungskrise verwandeln soll.“<sup>7</sup> Gemäß Artikel 89 Absatz 3 konnte der Bundeskanzler dann dem Bundespräsidenten die Entlassung des Bundesministers „ohne dessen Antrag“ vorschlagen.<sup>8</sup> Der Vorschlag des Bundeskanzlers konnte darüber hinaus auch ohne Ersuchen des Parlaments nur mit dessen Zustimmung erfolgen.<sup>9</sup>

In dem Schreiben des Sekretariats wurde darauf hingewiesen, daß der Artikel 89 Absatz 2 in der Fassung des Kombinierten Ausschusses dem Prinzip des konstruktiven Mißtrauensvotums gemäß Artikel 90 des Herrenchiemseer Entwurfs widerspreche und die Handlungsfreiheit des Bundeskanzlers bei der Auswahl seiner Minister einschränke: „Für die parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers ist das Prinzip des positiven Mißtrauensvotums eingeführt worden, aber auch nur für den Kanzler und mit ihm für das gesamte Bundeskabinett. Den Grundsatz des positiven Mißtrauensvotums auch<sup>10</sup> den einzelnen Minister anzuwenden, ist nicht angängig. Denn dann würde dem Bundeskanzler unter Umständen ein Minister aufgezwungen, der die Homogenität des Kabinetts durchbrechen würde. Weil man aber dem Bundeskanzler die Auswahl seiner Minister selbst überlassen muß, kommt man beim positiven Mißtrauensvotum zwangsläufig dazu, das Herausschießen einzelner Minister nicht zuzulassen. Nach der vom Organisationsausschuß beschlossenen Fassung des Art. 89 Abs. 2 (,zur Führung‘) besteht nunmehr die Möglichkeit, daß eine negative Opposition im Bundestag alle Minister einzeln herausschießt und damit das Kabinett arbeitsunfähig macht. Damit würde das Erfordernis des positiven Mißtrauensvotums umgangen werden können.“<sup>11</sup>

Die volle parlamentarische Verantwortlichkeit der einzelnen Bundesminister, wie sie am 13. Oktober 1948 beschlossen wurde, war auch innerhalb des Kombinierten Ausschusses nicht unumstritten. Noch in der achten

<sup>5</sup> Der Parl. Rat Bd. 2, Dok. Nr. 14, S. 598.

<sup>6</sup> BArch Z 5/71, Bl. 209, 211.

<sup>7</sup> BArch Z 5/71, Bl. 210.

<sup>8</sup> Der Parl. Rat Bd. 2, Dok. Nr. 14, S. 598.

<sup>9</sup> Katz führte dazu aus: „Das setzt den Fall voraus, daß der betreffende Minister sozusagen das Vertrauen des Kanzlers verloren hat, ohne daß der Bundestag damit befaßt war; und diese Möglichkeit kann auch bestehen.“ BArch Z 5/71, Bl. 210.

<sup>10</sup> Vermutlich soll hier „auf“ folgen.

<sup>11</sup> BArch Z 5/72, Bl. 49; Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 18, TOP 1.

Sitzung am 30. September 1948 hatte der Kombinierte Ausschuß darüber im Zusammenhang mit der Beratung der Richtlinienkompetenz und der Regierungsverantwortung gemäß Artikel 93 keine Einigung erzielen können.<sup>12</sup> Bei dieser Gelegenheit wies der Abgeordnete Dehler (FDP) auf den Widerspruch zwischen der Ministerverantwortlichkeit und dem Prinzip der konstruktiven Mißtrauensvotums hin, das die alleinige parlamentarische Verantwortlichkeit des Bundeskanzlers verlange.<sup>13</sup> Letztlich hatte vor allem auch das nachhaltige Eintreten von Katz für die Möglichkeit des „Herauschießens“ einzelner Minister die Beschlußfassung des Artikels 89 Absatz 2 am 7. Oktober 1948 ermöglicht. Dies erklärt auch teilweise die besonders heftige Reaktion von Katz auf den Brief des Sekretariats.

Allerdings ging Katz auf die inhaltlichen Fragen nicht ein. Er teile die Bedenken nicht, die im Schreiben geäußert wurden und der Fall, der hier geschildert wurde, sei „*doch ein irregulärer Ausnahmefall.*“<sup>14</sup> Sein Zorn richtete sich vor allem dagegen, daß hier Außenstehende – und dazu zählte er auch die Mitarbeiter des Sekretariats – Einfluß auf die Arbeit des Parlamentarischen Rates nahmen: Dieses Papier „*hätte eines der Mitglieder [des Ausschusses] vorbringen sollen*“ – nicht ein Mitarbeiter des Sekretariats.<sup>15</sup> Für Katz war es inakzeptabel, daß Sekretariatsmitglieder in die Arbeit des Parlamentarischen Rates eingriffen und diese einer kritischen Betrachtung unterzogen.<sup>16</sup> Zur Erörterung der weiteren Kommentare zu den Artikeln 57 (Untersuchungsausschüsse) und 111 (Notstandsrecht) kam es nicht mehr. Der Ausschußvorsitzende Lehr reagierte dagegen gelassen und beschwichtigend. Er sah das Schreiben als „*reine Sachbearbeitung*“, es sei „*keine irgendwie bestellte Arbeit.*“ Er habe das Schreiben lediglich zur Kenntnis bringen wollen und betrachte es als „*Material für die zweite Lesung*“; er bat daher die Abgeordneten, es „*als Gedächtnisstütze*“ zu betrachten.<sup>17</sup>

<sup>12</sup> Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 9, TOP 4g.

<sup>13</sup> BArch Z 5/70, Bl. 180 f.

<sup>14</sup> BArch Z 5/72, Bl. 50. Die SPD-Fraktion rückte später von der parlamentarischen Verantwortlichkeit der einzelnen Bundesminister ab, vgl. BArch Z 5/75, Bl. 22 f. Der Organisationsausschuß ging zunächst in der 21. Sitzung am 10. Nov. 1948 auf die Fassung des Herrenchiemseer Entwurfs zurück, bevor er in seiner 28. Sitzung am 16. Dez. 1948 auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses die Absätze 2 und 3 des Art. 89 strich, vgl. Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 28, TOP 3a und 3c, Dok. Nr. 39, TOP 1c, wobei jedoch Katz ausdrücklich darauf hinwies, daß dies nicht ausschließe, daß sich der Minister vor dem Parlament persönlich rechtfertigen und „*politisch Rede und Antwort stehen*“ muß. Vgl. Klaus-Berto v. DOEMMING, Rudolf Werner FÜBLEIN, Werner MATZ: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge/Bd. 1, Hrsg. von Gerhard LEIBHOLZ und Hermann v. MANGOLDT, Tübingen 1951, S. 424.

<sup>15</sup> BArch Z 5/72, Bl. 51.

<sup>16</sup> Vgl. Der Parl. Rat, Bd. 10, S. LII f.

<sup>17</sup> BArch Z 5/72, Bl. 50 f.

## I.

Unmittelbare Differenzen zwischen den Parteien waren in der vom Sekretariat angesprochenen Sachfrage nicht berührt. Die kleine Auseinandersetzung beleuchtet daher zunächst vor allem Unterschiede in der Beurteilung der Rolle des Sekretariats und seiner Einbindung in die Arbeit des Parlamentarischen Rates. Dieser Frage hat sich der Parlamentarische Rat kaum gewidmet, obwohl das Sekretariat für das reibungslose Funktionieren der Gesetzesarbeit unerlässlich war.<sup>18</sup> Schon bei der Sitzung des Ältestenrates am 8. September 1948 wurde deutlich, daß die Abgeordneten der Einrichtung einer Geschäftsstelle nur geringe Aufmerksamkeit widmeten; dies zeigten die zur Diskussion stehenden Bezeichnungen „Büro“ oder „Sekretariat“, durch die die Bedeutung dieser Verwaltungseinrichtung, die immerhin 65 bis 70 Mitarbeiter zählte, eher niedrig eingestuft wurde.<sup>19</sup> Als Zweckbestimmung wurde „die technische Durchführung der Arbeiten des Parlamentarischen Rats“ festgelegt, und hinsichtlich der Einstellung von Personal nur eine Verpflichtung auf vier – in der ursprünglichen Fassung sogar nur drei – Monate vorgesehen, wobei ausdrücklich keine Zusagen auf eine Weiterverwendung gemacht werden sollten.<sup>20</sup> Das Personal wurde überwiegend durch das Sekretariat selbst eingestellt; daneben wurde eine Reihe von Verwaltungsangehörigen durch das Land Nordrhein-Westfalen (21 Personen!), die Stadt Bonn, den Zonenbeirat, den Regierungspräsidenten in Darmstadt und den Bayerischen Landtag abgeordnet, übernommen oder eingestellt.<sup>21</sup> Der Ältestenrat bemerkte dazu, daß „nicht nur das norddeutsche, sondern auch das süddeutsche Element vertreten sein sollte.“<sup>22</sup> Entwürfe eines Geschäftsverteilungsplans und eines Stellenplans habe die Geschäftsstelle bereits vorgelegt, ein Haushaltsplan sei in Vorbereitung. Die Prüfung solle eine Dreierkommission des Ältestenrates aus Vertretern von SPD, CDU und FDP vornehmen, die letzte Entscheidung müsse aber „wahrscheinlich in die Hände des Herrn Präsidenten gelegt werden.“<sup>23</sup>

Die Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates ging auf die Tätigkeit des Sekretariats nicht näher ein und wies ihm auch keine eigenständige Rolle zu. Sie schrieb vielmehr nach dem Vorbild der einschlägigen Bestimmungen der Geschäftsordnung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes<sup>24</sup> die beherrschende Stellung des Präsidenten des Parla-

<sup>18</sup> Vgl. Der Parl. Rat, Bd. 10, S. XLVIII f.

<sup>19</sup> Der Parl. Rat, Bd. 10, Teil A, Nr. 2, S. 7.

<sup>20</sup> Ebd.

<sup>21</sup> Vgl. Der Parl. Rat, Bd. 10, S. L.

<sup>22</sup> Der Parl. Rat, Bd. 10, Teil A, Nr. 2, S. 7.

<sup>23</sup> Ebd.

<sup>24</sup> Geschäftsordnung des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes § 7 Abs. 3: „Der Präsident stellt im Benehmen mit dem Vizepräsidenten die Bediensteten des Wirtschaftsrates ein und entläßt sie, ihm steht die Dienstaufsicht über die Bediensteten zu. Er richtet ein Büro des Wirtschaftsrates ein, dem ein Verwaltungsdirektor vorsteht,

mentarischen Rates in allen Verwaltungsangelegenheiten fest: Er konnte gemäß § 11 nicht nur den „Geschäftsverkehr des Parlamentarischen Rates mit deutschen oder anderen Dienststellen“ führen, wobei er lediglich an ein „Eilvernehmen mit den beiden Vizepräsidenten“ gebunden war.<sup>25</sup> Darüber hinaus wurden nach § 6 Abs. 2 auch „von ihm oder in seinem Auftrag [...] die für die Verwaltung des Parlamentarischen Rates erforderlichen Verträge abgeschlossen und die Ausgaben zur Deckung des Bedarfs des Parlamentarischen Rates innerhalb des Haushaltsplanes zur Zahlung angewiesen.“<sup>26</sup> Es ist bezeichnend, daß die einzige Stelle in der Geschäftsordnung, die auf das Sekretariat eingeht, unter dem § 6, „Aufgaben des Präsidenten“, zu finden ist. Hier heißt in Abs. 3: „Der Präsident beruft im Benehmen mit dem Vizepräsidenten die Sekretäre des Parlamentarischen Rates. Er richtet ein Sekretariat ein, das nach seinen Weisungen arbeitet. Der Präsident ernennt und entläßt die Bediensteten des Parlamentarischen Rates und übt die Dienstaufsicht über sie aus.“<sup>27</sup> Der Geschäftsordnung nach war das Sekretariat des Parlamentarischen Rates ein Instrument seines Präsidenten, Konrad Adenauer.

Das Sekretariat war in drei Abteilungen gegliedert:<sup>28</sup>

Abteilung I (Allgemeines) Sekretär: Ministerialrat Kajus Köster<sup>29</sup>; zu ihrem Aufgabengebiet gehörten die sachliche Vorbereitung und Betreuung der Sitzungen des Ältestenrates und des Hauptausschusses, die Verbin-

---

der nach den Weisungen des Präsidenten arbeitet.“ Der Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947-1949, Frankfurt a.M. 1949, S. 36. Ähnlich auch die Geschäftsordnung für den Reichstag vom 23. Febr. 1923 (RGBl. II S. 101) § 19 Abs. 3: „Der Präsident stellt nach den gesetzlichen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die planmäßigen Beamten des Reichstags an und versetzt sie in den Ruhestand. Er hat Lohnangestellte anzunehmen und zu entlassen. Er bildet die oberste Behörde der Reichstagsbeamten.“ Der § 7 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags vom 28. Jan. 1952 (BGBl. II, S. 389) hat den § 19 Abs. 3 der Geschäftsordnung für den Reichstag zum Vorbild.

<sup>25</sup> Der Parl. Rat, Bd. 10, Teil B, Nr. 5, S. 189 f.

<sup>26</sup> Ebd., S. 188.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> Vgl. Der Parl. Rat, Bd. 10, S. II f.; handschriftlich korrigierter Entwurf eines Geschäftsverteilungsplans in BArch Z 5/225, Bl. 9-13. Vgl. auch Everhard A. VOSS: Parlamentarische Dienste. Die Bundestagsverwaltung, Heidelberg/Hamburg 1983, S. 25 ff.

<sup>29</sup> Kajus (Kai) KÖSTER, geboren am 18. Mai 1911 in Heidelberg, studierte Nationalökonomie und Rechtswissenschaften an den Universitäten Heidelberg und Göttingen, arbeitete 1940-1941 und 1943-1945 im Rundfunkreferat des Auswärtigen Amtes in Berlin, Mai bis August 1945 Leiter des Nordwestdeutschen Rundfunks, 1945-1946 Leiter des Presseamtes beim Senat der Hansestadt Hamburg, 1946-1948 Sekretär beim Zonenbeirat in Hamburg, 1948-1949 war er Sekretär der Abteilung I des Sekretariats des Parlamentarischen Rates. 1949-1950 war er im Presse- und Informationsamt tätig, von Juli bis Sept. 1950 im Bundeskanzleramt (Verbindungsstelle zur Alliierten Hohen Kommission), seit 1950 in der Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten, später Auswärtiges Amt, 1953 Ernennung zum Ministerialrat, 1953 und 1955-1956 diplomatische Missionen in Paris, 1956-1960 in Rotterdam, 1960 Botschafter in La Paz (Bolivien), 1963-1966 Versetzung in den einstweiligen Ruhestand, 1966-1970 Botschafter in Panama, starb am 6. März 1976 in Königswinter.

dung zu den Besatzungsmächten, den Landesregierungen und zu nordrhein-westfälischen Dienststellen sowie Aufgaben der allgemeinen Verwaltung.

Abteilung II (Plenum und Ausschüsse) Sekretär: Ministerialrat Sklode von Perbandt<sup>30</sup>; zu ihrem Aufgabengebiet gehörten die sachliche Vorbereitung und Betreuung der Sitzungen des Plenums und der Fachausschüsse, die Bibliothek und Fragen der Hinzuziehung von Sachverständigen und Gutachtern.

Abteilung III (Organisation) Sekretär: Oberregierungsrat Hans Trossmann<sup>31</sup>; zu ihrem Aufgabengebiet gehörten das Pressewesen, Fragen der Organisation (Tagungsbüro, Vervielfältigungen und Verteilung der Drucksachen<sup>32</sup>, Fernsprechdienst, Pfortnerdienste, Botendienste, Putzfrauen, Kraftfahrer und Tankwart), der Stenographische Dienst und das Archiv.

Allerdings wurde die Geschäftsverteilung angesichts des hohen Arbeitsanfalls sehr flexibel gehandhabt; der Bibliotheksleiter Rudolf Werner Füßlein sprang beispielsweise auch als Protokollführer ein.<sup>33</sup> Mit dem weitgehenden Abschluß der Beratungen der Fachausschüsse wurde am 10. März 1949 die Arbeit in der Abteilung II neu geregelt. Sie umfaßte nun neben der Erledigung von Sekretariatsarbeiten die systematische Aufarbeitung des Beratungsmaterials (Fundstellenverzeichnisse zur Entstehung der einzelnen Abschnitte und Artikel), synoptische Zusammenstellungen der

<sup>30</sup> Sklode von PERBANDT, geboren am 17. Nov. 1902 in Langendorf (Ostpommern), absolvierte 1929 das Assessorexamen und war danach in der inneren Verwaltung tätig, von 1939 bis 1945 im Gemeindeprüfungsamt beim Reichsministerium des Innern in Berlin. 1935 wurde er zum Regierungsrat ernannt; 1947 zum Ministerialrat beim Deutschen Sekretariat des Zonenbeirates in Hamburg. 1948/49 wurde er als Sekretär der Abteilung II des Sekretariats des Parlamentarischen Rates abgeordnet. Seit dem 23. Sept. 1949 war er im Bundesministerium des Innern zunächst als Ministerialrat, seit 1953 als Ministerialdirigent tätig. Seit 1952 war er Leiter der Abteilung Z. 1961 wurde er in den Ruhestand versetzt; gestorben am 17. Mai 1983. BArch B 122/781.

<sup>31</sup> Hans TROSSMANN, am 18. April 1906 in Nürnberg als Sohn des Abgeordneten im bayerischen Landtag und im Reichstag (1924-1933) Karl T. geboren, nach dem Studium der Rechtswissenschaften und Volkswirtschaft in Berlin, München und Erlangen legte er 1932 das Zweite juristische Staatsexamen ab und arbeitete bis 1945 im bayerischen Landesdienst, zuletzt in der Preisüberwachung als Oberregierungsrat. Während des Krieges wurde T. nach seiner Einberufung „UK“ gestellt und war 1944 Militärverwaltungsoberrat in Italien. Nach Kriegsende schloß sich Trossmann der CSU an, deren stellvertretender Generalsekretär er 1946 wurde. Anschließend war er Fraktionssekretär der Landtagsfraktion der CSU in München. 1948-1949 war er Sekretär der Abteilung III (Organisation) des Sekretariats des Parlamentarischen Rates. Nach der Konstituierung des Deutschen Bundestages wurde er 1949 Direktor beim Deutschen Bundestag. Verfasser zahlreicher Werke zum Parlamentsrecht und zur Arbeitsweise des Deutschen Bundestages. Trossmann trat zum 1. April 1970 in den Ruhestand; er starb am 2. Nov. 1993 in Bonn.

<sup>32</sup> Vgl. dazu ausführlich mit Abdr. der Verteiler Der Parl. Rat, Bd. 10, S. LIII-LX.

<sup>33</sup> Vgl. Der Parl. Rat, Bd. 10, S. LI.

Texte und vergleichende Darstellungen zur Entwicklung der einzelnen Artikel des Grundgesetzes.<sup>34</sup>

Die Arbeit des Sekretariats unterlag detaillierten Vorschriften und Regelungen. Den allgemeinen Rahmen setzte zunächst eine Büroordnung, die die Sekretäre von Perbandt und Trossmann entworfen hatten und die beispielsweise die Arbeitszeiten, den Schriftverkehr und den Geschäftsgang sowie die Vergabe von Einlaßkarten für Plenarsitzungen und die Ausstellung von Ausweisen regelte.<sup>35</sup> Die Anfertigung der Wortprotokolle oblag dem Stenographischen Dienst, für den erfahrene Stenographen tätig waren.<sup>36</sup> Die Arbeit der Protokollführer – vergleichbar den Ausschußsekretären im Deutschen Bundestag – wurde in einem eigenen „Merkzettel für den Protokollführer“ beschrieben.<sup>37</sup> Sie umfaßte unmittelbar nach jeder Sitzung die Unterrichtung der Sekretäre der Abteilungen I und II über Termine, Themen und Beschlüsse, die Erstellung und Vorlage eines Kurzprotokolls, das dann als Drucksache verteilt wurde, die Erstellung von vorläufigen Tagesordnungen, die Führung eines Aktenhefters zu jedem Ausschuß für den Ausschußvorsitzenden und dessen Unterrichtung über die anstehenden Verhandlungsgegenstände. Auf die Führung von Wochenabschlußberichten wurde, obgleich sie zunächst vorgeschrieben waren, später offenbar verzichtet.<sup>38</sup>

Die Tätigkeit der Sekretariatsmitarbeiter ging jedoch über reine Hilfsdienste, wie sie in den Vorschriften geregelt wurden, hinaus. Ein Blick auf die Praxis der Sekretariatsarbeit, wie sie sich vor allem auf der Grundlage der Protokolle der Fachausschüsse<sup>39</sup> und des umfangreichen Schriftguts des Sekretariats des Parlamentarischen Rates<sup>40</sup> erschließt, zeigt ein differenzierteres Bild. Das Sekretariat konnte sogar bei den Beratungen des Grundgesetzes mitwirken und übte einen nicht zu unterschätzenden Einfluß aus.

Der als Protokollführer im Ausschuß für Organisation des Bundes tätige Rudolf Werner Füßlein<sup>41</sup> assistierte beispielsweise dem in der 18. Sitzung

<sup>34</sup> Vorläufiger Arbeitsplan der Abteilung II, BArch Z 5/257, Bl. 75.

<sup>35</sup> Vgl. Entwürfe in BArch Z 5/6, Bl. 10-15 und Bl. 5-8 (handschriftlich korrigiert, mit Verfügung vom 18. Sept. 1948).

<sup>36</sup> Vgl. Kurt PESCHEL: Der stenographische Dienst im Parlamentarischen Rat, in: Neue Stenographische Praxis 1 (1953), S. 24-26; Namensliste und Kurzlebensläufe von Stenographen, die in den Stenographischen Dienst des Deutschen Bundestages eintraten, BArch Z 12/155. Viele der Stenographen des Parlamentarischen Rates hatten bereits im Reichstag und danach im Führerhauptquartier Dienst geleistet, vgl. Der Parl. Rat Bd. 5, S. LIV; Der Parl. Rat Bd. 3, S. XXXVIII.

<sup>37</sup> Abgedr. in Der Parl. Rat, Bd. 10, S. LI.

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

<sup>39</sup> Diese werden im Rahmen der Edition „Der Parlamentarische Rat 1948-1949. Akten und Protokolle“ vom Deutschen Bundestag und vom Bundesarchiv herausgegeben.

<sup>40</sup> Dieses befindet sich vor allem im Bundesarchiv, Bestand Z 5, und im Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages, Bestand 5.

<sup>41</sup> Dr. Rudolf Werner FÜßLEIN wurde am 18. März 1900 in Spechtsbrunn geboren; nach dem Studium der Rechtswissenschaften wurde er 1923 zum Dr. iur. promoviert und

am 27. Oktober 1948 eingesetzten Unterausschuß. Dieser bestand aus den Abgeordneten Elisabeth Selbert (SPD) und Felix Walter (CDU) und besaß den Auftrag, die bislang vom Organisationsausschuß formulierten Artikel, insbesondere zum Abschnitt Gesetzgebung, redaktionell zu überarbeiten, um die weitere Ausschubarbeit zu erleichtern.<sup>42</sup> Offenbar wirkte Füssel an der Arbeit des Unterausschusses maßgeblich mit, denn er beteiligte sich in der 19. Sitzung des Organisationsausschusses am 3. November 1948 an der Berichterstattung über die Ergebnisse des Unterausschusses.<sup>43</sup> Sekretariatsmitarbeiter wie Füssel wurden aufgrund ihres Sachverstands sowie ihrer genauen Kenntnis der Entwürfe und der Entwicklung der Beratungen von den Ausschußvorsitzenden während und in Vorbereitung der Ausschußsitzungen gerne zu Rate gezogen.

Einen beträchtlichen Teil der Arbeit im Sekretariat machten auch die zahlreichen Ausarbeitungen aus, die vor allem von Mitarbeitern der Abteilung II angefertigt wurden. Hierzu zählten insbesondere systematische Übersichten und Zusammenstellungen der Texte, synoptische Gegenüberstellungen (beispielsweise mit den entsprechenden Artikeln der Weimarer Verfassung), vergleichende Darstellungen und Sachverzeichnisse. Die Ausarbeitungen wurden entweder vom Präsidenten des Parlamentarischen Rates unmittelbar in Auftrag gegeben oder sie wurden ihm oder Abgeordneten des Parlamentarischen Rates vorgelegt. Die Sekretariatsmitarbeiter erstellten ferner zusammenfassende Berichte über den Stand der Arbeit in Fachausschüssen, Listen unerledigter Anträge, Übersetzungen fremdsprachiger Texte (beispielsweise der Militärgouverneure) und eine Ausarbeitung über das Verhältnis des Grundgesetzes zu den Forderungen der Denkschrift der Militärgouverneure.<sup>44</sup> Die Arbeit des Sekretariats umfaßte aber auch Ausarbeitungen zu bestimmten Beratungsthemen, Entwürfe zu Abschnitten des Grundgesetzes auf der Grundlage der bisherigen Beratungen und kritische Darstellungen zum bisherigen Verlauf der Beratungen in den Fachausschüssen. Es ist dabei recht bemerkenswert, daß auch solche

---

absolvierte 1926 das Gerichtsassessorexamen in Jena. Danach war er in der inneren Verwaltung tätig, 1948/49 im Sekretariat des Parlamentarischen Rates. Von 1950 bis 1964 war Füssel Ministerialbeamter im Bundesministerium des Innern, zuletzt als Ministerialdirigent und Unterabteilungsleiter in der Abteilung für Verfassung, Staatsrecht und Verwaltung. Er war außerdem Beauftragter des Volksbundes Deutsche Kriegsgräberfürsorge. Füssel war Verfasser zahlreicher staats- und verfassungsrechtlicher Werke. Er starb am 30. Apr. 1980.

<sup>42</sup> Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 23, TOP 6.

<sup>43</sup> Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 25, TOP 2.

<sup>44</sup> Vgl. u.a. BArch Z 5/157, Z 5/158, Z 5/159, Z 5/226, Z 5/257, Z 5/202 (S-Nr. 3), Z 5/203 (S-Nr. 93), Z 5/127 (Drucks. Nr. 228 und 247), Z 5/128 (Drucks. Nr. 385), Z 5/129 (Drucks. Nr. 509), Z 5/174 (Drucks. Nr. 517), Z 5/130 (Drucks. Nr. 519), Z 5/131 (Drucks. Nr. 548, 549, 561), Z 5/132 (Drucks. Nr., 574), Z 5/136 (Drucks. Nr. 751, 751a), Z 5/137 (Drucks. Nr. 850b); Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages 5/8.

Ausarbeitungen, die kommentierenden oder kritischen Gehalts waren, als Drucksachen des Parlamentarischen Rates verbreitet wurden.<sup>45</sup>

Diese wenigen Hinweise zeigen, daß eine Beurteilung der Rolle des Sekretariats des Parlamentarischen Rates allein auf der Grundlage von Geschäftsverteilungsplänen und Büroordnungen zu kurz greift. Die Tätigkeit der Sekretariatsarbeiter ähnelte weniger der eines technischen Hilfsdienstes, sondern eher der einer Parlamentsverwaltung oder einer Ministerialbürokratie.<sup>46</sup> Dies dürfte auch dem Selbstverständnis mancher Mitarbeiter, die aus der Reichsministerialverwaltung stammten, durchaus entsprochen haben.<sup>47</sup> Die Tatsache, daß die Sekretariatsmitarbeiter dabei meist im Auftrag des Präsidenten des Parlamentarischen Rates handelten, stand damit keineswegs im Widerspruch, sondern war Ausdruck des üblichen Wechselspiels zwischen Politik und Verwaltung.

## II.

Die Behauptung des Abgeordneten Lehr in der 13. Sitzung des Kombinierten Ausschusses, das Schreiben des Sekretariats des Parlamentarischen Rates sei „eine reine Sachbearbeitung“ und „keine irgendwie bestellte Arbeit“<sup>48</sup>, entsprach nicht dem tatsächlichen Sachverhalt. Das Schreiben bildete vielmehr einen Bestandteil der Vorarbeiten zu einer 16 Seiten umfassenden Ausarbeitung, die die Abteilung II des Sekretariats im Auftrag des Präsidenten des Parlamentarischen Rates am 22. Oktober 1948 abschloß. Sie wurde unter dem Titel „Ergebnisse und Probleme aus der bisherigen Arbeit des Parlamentarischen Rates“ am 27. Oktober von Adenauer als Drucksache an die Abgeordneten zur „Kenntnisnahme“ verteilt.<sup>49</sup> Dort hieß es zur Problematik des Artikel 89 Absatz 2 vor dem Hintergrund des Prinzips des positiven Mißtrauensvotums gemäß Artikel 90:

*„Ebenso wie im Herrenchiemseer Entwurf wird auch vom Organisationsausschuß dem parlamentarischen System gegenüber einer ‚Präsidialregierung‘ oder einer ‚Regierung auf Zeit‘, wie sie insbesondere von der FDP-Fraktion vertreten werden, der Vorzug gegeben. Die beiden letzteren Systeme hält die Mehrheit des Ausschusses nicht für geeignet, die politischen Konflikte der heutigen krisenhaften Zeit zu überwinden. Andererseits glaubt man aber auch, mit dem parlamentarischen System in der herkömmlichen Form der politischen Krisen nicht Herr werden zu*

<sup>45</sup> Vgl. insb. die Drucks. Nr. 228 und 247, BArch Z 5/127, über die noch zu sprechen sein wird.

<sup>46</sup> Die Organisation der Bundestagsverwaltung folgte 1949 dem Vorbild des Sekretariats des Parlamentarischen Rats, vgl. VOSS, *Parlamentarische Dienste*, S. 31 f.

<sup>47</sup> Dies galt z.B. für den Sekretär der Abt. II, Sklode von Perbandt; eine mehrjährige dienstliche Tätigkeit in der Reichsverwaltung ist für die meisten leitenden Sekretariatsmitarbeiter für die Zeit vor 1945 nachweisbar.

<sup>48</sup> BArch Z 5/72, Bl. 50.

<sup>49</sup> Drucks. Nr. 228, BArch Z 5/127; vgl. auch *Der Parl. Rat* Bd. 3, S. 528, Dok. Nr. 15, Anm. 1.

können. Man hat sich deshalb einhellig der ‚konstruktiven Neuerung‘ des Herrenchiemseer Entwurfs angeschlossen, die durch die Einführung des sogenannten positiven Mißtrauensvotums (Erklärung des Mißtrauens nur unter gleichzeitiger Benennung eines neuen Bundeskanzlers) verhindern will, daß eine regierungsunfähige oder zur Übernahme der Verantwortung nicht geneigte Opposition die Regierung stürzt.

Im Widerspruch zu letzterem steht allerdings die Einstellung des Ausschusses zur parlamentarischen Verantwortlichkeit der einzelnen Minister. In Abweichung vom Herrenchiemseer Entwurf, der lediglich zum Amtsantritt jedes Ministers das Vertrauen des Bundestags forderte, im übrigen aber offensichtlich mit dem Ziel, die Kontinuität und Homogenität des Kabinetts nicht zu durchbrechen, das Herausschießen einzelner Minister nicht zuließ, ist der Ausschuß wieder zum System der Weimarer Verfassung zurückgekehrt, wonach die einzelnen Minister zur Führung ihres Amtes des Vertrauens des Bundestags bedürfen und somit durch Mißtrauensvotum auch einzeln herausgeschossen werden können.

In das parlamentarische System ist die Länderkammer – abgesehen von dem voraussichtlich seltenen Fall der Legalitätsreserve bei der Regierungsbildung – nicht eingebaut worden. Der Sturz des Kabinetts liegt, wie in der Weimarer Verfassung, so auch künftig ausschließlich bei der 1. Kammer. (Anders beispielsweise in der neuen italienischen Verfassung, nach der die Regierung des Vertrauens beider Kammern bedarf).

Es ist also denkbar, daß eine obstruierende Parlamentsmehrheit, wenn sie ein positives Mißtrauensvotum (also unter Benennung eines Nachfolgers) gegen den Kanzler selbst nicht zustande bringt, durch Herausschießen einzelner Minister die Regierung und Gesetzgebungstätigkeit praktisch lähmt, was um so schwerer wiegt, als die Überwindung negativer Parlamentsobstruktion infolge des Fortfalls der Parlamentsauflösung und der Einschränkungen des Notverordnungsrechts erheblich erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht worden ist.<sup>50</sup>

Die Argumentation ähnelte hier sehr stark der des Schreibens an den Kombinierten Ausschuß. Die Entwicklung der Argumentation kann bis in Formulierungen hinein nachvollzogen werden, wenn weitere Vorarbeiten zu den „Ergebnissen und Problemen“ herangezogen werden, so der von Füßlein entworfene, 11 Seiten umfassende Entwurf „Grundprobleme und wichtigste Ergebnisse der bisherigen Arbeit“ vom 18. Oktober 1948<sup>51</sup> und der ebenfalls von Füßlein stammende sechsseitige „Bericht über die Ausschüsse für Organisation des Bundes und für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege“ vom 16. Oktober 1948.<sup>52</sup> Insgesamt gaben die „Ergebnisse und Probleme“ einen kommentierenden Überblick über den Stand der Beratungen in den Fachausschüssen. Das besondere Augenmerk galt dabei den Abweichungen der

<sup>50</sup> Drucks. Nr. 228, S. 12 f.

<sup>51</sup> BArch Z 5/257, Bl. 81-91 (zur parlamentarischen Verantwortlichkeit von Ministern vgl. Bl. 88 f.).

<sup>52</sup> BArch Z 5/207 (zur parlamentarischen Verantwortlichkeit von Ministern vgl. S. 5).

Entwürfe der Fachausschüsse vom Herrenchiemseer Entwurf und von der Weimarer Verfassung. Kritik wurde nur selten und vorsichtig geäußert, sie wurde meist als Meinung anderer in Fußnoten versteckt, wie dies am Beispiel der Präambel erfolgte: „Gegen Überschrift und Präambel sind außerhalb des Grundsatzausschusses verschiedene Bedenken laut geworden: Der Text wird als zu lang, der Hinweis auf den Nationalsozialismus als unangebracht, die Herausstellung des Gedankens der Kontinuität des alten Reichs als juristisch nicht gelungen angesehen. Das Wort 'Republik' wird als nicht mehr aktuell, für die junge Generation nichts besagend, bei der älteren Generation durch die geschichtliche Entwicklung überwundene Gegensätze wieder aufrollend empfunden.“<sup>53</sup> Die Ausarbeitung umriß die gesamte Breite der in den Fachausschüssen beratenen Artikel. Hinsichtlich der Übergangsbestimmungen wurde berichtet, daß Ergebnisse in den damit befaßten Ausschüssen – dem Finanz- und dem Organisationsausschuß – noch nicht vorliegen. In einem „Anhang“ gingen die Verfasser kurz auf den Stand der Beratungen im Wahlrechtsausschuß ein und erwähnten, daß die Arbeiten des Ausschusses für das Besatzungsstatut noch nicht begonnen haben.

Einen deutlich kritischeren Ton schlug die 15 Seiten umfassende Ausarbeitung des Sekretariats vom 31. Oktober 1948 unter dem Titel „Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse“ an, die am 4. November 1948 im Auftrag des Präsidenten des Parlamentarischen Rates als Drucksache an die Abgeordneten verteilt wurde und „als Ergänzung zu der Aufzeichnung über die Ergebnisse und Probleme aus der bisherigen Arbeit der Fachausschüsse vom 22.10.1948“ dienen sollte.<sup>54</sup> Hierbei handelte es sich auch nicht im eigentlichen Sinne um eine „Ergänzung“, wie im Titel behauptet, denn die „Ergebnisse und Probleme“ hatten ja die gesamte Arbeit der Fachausschüsse umrissen. Vielmehr ging es in dieser neuen Ausarbeitung vor allem um eine Zusammenfassung der Kritik an den bisher vorliegenden Entwürfen aus den Verfassungsberatungen, wobei die Herkunft der Kritik im Dunkeln gelassen wurde. Im Gegensatz zu der vorangegangenen Arbeit zielten die „Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse“ auf bestimmte Bereiche der Verfassungsberatungen, besonders auf die Grundrechte und die Abschnitte Bundespräsident, Bundesregierung – hier erneut das konstruktive Mißtrauensvotum und die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit –, Gesetzgebung, Ausführung der Bundesgesetze und die Verankerung des Beamtenrechts.

Schon der Beginn der Ausarbeitung deutete die veränderte Tonlage an. So hieß es einleitend zu den Grundrechten: „Von den bisher der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Artikeln des Grundgesetzentwurfs haben die Bestimmungen über die Grundrechte das relativ größte Interesse, aber auch scharfe Kritik

<sup>53</sup> Drucks. Nr. 228, S. 1.

<sup>54</sup> Drucks. Nr. 247, BArch Z 5/127; vgl. auch Der Parl. Rat Bd. 3, S. 528, Dok. Nr. 15, Anm. 1.

sowie verschiedene Änderungs- und Ergänzungsvorschläge hervorgerufen.“<sup>55</sup> Die hier vorgetragene Kritik war jedoch in keiner Hinsicht repräsentativ und unterlag weder in der Auswahl der kritisierten Bereiche noch in der Richtung der Kritik irgendwelchen Zufälligkeiten. Vielmehr lassen sich aus der Ausarbeitung deutliche Tendenzen herauslesen:

Bei den Grundrechten wurde wiederholt gegen Begründungen aus dem Naturrecht und dem Gedankengut der Aufklärung polemisiert. Zugleich hieß es in der Ausarbeitung, daß „das fast völlige Fehlen der die Gemeinschaft und Gesellschaft, insbesondere Familie, Schule, Kirche, Beamtenrecht betreffenden Grundrechte [...] als Rückschritt gegenüber der Weimarer Verfassung“<sup>56</sup> anzusehen sei. Auf einen entsprechenden Antrag der Konferenz der Kirchen der britischen Zone zur Regelung der Rechtsstellung der Kirchen im Grundgesetz wurde in diesem Zusammenhang hingewiesen. Eingefordert wurden neben den Grundrechten auch „Grundpflichten“, in denen die „Mitverantwortung des Einzelnen am öffentlichen Leben“ zu verankern seien. Ferner wurden Bestimmungen zur „Sicherung der menschlichen Existenz“ sowie der Schutz des Eigentumsrechts gegen entschädigungslose Enteignung verlangt.<sup>57</sup>

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Verfassungsorgane hielt die Ausarbeitung des Sekretariats eine deutliche Stärkung der Rolle des Bundespräsidenten in der Verfassung für notwendig. Nach dem Vorbild der Weimarer Verfassung sollte dem Bundespräsidenten die Aufgabe zukommen, einen Ausgleich zwischen Bundestag und Bundesrat herbeizuführen:

*„Gerade im Bundesstaat macht sich ein solcher Ausgleich immer erforderlich, um das Verhältnis der unitarischen Kräfte des Parlaments und der föderativen Kräfte der Ländervertretung im Gleichgewicht zu halten. Dieses Gleichgewicht kann, wie die Verfassungsgeschichte lehrt, nicht durch Verfassungsbestimmungen, sondern nur durch das politische Kräftespiel, insbesondere des *pouvoir neutre* des Staatspräsidenten, aufrecht erhalten werden.*

*Es ist deshalb bedenklich, daß der Bundespräsident*

- a) *nur noch einen sehr abgeschwächten Einfluß auf die Regierungsbildung hat (Art. 87),*
- b) *nur noch in einem Sonderfall (Art. 87, Ziff. 5) den Bundestag auflösen kann,*
- c) *beim Notverordnungsrecht und bei der Bundesexekutive nicht mitwirkt.“<sup>58</sup>*

Auch in dem konstruktiven Mißtrauensvotum, wie es in Art. 90 des Herrenchiemseer Entwurfs vorgesehen war, wurde keine hinreichende Sicherung des parlamentarischen Systems gegen eine „negative Oppositionsmehrheit“ im Parlament gesehen, die zwar nicht in der Lage ist, einen neuen Kanzler zu präsentieren, aber durch ständige Ablehnung der Geset-

<sup>55</sup> Drucks. Nr. 247, S. 1.

<sup>56</sup> Ebd.

<sup>57</sup> Ebd., S. 2 f.

<sup>58</sup> Ebd., S. 5.

zesvorlagen der Regierung deren Arbeit lähmt. Es wurde daher ein Parlamentsauflösungsrecht vorgeschlagen, wobei offenbar dem Bundespräsidenten eine wichtige Funktion zukommen sollte:

*„Die offenbar dem Herrenchiemseer Entwurf zugrundeliegende Annahme, daß die durch das System des positiven Mißtrauensvotums geschaffene Stabilität eine Auflösung des Parlaments, abgesehen von dem nur selten eintretenden Sonderfall des Art. 87 unnötig mache, muß nach den vorstehenden Ausführungen stark bezweifelt werden. Es bleibt deshalb zu prüfen, ob nicht das Parlamentsauflösungsrecht, das in allen modernen Demokratien für unentbehrlich gehalten wird, auch in das neu zu schaffende Grundgesetz aufgenommen werden sollte.“<sup>59</sup>*

Folgerichtig wurde auch eine Ausweitung des Notverordnungsrechts befürwortet, das der Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates *„sowohl hinsichtlich der Voraussetzungen als auch hinsichtlich seines Zweckes und seines Inhalts wesentlich eingeschränkt“* hatte. Ein Notverordnungsrecht sollte auch dann möglich sein, *„wenn eine negative Oppositionsmehrheit den Stillstand der Gesetzgebung herbeiführt.“* Dabei könnte *„in Ausweitung des Gedankens der Legalitätsreserve im Falle einer andauernden durch negative Oppositionsmehrheit verursachten Gesetzgebungskrise der Länderkammer durch den Bundespräsidenten das alleinige Gesetzgebungsrecht übertragen“* werden und *„das eigentliche Notverordnungsrecht erst zum Zuge[...]kommen, wenn auch die Legalitätsreserve der Länderkammer erschöpft ist.“<sup>60</sup>*

Zur Stabilisierung der Regierung empfahl das Sekretariat weiterhin, daß zur Entziehung des Vertrauens *„ein gemeinsamer Beschluß beider Kammern“* erforderlich gemacht werden könne. Auch die von seiten der FDP-Abgeordneten Dehler und Becker unterbreiteten Vorschläge zu einer *„Regierung auf Zeit“*, die jedoch in dem Organisationsausschuß keine Mehrheit gefunden hatten, wurden in diesem Zusammenhang vorgebracht.<sup>61</sup> In der Frage der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit nach Artikel 89 Absatz 2 schloß sich die Ausarbeitung den früheren Stellungnahmen an

<sup>59</sup> Ebd., S. 7. Zum Art. 90 des Herrenchiemseer Entwurfs vgl. Der Parl. Rat Bd. 2, S. 598.

<sup>60</sup> Drucks. Nr. 247, S. 7f.

<sup>61</sup> Ebd., S. 8. Schon der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee hatte sich gegen eine *„Regierung auf Zeit“* ausgesprochen, vgl. Der Parl. Rat Bd. 2, S. 551. Zur Diskussion in der fünften und der achten Sitzung des Organisationsausschusses am 23. und 30. Sept. 1948 vgl. Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 5, TOP 5; Dok. Nr. 9, TOP 4c und 4d. Der Abg. Walter unterrichtete am 16. Nov. 1948 den Hauptausschuß über die Ablehnung der *„Regierung auf Zeit“* durch den Ausschuß für die Organisation des Bundes, vgl. Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, Bonn 1948/49, S. 26. Vgl. zu den Diskussionen innerhalb der FDP Dieter HEIN: Zwischen liberaler Milieupartei und nationaler Sammlungsbewegung. Gründung, Entwicklung und Struktur der Freien Demokratischen Partei 1945-1949. Düsseldorf 1985, S. 331, 343. Für die CDU/CSU bot die Diskussion um die *„Regierung auf Zeit“* ebenso wie die späteren Anträge der FDP-Abgeordneten Dehler und Becker für ein Präsidialsystem die Möglichkeit für taktische Bündnisse, da beide Vorschläge für die SPD unannehmbar waren; vgl. Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat: Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion, eingel. und bearb. von Rainer SALZMANN, Stuttgart 1981, S. 331 f.

und empfahl, „in Wiederherstellung des Herrenchiemseer Vorschlages lediglich den Amtsantritt, nicht aber auch die Führung des Amtes der einzelnen Minister vom Vertrauen des Bundestages abhängig zu machen (Art. 89).“<sup>62</sup>

Die Ausarbeitung des Sekretariats sprach sich in aller Deutlichkeit für die Gleichberechtigung der Länderkammer bei der Gesetzgebung und gegen ein lediglich suspensives Veto aus:

„Mag auch bei einer solchen Regelung [ein suspensives Veto, M.W.] die Einwirkungsmöglichkeit der Länderkammer sehr groß, unter Umständen sogar noch größer sein als bei gleichmäßigem Gesetzesbeschlußrecht beider Kammern, so ist trotzdem zu bedenken, daß dabei die Verantwortlichkeit zwischen beiden Kammern sehr ungleich verteilt ist. Wenn die Länderkammer lediglich ein Veto einzulegen braucht, um die volle Verantwortung für das Zustandekommen des Gesetzes dem Bundestag zuzuschieben, so ist das eine durchaus unbefriedigende Lösung. Nur bei gleichem Gesetzesbeschlußrecht beider Kammern ist die Verantwortung auch eine gleichmäßige.“<sup>63</sup>

Weiterhin schnitt das Sekretariat neben Fragen der strukturverändernden Gesetze (Art. 107 des Herrenchiemseer Entwurfs) sowie der Ausführung der Bundesgesetze vor allem die Berücksichtigung der Beamtenrechte in der Verfassung an, auf die an späterer Stelle noch eingegangen wird.

Aus dem Inhalt der „Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse“ wird deutlich, daß diese Ausarbeitung nicht den Charakter einer neutralen Hilfestellung für die Arbeit der Abgeordneten besaß. Vielmehr wurde in dem Text eindeutig Position bezogen. Vor allem die Forderungen nach Gleichberechtigung der Länderkammer in der Gesetzgebung und Stärkung der Rolle des Bundespräsidenten unterstützten die Haltung der Unionsfraktion in diesen Fragen und standen in Gegensatz zu den Entwürfen der SPD. Darüber hinaus war es der Ton der Ausarbeitung, der als unüblich auffallen mußte. Hier wurde nicht nur Kritik an der Arbeit des Parlamentarischen Rates wiedergegeben, sondern auch Kritik geübt. In diesem Sinne ist vielleicht auch die Randbemerkung „von wem?“ auf dem Schreiben zu verstehen, mit dem Leisewitz von der Außenstelle Bad Godesberg am 5. November 1948 die Ausarbeitung an das Büro der Ministerpräsidenten in Wiesbaden übersandte.<sup>64</sup>

Hatten schon die sehr viel gemäßigteren Ausführungen des Sekretariats zur Neufassung des Artikels 89 bei dem Abgeordneten Katz in der Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 13. Oktober 1948 für Empörung gesorgt, so war die ungehaltene Reaktion der SPD-Fraktion im Parlamentarischen Rat auf die „Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse“ kaum verwunderlich. In einem von Ludwig Bergsträsser verfaßten Entwurf der SPD-

<sup>62</sup> Drucks. Nr. 247, S. 7.

<sup>63</sup> Ebd., S. 9.

<sup>64</sup> BArch Z 12/119, Bl. 276.

Fraktion an den Präsidenten des Parlamentarischen Rates vom 10. November 1948 hieß es:

*„Unter dem 4. November haben Sie den Abgeordneten ein Aktenstück zugehen lassen, das den Titel trägt: 'Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse'. Im Anschreiben ist gesagt, sie hätten es im Sekretariat herstellen lassen; dem entspricht, daß es eine offizielle Numerierung hat (PR 11.48-267 [gemeint ist 247, M.W.I]).*

*Die Darstellung dieser Übersicht ist einseitig. Sie bezieht sich im ersten Teil mehrfach auf Petitionen und sonstige Zuschriften an den Parlamentarischen Rat, die aber weder kritisch gewürdigt noch sachlich zusammengestellt sind; auch sind nie genaue Nachweise gegeben, sondern offenbar nur die Anregungen zitiert, die dem Verfasser zu seiner Auffassung passen. Das ist unvereinbar mit der Zuständigkeit des Sekretariats.*

*Noch weniger können wir dem Sekretariat, das eine unter dem Rat für den Rat arbeitende Dienststelle ist, das Recht zusprechen, die Arbeit des Rates oder seiner Ausschüsse zu kritisieren, wie das besonders im zweiten Teile – von Seite 5 ab – wiederholt geschieht, denn Ausdrücke wie 'es ist bedenklich' enthalten eine Kritik, sogar eine sehr scharfe.*

*Ebenso ist es eine Kritik, und zwar in diesem Falle nicht an einem Ausschuss, sondern an einer, und zwar der Sozialdemokratischen Partei, wenn auf Seite 9 deutlich dagegen Stellung genommen wird, das Gesetzesbeschlußrecht der beiden Kammern zu differenzieren. Dazu werden Vorschläge gemacht, von denen ein der Verhältnisse Kundiger ohne weiteres wissen muß, daß sie der Auffassung einer der beiden großen Parteien widersprechen. In einer offiziellen Ausarbeitung des Sekretariats ist das nicht angängig. Wenn das Sekretariat eine Zusammenstellung macht, muß diese sich auf das bisher in den Ausschüssen Erarbeitete beschränken. Kritik wie Vorschläge stehen dem Sekretariat als solchem nicht zu, unbeschadet des Rechtes, das jedes Mitglied des Sekretariats natürlich als Privatperson und Staatsbürger hat.*

*Ihnen, Herr Präsident, ist die Möglichkeit gegeben, Ihre persönliche Auffassung wirksam zu vertreten, da Sie ja das Recht haben, an jeder Sitzung jedes Ausschusses teilzunehmen.*

*Neben der mangelnden Objektivität dieser Ausarbeitung, gegen die wir uns entschieden wenden, hat das hier eingeschlagene Verfahren noch eine andere Seite. Bei der zukünftigen Kommentierung der Verfassung könnte das Aktenstück herangezogen und als offizielle Ausarbeitung angesehen und als solche benützt werden. Da es einseitig ist, halten wir dafür, daß dem vorgebeugt werden muß, und bitten Sie, Herr Präsident, deshalb, den Abgeordneten und etwaigen sonstigen Stellen, denen das Schriftstück zugegangen ist, ausdrücklich mitzuteilen, daß es sich um eine nichtoffizielle, für die Beratungen selbst wie für die Auslegung der bisher festgelegten Formulierungen ganz irrelevante Arbeit handelt.*

*Wir nehmen ohne weiteres an, daß bei etwaigen zukünftigen Übersichten unsere Ausstellungen [sic] voll berücksichtigt werden.“<sup>65</sup>*

Diese Kritik an der politischen Einseitigkeit der von Adenauer in Auftrag gegebenen Ausarbeitung des Sekretariats wurde jedoch nicht ausgefertigt und abgeschickt. Es kam auch nicht zu der geforderten Erklärung des Präsidenten, daß es sich um eine nichtoffizielle Arbeit handele. Es ist zu vermuten, daß dieses Thema zwischen den Fraktionsvorsitzenden geklärt und ein Schreiben der SPD-Fraktion daher nicht mehr für erforderlich erachtet wurde. Allerdings war eine Änderung in der Praxis der politischen Stellungnahmen des Sekretariats nicht erkennbar.

Bereits am 16. November 1948 wurde eine weitere, ebenfalls im Auftrag des Präsidenten des Parlamentarischen Rates erstellte und von Perbandt gezeichnete siebenseitige Ausarbeitung der Abteilung II des Sekretariats unter dem Titel „Zweikammersystem und Vertretung der Länder im Bund“ als Drucksache veröffentlicht,<sup>66</sup> die sich mit einer der umstrittensten Themen im Parlamentarischen Rat, einer der „Kernfragen“<sup>67</sup> des Grundgesetzes auseinandersetzte. Hierbei beschränkte sich das Sekretariat nicht mehr nur auf eine Kommentierung von Verfassungsentwürfen, es legte vielmehr selbst einen Entwurf vor. Im Sinne einer Vermittlungslösung sollte dabei neben einem aus zwei Kammern bestehenden Parlament ein Bundesrat geschaffen werden. In der Einleitung zu dem Entwurf hieß es dazu im Einzelnen:

*„Dem anliegenden Entwurf liegt der Gedanke zugrunde, neben dem reinen Zweikammersystem (Senatsprinzip) eine besondere Vertretung der Länder für die Wahrnehmung der Interessen der Länder im Bunde zu schaffen. Der Entwurf schließt sich so weit als möglich den bisher erarbeiteten Entwürfen der Fachausschüsse und, soweit solche noch nicht endgültig vorliegen, dem Text des Herrenchiemseer Entwurfs an.*

#### A. Bundesparlament.

*Das Bundesparlament, genannt Bundestag, besteht aus 2 Kammern, dem Abgeordnetenhaus und dem Senat, die gleichberechtigt an der Gesetzgebung teilnehmen. Hinsichtlich Zusammensetzung und Geschäftsgang des Abgeordnetenhauses folgt der Entwurf der vom Hauptausschuß in 1. Lesung beschlossenen Fassung des Abschnitts IV.*

*Der Senat unterscheidet sich vom Abgeordnetenhaus im wesentlichen durch seine mittelbare Wahl (Wahl durch die Landtage) und durch das System der stufenweisen Auswechslung (ewiger Senat). Der Gedanke, in dem Senat neben politischen Vertretern auch Vertreter[n] anderer Bereiche des öffentlichen*

<sup>65</sup> Friedrich Ebert Stiftung, Archiv der sozialen Demokratie (FEST), Nachlaß Kurt Schumacher/238.

<sup>66</sup> Drucks. Nr. 285, BArch Z 5/127.

<sup>67</sup> Lehr in der 3. Sitzung des Kombinierten Ausschusses am 21. September 1948, BArch Z 5/68, Bl. 66.

Lebens einen Platz einzuräumen, findet im Entwurf noch keinen Niederschlag.

- B. Der Vertretung der Länder im Bunde dient der von den Landesregierungen beschickte Bundesrat. Hinsichtlich seiner Zusammensetzung (Art. 42 b ff.) schließt sich der Entwurf im allgemeinen der Bundesratsvariante in den bisherigen Ausarbeitungen des Organisationsausschusses an.  
An Befugnissen des Bundesrats sieht der Entwurf vor
1. Mitwirkung bei der Rechtsetzung des Bundes  
(nur in beschränktem Umfange) und zwar
    - a) Stellungnahme zu allen Gesetzesvorlagen (Regierungsvorlagen und Vorlagen aus der Mitte des Abgeordnetenhauses und des Senats – Art. 103 Abs. 2).
    - b) Zustimmung zu solchen Verfassungsänderungen, die zugleich eine Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes darstellen (Art. 107).
    - c) Zustimmung zur Finanzausgleichsgesetzgebung (Art. 122 b Abs. 3).
    - d) Zustimmung zum Erlass von Notverordnungen durch die Bundesregierung (Art. 111).
    - e) Recht der Teilnahme und Anhörung bei den Sitzungen des Abgeordnetenhauses.
  2. Mitwirkung bei der Verwaltung (Ausführung der Bundesgesetze)
    - a) Laufende Unterrichtung des Bundesrats durch den Bundeskanzler und Bundesminister über die Führung der Bundesgeschäfte (Art. 42 i Abs. 2)
    - b) Zustimmung zum Erlass allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu solchen Bundesgesetzen, deren Ausführung den Ländern obliegt (Art. 113/114).
    - c) Mitwirkung bei der Bundesaufsicht. Beschlußfassung über Verletzung eines Bundesgesetzes bei Ausführung durch die Länder (Art. 114 Abs. 3).
    - d) Mitwirkung beim Bundeszwang. (Art. 115)<sup>68</sup>

Der Entwurf des Sekretariats ging direkt auf einen Vorschlag Adenauers in der CDU/CSU-Fraktion am 9. November 1948 zurück, in dem er die Schaffung einer „Bundeskammer“ aus Bundestag und gleichberechtigtem Senat vorsah. Als drittes Organ sollte ein Bundesrat zur Vertretung der Interessen der Länder eingerichtet werden.<sup>69</sup> Adenauers Vorschlag muß vor dem Hintergrund des berühmt gewordenen Treffens zwischen Menzel und Ehard am 26. Oktober 1948 gesehen werden, bei dem sich ein Kompromiß zwischen der SPD und den Anhängern eines Bundesrats innerhalb der CDU/CSU andeutete.<sup>70</sup> Der Vorschlag war Ausdruck des Bemühens, entge-

<sup>68</sup> Drucks. Nr. 285, es folgt der fünfseitige Entwurf.

<sup>69</sup> Vgl. SALZMANN, Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 145 f.

<sup>70</sup> Zu dem Treffen, auf dessen Hintergründe und Verlauf hier nicht näher eingegangen werden kann, vgl. insb. Rudolf MORSEY: Die Entstehung des Bundesrates im Parla-

gen einer sich abzeichnenden Bundesratslösung ein Mischsystem zwischen Senat und Bundesrat zu retten, wie es mit Unterstützung Adenauers vor allem von dem CDU-Abgeordneten Lehr vorgeschlagen wurde.<sup>71</sup> Mit dem Zweikammersystem sollte insbesondere auch die Absicht der SPD, der Länderkammer keine volle Gleichberechtigung zuzugestehen, vereitelt werden, da der Senat als Bestandteil des Parlaments gleichberechtigt und eine volle Gleichberechtigung des Bundesrates daher verzichtbar gewesen wäre. Von der Unionsfraktion erhielt der Vorschlag Adenauers Unterstützung, doch in der interfraktionellen Besprechung am 10. November 1948 wurde er vor allem von der SPD-Fraktion abgelehnt.<sup>72</sup> Dennoch gab Adenauer von Perbandt den Auftrag, den Vorschlag auszuarbeiten und als Drucksache zu verbreiten.<sup>73</sup> Die Behauptung, der Entwurf schließe sich so weit als möglich den bisher erarbeiteten Entwürfen der Fachausschüsse und dem Text des Herrenchiemseer Entwurfs an, ist jedoch irreführend. Zutreffender ist wohl die Feststellung, daß hier Artikel in den Entwürfen der Fachausschüsse als Versatzstücke für einen Entwurf benutzt wurden, der den Vorstellungen Adenauers entsprach. Der Vorschlag wurde von dem Abgeordneten Süsterhenn am 30. November 1948 nochmals im Hauptausschuß vorgetragen; angesichts des Widerstands der SPD besaß er jedoch keine Chancen.<sup>74</sup>

### III.

Zu den Sachthemen, die vom Sekretariat am intensivsten behandelt wurden, zählten sicherlich nicht zufällig beamtenrechtliche Fragen.<sup>75</sup> Da hierbei auch unmittelbar eigene Interessen der Sekretariatsmitarbeiter berührt waren, von denen manche selbst Beamte in den Obersten Reichsbehörden gewesen waren, bietet dieser Gegenstand besonders gute Einblicke in das Zusammenspiel zwischen Politik, Verwaltung und Interessenverbänden. Die Beratungen beamtenrechtlicher Bestimmungen im Parlama-

---

mentarischen Rat, in: Dieter H. SCHEURING (Red.): Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Bad Honnef/Darmstadt 1974, S. 63-77, hier S. 71 f.; Dieter DÜDING: Ehard, Menzel und die Staatsform. Der Kompromiß über den Föderalismus, in: Geschichte im Westen 4 (1989), S. 135-144, hier S. 141 ff.; Karl-Ulrich GELBERG: Hans Ehard. Die föderalistische Politik des bayerischen Ministerpräsidenten 1946 - 1954, Düsseldorf 1992, S. 208 ff., 216 ff.; auch Der Parl. Rat Bd. 11, S. XXI ff., 32. Vgl. dagegen neuerdings Karlheinz NICLAUß: Der Weg zum Grundgesetz. Demokratiegründung in Westdeutschland 1945-1949. Paderborn, u.a. 1998, S. 225 f., der jedoch die politische Dimension des Gesprächs und die Turbulenzen, die es auslöste, unterschätzt.

<sup>71</sup> Vgl. DOEMMING/FÜßLEIN/MATZ, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 384 f.; Drucks. Nr. 297, BArch Z 5/127.

<sup>72</sup> Vgl. SALZMANN, Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 149; Der Parl. Rat Bd. 11, Dok. Nr. 11, S. 48 ff., 54. Auch das Zentrum und die FDP lehnten den Vorschlag ab.

<sup>73</sup> Vgl. Der Parl. Rat Bd. 11, Dok. Nr. 11, S. 48.

<sup>74</sup> Vgl. Verhandlungen des Hauptausschusses, S. 124.

<sup>75</sup> Vgl. u.a. BArch Z 5/145-153, ferner Z 5/158, Z 5/224.

rischen Rat und die Bemühungen um eine Verankerung des Beamtenrechts im Grundgesetz können hierbei jedoch nicht näher behandelt werden.<sup>76</sup> Vielmehr soll nur skizziert werden, auf welche Weise Mitarbeiter des Sekretariats Einfluß auf die Behandlung beamtenrechtlicher Fragen im Parlamentarischen Rat nahmen.

Die Beamtenrechte wurden nicht als Gesamtkomplex beraten, sondern nach verschiedenen Gegenständen getrennt von mehreren Fachausschüssen in unterschiedlichen Zusammenhängen erörtert. Mit beamtenrechtlichen Fragen befaßten sich zunächst der Ausschuß für Grundsatzfragen, der Ausschuß für Zuständigkeitsabgrenzung, der Ausschuß für Organisation des Bundes und der Ausschuß für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege; schließlich noch der Allgemeine Redaktionsausschuß, der Hauptausschuß und der Fünferausschuß. Dabei schälten sich vier zentrale Problemfelder im Bereich des Beamtenrechts heraus: 1. Die verfassungsmäßige Verankerung von Beamtenrechten und die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums, 2. die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern im Bereich des Beamtenrechts, 3. die besonderen Vorschriften für die Richter,<sup>77</sup> 4. die Übergangsvorschriften zur Überleitung von Verwaltungseinrichtungen sowie zur Übernahme ihrer Beschäftigten und von früheren Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

Andere ebenfalls eingehend diskutierte Fragen, wie die nach der Beamtenhaftung, waren dagegen von vergleichsweise eher geringerer Bedeutung. Die Aufmerksamkeit der Mitarbeiter des Sekretariats konzentrierte sich dabei vor allem auf den ersten und den letzten Bereich, also auf die institutionelle Garantie und die Überleitungsbestimmungen. Dabei strebten die Sekretariatsmitarbeiter eine Wiederherstellung der beamtenrechtlichen Bestimmungen gemäß Artikel 128 und 129 der Weimarer Verfassung an. Dies betraf beispielsweise die Regelung der Grundlagen des Beamtenverhältnisses durch Reichsgesetz<sup>78</sup>, die Unverletzlichkeit der „*wohlerworbenen Rechte der Beamten*“, Anstellung auf Lebenszeit, Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung, Rechtsweg für vermögensrechtliche Ansprüche

<sup>76</sup> Vgl. dazu vor allem Udo WENGST: *Beamtentum zwischen Reform und Tradition. Beamtengesetzgebung in der Gründungsphase der Bundesrepublik Deutschland 1948-1953*, Düsseldorf 1988, S. 34 ff.; ferner: Werner SÖRGEL: *Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1969, S. 120 ff.; Wolfgang BENZ: *Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes in Deutschland 1945-1952. Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen*, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Bd. 29 (1981), S. 216-245, hier S. 235 ff.; Wolfgang LANGHORST: *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, u.a. 1994, S. 71 ff.

<sup>77</sup> Vgl. Einleitung zu *Der Parl. Rat Bd. 13*; SÖRGEL, *Konsensus und Interessen*, S. 134 ff.

<sup>78</sup> Art. 128 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung.

che<sup>79</sup>, Beschwerdeweg gegen Dienststrafvorkommnisse<sup>80</sup> sowie Beschränkung der Möglichkeit von Amtsenthebungen und Versetzungen in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit niedrigerem Gehalt aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Voraussetzungen und Verfahren.<sup>81</sup>

Die Chancen für eine Verankerung der Beamtenrechte nach Weimarer Vorbild im Grundgesetz wurden dabei auch von seiten des Sekretariats skeptisch beurteilt. So hieß es bereits im Februar 1949 in einem Manuskript von Perbandts über „*Beamtenrecht im Grundgesetz*“: „*Die Statuierung gleicher oder ähnlich lautender Vorschriften für das Grundgesetz stand von vornherein so gut wie gar nicht zur Debatte. Sie hatten wohl nach der Gesamtlage bei den meisten Parteien Ablehnung und auch bei der CDU kaum ungeteilte Zustimmung gefunden.*“<sup>82</sup> Schon die Durchsetzbarkeit der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums als eines verfassungsmäßigen Rechtsinstituts wurde als zweifelhafter eingeschätzt, als dies die Ausarbeitungen des Sekretariats erscheinen ließen.<sup>83</sup>

Das Sekretariat nutzte die Möglichkeit, in seinen Ausarbeitungen die eigene Sicht der Berücksichtigung beamtenrechtlicher Belange im Grundgesetz an die Abgeordneten heranzutragen. Bei den „*Ergebnissen und Problemen*“ vom 22. Oktober 1948 geschah dies noch recht verhalten. Hier wurde die Frage der institutionellen Garantie in Verbindung mit der Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Bund und Ländern nur sehr kurz angeschnitten:

„*Beachtlich ist die ausdrückliche Festlegung der Trennung der Gewalten und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. (Art. 21 in der Fassung des Grundsatzausschusses und Art. 29 in der Fassung des Zuständigkeitsausschusses) sowie die gegenüber der Weimarer Verfassung (Art. 17) sehr viel eingehenderen Normativbestimmungen für die Verfassung, Gesetzgebung und Rechtsprechung der Länder mit Gewährleistung der Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände. (Art. 25 in der Fassung des Grundsatzausschusses, Art. 29 in der Fassung des Zuständigkeitsausschusses). Noch nicht endgültig entschieden, von der Mehrzahl der Mitglieder des Zuständigkeitsausschusses aber positiv beurteilt, ist die Frage der insbesondere auch vom deutschen Beamtenbund nachdrücklich geforderten institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums, an deren Formulierung zurzeit noch gearbeitet wird.*“<sup>1)</sup>

1) Die beabsichtigte Aufnahme der Institutionellen Garantie in den Art. 29 würde eine Bindung nur für die Länder, Gemeinden usw. bedeuten. Es bedarf darüber hinaus einer Bestimmung, durch die der Bund selbst gebunden wird.“<sup>84</sup>

In der am 31. Oktober 1948 unter dem Titel „*Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse*“ folgenden Drucksache hieß es dann zur institutionellen Ga-

<sup>79</sup> Art. 129 Abs. 1 der Weimarer Reichsverfassung.

<sup>80</sup> Art. 129 Abs. 3 der Weimarer Reichsverfassung.

<sup>81</sup> Art. 129 Abs. 2 der Weimarer Reichsverfassung.

<sup>82</sup> BArch Z 5/257, Bl. 251.

<sup>83</sup> Ebd.

<sup>84</sup> Drucks. Nr. 228, S. 4.

rantie und den Beamtenrechten in einem separaten Bereich „Beamtenrecht“ schon massiver:

*„[...] Es ist einstweilen vorgesehen, eine entsprechende Vorschrift in den Artikel 29 (Normativbestimmungen für die Verfassungen der Länder) aufzunehmen. Es würde dies nur eine Bindung für die Länder, Gemeinden usw. bedeuten. Die Bestimmung wäre in die Verfassung so einzubauen, daß auch der Bund selbst dadurch gebunden wird. Unter den mannigfachen vorgeschlagenen verdient folgende Fassung Beachtung:*

*Dauernde Aufgaben in Ausübung der öffentlichen Gewalt sind, sofern nicht in den Gesetzen Ehrenbeamte vorgesehen sind, Berufsbeamten zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn stehen und grundsätzlich auf Lebenszeit mit gesetzlich zu regelnder Alters- und Hinterbliebenenversorgung anzustellen sind. Für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten aus dem Dienstverhältnis steht ihnen der ordentliche Rechtsweg offen.“<sup>85</sup>* Hierbei zitierte das Sekretariat wörtlich die entsprechenden Formulierungen der Eingabe des Deutschen Beamtenbundes vom 29. Oktober 1948, die ihrerseits als Drucksache verbreitet wurde.<sup>86</sup>

Auch sonst folgte der beamtenrechtliche Abschnitt der „Probleme aus der Arbeit der Fachausschüsse“ in Aufbau und Inhalt der Eingabe des Beamtenbundes. Deren Forderung nach der „Vorranggesetzgebung des Bundes über ‘Grundsätze für die Gestaltung des Beamtenrechts’“<sup>87</sup> wurde in der Ausarbeitung ausgeführt und begründet:

*„Die frühere Grundsatzgesetzgebung des Reichs auf dem Gebiet des Beamtenrechts ist im Entwurf fortgefallen. Aus den Reihen der Beamenschaft z.B. Beamtenbund und aus den Reihen der Rechtswissenschaft wird Beibehaltung der Grundsatzkompetenz aus der Erwägung heraus gefordert, daß eine rein partikularrechtliche Regelung dieser Materie starke Zersplitterung des Beamtenrechts und Gefährdung der Grundlage des Berufsbeamtentums bedeuten würde.“<sup>88</sup>*

Schließlich wurde auch die in der Eingabe geforderte „Klare Trennung der Begriffe ‘Beamter’ und ‘Angestellter’ und ‘öffentlicher Bediensteter’“<sup>89</sup>, die auf eine Neufassung des Art. 82<sup>90</sup> zielte, in der Drucksache des Sekretariats aufgegriffen:

*„Nach Art. 82 Ziff. 1 des Ausschußentwurfs ernennt und entläßt der Bundespräsident die Bundesbeamten und Bundesangestellten. Die Erwähnung der Bundesangestellten in diesem Zusammenhang ist gegenüber der Weimarer Verfassung neu. Sie unterliegt, wie aus den Reihen der Fachwissenschaft geltend ge-*

<sup>85</sup> Drucks. Nr. 247, S. 14.

<sup>86</sup> Drucks. Nr. 286, BArch Z 5/127; Eingabe Nr. 253, als behändigte Ausfertigung in: Z 5/108, Bl. 76.

<sup>87</sup> Drucks. Nr. 286.

<sup>88</sup> Drucks. Nr. 247, S. 14.

<sup>89</sup> Drucks. Nr. 286.

<sup>90</sup> Anlage 1 zum Kurzprotokoll der 12. Sitzung des Organisationsausschusses vom 8.10.1948, S. 5, Drucks. Nr. 175, BArch Z 5/127; Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 17.

*macht worden ist, grundsätzlichen rechtlichen Bedenken. Die Ernennung ist ein Hoheitsakt, der das öffentlich-rechtliche Beamtenverhältnis begründet. Das Angestelltenverhältnis gehört in das Arbeitsrecht und wird durch zivilrechtlichen Dienstvertrag begründet. Die Anwendung des Begriffs „Ernennung“ auch auf die Angestellten sei juristisch nicht haltbar. Sie bedeute eine Verwischung des Unterschiedes zwischen dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der Beamten und dem privat-rechtlichen Dienstverhältnis der Angestellten.“<sup>91</sup>*

Die Übereinstimmung zwischen den beamtenrechtlichen Forderungen der Ausarbeitung mit der Eingabe des Beamtenbundes war kein Zufall, denn zwischen Mitarbeitern des Sekretariats, hier vor allem dem Sekretär der Abteilung II, von Perbandt, und den Interessenverbänden der Berufsbeamten bestanden enge Verbindungen. So läßt sich beispielsweise in der Frage der Vorranggesetzgebung des Bundes im Bereich des Beamtenrechts ein intensiver Informationsaustausch mit Vertretern des Beamtenbundes nachweisen.<sup>92</sup> Das Sekretariat erlangte auf diese Weise frühzeitig Kenntnis vom Wortlaut der Eingaben des Beamtenbundes, auf die sie wiederum in ihren Ausarbeitungen wiederholt verwies.<sup>93</sup> Das Sekretariat war auch über Besuche von Vertretern von Beamtenverbänden informiert. Es ist nicht übertrieben, hier von einer Zusammenarbeit zur Durchsetzung beamtenpolitischer Interessen zu sprechen.

Bemerkenswert war auch die Tatsache, daß offiziell vom Präsidenten des Parlamentarischen Rates in Auftrag gegebene und an die Abgeordneten im Druck verbreitete Aufzeichnungen des Sekretariats als Sprachrohr der Interessen der Berufsbeamtenschaft dienen konnten. Dies war nicht ohne Billigung und Unterstützung Adenauers möglich. Darüber hinaus konnten sich von Perbandt und seine Mitarbeiter bei ihrem Engagement für die Beamtenrechte des Rückhalts in führenden Unionskreisen sicher sein, wie auch die Aktivitäten von Beamtenbeiräten der CDU zeigten.<sup>94</sup>

Vor allem die CDU-Abgeordneten Robert Lehr und Walter Strauß<sup>95</sup> die beide innerhalb ihrer Fraktion und im Parlamentarischen Rat großen Ein-

<sup>91</sup> Drucks. Nr. 247, S. 15.

<sup>92</sup> Vgl. WENGST, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 36 f.; BArch Z 5/151, Bl. 16 f., 28, 110; vgl. auch BArch Z 5/148, Bl. 33 (zu Art. 143 c-1).

<sup>93</sup> Vgl. Drucks. Nr. 228 und 247; vgl. auch „Hinweise zu Artikel 143 c 1 und 143 c 2“, BArch Z 5/148, Bl. 24; BArch Z 5/151, Bl. 110.

<sup>94</sup> Vgl. z.B. BArch Z 5/149, Bl. 14 f.

<sup>95</sup> Dr. Walter STRAUß, geboren am 15. Juni 1900 als Sohn des Berliner Arztes und Universitätsprofessors Hermann S.; 1924 Promotion in Heidelberg zum Dr. iur.; Referendaraus- bildung, wissenschaftlicher Hilfsarbeiter bei der Industrie- und Handelskammer Berlin und Tätigkeit als Hilfsrichter an Berliner Gerichten; seit 1928 im Reichswirtschaftsministerium, 1935 aufgrund des nationalsozialistischen Gesetzes „zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ in den Ruhestand versetzt. Strauß trat um 1939 von der jüdischen Religionszugehörigkeit zum evangelischen Glauben über; sein Vater kam 1944 im KZ Theresienstadt ums Leben. Seit 1946 Staatssekretär für die überländermäßigen Aufgaben in der hessischen Staatskanzlei und gleichzeitig Mitglied des Direktori- ums des Länderrats des amerikanischen Besatzungsgebiets in Stuttgart. 1. Okt. 1947 –

fluß besaßen<sup>96</sup>, erwiesen sich als wichtige Verbündete der Beamtenverbände. Viele Eingaben des Beamtenbundes waren direkt an Lehr gerichtet, der schon im Juli 1948 als Redner auf Beamtenkundgebungen aufgetreten war.<sup>97</sup> „Der DBB ist Ihnen zu großem Dank verpflichtet für die außerordentlich wertvolle und entscheidende Arbeit, die Sie im Ausschuß, bei der Verhandlung im Hauptausschuß und innerhalb Ihrer Fraktion für die Erhaltung des Berufsbeamtentums geleistet haben“, schrieb der Vorsitzende des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen des Beamtenbundes, Hans Schäfer, am 27. Dezember 1948 an ihn.<sup>98</sup> Lehrs Unterstützung zeigte sich beispielsweise in der 30. Sitzung des Organisationsausschusses, als er für die Einbeziehung gleich zweier Eingaben von Beamtenverbänden in die Beratungen sorgte, wobei insbesondere die Eingabe des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen des Beamtenbundes vom 13. Jan. 1949 beinahe wie eine Vorlage behandelt wurde.<sup>99</sup> Die Eingaben des Beamtenbundes wurden von Sklude von Perbandt, der Lehr durch seine frühere Tätigkeit im Sekretariat des Zonenbeirates kannte, bevorzugt behandelt; sie wurden systematisch zusammengestellt und vorgelegt.<sup>100</sup>

---

30. Apr. 1948 stellvertretender Direktor der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft, 1. Mai 1948 – 19. Sept. 1949 Leiter des Rechtsamts der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Im Parlamentarischen Rat war er stellvertretender Vorsitzender sowohl des Ausschusses für Verfassungsgerichtshof und Rechtspflege als auch des Ausschusses für Zuständigkeitsabgrenzung, Mitglied im Ausschuß für das Besatzungsstatut und stellvertretendes Mitglied im Hauptausschuß. Strauß hat für seine Fraktion wesentliche Beratungsvorlagen für Fachausschüsse wie auch für den Allgemeinen Redaktionsausschuß erarbeitet. Strauß war 1950-1963 Staatssekretär im Bundesministerium der Justiz und 1963-1970 Richter beim Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft in Luxemburg. Er starb am 1. Jan. 1976 in Unterwössen (Oberbayern).

- <sup>96</sup> Lehr war Vorsitzender des Kombinierten Ausschusses und danach des Organisationsausschusses, Mitglied des Hauptausschusses und des Überleitungsausschusses sowie Stellvertreter im Ausschuß für Finanzfragen. Obgleich kein förmliches Mitglied, wurde er zu den Beratungen des Fünfer- und Siebenerausschusses hinzugezogen. Bei Abwesenheit von Pfeiffer (Vors.) und Adenauer hatte er den Vorsitz der Unionsfraktion inne.
- <sup>97</sup> Wengst zufolge habe Lehr „zu den Beamtenlobbyisten im Parlamentarischen Rat“ gehört; WENGST, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 89, vgl. auch S. 62, 64.
- <sup>98</sup> BArch Z 5/148, Bl. 9.
- <sup>99</sup> BArch Z 5/148, Bl. 13; Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 44, TOP 2q, 2t. Vgl. auch die Eingabe des Beamtenbundes, die Lehr offenbar von dessen stellvertretendem Vorsitzenden Hans Frohwein übergeben wurde, der sich Mitte Januar 1949 in Bonn aufhielt und mit Abgeordneten des Parl. Rates Gespräche führte, Dok. Nr. 44, TOP 2s; Rundschreiben Frohweins vom 1. Febr. 1949, Deutscher Beamtenbund-Archiv (DBBA), Ordner 71/1 „Allgemeiner Beamtenbundsverband“. Vgl. WENGST, *Beamtentum zwischen Reform und Tradition*, S. 61; von DOEMMING/FÜBLEIN/MATZ, *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, S. 858.
- <sup>100</sup> Vgl. BArch Z 5/148. So wurde offenbar versucht, die Eingabe vom 13. Jan. 1949 als Anlage zum Kurzprotokoll des Organisationsausschusses zu nehmen, was ein völlig unübliches Verfahren gewesen wäre, vgl. den handschriftlichen Vermerk „Anlage zum Kurzprotokoll der 30. Sitzung des Organisations-Ausschusses“, BArch Z 5/226, Bl. 186. Die Aufnahme als Anlage ist jedoch nicht erfolgt.

Auf den Antrag von Strauß, der zuvor eine Besprechung mit Vertretern des Beamtenbundes gehabt hatte<sup>101</sup>, beschloß die CDU/CSU-Fraktion am 12. Oktober 1948 die Aufnahme des Beamtenrechts in den Grundrechtekatalog.<sup>102</sup> In der 12. Sitzung des Zuständigkeitsausschusses am 14. Oktober beantragte Strauß daraufhin die Aufnahme eines neuen Absatzes, wonach staatliche und gemeindliche Daueraufgaben grundsätzlich von Berufsbeamten auszuüben seien, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu ihrem Dienstherrn stehen.<sup>103</sup> Der Antrag war dabei mit den entsprechenden Forderungen einer Eingabe des Deutschen Beamtenbundes vom 29. Oktober 1948 weitgehend deckungsgleich.<sup>104</sup> Obgleich die SPD zunächst noch Widerstand leistete, wurde diese Fassung letztlich mit geringfügigen Modifizierungen durchgesetzt.<sup>105</sup>

„Die größte Unruhe in Behördenkreisen und in Kreisen der Beamtenschaft“<sup>106</sup> riefen Entwürfe des Parlamentarischen Rates zu den Regelungen der Übergangsbestimmungen hervor, die das Beamtenrecht berührten. Hierbei handelte es sich zunächst um einen Vorschlag des Abgeordneten Katz in der 16. Sitzung des Organisationsausschusses am 20. Oktober 1948, wonach bei Aufhebung zonaler und bizonaler Behörden die Bundesregierung das Recht haben sollte, von den Bestimmungen des Beamtenrechts abzuweichen, und eine Verpflichtung zur Übernahme der Beamten durch den Bund nicht bestehe.<sup>107</sup> Dieser Vorschlag führte ebenso wie der Art. 143 c im Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 18. November 1948, wonach alle Angehörigen dieser Stellen pauschal wie Beamte auf Widerruf behandelt

<sup>101</sup> Strauß verfügte über Kontakte zu Beamtenverbänden. Am 20. Okt. 1948 erklärte er seine Bereitschaft, eine Rede bei einer Kundgebung des Deutschen Beamtenbundes zu halten, vgl. Institut für Zeitgeschichte (IfZ) ED 94/135, Bl. 127, 129.

<sup>102</sup> SALZMANN, Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat, S. 73; vgl. WENGST, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 38; SÖRGEL, Konsensus und Interessen, S. 127 ff.

<sup>103</sup> Der Parl. Rat Bd. 3, Dok. Nr. 14, S. 496.

<sup>104</sup> Drucks. Nr. 286, Ziffer 1. Die Eingabe wurde auch von Vertretern des Beamtenbundes am 2. Dez. 1948 den Fraktionen im Parlamentarischen Rat vorgetragen und im Grundsatzausschuß am 3. Dez. besprochen, vgl. Der Parl. Rat Bd. 5, Dok. Nr. 36, S. 791, 795. Einen ähnlich lautenden Antrag erhob auch die DP, vgl. Der Parl. Rat Bd. 5, Dok. Nr. 32, Anm. 47; Dok. Nr. 33, S. 720; SÖRGEL, Konsensus und Interessen, S. 128. Die DP machte sich bei den Auseinandersetzungen um die das Beamtenrecht berührenden Regelungen der Übergangsbestimmungen zur Fürsprecherin der Interessenverbände der Beamten, vgl. Drucks. Nr. 442, BArch Z 5/129, Bl. 39; Z 5/117, Bl. 96; WENGST, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 59 f.

<sup>105</sup> Vgl. SÖRGEL, Konsensus und Interessen, S. 127 ff.; DOEMMING/FÜßLEIN/MATZ, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 314-324.

<sup>106</sup> So die Einschätzung von Perbandts, BArch Z 5/257, Bl. 257.

<sup>107</sup> Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 21, TOP 2 und 3; zur Formulierung in der 18. Sitzung des Organisationsausschusses am 27. Okt. 1948 vgl. Dok. Nr. 21, TOP 3e (BArch Z 5/74, Bl. 73); zum weiteren Gang der Beratungen vgl. DOEMMING/FÜßLEIN/MATZ, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, S. 864-875; ferner eine Zusammenstellung von Dr. Keßler, Mitarbeiter in der Abteilung II des Sekretariats vom 1. Febr. 1949, BArch Z 5/257, Bl. 222-232.

werden sollten<sup>108</sup>, zu zahlreichen Protesten und Eingaben von Interessenverbänden der Beamten und aus der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.<sup>109</sup>

Der Beamtenbund wies dabei insbesondere darauf hin, daß damit die Grundsätze über die Rechtsstellung der Berufsbeamten zeitlich begrenzt außer Kraft gesetzt würden, die andererseits im Grundgesetz verankert werden sollten. Es würden Möglichkeiten des Mißbrauchs eröffnet, indem aus politischen oder persönlichen Gründen unliebsame Beamte in den Ruhestand versetzt werden könnten, ohne daß den Betroffenen dagegen ein rechtliches Verfahren eingeräumt werde. Hinsichtlich der nach dem 1. September 1948 eingestellten Beamten wurde behauptet, daß es sich um eine zahlenmäßig sehr kleine Gruppe handle.<sup>110</sup> Ähnlich heftig war auch die Reaktion der Betroffenen auf die geplante Regelung der vermögensrechtlichen Ansprüche von ehemaligen Angehörigen und Versorgungsberechtigten des öffentlichen Dienstes, die infolge des Krieges ihr Amt oder ihre Versorgungsbezüge verloren hatten, so beispielsweise der sogenannten verdrängten Beamten. Hier sah der Entwurf des Allgemeinen Redaktionsausschusses vom 16. Dez. 1948 vor, daß die vermögensrechtlichen Ansprüche „durch Bundesgesetz“ geregelt werden sollten, aber „kein Recht auf Wiedereinstellung“ bestehe.<sup>111</sup> Die entsprechenden Artikel der Übergangsbestimmungen bildeten daher einen Hauptschwerpunkt der Aktivitäten des Beamtenbundes seit November/Dezember 1948.<sup>112</sup> Auch hierbei unterstützte das Sekretariat die Interessenverbände der Beamten.

Besonders bei der Auseinandersetzung um die Entwürfe zu Art. 143 c bzw. Art. 143 c-1 und 143 c-2 wurden Gutachten und Sachverständige als Mittel zur Unterstützung beamtenpolitischer Positionen eingesetzt. Formal geregelt war die Hinzuziehung von Sachverständigen durch den § 19 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates vom 22. Sept. 1948.<sup>113</sup> Von besonderer Bedeutung bei den Übergangsvorschriften waren die Stellungnahmen und Gutachten von seiten der Verwaltung des Vereinigten

<sup>108</sup> Drucks. Nr. 291, BArch Z 5/127; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 2, S. 88.

<sup>109</sup> Vgl. BArch Z 5/116, Z 5/117, Z 5/148. Bemerkenswert auch die kritische Stellungnahme der Außenstelle Bad Godesberg des Büros der Ministerpräsidenten, die SPD wolle damit „die Bundesregierung in die Lage versetzen [...], von den Bestimmungen des Beamtenrechts abzuweichen, eine Regelung also, die für die Übernahme des Frankfurter Beamtenkorps und der dort und anderwärts erfolgten Ernennungen auf Lebenszeit, für die parteipolitischen Möglichkeiten, auf den Beamten herumzuhacken, von eminent wichtiger Bedeutung ist, [...]“ BArch Z 12/119, Bl. 117.

<sup>110</sup> Eingabe vom 13. Jan. 1949, BArch Z 5/148, Bl. 13.

<sup>111</sup> Art. 143 c-1, Drucks. Nr. 374, BArch Z 5/172; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 196. Vgl. LANGHORST, Beamtentum und Artikel 131 des Grundgesetzes, S. 71 ff.; WENGST, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 60 ff.

<sup>112</sup> Vgl. WENGST, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 44; eine eingehende Untersuchung dieser Vorgänge steht bislang noch aus.

<sup>113</sup> Der Parl. Rat Bd. 10, Dok. Nr. B 5, S. 192.

Wirtschaftsgebietes und insbesondere des Rechnungshofs in Hamburg. Eine Stellungnahme zu den „Übergangs- und Schlußbestimmungen“ sowie ein Sondergutachten zu Art. 143 c (Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern) wurde vom Direktor beim Rechnungshof in Hamburg, Arthur Fuchs<sup>114</sup>, vorgelegt und am 18. November 1948 auf Veranlassung des Vorsitzenden des zuständigen Organisationsausschusses Lehr als Drucksache vervielfältigt.<sup>115</sup> In der 27. Sitzung des Organisationsausschusses am 6. Dezember 1948 wurden die Stellungnahme und das Sondergutachten erörtert.<sup>116</sup> An dieser Sitzung nahm Fuchs als Gutachter persönlich teil und setzte sich bei der Frage der Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern mit Nachdruck für beamtenrechtliche Positionen ein. Er vertrat dabei die Auffassung, daß es sich bei den betroffenen Bediensteten bizonaler Behörden um eine relativ kleine Zahl von Personen handele und daß das geltende Recht ausreiche, um den Bund vor Übernahmen und Belastungen zu schützen, so daß derartige Eingriffe in das Beamtenrecht nicht nötig seien.<sup>117</sup> Der Präsident des Rechnungshofs, Franz Haaser, hatte schon am 10. November 1948 vor den Mitgliedern des Hauptausschusses und den Vorsitzenden der Fachausschüsse einen Vortrag über „*Organisation der Verwaltung im Vereinigten Wirtschaftsgebiet*“ gehalten.<sup>118</sup> Eine Zusammenstellung der Ansprüche von Beamten und Angestellten, die von der Gutachtenabteilung des Rechnungshofs angefertigt wurde und sich inhaltlich eng an das Sondergutachten zu Art. 143 c und die entsprechenden Ausführungen von Fuchs anlehnte, wurde Ende November 1948 ebenfalls als Drucksache vervielfältigt.<sup>119</sup>

Im Organisationsausschuß wurde in der 30. Sitzung am 13. Januar 1949 ein weiteres Gutachten zur Frage der Zwangspensionierung oder Kündigung von Beamten und Richtern der Verwaltung des Vereinigten Wirt-

<sup>114</sup> Dr. Dr. Arthur Fuchs, geb. am 30. Dez. 1892, 1923 Promotion zum Dr. rer. pol., 1924 Promotion zum Dr. iur.; 1925 Regierungsrat; seit 1929 Reichssparkkommissar, 1932 bei der Oberrechnungskammer; 1933 Staatsfinanzrat; 1944 Lehrauftrag an der Universität Wien und Greifenwald; 1945/46 bei der Abwicklungsstelle des Rechnungshofs des Deutschen Reiches und Finanz- und Wirtschaftskontrolle der Deutschen Zentral-Finanzverwaltung in Berlin-Potsdam; seit 1947 Ministerialrat beim Rechnungshof des Deutschen Reiches (britische Zone), Aufbau der späteren Gutachtenabteilung, deren Leiter er wurde; 1948 Direktor beim Rechnungshof des Vereinigten Wirtschaftsgebietes; 1960 Direktor beim Bundesrechnungshof; 1961 Ruhestand; starb am 27. Dez. 1967.

<sup>115</sup> Drucks. Nr. 292, BArch Z 5/127; Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 36.

<sup>116</sup> BArch Z 5/127, Bl. 331; Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 37. Vgl. Gerhard OTTO: Politikberatung oder Politikgestaltung? in: Theo PIRKER (Hrsg.): Die bizonalen Sparkommissare. Opladen 1992, S. 113-171, hier bes. S. 120 f.

<sup>117</sup> Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 37, TOP 2k, vgl. auch TOP 2l und 2m. Vgl. OTTO, Politikberatung oder Politikgestaltung, S. 120 f.

<sup>118</sup> BArch Z 5/139, Bl. 44 f.; Z 12/119, Bl. 252; Drucks. Nr. 260, Z 5/127. Vgl. OTTO, Politikberatung oder Politikgestaltung, S. 118.

<sup>119</sup> Drucks. Nr. 314, BArch Z 5/128; zu den weiteren Gutachten des Rechnungshofs zum Beamtenrecht (spätere Art. 131 und 132 GG) vgl. BArch Z 5/147; Z 5/150, Bl. 50 ff.

schaftsgebietes erörtert<sup>120</sup>, an dem neben dem Leiter des Personalamtes der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Kurt Oppler<sup>121</sup>, auch das Rechtsamt unter seinem Leiter Walter Strauß mitgewirkt hatte. Die Doppelfunktion von Strauß als Direktor des Rechtsamts und Abgeordneter sorgte für eine enge Abstimmung zwischen den beamtenfreundlichen Kreisen innerhalb des Parlamentarischen Rates und der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes.<sup>122</sup> Ähnlich wie die Stellungnahmen des Rechnungshofs verfolgte auch Strauß die Linie, zu zeigen, daß die geltenden beamtenrechtlichen Möglichkeiten ausreichen, um den Bund vor Belastungen durch die Übernahme von Beamten aus zonalen oder bizonalen Behörden zu bewahren. Bereits in der 18. Sitzung des Organisationsausschusses am 27. Oktober 1948 hatte Strauß diese Position auch gegen anderslautende Aussagen, etwa von der SPD-Abgeordneten Selbert, mit Nachdruck vertreten.<sup>123</sup> In seiner Stellungnahme zum Entwurf einer gutachtlichen Äußerung schrieb er am 29. November 1948 an Carl Friedrich Ophüls im Rechtsamt, „es wäre darauf hinzuweisen, daß sowohl § 43 des Beamtengesetzes von 1937 als auch § 51 des Entwurfs zum Personalgesetz des Verwaltungsrats für den Fall der Auflösung von Behörden hinreichend Eingriffsmöglichkeiten gewähren.“<sup>124</sup>

<sup>120</sup> Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 43 und 44. BArch Z 5/145, Bl. 7-17, vom Präsidenten des Parlamentarischen Rates am 13. Jan. 1949 an die Abgeordneten verteilt.

<sup>121</sup> Dr. Kurt OPPLER, geboren am 24. Nov. 1902 in Breslau, nach einer kaufmännischen Tätigkeit juristisches Studium und 1930 Promotion zum Dr. iur. in Breslau, 1932 Assessorexamen und Niederlassung als Rechtsanwalt; unter den Nationalsozialisten aus rassistischen Gründen verfolgt; 1937 Entzug der Anwaltszulassung und 1938 Emigration in die Niederlande, 1940 nach Belgien; 1946-1947 Ministerialdirektor und Abteilungsleiter im hessischen Justizministerium, seit 1947 Leiter des Personalamts der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes; 1952-1956 Gesandter, später Botschafter in Island, 1956-1959 Norwegen, 1959-1963 Belgien; 1964-1967 Kanada; er starb im April 1981.

<sup>122</sup> Ursprüngliche Version des Personalamts in BArch Z 5/146, Bl. 7-17, gezeichnet am 5. Jan. 1949 von Oppler. Diese ursprüngliche Fassung wurde auf der Grundlage des Beschlusses der Verwaltungsratssitzung vom 5. Jan. 1949 von den Vertretern der Direktoren der Verwaltungen am 7. Jan. 1949 nochmals geprüft, vgl. Schreiben von Ophüls (Rechtsamt) an Strauß vom 7. Jan. 1949, IfZ ED 94 (Nachlaß Walter Strauß)/140. Die ursprüngliche Bezeichnung als „Gutachtliche Äußerung des Personalamtes“ wurde in „Gutachten des Verwaltungsrats“ geändert, vgl. die handschriftlich von Strauß korrigierte Fassung in IfZ ED 94 (Nachlaß Walter Strauß)/140. Vgl. auch die 35. Direktorsitzung in Frankfurt am 3. und 4. Nov. 1948, TOP 16: „Nach Vortrag von MinDir. Krautwig beauftragt der Verwaltungsrat das Rechtsamt, zusammen mit dem Personalamt ein Gutachten zur Überleitungsfrage auszuarbeiten.“ Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 4, S. 922. Vgl. auch BArch Z 22/100, Z 11/233 und Z 13/1316. Oppler verfolgte sicherlich keine „beamtenfreundliche“ Politik. Dennoch unterstützte das Gutachten die Argumentation der Beamtenverbände. Der Einschätzung Heinrich Troegers zufolge bekämpfte Strauß innerhalb der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes die Personalpolitik Opplers und versuchte dessen Entfernung zu erreichen, vgl. Heinrich TROEGER: Interregnum. Tagebuch des Generalsekretärs der Bizone 1947-1949, hrsg. von Wolfgang BENZ und Constantin GOSCHLER, München 1985, S. 57.

<sup>123</sup> Vgl. Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 23, TOP 3e; BArch Z 5/74, Bl. 77, 79.

<sup>124</sup> BArch Z 22/100, Bl. 13.

Weder Zeitpunkt noch Inhalt der Gutachten entsprangen dem Zufall. Vielmehr wurden Gutachten und Gutachter in vielen Fällen bestellt. Schon im September 1948 hatte sich von Perbandt an verschiedene ehemalige Ministerialbeamte aus der Reichsfinanzverwaltung mit der Bitte um Stellungnahmen zur reichsrechtlichen Regelung der Grundsätze des Beamtentums gewandt, die er „ggf. an die CDU und einzelne sonstige Abgeordnete heranbringen“ wollte.<sup>125</sup> Auch noch danach nutzte von Perbandt seine Verbindungen in der höheren Beamtschaft für geeignete Stellungnahmen.<sup>126</sup> Bei den Stellungnahmen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes bestand eine enge Abstimmung des Oberdirektors des Verwaltungsrates, Hermann Pünder, mit Adenauer und Strauß, wobei Adenauer in einem regen Schriftwechsel Gutachten anforderte und Pünder auf dem laufenden hielt.<sup>127</sup> Dies ging bis zur Vorgabe von Stil und Umfang der Stellungnahmen durch Adenauer.<sup>128</sup> Das Sekretariat diente dabei als koordinierende und unterstützende Stelle, etwa bei der Verteilung von Gutachten und Schreiben.<sup>129</sup> Da ein Gutachten des Rechnungshofs zu den Artikeln 143 a, 143 c-1 und 143 c-2 in der vom Allgemeinen Redaktionsausschuß am 16. Dezember 1948 formulierten Fassung<sup>130</sup>, das Lehr mit Schreiben vom 7. Januar 1949 bestellt hatte, nicht rechtzeitig eintraf, nahm von Perbandt am 13. Januar 1949 die Stellungnahme von Fuchs telefonisch auf.<sup>131</sup> Er sorgte dafür, daß die gutachterlichen Äußerungen Lehr umgehend vorgelegt wurden, so daß dieser sie in die Beratungen des Organisationsausschusses am 13. Januar 1949 einbringen konnte.<sup>132</sup>

Insgesamt waren die Bemühungen um die Verankerung des Berufsbeamtentums und die Verteidigung seiner Positionen erfolgreich, obgleich nicht alle Wünsche erfüllt wurden.<sup>133</sup> Sicherlich war es dabei von ausschlaggebender Bedeutung, daß letztlich nur SPD und KPD andere Vorstellungen beim Aufbau des öffentlichen Dienstes vertraten, während insbesondere die DP und die CDU/CSU, aber auch die FDP für die

<sup>125</sup> BArch Z 5/151, Bl. 74 (Schreiben an Ernst Wichert vom 28. Sept. 1948); vgl. auch BArch Z 5/149, Bl. 2 ff. (Schreiben von Hermann Woothke vom 2. Okt. 1948); WENGST, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 36 f. Wichert hatte, durch von Perbandt vermittelt, bereits zuvor für den Zonenbeirat ein beamtenrechtliches Gutachten im Auftrag von Lehr erstellt, BArch Z 5/151, Bl. 75 ff.

<sup>126</sup> Vgl. den Schriftverkehr mit K. Dietz im Januar/Februar 1949, BArch Z 5/146, Bl. 27 ff.

<sup>127</sup> Vgl. u.a. BArch Z 5/145, Z 5/146; zur Einbeziehung von Strauß insbesondere Z 22/100, Bl. 30, Z 5/150, Bl. 50; IfZ ED 94/47; ED 94/140.

<sup>128</sup> Vgl. z.B. BArch Z 5/146, Bl. 18; Z 22/100, Bl. 73.

<sup>129</sup> Vgl. z.B. BArch Z 5/150, Bl. 50.

<sup>130</sup> Drucks. Nr. 374, BArch Z 5/172; Der Parl. Rat Bd. 7, Dok. Nr. 4, S. 195 ff.

<sup>131</sup> Vgl. BArch Z 5/147, Bl. 10 f.; vgl. ferner Bl. 12-23; Z 5/226, Bl. 223; Z 5/150, Bl. 50.

<sup>132</sup> Der Parl. Rat Bd. 13, Dok. Nr. 44, TOP 2r, 2u.

<sup>133</sup> Vgl. die Einschätzungen von Perbandts unter dem Thema „Beamtenrecht im Grundgesetz“ vom Februar 1949, BArch Z 5/257, Bl. 248-261. Zur Bewertung als Erfolg vgl. insbesondere SÖRGEL, Konsensus und Interessen, S. 122.; BENZ, Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes, S. 236.

Beibehaltung des Berufsbeamtentums als eines verfassungsmäßig garantierten Rechtsinstituts eintraten.<sup>134</sup> Dennoch war der Erfolg auch der intensiven Lobby-Arbeit der Beamtenverbände zuzuschreiben, die darin nicht zuletzt auch von Beamten der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und des Sekretariats des Parlamentarischen Rates aktiv und nachhaltig unterstützt wurden.

#### IV.

Als Resümee bleibt festzustellen, daß das Sekretariat des Parlamentarischen Rates mehr als nur Hilfsdienste für die Abgeordneten ausübte. Mitarbeiter des Sekretariats konnten sogar an der Arbeit von Fachausschüssen mitwirken oder die Beratungsergebnisse kritisch kommentieren. Dabei diente das Sekretariat dem Präsidenten des Parlamentarischen Rates in vielen Fällen auch als Instrument für seine Ziele. Umgekehrt setzten sich Adenauer und mit ihm führende Politiker seiner Fraktion für beamtenpolitische Interessen ein, die nicht zuletzt auch Mitarbeitern des Sekretariats ein persönliches Anliegen waren. Das Sekretariat arbeitete generell meist Politikern der Unionsfraktion zu, während eine ähnlich enge Zusammenarbeit mit SPD-Politikern nicht nachweisbar ist.<sup>135</sup> Hier dürfte die größere Nähe der politischen Haltung vieler leitender Mitarbeiter des Sekretariats zu Positionen der CDU/CSU eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Wie das Beispiel der Verankerung beamtenrechtlicher Bestimmungen im Grundgesetz zeigte, wurde die Einflußnahme auf die Beratungen in einem engen Beziehungsgeflecht zwischen Adenauer, Abgeordneten der Unionsfraktion, der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und den Interessenverbänden koordiniert, in dem auch das Sekretariat eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte. Die SPD hatte dem kaum etwas entgegenzusetzen; ihr fehlte ein vergleichbarer Rückhalt in der Verwaltung. Dies waren wichtige Weichenstellungen für die Zukunft, denn wie Oppler

<sup>134</sup> Vgl. die Äußerung von Dehler in der 27. Sitzung des Organisationsausschusses vom 6. Dez. 1948 zu Art. 143 c: „Ich habe mich schon bei der Beratung dieser Materie im Organisationsausschuss gegen Art. 143 c ausgesprochen, weil ich darin auch einen Rechtsbruch sehe. Wir greifen tief in bestehende Rechte ein. Es ist eine weitgehende Ausnahmegesetzgebung. Ich habe mich im Redaktionsausschuß zunächst mit gewissen Vorbehalten der jetzt vorliegenden Fassung angeschlossen, auf Grund einer Darstellung der Dinge, deren Richtigkeit ich jetzt bezweifeln muß. [...] Wir haben erst gestern die Materie noch einmal mit dem Kollegen Dr. Strauß besprochen, der wohl den besten Einblick in die Verhältnisse hat. Er gibt an, daß die Dinge nicht so liegen, wie sie gelegentlich dargestellt wurden, und daß es sich nur um eine beschränkte Anzahl von Personen handelt. Im Hinblick darauf erscheint es mir nicht erträglich, derartige Ausnahmebestimmungen in unser Grundgesetz hineinzubringen und das Grundgesetz mit einem tiefen Eingriff in bestehende Rechtsverhältnisse zu beginnen. Deshalb bin ich ebenfalls für die Streichung des Art. 143 c in den beiden Fassungen.“ BArch Z 5/76, Bl. 85.

<sup>135</sup> Eine Ausnahme, die allerdings auf Einzelfälle beschränkt blieb, bildete offenbar Walter Menzel, vgl. z.B. BArch Z 5/150, Bl. 13.

1948 schrieb, ist es „unmöglich, einmal Verantwortung zu übernehmen, wenn der Apparat sich aus Gegnern zusammensetzt.“<sup>136</sup>

Als Robert Lehr im Oktober 1950 Innenminister wurde, begrüßte ihn der Beamtenbund als „den berufenen Verteidiger der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.“<sup>137</sup> In seinem Ministerium traf Lehr auf alte Bekannte, die bereits im Zonenbeirat und im Sekretariat des Parlamentarischen Rates für ihn gearbeitet hatten. Ehemalige Mitarbeiter der Abteilung II des Sekretariats, wie von Perbandt, von Viereck und Füßlein, waren leitende Beamte im neuen Bundesministerium des Innern.<sup>138</sup> Als einer der ersten Beamten im Innenministerium und Leiter der Zentralabteilung hatte von Perbandt maßgeblichen Einfluß auf die Personalpolitik in diesem Ressort.<sup>139</sup> Auch die Verwaltung des Deutschen Bundestages wurde nachhaltig von einem ehemaligen Sekretär des Parlamentarischen Rates geprägt. Hans Trossmann leitete die Bundestagsverwaltung als deren erster Direktor von 1949 bis 1970. An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung entstanden im Prozeß der westdeutschen Staatsbildung frühzeitig dauerhafte Abhängigkeiten und Loyalitäten, die bis in die sechziger Jahre reichten. Erst zu dieser Zeit vollzog sich ein allmählicher Generationenwandel in der Ministerialbürokratie.

---

<sup>136</sup> Brief von Oppler an Kurt Schumacher vom 23. Febr. 1948, zitiert nach LANGHORST, Beamtentum und Artikel 131 des Grundgesetzes, S. 161.

<sup>137</sup> Der Beamtenbund 1 (1950), Nr. 3, S. 1 (von Hans Schäfer); WENGST, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 89.

<sup>138</sup> Auch Dr. Werner Matz, der vom Zonenbeirat zur Abteilung II des Sekretariats des Parlamentarischen Rates kam, war bis 1952/53 im Bundesministerium des Innern tätig.

<sup>139</sup> Vgl. WENGST, Beamtentum zwischen Reform und Tradition, S. 94.