

# Corinna Ruth Unger

## Vom Beamtenrecht zur politischen Kultur

### Die Vorschläge Arnold Brechts zur Reform des öffentlichen Dienstes der Bundesrepublik

*Wäre es nach Arnold Brecht gegangen, so hätte sich das westdeutsche Beamtenrecht anders dargestellt, als es 1948/49 und in den Folgejahren festgelegt wurde und teilweise auch heute noch besteht. Neben den juristischen Differenzen zwischen Brechts Vorschlägen zur Formulierung von Funktion und Status der deutschen Beamten und dem schließlich verabschiedeten Gesetz erscheint es heute möglich, dass die Gestaltung dieser Definitionen in Brechts Sinne dazu hätte beitragen können, zu einer gründlicheren Entnazifizierung und durchdringenderen Demokratisierung des öffentlichen Dienstes in der Nachkriegszeit zu gelangen, als dies der Fall war. Wenn auch die in der Adenauerzeit betriebene Politik der engen Westbindung und des raschen wirtschaftlichen Wiederaufbaus gewisse restaurative Elemente in der Entwicklung der bundesrepublikanischen politischen Kultur zu rechtfertigen schien, so wirkt der Grad, zu dem an überlieferten Strukturen gerade innerhalb der Verwaltung bewusst festgehalten wurde, als langfristig überaus hemmender Aspekt gegenüber dem überragenden Ziel der Demokratisierung, wie es vor allem die USA – mit welcher Chance und mit welchem Erfolg, sei dahingestellt – in Deutschland verfolgten. Wie in zahlreichen Untersuchungen detailliert beschrieben wurde, stellte die nur unzureichend erfolgte Entnazifizierung innerhalb der deutschen Beamtenschaft einen der zentralen Kritikpunkte der in den sechziger Jahren einsetzenden Protestbewegung dar, die sich gegen die erstarrten politischen Muster der Bundesrepublik wandte und schließlich in einer als verspätet empfundenen Öffnung und Liberalisierung des öffentlichen Dienstes und des allgemeinen politischen Klimas resultierte.*

Im folgenden Artikel soll beschrieben werden, welche Vorschläge zur Reform des deutschen Beamtentums Brecht in der Nachkriegszeit machte und wie sie aufgenommen wurden. Es soll gezeigt werden, dass der Versuch, den öffentlichen Dienst als einen wichtigen Bestandteil der deutschen Gesellschaft zu einer demokratischeren Einrichtung zu machen, von der kontinuitäts- und traditionsbetonten Ausrichtung der westdeutschen Politik sowie dem allgemeinen Widerstand gegenüber den Entnazifizierungsbemühungen behindert wurde und die Demokratisierung der politischen Kultur erst auf indirektem Wege gelang.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Eine Übersicht zum Thema der Reformvorhaben und Entnazifizierungsversuche in Bürokratie und Beamtenschaft nach dem Krieg findet sich u.a. bei Gerhard A. Ritter, *Über Deutschland: Die Bundesrepublik in der deutschen Geschichte* (München: Beck, 1998), S. 26–33.

Arnold Brecht (1884–1977) konnte die u. a. in der unzureichenden Entnazifizierung und Demokratisierung des öffentlichen Dienstes begründete Entwicklung hin zu den Diskussionen um eine »Modernisierung« der Bundesrepublik nicht voraussehen, doch ihm war auch ohne die Erfahrung der Auseinandersetzungen der 1960er Jahre klar, dass gerade in einer in solchem Maße vom Beamtenstum geprägten Gesellschaft wie der deutschen vieles davon abhängen würde, ob und wieweit die Beamenschaft liberale, demokratische Ideale zu verinnerlichen und anzuwenden bereit war. Schließlich hatte er eine ähnliche Situation wie das Kriegsende 1945 und den Neuanfang der folgenden Jahren schon einmal an zentraler Stelle miterlebt: Nach seinem Jurastudium war er in den Reichsdienst eingetreten, wo er erst im Justizministerium und dann als Regierungsrat im Wirtschaftsministerium tätig war, bis er im Oktober 1918 von Prinz Max von Baden in die Reichskanzlei berufen wurde und dort auch unter den auf die Revolution folgenden demokratischen Regierungen arbeitete.<sup>2</sup> Ab 1921 leitete er sechs Jahre lang als Ministerialdirektor im Reichsinnenministerium die Abteilung für Politik und Verfassung, um 1927 als Ministerialdirektor im preußischen Staatsministerium die Stelle eines der drei Repräsentanten Preußens im Reichsrat zu übernehmen.<sup>3</sup> Wie schon in der Reichsregierung machte sich Brecht nun auch in preußischen Diensten für eine Reichsreform stark und entwickelte sich zu einem Experten auf diesem Gebiet. Seiner Überzeugung nach mussten der die Republik schwächende Dualismus von Reichs- und preußischer Regierung, die Zersplitterung der Ländergrenzen und Verwaltungsbezirke und die Überschneidung der Behördenzuständigkeiten revidiert werden, um die Undurchsichtigkeit der deutschen Verwaltung zu verringern und Weimar zu stabilisieren.<sup>4</sup> Brecht vertrat Preußen in dem 1928 konstituierten Verfassungsausschuss, der über Möglichkeiten einer Reichsreform beriet; trotz seines Engagements konnte er jedoch keine ausreichende Unterstützung für seine Vorhaben erzielen, und der Staatsstreich gegen Preußen durch Reichskanzler Franz von Papen im Juli 1932 bedeutete endgültig die Verhinderung einer solchen Reform.<sup>5</sup> Nach dem »Preußenschlag« übernahm Brecht die Klage Preußens vor dem Staatsgerichtshof, um gegen diesen Verfassungsverstoß zu protestieren – ein symbolträchtiger, aber erfolgloser Schritt, wie sich herausstellte. Im folgenden Jahr betonte er seine demokratische Gesinnung von neuem, als er anlässlich des Antrittsbesuchs Hitlers als neuem Reichskanzler im Reichsrat an dessen verfassungsmäßige Verantwortung erinnerte: »... dass Sie die schwere Pflicht übernommen und durch Ihren feierlichen Eid bekräftigt haben, Ihre Kraft für das Wohl des *ganzen* Volkes einzusetzen, die *Verfassung* und die Gesetze des Reichs zu wahren, die Ihnen danach obliegenden Pflichten gewissenhaft zu erfüllen und Ihre Geschäfte »*unparteiisch und gerecht gegen jedermann*« zu führen.«<sup>6</sup>

Wenig später wurde Brecht verhaftet und entschloss sich unter dem zunehmenden Druck der Nationalsozialisten, Deutschland zumindest vorläufig zu verlassen. Er nahm Alvin Johnsons Ruf an die *New School for Social Research* in New York City, die als Zufluchtsort für von nationalsozialistischer Verfolgung bedrohte Wissenschaftler gegründet worden war, an und wurde dort im Herbst 1933 Professor für Politik-

<sup>2</sup> Vgl. Arnold Brecht, *Aus nächster Nähe: Lebenserinnerungen, 1884–1970* (Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1966), S. 151.

<sup>3</sup> Vgl. ebd., S. 469.

<sup>4</sup> Vgl. ders., *Mit der Kraft des Geistes: Lebenserinnerungen, Zweite Hälfte, 1927–1967* (Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 1967), S. 60. Eine detaillierte Darstellung seiner Pläne zur Reichsreform findet sich in ders., *Federalism and Regionalism in Germany: The Division of Prussia* (New York: Russell & Russell, 1945).

<sup>5</sup> Vgl. ders. (Fn. 4), S. 92–99.

<sup>6</sup> Ebd., S. 278. Hervorhebungen im Original.

wissenschaft.<sup>7</sup> Vor seiner Abreise aus Deutschland wandte er sich jedoch noch an den preußischen Ministerpräsidenten Göring, der ihn auf Grundlage des »Gesetzes zur Wiederherstellung des Beamtentums« vom April 1933 unter Berufung auf seine angebliche »nationale Unzuverlässigkeit« entlassen hatte; was er schrieb, kann als Charakterisierung seines Selbstverständnisses als Beamter und als das ihm vorschwebende Ideal des Beamtentums allgemein gelten:

»Für die vornehmste Aufgabe des höheren Beamtentums habe ich es stets gehalten, dass er seine vorgesetzte Regierung vertritt, ohne nach aussen Meinungsverschiedenheiten erkennen zu lassen und ohne persönliche Kritik nach aussen dringen zu lassen, dass er dafür aber im inneren Dienst im Rahmen seines Amtes für diejenigen Änderungen eintritt, die er für erforderlich hält. ... Höhere leitende Stellen habe ich ... wiederholt ausgeschlagen, weil ich bei den vorhandenen staatsrechtlichen Zuständen eine gedeihliche Arbeit nicht für möglich hielt. ... Wenn mir im neuen Staat Aufgaben, auch solche rein fachlicher Art, nicht übertragen werden, habe ich mich darein zu schicken. Aber ich bitte Sie, mich deshalb nicht als national unzuverlässig zu erklären. Das bin ich nicht. Für das Vaterland zu wirken, werde ich nicht aufhören, namentlich auf dem Gebiete der moralischen und finanziellen Auseinandersetzung mit dem Auslande.«<sup>8</sup>

### Im Exil

Während Brecht zu Anfang seiner Lehrtätigkeit an der *New School* vor allem die Verfassung, das Verwaltungssystem und die öffentlichen Finanzen der Weimarer Republik behandelte, verschob sich sein Forschungsfeld mit Beginn des Krieges auf das Gebiet der politischen Theorie und der Planungen für die Nachkriegszeit in Europa. 1940 wurde er Mitglied der *American Society for Public Administration*, und 1946 wählte man ihn zum Vizepräsidenten der *American Political Science Association*. Schließlich gewann er für sein Buch *Political Theory* den *Woodrow Wilson Award* für das beste politikwissenschaftliche Buch des Jahres.<sup>9</sup> Diese Nominierungen sind nur ein Ausdruck dessen, dass Brecht als bedeutender Wissenschaftler und als Experte des deutschen politischen Systems anerkannt wurde, und zwar bereits nach nur kurzem Aufenthalt in den USA und entgegen aller Probleme, mit denen er als Exilant konfrontiert war.

Brecht vertrat die Ansicht, besser als Individuum als innerhalb einer politisch orientierten Gruppe deutschsprachiger Emigranten daran mitwirken zu können, die Niederlage des nationalsozialistischen Regimes zu beschleunigen und sicherzustellen, dass Deutschland nach dem Krieg innerhalb Europas integriert und ein demokratischer Neuanfang auf politischem und kulturellen Gebiet ermöglicht werden würde. Diese Einstellung war erheblich von seiner Auffassung geprägt, dass er weiterhin, unabhängig von dem Regime, das ihn entlassen und in die Emigration getrieben hatte, ein deutscher Beamter sei und seiner Pflicht nachkommen müsse. Beamter zu sein, war eben nicht nur ein Beruf, mittels dessen sich der Lebensunterhalt verdienen ließ, sondern verlangte ein spezifisches Arbeitsethos und die persönliche Hingabe für das Fortkommen der Ziele des Staates, dessen oberstes die Beförderung des Gemeinwohls war, wie Brecht meinte. Ein diesem Ideal entsprechender Beamter sei jemand, »der sich bewusst ist, dass er eine Funktion im Leben der Gemeinschaft zu erfüllen hat, der

<sup>7</sup> Vgl. ebd., S. 326.

<sup>8</sup> Arnold Brecht an Hermann Göring, 12. 8. 1933, Box 1/A-38, German Intellectual Émigré Collection, M. E. Grenander Department of Special Collections and Archives, University Libraries, University at Albany, State University of New York (im folgenden Brecht Papers).

<sup>9</sup> Vgl. Claus-Dieter Krohn, *Intellectuals in Exile: Refugee Scholars and the New School for Social Research*, translated by Rita and Robert Kimber, with a foreword by Arthur J. Vidich (Amherst: The University of Massachusetts Press, 1993), S. 94 f.

seine Pflicht verlässlich und treu bei jedem Wetter tut, für den sein Pflichtbewusstsein das ist, hinter dem alles andere zurückstehen muss, zu dessen Pflichten auch Initiative und Mut gehören, beides aber nicht im eigenen Interesse, sondern in dem der Gemeinschaft.« Und nicht nur Angestellte im öffentlichen Dienst sollten dieser Pflicht nachkommen: »Jeder Bürger und Arbeiter sollte sich wie ein Beamter der Gemeinde fühlen und verhalten, in der er lebt.«<sup>10</sup> Diese Vorgabe hatte Brecht selber zu erfüllen versucht:

»I have always held the ideal of the expert who as a professor or civil servant, while closely watching politics, had better not engage himself too much, except for a firm stand in moral questions and as an adviser. He may have political functions in his official capacity, as in the German civil service I had the function to defend democracy and fight National Socialism to the last ditch, which I did. But my private personality has always been that of a scholar or student.«<sup>11</sup>

Vermutlich die Erfahrung des Krieges brachte Brecht später dazu, sich stärker politisch zu engagieren (wenn auch weiterhin nur in beratender Form), als er es zuvor richtig geheißen hatte. Doch seine grundsätzliche Überzeugung, dass er seine persönliche Verpflichtung Deutschland gegenüber, wie er sie vormals als Beamter wahrgenommen hatte, nicht aufgeben dürfe, sondern in anderer Form fortsetzen müsse, blieb durchgängig bestehen; sie ging sogar so weit, daß er die Weimarer Republik als die Personifizierung seiner Heimat betrachtete: »Meine Heimat war das Reich, die Zentralverwaltung des Reichs und (halben Herzens) die von Preussen, kurz die Wilhelmstrasse, der Reichstag oder Reichsrat, und der tägliche Weg durch das Brandenburger Tor und Tiergarten vom einen zum anderen.«<sup>12</sup>

Trotz seiner Abgrenzung von relativ institutionalisierten Exilgruppen wurde Brecht während des Krieges von der amerikanischen Regierung um Hilfe gebeten, und seine Ratschläge scheinen Beachtung gefunden zu haben. So informierte er das *US War Department* über möglicherweise oppositionell eingestellte hochrangige deutsche Beamte,<sup>13</sup> gab Hinweise zur Gestaltung der psychologischen Kriegsführung und der US-Propaganda,<sup>14</sup> beteiligte sich an Überlegungen zur Konstruktion einer europäischen Nachkriegsordnung,<sup>15</sup> engagierte sich im *Council for Democracy* unter Leitung Carl Joachim Friedrichs,<sup>16</sup> nahm an einem von der *Boston University* organisierten Panel zur Einschätzung der deutschen Moral teil<sup>17</sup> und war Mitglied des *Universities' Committee on Post-War International Problems*, um nur einige Aktivitäten zu nennen.<sup>18</sup> Aus der Anzahl und Bedeutung dieser Funktionen darf geschlossen werden, dass Brecht sowohl innerhalb der Gruppe der deutschsprachigen Emigranten als auch von der US-Regierung als wichtiger und vertrauenswürdiger Berater geschätzt wurde. Es war daher nur verständlich, dass die amerikanischen Behörden nach Kriegsende weiterhin Brechts Urteil in verschiedenen Fragen erbaten, und es entsprach Brechts Verantwortungsgefühl Deutschland und den USA gegenüber, dass er sich zu dieser Hilfe bereit fand.

<sup>10</sup> Brecht (Fn. 2), S. 433.

<sup>11</sup> Arnold Brecht an Alvin Johnson, 5. 1. 1936, Box 1/A-19, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>12</sup> Arnold Brecht an Ferdinand Friedensburg, 14. 11. 1946, Box 4/4-1, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>13</sup> Siehe Arnold Brecht an Allen L. Edwards, *US War Department*, 19. 3. 1942, Box 3/C-137, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>14</sup> Siehe Arnold Brecht, »Rallying the German People Against the Nazi Rule«, undatiert, Box 3/C-137, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>15</sup> Siehe Krohn (Fn. 9), S. 146 f.

<sup>16</sup> Siehe Box 3/C-132 und Box 1/A-38, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>17</sup> Siehe Box 3/C-132, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>18</sup> Siehe »Analytical Outline of Questions Proposed for Discussion at the Universities' Committee on Post-War International Problems in association with the World Peace Foundation: Conference on Treatment of Germany«, 17. 7. 1943, Box 7/2-46, Brecht Papers (Fn. 8).

1948 kehrte Brecht zum ersten Mal seit Kriegsbeginn nach Deutschland zurück, wo er als *Expert to the Secretary for the US Army* tätig war. Neben seinem Engagement als Gastprofessor an der Universität Heidelberg und bei den *International Holiday Courses* in München, die als Teil des Demokratisierungsprogrammes gemeinsam für deutsche und internationale Studierende abgehalten wurden,<sup>19</sup> beschäftigte er sich mit den Vorbereitungen zur Verfassunggebung und, wenn auch nicht in offizieller Funktion, mit Fragen der Entnazifizierung, zu der er eine bisweilen ambivalente Position einnahm. Einerseits hielt er eine umfassende Entnazifizierung für unerlässlich und forderte, dass die westdeutsche Regierung für eine begrenzte Zeit die Möglichkeit erhalten solle, solche Beamten entlassen zu können, die die Demokratie nicht eindeutig unterstützten, auch, wenn sie keine kriminellen Nationalsozialisten gewesen seien.<sup>20</sup> Andererseits kritisierte Brecht die Form, in der die Amerikaner die Entnazifizierung betrieben, und plädierte für eine differenziertere Version, wie er – noch während des Krieges die bevorstehenden Schwierigkeiten vorausahnend – formuliert hatte: »Niemöller should not be punished for what Himmler has done.«<sup>21</sup> Die Entnazifizierung und das überragende Ziel der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft waren eng mit der Reform des Beamtentums, wie Brecht sie sich vorstellte, verknüpft: »Democratic ideals of civil liberties and equality,« schrieb er, »cannot be pursued in a successful manner, unless the personnel in government service is itself ruled by these ideals.«<sup>22</sup> Als Politikwissenschaftler und ehemaliger hochrangiger Beamter war er sich der spezifischen Probleme bewusst, die aus der privilegierten sozialen Stellung der deutschen Beamten in Verbindung mit ihren oft autoritären Ansichten und ihrer einflussreichen Rolle innerhalb der nationalsozialistischen Bürokratie resultierten. Garner fasst das von Brecht als überaus schwerwiegend eingeschätzte, der demokratischen Entwicklung der Bundesrepublik als entgegengestellt empfundene Phänomen folgendermaßen zusammen:

»The singular nature of the civil servants' status and their proximity to authority had traditionally encouraged their perception of belonging to a coherent and self-contained social order or corporate group (*Standesbewußtsein*). This mentality was reinforced by the long-standing doctrine that service to the state was an especially valuable and morally superior way of life.«<sup>23</sup>

Dennoch meinte Brecht, dass dem deutschen Beamtentum eine wesentliche Rolle in der Rekonstruktion Deutschlands nach dem Krieg zukommen müsse; schließlich sei eine funktionierende Verwaltung notwendig, und der Einfluss des öffentlichen Dienstes auf die politische Kultur ließe sich nicht von einem auf den anderen Tag reduzieren oder gar aufheben. Immerhin könne darauf gebaut werden, dass die Mehrheit der älteren Beamten durchgehend liberale Ideen wie die Unabhängigkeit der Gerichte, die Beachtung moralischer Kodizes in Anlehnung an christliche und

<sup>19</sup> Siehe Box 14/A-40, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>20</sup> »... denazification should take place on a much wider scale. Persons whose past record does not sufficiently guarantee that they will help establish a democratic German society should be discarded from public and semi-public services without much ado...« Arnold Brecht an Carl Joachim Friedrich, 21. 1. 1947, Box 5/1-14, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>21</sup> Arnold Brecht an Prof. Leland M. Goodrich, 26. 9. 1943, Box 7/2-46, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>22</sup> Arnold Brecht, »Requirements that should be fulfilled before Military Government withdraws from interference with the general treatment of personnel problems in Germany«, Anlage zum Bericht als *Expert to the Secretary of the US Army*, 13. 9. 1948, Box 14/A-40, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>23</sup> Curt Garner, »Public Service Personnel in West Germany in the 1950s: Controversial Policy Decisions and their Effects on Social Composition, Gender Structures, and the Role of Former Nazis«, in: Robert G. Moeller (ed.), *West Germany under Construction: Politics, Society, and Culture in the Adenauer Era* (Ann Arbor, 1997), S. 141. Hervorhebung im Original.

humanistische Traditionen und die Wiederherstellung des Rechtsstaats befürworteten.<sup>24</sup> Zwar seien die meisten Beamten unter der konstitutionellen Monarchie eingestellt worden, so dass man nicht davon ausgehen könne, dass sie mehrheitlich die repräsentative Demokratie befürworteten, doch »the survival of certain traditional ideas and the defense against the infiltration of the upper ranks of the Civil Service by party members from other provinience can be traced with certainty.«<sup>25</sup> Andererseits sah Brecht in der Garantie besonderer Rechte für Beamte, besonders in der Beamtenschaft auf Lebenszeit, eines der wesentlichen Probleme, das die Weimarer Republik belastet und geschwächt hatte. Aus dieser Sicht erwuchs seine oben erwähnte Forderung nach einem zeitlich limitierten Recht der deutschen Regierung, Beamte aus dem Dienst zu entfernen, wenn sie die demokratischen Prinzipien nicht voll und ganz unterstützten:

»The task of establishing a democratically reliable public administration in Germany cannot be fulfilled unless in dealing with employees appointed by the preceding regimes the new government is enabled at the outset to make changes whenever they are necessary to secure unconditional support of the democratic form of government. It is no ›offense‹ on the part of a civil servant if he fails to believe in democracy and if he prefers, for example, an authoritarian monarchy or dictatorship ... He is entitled to entertain such views in a democratic country. But it is not advisable for the new democratic government to work with numerous employees who hold such opinions, especially at vulnerable spots of the public service. During a short transitional period the democratic government should therefore have the right to remove such employees, in the general interest, for political or administrative reasons, without necessarily branding them as offenders, and to consider undemocratic opinions also in the selection of new employees.«<sup>26</sup>

Doch solch eine Forderung war bei weitem zu radikal in der vom Wunsch nach Beständigkeit und Wiederaufnahme des geregelten Lebens geprägten Bundesrepublik. Die Entnazifizierung erfolgte keineswegs in dem Ausmaß, wie es der Vorstellung der Besatzungsmächte entsprochen hätte. Im Gegenteil: Das Beamtenamt war eine der Institutionen, in der die personelle Kontinuität vom Nationalsozialismus zur Nachkriegszeit am ausgeprägtesten war. Zwischen 1947 und 1949 hatten die US-Besatzungsbehörden eine Liberalisierung der Entnazifizierungspolitik gestattet, in deren Folge ein Großteil der administrativen Verantwortung an die Deutschen abgegeben und in großem Stil Rehabilitationen vorgenommen wurden, was gerade schwerwiegend Schuldige in die Lage versetzte, ihre Vergangenheit zu retuschieren. 1948 stellte John Herz desillusioniert fest: »German public life ... is in the process of being ›renazified‹, with the ›denazified‹ former Nazi now able and very willing to enter, or re-enter, public service, economic positions, cultural activities, and so on.«<sup>27</sup> Diese antireformerische Tendenz wurde durch Adenauers Politik, ehemalige höhere Beamte aus den Reichs- und preußischen Ministerien bevorzugt wiedereinzustellen, befördert: 1950 waren mehr als ein Viertel aller Abteilungsleiter der Bundesministerien frühere NSDAP-Mitglieder, mehr als drei Viertel der Bereichsleiter im Außenministerium hatten vor 1945 dem Auswärtigen Dienst angehört, und zwei Drittel der Referenten waren ehemalige Parteimitglieder, was die Anzahl der Parteimitglieder in der Beamtenschaft während des Nationalsozialismus bei weitem übertraf.<sup>28</sup> Das wohl prominenteste Beispiel für die Rückkehr hochrangiger, durch ihre nationalsozialistische Vergangenheit belasteter Beamter in den öffentlichen Dienst ist Hans Globke:

<sup>24</sup> Vgl. Arnold Brecht, *Vorspiel zum Schweigen: Das Ende der deutschen Republik* (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1948), S. 153.

<sup>25</sup> Ders., »Political Analysis of the German Civil Service for the Institute of World Affairs«, 1943/44, Box 7/244b, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>26</sup> Ders., »Memorandum on Civil Service Reform«, August 1946, Box 8/4-2, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>27</sup> John H. Herz, »The Fiasco of Denazification in Germany«, *Political Science Quarterly*, 63/4 (Dez. 1948), S. 590.

<sup>28</sup> Vgl. Garner (Fn. 23), S. 148 und 155.

Als Ministerialrat im Reichsinnenministerium hatte er an einem Kommentar zu den Nürnberger Gesetzen mitgearbeitet; dennoch wurde er 1953 Leiter des Bundeskanzleramts unter Adenauer und blieb bis 1963 in dieser Position.<sup>29</sup>

Entgegen dieser konservierenden Politik bewertete Brecht den Zustand des deutschen Beamtenstums fünf Jahre nach Kriegsende als generell befriedigend. Sowohl die Gesetze der Militärregierung als auch die bundesdeutsche Gesetzgebung, mittels derer das Bekenntnis zu demokratischen Prinzipien von den Beamten gefordert und antidemokratische Unternehmungen verboten wurden, beeinflussten seiner Meinung nach die deutschen Beamten erheblich: »Although many persons, whose sincere submission to the ideals of democracy might well be doubted, have slipped into the ranks, the strong influence of legislation on the German bureaucracy is likely to affect its group morals and its ethical code... German civil servants are legalistic; they are even so in their behavior pattern.«<sup>30</sup> Gleichzeitig vertraute Brecht auf eine ausgeprägt idealistische Gesinnung der Beamten, als er vorschlug, es ihnen zu erleichtern, freiwillig aus dem öffentlichen Dienst auszuscheiden. In solch einem Fall erhielten sie keine Ausgleichszahlungen für die während der Dienstzeit geleisteten Beiträge in die Rentenkasse; dieser Umstand, glaubte Brecht, hatte es zahlreichen Beamten erschwert oder sie davon abgehalten, aus Opposition zum Nationalsozialismus die frühzeitige Pensionierung zu wählen. Daher plädierte er für eine Gesetzgebung, die freiwillig ausscheidenden Beamten ihre Pensionsrechte sicherte, um so zu verhindern, dass sie aus materieller Notwendigkeit eine Ideologie unterstützten, die sie an sich missbilligten.<sup>31</sup>

## *Nachkriegszeit II: Demokratisierung*

Da Brecht dem Beamtenstum innerhalb der deutschen Gesellschaft eine zentrale Position zuwies, war es folgerichtig, von dieser Gruppe eine eindeutig demokratische Einstellung und Arbeitsweise zu erwarten; was in der Weimarer Republik versäumt worden war – die radikale Demokratisierung des Beamtenstums und seiner Arbeitsweise –, sollte nach Kriegsende nachgeholt werden. Brecht befaßte sich daher u. a. mit der Frage, inwieweit Beamte sich als Partei- oder gar Parlamentsmitglieder politisch betätigen durften. Ihm schien es, wie das Beispiel Weimar deutlich gemacht hatte, gefährlich, Staatsbeamten eine möglicherweise partikularistische Interessenvertretung in dieser Form zu gestatten. Auch in dieser Situation griff er auf seine persönliche Erfahrung zurück: Zwar hatte er seit 1918 die SPD gewählt, war ihr aber nicht beigetreten, denn seiner Meinung nach sollten »Beamte, jedenfalls höhere, nicht aktiv in die eigentliche Parteipolitik eingreifen, nicht öffentlich für eine Partei werben, nicht für sie und gegen andere Parteien reden oder schreiben und auch sonst jeden Eindruck in der Öffentlichkeit vermeiden, als ob sie persönliche oder sachliche Fragen nach parteipolitischen Gründen beurteilten oder entschieden.« Dennoch müsse jeder Beamter politisch wachsam sein: »Angriffe auf die Verfassungsgrundlagen von links und rechts abzuwehren, ist er durch seine parteipolitische Neutralität nicht gehindert.«<sup>32</sup> Brechts Forderung nach einem Gesetz, das eine aktive politische Betätigung von

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S. 149 ff.

<sup>30</sup> Arnold Brecht, »Memorandum on German Civil Service Today«, 12.12. 1950, Box 8/4-2, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>31</sup> Vgl. ders., »Civil Service Abroad – Civil Service Reform in Germany: Problems and Suggestions«, *Personnel Administration*, 9/3 (Jan., 1947), S. 2.

<sup>32</sup> Ders. (Fn. 2), S. 251.

Beamten verbot, fand jedoch keine ausreichende Zustimmung. Der Grund für die Ablehnung eines solchen Gesetzes wird u. a. in dem Umstand gesehen, dass die bundesdeutschen Parteien auf die Beamten als Parteimitglieder angewiesen waren, während viele Beamte eine solche Mitgliedschaft oft bewusst einsetzten, um ihre demokratische Überzeugung zu verdeutlichen und somit eventuelle Zweifel an ihrer politischen und moralischen Integrität zu entkräften: »... the parties would defend the interests of the professional civil service, which, in turn, would accept democratic control and the political appointments this implied.«<sup>33</sup> Insofern hat es den Anschein, als sei das Beamtentum nur auf indirektem Wege zu einer demokratisch ausgerichteten Institution geworden – eine Annahme, die angesichts der traditionell konservativen Ausrichtung der Beamtenchaft durchaus wahrscheinlich wirkt.

Aufgrund der Schwierigkeiten, die sich für die Besatzungsmächte bei der Entnazifizierung ergaben, bemühten sich die Amerikaner ab Februar 1949 wieder mehr darum, ihre ursprünglichen Reformvorhaben umzusetzen; im Beamtentum schien noch Potential für solche Veränderungen vorhanden zu sein. Brecht machte diesbezüglich zahlreiche Vorschläge und beriet die für die Reform zuständige *Civil Affairs Division*. Die Übereinstimmung seines Konzepts mit dem Gesetzestext von *Military Law No. 15* legt nahe, dass er die Formulierung der Richtlinien erheblich zu beeinflussen vermochte. Sein Programm beinhaltete folgende Forderungen: 1. Alle Beamten müssten allen Bürgern unter dem Gesetz in gleicher Weise und im gleichen Ausmaß dienen. 2. Jeder Bürger, der die Grundrechte anerkenne, müsse Zugang zum Beamtdienst erhalten, wobei Ernennung und Beförderung nur von seinen Leistungen abhängen dürften. 3. Kein Beamter dürfe in einer politischen Partei aktiv werden oder sich als Kandidat für parlamentarische Wahlen aufstellen lassen, außer, er ließe sich zuvor pensionieren. 4. Das Monopol der Juristen innerhalb der Beamtenchaft müsse beseitigt werden, indem die Kandidaten ihren Prüfungsschwerpunkt selber aus mehreren Sachfeldern wählen könnten. 5. Durch kompetitive Prüfungen solle der Anteil der Karrierebediensteten reduziert werden. 6. Unabhängige Stellen sollten kontrollieren, ob wirklich gleiche Bedingungen bei der Bewerbung und Einstellung der Kandidaten beständen. 7. Die Pensionen sollten im Vergleich zu den Gehältern gesenkt werden, alle Beamte sollten Teile ihres Gehaltes in einen Rentenfond einzahlen, und sie sollten das Recht haben, im Falle ihrer freiwilligen Pensionierung eine Rückzahlung dieser Zahlungen zu erhalten. 8. Die Unterscheidung zwischen Beamten und Vertragsangestellten solle aufgehoben oder zumindest reduziert werden.<sup>34</sup>

Das schließlich von den Amerikanern erlassene Gesetz Nr. 15 enthielt die Forderung nach einer stärkeren sozialen Diversifizierung der Beamten, was vor allem durch die Liberalisierung von Ausbildungsvorgaben erreicht werden sollte. Eignungstest sollten auch externen Bewerbern den Eintritt in die Beamtenchaft ermöglichen. Beamte, deren Fähigkeit oder Motivation von einem unparteilichen Gremium als unzureichend bewertet würde, sollten entlassen werden. Außerdem sollte eine unabhängige Kommission eingerichtet werden, die Personalangelegenheiten zu überwachen und zu koordinieren hätte, um sicherzustellen, dass Einstellungen und Beförderungen nur auf Grund von Leistung erfolgten.<sup>35</sup> Ein weiteres Indiz dafür, dass Brechts Vorschläge Beachtung und Umsetzung fanden, ist der Dank der US-Behörden für seine Bemü-

<sup>33</sup> Manuela Richter, »From State Culture to Citizen Culture: Political Parties and the Postwar Transformation of Political Culture in Germany«, in John S. Brady/Beverly Crawford/Sarah Elise Wiliarty (eds.), *The Postwar Transformation of Germany: Democracy, Prosperity, and Nationhood* (Ann Arbor, 1999), S. 130.

<sup>34</sup> Vgl. Arnold Brecht, »Requirements that should be fulfilled before Military Government withdraws from interference with the general treatment of personnel problems in Germany«, Anlage zum Bericht als *Expert to the Secretary of the US Army*, 13. 9. 1948, Box 14/A-40, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>35</sup> Vgl. Garner (Fn. 23), S. 143 ff.

hungen: »This activity towards the reorientation of the German officialdom has resulted in no small part, we feel, from the ideas you left the German officials on your visit here last summer.«<sup>36</sup>

Doch entgegen diesem scheinbaren Erfolg brachte das Gesetz nicht die erhofften Resultate. Die Länder setzten die Vorgaben nur zögerlich um, und die in Art. 131 GG formulierte Unterbringungspflicht, die für zwanzig Prozent der Beamten galt, die am 8. 5. 1945 im öffentlichen Dienst angestellt gewesen waren oder zu diesem Zeitpunkt Pensionsansprüche gehabt hatten, führte zu einer quantitativ bedeutenden Rückkehr politisch kompromittierter Beamter in den öffentlichen Dienst.<sup>37</sup> Das Verhalten der Parteien bewegte Brecht zu der Feststellung, dass »[t]he prevailing temper within the majority parties . . . seems to be still positively hostile to any major reform, even one of moderate character. . . .«. Das Hauptproblem des deutschen Beamtentums sei, so Brecht, »the lingering conflict between its authoritarian tradition and its bureaucratic structure on the one side and the basic principles of a democratic society on the other.«<sup>38</sup> Die Verabschiedung des vorläufigen Beamten gesetzes von 1950<sup>39</sup> in Form einer »entnazifizierten« Version des Gesetzes von 1937 und die Verhinderung einer grundlegenden Reform unter dem Einfluss der zunehmenden internationalen Spannungen und der wachsenden Souveränität der Bundesrepublik<sup>40</sup> ließen die ehrgeizigen Pläne der amerikanischen Besatzungsbehörden, zu denen Brecht so maßgeblich beigetragen hatte, scheitern und führten dazu, dass die Struktur des Beamtentums in den frühen 1950er Jahren fast dem *status quo ante* entsprach.<sup>41</sup> Das letztendlich gültige Gesetz zum öffentlichen Dienst vom Juli 1953<sup>42</sup> bezeichnet Garner als »a measure which preserved the traditional civil service system while ‘warding off Allied reform efforts’.«<sup>43</sup> Zwar bedeutete es eine wesentliche Verbesserung, verglichen mit der Regelung von 1950, und beinhaltete Aspekte, die Brecht gefordert hatte: die Einstellung aufgrund von »Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung ohne Rücksicht auf Geschlecht, Abstammung, Rasse, Glauben, religiöse oder politische Anschauungen, Herkunft oder Beziehungen« (§ 8 BBG [1953]), die Möglichkeit der Entlassung von Beamten u. a. wegen mangelnder Bewährung (§ 31 Abs. 2 BBG [1953]), und die Forderung, Beamten müssten dem ganzen Volk, nicht einer Partei, dienen und sich durch ihr Verhalten zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen und für deren Erhaltung eintreten (§ 52 Abs. 1 und 2 BBG [1953]). Doch die Anforderung, ein Beamter habe bei »politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben« (§ 53 BBG [1953]), war zu weit gefasst, um politische Aktivitäten von Beamten zu unterbinden, wie Brecht es gefordert hatte. Schließlich blieben die Zugangsvoraussetzungen überwiegend in ihrer alten Form bestehen, wenn auch § 8 BBG [1953] formell den Eintritt in den Beamten- dienst liberalisierte.

<sup>36</sup> *Office of the Military Governor, United States (OMGUS)* an Arnold Brecht, 29. 3. 1949, Box 1/A-38, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>37</sup> Vgl. Garner (Fn. 23), S. 158–63 und Ritter (Fn. 1), S. 28 f.

<sup>38</sup> Arnold Brecht, »Personnel Management«, in: Edward H. Litchfield and Associates, *Governing Postwar Germany* (Ithaca, 1953), S. 278 und 292.

<sup>39</sup> Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen vom 17. 5. 1950, BGBl. Nr. 25 vom 15. 6. 1950.

<sup>40</sup> Vgl. Garner (Fn. 23), S. 146.

<sup>41</sup> Vgl. Lutz Niethammer, »Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes«, in: Wolf-Dieter Narr/Dietrich Thürnhardt (eds.), *Die Bundesrepublik Deutschland: Entstehung – Entwicklung – Struktur* (Königstein/Ts.: Athenäum et al., 1979), S. 53 f.

<sup>42</sup> Bundesbeamten gesetz vom 14. 7. 1953, BGBl. I Nr. 36 vom 17. 7. 1953.

<sup>43</sup> Garner (Fn. 23), S. 146.

Von noch zentralerer Bedeutung als die Öffnung des Beamtenstamms für weitere soziale Kreise und die neutrale Bewertung der erbrachten Leistungen erschien Brecht Art. 27 Abs. 4 und 5 GG Entwurfssatzung (heute Art. 33 Abs. 4 und 5 GG), der den Beamten einen spezifischen verfassungsrechtlichen Status einräumte, indem das Berufsbeamtenstum wieder eingeführt wurde, was den »konservierenden Zug« der Nachkriegspolitik unterstrich.<sup>44</sup> Brecht kritisierte, dass die Regelung des öffentlichen Dienstes Teil der Gesetzgebung sein müsse: »Such things simply don't belong into constitutions.«<sup>45</sup> Besonders scharf protestierte er gegen die Formulierung »Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtenstums zu regeln,« wie sie in Entwurfssatzungen verwendet und in den noch heute geltenden Art. 33 Abs. 5 GG übernommen wurde; ebenso kritisierte er die Übertragung der alleinigen Verantwortung zur Ausübung hoheitlicher Aufgaben auf die Beamten. Um zu verhindern, dass der öffentliche Dienst mit solchen, seiner Meinung nach unzeitgemäßen und die Demokratie auf lange Sicht gefährdenden Privilegien ausgestattet würde, plädierte Brecht an die Amerikaner, sie sollten die Deutschen dazu bringen, diesen Artikel aus dem Grundgesetzentwurf zu entfernen: »If Article 27 remains as it is now in the draft democratization can as well be practically written of[f]. There will then be again a privileged class and that class will know how to entrench itself and how to maintain ›social distance.‹ However good or bad they behave could never affect their constitutionally privileged positions.«<sup>46</sup> Die Furcht, dass sich die Beamtenchaft als so konservativ, wenn nicht reaktionär beweisen würde, dass sie den Demokratisierungsprozess in Deutschland behindern könne, zeigt erneut, welch entscheidende Rolle Brecht dem öffentlichen Dienst zugestand. Aufgrund seiner persönlichen und professionellen Erfahrung erschien ihm, so lässt sich möglicherweise folgern, das deutsche Beamtenstum als die Verkörperung jener negativen Tugenden, die seiner Meinung nach zum Scheitern der Weimarer Republik beigetragen hatten. Dies zeigt sich u. a. an seiner Argumentation zugunsten der begrenzten Macht der Regierung, belastete Beamte entlassen zu können: »It is one of the lessons that must be learned from the failure of the Weimar Republic that a democratic government succeeding an authoritarian regime must obtain such freedom of action in order to avoid bureaucratic suicide.«<sup>47</sup>

Die progressiven Anteile des Bundesbeamtenstamms entsprachen Brechts Forderungen nach Reform, doch in Verbindung mit der Übernahme des Berufsbeamtenstums und der »hergebrachten Grundsätze« konnten sie nicht die Wirkung haben, die er sich von einer wirklichen Reform erhofft hatte. So erstaunt Garners Bilanz, dass die eigentlichen Reformziele nicht erreicht worden seien und Beamte tatsächlich auch weiterhin einen besonderen Status innerhalb der bundesdeutschen Gesellschaft besessen hätten, nicht:

»The successful defense of traditional civil service law reaffirmed the old hierarchy of career tracks based on formal education, reduced opportunities for upward mobility, and helped shore up the system of social stratification which had been destabilized by the twin shocks of total war and total defeat. The confirmation of civil servants' privileged status also encouraged the revival of a specific group mentality characterized by a sense of moral and social superiority.«<sup>48</sup>

Was weder von Brecht noch von den amerikanischen und deutschen Stellen als dringend reformbedürftig erkannt wurde, war die Position der Frauen im öffentlichen

<sup>44</sup> Vgl. Dieter Hesselberger, *Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung*, unter Mitarbeit von Helmut Nörenberg (Sonderausgabe für die Landeszentralen für politische Bildung) (Neuwied/Frankfurt/M.: Luchterhand Verlag, 1990), S. 200.

<sup>45</sup> Arnold Brecht an die Civil Affairs Division, 23. 1. 1949, Box 14/A-40, Brecht Papers (Fn. 8).

<sup>46</sup> Ebd.

<sup>47</sup> Brecht (Fn. 26), S. 4.

<sup>48</sup> Garner (Fn. 23), S. 191.

Dienst: Wie auch vor dem Krieg erhielten sie nun wieder Stellen, die bedeutend geringer bezahlt und in der Öffentlichkeit weniger sichtbar waren – der höhere öffentliche Dienst blieb eine Männerdomäne.<sup>49</sup>

Letztlich lag der Grund für Brechts Sorge um die Entwicklung des öffentlichen Dienstes nicht einmal so sehr in der Gefahr eines »Rückfalls« zum Nationalsozialismus, wie er erläuterte:

»The inherent danger in the German civil service is not nazification; it is bureaucratization. There is danger of sympathy, not with totalitarian principle, but with tendencies toward bureaucratic authority and bureaucratic privilege. There is a certain innate lack of understanding, not so much for ideals of liberty as for the practices of equality and the democratic process.«<sup>50</sup>

Das hier anklingende Problem der obrigkeitlichen Einstellung vieler Deutscher auch nach Ende des NS-Regimes verweist noch einmal auf den übergeordneten Rahmen, innerhalb dessen sich Brecht bis in die 1950er Jahre hinein um eine grundlegende Reform des deutschen Beamtdienstes bemühte: Es ging ihm um die Schaffung einer stabilen strukturellen Basis als Ausgangspunkt für eine freiheitliche, pluralistische und demokratische politische Kultur, die zu einem Zeitpunkt, der ähnlich viele Optionen zur politischen Entwicklung zu bieten schien wie 1918/19, von größter Bedeutung war, um ein erneutes Scheitern eines demokratisch-republikanischen Systems in Deutschland zu verhindern. Daran mitzuwirken, verstand Brecht als seine politische und persönliche Pflicht. Insofern blieb er seiner Einstellung von 1933 treu: »Für das Vaterland zu wirken, werde ich nicht aufhören ...«.<sup>51</sup>

Wenn auch Brechts Vorstellung von einer durchdringenden Demokratisierung der deutschen politischen Kultur u. a. durch die Reformierung einer ihrer Stützen, des öffentlichen Dienstes, nicht in dem geforderten Maße umgesetzt wurde, so erscheint es dennoch im Rückblick, als seien entgegen der verpassten Gelegenheiten und reaktionären Tendenzen einige wesentliche Fortschritte erzielt worden. Gerade die konstitutionell verankerte Forderung an Beamte wie an Parteien und Bürger, sich zur freiheitlichen Demokratie zu bekennen, wird hier als maßgebend betrachtet:

»In this institutional arrangement, state employees in the professional civil service had the role of positively protecting the free democratic basic order from its enemies at all times; catch-all political parties had the role of forming the political will of the German public consistent with the free democratic basic order; and ordinary citizens had the role of not endangering the free democratic basic order with acts hostile to the constitution. Nonperformance of these roles ... earned exclusion ... from the Federal Republic's political community. This was exclusion, however, with the preservation of democracy on German soil as its goal and rationale.«<sup>52</sup>

Es wurde also ein System errichtet, das langfristig demokratisierende und die Demokratie sichernde Auswirkungen hatte, wenn es auch in sich auf oftmals traditionellen Strukturen beruhte, denen später ein damals ungeahntes Maß an Protest gelten sollte.

49 Vgl. ebd., S. 192.

50 Brecht (Fn. 38), S. 271.

51 Arnold Brecht an Hermann Göring, 12. 8. 1933, Box 1/A-38, Brecht Papers (Fn. 8).

52 Gregg O. Kvistad, »Building Democracy and Changing Institutions: The Professional Civil Service and Political Parties in the Federal Republic of Germany«, in: Brady/Crawford/Wiliarty (Fn. 33), S. 75.

Im Rückblick wird deutlich, dass Brecht nur geringe Chancen hatte, seine Vorstellungen zur Reform des Beamteniums gegenüber dem kontinuitätsorientierten politischen Interesse der Adenauer-Regierung und der westdeutschen Öffentlichkeit durchzusetzen. Ritter benennt folgende Gründe für das Scheitern der Reformvorhaben:

»Die westlichen Alliierten hatten kein klares gemeinsames Reformprogramm; die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung einer funktionsfähigen Verwaltung lag mit den radikalen Reformbestrebungen im Widerstreit; die jeweiligen spezifischen Traditionen der Besatzungsmächte ließen sich nicht bruchlos auf Deutschland übertragen und boten zudem keine angemessene Antwort auf die deutsche Situation nach dem Krieg; vor allem fanden sich auf deutscher Seite keine starken Partner mit gleichen oder ähnlichen Vorstellungen.«<sup>53</sup>

Das Bedürfnis nach Beständigkeit, das die Nachkriegszeit charakterisierte, und der Unwille zur Anerkennung individueller Verantwortung für die Verbrechen des nationalsozialistischen Regimes wurden durch Brechts Ideen in Frage gestellt und daher umgangen oder abgelehnt. Das Argument, auch Beamte mit nationalsozialistischer Vergangenheit würden gebraucht, um das Funktionieren der Verwaltung zu sichern, war einerseits berechtigt: Die Organisation des raschen Wiederaufbaus verdankte sich u. a. auch der Arbeit einer erfahrenen Administration. Andererseits darf nicht übersehen werden, welch langfristige Belastung die Bundesrepublik mit der großzügigen, zum Teil forcierten Wiedereinstellung kompromittierter Personen auf sich nahm. Gestattete die »relativierte« Entnazifizierung einer Generation die Rückkehr in den scheinbar friedlichen Alltag, so bildete eben diese Praxis für die folgende Generation den Anlaß zu Fragen, Kritik und Protest, die schließlich zu einer zwar verspäteten, doch gründlicheren, gleichzeitig aber auch aggressiveren Auseinandersetzung mit der Verantwortung für den Nationalsozialismus und seine Verbrechen führte.

Eine optimistischere Interpretation der Nachkriegsgeschichte könnte lauten, dass eben die von Brecht und anderen so scharf kritisierte Kontinuität innerhalb der westdeutschen Politik und Verwaltung der Bundesrepublik zur baldigen Wiederaufnahme in die westliche Staatengemeinschaft verhalf, deren Forderung, sich zur freiheitlichen Demokratie zu bekennen, eine tatsächliche Demokratisierung der politischen Kultur in der BRD zur Folge hatte; in diese Richtung argumentiert Dubiel, wenn er schreibt:

»Watched by the nations of the world and supervised by the Western Allies, the Germans – conservatives often reluctantly, the Social Democrats somewhat reservedly – had to learn and practice the rules of parliamentary democracy and to adjust their values and traditions so that they were in accordance with the newly established parameters of democratic will-formation provided by the constitution.«<sup>54</sup>

Anzunehmen, dass die westdeutsche Bevölkerung die demokratische Regierungsform bedingungslos befürwortet hätte, wäre unrealistisch. Die Untersuchungen der US-Besetzungsbehörden zeigen, dass der Parlamentarismus keineswegs unangefochten unterstützt wurde. Laut einer Umfrage vom Juni 1949 zogen drei Fünftel der Befragten in den westlichen Zonen wirtschaftliche Sicherheit zivilen Freiheiten vor;<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Ritter (Fn. 1), S. 26f.

<sup>54</sup> Helmut Dubiel, »The Acceptance of Democracy: Intellectual and Political Culture in West Germany«, in: Kathy Harms/Lutz R. Reuter/Volker Dürre (eds.), *Coping With the Past: Germany and Austria after 1945* (Madison, 1999), S. 131.

<sup>55</sup> Vgl. Anna J. Merritt/Richard L. Merritt (eds.), *Public Opinion in Occupied Germany: The OMGUS Surveys, 1945–1949*, with a foreword by Frederick W. Williams (Urbana/Chicago/London, 1970), Report No. 175, S. 294–8.

etwas später gab nur ein Drittel der Befragten an, sich für Politik zu interessieren, während fast drei Viertel die Vorstellung ablehnten, politische Verantwortung zu übernehmen.<sup>56</sup> Doch der Wunsch nach materieller Rekonstruktion sowie nach außenpolitischer Souveränität und Sicherheit, der, wie es schien, nur durch die enge Anbindung an den Westen zu erfüllen war, erleichterte die Befürwortung demokratischer Ansichten und Praktiken, auch und gerade innerhalb der Gruppe der Beamenschaft: »Für die zunehmende, auch innere Anpassung der Beamten an die neue Demokratie war, neben der offensichtlichen Stabilität des politischen Systems und der Furcht vor der DDR-Alternative einer völligen Abschaffung der Beamenschaft, außerdem die großzügige Berücksichtigung der materiellen Interessen der Beamten durch den neuen Staat von entscheidender Bedeutung.«<sup>57</sup> Die kategorische Ablehnung des Kommunismus in weiten Teilen der deutschen Bevölkerung trug erheblich dazu bei, dass sich die Demokratie entgegen der negativ belasteten Weimarer Erfahrungen in der Bundesrepublik verwurzeln konnte. Die Sorge, dass eine allzu konservative, von den alten Eliten dominierte Politik zur Radikalisierung oppositioneller Gruppen führen könnte, resultierte in der vorsichtig dosierten Öffnung der traditionellen Machtnetzwerke für bisher marginalisierte Teile der Bevölkerung und trug damit zur langfristigen Demokratisierung bei.<sup>58</sup> Und schließlich war es nicht zuletzt dem Grundgesetz und dessen überragendem symbolischen und juristischen Einfluss zu verdanken, dass eine stabile Basis für die Entwicklung einer zwar weiterhin traditionell-konservativen, aber zweifelsohne eben doch demokratischen politischen Kultur entstehen konnte.

<sup>56</sup> Ebd., Report No. 191, S. 314–7.

<sup>57</sup> Ritter (Fn. 1), S. 32.

<sup>58</sup> Vgl. Diethelm Prowe, »German Democratization as Conservative Restabilization: The Impact of American Policy«, in: Jeffrey M. Diefendorf/Axel Frohn/Hermann-Josef Rupieper (eds.), *American Policy and the Reconstruction of West Germany, 1945–1955* (Washington, 1993), S. 309.