Wengst
Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953

Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien · Band 74

Herausgegeben von der
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien

Droste Verlag Düsseldorf

Udo Wengst

Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953

Zur Geschichte der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland

Droste Verlag Düsseldorf

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Wengst, Udo:
Staatsaufbau und Regierungspraxis 1948–1953: zur Geschichte d. Verfassungsorgane d. Bundesrepublik Deutschland/Udo Wengst
Düsseldorf: Droste, 1984.
(Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, Band 74)
ISBN 3-7700-5122-X
NE: GT

Die Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien e.V., Bonn, wird institutionell gefördert durch den Minister für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen.

Veröffentlichung im Rahmen der von der Stiftung Volkswagenwerk geförderten Schwerpunktforschung „Grundlegung und Festigung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland".

© 1984
Kommission für Geschichte des Parlamentarismus
und der politischen Parteien e.V., Bonn

Verlag:
Droste Verlag GmbH, Düsseldorf 1984

Gesamtherstellung:
Rheindruck Düsseldorf GmbH

ISBN 3-7700-5122-X

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 9
Einleitung 11

Erstes Kapitel
Institutionelle Vorläufer der Verfassungsorgane (bis Sommer 1948)

I. Zonale Einrichtungen 20
1. Amerikanische Zone (Länderrat) 20
2. Britische Zone (Zentralämter, Zonenbeirat) 23
3. Französische Zone 26

II. Bizonale Einrichtungen 26
1. Errichtung der Bizone und anfängliche Organisationsstruktur 26
2. Erster Wirtschaftsrat 29
3. Zweiter Wirtschaftsrat 30

III. Die Konferenzen der Ministerpräsidenten 32
1. Selbstverständnis der Länderchefs 32
2. Anläufe zur Stärkung ihrer Position 34
3. Die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz (1947) und ihre Auswirkungen 35

Zweites Kapitel
Die Entstehung der Bestimmungen des Grundgesetzes über die Verfassungsorgane und die Vorbereitungen für ihre Konstituierung (Sommer 1948 bis Sommer 1949)

I. Der Auftrag an die Ministerpräsidenten zur Weststaatgründung und seine Umsetzung 39
1. Die „Frankfurter Dokumente" und erste Reaktionen in den Westzonen . . 39
2. Die Rittersturzkonferenz und ihre Folgen 42
3. Die Niederwaldkonferenzen 49
4. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee 53
5. Reaktionen auf den Bericht des Konvents und seine Verwertung 57
6. Zum Verhältnis von Ministerpräsidentenkonferenz und Parlamentarischem Rat 59

II. Der Parlamentarische Rat und sein institutionelles Werk 63
1. Konstituierung und Besetzung der Spitzenämter 63
2. Das institutionelle Werk: 67
a) Allgemeine Vorklärungen 67
b) Bundestag 68

c) Bundesregierung 69
d) Bundespräsident 71
e) Bundesrat 74
f) Bundesverfassungsgericht 77
3. Zur Kontroverse um das Grundgesetz im Frühjahr 1949 80

III. Organisatorische und personelle Vorbereitungen für die Konstituierung der Verfassungsorgane 81
1. Kompetenzstreit um die Zuständigkeit bei den Überleitungsarbeiten . . . 81
2. Vorbereitungen für die künftige Personalpolitik des Bundes 89
3. Gutachten des Rechnungshofes über den organisatorischen Aufbau der Ministerien 97
4. Die Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz 99
5. Abschluß der Überleitungsarbeiten 107

Drittes Kapitel

Die Konstituierung der Verfassungsorgane und der Aufbau ihrer Behörden (ab Sommer 1949)

I. Die Regierungsbildung 109
1. Vorbereitungen und Vorentscheidungen für die Koalitionsbildung unter Adenauer 109
2. Widerstände innerhalb der CDU/CSU 115
3. Heuss' Kandidatur für das Amt des Bundespräsidenten 117
4. Einschaltung der Ministerpräsidenten: Arnolds Wahl zum Bundesratspräsidenten 120
5. Durchsetzung der Wahl von Heuss zum Bundespräsidenten 122
6. Köhlers Wahl zum Bundestagspräsidenten 123
7. Diskussionen und Entscheidungen über die Besetzung der Ministerämter 124
8. Bemerkungen über das Ergebnis der Regierungsbildung 133

II. Der Aufbau der Bundesministerien 135
1. Gesetzliche, beamten- und haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen . 135
2. Erste Entscheidungen des Kabinetts 137
3. Adenauer und Globke 141
4. Organisatorischer und personeller Aufbau des Bundeskanzleramtes . . 144
5. Die Suche nach einem Staatssekretär für das Kanzleramt 145
6. Die Auswahl der Staatssekretäre für die Ministerien 148
7. Die Besetzung der Leitungsebene der Ministerien und ihr organisatorischer Aufbau 158
8. Die Ergebnisse der Personalauslese auf der Abteilungsleiterebene . . . 174
a) Parteipolitische Bindungen 174
b) Anteil ehemaliger Ministerialbeamter und NSDAP-Mitglieder 177
c) Konfessionelle Gesichtspunkte 181
d) Anwendung des Artikels 36 GG 182
9. Die organisatorischen und personellen Anfänge des Auswärtigen Amtes 183
10. Die organisatorischen und personellen Anfänge des Verteidigungsministeriums (Amt Blank) 189

III. Bundespräsident und Präsidialamt 194
1. Heuss und das Präsidentenamt 194
2. Organisatorischer Aufbau des Präsidialamtes 195
3. Die Personalauswahl 196

IV. Der Bundestag 198
1. Anknüpfung an Weimar 198
2. Ausarbeitung einer Geschäftsordnung und Organisationsstruktur 199
3. Die ersten Präsidenten 202
4. Personelle Zusammensetzung der Parlamentsprominenz 205
5. Personeller und organisatorischer Aufbau der Bundestagsverwaltung . . 208

V. Der Bundesrat 212
1. Neubeginn und Kontinuität 212
2. Ausarbeitung einer Geschäftsordnung und Organisationsstruktur 212
3. Personelle Zusammensetzung 216
4. Die ersten Präsidenten 218
5. Organisatorischer und personeller Aufbau der Bundesratsverwaltung . . 221

VI. Das Bundesverfassungsgericht 226
1. Organisation des Gerichtes 226
2. Verhandlungen über die Richterauswahl (bis 3. Juli 1951) 228
3. Diskussionen und Auseinandersetzungen über die Besetzung des Präsidentenamtes 233
4. Abschließende Wahlvorbereitungen und Wahlakt 240
5. Personelle Zusammensetzung 242

Viertes Kapitel

Die Stellung der Verfassungsorgane im Regierungssystem (1949 bis 1953)

I. Der Bundeskanzler und seine Regierung 246
1. Stellung des Bundeskanzlers 246
2. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: ihre Regelung in der Geschäftsordnung und in der Praxis 247
3. Der Zuständigkeitskonflikt über die Geld- und Kreditpolitik 251
4. Ministerkrisen 253
a) Erhard 253
b) Lukaschek 258
c) Heinemann 262
5. Der Dauerkonflikt zwischen Adenauer und Blücher 266
6. Abschließende Bemerkungen über das Verhältnis von Kanzler und Kabinett/Ministern 272

II. Der Bundespräsident 274
1. Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bundespräsident und Bundeskanzler 274
2. Ministerernennungsrecht 275
3. Öffentliche Äußerungen des Bundespräsidenten 276
4. Der Bundespräsident und die Organisationsgewalt 277
5. Die Entscheidung über die Nationalhymne 280

6. Der Einfluß des Bundespräsidenten auf die Ausarbeitung der Geschäftsordnung der Bundesregierung 281
7. Der Fall Wandersleb 283
8. Materielles Gesetzprüfungsrecht 285
9. Das Gutachtenersuchen des Bundespräsidenten beim Bundesverfassungsgericht und seine Konsequenzen 286

III. Der Bundestag 291
1. Der Bundestag im parlamentarischen System der Bundesrepublik 291
2. Die Mehrheitsfraktionen und ihre Beziehungen zur Bundesregierung . . 292
3. Die Minderheitsfraktionen: Beispiel SPD 295
4. Der Bundestag im Konflikt mit der Bundesregierung: Der Fall Schäffer im Sommer 1950. 296
5. Parlamentarische Oppositionspolitik mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesrates 299

IV. Der Bundesrat 302
1. Konfliktbeladener Auftakt zwischen Bundesrat und Bundesregierung . . 302
2. Auseinandersetzungen über die Rechte und das Verhalten des Bundesrates 303
3. Verschlechterung des Verhältnisses zur Bundesregierung. 307
4. Koalitionsbildungen in den Ländern unter der Bundesratsperspektive . . 309
5. Fortdauer der Spannungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung. . 311
6. Die Behandlung des EVG- und Deutschlandvertrages 312
7. Resümee. 315

V. Das Bundesverfassungsgericht 316
1. Der ungeklärte Organstatus 316
2. Der Statusbericht und die Reaktionen in Bonn 317
3. Konflikte im Zusammenhang mit dem EVG- und Deutschlandvertrag . . 319
4. Fortsetzung der Statusdiskussion und Durchsetzung der Karlsruher Forderungen. 324

Schlußbemerkungen: Der starke Bundeskanzler 326

Quellen- und Literaturverzeichnis 331

Personenregister 347

Abkürzungsverzeichnis

a. D.	außer Diensten
AFNS	Archiv der Friedrich-Naumann-Stiftung
ACDP	Archiv für Christlich-Demokratische Politik
AdG	Archiv der Gegenwart
AdsD	Archiv der sozialen Demokratie
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
B	Beilage
BA	Bundesarchiv
Bearb.	Bearbeiter
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BHE	Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
BP	Bayernpartei
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVP	Bayerische Volkspartei
BayHStA	Bayerisches Hauptstaatsarchiv
BvD	Bund der vertriebenen Deutschen
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
CSVD	Christlich Sozialer Volksdienst
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DP	Deutsche Partei
dpa	Deutsche Presse Agentur
dpd	Deutscher Pressedienst
DUD	Deutschland-Union-Dienst
DVP	Deutsche Volkspartei
Ders.	Derselbe
Diss.	Dissertation
EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
ERP	European Recovery Program
EVG	Europäische Verteidigungsgemeinschaft
Ed.	Editor, edited
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
Frhr.	Freiherr
Geh.Rat	Geheimrat
GG	Grundgesetz
GMBl.	Gemeinsames Ministerialblatt
Hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
IfZ	Institut für Zeitgeschichte
JCS	Joint Chiefs of Staff
Jg.	Jahrgang

jur. Diss.	juristische Dissertation
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LDP	Liberaldemokratische Partei
MinRat	Ministerialrat
MGM	Militärgeschichtliche Mitteilungen
N.F.	Neue Folge
NL	Nachlaß
NPL	Neue Politische Literatur
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NWDR	Nordwestdeutscher Rundfunk
NZ	Neue Zeitung
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
OKW	Oberkommando der Wehrmacht
ORegRat	Oberregierungsrat
PPP	Parlamentarisch-politischer Pressedienst
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Parl. Arch.	Parlamentsarchiv
Parl. Rat	Parlamentarischer Rat
Pg.	Parteigenosse (der NSDAP)
phil. Diss.	philosophische Dissertation
Priv. NL	Privat-Nachlaß
RegRat	Regierungsrat
SBZ	Sowjetisch besetzte Zone
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StBkAH	Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus
UP	United Press
USA	Vereinigte Staaten von Amerika
VfW	Verwaltung für Wirtschaft
VfZ	Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte
WAV	Wirtschaftliche Aufbau-Vereinigung
vorl.	vorläufig(e)
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
Z	Zentrum
z. D.	zur Disposition
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZvD	Zentralverband der vertriebenen Deutschen

Einleitung

Die vorliegende Studie wurde im Jahre 1979 unter dem Arbeitstitel „Der Aufbau der Bundesgewalt und ihrer Organe" begonnen. Sie ist Teil der von der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien geplanten und geförderten Schwerpunktforschung „Grundlegung und Festigung der parlamentarischen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland". Die Stiftung Volkswagenwerk hat für diesen Projektverbund von Darstellungen und Editionen im Rahmen ihres Förderungsschwerpunktes „Deutschland nach 1945" Personal- und Sachmittel bewilligt und seither bereitgestellt.

Behandelt werden in der folgenden Darstellung allein die Bundesorgane, die heute unbestritten als Verfassungsorgane gelten: Bundesregierung, Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht. Sie unterscheiden sich von den anderen Organen des Bundes, wie z. B. die Bundesbank und der Bundesrechnungshof, dadurch, daß sie „von der Verfassung nicht bloß erwähnt, sondern von ihr in Existenz, Status und wesentlichen Kompetenzen konstituiert werden, indem sie dem Staat durch Existenz und Funktion seine spezifische Gestalt verleihen und durch ihre Tätigkeit an der Obersten Staatsleitung Anteil haben."[1] Es treten damit die Organe ins Blickfeld der Untersuchung, in denen der politische Entscheidungsprozeß auf Bundesebene abläuft und die das Regierungssystem konstituieren. Für die Spezifik des jeweiligen Systems ist der den Organen durch die Verfassung vorgegebene Rahmen, das Raster der wechselseitigen Abhängigkeiten, Verschränkungen und Gegensätze ebenso wichtig wie das Agieren der Organträger, seien es Einzelpersonen oder Gruppen, und der ihnen unterstellten Bürokratien. Da erst aus der Verbindung der genannten Aspekte die Verfassungswirklichkeit entsteht, aus der allein der Betrachter die Kenntnisse erlangen kann, die zum Verständnis und zur Beurteilung eines Regierungssystems befähigen, wurde die Konzeption für die vorliegende Studie unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge entwickelt.

Die institutionellen Vorläufer der Verfassungsorgane während der Besatzungszeit und die Entstehung von deren strukturellen Grundlagen in den Verfassungsberatungen sind in den letzten Jahren gründlich erforscht und die wesentlichen Quellen hierzu veröffentlicht worden. Hingewiesen sei hier auf die Arbeiten über den süddeutschen Länderrat,[2] die Zentralämter und den Zonenbeirat,[3] die Konferenzen der Minister-

1 Stern, Staatsrecht, S. 344.

2 Härtel, Länderrat; Guradze, Länderrat.

3 Dorendorf, Zonenbeirat; Girndt, Zentralismus.

präsidenten,[4] den Frankfurter Wirtschaftsrat[5] und den Parlamentarischen Rat[6] sowie nicht zuletzt auf die großen Editionen „Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland"[7] und über den Parlamentarischen Rat.[8] Unsere Darstellung kann sich daher für diesen Bereich weitgehend auf eine knappe Zusammenfassung der Forschungsergebnisse beschränken, die aber gleichwohl unverzichtbar erscheint, da sich zum einen in den zonalen, bizonalen und trizonalen Organen institutionelle Grundstrukturen der werdenden Bundesrepublik herauszukristallisieren beginnen, und es andererseits zum Verständnis der weiteren Entwicklung förderlich ist, die Beratungen und Entscheidungen innerhalb dieser Organe über die künftigen Institutionen des Bundes übersichtlich darzustellen. Auf diese Weise gelingt es darüber hinaus, die Aktionen führender Politiker der ersten Jahre der Bundesrepublik im Zuge der Weststaatgründung zu verfolgen und dabei auch die personellen Präfigurationen aufzuzeigen, die sich im Verlaufe dieses Prozesses für die Übernahme politischer Führungspositionen des neuen Staates ergaben. Außerdem läßt sich die Herausbildung des in den Anfangsjahren der Bundesrepublik durchgängig zu beobachtenden Spannungsverhältnisses von Zentralismus und Föderalismus in den Beziehungen zwischen Parlamentarischem Rat und Parteien auf der einen Seite und der Ministerpräsidentenkonferenz auf der anderen Seite deutlich kenntlich machen, und es ist möglich, im Zusammenhang der Diskussionen über die Ausgestaltung des Institutionengefüges des Grundgesetzes erstmals die damals so bedeutsame Kontinuitätsproblematik aufzugreifen.

Vor allem die drei zuletzt genannten Aspekte stehen wieder im Vordergrund des Interesses, wenn am Ende der beiden ersten Kapitel die organisatorischen und personellen Vorbereitungen für den Aufbau der Verfassungsorgane abzuhandeln sind. Auch diese Arbeiten wurden sehr stark von den Auseinandersetzungen zwischen Politikern und Parteien beeinflußt, die um künftige Machtpositionen rangen, und sie waren von der Rivalität zwischen den Institutionen der Ministerpräsidentenkonferenz auf der einen und des Parlamentarischen Rates auf der anderen Seite sowie dem Bestreben gekennzeichnet, beim anstehenden Aufbau der Verfassungsorgane an ältere deutsche Kontinuitätslinien anzuschließen.

Die Verhandlungen über die Regierungsbildung von August/September 1949 markieren eine deutliche Zäsur in der politischen Entwicklung im Nachkriegsdeutschland. In diesen Wochen wurde über die Besetzung der Führungspositionen der Verfassungsorgane entschieden und damit

4 Leusser, Ministerpräsidentenkonferenzen; Gimbel, Konferenzen; Foelz-Schroeter, Politik. Zu dem speziellen Aspekt der Rolle der Ministerpräsidenten im Zuge der Weststaatgründung Vogelsang, Koblenz; Morsey, Entscheidung.

5 Hierzu grundlegend Pünder, Interregnum. Unverzichtbarer Überblick über den organisatorischen Aufbau der Besatzungszonen von Vogel, Westdeutschland, Bd. 1 und Bd. 2.

6 Fromme, Verfassung; Sörgel, Konsensus; Otto, Staatsverständnis; Niclauß, Demokratiegründung.

7 Bisher erschienen die Bände 1, 2, 3 und 5.

8 Bisher erschienen die Bände 1 und 2.

die innenpolitische Kräftekonstellation geschaffen, die für den Aufbau der Verfassungsorgane und ihrer Verwaltungen bestimmend war. Eine Zäsur bedeutet die Regierungsbildung aber auch für die Geschichtsschreibung, da der bis zu diesem Zeitpunkt breit fließende Strom zugänglicher Quellen und historischer Darstellungen merklich dünner wird und allmählich versickert. Während die anfängliche Entwicklung der Regierungsbildung dank zweier Aufsätze von Rudolf Morsey einige Aufhellung erfahren hat,[9] ist der Kenntnisstand über den weiteren Ablauf von Ende August bis Mitte September 1949 nur höchst unvollkommen.[10] Entsprechendes gilt für den organisatorischen und personellen Aufbau der Ministerien[11] und in noch größerem Umfang für die Errichtung der übrigen Verfassungsorgane[12] und deren Verwaltungen. Hier Abhilfe zu schaffen, ist ein wesentliches Ziel der vorliegenden Studie.

Am Beginn dieses Teils der Arbeit steht eine Schilderung der Regierungsbildung, die vornehmlich aufgrund bisher nicht berücksichtigter Quellen im einzelnen dargestellt werden kann. Hieran schließt eine ausführliche Erörterung des organisatorischen und personellen Aufbaus der Ministerien an. Ausgehend von den gesetzlichen, beamten- und haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen werden die ersten Grundsatzentscheidungen des Kabinetts nachgezeichnet und sodann der Auf- und Ausbau des Kanzleramtes und jedes einzelnen Ministeriums abgehandelt. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei dem Auswahlverfahren und der Zusammensetzung des Führungspersonals in der Beamtenschaft. Im Hinblick auf das Auswahlverfahren interessiert vor allem die Einflußnahme des Kanzleramtes (Globkes) auf die jeweiligen Entscheidungen, während die Zusammensetzung aufgrund der Kriterien parteipolitische Bindung, Tätigkeit im Dritten Reich und Beziehungen zum Nationalsozialismus, Konfessionszugehörigkeit und landsmannschaftliche Herkunft überprüft wird.[13]

Hierauf folgen eine knappe Untersuchung des Präsidialamtes und eingehendere Ausführungen über Bundestag und Bundesrat, die ähnlich angelegt sind. Am Anfang steht in beiden Fällen die Frage nach der Kontinuität in bezug auf die Vorläuferorgane in der Weimarer Republik

---

9 Morsey, Bildung; Morsey, Weichenstellung.

10 Der bisher einzige Versuch einer umfassenden Erarbeitung von Alt, Prozeß, unter dem Titel „Es begann mit Adenauer" neu aufgelegt, basiert auf zu schmaler Quellengrundlage und kann nicht befriedigen.

11 Detaillierte Ausarbeitungen liegen nur vor für das Bundeskanzleramt und die ihm anfangs direkt angegliederten Dienststellen für Auswärtiges und Verteidigung (Amt Blank) von Baring, Außenpolitik, S. 30ff.; unter dem Titel „Im Anfang war Adenauer" 1982 neu aufgelegt; für das Arbeitsministerium Hockerts, Entscheidungen, S. 107ff.; zur Dienststelle Blank auch noch Greiner, Dienststelle; zum Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen die politologisch gearbeitete Studie von Rüss, Anatomie. Die Bände der Schriftenreihe Ämter und Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland sind in aller Regel für unsere Fragestellung unergiebig.

12 Hier dominieren staatsrechtliche und politologische Studien, die auf die historische Entwicklung der jeweiligen Organe nur am Rande eingehen. Eine lobenswerte Ausnahme hiervon stellt die Habilitationsschrift von Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, dar.

13 An wissenschaftlicher Literatur hierzu bisher nur die sehr vorsichtigen Ausführungen von Morsey, Personal- und Beamtenpolitik.

bzw. in der Besatzungszeit, eine Frage, die fast zwangsläufig auf eine Erörterung der jeweiligen Geschäftsordnung und Organisation hinlenkt. Anschließend werden die Inhaber der jeweiligen Führungspositionen vorgestellt und die personelle Zusammensetzung der beiden Organe analysiert, wobei im Falle des Bundestages angesichts der großen Zahl der Abgeordneten eine Beschränkung auf einen bestimmten, klar umrissenen herausgehobenen Personenkreis erfolgt. Den Abschluß bildet in beiden Fällen eine Darstellung des organisatorischen und personellen Aufbaus der jeweiligen Verwaltung.

Einen Sonderfall stellt das Bundesverfassungsgericht dar, da es sich erst im Herbst 1951 konstituierte. Hier steht am Anfang eine Übersicht über die durch das Bundesverfassungsgerichtsgesetz geschaffene Organisation des Gerichtes, auf die eine detaillierte Darstellung der Richterauswahl, der Auseinandersetzungen um die Besetzung des Präsidentenamtes – beides Vorgänge, über die bisher nur unzulängliche Kenntnisse vorhanden sind[14] – und endlich eine Analyse der Zusammensetzung des Richterkollegiums folgt.

In den Beratungen über die künftigen Institutionen der Bundesrepublik im Konvent von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat wie auch in den Diskussionen über die organisatorische Ausgestaltung dieser Institutionen im Organisationsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz sind stets auch Überlegungen über deren Stellung im Regierungssystem eingeflossen, und sie haben auf die einzelnen Entscheidungen nicht geringe Auswirkungen besessen. Es erschien daher nicht nur naheliegend, sondern beinahe zwingend notwendig, im Rahmen dieser Arbeit auch auf die Regierungspraxis einzugehen, d. h. den Stellenwert der einzelnen Organe im politischen Entscheidungsprozeß in den ersten Jahren der Bundesrepublik auszuloten und damit eine Beziehung herzustellen zwischen den in den Verfassungsberatungen zutage getretenen Intentionen und dem sich tatsächlich herausbildenden Gewaltenteilungssystem, dies um so mehr, als eine Darstellung seiner Entstehung in den ersten Jahren der Bundesrepublik bisher nur partiell und ansatzweise auf insgesamt schmaler Quellenbasis in Angriff genommen worden ist.[15]

Im Hinblick auf die vom Verfassungsgeber getroffene Entscheidung, das Regierungssystem der Bundesrepublik durch die Regierung und den Regierungschef zu stabilisieren, die als eigentliches Machtzentrum konzipiert wurden, bot sich für die Analyse des sich entwickelnden Machtgefüges in den Anfangsjahren der Bundesrepublik ein Vorgehen an, das bei der Bundesregierung ansetzt. So wird zunächst ihre Binnenstruktur anhand exemplarischer Vorgänge und Zusammenhänge untersucht und dabei insbesondere auf die Stellung des Bundeskanzlers im Kabinett

14 Infolge mangelnden Quellenzuganges sind die Ausführungen von Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, und Billing, Problem, in diesem Punkt unzureichend.

15 Neben Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, und Pikart, Heuss, die jeweils die sich herausbildende Stellung der von ihnen untersuchten Institutionen im Regierungssystem zu bestimmen versuchen, kann auch noch Wildenmann, Macht, genannt werden, dessen Studie zwar unter einer politologisch orientierten Fragestellung steht, die historische Dimension jedoch nicht aus dem Auge verliert.

abgehoben. Hierauf erfolgt eine Darstellung der übrigen Verfassungsorgane in der Weise, daß die Entwicklung und Ausgestaltung ihrer Beziehungen zur Bundesregierung und zum Bundeskanzler – ebenfalls anhand exemplarischer Ereignisse und Konfliktsituationen – herausgearbeitet wird.

Von vornherein stand fest, daß der Ertrag der angestellten Forschungen weitgehend davon abhängen würde, ob und in welchem Maße sich neue einschlägige Quellenbestände erschließen ließen. Hier bestanden zu Anfang allerdings nicht unbeträchtliche Schwierigkeiten. Die Edition amtlicher Akten zur Geschichte der Bundesrepublik läuft gerade erst an,[16] und die Einsichtnahme in die noch im Zwischenarchiv des Bundesarchivs liegenden Behördenakten aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik ist nicht ohne weiteres möglich. Sie wurde dem Autor dieser Arbeit schließlich in der Weise gewährt, daß er eine beschränkte Aktenauswahl aus den Beständen des Bundeskanzleramtes und des Bundespräsidialamtes durchsehen konnte.

Der Mangel an Quellen dieser Provenienz zwang dazu, intensiv nach anderen Überlieferungen zu suchen. Hier standen zunächst die Bestände des Parlamentsarchivs des Deutschen Bundestages und die Akten des Archivs des Bundesrates zur Verfügung, in denen aber neben den jeweiligen Ausschußprotokollen für die hier interessierende Fragestellung nur wenig Material zu finden war. Eine – positive – Ausnahme bildeten die Akten des Wahlmännerausschusses des Bundestages für das Bundesverfassungsgericht.

Als insgesamt ergiebiger erwiesen sich das Archiv für Christlich-Demokratische Politik und das Archiv der Friedrich-Naumann-Stiftung, in denen die Protokolle der Sitzungen der Führungsgremien von CDU/CSU und FDP – wenn auch nicht ganz vollständig[17] – lagern. Außerdem konnten hier einige Sachakten der genannten Parteien, davon besonders wichtig die Akten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion betr. Bundesverfassungsgericht, sowie etliche Nachlässe eingesehen werden, wobei vor allem auf die Nachlässe Beyerle und Dehler hingewiesen werden muß. Es versteht sich von selbst, daß die ebenfalls durchgesehenen Bestände im Archiv der sozialen Demokratie – mit Ausnahme des Nachlasses Heinemann und des Bestandes Sammlung Personalia, in dem sich neben einer Vielzahl von Zeitungsausschnitten auch einige Aktenstücke befinden – zur Fragestellung dieser Arbeit weniger beizutragen vermochten; einige ergänzende Hinweise waren jedoch auch dort zu finden. Als sehr bedeutsam, obwohl für den Autor nur teilweise zugänglich, stellte sich erwartungsgemäß der Nachlaß Adenauers (Stiftung Bundeskanzler-Adenauer-Haus in Rhöndorf) heraus. Wichtige Informationen enthielten ebenfalls die Nachlässe Blücher, Heuss, Pünder und Schäffer im Bundesarchiv Koblenz sowie der private Nachlaß von Karl Schwend in der

16 Kabinettsprotokolle, Bd. 1, 1949.

17 So sind die Sitzungsprotokolle der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom Februar 1950 an für die erste Legislaturperiode verschollen, und die Sitzungsprotokolle der FDP-Fraktion liegen im Thomas-Dehler-Haus lediglich unvollständig (Kopien) vor.

Bayerischen Staatsbibliothek in München und der Nachlaß von Anton Pfeiffer im Bayerischen Hauptstaatsarchiv München. Im zuletzt genannten Archiv konnten außerdem noch die einschlägigen Ministerialakten eingesehen werden, die deshalb Gewicht besitzen, da in ihnen die Berichte enthalten sind, die von den jeweiligen bayerischen Bevollmächtigten in Bonn nach München gelangten.

Besondere Probleme brachte die Absicht mit sich, in vorliegender Arbeit einen Schwerpunkt auf die Analyse der personellen Zusammensetzung der Verfassungsorgane und ihrer Verwaltungen zu legen. Die einschränkenden Bestimmungen des Persönlichkeits- und Datenschutzes, die insbesondere die Einsichtnahme in Personalakten unmöglich machten, darüber hinaus Behörden und Archive veranlaßten, auch andere Akten mit personenbezogenem Inhalt nicht vorzulegen, schienen das Unterfangen frühzeitig zum Scheitern zu verurteilen, da aufgrund der zugänglichen Aktenbestände nur punktuelle, zufällige Informationen zu erlangen waren. Die Hoffnung, für den Bereich der Bundesministerien durch die Einsichtnahme in die Nachlässe von Adenauers damaligen engen Mitarbeitern Lenz und Globke weitere Aufschlüsse zu erhalten, erfüllte sich nicht, da der Zugang zu diesen Nachlässen versperrt blieb. Als Ausweg bot sich in dieser Situation die Befragung von Zeitzeugen an.

Zu Beginn dieser Befragungen überwog die Skepsis, ob man auf diese Weise zum Ziel gelangen könne. Es stellte sich jedoch ziemlich schnell heraus, daß die Zahl derer, die damals an leitender Stelle in den Ministerien gearbeitet haben und nun im Ruhestand leben, noch relativ groß, die Bereitschaft zur Auskunftserteilung meist vorhanden und das Erinnerungsvermögen im Hinblick auf die hier interessierenden Zusammenhänge – von einigen Ausnahmen abgesehen – beträchtlich war. In den Gesprächen berichteten die Zeitzeugen oft recht plastisch und eingehend über interessante Ereignisse und Zusammenhänge der Aufbauzeit, über frühere Mitarbeiter, deren Karrieren, Beziehungen, Freundschaften u. a. m. So erbrachten die Befragungen in dieser Hinsicht reichen Ertrag, der um so höher zu veranschlagen ist, als es sich oftmals um Informationen handelte, die keinen schriftlichen Niederschlag gefunden haben. Allerdings konnten die einzelnen Auskünfte nicht unbesehen übernommen werden. Vor ihrer Verwertung stand die Überprüfung auf ihre Glaubwürdigkeit. Für eine solche sprachen die Bestätigung durch andere Interviewpartner, die Übereinstimmung mit den aus anderen Quellen gewonnenen Vermutungen und Einsichten und nicht zuletzt zutreffende Antworten auf die im Verlauf eines jeden Interviews gestellten Kontrollfragen.[18]

Problematisch wurden die Befragungen meist allerdings, wenn die Rede auf das Dritte Reich kam. Das galt besonders dann, wenn der Interviewpartner selbst Mitglied der NSDAP gewesen war. Nachdem die ersten Erfahrungen ergeben hatten, daß die Erwähnung dieses Aspektes den Gesprächsverlauf ungünstig zu beeinflussen vermochte und auch

18 Vgl. die grundsätzlichen Ausführungen von Hüttenberger, Technik, S. 168ff.

einige wenige Fälle festgestellt werden konnten, wo die Gesprächspartner ausweichend antworteten oder sich in die Unwahrheit flüchteten, unterblieben im folgenden diesbezügliche Fragen. Um dennoch statistische Angaben über den Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder in den Führungspositionen der Beamtenschaft machen zu können, erfolgte eine Durchsicht der im Document Center Berlin vorhandenen Mitgliederkartei der NSDAP.

Wertvolle Informationen konnten schließlich noch aus verschiedenen Pressekorrespondenzen und Nachrichtendiensten gewonnen werden. Hier sind vor allem zu nennen der Platow-Brief, dessen Herausgeber über einflußreiche Kontaktleute und Informanten in allen für Wirtschaftsfragen zuständigen Ministerien verfügte, die der SPD nahestehende Politisch-Parlamentarische Pressekorrespondenz, deren Informationsbrief u. a. geheimes Material verwertete, das der SPD-Führung aus den Behörden zugespielt wurde, und die Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums, aus denen viele Interna dieses Ministeriums zu entnehmen waren.

★

Abschließend habe ich allen zu danken, die mich während der Arbeit an der vorliegenden Studie auf vielfältige Art und Weise unterstützt und damit ihren erfolgreichen Abschluß ermöglicht haben.

An erster Stelle möchte ich die Betreuer des Gesamtprojektes nennen: Herr Professor Dr. Hans Booms, Herr Professor Dr. Erich Matthias (†), Herr Professor Dr. Rudolf Morsey, Herr Professor Dr. Hans-Peter Schwarz und Herr Ministerialdirektor Dr. Gerhard Zwoch (†). Über die Anregungen hinaus, die mir alle diese Herren gegeben haben, ist Herrn Professor Morsey und Herrn Professor Schwarz für die Durchsicht und Kritik des Manuskriptes und Herrn Dr. Zwoch für die Gewährung der Einsichtnahme in Ausschußprotokolle im Parlamentsarchiv, die bisher nicht zugänglich waren, mein besonderer Dank auszusprechen.

Die vorliegende Arbeit hätte nicht fertiggestellt werden können, wenn ich nicht von den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den Archiven und Behörden unterstützt worden wäre; ihnen allen sei hiermit für ihre Hilfe herzlich gedankt. In besonderem Maße gilt meine Dankesschuld Herrn Dr. Günter Buchstab (Archiv für Christlich-Demokratische Politik), Herrn Ltd. Archivdirektor Dr. Hermann-Joseph Busley (Bayerisches Hauptstaatsarchiv), Herrn Dr. Friedrich Henning (Archiv der Friedrich-Naumann-Stiftung), Herrn Ministerialrat Dr. Wolfgang Heyde (Bundesjustizministerium), Herrn Engelbert Hommel, M. A. (Stiftung-Bundeskanzler-Adenauer-Haus), Herrn Regierungsdirektor Dr. Hans-Dieter Mann (Archiv des Bundesrates) sowie Herrn Dr. Konrad Reiser und Herrn Dr. Wolfram Werner (Bundesarchiv), ohne deren Hilfe mir wichtige Quellenbestände nicht bekannt und zugänglich geworden wären.

Zu danken habe ich allen im Quellenverzeichnis aufgeführten Zeitzeugen, die mir mündlich oder schriftlich auf meine Fragen Auskunft

gegeben haben – ohne ihre Unterstützung hätten wichtige Partien dieser Arbeit nicht geschrieben werden können. Verpflichtet fühle ich mich aber auch den Herren Botschafter i. R. Dr. Carl Lüders, Ministerialrat Dr. Detlev Müller-Using, Ministerialdirigent a. D. Hans Günther Pergande, Ministerialrat a. D. Albert Reipert und Botschafter a. D. Günther Scholl, die mir Kontaktpersonen nannten oder einschlägiges Material beschafften. Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich auch die Bereitschaft folgender Damen und Herren, mir die Einsichtnahme in einschlägige Quellenbestände zu gewähren: Herr Finanzpräsident a. D. Friedrich Bracker (NL Schäffer), Frau Brigitte Gollwitzer, Herr Professor Dr. Helmut Gollwitzer, Herr Dr. Peter J. Heinemann, Herr Professor Dr. Manfred Wichelhaus (NL Heinemann), Frau Dr. Elfriede Kaiser-Nebgen (NL Kaiser), Herr Gerhard Jahn, MdB (Protokolle der Sitzungen der SPD-Fraktion), Herr Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl (Protokolle der Sitzungen des Bundesvorstandes und des Bundesausschusses der CDU), Herr Dr. E. S. Schlange-Schöningen (NL Schlange-Schöningen) und Herr Staatssekretär a. D. Franz Thedieck (Materialien Thedieck).

Mein Dank gilt schließlich auch den Damen der Bibliothek des Deutschen Bundestages, die – wie stets – alle Bücherwünsche umgehend erfüllten und das Entstehen der Arbeit durch eine großzügige Handhabung der Ausleihpraxis förderten, allen Kolleginnen und Kollegen in der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, die durch ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit die Entwicklung des Projektes günstig beeinflußten, sowie Frau Martha Gunzer, Frau Gaby Zimmermann, Frau Monika Demary und Herrn Michael Hillen, die das Manuskript erstellt bzw. Korrekturarbeiten übernommen haben.

Erstes Kapitel

Institutionelle Vorläufer der Verfassungsorgane (bis Sommer 1948)

Am 8. Mai 1945 kapitulierte die deutsche Wehrmacht: Zum zweiten Mal innerhalb des kurzen Zeitraumes von noch nicht einmal 30 Jahren hatte das Deutsche Reich einen Weltkrieg verloren. Allerdings war die Lage 1945 für das besiegte Deutschland eine andere als 1918. Damals erfolgte die Kapitulation bereits zu einem Zeitpunkt, als die deutschen Armeen noch weit in Feindesland standen und trotz revolutionärer Umbrüche existierte zu jeder Zeit danach – wenn auch nicht immer unangefochten – eine Reichsregierung, die für das geschlagene Deutschland handeln konnte. 1945 dagegen kapitulierte die deutsche Wehrmacht erst, als das gesamte deutsche Staatsgebiet von den Alliierten erobert war. Die von Hitler eingesetzte Reichsregierung Dönitz besaß weder Legitimität noch Handlungsspielraum und wurde kurze Zeit später von den Siegern abgesetzt. Die Alliierten hatten ihr erstes Kriegsziel, die bedingungslose Kapitulation, erreicht und übernahmen nun selbst „die oberste Regierungsgewalt in Deutschland".[1] Dies warf jedoch für sie eine Fülle von Problemen auf, da es ihnen während des Krieges trotz vieler Bemühungen nicht gelungen war, konkrete Abmachungen über die Gestaltung Zentraleuropas nach dem siegreichen Krieg zu treffen.[2] Es existierten lediglich vorläufige Absprachen und Vereinbarungen, die in Anbetracht dessen, daß es den Alliierten weder auf der Potsdamer Konferenz[3] noch in den anschließenden Außenministertreffen[4] gelang, sich auf eine gemeinsame Deutschlandpolitik zu einigen, die Grundlage für die weitere Entwicklung abgaben. Dies hatte insbesondere zur Folge, daß die Besatzungszonen, auf die sich die Alliierten verständigt hatten, eine größere Bedeutung erlangten, als ursprünglich zu erwarten war.

Über die Durchführung der Besatzungspolitik heißt es in der Erklärung der Alliierten vom 5. Juni 1945: „Während der Zeit, in der Deutschland die sich aus der bedingungslosen Kapitulation ergebenden grundlegen-

1 „Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands nach der Übernahme der obersten Regierungsgewalt" der vier Siegermächte vom 5. 6. 1945, abgedruckt in: Deuerlein, Einheit, S. 241ff.

2 Aus der Fülle der Literatur die neueste deutsche Gesamtdarstellung: Loth, Teilung, S. 79ff. und passim. Hier auch weitere Literaturangaben, vor allem auch eine Darstellung der und eine Auseinandersetzung mit traditionellen und revisionistischen Auffassungen über und Erklärungen für die Ursachen des Konfliktes zwischen der USA und der UdSSR in der Endphase des Krieges und der Zeit danach, die in den Kalten Krieg einmündete. Hierzu kritisch neuerdings Schwarz, Reich, S. LIff.

3 Deuerlein, Deklamation.

4 Dazu die kurze Zusammenfassung von Erdmann, in: Gebhardt, S. 632ff. mit weiteren Literaturangaben.

den Forderungen erfüllt, wird in Deutschland die oberste Gewalt von den Befehlshabern Großbritanniens, der Vereinigten Staaten, Sowjetrußlands und Frankreichs auf Anweisung ihrer Regierungen ausgeübt, von jedem in seiner eigenen Besatzungszone und gemeinsam in allen Deutschland als ein Ganzes betreffenden Angelegenheiten. Die vier Oberbefehlshaber bilden zusammen den Kontrollrat. Jeder Oberbefehlshaber wird von einem politischen Berater unterstützt."[5]

Die zunehmend divergierenden Interessen der Siegermächte paralysierten jedoch von Anfang an die Arbeit des Kontrollrats; die Besatzungspolitik der Alliierten mußte sich daher zunächst auf die eigenen Zonen beschränken, wofür die Erklärung vom 5. Juni die Rechtsgrundlage abgab. Dies führte nicht nur zur Auseinanderentwicklung von sowjetisch besetzter Zone und den sogenannten Westzonen, sondern auch innerhalb dieser Zonen, die im folgenden allein interessieren sollen, hatte die Besatzungspolitik zunächst durchaus unterschiedliche Intentionen und Ergebnisse.

Erst im Gefolge außenpolitischer Umorientierungen vor allem der USA und wegen der auf zonaler Ebene schier unlösbar erscheinenden Wirtschaftsprobleme setzte im Herbst 1946 eine Gegenbewegung gegen die Verselbständigung der Zonen ein und führte zum wirtschaftlichen Zusammenschluß der amerikanischen und britischen Zone zur Bizone, in der eine eigene, sich allmählich ausdifferenzierende Verwaltungsorganisation entstand. Nur in lockerer Verbindung mit oder gänzlich unabhängig von zonalen und bizonalen Einrichtungen trafen die Ministerpräsidenten der Länder in wechselnder Zusammensetzung zu Konferenzen zusammen, in denen sie sich als Vertreter der „nationalen" Interessen Deutschlands zu etablieren versuchten.

I. Zonale Einrichtungen

1. Amerikanische Zone (Länderrat)

Den Anfang, ihre Besatzungspolitik auf zonaler Ebene unter Einbeziehung deutscher Stellen zu forcieren und voranzutreiben, machten die Amerikaner. Die Initiative ging dabei von dem stellvertretenden Militärgouverneur Lucius D. Clay und der ihm unterstellten Besatzungsverwaltung aus, die es gegen Ende des Jahres 1945 für dringend notwendig erachteten, die allgemeine Lage in ihrer Zone zu konsolidieren.[1] Denn wie überall in Deutschland waren Verwaltung, Transportwesen, Nachrichtenverbindungen und Binnenhandel nach der Niederlage zusammengebrochen und die Produktion lebensnotwendiger Güter ins Stocken

5 Deuerlein, Einheit, S. 245.

1 Grundlegend Gimbel, Besatzungspolitik. Als Ergänzung und Veranschaulichung die Memoiren von Clay, Entscheidung, und Murphey, Diplomat.

geraten. Dies hatte zur „politischen, wirtschaftlichen und sozialen Desorganisation" geführt und ließ für den kommenden Winter eine hohe Arbeitslosigkeit, Hungersnot, ungeheizte Wohnungen und sonstige Entbehrungserscheinungen verbunden mit „allgemeiner Unzufriedenheit" und politischer Agitation erwarten.[2] Clay und seinen Mitarbeitern gelang es im folgenden in länger andauernden Verhandlungen und Auseinandersetzungen mit den Regierungsstellen in Washington,[3] die amerikanische Administration von ihrer Auffassung zu überzeugen und somit allmählich Ziele und Mittel der amerikanischen Deutschlandpolitik zu ändern. Der Bestrafungsgesichtspunkt, der noch ganz die Direktive JCS 1067 beherrschte, die die US-Regierung ihren Besatzungstruppen als Grundlage ihrer Maßnahmen in Deutschland mit auf den Weg gegeben hatte,[4] trat mehr und mehr in den Hintergrund; seine Stelle wurde von dem Willen der Amerikaner eingenommen, die Voraussetzungen zu schaffen, die es Deutschland ermöglichen sollten, ein neues demokratisches Gemeinwesen aufzubauen, wie Außenminister Byrnes in seiner berühmten Stuttgarter Rede vom 6. September 1946 erstmals öffentlich kundtat.[5]

Von Anfang an ließen die Amerikaner, eingedenk der eigenen verfassungspolitischen Tradition, keinen Zweifel daran, daß ein politischer Neuaufbau Deutschlands nur auf föderalistischer Grundlage vorgenommen werden konnte. Die Länder, die sie nach Übernahme der Macht in ihrer Zone gebildet – Bayern, Württemberg-Baden, Groß-Hessen und später noch die Enklave Bremen – und deren Regierungen sie eingesetzt hatten,[6] galten als die Verwaltungseinheiten, die auch zur Lösung der zonalen Belange heranzuziehen waren.

Es lag auf der Linie dieser Auffassung, als Clay am 17. Oktober 1945 die Ministerpräsidenten Wilhelm Hoegner, Karl Geiler und Reinhold Maier sowie den Senatspräsidenten von Bremen, Wilhelm Kaisen, nach Stuttgart einlud, um ihnen die Einrichtung einer Koordinierungsstelle vorzuschlagen. Diesen Vorschlag nahmen die Deutschen noch am selben Tage an.[7] Die beschlossene Koordinierungsstelle sollte nach Clays Auffassung jedoch keine Zonenbehörde darstellen, sondern lediglich dazu dienen, „durch Austausch von Informationen auf den Arbeitsgebieten der früheren Reichssonderverwaltungen den Ländern der US-Zone" ihre Arbeit zu erleichtern.[8] Clay sah im Länderrat – diese Bezeichnung erhielt im folgenden die Koordinierungsstelle – eine Zwischenlösung bis zur

2 Gimbel, Besatzungspolitik, S. 59f.

3 Hierzu Smith (Ed.), Papers, Bd. I passim.

4 Abgedruckt in: Deuerlein, Einheit, S. 238ff.

5 Wortlaut der Rede in deutscher Übersetzung im Europa-Archiv I (1948), S. 281ff. Darstellung in Byrnes, Offenheit, S. 281ff. Zur Interpretation der Rede Gimbel, Byrnes' Stuttgarter Rede, S. 39–62, und Kreikamp, Deutschlandpolitik, S. 269–285.

6 Hierzu die Übersicht in Latour/Vogelsang, Okkupation, S. 86ff.

7 Protokoll der Sitzung abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 125ff. Darstellung in: Härtel, Länderrat, S. 4f. Erinnerungen der Beteiligten: Clay, Entscheidung, S. 113ff.; Hoegner, Außenseiter, S. 214ff.; Maier, Grundstein, S. 148ff.

8 Härtel, Länderrat, S. 4f.

„Schaffung eines zentralen Verwaltungssystems als Wirtschaftseinheit".[9] Diese Ansicht teilten die Ministerpräsidenten wenigstens teilweise. Auch sie trachteten danach, die Kompetenzen des Länderrates restriktiv auszulegen, um ihren eigenen Handlungsspielraum nicht einzuengen. In seiner organisatorischen Anlage entsprach er ganz ihrer Interessenlage, und sie sahen daher in ihm ein „Modell für den künftigen Aufbau eines föderalistischen Gesamtdeutschlands".[10]

Mitglieder des Länderrats waren die Ministerpräsidenten der Länder der amerikanischen Zone, die ab November 1945 einmal im Monat in Stuttgart zusammentrafen. Der Vorsitz wechselte vierteljährlich. Alle Beschlüsse bedurften der Einstimmigkeit. Zur Unterstützung ihrer Arbeit und Vorbereitung der anstehenden Entscheidungen bauten die Ministerpräsidenten ein gemeinsames Sekretariat in Stuttgart auf, als dessen Leiter im November 1945 der ehemalige Reichstagsabgeordnete Erich Roßmann (SPD) bestellt wurde. Der Verkehr der Länderregierungen mit dem Sekretariat hatte über „Bevollmächtigte" der Länder am Sitz des Länderrats zu erfolgen; außerdem richteten die Länderregierungen in den Landeshauptstädten noch ständige Verbindungsstellen ein.

Entgegen dem ausdrücklichen Wunsch der Ministerpräsidenten, das Sekretariat „klein und bedeutungslos" zu halten, ihm wirklich nur koordinierende Aufgaben zuzuweisen, gelang es Roßmann, allmählich immer mehr Kompetenzen an das Generalsekretariat zu ziehen. Bereits Ende 1945 erhielt es von der Militärregierung im Bereich des Verkehrs, der Ernährung und Landwirtschaft sowie der Wirtschaft Aufgaben, die keineswegs mehr nur in der Koordinierung lagen. Mit Hilfe der Amerikaner erreichte Roßmann gegen den Widerstand der Ministerpräsidenten im Frühjahr 1946 eine Erweiterung seiner Vollmachten, eine Vergrößerung der Organisation des Generalsekretariats und damit im Zusammenhang eine Vermehrung des Personals. Im Mai 1946 bestand das Generalsekretariat aus 9 Abteilungen mit 70 Angestellten. Daneben existierten Ausschüsse als weitere Organe des Länderrates, deren Arbeitsgebiete den jeweiligen Referaten des Generalsekretariats entsprachen. Besetzt waren sie mit den zuständigen Fachministern der Länder und deren Stellvertretern. Ihre Aufgabe bestand darin, Länderratsbeschlüsse vorzubereiten, in eiligen Fällen auch darin, selbst vorläufige Entscheidungen zu fällen. Die Zahl der Ausschüsse schwankte 1946 zwischen 15 und 21, die der Unterausschüsse zwischen 57 und 60. So entstand letzten Endes aus der Koordinierungsstelle eine „Zonen-Institution mit politischem Gewicht" oder, wie es Erich Roßmann 1948 selbst ausdrückte, eine „Art Reichsministerium im Kleinen".

Die weitere Entwicklung bestätigte und erhöhte das Gewicht des Länderrates als eigenständigem zonalem Organ gegenüber den einzelnen Ministerpräsidenten. Im Juni 1946 einigte man sich angesichts der

9 Ebenda.

10 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 33. Zum folgenden ebenda S. 33f.; hieraus auch die Zitate. Außerdem Härtel, Länderrat, S. 10ff.; Gimbel, Besatzungspolitik, S. 64ff.; Guradze, Länderrat, S. 495ff.

ständig wachsenden Aufgaben auf die Einrichtung eines „Direktoriums", das mindestens einmal wöchentlich zusammentrat und neben beratender Tätigkeit gewisse Verwaltungsaufgaben selbständig erledigen konnte. Mitglieder des Direktoriums waren die „Bevollmächtigten" der Länder in Stuttgart, die Sonderbeauftragten der Länder am jeweiligen Sitz der Landesregierung und der Generalsekretär. Angesichts der seit Januar 1946 fortschreitenden Parlamentarisierung in der amerikanischen Zone beschloß der Länderrat schließlich im Frühjahr 1947 die Bildung eines Parlamentarischen Rates, der aus 24 Mitgliedern bestand, die in den Landtagen gewählt wurden und sich mit beratender Funktion an den Arbeiten des Länderrates beteiligten. Allerdings geschah dies erst zu einer Zeit, als infolge der Gründung der Bizone die politische Bedeutung des Länderrates stark abgenommen hatte.

2. Britische Zone (Zentralämter, Zonenbeirat)

Die Besatzungspolitik der britischen Regierung folgte anderen Maximen als die der Amerikaner.[11] In bezug auf die Durchführung der Verwaltung und den organisatorischen Aufbau ihrer Zone führte das insbesondere zu folgenden Unterschieden. Die Engländer verfügten über einen im Vergleich zu den Amerikanern großen Stab von eigenen, für Besatzungszwecke abgestellten Verwaltungsbeamten.[12] Somit war die Notwendigkeit, deutschen Stellen von Beginn der Besatzung an die Verantwortung zu übertragen, nicht allzu zwingend. Die britische Besatzungspolitik hielt daher sehr lange daran fest, deutsche Organe nur mit Beratungsfunktionen zu betrauen. Unter diesem Blickwinkel ist auch die größere Unbefangenheit der Briten zu sehen, Teile der Verwaltung der ehemaligen Reichsministerien in organisatorischer und personeller Hinsicht fast unverändert für eigene Zwecke zu übernehmen.[13]

Im Gegensatz zur US-Zone spielten die Länder in der britischen Zone nur eine untergeordnete Rolle. Einmal deswegen, weil eine Ländergliederung angesichts der zunächst noch ungelösten Frage Preußen hier schwieriger war – die Länderneuordnung war erst 1947 abgeschlossen –, zum anderen deshalb, weil die Briten im Hinblick auf ihre eigene Tradition dem Föderalismus kritisch bis ablehnend gegenüberstanden und einen zentralistischen Aufbau ihrer Zone wie eines späteren Gesamtdeutschlands anstrebten. Dementsprechend hieß es in einer Direktive vom Februar 1946, Provinzen und Länder seien „a wasteful and unnecessary complicated form of organisation, and if a constitution were being

11 Zusammenfassende neueste Darstellung: Scharf/Schröder (Hrsg.), Deutschlandpolitik. Zur organisatorischen Durchführung der britischen Besatzungspolitik die sehr informative Studie von Reusch, Institutionen, S. 318–443.

12 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 44.

13 Ein besonders plastisches Beispiel bietet hier die Übernahme der Abteilung Seeverkehr des Reichsverkehrsministeriums in Hamburg, das unter der Bezeichnung „German shipping board" seine Tätigkeit nach dem Einmarsch der Engländer ohne nennenswerte Unterbrechung fortsetzte. Persönliche Mitteilung von Karl-Heinz Mursch am 22. 12. 1980.

formed de novo it is probable that it would contain only one regional level of government".[14] Dagegen bedienten sich die Briten vor allem der Parteien als Ansprechpartner auf deutscher Seite, die hierdurch einen unvergleichlich größeren Einfluß als in den anderen Westzonen erhielten.

Kurz nach Ende der Kampfhandlungen hatte es zunächst allerdings den Anschein, als ob die Entwicklung in der amerikanischen und britischen Zone parallel verlaufen würde. Denn auch hier bildeten sich zuerst als oberste Verwaltungsinstanzen die Provinzial- und Landesspitzen heraus, die sehr schnell dazu tendierten, auf zonaler Ebene zusammenzutreffen, um die anstehenden gemeinsamen Probleme auf föderalistischer Grundlage zu lösen.[15] Diese Zusammenkünfte untersagte die britische Regierung aber im November 1945 und nahm darüber hinaus den Oberpräsidenten alle Zuständigkeiten für die Reichssonderverwaltungen. Diese übertrug sie sämtlich den Zentralämtern, die sie vor allem aus Teilen ehemaliger Reichsministerien „mehr oder weniger improvisiert" als unpolitische und fachliche Beratungsstellen der Abteilungen der britischen Militärregierung bildete.[16]

Neben den Zentralämtern errichteten die Briten einen Zonenbeirat, „um auch für allgemeinpolitische Belange ihrer Verwaltungstätigkeit jederzeit den Rat eines deutschen Gremiums einholen zu können".[17] Der Zonenbeirat konstituierte sich am 6. März 1946. Mitglieder waren die Länderchefs bzw. Oberpräsidenten der Provinzen, die Chefs der Zentralämter, je ein Vertreter und Stellvertreter der Parteien und je zwei Vertreter der Gewerkschaften und der Verbrauchergenossenschaften, die alle von der Militärregierung ernannt wurden. Staatsrechtlich war der Zonenbeirat in der deutschen Verfassungsgeschichte ohne Beispiel, da sich in ihm – einem einzigen Organ – Elemente einer Länderkammer, einer Regierung und eines Parlamentes vereinigten.[18]

Wie der Länderrat in der amerikanischen Zone bediente sich der Zonenbeirat zur Vorbereitung und Durchführung seiner Arbeit eines Generalsekretariats, dessen Leitung der braunschweigische Ministerialdirektor Gerhard Weisser (SPD) übernahm. Ihn unterstützten zwei Stellvertreter, darunter Herbert Blankenhorn (CDU), und fünf fachliche Sekretäre.[19] Ähnlich der Entwicklung in der US-Zone entwickelte das Generalsekretariat unter Leitung Weissers eigene Initiative, um Gewicht und Bedeutung seiner Stellung zu erhöhen, und zwar sowohl gegenüber der Besatzungsmacht wie auch gegenüber partikularen deutschen Interessen. Weissers Bemühen ging vor allem dahin, den Einfluß der Verwal-

---

14 Zitiert nach Hüttenberger, Nordrhein-Westfalen, S. 202. Zum Problem der Länderneugliederung ebenda, passim; Först, Geschichte, Bd. 1, passim; Vogelsang, Kopf, S. 70ff.; Jürgensen, Gründung, passim.

15 Dorendorf, Zonenbeirat, S. 22; Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 44ff.

16 Dorendorf, Zonenbeirat, S. 22f., s. a. Girndt, Zentralismus, S. 92f.

17 Girndt, Zentralismus, S. 33.

18 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 52.

19 Dorendorf, Zonenbeirat, S. 29ff.

tungsleiter zu erhöhen, was ihm im folgenden wenigstens teilweise dadurch gelang, daß er sie zu gesonderten informellen Gesprächen unter seiner Leitung einberief und so zu einer Art „Zonenregierung" zusammenfaßte. Weisser übernahm hiermit bewußt das „Modell der ehemaligen Reichsoberbehörden", konnte es jedoch nur in Ansätzen verwirklichen, da die Briten sich weigerten, Exekutivbefugnisse zu übertragen.[20]

Am rührigsten innerhalb des Zonenbeirats gab sich die Gruppe der Parteivertreter. Sie stellte von Beginn an die meisten Anträge, beherrschte weitgehend die Debatten und erreichte schließlich im Jahre 1947 durch eine Umorganisation auch eine höhere zahlenmäßige Repräsentanz.[21] Vor allem im Hinblick auf die Parteivertreter trifft die Feststellung zu, daß es sich beim Zonenbeirat „um ein parlamentarisch-demokratisches Erziehungsprojekt auf der obersten deutschen politischen Ebene" gehandelt habe, in dem den deutschen Politikern Gelegenheit gegeben wurde, demokratische und parlamentarische Spielregeln zu lernen und einzuüben.[22]

Dennoch ist nicht nur das zeitgenössische Urteil über den Zonenbeirat im Vergleich zum Länderrat eher kritisch;[23] auch Historiker haben jüngst wieder sein Wirken im Endeffekt nicht allzu hoch veranschlagt. Ihnen erscheinen die Debatten im Zonenbeirat im Blick auf ihre reale Wirkung lediglich als „Scheingefechte", da ihre Ergebnisse in die Maßnahmen der britischen Besatzungspolitik in den seltensten Fällen eingingen.[24] Dies ist sicherlich richtig. Auf die weitere politische Entwicklung projiziert, erscheint es indessen notwendig, dem Urteil über den Zonenbeirat eine andere Wendung zu geben, da hier bereits machtpolitische Vorentscheidungen für das Jahr 1949 fielen. Dies gilt nicht nur in bezug auf das Verhältnis von Adenauer und Schumacher, die bereits im Zonenbeirat ihre entgegengesetzten Auffassungen und Zielvorstellungen in heftigen Kontroversen austrugen mit der Folge, daß sich die sachlich vorhandenen Gegensätze auch persönlich vertieften und verhärteten. Noch wichtiger erscheint im nachhinein, daß sich während der Beratungen im Zonenbeirat eine gute persönliche Zusammenarbeit zwischen Adenauer, Blücher und Hellwege entwickelte, so daß das Urteil eines Beteiligten, der Zonenbeirat sei das „eigentliche Geburtsorgan der Kleinen Koalition von 1949" gewesen,[25] einiges für sich hat.[26]

---

20 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 66.

21 Ausführlich hierzu Dorendorf, Zonenbeirat, S. 32ff.; Girndt, Zentralismus, S. 66ff.

22 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 63.

23 Vgl. die Äußerungen auf der Konferenz der Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone mit den Oberpräsidenten Kopf und Lehr in Stuttgart am 6. 2. 1948, abgedruckt ebenda, S. 274ff.

24 S. die Einleitung ebenda, S. 63.

25 Persönliche Mitteilung von Adolf Dedekind, damals pers. Assistent Hellweges, am 12. 2. 1981.

26 Insofern bedarf die Feststellung von Wildenmann, Macht, S. 60, der erst in der Bildung der bizonalen Wirtschaftsverwaltung die Geburtsstunde von „Regierung" und „Opposition" sieht, einer gewissen Relativierung.

3. Französische Zone

Eine gänzlich andere Lage als in den beiden behandelten Zonen ergab sich in der französischen Zone. Die französische Politik war – um der eigenen Sicherheit willen – ganz darauf ausgerichtet, das Wiedererstehen eines deutschen Gesamtstaates zu verhindern, und boykottierte daher jegliche Initiativen, die als Schritte auf dieses Ziel hin gedeutet werden konnten. So torpedierten die Franzosen hartnäckig und erfolgreich die Durchführung der Potsdamer Beschlüsse, vor allem die Errichtung der vorgesehenen zentralen deutschen Staatssekretariate.[27] Desgleichen unterbanden sie nahezu vollständig alle Bestrebungen deutscherseits, innerhalb der französischen Zone die Arbeit der Länder in zonalen Organisationen zu synchronisieren. Nur in zaghaften Ansätzen, die erst beim Abzeichnen der Weststaatlösung etwas deutlichere Konturen annahmen, ließ die französische Regierung zonale Absprachen und Zusammenfassungen zu, ohne daß hier aber auch nur annähernd eine zonale Organisationsstruktur entstand wie in den anderen Besatzungszonen.[28]

II. Bizonale Einrichtungen

1. Errichtung der Bizone und anfängliche Organisationsstruktur

Ebenso wie zuvor auf der zonalen Ebene waren es wiederum die Amerikaner, vor allem Clay und seine Mitarbeiter, die auf die Schaffung überzonaler deutscher Stellen drängten. In einem umfassenden Memorandum an Eisenhower vom 26. Mai 1946 legte Clay seine Sicht der Lage in Deutschland in aller Breite dar. Er sah einen Ausweg aus der desolaten deutschen Wirtschaftslage nur dann, wenn endlich deutsche zentrale Verwaltungsstellen eingerichtet würden, die frei von zonaler Einmischung Deutschland als Wirtschaftseinheit behandelten. Zugleich sollte eine provisorische Regierung nach dem Muster des Länderrats in Stuttgart gebildet werden, die die Zentralverwaltungen zu überwachen und außerdem die vorbereitenden Arbeiten für die Errichtung eines zukünftigen deutschen Gesamtstaates in Gang zu setzen hatte. Clay war sich bei der Abfassung des Memorandums allerdings im klaren darüber, daß weder die sowjetische noch die französische Regierung bereit sein würde, diese Lösung mitzutragen. In diesem Fall forderte Clay mit Nachdruck

---

27 Der hinhaltende Widerstand Frankreichs und der Ärger der amerikanischen Militärverwaltung hierüber geht sehr deutlich hervor aus Smith (Ed.), Papers, passim.

28 Guter Überblick über die französische Besatzungspolitik: Willis, French. Einen kurzen Abriß über die neuesten Forschungsansätze und -ergebnisse geben Kiersch, Deutschlandpolitik, in: Scharf/Schröder (Hrsg.), Stabilisierung, S. 61–76, und Hudemann, Besatzungszone, S. 325–360. Über die zonalen Einrichtungen in der französischen Besatzungszone die einschlägigen Kapitel: in Vogel, Westdeutschland, Bd. 1 und Bd. 2.

wenigstens die Verschmelzung der amerikanischen mit der britischen Zone.[1]

Damit hatte Clay die zukünftige tatsächliche Entwicklung bereits in ihren Grundzügen umrissen. Wie von ihm erwartet, führte das Außenministertreffen, das im Sommer 1946 in Paris stattfand, zu keiner Einigung der Alliierten über die weitere Behandlung Deutschlands. Das Angebot der Amerikaner, die Besatzungszonen zu verschmelzen, das Byrnes am Ende der Konferenz unterbreitete und General McNarney wenig später im Kontrollrat als offizielles Angebot in detaillierter Form wiederholte,[2] wurde von den Sowjets und Franzosen abgelehnt, von den Briten aber angenommen.

Die Hauptursache für die positive Haltung der Engländer gegenüber dem amerikanischen Vorschlag lag im wirtschaftlichen Bereich. Denn nur die Bereitschaft der USA, den Briten einen Teil ihrer Besatzungskosten abzunehmen, ließ der englischen Regierung eine Fortsetzung ihres Engagements in Deutschland möglich erscheinen, da „das Defizit zwischen den Exporterträgen und den Importkosten der britischen Zone [...] sich offenkundig zu einer ernsten Belastung für die ökonomische Rekonstruktion Großbritanniens selbst auswuchs".[3] Die eigene Schwäche ließ der englischen Regierung zunehmend weniger Handlungsspielraum für eine eigenständige und von den USA unabhängige Politik und hatte speziell für die Besatzungspolitik in Deutschland zur Folge, „daß die Briten relativ früh ihr spezifisches, stark an Potsdam orientiertes Besatzungssystem des langsamen, demokratischen und regionalen Aufbaus von unten nach oben aufgaben und sich dem amerikanischen föderalistischen System mit größeren, politisch relativ selbständigen deutschen Einheiten anschlossen".[4]

Erleichtert wurde den Briten ihr Eingehen auf das amerikanische Angebot dadurch, daß das wirtschaftliche Moment des bizonalen Zusammenschlusses eindeutig im Vordergrund stand und die Amerikaner im Jahre 1946 alles zu vermeiden suchten, was der entstehenden Bizone auch nur in etwa einen „politischen Anstrich" zu geben schien. So weigerten sich die Amerikaner zu diesem Zeitpunkt, den Gedanken einer Denkschrift zu folgen, die Walter Strauß im August 1946 im Einvernehmen mit den Ministerpräsidenten der süddeutschen Länder erarbeitete, denen zufolge nach dem Vorbild des süddeutschen Länderrats ein eben solches Gremium für die Bizone gebildet werden sollte, dem die gemeinsamen Verwaltungen zu unterstellen waren und das durch ein Quasiparlament, einen „Deutschen Volksrat", zu überwachen war.[5]

---

1 Memorandum abgedruckt in: Smith (Ed.), Papers, S. 212ff. Auszug in Clay, Entscheidung, S. 90ff.

2 Text in: Pünder, Interregnum, S. 60ff.

3 Watt, Hauptprobleme in: Scharf/Schröder (Hrsg.), Deutschlandpolitik, S. 22; hierzu neuerdings auch Steininger, Deutschlandpolitik, S. 28–47.

4 Pingel, Politik, S. 354.

5 Pünder, Interregnum, S. 65.

Im Vergleich zu diesen Vorschlägen war das Ergebnis der Verhandlungen zwischen den deutschen Stellen und den betroffenen Alliierten relativ bescheiden und vermittelte eher den Anschein, als ob das britische Konzept, wie es in den Zonenämtern verwirklicht worden war, auch der Bizone seinen Stempel aufdrücken würde.[6] Fünf deutsche Verwaltungsabkommen und das Bevin-Byrnes-Abkommen schufen im Laufe der zweiten Jahreshälfte 1946 fünf bizonale Verwaltungen, die an verschiedenen Orten residierten und deren Personalbestand sich hauptsächlich aus den entsprechenden Zonenämtern der britischen Zone rekrutierte.[7] Das von Amerikanern und Süddeutschen favorisierte „föderalistische Kollegialprinzip" kam darin zum Ausdruck, daß an der Spitze einer jeden Verwaltung ein Verwaltungsrat stand, der paritätisch von zunächst 3, dann 4 Vertretern einer jeden Zone besetzt war. Allerdings erwies sich das föderalistische Prinzip nicht mehr als so ausgeprägt wie in der US-Zone, da in den Verwaltungsräten nicht das Einstimmigkeits-, sondern das Mehrheitsprinzip galt. Die Leitung der Ämter lag in den Händen der Verwaltungsratsvorsitzenden und deren Stellvertreter, die durch Wahl der Ratsmitglieder bestimmt wurden. Alle Beschlüsse der Verwaltungsräte erlangten Verbindlichkeit erst durch eine zustimmende Erklärung der Militärregierung.

Die von ihren Initiatoren erhoffte und erwünschte Wirkung der Bizone, die vor allem in einer wesentlichen Besserung der Wirtschafts- und Ernährungslage bestehen sollte, trat jedoch nicht ein. Im Gegenteil! Im Frühjahr 1947 erreichte die wirtschaftliche Produktion infolge eines besonders harten Winters einen erneuten Tiefpunkt; die Nahrungsmittelzuteilungen an die Bevölkerung mußten reduziert werden; Hungerdemonstrationen waren an der Tagesordnung. Dazu kam eine allseitige Unzufriedenheit mit dem Funktionieren des organisatorischen Apparates der Bizone, dessen Kompetenzabgrenzungen gegenüber den weiterexistierenden zonalen Einrichtungen und Ländern unklar blieben, dessen Arbeitsweise infolge der Locierung der einzelnen Verwaltungen an weit auseinanderliegenden Orten und einer fehlenden gemeinsamen Spitze sich nicht gerade durch Effizienz auszeichnete und der darüber hinaus immer starkem Mißtrauen der süddeutschen Ministerpräsidenten ausgesetzt war[8]. Es entsprach daher einer inneren Logik, daß Amerikaner und Engländer das Scheitern der Moskauer Außenministerkonferenz im April 1947 zum Anlaß nahmen, eine Reorganisation der Bizone vorzunehmen. Als Ergebnis ihrer Verhandlungen, an denen deutsche Stellen nicht beteiligt waren, unterzeichneten Clay und der britische Militärgouver-

---

6 Gegensätzliches Urteil Pünders, ebenda.

7 Zur Entstehung der einzelnen Verwaltungen und ihrer Arbeitsweise ausführlich Strauß, Entwicklung, S. 13ff.; Pünder, Interregnum, S. 67ff.; Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, S. 25ff.

8 Dazu zusammenfassend die Einleitung zu Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, S. 25ff.; ausführlicher Pünder, Interregnum, S. 89ff. Die Vorbehalte der süddeutschen Ministerpräsidenten waren besonders stark bei den bayerischen Ministerpräsidenten Hoegner und Ehard vorhanden. Zu Hoegner: Wucher, Bundesrepublik, S. 73; Kritzer, Hoegner, S. 214ff. Zu Ehard: Morsey, Bayern, S. 362ff.

neur Robertson am 29. Mai 1947 ein Abkommen, das eine Neugestaltung der zweizonalen Verwaltung zum Inhalt hatte.

2. Erster Wirtschaftsrat

Die neugeschaffene Organisation erhielt den Namen „Wirtschaftsrat für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet" und untergliederte sich zunächst in drei Organe: den eigentlichen Wirtschaftsrat, den Exekutivrat und die Direktoren der Verwaltungen.[9] Der eigentliche Wirtschaftsrat war ein „parlamentsähnliches Gebilde",[10] das aus 52 Mitgliedern bestand, die von den einzelnen Landtagen gewählt worden waren. Er besaß die Gesetzgebungskompetenz und das Verordnungsrecht für alle Aufgabenbereiche, die in die Zuständigkeit der bizonalen Verwaltungen fielen. Er wählte die Direktoren der einzelnen Verwaltungen, die zu ihrer Amtsführung das Vertrauen des Wirtschaftsrates benötigten und deren Zuständigkeiten er im einzelnen regeln konnte. Wenn auch die Befugnisse des Wirtschaftsrates damit auf den wirtschaftlichen Bereich beschränkt waren und die „Politik" ausgespart blieb, so ist es doch offensichtlich und entsprach auch der Selbsteinschätzung seiner Mitglieder, daß mit ihm ein neuer deutscher Parlamentarismus, der sich der Weimarer Tradition jederzeit bewußt war, seinen Anfang nahm. Darauf weist die weitgehende Übernahme der Geschäftsordnung des alten Deutschen Reichstages ebenso hin wie die praktische Arbeit dieses Gremiums, die hauptsächlich in Ausschüssen geleistet wurde. Es war nur folgerichtig, daß im Wirtschaftsrat die politischen Parteibindungen ausschlaggebend wurden und entsprechende Fraktionsbildungen erfolgten, die regionale und fachliche Gesichtspunkte in den Hintergrund drängten.

Eine ähnlich klare Kennzeichnung der Qualität des Exekutivrats ist nicht möglich. Er bildete sich aus je einem Vertreter der acht Länder der Bizone, die von den Länderregierungen bestellt wurden. Er tagte ständig, sein Vorsitz wechselte im Turnus von drei Monaten unter seinen Mitgliedern. Der Exekutivrat besaß die Gesetzesinitiative, hatte das Recht, alle Gesetzesvorlagen des Wirtschaftsrates zu begutachten, bei ihm lag das Vorschlagsrecht für die Ernennung der Direktoren der Verwaltungen, und schließlich war es noch seine Aufgabe, die Arbeit der Verwaltungen zu überwachen und zu koordinieren, wozu er sich eines ständigen Sekretariats bediente. Der Exekutivrat ist wohl mit Recht als „staatsrechtliches Unikum"[11] bezeichnet worden, das zuwenig legislative Befugnisse besessen habe, um es als legislatives Organ zu bezeichnen, und dessen exekutiven Befugnisse so verschwommen gewesen seien, daß sie kaum realisierbar waren. Seine Zusammensetzung als Organ der

---

9 Zum folgenden Pünder, Interregnum, S. 97ff.

10 So die Bezeichnung von Strauß, Entwicklung, S. 36. Wichtigste Quelle zur Arbeit des Wirtschaftsrates: Wörtliche Berichte und Drucksachen.

11 Pünder, Interregnum, S. 106.

Länder befand sich stets im Zwiespalt mit seiner Funktion als zentralem Steuerorgan.

Die eigentliche Exekutivgewalt war bei den Direktoren der Verwaltungen angesiedelt, die vom Wirtschaftsrat gewählt und ihm gegenüber verantwortlich waren. Allerdings besaßen sie keine Möglichkeit, ihre Arbeit in einem gemeinsamen „kabinettsähnlichen" Gremium zu koordinieren, da diese Aufgabe – wie gesehen – dem Exekutivrat vorbehalten blieb.

Die Schwachpunkte dieser bizonalen Organisation sind größtenteils schon bei ihrer Beschreibung sichtbar geworden. Sie lagen hauptsächlich in der fehlenden Zusammenfassung der Direktoren in einem gemeinsamen Gremium, das der Exekutivrat zu keinem Zeitpunkt ersetzen konnte. Zudem waren die Länder mit dieser Institution sehr unzufrieden, da sie nach ihrer Auffassung zu wenig Möglichkeiten bot, die Interessen der Länder in den Gesetzgebungsprozeß der Bizone einzubringen. Schließlich erwies sich die Zahl der Abgeordneten des Wirtschaftsrates angesichts der umfangreichen Ausschußarbeit als zu klein.[12] Alle diese Mängel zusammengenommen führten dazu, daß Besatzungsmächte und deutsche Stellen gemeinsam eine Reorganisation betrieben. Erleichtert wurde sie durch das Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz vom Dezember 1947; Amerikaner und Briten waren nun bereit, die „politische Struktur der Doppelzone ohne Zögern" auszubauen.[13] Am 9. Februar 1948 verkündeten die Besatzungsmächte nach längeren Verhandlungen ein neues Statut für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet.[14]

3. Zweiter Wirtschaftsrat

Die Abgeordnetenzahl für den Wirtschaftsrat wurde von 52 auf 104 erhöht, der Exekutivrat abgeschafft. An seine Stelle trat als Vertretung der Länder der Länderrat, in dem jedes Land durch zwei Vertreter, darunter der jeweilige Regierungschef, vertreten war. Er besaß die Gesetzesinitiative, das Recht zur gutachtlichen Stellungnahme zu Gesetzentwürfen, die von anderer Seite eingebracht worden waren, das Bestätigungsrecht bei der Bestellung oder Absetzung des Vorsitzenden des Verwaltungsrats, schließlich einen Zustimmungsvorbehalt zu bestimmten Rechtsverordnungen der Exekutive. Einsprüche des Länderrats konnte der Wirtschaftsrat nur mit absoluter Mehrheit zurückweisen. Als Exekutivorgan fungierte der Verwaltungsrat, den die Direktoren der Verwaltungen bildeten. An seiner Spitze stand ein Vorsitzender – ohne eigenes Ressort –, der die Amtsbezeichnung „Oberdirektor" führte und vom Wirtschaftsrat gewählt wurde. Seine Wahl wie seine Entlassung

---

12 Zur Kritik an der bizonalen Organisation neuerdings die Dokumentation von Steger, Konstruktionsfehler, S. 286-304.

13 Pünder, Interregnum, S. 126.

14 Zum folgenden ausführlich ebenda, S. 133ff.

bedurften der Bestätigung durch den Länderrat und des zuständigen alliierten Besatzungsorgans. Unter dem Oberdirektor entstand eine Direktorialkanzlei, die nach dem Vorbild der Weimarer Reichskanzlei aufgebaut war. Die Kontinuität in bezug auf Weimar im exekutiven Bereich war auch darin gegeben, daß der Verwaltungsrat „mit geringen Abweichungen" die Geschäftsordnung der Reichsregierung von 1924 übernahm.[15] In die gleiche Richtung wies auch die Person des Oberdirektors. Denn mit Hermann Pünder übernahm die Stelle ein Mann, der von 1926 bis 1932 als Staatssekretär in der Reichskanzlei tätig gewesen war.[16]

Als Ergebnis der Reorganisation der Bizone war ein Gebilde entstanden, das bereits wesentliche Organe eines modernen Staates enthielt. Dieser Eindruck verstärkt sich noch, wenn man berücksichtigt, daß die Alliierten zum gleichen Zeitpunkt die Bildung eines bizonalen Obergerichts verkündeten, das seinen Sitz in Köln fand, und nur wenig später auch eine Zentralbank, die „Bank deutscher Länder", für ihr Besatzungsgebiet einrichteten. Dieses Organ reichte allerdings schon über den Bereich der Bizone hinaus, da in diesem Falle erstmals auch die französische Zone einbezogen wurde.[17]

Die in der Umbildung der Organisationsstruktur der Bizone im Frühjahr 1948 sichtbar werdende Tendenz setzte sich auch in den folgenden Monaten fort. Neben den schon von Beginn an bestehenden Verwaltungen für Wirtschaft, Verkehr, Finanzen, Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sowie das Post- und Fernmeldewesen, die im Spätsommer 1948 durch eine Verwaltung für Arbeit ergänzt wurden, bildeten sich neue Verwaltungsorgane, die nun auch schon für Bereiche zuständig waren, die nicht mehr zum engeren Bereich der Wirtschaft gehörten. Hier sind zu nennen das Personalamt, das Rechtsamt sowie das im Februar 1949 gegründete Amt für Fragen der Heimatvertriebenen. Daß daneben bereits auch ein Statistisches Amt und ein Rechnungshof für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet existierten, kann nur als weiterer Beleg für ein fast vollständig ausgebildetes Staatswesen angeführt werden.[18] Allerdings bleibt festzuhalten, daß die Autorität der bizonalen Verwaltung „letztlich auch in diesem schon fortgeschrittenen Stadium von den Besatzungsmächten abhängig" blieb, so daß es angemessen erscheint, ihr zwar keine volle Staatlichkeit, wohl aber „staatsrechtliche Züge" zuzuerkennen.[19]

Die besondere Bedeutung für die spätere Bundesrepublik gewann die Bizone jedoch nicht nur und vielleicht nicht einmal hauptsächlich dadurch, daß sie entscheidende staatliche Institutionen herausbildete, die von dem entstehenden westdeutschen Staat übernommen werden konn-

---

15 Schöne, Reichskanzlei, S. 182; Pünder, Schaltwerk, S. 1–5.

16 Über Pünder seine Erinnerungen, Preußen.

17 Wandel, Entstehung, S. 65ff.

18 Zöller, Rückblick, S. 171, erscheint der Wirtschaftsrat „rückblickend wie ein Röntgenbild des Embryonalzustandes der Bundesrepublik Deutschland".

19 Vogel, Westdeutschland, Bd. 1, S. 33.

ten und somit seinen Start erleichterten. Wichtiger erscheinen noch die sich im Wirtschaftsrat herausbildenden politischen Formationen und die hieraus abgeleiteten Folgen. Dies zielt insbesondere auf die Situation im Sommer 1947, als CDU/CSU, FDP und DP gemeinsam ihre Kandidaten für die Posten der Verwaltungsdirektoren und damit ihre wirtschaftspolitische Programmatik gegen die SPD durchsetzten, die daraufhin die Oppositionsrolle übernahm.[20] Diese Konstellation, die schon im Zonenbeirat der britischen Zone in deutlich sichtbaren Ansätzen zu greifen war, hatte sich damit im Wirtschaftsrat noch verstärkt durchgesetzt und bildete ein starkes Präjudiz für die Entscheidungen, die im Sommer 1949 bei der Bildung der Bundesrepublik anstanden.

III. Die Konferenzen der Ministerpräsidenten

1. Selbstverständnis der Länderchefs

Zum Verständnis der politischen Rolle, die die Ministerpräsidenten in der Übergangszeit von 1945 bis 1949 spielten, sind einige Vorüberlegungen notwendig. Alle Besatzungsmächte richteten zunächst zur Durchsetzung und Umsetzung ihrer Besatzungspolitik deutsche Verwaltungsstellen auf der Ebene der Länder oder Provinzen ein. Alte zentrale Verwaltungsinstanzen waren kaum mehr vorhanden bzw. handlungsunfähig. Die Parteibildung befand sich infolge der zögernden Lizenzierungspolitik der Alliierten noch im Anfangsstadium; Kraft und Aufmerksamkeit der potentiellen Parteiführer wurden durch Organisationsarbeiten und innerparteiliche Positionskämpfe absorbiert. Die Spitzen der Länder- und Provinzialverwaltungen gelangten dadurch zwangsläufig in die Position der einzig vorhandenen Organe, die in der Lage waren, gesamtdeutsche Interessen gegenüber den Alliierten zu vertreten.[1]

Vor allem die süddeutschen Ministerpräsidenten sahen in dieser Situation eine große Chance, ihre Vorstellungen vom Aufbau eines neuen Gesamtdeutschlands auf föderalistischer Grundlage durchzusetzen. Sie übernahmen daher bewußt und mit Entschiedenheit die ihnen zufallende Rolle als „nationale Repräsentanten".[2] Bezeichnend für ihre Haltung ist der Ausspruch des hessischen Ministerpräsidenten Karl Geiler im Februar 1946: „Die Richtschnur unseres Handelns ist der Gedanke der deutschen Reichseinheit",[3] oder noch deutlicher die Feststellung des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard im Mai 1947: „Die Mini-

---

20 Grundlegend Ambrosius, Durchsetzung, S. 86ff.

1 Vgl. Foelz-Schroeter, Politik, S. 47ff.

2 Siehe Schwarz, Reich, S. 631ff.

3 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 275.

sterpräsidenten der deutschen Länder und die übrigen Regierungschefs haben unserer Auffassung nach die Verpflichtung, an die praktische Lösung der gemeinsamen Aufgaben heranzugehen. [. . .] Solange es keine Repräsentanz für Gesamtdeutschland gibt [. . .], müssen sich die Regierungschefs der deutschen Länder und Städte als vorläufige Treuhänder des deutschen Volkes betrachten."[4]

Unterstützung fand die Haltung der Ministerpräsidenten vor allem bei den Amerikanern. Bereits kurz nach der Bildung des süddeutschen Länderrats erarbeitete James K. Pollock, der Verbindungsmann zwischen General Clay und dem Länderrat in Stuttgart, einen Vorschlag, der darauf hinauslief, nach dem Muster des Länderrats eine Zusammenarbeit der deutschen Ministerpräsidenten in allen Besatzungszonen zustande zu bringen. Clay nahm diesen Vorschlag auf und veranlaßte das erste Treffen zwischen den süddeutschen Ministerpräsidenten und den Oberpräsidenten der britischen Zone, Hinrich Wilhelm Kopf und Robert Lehr, das am 6. Februar 1946 in Stuttgart stattfand.[5] Diesem Zusammentreffen folgte bereits drei Wochen später eine Zusammenkunft in einem jeweils erweiterten Kreis in Bremen,[6] an die sich weitere vier Wochen danach in Stuttgart ein erneutes Treffen anschloß.[7]

Die dichte Folge dieser Gespräche konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß ihre konkreten Erfolge bescheiden waren und sich bereits Gegenkräfte bemerkbar machten. Diese kamen einmal aus Bayern, das sich an der Bremer Konferenz nicht offiziell beteiligt hatte, da es eine weitere Eingrenzung seiner Landeskompetenzen befürchtete. Zum zweiten sahen sich die Ministerpräsidenten nun erstmals auch dem Machtanspruch der Parteiführer ausgesetzt, die als Mitglieder des Zonenbeirates der britischen Zone an dem Stuttgarter Treffen teilnahmen. Kurt Schumacher kritisierte offen die föderalistische Politik der süddeutschen Länder, die er für die Reichseinheit als nicht dienlich erachtete, und stellte damit die Legitimität der Konferenzen der Ministerpräsidenten als gesamtdeutsches Organ in Frage. Schließlich ergab sich noch ein Dissens zwischen den Ministerpräsidenten, inwieweit die abseits stehenden Ministerpräsidenten der sowjetischen und französischen Zone in Zukunft einzubeziehen seien. Da auch die Besatzungsmächte vorerst weitere Zusammenkünfte nicht mehr förderten und sich auf die Schaffung der Bizone konzentrierten, kamen vorläufig keine weiteren Treffen mehr zustande.

---

4 Foelz-Schroeter, Politik, S. 125.

5 Protokoll des Treffens in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 274ff. Zusammenfassende Darstellung der einzelnen Ministerpräsidentenkonferenzen, auf die sich diese Ausführungen im wesentlichen stützen, von Gimbel, Konferenzen, S. 3–28. Ältere Darstellungen von beteiligten Zeitgenossen: Leusser, Ministerpräsidentenkonferenzen, S. 60–84; Zinn, Ministerpräsidentenkonferenz, S. 479–497.

6 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 290ff.

7 Ebenda, S. 422ff.

2. *Anläufe zur Stärkung ihrer Position*

Eine neue Lage ergab sich im Herbst 1946 nach der Rede des amerikanischen Außenministers Byrnes in Stuttgart. Hierin hatte er u. a. auch seine Vorstellungen über die Zusammensetzung einer vorläufigen deutschen Zentralregierung geäußert, die darauf hinausliefen, einen deutschen Nationalrat zu bilden, „der sich aus den nach demokratischen Prinzipien verantwortlichen Ministerpräsidenten oder anderen leitenden Beamten der verschiedenen Länder zusammensetzt". Diesem Nationalrat wollte Byrnes die Befugnis erteilen, zentrale Verwaltungsbehörden aufzubauen und ihn zugleich beauftragen, den Entwurf einer deutschen Bundesverfassung zu erarbeiten.[8]

Diesen Vorstellungen gemäß waren im Laufe des Monats September verschiedene Versuche unternommen worden, eine Konferenz zustande zu bringen, an der Vertreter aller vier Zonen beteiligt sein sollten. Sie hatten jedoch keinen Erfolg, und am 4. und 5. Oktober kamen in Bremen wiederum nur die Ministerpräsidenten, Oberpräsidenten und Bürgermeister der amerikanischen und britischen Zone zusammen.[9] Wichtigstes Ergebnis für die hier interessierende Thematik war die Resolution der Ministerpräsidenten, mit der sie politische Kontrollbefugnisse über die bizonalen Verwaltungsämter für sich forderten.[10] Diese Forderung wiederholten und verstärkten sie im Anschluß an eine Zusammenkunft in Düsseldorf im Februar 1947 und beschlossen gleichzeitig die Gründung eines bizonalen Amtes zur Vorbereitung eines Friedensvertrages.[11] Sie machten damit ihren Anspruch, als „nationale Repräsentanten" zu gelten, nochmals nachdrücklich deutlich.

Die nachfolgenden Verhandlungen über die Umsetzung dieser Resolutionen und Beschlüsse demonstrierten jedoch erneut die Schwierigkeiten der Ministerpräsidenten, in konkreten Fragen eine gemeinsame Linie zu finden, und konfrontierte sie darüber hinaus mit der Forderung der Parteien auf maßgebliche Mitsprache in allen „nationalen Fragen".[12] Die Errichtung der in Aussicht genommenen bizonalen Stelle für Friedensfragen wurde hinausgezögert und schließlich durch Clay unterbunden, der sie zu diesem Zeitpunkt aus außenpolitischer Rücksichtnahme für inopportun erachtete und lediglich seine Zustimmung zur Einrichtung einer zonalen Stelle zur Vorbereitung von Friedensverhandlungen, dem sogenanten „Deutschen Büro für Friedensfragen", erteilte.[13]

Trotz der weitgehenden Erfolglosigkeit ihrer Bemühungen, konkrete Entscheidungsgewalt im bizonalen Bereich zu erlangen, starteten die

---

8 Siehe Deuerlein, Einheit, S. 286.

9 Protokoll der Besprechung in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 1, S. 878ff.

10 Ebenda, S. 898.

11 Ebenda, Bd. 2, S. 205ff.

12 Treffend eine Formulierung des SPD-Politikers Walter Menzel: „Die Summierung der Länderinteressen sei noch nicht das Reichsinteresse." Zitiert nach Piontkowitz, Anfänge, S. 37.

13 Hierzu ebenda, S. 26ff.; Foelz-Schroeter, Politik, S. 97ff.; Overesch, Illusion, S. 44ff.

Ministerpräsidenten im Frühsommer 1947 eine neue Initiative, die nun über den Bereich der Bizone hinausführte und in ein spektakuläres Ereignis, die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz vom Juni 1947, einmündete. Die Konferenz, auf der es zum einzigen Mal gelang, Repräsentanten aus allen vier Besatzungszonen wenigstens für eine kurze Zeit an einen Tisch zu bringen, ehe sie dann doch noch scheiterte, hat einen tiefen Eindruck auf alle Beteiligten hinterlassen,[14] und sie ist später auch von Historikern vielfach abgehandelt worden und hat dabei unterschiedliche Wertungen erfahren.[15] Es kann an dieser Stelle nicht darum gehen, sich damit ausführlich auseinanderzusetzen, sondern es interessiert lediglich die Frage, welche Bedeutung die Münchener Zusammenkunft für die Institution der Konferenzen der Ministerpräsidenten besaß und inwieweit ihr Ergebnis Modalitäten der späteren Weststaatgründung beeinflußte.

3. Die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz (1947) und ihre Auswirkungen

Ausgangspunkt der Konferenz war eine Einladung des bayerischen Ministerpräsidenten, die am 7. Mai 1947 die Staatskanzlei verließ.[16] Die Motive Ehards für diesen Schritt lassen sich nicht mit letzter Sicherheit klären, doch spricht vieles dafür, daß es ihm darum ging, im Anschluß an voraufgegangene Bemühungen einen Ständigen Rat der Ministerpräsidenten zu schaffen, der die Interessen der Länder beim weiteren organisatorischen Aufbau der Bizone zur Geltung bringen sollte. Die Einladung der Ministerpräsidenten der SBZ erfolgte sehr wahrscheinlich nur pro forma, da sowohl die Erfahrungen der Vergangenheit wie die außenpolitische Lage nicht erwarten ließen, daß Vertreter der SBZ der Einladung folgen würden.

Mehrere Faktoren ließen die ursprünglich mit der Konferenz verfolgten Absichten jedoch schon vor ihrem Beginn hinfällig werden. Diese waren: 1. Die noch vor dem Zusammentreffen von den Amerikanern und Briten entschiedene Reorganisation der Bizone; 2. die Zusage der Ministerpräsidenten der SBZ, an der Konferenz teilzunehmen; 3. die von der SPD-Führung durchgesetzte Festlegung der Ministerpräsidenten, die der SPD angehörten, in München keine politischen Themen zu behandeln; 4. die Auflage der französischen Besatzungsmacht an die Ministerpräsidenten ihrer Zone, in München nur Wirtschaftsfragen zu erörtern. Angesichts dieser Ausgangslage bestand für die westdeutschen Ministerpräsidenten

---

14 Siehe Hoegner, Außenseiter, S. 290ff.; Kaisen, Arbeit, S. 243ff.; Maier, Grundstein, S. 368ff.; Friedensburg, Einheit, S. 159ff.; Schmid, Erinnerungen, S. 286ff.; Amelunxen, Ehrenmänner, S. 174f.; Eschenburg, Erinnerungen, S. 411–417.

15 Deuerlein, Gespräch, S. 3–22; Grünewald, Ministerpräsidentenkonferenz; Krautkrämer, Konflikt, S. 154–174; ders., Bemerkungen, S. 418–421; Foelz-Schroeter, Politik, S. 103ff.; Steininger, Geschichte, S. 375–453; zuletzt die knappe Zusammenfassung von Werner in der Einleitung zu: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, S. 37ff.

16 Akten zur Vorgeschichte, Bd. 2, S. 427.

wenig Handlungsspielraum, und es entsprach überhaupt nicht ihrer Interessenlage, auf die gleich zu Beginn des Zusammentreffens von ostdeutscher Seite vorgebrachte Forderung einzugehen, zuerst und vor allem sich der politischen Frage der Schaffung eines deutschen Einheitsstaates zuzuwenden. Ein Eingehen hierauf erschien angesichts der durch Amerikaner und Briten geschaffenen Fakten in der Bizone unnötig, ließ außerdem eine heftige Auseinandersetzung mit der Parteiführung der SPD erwarten und drohte schließlich zu einer tiefgreifenden Verstimmung der Franzosen zu führen, die erstmals einer Beteiligung der Ministerpräsidenten ihrer Zone zugestimmt und damit die Möglichkeit einer Annäherung ihrer Zone an die Bizone signalisiert hatten. So sprach vielmehr alles dafür, die „gesamtdeutsche Konferenz" bereits an diesem Punkt platzen zu lassen, dies um so mehr, als ein erfolgreicher Abschluß des Treffens aufgrund der außenpolitischen Rahmenbedingungen, der gegensätzlichen politischen Auffassungen, Bindungen und Interessenlagen höchst unwahrscheinlich war.

Theodor Eschenburg, an der Konferenz selbst beteiligt, hat später den hier vollzogenen Bruch zwischen Ost und West und die anschließende Rumpfkonferenz der westdeutschen Ministerpräsidenten im Hinblick auf die weitere Entwicklung als Erfolg gewertet, denn die westdeutschen Ministerpräsidenten „hatten erreicht, was sie wollten, nämlich die Formierung der westdeutschen Regierungschefs".[17] Dieses Urteil trifft zu, beschreibt jedoch nicht in Gänze die Konsequenzen der Münchener Konferenz für die Ministerpräsidenten. Ihr Anspruch, die deutschen „Nationalinteressen" zu vertreten, war nach innen stark abgeschwächt worden, da es der SPD gelungen war, „ihre" Ministerpräsidenten auf die „Parteilinie" festzulegen. Damit begann eine Entwicklung, die sich auch in den anderen Parteien zunehmend durchsetzte, nämlich die Bindung der Ministerpräsidenten an ihre jeweilige Parteizentrale,[18] ein Prozeß, der dadurch beschleunigt und verstärkt wurde, daß in den einzelnen Ländern die Ministerpräsidenten durch die Wahl und die Konstituierung der Landtage aus ihrer anfänglichen quasiautoritären, nur den Militärgouverneuren gegenüber verantwortlichen Stellung hinausgeschoben und an parlamentarische Mehrheiten gebunden wurden.[19] Auch sollte man bei der Beurteilung des Stellenwertes der Konferenzen der Ministerpräsidenten nicht vergessen, daß sie nach wie vor über keinen eigenen bürokratischen Apparat verfügten, ihnen konkrete Entscheidungskompetenzen fehlten und sie somit im Vergleich zu den zonalen und bizonalen Organen wenig eigene Wirkungsmöglichkeiten besaßen, was die folgenden Konferenzen der Ministerpräsidenten bis zum Sommer 1948 auch zur Genüge erkennen ließen. Nur der Umstand, daß keine andere deutsche

17 Eschenburg, Erinnerungen, S. 417.

18 Vgl. Maier, Grundstein, S. 374. In diese Richtung weist auch ein Ausspruch Adenauers vor dem Hauptausschuß des Zonenbeirates am 24. 11. 1947 hin: „Unter keinem Vorwand sind ... die Ministerpräsidenten zu etwas anderem legitimiert, als ihre Länder zu verwalten." Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. XLVIII.

19 Hierzu der informative Überblick von Eschenburg, Regierung, S. 58–74.

Stelle vorhanden war, die für alle drei Westzonen handeln konnte, ließ sie im Sommer 1948 zum „selbstverständlichen Verhandlungspartner der westlichen Besatzungsmächte“[20] und damit zu einem wichtigen Faktor im politischen Prozeß der Weststaatgründung werden. Hierfür war sicherlich nicht zuletzt ihre in München demonstrierte entschieden prowestliche Haltung eine notwendige Voraussetzung.

20 So die Formulierung von Eschenburg, Erinnerungen, S. 417.

Zweites Kapitel

Die Entstehung der Bestimmungen des Grundgesetzes über die Verfassungsorgane und die Vorbereitungen für ihre Konstituierung (Sommer 1948 bis Sommer 1949)

Das Scheitern der Londoner Außenministerkonferenz im Dezember 1947 war der Ausgangspunkt für eine Politik der USA, die nun entschlossen die Initiative ergriff, Zentraleuropa „im Rahmen eines umfassenden, wirtschaftlich und politisch akzentuierten und westeuropäisch abgesicherten Deutschlandkonzeptes, das von Frankreich mitgetragen werden konnte", neuzuordnen[1] und die damit zur Herausbildung eines neuen europäischen Staatensystems entscheidend beitrug.[2] Gemäß diesem Konzept gingen die Vereinigten Staaten daran, unter Einbeziehung der drei westlichen deutschen Besatzungszonen Westeuropa mit Hilfe des Marshallplans wirtschaftlich zu rekonstruieren. Sie verbanden hiermit die Forderung nach der Gründung eines demokratischen westdeutschen Staates, der einen „gesicherten Platz in einer westeuropäischen Staatengemeinschaft" haben sollte.[3] Auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz, die am 2. Juni 1948 zu Ende ging, verhandelten die USA mit England, Frankreich und den Benelux-Staaten über ihr Konzept.[4] Die härteste Gegenwehr leistete Frankreich, das bis zuletzt nur der Errichtung eines extrem föderalistischen westdeutschen Staatenbundes zustimmen wollte und schließlich nur mit Mühe und mit Hilfe einer Reihe angelsächsischer Zugeständnisse (Ruhr- und Sicherheitsfrage) zum Einlenken bewegt werden konnte.

Im Anschluß hieran galt es, die Zustimmung der Westdeutschen zum Konferenzergebnis zu erhalten. Zum Ansprechpartner der Alliierten wurden die Ministerpräsidenten gewählt, die nach einigem Widerstreben die ihnen zugedachte Rolle übernahmen und den Parlamentarischen Rat beauftragten, eine Verfassung für einen westdeutschen Staat auszuarbeiten. Im Frühjahr 1949 lag das Ergebnis seiner Beratungen vor, das die Alliierten nach Ausräumung einiger Vorbehalte genehmigten. Die Struktur des künftigen Staates lag somit fest; offen blieb bis zu seiner Konstituierung noch die Frage nach der organisatorischen und personellen Ausgestaltung im einzelnen. Hierüber waren bereits parallel zu den Beratungen des Parlamentarischen Rates und nach dem Abschluß seiner

---

1 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. XIV.

2 Schwarz, Grundlagen, in: Löwenthal/Schwarz (Hrsg.), Republik, S. 36ff.

3 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. XV.

4 Rothstein, Sechsmächtekonferenz. Kurze Zusammenfassung mit weiteren Literaturangaben unter Heranziehung neuester Quellen: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. XIVff.

Arbeit noch verstärkt Überlegungen angestellt und Vorbereitungen getroffen worden, die zwangsläufig zu Auseinandersetzungen zwischen den Institutionen der Ministerpräsidentenkonferenz, des Parlamentarischen Rates und der bizonalen Verwaltung führten, die durch überlagernde Interessen und Machtansprüche der Parteien noch eine wesentliche Verschärfung erfuhren.

I. Der Auftrag an die Ministerpräsidenten zur Weststaatgründung und seine Umsetzung

1. Die „Frankfurter Dokumente" und erste Reaktionen in den Westzonen

Die Militärgouverneure der westlichen Besatzungszonen zitierten für den 1. Juli 1948 die Ministerpräsidenten der von ihnen beherrschten Gebiete nach Frankfurt[1] und übergaben ihnen drei Dokumente, die nach den Worten des Generals Clay die Ergebnisse der Londoner Konferenz enthielten.[2] Dokument I autorisierte die Ministerpräsidenten, eine „Verfassunggebende Versammlung" bis spätestens zum 1. September 1948 einzuberufen, die eine „demokratische Verfassung" ausarbeiten sollte, „die für die beteiligten Länder eine Regierungsform des föderalistischen Typs" mit einer „angemessenen Zentralinstanz schafft und die Garantien der individuellen Rechte und Freiheiten enthält". Für die Ratifizierung dieser Verfassung verlangte das Dokument ein Referendum in jedem beteiligten Land. Dokument II ersuchte die Ministerpräsidenten, eine Länderneugliederung vorzunehmen, die den „überlieferten Formen Rechnung trage", und dabei „möglichst die Schaffung von Ländern [zu] vermeiden, die im Vergleich mit den anderen Ländern zu groß oder zu klein sind". Diese Neugliederung sollte noch vor Beendigung der Arbeit der Verfassunggebenden Versammlung abgeschlossen sein. Im Dokument III wurden schließlich die Grundzüge für ein Besatzungsstatut bekanntgegeben, mit dem sich die Militärgouverneure „solche Zuständigkeiten vorbehalten [wollten], die nötig sind, um die Erfüllung des grundsätzlichen Zwecks der Besatzung sicherzustellen". Diese bezogen sich auf die Außenpolitik des künftigen deutschen Staates, die Kontrolle seines Außenhandels, die Sicherstellung der Reparationszahlungen, die Kontrolle der Dekartellisierung, der Entmilitarisierung u. a. m. Die Ministerpräsidenten wurden aufgefordert, hierzu Stellung zu nehmen.

Nach einem kurzen Dank an die Militärgouverneure zogen sich die Ministerpräsidenten zur Beratung zurück und beschlossen hierin, für den

---

1 Die Ministerpräsidenten seien nach Frankfurt befohlen worden, erinnerte sich später Hans Ehard. Siehe Wucher, Bundesrepublik, S. 139.

2 Protokoll der Besprechung abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 22ff. Text der Dokumente ebenda, S. 30ff. Sie wurden erstmals veröffentlicht in: Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes: Dokumente, S. 15ff. Auch abgedruckt in: v. Mangoldt, Grundgesetz, S. 4f.

8. Juli 1948 eine Konferenz der Ministerpräsidenten nach Koblenz einzuberufen, um hier nach Erörterung der anstehenden Fragen innerhalb der Institutionen in den einzelnen Ländern eine gemeinsame Marschroute aller Ministerpräsidenten festzulegen. Im Verlauf der kurzen Aussprache wurden bereits die Probleme angesprochen, deren Lösung sich in den nächsten Wochen als besonders heikel herausstellte. Dies waren Kompetenz und Funktion der Institution der Ministerpräsidentenkonferenz, der Grad der Verbindlichkeit der Dokumente für die weiteren deutschen Schritte, die Grundsätze für eine Länderneugliederung sowie das Verhältnis von Besatzungsstatut und Verfassungsberatung.

Das erste der angesprochenen Probleme berührte nicht unwesentlich die Frage nach dem Verhältnis der Ministerpräsidenten zu den politischen Parteien, das – wie oben bereits mehrfach kurz thematisiert – nicht frei von Spannungen und Differenzen bezüglich der jeweiligen Rolle in Fragen der „nationalen" Politik war und über das nun erneut diskutiert werden mußte. Die Ausgangslage war dabei für die Ministerpräsidenten durchaus zwiespältig. Einerseits konnten sie, nachdem die Militärgouverneure sie als „deutschen Ansprechpartner" gewählt hatten, nun mit Nachdruck ihre Position als „Treuhänder" für das deutsche Volk auch nach innen vertreten, andererseits wünschten sie jedoch in ihrer Mehrzahl, die Führungsgremien der Parteien an den anstehenden Entscheidungen zu beteiligen, um die Verantwortung nicht allein tragen zu müssen, dies um so mehr, als die Ministerpräsidenten bisher nicht umfassend über die Ergebnisse der Londoner Konferenz informiert worden waren und die deutsche Öffentlichkeit auf das im Juni 1948 bekanntgegebene Kommuniqué der Konferenz, das in seinen Formulierungen vor allem Rücksicht auf Lage und Stimmung in Frankreich nahm,[3] heftig ablehnend reagiert hatte.[4] Es lag daher im Interesse der Ministerpräsidenten, daß noch vor ihrem Zusammentreffen in Koblenz Gespräche zwischen den Parteiführungen von CDU/CSU und SPD mit „ihren" jeweiligen Ministerpräsidenten stattfanden. Hierzu kam es am Nachmittag des 7. Juli 1948 auf Schloß Niederwald bei Rüdesheim (SPD) und in Koblenz (CDU/CSU).

Der SPD-Vorstand, der in Abwesenheit des erkrankten Kurt Schumacher von Ollenhauer geleitet wurde, verfolgte dabei nach den Worten Carlo Schmids das Ziel, „die sozialdemokratischen Ministerpräsidenten rechtzeitig am Portepee [zu] fassen" und die Beteiligung Ollenhauers an den weiteren Beratungen der Ministerpräsidenten sicherzustellen.[5] In der Sache selbst einigten sich Parteipolitiker und Ministerpräsidenten nach anfänglichem Widerstreben der Bürgermeister der Hansestädte, Brauer und Kaisen, und des hessischen Ministerpräsidenten Stock, die auch zu einer „echten Weststaatlösung" bereit waren, auf die schon zuvor vom

3 Siehe die Hinweise in der Einleitung zu: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. XVIIIf.

4 Ebenda, S. XIX. Zur Kritik aus den Parteien Sörgel, Konsensus, S. 27 (SPD) sowie Adenauers Vortrag vor dem Zonenausschuß der CDU der britischen Zone am 10. 7. 1948, abgedruckt in: Pütz (Bearb.), Adenauer, S. 522f.

5 Schmid, Erinnerungen, S. 326.

Parteivorstand der SPD festgelegte Linie,[6] lediglich der Ausarbeitung eines vorläufigen Organisationsstatuts, nicht jedoch einer westdeutschen Verfassung zuzustimmen. Daher sprach man sich auch gegen die Einberufung einer Verfassunggebenden Versammlung aus und befürwortete statt dessen die Einsetzung eines Ausschusses aus den Länderparlamenten. Offen blieb die Frage nach der Ratifizierung des beschlossenen Statuts. Der Länderneugliederung wurde nur eine untergeordnete Bedeutung zuerkannt, das Besatzungsstatut zur „eigentlichen deutschen Verfassung" erklärt, dessen Erlaß daher auch zeitlich vor dem Beschluß über das Organisationsstatut stehen müsse.[7]

Die Stellungnahme, die auf seiten der CDU/CSU nach ihren Beratungen, die unter Leitung Adenauers stattfanden, verkündet wurde, stimmte in wesentlichen Zügen mit dem Ergebnis überein, das in Niederwald erzielt worden war.[8] Man sprach sich für eine politische und wirtschaftliche Neuordnung des Besatzungsgebietes der Westmächte auf föderativer Grundlage aus. Hierfür sollte ein aus den Länderparlamenten gebildeter „Parlamentarischer Rat" die „vorläufige organisatorische Grundlage" schaffen. Die Revision der Ländergrenzen war nach Auffassung der CDU/CSU-Vertreter nur langfristig zu lösen und deshalb nicht zu überstürzen. Die vorgelegten Grundzüge eines Besatzungsstatuts wurden ebenso zurückgewiesen wie die „Verkoppelung des Besatzungsstatuts mit einer künftigen deutschen Verfassung".[9]

Aus der Stellungnahme der CDU/CSU über den Konferenzverlauf geht hervor, daß auch die Institution der Ministerpräsidentenkonferenz und ihre weiteren Aufgaben zur Diskussion gestanden haben. Dabei war es offensichtlich zu kontroversen Auffassungen gekommen, die noch in der Stellungnahme durchscheinen. So wurden hierin die Ministerpräsidenten zu Beginn ihrem eigenen Selbstverständnis entsprechend als eine „Einheit und als Sprachrohr der Bevölkerung" bezeichnet, am Schluß dagegen aber festgestellt, daß der Parlamentarische Rat in Zukunft „die Interessen der deutschen Bevölkerung gegenüber den Besatzungsmächten zur Geltung zu bringen" habe.

In die gleiche Richtung gingen die Vorstellungen des SPD-Vorstandes, vor dem Ollenhauer am 7. Juli die apodiktische Feststellung traf: „Die Position der Ministerpräsidenten nach den Londoner Abmachungen ist lediglich ein Notstand. Eine Ministerpräsidentenkonferenz als politische Exekutive ist für uns nicht akzeptabel." Daher kam es für Ollenhauer auch nicht in Frage, daß sich die Ministerpräsidenten einen eigenen bürokratischen Apparat schufen. Zur Durchführung der „laufenden Angelegenheiten" reichte es nach Ollenhauer vollkommen aus, daß die hessische Staatskanzlei für eine gewisse Zeit einen Beamten an die

---

6 Vgl. Sörgel, Konsensus, S. 28f.

7 Ebenda, S. 40; Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 68.

8 Dazu auch Vogelsang, Koblenz, S. 167.

9 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 65f.; NL Anton Pfeiffer 47; Pütz (Bearb.), Adenauer, S. 522f.

Ministerpräsidenten abordnete.[10] Der Parteivorstand ist diesen Ausführungen mehrheitlich beigetreten und hat dann am 3. August „noch einmal" in der Öffentlichkeit zum Ausdruck gebracht, daß die SPD eine organisatorische Ausgestaltung der Ministerpräsidentenkonferenz für überflüssig halte,[11] und damit in Übereinstimmung mit der bisher vertretenen Auffassung einer Einschränkung der Kompetenzen der Ministerpräsidenten das Wort geredet.

Eine solche Haltung stieß jedoch bei einem Teil der Ministerpräsidenten auf erheblichen Widerstand, und es war daher naheliegend, daß von dieser Seite die Konferenz der Ministerpräsidenten auf dem Rittersturz[12] genutzt wurde, um nach den einleitenden Worten des vorsitzenden rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Altmeier und der als Gast erschienenen amtierenden Berliner Bürgermeisterin Schroeder zunächst die Frage nach der eigenen Stellung und den daraus abzuleitenden Folgen aufzuwerfen.

2. Die Rittersturzkonferenz und ihre Folgen

Den Ausgangspunkt dieser Debatte bildete die harmlos klingende Frage des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard, wer die Akten der Ministerpräsidentenkonferenz archivmäßig zu verwalten habe.[13] Es scheint, als ob Altmeier auf dieses Stichwort nur gewartet habe, denn er nahm die Äußerung Ehards sogleich zum Anlaß, die Schaffung eines ständigen Büros als gemeinsamen Wunsch der Ministerpräsidenten der französischen Zone vorzubringen. Die Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen und Württemberg-Baden, Karl Arnold und Reinhold Maier, sowie Hans Ehard unterstützten dieses Anliegen, dem sofort der niedersächsische Ministerpräsident Hinrich Wilhelm Kopf widersprach, da die Ministerpräsidenten nur einen „beschränkten Auftrag" besäßen und „deshalb keine Notwendigkeit für ein ständiges Büro bestehe". Dieser Meinung schloß sich der Hamburger Bürgermeister Brauer an, der davon ausging, daß das Mandat der Ministerpräsidenten an dem Tag ablaufe, „wo die hier vorgesehene Verfassunggebende Versammlung eröffnet" werde. Gegen diese Auffassung bildeten die der CDU/CSU angehörenden Ministerpräsidenten, unterstützt von Reinhold Maier, eine gemeinsame Front. Arnold hielt es für selbstverständlich, „daß der Konferenz weitere Aufgaben zuwachsen" würden. Maier riet seinen Kollegen, „die Ermächtigungen oder Aufträge, die wir erhalten, sinnvoll [zu] erweitern" und sich hierfür ein Organ zu schaffen.[14] Am deutlichsten

10 Protokoll der Parteivorstandssitzung der SPD am 7. 7. 1949, AdsD. Ähnlich hatte sich Ollenhauer bereits am 3. 6. 1948 in einem Rundschreiben an die SPD-Ministerpräsidenten geäußert, AdsD, Bestand Ollenhauer 5.

11 Sozialdemokratischer Pressedienst vom 3. 8. 1948.

12 Protokoll der Konferenz abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 60–142.

13 Hierzu mit etwas anderer Akzentsetzung und zum Verlauf der gesamten Konferenz Morsey, Entscheidung, S. 13ff.

14 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 64ff.

wurde schließlich Ehard, der bereits zuvor im Bayerischen Kabinett dafür plädiert hatte, „daß die Ministerpräsidentenkonferenz nun als Wortführer des deutschen Volkes die Sache in die Hand" nehme,[15] und der seine Kollegen darauf festzulegen versuchte, ihre „Rolle als Sprecher so lange aus[zu]üben [. . .], bis eine Lösung erreicht ist, die unseren Vorstellungen entspricht",[16] eine Forderung, die wenig später Altmeier in nahezu gleichen Worten wiederholte.[17]

Bei dieser Auseinandersetzung war wohl allen Beteiligten klar, daß hierin um die „entscheidende politische Prädominanz in Deutschland gerungen wurde",[18] eine Tatsache, die durch die Anwesenheit von Adenauer, Ollenhauer und zwei CSU-Vertretern und ihrem Bestreben, zu den Beratungen der Ministerpräsidenten offiziell zugelassen zu werden, noch unterstrichen wurde. Dies erklärt auch die Entschiedenheit, mit der vor allem Altmeier und Reinhold Maier, der sich als Mitglied der DVP von Parteieinflüssen relativ freihalten konnte und der daher dem Machtanspruch der Parteizentralen besonders kritisch gegenüberstand,[19] einen entsprechenden Antrag mit der Begründung zurückwiesen: „Wir untergraben unsere eigene Stellung, wenn wir den Boden dieser Institution verlassen."[20] Die offizielle Zuziehung der Parteiführer unterblieb im folgenden. Hinter den Kulissen waren sie allerdings weiterhin aktiv und beeinflußten die Entscheidungen nicht unwesentlich, dies nicht zuletzt deshalb, weil die Mehrzahl der anwesenden Ministerpräsidenten bei aller Betonung ihrer Eigenständigkeit auf eine inoffizielle Mitwirkung der Parteivertreter und damit auf die Übertragung eines großen Teils der eigenen Verantwortung nicht verzichten wollte.[21]

Bei der Diskussion über das weitere Vorgehen stellte sich in den meisten Fragen ziemlich schnell Übereinstimmung heraus, was angesichts der weitgehend ähnlichen Beschlüsse in den am 7. Juli abgehaltenen Besprechungen auch nicht verwunderlich war. Dies galt für die Wahl eines Parlamentarischen Rates durch die Landtage, der neben einem Wahlgesetz für eine Volksvertretung ein Grundgesetz – diesen Terminus führte Brauer in die Debatte ein – zu erarbeiten hatte, das zur „wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Zusammenfassung der drei Zonen [. . .] durch die Schaffung eines Provisoriums", nicht jedoch zur Gründung eines Weststaates führen sollte.[22] Ebenso schnell stimmten die Ministerpräsidenten darin überein, daß die Länderneuregelung einer „sorgfälti-

15 Ebenda, S. XXXII.

16 Ebenda, S. 67.

17 Ebenda, S. 80. Altmeiers Äußerung im Wortlaut: Wir haben „den begreiflichen Wunsch, daß diese Konferenz der Ministerpäsidenten ihre Aufgabe nicht [. . .] auf die jetzt durch die Oberbefehlshaber erteilte Ermächtigung beschränkt, sondern daß dieses Organ der Ministerpräsidenten als Zusammenfassung und Sprachrohr der Länder so lange tätig sein soll, bis eine endgültige Gesamtvertretung geschaffen ist."

18 Ebenda, S. XXXII.

19 Maier, Erinnerungen, S. 59.

20 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 102.

21 Kaisen, Arbeit, S. 261.

22 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 82.

gen Untersuchung" bedürfe, die aber nicht kurzfristig durchzuführen und abzuschließen sei. Lediglich im deutschen Südwesten war ihrer Ansicht nach eine dringende Änderung notwendig.[23] Was das Besatzungsstatut anbetraf, forderten die Ministerpräsidenten seinen baldigen Erlaß, damit es dem Parlamentarischen Rat als Arbeitsgrundlage dienen könne; für seine Ausgestaltung machten sie darüber hinaus den Militärgouverneuren detaillierte Vorschläge.[24] Schwierig wurden die Verhandlungen allerdings immer in dem Augenblick, wenn es um die Kompetenzen der Ministerpräsidenten im weiteren Entscheidungsprozeß ging, insbesondere um die Mitwirkung der Länder an der Arbeit des Parlamentarischen Rates und um die Frage der Ratifizierung des Grundgesetzes.

Ministerpräsident Arnold legte am Nachmittag des 9. Juli einen Formulierungsvorschlag für eine Antwort an die Militärgouverneure zu Dokument I vor, den eine Kommission unter seiner Leitung erarbeitet hatte.[25] Hierin hieß es gleich zu Beginn unter Punkt 1: „Die Ministerpräsidenten nehmen die ihnen übertragenen Vollmachten wahr, durch die sie in die Lage versetzt werden, mit den Militärregierungen zu verhandeln und die Interessen der deutschen Bevölkerung wahrzunehmen."[26] Das stand ebenso eindeutig im Gegensatz zur Koblenzer CDU/CSU-Stellungnahme vom 7. Juli, die Arnold selbst mitgetragen hatte, wie zur Auffassung des SPD-Parteivorstandes. Bürgermeister Brauer, der im Laufe der Diskussion zusammen mit Ministerpräsident Kopf wiederholt die Vorstellungen der Parteizentrale in Hannover mit Vehemenz gegenüber seinen Kollegen vertrat, legte daher auch sofort Einspruch gegen Arnolds Formulierung ein, indem er zu Punkt 1 feststellte: „Die Ministerpräsidenten nehmen die ihnen durch die Frankfurter Proklamation übertragenen Vollmachten wahr, und damit soll man Schluß machen."[27] Eine ebenso deutliche Haltung nahm Brauer ein, als Ehard die Frage aufwarf, welche Mitwirkungsrechte den Ministerpräsidenten bei der Ausarbeitung des Grundgesetzes zuständen, ob sie die Beratungen des Parlamentarischen Rates beeinflussen könnten. Arnold bejahte dies, und Bremens Bürgermeister Kaisen betonte nachdrücklich, daß die Ministerpräsidenten dem Parlamentarischen Rat „selbstverständlich gewisse Richtlinien entsprechend den Beratungen" geben können und in der Frage der Zuständigkeiten der Länder „eine Mitwirkung und Mitberatung unbedingt erforderlich" sei.[28] Brauer wollte dagegen die Mitwirkung der Ministerpräsidenten auf die Einsetzung eines Sachverständigenausschusses beschränken, der einen Vorentwurf für das Grundgesetz fertigstellen und den die Ministerpräsidenten als Beratungsgrundlage an den Parlamentarischen Rat überweisen sollten.[29] Doch im Gegensatz zu Punkt 1 der Antwortnote, wo

23 Ebenda, S. 147.
24 Ebenda, S. 145, 148ff.
25 Siehe Hüttenberger, Arnold, S. 164f.
26 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 98.
27 Ebenda, S. 99.
28 Ebenda, S. 125f.
29 Ebenda, S. 126.

Brauers Formulierung in die endgültige Fassung Eingang fand, scheiterte er diesmal. Seine Kontrahenten setzten die Aufnahme des Satzes „Die Beteiligung der Länderregierungen an den Beratungen des Parlamentarischen Rates ist sicherzustellen" in die Antwortnote an die Militärgouverneure durch.[30]

Zum Hauptstreitpunkt der Rittersturz-Konferenz und hernach mit den Alliierten geriet allerdings die Frage nach der Ratifizierung des Grundgesetzes. In den „Frankfurter Dokumenten" hieß es dazu kurz und bündig: „Die Ratifizierung in jedem beteiligten Land erfolgt durch ein Referendum."[31] Gegen diesen Abstimmungsmodus erhoben sich jedoch in der Runde der Ministerpräsidenten sogleich Bedenken, die unterschiedlich begründet wurden. Der bayerische Ministerpräsident Ehard trat mit Nachdruck dafür ein, die Entscheidung über Annahme oder Ablehnung des Grundgesetzes den Ländern vorzubehalten, und damit meinte er ohne Zweifel die Länderregierungen unter Einbeziehung der Landtage. Ehards Haltung in dieser Frage war in erster Linie durch seine Sorge begründet, daß „uns die gewählte Versammlung ein zentralistisches Gebilde hinsetzt und die Länder übergangen werden".[32] Deshalb gab es für ihn in diesem Punkt „keine Konzessionen". „Vom Standpunkt des föderativen Aufbaus" sei die Mitsprache der Länder „unentbehrlich", und er lege deshalb „entscheidendes Gewicht darauf, daß das Signum dieses Organisationsstatus durch die Länder daruntergesetzt wird."[33] Dagegen erhob Bürgermeister Brauer Widerspruch, der die Ratifizierung durch die zu wählende Volksvertretung vornehmen lassen wollte, da nur so eine wirklich demokratisch legitimierte Verabschiedung des Grundgesetzes erfolgen könne. Ehards Ratifizierungsvorschlag hielt er entgegen, er erwecke den Eindruck, „daß die Ministerpräsidenten den Weg [. . .] der wirklichen Demokratisierung verbauen wollen". Ehards Befürchtungen über ein möglicherweise zu zentralistisch ausfallendes Grundgesetz schob er mit der Begrüdnung beiseite, daß allen deutschen Parteien der Wille gemeinsam sei, ein föderalistisches Deutschland aufzubauen.[34]

Damit stand erneut die grundsätzliche Frage im Raum, welcher Instanz die politische Entscheidungsbefugnis in Deutschland während der Übergangszeit bis zur Entstehung einer neuen politischen Ordnung zukommen sollte, den die Länder repräsentierenden Ministerpräsidenten oder den politischen Parteien. In gewisser Weise standen hierbei die Ministerpräsidenten jedoch mit dem Rücken zur Wand, da in ihren eigenen Reihen die Auffassungen der Parteien zunehmend an Boden gewannen und eine entschiedene Durchsetzung des Länderprinzips verhinderten. Dennoch gelang seinen Anhängern in der Frage des Referendums auf dem Rittersturz ein Erfolg, der dadurch möglich wurde, daß neue

30 Ebenda, S. 147.
31 Ebenda, S. 32.
32 Ebenda, S. 91.
33 Ebenda, S. 103.
34 Ebenda, S. 91.

Argumente, die nicht mehr auf die Kompetenzfrage abhoben, in die Diskussion gebracht wurden.

Bereits in seinem ersten Diskussionsbeitrag zur Ratifizierungsfrage hatte Ehard seinen „föderalistischen" Standpunkt damit zu untermauern versucht, daß nur er den provisorischen Charakter der angestrebten Lösung sichtbar mache, das „demokratische" Verfahren dagegen zu dem führen werde, „was wir nicht wollen, nämlich den Weststaat mit allen Wirkungen, die sich daran knüpfen müssen".[35] Damit hatte er den wunden Punkt seiner Kollegen getroffen, die – wie oben gezeigt – zuvor übereingekommen waren, unbedingt eine „Weststaatgründung" zu vermeiden. Hierin wurden sie nachdrücklich bestärkt durch die amtierende Berliner Bürgermeisterin Louise Schroeder, die angesichts der Berliner Blockade die Ministerpräsidenten beschwor, „nichts Endgültiges" zu schaffen, sondern abzuwarten, bis „Berlin mit den übrigen Zonen wieder zu einer Einheit gekommen ist".[36] Es war in ihrem Sinn, daß sich die Ministerpräsidenten nach heftigen Auseinandersetzungen und Vermittlungsbemühungen Adenauers und Ollenhauers zu dem Beschluß durchrangen, den Militärgouverneuren folgendes Ratifizierungsverfahren vorzuschlagen: „Hat die aus den Landtagen gewählte Vertretung [Parl. Rat] ihre Aufgabe erfüllt, so werden die Ministerpräsidenten nach Anhörung der Landtage das Grundgesetz mit ihrer Stellungnahme den Militärgouverneuren zuleiten, die gebeten werden, die Ministerpräsidenten zur Verkündung dieses Gesetzes zu ermächtigen."[37]

Zieht man das Resümee aus den Koblenzer Beratungen, so ist als erstes dem Urteil Werner Sörgels zuzustimmen, daß die dort gefaßten Beschlüsse „nicht primär" als ein „Kompromiß zwischen divergierenden Auffassungen verschiedener Länderregierungen zu begreifen" sind, sondern als „Ergebnis von Verhandlungen zwischen Regierungsvertretern auf der einen und Parteiführern auf der anderen Seite".[38] In der Sache selbst lagen die Beschlüsse durchaus auf der zuvor von den Parteien festgelegten Linie. Was das weitere Verfahren anbetraf, war es den Ministerpräsidenten – besonders auf das Betreiben Hans Ehards hin – allerdings gelungen, ihren Mitwirkungsanspruch durchzusetzen und zunächst einmal festzuschreiben. Adenauers Ärger über den Ablauf der Konferenz, der sich in dem bekannten Diktum entlud, ob die „Zaunkö-

---

35 Ebenda, S. 91.

36 Ebenda, S. 115. Der Haltung Louise Schroeders ist im nachhinein eine Bedeutung für den Ausgang der Konferenz auf dem Rittersturz beigemessen worden, die das Protokoll der Verhandlungen nicht bestätigt. Die starke Wirkung des Auftritts von Frau Schroeder geht zurück auf einen Diskussionsbeitrag von Reinhold Maier auf der Niederwald-Konferenz vom 21. und 22. Juli 1948 (Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 196f.), findet sich ebenfalls in den Erinnerungen von Carlo Schmid, S. 327, und wurde auch in die wissenschaftliche Literatur übernommen: Siehe z. B. Schwarz, Reich, S. 610f., und Niclauß, Demokratiegründung, S. 126.

37 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 147.

38 Sörgel, Konsensus, S. 40. Daß diese Verhandlungen sehr konfliktbeladen und voller Spannungen waren, wird durch die Formulierungen bei Benz (Hrsg.), Hoffnung, S. 45, etwas verdeckt.

nige" denn immer noch nicht fertig seien,[39] mag zum großen Teil durch die Hartnäckigkeit der Ministerpräsidenten hervorgerufen worden sein, mit der sie ihre Kompetenzansprüche verfochten. Darüber hinaus waren nach seinem Gefühl die Vorbehalte gegen eine Weststaatgründung in der Präambel zu den Koblenzer Beschlüssen, die Carlo Schmid als einer der entschiedensten Verfechter des Provisoriumkonzeptes formuliert hatte,[40] zu „kategorisch" ausgefallen, da er befürchtete, daß die Ministerpräsidenten durch die weitere Entwicklung „höchstwahrscheinlich gezwungen würden, schon in absehbarer Zeit ihren eigenen Erklärungen untreu zu werden".[41] Hiermit sollte er ebenso recht behalten wie mit seiner Würdigung der Koblenzer Beschlüsse vor dem Zonenausschuß der CDU der britischen Zone am 10. Juli 1948, die er in die Worte kleidete: „Über die staatsrechtliche Bedeutung der ganzen Angelegenheit muß man sich klar sein. Es handelt sich tatsächlich um den Anfang eines neuen deutschen Reiches, das leider Gottes, zunächst wenigstens, auf einen Teil Deutschlands beschränkt bleibt."[42]

Die Reaktion der Militärgouverneure auf die Koblenzer Beschlüsse war eindeutig negativ. Vor allem General Clay sah das amerikanische Europakonzept – Stabilisierung und Vereinigung der drei Westzonen und ihre Einbeziehung in das westliche Staatensystem als Abwehrfront gegen den Bolschewismus –, für das er sich auf der Londoner Sechs-Mächte-Konferenz besonders eingesetzt hatte und das vor allem aufgrund seines Engagements gegenüber Frankreich durchgesetzt werden konnte,[43] an entscheidenden Punkten gefährdet, und er fühlte sich daher zutiefst brüskiert und enttäuscht.[44] In unmißverständlicher Weise brachte er den Ministerpräsidenten der amerikanischen Zone am 14. Juli seinen Unmut zum Ausdruck und warf ihnen vor, sie hätten Russen und Franzosen in die Hände gespielt.[45]

In der Tat demonstrierte die Haltung des französischen Militärgouverneurs, General Koenig, der „seinen" Ministerpräsidenten nahelegte, sich nicht mehr an gemeinsamen Treffen der Ministerpräsidenten der anderen beiden Westzonen zu beteiligen, da die Koblenzer Beschlüsse die Londoner Empfehlungen insgesamt in Frage stellten,[46] daß Frankreich die nun entstandene Situation zum Anlaß nehmen wollte, aus den in London getroffenen Abmachungen auszubrechen und einen Zusammenschluß der drei Westzonen, auf welcher Ebene auch immer, zunächst scheitern zu lassen.

Den vereinigten Bemühungen von Clay und seinem britischen Kollegen Robertson gelang es jedoch, Koenig zwischen dem 15. und 19. Juli

39 Erstmals zitiert von Vogelsang, Koblenz, S. 168.
40 Schmid, Erinnerungen, S. 330.
41 Morsey, Adenauer, S. 25.
42 Pütz (Bearb.), Adenauer, S. 526.
43 Vgl. Clay, Entscheidung, S. 440ff., wo dies allerdings nicht so deutlich wird.
44 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 153f.; anders dagegen Clay, Entscheidung, S. 450f.
45 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 151ff.
46 Ebenda, S. 157.

erneut auf die Londoner Empfehlungen festzulegen.[47] Zugleich gaben sie und ihre Mitarbeiter den Ministerpräsidenten, in der britischen Zone auch den Parteien, weitere Erläuterungen über die Londoner Konferenz und verdeutlichten in drastischer Weise die Konsequenzen, die die Ministerpräsidenten zu gewärtigen hätten, falls sie ihre Beschlüsse nicht korrigierten.[48]

Am 20. Juli trafen die drei Militärgouverneure dann wieder geschlossen mit den Ministerpräsidenten zusammen, um ihnen die offizielle Antwort der Militärgouverneure auf die Koblenzer Beschlüsse mitzuteilen. Dabei betonten sie besonders die Notwendigkeit, daß die Übertragung „beträchtlich vergrößerter Befugnisse" die Übernahme „erweiterter Verantwortung" beinhalte, daß die Ministerpräsidenten „das Ganze" der übermittelten Vorschläge im Auge behalten müßten; schließlich gaben sie die Punkte bekannt, in denen sie in den Koblenzer Beschlüssen „größere Abweichungen" von den Londoner Empfehlungen erblickten. Diese bezogen sich bei Dokument I auf den Begriff „Grundgesetz" und die Unabdingbarkeit, über die Arbeit der Verfassunggebenden Versammlung durch ein Referendum abstimmen zu lassen. Außerdem äußerten sich die Gouverneure in etwas unklarer Weise über die Abgrenzung der Kompetenzen von Ministerpräsidenten und der einzuberufenden Versammlung, deren Zuständigkeit, die Aufgaben der späteren gemeinsamen Organe allein festzulegen, unbestritten bleiben sollte. In bezug auf Dokument II wurde erklärt, daß die Alliierten nach wie vor der Frage der Ländergrenzen „große Bedeutung" einräumten, während zu Dokument III (Besatzungsstatut) Clay eine überwiegend positive Stellungnahme zu den deutschen Vorschlägen verkündete. Er hielt zwar daran fest, daß das Statut nicht vor dem Zusammentreten der Verfassunggebenden Versammlung verkündet werden könne, erklärte aber die Bereitschaft der Gouverneure, die deutsche Seite fortlaufend über den Fortgang der Beratungen unter den Alliierten zu informieren, und kündigte darüber hinaus an, daß die übermittelten deutschen Vorschläge „eingehende Berücksichtigung" erfahren würden.[49]

Aufs Ganze gesehen konnten die Ministerpräsidenten mit dem Verlauf der Besprechung zufrieden sein. Trotz der zunächst heftigen Reaktion Clays, die anfangs eine tiefe Verstimmung mit irreparablen Folgen zwischen der stärksten alliierten Macht und den Ministerpräsidenten befürchten ließ, hatte nun doch eine differenziertere Sichtweise auch auf Siegerseite Platz gegriffen, und die effektiv bestehenden Gegensätze erschienen bei nüchterner Betrachtung überbrückbar. Dies vor allem auch deshalb, weil die Ministerpräsidenten als Institution gegenüber den Parteien gestärkt aus den Auseinandersetzungen hervorgingen und das Kompetenzgerangel, das den Verlauf der Rittersturzkonferenz sehr stark beeinflußt hatte, vorerst in den Hintergrund trat.

---

47 Ebenda, S. XLVI.

48 Ebenda, S. XLVII, 151ff.

49 Ebenda, S. 163ff.

Wesentliche Verantwortung hierfür hatte die publizistische Reaktion auf die Rittersturzkonferenz, in der teilweise in recht scharfer Form die Anwesenheit der Parteiführer auf dem Rittersturz kritisiert und ihre Legitimation, die Entscheidungen der Ministerpräsidenten zu beeinflussen, in Frage gestellt wurde. Diese Sichtweise teilten wenigstens in der Tendenz auch Amerikaner und Franzosen.[50]

3. Die Niederwaldkonferenzen

Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß die Ministerpräsidenten diese für sie günstige Situation nutzten, um auf ihrer Konferenz auf Jagdschloß Niederwald in der Nacht vom 15. auf den 16. Juli 1948 die auf dem Rittersturz bereits besprochene Gründung eines Büros der Ministerpräsidenten endlich in die Tat umzusetzen. Mit der Einrichtung wurde der hessische Ministerpräsident Stock – von nun an ständiger Vorsitzender der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen – beauftragt, der als Leiter des Büros seinen persönlichen Referenten, das SPD-Mitglied Landrat a. D. Heinrich Bergner, bestellte. Seinen Sitz erhielt das Büro bei der hessischen Staatskanzlei in Wiesbaden.[51]

Diese Lösung war zumindest in zweierlei Hinsicht naheliegend. Zum einen hinsichtlich der Person Stocks, der im Verlauf der bisherigen Beratungen stets ausgleichend gewirkt hatte und nicht als entschiedener Vertreter der Interessen des Parteivorstandes in Hannover gelten konnte, so daß ihn auch die christdemokratischen Ministerpräsidenten als Vorsitzenden zu akzeptieren vermochten. Zum anderen hinsichtlich der zentralen Lage Wiesbadens und seiner unmittelbaren Nähe zu Frankfurt, dem Sitz wichtiger alliierter Stäbe. Hiermit waren, von den örtlichen Gegebenheiten her, günstige Voraussetzungen zur Erledigung der Aufgaben des Büros geschaffen, nämlich den „Verkehr zwischen der Konferenz der Ministerpräsidenten und den Oberbefehlshabern der Besatzungsmächte in den elf Staaten Westdeutschlands wahrzunehmen".[52]

Eigentlich erst durch die Entscheidungen von 15./16. Juli hatte sich die Ministerpräsidentenkonferenz als Institution konstituiert. Sie konnte jetzt – nach einer Formulierung von Wolfgang Benz – „als vorübergehende deutsche Zentralinstanz, als erste deutsche Interimsregierung nach 1945" gelten.[53] Ihre Bedeutung für die weitere politische Entwicklung hing nun allerdings davon ab, welche Beschlüsse die Ministerpräsidentenkonferenz in der anstehenden Frage der Weststaatgründung fassen würde, welche Rolle die Militärgouverneure ihr dabei in Zukunft zugestehen

---

50 Ebenda, S. XL.

51 Ebenda, S. 158.

52 So Stock in einem Schreiben vom 16. 7. 1948, mit dem er den Militärgouverneuren über die erfolgte Gründung des Büros Mitteilung machte; BA, Z 12/125.

53 Benz, Hoffnung, S. 52. Ähnlich auch v. Mangoldt, Grundgesetz, S. 7, wo die Ministerpräsidentenkonferenz als „erstes bundesstaatliches Organ" bezeichnet wird.

wollten und inwieweit die Wandlungen der innenpolitischen Konstellationen der Konferenz maßgebliche Mitwirkungsrechte auf die Dauer gestatteten.

Am 21. und 22. Juli 1948 trafen die Ministerpräsidenten erneut auf Jagdschloß Niederwald zusammen, um ihre Antwort auf die Stellungnahme der Militärgouverneure zu beschließen.[54] Über diese Konferenz haben Historiker schon wiederholt ausführlich berichtet und dabei vor allem die Frage aufgeworfen, ob und inwieweit die Ministerpräsidenten in Niederwald von ihren Koblenzer Beschlüssen abgewichen sind,[55] ein Thema übrigens, das gegen Ende der Niederwald-Konferenz auch schon Gegenstand der Diskussion unter den Ministerpräsidenten war. Ohne auf die Frage an dieser Stelle näher eingehen zu wollen, bleibt festzuhalten, daß die Mehrzahl der Anwesenden der Überzeugung war, daß die Koblenzer Beschlüsse „nicht so weit von den Londoner Empfehlungen entfernt" seien,[56] so daß sie es für möglich hielten, „die Koblenzer Beschlüsse an die Londoner Ergebnisse anzugleichen, ohne dabei etwas Grundsätzliches aufzugeben".[57] Vor allem diesem Ziel diente die anschließende Diskussion, die sich in zweifacher Hinsicht wesentlich von der Konferenz auf dem Rittersturz unterschied.

Obwohl mit Ollenhauer und Hilpert (CDU) wiederum hohe Parteiführer anwesend waren, sind sichtbare Einflüsse aus dieser Richtung auf die Beratungen der Ministerpräsidenten nicht feststellbar,[58] und die Ministerpräsidenten haben ihr Verhältnis zu den Parteien an dieser Stelle auch nicht mehr thematisiert.

Als Vertreter Berlins nahm an der Niederwald-Konferenz nicht Louise Schroeder, sondern der gewählte Bürgermeister Ernst Reuter teil, der den Ministerpräsidenten eine veränderte Berliner Auffassung übermittelte, die darauf hinauslief, sie zu ermuntern, das Angebot der Militärgouverneure anzunehmen und „unter allen Umständen eine politische und ökonomische Konsolidierung des Westens" herbeizuführen.[59] Nach Reuters Überzeugung ging es in der anstehenden Entscheidung darum, „in Anlehnung an das, was in Koblenz zustande gekommen ist, den Gaul über die Hürde zu bringen".[60]

Diese Feststellung nahmen die Ministerpräsidenten mit Befriedigung zur Kenntnis, und sie verabschiedeten am 22. Juli 1948 ein Aide-mémoire, das bei allem Festhalten an den Koblenzer Beschlüssen den Militärgouverneuren weitgehend entgegenzukommen versuchte.[61]

---

54 Protokoll der Sitzung abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 172–264.

55 Schwarz, Reich, S. 608; Vogelsang, Koblenz, S. 178; Sörgel, Konsensus, S. 48; Morsey, Entscheidung, S. 19.

56 Formulierung Brauers in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 180.

57 Formulierung Ehards, ebenda, S. 184.

58 Ebenda, S. 53. Anders Morsey, Entscheidung, S. 18.

59 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 193. Dazu auch Brandt/Lowenthal, Reuter, S. 473ff.

60 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 194.

61 Ebenda, S. 270ff.

So betonten sie gleich zu Beginn des Textes, daß ihre im Anschluß an die Rittersturz-Konferenz festgestellte Bereitschaft, die übertragenen Vollmachten wahrnehmen zu wollen, beinhalte, „daß sie bereit und entschlossen sind, die volle Verantwortung in demselben Ausmaß zu übernehmen, als ihnen von den Besatzungsmächten übertragen werden"; sie wiesen damit den von den Militärgouverneuren erhobenen Vorwurf der Verantwortungsscheu zurück. Sodann erneuerten sie den Provisoriumsvorbehalt, um darauf jedoch sogleich festzustellen: „Nichtsdestoweniger sind sie [die Ministerpräsidenten] entschlossen, diese[s Provisorium] so kraftvoll und wirksam wie möglich zu gestalten." Die terminologischen Unterschiede in den Londoner Empfehlungen und den Koblenzer Beschlüssen hätten ihre Ursachen „nicht in der Verfolgung inhaltlich verschiedener Ziele, sondern nur in der verschiedenen Auffassung über die anzuwendenden Formen". Die Ministerpräsidenten erkannten das Recht des Parlamentarischen Rates an, den Inhalt des Grundgesetzes selbst zu bestimmen. Die in Koblenz von ihnen gemachten Vorschläge seien lediglich als Anregung zu werten. Dieses Zugeständnis tangierte nach Ansicht der Ministerpräsidenten aber nicht ihr Recht, „vor dem Parlamentarischen Rat ihre Ansicht [zu] vertreten". Den heikelsten Punkt, in dem die Ministerpräsidenten in ihrer Diskussion als einzigem einen grundsätzlichen Unterschied zwischen den Londoner Empfehlungen und den Koblenzer Beschlüssen erblickt hatten, behandelten sie am Schluß ihres Aide-mémoires. Dies war die Ratifizierung des Grundgesetzes, für die die Ministerpräsidenten nach wie vor ein indirektes Verfahren (Ratifizierung durch die Landtage) wünschten, das sie nun allerdings auf Anregung Reuters damit begründeten, daß ein Referendum die Möglichkeit zu kommunistischer Agitation auch gegen die Siegermächte biete und außerdem einen schnellen Zusammenschluß der drei Westzonen zu verzögern drohe.[62] Diese Argumentation hielten die Ministerpräsidenten allerdings für so problematisch, daß sie sie nicht an die Öffentlichkeit gelangen ließen und den Militärgouverneuren nur mündlich mitteilten.[63]

Neben der Stellungnahme zu Dokument I befaßten sich die Ministerpräsidenten auch ausführlicher mit der zu Dokument II, da die in beiden Dokumenten angesprochenen Probleme nach alliierter Ansicht in einem inneren Zusammenhang insofern standen, als es für ein föderatives System nicht gut sei, „die Grenzen nach Erlassung einer Verfassung zu ändern". Daher verlangten die Alliierten die rechtzeitige Schaffung „fest organisierter Länder" als „Voraussetzung für ein föderatives System".[64] Diese Verknüpfung stieß bei den Ministerpräsidenten auf wenig Beifall, da es in dieser Frage kaum möglich erschien, die unterschiedlichen

62 Ebenda, S. 193.

63 Dies war auch der Grund dafür, daß die noch im Jahre 1948 gedruckte Dokumentation des Büros der Ministerpräsidenten über diese Vorgänge als vertraulich galt. Siehe Rakette an Suhr vom 28. 6. 1949, BA, Z 12/117.

64 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 269.

Ansichten und Interessen in ihrem Kreis unter einen Hut zu bringen.[65] Dieser für sie unangenehmen Situation suchten sie daher zu entrinnen, indem sie einen anderen, negativen Zusammenhang zwischen Weststaatgründung und Länderreform herstellten. Da nach ihrer Ansicht die Länderreform ein so schwieriges, grundsätzlich zu prüfendes Problem darstelle, könnte sie, so ließen sie die Militärgouverneure wissen, die Weststaatgründung verzögern. Dies aber wollten die Ministerpräsidenten auf alle Fälle vermeiden, und sie baten daher die Gouverneure, die Kopplung zwischen beiden Fragen zu lösen.[66]

Die Entscheidung über die Vorschläge der Ministerpräsidenten fiel in einer dramatischen Sitzung mit den Militärgouverneuren am 26. Juli 1948, deren Einzelheiten hier nicht zu interessieren brauchen.[67] Am Ende teilten die Militärgouverneure mit, daß sie nur bezüglich des Referendums und in der Frage der Ländergrenzen weitergehende Abweichungen von den Londoner Empfehlungen erblickten und hierüber den Beschluß ihrer Regierungen abwarten müßten. Auf das Drängen von deutscher Seite erklärten sie sich dann aber bereit, unabhängig von der Entscheidung ihrer Regierungen hierüber die Ministerpräsidenten zu ermächtigen, alle notwendigen vorbereitenden Schritte zur Einberufung des Parlamentarischen Rates einzuleiten.

Damit wurde auch sogleich begonnen. Am 27. Juli 1948 tagte der tags zuvor von den Ministerpräsidenten im Anschluß an die Sitzung mit den Militärgouverneuren eingesetzte Ausschuß zur Schaffung eines Modellgesetzes für die Errichtung des Parlamentarischen Rates,[68] der ein entsprechendes Gesetz verabschiedete, das die indirekte Wahl der Mitglieder des Parlamentarischen Rates durch die Landtage vorsah.[69] Besonders bemerkenswert an der Arbeit dieses Ausschusses ist, daß er sich nicht auf die Verabschiedung des Modellgesetzes beschränkte, sondern daß er auch noch einen Bericht über die Ergebnisse der jüngsten Ministerpräsidentenkonferenzen verfaßte, der auf den 26. Juli 1948 zurückdatiert wurde und als offizielle Verlautbarung der Ministerpräsidenten den Länderparlamenten und der deutschen Öffentlichkeit mitgeteilt wurde.[70] Im Rückgriff auf die Koblenzer Beschlüsse legten hierin die Ministerpräsidenten Wert auf die Festlegung ihrer Kompetenzen im weiteren politischen Entscheidungsprozeß, indem sie zwar betonten, daß der Parlamentarische Rat die „ausschließliche Aufgabe" habe, das

---

65 Dazu die treffende Formulierung von Lüdemann, der den von der Konferenz eingesetzten Ausschuß zur Neugliederung leitete: „Ich kenne die Gefahren, die darin liegen, die Ministerpräsidenten zu einem Gremium für die Lösung der Frage einer Länderreform zu machen; denn sie sind nun einmal alle in gewissem Umfange interessiert und als Gremium, als Ganzes nicht besonders qualifiziert für die Lösung der Aufgabe, die ihnen jetzt zugedacht wird." Ebenda, S. 249f.

66 Ebenda, S. 276.

67 Protokoll der Sitzung ebenda, S. 273–282; Morsey, Entscheidung, S. 19f.; zur Rolle Ehards in dieser Besprechung ders., Bayern, S. 365.

68 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 283ff.

69 Ebenda, S. 286ff.

70 Ebenda, S. 285.

Grundgesetz zu schaffen, für den Ratifikationsprozeß aber den Anspruch letzter Entscheidungsbefugnis erhoben. „Nach Abschluß der Arbeit des Parlamentarischen Rates", hieß es in der Erklärung, „werden die Ministerpräsidenten das beschlossene Grundgesetz den Militärbefehlshabern vorlegen, um die Ermächtigung in jedem einzelnen Lande zu erreichen. Dabei werden sie prüfen, ob durch den Beschluß des Parlamentarischen Rates für die beteiligten Länder eine Regierungsform des bundesstaatlichen Typus geschaffen, eine angemessene Zentralgewalt vorgesehen ist, die Rechte der Länder geschützt und die individuellen Rechte und Freiheiten garantiert sind."[71] Das Anliegen der Ministerpräsidenten, gegenüber dem bald entstehenden Parlamentarischen Rat und damit gegenüber den Parteien in der Vorhand zu bleiben, ist deutlich zu greifen, war aber, wie Einberufung, Verlauf und Ergebnisse des Verfassungskonvents von Herrenchiemsee belegen, im Kreis der Ministerpräsidenten nicht unumstritten.

4. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee

Schon in der ersten Besprechung zwischen den Ministerpräsidenten nach Übergabe der „Frankfurter Dokumente" am 1. Juli 1948 regte der hessische Ministerpräsident Stock die Einberufung eines Expertenausschusses an, der einen Entwurf als Grundlage für die Verfassungsberatungen erarbeiten sollte.[72] Diese Anregung wurde auf den folgenden Konferenzen der Ministerpräsidenten wiederholt besprochen[73] mit dem Ergebnis, daß Ministerpräsident Ehard für den 10. August 1948 einen entsprechenden Ausschuß, für den jedes Land einen Beamten nominiert hatte,[74] nach Herrenchiemsee einlud, um einen Entwurf als Unterlage für die Beratungen des Parlamentarischen Rates zu erstellen.[75]

Erwiesen ist, daß Bayern den Verfassungskonvent als Instrument einsetzen wollte, um von vornherein die Mitsprache der Ministerpräsidenten an den Entscheidungen des Parlamentarischen Rates sicherzustellen und sie in gewisser Hinsicht bereits zu präjudizieren,[76] und dabei weitgehend Unterstützung durch die übrigen Ministerpräsidenten der

---

71 Ebenda.

72 Ebenda, S. 26.

73 Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. VIIIf.

74 Bayern entsandte zwei Delegierte. Jeder Delegierte war von einem weiteren Mitarbeiter begleitet, der Beratungsdienste zu leisten hatte. Kurzbiografien der Delegierten und Nennung der Berater in: ebenda, S. XVff.

75 So die Beschlußformulierung der Ministerpräsidentenkonferenz in Niederwald am 22. Juli 1948, Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 262.

76 In diese Richtung weist die Feststellung Ehards vor dem bayerischen Landtag am 30. Juli 1948: „Den Ministerpräsidenten ist die Möglichkeit gegeben, ihre Stimmen bei der Beratung über das Grundgesetz zur Geltung zu bringen" (Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. VII.), ebenso hin wie der Umstand, daß es Ehard durchzusetzen verstand, den Konvent nach Bayern einzuberufen und seine organisatorische Durchführung in die Hand des einflußreichen Chefs der bayerischen Staatskanzlei, Anton Pfeiffer, zu legen. Vgl. auch die knappen, in die gleiche Richtung zielenden Hinweise von Morsey, Bayern, S. 366.

amerikanischen und der französischen Zone erhielt. Im Hinblick auf die Bedeutung, die diese Länderregierungen dem Verfassungskonvent beimaßen, war es nicht überraschend, daß sie „in erster Linie politische Vertreter ihrer Länder" nach Herrenchiemsee entsandten, während die Ministerpräsidenten der britischen Zone Fachbeamte schickten.[77]

Da der Konvent kurzfristig einberufen worden war, hatten sich die meisten Delegierten nicht gründlich vorbereiten können und besaßen daher nur eine ungenügende Kenntnis von der „politische[n] und juristische[n] Problematik" der zu bewältigenden Aufgabe und waren zudem noch größtenteils uninformiert über die Beratungen im Kreis der Ministerpräsidenten,[78] die in ihrer Mehrzahl ihren Delegierten nur allgemein gehaltene Weisungen mit auf den Weg gegeben hatten.[79] Eine Ausnahme bildete hier wieder die bayerische Regierung, die ihre Delegation einen fertigen Verfassungsentwurf, der unter starker Beteiligung von Hans Nawiasky ausgearbeitet worden war, in Herrenchiemsee vorlegen ließ.[80] In diesem Entwurf waren die bayerischen Vorstellungen über die inhaltliche Ausgestaltung des Grundgesetzes mit ihrer Betonung der Vorrangigkeit der Länder gegenüber dem zu schaffenden Bund, an den nur begrenzt Kompetenzen abgetreten werden sollten, noch einmal nachdrücklich formuliert worden. Seine Einbringung zu Beginn der Beratungen in Herrenchiemsee erhellt die Konsequenz und Hartnäckigkeit, mit der die bayerische Regierung die Durchsetzung ihrer Absichten bei der Schaffung des westdeutschen Staates verfolgte. Damit stieß sie jedoch jedesmal auf den mehr oder weniger entschiedenen Widerstand bei den Parteien; so auch diesmal.

Ollenhauer berief in Vertretung des erkrankten Kurt Schumacher die führenden sozialdemokratischen Teilnehmer am Konvent von Herrenchiemsee für den 9. August nach Stuttgart ein, verpflichtete sie hier aller Wahrscheinlichkeit nach auf die Anfang August vom Parteivorstand gebilligte „Westdeutsche Satzung",[81] die Walter Menzel entworfen hatte,[82] und er wird bei dieser Gelegenheit kaum versäumt haben, die grundsätzliche Auffassung Schumachers über den Führungsanspruch der Partei gegenüber den Ministerpräsidenten auch in Verfassungsfragen zu betonen. Dies legen die Ausführungen Carlo Schmids zu Beginn des Konvents, als es darum ging, seine Kompetenzen zu klären, zumindest nahe, als er äußerte, daß der Konvent keine „politischen Entscheidungen zu treffen", sondern nur festzustellen habe, „wo politische Entscheidungen getroffen werden müssen und welcher Art sie etwa sein könnten".[83]

Eine ähnlich starke Abhängigkeit der in Herrenchiemsee anwesenden

---

77 Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. XXXII.

78 Schmid, Erinnerungen, S. 334f.

79 Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. LXVII.

80 Abgedruckt in: ebenda, S. 1–52.

81 Ebenda, S. XL. Ein Protokoll über diese Sitzung wurde bisher nicht bekannt.

82 Abgedruckt in: Sörgel, Konsensus, S. 267ff.; zur sozialdemokratischen Verfassungskonzeption vor 1949 ebenda, S. 56ff.

83 Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. 67.

CDU/CSU-Mitglieder von ihren Parteigremien war aus mehreren Gründen nicht gegeben. Einmal bestand innerhalb der CDU noch kein geschlossener Konsens wie in der SPD darüber, wie das Grundgesetz aussehen sollte;[84] zum zweiten zeigte sich der mächtigste zonale Parteiführer der CDU, Konrad Adenauer, recht uninteressiert an den Vorgängen in Herrenchiemsee,[85] da er diesem Ausschuß der Ministerpräsidenten wie diesen selbst jede Kompetenz absprach, über das Grundgesetz entscheiden zu wollen; zum dritten besprach von der CDU/CSU nur der Ellwanger Freundeskreis[86] vor dem Beginn des Konvents die anstehenden Fragen mit den CDU/CSU-Delegierten,[87] dessen Vorstellungen aber, da er kein offizielles Parteigremium war, nur von geringer Verbindlichkeit für die Delegierten waren. Schon aus diesem Grund besaßen sie ein anderes Rollenverständnis als ihre Kollegen aus der SPD, und sie hielten mehrheitlich an der Auffassung von der „politischen Aufgabe" des Konvents fest,[88] ohne allerdings eine verbindliche Entscheidung hierüber im Verlauf des Konvents herbeiführen zu können. Diese verblieb den Ministerpräsidenten, die nach dem Abschluß der Arbeiten des Konvents darüber zu beschließen hatten, welchen Stellenwert sie für die Erörterungen des Parlamentarischen Rates besitzen sollten.

Doch damit greifen wir vor. Ohne auf die Beratungen in Herrenchiemsee im einzelnen und in ihrer Gesamtheit eingehen zu wollen, erscheint es nun erst einmal notwendig, kurz ihre Ergebnisse darzustellen, soweit sie den organisatorischen Aufbau des zu schaffenden Staates betreffen.

Im Abschlußbericht des Konvents von Herrenchiemsee,[89] der am 23. August 1948 zu Ende ging, ist bereits die organisatorische Ausgestaltung der Bundesrepublik in deutlichen Umrissen sichtbar, wobei in wichtigen Fragen allerdings letzte Klarheit noch fehlte und durch Mehrheits- und Minderheitsvoten unterschiedliche Ausgestaltungen der einzelnen Organe vorgeschlagen wurden. Die späteren Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat, Bundespräsident, Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht sind hier unter den auch im Grundgesetz genannten Bezeichnungen in einzelnen Abschnitten aufgeführt, die Hauptprobleme, die später im Parlamentarischen Rat bezüglich ihrer Zusammensetzung und Kompetenzzuweisung erörtert wurden, sind hier bereits angesprochen.[90]

Wenig unterschiedliche Meinungen gab es über den Bundestag, einem direkt zu wählenden Parlament, dem im Vergleich zum Reichstag der

---

84 Zur Verfassungsdiskussion innerhalb der CDU/CSU den knappen Überblick in: Sörgel, Konsensus, S. 73ff. und Ley, Föderalismusdiskussion, S. 33ff.

85 Vgl. Morsey, Adenauer, S. 23f.

86 Zum Ellwanger Freundeskreis Ley, Föderalismusdiskussion, S. 54ff.; Benz, Politik, S. 776–820.

87 Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. XLVIf.

88 Ebenda, S. LXVIIf.

89 Abgedruckt in: ebenda, S. 504–630.

90 Die folgenden Zitate, soweit nichts anderes angegeben, aus dem Bericht des Oberlandesgerichtspräsidenten Zürcher vor den Ministerpräsidenten am 31. 8. 1948, in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 395–398.

Weimarer Republik „ein verstärkter Einfluß auf die Bildung der Regierung", aber „ein verringerter Einfluß auf den Sturz der Regierung" (konstruktives Mißtrauensvotum) zukommen sollte.

Kontrovers war dagegen erwartungsgemäß die Diskussion über die Länderkammer, da es hier um die die Länder vor allem interessierende Frage ging, nämlich um ihre Mitwirkungsrechte im zu gründenden Bundesstaat. Bayern versuchte dabei eine Maximalforderung durchzusetzen, nach der die Länderkammer ein Bundesrat sein sollte, der als „ein in allen Belangen dem Bundestag gleichgestelltes und der Bundesregierung übergeordnetes Organ" auszugestalten war, „das seine Wirksamkeit ebenso in der praktischen Bundespolitik wie in der Kontrolle der anderen Bundesorgane sah".[91] Diese Vorstellung stieß jedoch auf Widerstand und fand im Abschlußbericht nur insoweit Unterstützung, als ein Teil der Mitglieder des Konvents eine Länderkammer befürwortete, die aus Regierungsmitgliedern der Länder zusammengesetzt sein (Bundesratsprinzip) und gleichberechtigte Mitwirkungsrechte in der Gesetzgebung besitzen sollte. Der andere Teil der Konventsmitglieder lehnte eine Bundesratslösung ab und verlangte statt dessen die Einrichtung eines Senats als vollberechtigte zweite Kammer.

An der Spitze des Staates hatte nach allgemeiner Auffassung ein Bundespräsident zu stehen, dessen Stellung im Vergleich zu Weimar zu schwächen (u. a. keine Wahl durch das Volk), dessen Befugnisse jedoch nicht nur auf repräsentative Funktionen zu beschränken waren, dem vielmehr neben den klassischen Pflichten und Rechten eines Staatsoberhauptes eine „Vermittlerfunktion bei der Regierungsbildung und in Konflikten bei der Gesetzgebung" zuzuweisen war. Aus dem Provisoriumsvorbehalt heraus wollte jedoch der Konvent von der sofortigen Besetzung dieses Amtes absehen und zunächst eine Übergangsregelung einführen. Nach der einen Variante sollten in dieser Zeit die Geschäfte des Staatsoberhauptes von dem Präsidenten der Länderkammer, nach der anderen Variante von einem Dreierkollegium, gebildet aus Bundeskanzler, Präsidenten der Länderkammer und Bundestagspräsidenten, geführt werden.[92]

Die Bundesregierung hatte nach Ansicht des Konvents eine Regierung mit „echter parlamentarischer Abhängigkeit" zu sein, die allerdings „in mehrfacher Hinsicht schon in der Bildung wie auch in ihrem Bestand zu sichern" war. In der Bildung insofern, daß beim Unvermögen des Bundestages, eine Regierung zu wählen, sein Vorschlagsrecht auf den Bundesrat übergehen sollte; im Bestand in der Weise, daß eine einmal gewählte und ernannte Regierung nur noch unter bestimmten Voraussetzungen (konstruktives Mißtrauensvotum) gestürzt werden konnte. Innerhalb der Regierung war der Kanzler mit besonderen Vollmachten (Prime-Minister-System) auszustatten.

Als Neuerung, die in der bisherigen deutschen Verfassungsgeschichte

---

91 Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. XCVI.

92 Dazu ausführlich Lange, Diskussion, S. 621ff.

in dieser Form unbekannt war, einigte sich der Konvent schließlich auf die Einrichtung eines Bundesverfassungsgerichts, das gleichberechtigt neben den anderen Bundesorganen stehen sollte.

Wenn in Herrenchiemsee auch nicht alle föderalistischen Blütenträume Bayerns in Erfüllung gegangen waren, so gelang es, nicht zuletzt dank einer geschickten Redaktionsarbeit am Schlußbericht des Konvents unter Anton Pfeiffers Leitung, zu der er vom Konvent ermächtigt worden war,[93] Bayern dennoch, seine „wichtigsten Vorstellungen vom Wesen der künftigen bundesstaatlichen Verfassung in dem Bericht des Herrenchiemsee-Konvents unterzubringen".[94] Dies blieb nicht ohne Auswirkungen auf die Stellungnahmen der Parteien zum Ergebnis des Herrenchiemsee-Konvents.

5. Reaktionen auf den Bericht des Konvents und seine Verwertung

Die beiden großen Parteien SPD und CDU reagierten weitgehend ablehnend auf die Arbeit des Konvents und versuchten, seine Bedeutung herunterzuspielen. Die SPD kritisierte besonders die „extrem föderalistische Einstellung" des Großteils der Konventsteilnehmer, eine Kritik, die vor allem an die Adresse Bayerns gerichtet war, und lehnte darüber hinaus aus grundsätzlichen Erwägungen eine irgendwie geartete Verpflichtung des Parlamentarischen Rates auf die Ausarbeitung von Herrenchiemsee ab.[95] Hierbei befand sie sich in Übereinstimmung mit Konrad Adenauer, der im Gegensatz zu positiven Wertungen aus süddeutschen Kreisen der Union, die die Vorarbeit von Herrenchiemsee als „eine sehr wesentliche Grundlage für die Ingangsetzung der Beratungen des Parlamentarischen Rates" betrachteten,[96] apodiktisch feststellte: „Die Ministerpräsidenten haben keinen irgendwie gearteten Auftrag, dem Parlamentarischen Rat eine Verfassungsvorlage zu unterbreiten." Dieser könne vielmehr vollständig frei entscheiden, wie er das Material verwerten wolle.[97] In noch stärkerem Maße als Adenauer wandte sich dann der SPD-Vorstand Ende August gegen Mitwirkungsrechte der Ministerpräsidenten bei der Erarbeitung des Grundgesetzes, indem er über die Erörterung der Bedeutung und Verbindlichkeit des Herrenchiemsee-Berichtes hinausgehend den Ministerpräsidenten auch für die Zukunft absprach, die „Entschlußfreiheit des Parlamentarischen Rates" in irgendeiner Weise zu begrenzen, und sich daher schon jetzt gegen die Einrichtung einer „ständigen Ländervertretung beim Parlamentarischen Rat" aussprach.[98] Die konfliktreiche Diskussion zwischen Parteien und Ministerpräsidenten über die jeweiligen Kompetenzzuweisungen bei der

93 Hierzu ausführlich: Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. CIXff.

94 Ebenda, S. CXIV.

95 Otto, Staatsverständnis, S. 37; Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. CXXf.

96 Otto, Staatsverständnis, S. 38.

97 Ebenda.

98 Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. CXXI.

anstehenden Staatsgründung, die – wie oben dargestellt – schon Verlauf und Ergebnis der Rittersturzkonferenz weitgehend geprägt hatte, mußte daher zwangsläufig wieder aufgenommen werden, als sich die Ministerpräsidenten am 31. August 1948 zusammensetzten, um über die Bedeutung und weitere Verwertung des Herrenchiemsee-Berichtes und über die Beziehungen zum Parlamentarischen Rat, der sich am 1. September 1948 konstituierte, zu beraten.[99]

Ganz im Sinne der von den Parteien vertretenen Auffassung, für die sich schon auf der Rittersturzkonferenz auch unter den Ministerpräsidenten Sprecher gefunden hatten (vor allem Brauer und Kopf), charakterisierte Stock zu Beginn der Sitzung den Herrenchiemsee-Bericht als Material für die Beratungen des Parlamentarischen Rates, mit dem diesem eine „Art Hilfestellung" gegeben werden sollte, um dann fortzufahren: „Die Ministerpräsidenten selbst haben kein Mandat, ihrerseits dem Parlamentarischen Rat bestimmte Vorschläge zu machen."[100] Hiergegen hat es lt. Protokoll der Sitzung keinen Widerspruch gegeben. Die Konferenz begnügte sich damit, kurze mündliche Berichte über das Ergebnis von Herrenchiemsee entgegenzunehmen, und verzichtete auf eine Diskussion hierüber,[101] so daß Ministerpräsident Stock im Anschluß an die Besprechung den Herrenchiemsee-Bericht mit der Feststellung an den Parlamentarischen Rat übersenden konnte, daß dieser keine „Regierungsvorlage" darstelle und „deshalb auch nicht von Beauftragten der Ministerpräsidenten in der Art einer Regierungsvorlage vor dem Parlamentarischen Rat vertreten" werde und der „Parlamentarische Rat bei seinen Arbeiten" infolgedessen „nicht an die von den Ministerpräsidenten unterbreitete Beratungsgrundlage gebunden" sei.[102]

Dies war sicherlich nicht die Auffassung von Hans Ehard, der diese Frage stets anders gesehen hatte,[103] und einem Teil seiner süddeutschen Kollegen. Sie entsprach aber – und das ist wohl entscheidend gewesen – den Vorstellungen der Militärgouverneure über die ausschließliche Befugnis des Parlamentarischen Rates, den Inhalt des Grundgesetzes festzulegen, die von den Ministerpräsidenten auf ihrer Sitzung auf Jagdschloß Niederwald am 21. und 22. Juli 1948 ja auch anerkannt worden war. Sicherlich aus diesem Grund und nicht aus Resignation über den bereits jetzt erkannten mangelnden Einfluß der Ministerpräsidenten

---

99 Ausführlich wurde während dieser Besprechung auch über die Länderneugliederung gesprochen, über die der Ländergrenzenausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz zuvor ausführlich diskutiert hatte. Es stellte sich dabei heraus, daß die Ministerpräsidenten eine Neuordnung nur noch im Südwesten durchführen wollten. Da auch die Militärgouverneure die Erhaltung der Zonengrenzen mehr und mehr in den Vordergrund stellten und ihr Interesse an einer zonenübergreifenden Neuordnung verloren, wich der Druck von den Ministerpräsidenten, in dieser Frage zu entscheiden, und eine Länderneugliederung kam vor Verabschiedung des Grundgesetzes nicht mehr zustande. Siehe Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. LVIIff. sowie Hüttenberger, Arnold, S. 170.

100 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 338, S. 399.

101 Ebenda, S. 399.

102 BA, Z 12/15. Siehe auch Leusser, Ministerpräsidentenkonferenzen, S. 72.

103 Dafür als eindeutiger Beleg Ehards Grundsätzliche Erwägungen von Anfang Juli 1948, in Auszügen wiedergegeben in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. CXVIf.

auf die weitere Entwicklung verzichtete Ehard darauf, gegen das Vorgehen Stocks zu opponieren.[104] Er versuchte statt dessen mit Unterstützung Kaisens die Mitsprache der Ministerpräsidenten bei den anstehenden Entscheidungen auf andere Weise ins Spiel zu bringen.

6. Zum Verhältnis von Ministerpräsidentenkonferenz und Parlamentarischem Rat

Als Stock zu Beginn der Aussprache am 31. August über den geplanten Ablauf der Eröffnungssitzung des Parlamentarischen Rates am folgenden Tag berichtete, zu der die Ministerpräsidenten nach Bonn einberufen hatten, wies Kaisen auf die Notwendigkeit hin, daß bei dieser Gelegenheit auch der Vorsitzende der Ministerpräsidentenkonferenz das Wort ergreifen müsse. Diesen Hinweis griff Ehard sofort auf, indem er ergänzte, daß er eine „offizielle Kundgebung, eine Erklärung der Ministerpräsidenten" für erforderlich halte, über deren Inhalt er eine vorherige Aussprache der Ministerpräsidenten wünschte. Auf diese Einwürfe hin umriß Stock ganz knapp die von ihm für diesen Anlaß geplanten Ausführungen und stellte seinen Kollegen die rechtzeitige Übermittelung eines Redeentwurfs in Aussicht.[105] Ob hierüber im Verlauf der Konferenz noch Gespräche geführt wurden, läßt sich nicht feststellen. In der Rede, die Stock am nächsten Tag zur Eröffnung des Parlamentarischen Rates hielt, wurde jedenfalls das zukünftige Verhältnis von Ministerpräsidenten und Parlamentarischem Rat nur am Rand und in sehr allgemeiner Form[106] berührt, und sie enthielt nicht das, was Ehard sich von ihr gewünscht hätte, nämlich die Präzisierung – wie er später einmal sagte – des „den Ministerpräsidenten von den Militärgouverneuren übertragenen Mitgestaltungsrecht[es] gegenüber dem Parlamentarischen Rat".[107]

Die Zurückhaltung der Ministerpräsidenten bei der Verwertung des Herrenchiemsee-Berichtes und bei der Eröffnung des Parlamentarischen Rates bedeutete jedoch nicht, daß sie sich dem Votum der Parteien gebeugt hätten und auf eine Einflußnahme in Zukunft zu verzichten gedachten. Ihren Anspruch, im Ratifikationsverfahren das entscheidende Wort zu sprechen, hatte Stock in seinem Brief an den Parlamentarischen Rat vom 31. August 1948 nochmals vorsorglich betont,[108] und am 1. September 1948 richtete die Ministerpräsidentenkonferenz eine Außenstelle ihres Büros in Bad Godesberg ein, der sich die Ministerpräsidenten in Zukunft bedienten, um sich über die Vorgänge in Bonn informieren zu lassen, die gleichzeitig aber auch das Instrument war, um auf den Parlamentarischen Rat einzuwirken. Damit war gewissermaßen eine

104 So die Vermutung ebenda, S. CXVIII.

105 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 341f.

106 Rede abgedruckt ebenda, S. 414ff.; der hier interessierende Passus S. 416.

107 Ebenda, S. 342; Morsey, Entscheidung, S. 21, hat die Rede Stocks – etwas überspitzt formuliert – den „politischen Abgesang" der Ministerpräsidenten genannt.

108 BA, Z 12/15.

ständige Ländervertretung beim Parlamentarischen Rat entstanden, deren Einrichtung im Gegensatz zu einem SPD-Vorstandsbeschluß von Ende August 1948 stand. Hierin wie in den Intentionen der Ministerpräsidenten in den folgenden Wochen, die nun erörtert werden sollen, ist zu erkennen, daß die Ministerpräsidenten in ihrer Mehrheit noch keineswegs vor den Parteien kapituliert hatten und noch darum kämpften, bei der Erarbeitung des Grundgesetzes nicht in eine untergeordnete Rolle abgedrängt zu werden.

Das belegt die Intervention des Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz gleich zu Beginn der Arbeit des Parlamentarischen Rates, als es um dessen Geschäftsordnung ging. Das Büro der Ministerpräsidentenkonferenz hatte hierfür einen Entwurf ausgearbeitet und dem Parlamentarischen Rat übersandt.[109] Der für die Ministerpräsidenten entscheidende Satz befand sich am Schluß des § 20, wo es hieß: „Die Vertreter der Länder haben das Recht, an den Verhandlungen teilzunehmen und das Wort zu ergreifen."[110] Dieser Anspruch stützte sich auf das Aide-mémoire der Ministerpräsidenten vom 22. Juli 1948 und hatte überdies Eingang in den Modellgesetzentwurf für die Wahl des Parlamentarischen Rates gefunden,[111] der von allen Landtagen mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen angenommen worden war.

Im Parlamentarischen Rat bestand indessen wenig Bereitschaft, sich auf diese Bestimmung festlegen zu lassen, da er befürchtete, „daß durch eine allgemein gehaltene Genehmigung der Beteiligung von Ländervertretern eine Majorisierung der Beschlüsse entstehen könnte".[112] So wurde zunächst die betreffende Bestimmung im Geschäftsordnungsentwurf gestrichen und die Entscheidung über die Mitwirkung der Länder an den Hauptausschuß verwiesen,[113] der sich allerdings vorerst mit dieser Frage nicht befassen konnte,[114] da er sich erst im November konstituierte, so daß allem Anschein nach vorläufig Ländervertreter von den Beratungen ausgeschlossen blieben.[115]

Diese für sie unbefriedigende Lage nahmen die Ministerpräsidenten zum Anlaß, um auf ihrer Konferenz am 1. Oktober 1948 das Problem zu erörtern.[116] Hierbei wies Ehard darauf hin, „daß die Ministerpräsidenten sich nicht in die Arbeit des Parlamentarischen Rates einmischen wollten; es müßte jedoch die Möglichkeit bestehen, diesem die Erfahrungen und Wünsche der einzelnen Länder in besonderen Fällen zur Kenntnis zu

---

109 Vertrauliches Rundschreiben Stocks an die Länderchefs vom 14. 9. 1948, BA, Z 12/124.

110 Ebenda.

111 Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 288, 300.

112 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 18. 9. 1948, BA, Z 12/118.

113 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 22. 9. 1948, BA, Z 12/35.

114 Im Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 2. 10. 1948 wurde noch die Absicht des Hauptausschusses mitgeteilt, daß er sich „voraussichtlich in der kommenden Woche" mit dieser Angelegenheit befassen werde. BA, Z 12/117.

115 So wurde ein Vertreter der bayerischen Staatsregierung Ende September 1948 von einer Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen ausgeschlossen. Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 30. 9. 1948, BA, Z 12/117.

116 Protokoll der Sitzung in BA, Z 12/76.

bringen". Demgemäß beschlossen die Ministerpräsidenten, eine Vereinbarung mit den anwesenden Führern der CDU/CSU- und SPD-Fraktion des Parlamentarischen Rates über die Form der Mitwirkung von Ländervertretern an den Beratungen des Parlamentarischen Rates zu treffen. Ob es zu dieser Vereinbarung gekommen ist und wie sie gegebenenfalls ausgesehen hat, ist nicht bekannt. Festzustellen ist lediglich, daß Ende Oktober 1948 die Ausschüsse für Besatzungsfragen der Ministerpräsidentenkonferenz und des Parlamentarischen Rates auf Anregung Ehards[117] zu einer gemeinsamen Sitzung zusammentrafen[118] und daß auf Einladung Carlo Schmids Ländervertreter an der ersten Sitzung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates am 11. November 1948 teilnahmen.[119] Allerdings vermied Schmid in dieser Sitzung in Abweichung von einer zuvor gemachten Zusage[120] eine Erörterung über das Mitspracherecht der Ländervertreter und führte auch in den folgenden Sitzungen keine grundsätzliche Entscheidung über das Problem herbei, obwohl er dies in Aussicht gestellt hatte.[121] Hier wie in allen anderen Gremien des Parlamentarischen Rates entwickelte sich in den folgenden Wochen eine Arbeitsmethode, die in bezug auf die Beteiligung der Länder „klaren Entscheidungen aus dem Weg ging".[122] Einen eindeutigen Beschluß faßte der Parlamentarische Rat in dieser Angelegenheit erst Ende Januar 1949 insofern, als er die in die Diskussion gebrachte Zuziehung der elf Ministerpräsidenten zu den Verfassungsberatungen ablehnte.[123] Daß die Ministerpräsidenten diese Entwicklung zusehends mit weniger Widerstand hinnahmen, hatte mehrere Gründe.

Von besonderer Bedeutung war dabei die Haltung der Alliierten. Hatten diese zunächst die Befürchtungen der Ministerpräsidenten geteilt, daß der Parlamentarische Rat seine Kompetenzen zu überschreiten beabsichtige,[124] und eher einer Einschränkung seiner Befugnisse das Wort geredet, so trugen sie doch im folgenden selbst zur Stärkung seiner Stellung bei, indem sie Verbindungsoffiziere beim Parlamentarischen Rat ernannten und unter Ausschaltung der Ministerpräsidenten immer wieder direkt mit dem Parlamentarischen Rat über dessen Präsidenten Kontakt aufnahmen. Dieses Verfahren hatten die Alliierten nach den Worten des englischen Verbindungsoffiziers Chaput de Saintonge des-

117 Kurzprotokoll über die Sitzung des Ausschusses der Ministerpräsidenten für das Besatzungsstatut am 26. 10. 1948, BA, Z 12/15.

118 Kurzprotokoll dieser Sitzung vom 27. 10. 1948, ebenda.

119 Einladung erfolgte „einmal der optischen Wirkung wegen und zweitens auch, um zu vermeiden, daß ein Nichterscheinen von Ländervertretern etwa als Interessenlosigkeit oder gar Opposition seitens der Länder ausgelegt werde". Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 5. 11. 1948, BA, Z 12/119. Bericht über den Verlauf der Sitzung vom 11. 11. 1948, ebenda.

120 Aktennotiz Trossmanns vom 5. 11. 1948, BA, Z12/119.

121 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 11. 11. 1948, ebenda.

122 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 4. 1. 1949, BA, Z 12/120.

123 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 26. 1. 1949, ebenda.

124 Aufzeichnung von Werz über eine Besprechung mit Mitgliedern der amerikanischen, britischen und französischen Delegation vom 20. 9. 1948, BA, Z 12/8; Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 23. 9. 1948, ebenda.

halb gewählt, weil „eine Einschaltung der Ministerpräsidenten nur retardierend auf die Verhandlungen wirken könne; zudem hätten die Ministerpräsidenten ja auch gar keine Möglichkeit, das Grundgesetz direkt zu beeinflussen".[125]

Trugen die Alliierten somit zur Schwächung der institutionellen Stellung der Ministerpräsidenten aktiv bei, so machten sie sich andererseits – gleichsam als Ausgleich – zum Sprecher von deren Interessen gegenüber dem Parlamentarischen Rat, als sie diesem am 22. November 1948 ein Memorandum überreichen ließen,[126] in dem sie zur inhaltlichen Ausgestaltung des Grundgesetzes Stellung bezogen.[127] Wenn darin vor allem ein Zweikammersystem gefordert wurde, „bei dem die eine Kammer die einzelnen Länder vertreten und genügend Befugnisse haben muß, um die Interessen der Länder wahren zu können", darüber hinaus in sieben Punkten nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer Beschränkung der Befugnisse der künftigen Bundesregierung hingewiesen und schließlich die Unabdingbarkeit einer unabhängigen Gerichtsbarkeit festgelegt wurde, „die die Bundesgesetzgebung zu überprüfen, die Ausübung der Vollziehungsgewalt des Bundes zu überwachen, über Streitigkeiten zwischen Behörden des Bundes und der Länder sowie zwischen Länderbehörden zu entscheiden" habe, dann waren damit dem Parlamentarischen Rat im wesentlichen die Auflagen gemacht worden, auf die die Ministerpräsidenten in ihrer Mehrheit entscheidenden Wert legten. Ein weiteres Festhalten am Mitwirkungsanspruch an den Beratungen des Parlamentarischen Rates war daher von der Sache her nicht mehr in dem Maße geboten, wie es vor der Überreichung des Memorandums der Fall gewesen war.[128] Außerdem hatten die Ministerpräsidenten inzwischen auch informelle Kanäle aufgetan, um die Arbeit des Parlamentarischen Rates zu beeinflussen. Hingewiesen sei nur auf eine gemeinsame Sitzung der Ministerpräsidenten aus CDU und CSU und der CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rates am 26. November 1948, in der über die umstrittenen Themen zweite Kammer, Bundespräsident und Finanzhoheit debattiert wurde,[129] sowie auf die erstaunliche Findigkeit, mit der es vor allem Hans Ehard verstand, seinen Vorstellungen in Bonn Geltung zu verschaffen.[130] Weiterhin darf auch nicht unbeachtet bleiben, daß bis auf Hamburg alle Länder durch Regierungsmitglieder im Parlamentarischen Rat vertreten waren.[131]

---

125 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 9. 2. 1949, BA, Z 12/121; ähnlich der Bericht vom 16. 2. 1949, ebenda.

126 Zu den Besprechungen vor der Überreichung des Memorandums zwischen Adenauer und alliierten Vertretern, besonders aber mit Robertson, Adenauer, Erinnerungen 1, S. 154ff.

127 Text des Memorandums, abgedruckt in: Bonner Kommentar, S. 100.

128 Zur positiven Reaktion Ehards auf dieses Memorandum Morsey, Bayern, S. 367.

129 Protokoll abgedruckt in: Salzmann (Bearb.) CDU/CSU, S. 211ff.; außerdem Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 27. 11. 1948, BA, Z 12/119. Eine Aufzählung weiterer Treffen von Ministerpräsidenten und Mitgliedern des Parlamentarischen Rates in: Morsey, Rolle, S. 72.

130 Morsey, Bayern, S. 366.

131 Ley, Mitglieder, S. 388ff.

Erst unter Berücksichtigung dieser Zusammenhänge wird die relative Gelassenheit verständlich, mit der die Ministerpräsidenten zu Beginn des Jahres 1949 offiziell darauf verzichteten, auf die Bonner Verfassungsberatungen einzuwirken.[132] Ihnen kam es seit Ende des Jahres 1948 in erster Linie darauf an, die Arbeit des Parlamentarischen Rates beschleunigt zu Ende zu bringen, und Ministerpräsident Stock als Vorsitzender der Konferenz scheute sich durchaus nicht, den Präsidenten des Parlamentarischen Rates zur Eile anzuhalten[133] und Adenauers Vorhaltungen, der sich durch das Büro der Ministerpräsidenten nicht genügend unterstützt glaubte, mit entschiedenen Worten zurückzuweisen.[134] Die Ministerpräsidenten erwarteten offensichtlich mit Ungeduld die Verabschiedung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat, da damit nach ihrer Auffassung zugleich dessen Auflösung verbunden war[135] und dann die Ministerpräsidenten bis zur Konstituierung der Bundesorgane das Feld wieder allein beherrschen würden.

II. Der Parlamentarische Rat und sein institutionelles Werk

1. Konstituierung und Besetzung der Spitzenämter

Wie in dem von der Ministerpräsidentenkonferenz verabschiedeten Entwurf eines Modellgesetzes für die Wahl eines Parlamentarischen Rates festgelegt, wählten die einzelnen Landtage in den drei westlichen Besatzungszonen zwischen dem 6. und 31. August 1948 die insgesamt 65 Mitglieder des Parlamentarischen Rates.[1] Auf je 750 000 Einwohner entfiel ein Abgeordneter. Überstieg der verbleibende Rest der Einwohnerzahl 200 000, stand dem jeweiligen Land ein weiterer Abgeordneter zu. Ausschlaggebend für die Auswahl der Abgeordneten war der „politische Proporz des jeweiligen Landesparlamentes". Die Fraktionen benannten ihre Kandidaten, die meist pauschal und ohne Aussprache einstimmig gewählt wurden.[2] Das eröffnete den Parteigremien entscheidende Mitspracherechte, so daß sie letzten Endes darüber bestimmten, „wer Abgeordneter im Parlamentarischen Rat" wurde.[3] Es war daher nur

---

132 Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. 2. 1949, Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 188ff.

133 Stock an Adenauer vom 29. 11. 1948, BA, Z 12/124.

134 Stock an Adenauer vom 14. 12. 1948, ebenda.

135 Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 12. 2. 1949, Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 193ff.

1 Modellgesetzentwurf abgedruckt in: Der Parlamentarische Rat, Bd. 1, S. 286ff. Zur personellen Zusammensetzung: Ley, Mitglieder, S. 374ff.; Otto, Staatsverständnis, S. 43ff.; Zur Sozialstruktur der Mitglieder: Sörgel, Konsensus, S. 108f.

2 Otto, Staatsverständnis, S. 42.

3 Sörgel, Konsensus, S. 107.

folgerichtig, daß sich der Parlamentarische Rat nach parteipolitischen Ausrichtungen und nicht nach der Landeszugehörigkeit seiner Mitglieder strukturierte. SPD und CDU/CSU stellten mit jeweils 27 Mitgliedern zwei gleichgroße Fraktionen. Die restlichen Abgeordneten entfielen auf die FDP/LDP/DVP mit fünf sowie die DP, die KPD und das Zentrum mit je zwei Abgeordneten.[4]

Die parteipolitische Formierung des Parlamentarischen Rates hatte natürlich Konsequenzen für die Besetzung seiner wichtigsten Posten, über die wiederum vor allem die Parteigremien zu entscheiden hatten. Angesichts der gegebenen Stärkeverhältnisse und der bei allen Parteien mit Ausnahme der KPD vorhandenen gemeinsamen Absicht, einvernehmliche Entscheidungen über die inhaltliche Ausgestaltung des Grundgesetzes zu fällen, lag eine Verständigung besonders zwischen SPD und CDU/CSU über die Ämterverteilung im Parlamentarischen Rat nahe, und zu ihr ist es auch überraschend schnell und ohne vorherige große Kontroversen gekommen. Die Erklärung hierfür liegt in der unterschiedlichen Beurteilung der Wirkungsmöglichkeiten des Parlamentarischen Rates und der daraus abgeleiteten Folgerungen.

Wie Carlo Schmid in seinen Erinnerungen berichtet, ging der Parteivorstand der SPD bei seinen Beratungen Ende August 1948 von der Annahme aus, „daß die politischen Kontroversen mit den Besatzungsmächten [. . .] künftig zwischen ihnen und den Parteispitzen ausgetragen würden". Im Parlamentarischen Rat sah er nur ein Gremium, dessen einzige Aufgabe „in der Herstellung eines brauchbaren Textes für das Grundgesetz" bestand. Dementsprechend hatten Kurt Schumacher, der dem Parlamentarischen Rat aus Krankheitsgründen nicht angehörte, und seine Mitstreiter kurz vor Eröffnung des Parlamentarischen Rates entschieden, auf die Positionen zu ventilieren, die „den größtmöglichen Einfluß auf die Bestimmung des normativen Inhalts des Grundgesetzes geben konnten".[5]

Der maßgebliche Mann der CDU, der Vorsitzende des Zonenausschusses der britischen Zone, Konrad Adenauer, sah die Sachlage ganz anders. Ihn, den der Landtag von Nordrhein-Westfalen in den Parlamentarischen Rat entsandt hatte und den die CDU/CSU-Fraktion des Parlamentarischen Rates in ihrer konstituierenden Sitzung zu ihrem Vorsitzenden wählte, interessierten vor allem die politischen Möglichkeiten, die die Plattform des Parlamentarischen Rates einem Politiker bieten konnte, und er erkannte daher sehr schnell die Chancen, die das Präsidentenamt in diesem Gremium enthielt. Er sah sie vor allem darin, daß dem Inhaber dieses Amtes ein Operationsfeld geboten wurde, das ihm – Adenauer – bisher gefehlt hatte, nämlich eine institutionelle Basis außerhalb der

4 Näheres zur Fraktionsgliederung, der Wahl ihrer Vorsitzenden und die Besetzung der einzelnen Ausschüsse in: Ley, Organisation, S. 192–202. Vgl. auch die knappen Abrisse in den älteren Arbeiten von Golay, Founding, S. 18ff. und Merkl, Entstehung, S. 70ff. Zur Arbeit der Abgeordneten aus Nordrhein-Westfalen in den Fraktionen jetzt Morsey, Nordrhein-Westfalen, S. 83ff.

5 Schmid, Erinnerungen, S. 355.

eigenen Partei, die das ganze Gebiet der drei westlichen Zonen umfaßte. Adenauer hat daher allem Anschein nach gezielt auf die Übernahme dieser Position hingearbeitet[6] und seinen Anspruch innerhalb der eigenen Fraktion auch ohne weiteres durchsetzen können. Für ihn sprachen nicht nur seine machtpolitische Stellung innerhalb der CDU, sondern auch seine „parlamentarischen" Erfahrungen, die er als langjähriger Oberbürgermeister von Köln und als Präsident des Preußischen Staatsrates während der Weimarer Republik gesammelt hatte, und sicherlich nicht zuletzt auch sein hohes Lebensalter: als krönender Abschluß einer langen Politikerkarriere schien das Präsidentenamt wie geschaffen.[7]

Unter diesen Voraussetzungen waren die interfraktionellen Absprachen vor der konstituierenden Sitzung des Parlamentarischen Rates nicht schwierig. Am 1. September 1948 wählte das Plenum des Parlamentarischen Rates Adenauer einstimmig bei Enthaltung der beiden KPD-Abgeordneten zum Präsidenten, Adolph Schönfelder (SPD) und Hermann Schäfer (FDP) zu Vizepräsidenten. Der SPD wurde als Ausgleich der Vorsitz des Hauptausschusses zugestanden, der alle Vorlagen der Fachausschüsse vor der abschließenden Entscheidung im Plenum zu beraten und aufeinander abzustimmen hatte und damit maßgeblichen Einfluß auf die inhaltliche Gestaltung des Grundgesetzes erhielt. An seine Spitze wählte der Parlamentarische Rat Carlo Schmid. Die Preisgabe dieser Position an die SPD schien Adenauer nicht allzu gewichtig, da er dem Grundgesetz nur eine relative Bedeutung beimaß, da es nur für eine Übergangszeit gelten sollte und Adenauer Änderungen in naher Zukunft für „durchaus wahrscheinlich" erachtete.[8] Die weitere Entwicklung mußte nun zeigen, welche der beiden großen Parteien mit ihrer Einschätzung der Lage richtiger gelegen hatte und aus dem Personalkompromiß von Anfang September 1948 größere Vorteile zog.

Es war Adenauer selbst, der diese zunächst noch offene Frage in wichtigen Teilen sehr schnell zu seinen Gunsten entschied, denn mit ihm übernahm ein Mann das Präsidentenamt, der „wußte, was er wollte und wollte, was möglich war" und der entschlossen war, „das, was möglich war, auch durchzusetzen".[9] Was aber wollte Adenauer als Präsident des Parlamentarischen Rates 1948/1949? Wichtig war ihm die Verabschiedung eines Grundgesetzes in einem überschaubaren Zeitraum auf möglichst breiter Grundlage[10] unter Vermeidung von Konflikten mit den Besatzungsmächten.[11] In diesem Prozeß galt es, seine eigene Position und

---

6 Vgl. die dahingehenden vorsichtigen Formulierungen von Morsey, Rolle, S. 67 sowie ders., Aufstieg, S. 32f.

7 Adenauer, Erinnerungen 1, S. 152, nennt als Gründe für seine Wahl die frühere Präsidentschaft im Preußischen Staatsrat und seine Stellung als Vorsitzender der CDU/CSU-Fraktion im Parlamentarischen Rat. Vgl. auch die differenzierteren Überlegungen von Morsey, Rolle, S. 64ff. und ders., Aufstieg, S. 31ff.

8 Morsey, Rolle, S. 80; ders., Aufstieg, S. 45. Vgl. auch Adenauer, Erinnerungen 1, S. 172.

9 Diese treffende Formulierung von Rudolph, Gründerzeit, S. 29.

10 Nach Adenauer, Erinnerungen 1, S. 153, galt seine Mitarbeit an den Verfassungsberatungen vor allem diesem Ziel.

11 So Schmid, Erinnerungen, S. 405. Ähnlich Morsey, Rolle, S. 85f.

die seiner Partei gegenüber den innenpolitischen Gegnern so weit zu stärken und zu festigen, daß die relevanten Machtpositionen bei der Konstituierung des neuen Staates an ihn und seine politischen Mitarbeiter fielen. Im Vergleich hierzu war alles andere Nebensache und ließ sich zu gegebener Zeit im eigenen Interesse korrigieren, wenn man nur rechtzeitig darauf achtete, daß die Regelungen des Grundgesetzes genügend Raum zum „Regieren" ließen.[12]

Es entsprach Adenauers Auffassung und Zielsetzungen, daß seine Rolle bei der Diskussion um die inhaltliche Ausgestaltung des Grundgesetzes eher bescheiden war[13], und er auch die mehr „geschäftsordnungsmäßige repräsentative" Seite seines Präsidentenamtes nur beiläufig wahrnahm.[14] Dessen politische Möglichkeiten hingegen schöpfte er voll aus,[15] was zuerst die Ministerpräsidenten zu spüren bekamen.

Ein Angebot von deren Vorsitzenden Stock vom 3. September 1948, in einer gemeinsamen Unterredung die Frage des Bundessitzes zu erörtern, ließ er von seinem Sekretär ablehnen,[16] und er vermied darüber hinaus im Verlauf des Jahres 1948 jeden offiziellen Kontakt mit der Ministerpräsidentenkonferenz. Deren Anspruch, an den Beratungen des Parlamentarischen Rates beteiligt zu werden, scheiterte nicht zuletzt an Adenauers Votum,[17] der konsequent eine Kompetenzerweiterung des Parlamentarischen Rates betrieb und dabei auf die Ministerpräsidenten wenig Rücksicht nahm, deren Rolle als „nationale" Repräsentanten er nach wie vor nicht akzeptierte. Dies verdeutlichte er in aller Öffentlichkeit, als er Anfang November 1948 in einer Pressekonferenz zu bedenken gab, ob der Parlamentarische Rat „seine Tätigkeit nicht bis zur Wahl des Bundesparlaments im nächsten Frühjahr ausdehnen solle, damit auf diese Weise eine Vertretung der drei Westzonen gesichert bleibe".[18] Unangenehmer als solche Überlegungen erwiesen sich jedoch für die Ministerpräsidenten die erfolgreichen Bemühungen Adenauers, mit den Militärgouverneuren in unmittelbaren Kontakt zu kommen und so die Ministerpräsidenten aus ihrer Mittlerrolle zwischen den Alliierten und dem Parlamentarischen Rat herauszudrängen.[19] Zur Abklärung und Beseitigung krisenhafter Situationen traf Adenauer, wie u. a. die sogenannte Frankfurter Affäre vom Dezember 1948 und die Auseinanderset-

---

12 Dieser Hinweis ebenfalls in: Schmid, Erinnerungen, S. 405. Inhaltlich übereinstimmend die Formulierung von Morsey, Rolle, S. 86: „In dem Maße, in dem er [Adenauer] mit einer künftigen Führungsrolle seiner Partei in der kommenden westdeutschen Republik rechnete, entwickelte er sich zum Verfechter einer starken Bundesgewalt."

13 Dazu das harte Urteil von Heuss, Tagebuchbriefe, S. 428f.: „Von Adenauer stammt [im Grundgesetz] kein Komma." Differenzierter fällt die Beurteilung von Morsey, Aufstieg, S. 47ff., aus.

14 Morsey, Rolle, S. 71.

15 Ebenda.

16 Stock an Adenauer vom 14. 12. 1948, BA, Z 12/124.

17 Adenauer stimmte in dieser Angelegenheit mit der SPD gegen die CDU; siehe Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 22. 9. 1948, BA, Z 12/35.

18 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 5. 11. 1948, BA, Z 12/119.

19 Vgl. Pikart, Heuss, S. 22f.

zungen mit den Alliierten vom April 1949 belegen,[20] mit den Militärgouverneuren zu direkten Gesprächen zusammen, und er hielt darüber hinaus über die alliierten Verbindungsoffiziere beim Parlamentarischen Rat eine ständige Verbindung zu den Militärgouverneuren aufrecht.[21] In Kreisen des Parlamentarischen Rates sah man hierin einen Erfolg, da dadurch „der Parlamentarische Rat als Gesprächspartner und Vertreter der deutschen Interessen von den Alliierten immer stärker legitimiert" wurde.[22] Die Konsequenzen dieser Entwicklung hat Heuss später mit den treffenden Worten umschrieben, daß Adenauer als Präsident des Parlamentarischen Rates „auf ganz natürliche Weise [. . .] der Sprecher der werdenden Bundesrepublik gegenüber den westlichen Mächten" wurde.[23]

Im Rückblick hat Carlo Schmid die Entscheidung der SPD, der Wahl Konrad Adenauers zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates zuzustimmen, einen „entscheidenden Fehler" genannt, da Adenauer damit die „entscheidende Schlüsselstellung" zugefallen sei: denn die Alliierten hätten zwar mit den Parteiführungen (will sagen: mit dem SPD-Vorstand) politische Gespräche geführt, sie als kompetente Verhandlungspartner aber nicht anerkannt, sondern nur im Parlamentarischen Rat und dessen „erwählten Sprecher" die allein „legitimierten Verhandlungspartner" gesehen.[24] Das Urteil Schmids ist vom Standpunkt der SPD aus gesehen sicherlich richtig, denn für die Koalitionsbildung unter Adenauers Führung im Sommer 1949 besaß seine Ernennung zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates ebenso präjudizierende Wirkung wie die Entscheidung der SPD vom Sommer 1947, im Frankfurter Wirtschaftsrat die Oppositionsrolle zu übernehmen. Diese Entwicklung war jedoch Ende 1948/Anfang 1949 noch nicht eindeutig auszumachen, und die eigentlichen Verfassungsberatungen, besonders auch die Diskussionen über Art, Zusammensetzung und Kompetenzen der einzelnen Bundesorgane standen noch durchaus unter der Ungewißheit, welche politische Konstellation bei deren Konstituierung gegeben sein würde.

2. Das institutionelle Werk

a) Allgemeine Vorklärungen

Mit der Abfassung der Abschnitte des Grundgesetzes, in denen der organisatorische Aufbau der künftigen Bundesrepublik geregelt wurde,

---

20 Ausführlich zur Frankfurter Affäre: Morsey, Rolle, S 73ff.; ders., Aufstieg, S. 38. Wichtig neuerdings Salzmann (Bearb.), CDU/CSU, S. 292ff., 296ff., 301–318, 323ff. Siehe auch die Darstellungen der Teilnehmer Adenauer, Erinnerungen 1, S. 159ff. und Schmid, Erinnerungen, S. 381f. Zu den Besprechungen im Frühjahr 1949: Grabbe, Kontroverse, S. 414.

21 Dazu die Feststellung in Adenauers Erinnerungen 1, S. 153: „Im Laufe unserer Arbeit fanden viele Verhandlungen mit den Militärgouverneuren oder deren Vertretern über eine Anzahl von Punkten des Grundgesetzes statt."

22 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 6. 1. 1949, BA, Z 12/120.

23 Zitiert in Weymar, Adenauer, S. 364.

24 Schmid, Erinnerungen, S. 355f.

war der Ausschuß für die Organisation des Bundes (Organisationsausschuß) befaßt, dessen Beratungsergebnisse vom Redaktionsausschuß überarbeitet und sodann dem Hauptausschuß vorgelegt wurden. Dieser erörterte in zwei Lesungen noch einmal ausführlich die erarbeiteten Entwürfe und gab ihnen ihre endgültige Formulierung, über die schließlich das Plenum entschied.

Wichtige Vorentscheidungen über den institutionellen Teil des Grundgesetzes fällte der Organisationsausschuß des Parlamentarischen Rates, an dessen Spitze der spätere Innenminister Robert Lehr (CDU) und als sein Stellvertreter Rudolf Katz (SPD) standen, schon in seiner konstituierenden Sitzung am 15. September 1948.[25] Hierin beschloß er, seinen Beratungen vorläufig dem Herrenchiemsee-Bericht zugrunde zu legen und seine Erörterungen auf die Organe Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und Bundespräsidium zu konzentrieren. Mit dieser Beschränkung schloß er das Bundesverfassungsgericht in Abweichung vom Herrenchiemsee-Bericht von Beginn an aus dem Kreis der künftigen Verfassungsorgane aus. Was die zeitliche Reihenfolge anbetraf, in der über die einzelnen Organe verhandelt werden sollte, einigte sich der Ausschuß darauf, die „unstreitigen Verhandlungsgegenstände" vorzuziehen, und er wandte sich daher in seiner zweiten Sitzung am 16. September 1948 dem Thema Bundestag zu, da hier nach den Worten Lehrs „die Meinungsverschiedenheiten [. . .] wesentlich geringer sein dürften als bei den anderen [Organen]".[26]

b) Bundestag

Für diese Auffassung sprach der Herrenchiemsee-Bericht, dessen Bestimmungen über den Bundestag vom Verfassungskonvent „sozusagen einstimmig angenommen worden sind".[27] Von der grundsätzlichen Seite aus gesehen erscheint sie auf den ersten Blick jedoch unverständlich, da die Stellungnahme zum Parlament zu den „Kernpunkten des Demokratieverständnisses eines politischen Gremiums" gehört,[28] wenn sie nicht sogar als die Kardinalfrage angesehen werden muß. Dies jedenfalls war sie im Verständnis des CSU-Abgeordneten Schwalber, der feststellte, „letzten Endes handelt es sich hier doch um den Angelpunkt der Demokratie".[29] Daß das Thema Bundestag dennoch nicht Anlaß zu einer grundsätzlichen Demokratiediskussion war, lag nicht darin begründet, daß es hierüber unterschiedliche Auffassungen im Parlamentarischen Rat nicht gegeben hätte, sondern darin, daß sie im Zusammenhang mit anderen Fragen geführt wurde,[30] im Bereich der Institutionen in

25 Zum folgenden Kurzprotokoll der Sitzung am 15. 9. 1948, Parl. Arch.

26 Stenographisches Protokoll der Sitzung am 16. 9. 1948, Parl. Arch.

27 So Katz am 16. 9. 1948, ebenda.

28 Otto, Staatsverständnis, S. 122.

29 So in der zweiten Sitzung des Organisationsausschusses am 16. 9. 1948, s. Anm. 26.

30 Zu den unterschiedlichen Demokratievorstellungen im Parlamentarischen Rat Niclauß, Demokratiegründung, S. 219ff.

Verbindung mit Bundesregierung und Bundespräsident, die Katz im Organisationsausschuß als die „höheren Bundesorgane" gegenüber dem Bundestag bezeichnete.[31] Der Parlamentarische Rat sah, wie es Volker Otto richtig formuliert hat, „den Regierungsprozeß nicht vom Parlament, sondern von der Regierung her",[32] und dies hat die Entscheidungen über den Abschnitt Bundestag sehr erleichert, vor allem auch deshalb, weil hierin vornehmlich reine Organisationsfragen geregelt und die Kompetenzbefugnisse des Bundestages über das gesamte Grundgesetz verstreut wurden.[33]

So faßte der Parlamentarische Rat ohne große Auseinandersetzungen Beschlüsse, die „sich an das allgemeine seit Jahrzehnten in Deutschland geltende Parlamentsrecht" anschlossen und den Entwurf des Herrenchiemsee-Konvents im wesentlichen übernahmen.[34] Dem Bundestag als „streng unitarischem Organ des Bundes" wurden hauptsächlich drei Zuständigkeiten zugewiesen: Hauptanteil an der Gesetzgebung, starker Einfluß auf die Regierungsbildung, Mitwirkungsrechte bei der Wahl des Bundespräsidenten. Gegenüber den in Weimar geltenden Regelungen wurde seine Auflösung erschwert und damit seine Stellung gegenüber dem Staatsoberhaupt gefestigt, seine Befugnisse, eine einmal gewählte Regierung zu stürzen, beschnitten.[35] Längere, teilweise kontroverse Dispute führten die einzelnen Ausschüsse nur über sekundäre Fragen wie den Namen des gesetzgebenden Organs, die Zahl der Abgeordneten sowie die Wahlrechtsfrage, deren Regelung schließlich aus dem Grundgesetz herausgenommen wurde. Insgesamt gesehen blieb die Stellung des Bundestages im Machtgefüge der werdenden Bundesrepublik in dem betreffenden Abschnitt des Grundgesetzes etwas unscharf beschrieben, und sie erhielt erst deutlichere Konturen, als der Parlamentarische Rat die anderen Verfassungsorgane, vor allem die Bundesregierung, in den Blick nahm.

c) Bundesregierung

Volker Otto hat die Ergebnisse seiner Ausführungen über Parlament und Regierung im Verständnis des Parlamentarischen Rates unter der Überschrift zusammengefaßt: „Regierungsstabilität auf Kosten von Parlamentsfunktionen".[36] Diese Kennzeichnung gibt in der Tat die im Parlamentarischen Rat dominierenden Strömungen sehr treffend wieder, über die kaum Differenzen bestanden. Unterschiedliche Auffassungen existierten nur darüber, auf welche Weise die Regierung zu stabilisieren war. Insgesamt drei Alternativen standen zur Diskussion, denen bei aller

---

31 In der 2. Sitzung am 16. 9. 1948, s. Anm. 26.

32 Otto, Staatsverständnis, S. 130.

33 Ebenda, S. 127.

34 Bericht des Abgeordneten Walter (CDU) im Hauptausschuß am 11. 11. 1948, abgedruckt in: Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß, S. 2.

35 Ebenda.

36 Otto, Staatsverständnis, S. 136.

Verschiedenheit gemeinsam war, daß der Regierung vom Parlament ein großes Maß an Unabhängigkeit zugestanden werden sollte. Am weitesten gingen die Überlegungen und Absichten der FDP-Abgeordneten Dehler und Becker, die ein Präsidialsystem nach nordamerikanischem Muster wünschten.[37] In gewisser Nähe zu diesen Vorstellungen stand der Gedanke einer Regierung auf Zeit, der von CSU-Seite in die Debatte geworfen wurde.[38] Keine dieser beiden Alternativen fand jedoch genügend Unterstützung im Parlamentarischen Rat. Die übergroße Mehrheit favorisierte von Beginn an eine Regelung, die in der Weimarer Tradition stand, aber die vom Parlamentarischen Rat diagnostizierten Strukturfehler der Reichsverfassung von 1919 nicht aufwies.[39] Diesem Ziel sollte zum einen die Beseitigung der Abhängigkeit des Kanzlers vom Präsidenten, zum anderen die Änderung seiner Stellung zum Parlament durch die Einführung des konstruktiven Mißtrauensvotums dienen. Besonders den zweiten Punkt wertete der Parlamentarische Rat als wichtigen Stabilisierungsfaktor.

Grundgedanken für das konstruktive Mißtrauensvotum, das einer Parlamentsmehrheit nur noch dann einen Regierungssturz ermöglicht, wenn sie sogleich eine neue Regierung wählt, hat Friedrich Karl Fromme schon in der Verfassungsdiskussion der Weimarer Republik festgestellt,[40] und diese Idee wurde nach dem verlorenen Krieg wieder aufgenommen, als in den westlichen Besatzungszonen der Weg zu demokratischen Verhältnissen erneut beschritten wurde. Mehrere nach 1945 verabschiedete Länderverfassungen kennen Regelungen, die Elemente eines konstruktiven Mißtrauensvotums enthalten.[41] Von ihnen ausgehend entwikkelte der Konvent von Herrenchiemsee die Form des konstruktiven Mißtrauensvotums, wie sie im Grundgesetz verankert ist.[41a] Die Entscheidung des Parlamentarischen Rates in dieser Frage war daher insofern nur ein Nachvollzug bestehender Regelungen und Überzeugungen.

Die innere Struktur der Regierung selbst – wie sie vom Grundgesetz festgelegt wird – erscheint auf den ersten Blick gegenüber den Weimarer Verhältnissen kaum verändert. Wie für die damalige Reichsregierung gilt auch für die Bundesregierung, daß ihr drei Prinzipien zugrunde liegen: das Kanzlerprinzip, das Ressortprinzip und das Kollegialprinzip.[42] Eine eingehendere Betrachtung der in Frage kommenden Bestimmungen und der einschlägigen Diskussionen im Parlamentarischen Rat läßt jedoch sehr schnell einen kardinalen Unterschied ins Auge springen, den Friedrich Karl Fromme so formuliert hat: Der Parlamentarische Rat

---

37 Siehe die Ausführungen der beiden Abgeordneten in: Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß, S. 637f., 640. Dazu auch Lange, Diskussion, S. 644ff.

38 Dies bereits im Herrenchiemseekonvent; siehe Der Parlamentarische Rat, Bd. 2, S. 39.

39 Zur Bedeutung der Weimarer Erfahrungen für die Beratungen des Parlamentarischen Rates Fromme, Weimarer Verfassung.

40 Ebenda, S. 96.

41 Übersicht in Lippert, Bestellung, S. 413ff.

41a Birke, Mißtrauensvotum, S. 88ff.

42 Vgl. Hennis, Richtlinienkompetenz; Stern, Staatsrecht, S. 275f.

versuchte „die klare Führung der Regierungspolitik dadurch zu begünstigen, daß er die Regierung in der Figur des Kanzlers konzentriert darstellte".[43] Das Kanzlerprinzip überlagert im Grundgesetz die beiden anderen Prinzipien;[44] die gegenüber den Ministern deutlich herausgehobene Sonderstellung des Kanzleramtes gibt einem politisch starken Inhaber alle Möglichkeiten, die ihm zustehende Richtlinienkompetenz auch durchzusetzen und der Arbeit des Kabinetts seinen Stempel aufzudrücken. Allein der Kanzler wird vom Parlament gewählt und trägt diesem gegenüber für die Regierungspolitik die Verantwortung. Allein auf seinen Vorschlag hin ernennt der Bundespräsident die Minister, die lediglich innerhalb der vom Kanzler bestimmten Richtlinien ihren Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leiten. Diese Formulierung läßt offen, ob die Ministerverantwortlichkeit gegenüber dem Kanzler oder gegenüber dem Parlament zu gelten hat. Die im Grundgesetz festgelegte Kabinettsstruktur legt zweifellos die Betonung auf das erstere, denn die Abhängigkeit der Minister vom Kanzler besteht direkt, die vom Parlament nur indirekt.[45] In der Hierarchie der drei Prinzipien kommt dem Kollegialprinzip sicherlich die geringste Bedeutung zu, da das Grundgesetz der Regierung als Kollegialorgan lediglich die Entscheidung über Meinungsverschiedenheiten zwischen den Bundesministern zuweist.

d) Bundespräsident

In noch stärkerem Maße als bei der Regierung beeinflußten die historischen Erfahrungen die Entscheidungen des Parlamentarischen Rates in bezug auf das Staatsoberhaupt. Wie Friedrich Karl Fromme im einzelnen nachgewiesen hat, wurde in den Diskussionen des Parlamentarischen Rates um die Ausgestaltung des Präsidentenamtes stets auf den Weimarer Reichspräsidenten als negativen Bezugspunkt rekurriert, der 1919 als „gleichberechtigter Partner des Parlaments, als Hilfsmittel für den Notfall, als Kontrolleur und Vermittler einer politischen Rückfrage beim Volk" konzipiert worden war,[46] im Ergebnis aber – so die treffende Feststellung Karl Dietrich Brachers – zu einem Dualismus zwischen parlamentarischem und präsidialem System und damit zu einem „grundlegenden Strukturfehler" mit „verhängnisvoller Wirkung" geführt hatte.[47] Der Parlamentarische Rat entwickelte hieraus seine nur von wenigen bestrittene Zielsetzung, die „Gleichgewichtskonstruktion zwischen Staatsoberhaupt und Parlament"[48] im Grundgesetz nicht mehr zu verankern. Dieser Absicht diente die Einschränkung der Legitimitäts-

---

43 Fromme, Weimarer Verfassung, S. 109.

44 Vgl. Bracher, Kanzlerdemokratie, S. 131.

45 Vgl. Wildenmann, Macht, S. 82f.; vgl. auch Junker, Richtlinienkompetenz, S. 88.

46 Fromme, Weimarer Verfassung, S. 152.

47 Bracher, Demokratie, S. 112.

48 Fromme, Weimarer Verfassung, S. 56.

grundlage des Präsidentenamtes wie die Beschränkung seiner Befugnisse. Der Bundespräsident war nicht mehr vom Volk direkt, sondern nur noch indirekt von einem eigens dazu bestimmten Gremium zu wählen. Seine Amtszeit wurde auf fünf Jahre gekürzt, seine Befugnis, das Parlament aufzulösen, beschnitten. Bei der Regierungsbildung waren echte Mitwirkungsrechte des Präsidenten nicht vorgesehen. Ihm verblieb lediglich die im Herrenchiemsee-Bericht noch dem Bundesrat zugewiesene Legalitätsreserve, wenn sich das Parlament als unfähig erweisen sollte, einen Kanzler zu wählen. Dem Bundespräsidenten standen keine Notstandsbefugnisse mehr zu, er hatte kein Mandat mehr zur Reichs- bzw. Bundesexekution, die Organisationsgewalt war ihm genommen.[49]

Dennoch erscheint es nicht gerechtfertigt, die Stellung des Bundespräsidenten im Grundgesetz nur unter dem Gesichtswinkel ihres Funktions- und Machtverlustes gegenüber dem Weimarer Reichspräsidentenamt zu sehen, denn neben dem negativen Bezugspunkt Weimar gab es für den Parlamentarischen Rat auch einen positiven Bezugspunkt, der allerdings in den Diskussionen nicht so klar zutage trat. Gemeint ist der Rekurs auf den Typ des „konstitutionellen Monarchen britischer Prägung",[50] der in den Erörterungen des Parlamentarischen Rates immer wieder festzustellen ist und den Carlo Schmid in seinen Erinnerungen in einer einprägsamen Formulierung festgehalten hat. Der Parlamentarische Rat hat sich „für die Schaffung des Amtes eines Bundespräsidenten entschieden, in dessen Wahrnehmung sich die Einheit des Volkes in der Vielfalt seiner inneren Spannungen vergegenwärtigt, ohne daß ihm Machtmittel und Befugnisse in die Hand gegeben würden, die ihm erlauben könnten, ‚zu regieren', getreu dem alten Verfassungsgrundsatz der konstitutionellen Monarchie, daß der Fürst das Szepter trägt, aber nicht regiert."[51]

Doch noch ehe der Parlamentarische Rat diese aufs Ganze gesehen einvernehmliche Ausgestaltung des Bundespräsidentenamtes beschließen konnte, waren in dieser Frage Probleme zu lösen, die auf einer anderen Ebene lagen und zu größeren Kontroversen Anlaß gegeben hatten. Ausgangspunkt dieser Dispute war die unterschiedliche Auffassung, die von Beginn der Beratungen des Parlamentarischen Rates an über den Stellenwert des Grundgesetzes geführt wurden. Während die eine Seite – repräsentiert durch Carlo Schmid, dem allerdings nicht die gesamte SPD-Fraktion folgte – entschieden am Provisoriumsvorbehalt festzuhalten versuchte[52] und deshalb in Übereinstimmung mit dem Herrenchiemsee-Bericht von der Aufnahme eines Abschnittes über das Staatsoberhaupt in das Grundgesetz bzw. von seiner endgültigen Beset-

---

49 Hierzu ausführlich ebenda, S. 35–146. Von staatsrechtlicher Seite dazu umfassend Stern, Staatsrecht, S. 195ff.

50 Diese Formulierung nach Bracher, Heuss, S. 219.

51 Schmid, Erinnerungen, S. 382. Zu den Unterschieden zwischen englischem Monarch und Bundespräsident Golay, Founding, S. 134f.

52 Dazu das grundlegende Referat Schmids vor dem Plenum des Parlamentarischen Rates am 8. 9. 1948, abgedruckt in: Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht, S. 8ff.; vgl. auch Schmid, Erinnerungen, S. 380ff.

zung absehen wollte, plädierten CDU/CSU, FDP und DP schon frühzeitig für die Einrichtung eines solchen Amtes und seine ordnungsgemäße Besetzung. Allerdings gab es innerhalb dieser Mehrheitsauffassung zunächst keine Übereinstimmung über die Zusammensetzung des Wahlgremiums für das Präsidentenamt, da die CDU/CSU davon ausging, daß die Länderregierungen die Länderinteressen vertreten würden und deshalb am Wahlakt zu beteiligen seien, während die anderen beiden Fraktionen unter Einschluß der SPD diese Auffassung bestritten und lediglich Landtagsabgeordneten die Mitwirkung an der Wahl einräumen wollten. „Die Diskussion um den Bundespräsidenten geriet in das Spannungsfeld von Föderalismus und Zentralismus", was Willensbildung und Entscheidungsfindung beträchtlich komplizierte.[53]

Eine Einigung kam erst in der dritten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuß am 9. Februar 1949 zustande. Ermöglicht wurde sie dadurch, daß die SPD unter Zustimmung von Carlo Schmid allmählich vom Provisoriumsgedanken abrückte und daß die CDU/CSU-Fraktion zu Beginn des Jahres 1949 einen Kompromiß mit der FDP-Fraktion suchte und daher zu Zugeständnissen in der Wahlfrage bereit war, wenn die FDP in Zukunft darauf verzichtete, die Einführung einer Präsidialdemokratie zu diskutieren.[54] So kam es bereits in der zweiten Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuß am 7. Januar 1949 zu einer Annäherung zwischen beiden Fraktionen, als sie gemeinsam eine Zusammensetzung des Wahlgremiums gegen die SPD durchsetzten, das aus den Mitgliedern des Bundestages, des Bundesrates und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern aus den Landtagen gebildet werden sollte.[55] Von hier aus war dann der Schritt nicht mehr allzu groß, in der dritten Lesung auf die Beteiligung des Bundesrates ganz zu verzichten, zumal sich nun für eine solche Lösung breiteste Zustimmung fand und das Präsidialmodell endgültig abgewiesen werden konnte.[56]

Das Zugeständnis der CDU/CSU, auf die Beteiligung des Bundesrates bei der Wahl des Bundespräsidenten zu verzichten, erscheint im Rückblick nicht allzu gewichtig, dies um so mehr, als es in der durch den Einspruch der Alliierten notwendig gewordenen weiteren Lesung des Grundgesetzes im Hauptausschuß gelang, die Vertretung des Bundespräsidenten neu zu regeln. Aufgrund einer offensichtlich kurzfristig zustande gekommenen Absprache zwischen den Fraktionen[57] entschied der Ausschuß einmütig, daß die Stellvertretung des Bundespräsidenten nicht durch den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, wie es bisher im Entwurf hieß, sondern durch den Bundesratspräsidenten

---

53 Hierzu die detaillierte Darstellung von Lange, Diskussion, S. 629ff.; außerdem den knappen Überblick in: Otto, Staatsverständnis, S. 138ff.

54 Diese Interpretation legen die Ausführungen von Lange, Diskussion, S. 646f. jedenfalls nahe.

55 Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß, S. 402.

56 Ebenda, S. 637ff.

57 Diese Auffassung stützt sich auf den Text des Sitzungsprotokolls, ebenda, S. 753.

wahrgenommen werden sollte, eine Änderung, die Erhard H. M. Lange sicherlich zutreffend als „symbolische Aufwertung der Länderkammer" gewertet hat.[58]

e) Bundesrat

Mit dieser Feststellung gerät nunmehr nahezu zwangsläufig die Länderkammer ins Blickfeld. Sie gehörte erwartungsgemäß zu den heikelsten Problemen der Grundgesetzberatung,[59] da hier die Auffassungen und Zielsetzungen der im Parlamentarischen Rat vertretenen Parteien weit auseinander lagen, die Interessen der Länder direkt tangiert waren und nicht zuletzt die Alliierten diesem Thema eine besondere Bedeutung beimaßen.

Gemeinsam und selbst von den KPD-Abgeordneten nicht bestritten war allen Beteiligten zu Beginn der Beratungen im Parlamentarischen Rat über die zweite Kammer die Überzeugung, daß ihre Errichtung im zu gründenden Staat eine bare Selbstverständlichkeit darstellte. Damit war die Gemeinsamkeit aber auch schon erschöpft, und die unterschiedlichen Vorstellungen über Zusammensetzung und Kompetenzen des in Aussicht genommenen föderativen Bundesorgans erwiesen sich von Beginn an als höchst kontrovers. Die SPD trat geschlossen für die reine Senatslösung ein, für die CSU kam nur ein Bundesrat in Frage, und innerhalb der CDU waren beide Auffassungen vertreten: Die rheinische CDU unter Adenauer und Lehr votierte für einen Senat, ihre Kollegen aus Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz für die Bundesratslösung, für die auch DP und Zentrum plädierten. Ebenso deutlich war der Gegensatz in der Kompetenzfrage: Die SPD wollte der Länderkammer nur ein Vetorecht zugestehen, CDU/CSU und FDP pochten dagegen auf die volle Gleichberechtigung gegenüber dem Bundestag.[60]

Hierzu trat bereits zu Anfang eine von Süsterhenn (CDU) vorgetragene und nachher von Dehler (FDP) aufgegriffene Kompromißformel, beide Systeme miteinander zu kombinieren, einen „Halbsenat" oder einen „Bundesrat mit senatorialer Schleppe" zu bilden, für den sie volle Gleichberechtigung verlangten. Süsterhenn und Dehler sahen dabei das Problem – wie Karlheinz Niclauß überzeugend dargelegt hat – nicht so sehr unter der föderalistischen Perspektive, sondern aus einer konstitutionell-demokratischen Blickrichtung, die sich gegen die SPD-Konzeption der sozialen Mehrheitsdemokratie wandte und der es vor allem darauf ankam, im Machtgefüge des zukünftigen Staates „Gegengewichte" gegen eine befürchtete „Superiorität" des Parlaments einzubauen.[61]

---

58 Lange, Diskussion, S. 648.

59 v. Mangoldt, Grundgesetz, S. 262, zählt den Abschnitt über den Bundesrat zu den „umstrittensten Teilen" des Grundgesetzes.

60 Dazu ausführlicher Otto, Staatsverständnis, S. 104ff.; Morsey, Entstehung, S. 73f.; Niclauß, Demokratiegründung, S. 143f.

61 Niclauß, Demokratiegründung, S. 140f.

An historischen Vorbildern, Traditionen oder Bezügen zu außerdeutschen Regelungen mangelte es keiner Richtung. Süsterhenn und Dehler konnten auf entsprechende Bestimmungen im Verfassungswerk der Paulskirche von 1848/49 verweisen,[62] die Bundesratslösung ließ sich bis zur Begründung des Deutschen Reiches als Bundesstaat zurückverfolgen,[63] und die Einrichtung eines Senats hatte sich in den Vereinigten Staaten seit langem bewährt.[64]

Angesichts dieser Ausgangslage nimmt es nicht wunder, daß die Diskussion über die Länderkammer bis Anfang Oktober 1948 nicht so recht vorwärts kam. Dies lag im besonderen Maße an der CDU/CSU-Fraktion, in der zunächst keine klare Entscheidung für eine der in der Debatte befindlichen Lösungen herbeigeführt werden konnte.[65] Erst am 7. Oktober einigte sich die Fraktion mit großer Mehrheit auf eine gleichberechtigte Länderkammer, die nach dem „gemischten Prinzip" (eine Hälfte Mitglieder der Landesregierungen, die andere Hälfte gewählte Senatoren) zusammengesetzt sein sollte.[66] Hiermit veränderte sie die Situation entscheidend, wie die Plenumssitzung des Parlamentarischen Rates am 21. Oktober belegt.[67] Denn dem Vorschlag der CDU/CSU stimmte die FDP ohne Vorbehalt zu, und aus der Rede des DP-Abgeordneten Seebohm konnte man trotz dessen Festhalten an der Bundesratslösung eine gewisse Kompromißbereitschaft gegenüber dem gemischten System heraushören,[68] so daß allgemein der Eindruck entstand, „daß sich eine Mehrheitsentscheidung zugunsten der gemischt zusammengesetzten und gleichberechtigten zweiten Kammer anbahnte".[69]

Diese Entwicklung der Dinge stand gleichermaßen gegen die Interessen der entschiedenen süddeutschen Föderalisten, die an der Bundesratslösung unter allen Umständen festhalten wollten, wie der SPD, die eine gleichberechtigte zweite Kammer nach wie vor nachdrücklich ablehnte. Zwischen beiden bestand so eine „situationsbedingte Übereinstimmung"[70] gegen den ins Haus stehenden Kompromiß über die zweite Kammer, die die Voraussetzung für jenes damals als sensationell empfundene gemeinsame Abendessen am 26. Oktober 1948 von Hans Ehard und dem Verfassungsexperten der SPD, Walter Menzel, schuf,[71] das die Fronten entscheidend veränderte und alle bisherigen Kompromisse

---

62 Vgl. Merkl, Entstehung, S. 80.

63 Vgl. den knappen Abriß von Stern, Staatsrecht, S. 113ff.

64 Siehe Merkl, Entstehung, S. 79.

65 Darstellung des Diskussionsverlaufs in: Morsey, Entstehung, S. 69ff.

66 Ebenda, S. 70; Protokoll dieser Sitzung abgedruckt in: Salzmann (Bearb.), CDU/CSU, S. 64ff.

67 Parlamentarischer Rat, Stenographischer Bericht von der 7. Sitzung, S. 85ff.

68 Dies auch der Eindruck von Niclauß, Demokratiegründung, S. 148; anders Morsey, Entstehung, S. 70.

69 Niclauß, Demokratiegründung, S. 149.

70 Diese Formulierung ebenda, S. 150.

71 Zu diesem Treffen neuerdings Morsey, Bayern, S. 366f.

obsolet werden ließ. Der genaue Inhalt und das im einzelnen erzielte Ergebnis der Unterhaltung zwischen Ehard und Menzel sind umstritten.[72] Fest steht, daß Menzel hierin der Bundesratslösung zugestimmt und die SPD dies bereits einen Tag später gebilligt hat. Ob Ehard dafür in eine Einschränkung der Befugnisse des Bundesrats eingewilligt hat – wie Menzel später behauptete,[73] aber von Ehard stets bestritten wurde –, ist für den Fortgang nicht von allzu großer Bedeutung. Tatsache ist, daß es das Ziel Menzels und der SPD war, durch ein Aufbrechen des bevorstehenden Kompromisses „über die gemischte Zusammensetzung der zweiten Kammer" auch die „Übereinstimmung in der Gleichberechtigungsfrage zur Disposition" zu stellen.[74] Ob zusätzlich auch noch die Absicht bestand, die CDU/CSU-Fraktion zu spalten,[75] oder ob bereits die Vorteile einer Bundesratslösung für die SPD angesichts ihrer starken Stellung in den Länderregierungen antizipiert wurden,[76] spielt dagegen eine untergeordnete Rolle. Von Wichtigkeit war damals für die SPD vor allem, die Errichtung eines gleichberechtigten Bundesrates zu verhindern, was ihr schließlich gelang. Nach harten Auseinandersetzungen stimmte auch die CDU/CSU-Fraktion Ende November 1948 für das Bundesratsprinzip,[77] hielt aber an der Gleichberechtigung zwischen Bundesrat und Bundestag fest. In der Sitzung des Hauptausschusses am 1. Dezember 1948 konnte sie jedoch damit nicht durchdringen. Lediglich ihr Antrag nach gestaffelter Stimmenzahl für Länder verschiedener Größe wurde akzeptiert.[78]

Der bayerische Ministerpräsident Ehard hat diese Entscheidung nicht gebilligt und wiederholte Anläufe unternommen, sie zu korrigieren. Er ist dabei auch heftigen Auseinandersetzungen mit der CDU/CSU-Fraktion und mit Adenauer nicht aus dem Weg gegangen, ohne damit allerdings den erhofften Erfolg zu erzielen.[79] Das lag nicht zuletzt an Adenauers

---

72 Carlo Schmid informierte den SPD-Parteivorstand am 29./30. 10. 1948 wie folgt über die Zusammenhänge: „Nach einem Gespräch zwischen Menzel und Pfeiffer [Ehards Beteiligung findet keine Erwähnung] hat Katz an die CDU-Fraktion ein Angebot dahingehend gerichtet, daß die SPD auf das Senatssystem verzichten würde, wenn die Finanzhoheit, d. h. auch die Steuergesetzgebung an den Bund ginge. Der Bundesrat dürfe jedoch nur ein Vetorecht haben, das mit 2/3-Mehrheit der Volkskammer aufgehoben werden könnte." Protokoll der Sitzung in AdsD.

73 Menzels Version in Golay, Founding, S. 49f.

74 Niclauß, Demokratiegründung, S. 149. Diese Absicht läßt sich eindeutig aus der Äußerung Carlo Schmids vor dem Hauptausschuß am 30. 11. 1948 herausinterpretieren, als er sagte: „So haben wir nach sehr ernsten Besprechungen in unserer Fraktion – sie sind wohl keinem leicht gefallen – beschlossen, von der ursprünglich geltend gemachten Forderung abzugehen, auf das Senatsprinzip zu verzichten und auf das Bundesratsprinzip überzugehen, um so eine Chance dafür zu schaffen, daß sich für dieses Gelenkstück des Grundgesetzes eine möglichst große Mehrheit findet, und zwar auf dem Wege eines Kompromisses in der Frage der Zuständigkeit dieser zweiten Kammer. So sollte für die Andersdenkenden die Möglichkeit geschaffen werden, sich unseren Vorstellungen zu nähern." Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß, S. 127. Andere Interpretation von Morsey, Entstehung, S. 73f.

75 So Merkl, Entstehung, S. 106; Morsey, Entstehung, S. 71.

76 Morsey, Entstehung, S. 71.

77 Einzelheiten in ebenda, S. 71ff.

78 Parlamentarischer Rat, Hauptausschuß, S. 139ff.

79 Einzelheiten in Morsey, Bayern, S. 367f.

Haltung, dem es ab Anfang 1949 in erster Linie um eine schnelle Verabschiedung des Grundgesetzes ging und der den Bundesrat wohl schon mehr unter dem Blickwinkel einer möglichen Kanzlerschaft betrachtete[80] und daher Ehards Absichten und Aktionen mit einer spürbaren Distanz verfolgte.[81] So blieb es grundsätzlich bei den am 1. Dezember 1948 verabschiedeten Bestimmungen, die eine „volle Gleichberechtigung des Bundesrates beim Zustandekommen von Gesetzen" nicht vorsahen und der „zweiten Kammer für den Regelfall nur ein suspensives Veto" einräumten.[82] Gleichsam als Ersatz für die verfehlte Gleichberechtigung erhielt der Bundesrat für bestimmte Bereiche der Gesetzgebung aber ein Zustimmungsrecht konzediert,[83] das Raum für beträchtliche Ausweitungen ließ, was damals vielleicht nicht allgemein erkannt wurde, für die zukünftige Stellung des Bundesrats im Machtgefüge der Bundesrepublik jedoch eine große Bedeutung erlangte.

f) Bundesverfassungsgericht

Eine ähnliche Ausgangslage wie bei der Bundesratsdiskussion ergab sich, als der Parlamentarische Rat das Problem Bundesverfassungsgericht aufzugreifen begann. Es gab eine breite Übereinstimmung darüber, einen Verfassungsgerichtshof zu schaffen, „der mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet werden sollte".[84] Kontrovers waren jedoch die Ansichten über die Organisation und Zusammensetzung des Gerichts, die Wirkung seiner Entscheidungen und seine Stellung innerhalb des Gewaltenteilungssystems.[85] Im Vergleich zu den Diskussionen über die Institutionen Bundestag, Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesrat befand sich der Parlamentarische Rat bezüglich der Sachproblematik vor eine ungleich schwierigere Aufgabe gestellt, da ein Verfassungsgerichtshof mit umfassenden Kompetenzen eine grundlegende Neuerung in der deutschen Geschichte darstellte und damit historische Bezüge zur Urteilsbildung fehlten bzw. nur ansatzweise vorhanden waren.[86] Dieser Nachteil wurde zum Teil jedoch dadurch ausgeglichen, daß die vorhandenen Meinungsverschiedenheiten nie die Schärfe und Brisanz wie bei anderen Fragen erlangten,[87] was vor allem darauf zurückzuführen ist, daß die politische Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts nur von wenigen erkannt wurde und daher die Arbeit an

80 Vgl. S. 66f.

81 Dazu die Hinweise in: Morsey, Bayern, S. 368. Zu Adenauers insgesamt kritischer Haltung gegenüber einem extremen Föderalismus Merkl, Entstehung, S. 83.

82 Morsey, Entstehung, S. 75.

83 Auf diesen Zusammenhang macht Niclauß, Demokratiegründung, S. 154, aufmerksam.

84 Fronz, Bundesverfassungsgericht, S. 650.

85 Vgl. Stern, Staatsrecht, S. 336.

86 Dazu die Hinweise von Schiffers, Entstehung, S. 277ff.

87 Vgl. Fronz, Bundesverfassungsgericht, S. 674.

diesem Problem auch nur einen kleinen Expertenkreis ernsthaft interessierte.

Wenig umstritten war der Zuständigkeitskatalog für das Bundesverfassungsgericht. Als Grundlage der Beratungen diente die Ausarbeitung des Konvents von Herrenchiemsee, die bis auf wenige Ausnahmen zum Teil ohne gründliche Aussprache angenommen wurde.[88] Danach waren dem Bundesverfassungsgericht im wesentlichen folgende Befugnisse zuzuweisen: Durchführung von Normenkontrollverfahren, Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten zwischen Bund und Ländern, Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, insbesondere Verbotsmöglichkeit politischer Parteien, Wahlprüfungsmöglichkeit, Entscheidung über Anklagen gegen den Bundespräsidenten.

Michael Fronz hat mit Recht festgestellt, daß dieser Zuständigkeitskatalog „praktisch ein Maximum dessen darstellte, was man einer Verfassungsgerichtsbarkeit übertragen konnte".[89] Der Parlamentarische Rat versäumte es aber im Gegensatz zum Konvent von Herrenchiemsee, hieraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen. Hatte dieser die Gleichberechtigung des Bundesverfassungsgerichts mit den anderen Verfassungsorganen hervorgehoben, so vermied der Parlamentarische Rat, die sich aus dem umfangreichen Zuständigkeitskatalog „ergebenden Folgerungen über den Organstatus" des Gerichts zu ziehen oder auch nur den ernsthaften Versuch zu machen, eine Klärung über die „Stellung des Bundesverfassungsgerichts innerhalb des Gewaltenteilungssystems" herbeizuführen.[90] Die „politische Dimension" des Gerichts wurde zwar von einigen Mitgliedern des Parlamentarischen Rates erkannt und insofern vom gesamten Gremium akzeptiert, als es seine institutionelle Trennung vom obersten Bundesgericht beschloß, das vom „Odium" politischer Streitigkeiten freigehalten werden sollte.[91] Aber an anderer Stelle setzte sich wiederum die Auffassung vom reinen Gerichtscharakter des Verfassungsgerichts durch,[92] so z. B. darin, daß ihm im Grundgesetz nicht mehr ein eigener Abschnitt wie im Herrenchiemsee-Bericht eingeräumt wurde, sondern es unter dem Abschnitt „Die Rechtsprechung" seinen Platz fand.

Die gegensätzlichen und bis zum Schluß nicht angenäherten Auffassungen über die „politische" oder „rechtliche" Qualität des Bundesverfassungsgerichts sind auch bei den Auseinandersetzungen über seine Zusammensetzung festzumachen. Während gegen die Wahl der Bundes-

---

88 Siehe Stern, Staatsrecht, S. 334ff.; Fronz, Bundesverfassungsgericht, S. 661ff.; Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 53, kritisiert die Beratungen mit den Worten: „Sie ließen keine umfassende Konzeption einer Verfassungsgerichtsbarkeit für eine neue deutsche Verfassungs- und Institutionenordnung erkennen."

89 Fronz, Bundesverfassungsgericht, S. 674.

90 Ebenda.

91 Ebenda, S. 653; Niclauß, Demokratiegründung, S. 159; vgl. auch Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 58f.

92 Hierzu auch Otto, Staatsverständnis, S. 180.

verfassungsrichter durch politische Organe im Prinzip wenig Einwände erhoben wurden, geriet die Frage nach ihrer Qualifikation ins Grundsätzliche. Die unterschiedlichen Positionen in diesem Punkt waren schon im Konvent von Herrenchiemsee in aller wünschbaren Prägnanz formuliert worden, so daß hier zu ihrer Veranschaulichung auf diese Diskussionsbeiträge zurückgegriffen werden soll. Damals hatte das Mitglied der nordrhein-westfälischen Delegation, Hans Berger, die Vorstellung der eher konservativ ausgerichteten Konventsmitglieder in die Worte gefaßt, daß in das Verfassungsgericht „nur Juristen kommen [dürften], die die Rechtsfragen entscheiden und sich nicht mit politischen Erwägungen belasten". Dagegen stand die Auffassung Carlo Schmids, der für die SPD sprach und die Zuziehung von Nichtjuristen verlangte, um eine „deformation professionelle" zu verhindern, die dazu führen könnte, „Dinge für Rechtsfragen zu halten, die in Wirklichkeit politische Fragen sind".[93]

Im Verlauf der Beratungen gelang es nicht, die Auffassungsunterschiede zu überwinden und verbindliche Entscheidungen herbeizuführen. Der Parlamentarische Rat beschränkte sich daher darauf, in allen Angelegenheiten, die über den Zuständigkeitskatalog hinausgingen, lediglich „Minimalforderungen" in das Grundgesetz aufzunehmen[94] und die weitere Ausgestaltung dem künftigen Gesetzgeber zu überlassen. Damit fiel der Parlamentarische Rat hinter die Ergebnisse des Konvents von Herrenchiemsee zurück. Kennzeichnend hierfür ist nicht nur sein Unvermögen, das Problem Bundesverfassungsgericht auf breiter Grundlage zu klären, sondern ebenfalls die bereits mehrfach angedeutete Tatsache, daß der Parlamentarische Rat dem Bundesverfassungsgericht im Vergleich zu den Organen Bundestag, Bundesregierung, Bundespräsident und Bundesrat eine geringere Bedeutung beimaß, die allein schon darin zum Ausdruck kam, daß er für den Start des neuen Staates die Konstituierung der anderen Organe für erforderlich hielt, auf die Existenz des Verfassungsgerichts aber zunächst verzichten zu können glaubte.

Vergleicht man den institutionellen Teil des Grundgesetzes mit den entsprechenden Abschnitten des Herrenchiemsee-Berichts, so bleibt festzuhalten, daß beide in der Grundstruktur übereinstimmten und aufs Ganze gesehen nur relativ unwesentliche Unterschiede aufwiesen. Diese lagen lediglich darin, daß das Grundgesetz in stärkerem Maße echten Verfassungscharakter besaß als der Herrenchiemsee-Bericht – am deutlichsten sichtbar in den Bestimmungen zum Staatsoberhaupt – sowie in der vom Parlamentarischen Rat weniger eindeutig formulierten Position des Bundesverfassungsgerichts. Insgesamt betrachtet erscheint auch die Stellung des Bundesrates gegenüber dem Herrenchiemsee-Bericht etwas geschwächt (z. B. der Verlust der Legalitätsreserve bei der Regierungsbildung), ohne daß dies allerdings an der Substanz seines Gewichts im Regierungssystem rühren konnte.

---

93 Zitate nach Niclauß, Demokratiegründung, S. 158.

94 Vgl. Schiffers, Entstehung, S. 288.

3. *Zur Kontroverse um das Grundgesetz im Frühjahr 1949*

In den abschließenden heftigen Kontroversen zwischen den Alliierten und der deutschen Seite im Frühjahr 1949 stand die Ausgestaltung der Institutionen des künftigen Staates nicht zur Diskussion; hierbei ging es um die Verteilung von Gesetzgebungsbefugnissen zwischen Bund und Ländern und um den Finanzausgleich,[95] damit um Grundfragen der Föderalismusproblematik, die auch immer wieder die Beratungen um die Institutionen beeinflußt hatten und für ihr künftiges Verhältnis zueinander von einiger Bedeutung waren. Hierauf ist dennoch in der Sache an dieser Stelle nicht näher einzugehen. Dagegen soll nun aber ein anderer Aspekt der Auseinandersetzungen im Frühjahr 1949 um das Grundgesetz interessieren, der zum Ausgangspunkt dieses und zum vorigen Abschnitt zurückführt, nämlich zum Verhältnis von Alliierten, Ministerpräsidenten und Parlamentarischem Rat zueinander und ihrer jeweiligen Rolle bei der Weststaatgründung.

Die Gespräche über die Lösung des Konfliktes um das Grundgesetz in den Frühlingsmonaten des Jahres 1949 fanden nur noch zwischen den Militärgouverneuren und Vertretern des Parlamentarischen Rates statt. Die Ministerpräsidenten hatten keinen direkten Einfluß mehr auf sie. Ihre Mitwirkung beschränkte sich auf die Verabschiedung einer Entschließung zum Grundgesetz am 24. März 1949, in der die Notwendigkeit einer Einigung zwischen Militärgouverneuren und Parlamentarischem Rat betont wurde.[96] Außerdem waren einzelne Ministerpräsidenten an der Willensbildung in den Parteizentralen beteiligt,[97] in denen die Entscheidungen auf deutscher Seite unter dem starken Einfluß der beiden herausragenden Parteiführer Adenauer und Schumacher fielen. In direkten Kontakt mit der alliierten Seite traten im Verlauf der deutsch-alliierten Kontroversen um das Grundgesetz allem Anschein nach nur die Ministerpräsidenten der französischen Zone, denen General Koenig ein Scheitern der Arbeit des Parlamentarischen Rates schmackhaft machen wollte, indem er ihnen für diesen Fall die „Wahl einer konstituierenden Versammlung durch Volksabstimmung" in Aussicht stellte. Hierbei würden nach seiner Schätzung 65% für die CDU stimmen, was die Gewähr für eine Verfassung biete, in der den „französischen Gesichtspunkten und dem süddeutschen Einfluß in ihr genügend Rechnung getragen werde".[98]

Am wachsenden Verlust ihres Einflusses auf die politische Entwicklung waren die Ministerpräsidenten selbst nicht ganz unschuldig, da sie im Februar 1949 auf das zuvor stets beanspruchte Recht verzichtet hatten, den fertiggestellten Grundgesetzentwurf den Militärgouverneuren mit

---

95 Dazu detailliert Grabbe, Kontroverse, S. 396ff.; ders., Unionsparteien, S. 168ff.

96 Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 24. 3. 1949 mit Anlagen, BA, Z 12/78; auszugsweise abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 296ff.

97 Für die SPD-Seite Grabbe, Kontroverse, S. 412f.

98 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 17. 3. 1949, BA, Z 12/122.

einer Stellungnahme selbst zu übergeben.[99] Ob dieser Verzicht im Vertrauen auf das bisher erfahrene und für die Zukunft weiterhin erhoffte Eintreten der Alliierten für eine föderative Ordnung erfolgte oder deshalb, weil man dem Druck der Parteiführer nicht länger standzuhalten vermochte, mag dahingestellt bleiben. Die Vorgänge vom Frühjahr 1949 kennzeichnen auf jeden Fall den vorläufigen Höhepunkt eines Positionsverlustes der Ministerpräsidentenkonferenz, der mit der Konstituierung des Parlamentarischen Rates begonnen hatte. Ins Spiel kam die Ministerpräsidentenkonferenz erst wieder nach der endgültigen Verabschiedung des Grundgesetzes durch den Parlamentarischen Rat, als über den Erlaß eines Wahlgesetzes für den ersten Bundestag zu entscheiden war. Hier gelang es der Konferenz mit Hilfe der Alliierten gegen Widerstand in den eigenen Reihen, das Recht für die Verabschiedung des Wahlgesetzes an sich zu ziehen.[100] Die grundsätzliche Frage über das Mandat und die Kompetenz der Ministerpräsidentenkonferenz, für die westlichen Zonen zu handeln, die in der Wahlgesetzdebatte bereits ansatzweise diskutiert worden war,[101] stellte sich jedoch erst dann wieder, als die vorbereitenden Arbeiten für den Aufbau der Bundesorgane in ihr letztes Stadium traten, für die neben der Ministerpräsidentenkonferenz Parlamentarischer Rat und Frankfurter Verwaltung Mitspracherechte beanspruchten.

III. Organisatorische und personelle Vorbereitungen für die Konstituierung der Verfassungsorgane

1. Kompetenzstreit um die Zuständigkeit bei den Überleitungsarbeiten

Als sich das Ende der Beratungen des Parlamentarischen Rates allmählich absehen ließ und es offensichtlich wurde, daß zwischen der Verabschiedung des Grundgesetzes und der Konstituierung der Verfassungsorgane ein Zeitraum von ca. 3 Monaten liegen würde[1], begannen ernsthafte Überlegungen, ob es nicht notwendig sei, für diese Zwischenzeit eine „vorläufige Bundesexekutive" einzurichten. Es kam nicht von ungefähr, daß diese Ideen aus dem Parlamentarischen Rat kamen, wo die FDP-

---

99 Siehe Protokoll der Ministerpräsidentenkonferenz vom 11./12. 2. 1949, BA, Z 12/77; s. Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 189ff.

100 Hierzu ausführlich Lange, Der Parlamentarische Rat, S. 280–318; ders., Wahlrecht, S. 329ff.

101 Vgl. die Äußerung von Brauer auf der Ministerpräsidentenkonferenz am 31. 5. 1949, mit der er den Erlaß des Wahlgesetzes durch die Ministerpräsidenten damit begründete, daß „sich dies doch auf der Linie dessen bewege, was wir immer gewünscht haben, daß nämlich die Exekutive bei uns und nicht beim Parlamentarischen Rat liegt". Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 502.

1 Eine entsprechende Vermutung äußerte Adenauer auf einer Pressekonferenz Anfang April 1949, Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 9. 4. 1949, BA, Z 12/122.

Fraktion Ende April 1949 einen entsprechenden Antrag einbrachte.[2] Hiernach war der Parlamentarische Rat zu ermächtigen, „zur beschleunigten Durchführung der mit der Errichtung des westdeutschen Staates verbundenen administrativen Maßnahmen ein solches Exekutivorgan zu bilden. In ihm soll[t]en nach ihrer Fraktionsstärke alle politischen Parteien vertreten sein, die durch ihre Zustimmung zum Grundgesetz die Bereitschaft zur Errichtung der Bundesrepublik Deutschland bekunden. Dieses vorläufige Bundesorgan soll[t]e die Aufgabe haben, die Vorarbeiten und die notwendige Bundesverwaltung so weit zu fördern, daß beim Zusammentritt des aus allgemeinen Wahlen hervorgegangenen Volkstages und der anschließenden Bildung einer ersten verfassungsmäßigen Bundesregierung deren sofortige Handlungsfähigkeit gesichert ist." Die Antragsteller erblickten in diesem Exekutivorgan kein „vorläufiges Bundeskabinett", sondern lediglich ein Überbrückungs- und Vorbereitungsorgan, das sie aber für unbedingt notwendig hielten, da sie der Ministerpräsidentenkonferenz die Kompetenz zur Wahrnehmung dieser Funktion bestritten, „denn diese würde damit in ein ihr völlig fremdes Aufgabengebiet hineingeraten".

Der Antrag der FDP lag ganz auf der Linie des Ratspräsidenten Adenauer, der bereits Anfang April 1949 auf einer Pressekonferenz sich dahingehend geäußert hatte, daß das Präsidium des Parlamentarischen Rates „voraussichtlich [. . .] bis zum Zustandekommen der Bundesregierung [. . .] Funktionen zu übernehmen haben" werde, und der außerdem die Bildung eines Ausschusses des Parlamentarischen Rates für „vorbereitende Arbeiten" angeregt hatte.[3] Der Unterschied zum Antrag der FDP lag vor allem darin, daß Adenauer es vermied, das in Aussicht genommene Gremium als „vorläufige Bundesexekutive" zu bezeichnen.

Die Absicht des Parlamentarischen Rates, bis zur Konstituierung der Bundesorgane neue Kompetenzen an sich zu ziehen, stieß besonders bei den Ministerpräsidenten der amerikanischen und britischen Zone sogleich auf Widerstand. Sie nahmen Zeitungsmeldungen über den Antrag der FDP zum Anlaß, die Angelegenheit in einer Besprechung mit Clay und Robertson am 29. April 1949 zur Sprache zu bringen. Dabei ermunterte sie Clay nachdrücklich, die Initiative zu ergreifen und zusammen mit den Ministerpräsidenten der französischen Zone einen gemeinsamen Ausschuß zu bilden, der die vorbereitenden Arbeiten zur Konstituierung der Bundesorgane übernehmen solle, und den Parlamentarischen Rat entsprechend zu unterrichten.[4] Dies entsprach genau den Vorstellungen, auf die sich die Ministerpräsidenten bereits zuvor geeinigt hatten,[5] und Stock teilte Adenauer daraufhin umgehend mit, daß die

2 Bericht der Außenstelle Bad Godesberg vom 26. 4. 1949, BA, Z 12/122. Hieraus auch die folgenden Zitate.

3 Wie Anm. 1.

4 Niederschrift über die Besprechung der Militärgouverneure mit den Ministerpräsidenten am 29. 4. 1949, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 398ff.

5 Siehe Troeger an Stock vom 30. 4. 1949, BA, Z 12/9.

Ministerpräsidenten als „Länder-Exekutive" die „vorbereitenden Maßnahmen für die Errichtung der Bundesorgane" treffen würden.[6]

Diesen Anspruch der Ministerpräsidenten, den – wie auch in der Öffentlichkeit bald allgemein bekannt wurde – die Militärgouverneure nachhaltig unterstützten, rief beim Parlamentarischen Rat und seinem Präsidenten eine gewisse Bestürzung hervor,[7] die vor allem daher rührte, daß noch nicht klar ersichtlich war, in welchem Ausmaß die Ministerpräsidenten mit ihren vorbereitenden Arbeiten anstehende Entscheidungen der Bundesorgane zu präjudizieren vermochten. Diese Ungewißheit weckte besonders beim Präsidenten des Parlamentarischen Rates einige Befürchtungen, die noch eine Steigerung erfuhren, als die Militärgouverneure mit Schreiben vom 12. Mai 1949 die Auflösung des Parlamentarischen Rates nach Vollendung seiner in Artikel 145 des Grundgesetzes genannten Aufgaben aussprachen[8] und damit Adenauers institutionell gesicherter Zugang zu den Militärgouverneuren und ihren Stäben ein Ende zu finden drohte. Es ist deshalb verständlich, daß Adenauer und andere Abgeordnete des Parlamentarischen Rates versuchten, seine Auflösung hinauszuzögern und die Überleitungsmaßnahmen in seine Kompetenz zu ziehen bzw. seine maßgebliche Mitbeteiligung an den Überleitungsarbeiten der Ministerpräsidentenkonferenz sicherzustellen.

Der Absicht, wesentliche Entscheidungsbefugnisse allein dem Parlamentarischen Rat zu reservieren, diente eine Intervention Adenauers beim Oberdirektor des Verwaltungsrates in Frankfurt, Hermann Pünder, den er bat, eine Routinebesprechung mit General Robertson dazu zu nutzen, um mit diesem „über die Abwicklung der Geschäfte des Parlamentarischen Rates, Festsetzung des Wahltermins für den Bundestag und dessen erste Einberufung, alles in Händen des Präsidiums oder noch besser des Präsidenten des Parlamentarischen Rates, zu sprechen".[9] Dieser Versuch schlug fehl, da sich Robertson in der Besprechung mit dem Oberdirektor durch einen Pünder unbekannten Generalleutnant vertreten ließ. Es ist nicht bekannt, ob Adenauer noch andere Wege ging, um eine Korrektur der Haltung der Militärgouverneure bezüglich des Parlamentarischen Rates herbeizuführen. Eindeutig ist, daß diese grundsätzlich an ihrer Auffassung festhielten und den auf Antrag der FDP am 6. Mai 1949 vom Plenum gebildeten Überleitungsausschuß des Parlamentarischen Rates nicht anerkannten.[10]

Zur Aufrechterhaltung seines Einflusses verblieb daher für den Parlamentarischen Rat nur noch die Möglichkeit, seine Partizipation an den Überleitungsarbeiten der Ministerpräsidenten durchzusetzen. Aus die-

---

6 Hinweise auf dieses Schreiben in Stock an die Militärgouverneure vom 3. 5. 1949, BA, Z 12/9, und in der Mitteilung von Bergner auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 14. 6. 1949, Stenographisches Protokoll in BA, Z 12/79.

7 Dies geht aus der Niederschrift Ringelmanns über eine interne Besprechung der Ministerpräsidenten am 13. 5. 1949 hervor, Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 430, Anm. 8.

8 Englischer Text in Smith (Ed.), Papers, S. 1163f.; Deutscher Text in BA, Z 13/328.

9 Pünder an Adenauer vom 17. 5. 1949, NL Pünder 265.

10 Pünder an Adenauer vom 11. 5. 1949, NL Pünder 265.

sem Grund ließen seine Repräsentanten nicht davon ab, gegenüber den Ministerpräsidenten zunächst von der weiteren Existenz des Parlamentarischen Rates auszugehen. In diesem Sinne äußerte sich z. B. der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion, Anton Pfeiffer, auf der Ministerpräsidentenkonferenz vom 23. Mai 1949, als er die Mitteilung machte, daß die Aufgaben des Parlamentarischen Rates so lange nicht erfüllt seien, wie eine Regelung der Zusammenarbeit zwischen Ministerpräsidenten und Parlamentarischem Rat bei den Überleitungsmaßnahmen noch ausstehe und ein Wahlgesetz noch nicht erlassen sei.[11]

Langsam, aber dennoch sichtbar erbrachte das hartnäckige Festhalten des Parlamentarischen Rates an seinem Mitspracherecht Erfolge. Bereits in einer Sitzung der drei Militärgouverneure mit Vertretern des Parlamentarischen Rates und der Ministerpräsidentenkonferenz am 12. Mai 1949 erklärte Robertson, daß die Verantwortung für die Überleitungsmaßnahmen zwar bei den Ministerpräsidenten liege, es nach Ansicht der Militärgouverneure aber zweckmäßig erscheine, wenn sich diese bei der Durchführung dieser Aufgabe „der Mitwirkung von Mitgliedern des Parlamentarischen Rates, die ihnen zur Beratung und Unterstützung vom Parlamentarischen Rat genannt werden, bedienen würden".[12]

Demgemäß stellten die Ministerpräsidenten auf ihrer Konferenz am folgenden Tag nochmals nachdrücklich ihre „Zuständigkeit [. . .] für die Ausarbeitung von Überleitungsmaßnahmen fest", vereinbarten die Einrichtung von drei Kommissionen (einer technischen unter Arnold, einer juristischen unter Gebhard Müller und einer organisatorischen unter Stock) und boten dem Parlamentarischen Rat an, sich an der Arbeit dieser Kommissionen mit je fünf Vertretern zu beteiligen.[13] Dieses Angebot nahm Adenauer jedoch nicht an, da ihm der Einfluß des Parlamentarischen Rates auf die Beratungen offensichtlich nicht genügend gesichert erschien. Daraufhin beschlossen die Ministerpräsidenten weitere Verhandlungen mit Adenauer, in denen „an der ausschließlichen Zuständigkeit der Ministerpräsidenten zur Entscheidung [. . .] jedoch unter allen Umständen festgehalten werden" sollte.[14]

Diese Verhandlungen fanden am 23. Mai 1949 im Anschluß an eine Ministerpräsidentenkonferenz statt, in der die gegensätzlichen Positionen nochmals klar hervorgehoben worden waren.[15] Anton Pfeiffer hatte darin zum wiederholten Male die Forderung nach einer anders gearteten Teilnahme des Parlamentarischen Rates an den Überleitungsmaßnahmen erhoben, als am 13. Mai von den Ministerpräsidenten angeboten worden war. Dabei hatte er Unterstützung von Rudolf Katz gefunden, der eine einvernehmliche Einigung als unbedingt notwendig hinstellte, denn

---

11 Stenographische Niederschrift der Ministerpräsidentenkonferenz am 23./24. 5. 1949, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 460ff.

12 Protokoll der Besprechung, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 423ff.

13 Kurzprotokoll über die Konferenz der Ministerpräsidenten am 13. 5. 1949, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 429ff.

14 Niederschrift Ringelmanns, wie Anm. 7.

15 Siehe Anm. 11.

„Verstimmungen müßten auf jeden Fall vermieden werden, weil beide Institutionen im späteren Bundesrat und Bundesparlament weiterarbeiten müßten". Dagegen hatte Stock nochmals deutlich eingewandt, „daß der Parlamentarische Rat eine glatte Aufgabe gehabt habe, die jetzt aufhöre". Ein Mitwirkungsrecht an den Überleitungsmaßnahmen war nach Stock eher noch dem Wirtschaftsrat in Frankfurt zuzugestehen, dessen Präsident Erich Köhler am 17. Mai 1949 einen entsprechenden Antrag gestellt hatte.[16]

In die anschließende gemeinsame Besprechung mit den Ministerpräsidenten gingen die Vertreter des Parlamentarischen Rates mit einer neuen Taktik, die sich letztlich als erfolgreich erwies. Sie betonten ihre Rolle als Sprecher der „großen politischen Parteien" und begründeten damit „ihren Anspruch auf Heranziehung zur Mitarbeit auf ein politisches Mandat", dem sich die Ministerpräsidenten nicht widersetzen zu können glaubten. Nahezu einhellig stimmten sie Adenauers Vorschlag zu, einen gemeinsamen Ausschuß zu bilden, dem die zwölf Ministerpräsidenten und zwölf Abgeordnete des Parlamentarischen Rates angehören sollten.[17] Der von den Ministerpräsidenten im Verlauf der Aussprache noch nachdrücklich betonte Anspruch auf die alleinige Entscheidungsbefugnis fand in dem schließlich formulierten Konferenzbeschluß nur noch eingeschränkten Ausdruck. Hierin hieß es: „Die Ministerpräsidenten werden bei ihrer Entscheidung die Ergebnisse der gemeinsamen Beratung [mit den 12 Abgeordneten des Parlamentarischen Rates] entsprechend berücksichtigen."[18]

Schien damit die Zusammenarbeit zwischen Ministerpräsidenten und Parlamentarischem Rat in der Überleitungsfrage einigermaßen geklärt, so gerieten beide Institutionen nur wenige Tage später in Turbulenzen, die eine erneute eingehende Beratung erforderlich machten. Anlaß war der Beschluß der Ministerpräsidenten vom 31. Mai 1949, das vom Parlamentarischen Rat verabschiedete und von den Militärgouverneuren zurückgewiesene Wahlgesetz für den ersten Bundestag umfassend zu ändern und selbst zu erlassen.[19] Dies rief bei den Parteien, insbesondere bei der SPD, helle Empörung hervor: Hier meinte man sogar, den Ministerpräsidenten einen Verfassungsbruch vorwerfen zu müssen, der zu einer „Gefährdung der Arbeitsfähigkeit der aufgrund der ersten Wahlen zustande kommenden Bundesorgane" führen könnte.[20]

Zur Bereinigung der Situation traf am 3. Juni 1949 der am 6. Mai

---

16 Köhler an Stock vom 17. 5. 1949, BA, Z 12/79.

17 Kurzprotokoll über die interne Sitzung der Ministerpräsidenten am 24. 5. 1949, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 464ff. Dies entsprach ungefähr einem Vorschlag, den Anton Pfeiffer den Ministerpräsidenten bereits am 24. 3. 1949 unterbreitet hatte. Stenographische Niederschrift der Ministerpräsidentenkonferenz am 24. 3. 1949, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 296ff.

18 Beschlußtext im Kurzprotokoll vom 24. 5. 1949, s. Anm. 17.

19 Siehe Protokoll und Beschluß der Ministerpräsidentenkonferenz vom 31. 5./1. 6. 1949, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 496ff.; Lange, Wahlrecht, S. 395ff.

20 Medefind, Parlamentarischer Rat kämpft um Kompetenzen, in: Die Neue Zeitung vom 7. 6. 1949.

gewählte Überleitungsausschuß des Parlamentarischen Rates mit einigen Ministerpräsidenten[21] zu einer streng geheimen Sitzung zusammen. Da auf Seiten der Ministerpräsidenten in erster Linie der norddeutsche SPD-Flügel vertreten war und von ihm hauptsächlich der Hamburger Bürgermeister Brauer das Wort führte,[22] trafen die Abgeordneten des Parlamentarischen Rates mit ihrem Anliegen auf großes Entgegenkommen. So willigten die anwesenden Ministerpräsidenten nicht nur darin ein, auf der nächsten Ministerpräsidentenkonferenz die Wahlgesetzfrage nochmals grundsätzlich zu erörtern, sondern sie stimmten darüber hinaus dem Vorschlag zu, „daß man gemeinsame Ausschüsse zur Vorbereitung von technischen und organisatorischen Maßnahmen bilden wolle, die beim Zusammentritt der Bundesorgane deren sofortige Arbeitsfähigkeit sicherstellen sollten".[23]

Dies war die Kurzformulierung für einen Vorschlag, den Walter Menzel seinen eigenen Worten zufolge erstmals am 24. Mai vor einigen Ministerpräsidenten entwickelt hatte,[24] ohne daß er jedoch – entgegen der Annahme der Vertreter des Parlamentarischen Rates – von der Gesamtheit der Ministerpräsidenten damals offiziell gebilligt worden war. Nach Menzels Vorschlag war ebenfalls ein technischer Ausschuß einzurichten, der alle Planungen für die vorläufige Unterbringung der Bundesorgane durchführen und aus je drei Ministerpräsidenten und Vertretern des Parlamentarischen Rates gebildet werden sollte. Anstelle des von den Ministerpräsidenten vorgesehenen Rechtsausschusses waren nach Menzel vier Rechtsausschüsse einzusetzen, von denen jeder einen ganz bestimmten, klar umrissenen Teilbereich bearbeiten sollte und in die je nach Aufgabenstellung neben Ministerpräsidenten und Abgeordneten des Parlamentarischen Rates auch Angehörige der bizonalen Verwaltung aufzunehmen waren. Schließlich schlug Menzel – wie zuvor die Ministerpräsidenten – die Konstituierung eines Organisationsausschusses vor, der „anhand des Grundgesetzes und des Besatzungsstatuts einen Gesamtkatalog der Bundeszuständigkeiten aufzustellen und sie nach in sich organisch zusammenhängenden Sachgebieten aufzugliedern" habe. Daraus werde sich dann „die Zahl und die Kompetenzen der erforderlichen Bundesministerien herauskristallisieren" lassen.[25] Menzel sah von

21 Es gab später unterschiedliche Angaben darüber, wer von den Ministerpräsidenten anwesend war. Adenauer sprach in der Ministerpräsidentenkonferenz am 14. 6. 1949 – Stenographisches Protokoll – nur von Stock, Arnold und Altmeier, Gebhard Müller bei gleicher Gelegenheit von vier Herren: BA, Z 12/79. In einem Vermerk vom 3. 6. 1949 werden Altmeier, Arnold, Kopf, Lüdemann, Brauer und Kaisen als Teilnehmer genannt, BA, Z 12/79. Wie das Protokoll der Sitzung am 3. 6. 1949 ausweist, ist keine dieser Angaben vollständig richtig. Ihm zufolge nahmen teil Lüdemann, Arnold, Ehlers in Vertretung für Kaisen, Kopf, Brauer, Altmeier (gegen Ende der Konferenz). Protokoll in den Materialien Trossmann.

22 Siehe Protokoll der Sitzung, Materialien Trossmann.

23 Medefind, Parlamentarischer Rat. Zu den nachträglichen Kontroversen über diese Sitzung Stenographisches Protokoll, Anm. 21.

24 Vgl. die Ausführungen Menzels in der Ministerpräsidentenkonferenz am 14. 6. 1949, Stenographisches Protokoll, Anm. 21.

25 Abschrift vom 10. 6. 1949 des Vorschlages von Walter Menzel vom 28. 5. 1949 in BA, Z 12/88.

der Aufgabenstellung her im Organisationsausschuß den Ausschuß, der „wahrscheinlich der politischste" sein werde.[26] Hierin sollten wie im technischen Ausschuß je drei Ministerpräsidenten und Abgeordnete des Parlamentarischen Rates sitzen. Menzel vergaß jedoch nicht darauf hinzuweisen, daß die Arbeiten aller Ausschüsse einschließlich der Entscheidungen im bereits am 23. Mai beschlossenen gemeinsamen Ausschuß der je 12 Ministerpräsidenten und Abgeordneten des Parlamentarischen Rates, für den sich bald darauf die Bezeichnung Hauptausschuß einbürgerte, nur einen empfehlenden Charakter haben dürften und die endgültige Entscheidung den Bundesorganen selbst vorbehalten bleiben müsse.

Was diesen letzten Punkt anbetraf, so stimmten die Ministerpräsidenten mit Menzel vollkommen überein, wie die Erklärungen Stocks in einer gemeinsamen Sitzung von Ministerpräsidenten und Vertretern des Parlamentarischen Rates und des Frankfurter Wirtschaftsrates am 14. Juni 1949 verdeutlichten.[27] Nach Stock hatten die Ministerpräsidenten lediglich das eine Bestreben, „daß sie nur das Nötigste dafür tun wollen, was den Bund angeht. Im übrigen sollten die Gesamtarbeiten dem Bund überlassen bleiben. Die Ministerpräsidenten wollten also nur Handreicherdienste für den Bund tun." Diese Auffassung betonte er wenig später noch einmal, als er nachdrücklich feststellte: „Wir haben die Organisation [der Überleitung] denkbar einfach gestaltet, um unter keinen Umständen den Bund zu beeinflussen. Das Beispiel der Vorarbeiten einer Verfassung in Herrenchiemsee schreckte, man wollte das nicht wiederholen."[28]

Dies waren offensichtlich für Adenauer die entscheidenden Äußerungen, die es ihm ermöglichten, mit Nachdruck auf einen Kompromiß zwischen Ministerpräsidenten und Parlamentarischem Rat hinzuarbeiten, dies um so mehr, als er gleich zu Beginn der Sitzung auf Vorschlag Brauers neben Stock zum gleichberechtigten Vorsitzenden des Hauptausschusses gewählt worden war.[29] So schlug er nun vor, daß die von den Ministerpräsidenten vorgesehenen drei Ausschüsse und ein von Höpker Aschoff angeregter Finanzausschuß an ihre Arbeit gehen sollten, an der sich Abgeordnete des Parlamentarischen Rates in beliebiger Zahl beteiligen können sollten. Die Ergebnisse ihrer Arbeit waren sodann nach Adenauer dem Hauptausschuß vorzulegen, der zu ihrer Begutachtung die Möglichkeit haben sollte, Ausschüsse nach dem Vorschlag Menzels einzusetzen.[30] Dementsprechend wurde schließlich auch entschieden. Dabei erreichte der Parlamentarische Rat noch eine deutliche Positionsverbesserung, als es ihm gelang, alle 18 Mitglieder seines eigenen

26 Wie Anm. 24.

27 Über den Verlauf dieser Sitzung ist ein stenographisches und ein Kurzprotokoll überliefert, beide in BA, Z 12/79; unvollständiger Abdruck in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 577ff. Im folgenden wird jeweils vermerkt, auf welche Fassung sich die Ausführungen stützen.

28 Stenographisches Protokoll.

29 Kurzprotokoll.

30 Stenographisches Protokoll.

Überleitungsausschusses in den Hauptausschuß zu bringen, in dem die Ministerpräsidenten darüber hinaus in eine noch kleinere Minderheit gerieten, da zusätzlich noch sechs Mitglieder des Wirtschaftsrates und vier Vertreter der französischen Zone in ihn aufgenommen wurden.[31] Die Ministerpräsidenten hielten zwar weiterhin daran fest, daß im Falle irgendwelcher Differenzen die Entscheidung im Hauptausschuß bei ihnen liege, jedoch war dem nicht mehr allzu viel Bedeutung beizumessen, da die Zusammensetzung der Organe und die Kompliziertheit des in Aussicht genommenen Willensbildungsprozesses den Vertretern der anderen Institutionen genügend Raum zur Beeinflussung aller Beschlüsse bot. Außerdem hatten sich alle Beteiligten auf den lediglich empfehlenden Charakter der Arbeiten festgelegt und schließlich vorbehaltlos jegliche Erörterung von „personellen Fragen" ausgeschlossen.[32] Diese letzte Feststellung erschien Adenauer und seinen Mitstreitern besonders wichtig, da in ihren Reihen zeitweise die Befürchtung bestand, daß der Organisationsausschuß beabsichtige, „sogar die maßgeblichen Personalfragen vor[zu]beraten".[33]

Alles zusammengenommen war dies ein Ergebnis, wie es besonders Adenauer nicht hätte besser wünschen können. Möglichkeiten der Ministerpräsidenten, auf die Einrichtung der Bundesorgane präjudizierend zu wirken, waren effektiv kaum noch gegeben. Ihm selbst war eine führende Position im obersten Überleitungsgremium zugefallen, die ihn nicht nur in die Lage versetzte zu kontrollieren, daß die Überleitungsausschüsse ihre eng gezogenen Kompetenzen nicht überschritten, sondern die ihm darüber hinaus die Chance eröffnete, notwendigenfalls als Sprecher für die drei Westzonen aufzutreten.

An der sachlichen Arbeit der Überleitungsausschüsse selbst hat sich Adenauer nicht beteiligt. Er konzentrierte sich in diesen Wochen voll auf den Bundestagswahlkampf und ließ daneben die Vorbereitungsmaßnahmen weiterlaufen, die er bereits lange vorher auf streng vertraulicher Basis selbst initiiert hatte. Auf sie näher einzugehen, erscheint aus zwei Gründen angebracht. Zum einen, weil im personellen Bereich, den Adenauer bezeichnenderweise bei seinen eigenen Vorarbeiten nicht ausließ, bereits in dieser Zeit für ihn Personen tätig wurden, die auch später in der Konstituierungsphase der Bundesregierung bedeutenden Einfluß besaßen und die zuvor angestellten Überlegungen in die Wirklichkeit umsetzen konnten, zum anderen, weil sie beleuchten, daß Adenauer schon sehr frühzeitig eine Regierungsübernahme in sein Kalkül einbezog und hierfür allenthalben Vorbereitungen traf. Es ist nicht überraschend, daß Adenauer seine Aufmerksamkeit dabei zunächst der personellen Komponente zuwandte und erst danach den organisatorischen Teil in sein Blickfeld nahm.

---

31 Kurzprotokoll.

32 Ebenda.

33 Pünder an Adenauer vom 17. 5. 1949, NL Pünder 265.

2. *Vorbereitungen für die künftige Personalpolitik des Bundes*

Schon als Kölner Oberbürgermeister in der Weimarer Republik hat Adenauer der Personalpolitik sein besonderes Augenmerk geschenkt. Bereits damals erkannte er die Bedeutung der „richtigen" Mitarbeiter für die erfolgreiche Durchsetzung politischer Absichten und Ziele, und er behielt sich daher die „Personalia der leitenden Beamten" selbst vor und achtete vor allem darauf, daß die Besetzung der Schlüsseldezernate durch zuverlässige Anhänger seiner eigenen Partei erfolgte. Es verstand sich für Adenauer von selbst, daß es sich dabei aber um Leute handeln mußte, die dem „Typ des intelligenten und fachlich befähigten, Adenauer aber völlig ergebenen Mitarbeiters [entsprachen], der seine Initiativen stets denen des Oberbürgermeisters" unterwarf.[34]

Daß für Adenauer Personalpolitik einen hohen Stellenwert besaß, wird auch in seinen Initiativen gegenüber der bizonalen Verwaltung deutlich, von deren erfolgreicher Arbeit nach Adenauers Ansicht die Zukunft seiner Partei in nicht geringem Maße abhängig war.[35] So wies er z. B. gegenüber dem damaligen Leiter der Verwaltung für Wirtschaft, Johannes Semler, auf die Notwendigkeit hin, vermehrt CDU-Mitglieder oder dieser Partei nahestehende Männer in seiner Behörde in leitender Position anzustellen.[36] Dem Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU Fraktion im Wirtschaftsrat, Friedrich Holzapfel, legte er zur gleichen Zeit die „starke politische Führung" der fünf Frankfurter Direktoren ans Herz,[37] und den Direktor der Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, Hans Schlange-Schöningen, ließ er wissen, daß er – Adenauer – „nach besten Kräften bemüht sein" werde, in Frankfurt „die Hand im Spiele zu behalten".[38] Dieser Absicht diente zweifellos auch Adenauers Initiative, als im Frühjahr 1948 im Zusammenhang mit der Reorganisation der bizonalen Verwaltung die Stelle eines Oberdirektors eingerichtet und über deren Besetzung entschieden wurde.

Selbst diesen Posten zu übernehmen, wie es ihm vom späteren Amtsinhaber vorgeschlagen worden sein soll,[39] hat Adenauer wohl kaum in Erwägung gezogen, da im Frühjahr 1948 der Oberdirektor in seinen Entscheidungen noch allzu sehr von den Alliierten abhängig und auf den wirtschaftlichen Bereich festgelegt schien. Andererseits war aber damals noch nicht abzusehen, ob das Amt vielleicht nicht doch noch eine politische Dimension erhalten würde und einem geschickt agierenden

---

34 Pabst, Personalpolitik, S. 256, 271f.

35 Siehe Adenauer an Holzapfel vom 16. 8. 1947, StBkAH 08.61: „Wir sind uns ja darin einig, daß Erfolg oder Mißerfolg unserer Fraktion und unserer Direktoren dort für die nächste Zukunft unserer Partei ausschlaggebend sein werden."

36 Adenauer an Semler vom 30. 7. 1947, StBkAH 08.61.

37 Wie Anm. 35.

38 Adenauer an Schlange-Schöningen vom 21. 8. 1947, StBkAH 08.61.

39 So Pünder in Wucher (Hrsg.), Bundesrepublik, S. 107.

Politiker die Chance eröffnen könnte, sich zu profilieren und für weitere, höhere Aufgaben zu empfehlen. Von den drei Kandidaten, die dann zum Schluß noch zur Diskussion standen – der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, der hessische Finanzminister und Vorsitzende der hessischen CDU, Werner Hilpert, und der Kölner Oberbürgermeister Hermann Pünder –,[40] konnte daher für Adenauer nur letzterer in Frage kommen. Der ehemalige langjährige Staatssekretär in der Reichskanzlei (1926–1932) brachte die verwaltungstechnischen Kenntnisse und Erfahrungen mit, die notwendig waren, um den Apparat des obersten Exekutivorgans der Bizone aufzubauen; er war aber andererseits zu farblos, besaß keinen starken Rückhalt in der CDU und verfügte über zu wenig politisches Profil, um aus dem Amt des Oberdirektors eigenes politisches Kapital schlagen und Adenauers Ambitionen gefährlich werden zu können. Adenauer hat daher im vereinten Bemühen mit dem Kölner Bankier Robert Pferdmenges, der ein gutes Verhältnis sowohl zu Adenauer als auch zu Pünder besaß, und dem Führer der christlichen Gewerkschaften, Anton Storch, der Pünder die Unterstützung seiner Organisation zusagte, diesen zur Übernahme des Oberdirektorenamtes in Frankfurt gedrängt,[41] das sicherlich auch in der Hoffnung, über Pünder, mit dem er damals noch engen Kontakt hielt, seine eigenen Vorstellungen, vor allem personalpolitischer Art, in Frankfurt durchsetzen zu können. Die Notwendigkeit, seine Einwirkungsmöglichkeiten gegenüber der bizonalen Verwaltung zu vergrößern, schien gerade in jenen Tagen in besonderem Maße bestanden zu haben, denn aus alliierten Kreisen wurde damals berichtet, daß Adenauers Einfluß auf die CDU/CSU-Fraktion des Wirtschaftsrates „stark zurückgegangen" sei, nicht zuletzt infolge eines Konfliktes mit dem Vorsitzenden der CSU, Josef Müller.[42]

Die Hoffnungen, die Adenauer auf Pünder setzte, haben sich dann allerdings nach seiner Auffassung nicht genügend realisieren lassen. Seit Herbst 1948 mehren sich die Hinweise, daß Adenauer mit den personalpolitischen Entscheidungen in Frankfurt unzufrieden war, und auch innerhalb der CDU machte sich Mißmut über die Amtsführung des Oberdirektors breit.[43] Die Kritik an Pünder erreichte Anfang 1949 einen Höhepunkt, als in Frankfurt der parteilose Ottomar Schreiber und nicht – wie es Adenauer nachdrücklich gefordert hatte – der führende Flüchtlingsvertreter der CDU, Linus Kather, die Leitung des neuerrichteten Amtes für Heimatvertriebene übernahm.[44] Da Pünder in diesen Wochen Adenauers Mißfallen auch noch dadurch erregt hatte, daß er vorbereitende Maßnahmen zum personellen Aufbau eines Auswärtigen Amtes

40 Ebenda, S. 106.

41 Vgl. ebenda, S. 106f. sowie Pünder, Preußen, S. 320ff.

42 Bericht Willy Brandts an den Parteivorstand der SPD vom 16. 4. 1948, AdsD, Bestand Schumacher J 79 I.

43 Vgl. die Kritik an Pünder im Zonenausschuß der CDU für die britische Zone am 29. 10. 1948, Pütz (Bearb.), Adenauer, S. 739f.

44 Vgl. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 207; Pünder, Preußen, S. 372.

treffen ließ,[45] nahm Adenauer den Fall Kather zum Anlaß, um dem Oberdirektor einige deutliche Worte zu sagen. Adenauer hielt Pünder vor, in mehreren Fällen bei der Besetzung wichtiger Positionen in der bizonalen Verwaltung CDU-Bewerber übergangen zu haben, und forderte ihn auf, die angesprochenen Fälle auch in seinem „persönlichen Interesse" zu überprüfen, da über die Frankfurter „Personalpolitik große Unzufriedenheit in weitesten Kreisen der Partei" herrsche.[46] Wenn Pünder gegen die Vorwürfe Adenauers auch entschieden Verwahrung einlegte und die monierten Vorgänge mit ausführlichen Begründungen anders werten zu müssen glaubte als Adenauer,[47] so vermochte er damit dessen negatives Urteil über die Personalpolitik der Frankfurter Verwaltung, für deren organisatorischen Aufbau der Vorsitzende der CDU in der britischen Zone ebenfalls kritische Worte fand,[48] nicht zu ändern.

Es war daher nur folgerichtig, daß Adenauer „spätestens seit dem Herbst 1948", wie Rudolf Morsey im Hinblick auf diese Vorgänge festgestellt hat, „in den ‚Frankfurter Ressorts' nicht [mehr] einfach den Kern entsprechender künftiger Bundesministerien" sah.[49] Dies belegen eindeutig seine Äußerungen vor dem Zonenausschuß der CDU für die britische Zone Ende Oktober 1948, als er die Frankfurter Direktoren und ihre Verwaltungen einer gründlichen Kritik unterzog und in ihnen weder unbedingt die künftigen Minister noch die künftigen Ministerien erblickte,[50] und Ende Februar 1949, als er betonte, daß die künftige Bundesregierung und die Frankfurter Verwaltung zwei verschiedene Paar Schuhe seien. Nach Adenauers Ausführungen an dieser Stelle war es „vollkommen falsch" anzunehmen, „daß diese Bundesregierung zunächst nichts anderes zu tun hätte, wenigstens im wesentlichen, als die Arbeit der Organisationen, die bisher in Frankfurt geschaffen sind, fortzusetzen". Er hielt es dagegen vielmehr für „die große Aufgabe" der kommenden Bundesregierung, einen neuen Anfang zu machen, „die Bundesministerien zu organisieren und die geeigneten Beamten anzustellen" und damit „auf innenpolitischem Gebiet das Fundament zu legen für die Bundesregierung auf lange Zeit in organisatorischer und personeller Hinsicht".[51] Die Planungen hierfür hatte Adenauer zu dieser Zeit bereits eingeleitet.

Um personelle Alternativen zur Frankfurter Verwaltung in die Hand zu bekommen, bediente sich Adenauer einer Gruppe ehemaliger Angehöriger des Reichsinnenministeriums, die Erich Keßler zusammengestellt hatte, zu dem Adenauer über seinen persönlichen Referenten Herbert

---

45 Bericht Willy Brandts an den Parteivorstand der SPD vom 2. 3. 1949, AdsD, Bestand Schumacher J 79 II.

46 Adenauer an Pünder vom 12. 2. 1949, StBkAH 09.01.

47 Pünder an Adenauer vom 22. 2. 1949, StBkAH 07.27.

48 S. Adenauers Feststellungen vor dem Zonenausschuß der CDU am 28. 10. 1948, Pütz (Bearb.), Adenauer, S. 737.

49 Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 207.

50 Pütz (Bearb.), Adenauer, S. 737f.

51 Ebenda, S. 801.

Blankenhorn Verbindung hielt. Ob diese Kontaktaufnahme auf Veranlassung Adenauers erfolgte oder ob Keßler selbst Adenauer seine guten Dienste angeboten hat, läßt sich nicht mehr rekonstruieren,[52] ist aber auch nur von minderer Bedeutung. Wichtiger erscheinen die Einzelheiten der Durchführung und ihre Ergebnisse.

Erich Keßler war im Sommer 1944 als Ministerialrat in das Reichsinnenministerium versetzt worden. Als letzten Beamten im Dritten Reich beförderte ihn Himmler im April 1945 zum Ministerialdirigenten. Durch persönliche Beziehungen erhielt er nach Bildung des Zonenbeirates in der britischen Zone dort einen untergeordneten Posten in der Verwaltung, wo er Blankenhorn kennenlernte, um schließlich als Ministerialrat zum Rechnungshof der britischen Zone und danach zum bizonalen Rechnungshof überzuwechseln. In dieser Eigenschaft überprüfte er nahezu alle bizonalen Organe und besaß bald gründliche Kenntnisse über deren Aufbau und Funktionsfähigkeit,[53] die er äußerst kritisch beurteilte. Seine Kritik zielte in besonderem Maße auf die in seiner Sicht vollkommen falsch angesetzte personelle Rekrutierung; als Hauptkriterium für die Einstellung in die bizonale Verwaltung wertete das zuständige Personalamt unter der Leitung des SPD-Mitgliedes Kurt Oppler die Haltung der Bewerber im Dritten Reich und hielt dadurch ehemalige Mitglieder der NSDAP vor allem in der höheren Laufbahn weitgehend von der bizonalen Verwaltung fern.[54] Damit kam ein großer Teil ehemaliger Ministerialbeamter für einen Posten in der bizonalen Verwaltung von vornherein nicht in Frage,[55] da die Zahl derer, die nicht „wenigstens formale Bindungen zur NSDAP eingegangen waren", aufgrund der Recherchen Keßlers nur eine kleine Minderheit ausmachten.[56] Den sich hieraus ergebenden Fehlbedarf hatten die Frankfurter Stellen u. a. dadurch gedeckt, daß sie eine größere Zahl von „früheren Vertretern freier Berufe" einstellten, ein Vorgehen, das an den Grundfesten traditioneller deutscher Auffassungen von einem ordnungsgemäß zusammengesetzten Verwaltungskörper rührte und deshalb auch von Keßler scharf moniert wurde.[57]

---

52 Keßler, der sich ansonsten noch gut an diese Vorgänge erinnert, weiß nicht mehr zu sagen, wer Initiator war. Persönliche Mitteilung Keßlers vom 31. 7. 1981. Blankenhorn ist die ganze Angelegenheit entfallen. Persönliche Mitteilung Blankenhorns vom 13. 4. 1981.

53 Alle diese Angaben aufgrund persönlicher Mitteilung von Erich Keßler vom 31. 7. 1981.

54 Den Erfolg dieser Personalauslese veranschaulicht eine Statistik vom 30. 4. 1949, aus der hervorgeht, daß annähernd 80% der Abteilungsleiter der bizonalen Verwaltung vom Freiheitsgesetz nicht betroffen waren. Die Zahlen verschoben sich in den darunter liegenden Laufbahnen zuungunsten der Nichtbetroffenen, von denen es vor allem im gehobenen Dienst nicht allzu viele gab. Insgesamt war der Prozentsatz der Nichtbetroffenen jedoch beachtlich. BA, Z 11/376.

55 Nach internen Unterlagen vom 1. 11. 1949 lag die Zahl der ehemaligen Reichsministerialbeamten in der bizonalen Verwaltung zum Schluß bei ca. 330, während die Gesamtzahl der Beamtenstellen zur gleichen Zeit etwa 2000 ausmachte. Vgl. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 199. Die erwähnten Unterlagen in BA, Z 11/5.

56 Keßler an Blankenhorn vom 25. 1. 1949, BA, B 106/45737.

57 Keßler an Blankenhorn vom 20. 12. 1948, BA, B 106/45737.

In ihrer grundsätzlichen Ausrichtung entsprachen Keßlers personalpolitische Überzeugungen und die daraus gefolgerte Kritik an der bizonalen Verwaltung Adenauers Standpunkt voll und ganz. Kleine Unterschiede wies lediglich die Gewichtung im einzelnen auf, insofern als Keßlers Argumentation auch im eigenen Interesse mehr auf die Rehabilitierung und Wiederverwendung ehemaliger, der NSDAP angehörender Ministerialbeamter zielte,[58] während Adenauer eher auf die stärkere Berücksichtigung CDU-naher Bewerber abhob. Gemeinsam war beiden die Zielsetzung, den Neuaufbau der Bundesverwaltung im wesentlichen mit der alten Beamtenschaft durchzuführen und dabei die SPD, deren Einfluß auf die Personalpolitik in Frankfurt Keßler und Adenauer mit wachsendem Mißfallen beobachteten, da sie ihren Entscheidungen andere Maximen zugrunde legte, so weit als möglich auszuschalten. Welche Bedeutung gerade dieser letzte Gesichtspunkt für Adenauer und seinen Vertrauten Blankenhorn besaß, erhellt eine Stelle in den Erinnerungen Eugen Gerstenmaiers. Hiernach strebte Adenauer selbst im Falle eines Wahlsieges der SPD im Sommer 1949 die Regierungsbeteiligung der CDU an. „Ein wesentlicher, wenn nicht entscheidender Grund dafür war", wie Blankenhorn Gerstenmaier erklärte, „daß man die personelle Grundausstattung der zu errichtenden Bundesbehörden nicht der Partei Schumachers allein überlassen dürfe".[59]

Das notwendige Material für den von Adenauer ins Auge gefaßten personellen Neuaufbau hatte Keßler seit Anfang des Jahres 1949 fleißig zusammengetragen. Der eigentliche Beginn seiner Arbeiten ist auf den 15. und 16. Januar 1949 zu datieren. Für diesen Termin hatte Keßler auf Veranlassung Adenauers[60] ehemalige Kollegen aus dem Reichsinnenministerium nach München eingeladen, um mit ihnen die Grundsätze einer neuen Beamtenpolitik durchzusprechen und eine Vorklärung über eventuell in Frage kommende Kandidaten für leitende Positionen in der Bundesverwaltung vorzunehmen.[61] Seine Gesprächspartner waren der Ministerialdirektor im Bayerischen Innenministerium, Hans Ritter von Lex (ehemals Reichsinnenministerium, zuletzt Oberregierungsrat), der Referent am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof, Otto Ehrensberger (ehemals Reichsinnenministerium, zuletzt Ministerialdirektor), der Leiter der Stiftungskanzlei der Anstalten von Bethel, Kurt Jacobi (ehemals Reichsinnenministerium, zuletzt Ministerialdirigent) und der Stadtkämmerer von Aachen, Hans Globke (ehemals Reichsinnenministerium, zuletzt Ministerialrat). Als Hauptgrundsätze für die künftige Bundespersonalpolitik empfahlen sie im wesentlichen ein liberalisiertes Zulassungsverfahren für ehemalige Beamte, auch für solche, die im Driten Reich

58 Dieses Anliegen Keßlers ist besonders deutlich in seinem Brief an Blankenhorn vom 5. 5. 1949, StBkAH 08.01.

59 Gerstenmaier, Streit, S. 295. Siehe auch Gerstenmaiers Diskussionsbeitrag in den Rhöndorfer Gesprächen vom 18. 7. 1971, veröffentlicht von Morsey (Hrsg.), Adenauer, S. 42.

60 Blankenhorn an Haaser vom 5. 1. 1949, BA, B 106/45737.

61 Dazu die Briefe Keßlers an Blankenhorn vom 20. 12. 1948 und 25. 1. 1949, ebenda, sowie Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 208f.

„herausgehobene Stellen im öffentlichen Dienst" eingenommen hatten und formale Parteimitglieder gewesen waren, sowie die grundsätzliche Gewährleistung aller Rechte nach dem Deutschen Berufsbeamtenrecht gegenüber diesem Personenkreis. Außerdem einigten sich die Anwesenden darauf, „für die Arbeitsgebiete einer künftigen Bundesverwaltung die erreichbaren Kräfte listenmäßig nachzuweisen".

In Ausführung dieser Übereinkunft schickte Keßler in den nächsten Monaten an Blankenhorn mehrere Personallisten, in denen außer dem Namen der jeweiligen Bewerber ihre Anschrift, ihre letzte Dienststellung vor Kriegsende, ihre jetzige Tätigkeit, ihr Alter, ihre Konfession und ihr Entnazifizierungsgrad genannt wurden. Auf diese Weise erreichten Blankenhorn nach den vorliegenden Listen bis zum Sommer 1949 weit über 100 Namen von ehemaligen Ministerialbeamten, die nach Kriegsende weder in zonalen noch bizonalen Verwaltungen eine Anstellung gefunden hatten.[62] Auf die Existenz dieser Listen hat dann Keßler Ende August 1949 gegenüber Sklode von Perbandt, der wenig später als erster Beamter in das Innenministerium einzog[63] und dort die Leitung der Personalabteilung übernahm, nochmals nachdrücklich hingewiesen,[64] und sie haben bei den personellen Entscheidungen zu Beginn der Arbeit in Bonn mit Sicherheit eine Rolle gespielt; dafür sorgte schon die kurz nach Bildung der Regierung erfolgte Übernahme von Globke, Ritter von Lex und Keßler in einflußreiche Positionen der Bundesverwaltung.

Ein Mann aus dem Kreis um Keßler, nämlich Hans Globke, war auch an den personellen Vorarbeiten beteiligt, die innerhalb der Parteiorganisation der CDU in Angriff genommen wurden. Hier hat man sich im Gegensatz zu Adenauer allem Anschein nach erst relativ spät mit der Frage des Aufbaus der künftigen Bundesverwaltung befaßt. Überliefert ist ein Beschluß der Vereinigten Beamtenausschüsse der CDU/CSU, die unter der Leitung des niedersächsischen Ministers Günter Gereke standen, vom 18. Juli 1949, in den Bundesministerien eine „zielbewußte Personalpolitik" zu betreiben. Zu ihrer Vorbereitung wurde ein „kleiner Ausschuß" gebildet, dem neben Globke der Leiter der Rechts- und Gesetzgebungsabteilung in der Koblenzer Staatskanzlei, Ministerialrat Hubert Hermans, der Präsident der Kölner Oberpostdirektion und ehemalige langjährige Vizepräsident des Preußischen Landtages, Josef Baumhoff, und der stellvertretende Vorsitzende und Geschäftsführer der Vereinigten Beamtenausschüsse der CDU/CSU, Oberregierungsrat Artur Hesse, angehörten.

In einem „streng vertraulichen" Rundschreiben vom 17. August 1949 bat Hesse ausgewählte Parteimitglieder der CDU/CSU um unverzügliche Mitteilung, „welche Stellungen sie in den künftigen Bundesministerien als besonders wichtig ansehen, die mit unbedingt zuverlässigen und fähigen Beamten besetzt sein müssen", und forderte sie zugleich auf,

---

62 Alle Listen in BA, B 106/45747.

63 Persönliche Mitteilung Sklode v. Perbandts vom 28. 10. 1980.

64 Keßler an v. Perbandt vom 20. 8. 1949, BA, B 106/45736.

„Vorschläge für die Besetzung dieser Stellen" zu machen.[65] Nähere Einzelheiten über Umfang und Erfolg dieser Aktion sowie über die am 24. August 1949 im Adam-Stegerwald-Haus in Königswinter abgehaltene Sitzung des Ausschusses sind nicht bekannt. Möglicherweise wurde hier aber ein Teil der Bewerberlisten erstellt, die kurz darauf den CDU/CSU-Ministern in die Hand gegeben wurden, um ihnen Entscheidungshilfe für ihre Personalpolitik zu geben.[66]

Ungefähr zur gleichen Zeit, in der die Vereinigten Beamtenausschüsse der CDU/CSU in der Personalfrage aktiv wurden, beschäftigte sich auch der Parteivorstand der SPD mit dieser Angelegenheit und richtete eine „allgemeine Stellenvermittlung" unter der Leitung des kommunalpolitischen Sekretärs beim Parteivorstand, Heinz Hoose, ein, dessen Auftrag sich im wesentlichen auf die „Ordnung der Stellengesuche unserer Genossen für die Bundesbehörden"[67] und ihre Weiterleitung an das Büro der Ministerpräsidenten in Wiesbaden[68] beschränkte. Nachdem das Wahlergebnis vom 14. August 1949 vorlag, war auch Hoose sehr schnell klar, daß die von ihm gesammelten und zusammengestellten Unterlagen wenig Aussicht besaßen, beim personellen Aufbau der Bundesverwaltung berücksichtigt zu werden. Ministerpräsident Stock ließ er wissen, daß in Anbetracht dieser Ausgangslage das Interesse der SPD sich darauf beschränken müsse, „mit besonderem Nachdruck auf die Übernahme der beamteten Genossen [in der Frankfurter Verwaltung] zu drängen, die entweder anerkannt politisch Verfolgte sind oder frühere Reichsbeamte waren".[69]

In einer besseren Situation als die SPD befanden sich die Länder, die unter Berufung auf Artikel 36 des Grundgesetzes[70] daran gehen konnten, Personalwünsche gegenüber der kommenden Bundesregierung bereits jetzt zu formulieren. Dies geschah relativ frühzeitig in Bayern, wo schon in den Wintermonaten des Jahres 1949 bei der Staatskanzlei eine Kommission errichtet wurde, „die sich mit dem Vorschlag bayerischer Mitarbeiter für die künftigen Bundesministerien befassen sollte".[71] Am 21. Mai 1949 erging dann ein Ministerialerlaß, der die bayerischen Beamten und Angestellten ermunterte, einen Übertritt in die Bundesverwaltung in Erwägung zu ziehen, da es im „Interesse des Landes Bayern" liege, „die künftige Bundesverwaltung möglichst zahlreich mit qualifizierten bayerischen Kräften zu besetzen". Um den „Entschluß zum

---

65 Siehe Rundschreiben Hesses vom 17. 8. 1949, StBkAH 09.01, und Hesse an Adenauer vom 17. 8. 1949, StBkAH o. Nr. (Herdegen-Mappe IV). Ein knapper Hinweis auf diese Vorgänge von Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 209.

66 Auf die Existenz dieser Listen hat mich der ehemalige Staatssekreätr im Ministerium für gesamtdeutsche Fragen, Franz Thedieck, hingewiesen. Persönliche Mitteilung vom 20. 10. 1980.

67 Hoose an Stock vom 29. 7. 1949, Hessisches Staatsarchiv Darmstadt, 027 Stock/38.

68 Hoose an Stock vom 29. 8. 1949, ebenda.

69 Ebenda.

70 Dessen erster Satz lautet: „Bei den obersten Bundesbehörden sind Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden."

71 Ritter v. Lex an Anton Pfeiffer vom 16. 3. 1949, NL A. Pfeiffer 241.

Übertritt in die Bundesverwaltung zu erleichtern", stellte der Erlaß folgende Maßnahmen in Aussicht: a) „Zusicherung des Rücktrittsrechts in den bayerischen Staatsdienst innerhalb eines bestimmten Zeitraumes, b) Beförderung anläßlich des Ausscheidens aus dem bayerischen Staatsdienst, c) Verleihung von Titel und Rang der nächsthöheren Besoldungsgruppe, d) Beihilfe zum Erwerb einer Wohnung".[72]

Noch einen Schritt weiter ging die nordrhein-westfälische Landesregierung, die in dem von ihr unter Ministerialdirektor Hermann Wandersleb eingerichteten „Büro der Bundeshauptstadt", das die vorbereitenden organisatorischen Maßnahmen für die Konstituierung der Bundesorgane in Bonn zu treffen hatte, auch eine Personalabteilung einrichtete, die offenbar selbstherrlich eine Vorauswahl unter den aus dem gesamten Gebiet der drei Westzonen eingehenden Bewerbungen für die Bundesverwaltung vornahm.[73] Erst auf die Intervention der Ministerpräsidentenkonferenz hin, die sich am 6. August 1949 mit der Angelegenheit befaßte, wurde dieses Vorgehen des Büros Wandersleb unterbunden. Stock forderte dessen Leiter wie auch andere Stellen auf, von denen der Ministerpräsidentenkonferenz zu Ohren gekommen war, daß sie sich mit „Personalfragen außerhalb des Artikels 36 befassen", alle eingegangenen Bewerbungen an das Büro der Ministerpräsidenten zu senden, wo sie nach „sachlichen Gesichtspunkten geordnet" und der Bundesregierung nach ihrer Konstituierung übergeben werden sollten.[74] Damit hielt sich die Ministerpräsidentenkonferenz im Rahmen der zuvor getroffenen Vereinbarungen zur Überleitung und ließ der künftigen Bundesregierung im Personalbereich freie Hand.

Überblickt man die personellen Vorarbeiten für die Bundesverwaltung in ihrer Gesamtheit, so kann kein Zweifel daran bestehen, daß die Gruppe um Keßler die gründlichste Arbeit geleistet hat und daß sie aufgrund ihrer personellen Zusammensetzung und Verbindungen die größten Chancen besaß, ihre Vorschläge durchzusetzen. Wie Rudolf Morsey berichtet, beschränkte sich ihre Tätigkeit jedoch nicht nur auf den personellen Bereich, sondern sie hat darüber hinaus „Organisations- und Stellenpläne für fast alle Ressorts der künftigen Bundesverwaltung vorbereitet bzw. begutachtet".[75] Was diesen Bereich der Vorbereitungen anbetrifft, initiierte Adenauer zusätzlich eine weitere Aktion, die einen „offizielleren Anstrich" besaß und deren Ergebnisse daher als Argumentationsmaterial zur Durchsetzung der eigenen Absichten gegenüber anderen Auffassungen einen höheren Stellenwert beanspruchen konnten.

---

72 Eine Abschrift dieses Erlasses schickte Pünder am 28. 6. 1949 mit dem Kommentar an Adenauer: „Immerhin allerhand, nachdem die Herren das Grundgesetz abgelehnt hatten." Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 229.

73 Hoose an Stock vom 29. 7. 1949, Hessisches Staatsarchiv Darmstadt, 027 Stock/38.

74 Stock an Hoose vom 19. 8. 1949, ebenda.

75 Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 209. Leider gibt Morsey hierfür keine weiteren Belege an. Ich selbst habe nur einen Hinweis gefunden, daß Globke und v. Lex einen Stellenplan für das Innenministerium erstellt haben. Ritter v. Lex an Anton Pfeiffer vom 16. 3. 1949, NL A. Pfeiffer 241.

3. *Gutachten des Rechnungshofes über den organisatorischen Aufbau der Ministerien*

In den ersten Wochen des Jahres 1949 wandte sich Adenauer in seiner Eigenschaft als Präsident des Parlamentarischen Rates an den Rechnungshof des Vereinigten Wirtschaftsgebiets und bat um die Erstellung eines Gutachtens „über grundsätzliche Fragen zum Aufbau der Bundesverwaltung".[76] Es ist nicht überliefert, ob Adenauer seiner Bitte einige Erläuterungen anfügte, welche Problembereiche er selbst als „grundsätzlich" erachtete und in welche Richtung seine Lösungsvorstellungen zielten, oder ob er dem Rechnungshof freie Hand ließ. Auffällig ist an dem in den ersten Märztagen 1949 an Adenauer übergebenen Gutachten des Rechnungshofes,[77] daß es einen Problembereich ausführlich behandelte, der auch Adenauer in diesen Wochen brennend interessierte: die mögliche Trennung zwischen der eigentlichen Regierung und der ausführenden Verwaltung, die im wesentlichen den Oberbehörden überlassen bleiben sollte. Die Umsetzung dieser Idee, so hoffte Adenauer, würde seine Absicht erleichtern, Bonn als Sitz der Bundesregierung durchzusetzen.[78]

Das Gutachten des Rechnungshofes stimmte in diesem Punkt mit Adenauers Auffassung überein, als es für kleine Ministerien und für die Verlagerung aller „nicht zur eigentlichen Ministerialarbeit gehörenden Tätigkeit" auf Bundesoberbehörden plädierte und dabei mit einiger Selbstverständlichkeit davon ausging, daß sich bei „der gegenwärtigen Raumnot [. . .] eine räumliche und örtliche Zusammenfassung" von ministerieller Spitze und zugehörigem Verwaltungsapparat „nicht immer verwirklichen" lasse. Das Gutachten wies zwar auf die damit zusammenhängende Gefahr hin, daß die Ministerien „von der Praxis abgeschaltet und das Schwergewicht auch politisch auf die nachgeordneten Behörden verlagert" werde, die aber zu beseitigen sei, wenn man nicht an den „herkömmlichen Formen der Behördenorganisation" festhalte, sondern „neue Organisationsformen" entwickele.

Auch in anderen Punkten entsprach das Gutachten den Vorstellungen seines Auftraggebers, so z. B. im ablehnenden Votum gegen die Aufnahme eines selbständigen Personalamtes in die Bundesverwaltung,[79] in der Forderung nach einer „sofort voll ausgebildeten Regierungsspitze",[80] der Besetzung der Ministerien mit „qualifizierten Fachleuten" und schließlich in seiner Kritik an der Organisationsstruktur der bizonalen

---

76 Dieser Tatbestand ergibt sich aus einem Schreiben Adenauers an den Präsidenten des Rechnungshofes vom 13. 4. 1949, NL Pünder 717.

77 Das Gutachten datiert vom 1. 3. 1949, BA, Z 12/105.

78 Vgl. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 207.

79 Zur Begründung hieß es im Gutachten: „Die frühere Regelung, daß nämlich das Innen- und das Finanzministerium die federführenden Ressorts in der Personalwirtschaft der öffentlichen Verwaltung waren, dürfte sich auch für die Bundesverwaltung eignen."

80 Damit lehnte das Gutachten „die Errichtung von Ministerien in längeren Zeitabständen, wie z. Zt. des Kaiserreichs", ab. Dazu Morsey, Reichsverwaltung.

Verwaltungen. Die Vorschläge des Rechnungshofes, neben dem Büro des Bundespräsidenten und der Bundeskanzlei sieben Ministerien zu bilden, konnte Adenauer vorerst ebenso akzeptieren wie die Ablehnung der Errichtung eines Flüchtlingsministeriums und eines eigenständigen Postministeriums, da das Gutachten hierin nur einen „Anhalt" für den späteren Bundeskanzler sah, dem „rein organisatorische Erwägungen" zugrunde lagen. Das gleiche gilt für die Anregung des Rechnungshofes, angesichts der noch fehlenden außenpolitischen Handlungsfähigkeit anstelle eines Außenministeriums eine sogenannte „Zentralstelle" zu schaffen, die „den gesamten Verkehr mit den anderen Staaten zum mindesten vorbereiten könnte". Wenig zufriedenstellen mußte Adenauer allerdings der Vorschlag des Rechnungshofes, diese „Zentralstelle" beim Büro des Bundespräsidenten zu etablieren, „dem ohnehin die völkerrechtliche Vertretung, der Abschluß von Staatsverträgen und ähnliche Aufgaben obliegen".

Daß in diesem Punkt Adenauer einen entschieden anderen Standpunkt vertrat als der Rechnungshof, erhellt ein vertraulicher Bericht des Parteivorstandes der SPD über ein Gespräch, das Adenauer im April 1949 mit einem ihm nahestehenden Journalisten geführt und in dem er eindeutig klar gemacht hatte, daß das auch nach seiner Meinung notwendige außenpolitische Büro unbedingt dem Bundeskanzler direkt unterstellt sein und deshalb in der Bundeskanzlei ressortieren müsse.[81] Möglicherweise lag in diesem Dissens zwischen Rechnungshof und Adenauer einer der Gründe, die letzteren veranlaßten, sich am 13. April 1949 erneut an den Präsidenten des Rechnungshofes zu wenden und um ein ergänzendes Gutachten zu bitten, das „weitere Einzelvorschläge über die Gliederung der Ministerien und sonstige Bundesbehörden" enthalten sollte.[82] Nur wenig später, Anfang Mai 1949, hielt Adenauer dieses Gutachten in Händen.[83] Auch dieser Ausarbeitung konnte er wieder in vielen Punkten zustimmen.

Dies gilt für die Feststellung des Rechnungshofes, daß die von ihm im ersten Gutachten vorgeschlagene „Zentralstelle" für außenpolitische Fragen selbstverständlich auch bei der Bundeskanzlei ressortieren könne, ebenso wie für den gesamten Passus über die Stellung des Bundeskanzlers und den Aufbau der Bundeskanzlei, die aufgrund der starken Position des Kanzlers nach dem Grundgesetz als echtes Koordinationsorgan mit Verbindungsreferaten zu den einzelnen Ministerien ausgebildet werden sollte, um die „politische Verklammerung der Ministerien zu einem Gesamtinstrument der Regierungsführung organisatorisch" zu sichern. Was den Aufbau der einzelnen Ministerien anbetraf, hielt sich das neue Gutachten im wesentlichen an die bereits im März abgegebene Stellungnahme, die allerdings erheblich detailliert wurde. Der Rechnungshof hielt ebenfalls daran fest, die Tätigkeit der Ministerien

81 Vertrauliches Rundschreiben Nr. 30/49 des Parteivorstandes der SPD vom 25. 4. 1949, AdsD, Sammlung Personalia: Adenauer.

82 Wie Anm. 76.

83 Das Gutachten datiert vom 3. 5. 1949, BA, Z 12/105.

auf die „eigentlichen Ministerialaufgaben" zu beschränken, um dann jedoch in sehr nachdrücklicher Weise die Nachteile einer räumlichen Trennung von Ministerien und zugehörigem Verwaltungsapparat herauszustreichen. In diesen Passagen lief das Gutachten Adenauers Intention ganz und gar zuwider und war daher als Gesamtdokument ebensowenig zur Unterstützung und Durchsetzung der eigenen Absichten zu verwenden wie das erste Gutachten. Hierin ist auch der Grund dafür zu sehen, daß beide Gutachten nicht an die Öffentlichkeit gelangten und sie selbst führende Amtsträger nicht ohne weiteres zur Kenntnis bekamen.

Oberdirektor Pünder z. B. hatte Ende März 1949 nur „dem Vernehmen nach" erfahren, daß Adenauer ein Gutachten angefordert hatte,[84] und bis zum 17. Mai 1949 war ihm keines der beiden Gutachten zu Gesicht gekommen.[85] Erst als er an Adenauer eine entsprechende Bitte richtete, wurden ihm beide Gutachten zugestellt, zu denen er am 3. Juni 1949 Stellung bezog[86] und dabei vor allem bitter darüber klagte, daß die Gutachten „ohne jede Fühlungnahme mit der Frankfurter Behördenorganisation offenbar im stillen Kämmerlein ausgearbeitet" worden seien. Besonders erzürnte Pünder das negative Urteil des Rechnungshofes über die Direktorialkanzlei, die Pünder hingegen für eine „absolut arbeitsfähige Zentralbehörde" hielt, über deren Existenz „der künftige Bundeskanzler geradezu glücklich sein" werde. Dies sah Adenauer jedoch vollkommen anders; er hat aber darauf verzichtet, mit Pünder hierüber in eine Diskussion einzutreten, die er für akademisch hielt. Dafür bekam Pünder die Chance, seine Vorstellungen an anderer Stelle zur Erörterung zu stellen. Er wie auch der Rechnungshof wurden als Gutachter gehört, als der Organisationsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz daran ging, seinerseits Empfehlungen für den Aufbau der Bundesorgane auszuarbeiten.

4. Die Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz

Die konstituierende Sitzung dieses Ausschusses fand am 13. Juni 1949 in Wiesbaden statt.[87] Die Vertreter der Länder waren dabei noch ganz unter sich, da die Frage der Beteiligung von Mitgliedern des Parlamentarischen Rates und des Wirtschaftsrates zu diesem Zeitpunkt noch nicht geklärt war und erst einen Tag später erfolgte. Der hessische Ministerpräsident Stock, der bei der Eröffnungssitzung selbst präsidierte, die Leitung der folgenden Arbeitssitzungen in Schlangenbad dann aber meistens dem Regierungspräsidenten a. D. Nischalke überließ, berichtete zu Beginn über die Entwicklung, die zur Einsetzung des Ausschusses

84 Pünder an Adenauer vom 30. 3. 1949, NL Pünder 717.

85 Pünder an Adenauer vom 17. 5. 1949, NL Pünder 265.

86 Pünder an Adenauer vom 3. 6. 1949, BA, Z 12/88.

87 Kurzprotokoll der Sitzung in BA, Z 12/92. Danach die folgende Darstellung; in Auszügen abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 619ff.

geführt hatte, und über die noch nicht endgültig entschiedene Mitwirkung von Mitgliedern anderer Gremien. Der Organisationsausschuß ließ sich jedoch hierdurch nicht daran hindern, eine kurze Grundsatzdebatte zu führen und den weiteren Ablauf der Verhandlungen festzulegen.

Es bestand im wesentlichen Übereinstimmung unter den Sitzungsteilnehmern, daß sich der Ausschuß auf das „unumgänglich Notwendigste" zu beschränken und „nicht in die Zuständigkeiten des Bundes einzugreifen", im besonderen auf jegliche Erörterung von Personalfragen zu verzichten habe. Vielmehr wurden die Aufgaben des Ausschusses wie folgt formuliert:

1. „einen Katalog der Zuständigkeitsfragen zusammenzustellen und dem aus den Wahlen hervorgehenden Bundeskanzler einige Schemen über die Bildung der Ministerien usw. in die Hand zu geben;
2. für den zukünftigen Bundespräsidenten ein Schema für die ihm zufallenden wichtigsten Aufgaben aufzustellen;
3. zur Organisation des Bundestages und Bundesrates Stellung zu nehmen".

Das Schwergewicht der Arbeit legte der Ausschuß von Anfang an auf den ersten der drei Punkte und versuchte, für diesen Bereich bereits in seiner konstituierenden Sitzung einige Probleme vorweg abzuklären. Dies betraf insbesondere die Frage nach der Anzahl der einzurichtenden Ministerien. Hier waren die Ausschußmitglieder nahezu übereinstimmend der Meinung, möglichst eine Beschränkung auf die sogenannten klassischen Ressorts vorzunehmen. Allerdings wurde sogleich an diesem Punkt die Schwierigkeit des Ausschusses deutlich, „die politischen Momente ganz auszuschalten und rein sachlich zu arbeiten", da nahezu jedermann einsichtig war, „daß sich die Zahl der Ministerien nicht nach sachlichen, sondern nach politischen Gründen richte". Der Ausschuß verzichtete aber darauf, dieses Problem zu vertiefen, da wiederholt darauf hingewiesen wurde, daß es sich bei den zu erstellenden Vorlagen „letztlich nur um Vorschläge [handele], die dem Bund die Arbeit erleichtern", ihn aber in keiner Weise binden sollten. Schließlich kam der Ausschuß überein, zunächst grundsätzliche Ausführungen von Vertretern des Rechnungshofes und von Oberdirektor Pünder über den Aufbau der Bundesverwaltung zu hören und daran anschließend Organisationsvorschläge für die einzelnen Bereiche zu erarbeiten.

Gemäß diesem Beschluß bekamen zu Beginn der nächsten Sitzung des Organisationsausschusses am 17. und 18. Juni 1949 in Schlangenbad,[88] an der erstmals ein Vertreter des Parlamentarischen Rates teilnahm,[89] drei Herren vom bizonalen Rechnungshof und Pünder Gelegenheit, ihre Überlegungen und Vorstellungen in extenso vorzutragen. Die Ausführungen der Mitglieder des Rechnungshofes bestanden im wesentlichen in

88 Kurzprotokoll der Sitzung in BA, Z 12/92.

89 Dabei handelte es sich um den Abgeordneten der DP, Wilhelm Heile. An den nächsten Sitzungen nahmen dann auch noch Heinrich v. Brentano (CDU) und Willibald Mücke (SPD) teil.

einer Erläuterung der Ausarbeitung vom 3. Mai, die – wie oben beschrieben – im Auftrag Adenauers entstanden war. Sie betonten mehrmals ihre Ansicht, „die ministerielle Spitze [auf] einmal und in einem Akt zu schaffen" und ihr nur die „grundlegenden Dinge", nicht aber Einzelentscheidungen zuzuweisen, die vielmehr auf Oberbehörden zu übertragen seien. Sie verzichteten diesmal allerdings darauf, auf das Problem einer örtlichen Trennung von Oberbehörden und ministerieller Spitze einzugehen, das im Maigutachten ausführlich abgehandelt worden war. Sie wiesen erneut darauf hin, daß die Zahl der Ministerien klein zu halten sei, und hoben die Notwendigkeit einer stark ausgestatteten Bundeskanzlei hervor, die sie mit der vorwiegenden Zuständigkeit im Bereich der Koordinierung von „Kabinetts- und auswärtigen Angelegenheiten" begründeten.[90]

Pünders Vortrag entsprach seinen im Brief an Adenauer vom 3. Juni 1949 niedergeschriebenen Ausführungen. Im Gegensatz zum Rechnungshof durften nach seiner Auffassung die Ministerien nicht zu klein angelegt sein, und außerdem hielt er eine größere Anzahl für erforderlich. Er plädierte abweichend von den Vorstellungen des Rechnungshofes für die Errichtung zweier selbständiger Ministerien für Post und für Verkehr und votierte erneut entschieden gegen den Vorschlag, der Bundeskanzlei die Zuständigkeit für außenpolitische Angelegenheiten zuzuweisen, da der Bundeskanzler sich nach Pünders Meinung von jeder Ressortarbeit freizuhalten hatte. Statt dessen sprach sich Pünder für die sofortige Errichtung eines eigenständigen Ministeriums für außenpolitische Fragen aus, die nach seiner Überzeugung zunächst fast ausschließlich außenwirtschaftlicher Art sein konnten. Dementsprechend schlug er für dieses Ministerium die Bezeichnung „Außenhandelsministerium" vor, von der er aber bald Abstand nahm, als im Verlauf der Diskussion darauf hingewiesen wurde, daß auch andere außenpolitische Fragen auf die Bundesregierung zukämen, z. B. Besatzungsstatut, Demontage, Reparationen, Ruhrbehörde und ganz allgemein der Verkehr mit den Hochkommissaren auf dem Petersberg. Dies bewog Pünder, seinen Vorschlag in der Weise zu modifizieren, daß er die Errichtung eines „Ministeriums für zwischenstaatliche Beziehungen" vorschlug.[91]

Hieran hat Pünder in der Folgezeit hartnäckig festgehalten und immer wieder versucht, seine Vorstellungen durchzusetzen,[92] wohl nicht zuletzt deshalb, weil er selbst sehr stark auf die Übernahme dieses Ministeriums

---

90 Zitate aus der Anlage zum Kurzprotokoll (Anm. 88) „Grundsätzliches zum Aufbau der Bundesverwaltung". Als Abgesandte des Rechnungshofes waren erschienen: Vizepräsident Mayer, Direktor Fuchs und Oberregierungsrat Markull.

91 Zitate aus der Anlage zum Kurzprotokoll (Anm. 88) „Grundsätzliches zum Aufbau der Bundesverwaltung" und aus der Diskussion zu Pünders Referat, die in einer gesonderten Anlage festgehalten ist.

92 Als Beleg siehe Bericht der Stuttgarter Nachrichten vom 24. 8. 1949: „Pünders Pläne für ein Außenamt. Bundesministerium für zwischenstaatliche Beziehungen", in dem Pünders Vorstellungen wiedergegeben sind und auch bereits eine Gliederung für das Ministerium zu finden ist, das sechs Hauptabteilungen haben sollte: Personalangelegenheiten, Außenhandel, Europäisches Hilfsprogramm, Auswärtige Beziehungen, Konsularvertretungen, Völkerrechtsfragen.

reflektierte.[93] Pünders Bemühungen, Adenauer durch wiederholte Briefe für seinen Plan zu gewinnen,[94] hatten jedoch keine Aussicht auf Erfolg, auch dann nicht, als er die Bestätigung erhielt, daß die Militärgouverneure gegen die Einrichtung eines Ministeriums für zwischenstaatliche Beziehungen keine Bedenken erheben, dies sogar für notwendig halten würden.[95] Unterstützung fand er nur bei der bayerischen Staatsregierung,[96] während die Mehrheit des Organisationsausschusses, der Parteivorstand der SPD[97] und das Deutsche Büro für Friedensfragen[98] gemeinsam in Übereinstimmung mit Adenauer forderten, die „auswärtigen Angelegenheiten durch eine Stelle bei der Bundeskanzlei wahrnehmen zu lassen".[99] Zur Begründung dieser Auffassung sei eine Äußerung von Clemens von Brentano im Organisationsausschuß zitiert, die in ähnlicher Form auch von der SPD und dem Deutschen Büro für Friedensfragen vorgebracht wurde: „Die Beziehungen zu den ausländischen Staaten erschöpfen sich zunächst nahezu ausschließlich in den sogenannten Besatzungsangelegenheiten im weitesten Sinne. Diese sind auf das engste mit der Innenpolitik Deutschlands verflochten, so daß hier der Bundeskanzler sich die grundsätzliche Lenkung und Entscheidung auf diesen Gebieten wird vorbehalten müssen."[100] Brentanos Argumentation weist auf die besondere Bedeutung hin, die der Organisationsausschuß wie zuvor der Parlamentarische Rat dem Bundeskanzler innerhalb der Bundesregierung beimaß. Sie wird noch deutlicher greifbar in den Erörterungen über die organisatorische Ausgestaltung der Bundeskanzlei.

Die Diskussion über die Bundeskanzlei im Organisationsausschuß wurde überwiegend von Ministerialdirektor Wandersleb, dem Chef der Düsseldorfer Staatskanzlei, bestritten, der auch eine entsprechende Vorlage erarbeitet hatte. Ausgangspunkt von Wanderslebs Überlegungen war die starke Stellung, die dem Bundeskanzler nach dem Grundge-

---

93 Diese Absicht geht eindeutig aus einem Brief von Elmenaus an Anton Pfeiffer vom 11. 8. 1949 hervor, in dem es heißt: „Wie bereits persönlich berichtet, hat Herr Oberdirektor Dr. Pünder den lebhaften Wunsch, die Leitung dieses Ministeriums bzw. Amtes [für zwischenstaatliche Beziehungen] zu erhalten und scheint auch Zusicherungen von Herrn Dr. Adenauer bekommen zu haben." NL A. Pfeiffer 241.

94 Vgl. z. B. Pünder an Adenauer vom 26. 7. 1949 und Pünder an Adenauer vom 6. 9. 1949, NL Pünder 265.

95 Vermerk Pünders vom 24. 8. 1949 über ein Gespräch mit General Robertson und McCloy, das am 16. 8. 1949 stattgefunden hatte, abgedruckt in Pünder, Preußen, S. 404f. Einen Durchschlag dieses Vermerks sandte Pünder sogleich an Adenauer, NL Pünder 265.

96 Bayerische Staatskanzlei an das Bayerische Staatsministerium der Finanzen vom 23. 6. 1949, BA Z 13/416. Vgl. außerdem Vermerk von Elmenaus vom 31. 8. 1949, aus dem Pünder, Preußen, S. 405, zitiert.

97 Denkschrift des Parteivorstandes der SPD über die Errichtung eines Amtes für Besatzungsfragen und zwischenstaatliche Beziehungen vom Juni 1949, BA, Z 12/111.

98 Denkschrift des Deutschen Büros für Friedensfragen über die Regelung der auswärtigen Angelegenheiten bei der künftigen Bundesregierung vom Mai 1949, BA, Z 12/103. Vgl. Piontkowitz, Anfänge, S. 188ff.

99 Zitat aus einem undatierten Nachtrag zur Denkschrift des Deutschen Büros für Friedensfragen (Anm. 98) BA, Z 12/103.

100 Gegenvorschläge zu dem Organisationsplan für die Bundesbehörde für auswärtige Angelegenheiten von Botschaftsrat a. D. v. Brentano, o. D., BA, Z 12/103.

setz zufallen mußte. Im Hinblick auf Artikel 65 GG sprach Wandersleb geradezu von einem Präsidialprinzip, das den Bundeskanzler zur herausragenden Figur des Kabinetts bestimmte. Daraus folgerte er in deutlich ausgesprochener Absetzung von den Vorstellungen Pünders, daß die Direktorialkanzlei nicht als Vorbild und Grundlage für die Bundeskanzlei dienen könne, da der Oberdirektor mit seiner Kanzlei „nachträglich auf die bizonalen Verwaltungsämter gesetzt worden" sei. Ein ähnliches Vorgehen schloß Wandersleb für die Bundesregierung aus und verlangte statt dessen, daß „gerade umgekehrt der Bundeskanzler sehr stark mitgestaltend und zusammenfassend wirken können [müßte] auf das Ziel hin, kleine schlagkräftige Ministerien zu schaffen". Das bedingte nach Wandersleb eine organisatorische Ausstattung für die Bundeskanzlei, die sie in die Lage versetzen würde, sowohl „ausgesprochene Koordinierungsaufgaben" wahrzunehmen, als auch zu der „Erledigung einer Reihe von technischen Dingen" beizutragen.[101]

Mit dem zweiten Teil des Vorschlags von Wandersleb, der u. a. auf die Zentralisierung des gesamten Beschaffungswesens in der Bundeskanzlei abzielte, vermochte sich die Mehrheit des Organisationsausschusses nicht anzufreunden und lehnte ihn ab.[102] So blieb es schließlich dabei, der Bundeskanzlei vorwiegend Koordinierungsaufgaben zuzuweisen wie: Koordinierung der Geschäfte der Bundesregierung, Vorbereitung der Sitzungen der Bundesregierung, Fühlungnahme mit Bundesrat und Ländern, Aufrechterhaltung der Verbindung mit den alliierten Dienststellen.[103] Aber allein diese Funktionszuweisung mußte die Bundeskanzlei zur zentralen Schaltstation der Bundesregierung machen, was noch dadurch verstärkt wurde, daß der Organisationsausschuß die Empfehlung aussprach, in der Bundeskanzlei eine zentrale Bundespressestelle einzurichten. Alles zusammengenommen – d. h. einschließlich der Anregung des Ausschusses, dem Bundeskanzler zunächst auch die Außenpolitik direkt zu unterstellen – lassen sich die Arbeitsergebnisse des Organisationsausschusses über Bundeskanzler und Bundeskanzlei als konsequente Fortschreibung der Beschlüsse des Parlamentarischen Rates deuten: Dem von diesem gewollten starken Bundeskanzler beabsichtigte der Organisationsausschuß unbedingt das Instrumentarium in die Hand zu geben, das ihn eigentlich erst befähigte, zur herausragenden Gestalt des Kabinetts zu werden.[104]

---

101 Siehe „Vorschlag für den Aufbau der künftigen Bundeskanzlei" und Kurzprotokoll „Bundeskanzlei". Ergänzendes Referat und Diskussion von MinDir. Dr. Wandersleb, Anlage zum Kurzprotokoll der Sitzung am 17./18. 6. 1949, BA, Z 12/92.

102 Siehe Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 19.

103 So fast wörtlich die Aufzählung von Wandersleb, Anm. 101.

104 Diese Deutung bereits im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel" vom 25. 8. 1949, in dem kritisch angemerkt wird, daß der Organisationsausschuß „die Bundeskanzlei zu einem Über-Ministerium" ausgestaltet habe. „Was bei der Grundgesetz-Abfassung im Bonner Rat nur schwach durch die Zeilen des Gesetzestextes zwinkerte, kommt nun mit Ansprüchen. Die Praktiker haben mit Organisationsgrundsätzen die Lücken ausgefüllt. Die anderen Ministerien sind praktisch nur noch Staatssekretariate des bundeskanzelnden Ministeriums."

Was die Größe des Kabinetts – Zahl der Ministerien – anbetraf, einigte sich der Ausschuß auf die salomonische, letzlich aber nichtssagende Formulierung: „Einerseits muß die Last der Verantwortung für die Geschicke des Bundes auf eine ausreichende Anzahl von Regierungsmitgliedern verteilt, andererseits darf die Bildung eines einheitlichen politischen Willens nicht allzusehr erschwert werden."[105] Hieraus zog der Organisationsausschuß die Konsequenz, für die Errichtung folgender Ministerien zu plädieren: Innenministerium, Finanzministerium, Justizministerium, Wirtschaftsministerium, Arbeitsministerium, Ministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Verkehrsministerium und Postministerium. Eine Minderheit wünschte darüber hinaus, ein Ministerium für Flüchtlingswesen zu schaffen. Übereinstimmend abgelehnt wurden ein Außenhandelsministerium,[106] ein Kultusministerium und ein Gesundheitsministerium.[107]

Die Diskussionen über den Aufbau der einzelnen Ministerien waren langwierig und gingen oft bis ins kleinste Detail. Maßgeblichen Einfluß auf die Meinungsbildung des Ausschusses hatten in dieser Frage die Direktoren der Frankfurter Verwaltung, die dem Ausschuß über die Gliederung der bizonalen Verwaltung und die dabei gemachten Erfahrungen ausführlich berichteten.[108] Obgleich diese Berichte nicht verheimlichten, daß es in der bizonalen Verwaltung eine Fülle von Kompetenzkonflikten gab und auch die Effizienz innerhalb einzelner Verwaltungen bisweilen zu wünschen übrigließ, hielt die Mehrheit des Organisationsausschusses den Aufbau der Frankfurter Verwaltung für sachadäquat und übernahm ihn im Prinzip auch für seine Empfehlungen für den Aufbau der Bundesministerien. Damit wandte sich der Ausschuß insbesondere gegen die von verschiedener Seite in die Diskussion gebrachten Überlegungen, verstärkt Aufgaben aus den Ministerien auszugliedern und Oberbehörden zu übertragen. Nach seiner Meinung führte ein solches Vorgehen „zu keinem brauchbaren Ergebnis und zu keiner Vereinfachung". Beim Aufbau der Ministerien votierte der Ausschuß eindeutig für die Beibehaltung des „bisherigen Systems", auch was die „Verteilung der Zuständigkeiten" anbetraf, bei der er seinen Empfehlungen in aller Regel Erfahrungsgrundsätze zugrunde legte.[109]

Das historische Vorbild bestimmte ebenfalls die Beratungen über die Präsidialkanzlei. Obgleich kein Dissens darüber bestand, daß der Parlamentarische Rat die Befugnisse des Bundespräsidenten im Vergleich mit denen des Weimarer Reichspräsidenten erheblich eingeschränkt hatte, hielt es der Ausschuß dennoch für sinnvoll, die Organisationsstruktur des

---

105 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 3.

106 Entschiedener Gegner eines solchen Ministeriums war Ludwig Erhard, der dies sehr nachdrücklich auch Adenauer zur Kenntnis brachte. Erhard an Adenauer vom 16. 6. 1949, StBkAH 09.04.

107 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 4f.

108 Am 2. 7. 1949 wurden Erhard und Storch gehört, am 3. 7. 1949 Zaubitzer und am 4. 7. 1949 Frohne und Schlange-Schöningen, Protokolle in BA, Z 12/91.

109 Zitate aus Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 4 und S. 7.

ehemaligen Büros des Reichspräsidenten für die Präsidialkanzlei zu übernehmen und sie auch personell ähnlich auszustatten. Zur Begründung führte der zuständige Referent im Organisationsausschuß, Clemens von Brentano, an, daß dem Bundespräsidenten „über den Kreis der ihm formalrechtlich zugewiesenen Befugnisse hinaus materielle Einwirkungsmöglichkeiten auf die Politik des Bundes" zustünden, die sich aus dem „Wesen der Institution" ergeben würden. Nach Brentano hatte der Bundespräsident „den Bund nicht nur völkerrechtlich nach außen" zu vertreten, sondern, so fuhr er fort, „er ist auch gegenüber dem deutschen Volk und den deutschen Ländern der Repräsentant der Bundesrepublik, und er ist kraft seines Amtes der Hüter der Bundesverfassung und der über das geschriebene Verfassungsrecht hinaus geltenden Gesetze der öffentlichen Moral, der nationalen Ehre und Wohlfahrt".[110] Wenn diese fast enthusiastischen Formulierungen in die veröffentlichten Empfehlungen des Organisationsausschusses auch keinen Eingang gefunden haben, so sind sie doch in ihrer Substanz aufgenommen worden.[111] Dies erhellt, daß der Organisationsausschuß im Falle des Bundespräsidenten dem Parlamentarischen Rat nicht so eindeutig zu folgen bereit war wie im Falle des Bundeskanzlers. Sein Bild vom Bundespräsidenten orientierte sich stärker an der deutschen Tradition als am Text des Grundgesetzes, und insofern war es nur folgerichtig, für den Aufbau der Präsidialkanzlei das Büro des Reichspräsidenten als Vorbild zu wählen.

Am eindeutigsten erwies sich indessen der Bezug auf die Tradition beim Bundestag. Ministerialrat Hermans, der die Vorbereitung dieses Themas übernommen hatte, stellte am 18. Juni 1949 in lapidarer Kürze fest, daß „im Grundgesetz wesentliche Abweichungen in bezug auf den früheren Reichstag [nicht] vorhanden sind", und folgerte daraus, dem Bundestag zu empfehlen, die Geschäftsordnung des Reichstags von 1923 mit einigen Anpassungen zunächst zu übernehmen, da hierin ein Werk vorliege, „das einen außerordentlichen Schatz parlamentarischer Erfahrungen verkörpert, so daß man nicht ohne zwingenden Grund von ihr abgehen sollte".[112] Damit ließ es der Ausschuß bewenden und erarbeitete später nur noch einen Stellen- und Geschäftsverteilungsplan für das Büro des Bundestages, das lediglich für Arbeiten im „technisch-organisatorischen Rahmen" zur Verfügung stehen und keine Mitwirkungsmöglichkeit an der „materiellen Gesetzgebung" haben sollte.[113]

Ganz anders als beim Bundestag stellte sich die Lage für den Organisationsausschuß zu Beginn seiner Beratungen beim Bundesrat dar, da der Ausschuß in diesem Fall nicht nur eine „besondere Kompetenz" beanspruchte, sondern außerdem jegliche Anknüpfung an den Reichsrat der Weimarer Republik entschieden ablehnte, denn – so die Feststellung des Bremer Landesdirektors Suchan – „die Aufgaben des Bundesrats in der

110 Aufzeichnung über die Organisation der künftigen Präsidialkanzlei, BA, Z 12/92.
111 Siehe Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 17.
112 Bundestag, Referat von MinRat Hermans, BA, Z 12/92.
113 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 89ff.

deutschen Bundesrepublik sind ganz andere als die des früheren Reichsrats". Als Problembereiche, die vom Organisationsausschuß zu behandeln seien, nannte Suchan vor allem die Wahl des Bundesratspräsidenten (echte Wahl oder automatischer Wechsel), die Versammlungsdauer des Bundesrates (ständiges Organ oder Tagung nur nach Einberufung), die Einrichtung eines Sekretariats (technisches Büro oder Sekretariat mit Fachreferenten) und schließlich allgemeine Geschäftsordnungsfragen.[114] Im Verlauf der Beratungen schränkte der Ausschuß jedoch in Abweichung von seiner ursprünglichen Zielsetzung den Diskussionsgegenstand stark ein und befaßte sich letzlich nur noch mit den „rein organisatorischen Fragen", worunter er allein das Sekretariatsproblem verstand. Es gelang ihm aber nicht, in diesem Punkt eine gemeinsame Empfehlung zu erstellen, da eine Mehrheit für die Einrichtung eines technischen Büros votierte, eine starke Minderheit jedoch die Auffassung vertrat, „daß ein Sekretariat mit Fachreferenten nötig sei, um den Bundesrat aktionsfähig zu machen". So verzichtete der Ausschuß notgedrungen beim Bundesrat als einzigem Organ darauf, überhaupt ein Organisationsschema aufzustellen, und beließ es dabei, im Abschlußbericht die unterschiedlichen Auffassungen nebeneinander darzustellen.[115]

Abschließend hat sich der Organisationsausschuß noch mit der Frage der Überleitung zonaler und vor allem bizonaler Behörden auf den Bund befaßt und dabei auf die Rechte und Pflichten hingewiesen, die dem Bund aus den Artikeln 130 bis 133 GG erwachsen würden. Er hat zu diesem Problem eine ausführliche Anhörung des Leiters der Direktorialkanzlei, Ministerialdirektor Krautwig, durchgeführt[116] und auch entsprechende Vorschläge Pünders entgegen- und in den Abschlußbericht aufgenommen, dann aber ausdrücklich festgestellt, „daß keinesfalls daran gedacht werden könne, die vorhandenen Frankfurter Verwaltungsorgane etwa in ihrer jetzigen Zusammensetzung in die Bundesministerien zu überführen. Es kann und darf der künftigen Bundesregierung beim Aufbau und bei der Besetzung ihrer Ministerien in keiner Weise vorgegriffen werden".[117] Damit hatte der Organisationsausschuß zugleich noch einmal in aller Deutlichkeit zum Grad der Verbindlichkeit seiner eigenen Vorschläge Stellung bezogen, über deren Relevanz weder er noch die Ministerpräsidenten und auch nicht der Hauptausschuß zu entscheiden hatte, sondern einzig und allein die künftige Bundesregierung bzw. für ihren jeweiligen Bereich Bundespräsident, Bundestag und Bundesrat.

---

114 Bundesrat, Referat von Landesdirektor Suchan, BA, Z 12/92.

115 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 87f.

116 Am 12. 7. 1949, siehe das stenographische Protokoll der Sitzung des Organisationsausschusses von diesem Tag, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 840ff.

117 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 12.

5. *Abschluß der Überleitungsarbeiten*

Der weitere Gang der Überleitungsarbeiten entsprach dieser Sachlage. Am 5. August 1949 tagte die Ministerpräsidentenkonferenz, um über das weitere Procedere zu beraten. Dabei anwesende Mitglieder des Parlamentarischen Rates vertraten die Auffassung, daß die für diesen Zeitpunkt vorgesehenen gemischten Überleitungsausschüsse (Menzel) nicht mehr zusammenzutreten brauchten, ein Vorschlag, dem die Ministerpräsidenten und im nachhinein auch Adenauer zustimmten.[118] So wurden die Empfehlungen der Überleitungsausschüsse am 25. August 1949 direkt dem Hauptausschuß vorgelegt, der sie lediglich zur Kenntnis nahm, „ohne sie sich in allen Einzelheiten zu eigen zu machen", und sie als „Material" an die zuständigen Bundesorgane sandte.[119] Dieser Vorgang hat bei süddeutschen Föderalisten eine gewisse Enttäuschung hervorgerufen, die – um mit Claus Leusser zu sprechen – darin „ein Begräbnis erster Klasse" sahen.[120] Läßt man jedoch die in diesem Statement enthaltenen Emotionen beiseite und betrachtet lediglich nüchtern den Ablauf der Ereignisse seit Sommer 1948, so ist der Beschluß des Hauptausschusses vom 25. August nur als logischer und unabwendbarer Endpunkt einer kontinuierlichen Machtverlagerung von den Ministerpräsidenten auf die Parteien zu verstehen, die nun unmittelbar davor standen, über die Besetzung der Bundesorgane zu entscheiden und die weitere politische Entwicklung zu bestimmen.

Am Ende der Arbeit der Ministerpräsidentenkonferenz stand aber dennoch ein konkreter Beschluß, der auch für die Zeit nach der Konstituierung der Bundesorgane Verbindlichkeit beanspruchen durfte. In ihrer letzten Sitzung am 26. August 1949 entschied die Konferenz über den Wahlmodus des Bundesratspräsidenten und den Kreis der Kandidaten wie folgt: „Nach der Aussprache steht eindeutig fest, daß nach Auffassung der Ministerpräsidentenkonferenz kein Außenstehender Bundesratspräsident werden kann. Das Amt des Bundesratspräsidenten sollte auf ein Mitglied des Bundesrats fallen, das nebenamtlich tätig ist und im Sinne der Verfassung durch Abstimmung im Bundesrat aus seiner Mitte heraus für ein Jahr gewählt wird." Immer noch nicht endgültig geklärt werden konnte dagegen die Frage nach der Art des einzurichtenden Sekretariats. Hier gab es lediglich eine „überwiegende Meinung", „daß es sich hierbei nur um ein technisches Büro handeln kann, damit die im Grundgesetz vorgesehene Einflußmöglichkeit der Länder nicht präjudiziert wird".[121]

---

118 Protokoll der Sitzung abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 987ff.; Stock an Adenauer vom 11. 8. 1949, BA, Z 12/80; die Zustimmung Adenauers ergibt sich aus einer Notiz Bergners vom 17. 8. 1949, BA, Z 12/62.

119 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. VII.

120 Leusser, Ministerpräsidentenkonferenzen, S. 73.

121 Protokoll der Sitzung der Ministerpräsidentenkonferenz am 26. 8. 1949, abgedruckt in: Akten zur Vorgeschichte, Bd. 5, S. 1062ff.

Drittes Kapitel

Die Konstituierung der Verfassungsorgane und der Aufbau ihrer Behörden (ab Sommer 1949)

Am 14. August 1949 fand die Wahl zum ersten Deutschen Bundestag statt. Am 7. September trat er zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen, wenige Stunden nach der ersten Sitzung des Bundesrates. Am 12. September wählte die Bundesversammlung den ersten Bundespräsidenten, am 15. September der Bundestag den ersten Bundeskanzler, der schließlich am 20. September sein Kabinett vorstellte.[1]

Der Regierungsbildung, die im historischen Ablauf dieser Ereignisse am Ende stand, kam gleichwohl in diesen Wochen die überragende Bedeutung zu, da Vorentscheidungen über sie bereits vor der Konstituierung der anderen Verfassungsorgane fielen, die wiederum Auswirkungen auf die personelle Besetzung von deren Spitzenämtern besaßen.

Eine Darstellung der Konstituierungsphase der Verfassungsorgane wird daher zunächst mit der Regierungsbildung einsetzen und sich daran anschließend sogleich dem organisatorischen und personellen Aufbau der Ministerien zuwenden müssen, durch die die Regierung eigentlich erst handlungsfähig wurde. Im Anschluß hieran sollen dann Bundespräsident, Bundestag und Bundesrat in den Blick genommen werden, deren Verwaltungen sich im gleichen Zeitraum herausbildeten, und die in diesen Monaten die notwendigen Regelungen für ihre Arbeitsweise erarbeiteten und auf ihre Tauglichkeit erprobten.

Am Ende der Konstituierungsphase der Verfassungsorgane, das man mit guten Gründen für den Sommer 1950 annehmen kann, war der Aufbau der bundesrepublikanischen Institutionen aber noch nicht abgeschlossen. Es fehlte als letzter Pfeiler das Bundesverfassungsgericht, für dessen Errichtung der Gesetzgeber zunächst die gesetzliche Grundlage zu schaffen hatte. Erst im Frühjahr 1951 konnten ein entsprechendes Gesetz verabschiedet und die für die Konstituierung des Gerichtes notwendigen Entscheidungen, an denen alle übrigen Verfassungsorgane mehr oder weniger beteiligt waren, getroffen werden. Notwendigerweise gerät die Darstellung dieser Entscheidungsabläufe sowohl zeitlich wie thematisch zu einem Beitrag über die Stellung der – bereits existierenden – Verfassungsorgane im Regierungssystem und leitet somit schon zum abschließenden Teil der Arbeit über.

---

1 Überblick in: Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge Bd. 75 (1949), S. 332ff.

I. Die Regierungsbildung

1. Vorbereitungen und Vorentscheidungen für die Koalitionsbildung unter Adenauer

In der Bundestagswahl vom 14. August 1949 erreichten CDU und CSU zusammen 31% der abgegebenen Stimmen, und sie errangen damit 139 der 402 Bundestagsmandate. Der Stimmenanteil der SPD blieb mit 29,2%, auf die 131 Abgeordnetensitze entfielen, leicht dahinter zurück. Die FDP konnte 11,9% der Stimmen bzw. 52 Mandate gewinnen, die DP 4% Stimmenanteil bzw. 17 Mandate. Als weitere Parteien zogen noch die KPD mit 15 Mandaten, die Bayern-Partei mit 17 Mandaten, das Zentrum mit 10 Mandaten, die WAV mit 12 Mandaten sowie Splitterparteien und Parteilose mit insgesamt 9 Mandaten in den Bundestag ein.[1]

Ein Wahlergebnis, das der CDU/CSU den ersten Platz in der Gunst der Wähler zuweisen würde, hatte Adenauer erhofft und erwartet.[2] Er, der bereits seit dem Sommer 1948 an den großen Entscheidungen in den Westzonen an maßgebender Stelle mitgewirkt hatte, fühlte sich auf diesen Augenblick gut vorbereitet und erhob nun den Anspruch auf die Führung der deutschen Politik unter Ausschluß jeglicher Mitwirkung der SPD an der Regierung.[3] Allerdings wußte Adenauer, daß innerhalb der CDU vor allem einige Länderchefs für eine Große Koalition mit der SPD plädierten. Seine Bestrebungen waren daher nur durchzusetzen, wenn es ihm gelang, die dagegen opponierenden Landesfürsten zu überspielen. Hierzu bedurfte es erheblichen taktischen Geschicks.

In den Tagen nach der Wahl hielt sich Adenauer daher mit öffentlichen Erklärungen zur Regierungsbildung zurück und betonte lediglich die Notwendigkeit, daß die CDU unter allen Umständen auf der Besetzung des Wirtschaftsministeriums beharren müsse.[4] Damit hatte Adenauer eine conditio sine qua non genannt, von der er wußte, daß sie von der gesamten CDU und CSU geteilt und von der SPD-Führung entschieden abgelehnt wurde. Weitere Konsequenzen hieraus zu ziehen, unterließ Adenauer vorerst und versuchte in der Öffentlichkeit den Anschein zu erwecken, als ob er den Entscheidungen der zuständigen Parteigremien nicht vorgreifen wolle. Hinter den Kulissen initiierte er jedoch schon mehrere Treffen und Besprechungen, die seinen eigenen Anspruch auf das Kanzleramt sichern sollten, noch ehe die Bundestagsfraktion der CDU/CSU zusammengetreten war. Bei diesen Aktionen Adenauers fällt auf, daß er von Beginn an die Führungspositionen aller künftigen

---

1 Eine Analyse der Wahl gibt Jürgen W. Falter, Kontinuität, S. 236–263.

2 Adenauer an Ehard vom 13. 8. 1949, StBkAH 09.01: „Aber es spricht eine große Wahrscheinlichkeit dafür, [. . .] daß die CDU/CSU die Führung der deutschen Politik übernehmen muß." Vgl. Morsey, Bildung, S. 7.

3 Vgl. Adenauers entschiedene Worte zu Beginn der Rhöndorfer Konferenz am 21. 8. 1949, abgedruckt in Morsey, Weichenstellung, S. 513ff.

4 So z. B. in einem Interview mit United Press am 17. 8. 1949, AdG 1949, S. 2043.

Verfassungsorgane in den Prozeß der Regierungsbildung einbezog, um so zum einen die Anzahl der zu vergebenden Positionen zu erhöhen und damit die verfügbare Masse zu vergrößern, zum anderen aber die Möglichkeit zu haben, die künftigen Koalitionspartner sowie starke und eigenwillige Kräfte innerhalb der eigenen Partei vorwiegend mit Positionen außerhalb der Regierung abzuspeisen und damit für sich selbst einen größeren Spielraum zu schaffen.

Zwischen dem 13. und 19. August 1949 lud Adenauer ein Gremium führender CDU/CSU-Politiker für den 21. August 1949 in sein Haus nach Rhöndorf ein, über dessen genaue Zusammensetzung lange Zeit Unklarheit herrschte. Rudolf Morsey ist es in letzter Zeit gelungen, den Teilnehmerkreis zu eruieren.[5] Er setzte sich aus den Landesvorsitzenden der Union, aus prominenten Vertretern der Frankfurter Verwaltung und einigen weiteren Politikern zusammen, deren Funktion nicht ganz einsichtig erscheint. Inwieweit die Zusammensetzung des Gremiums einem sorgfältig erwogenen Kalkül Adenauers entsprach oder aber mit Ausnahme der Landesvorsitzenden eher zufallsbedingten Charakter trug, mag dahingestellt bleiben. Adenauer selbst ließ von Anbeginn an keinen Zweifel daran, daß er angesichts des Fehlens einer die drei Zonen übergreifenden Parteiorganisation in diesem von ihm einberufenen Gremium das zuständige Organ erblickte, in dem über das weitere Vorgehen entschieden werden sollte.[6]

Mit einigem Argwohn beobachtete Adenauer daher offensichtlich die Absicht des Ellwanger Kreises der CDU/CSU, an eben dem Wochenende zusammenzutreten, an dem das Rhöndorfer Treffen stattfinden sollte. Adenauer regte deshalb über den bayerischen Ministerpräsidenten und CSU-Vorsitzenden Hans Ehard an, die Tagung des Ellwanger Kreises auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.[7] Hiermit hatte er aber keinen Erfolg – im Gegenteil! Auf Veranlassung von Ehards Staatssekretär Anton Pfeiffer wurde das Treffen noch um einen Tag vorverlegt und den Mitgliedern des Kreises mitgeteilt, daß die Teilnahme an der Tagung „äußerst dringlich" sei.[7a] So tagte der Kreis am 19. und 20. August und beriet „über den Ausgang der Wahl zum Ersten Bundestag und das künftige Verhalten der CDU/CSU".[7b] Die Tagungsteilnehmer faßten jedoch keinerlei Beschlüsse, da sie keine Einigung darüber erzielen konnten, ob eine Regierungsbildung mit der SPD oder gegen sie anzustreben war, und sie außerdem die Auffassung vertraten, daß allein die künftige Bundestagsfraktion der Union über die Koalitions- und Regie-

---

5 Morsey, Bildung, S. 8f.; ders., Weichenstellung, S. 509.

6 Adenauer in einer Stellungnahme am 17. 8. 1949: „Die einzelnen Parteivorstände müßten sich bis Ende August über die im Bundestag einzuschlagende politische Linie klar werden. Die entscheidende Konferenz der CDU/CSU werde am Wochenende stattfinden." Tagesnachrichten der VfW vom 17. 8. 1949.

7 Adenauer an Ehard vom 13. 8. 1949, StBkAH 09.01. Vgl. Morsey, Bildung, S. 7.

7a Anton Pfeiffer an die Mitglieder des Ellwanger Kreises vom 15. 8. 1949, ACDP I-050-001 (NL W. Strauß).

7b Notiz von W. Strauß, ebenda.

rungsbildung zu entscheiden habe.[8] So war in der Koalitionsfrage auch nach der Tagung des Ellwanger Kreises auf seiten der Union noch alles offen, was den Intentionen Adenauers entgegenkam, der eine Verständigung mit Ehard suchte, noch ehe irgendwelche Parteigremien gesprochen hatten. Am 20. August, direkt im Anschluß an die Tagung des Ellwanger Kreises, trafen Adenauer und Ehard in Frankfurt zu einer bereits eine Woche zuvor vereinbarten Aussprache zusammen.[9]

Der Vermerk v. Elmenaus, der den Inhalt der Besprechung festhält, an der außerdem noch Ehards engste Mitarbeiter Anton Pfeiffer und Karl Schwend sowie zeitweise die Frankfurter Direktoren Ludwig Erhard und Wilhelm Niklas teilnahmen, läßt nicht nur Verlauf und Ergebnis der Aussprache rekonstruieren, sondern auch die unterschiedlichen Absichten erkennen, mit denen Adenauer und Ehard nach Frankfurt gekommen waren.

Übereinstimmung bestand offenbar zwischen beiden von vornherein darüber, daß eine Koalition mit der SPD „nicht ernsthaft in Erwägung" zu ziehen, sondern eine Koalition „nur mit der FDP" zu erstreben war. Darüber hinaus ging es Adenauer um die Unterstützung Ehards für seine Kanzlerkandidatur, um die ihm vor allem auch deshalb zu tun war, als Ehard selbst in gewissen CDU-Kreisen als Kanzlerkandidat gehandelt wurde.[10] Dem galt es sofort einen Riegel vorzuschieben. Hierauf zielte Adenauers Bemerkung, mit der er „an sich Herrn Ministerpräsidenten Ehard als den geeigneten Kanzler bezeichnete, jedoch Bedenken gegen dessen Wahl zum Ausdruck brachte, da Ministerpräsident Ehard gegen das Grundgesetz gestimmt hat". Von bayerischer Seite wurde dem nicht widersprochen und Adenauers Anspruch anerkannt. Sodann einigten sich Adenauer und Ehard sehr schnell über die Besetzung der Ämter des Bundespräsidenten, das Heuss zufallen sollte, des Bundestagspräsidenten, für das der hessische CDU-Politiker und Präsident des Frankfurter Wirtschaftsrates, Erich Köhler, vorgesehen wurde, und des Bundeswirtschaftsministeriums, für das Ludwig Erhard der unumstrittene gemeinsame Kandidat war.

Bis hierher entsprach der Gesprächsverlauf ganz Adenauers Konzept, und es hat den Anschein, als ob er an dieser Stelle gern abgebrochen hätte. Doch nun kamen die bayerischen Forderungen, die vorzubringen für notwendig erachtet wurde, da die in Bonn und Frankfurt zirkulieren-

---

8 Über den Verlauf der Sitzung wurde kein Protokoll angefertigt. Es existieren aber stenographische Aufzeichnungen von Karl Schwend – Priv. NL. K. Schwend 37 –, für deren Übertragung in Langschrift ich Herrn Hans Gebhardt, Bayreuth, zu danken habe. Zur Wertung dieser Tagung des Ellwanger Kreises auch Morsey, Bildung, S. 9.

9 Zum folgenden Vermerk v. Elmenaus vom 21. 8. 1949, abgedruckt ebenda, S. 10ff.

10 So ein Bericht von Heinz Medefind unter der Überschrift „‚Große Koalition' noch nicht ausgeschlossen" in der Neuen Zeitung vom 18. 8. 1949, in dem es u. a. hieß: „Der stark betonte Föderalismus der CSU-Abgeordneten wird es nicht einfach machen, zu einer glatten Zusammenarbeit mit den mehr zentralistisch eingestellten CDU-Vertretern Norddeutschlands zu gelangen. Aus diesem Grund erscheint der CDU eine Kanzlerschaft Ehards als zweckmäßig, weil dadurch eine ausgleichende Kraft aus Bayern im Bundestag wäre."

den Ministerlisten nach bayerischer Auffassung ein „ausgesprochen norddeutsches Gepräge" trugen.[11] So erhoben die bayerischen Politiker Adenauer gegenüber Anspruch auf das Finanzministerium, auf dessen Besetzung sie nur im äußersten Fall verzichten wollten, das Landwirtschaftsministerium als Fachministerium, das daher auch nicht auf die CSU angerechnet werden dürfe, sowie auf die Staatssekretärsposten im Verkehrsministerium, im Innenministerium und im Arbeitsministerium, gegen dessen Besetzung mit Storch als Minister – wie Adenauer vorschlug – erhebliche Bedenken erhoben wurden. Schließlich präsentierten die Bayern Adenauer noch den Wunsch Ehards, zum ersten Bundesratspräsidenten gewählt zu werden. Wie dem Vermerk v. Elmenaus zu entnehmen ist, erklärte sich Adenauer allein mit dem letzten Wunsch ausdrücklich einverstanden, während er die bayerischen Forderungen nach bestimmten Ministerien und Staatssekretärsposten zur Kenntnis nahm, ohne eine deutliche und bindende Stellungnahme abzugeben.

Die Rhöndorfer Besprechung am folgenden Tag begann Adenauer auf der Basis, auf die er sich zu Beginn des Frankfurter Gesprächs mit Ehard, der nicht nach Rhöndorf gekommen war, geeinigt hatte: Keine Koalition mit der SPD, Regierungsbildung nur mit der FDP. Wie neuere Quellenfunde über den Verlauf der Rhöndorfer Konferenz belegen,[12] plädierten entgegen früheren Annahmen[13] nur wenige Teilnehmer des Treffens für eine Große Koalition,[14] die Mehrheit votierte deutlich für eine Kleine Koalition, in die aber nach Auffassung einer Reihe von Sprechern, die sich gleich zu Anfang zu Wort meldeten, die DP einbezogen werden sollte, um eine Minderheitsregierung zu vermeiden. Auf diese Anregungen hin schwenkte Adenauer, der anfangs gegen eine Einbeziehung der DP noch Bedenken geäußert hatte, da „sie in der Wahlagitation völlig in das nationalistische Fahrwasser abgerutscht" sei, überraschend schnell ein und erhielt für diese gegenüber der Verabredung mit Ehard veränderte Ausgangslage auch sogleich die Zustimmung des anwesenden Generalsekretärs der CSU, Franz Josef Strauß. Nachdem somit über die Einbeziehung der DP in die Koalition Einigung erzielt war, erhob Adenauer Anspruch auf die Kanzlerkandidatur, was ohne Diskussion akzeptiert wurde. Dann schlug er Heuss als Kandidaten für das Amt des Bundespräsidenten vor, wogegen einige Bedenken laut wurden, und brachte schließlich auch den Wunsch Ehards zur Sprache, das Amt des Bundesratspräsidenten zu übernehmen.[15] Die bayerischen Wünsche auf bestimmte Kabinettsposten hat Adenauer in Rhöndorf wohlweislich nicht

---

11 Bericht v. Elmenaus an die bayerische Staatskanzlei vom 16. 8. 1949, NL A. Pfeiffer 241.

12 Siehe Morsey, Weichenstellung, S. 513ff.

13 Sie beruhten vor allem auf späteren Mitteilungen von Teilnehmern. Zu nennen sind Weymar, Adenauer, S. 427ff. (Bericht von Pferdmenges); Adenauer, Erinnerungen 1, S. 223ff.; Pünder, Preußen, S. 408ff. sowie die Berichte von Peter Altmeier, Ludwig Erhard und Franz Josef Strauß in: Dreher, Weg, S. 352ff.

14 Dabei handelte es sich um Werner Hilpert, Gebhard Müller, Günter Gereke und Wilhelm Simpfendörfer.

15 Dieser Umstand ergibt sich aus einem Brief von Gebhard Müller an Anton Pfeiffer vom 23. 8. 1949, abgedruckt in: Morsey, Weichenstellung, S. 533f.

erwähnt. Er begnügte sich damit, die für ihn wichtigen Ergebnisse seiner Aussprache mit Ehard zu verwerten und sie von diesem Gremium und in den folgenden Tagen auch von anderen Parteiinstanzen billigen zu lassen,[16] um sie auf diese Weise schon vor dem Zusammentritt der Bundestagsfraktion der Union, deren Verhalten Adenauer zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausrechnen konnte, so weit zu festigen, daß sie kaum noch abzuändern waren.

Es stellt sich an dieser Stelle zwangsläufig die Frage, wann Adenauer damit begonnen hat, die von ihm unter seiner Führung beabsichtigte Koalitionsbildung mit den künftigen Partnern vorzuklären und abzusprechen, um damit auch von dieser Seite seinen Anspruch auf die Kanzlerschaft abzusichern. Aufgrund der meisterhaften taktischen Züge, mit denen er seine Kanzlerkandidatur in den eigenen Reihen durchsetzte, lassen sich an seiner späteren Behauptung vor den Landesvorsitzenden, Ministerpräsidenten, Ministern und Landtagspräsidenten der CDU/CSU am 31. August 1949, daß er Koalitionsbesprechungen erst nach der Rhöndorfer Konferenz aufgenommen habe,[17] füglich Zweifel anmelden.

Schon im Vorfeld der Bundestagswahlen finden sich einige Hinweise darauf, daß Adenauer bestrebt war, partiell mit der FDP und der DP zusammenzuarbeiten – insbesondere durch regionale Wahlabkommen wie z. B. mit der FDP in Hamburg –, um auf diese Weise das bürgerliche Wählerreservoir möglichst vollständig auszuschöpfen und damit zu verhindern, „daß im Bundestag die sozialistische Partei eine Mehrheit bilden kann, die dann einen sozialdemokratischen Bundeskanzler wählt".[18] Adenauer bemühte sich in dieser Zeit intensiv um Kooperationsmöglichkeiten mit den Koalitionspartnern von Frankfurt, fand aber, was die DP anbetraf, bei der niedersächsischen CDU wenig Gegenliebe, da es zwischen ihr und der DP zu erheblichen Spannungen gekommen war.[19] Auch in der Zusammenarbeit mit der FDP blieben Friktionen nicht aus,[20] ohne daß diese jedoch zu einer ernsten Trübung im Verhältnis zwischen den beiden Parteiführungen zu führen vermochten. An der Absicht der gemeinsamen Koalitionsbildung nach einem erfolgreichen Wahlausgang scheint nie ein Zweifel bestanden zu haben.

Sie hatte bereits in der zweiten Julihälfte 1949 so konkrete Formen angenommen, daß Adenauer den führenden FDP-Politikern in der britischen Zone, Franz Blücher und Friedrich Middelhauve, zu diesem frühen Zeitpunkt die „Besetzung von Stellen bei der Organisation der Bundesregierung" anbot, um die Unterstützung der FDP für den CDU-Kandidaten im Oberbergischen Kreis zu gewinnen.[21] Über den Fortgang

16 Vgl. Morsey, Weichenstellung, S. 510.

17 Stenographische Niederschrift der Sitzung im Protokollbuch der Unionsfraktion, ACDP, VIII–001–006/1.

18 Adenauer an Eugen Huth (Kreisvorsitzender und Fraktionsführer der CDU in Wuppertal) vom 4. 7. 1949, StBkAH 07.27.

19 Dazu Seebohm an Adenauer vom 23. 6. 1949; Adenauer an Seebohm vom 29. 6. 1949; Adenauer an Seebohm vom 5. 7. 1949; alle Schreiben in StBkAH 09.02.

20 Siehe z. B. Adenauer an Blücher und Middelhauve vom 22. 7. 1949, StBkAH 08.68.

21 Ebenda.

dieser Angelegenheit, d. h. ob überhaupt und – wenn ja – welche Stellen der FDP angeboten wurden, ist nichts überliefert. Mit Sicherheit ist aber davon auszugehen, daß ein Einvernehmen über die Besetzung der wichtigsten Ämter zwischen führenden CDU- und FDP-Politikern vor dem Wahltag schon bestand. Darauf weist ein Brief Höpker Aschoffs an Heuss vom 14. August 1949[22] ebenso hin wie eine am 15. August 1949 von United Press verbreitete Meldung, die aus „gewöhnlich gut unterrichteten politischen Kreisen" zu berichten wußte, daß sich CDU und FDP bereits auf ein gemeinsames Kabinett geeinigt hätten, an dessen Spitze als Kanzler Adenauer stehen, während Heuss das Präsidentenamt übernehmen solle.[23]

Die Koalitionsverhandlungen, die Blücher in der Woche nach der Wahl mit den „führenden Männern" der CDU führte, unter denen sich mit Sicherheit auch Adenauer befunden haben muß, bestätigten diese Ämterzuweisungen,[24] erweiterten darüber hinaus aber auch die Zahl der Verhandlungspartner, da Blücher die DP einbezog, deren Vorsitzenden Hellwege er am 19. August in Hannover aufsuchte.[25] Ob dies nach Absprache und mit Einwilligung Adenauers geschah, muß offenbleiben, erscheint aber naheliegend, da Adenauer im Vorfeld der Wahlen – wie oben gezeigt – die DP durchaus für einen möglichen Partner gehalten hatte und lediglich aufgrund des Wahlkampfverlaufs zunächst von der formellen Heranziehung der DP abzusehen gedachte. Inwieweit diese seine Ehard gegenüber geäußerte und zu Beginn der Rhöndorfer Konferenz wiederholte Ansicht allerdings seinen eigentlichen Absichten entsprach, steht dahin. Sein durch das Verhalten der DP im Wahlkampf ungebrochen positives Urteil über Hellwege und Seebohm,[26] die Schnelligkeit, mit der er nach der Rhöndorfer Konferenz ein grundsätzliches Einverständnis mit der DP-Führung verkünden konnte,[27] wie schließlich die Erinnerungen von damaligen engen Mitarbeitern Hellweges, daß bereits vor den Wahlen bzw. unmittelbar danach Hellwege gegenüber Adenauer in eine Regierungsbeteiligung der DP eingewilligt habe,[28]

22 NL Heuss 57. Darin u. a.: „Ich könnte mir denken, daß man Ihnen mit der Frage Bundespräsident auf den Leib rückt [. . .] Wenn wir nach den Wahlen eine Koalition der CDU und FDP bekommen sollten, muß Adenauer unter allen Umständen Bundeskanzler werden."

23 UP Nr. 59, 15. August 1949 – 06.52.

24 Vgl. Blücher an Heuss vom 22. 8. 1949, NL Heuss 54.

25 Hierzu ebenda; genaue Datierung von Blüchers Besuch bei Hellwege nach dpd vom 19. 8. 1949.

26 Siehe Morsey, Weichenstellung, S. 520.

27 So bereits zwei Tage nach der Rhöndorfer Konferenz vor der nordrhein-westfälischen CDU-Landtagsfraktion. Siehe Meldung der Zeitung „Hessischer Sonntag" vom 24. 8. 1949. In die gleiche Richtung wiesen Äußerungen Adenauers während einer Pressekonferenz am selben Tag, in denen von einem fortgeschrittenen Verhandlungsstadium mit den anderen Parteien die Rede war; siehe DUD vom 24. 8. 1949.

28 Joachim v. Merkatz erinnert sich, daß Adenauer Hellwege in einem Gespräch in Rhöndorf die Zustimmung zur Beteiligung der DP an der Regierung bereits vor der Bundestagswahl abgerungen habe. Persönliche Mitteilung vom 7. 10. 1980. Vgl. auch Alt, Prozeß, S. 74. Adolf Dedekind, damals Hellweges persönlicher Referent, berichtet hingegen, daß die Verhandlungen zwischen Adenauer und Hellwege unmittelbar nach den Wahlen begonnen hätten. Persönliche Mitteilung vom 12. 2. 1981.

stützen die Annahme, daß dieser eine Regierungsbeteiligung der DP nie aus den Augen verlor[29] und sein am 20. und 21. August 1949 bekundeter Wille, eine Koalition lediglich mit der FDP zu bilden, wahrscheinlich nur taktisch bedingt war, da er annahm, daß innerhalb der CDU/CSU starke Widerstände gegenüber einer Einbeziehung der DP bestünden. Der Verlauf der Rhöndorfer Konferenz erbrachte nun aber – möglicherweise mit Adenauers Nachhilfe[30] – eine Mehrheit für Koalitionsverhandlungen mit der DP und erlaubte es Adenauer, jetzt offen die von ihm ursprünglich beabsichtigte Regierungsbildung mit FDP und DP zu verfolgen.

Dieser Kurs entsprach den Wünschen führender Großindustrieller, denen es vor allem auf eine Fortführung der Frankfurter Wirtschaftspolitik ankam. Wie informierte Kreise zu berichten wußten, hatten einflußreiche Unternehmer unter der Führung von Hermann Reusch vor der Wahl einen größeren Wahlfonds zusammengebracht, der auf CDU/CSU, FDP und DP im Verhältnis 65:25:10 aufgeteilt worden sein soll.[31] Um ihren Vorstellungen nochmals Nachdruck zu verleihen, wandte sich Alexander Wilhelm Menne als Sprecher der chemischen Industrie am 31. August 1949 mit der Forderung an Adenauer, unter allen Umständen von der Bildung einer Großen Koalition abzusehen und eine rein „bürgerliche" Regierung zu bilden,[32] von deren Unabwendbarkeit bei einem etwas anderen Wahlergebnis – SPD als stärkste Partei – übrigens auch Kurt Schumacher überzeugt war.[33]

2. Widerstände innerhalb der CDU/CSU

Die Widerstände gegen eine solche Regierungsbildung lagen auch nach der Rhöndorfer Konferenz vor allem innerhalb der CDU. Während Hellwege seine DP geschlossen in die Koalitionsverhandlungen brachte und in der FDP lediglich der bayerische Flügel unter Thomas Dehler für eine Große Koalition votierte,[34] waren es innerhalb der CDU stärkere Kräfte, die nach einem Zusammengehen mit der SPD, zumindest aber

---

29 Diese Annahme wird auch durch einen Brief Walter Menzels an Erich Ollenhauer vom 11. 8. 1949 unterstützt, in dem es heißt: „Ein Genosse, dessen Informationen im allgemeinen recht zuverlässig sind, macht mir die Mitteilung, daß die CDU im Falle eines Wahlsieges eine Koalition der bürgerlichen Parteien (FDP, DP und evtl. Z) plane." AdsD, Bestand Ollenhauer 23.

30 Adenauer hat den Ablauf der Rhöndorfer Konferenz nicht dem Zufall überlassen und daher vorher einige „für besonders wichtig gehaltene Teilnehmer [. . .] im Sinne seiner Marschrichtung instruiert". Vgl. Kosthorst, Kaiser, S. 67.

31 Bericht Willy Brandts an den Parteivorstand der SPD vom 6. 7. 1949, AdsD, Bestand Schumacher J 79 II.

32 Menne an Adenauer vom 31. 8. 1949, StBkAH 10.02.

33 Schumacher an Adolf Hamburger vom 24. 8. 1949, AdsD, Bestand Schumacher Q 23. Abweichend von den Ausführungen in diesem Brief die Feststellung von Klotzbach, Weg, S. 176, daß die SPD-Führung darauf gesetzt habe, „Regierungspartei zu werden und den ersten Bundeskanzler zu stellen".

34 Vgl. Erika Fischer an Heuss vom 15. 8. 1949 und Blücher an Heuss vom 22. 8. 1949, NL Heuss 54; siehe auch Medefind, „Große Koalition" noch nicht ausgeschlossen, in: Neue Zeitung vom 18. 8. 1949.

nach ernsthaften Verhandlungen mit dieser Partei verlangten. An ihrer Spitze stand der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Arnold, der Unterstützung nicht nur beim nordrhein-westfälischen Landtagspräsidenten Gockeln fand, sondern ebenso bei seinen süddeutschen Kollegen Gebhard Müller und Leo Wohleb und schließlich auch beim bayerischen Justizminister Josef Müller.[35] Was ihrer Forderung aber ihre Durchschlagskraft nahm und Adenauers Position stärkte, war nicht zuletzt die Haltung des SPD-Vorstandes unter Kurt Schumacher, der einen Kompromiß mit der CDU über die Wirtschaftspolitik und damit eine Große Koalition ablehnte[35a] und am 30. August 1949 mit den Dürkheimer Beschlüssen den Weg in die Opposition beschritt.[36]

Adenauer war dadurch einen guten Schritt weitergekommen, von einem erfolgreichen Abschluß der Regierungsbildung aber – wie er selbst wußte – noch weit entfernt. Dies lag zunächst einmal daran, daß die bayerische CSU in den Tagen nach der Rhöndorfer Konferenz begann, mit allem Nachdruck Adenauer ihre weitgehenden personellen Forderungen zu präsentieren. Außer dem Bayern traditionell zustehenden Postministerium forderten die Bayern Einfluß auf das Innen-, Finanz- und Landwirtschaftsministerium, außerdem für Ehard den Vorsitz des Bundesrates.[37] Adenauer waren die bayerischen Forderungen zwar seit seinem Treffen mit Ehard im wesentlichen bekannt; die Art, wie sie nun von bayerischer Seite in der Öffentlichkeit breitgetreten wurden, ließen jedoch keinen Zweifel mehr daran aufkommen, wie ernst es Ehard und seinen Mannen damit war und daß ihre Unterstützung für Adenauer an die Erfüllung dieser Forderungen gebunden blieb. Hieran konnte auch ein Besuch von Adenauers Vertrautem Blankenhorn bei Ehard nichts ändern. Der bayerische Ministerpräsident blieb dabei, seine Personalwünsche auch weiterhin öffentlich zu vertreten und die ihm bisher bekanntgewordenen personellen Vorstellungen Adenauers zu kritisieren.[38]

Weit bedrohlicher erwies sich jedoch für Adenauers Regierungsbildung, daß seine innerparteilichen Gegenspieler auch nach dem Zusammentritt der CDU/CSU-Fraktion in Bonn nicht daran dachten, Adenauers Kurs in jeder Beziehung zu unterstützen. Ihre Forderung nach einer Großen Koalition verschwand zwar in den ersten Septembertagen 1949 rasch in der Versenkung, da Adenauer nicht nur auf die ablehnende Haltung der SPD verweisen, sondern auch eine Erklärung für die CSU

35 Vgl. Alt, Prozeß, S. 102f. Zu Arnolds Haltung siehe Hüwel, Arnold, S. 206f. Die Erinnerungen von Josef Müller, Konsequenz, gehen auf diese Zusammenhänge nicht ein.

35a Dazu jetzt Brandt, Links, S. 421: „Nach dem für die SPD enttäuschenden Ausgang der Wahlen zum ersten Bundestag lehnte er [Schumacher] es ab, auf Fühler zu reagieren, die von einigen wichtigen Repräsentanten der Union [im Hinblick auf eine gemeinsame Koalitionsbildung] ausgestreckt wurden."

36 Vgl. Wesemann, Schumacher, S. 168f.; Edinger, Schumacher, S. 296ff.; Klotzbach, Weg, S. 190f.

37 Vgl. Müchler, CDU/CSU, S. 97f.

38 Zum Besuch Blankenhorns ebenda, S. 98 sowie Meldung des dpd vom 29. 8. 1949. Ehards Kritik sehr deutlich in einer Meldung des NWDR vom 30. 8. 1949 um 12.45 Uhr, AdsD, Sammlung Personalia: Ehard.

abgeben konnte, daß sie die Fraktionsgemeinschaft mit der CDU aufkündigen werde, wenn die Schwesterpartei in Koalitionsverhandlungen mit der SPD eintrete.[39] Dafür setzte die Kritik an Adenauer aber auf einer anderen Ebene ein: Nicht mehr Adenauers Grundsatzentscheidung wurde angegriffen, sondern die Art ihrer Durchführung. Erster und größter Stein des Anstoßes war Adenauers Angebot an die FDP, Heuss das Bundespräsidentenamt zu überlassen.

3. Heuss' Kandidatur für das Amt des Bundespräsidenten

Adenauers Gründe, Heuss von Anbeginn an für dieses Amt in Vorschlag zu bringen, sind offenkundig. An erster Stelle dürfte dabei seine Absicht gestanden haben, innerhalb der CDU von vornherein jegliche Bestrebungen abzubiegen, ihn selbst auf dieses Amt abzudrängen, was am leichtesten gelingen konnte, wenn ein ernsthafter und allseits akzeptierter Kandidat aus einer anderen Partei zur Verfügung stand. Erst danach rangierte die Überlegung, mit der er sein Verhalten vor allem vor der Fraktion erklärte, durch die Verbindung der Besetzung des Bundespräsidentenamtes mit der Regierungsbildung die personellen Ansprüche des größten der künftigen Koalitionspartner mit diesem nach Adenauers Meinung zwar repräsentablen, aber einflußlosen Amt weitgehend zu befriedigen und die Vertretung der FDP im Kabinett auf wenige und relativ unwichtige Ministerämter zu beschränken.[40] Als weiteren Grund für seinen Vorschlag gab Adenauer vor seinen Parteifreunden an, daß die Wahl des Bundespräsidenten nicht „unter heftigem Widerstand" der SPD stattfinden sollte, daher ein CDU-Kandidat nicht in Betracht zu ziehen sei, Heuss sich dagegen aber auch deshalb geradezu anbiete, weil die Sozialdemokraten „im Laufe des Winters wiederholt zu verstehen gegeben [hätten], daß sie bereit wären, Herrn Heuss zum Bundespräsidenten zu wählen";[41] eine Wahl, die Adenauer auch deshalb wünschte, weil er glaubte, „daß Herr Heuss [. . .] uns keine großen Schwierigkeiten machen wird".[42]

Adenauers Konzept vermochte verschiedenen Gruppierungen innerhalb der Fraktion nicht einzuleuchten, sei es, daß sie aus grundsätzlichen Erwägungen heraus die Verknüpfung der Bundespräsidentenfrage mit der Regierungsbildung für verhängnisvoll hielten, sei es, daß sie im Falle von Heuss' Wahl Stimmenverluste für die CDU bei den nächsten Wahlen befürchteten, oder sei es, daß sie eigene ehrgeizige Pläne verfolgten, die Adenauer mit seinen Aktionen zunichte zu machen drohte.

---

39 So geschehen in der ersten Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. 9. 1949. Stenographisches Protokoll, ACDP, VIII–001–006/1.

40 Vgl. stenographische Protokolle der Sitzungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. 9. 1949 und 6. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

41 Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

42 Ebenda.

Zum Sprecher derjenigen, die aus staatspolitischen Gründen die Bundespräsidentenfrage aus den Koalitionsverhandlungen heraushalten und das Staatsoberhaupt im Einvernehmen mit der SPD, gegebenenfalls sogar ein Mitglied dieser Partei wählen wollten, machte sich Jakob Kaiser.[43] Bereits auf der Rhöndorfer Konferenz hatte er unter Hinweis auf das österreichische Beispiel diesen Vorschlag unterbreitet,[44] und er wiederholte ihn am 31. August 1949 in der Sitzung der Landesvorsitzenden, Ministerpräsidenten, Minister und Landtagspräsidenten der CDU/CSU der drei Westzonen.[45] Die Vorteile einer solchen Lösung leuchteten vor allem denjenigen ein, die zunächst eine Große Koalition befürwortet hatten, erblickten sie doch in Kaisers Vorschlag eine Möglichkeit, „die künftige Opposition durch die Person des Bundespräsidenten stärker an der Regierungsarbeit" zu beteiligen. „Eine derartige Koppelung", so übermittelte Gebhard Müller Anton Pfeiffer, „würde eine etwaige Regierungsneubildung außerordentlich erleichtern, die Beziehungen zur Opposition weitgehend entschärfen und dem Ausland gegenüber die Stellung der Bundesregierung weitgehend stärken".[46] Auf diese Weise glaubte man auch jetzt noch, sich ein Hintertürchen zur Großen Koalition offenhalten zu können, und es kam nicht von ungefähr, daß diese Pläne auch von der Ministerpräsidentenkonferenz befürwortet wurden, die als geeigneten Kandidaten für das Amt des Staatsoberhauptes den Bremer Senatspräsidenten Wilhelm Kaisen (SPD) in das Gespräch gebracht hatte.[47] Doch diese Auffassung erwies sich innerhalb der CDU/CSU-Fraktion nicht als mehrheitsfähig, und am 6. September 1949 wurde sie gegen 28 Stimmen zurückgewiesen.[48]

Stärkere Resonanz fanden in der Fraktion die Bedenken, die sich gegen Heuss persönlich richteten, da er der CDU/CSU „kulturell nicht paßte"; es setzte Angriffe, die sich sowohl gegen Heuss' liberale politische Auffassungen richteten als auch sein distanziertes Verhältnis zum Christentum aufs Korn nahmen.[49] Vermochte Adenauer diese Einwände noch relativ leicht zurückzuweisen, indem er den demokratischen Grundzug in Heuss' liberalem Weltbild herausstrich und darauf verwies, daß Heuss „eine gewisse Achtung vor dem Christentum" habe und außerdem durch seine Frau Elly Heuss-Knapp „eine gute häusliche Atmosphäre, was das Christliche angeht",[50] so wogen die etwas anders begründeten Einwände schon etwas schwerer, die vom evangelischen Flügel der

43 Vgl. Kosthorst, Kaiser, S. 73.

44 Siehe Morsey, Weichenstellung, S. 529, 531, 536f.

45 Stenographisches Protokoll der Sitzung im ACDP, VIII–001–006/1.

46 Abgedruckt in Morsey, Weichenstellung, S. 533f.

47 Siehe die Ausführungen Kaisers in der Sitzung der Landesvorsitzenden, Ministerpräsidenten, Minister und Landtagspräsidenten der CDU/CSU der drei Westzonen am 31. 8. 1949, Stenographisches Protokoll im ACDP, VIII–001–006/1.

48 Stenographisches Protokoll der Sitzung im ACDP, VIII–001–006/1.

49 Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 1. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

50 Ebenda. Vgl. auch Adenauer, Erinnerungen 1, S. 228.

Unionsfraktion vorgebracht wurden. Hier befürchtete man nachteilige Folgen in der Richtung, daß mit der Wahl von Heuss zum Bundespräsidenten die FDP zu *der* Partei des Protestantismus hochstilisiert und dies für die CDU bei den nächsten Wahlen große Einbußen im protestantischen Wählerpotential zur Folge haben würde.[51]

Nachteile anderer Art für die CDU sah Friedrich Holzapfel in Adenauers Vorschlag, Heuss zum Bundespräsidenten zu wählen. Ihm wollte nicht einleuchten, wieso die CDU überhaupt dieses Amt an die FDP abtreten sollte. „Als wir der Auffassung waren", führte er am 6. September vor der Fraktion aus, „Herr Dr. Adenauer würde das Amt des Staatspräsidenten übernehmen, hat es keinen Zweifel darüber gegeben, daß wir neben dem Amt des Staatspräsidenten auch das Amt des Bundeskanzlers für uns verlangen sollten. Ich weiß nicht, warum wir heute einen anderen Standpunkt einnehmen".[52] Diese Argumentation, die Adenauer vorwarf, sein Ehrgeiz, Kanzler zu werden, bringe der CDU/CSU Nachteile bei der Besetzung der Spitzenpositionen im Bund, brachte Adenauer in ernste Bedrängnis, und sie drohte darüber hinaus innerhalb der CDU/CSU-Fraktion zu einer Diskussion darüber zu führen, ob Adenauer nicht doch der richtige Mann für das Präsidentenamt sei; eine Diskussion, die Adenauer unter allen Umständen vermeiden, Holzapfel aber in Gang setzen wollte, da er selbst auf die Übernahme des Kanzleramtes ventilierte.[53] Adenauer replizierte daher mit ungewöhnlicher Schärfe, und er verstand es, jegliche Debatte über Holzapfels Kritik abzubiegen.

Damit war jedoch Heuss als Kandidat für das Bundespräsidentenamt von der CDU/CSU-Fraktion noch lange nicht akzeptiert. Adenauer hatte aber zu Beginn der Fraktionssitzung am 6. September bereits einen neuen Hebel angesetzt, indem er nun auch die Wahl des Bundesratspräsidenten mit der Wahl des Bundespräsidenten verknüpfte. Gemäß seiner Absprache mit Ehard hatte Adenauer der Fraktion am 1. September den bayerischen Ministerpräsidenten als Kandidaten für das Amt des Bundesratspräsidenten vorgeschlagen und im folgenden hierfür auch die Zustimmung der FDP, auf deren Unterstützung im Bundesrat man angewiesen war, unter der Bedingung erhalten, daß Heuss von der CDU/CSU als Kandidat für das Bundespräsidentenamt akzeptiert würde. Der Fraktionsvorstand der CDU/CSU billigte diese Absprache unter dem Vorbehalt, „daß auf der ganzen Koalitionsebene, Minister usw. eine Verständigung zwischen der FDP, der Deutschen Partei und uns erfolgt".[54]

Diese Verknüpfung ging jedoch den süddeutschen föderalistischen Kräften innerhalb der CDU zu weit. Bereits zwei Tage nach der Rhöndor-

---

51 Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 6. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

52 Ebenda.

53 So die Aussage von Gerd Bucerius in der Diskussion in: Morsey, Adenauer, S. 53.

54 Wie Anm. 51.

fer Konferenz, in der Ehards Absprache mit Adenauer bekanntgeworden war, hatte sich der Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern, Gebhard Müller, gegenüber Anton Pfeiffer bitter darüber beklagt, daß Ehard seine Wahl zum Bundesratspräsidenten in einen Zusammenhang mit der Regierungsbildung gebracht und die Besprechung mit Adenauer ohne vorherige Fühlungnahme mit seinen süd- und südwestdeutschen Kollegen geführt hatte. Gebhard Müller hatte damals nachdrücklich darauf verwiesen, daß „die Wahl des Präsidenten des Bundesrates [. . .] ausschließlich Sache der Ländervertreter" sei, und bezweifelt, daß sich die „maßgeblichen Minister" an eine derartige Parteiabsprache gebunden fühlen würden.[55]

Ein ähnlich gehaltener Brief Müllers war am gleichen Tag auch an Adenauer gelangt,[56] der die Gefahr, die seinem Konzept aus dem deutschen Südwesten drohte, aber offensichtlich falsch einschätzte und nichts tat, um die dort entstandene Verstimmung abzubauen. Vielmehr trug er noch zu ihrer Verstärkung bei, als die Fraktion unter seinem Vorsitz die Bitte der Abgeordneten aus der französischen Zone, im Präsidium der Fraktion vertreten zu sein, in „kurzer und formloser Art" ablehnte, und Adenauer bei diesen zusätzlich noch den Eindruck entstehen ließ, als ob er „die französische Zone bei der Zusammensetzung des Kabinetts vollständig zu übergehen" gedachte.[57]

4. Einschaltung der Ministerpräsidenten: Arnolds Wahl zum Bundesratspräsidenten

Die Verärgerung seiner CDU-Ministerpräsidentenkollegen blieb Adenauers Gegenspieler Karl Arnold natürlich ebensowenig verborgen wie die geringe Neigung der SPD-Ministerpräsidenten, Ehard zu wählen – hätte das doch eine Unterstützung der gegen ihre Intentionen betriebenen Regierungsbildung Adenauers bedeutet. Diese günstige Ausgangslage machte sich Arnold daher zunutze und meldete seine Kandidatur für das Amt des Bundesratspräsidenten an. Hierin sah er allem Anschein nach eine Möglichkeit, „um seine politische Niederlage im Ringen um die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung wieder wettzumachen – vielleicht aber auch, um [. . .] im letzten Moment doch noch einer Großen Koalition in den Sattel zu helfen".[58] Dabei gründeten seine Hoffnungen wohl weniger auf Artikel 57 GG – wie Detlef Hüwel vermutet[59] – als vielmehr auf der Erwartung, mit seiner

55 Brief abgedruckt in: Morsey, Weichenstellung, S. 533f.

56 Ebenda. S. 531f.

57 Peter Altmeier an Adenauer vom 2. 9. 1949 und 3. 9. 1949, StBkAH o. Nr. (Mappe 4/ Herdegen-Akten).

58 Hüwel, Arnold, S. 209.

59 Ebenda.

Wahl zum Bundesratspräsidenten die Zustimmung der CSU zur Regierungsbeteiligung rückgängig und Adenauer damit die Bildung einer Kleinen Koalition unmöglich zu machen.[60]

Bereits vor Beginn einer Sitzung der Ministerpräsidenten am 6. September 1949 in Unkel erlangte Arnold die Zusage seiner SPD-Kollegen, nicht Ehard, sondern ihn zum ersten Bundesratspräsidenten zu wählen. Mit Ausnahme Bayerns stimmten alle Ministerpräsidenten diesem Vorschlag zu.[61] Sie überraschten damit Adenauer, der von der Sache erst Wind bekam, als die Entscheidung schon gefallen war,[62] und dessen Versuche, Arnold danach noch zu einem Verzicht auf die Kandidatur zu bewegen, kläglich scheiterten.[63] Am 7. September 1949 wählte der Bundesrat bei Stimmenthaltung Bayerns Karl Arnold zu seinem ersten Präsidenten.[64]

Infolge dieser Entscheidung entstand auf CSU-Seite – wie Adenauer der Fraktion am 8. September mitteilte – „eine sehr große Spannung und eine sehr große Gereiztheit", und dem designierten Kanzler gelang es nur durch die rückhaltlose Unterstützung Fritz Schäffers, der sich für eine Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Unionsparteien in die Bresche warf, einen Bruch zu vermeiden[65] und damit die politischen Folgen von Arnolds Coup in Grenzen zu halten. Ehard ließ jedoch gegenüber Adenauer keinen Zweifel daran, daß für ihn ihre Absprache in Frankfurt in Gänze hinfällig geworden sei und die Ämterverteilung neu ausgehandelt werden müsse. In welche Richtung dabei Ehards eigene Ambitionen zielten, ließ sein Mitarbeiter Karl Schwend Blankenhorn gegenüber erkennen, als er ihm am 8. September mitteilte, „daß Ehard bei einer Kandidatur für den Bundespräsidenten leicht die CSU, CDU, FDP, DP und auch die Bayernpartei auf sich vereinigen könnte".[66] Seine Absicht, das Bundespräsidentenamt zu übernehmen, ließ Ehard einen Tag später noch durch einen Beschluß des bayerischen Ministerrates unterstreichen, in dem dafür plädiert wurde, die Wahl des Bundespräsidenten nicht mit der Regierungsbildung zu koppeln, ein Beschluß, der als

---

60 Dies auch die Auffassung von Karl Schwend, die er am 9. 9. 1949 gegenüber einem vertraulichen Nachrichtendienst äußerte. Informationsbericht Sanders, München, vom 10. 9. 1949, AdsD, Sammlung Personalia: Ehard. Vgl. ebenfalls Blankenhorn, Verständnis, S. 57 und Bandorf, Bundesrat, S. 81ff.

61 Hüwel, Arnold, S. 209.

62 Zum Abschluß der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 6. 9. 1949 äußerte Adenauer, daß offenbar ein Gegensatz zwischen Ehard und Arnold bestünde. „Herr Arnold legt Wert darauf, daß er zum ersten Präsidenten gewählt wird. Er sagt, Herr Ehard könne der 2. Präsident werden." ACDP, VIII–001–006/1. Zwei Tage später sagte Adenauer vor dem gleichen Publikum zur Bundesratspräsidentenwahl: „Ich weiß nicht, was vor sich gegangen ist. Ich weiß bis jetzt noch nichts."

63 Näheres im Stenographischen Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Fraktion am 6. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

64 Zum Wahlvorgang siehe den Stenographischen Bericht über die 1. Sitzung des Bundesrates am 7. 9. 1949, S. 2.

65 Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 8. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1. Vgl. auch Blankenhorn, Verständnis, S. 53.

66 Blankenhorn, Verständnis, S. 54.

unmißverständlicher Hinweis an die CDU gedacht war, die Kandidatur von Heuss nicht mehr länger zu betreiben.[67]

Hierauf einzugehen, sah Adenauer keine Möglichkeit, da ihm aus Kreisen der FDP am 8. September glaubhaft versichert wurde, daß ein Scheitern der Kandidatur von Heuss bei der FDP „auch aus rein menschlichen Gründen eine tiefe Verstimmung auslösen" würde und man sich dort mit dem Gedanken trage, „sich in diesem Fall an der Kleinen Koalition nicht mehr zu beteiligen, sondern die Regierung Adenauer nur von Fall zu Fall zu unterstützen".[68] Adenauer sah aber auch keine Notwendigkeit, von der Kandidatur Heuss' Abstand zu nehmen, da bereits wenige Stunden nach der Wahl Arnolds klar erkennbar war, daß die „CSU nicht aus der Bonner Front ausscheren würde".[69] Ehards Anspruch auf das Bundespräsidentenamt fehlte somit von vornherein der notwendige Nachdruck. In den Beratungen der Fraktion hat der Name Ehards dann auch nicht mehr zur Debatte gestanden.

5. Durchsetzung der Wahl von Heuss zum Bundespräsidenten

Die Gegner einer Heuss-Kandidatur innerhalb der CDU/CSU-Fraktion vermochte Adenauer bis zu diesem Zeitpunkt aber immer noch nicht für seinen Vorschlag zu gewinnen, ja, es hatte sogar den Anschein, als ob die Aussichten, seine Auffassung durchzusetzen, im Schwinden begriffen seien. Zwei Entwicklungen waren hierfür verantwortlich. Zum einen die Entscheidung der SPD – entgegen ihrer ursprünglichen Absicht –, Heuss nicht zu wählen, sondern einen Gegenkandidaten zu nominieren, wobei zunächst offenblieb, um wen es sich dabei handeln sollte.[70] Damit war ein Argument Adenauers hinfällig geworden, das für Heuss und gegen einen CDU-Kandidaten gesprochen hatte. Zum zweiten war es den gegen Heuss opponierenden Gruppen in der CDU gelungen, sich auf einen Kandidaten in ihren Reihen zu einigen. Dabei handelte es sich um Hans Schlange-Schöningen, unter Brüning Reichsminister ohne Portefeuille und Kommissar für die Osthilfe und nach dem Krieg Direktor der zonalen und bizonalen Verwaltung für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, dessen Kandidatur Adenauer auch deshalb ernst nehmen mußte, als es

---

67 Informationsbericht Sanders, München, vom 10. 9. 1949, AdsD, Sammlung Personalia: Ehard.

68 Wackerzapp an Adenauer vom 8. 9. 1949, StBkAH o. Nr. (Mappe 4/Herdegen-Akten). Wackerzapp berief sich auf Mitteilungen, die er am Vorabend von dem FDP-Abgeordneten Oellers erhalten hatte.

69 Vertraulicher Informationsbericht der Chefredaktion von dpa vom 7. 9. 1949, AdsD, Sammlung Personalia: Arnold.

70 Für ihre Entscheidung, Heuss nicht zu wählen, wurden aus SPD-Kreisen zwei unterschiedliche Begründungen gegeben: 1. Heuss' Zustimmung zum Ermächtigungsgesetz 1933; 2. Heuss' Erklärung nach der Wahl vom 14. August, daß eine Koalition mit der SPD für die FDP nicht in Frage komme. Siehe Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 11. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1; Heuss an Erich Roßmann vom 23. 9. 1949, NL Heuss 192.

eine Zeitlang nicht aussichtslos erschien, daß Schlange die Unterstützung der SPD finden würde.[71]

Doch was sich auf den ersten Blick für Adenauer als Nachteil darstellte, verstand er durch geschicktes Taktieren in einen Vorteil zu verwandeln. Zunächst nutzte Adenauer die in der CSU und DP gegenüber Schlange bestehenden Animositäten und beschaffte sich deren Zusage, nicht für Schlange zu stimmen. Für die FDP verstand sich diese Haltung von selbst, so daß Adenauer in der Fraktionssitzung der CDU/CSU am 11. September gute Gründe für seine Auffassung ins Feld führen konnte, daß Schlanges Kandidatur entweder die Gefahr heraufbeschwöre, daß ein SPD-Mann Bundespräsident oder aber Schlange seine Wahl in erster Linie den Stimmen der Opposition zu verdanken haben werde. Adenauer hatte damit Schlange in eine Situation hineinmanövriert, in der er seine Kandidatur kaum noch aufrechterhalten konnte. Als er es dennoch tat und außerdem noch harte persönliche Angriffe gegen Heuss richtete, verstanden das auch seine bisherigen Anhänger nicht mehr, die ihm daraufhin ihre Gefolgschaft aufkündigten.[72] Mit dem Wegfall einer mehrheitsfähigen Kandidatur innerhalb der CDU und der gleichzeitigen Präsentation des Oppositionsführers Kurt Schumacher als SPD-Kandidat war das Rennen für Heuss gelaufen, und Adenauer hatte – wenn auch unter großen Schwierigkeiten und unter Aufbietung aller taktischen Finessen – doch noch „seinen Kandidaten" durchgesetzt. Am 12. September wählte die Bundesversammlung im zweiten Wahlgang mit 416 von 800 Stimmen Theodor Heuss zum Bundespräsidenten (1. Wahlgang 377 Stimmen). Auf Kurt Schumacher fielen 312 Stimmen (1. Wahlgang 311 Stimmen), während Schlange-Schöningen im 1. Wahlgang 6 Stimmen, im 2. Wahlgang noch ganze 2 Stimmen auf sich vereinigen konnte.[73]

6. Köhlers Wahl zum Bundestagspräsidenten

Heuss' Wahl zum Bundespräsidenten war für Adenauer die zweite erfolgreiche Personalentscheidung gewesen. Bereits am 7. September hatte der Bundestag zu seinem Präsidenten den bisherigen Präsidenten des Frankfurter Wirtschaftsrates, Erich Köhler, gewählt, für dessen Wahl Adenauer von Anfang an eingetreten war,[74] um einen Repräsentanten des ihm kritisch gegenüberstehenden hessischen Flügels der Union mit einem Amt zu versehen. Mit dieser Entscheidung sollte der Block der hessischen CDU aufgebrochen und zu großen Teilen in die Regierungs-

---

71 Wie Anm. 69.

72 Zu diesen Vorgängen Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 11. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

73 Ergebnisse in: Die Konstitutierung der westdeutschen Bundesorgane, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 75 (1949), S. 336.

74 Vgl. Morsey, Bildung, S. 10.

politik eingebunden werden. Die Fraktion war Adenauers Vorschlag bereitwillig gefolgt und hatte sich am 5. September mit 80 zu 16 Stimmen für Köhler und gegen Gockeln ausgesprochen.[75]

7. Diskussionen und Entscheidungen über die Besetzung der Ministerämter

Die offenen Personaldiskussionen und Abstimmungen, die innerhalb der CDU/CSU-Bundestagsfraktion über die Kandidaten für die Ämter des Bundespräsidenten, des Bundesratspräsidenten und des Bundestagspräsidenten abgehalten wurden, wollte Adenauer jedoch nicht zulassen, als es um die Zusammensetzung des Kabinetts ging. Die Kabinettsbildung fiel nach Adenauers Auffassung allein in die Kompetenz des Bundeskanzlers, oder solange dieser noch nicht gewählt war, in die des designierten Bundeskanzlers.[76] Die Fraktion hat versucht, diesen Anspruch Adenauers zurückzuweisen und ihre Beteiligung an den Personalentscheidungen sicherzustellen, was ihr jedoch nur zum Teil gelungen ist. Die letzten Entscheidungen über die personelle Zusammensetzung des Kabinetts hat sich Adenauer weder von den Koalitionspartnern noch von der CDU/CSU-Fraktion nehmen lassen; um einzelne Zugeständnisse ihnen gegenüber ist er gleichwohl nicht herumgekommen.

Die Spekulationen über die personelle Zusammensetzung des Kabinetts begannen sogleich, nachdem der Ausgang der Bundestagswahl feststand. Unter den in Bonn zirkulierenden Ministerlisten befand sich auch sogleich eine, die auf Adenauer zurückgehen sollte, ohne daß bis heute der Beweis angetreten werden kann, ob dies der Wahrheit entspricht. Diese Ministerliste, die United Press am 15. August 1949 veröffentlichte,[77] enthielt zwar Kandidaten, für deren Berufung sich Adenauer später mit Nachdruck eingesetzt hat, was zumindest dafür spricht, daß sie nicht jeder Realität entbehrte, doch war sie schon nach einigen Tagen reine Makulatur, da die ihr zugrunde liegende Annahme einer Koalition allein zwischen CDU/CSU und FDP spätestens am 21. August 1949 hinfällig war.

Deutlicher auszumachen sind Adenauers Vorstellungen über die von ihm gewünschte Zusammensetzung seines Kabinetts Ende August/Anfang September 1949, als erste, vorläufige Ergebnisse seiner Verhandlungen mit den künftigen Koalitionspartnern vorlagen. Unabdingbar war seine Forderung nach dem Eintritt der Vorsitzenden der beiden Koalitionsparteien FDP und DP, Franz Blücher und Heinrich Hellwege, in das Kabinett, um sie der Kabinettsdisziplin zu unterwerfen und damit fest

---

75 Vgl. Stenographisches Protokoll der Sitzung, ACDP, VIII–001–006/1.

76 Stenographische Protokolle der Sitzungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. und 8. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

77 UP Nr. 59, 15. August 1949 – 06.52. Hinweis auf diese Liste mit anderen Quellenangaben von Alt, Prozeß, S. 74.

in die Regierungsarbeit einzubinden.[78] Bei Blücher waren in dieser Hinsicht keine Schwierigkeiten zu überwinden, da er von sich aus einen Platz im Kabinett anstrebte, allerdings zunächst offensichtlich die Position des Vizekanzlers ohne eigenes Fachministerium.[79] Hellwege hatte dagegen zunächst keine Ambitionen, ein Ministeramt zu übernehmen, da er sich für den weiteren Aufbau seiner Partei freihalten wollte.[80] Er vermochte sich jedoch dem Drängen Adenauers nicht zu entziehen, in das Kabinett einzutreten. Wie im Falle Blüchers blieb zunächst aber noch offen, welches Ressort in Erwägung zu ziehen war.

Was die Zahl der Ressorts anbetraf, so führten die Verhandlungen in der letzten Augustwoche zu der übereinstimmenden Auffassung, daß das Kabinett um einiges größer werden müßte, als noch die Empfehlungen der Überleitungsausschüsse der Ministerpräsidentenkonferenz vorsahen. So verlangte die FDP ein eigenes Vertriebenen- und ein eigenes Wohnungsbauministerium,[81] eine Forderung, der Adenauer zustimmte;[82] in bezug auf das Vertriebenenministerium wohl nicht zuletzt deshalb, weil es auch innerhalb der Union verlangt wurde.[83] Von Adenauer in die Diskussion gebracht wurde ein sogenanntes Ostministerium, dessen Errichtung Adenauer schon während des Wahlkampfes Jakob Kaiser versprochen hatte.[84] Außerdem fand noch der Gedanke Anklang, für Heinrich Hellwege ein Ministeramt ohne Portefeuille zu schaffen, an das die Zuständigkeit der Vertretung der Bundesregierung im Bundesrat fallen sollte.[85]

Anfang September 1949, als sich die Fraktionen konstituierten und damit die offiziellen Koalitionsverhandlungen beginnen konnten, bestand somit die Absicht, 12 Ministerien zu errichten, deren Besetzung durch folgende Kandidaten vorgenommen werden sollte bzw. zwischen folgenden Anwärtern und Parteien noch umstritten war.

Außer jeder Diskussion stand Ludwig Erhard als Wirtschaftsminister, und daran hat sich bis zur Ernennung des Kabinetts auch nichts geändert. Neben dem Wirtschaftsministerium war bis zu diesem Zeitpunkt der CDU/CSU die Besetzung des Innenministeriums, des Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, des Arbeitsministeriums, des

78 Persönliche Mitteilung von Adolf Dedekind vom 12. 2. 1981.

79 Hierauf deutet eine Meldung des dpd vom 19. 8. 1949 hin, in der es heißt: „Im Kabinett hält Blücher einen Vizekanzler ohne eigenes Fachministerium für notwendig."

80 Wie Anm. 78; vgl. auch Hellwege an Blücher vom 14. 10. 1949, StBkAH III/21: „Wie Sie aus den Koalitionsverhandlungen wissen, habe ich mehrfach betont, daß ich auf die Berufung meiner Person in die Bundesregierung keinen besonderen Wert gelegt habe."

81 Erika Fischer an Rappaport vom 10. 9. 1949, AFNS, FDP-Akten 52.

82 So Blücher in der Sitzung des Geschäftsführenden Vorstands der FDP am 4. 9. 1949, AFNS, FDP-Akten 81.

83 Linus Kather an Adenauer vom 22. 8. 1949, StBkAH o. Nr. (Mappe 4/Herdegen-Akten).

84 Vgl. Kosthorst, Kaiser, S. 81.

85 Wie Anm. 82. Nach persönlicher Mitteilung von Joachim v. Merkatz vom 7. 10. 1980 war die Idee für ein solches Ministerium von ihm ausgegangen. Adolf Dedekind – persönliche Mitteilung vom 12. 2. 1981 – zählt zu den Urhebern dieses Ministeriums neben v. Merkatz auch noch Süsterhenn und Wuermeling. Nach Dedekind war es ihre Absicht, mit diesem Ministerium den von ihnen befürchteten zentralistischen Bestrebungen Adenauers zu begegnen.

Ministeriums für das Post- und Fernmeldewesen, des Vertriebenen- und des Ostministeriums zugestanden worden.[86] Als Kandidat für das Innenministerium war von Adenauer der nordrhein-westfälische Innenminister Heinrich Weitz fest in Aussicht genommen, als Landwirtschaftsminister der CDU-Abgeordnete Karl Müller vorgesehen,[87] der seit dem ersten Weltkrieg mit Adenauer bekannt war und der diesem seit langem als Berater für landwirtschaftliche Fragen diente. Hans Schlange-Schöningen, der in Frankfurt dieses Ressort leitete und anfangs als aussichtsreichster Kandidat galt, stand für Adenauer nicht mehr zur Debatte. Hieran war Schlange selbst nicht ganz unschuldig, da er noch am 29. August 1949 Adenauer einen Brief geschrieben hatte, in dem er sich als nachdrücklicher Befürworter einer Großen Koalition zu erkennen gab und außerdem noch ankündigte, daß er sich im Falle seiner Berufung zum Landwirtschaftsminister vorbehalten müsse, „über alle Parteipolitik" hinweg die von ihm für richtiggehaltene Agrarpolitik fortzusetzen,[88] und damit eine gewisse Unabhängigkeit vom Kanzler verlangte. Gegen Adenauers Personalvorschlag für das Arbeitsministerium, den von den christlichen Gewerkschaften präsentierten Anton Storch, bisher Direktor der Verwaltung für Arbeit in Frankfurt, wandten sich sowohl FDP wie DP und CSU, die auch für Adenauers Alternativkandidaten, die CDU-Bundestagsabgeordneten Theodor Blank und Karl Gengler, wenig Begeisterung zeigten.[89] Angesichts der von Adenauer genannten möglichen Kandidaten entstand in der FDP die Absicht, die Diskussion über die Besetzung dieses Ministeriums nochmals aufzunehmen und es eventuell für die FDP zu reklamieren.[90] Das Ministerium für das Post- und Fernmeldewesen wurde traditionsgemäß der CSU überlassen; aussichtsreichster Kandidat war von Beginn an der Direktor der entsprechenden bizonalen Verwaltung, Hans Schuberth. Das Vertriebenenministerium forderte innerhalb der CDU/CSU deren führender Vertriebenenvertreter Linus Kather für sich, auf dessen Drängen Adenauer aber zurückhaltend reagierte, unter anderem wohl deshalb, weil Kather einen allzu selbstbewußten Ton gegenüber dem künftigen Kanzler anschlug.[91] So blieb zunächst noch offen, welcher CDU-Politiker das Vertriebenenministerium übernehmen würde. Unumstritten war dagegen die Besetzung des Ostministeriums mit Jakob Kaiser.

Das Angebot an die FDP enthielt das Justizministerium, für das Thomas Dehler als einziger Kandidat galt, das Wohnungsbauministerium – als

---

86 Ausführungen Adenauers vor der CDU/CSU-Fraktion am 6. 9. 1949, Stenographisches Protokoll im ACDP, VIII–001–006/1.

87 Wie Anm. 82.

88 NL Schlange-Schöningen 11.

89 Wie Anm. 82; Hellwege an Adenauer vom 20. 9. 1949, StBkAH III/21; Morsey, Bildung, S. 11.

90 Wie Anm. 82.

91 Ende August 1949 schrieb Kather an Adenauer: „Ich muß schärfstens dagegen protestieren, daß Sie ständig über die Errichtung und Besetzung des Vertriebenenministeriums Verhandlungen führen, ohne daß ich gehört werde." Abgedruckt in Kather, Entmachtung, S. 83.

Ministeranwärter stand neben Blücher der Wirtschaftsminister von Württemberg-Hohenzollern, Eberhard Wildermuth, zur Verfügung – und die Stellvertretung des Bundeskanzlers für Blücher.[92]

Das Interesse der DP richtete sich auf das Verkehrs-, Arbeits- und Landwirtschaftsministerium. Doch nur ersteres war Adenauer bereit, an die DP abzutreten, die als ihren Kandidaten hierfür Hans-Christoph Seebohm, von 1947 bis 1948 Minister für Arbeit, Aufbau und Gesundheit in Niedersachsen, anschließend Abgeordneter im Parlamentarischen Rat, nominierte,[93] der zusammen mit Heinrich Hellwege die DP im Kabinett vertreten sollte.

Von Anfang an am heftigsten umstritten und zu Beginn der offiziellen Koalitionsverhandlungen noch völlig offen war die Besetzung des Finanzministeriums. FDP und CSU beanspruchten beide dieses Ressort für sich, und beide wußten auch kompetente Politiker für dieses Amt zu präsentieren. Die FDP benannte neben Franz Blücher, von 1946 bis 1949 Leiter des entsprechenden Ministeriums in Nordrhein-Westfalen, der aber selbst kein rechtes Interesse an der Übernahme dieses Ministeriums bekundete, den ehemaligen preußischen Finanzminister Hermann Höpker Aschoff, die CSU den Staatsrat im bayerischen Finanzministerium, Hans Ringelmann, sowie Fritz Schäffer.[94] Die Entschiedenheit, mit der die beiden Parteien in den ersten Septemberwochen 1949 ihre Forderung nach diesem Ministerium aufrechterhielten, brachte Adenauer ebenso in ernste Schwierigkeiten wie die Haltung der Unionsfraktion, die sich weigerte, Adenauer bei den Koalitionsverhandlungen freie Hand zu lassen und die von ihm erzielten Ergebnisse unbesehen anzuerkennen.

Einen ersten Beweis ihres Selbstbewußtseins und ihres Mitbestimmungsanspruchs erbrachte die Fraktion der CDU/CSU bereits am 1. September, als sie den Antrag Adenauers ablehnte, die Wahl eines Fraktionsvorsitzenden zu verschieben und mit der Fortsetzung der Koalitionsverhandlungen ein Dreiergremium zu beauftragen. Statt dessen setzte die Fraktion noch in dieser ersten Sitzung die Wahl eines Vorstandes durch, in den sie gegen Adenauers Widerstand auch den bisherigen Fraktionsvorsitzenden des Frankfurter Wirtschaftsrats, Friedrich Holzapfel, wählte, und beauftragte ihn mit der Fortsetzung der Koalitionsverhandlungen.[95] Gegen das bisherige Ergebnis dieser Verhandlungen regte sich Widerstand, nicht nur was die Einbeziehung der Ämter des Bundespräsidenten und des Bundesratspräsidenten in diese Verhandlungen, sondern auch was die Ministerliste anbetraf. Es war Friedrich Holzapfel, der den Unwillen einer starken Gruppierung innerhalb der Fraktion am 6. Sep-

---

92 Wie Anm. 82.

93 Vgl. v. Elmenau an Bayerische Staatskanzlei vom 26. 8. 1949, NL A. Pfeiffer 241; Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 5. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

94 v. Elmenau an Bayerische Staatskanzlei vom 19. 8. 1949, NL A. Pfeiffer 241 und wie Anm. 82.

95 Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

tember zur Sprache brachte, als er Adenauer vorwarf, bei der Verteilung der Ministersessel der FDP und der DP „reichlich, ja überreichlich" entgegengekommen zu sein.[96]

Geriet Adenauer schon hierdurch unter den Druck der Fraktion, in den am Nachmittag des 6. September beginnenden offiziellen Koalitionsverhandlungen eine Nachbesserung zugunsten der Union vornehmen zu müssen, so wurde die Situation für ihn am folgenden Tag noch prekärer, als der Bundesrat nicht Hans Ehard, sondern Karl Arnold zu seinem ersten Präsidenten wählte. Zwar führte dies – wie oben gezeigt wurde – dank des Einsatzes von Fritz Schäffer nicht zum zeitweise befürchteten Auseinanderbrechen von CDU und CSU; doch hatten Schäffer und seine Mannen ihre Unterstützung nicht ganz uneigennützig gewährt, und sie präsentierten nun Adenauer ihre Rechnung: Als Dank erwarteten sie eine stärkere Vertretung der CSU als bisher vorgesehen im Kabinett, ein Wunsch, dem sich Adenauer kaum noch zu entziehen vermochte.

Der neuen Lage versuchte Adenauer dadurch Rechnung zu tragen, daß er in die Koalitionsverhandlungen am 9. September den Vorschlag einbrachte, ein zusätzliches Ministerium für ERP-Fragen zu schaffen, und dieses Ministerium Blücher anbot.[97] Hiermit kam Adenauer Blüchers außenpolitischen Ambitionen und gleichzeitig dessen Wunsch entgegen, neben der Stellvertretung des Bundeskanzlers nur ein kleines Ministerium zu erhalten. Entsprechend positiv war Blüchers Reaktion. Doch mit diesem Angebot verband Adenauer die Forderung an die FDP, auf das Finanzministerium für Höpker Aschoff, gegen dessen Aufnahme in das Kabinett bei Adenauer sowieso Bedenken bestanden,[98] endgültig zu verzichten und es für die CSU freizumachen. Hierzu wollte sich die FDP jedoch nur für den Fall bereit erklären, wenn ihr die Besetzung von drei Ministerien (ERP, Justiz und Wohnungsbau) und die Stellvertretung des Bundeskanzlers zugestanden würden. Darauf wollte sich aber die CDU/CSU vorerst nicht einlassen und bot der FDP lediglich das ERP-Ministerium mit der Stellvertretung des Kanzlers für Blücher und das Justizministerium für Dehler an, letzteres allerdings mit der – schließlich auch von der FDP akzeptierten – Auflage, daß der CDU-Politiker und bisherige Leiter des Rechtsamtes in Frankfurt, Walter Strauß, den Staatssekretärsposten in diesem Ressort erhielt.[99]

Mit dem Vorschlag einer Ministeriumsvermehrung versuchte Adenauer auch den Konflikt um das andere heftig umstrittene Ministerium,

---

96 Stenographisches Protokoll dieser Sitzung im ACDP, VIII–001–006/1.

97 Vgl. Blankenhorn, Verständnis, S. 55.

98 Das Verhältnis zwischen Adenauer und Höpker Aschoff mußte spätestens seit der Frankfurter Affäre vom Dezember 1948 als belastet gelten, da sich Höpker Aschoff damals zum Sprecher von Adenauers Kritikern gemacht hatte. Vgl. Adenauer, Erinnerungen 1, S. 161; Weymar, Adenauer, S. 370. So wußte denn auch der Informationsbrief Nr. 1 der FDP-Bundestagsfraktion vom 21. 9. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839, zu berichten, daß Adenauer Höpker Aschoffs Kandidatur zum Finanzminister von Anfang an hinhaltenden Widerstand entgegengebracht habe.

99 Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 11. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

das Arbeitsministerium, zu lösen. Da sich die gemeinsame Kritik von CSU, FDP und DP an dem von den christlichen Gewerkschaften vorgeschlagenen Ministerkandidaten Anton Storch vor allem auf dessen Haltung zur Sozialversicherung bezog,[100] hoffte Adenauer, dieser Kritik die Spitze abbrechen zu können, indem er die Anregung in die Debatte warf, die Sozialversicherung aus dem Arbeitsministerium herauszulösen und ein eigenständiges Sozialministerium zu errichten.[101]

Die Reaktion der Koalitionspartner auf diese Anregung stand noch aus, als Adenauer und Schäffer am 11. September vor die Unionsfraktion traten, um einen Zwischenbericht über den Stand der Koalitionsverhandlungen abzugeben. Schäffers Hinweis, daß mit 13 bis 14 Ministerien zu rechnen sei, rief lebhafte Unruhe und die Zwischenrufe „Hört, Hört" und „Unerhört" hervor. Heinrich von Brentano äußerte massive Kritik an Adenauers Verhandlungsführung, und der Abgeordnete Sabel verstieg sich abschließend zu dem Vorwurf an Adenauers Adresse, die Fraktion terrorisieren zu wollen.[102]

Die wachsende Unzufriedenheit innerhalb der Union wurde Adenauer auch aus anderen Vorgängen ersichtlich. Der badische Staatspräsident Leo Wohleb wandte sich am 12. September mit einem dringenden Brief an Adenauer und forderte ihn auf, „unter allen Umständen zumindest einen Vertrauensmann des Landes [Baden] und der badischen CDU" in das Kabinett zu berufen.[103] Zur gleichen Zeit beschloß der evangelische Flügel der Unionsfraktion, Adenauer nachdrücklich zu ersuchen, den Oberbürgermeister von Essen und Präses der Gernalsynode der evangelischen Kirche Deutschlands, Gustav Heinemann, zum Innenminister zu ernennen. Er begründete dies damit, daß alle bisher von der CDU/CSU vorgeschlagenen Ministerkandidaten katholisch seien.[104]

Dieser Vorschlag bedeutete für Adenauer eine unangenehme Überraschung. Seine Beziehungen zu Heinemann hatten sich seit Beginn des Wahlkampfes merklich verschlechtert, da Heinemann die dringende Bitte Adenauers, für den Bundestag zu kandidieren, abgelehnt[105] und es dann auch noch für richtiggehalten hatte, Adenauer am 3. September 1949 einen Brief zu schreiben, in dem er ihn ermahnte, bei der Regierungsbildung die Interessen des evangelischen Flügels der Union gebührend zu berücksichtigen.[106] Hinzu kam ein grundsätzliches Mißtrauen Adenauers gegenüber Heinemann, das u. a. daher rührte, daß sich Heinemann und Arnold recht nahestanden, was nach Adenauers Auffassung Auswirkungen auf die „Gesamtlinie der von ihm gewünschten

---

100 Dazu die Hinweise in Hockerts, Entscheidungen, S. 113.

101 Vgl. Blankenhorn, Verständnis, S. 55.

102 Wie Anm. 99.

103 Leo Wohleb an Adenauer vom 12. 9. 1949, StBkAH o. Nr. (Mappe 4/Herdegen-Akten).

104 August Dresbach an Adenauer vom 13. 9. 1949, StBkAH o. Nr. (Mappe 4/Herdegen-Akten).

105 Adenauer an Heinemann vom 29. 6. 1949, NL Heinemann vorl. 9.

106 NL Heinemann vorl. 10 und StBkAH 10.01.

Politik" haben konnte.[107] Wie schwer es allerdings halten würde, an Heinemanns Übernahme ins Kabinett vorbeizukommen, wurde Adenauer in der Fraktionssitzung der CDU/CSU am 14. September deutlich vor Augen geführt.[108] Der evangelische Flügel brachte seine Forderung, Heinemann zu berufen, fast ultimativ vor[109] und setzte Adenauer damit unter so starken Druck, daß er der Fraktion die Zusage gab, mit Heinemann in Verbindung zu treten.

In der gleichen Sitzung sah sich Adenauer mit dem Verlangen der Fraktion konfrontiert, ihr vor seiner Wahl zum Kanzler die Kabinettsliste vorzulegen. Adenauer versuchte sich dem mit dem Hinweis auf die herausgehobene Kanzlerstellung zu entziehen, sah sich aber schließlich doch gezwungen, Schäffer zu einem Bericht über den Stand der Verhandlungen zu autorisieren.

Hier waren nach dem Bericht Schäffers in den letzten Tagen neue Komplikationen aufgetreten, weil die FDP das von Adenauer in die Debatte geworfene Sozialministerium für ihr Fraktionsmitglied Hermann Schäfer reklamierte, andernfalls wieder das Finanzministerium forderte und schließlich auch ihre Zustimmung zur Errichtung eines ERP-Ministeriums vom Umfang der ihm zuzuweisenden Kompetenzen abhängig machte. Auch die DP trug zur weiteren Verwirrung bei, indem sie nun plötzlich das Finanzministerium für Seebohm forderte und dafür die CSU mit dem Innenministerium entschädigen wollte. Ihre neuen Vorschläge und Forderungen garnierten FDP und DP darüber hinaus noch mit der Kritik an der großen Zahl der Ministerien, die sich nun auch die Unionsfraktion zu eigen machte. Adenauer reagierte darauf mit der Feststellung, daß er dieser Kritik im Prinzip zustimme, doch könne er sich für das „bloße Prinzip nichts kaufen. Da muß man schon praktische Vorschläge machen, welche Ministerien nun wegfallen können". Ansonsten suchte er Zeit zu gewinnen. Die weiteren Koalitionsverhandlungen führte er so schleppend, daß die Regierungsfraktionen „in die traurige Notwendigkeit versetzt" wurden, wie er am 15. September spitzbübisch vor der CDU/CSU-Fraktion bemerkte, „den Bundeskanzler wählen zu müssen, ehe die Koalitionsverhandlungen völlig abgeschlossen sind".[110]

Gleich im Anschluß an die Kanzlerwahl am späten Vormittag des 15. September, aus der Adenauer mit dem knappsten aller möglichen

---

107 Aufzeichnung Heinemanns über seine Besprechung mit Adenauer am 15. 9. 1949, NL Heinemann vorl. 254.

108 Stenographisches Protokoll der Sitzung in ACDP, VIII–001–006/2. Danach die folgende Darstellung.

109 So äußerte der Abgeordnete Paul Bausch: „Wenn wir um einen Posten für einen Mann bitten, und wenn wir diesen Mann benennen, dann sollten wir das nicht zweimal sagen müssen."

110 Stenographisches Protokoll der Sitzung in ACDP, VIII–001–006/2. Über die Wirkung dieses Schachzuges auf die FDP-Fraktion schrieb Wildermuth am 15. 9. 1949 an seine Frau: „Der Bundespräsident hat nun Adenauer dem Bundestag vorgeschlagen als Kanzler. Das ist für uns unbequem, weil wir vorher gern uns eine starke Position im Kabinett gesichert hätten. Nun macht die Fraktion Schwierigkeiten. Weil aber nicht nur die Partei da ist, sondern weil wir Heuss nicht entgegen sein können und weil Deutschland eine Regierung braucht, werden wir zustimmen müssen." NL Wildermuth 35.

Ergebnisse als Sieger hervorging, wurden die Koalitionsverhandlungen zunächst in dem Bestreben fortgesetzt, die Zahl der Ministerien zu verkleinern. Als Möglichkeiten, diesem Ziel näher zu kommen, diskutierten die Verhandlungsdelegationen die Errichtung von Bundesämtern und die Schaffung spezieller Abteilungen innerhalb der klassischen Ministerien unter der Leitung von parlamentarischen Staatssekretären.[111] Der Debatte hierüber fehlte jedoch der ernste Hintergrund, da die FDP und die DP daran festhielten, für sich drei bzw. zwei Ministerien zu verlangen, die FDP das Justiz-, ERP- und Wiederaufbau- bzw. Wohnungsbauministerium für Dehler, Blücher und Wildermuth,[112] die DP das Verkehrsministerium für Seebohm und ein sogenanntes Ministerium für Länderangelegenheiten bzw. für Verbindung mit dem Bundesrat für Hellwege.[113] Adenauer hat sich – so weit ersichtlich – angesichts dieser Ausgangslage an der Diskussion um die Verkleinerung des Kabinetts kaum noch beteiligt und statt dessen versucht, die noch strittigen Personalfragen einer Lösung zuzuführen.

Sein Gespräch mit Heinemann am 15. September verlief für ihn insofern unbefriedigend, als er erkennen mußte, daß Heinemann in das Kabinett drängte und Adenauer gegenüber Loyalitätserklärungen abgab,[114] die ihm eine Ablehnung Heinemanns als Innenminister vor der Fraktion kaum noch ermöglichten.[115] Dennoch hat Adenauer noch einige Tage geschwankt, Heinemann zu ernennen und in dieser Zeit ernsthaft den Gedanken erwogen, Lehr als Innenminister zu berufen.[116] Am 19. September entschloß sich Adenauer dann aber doch, dem Verlangen des evangelischen Flügels der Unionsfraktion zu folgen und Heinemann als Innenminister in sein Kabinett aufzunehmen.[117]

Am selben Tag entschied Adenauer auch ein zweites schwieriges Personalproblem, nämlich die Besetzung des Arbeitsministeriums. Von der Herauslösung der Sozialversicherungen aus diesem Ressort hatte Adenauer bereits vorher Abstand genommen und statt dessen mit dem Gedanken gespielt, den von der FDP und der DP abgelehnten Kandidaten Anton Storch fallenzulassen und Theodor Blank zu ernennen, dies auch deshalb, weil Storch in den Gesprächen, die Adenauer Mitte September mit ihm über das Arbeitsressort geführt hatte, nicht überzeugen konnte.[118] Da die christlichen Gewerkschaften aber nicht daran

111 Dazu Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 16. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/2.

112 Siehe Stenographisches Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 17. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/2.

113 Ebenda und Hellwege an Adenauer vom 14. 9. 1949, StBkAH o. Nr. (Mappe 4/Herdegen-Akten). Hinweis auf dieses Schreiben in Meyn, Deutsche Partei, S. 23f.

114 Aufzeichnung Heinemanns über seine Besprechung mit Adenauer am 15. 9. 1949, NL Heinemann vorl. 254.

115 Siehe die Stellungnahme Adenauers vor der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 17. 9. 1949, Stenographisches Protokoll in ACDP, VIII–001–006/2.

116 Vgl. Blankenhorn, Verständnis, S. 60.

117 Ebenda und Adenauer an Blücher und Hellwege vom 19. 9. 1949, StBkAH III/21.

118 Zu diesen Vorgängen Bericht Eugen Gerstenmaiers in der Diskussion zu Morsey, Adenauer, S. 44f.; ebenfalls Gerstenmaier, Streit, S. 304f.

dachten, Storch ihre Unterstützung zu entziehen,[119] schreckte Adenauer davor zurück, ihn zu übergehen, und schlug ihn am 19. September zum Arbeitsminister vor, allerdings mit der Auflage, mit Maximilian Sauerborn (CSU) einen Vertreter der klassischen Schule der Sozialversicherung zum Staatssekretär zu ernennen.[120] Adenauer griff damit auf eine Anregung zurück, die ihm während seines Gesprächs mit Ehard am 20. August von bayerischer Seite gemacht worden war[121] und die die nachhaltige Unterstützung von FDP, DP, CSU und Teilen der süddeutschen CDU fand.[122]

Über das neben dem Arbeitsministerium lange Zeit umstrittenste Ressort, das Finanzministerium, und auch über das Vertriebenenministerium waren bereits am 17. September endgültige Entscheidungen gefallen. Adenauers Kandidaten hießen Fritz Schäffer, den der Kanzler im Verlauf der Koalitionsverhandlungen schätzen gelernt und der sich als Klammer zwischen CDU und CSU als unverzichtbar erwiesen hatte, sowie Hans Lukaschek, mehr Verwaltungsfachmann als Politiker, den Adenauer letzten Endes Linus Kather vorzog.[123]

So war das Kabinett am 19. September 1949 komplett, und Adenauer sandte die Ministerliste an den Bundespräsidenten.[124] Am Abend stellte sich dann jedoch heraus, daß damit die Auseinandersetzungen über die Zusammensetzung der Regierung noch nicht beendet waren, da zwei der auf der Liste aufgeführten Kandidaten nochmals unter starken Beschuß gerieten. Gegen Storch wandte sich immer noch die FDP-Fraktion, die den Beschluß faßte, ihre drei Ministeranwärter zu ersuchen, „in keine Regierung mit Storch einzutreten",[124a] und gegen Adenauers Wunschkandidaten für das Landwirtschaftsministerium, Karl Müller, machten die Bauernverbände nach wie vor Bedenken geltend.[125] Während Storch dank einer Intervention von Bundespräsident Heuss bei der FDP-Fraktion auf der Ministerliste stehen blieb,[125a] erklärte Müller seinen Verzicht auf das Ministeramt.[125b] An seiner Stelle kam der bisherige stellvertretende

---

119 Blankenhorn, Verständnis, S. 60; Hockerts, Entscheidungen, S. 113.

120 Adenauer an Blücher und Hellwege vom 19. 9. 1949, StBkAH III/21. Dazu nun auch die Erinnerungen Storchs in: Abgeordnete, S. 333.

121 Vgl. Morsey, Bildung, S. 11.

122 Storch an Föcher vom 9. 11. 1949, DGB-Archiv, Ordner „Stellungnahme zum Mitbestimmungsrecht 1949." Für den Hinweis auf diesen Brief danke ich Frau Dr. Müller-List.

123 Vgl. Blankenhorn, Verständnis, S. 60. Zum Vertriebenenministerium Kather, Entmachtung, S. 83. Nach persönlicher Mitteilung von Erich v. Hoffmann vom 23. 1. 1981 wurde Lukaschek Minister, weil das Ministerium überparteilich und politisch neutral ausgerichtet werden sollte. Hierzu schien der Verwaltungsmann Lukaschek, der dem Bundestag nicht angehörte, bestens geeignet.

124 Adenauer an Heuss vom 19. 9. 1949, StBkAH III/47.

124a Tagebucheintrag Wildermuths vom 19. 9. 1949, NL Wildermuth 28.

125 dpa-Meldung vom 19. 9. 1949.

125a Tagebucheintrag Wildermuths vom 20. 9. 1949, NL Wildermuth 28. Auf den bis zum Schluß anhaltenden Widerstand der FDP-Fraktion gegen seine Ernennung ist wohl zurückzuführen, daß Storch bis zum 20. 9. unsicher war, ob ihn Adenauer tatsächlich ernennen würde. S. Hockerts, Storch, S. 258.

125b dpa-Meldung vom 19. 9. 1949.

Direktor der entsprechenden Frankfurter Verwaltung, Wilhelm Niklas, zum Zuge, was für die CSU ein zusätzliches Ministeramt bedeutete.[126] Ihr war es schließlich gelungen, bis auf Ehards Wahl zum Bundesratspräsidenten ihre personellen Forderungen in vollem Umfang durchzusetzen, da Adenauer kurz vor Abschluß der Regierungsbildung Schäffer auch noch einen „Permanent-Staatssekretär" im Innenministerium zusicherte.[127]

Auf gleiche Weise wie CDU (Justizministerium) und CSU (Arbeits- und Innenministerium) erreichte auch die DP eine Aufbesserung ihres Personalbestandes in der Regierung, da es Hellwege gelang, Adenauer zu der Zusage zu bewegen, daß der DP das Vorschlagsrecht für den Staatssekretärsposten im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zustehe.[128] Einen ähnlichen Erfolg vermochte die FDP nicht zu verbuchen; als einzige der an der Regierung beteiligten Parteien ging sie aus den Koalitionsverhandlungen ohne jede Anwartschaft auf einen Staatssekretärsposten hervor.

8. Bemerkungen über das Ergebnis der Regierungsbildung

Mit dem Ergebnis der Regierungsbildung, die am 20. September 1949 mit der Ernennung der Minister durch den Bundespräsidenten und ihrer Vereidigung vor dem Bundestag ihren Abschluß fand, konnte Adenauer aufs Ganze gesehen zufrieden sein. Er hatte sein Ziel erreicht, Kanzler einer Kleinen Koalition zu werden und die SPD in die Opposition zu drängen. Die Ämter des Bundespräsidenten und des Bundestagspräsidenten nahmen Männer ein, die er vorgeschlagen hatte und von denen er annehmen konnte, daß sie ihn unterstützen würden. Ihm nicht genehme Ministerkandidaten waren bis auf Heinemann nicht zum Zug gekommen; die ernannten Minister entsprachen im wesentlichen seinen Vorstellungen und Wünschen, oder aber er hatte – soweit das nicht der Fall war – zumindest gegen ihre Berufung keine ernsthaften Einwände vorzubringen gehabt.

Große Namen fanden sich unter den Erwählten kaum. Im Kabinett dominierten tüchtige Fachleute und noch junge, weitgehend unbekannte und noch wenig geprüfte Politiker, in jedem Fall aber Minister, die der politischen Erfahrung und Autorität des Kanzlers wenig entgegenzusetzen vermochten und von daher eine gewisse Gewähr boten, daß sie die herausragende Rolle des Kanzlers, die Adenauer von Anfang an betont hatte, respektieren würden. Die Regierung war – wie es ein damaliger Vertrauter Adenauers später etwas überspitzt formulierte – bis auf

---

126 Dazu die anschauliche Darstellung „Beinahe böse Dreizehn" in: Der Spiegel vom 22. 9. 1949, S. 5.

127 Fritz Schäffer an Hans Ritter v. Lex vom 16. 9. 1949 und Fritz Schäffer an Hans Ehard vom 16. 9. 1949, beide Schreiben in NL Schäffer 4.

128 Hellwege an Adenauer vom 20. 9. 1949, StBkAH III/21; persönliche Mitteilung von Theodor Sonnemann vom 7. 10. 1980.

Schäffer politisch zweite Wahl,[129] sicherlich eine Feststellung, die nicht jeder Grundlage entbehrte. Denn außer Fritz Schäffer, von 1931 bis 1933 als Staatsrat Leiter des bayerischen Finanzministeriums, hatte keiner von Adenauers Ministern während der Weimarer Republik Regierungsverantwortung getragen. In politisch herausgehobener Stellung standen am Ende der Republik neben Schäffer, der in dieser Zeit auch noch Vorsitzender der BVP gewesen war, nur noch Jakob Kaiser als Landesgeschäftsführer der christlichen Gewerkschaften für Rheinland und Westfalen und Hans Lukaschek als Oberpräsident von Oberschlesien. Alle anderen befanden sich zu dieser Zeit in weniger bedeutenden Positionen in staatlichen (Niklas, Schuberth) oder halbstaatlichen (Wildermuth) Institutionen, in Verbänden (Storch), in der Wirtschaft (Blücher, Heinemann, Seebohm) und in wissenschaftlichen Einrichtungen (Erhard) oder gingen einer Tätigkeit als Rechtsanwalt (Dehler) oder als Kaufmännischer Angestellter (Hellwege) nach. Politisch hervorgetreten sind sie allesamt erst in den Jahren nach 1945, und in dieser Zeit hat die Mehrzahl von ihnen dann auch (zumeist allerdings nur sehr kurz) ein Minister- oder ministerähnliches Amt wahrgenommen: Blücher, Erhard, Heinemann, Lukaschek, Seebohm und Wildermuth als Landesminister, Niklas, Schuberth, Storch und wiederum Erhard als Direktor oder stellvertretender Direktor der bizonalen Verwaltung.

Unterstrichen wurde der Abstand an politischer Erfahrung zwischen dem Kanzler und seinen Ministern noch durch ihr Lebensalter. Die ältesten Minister im Kabinett, Lukaschek, Niklas, Schäffer und Kaiser, waren immerhin etwa 10 Jahre jünger als Adenauer, die jüngsten Minister, Hellwege und Seebohm, trennte vom Kanzler schon eine ganze Generation.

Alles zusammengenommen bestanden für Adenauer somit auch aufgrund der personellen Konstellation günstige Aussichten, sich zur beherrschenden Figur im entstehenden Machtgefüge der Bundesrepublik aufzuschwingen, die letztlich auch nicht durch die gegen Adenauer durchgesetzte Wahl eines potenten Gegenspielers zum Bundesratspräsidenten gemindert wurden, da – wie Adenauer schon am 6. September 1949 vor der Unionsfraktion ausführte – der Bundesratspräsident der Bundesregierung zwar „große Schwierigkeiten" machen könne, die „im Endeffekt" aber immer überwunden würden.[130]

---

129 Persönliche Mitteilung von Herbert Blankenhorn vom 13. 4. 1981.

130 Stenographisches Protokoll der Sitzung in ACDP, VIII–001–006/1.

II. Der Aufbau der Bundesministerien

1. Gesetzliche, beamten- und haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen

Um „die Kontinuität der Verwaltung zu sichern und die Bundesregierung sobald als möglich aktionsfähig zu machen", sahen die Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes vor, daß die bizonalen Verwaltungen der Bundesregierung nach ihrer Konstituierung zu unterstellen waren, die sodann im Zusammenwirken mit dem Bundesrat über ihre Überführung, Auflösung oder Abwicklung zu entscheiden hatte, dabei jedoch gehalten war, das Personal der bizonalen Verwaltungen zum allergrößten Teil in die Bundesverwaltung zu übernehmen. Wie oben gezeigt wurde, durften diese Bestimmungen des Grundgesetzes nach Meinung des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz jedoch nicht in der Weise interpretiert werden, daß „die vorhandenen Frankfurter Verwaltungsorgane etwa in ihrer jetzigen Zusammensetzung in die Bundesministerien zu überführen" waren, da „der künftigen Bundesregierung beim Aufbau und bei der Besetzung ihrer Ministerien in keiner Weise vorgegriffen werden" dürfe.[1] Die Überleitungsbestimmungen des Grundgesetzes ließen Raum für eine eigenständige Personalpolitik der Bundesregierung, und Adenauer, der dieser Frage von Anfang an seine besondere Aufmerksamkeit zugewandt und ihre Bedeutung erkannt hatte, war entschlossen, ihn zu nutzen. Bereits in der zweiten Kabinettssitzung nach der Vereidigung der Minister am 20. September 1949 befaßte sich die Bundesregierung mit den Problemen der „vorläufigen Personaleinstellung", die vor allem in den für die Bizone geltenden beamtenrechtlichen Bestimmungen und der mangelnden Qualifikation des Frankfurter Personals gesehen wurden.[2]

Am 15. Februar 1949 hatten die Alliierten dem Frankfurter Wirtschaftsrat ein Beamtengesetz oktroyiert (Militärgesetz Nr. 15), das in wesentlichen Punkten gegenüber dem traditionellen deutschen Beamtenrecht, das die Alliierten für reaktionär und mitverantwortlich für die Etablierung des Nationalsozialismus in Deutschland erachteten,[3] Neuerungen brachte. Diese betrafen vor allem die Aufhebung der Unterteilung von Beamten und Angestellten, die unbedingte politische Neutralität der Beamten, die vor jeder Kandidatur für eine gesetzgebende Körperschaft ihr Amt niederlegen sollten, die Abschaffung der Disziplinargerichtsbarkeit und die Zuweisung aller Personalentscheidungen an ein unabhängiges Personalamt.[4] Zu ihrem Vorgehen glaubten die Alliierten gezwungen

---

1 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 11f.

2 Vermerk Heinemanns über die Kabinettssitzungen am 20. 9. 1949, NL Heinemann vorl. 270; Kabinettsprotokolle, S. 70f.

3 S. z. B. Ebsworth, Democracy, S. 141ff.

4 Dazu jetzt grundlegend Benz, Versuche, S. 216–245. Knapper Überblick von Morsey, Herausforderungen, S. 183ff. Nach wie vor sehr informativ Brecht, Personel Management, S. 263–293.

zu sein, da die Mehrheitsparteien des Wirtschaftsrates durch allerlei Ausflüchte die Verabschiedung eines neuen Beamtengesetzes durch die bizonalen Organe immer wieder hinausgezögert und zu erkennen gegeben hatten, daß sie einer Restaurierung des alten deutschen Beamtenrechts, das auch in der Mehrzahl der Länder in Kraft war, den Vorzug gaben. Diese Auffassung setzte sich ungefähr zur gleichen Zeit auch im Parlamentarischen Rat durch, der durch Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes den künftigen Gesetzgeber auf die Wahrung des traditionellen deutschen Beamtenrechts festlegte.[5]

Der Versuch der Alliierten, die künftige Personal- und Beamtenpolitik des Bundes doch noch in ihrem Sinne zu beeinflussen und ihr Reformkonzept durchzusetzen, indem sie im September 1949 den Geltungsbereich des Militärgesetzes Nr. 15 auf das gesamte Bundesgebiet ausdehnten und die Bundesregierung aufforderten, seine Bestimmungen beim personellen Aufbau der Ministerien so lange zu beachten, bis ein neues Bundesbeamtengesetz geschaffen sei,[6] kam zu spät. Die Bundesregierung hat zu keinem Zeitpunkt die Forderung der Alliierten anerkannt und sich dabei darauf berufen, daß „eine Außerkraftsetzung von Bestimmungen des Grundgesetzes durch das Gesetz der Militärregierung Nr. 15" nicht möglich sei[7] und dem betreffenden Mitteilungsschreiben der Hohen Kommissare an die Bundesregierung im übrigen die „Förmlichkeit eines rechtssetzenden Aktes" fehle.[8] Die Bundesregierung beschritt entschlossen den Weg zurück zum deutschen Beamtengesetz von 1937, das nach den Worten des zuständigen Innenministers Heinemann „entbräunt" wurde und mit einigen Reformgedanken von minderer Bedeutung versehen[9] als Gesetzentwurf der Bundesregierung unter der Überschrift „Gesetz zur vorläufigen Regelung der Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Personen (vorläufiges Personalgesetz)" am 14. Oktober 1949 an den Bundesrat gelangte.[10]

Das Vorgehen der Bundesregierung rief zwar die Kritik der Alliierten hervor, die den Entwurf als „in jeder Beziehung rückschrittlich" bezeichneten.[11] Allein, die Alliierten konnten in den Gesetzgebungsprozeß nicht entscheidend eingreifen, da – wie der Sachverständige des amerikanischen Hohen Kommissars für das Beamtenrecht, Wolfsperger, erklärte – „das Beamtenrecht nicht unter die Vorbehalte des Besatzungsstatuts falle".[12] So legten die Hohen Kommissare nach der Verabschiedung des

---

5 Wildenmann, Macht, S. 137f. und Hattenhauer, Geschichte, S. 465f. Sehr kritisch hierzu v. Borch, Obrigkeit, S. 229.

6 Hinweise auf die Entscheidungen der Hohen Kommissare in der Rede Heinemanns vor dem Bundestag am 24. 11. 1949. Stenographische Berichte, Bd. 1, S. 450. Erklärung Wolfspergers nach dpa-Meldung vom 18. 10. 1949.

7 Vermerk über eine Besprechung im Bundesfinanzministerium am 26. 9. 1949, BA, B 106/45 735.

8 Rede Heinemanns vor dem Bundestag am 24. 11. 1949, s. Anm. 6.

9 Ebenda.

10 Stenographische Berichte, Anlagenband 1, Nr. 175.

11 Bericht der Frankfurter Rundschau vom 19. 10. 1949.

12 dpa-Meldung vom 18. 10. 1949.

Gesetzes im Frühjahr 1950 zwar Einspruch ein,[13] der aber nach einigen Verhandlungsrunden mit Vertretern der Bundesregierung, die sich bereit erklärte, „Klarstellungen in bezug auf den Inhalt des Gesetzes in eine Durchführungsverordnung aufzunehmen",[14] am 17. Mai 1950 zurückgezogen wurde. Das vorläufige Personalgesetz, das zeitlich befristet war, trat daraufhin in Kraft, und die Hohen Kommissare sprachen bis zum Auslaufen seiner Geltungsdauer die Suspension des Militärgesetzes Nr. 15 aus. Da sich die Verabschiedung des endgültigen Bundesbeamtengesetzes vor allem auch angesichts der aus Artikel 131 GG herrührenden Schwierigkeiten bis zum Ende der Legislaturperiode hinzog, mußten sowohl die Geltungsdauer des vorläufigen Personalgesetzes wie auch die Suspension des Militärgesetzes Nr. 15 mehrmals verlängert werden, bis dann die alliierte Hohe Kommission am 27. März 1952 das Militärgesetz Nr. 15 für die im Dienst des Bundes stehenden Personen endgültig aufhob.[15]

Der bis zum Frühsommer 1950 ungeklärt gebliebenen Grundlage des Beamtenrechts, die ein Regierungssprecher am 19. November 1949 als einen „Schwebezustand" bezeichnete,[16] entsprach die Haushaltslage. Zwar hatten die zuständigen Stellen der bizonalen Verwaltung in kluger Voraussicht für 1949 einen ganzjährigen Haushalt aufgestellt, so daß die Behörden in Frankfurt auch nach der Konstituierung der Bundesorgane nach den Haushaltsplänen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes weiterarbeiten konnten. Für die Bundesverwaltungen, die in Frankfurt keine Vorläufer besaßen, fehlten jedoch jegliche haushaltsrechtlichen Grundlagen. Personalbesetzungen waren in diesem Bereich zunächst nur vorläufig und im Wege der Abordnung möglich. Eine endgültige Übernahme auf den Bund konnte in jedem Fall, sowohl bei den bizonalen wie bei den übrigen Beamten, erst erfolgen, nachdem der erste Bundeshaushalt Anfang Juni 1950 durch die gesetzgebenden Körperschaften verabschiedet worden war.[17]

2. Erste Entscheidungen des Kabinetts

Der Kanzler Adenauer war weit davon entfernt, hierin einen Nachteil zu erblicken. Ganz im Gegenteil wertete er die noch ungeklärte beamten- und haushaltsrechtliche Situation als Vorteil, da sie der Regierung

---

13 Hohe Kommission (Robertson) an Adenauer vom 14. 4. 1950, NL Heinemann vorl. 14. Darin forderten die Alliierten: 1) Zugang für jeden Staatsbürger zum öffentlichen Dienst; 2) Aufhebung aller Benachteiligungen wegen Rasse, Herkunft, Glaubensbekenntnis oder Geschlecht; 3) Einschränkung der aktiven politischen Betätigung der Beamten; 4) Einrichtung eines Personalamtes; 5) Brechung des Juristenmonopols.

14 Protokoll der Sitzung des Bundestagsausschusses für Beamtenrecht am 20. 7. 1950 und Mitteilung des Innenministeriums vom 19. 5. 1950, beide Schriftstücke in: Gesetzesdokumentation I/29 A, Parl.Arch.

15 Meldungen des Beamten-Nachrichtendienstes vom 13. 1. 1952 und 10. 4. 1952.

16 Tages-Nachrichten der Verwaltung für Wirtschaft vom 21. 11. 1949.

17 Vgl. v. Schmiedeberg, Geschichte, S. 48ff. Einzelheiten zur Verabschiedung des Haushalts in: Gesetzesdokumentation I/30, Parl.Arch.

genügend Zeit und Raum bot, das zweite der in der Kabinettssitzung am 20. September angesprochenen Probleme zu lösen, nämlich die Ausarbeitung der Modalitäten für die Übernahme der Frankfurter Verwaltung auf den Bund und die hiermit in Zusammenhang stehende Frage des Aufbaus der Bonner Ministerien. Die Generallinie, die dabei eingehalten werden sollte, legte das Kabinett in seiner Sitzung am 24. September 1949 fest, über die es in einem Vermerk Heinemanns heißt: „Solider Aufbau unserer Ministerien geboten, ruhige Entwicklung, Fachbetonung, keine Überstürzung".[18] Diese Formulierung besaß eine deutliche Spitze gegen die Frankfurter Verwaltung, von deren mangelnder Effizienz – wie oben gezeigt wurde – Adenauer seit langem überzeugt war und die daher nur partiell für eine Übernahme in die Ministerien in Frage kam.[18a]

Schon in der zweiten Kabinettssitzung stellte Adenauer die Weichen, daß beim Aufbau der Ministerien dieser seiner Überzeugung Rechnung getragen wurde, indem er die Einsetzung einer Kommission unter den Ministern Heinemann und Schäffer beschließen ließ, die eine Vorlage für den organisatorischen und personellen Aufbau der Ministerien erarbeiten sollte. Mitglieder dieser Kommission waren neben den beiden Ministern Globke und Keßler,[19] die beide schon zu diesem Zeitpunkt im Wege der Abordnung im Bundesdienst tätig waren. Zu ihnen gesellte sich wenig später noch Hans Ritter von Lex, so daß der Kern der Gruppierung aus dem ehemaligen Reichsinnenministerium wieder zusammen war, der für Adenauer schon seit längerem inoffiziell Vorarbeiten personeller und organisatorischer Art für den Aufbau der Bundesverwaltung getroffen hatte und Adenauers negatives Urteil über die Frankfurter Verwaltung voll und ganz teilte.[20]

Die Kommission, über deren Tätigkeit wir bisher nur bruchstückhaft unterrichtet sind,[21] hat sich relativ wenig mit dem Problem Frankfurt beschäftigt. Sie konzentrierte sich darauf, beamtenrechtliche Grundsätze zu formulieren (Ablehnung des Militärgesetzes Nr. 15), Regelungen für das Ernennungsverfahren von Beamten auszuarbeiten, Personalvorschläge für die Besetzung der leitenden Positionen in den Ministerien (vom Staatssekretär bis hinunter zur Referentenebene) zu machen und in Form einer Stellungnahme zu den Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz Richtlinien für den organisatorischen Aufbau der Bundesministerien vorzulegen.[22]

18 Vermerk Heinemanns über die Kabinettssitzung am 24. 9. 1949, NL Heinemann vorl. 270.

18a Vgl. dazu auch die Ausführungen Adenauers in: Kabinettsprotokolle, S. 324.

19 Siehe Anm. 2.

20 So hieß es in Heinemanns Vermerk (Anm. 2): „Keßler und Globke haben Frankfurter Personalia nachgeprüft (bestenfalls 40% verwendbar)." Hinweis auf die Einsetzung dieser Kommission auch in der Stenographischen Niederschrift über die Sitzung des Zonenausschusses der CDU der britischen Zone am 10. 10. 1949, ACDP, I–009–004 (NL Dörpinghaus).

21 Vermerke über Besprechungen im Bundesfinanzministerium am 26. 9. 1949 und 3. 10. 1949, BA, B 106/45 735.

22 Stellungnahme zu den Schlangenbader Empfehlungen vom 1. 10. 1949, unterzeichnet von v. Lex, Globke und Keßler, BA, B 106/45 735.

Es besteht kein Zweifel daran, daß die Ergebnisse der Kommissionsarbeit dem Kabinett als Grundlage für den personellen und organisatorischen Aufbau dienten. So akzeptierte die Ministerrunde die von der Kommission vorgeschlagene Hinwendung zur deutschen beamtenrechtlichen Tradition;[23] sie war einverstanden mit den ihr unterbreiteten Vorschlägen für das Beamtenernennungsrecht, das zwar formal beim Bundespräsidenten liegen, in der Sache selbst aber den Bundesministern zustehen sollte, die allerdings alle Ernennungen und Beförderungen vom Ministerialrat (bei der Erstbesetzung sogar vom Oberregierungsrat[24]) aufwärts zuvor vom Kabinett genehmigen zu lassen hatten; und schließlich stimmte sie auch dem Vorgehen der Kommission zu, die als Basis ihres Vorschlages für den organisatorischen Aufbau der Ministerien die Schlangenbader Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz übernahm und diese nur geringfügig änderte und lediglich für die dort noch nicht aufgeführten Ministerien eigene Organisationsvorschläge unterbreitete.

Schwieriger zu beurteilen ist allerdings die Frage, inwieweit die einzelnen Personalvorschläge der Kommission, bei denen es sich ganz überwiegend um Leute handelte, die nicht der bizonalen Verwaltung angehörten, zum Tragen kamen und somit die personelle Besetzung der Ministerien auf der Leitungsebene innerhalb der Kommission bereits weitgehend vorentschieden wurde. Um hier eine stichhaltige Antwort geben zu können, wäre ein Gesamtüberblick über die Vorschläge der Kommission vonnöten, der bisher fehlt. Daß sie aber mehr waren als bloße Spielereien, geht jedoch schon daraus hervor, daß immerhin ein Teil der uns bekannten, innerhalb der Kommission gehandelten Kandidaten nachher tatsächlich die Stellen einnahm, die die Kommission vorgesehen hatte,[25] ist aber auch dem Umstand zu entnehmen, daß sich Adenauer über einige der Genannten zu der Zeit, als sie innerhalb der Kommission besprochen wurden, genauere Informationen einholte.[26]

Einer Realisierung der Personalvorschläge stand jedoch oftmals die Tatsache entgegen, daß die Betreffenden es ablehnten, das angebotene Amt zu übernehmen oder aber aus anderen Gründen nicht zur Verfügung standen. Wie groß die Zahl der Ablehnungen insgesamt war, läßt sich ungefähr ermessen, wenn man eine Liste des Innenministeriums vom 14. Januar 1950 heranzieht, die die Namen von den Beamten des höheren Dienstes enthält, „deren Einberufung in das Bundesinnenministerium

---

23 Der Entwurf des vorläufigen Personalgesetzes ist offensichtlich von der Kommission erstellt worden, s. Vermerk vom 3. 10. 1949, Anm. 21.

24 So Adenauer in der Kabinettssitzung am 11. 10. 1949, Kabinettsprotokolle, S. 119, und am 10. 10. 1949 vor dem Zonenausschuß der CDU für die britische Zone, ACDP, I–009-004 (NL Dörpinghaus).

25 Vgl. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 222.

26 Hierbei handelte es sich um Kurt Zierold und Hans Neuffer. Adenauer an Paul Martini vom 8. 10. 1949 (2 Briefe), StBkAH 07.08. Auch in anderen Fällen hat Adenauer sich selbst in die Besetzung von Abteilungsleiterstellen eingeschaltet, so daß das Urteil von Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 221, Adenauer habe sich nur um die Auswahl der Staatssekretäre gekümmert, für die Anfangszeit korrekturbedürftig erscheint.

nicht zustande kam, weil sie entweder selbst abgelehnt haben oder von ihrer Dienststelle nicht freigegeben wurden", und die insgesamt 26 Namen aufführt.[27] Hier zeigten sich die Grenzen einer Personalpolitik, die das Führungspersonal für die künftigen Bundesministerien unter nahezu gänzlicher Außerachtlassung des Personals der Frankfurter Verwaltung zusammenstellen wollte.

Angesichts solcher Erfahrungen und der Übergangsbestimmungen des Grundgesetzes, die die Regierung verpflichteten, das Personal der bizonalen Verwaltung zum größten Teil in den Bundesdienst zu übernehmen, schenkte das Kabinett ab Anfang November 1949 dem Problem Frankfurt stärkere Beachtung. Am 4. November setzte es eine Kommission ein, die unter dem Vorsitz Walter Krieges stand, einem Abteilungsleiter in der bizonalen Verwaltung für Finanzen, der aus der gemeinsamen Ministerialbeamtenzeit in Berlin zu Globke ein sehr enges Verhältnis besaß.[28] Als Mitglieder gehörten dieser Kommission neben Kriege wiederum Globke und Keßler an. Ihre Aufgabe war es, die Frankfurter Verwaltung sowohl organisatorisch wie personell zu überprüfen und Vorschläge auszuarbeiten: 1. „für die Überführung der zum Aufbau der Bundesministerien benötigten Teile der Verwaltungen nach Bonn" und 2. „welche Beamte und Angestellte zur Verwendung in Bundesministerien übernommen werden sollen", sei es in der bisherigen Stellung, sei es in einer anderen Verwendung.[29]

Zur Erfüllung ihres Auftrages reisten die Kommissionsmitglieder Mitte November 1949 für einige Zeit nach Frankfurt, um sich an Ort und Stelle ein Bild zu machen.[30] Für ihre Tätigkeit hatte ihnen der Bundeskanzler die Anweisung mit auf den Weg gegeben, sich zwar der Unterstützung durch die Verwaltungen zu versichern, „aber nur so weit, daß sie in der Lage bleiben, sich selbständig aufgrund des ihnen vorliegenden Materials ein Urteil zu bilden".[31] Das Ergebnis ihrer Recherchen faßte die Kommission in einem Bericht zusammen, den sie am 17. Januar 1950 vorlegte.[32]

Hierin sprachen sich die Kommissionsmitglieder dafür aus, „eine Zäsur zwischen den bisherigen Organen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und den neuen Organen des Bundes vorzunehmen", grundsätzlich alle Verwaltungen aufzulösen und an ihre Stelle Abwicklungsstellen treten zu lassen, die im Zusammenwirken mit den korrespondierenden Bundesministerien über die Überleitung bzw. endgültige Auflösung zu entscheiden haben würden. Die Kommissionsmitglieder verwarfen die nochmals

---

27 NL Heinemann vorl. 12.

28 Persönliche Mitteilung von Ernst Féaux de la Croix vom 11. 2. 1981.

29 Kurzprotokoll der Kabinettssitzung am 4. 11. 1949, Kabinettsprotokolle, S. 173, und NL Schäffer 24; von Adenauer unterzeichneter Kabinettsbeschluß vom 4. 11. 1949, BA, B 136/1869; Platow-Brief vom 9. 11. 1949; Pressenotiz des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 9. 11. 1949.

30 Vermerk Krautwigs vom 9. 11. 1949, NL Pünder 272.

31 Kabinettsprotokolle, S. 173.

32 Bericht in BA, B 106/45 734; ebenfalls in IfZ, ED 94/188 (NL W. Strauß).

in die Debatte geworfene „generelle Teilung aller Ministerien in eine Ministerialinstanz und eine General-Oberbehörde"[33] und votierten nur ausnahmsweise für die Herausnahme einzelner Aufgabengebiete aus den Ministerien. In der Mehrzahl der Fälle erachteten sie die Organisationsstruktur der Frankfurter Verwaltungen – wie bereits der Organisationsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz – als sachadäquat, empfahlen ihre Übernahme in die entsprechenden Bonner Ministerien und gaben im einzelnen an, in welcher Reihenfolge und welchem Zeitraum eine Übersiedlung nach Bonn angeraten erschien. Zu der in ihrem Auftrag vom 4. November 1949 enthaltenen personellen Komponente wurde in dem Bericht nicht näher Stellung genommen, sondern lediglich abschließend folgende pauschale Bemerkung gemacht: „Aus den Ausführungen [. . .] ist zu erkennen, daß eine nicht unerhebliche Zahl von Dienststellen als nachgeordnete Oberbehörden nicht nach Bonn überzusiedeln braucht, sondern im Raum Frankfurt bleiben kann. Es handelt sich hierbei teils um schon bestehende Stellen, die in verschiedenen Fällen erweitert werden, teils um neu zu errichtende Stellen, die sich ihren Personalkörper schaffen müßten. Im Rahmen dieser Umorganisation müßte es den Ressorts nach Ansicht des Ausschusses möglich sein, diejenigen personellen Umgruppierungen vorzunehmen, die erforderlich sind, um die Ministerien mit den leistungsfähigsten Kräften zu besetzen, wie es dem Charakter der Zentralstellen der Verwaltung entspricht".

Der Bericht vom 17. Januar 1950 gab in allen wesentlichen Punkten die Grundlage für das weitere Vorgehen der Bundesregierung ab und besaß nicht zuletzt auch eine Bedeutung für den personellen Bereich, da er bei aller Zurückhaltung, die er in dieser Frage an den Tag legte, der Bundesregierung immerhin den Weg zeigte, wie sie Raum für eine eigenständige, von den bizonalen Vorgaben weitgehend unabhängige Personalpolitik auf der Leitungsebene der Ministerien gewinnen konnte.

3. Adenauer und Globke

An der Umsetzung dieses personalpolitischen Konzeptes hatte ein Mitglied der Kommission, nämlich Hans Globke, maßgeblichen Anteil.[34] Ursprünglich war in Aussicht genommen worden, Globke eine Abteilungsleiterstelle im Innenministerium zu übertragen.[35] Ende September 1949 entschied Adenauer jedoch, Globke an leitender Stelle in das Kanzleramt zu übernehmen. Damit fiel des Kanzlers Wahl auf einen Mann, dessen Name in Adenauers Korrespondenz erstmals Ende März 1946 auftaucht. Damals schrieb Adenauer einen Brief an den Generalsekretär des Zonenbeirats, Gerhard Weisser, in dem er ihm Personalvor-

33 Ausführungen zu den vermuteten Hintergründen im Platow-Brief vom 9. 11. 1949.

34 Zu Globke den knappen biographischen Abriß von v. Hehl, Globke, S. 247–259; außerdem Gotto (Hrsg.), Staatssekretär.

35 Vermerk über eine Besprechung im Bundesfinanzministerium am 26. 9. 1949, BA, B 106/45 735.

schläge für dessen Sekretariat unterbreitete.[36] Allerdings geht aus dem Brief hervor, daß Adenauer damit nur eine Empfehlung weitergab, die er von anderer Seite erhalten hatte, und er über die einzelnen Bewerber – mit Ausnahme von Lukaschek – keine konkreten Kenntnisse besaß: Den Namen Globkes schrieb er bezeichnenderweise falsch.[37]

Nähere und wichtige Einzelheiten über Globke erfuhr Adenauer wohl erst im Frühsommer 1948, als dessen Ernennung zum Personalchef im Düsseldorfer Innenministerium zur Debatte stand. Wie der nordrhein-westfälische Ministerpräsident Arnold Adenauer am 9. Juni 1948 über den Fall berichtete, war die fachliche Qualifikation Globkes für das Amt allseits unbestritten, jedoch erhoben sich Bedenken gegen seine Ernennung wegen der damals bereits allgemein bekannten Tatsache, daß Globke an der Kommentierung der Nürnberger Gesetze maßgeblich mitgewirkt hatte.[38] Hieran scheiterte schließlich auch sein Überwechseln in das Innenministerium, da Arnold und einige seiner Parteifreunde der Meinung waren, „daß man im Falle einer Berufung Globkes ihm selbst den schlechtesten Dienst erweist, weil im Falle seiner Berufung zum Personal-Ministerialdirektor im Innenministerium mit Sicherheit Angriffe zu erwarten seien".[39]

Zu einem persönlichen Treffen zwischen Globke und Adenauer ist es offenbar erstmals im Frühjahr 1949 auf Vorschlag Keßlers gekommen,[40] der kurz nach der Bundestagswahl gegenüber Blankenhorn nochmals die Qualitäten Globkes herausstrich. In diesem Brief schilderte Keßler Globke als „hochbegabt" und „sehr kenntnisreich", als einen Beamten, der „vollkommen die Spielregeln echter Ministerialarbeit sowie vor allem auch der interministeriellen Verhandlungen" beherrscht und der außerdem nie NSDAP-Mitglied gewesen, jetzt aber CDU-Mitglied sei.[41] Hiermit hatte Keßler Adenauer noch einmal nachdrücklich auf die Fähigkeiten Globkes hingewiesen – offenbar nicht ohne Erfolg. Denn gerade in jenen Tagen holte Adenauer weitere Informationen über Globke ein.[42] Das Ergebnis seiner Recherchen muß den Kanzler zufriedengestellt haben, da Globke den Idealvorstellungen fast vollständig entsprach, die Adenauer schon während seiner Kölner Oberbürgermeisterzeit bei der Auswahl seiner wichtigsten Mitarbeiter zugrunde legte. Denn Globke war der „Typ des intelligenten und fachlich befähigten", seinem Vorge-

---

36 Der Brief datiert vom 29. 3. 1946, StBkAH 08.18. Neben Globke enthält er die Namen Riek, Lukaschek, Lentz, Schafheutle und Schulze zur Wiesche.

37 Glopke.

38 Kommentare zur deutschen Rassengesetzgebung.

39 Arnold an Adenauer vom 9. 6. 1948, StBkAH 08.63.

40 Überliefert ist die Zusage Adenauers, mit Globke zusammenzutreffen, nicht jedoch das Treffen selbst; Keßler an Blankenhorn vom 9. 3. 1949, BA, B 106/45 737.

41 Keßler an Blankenhorn vom 16. 8. 1949, BA, B 106/45 736.

42 Vgl. v. Hehl, Globke, S. 253. v. Hehls Behauptung, die auch von anderer Seite kolportiert wurde, daß Weitz Adenauer auf Globke aufmerksam gemacht habe, muß wohl angefochten werden, denn Weitz empfahl Adenauer mit Schreiben vom 3. 9. 1949 Walter Gase als Staatssekretär für das Kanzleramt; StBkAH 10.02.

setzten „aber völlig ergebenen Mitarbeiters"[43] par excellence, wobei die Angriffsflächen, die er wegen des oben erwähnten Kommentars der öffentlichen Kritik bot, seine Ergebenheit für alle Zukunft sicherstellten, da seine Position nur so lange haltbar war, wie sich Adenauer vor ihn stellte.[44] Der Kanzler wollte daher auch anfangs die Bedenken nicht gelten lassen, die Globke wegen seiner Mitarbeit am Kommentar zu den Nürnberger Gesetzen vorbrachte, als ihm Adenauer das Staatssekretariat des Innern im Kanzleramt anbot.[45] Doch Globke ließ sich nicht umstimmen, so daß man auf den Ausweg verfiel, Globke zwar nicht offiziell zum Staatssekretär zu ernennen, ihn jedoch „in der Dienststellung eines Ministerialdirektors die Geschäfte des Staatssekretärs des Innern führen zu lassen".[46]

Bei dieser Regelung ist es auch geblieben, als wenig später der CDU-Bundestagsabgeordnete und ehemalige Staatssekretär im Innenministerium von Rheinland-Pfalz, Franz-Josef Wuermeling, das Amt eines (Parlamentarischen) Staatssekretärs im Kanzleramt übernahm, denn Wuermeling legte auch als Staatssekretär im Kanzleramt den Hauptakzent seiner Tätigkeit auf die Ausübung des Abgeordnetenmandates und ließ Globke, mit dem er seit der gemeinsamen Tätigkeit im Preußischen Innenministerium eng befreundet war,[47] im Kanzleramt weitgehend freie Hand. So lag die Ausarbeitung der ersten Organisationspläne des Kanzleramtes und – bis auf eine Ausnahme – die Auswahl der ersten Referenten allein bei Globke, der in Übereinstimmung mit Adenauer weder im organisatorischen noch im personellen Bereich auf die Direktorialkanzlei des Vereinigten Wirtschaftsgebietes zurückgriff. Globke orientierte sich statt dessen stärker an den Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidenten, in denen das Bundeskanzleramt als zentrale Schaltstation der Bundesregierung konzipiert war, was den Absichten des Kanzlers und seines wichtigsten Gehilfen entgegenkam.

---

43 Formulierungen, nicht auf Globke bezogen, von Pabst, Personalpolitik, S. 272.

44 Ins allgemeine gewendet hat Frank, Botschaft, S. 16f., diesen Zug in Adenauers Personalpolitik treffend folgendermaßen umschrieben: „Konrad Adenauer hat in den Fragen des administrativen Neubeginns und der damit verbundenen Personalpolitik nie besondere Skrupel verspürt. [. . .] Beamte, die an ihrer politischen Vergangenheit schwer zu tragen hatten, waren ihm für seine Zwecke gerade recht. Von ihnen versprach er sich, daß sie bequeme und gefügige Werkzeuge sein würden, die froh sein mußten, nicht schon wieder am Ende ihrer Karriere zu stehen. Von ihnen durfte er Unterwerfung unter seinen Willen erwarten."

45 Vgl. Kosthorst, Kaiser, S. 99; Baring, Außenpolitik, S. 5.

46 Vermerk über eine Besprechung im Bundesfinanzministerium am 3. 10. 1949, BA, B 106/45 735.

47 Persönliche Mitteilung von Franz-Josef Wuermeling vom 23. 6. 1981. Die enge Beziehung zwischen Wuermeling und Globke geht auch daraus hervor, daß Globke auf seiner Hochzeitsreise 1934 Wuermeling einen Besuch abstattete. Siehe Schick, Leben, S. 39.

4. Organisatorischer und personeller Aufbau des Bundeskanzleramtes

Der erste Organisationsplan für das Kanzleramt datiert vom 3. Dezember 1949.[48] Er führt zwei Abteilungen auf, eine Zentralabteilung unter dem Staatssekretär und eine Abteilung für Koordinierungs- und Kabinettsangelegenheiten, die unter Leitung Globkes stand, dessen einflußreiche Stellung schon auf dem Papier dadurch zum Ausdruck kam, daß er zusätzlich das wichtigste Referat der Zentralabteilung, das Referat für Personalien des Hauses und der Regierung, selbst wahrnahm. Damit sicherte sich Globke nicht nur die rechtzeitige Information über alle Personalangelegenheiten, für die das Kabinett zuständig war (ab Ministerialrat aufwärts), sondern dies eröffnete ihm auch die Möglichkeit, die Personalpolitik in den Ministerien zu beeinflussen. Die Leitung dieses eminent bedeutsamen Referats hat Globke daher über alle Organisationsänderungen der nächsten beiden Jahre hinweg[49] beibehalten und es erst 1951, als der erste Aufbau abgeschlossen war, an einen vertrauten und ergebenen Mitarbeiter, den Ministerialrat Karl Gumbel, abgetreten. Dessen ungeachtet hat sich Globke aber auch noch danach „für alle Personalvorgänge" interessiert, sich bei Stellenbesetzungen weiterhin „oft schon bei der Auswahl der Kandidaten" eingeschaltet und sich die Entscheidung „in nahezu jedem Fall" vorbehalten.[50]

Von den vier Referenten, die anfangs unter Globke im Kanzleramt arbeiteten, kannte er drei aus gemeinsamer Tätigkeit an Berliner Ministerien während des Dritten Reiches. Dabei handelte es sich um Josef Rust, von 1934 bis 1945 Beamter im Reichswirtschaftsministerium, zuletzt Oberregierungsrat, der am 2. November 1949 vom niedersächsischen Innenministerium in das Kanzleramt überwechselte; um Wilhelm Grau, von 1938 bis 1945 im Reichsinnenministerium tätig, zuletzt Ministerialrat, der im Dezember 1949 nach Bonn kam und bis zu diesem Zeitpunkt am Innenministerium von Württemberg-Hohenzollern beschäftigt war; schließlich um Rudolf Petz, von 1938 bis 1945 Beamter im Reichsinnenministerium, zuletzt Oberregierungsrat, der Anfang 1950 von der bizonalen Verwaltung für Arbeit in das Kanzleramt übertrat. Unbekannt war Globke nur der vierte Referent, der schon erwähnte Karl Gumbel, der am 2. November 1949 seinen Dienst im Kanzleramt antrat. Er war bis 1945 nicht in der Ministerialverwaltung tätig gewesen, sondern einer Beschäftigung in der Industrie, u. a. als Syndikus, nachgegangen. Seine Beamtenlaufbahn begann er 1946 beim Oberregierungspräsidenten der Pfalz in Neustadt. 1947 wechselte er in das Innenministerium Rheinland-Pfalz über. Hier arbeitete er unter Wuermeling, der ihn dann für das Kanzleramt vorschlug.[51]

---

48 Abgedruckt in: Behrendt, Bundeskanzleramt, S. 30f.

49 Dazu ebenda, S. 31ff.; Gumbel, Globke, S. 89ff.

50 Gumbel, Globke, S. 80.

51 Vgl. ebenda, S. 74ff.

Gumbel, zunächst Außenseiter unter den Beamten des Kanzleramtes, vermochte sich jedoch schnell einzufügen und das Vertrauen Globkes zu gewinnen.[52] Im Kreis der Referenten nahm er bald eine herausgehobene Stelle ein, die auch darin zum Ausdruck kam, daß ihm Globke – wie bereits erwähnt – 1951 die Leitung des Personalreferats anvertraute. Über einen größeren Einfluß als er verfügte lediglich Rust, der Globkes ständiger Vertreter war, ein recht enges Verhältnis zu Adenauer besaß, den er in den ersten Jahren stets in den Urlaub begleitete, und Globke dadurch glänzend zu ergänzen vermochte, daß er hervorragende Personalkenntnisse über die ehemaligen Beamten des Reichswirtschaftsministeriums besaß und damit einen Personenkreis abdeckte, über den Globke nicht so gut Bescheid wußte.[53]

Globkes führende Rolle im Bundeskanzleramt war auch vor der Öffentlichkeit nicht mehr zu verbergen, als Wuermeling im Februar 1950 das Amt des Staatssekretärs im Kanzleramt niederlegte und Globke die Geschäfte des Staatssekretärs längere Zeit kommissarisch wahrnahm, da sich ein Ersatz für Wuermeling nicht so schnell fand.

5. Die Suche nach einem Staatssekretär für das Kanzleramt

Als Nachfolger Wuermelings kam nur noch ein beamteter Staatssekretär in Frage, da die Verbindung von Abgeordnetenmandat und Staatssekretärsposten im Bundestag auf Kritik gestoßen war[54] und auch der Kanzler an dieser Lösung wenig Gefallen gefunden hatte. Für die Zukunft wünschte er sich einen Staatssekretär, der sich auf seine Amtspflichten konzentrierte und dem Kanzler vollständig zur Verfügung stand. Der Schwerpunkt von dessen Tätigkeit sollte nach Adenauers Vorstellungen dabei offensichtlich auf der „weitgehenden Koordination der mit wirtschaftlichen Angelegenheiten befaßten Bundesministerien" liegen. Für diese Annahme sprechen nicht nur die soeben zitierten Worte aus einem Brief Otto Seelings an Adenauer vom 3. Mai 1950,[55] der vom Amt des Staatssekretärs des Innern im Kanzleramt handelt, sondern auch die Namen derer, denen das Amt in den ersten Monaten des Jahres 1950 angeboten wurde.[56]

Der erste Kandidat war der zu Beginn des Kapitels bereits erwähnte Walter Kriege, den jedoch das Angebot Adenauers erst erreichte, nachdem er einen Tag zuvor seine Zustimmung zur Übernahme des Amtes des

---

52 Vgl. ebenda, S. 86.

53 Den großen Einfluß Rusts bestätigten Herbert Blankenhorn (Persönliche Mitteilung vom 13. 4. 1981) und Graf v. Kielmannsegg (Persönliche Mitteilung vom 21. 4. 1981). Sie geht auch aus Adenauers Terminplänen der Jahre 1950 bis 1952 hervor, in denen zahlreiche Gespräche des Kanzlers mit Rust vermerkt sind; StBkAH, „Besucherliste (Terminpläne)".

54 Persönliche Mitteilung von Franz-Josef Wuermeling vom 23. 6. 1981.

55 StBkAH 10.04.

56 Diese Annahme hat mir auch Karl Gumbel bestätigt. Persönliche Mitteilung vom 31. 3. 1982.

Präsidenten der Landeszentralbank von Nordrhein-Westfalen gegeben hatte und der daher nicht mehr zur Verfügung stand.[57]

Sogleich nach Krieges Ablehnung begann Adenauer Verhandlungen mit dem württemberg-badischen Finanzminister Edmund Kaufmann, der bis zum Frühjahr 1949 als Stellvertreter Ludwig Erhards in der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft fungiert hatte. Kaufmann erklärte nach einer Unterredung mit Adenauer seine Bereitschaft, die angebotene Stelle ab Anfang März 1950 zu übernehmen, und reichte am 16. Februar bei Ministerpräsident Reinhold Maier sein Abschiedsgesuch ein.[58] Adenauer waren jedoch schon vorher Bedenken gekommen, Kaufmann nach Bonn zu holen, da er die politische Stellung Reinhold Maiers für gefährdet erachtete und in Kaufmann dessen präsumtiven Nachfolger erblickte,[59] eine Auffassung übrigens, die auch die amerikanischen Dienststellen in Stuttgart teilten.[60] Kaufmann sah die politische Situation aber anders und vermochte Adenauer am 23. Februar zu überzeugen, daß er im Falle eines Wechsels nach Bonn auch wirklich für längere Zeit zur Verfügung stehen würde. Kaufmanns Dienstantritt wurde daraufhin für den 6. März 1950 in Aussicht genommen.[61] Aber nun kamen neue Einwände von amerikanischer Seite, die auf Konflikte abhoben, zu denen es zwischen Kaufmann und dem württembergisch-badischen Landeskommissar, General Gross, gekommen war, und daher von Kaufmanns Berufung nachdrücklich abrieten.[62] Kaufmann kam damit als Staatssekretär des Kanzleramtes ernstlich nicht mehr in Frage, und auch ein langer Brief, den er am 20. März an Adenauer richtete, konnte an des Kanzlers Entscheidung, Kaufmann nicht zu berufen, nichts mehr ändern.[63]

Nach dem Scheitern von Kaufmanns Anstellung bemühte sich Adenauer, den bayerischen Wirtschaftsminister Hanns Seidel als Staatssekretär zu gewinnen.[64] Dabei stieß der Kanzler allerdings von Anfang an auf den hinhaltenden Widerstand Hans Ehards, der auf Seidel nicht verzichten zu können glaubte, da er über keinen geeigneten Nachfolger verfügte.[65] Adenauer versuchte daraufhin, die Bedenken Ehards aus dem Weg zu räumen, indem er selbst einen Nachfolger für Seidel suchte. So wandte er sich an den bayerischen Industriellen Otto Seeling, der einen

---

57 Persönliche Mitteilung von Ernst Féaux de la Croix vom 11. 2. 1981; Platow-Brief vom 1. 6. 1950; Baring, Außenpolitik, S. 5. Krieges Kandidatur stand bereits in der Kabinettssitzung am 13. 12. 1949 zur Diskussion, Kabinettsprotokolle, S. 259.

58 ACDP, I–056–017 (NL Beyerle).

59 Adenauer an Kaufmann vom 11. 2. 1950, StBkAH 10.01. Vermerk über die Sitzung des Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 17. 2. 1950, ACDP, VIII–001–002/1.

60 Kaufmann an Heinrich v. Brentano vom 26. 2. 1950, ACDP, I–056–017 (NL Beyerle).

61 Ebenda.

62 Ebenda; Kaufmann an Beyerle vom 5. 3. 1950, ACDP, I–056–017 (NL Beyerle); Kaufmann an Adenauer vom 7. 3. 1950, StBkAH 10.01; Maier, Erinnerungen, S. 207ff.; Baring, Außenpolitik, S. 5.

63 Kaufmann an Adenauer vom 20. 3. 1950 und Adenauer an Kaufmann vom 20. 3. 1950, beide Briefe in StBkAH 10.01.

64 Adenauer an Ehard vom 7. 4. 1950, StBkAH 10.04; dieser Kandidat fehlt in der Aufzählung bei Baring, Außenpolitik, S. 5f.

65 Ehard an Adenauer vom 18. 4. 1950, StBkAH 10.04.

Eintritt in die bayerische Regierung aber ablehnte.[66] Daraufhin unterbreitete der Kanzler dem bayerischen Ministerpräsidenten durch Fritz Schäffer das Angebot, Bayern den Abteilungsleiter im Bundeswirtschaftsministerium, Otto Graf (CSU), als kommissarischen Wirtschaftsminister zur Verfügung zu stellen,[67] ohne jedoch damit den gewünschten Erfolg zu erzielen; es blieb bei Ehards und Seidels Ablehnung. Letzterer versuchte, dem Kanzler noch dadurch behilflich zu sein, daß er Adenauer auf den Ministerialdirektor im hessischen Wirtschafts- und Verkehrsministerium, Kurt Magnus, aufmerksam machte, in dem er einen qualifizierten Mann für die Leitung des Kanzleramtes erblickte.[68]

Adenauer ist indessen auf diesen Vorschlag nicht eingegangen, sondern hat das Staatssekretariat dem Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes und des Oberverwaltungsgerichts von Nordrhein-Westfalen, Paulus van Husen, angeboten[69] und damit gleichzeitig seine Bemühungen eingestellt, einen Wirtschaftsfachmann als Staatssekretär zu gewinnen. Aber auch van Husen wurde nicht berufen,[70] und Adenauer verzichtete in den folgenden Monaten darauf, die Suche nach einem Staatssekretär fortzusetzen, und übertrug statt dessen Anfang September 1950 die Wahrnehmung der Geschäfte des Staatssekretärs des Innern Walter Hallstein,[71] den der Kanzler kurz zuvor zum Staatssekretär des Äußern ernannt hatte.

Eine Änderung dieses Zustandes zeichnete sich erst zum Jahreswechsel 1950/51 ab, als Adenauer mit Otto Lenz verhandelte. Diesmal waren die Verhandlungen von Erfolg gekrönt, und am 15. Januar 1951 übernahm Lenz das Staatssekretariat des Innern im Bundeskanzleramt. Lenz war bis 1938 Beamter im Preußischen bzw. Reichsjustizministerium gewesen, dann aber aus politischen Gründen ausgeschieden und bis 1944 einer Tätigkeit als Rechtsanwalt nachgegangen. Er gehörte der Widerstandsbewegung an und wurde Ende 1944 wegen Nichtanzeige eines hochverräterischen Unternehmens in das Zuchthaus geworfen. Nach dem Ende des Krieges zählte er zu den Gründern der CDU und stand in enger Verbindung mit Jakob Kaiser und Josef Müller, mit dem er seit 1948 eine gemeinsame Anwaltspraxis führte.[72] Lenz' Bindungen an Kaiser und Müller verschafften ihm bei Adenauer nicht die beste Eintrittskarte, und es bestanden beim Kanzler nicht unerhebliche Widerstände, als ihm von Globke, der mit Lenz seit Anfang der dreißiger Jahre auf vertrautem Fuß stand, der Vorschlag unterbreitet wurde, Lenz als Staatssekretär einzustellen. Doch für die Aufgabe, für die Adenauer Ende 1950 einen Staatssekretär suchte, war Lenz wie geschaffen, da dem neuen Staatssekretär in erster Linie die Vorbereitung der Bundestags-

66 Otto Seeling an Adenauer vom 3. 5. 1950, StBkAH 10.04.

67 Fritz Schäffer an Ehard vom 10. 5. 1950, StBkAH 10.04.

68 Platow-Briefe vom 1. 6. 1950 und 2. 6. 1950.

69 Adenauer an Arnold vom 2. 6. 1950, StBkAH 08.64.

70 Über die Gründe lassen sich nur Vermutungen anstellen, siehe Baring, Außenpolitik, S. 6.

71 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 6. 9. 1950.

72 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 6.

wahlen 1953 obliegen sollte,[73] eine Tätigkeit, die Kontaktfreudigkeit, Einfalls- und Fintenreichtum, Durchsetzungsvermögen und eine gewisse Unbekümmertheit in der Wahl der Mittel zur Erreichung der angestrebten Ziele verlangte, Fähigkeiten, über die Lenz in reichem Maße verfügte. So willigte Adenauer in die Ernennung von Lenz ein. An der Stellung Globkes änderte sich dadurch nicht viel: Während sich Lenz in der „großen Politik" tummelte, verblieb die Leitung der eigentlichen Verwaltungsarbeiten des Kanzleramtes weiter bei Globke,[74] der stets einen größeren Einfluß auf den Kanzler und die Regierung besaß als der eigentliche Chef des Kanzleramtes.[75]

Nicht ganz so mühsam wie im Kanzleramt, aber in den meisten Fällen ebenfalls mit Schwierigkeiten und Komplikationen lief der Ernennungsprozeß der Staatssekretäre in den einzelnen Ministerien ab.

6. Die Auswahl der Staatssekretäre für die Ministerien

Bereits im Verlauf der Regierungsbildung waren Vorentscheidungen über die Besetzung von vier Staatssekretärsposten gefallen, von denen drei auch sogleich besetzt wurden – allerdings wegen des fehlenden Haushaltes nur vorläufig bzw. kommissarisch. Dabei handelte es sich um Hans Ritter von Lex (CSU) im Innenministerium, Walter Strauß (CDU) im Justizministerium und Maximilian Sauerborn (CSU) im Arbeitsministerium. Bei der Besetzung der Staatssekretärsstelle im Landwirtschaftsministerium, für das Adenauer der DP das Vorschlagsrecht eingeräumt hatte, gab es indessen Schwierigkeiten, da einerseits gegen die von der DP präsentierten Kandidaten – das waren der ehemalige Ministerialdirektor im Reichsernährungsministerium, Johann Dietrich Lauenstein, und der Präsident der niedersächsischen Landwirtschaftskammer, Friedel Zeddies – zahlreiche Bedenken erhoben wurden,[76] und andererseits sowohl die CDU wie die FDP die Besetzung dieser Stelle für sich reklamierten,[77] wobei einer der Kandidaten der CDU, der bisherige Abteilungsleiter in der bizonalen Verwaltung für Ernährung und Landwirtschaft, Friedrich Staab, außerdem noch nachdrückliche Unterstützung aus Rheinland-Pfalz erhielt.[78] Schließlich schaltete sich noch der

---

73 Persönliche Mitteilung von Herbert Blankenhorn vom 13. 4. 1981.

74 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 7; Gumbel, Globke, S. 85.

75 Persönliche Mitteilung von Herbert Blankenhorn vom 13. 4. 1981. So auch eine vertrauliche Information für Erich Ollenhauer vom 16. 1. 1953, in der es heißt: „Lenz' Einfluß beim Bundeskanzler ist in politischen Dingen außerordentlich gering und steht weiter hinter dem von Blankenhorn und Globke zurück." AdsD, Bestand Ollenhauer 117.

76 Persönliche Mitteilung von Theodor Sonnemann vom 7. 10. 1980; außerdem Platow-Brief vom 6. 10. 1949; Adenauer an Karl Müller vom 9. 11. 1949, StBkAH 10.02.

77 Protokoll über die Beratungen des 13er-Ausschusses der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 18. 10. 1949, NL Heinemann vorl. 254; Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 28. 9. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839.

78 Stübinger an Adenauer vom 4. 10. 1949; Bauernverband Rheinland – Hessen – Nassau an Adenauer vom 5. 10. 1949; Landwirtschaftskammer Rheinland – Hessen – Nassau an Adenauer vom 5. 10. 1949, alle Briefe in StBkAH 10.02.

Deutsche Bauernverband ein, der offensichtlich auf Betreiben von Edmund Rehwinkel, des Präsidenten des niedersächsischen Landvolkes, den Geschäftsführer dieses Verbandes, Theodor Sonnemann, der der DP angehörte, als seinen Kandidaten in das Gefecht schickte. Die Entscheidung lag jedoch bei Hellwege, der sich – von Adenauer befragt – für Sonnemann aussprach. Im November 1949 wurde daraufhin Sonnemann zum kommissarischen Staatssekretär ernannt.[79]

Die Vorgänge bei der Besetzung des Staatssekretärspostens im Landwirtschaftsministerium waren kein Einzelfall, sie waren vielmehr insofern symptomatisch, als die Koalitionsparteien gegenüber dem Kanzler die Forderung erhoben, bei der Auswahl der Staatssekretäre ein gewichtiges Wort mitzusprechen. Dies galt zunächst einmal für die FDP, die sich bei der Verteilung der Ministersessel benachteiligt fühlte und nun einen Ausgleich bei der Vergabe der Staatssekretärsposten erhoffte.[80] Nicht nur für die Ministerien, die FDP-Politiker leiteten, übermittelte die FDP-Fraktion dem Kanzler Personalwünsche für die Staatssekretärsstellen, sondern ebenfalls für einige andere Ressorts.[81] Hiermit verbunden wurde die Forderung, Staatssekretäre nur in den Ministerien zu ernennen, „wo nach Größe und Aufgabe die sachlichen Bedürfnisse anerkannt werden können".[82]

Noch entschiedener als die FDP-Fraktion trat zu Beginn der ersten Legislaturperiode die CDU/CSU-Fraktion gegenüber dem Kanzler auf. Anfang Oktober 1949 bildete sie den sogenannten 13er-Ausschuß, dessen Aufgabe es sein sollte, dafür zu sorgen, daß die Regierung „vor der Besetzung aller wichtigen Posten", worunter in erster Linie die Staatssekretärsstellen fielen, „in jedem Fall mit der CDU/CSU-Fraktion Fühlung" nehmen würde.[83] Der Kanzler hat daraufhin der Fraktion die wenig präzise Zusage gegeben, sie über „Personalfragen rechtzeitig zu orientieren",[84] die Existenz des 13er-Ausschusses im übrigen aber nicht zur Kenntnis genommen, so daß der Fraktionsvorstand bereits Ende Oktober 1949 die Frage diskutierte, „ob eine weitere Arbeit des 13er-Ausschusses" noch Sinn habe, da „Beratungen des Ausschusses ohne Anwesenheit des Kanzlers [. . .] für zwecklos gehalten" wurden.[85] Diese

79 Vgl. Sonnemann, Jahrgang 1900, S. 356f.; ders., Gestalten, S. 118. Der Hinweis auf Rehwinkels Beteiligung: Persönliche Mitteilung von Theodor Sonnemann vom 7. 10. 1980. Ernennungsbeschluß in Kabinettsprotokolle, S. 223.

80 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 19. 10. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839; Platow-Brief vom 24. 10. 1949; Oellers an Schäfer vom 18. 4. 1950, AdsD, Sammlung Personalia: Oellers.

81 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 6. 10. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839.

82 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 19. 10. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839.

83 Vermerk über die Beratungen des 13er-Ausschusses am 18. 10. 1949, NL Heinemann vorl. 254. Zur Arbeit des Ausschusses auch das Kurzprotokoll über die Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 14. 10. 1949, ACDP, VIII–001–006/2.

84 Aktennotiz über die Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 27. 10. 1949, ACDP, VIII–001–006/2.

85 Aktennotiz über die Sitzung des Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 27. 10. 1949, ACDP, VIII–001–002/1. Vgl. auch Kabinettsprotokolle, S. 41.

Frage erhielt im folgenden eine negative Antwort, und im Frühjahr 1950 war der 13er-Ausschuß schon so weit in Vergessenheit geraten, daß dem Fraktionsvorstand nicht einmal mehr die richtige Bezeichnung für ihn geläufig war.[86]

Es war offensichtlich, daß Adenauer – sofern er nicht während der Regierungsbildung bestimmte Zusagen gemacht hatte – „sich die Entscheidung über die Besetzung der Staatssekretariate selbst vorbehalten" wollte[87] und daher die Angelegenheit zunächst dilatorisch behandelte in der Hoffnung, „daß sich gewisse Ansprüche und Wünsche durch die Länge der Zeit von selbst erledigten".[88] Diese Kalkulation erwies sich in den meisten Fällen als zutreffend, insbesondere in bezug auf die FDP, von deren personellen Wünschen nicht einer erfüllt wurde, während es der CDU/CSU-Fraktion doch noch gelang, sich hin und wieder Gehör zu verschaffen.

Am Anfang der Beratungen des Kabinetts über die Besetzung der Staatssekretärsstellen standen zwei Grundsatzentscheidungen,[88a] von denen die eine – für beamtete, gegen parlamentarische Staatssekretäre – von den Koalitionsparteien noch im Oktober 1949 befürwortet,[89] die andere – Staatssekretäre für alle Ministerien – längere Zeit abgelehnt[90] und erst im Frühjahr 1950 gebilligt wurde.[91]

Unstrittig war sodann die Personalentscheidung für den Staatssekretärsposten im Finanzministerium, wo die Ernennung des bisherigen Direktors der Verwaltung für Finanzen, Alfred Hartmann (CSU), der über enge Verbindungen zu Globke verfügte,[92] außer Diskussion stand.[93] Ähnliches galt offensichtlich für das Vertriebenenministerium. Jedenfalls fehlt jeglicher Hinweis, daß sich irgendwelche Widerstände gegen die Berufung des bisherigen Leiters des bizonalen Amtes für Heimatvertrie-

---

86 Aktennotiz über die Sitzung des Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 24. 4. 1950, ACDP, VIII–001–002/1.

87 Platow-Brief vom 17. 10. 1949.

88 Platow-Brief vom 24. 10. 1949.

88a Diese fällte das Kabinett am 11. 10. 1949, Kabinettsprotokolle, S. 119f.

89 Vermerk über die Beratungen des 13er-Ausschusses der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 18. 10. 1949, NL Heinemann vorl. 254; Protokoll über die Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 6. 10. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839.

90 Protokoll über die Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 26. 10. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839; hieraus geht auch hervor, daß es Adenauers Wunsch war, für alle Ministerien Staatssekretäre zu ernennen. Diese Auffassung hatte der Kanzler bereits am 18. 10. 1949 in einer Pressekonferenz als Meinung der Bundesregierung verkündet; Tages-Nachrichten des Wirtschaftsministeriums vom 20. 10. 1949.

91 Aktennotiz über die Sitzung des Vorstands der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 20. 3. 1950, ACDP, VIII–001–002/1; Protokoll über die Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 14. 3. 1950, AFNS, FDP-Akten 1839.

92 Persönliche Mitteilungen von Karl Maria Oeftering vom 19. 1. 1981 und Ernst Féaux de la Croix vom 11. 2. 1981.

93 Das geht eindeutig hervor aus Kabinettsprotokolle, S. 77, 166, 223 und 302. Auch zu entnehmen dem Vermerk über eine Besprechung im Bundesfinanzministerium am 26. 9. 1949, BA, B 106/45 735. Das Gleiche gilt für eine undatierte Stellungnahme Pünders zur Besetzung der Staatssekretärsstellen in der Bundesregierung, die er allem Anschein nach im Oktober 1949 vor dem 13er-Ausschuß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion abgegeben hat, NL Pünder 718.

bene, Ottomar Schreiber, erhoben hätten.[94] Offen und umstritten war dagegen lange Zeit die Besetzung der Staatssekretärsstellen in den anderen, bisher nicht genannten Ministerien, die Vorläufer in der bizonalen Verwaltung besaßen, dem Wirtschaftsministerium, dem Verkehrsministerium und dem Ministerium für das Post- und Fernmeldewesen.

Das Wirtschaftsministerium war insofern ein Sonderfall, als der organisatorische und personelle Aufbau der Frankfurter Verwaltung für Wirtschaft als besonders mangelhaft kritisiert wurde und ihr bisheriger Leiter, der zum Wirtschaftsminister avancierte Ludwig Erhard, über keinerlei Qualitäten als Behördenleiter verfügte.[95] Hieraus folgerte der bereits mehrfach erwähnte (erste) Kabinettsausschuß Ende September 1949: „Als Staatssekretär sollte ein Fachmann vorgesehen werden, der in der Lage ist, das Ministerium nach den Gesichtspunkten einer einfachen und sparsamen Verwaltung zu organisieren und dafür zu sorgen, daß nur Kräfte mit Ministerialqualifikation zur Lösung der überregionalen Grundsatzfragen der Wirtschaft beschäftigt werden".[96] Da Adenauer dem bisherigen Stellvertreter Erhards, Eduard Schalfejew, die Meisterung dieser Aufgabe nicht zutraute, ließ er nach einem anderen Mann für dieses Amt suchen.[97] Mehrere Kandidaten wurden genannt, die jedoch alle aus unterschiedlichen Gründen nicht in Frage kamen,[98] so daß Eduard Schalfejew weiterhin im Rennen blieb und dabei nachdrückliche Unterstützung aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erhielt.[99] Schließlich willigte Adenauer Anfang Februar 1950 in die Ernennung Schalfejews zum Staatssekretär ein,[100] mit dem er sich jedoch zuvor offensichtlich über die Grundsätze der Amtsführung ausgesprochen und von Schalfejew die Zusage erhalten hatte, daß er sich „stark genug fühle",

---

94 Auf das Fehlen jeder Kritik an der personellen Spitze des Vertriebenenministeriums weist Wambach, Verbändestaat, S. 125, hin. Auch von Adenauer, der noch im Februar 1949 Pünder heftig attackiert hatte, als er den parteilosen Ottomar Schreiber zum Leiter des Amtes für Heimatvertriebene ernannte, sind Einwände gegen Schreibers Ernennung nicht überliefert. Sein in der Kabinettssitzung am 23. 9. 1949 geäußerter Vorbehalt bezog sich offenbar nur darauf, daß die Entscheidung des Kabinetts noch ausstand, ob im Vertriebenenministerium überhaupt ein Staatssekretariat eingerichtet werden sollte. Vgl. Kabinettsprotokolle, S. 302.

95 So die sehr deutlichen Ausführungen Adenauers vor dem Zonenausschuß der CDU der britischen Zone am 10. 10. 1949. Stenographische Niederschrift in ACDP, I–009–004 (NL Dörpinghaus).

96 Vermerk über eine Besprechung im Finanzministerium am 26. 9. 1949, BA, B 106/45 735.

97 Adolf Flecken an Adenauer vom 1. 10. 1949, StBkAH 10.01.

98 Die CSU präsentierte den bisherigen Abteilungsleiter in der Verwaltung für Wirtschaft, Otto Graf; Platow-Briefe vom 20. und 30. 9. 1949; persönliche Mitteilung von Franz Walter vom 20. 1. 1981. Blücher schlug Hans C. Boden aus dem Vorstand der AEG vor, der früher Oberregierungsrat im Reichsfinanzministerium gewesen war; Heinrichsbauer an Blücher vom 25. 10. 1949, AFNS, FDP-Akten 1840. Die FDP-Fraktion hatte als ihre Kandidaten bereits am 6. 10. 1949 Walter Kriege und den Syndikus Kurt Hoffmann vorgeschlagen; AFNS, FDP-Akten 1839.

99 Vermerk über die Sitzung des Vorstands der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 12. 1. 1950, ACDP, VIII–001–002/1. Sehr positiv auch die Stellungnahme Pünders (Anm. 93).

100 Vermerk über die Sitzung des Vorstands der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 3. 2. 1950, ACDP, VIII–001–002/1.

seine „Auffassung im entscheidenden Augenblick und an der entscheidenden Stelle zur Geltung zu bringen".[101]

Im Falle des Verkehrsministeriums hat Adenauer schon Anfang Oktober 1949 vor einem Parteigremium der CDU die Ernennung des bisherigen Leiters der entsprechenden Frankfurter Verwaltung, Edmund Frohne, zum Staatssekretär als feststehend bezeichnet.[102] Wenige Tage später haben dann beim Kanzler jedoch andere Überlegungen Platz gegriffen, da von verschiedener Seite – darunter der amerikanische Hochkommissar McCloy – eine grundsätzliche und umfassende Neuordnung der Bundesbahn für notwendig erachtet wurde, und Adenauer es für bedenkenswert hielt, Frohne, der als anerkannter Fachmann des Eisenbahnwesens galt, zum Generaldirektor der Bundesbahn zu ernennen, „damit er seine ganze Kraft der Reorganisation der Bundesbahn widmen kann". Dies war eine Lösung, die nach Adenauers Auffassung aber nur zu realisieren war, wenn dem künftigen Generaldirektor eine „relative Selbständigkeit" gegeben würde, ein Gedanke, der auf eine weitgehende Herauslösung der Bundesbahn aus dem Verkehrsministerium hinauslief.[103] Im Hinblick auf eine solche Regelung hat Adenauer sodann erwogen, den CDU-Politiker Heinrich Theophil Kaufmann, der im Frankfurter Wirtschaftsrat auf verkehrspolitischem Gebiet gearbeitet hatte,[104] oder aber den bisherigen Vertreter Frohnes in Frankfurt, Friedrich Schiller, als Staatssekretär zu berufen.[105] Da aber die von Adenauer in die Diskussion geworfene organisatorische Umstrukturierung noch längerer Vorarbeiten bedurfte und erst 1951 in die Tat umgesetzt werden konnte, blieb es bei der Ankündigung Adenauers vom Oktober 1949: Der erste Staatssekretär im Verkehrsministerium hieß Frohne, der allerdings – und das war eine einmalige Lösung in Bonn – mit Friedrich Schiller einen ständigen Vertreter zugeteilt erhielt.

Wenig bekannt und in den Einzelheiten nicht immer ganz durchsichtig sind die Vorgänge um die Besetzung des Staatssekretärspostens im Ministerium für das Post- und Fernmeldewesen. Minister Hans Schuberth, der schon in Frankfurt die entsprechende bizonale Verwaltung geleitet hatte, ernannte beim Übergang nach Bonn seinen bisherigen Stellvertreter Ferdinand Zaubitzer zum Sonderbeauftragten des Ministers „zur Zusammenfassung aller Berlin betreffenden Maßnahmen auf dem Gebiet des Post- und Fernmeldewesens"[106] und übertrug kommissarisch

101 Schalfejew an Adenauer vom 20. 2. 1951, StBkAH 10.05. Zu den Bedingungen, die Adenauer zunächst an die Ernennung Schalfejews knüpfte, Adenauer an Erhard vom 30. 11. 1949, BA, B 136/1869. Hinweis hierauf auch in: Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 218.

102 Stenographische Niederschrift der Sitzung des Zonenausschusses der CDU für die britische Zone am 10. 10. 1949, ACDP, I–009–004 (NL Dörpinghaus). Vgl. auch Kabinettsprotokolle, S. 78, 168 und 302.

103 Adenauer an Seebohm vom 25. 10. 1949, StBkAH III/21.

104 Kaufmann an Adenauer vom 18. 10. 1949, StBkAH 10.01.

105 Wie Anm. 103. Von der Absicht, ihn eventuell zum Staatssekretär zu ernennen, erfuhr damals auch Friedrich Schiller. Persönliche Mitteilung vom 22. 10. 1980.

106 Steinmetz an das Bundeskanzleramt vom 14. 3. 1950, BA, B 136/1839. Vgl. auch Dürig, Männer, S. 465.

das Amt des Staatssekretärs dem Leiter der Personalabteilung, Hans Steinmetz. Steinmetz, der zu den Mitbegründern der CDU in Hessen zählte und der der Hessischen Verfassunggebenden Landesversammlung und auch dem Hessischen Landtag angehört hatte, war im September 1948 durch Vermittlung von Hilpert und Brentano in die bizonale Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen eingetreten, um sie politisch und organisatorisch schlagkräftiger zu gestalten. Gegen seine Ernennung zum Staatssekretär machte sich jedoch innerhalb der hessischen CDU Widerstand breit, und auch Kanzler und Kanzleramt brachten erhebliche Bedenken vor, die möglicherweise daher rührten, daß Steinmetz in der Hauptstadtfrage entschieden für Frankfurt Partei ergriffen und sich dadurch bei Adenauer in Mißkredit gebracht hatte.[107]

Als nach der Verabschiedung des Haushalts 1949/50 im Sommer 1950 alle anderen Staatssekretäre ihre Ernennungsurkunden ausgehändigt erhielten, blieb die Bestätigung für Steinmetz jedenfalls aus, und sie ist auch später nicht mehr erfolgt, denn schon bald kam es zu Unstimmigkeiten zwischen Schuberth und Steinmetz, gegen dessen Amtsführung verschiedene Beschuldigungen erhoben wurden, die Ende September 1950 auch das Kabinett beschäftigten.[108] Steinmetz entschloß sich daraufhin, das Ministerium zu verlassen, nachdem man ihm zuvor die Leitung der Oberpostdirektion Koblenz ebenso zugesichert hatte wie die Übernahme eines Mandats im Hessischen Landtag.

Das Amt des Staatssekretärs wurde danach dem bisherigen Leiter der Zentralabteilung, Karl Schneider (CDU), übertragen. Schneider war ein altgedienter Beamter aus dem Reichspostministerium (1914–1933). Anschließend hatte er bis 1942 und dann wieder ab 1945 an der Spitze mehrerer Oberpostdirektionen gestanden und 1948 eine Abteilungsleiterstelle in der bizonalen Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen übernommen.

Wie im Falle Steinmetz spielten auch bei der Besetzung des Staatssekretärspostens im Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen persönliche Animositäten des Kanzlers gegenüber dem von Minister Kaiser ausgewählten Kandidaten, Franz Thedieck (CDU), eine erhebliche Rolle, die nicht zuletzt aus der früheren Tätigkeit Thediecks als Leiter der Abwehrstelle des Preußischen Innenministeriums gegen den Separatismus in Köln herrührten.[109] Als dann noch die belgische Presse eine Kampagne gegen Thedieck startete, der während des Krieges drei Jahre lang als Generalreferent der deutschen Militärverwaltung in Brüssel tätig gewesen war, wandte sich Adenauer ganz entschieden gegen seine Berufung, obgleich Thedieck überzeugend nachweisen konnte, daß er sich in dieser Zeit nichts hatte zuschulden kommen lassen.[110] Die Rücksichtnahme auf

107 Persönliche Mitteilung von Hans Steinmetz vom 15. 3. 1981. Zu seinem Lebenslauf auch Dürig, Männer, S. 463.

108 Vermerk Dehlers vom 22. 9. 1950 über die Kabinettssitzung vom gleichen Tag, NL Dehler 704.

109 Kosthorst, Kaiser, S. 95f.

110 Dazu ausführlich ebenda, S. 96f.

die Stimmung im westlichen Ausland besaß für Adenauer zu Beginn seiner Kanzlerschaft überragende Bedeutung, so daß im Falle Thediecks selbst das positive Urteil Globkes, der Thedieck seit 1926 gut kannte und ihm auch im Entnazifizierungsverfahren behilflich gewesen war,[111] beim Kanzler keine Änderung seiner Haltung zu erreichen vermochte. Erst als Kaiser in einem längeren Briefwechsel mit Adenauer an der Berufung Thediecks festhielt und andernfalls seinen Rücktritt als Minister androhte,[112] wich Adenauer allmählich zurück. Bis zum Schluß ist es ihm jedoch schwergefallen, seine Zustimmung zur endgültigen Ernennung Thediecks zu geben. Noch in der Kabinettssitzung am 30. Juni 1950, in der mitgeteilt wurde, daß in den übrigen Ministerien die Ernennung der Staatssekretäre „formell erledigt" sei, stand die Entscheidung des Kanzlers im Fall Thediecks aus.[113] Sie erfolgte dann am 4. Juli 1950, nachdem Kaiser sie einen Tag zuvor nochmals nachdrücklich angemahnt hatte.[114]

Eine fast gleiche Ausgangslage wie im Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen ergab sich im Marshallplan-Ministerium. Minister Blücher präsentierte als seinen Kandidaten für das Amt des Staatssekretärs Karl Werkmeister.[115] Werkmeister, der als FDP-Mann galt, hatte von 1921 bis 1945 im diplomatischen Dienst gestanden. Nach Kriegsende wurde er unter Agartz (SPD) stellvertretender Leiter des Zentralamtes für Wirtschaft in der britischen Zone, dessen organisatorischer Aufbau im wesentlichen sein Werk war.[116] Bei Gründung der Bizone wechselte Werkmeister in die Privatwirtschaft. In der zweiten Januarhälfte 1950 hatte die Absicht Blüchers, Werkmeister zu berufen, so konkrete Gestalt angenommen, daß man in „Bonner politischen Kreisen [. . .] mit Sicherheit" annahm, daß Werkmeisters Ernennung „in den nächsten Tagen" bekanntgegeben würde.[117] Doch da legte sich der Kanzler – wie bei Thedieck – plötzlich quer,[118] worauf Blücher nach kurzer Gegenwehr Werkmeister fallenließ, da er es diesem nicht zumuten zu dürfen glaubte, mit Adenauers „Mißtrauen behaftet ein Amt im Bundesdienst anzutreten".[119]

An Werkmeisters Stelle wurde im April 1950 der Ministerialdirektor im hessischen Finanzministerium, Walter Gase (CDU), berufen. Gase war als Beamter – zuletzt Ministerialrat – im Reichsfinanzministerium beschäftigt gewesen, das er aber 1939 verlassen hatte, um einer Tätigkeit in der

111 Thedieck, Globke, S. 145.

112 Dazu ausführlich Kosthorst, Kaiser, S. 98ff.

113 Jakob Kaiser an Adenauer vom 3. 7. 1950, NL Kaiser 89.

114 Ebenda.

115 Persönliche Mitteilung von Gustav Adolf Sonnenhol vom 21. 11. 1980.

116 Vgl. Ambrosius, Funktionswandel, S. 181.

117 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 18. 1. 1950.

118 Über die Gründe Adenauers kann man bisher nur spekulieren. Sonnenhol (Anm. 115) vermutet, daß Adenauer gegenüber Werkmeister mißtrauisch gewesen sei, weil er in Minden mit dem Sozialdemokraten Agartz zusammengearbeitet hatte. Darüber hinaus kann man annehmen, daß Adenauer grundsätzlich daran interessiert war, Blücher einen Staatssekretär beizugeben, der nicht der FDP, sondern der CDU angehörte.

119 Blücher an Adenauer vom 27. 2. 1950, NL Blücher 78.

Privatwirtschaft nachzugehen. Er galt als hervorragender Fachmann und zählte von Anfang an zu den ernsthaften Kandidaten für die höchsten Ämter der entstehenden Bundesverwaltung. So schlug ihn z. B. der nordrhein-westfälische Innenminister Heinrich Weitz am 3. September 1949 in einem Brief an Blankenhorn für das Staatssekretariat des Innern im Kanzleramt vor,[120] ein Vorschlag übrigens, den die vom Kabinett am 20. September 1949 eingesetzte Kommission ebenso in Erwägung zog[121] wie Gases Verwendung in leitender Funktion im Wirtschaftsministerium.[122] Wenn Gase in diesen Fällen auch nicht zum Zuge kam, so war doch dank seiner engen Verbindung zu Globke dafür gesorgt, daß er im Gespräch blieb. Adenauers engster Mitarbeiter war es dann auch, der – sicherlich mit Wissen und Billigung des Kanzlers – Blücher von den Qualitäten Gases zu überzeugen und dafür zu gewinnen vermochte, ihn als Staatssekretär im Marshall-Plan-Ministerium anzustellen.[123]

Die lenkende Hand des Kanzlers bei der Auswahl der Staatssekretäre bekam auch sehr nachdrücklich Eberhard Wildermuth zu spüren. Als er in der Kabinettssitzung am 26. September 1949 einen – allerdings noch sehr unverbindlichen – Personalvorschlag machte, fand er dafür keine Zustimmung. Adenauer gab ihm einige Ratschläge, worauf er bei der Auswahl seines wichtigsten Mitarbeiters zu achten habe, und bezeichnete bei dieser Gelegenheit den Kölner Regierungspräsidenten Wilhelm Warsch (CDU) als einen geeigneten Kandidaten,[123a] der sich Adenauer selbst wenige Tage zuvor für dieses Amt angeboten hatte.[123b] Als die Kandidatur Warsch innerhalb der Koalitionsparteien „wenig Anklang" fand,[123c] sah Adenauer davon ab, sie weiter zu verfolgen, und empfahl seinem Wohnungsbauminister statt dessen, den Chef der Landeskanzlei von Nordrhein-Westfalen, Hermann Wandersleb, zum Staatssekretär zu berufen.[124] Wandersleb hatte sich das Vertrauen des Kanzlers dadurch erworben, daß es nicht zuletzt seinem geschickten Taktieren zu verdanken war, daß Bonn und nicht Frankfurt Bundeshauptstadt wurde.[125] Hierauf ist zurückzuführen, daß Adenauer die Ernennung von Wandersleb mit besonderem Nachdruck betrieb. Das anfängliche Widerstreben Wildermuths vermochte er dabei ebenso zu überwinden[126] wie anders

120 StBkAH 10.02.

121 Vermerk über eine Besprechung im Bundesfinanzministerium am 26. 9. 1949, BA, B 106/45 735.

122 Vermerk über eine Besprechung im Bundesfinanzministerium am 3. 10. 1949, BA, B 106/45 735.

123 Persönliche Mitteilung von Gustav Adolf Sonnenhol vom 21. 11. 1980.

123a Kabinettsprotokolle, S. 348.

123b Wilhelm Warsch an Adenauer vom 22. 9. 1949, StBkAH 10.02. Unterstützt wurde diese Kandidatur von Johannes Albers und – mit Einschränkungen – von Josef Löns. Albers an Adenauer vom 27. 10. 1949, StBkAH 07.26, und Löns an Adenauer vom 5. 11. 1949, StBkAH 10.02.

123c Adenauer an Albers vom 17. 11. 1949, StBkAH 07.26.

124 Persönliche Mitteilungen von Walter Steidle vom 5. 12. 1980 und von Max Steinbiß vom 5. 7. 1981.

125 Vgl. Dreher, Kampf, passim und Höroldt, Bundeshauptstadt.

126 Persönliche Mitteilung von Walter Steidle vom 5. 12. 1980.

geartete Ansprüche[127] und Widerstände gegen Wandersleb innerhalb der CDU/CSU-Fraktion, wo Adenauer „wie ein Löwe für Wandersleb gekämpft" haben soll.[128]

Ohne Auseinandersetzungen ging es dann schließlich auch nicht bei der endgültigen Ernennung des Staatssekretärs im dritten von der FDP besetzten Ministerium, dem Justizministerium, ab, obwohl über seinen Staatssekretär bereits bei der Regierungsbildung entschieden worden war und Walter Strauß das Amt von Beginn an kommissarisch wahrnahm. Justizminister Dehler ließ Ende Oktober 1949 die FDP-Fraktion wissen, daß er „Strauß los werden" wollte.[129] Hervorgerufen wurde dieser Wunsch durch das Verhalten des Staatssekretärs, der – „politisch ambitioniert und beharrlich in seinem Bemühen, sich mit seinen Auffassungen durchzusetzen" – immer wieder aufs neue „in Verhandlungen intern oder außerhalb des Hauses das Justizministerium auf eine Position festzulegen suchte, die weder mit dem Minister abgesprochen war noch dessen Intentionen entsprach".[130] Dabei arbeitete Strauß besonders eng mit Globke zusammen, dem er u. a. hinter dem Rücken des Ministers etliche Gesetzentwürfe aus dem Ministerium zuleitete.[131] Dehlers Führungsanspruch im Ministerium war ernstlich gefährdet, und er verlangte daher vom Kanzler Strauß' Ablösung. Adenauer hat daraufhin Dehler wiederholt den Rat gegeben zu versuchen, „in gemeinsamer Arbeit" mit seinem Staatssekretär ein „Vertrauensverhältnis zu schaffen", erklärte sich schließlich aber auf Drängen Dehlers bereit, dessen Wunsch nachzukommen: Am 23. Dezember 1949 teilte er Strauß mit, daß er angesichts der Spannungen zwischen Minister und Staatssekretär „leider keine Möglichkeit" für ein weiteres Verbleiben von Strauß im Justizministerium sehe.[132]

An diesem Punkt schaltete sich jedoch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion ein. Ihr Vorsitzender, Heinrich v. Brentano, verhandelte mit Adenauer und Dehler und teilte sodann Mitte Januar 1950 im Auftrag seines Fraktionsvorstandes der FDP mit, „daß von seiten der [CDU/CSU-] Fraktion auf Dr. Strauß als Staatssekretär nicht verzichtet wird".[133] Die CDU/CSU-Fraktion besaß dabei gute Karten, da sie auf die Zusagen während der Regierungsbildung verweisen konnte, und sie blieb in den folgenden Wochen dabei, in Verhandlungen mit der Regierung und dem Koalitionspartner FDP die Besetzung des Staatssekretärspostens im Justizministerium durch Strauß als „unabdingbare Forderung" aufrecht-

127 Den Anspruch auf die Besetzung des Staatssekretariats durch einen Mann der CDU hatte Pünder im Herbst 1949 vor dem 13er-Ausschuß der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Anm. 93) betont.

128 So die Meldung der Politisch-Parlamentarischen Pressekorrespondenz vom 15. 3. 1950.

129 Protokoll der Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 26. 10. 1949, 18.20 Uhr, AFNS, FDP-Akten 1839. Vgl. auch Kabinettsprotokolle, S. 166.

130 Geiger, Begegnungen, S. 99.

131 Persönliche Mitteilung von Willi Geiger vom 8. 11. 1980.

132 Adenauer an Strauß vom 23. 12. 1949, StBkAH 10.02.

133 Vermerk über die Sitzung des Vorstands der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 12. 1. 1950, ACDP, VIII–001–002/1.

zuerhalten,[134] ohne allerdings Dehler damit vorderhand umstimmen zu können.

Dieser wandte sich am 4. März 1950 erneut mit dem Verlangen an den Kanzler, die Frage des Staatssekretärs in seinem Ministerium zu klären. Als seinen Kandidaten für dieses Amt präsentierte er den früheren Reichsgerichtsrat und späteren Präsidenten des Bundesgerichtshofes, Hermann Weinkauff, den er „in menschlicher und fachlicher Hinsicht" als „besten Mann" für die zur Diskussion stehende Stelle bezeichnete.[135] Diese Intervention Dehlers war Gegenstand einer Besprechung, die kurz darauf zwischen Adenauer, Dehler, v. Brentano und Hermann Schäfer stattfand,[136] in der der Justizminister seine Forderung aber wieder nicht durchzusetzen vermochte: Strauß blieb Staatssekretär im Justizministerium.[137] Sein Verhältnis zu Dehler entkrampfte sich im folgenden zusehends, da er nun „dem Minister mit dem notwendigen Respekt begegnete" und sich in dessen Direktiven fügte.[138]

Überblickt man die Entscheidungsabläufe bei der Erstbesetzung der Staatssekretärsstellen – im Bundesratsministerium wurde angesichts seiner geringen Größe und Bedeutung auf die Einsetzung eines beamteten Staatssekretärs verzichtet und statt dessen mit dem DP-Abgeordneten Hans-Joachim v. Merkatz ein parlamentarischer Staatssekretär berufen –, so liegen folgende Feststellungen auf der Hand: Der Bundeskanzler hat sich bei der Auswahl der Staatssekretäre frühzeitig eingeschaltet und bei ihrer Ernennung die letzte Entscheidung für sich beansprucht und diesen Anspruch in aller Regel auch durchgesetzt. Nur in einem Fall ist eine Berufung gegen seinen Willen zustande gekommen (Thedieck). Das Vorschlagsrecht der Minister für die Besetzung der jeweiligen Staatssekretärsposten wurde damit vom Kanzler von Anfang an ebenso eingeschränkt[139] wie die Mitwirkungsmöglichkeiten der Koalitionsparteien, deren Einflußnahme auf die Ernennung der Staatssekretäre sich in engen Grenzen hielt.

Das war besonders ärgerlich für die FDP, da sich unter den dreizehn Staatssekretären, die es im Sommer 1950 gab, nicht ein einziger befand, der ihr zuzurechnen war. Besser standen sich da CDU und CSU, denn sieben Staatssekretäre besaßen ihr Parteibuch (Gase, Hartmann, von Lex, Sauerborn, Steinmetz, Strauß und Thedieck), und auch die DP, die durch Sonnemann auf der Staatssekretärsebene vertreten war. Als frei von

134 Vermerk über die Sitzung des Vorstands der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 3. 2. 1950, ACDP, VIII–001–002/1.

135 Dehler an Adenauer vom 4. 3. 1950, StBkAH III/21.

136 Handschriftlicher Vermerk Adenauers auf dem in Anm. 135 genannten Brief.

137 v. Brentano teilte am 16. 3. 1950 dem Vorstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mit, daß Adenauer sich bereit erklärt habe, Strauß als Staatssekretär zu bestätigen. Vermerk über diese Sitzung im ACDP, VIII–001–002/1.

138 Vgl. Geiger, Begegnungen, S. 100. Die von Geiger an dieser Stelle gegebene Darstellung der Zusammenhänge weist einige Verkürzungen und falsche Datierungen auf.

139 Im Hinblick auf dies Ergebnis unserer Darstellung erscheint die Feststellung von Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 217: „Die Ernennung der Staatssekretäre erfolgte durchweg auf Vorschlag der Ressortchefs", nicht haltbar, sofern Morsey den jeweiligen Vorschlag nicht nur formal versteht.

Parteibindungen galten damals die Staatssekretäre Frohne, Hallstein, Schalfejew, Schreiber und Wandersleb.

Die große Mehrzahl der Staatssekretäre – nämlich elf – kamen aus der Verwaltungslaufbahn. Von ihnen konnten sieben auf Erfahrungen verweisen, die sie in einem Reichsministerium erworben hatten. Ohne eigentliche Verwaltungserfahrung – und damit Außenseiter – waren nur Sonnemann und Hallstein.

Das Dritte Reich haben offensichtlich lediglich drei der damaligen Staatssekretäre ohne jegliche Beeinträchtigung ihrer Karriere überstanden. Frohne blieb bis 1945 Abteilungspräsident der Reichsbahndirektion Hannover, Schalfejew leitete bis zum Kriegsende als Generaldirektor die Deutsche Continental-Gesellschaft Dessau, und Hallstein nahm bis zum Zusammenbruch und darüber hinaus eine ordentliche Professur wahr. Von den anderen schieden im Laufe des Dritten Reiches Gase und Strauß aus ihren Beamtenpositionen aus und arbeiteten in Ausweichstellungen. Schreiber, Thedieck und Wandersleb wurden endgültig oder vorübergehend aus dem Beamtenverhältnis entlassen, Hartmann strafversetzt und von Lex und Sauerborn von der Beförderung ausgeschlossen. Steinmetz konnte 1934 wegen politischer Unzuverlässigkeit den juristischen Vorbereitungsdienst nicht beenden, und Sonnemann verließ 1936 den Reichsnährstand und ging zur Marine, ohne daß bekannt wäre, ob dieser Entschluß auf politischen Gründen beruhte.

7. Die Besetzung der Leitungsebene der Ministerien und ihr organisatorischer Aufbau

Ähnliche Erfahrungen wie bei der Erstbesetzung der Staatssekretärsstellen mußten die Parteiführungen machen, als das weitere Führungspersonal für die Ministerien ausgesucht und in seine Stellungen eingewiesen wurde, obgleich die Fraktionsvorstände von CDU/CSU und FDP auch in dieser Frage nachdrücklich den Anspruch auf Beteiligung stellten. Während die Fraktion der FDP ihre Forderung lediglich relativ pauschal formulierte, daß bei der Neubesetzung der Beamtenstellen es den Fraktionen „möglich gemacht werden" müsse, „fachlich qualifizierte Bewerber vorzuschlagen", und sie eine Sicherheit wünschte, „daß diese Vorschläge auch entsprechend berücksichtigt werden",[140] wurde die CDU/CSU-Fraktion deutlicher. Ihr 13er-Ausschuß verlangte Mitspracherecht bei der Besetzung aller Ministerialdirektorenstellen, eine detaillierte Unterrichtung über alle Personalpläne der Regierung, konfessionelle Parität, Einhaltung des Artikels 36 GG und die Übertragung der Personalreferentenstellen an „zuverlässige CDU-Leute".[141] In dieser umfassenden Form lehnte die Bundesregierung eine Beteiligung der

140 Protokoll über die Sitzung der FDP-Bundestagsfraktion am 19. 10. 1949, AFNS, FDP-Akten 1839.

141 Vermerk über die Sitzung des 13er-Ausschusses der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 18. 10. 1949, NL Heinemann vorl. 254.

Fraktionen jedoch ab, da sie die Personalauslese als ihre alleinige Domäne betrachtete, in die sich die Legislative, zu der die Fraktionen nun einmal gehörten, nicht einzumischen hatte.[142] So blieb es bei Mitwirkungsmöglichkeiten in Einzelfällen; insgesamt betrachtet ließen sich die Versuche der Koalitionsfraktionen, bei der Personalpolitik der Regierung mitzuentscheiden, nur als „erfolglos" klassifizieren.[143]

Die Rahmenbedingungen, unter denen die Bundesregierung daran ging, ihre Ministerien organisatorisch und personell aufzubauen, sind zu Beginn des Abschnittes thematisiert, die Möglichkeiten und Grenzen einer von den Frankfurter Vorgaben weitgehend unabhängigen Personalauslese – wie sie die Bundesregierung anstrebte – erörtert worden. Inwieweit das Konzept der Bundesregierung allerdings durchführbar war, mußte sich erst erweisen, als es an seine konkrete Umsetzung ging.

Es gibt keinen Zweifel daran, daß die Ministerien, die Vorgänger in der Frankfurter Verwaltung besaßen, nicht nur – gemäß den Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz und dem Gutachten der Kabinettskommission vom 17. Januar 1950 – in starkem Maße deren Organisationsstruktur übernahmen, sondern sich auch personell weitgehend aus diesen rekrutierten. Die letztere Feststellung gilt allerdings nur bedingt, wenn die Besetzung der „politisch relevanten Beamtenstellen" ins Visier genommen wird, worunter alle Abteilungsleiterstellen subsumiert werden sollen. Wenn sich im folgenden die Betrachtungen weitgehend auf diese Positionen beschränken, so sprechen dafür sachliche wie praktische Gründe: praktische Gründe deshalb, weil es sich bei dem in Frage kommenden Personenkreis um eine überschaubare Menge handelt, für die die notwendigen Daten trotz aller einschränkenden Bestimmungen des Persönlichkeits- und Datenschutzes einigermaßen vollständig zu beschaffen waren, aus sachlichen Gründen darum, weil damit die Positionen herausgegriffen werden, deren Inhaber zusammen mit den Staatssekretären die Ministerialarbeit entscheidend prägen und damit für die Effizienz und „Politik" eines Ministeriums von besonderer Bedeutung sind.

Auf dieser Ebene gab es die weitestgehendsten Umbesetzungen beim Übergang von der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft zum Bundeswirtschaftsministerium,[144] was keine Überraschung bedeutet, da der personelle Aufbau der Frankfurter Verwaltung für Wirtschaft weithin als besonders reformbedürftig galt.[145] Hier wurden im Zeitraum zwischen

142 So die Feststellung Heinemanns am 24. 11. 1949 im Bundestag zu einem Antrag der Zentrumsfraktion auf Mitwirkung eines Bundestagsausschusses bei der Einstellung von Bewerbern in den Bundesdienst: Das „Parlament kann sicherlich bei der Einstellung von einzelnen Personen nicht mitwirken. Das wäre keine Aufgabe der Legislative. Hier hat die Bundesregierung, hier hat die Exekutive die Vorhand." Stenographische Berichte, Bd. 1, S. 468.

143 Zu diesem Ergebnis kam der Vorstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 24. 4. 1950, als er sich über die Ergebnisse seiner Personalpolitik Klarheit zu schaffen suchte. Vermerk über diese Sitzung im ACDP, VIII–001–002/1.

144 Hierzu umfassend Ambrosius, Funktionswandel, S. 167ff.

145 Ebenda, S. 189ff.; Keßler an Blankenhorn vom 9. 3. 1949, BA, B 106/45 737.

September 1949 und August 1950 von den sechs Abteilungsleiterstellen nicht weniger als fünf umbesetzt, wobei vier Beamte aus dem Ministerium ausschieden: Raemisch[146] und Josten[147] wurden in den Ruhestand versetzt, Külz in den Wartestand und Pfeifer[148] ging in die Privatwirtschaft zurück.

Als politische Entscheidung läßt sich dabei eindeutig das Ausscheiden von Helmuth Külz klassifizieren. Schon die Ernennung von Külz, einem Sohn des ehemaligen Reichsministers der Weimarer Republik, Wilhelm Külz, zum Leiter der wichtigen Zentralabteilung der bizonalen Verwaltung für Wirtschaft hatte im Februar 1949 die heftige Kritik Adenauers hervorgerufen, da Külz nicht der CDU angehörte.[149] Dieser war damals noch FDP-Mitglied, hatte die Partei jedoch kurz darauf verlassen und sich der SPD angenähert,[150] eine Entwicklung, die seine weitere Verwendung an zentraler Stelle im Bundeswirtschaftsministerium kaum noch zuließ, da die Wirtschaftspolitik zu den Problembereichen gehörte, in denen die Auffassungen zwischen Regierungsparteien einerseits und SPD andererseits am weitesten auseinandergingen. Für die ausschlaggebenden Posten im Bundeswirtschaftsministerium besaß daher die richtige Parteibindung ein besonderes Gewicht, wie die Personalentscheidungen für Külz' Nachfolger und den Leiter der sehr wichtigen Abteilung Wirtschaftspolitik belegen: Den zuerst genannten Posten übernahm der bisherige Chef der Direktorialkanzlei, Karl Krautwig (CDU), den anderen Otto Graf (CSU), der 1932/33 als Abgeordneter der BVP im Reichstag gesessen hatte und im Mai 1949 aus der bayerischen Wirtschaftsverwaltung in die bizonale Verwaltung für Wirtschaft gewechselt war. Die übrigen Abteilungsleiterstellen übernahmen Ludwig Kattenstroth (Abt. II: Wirtschaftsordnung), ein langjähriger Mitarbeiter der Reichsgruppe der Deutschen Industrie, Hans Koelfen (Abt. IV: Gewerbliche Wirtschaft), ein ehemaliger hoher Beamter des Reichswirtschaftsministeriums, und Freiherr Vollrath von Maltzan, der aus dem Auswärtigen Amt kam, das er 1938 aus rassepolitischen Gründen hatte verlassen müssen. Seit den Anfängen der Verwaltung für Wirtschaft stand er dann an der Spitze der Außenhandelsabteilung. Die Führungsposition der Abteilung III (Bergbau, Mineral- u. Energiewirtschaft) blieb zunächst unbesetzt. Sie unterstand dem Staatssekretär unmittelbar.

Nicht ganz so dramatisch wie im Wirtschaftsministerium verlief die Entwicklung im Finanzministerium und im Ministerium für Ernährung,

---

146 Erich Raemisch war bis 1945 Geschäftsführer des Kunstseide-Verkaufsbüros Berlin, von 1946–1948 Vorstandsmitglied der Rhein. Kunstseide-AG, von wo aus ihn Erhard in die Verwaltung für Wirtschaft holte.

147 Paul Josten, ehemals Reichswirtschaftsministerium, nach dem Krieg Zentralamt für Wirtschaft Minden, dann bizonale Verwaltung.

148 Rudolf Pfeifer, bis 1947 Syndikus und Anwalt, nach seinem Ausscheiden aus der Verwaltung für Wirtschaft Bankdirektor, Vorstandsmitglied der Frankfurter Hypothekenbank.

149 Adenauer an Pünder vom 22. 2. 1949, StBkAH 07.27.

150 Walter Menzel an Kurt Schumacher vom 5. 9. 1949, AdsD, Bestand Schumacher Q 25; Stellungnahme Pünders, Anm. 93.

Landwirtschaft und Forsten, obgleich auch hier wichtige Personalveränderungen nicht zu übersehen sind.

Im Finanzministerium war am auffälligsten die Entscheidung von Fritz Schäffer, nach dem Weggang von Walter Kriege den bisherigen Präsidenten des Rechnungshofes von Rheinland-Pfalz, Heinz Maria Oeftering, in das Ministerium zu berufen und ihm die Leitung der Abteilung II zu übertragen. Diese Abteilung überragte in ihrer Bedeutung alle anderen, da sie mit ihrer „umfassenden Zuständigkeit für allgemeine Finanzpolitik und öffentliche Finanzwirtschaft zu einer Superabteilung" anwuchs.[151] Sie hob damit ihren Inhaber aus dem Kreis der übrigen Abteilungsleiter heraus. Oeftering, der bis 1945 als Beamter des Reichsfinanzministeriums tätig gewesen war und den Ruf eines „hervorragenden Finanzpolitikers" besaß,[152] gelang darüber hinaus noch eine Stärkung seiner Stellung, da er im Gegensatz zu Staatssekretär Hartmann über einen ausgezeichneten Draht zu Schäffer verfügte[153] und in Zusammenarbeit mit seinem Minister den Staatssekretär immer wieder zu überspielen verstand.[154] Das galt jedoch nicht für die Personalpolitik, in der Hartmann die Fäden in der Hand behielt[155] und durchsetzte, daß in einem stärkeren Maße als zuvor CDU-Interessen berücksichtigt wurden. Dies erhellt die Ablösung des von Frankfurt übernommenen Leiters der Personalabteilung, Erwin Meyer (SPD), und seine Ersetzung durch Baptist Lentz (CDU) Ende 1950 wie auch die bald darauf erfolgte Übertragung des Personalreferats in der Zollabteilung an Guido Hertel (CDU), dem es sehr schnell gelang, den Leiter dieser Abteilung, den von Schäffer im Frühjahr 1950 aus München geholten Fritz Schillinger, weitgehend auszuschalten und die Personalpolitik in dieser Abteilung an sich zu ziehen.[156]

Im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten war die wichtigste personelle Veränderung das Ausscheiden des bisherigen Generalreferenten für Ernährungsfragen, Hans Podeyn (SPD), der als engster Mitarbeiter Schlange-Schöningens galt und diesem als Kontaktmann zum SPD-Vorstand gedient hatte. Gegen seine Übernahme nach Bonn bestanden daher von Anbeginn an starke Bedenken,[157] die sich schließlich auch durchsetzten. Von den Einflußmöglichkeiten, die die SPD über Podeyn auf die Verwaltung für Ernährung und Landwirtschaft besessen hatte, blieb in Bonn nicht mehr viel übrig, auch wenn nach wie vor einer der Abteilungsleiter ein Sozialdemokrat war. Dabei handelte es sich um Kurt Häfner, dem die Abteilung Planung und Statistik unterstand. Sein Tätigkeitsfeld lag jedoch vorwiegend im Ausland, wo er sich

---

151 Klein, Bundesministerium der Finanzen, S. 41.

152 Platow-Brief vom 14. 1. 1950.

153 Persönliche Mitteilung von Heinz Maria Oeftering vom 19. 1. 1981; Oeftering und Schäffer waren weitläufig verwandt.

154 Persönliche Mitteilung von Ernst Féaux de la Croix vom 11. 2. 1981.

155 Wie Anm. 153.

156 Persönliche Mitteilung von Walter Schröter vom 24. 2. 1981.

157 Vermerk über die Besprechungen im Finanzministerium am 26. 9. 1949 und 3. 10. 1949, BA, B 106/45 735.

um Fragen des Marshallplans und der OEEC zu kümmern hatte. Der Zugang zu den eigentlichen Schaltstellen der Macht blieb ihm verschlossen.[158] Allerdings scheint es da den beiden zu Beginn der Arbeit in Bonn neu eingestellten Abteilungsleitern Hans Gareis (CSU) und Friedrich Maier-Bode (FDP) nicht wesentlich besser ergangen zu sein, da auch ihnen „geheime Bundessachen" nicht zugänglich gemacht wurden. Die Berechtigung zu ihrer „Empfangnahme bzw. Bearbeitung" stand unter den Abteilungsleitern allein den aus Frankfurt übernommenen Beamten Otto Tietmann (CDU) und Friedrich Staab (CDU) zu.[159] Vor allem letzterer, dessen Ernennung zum Staatssekretär von der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vergeblich betrieben worden war,[160] besaß in der Anfangszeit des Ministeriums einen Einfluß, der den des Staatssekretärs übertraf.[161]

Eine ähnliche Entwicklung wie im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten ist im Bereich des Post- und Fernmeldewesens auszumachen, nur daß hier die „Entmachtung" der SPD früher einsetzte. In der Verwaltung für das Post- und Fernmeldewesen wurden bereits im Herbst 1948 drei Abteilungsleiter ausgewechselt, wobei die bislang von einem Sozialdemokraten geleitete Personalabteilung an Hans Steinmetz (CDU) fiel.[161a] Unter der Leitung eines Sozialdemokraten verblieb danach noch die wichtige Zentralabteilung, die aber im April 1950 ebenfalls an einen CDU-Mann überging, als auf Anordnung des Ministers Ulrich Engel (SPD) und Karl Schneider (CDU) ihre Abteilungen zu tauschen hatten, so daß Schneider die Leitung der Zentralabteilung übernahm und Engel in die relativ einflußlose Abteilung für Haushalt und Kassenwesen abgedrängt wurde.[161b] Als Schneider 1951 zum Staatssekretär aufstieg, übernahm die Leitung der Zentralabteilung der bisherige Referent Fritz Schuster, der wie Schneider aus dem Reichspostministerium stammte, in dem er bis 1945 (zuletzt als Ministerialdirigent) beschäftigt und seither mit Globke sehr gut bekannt war.[162]

Im Verkehrsministerium lagen die Dinge insofern anders, als Parteibindungen seiner führenden Beamten stets eine geringere Rolle spielten als in anderen Häusern.[163] Von der Erstbesetzung der Abteilungsleiter ist nur in einem Fall eine Parteimitgliedschaft verbürgt: Hermann Kunde, der Leiter der Abteilung Straßenbau, war Mitglied der SPD. Er blieb in dieser Position nicht nur unangefochten, sondern machte sogar eine schnelle

---

158 Persönliche Mitteilung von Kurt Häfner vom 26. 5. 1981.

159 Rundschreiben von Minister Niklas vom 3. 11. 1950, Parl. Arch., 46. Untersuchungsausschuß 1. Legislaturperiode, Anlagenband 1/66.

160 S.o.S. 148f.

161 Dies erhellen die Besucherlisten Adenauers aus den Anfängen seiner Kanzlerschaft, wo der Name Staab häufig, der Name Sonnemann dagegen sehr selten auftaucht, StBkAH.

161a Persönliche Mitteilung von Hans Steinmetz vom 15. 3. 1981.

161b Wie Anm. 161a.

162 Wie Anm. 161a.

163 Persönliche Mitteilungen von Helmut Stukenberg vom 3. 12. 1980, Hermann Hufnagel vom 25. 11. 1980 und Karl-Heinz Mursch vom 22. 12. 1980.

Karriere: Zwischen 1950 und 1952 avancierte er vom Ministerialrat bis zum Ministerialdirektor, was selbst für die damalige Zeit einen steilen Aufstieg bedeutete. Dies war nicht zuletzt eine Folge der besonderen Wertschätzung, die Seebohm Kunde entgegenbrachte, da er ihm gleichermaßen als Schutz gegen Angriffe aus der SPD wie auch als Kontaktmann zu ihr diente, wenn es galt, die Zustimmung der SPD zu wichtigen Verkehrsgesetzen zu erlangen.[164]

Wie im Fall des Postministeriums wurde auch im Verkehrsministerium beim Übergang nach Bonn kein neuer Abteilungsleiter von außen eingestellt; gleichwohl kam es hier zu einer entscheidenden personellen Umbesetzung. Sie betraf die äußerst wichtige Allgemeine Abteilung, für deren Leitung der bisherige Referent der Abteilung für Seeverkehr in Hamburg, Günther Bergemann, gewonnen wurde. Bergemann, der sich sehr schnell zu Seebohms engstem Mitarbeiter entwickelte, war bis 1945 im Reichswirtschafts- und Reichsverkehrsministerium bis zum Ministerialdirigenten aufgestiegen und 1942 der NSDAP beigetreten. Ähnlich wie bei Globke gab es aber glaubhafte Zeugen dafür, daß er kein überzeugter Nationalsozialist gewesen war, sondern vielmehr als Mitglied der Bekennenden Kirche seine Position genutzt hatte, um „unter ständiger Lebensgefahr zwölf Jahre lang beide Kirchen von Naziplänen" zu unterrichten.[165] Es war wohl diese Tätigkeit, die zu seiner schnellen Entnazifizierung führte und ihm noch 1945 eine Fortsetzung seiner Beamtentätigkeit in der Zentralbehörde für die deutsche Seeschiffahrt in Hamburg ermöglichte. Als Fachkraft zählte Bergemann 1949 zur ersten Garnitur;[166] außerdem gehörte er zu den wenigen, die sich auch auf internationalem Parkett bewegen konnten[167] und zu allem Überfluß verfügte er auch noch über gute Beziehungen zu den Gewerkschaften.[168] So kam es nicht von ungefähr, daß ihn die vom Kabinett am 20. September 1949 eingesetzte Kommission unter Heinemann und Schäffer als Kandidaten für den höchst schwierigen Posten des Leiters der Zentralabteilung im Wirtschaftsministerium vorschlug.[169] Hier kam der parteilose Bergemann jedoch nicht zum Zuge, so daß er für das Verkehrsministerium frei wurde, wo die Einsetzung eines erfahrenen Beamten an zentraler Stelle dringend notwendig erschien, um die Effizienz des Hauses sicherzustellen. Denn der Minister war noch sehr jung und in Verkehrsfragen unerfahren, der Staatssekretär ein reiner Eisenbahner, dessen Überwechseln in eine andere Position sich bereits abzeichnete

164 Persönliche Mitteilungen von Wilhelm Ter-Nedden vom 3. 11. 1980 und Karl-Heinz Mursch vom 22. 12. 1980.

165 Heinrich Brüning an Patrick Barry vom 12. 11. 1946, abgedruckt in Nix (Hrsg.), Brüning, S. 55f.

166 Persönliche Mitteilungen von Helmut Stukenberg vom 3. 12. 1980, Karl Fitting vom 17. 12. 1980 und Karl-Heinz Mursch vom 22. 12. 1980.

167 Persönliche Mitteilung von Helmut Stukenberg vom 3. 12. 1980.

168 Wie Anm. 167 und persönliche Mitteilung von Karl Fitting vom 17. 12. 1980.

169 Vermerk über eine Besprechung im Bundesfinanzministerium am 3. 10. 1949, BA, B 106/45 735.

und dem ein Stellvertreter beigegeben war, dessen Stellung und Kompetenzen der letzten Klarheit entbehrten. Nicht unerwähnt bleiben darf schließlich, daß sich Bergemann und Globkes Stellvertreter im Kanzleramt, Rust, die beide in den dreißiger Jahren dem Reichswirtschaftsministerium angehörten, aus dieser Zeit recht gut kannten.[170]

Bergemann hat die in ihn gesetzten Erwartungen anscheinend nicht enttäuscht, denn 1952 rückte er zum Staatssekretär auf. Die bisher von ihm innegehaltene Position als Leiter der Allgemeinen Abteilung übernahm Wilhelm Ter-Nedden, die Leitung der neugeschaffenen Zentralabteilung Wilhelm Claussen. Beide hatten bisher Referentenstellen wahrgenommen, und beide waren Bergemann seit langer Zeit freundschaftlich verbunden,[171] so daß es Bergemann mit dieser personellen Umbesetzung gelang, das Ressort fest in den Griff zu nehmen.

Bei den personalpolitischen Neuansätzen im Arbeitsministerium ging es im wesentlichen darum, die Durchführung des Konzeptes der traditionellen deutschen Sozialversicherungspolitik unter dem Arbeitsminister Anton Storch zu gewährleisten. Als Garant hierfür sollte Maximilian Sauerborn dienen, der Storch im Zuge der Regierungsbildung als Staatssekretär zudiktiert worden war.[172] Doch damit nicht genug: Mit dem Wechsel Sauerborns nach Bonn war von Beginn an die Berufung des ehemaligen Ministerialrates im Reichsarbeitsministerium und engen Mitkämpfers Sauerborns gegen eine einheitliche Sozialversicherung in der Nachkriegszeit, Josef Eckert,[173] zum Leiter der Abteilung für Sozialversicherung verbunden.[174] Zur Festigung seiner Position und seines sozialpolitischen Kurses tat Sauerborn in der zweiten Jahreshälfte 1950 noch ein übriges, indem er den ihm seit langem bekannten[175] Oberkreisdirektor von Olpe, Joseph Schneider (CDU), ehemals Referent im Reichsversicherungsamt und anschließend bis 1945 Leiter der Sozialversicherungssektion des autonomen Ministeriums für Arbeit und Wirtschaft in Prag, in das Ministerium berief und ihm die Leitung der wichtigen Abteilung I übertrug, die u. a. für die Personalpolitik zuständig war.

Diese personalpolitischen Maßnahmen hatten einen ständigen Positionsverlust des dem linken Flügel der CDU angehörenden ehemaligen Präsidenten des Zentralamtes für Arbeit in Lemgo und Stellvertreter Storchs in Frankfurt, Julius Scheuble, zur Folge, der im Sommer 1949 noch fest damit gerechnet hatte, daß ihm der Staatssekretärsposten im Arbeitsministerium zufallen würde,[176] und der daher die Leitung der Abteilung II des Arbeitsministeriums eher mißmutig übernommen

170 Persönliche Mitteilung von Walter Steidle vom 5. 12.1980.

171 Persönliche Mitteilung von Wilhelm Ter-Nedden vom 3. 11. 1980.

172 S.o.S. 131f. Vgl. auch Hockerts, Entscheidungen, S. 113f.

173 Dazu Hockerts, Entscheidungen, S. 47ff.

174 Diese Annahme legt ein „dringendes Telegramm" Adenauers an Sauerborn und Eckert vom 17. 9. 1949 nahe, mit dem diese zu einer Besprechung nach Rhöndorf gebeten wurden, StBkAH o. Nr. (Mappe 4/Herdegen-Akten).

175 Persönliche Mitteilung von Wilhelm Herschel vom 30. 10. 1980.

176 Persönliche Mitteilung von Karl Fitting vom 17. 12. 1980. Als Kandidat für dieses Amt wird Scheuble selbst am 30. 9. 1949 noch vom Platow-Brief genannt.

hatte.[177] Sein Entschluß, 1952 in das Präsidentenamt der Bundesanstalt für Arbeit überzuwechseln, kam infolgedessen nicht überraschend. Er dokumentierte noch einmal nachdrücklich die beim Übergang von Frankfurt nach Bonn eingetretene Gewichtsverlagerung. Nach Scheubles Weggang war von den Frankfurter Abteilungsleitern noch einer übriggeblieben, nämlich der Arbeitsrechtler Wilhelm Herschel (CDU).

Wie dem Arbeitsminister war – wie oben dargestellt – dem Justizminister im Zuge der Regierungsbildung ein Staatssekretär aufoktroyiert worden. Die fast gleiche Ausgangslage führte jedoch nicht zu identischen Entwicklungen, da zum einen Dehlers Durchsetzungsvermögen das des Arbeitsministers bei weitem übertraf, zum anderen der Spielraum zur organisatorischen und personellen Ausgestaltung des Ministeriums größer war, da als bizonaler Vorläufer nur das Rechtsamt existierte, das in seiner Größe und Ausdifferenzierung nicht mit den „echten Verwaltungen" zu vergleichen war.[178] Als Orientierungsrahmen für den organisatorischen Aufbau des Justizministeriums diente die „klassische Einteilung des früheren Reichsjustizministeriums vor 1933",[179] wie sie auch der Organisationsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz vorgeschlagen hatte.[180] Hierüber bestand zwischen Dehler und seinem Staatssekretär Strauß Übereinstimmung,[181] bei der Auswahl der Abteilungsleiter und des dazugehörenden Personals kam es dann aber zu den ersten Rivalitäten, da beide bestrebt waren, ihre Personalvorstellungen durchzusetzen.[182]

Strauß war dabei in der Vorhand, da er in Frankfurt über ein auf ihn eingespieltes Team verfügte, das er unter Ministerialdirektor Günter Joël geschlossen in das Ministerium zu transferieren vermochte. Dehler konterte sofort, indem er Kontakt mit dem Zentraljustizamt in Hamburg[183] aufnahm und einen Großteil der dortigen Kräfte, die überwiegend aus dem Reichsjustizministerium stammten, in das Bonner Ministerium holte. Als Abteilungsleiter berief Dehler den Justizdirigenten des Zentraljustizamtes, Georg Petersen, den Senatspräsidenten am Oberlandesgericht Koblenz, Hans-Eberhard Rotberg, für den sich der Justizminister von Rheinland-Pfalz, Süsterhenn, verwandt hatte, sowie Walter Roemer aus dem Bayerischen Justizministerium, mit dessen Ernennung Dehler Artikel 36 GG Genüge tun wollte.

---

177 Am 9. 11. 1949 berichtete Storch Föcher über die große Erbitterung Scheubles, weil er als Staatssekretär nicht zum Zuge gekommen war, DGB-Archiv, Ordner „Stellungnahmen zum Mitbestimmungsrecht 1949." Den Hinweis verdanke ich Frau Dr. Müller-List.

178 Zum Rechtsamt Hattenhauer, Reichsjustizamt, S. 102f.; Biederbick/Recktenwald, Bundesministerium der Justiz, S. 17f.

179 So Dehler vor dem Rechtsausschuß des Bundestages am 9. 1. 1950, Anlage 1 zum Protokoll dieser Sitzung, Parl.Arch.

180 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 33ff.

181 Vermerk Joëls für Strauß vom 10. 9. 1949, IfZ, ED 94/188 (NL W. Strauß).

182 Zum folgenden Geiger, Begegnungen, S. 99; persönliche Mitteilung von Geiger vom 8. 11. 1980.

183 Vgl. Hattenhauer, Reichsjustizamt, S. 101f.; Biederbick/Recktenwald, Bundesministerium der Justiz, S. 17.

Dehler war es damit gelungen, mit Ausnahme des Falles Joël die Entscheidung über die Besetzung der Abteilungsleiterstellen an sich zu ziehen, und er hat auch danach die Personalpolitik in seinem Haus im Griff behalten, obwohl Strauß die Zentralabteilung, in die die Personalpolitik fiel, selbst leitete. Dies rührte daher, daß Dehlers persönlicher Referent, Willi Geiger, an der Spitze des Personalreferats stand, und dieser stets für eine rechtzeitige Unterrichtung seines Ministers Sorge trug. Festzuhalten bleibt aber, daß dies weder der FDP-Fraktion Einflußmöglichkeiten auf die Personalpolitik im Ministerium eröffnete, noch zu einer vorrangigen Einstellung von Bewerbern mit FDP-Parteibuch führte: Im Justizministerium dominierten die parteilosen Beamten auch unter den Abteilungsleitern, wobei allerdings Rotberg und Roemer der CDU/CSU nahestanden.

Viele Gemeinsamkeiten mit dem Justizministerium ergeben sich bei der Betrachtung der organisatorischen und personellen Situation des Vertriebenenministeriums in seiner Gründungsphase. Der bizonale Vorläufer, das zu Beginn des Jahres 1949 errichtete Amt für Heimatvertriebene, wurde geschlossen in das Ministerium übernommen und sein bisheriger Leiter, Ottomar Schreiber, zum Staatssekretär ernannt. Schreibers Stellvertreter in Frankfurt, Werner Middelmann (FDP), übernahm eine Abteilungsleiterstelle. Die Zentralabteilung, u. a. zuständig für die Personalpolitik, unterstand offiziell dem Staatssekretär, das Personalreferat leitete jedoch mit Konrad Czieslik (CDU) von Beginn an ein enger Vertrauter des Ministers.[184] Im Unterschied zum Justizministerium konnte das Vertriebenenministerium beim organisatorischen Aufbau aber nicht auf historische Vorläufer zurückgreifen, da es sich um ein Sonderministerium ohne Vorbild in der deutschen Geschichte handelte. Als Vorgabe existierte lediglich der Minderheitsvorschlag des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz für die Organisation eines Ministeriums für Aufbau und Flüchtlingswesen, in dem das Flüchtlingswesen eine Abteilung bilden sollte, die wiederum in vier Referate aufzugliedern war.[185] Dieser Vorschlag wurde insofern übernommen, als im Vertriebenenministerium neben der dem Staatssekretär unterstellten Zentralabteilung vier Abteilungen gebildet wurden, die jeweils einem Ministerialdirigenten unterstanden.

Die personelle Besetzung des Ministeriums war in den ersten Monaten sodann weitgehend das Werk Lukascheks, der die Führungspositionen fast ausschließlich an Mitglieder der oberschlesischen Landsmannschaft vergab, die er bereits aus der Zeit kannte, als er noch Oberpräsident von Oberschlesien war. Zu diesem Kreis gehörten der Leiter der Abteilung I, Walter Kleberg (CDU), bisher stellvertretender Chef in der Hessischen

---

184 Konrad Czieslik hatte Lukaschek bereits zu Beginn der 30er Jahre im Bund heimattreuer Oberschlesier kennengelernt, er war von 1946–1948 enger Mitarbeiter Lukaschecks im Ministerium für Land- und Forstwirtschaft in Thüringen, dann ab Oktober 1948 Lukascheks Personalreferent im vorläufigen Hauptausgleichsamt. Persönliche Mitteilung von Konrad Czieslik vom 26. 11. 1980.

185 Empfehlungen des Organisationsausschusses, Schaubild nach S. 86.

Staatskanzlei, und der Leiter der Abteilung II, Theophil Woschek, der noch im August 1949 in das Amt für Heimatvertriebene eingetreten war.[186] Dabei lag die Ernennung von Kleberg sicherlich im Interesse des Bundeskanzlers, da ihm Kleberg bereits 1947 als Informant über die Vorgänge bei der Errichtung des Deutschen Büros für Friedensfragen gedient hatte[187] und Adenauer davon ausgehen konnte, daß Kleberg auch künftig wichtige Informationen an den Kanzler weitergeben würde.

Dagegen stieß Lukascheks Personalauslese – für sein Ministerium kursierte die Bezeichnung „Schlesisches Himmelreich" – in Vertriebenenkreisen bald auf entschiedene Kritik. Zu Beginn des Jahres 1950 vereinigten sich daher Vertriebenenabgeordnete aus CDU/CSU, FDP und SPD zu einem Vorstoß bei Lukaschek und forderten für die Zukunft eine stärkere Berücksichtigung von Mitgliedern anderer Landsmannschaften. Sie übergaben Lukaschek eine Liste mit Namen, aus der der Minister mit dem Sudetendeutschen Adolf Riedel sodann auch den Leiter der Abteilung IV auswählte.[188] Den Vertriebenenverbänden gelang es im folgenden, bei Lukaschek ihre personellen Forderungen auch noch an anderen Stellen durchzusetzen und damit die Personalpolitik des Ministers stärker zu beeinflussen,[189] als es Parteien und Verbände in einem anderen Ministerium vermocht hätten.

Von den Ministerien, die in der bizonalen Verwaltung über keine Vorgängerorganisationen verfügten, war das Innenministerium bei weitem das bedeutendste. Dem organisatorischen und personellen Aufbau dieses Ministeriums, das die Aufgaben eines Verfassungs-, Kultur-, Gesundheits- und Sicherheitsministeriums in sich vereinigte und somit „in erster Linie für die allgemeinen Staatsaufgaben zuständig" war,[190] galt daher ein besonderes Interesse. Dabei lag das Schwergewicht auf dem personellen Aufbau, denn was das Organisatorische anbetraf, so waren als Grundlage die Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz[191] in allen wesentlichen Teilen unstrittig. Dem Innenministerium wurden lediglich die Befugnisse nicht übertragen, für die im Zuge der Regierungsbildung Sonderministerien geschaffen worden waren (wie zum Beispiel für die Vertriebenenfrage). Außerdem beschloß der zuständige Kabinettsausschuß in mehreren Fällen die Errichtung zusätzlicher Referate.[192]

Die personelle Besetzung der Führungspositionen im Innenministerium war dann aber ein Problem, das nicht so leicht lösbar war, nicht nur

---

186 Auf die persönliche Bekanntschaft von Lukaschek mit Kleberg und Woschek, die beide in der preußischen Verwaltung tätig gewesen waren, hat mich Konrad Czieslik aufmerksam gemacht, Anm. 184.

187 Kleberg an Adenauer vom 3. 3. 1947 und Adenauer an Kleberg vom 12. 3. 1947, StBkAH 07.15.

188 Persönliche Mitteilung von Erich v. Hoffmann vom 23. 1. 1981.

189 Persönliche Mitteilung von Konrad Czieslik vom 26. 11. 1980.

190 Vgl. Faude/Fritz, Bundesministerium des Innern, S. 22f.

191 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 27ff.

192 Stellungnahme zu den Schlangenbader Empfehlungen vom 1. 10. 1949, BA, B 106/45 733.

weil die Verhandlungen mit einem Großteil der in Frage kommenden Bewerber scheiterten,[193] sondern ebenso deshalb, weil über die einzelnen Personalien an höchster Stelle entschieden wurde. So hat der am 20. September 1949 eingesetzte Kabinettsausschuß die Personalfragen des Innenministeriums intensiver beraten als für alle anderen Ministerien,[194] und der Kanzler hat der Personalpolitik im Innenministerium eine Aufmerksamkeit zugewandt, wie er es in keinem anderen Fall getan hat.[195] Heinemanns spätere Feststellung, daß Adenauer „auf alle wesentlichen Personalien Einfluß nahm",[196] trifft daher für das Innenministerium im besonderen Maße zu. Dem Innenminister gelang es offensichtlich nie, die Personalpolitik in seinem Haus in die Hand zu bekommen. Hier saß sein Staatssekretär Hans Ritter von Lex (CSU), dem die für die Personalpolitik zuständige Zentralabteilung unterstand, stets am längeren Hebel, da er zum einen aus seiner Zeit im Reichsinnenministerium die besseren Personalkenntnisse besaß, und zum anderen in enger Verbindung zu Globke und damit zum Kanzler stand. Erschwerend kam für Heinemann hinzu, daß er nicht wie Dehler oder Lukaschek das Personalreferat einem ihm vertrauten Mitarbeiter übertragen hatte, sondern in diese Position den ihm bis dato unbekannten Sklode von Perbandt (CDU) berief,[197] einen ehemaligen Beamten aus dem Reichsinnenministerium, der vor seiner Berufung durch Heinemann Mitarbeiter im Sekretariat des Zonenbeirats und des Parlamentarischen Rates gewesen war.

Gemeinsam verfolgten Ritter von Lex und v. Perbandt ein personalpolitisches Konzept, nach dem für eine Einstellung in das Innenministerium „ministerielle, zumindest aber allgemeine Verwaltungserfahrung" der Bewerber „unbedingtes Erfordernis" war,[198] ein Konzept, das den Überlegungen der Gruppe um Keßler entsprach, dessen Unterstützung sich v. Perbandt noch im August 1949 versichert hatte[199] und dessen Einstellung in das Innenministerium er gleich nach Übernahme des Personalreferates bei Heinemann erfolgreich betrieb.[200] Keßler erhielt jedoch nur die Stelle eines Unterabteilungsleiters, als Abteilungsleiter kamen andere Männer zum Zuge. Dabei handelte es sich um den Vizepräsidenten des Rechnungshofes von Niedersachsen, Hans Egidi (CDU), einen ehemaligen preußischen Verwaltungsbeamten, der 1938 als Ministerialrat zum Rech-

193 Vermerk vom 14. 1. 1950, NL Heinemann vorl. 12.

194 Vermerk über die Besprechung am 3. 10. 1949 im Bundesfinanzministerium, BA, B 106/45 735.

195 Adenauer holte über mehrere der Kandidaten Informationen ein und bestellte Wende zu einer Unterredung. Adenauer an Martini vom 8. 10. 1949 (2×), StBkAH 07.08. Adenauer an Teusch vom 8. 10. 1949, StBkAH 08.64, Wende an Blankenhorn vom 30. 11. 1949, StBkAH 10.02.

196 Heinemann, Adenauer, S. 460.

197 Heinemann folgte damit einer Empfehlung Schulzes zur Wiesche, persönliche Mitteilung von Sklode v. Perbandt vom 28. 10. 1980.

198 Ritter v. Lex an Pferdmenges vom 25. 11. 1949, NL Ritter v. Lex 5.

199 Keßler an v. Perbandt vom 20. 8. 1949, BA, B 106/45 736.

200 Persönliche Mitteilung von Sklode v. Perbandt vom 28. 10. 1980.

nungshof des Deutschen Reiches gelangte;[201] den Senatspräsidenten am Dienststrafhof des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, Kurt Behnke, vor 1945 Ministerialbeamter in Preußen und im Reich, zuletzt Oberregierungsrat beim OKW; den Staatssekretär des Kultusministeriums von Niedersachsen, Erich Wende (CDU), bis 1933 Ministerialdirektor im Preußischen Kultusministerium, danach Landgerichtsdirektor in Berlin; den Hamburger Senatsdirektor Franz Redeker, seit 1926 in verschiedenen Positionen in der Gesundheitsverwaltung tätig; den Generalsekretär der Gutachterkommission beim Hauptamt für Soforthilfe, Wilhelm Kitz (CDU), von 1923 bis 1948 an leitender Stelle in der Provinzialverwaltung der Rheinprovinz und im Finanzministerium von Nordrhein-Westfalen beschäftigt. Besonders die Ernennung des letzteren ging mit Sicherheit auf Adenauer zurück, der Kitz seit langem kannte,[202] ihm 1948 beim Überwechseln nach Bad Homburg behilflich war[203] und Anfang September 1949 von Heinrich Weitz nachdrücklich gebeten wurde, Kitz eine gute Anstellung in der Bundesverwaltung zu verschaffen.[204]

Ganz im Gegensatz zum Innenministerium brachte Adenauer den Vorgängen im Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen – abgesehen von den Querelen um Thediecks Ernennung zum Staatssekretär – nur geringes Interesse entgegen, was wohl daher rührte, daß er die Bedeutung dieses Ministeriums, dessen Errichtung von Anbeginn an ein besonderes Anliegen Jakob Kaisers war,[205] nicht allzu hoch veranschlagte.[206] So besaßen der Minister und sein Staatssekretär Thedieck beim Aufbau des Ministeriums ein großes Maß an Freiheit.[207] Die organisatorische Ausformung des Ministeriums überließ Kaiser im wesentlichen Thedieck, dessen Vorschlag – von Kaiser unterzeichnet – Anfang Oktober 1949 dem Kabinett vorlag.[208] Hierin war vorgesehen, neben der Zentralabteilung eine Ostabteilung und eine Berlinabteilung zu bilden. Als klärungsbedürftig bezeichnete die Kabinettsvorlage die Frage, ob das Ministerium auch eine Zuständigkeit für die Grenzgebiete im Westen erhalten solle, die gegebenenfalls von einer dritten Abteilung bearbeitet werden müßten. Das Kabinett hat die letzte Frage bejaht und auch den anderen Teilen der Vorlage zugestimmt, so daß der Aufbau des Ministeriums dementsprechend erfolgen konnte.[209]

---

201 Möglicherweise beruhte die Berufung Egidis auf einem persönlichen Wunsch Heinemanns, der Egidi dem Namen nach aus der Bekennenden Kirche kannte. Das behauptet jedenfalls Egidis damaliger persönlicher Referent und späterer Schwiegersohn Albert Krause, persönliche Mitteilung vom 31. 10. 1980.

202 Persönliche Mitteilung von Helmut Kitz vom 17. 2. 1981.

203 Vgl. Briefwechsel Adenauer/Weitz vom Juni 1948, StBkAH 08.63.

204 Weitz an Blankenhorn vom 3. 9. 1949, StBkAH 10.02.

205 Vgl. Conze, Kaiser, S. 254; Meldung des DUD vom 11. 7. 1949.

206 So andeutungsweise Kosthorst, Kaiser, S. 81.

207 So vermag sich Thedieck – im Gegensatz zu leitenden Personen aus anderen Ministerien – an Einwirkungen Globkes auf Personalentscheidungen im Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen nicht zu erinnern. Persönliche Mitteilung vom 22. 10. 1980.

208 Die Vorlage datiert vom 30. 9. 1949, NL Kaiser 242.

209 Organisationsschema abgedruckt in Kosthorst, Kaiser, S. 93.

Für das Personal des Ministeriums sorgten Kaiser und Thedieck gemeinsam. Kaiser holte seine Kandidaten aus Berlin, Thedieck griff vor allem auf Beamte der Kölner Verwaltung zurück, berücksichtigte aber auch Bewerber, die auf ihm übergebenen Listen der Parteien, insbesondere der CDU, standen.[210] Wenn nach Thediecks späterer Aussage Kaiser nur wenige Mitarbeiter in das Ministerium einbrachte und Thedieck mehr oder weniger freie Hand ließ,[211] so trifft dies für die Erstbesetzung der Abteilungsleiterstellen nicht zu, da immerhin zwei der drei Abteilungsleiter – die Zentralabteilung unterstand dem Staatssekretär – auf Vorschlag des Ministers in das Ministerium gelangten: Leiter der Abteilung I wurde der zweite Bürgermeister von Charlottenburg, Martin Türk (CDU), der zwischen 1941 und 1944 in verschiedenen Funktionen des Wohnungsbauwesens tätig gewesen war und ab 1946 in Berlin als Kommunalpolitiker wirkte; Leiter der Abteilung II wurde der Leiter der Währungsüberwachungsstelle beim Magistrat von Groß-Berlin, Werner Friedrich, ein alter preußischer Verwaltungsbeamter (Landrat und Regierungspräsident), zwischen 1936 und 1945 Ministerialrat beim Rechnungshof des Deutschen Reiches. Nur der Leiter der Abteilung III, der Dezernent bei der Stadt Köln, Emil Knoop (CDU), ein ehemaliger Beamter (Regierungsrat) des Reichswirtschaftsministeriums, verdankte seine Einstellung Thedieck.[212]

Weit größeren Schwierigkeiten als der Aufbau des Ministeriums für Gesamtdeutsche Fragen begegnete die Errichtung des Marshallplan-Ministeriums, da mit ihr „Abgrenzungen mit anderen Ministerien verbunden" waren,[213] weil das Wirtschaftsministerium, das Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und das Verkehrsministerium auf diesem Gebiet bereits Aufgaben wahrnahmen, die sie von ihren Frankfurter Vorläuferverwaltungen übernommen hatten.[214] Besonders zwischen Erhard und Blücher kam es immer wieder zu Konflikten,[215] da der Wirtschaftsminister sich sträubte, wesentliche Kompetenzen abzugeben,[216] Blücher aber danach strebte, seinem Ministerium, das er bewußt klein hielt und lediglich in drei Abteilungen gliederte,[217] „eine politische Bedeutung zu geben",[218] indem er die Erledigung der eigentlichen

---

210 Vgl. Rüss, Anatomie, S. 17; persönliche Mitteilung von Franz Thedieck vom 22. 10. 1980.

211 Rüss, Anatomie, S. 16f.

212 Persönliche Mitteilung von Franz Thedieck vom 22. 10. 1980.

213 Platow-Brief vom 8. 10. 1949.

214 Blücher an Niklas vom 26. 9. 1949, NL Blücher 285.

215 Nach Aussage von Blüchers Pressereferent Gustav Adolf Sonnenhol ist es zwischen Erhard und Blücher nie zu einer guten Zusammenarbeit gekommen, persönliche Mitteilung vom 21. 11. 1980. Ein eindrucksvolles Beispiel für den Dauerkonflikt zwischen Blücher und Erhard ist ihr Streit über den Vorsitz im Kabinettsausschuß für Wirtschaft, der dazu führte, daß dieser Ausschuß erst ab Frühjahr 1951 kontinuierlich zu tagen vermochte, obwohl das Kabinett bereits im November 1949 seine Bildung beschlossen hatte. Kabinettsprotokolle, S. 189f.

216 Dazu F. G. Seib an Erika Fischer vom 30. 9. 1949, AFNS, FDP-Akten 52.

217 Abteilung I: Zentralabteilung, Abteilung II: Volkswirtschaftliche Abteilung, Abteilung III: ERP-Politik.

218 Platow-Brief vom 19. 11. 1949.

Planungs- und Verwaltungsarbeit weiterhin den anderen Ressorts überlassen, bei allen übergreifenden Arbeiten die Federführung aber an das ERP-Ministerium ziehen wollte, das damit zum Koordinierungsministerium schlechthin werden sollte.[219] Im Wege der ständigen Kompetenzerweiterung hoffte Blücher sodann, sich die Leitung der Außenpolitik in die Hände spielen zu können.[220]

Mit diesen Ambitionen kam er jedoch dem Kanzler ins Gehege, der deshalb die Aktionen seines Stellvertreters mit Mißtrauen beobachtete und bei der personellen Besetzung des ERP-Ministeriums starken Einfluß ausübte. So verwehrte er Blücher – wie oben dargestellt – nicht nur den Staatssekretär seiner Wahl und setzte einem dem Kanzleramt genehmen Kandidaten durch, sondern außerdem wurde mit Hilfe eben dieses Staatssekretärs die Leitung der wichtigen Zentralabteilung (Abteilung I) des ERP-Ministeriums an Hans Rannow übertragen, einen ehemaligen Beamten aus dem Reichswirtschaftsministerium, den der Kanzleramtsreferent Rust, der Rannow seit langem gut kannte, für diesen Posten vorgeschlagen hatte.[221] Darüber hinaus besaß der Kanzler noch einen weiteren Horchposten bei Blücher, da dessen Kabinettsreferent Georg Vogel, ein ehemaliger Diplomat, stets enge Verbindung zu Adenauers wichtigstem außenpolitischen Mitarbeiter Herbert Blankenhorn hielt und ihn über alle Vorkommnisse im ERP-Ministerium unterrichtete,[222] so daß Adenauer über die Pläne und Taten seines Stellvertreters immer bestens informiert war und entsprechend reagieren konnte.

Als enger Vertrauter Blüchers galt von den leitenden Beamten im Marshallplan-Ministerium nur der Leiter der Abteilung II, Karl Albrecht (FDP), der aus der Industrie kam und vor der Ernennung Gases quasi als Staatssekretär fungiert hatte.[223] Die Abteilung III unterstand mit Hans Georg Sachs einem Beamten, der bis 1945 im Reichswirtschaftsministerium und im Auswärtigen Amt beschäftigt war und von 1948 bis 1949 die deutsche Geschäftsstelle des Marshallplanes für die französische Zone geleitet hatte. Wie wenig die personelle Besetzung des Ministeriums Blüchers eigener Vorstellung entsprach, erhellt ein Brief vom 24. Oktober 1950, in dem Blücher einer engen Mitarbeiterin mitteilte: „Sodann bin ich auf der niedrigen und auf der hohen Ebene nur sehr schlecht bei dem Aufbau meines Amtes zurecht gekommen. Ich würde das nicht sagen, wenn es nicht ohnehin bekannt wäre".[223a]

Von besonderer Dringlichkeit war Ende der vierziger/Anfang der fünfziger Jahre die Inangriffnahme eines großen Wohnungsbauprogrammes, so daß der Organisationsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz sich intensiv mit der Frage beschäftigt hatte, ob die Errichtung eines

219 Wie Anm. 214 und Blücher an Adenauer vom 11. 4. 1950, NL Blücher 78.

220 So schon der Platow-Brief vom 19. 11. 1949.

221 Persönliche Mitteilung von Hans Rannow vom 9. 12. 1980.

222 Vogel, Diplomat, S. 170f.

223 Platow-Brief vom 19. 4. 1950.

223a Blücher an Erika Fischer vom 24. 10. 1950, NL Blücher 94.

eigenen Ministeriums für den Wohnungsbau sinnvoll sei. Der Organisationsausschuß hatte diese Frage aber verneint, da er zu viele Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen Wohnungsbauministerium und den klassischen Ministerien befürchtete.[224] Politische Erwägungen und Notwendigkeiten während der Regierungsbildung führten dennoch zur Bildung eines Wohnungsbauministeriums, dessen Existenz dann allerdings weniger Probleme aufwarf als das Marshallplan-Ministerium, da sich Minister Wildermuth, der auf eine spätere Karriere als Verteidigungsminister hoffte, mit den seinem Haus im Herbst 1949 zugewiesenen beschränkten Kompetenzen begnügte. Neben der Abteilung A, zuständig für Personal, Haushalt und Verwaltung, wurden lediglich noch zwei kleinere Abteilungen gebildet – die eine für Wohnungsbau und Wohnungswirtschaft, die andere für Raumordnung und Städtebau – und außerdem das Sonderreferat Bundeszone geschaffen, das sich im folgenden zu einer 3. Abteilung (Wohnungsfürsorge und Sonderbauprogramme) entwickelte.

Bei der Auswahl seiner leitenden Beamten kam Wildermuth zugute, daß er selbst eine Zeitlang Ministerialbeamter gewesen war und anschließend als Vorstandsmitglied der Bau- und Bodenbank in Berlin (bis 1939) in Kontakt mit der für Wohnungsbaufragen zuständigen Ministerialverwaltung gestanden hatte, so daß er über einschlägige Personalkenntnisse verfügte. Die Leitung der Abteilungen I und II übertrug er Männern, die er aus Berlin persönlich kannte.[225] Dies waren Joachim Fischer-Dieskau, bis 1945 Leiter der für Wohnungsbau zuständigen Abteilung im Reichsarbeitsministerium, und Helmut Döscher, bis 1939 Mitarbeiter am Berliner Stadtbauamt, dann Leiter der Prüfungsstelle für Straßen- und Tiefbau, die dem Reichsarbeitsministerium angegliedert war, in dem er kurz vor Ende des Krieges sodann eine Planstelle als Referent übernahm. Zum Leiter der Abteilung A ernannte Wildermuth Walter Steidle, einen ehemaligen Beamten aus dem Reichswirtschaftsministerium, den er während des Krieges kennengelernt (Kriegsverwaltung Belgrad) und nach der Niederlage in das Wirtschaftsministerium von Württemberg-Hohenzollern geholt hatte.[226] Ebenfalls aus dem Reichswirtschaftsministerium kam der Leiter des Sonderreferats Bundeszone, Wolfgang Holtz, der aus der Verwaltung für Verkehr in das Wohnungsbauministerium berufen wurde. Ihm und Fischer-Dieskau wurden glänzende Beziehungen zum Kanzleramt (Rust?) nachgesagt.[227]

In scharfem Kontrast zu der Bedeutung der Aufgaben, die das Wohnungsbauministerium zu bewältigen hatte, stand das Gewicht der Arbeit des Bundesratsministeriums. In einer Vormerkung der bayerischen Gesandtschaft in Bonn für Ministerpräsident Ehard vom 22. September 1949 wurden alle Bedenken gegen die Errichtung des Ministeriums

---

224 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 77.

225 Persönliche Mitteilung von Max Steinbiß vom 5. 7. 1981.

226 Persönliche Mitteilung von Walter Steidle vom 5. 12. 1980.

227 Wie Anm. 226.

zusammengefaßt und mit der Feststellung abgeschlossen, daß zur Wahrnehmung der dem Ministerium zugewiesenen Aufgaben eigentlich ein Referent mit Hilfsreferent genüge, bei großem Wohlwollen gegenüber dem Minister diesem bestenfalls ein persönlicher Referent, zwei bis drei akademische Mitarbeiter, ein oder zwei mittlere Beamte und einige Schreibkräfte zugestanden werden dürften.[228] Etwas opulenter mußte die Ausstattung für einen Minister dann jedoch ausfallen, vor allem deshalb, weil das Ministerium noch eine Funktion wahrnahm, an die in Bayern nicht gedacht worden war, nämlich die der Hauptgeschäftsstelle der Deutschen Partei.[229] Neben dem Ministerbüro gliederte sich das Ministerium zu Beginn noch in zwei kleine Abteilungen, die politische Abteilung und die Rechtsabteilung.

Als ihre Leiter stellte Hellwege Frhr. Henning v. Stralenheim und Wilhelm Dörr (CDU) ein. Die Ernennung Stralenheims, den Hellwege aus der deutsch-hannoverschen Jugendbewegung kannte, erfolgte nach Absprache mit Ehard unter Berücksichtigung bayerischer Belange,[230] als deren Kenner Stralenheim gelten konnte, da er seit einiger Zeit als stellvertretender Landrat in Starnberg tätig war. Dörrs Berufung ging auf eine Empfehlung des Bundestagspräsidenten Köhler zurück,[231] dessen persönlicher Referent Dörr im Wirtschaftsrat gewesen war. Beide blieben jedoch nicht lange im Ministerium. Stralenheim schied bereits Ende 1950 aus, da er den Kurs der Bundesregierung für zu zentralistisch erachtete, und Dörr wechselte ein Jahr später in das Arbeitsministerium über, wo er sich bessere Karrierechancen erhoffte.[232] Als ihre Nachfolger gelangten erfahrene Beamte der preußischen Verwaltung in das Ministerium, die sich bei Hellwege beworben hatten und Fürsprecher aus des Ministers Umgebung fanden: Dabei handelte es sich um Kurt Wellenkamp, von 1914–1945 Landrat in Cammin (Pommern), und Werner That, bis Kriegsende preußischer Oberlandesgerichtsrat. Noch vor ihnen hatte Hellwege als leitenden Ministerialbeamten Georg Ripken berufen, von 1927 bis 1945 Diplomat im Auswärtigen Amt, der als Amtschef fungierte und somit die Staatssekretärsfunktion ausübte,[233] die v. Merkatz nur nebenbei wahrgenommen hatte und die er Ende 1951 ganz aufgab, da sich im Bundestag gegen die Konstruktion des parlamentarischen Staatssekretärs immer wieder Widerspruch erhob.[234] Schließlich wurde im Februar 1953 noch eine Zentralabteilung errichtet, deren Leitung Hellweges persönlicher Referent Adolf Dedekind (DP), ein aktiver Generalstabsoffizier des Zweiten Weltkrieges, übernahm.

---

228 NL A. Pfeiffer 246.

229 Persönliche Mitteilung von Kurt Wellenkamp vom 13. 1. 1981. Vgl. auch Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 224.

230 Vormerkung für Ehard vom 22. 9. 1949, NL A. Pfeiffer 246.

231 Persönliche Mitteilung von Adolf Dedekind vom 12. 2. 1981.

232 Wie Anm. 231.

233 Persönliche Mitteilungen von Kurt Wellenkamp vom 13. 1. 1981 und Adolf Dedekind vom 12. 2. 1981.

234 Persönliche Mitteilung von Joachim v. Merkatz vom 7. 10. 1980.

Obwohl sich selbst in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion immer wieder scharfe Kritik am Bundesratsministerium erhob, dem vorgeworfen wurde, daß es „in seiner gegenwärtigen Funktion und Zusammensetzung nicht geeignet ist, die Gedanken des Föderalismus zu fördern und beliebter zu machen",[235] und auch innerhalb des Kabinetts Hellweges personalpolitische Entscheidungen auf heftigen Widerstand stießen,[236] vermochte das Ministerium seine Stellung zu festigen. Auf seine künftige Entwicklung gewann das Kanzleramt dadurch größeren Einfluß, daß zwischen Ripken und Globke ein enges Vertrauensverhältnis entstand.[237]

8. Die Ergebnisse der Personalauslese auf der Abteilungsleiterebene

Im folgenden gilt es, die Ergebnisse der personalpolitischen Entscheidungsprozesse auf Abteilungsleiterebene einer eingehenden Erörterung zu unterziehen und dabei vor allem auf folgende Problemkreise abzuheben: die Bedeutung parteipolitischer Bindungen, die Frage nach dem Anteil ehemaliger (Ministerial-)Beamter und dem damit im Zusammenhang stehenden Problem der Einstellung ehemaliger NSDAP-Mitglieder, die Berücksichtigung konfessioneller Gesichtspunkte, die Anwendung des Artikels 36 GG.

a) Parteipolitische Bindungen

In einem früheren Kapitel, in dem über Adenauers Kritik an der Personalpolitik der bizonalen Verwaltung und seine personalpolitischen Vorbereitungen für den Aufbau der Bundesministerien gehandelt wurde, ist die Bedeutung zutage getreten, die Adenauer parteipolitischen Gesichtspunkten bei der Besetzung wichtiger Beamtenpositionen beimaß. Obwohl er sich des öfteren gegen ein Parteibuchbeamtentum aussprach[238] – ein Vorwurf, den er gern gegen die SPD erhob –, ließ er dennoch nie einen Zweifel an seiner Absicht aufkommen, die Anhänger der Opposition in der Beamtenschaft der Ministerien möglichst gering

---

235 Der Bevollmächtigte Bayerns beim Bund an Schwend vom 24. 3. 1952, Priv. NL Schwend 51.

236 Am bekanntesten ist die Affäre Ehrich geworden. Ehrichs Vergangenheit – ehemaliger Landesgruppenleiter der NSDAP in Italien, 1949/50 Mitarbeiter im Ministerbüro Hellweges – war von der SPD ans Licht der Öffentlichkeit gebracht worden, worauf es im Plenum des Bundestages und im Kabinett zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen Adenauer und Hellwege kam, als der Kanzler die Entlassung Ehrichs verlangte. Stenographische Berichte, Bd. 3, S. 2055; PPP vom 8. 11. 1950; Platow-Brief vom 13. 11. 1950. Gegen Ripkens Ernennung hatte Thedieck im Kabinett Einspruch erhoben, da Thedieck Ripken vorwerfen zu können glaubte, „bei gesellschaftlichen Veranstaltungen die notwendige Würde" nicht gewahrt zu haben. Briefwechsel Hellwege/Thedieck vom November/Dezember 1951, Materialien Thedieck 62.

237 Persönliche Mitteilung von Adolf Dedekind vom 12. 2. 1981.

238 So z. B. vor dem Zonenausschuß der CDU für die britische Zone am 10. 10. 1949, Stenographische Niederschrift in ACDP I–009–004 (NL Dörpinghaus).

und von den einflußreichen Stellen fernzuhalten, dagegen die Einstellung und den Aufstieg der Beamten zu fördern, die sich zur CDU/CSU bekannten oder ihr zumindest nahestanden.[239] Die Umsetzung dieser Absicht konnte oben bei der Darstellung des Übergangs der bizonalen Verwaltung in die Bundesministerien in mehreren Fällen belegt werden: Beamte, die der SPD angehörten, wurden entweder nicht nach Bonn übernommen oder in Stellen eingewiesen, die wenig Einflußmöglichkeiten boten, während Positionen, die größere politische Mitgestaltungsmöglichkeiten gewährten, an Beamte mit CDU-Parteibuch fielen.

Der in diesen Entscheidungen zutage tretende Trend zur Besetzung der bürokratischen Spitzenpositionen mit CDU/CSU-Anhängern entsprach den Wünschen der Fraktions- und Parteigremien der Union, deren konkrete Mitwirkungsmöglichkeiten an der Personalpolitik allerdings beschränkt blieben.[240] Die gleiche Erfahrung mußte auch die FDP machen, die sich aber insofern in einer ungemein schlechteren Position als die CDU/CSU befand, als die ihr angehörenden Minister wenig oder nichts taten, um FDP-Mitgliedern Führungspositionen in den Ministerien zu beschaffen.[241] Ähnliches gilt für Seebohm von der DP,[242] deren Mitglieder lediglich in das kleine Bundesratsministerium Zugang fanden.

Eine statistische Aufschlüsselung erhärtet die soeben vorgetragenen Feststellungen. Von den Abteilungsleitern, über die Angaben über ihre parteipolitischen Bindungen zu erlangen waren (im August 1950 annähernd 77%, im Februar 1953 etwa 74%[243]), gehörten im August 1950 etwa

---

239 Negativ formuliert in der in Anm. 238 genannten Sitzung: Das Kabinett werde dafür sorgen, daß „in den Ministerien keine Anhäufung von gewissen anderen Parteien stattfindet". Positiv formuliert in der Bundesvorstandssitzung der CDU am 11. 1. 1952, wo Adenauer die Hoffnung aussprach, daß sich der Anteil der CDU-Anhänger unter den Beamten in Zukunft noch vergrößern werde. ACDP, VII–001–001/1–14. Unbeschadet hiervon blieb jedoch Adenauers Anforderung, daß bei der Besetzung der Staatssekretariate und Ministerialdirektorenstellen unbedingt auf die „fachliche Qualität eines Bewerbers" zu achten sei. Kabinettsprotokolle, S. 302.

240 Dazu die Klage Holzapfels vor dem Bundesausschuß der CDU am 4. 7. 1951: Ein offenes Ohr für ihre Personalwünsche habe die Partei bisher nur bei Innenminister Lehr gefunden. „In anderen Ministerien sei es schwer, CDU-Leute unterzubringen." Darauf Zwischenruf Jakob Kaisers: „Nicht richtig! Bitte sehen Sie sich einmal in meinem Ministerium um." Damit wollte Kaiser auf die hohe Anzahl von CDU-Mitgliedern in seinem Haus hinweisen, die allerdings – und das war die Kritik Holzapfels – nicht aufgrund von Vorschlägen aus der Partei dorthin gekommen waren. Protokoll der Sitzung in ACDP, VII–001–019/1–15.

241 Bezeichnend hierfür die Wahl ihrer Personalreferenten durch die drei FDP-Minister, die alle nicht der FDP angehörten und von denen sich nur einer als FDP-nahe verstand.

242 Aufgrund glaubwürdiger Aussagen hat es Seebohm verstanden, seine Personalpolitik von Einflüssen der Parteien und Vertriebenenverbände freizuhalten. Persönliche Mitteilungen von Helmut Stukenberg vom 3. 12. 1980, Hermann Hufnagel vom 25. 11. 1980 und Wilhelm Ter-Nedden vom 3. 11. 1980.

243 Bei der Wahl des Zeitpunktes August 1950 war die Überlegung maßgebend, daß zum einen im Sommer 1950 die erste Phase des personellen Aufbaus in den Ministerien abgeschlossen war und zum anderen der August 1950 der Stichmonat des „Taschenbuches des öffentlichen Lebens 1950", hrsg. von Vogel und Oeckl, ist, so daß die Namen der einzelnen Abteilungsleiter für diesen Monat leicht feststellbar waren. Um die personelle Entwicklung bis zum Ende der Legislaturperiode in den Blick zu bekommen, mußte ein Zeitpunkt in der ersten Hälfte des Jahres 1953 als Stichmonat gewählt werden. Hier bot sich der Februar 1953 deshalb an, weil dies der Stichmonat des Nachschlagewerkes „Die Bundesrepublik 1953", hrsg. von Koehler und Jansen, ist.

52% der CDU/CSU, etwa 7,5% der FDP, knapp 2% der DP und etwas über 9% der SPD an oder standen der jeweiligen Partei sehr nahe. Beim weiteren Ausbau der Ministerien traten bis zum Februar 1953 folgende Verschiebungen ein: Der Anteil der Anhänger der CDU/CSU stieg leicht auf 53% an, der der DP erreichte knapp 4%, während der der FDP auf 6,5%, der der SPD gar auf knapp 5% absank. Die Zahl der Beamten, die als parteilos eingestuft wurden, betrug etwa 32%.[244] Angesichts dieser Ziffern dürfen spätere Beteuerungen von damaligen Staatssekretären, „daß parteipolitische Gesichtspunkte bei der Auswahl der Beamten jedenfalls damals keine Rolle gespielt haben",[245] nicht für bare Münze genommen werden. Im Gegensatz hierzu wird die Feststellung des damaligen Innenministers Gustav Heinemann, daß Sozialdemokraten „nur ausnahmsweise [. . .] in Positionen des höheren Dienstes zum Zuge" kamen,[246] durch obige Zahlen bestätigt.

Es gilt jedoch festzuhalten, daß dem Parteivorstand der SPD unter Kurt Schumacher selbst ein gerüttelt Maß an Verantwortung für diese Entwicklung zuzuweisen ist. Im Gegensatz zu Adenauer erkannte Schumacher zu keiner Zeit, welchen Wert und welche Bedeutung die Durchsetzung der bürokratischen Führungspositionen mit Anhängern der eigenen Partei für die Machtausübung und Machtsicherung besaß. Der sozialdemokratische Leiter des bizonalen Personalamtes, Kurt Oppler, versuchte im Februar 1948 vergeblich, seinem Parteivorsitzenden die Relevanz der personellen Verschiebungen zu Lasten der SPD in der bizonalen Verwaltung klarzumachen und ihn von der Notwendigkeit zu überzeugen, daß es selbst für eine Oppositionspartei notwendig sei zu versuchen, die Verwaltungspositionen, „die man besitzt, auszubauen und zu verstärken".[247] Eine solche Denkweise war und blieb Schumacher fremd. Sein Politikverständnis war auf Prinzipien- und Grundsatzfragen fixiert, taktischen Überlegungen war er kaum zugänglich. So verwundert es nicht, daß er im Herbst 1949 Bemühungen Jakob Kaisers entgegenwirkte, SPD-Mitglieder als Mitarbeiter zu gewinnen,[248] weil er die Errichtung des Ministeriums für Gesamtdeutsche Fragen entschieden ablehnte.

Die Möglichkeiten, die die Besetzung wichtiger Stellen der Ministerialbürokratie mit SPD-Mitgliedern der größten Oppositionspartei bieten konnte – sei es durch frühzeitige Informationen über Regierungsvorhaben, sei es durch rechtzeitige Einbringung oppositioneller Vorstellungen in Referentenentwürfe oder ähnliches –, hat der SPD-Vorstand unter Kurt Schumacher auch in der Folgezeit ernstlich nicht gesehen. Fritz Heine

---

244 Die Angaben beruhen auf Befragungen, Hinweisen in der Literatur und Funden in Akten (vor allem in Nachlässen).

245 Strauß, Personalpolitik, S. 280. Im Tenor ähnlich Sonnemann, Jahrgang 1900, S. 248f.

246 Heinemann, Adenauer, S. 460. Eine Bestätigung für Heinemanns Feststellung findet sich im Protokoll der Bundesvorstandssitzung der CDU vom 11. 1. 1952, in der Adenauer ausführte, „in den Bundesministerien gäbe es wenig SPD-Leute". ACDP, VII–001–001/1–14.

247 Kurt Oppler an Schumacher vom 23. 2. 1948, AdsD, Bestand Schumacher Q 25.

248 Vgl. Rüss, Anatomie, S. 18; Kosthorst, Kaiser, S. 95.

wandte sich zwar im Namen des Parteivorsitzenden Ende Oktober 1949 an Ministerpräsident Stock, um mit dessen Hilfe über Artikel 36 GG Sozialdemokraten im Bundesdienst unterzubringen,[249] was jedoch nicht bedeutete, daß eine grundsätzlich neue Beurteilung dieser Angelegenheit im SPD-Vorstand Platz gegriffen hätte. Die noch in leitenden Funktionen der Ministerien verbliebenen Sozialdemokraten wurden von seiten der Partei auch in Zukunft selten oder gar nicht kontaktiert,[250] Versuche, personelle Wünsche bei der Regierung durchzusetzen, von Teilen der Parteiführung weiterhin abgelehnt,[251] und wenn sich der Parteivorstand dann dennoch endlich einmal durchgerungen hatte, mit Personalvorschlägen an die Regierung heranzutreten, gab es zu allem Überfluß auch noch Kompetenzstreitigkeiten, wer für die Übermittlung zuständig sei, was für die Durchsetzung nicht gerade förderlich war.[252]

b) Anteil ehemaliger Ministerialbeamter und NSDAP-Mitglieder

Bei den personalpolitischen Vorbereitungen, die die Gruppe um Keßler in den Monaten vor der Konstituierung der Bundesrepublik im Auftrag Adenauers getätigt hatte, lag der Schwerpunkt darauf, für die Arbeit in den künftigen Bundesministerien genügend ehemalige Ministerialbeamte zu gewinnen. Das Kabinett hatte sogleich in seiner zweiten Sitzung dafür Sorge getragen, daß die Verwirklichung dieses Konzepts in Angriff genommen wurde, indem es die Erarbeitung einer Vorlage für den personellen Aufbau der Ministerien an ein Gremium übertrug, das weitgehend mit dem identisch war, das für Adenauers inoffizielle Vorarbeiten verantwortlich zeichnete. Ob und in welchem Ausmaß die Umsetzung dieses Konzepts auf der Ebene der Abteilungsleiter gelungen ist, soll im folgenden näher untersucht werden.

Von den Abteilungsleitern im August 1950, die sich nur noch zur guten Hälfte aus den Frankfurter Verwaltungen rekrutierten, waren 42,9% zuvor Beamte in einem Reichsministerium, 8,6% in einem Landesministerium (vor 1933) und 4,3% in einer sonstigen Reichsoberbehörde gewesen, so daß der Anteil der Beamten mit Ministerialerfahrung aus der Zeit vor 1945 zu diesem Zeitpunkt auf der Abteilungsleiterebene 55,8% betrug. Als Fachkräfte müssen auch noch die 14,3% der Beamten gesehen werden, die vor 1945 in nachgeordneten Verwaltungen tätig gewesen waren, so daß 70% der Abteilungsleiter Männer waren, die vor Kriegsende vorübergehend oder dauernd einer Verwaltungstätigkeit im staatlichen Bereich nachgegangen waren, wobei die Mehrzahl, vor allem die Ministerialbeamten, bis zum Ende des Dritten Reiches in ihren Positionen

249 Fritz Heine an Stock vom 31. 10. 1949, NL Stock 38.

250 Persönliche Mitteilung von Kurt Häfner vom 26. 5. 1981.

251 Dies geht aus einem Brief von Hans Podeyn an Gerhard Lütkens vom 3. 8. 1951 hervor, AdsD, Bestand Ollenhauer 25.

252 Walter Menzel an Ollenhauer vom 26. 10. 1951, AdsD, Bestand Ollenhauer 23.

verblieben war, einige sogar in recht hohen Stellungen der Beamtenhierarchie als Ministerialdirektor (1 Fall), Ministerialdirigent (4 Fälle) oder Ministerialrat (6 Fälle). An diesem Bild änderte sich im Prinzip bis zum Februar 1953 wenig. Festzustellen ist lediglich ein weiteres leichtes Anwachsen des Anteils der ehemaligen Reichsministerialbeamten auf 45,2%.[253] Unter den Neuzugängen befand sich wiederum eine ganze Reihe von Beamten, die am Ende des Dritten Reiches hohe Positionen eingenommen hatten, unter ihnen ein Ministerialdirektor, zwei Ministerialdirigenten, sieben Ministerialräte, aber auch ein Reichsbankdirektor, ein Korpsintendant einer Wehrkreisverwaltung und ein Abteilungspräsident einer Oberpostdirektion.

Die Verwendung einer relativ großen Zahl – zum Teil recht hoher – ehemaliger Ministerialbeamter auf der Leitungsebene in der Bundesverwaltung war jedoch nicht unproblematisch, da hiermit zwangsläufig eine Übertragung von Führungsaufgaben in den Ministerien an ehemalige Nationalsozialisten verbunden war, ein Zusammenhang, auf den Keßler schon im Januar 1949 hingewiesen hatte[254] und den das Kabinett offenbar von Anfang an akzeptierte. Eine Sperre für die Übernahme in den Bundesdienst bestand – von NSDAP-Mitgliedern mit Führungsfunktionen einmal abgesehen – 1949/50 anscheinend nur für Alt-Pgs.[255]

Gegen diese Praxis[256] ist in den folgenden Monaten jedoch ein deutliches Widerstreben des Innenministers festzustellen, der im Mai 1950 seinen Staatssekretär auf das Problem ansprach und ihm seine Meinung mitteilte, daß er den Prozentsatz ehemaliger Parteigenossen im Innenministerium als zu hoch erachte.[257] Im August 1950 versuchte Heinemann dann, einen Kabinettsbeschluß herbeizuführen, der ehemaligen NSDAP-Mitgliedern wenigstens den Zugang zu den einflußreichsten Positionen in den Bundesministerien versperrte, zu denen Heinemann die Staatssekretärsstellen, die Abteilungsleiterstellen und die Personalreferentenstellen rechnete. Eine Ausnahme von dieser Bestimmung sollte nur dann gelten, wenn die in Frage kommenden Personen „aktiven Widerstand geleistet hätten oder [wenn] ganz besondere Umstände vorlägen".[258] Hierauf vermochte sich das Kabinett „beschlußmäßig nicht festzulegen", sondern beließ es bei der bloßen Empfehlung, bei der

253 Am stärksten vertreten unter ihnen – sowohl im August 1950 wie im Februar 1953 – waren ehemalige Beamte des Reichswirtschaftsministeriums, gefolgt vom Auswärtigen Amt und Reichsinnenministerium.

254 Keßler an Blankenhorn vom 25. 1. 1949, BA, B 106/45 737. Darin wörtlich: „Es verbleiben also im wesentlichen solche Kräfte [von den ehemaligen Ministerialbeamten für den Bundesdienst], die wenigstens formale Bindungen zur NSDAP eingegangen waren."

255 Dieser Schluß läßt sich aus einem Schreiben von Ritter v. Lex an Kurt Sierp vom 7. 11. 1949 ziehen, in dem es heißt: „Zu meinem Bedauern muß ich Ihnen deshalb sagen, daß vorerst im Bereich der Bundesministerien für Alt-Pgs noch nichts zu machen ist." NL Ritter v. Lex 7.

256 Scharfe Kritik hieran in der neuesten Gesamtdarstellung der Entstehungsgeschichte der beiden deutschen Staaten von Kleßmann, Staatsgründung, S. 251ff.

257 Ritter v. Lex an ORegRat Becker vom 22. 5. 1950, NL Ritter v. Lex 4.

258 Vermerk Schäffers für Hartmann über die Kabinettssitzung am 25. 8. 1950, NL Schäffer 24.

„Besetzung der genannten Stellen entsprechend dem Vorschlag des Bundesministers des Innern möglichst zu verfahren".[259] Mit dieser vagen Empfehlung trug das Kabinett der Tatsache Rechnung, daß es für einen Beschluß im Sinne des Innenministers bereits zu spät war, da der Anteil ehemaliger NSDAP-Mitglieder unter den Abteilungsleitern in den Ministerien zu diesem Zeitpunkt mehr als ein Viertel betrug und auch drei Personalreferentenstellen von ehemaligen Parteigenossen besetzt waren.[260]

Einzelne Minister hielten angesichts dieser Situation ein Aufrechterhalten der Kabinettsempfehlung vom August 1950 bald nicht mehr für angebracht. Zu ihnen gehörte Franz Blücher, der im Februar 1951 im Kabinett den Antrag stellte, den Beamten, der bisher die Stelle des Personalreferenten im Marshallplan-Ministerium kommissarisch wahrgenommen hatte, offiziell zum Referenten zu ernennen und zum Ministerialrat zu befördern, obwohl dieser NSDAP-Mitglied gewesen war. Als der Innenminister dagegen Einspruch erhob, wies Blücher dessen Berechtigung mit der auf das Grundsätzliche zielenden Bemerkung zurück, es sei „nicht zu verantworten, die völlig überlasteten Referenten in ihrer Beförderung aus den angegebenen Gründen [Mitgliedschaft in der NSDAP] zurückzustellen". Die Entscheidung wurde bis zum Erscheinen des abwesenden Bundeskanzlers aufgeschoben.[261] Sie fiel dann so aus, daß Blüchers Antrag zwar durchging,[262] das Kabinett aber kurz darauf nochmals seine Auffassung dahingehend zu Papier brachte, daß als Personalreferent nur ein Mann zu bestellen sei, „der wegen der politischen Vergangenheit nicht bestritten werden kann".[263]

Diese Formulierung beschrieb nur eine Etappe auf dem weiteren Rückzug des Kabinetts in der NSDAP-Frage, den der Kanzler schon deshalb förderte, da hohe und einflußreiche Mitarbeiter aus seiner unmittelbaren Umgebung im Kanzleramt ehedem ebenfalls der NSDAP angehört hatten. So war es kaum zu verhindern, daß nur wenige Monate später der Vormarsch ehemaliger Parteigenossen auch die Staatssekretärsebene erreichte. Im August 1951 wurde der Marburger Oberbürgermeister Theodor Bleek (FDP), der 1942 den Weg in die NSDAP gefunden hatte,[264] Staatssekretär im Innenministerium, und ein gutes Jahr später drückte Seebohm im Kabinett die Ernennung seines bisherigen Abteilungsleiters Günther Bergemann, ebenfalls ab 1942 NSDAP-Mitglied,[265] zum Staatssekretär durch. Hiergegen äußerte der Innenminister zwar

---

259 Vermerk Schäffers für Oeftering über die Kabinettssitzung am 31. 8. 1950, NL Schäffer 24.

260 Nach Angaben aus dem Document Center, Berlin.

261 Auszugsweise Abschrift aus dem Kurzprotokoll über die 131. Kabinettssitzung am 23. 2. 1951, NL Dehler 704.

262 Note Dehlers für Winners über die 132. Kabinettssitzung am 27. 2. 1951, NL Dehler 704.

263 Vermerk Schäffers für Hartmann über die Kabinettssitzung am 16. 3. 1951, NL Schäffer 24.

264 Document Center, Berlin.

265 Ebenda.

wiederum Bedenken, die Seebohm aber mit der Bemerkung beiseite schob, daß Bergemann den „Eintritt in die NSDAP unter Druck vollzogen" habe.[266] Da sich auch noch Kaiser und Storch, die Bergemann aus der Weimarer Zeit kannten, für diesen verbürgten,[267] konnte der Innenminister mit seinen Bedenken nicht durchdringen.

Unter den Abteilungsleitern stieg unterdessen die Zahl ehemaliger NSDAP-Mitglieder unaufhaltsam an. Von den zwischen August 1950 und Februar 1953 neu ernannten Abteilungsleitern waren nicht weniger als 60% im Dritten Reich Mitglieder der NSDAP gewesen.[268] Dabei handelte es sich jedoch zum allergrößten Teil um Männer, die innerhalb der NSDAP keine Führungsfunktionen wahrgenommen und ihren Eintritt in die Partei erst im Jahre 1937 oder danach vollzogen hatten. Nicht selten war der Fall, daß der Aufnahmeantrag von einem späteren Zeitpunkt datierte als der auf der Mitgliedskarte vermerkte Parteieintritt,[269] was darauf schließen läßt, daß der Parteieintritt aufgrund der listenmäßigen Anmeldung durch den Dienstvorgesetzten erfolgte, so daß in diesen Fällen aufgrund der Parteimitgliedschaft nicht unbedingt auf nationalsozialistische Gesinnung zu schließen ist. Wie wenig selbst die bloße Parteimitgliedschaft über die politische Einstellung eines Beamten im Einzelfall auszusagen vermag, der bereits 1933 in die NSDAP eingetreten war, verdeutlicht die Beurteilung eines NSDAP-Führers aus dem Jahre 1938 über Hermann Müller-Armack, der damals Professor in Münster war und den Erhard 1951 als Abteilungsleiter in das Wirtschaftsministerium holte. In ihr heißt es: „Leider machte sich bei ihm seine frühere liberalistische Einstellung in seinen wissenschaftlichen Vorlesungen stark bemerkbar, so daß er in keiner Weise als nationalsozialistischer Wirtschaftswissenschaftler angesprochen werden kann".[270]

Überlegungen dieser Art machten es der Bundesregierung relativ leicht, in verstärktem Maße auf ehemalige Reichsministerialbeamte zurückzugreifen, selbst wenn sie formale NSDAP-Mitglieder gewesen waren. Dagegen stand der Einwand, daß ihre politische Vergangenheit diese Beamten nicht gerade als überzeugte Demokraten auswies, sowie die Frage, ob sich die junge Bundesrepublik mit der Einstellung dieser Beamten nicht ähnlichen Belastungen aussetzte wie die Weimarer Republik mit der Übernahme der kaiserlichen Beamtenschaft. Eine solche Argumentation übersah jedoch gravierende Unterschiede. Zum ersten den, daß die Beamtenschaft der Bundesministerien nicht wie 1918/1919 geschlossen und in ihrer bisherigen Zusammensetzung übernommen wurde, sondern gerade auf der Leitungsebene eine vollständige Umgrup-

266 Seebohm an Lehr vom 11. 12. 1952, NL Seebohm I/1.

267 Persönliche Mitteilung von Franz Thedieck vom 22. 10. 1980.

268 Angesichts dieser Zahlen bedarf die Feststellung von Schwarz, Ära Adenauer, S. 411, daß in den „maßgeblichen Stellen" der Bürokratie „vielfach weiterhin jene Amtsinhaber" gesessen hätten, „die in den ersten Nachkriegsjahren als eine Art ‚Gegenelite' innerhalb der Verwaltung zum Zuge gekommen waren", einer gewissen Relativierung. Vgl. auch Niethammer, Verhältnis, S. 187.

269 Nach der NSDAP-Mitgliederkartei im Document Center, Berlin.

270 Document Center, Berlin.

pierung erfolgte; zum zweiten den, daß 1949 ff. die wiederverwendeten Beamten den neuen Staat anders erfuhren als ihre früheren Kollegen die Weimarer Republik. Sahen diese ihre bisherige Stellung durch die gewandelte politische Situation bedroht, so erlebten die ehemaligen Reichsministerialbeamten die Bundesrepublik gerade umgekehrt als Staat, der ihre „soziale Diskriminierung", die in der Entnazifizierung erfahrene „Bedrohung ihres sozialen Status durch repressive Akte der Besatzungsmächte"[271] beseitigte und der daher ihrer Loyalität sicher sein konnte, die noch dadurch wesentlich gefestigt wurde, daß die schnell wachsenden Bürokratien große Aufstiegschancen eröffneten.

c) Konfessionelle Gesichtspunkte

Die Kritik an der Personalpolitik der Bundesregierung entzündete sich überraschenderweise nicht am Problem der Wiederverwendung ehemaliger nationalsozialistischer Parteimitglieder, sondern an der konfessionellen Zusammensetzung der neuen Beamtenschaft in den Ministerien. Sie setzte schon im Spätherbst 1949 mit einer „besonders scharfen Attacke" Martin Niemöllers ein,[272] und sie wurde am 5. Januar 1950 von der Frankfurter Rundschau aufgenommen, die der Bonner Regierung vorwarf, bis hinab zu den Bürodienern und Reinemachefrauen eine katholische Personalpolitik zu betreiben. Um diesen Vorwürfen zu begegnen, ließ das Kanzleramt durch das Innenministerium recherchieren, wie es mit der konfessionellen Zusammensetzung des Personals in den Ministerien bestellt war.[273] Das Ergebnis erbrachte in allen Laufbahnen ein so starkes Übergewicht des evangelischen Anteils,[274] daß Adenauer davon absah, die gesamte Statistik zu veröffentlichen,[275] sondern nur innerhalb von Parteigremien davon Gebrauch machte, in denen er dann auch Erklärungen abgab, wieso Mitglieder der evangelischen Konfession so stark dominierten. So führte er vor dem Zonenausschuß der CDU für die britische Zone am 6. Februar 1950 aus, daß die übergroße Mehrzahl der ehemaligen Ministerialbeamten Preußens und des Reichs evangelisch gewesen seien und daher die Grundsatzentscheidung der Bundesregierung, beim personellen Aufbau der Ministerien weitgehend auf die alten Fachkräfte zurückzugreifen, zwangsläufig dazu führe, daß die Mehrheit der Bundesbeamten in den Ministerien wiederum der evangelischen Konfession angehörten, eine Entwicklung, die noch dadurch gefördert würde, daß die Regierung sich bemühe, Ostflüchtlinge einzustellen, von

271 Niethammer, Entnazifizierung, S. 665.

272 Strauß, Personalpolitik, S. 281.

273 Die Meldungen der einzelnen Ministerien in: NL Heinemann vorl. 12.

274 Vgl. Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 228.

275 Die Bundesregierung veröffentlichte nur die Statistik über das Bundeskanzleramt und die neu gebildeten Ministerien (ohne Frankfurter Verwaltungen), in denen das evangelische Übergewicht nicht so stark ausgeprägt war. Pressemitteilung des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 12. 1. 1950, veröffentlicht in Frankfurter Rundschau vom 14. 1. 1950.

denen ein „erheblicher Teil" ebenfalls der evangelischen Kirche angehöre.[276]

Wenn dennoch leitende hohe Ministerialbeamte aus den Anfangsjahren der Bundesrepublik an der Überzeugung festhalten, daß vom Kanzleramt aus eine katholische Personalpolitik betrieben wurde,[277] so erscheint dies nur auf den ersten Blick unverständlich. Nach einer Erklärung des damaligen Personalreferenten im Innenministerium zielten die personalpolitischen Interventionen Globkes in erster Linie auf die Leitungsebene der Ministerien, wo er eine Parität zwischen beiden Konfessionen anstrebte.[278] Dies ist ihm in der Tat auch annähernd gelungen. Im August 1950 bestand unter den Abteilungsleitern der Ministerien fast ein konfessionelles Gleichgewicht, das sich bis zum Februar 1953 nur leicht zugunsten des evangelischen Teiles verschob.

d) Anwendung des Artikels 36 GG

Nach Artikel 36 GG war die Bundesregierung gehalten, für eine anteilmäßige Verwendung von Beamten aus allen Bundesländern bei den obersten Bundesbehörden zu sorgen. Rudolf Morsey hat für das Jahr 1950 einige Tabellen veröffentlicht, aus denen hervorgeht, daß nach dem Wohnsitzprinzip (Wohnsitz vor dem Überwechseln nach Bonn) Hessen und Nordrhein-Westfalen Führungspositionen einnahmen und auch noch Berlin, das nach dem Geburtsortsprinzip an der Spitze lag, eine überdurchschnittliche Zahl an Beamten stellte, die süddeutschen Länder hingegen – sowohl nach dem Wohnsitz- wie Geburtsortsprinzip – nur schwach vertreten waren.[279] Deutliche Verschiebungen dieser Relationen sind feststellbar, wenn man lediglich die Abteilungsleiterebene berücksichtigt. Auffällig ist hier bereits für 1950 der starke Anteil bayerischer Beamter (sowohl nach dem Wohnsitz- wie dem Geburtsortsprinzip), der nur von Nordrhein-Wesfalen übertroffen wurde, während Berlin dicht auffolgte.[280] Bis 1953 vergrößerte sich der Anteil der Beamten aus Nordrhein-Westfalen auf dieser Ebene auf 25%, der bayerische Anteil ging leicht zurück, überschritt aber zusammen mit den Beamten aus Baden-Württemberg die 20%-Marke.

Gravierende Abweichungen zwischen der Gruppe der Abteilungsleiter und dem Gesamtpersonalkörper der Ministerien ergeben sich ebenfalls in bezug auf den jeweiligen Anteil an Heimatvertriebenen. Während er im Gesamtpersonalkörper zwischen 26% und 32% betrug und damit

---

276 Protokoll der Sitzung in ACDP, I–009–004 (NL Dörpinghaus).

277 Persönliche Mitteilungen von Wilhelm Herschel vom 30. 10. 1980, Sklode v. Perbandt vom 28. 10. 1980 und Graf v. Kielmannsegg vom 21. 4. 1981.

278 Persönliche Mitteilung von Sklode v. Perbandt vom 28. 10. 1980. Karl Gumbel hat diese Zielsetzung bestätigt. Persönliche Mitteilung vom 31. 3. 1982.

279 Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 231ff.; Strauß, Personalpolitik, S. 280.

280 Bei der Berechnung nach dem Wohnsitzprinzip wurde für die Beamten, die aus der bizonalen Verwaltung kamen, ihr Wohnsitz vor Übernahme ihres Amtes in dieser Verwaltung zugrunde gelegt.

wesentlich über dem Bevölkerungsanteil der Heimatvertriebenen lag,[281] erreichte er bei den Abteilungsleitern lediglich 18% und entsprach damit in etwa seinem Bevölkerungsanteil.

Die Ergebnisse der Personalauslese auf Abteilungsleiterebene und die ihnen zugrunde liegenden Entscheidungsprozesse lassen in Verbindung mit dem Auswahlverfahren bei den Staatssekretären keinen Zweifel daran, daß der Kanzler und sein Amt[282] (das hieß Globke) die Zusammensetzung des Führungspersonals in den Ministerien in erheblichem Maße mitbestimmt haben. In der Mehrzahl der Ministerien saßen bereits im Jahre 1950 und erst recht 1953 Vertrauensleute des Kanzleramtes in einflußreichen Positionen, die Adenauer eine weitgehende Steuerung und Kontrolle der Regierungspolitik ermöglichten. Eine Steigerung seines politischen Einflusses und seiner Machtstellung vermochte der Kanzler darüber hinaus noch dadurch zu erzielen, daß er sich zunächst die Führung der Außen- und Verteidigungspolitik vorbehielt und den Aufbau der für ihre Durchführung erforderlichen Apparate innerhalb des Kanzleramtes bzw. unter seiner direkten Aufsicht bewerkstelligen ließ.

9. Die organisatorischen und personellen Anfänge des Auswärtigen Amtes

Als Adenauer im September 1949 zum Bundeskanzler gewählt wurde, existierte bereits eine ganze Reihe von Plänen für den Aufbau eines außenpolitischen Apparates. Zu nennen sind Vorarbeiten des Deutschen Büros für Friedensfragen,[283] des bizonalen Rechnungshofes,[284] des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz[285] wie auch die sehr konkreten Unterlagen, die innerhalb der bizonalen Verwaltung erstellt worden waren und bereits den personellen Bereich einbezogen.[286] Wie beim Aufbau der Ministerien zeigte Adenauer auch in diesem Fall wenig Neigung, vorliegenden Empfehlungen besondere Beachtung zu schenken oder gar Vorlagen der Frankfurter Verwaltung zu übernehmen, wobei ihm die letzteren auch deshalb nicht paßten, da sie die sofortige Errichtung eines eigenständigen auswärtigen Ministeriums vorsahen, Adenauer hingegen – entsprechend seiner Äußerung vom Frühjahr 1949 – zunächst nur den Aufbau eines außenpolitischen Büros unter der

281 Morsey, Personal- und Beamtenpolitik, S. 231ff.

282 Zur Bedeutung des Bundeskanzleramtes für die Durchsetzung der Politik des Kanzlers Hennis, Richtlinienkompetenz, S. 19ff. Hier auch das Zitat: „Ohne das Kanzleramt wäre der Bundeskanzler ein bedauernswerter Vollinvalide: er könnte nicht sehen, hören noch schreiben, geschweige denn Richtlinien bestimmen!" (S. 19) Kritik am Einfluß des Kanzleramtes und Globkes auf den Kanzler: Allemann, Bonn, S. 345f.

283 Vgl. Piontkowitz, Anfänge, S. 168ff.; Overesch, Illusion, S. 174ff.

284 Gutachten des bizonalen Rechnungshofes vom 3. 5. 1949, BA, Z 12/105.

285 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 19ff.

286 Zu diesen Vorarbeiten, die zum einen im Marshallplanbüro der Direktorialkanzlei, zum anderen in der Verwaltung für Wirtschaft getätigt wurden, Pünder an Köhler vom 18. 2. 1952, Akten des 47. Ausschusses, 1/63; Diktiertes Protokoll der 30. Sitzung des 47. Ausschusses am 27. 4. 1952, Vernehmung des Zeugen Hummelsheim, Parl. Arch.

Leitung eines Staatssekretärs wünschte, der ihm direkt unterstellt war. Nach bewährter Manier erteilte Adenauer daher einem Mann seiner Wahl, dem bayerischen Staatsminister Anton Pfeiffer, den Auftrag, einen Organisationsplan für ein Bundesamt des Auswärtigen zu erstellen und dabei auch auf die anzuwendenden personalpolitischen Grundsätze einzugehen.[287] Pfeiffer, der damals als Kandidat für die Übernahme des Staatssekretariats des Äußeren im Bundeskanzleramt im Gespräch war,[288] berief daraufhin eine Kommission ehemaliger Beamter der Wilhelmstraße zusammen, die ein Organisationsschema erarbeitete, das sich im wesentlichen an die Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz anlehnte, und die Grundsätze formulierte, die bei der Personaleinstellung zu berücksichtigen waren. Genannt wurden: fachliche Eignung, politische Verläßlichkeit im Sinne des demokratischen Staatsgedankens, charakterliche Festigkeit und soziales Verantwortungsgefühl.[289] Mit der Übergabe der Denkschrift an Adenauer, die für den organisatorischen und – mit bestimmten Abweichungen – personellen Aufbau den Rahmen abgab, hatte Pfeiffer zu seiner eigenen Überraschung dann jedoch seine Rolle in der Außenpolitik bereits ausgespielt.[290] Den konkreten Aufbau des außenpolitischen Apparates bewerkstelligten andere.

An erster Stelle ist hier Herbert Blankenhorn (CDU) zu nennen, ein ehemaliger Beamter aus dem Auswärtigen Amt, mit Adenauer seit 1946 eng verbunden, dessen persönlicher Referent er seit dem Herbst 1948 war.[291] Ihn beauftragte der Kanzler noch im September 1949, eine zentrale Verbindungsstelle zur Hohen Kommission zu errichten, die für die nächsten Monate als alleinige Kontaktstelle der Bundesregierung zu den Alliierten diente und den Kanzler, der sich als einziges Regierungsmitglied auf authentische Informationen der Hohen Kommission berufen konnte, in die Lage versetzte, innerhalb des Kabinetts nahezu allein über die einzuschlagenden außenpolitischen Schritte zu entscheiden. Blankenhorn berief als seinen Vertreter Herbert Dittmann, einen mit ihm seit 1939 befreundeten ehemaligen Kollegen. Zu ihnen stießen in den folgenden Monaten weitere Mitarbeiter, in der übergroßen Mehrzahl gelernte Diplomaten aus dem Auswärtigen Amt.[292] Die Verbindungsstelle war jedoch nur eine – wenngleich die wichtigste – außenpolitische Stelle, die in der Anfangszeit der Bundesrepublik innerhalb des Kanzleramtes entstand bzw. übernommen wurde.

Dazu kam das Organisationsbüro für konsularisch-wirtschaftliche Ver-

---

287 Vgl. Haas, Beitrag, S. 21; stenographisches Protokoll über die 5. Sitzung des 47. Ausschusses am 18. 1. 1952, Parl.Arch.

288 „Wer wird Staatssekretär des Auswärtigen?", in: Der Spiegel vom 10. 11. 1949.

289 Stenographisches Protokoll über die 5. Sitzung des 47. Ausschusses am 18. 1. 1952, Parl.Arch. Denkschrift Pfeiffers im BayHStA, MA 2.

290 Adenauer an Anton Pfeiffer vom 15. 11. 1949, StBkAH 10.02.

291 Glänzende Charakteristik Blankenhorns in: Baring, Außenpolitik, S. 15f.

292 Stenographisches Protokoll über die 10. Sitzung des 47. Ausschusses am 21. 2. 1952, Vernehmung Dittmanns, Parl.Arch.

tretungen im Ausland, für dessen Errichtung die am 9. und 10. November 1949 in Paris tagende Außenministerkonferenz der westlichen Alliierten die Grundlage schuf, indem sie die Bundesregierung ermächtigte, konsularische und wirtschaftliche Vertretungen im Ausland einzurichten.[293] Für die Leitung des Organisationsbüros schlug Blankenhorn Adenauer Wilhelm Haas vor, 1929 Blankenhorns erster Chef im Auswärtigen Amt. Haas hatte 1937 aus rassepolitischen Gründen den diplomatischen Dienst quittieren müssen und war in den Dienst der IG-Farben – mit Tätigkeit in China – getreten. Nach seiner Rückkehr nach Deutschland leitete er von 1947 an als Staatsrat die Bremer Staatskanzlei unter Wilhelm Kaisen (SPD), arbeitete 1949 im Organisationsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz mit und erstellte dort den Entwurf für den Organisationsplan für das Bundesamt für Auswärtige Angelegenheiten, und er gehörte schließlich zu der Expertengruppe, die Anton Pfeiffer im Auftrage Adenauers gebildet hatte. Doch nicht so sehr Haas' intime Kenntnisse der Materie bewogen Blankenhorn, ihn als Leiter des Organisationsbüros vorzuschlagen, sondern die Tatsache, daß Haas unbelastet war und außerdem der SPD nahestand, was die Chance eröffnete, die Einstellung belasteter ehemaliger Diplomaten in das entstehende Auswärtige Amt gegenüber etwaigen Angriffen der Opposition abzudecken.[294] Adenauer hat Blankenhorns Vorschlag erst nach einigem Widerstreben am 19. November 1949 zugestimmt[295] und in der Folgezeit den dienstlichen Kontakt zu Haas auf ein Mindestmaß beschränkt: Bis zu seinem Ausscheiden im Sommer 1951 ist Haas lediglich fünfmal zum Kanzler vorgelassen worden.[296] Im Regelfall mußte sich Haas mit seinen Vorschlägen und Vorstellungen über Blankenhorn und zeitweise auch über Globke[297] an den Kanzler wenden, die auf diese Weise die Personalpolitik im entstehenden Auswärtigen Amt zu kontrollieren vermochten.

Neben der Verbindungsstelle und dem Organisationsbüro existierten jeweils unabhängig voneinander noch drei weitere Stellen, die für Fragen der Außenpolitik zuständig waren. Zum ersten das Protokoll, das dem früheren Attaché und Legationssekretär der deutschen Botschaft in Moskau, Hans-Heinrich Herwarth von Bittenfeld, unterstand, der zur gleichen Zeit in Personalunion das entsprechende Referat im Präsidialamt leitete. Zum zweiten die Ausbildungsstätte für Anwärter des Auswärtigen Dienstes unter dem ehemaligen Generalkonsul Peter Pfeiffer, und zum dritten das Deutsche Büro für Friedensfragen, das seit Dezember 1949 ebenfalls Peter Pfeiffer unterstand.[298]

---

293 Vgl. Haas, Beitrag, S. 22.

294 Persönliche Mitteilung von Herbert Blankenhorn vom 13. 4. 1981.

295 Wie Anm. 294; Blankenhorn, Verständnis, S. 80; Haas, Beitrag, S. 22f.

296 Haas, Beitrag, S. 48. Diese Angabe wird bestätigt durch Adenauers „Besucherliste (Terminpläne)" in StBkAH.

297 Die zeitweise Beteiligung Globkes ergibt sich aus: Adenauer an Haas vom 14. 3. 1950 StBkAH 10.01; vgl. auch Haas, Beitrag, S. 41.

298 Angaben nach Rupprecht v. Keller, Aufbau der Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten vom September 1950, NL A. Pfeiffer 261; vgl. auch Baring, Außenpolitik, S. 16f.

Durch einen Erlaß des Bundeskanzlers vom 6. Mai 1950 wurden alle diese Stellen zusammengefaßt zur Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten, die ihren Organisationsrahmen durch einen Erlaß vom 7. Juni 1950 erhielt.[299] Das Organisationsbüro ging in die Abteilung I (Personal, Verwaltung) über und erhielt erst jetzt die Zuständigkeit für die Personalfragen der gesamten Dienststelle.[300] Die Verbindungsstelle firmierte unter gleichem Namen als Abteilung II. Als Abteilung III wurde eine Konsularabteilung unter dem vormaligen Botschaftsrat und jetzigem Referatsleiter für internationales Recht beim Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, Theo Kordt, eingerichtet, dessen Berufung Blankenhorn vorgeschlagen hatte.[301] Die Abteilung IV – Handelspolitik – stand zu dieser Zeit nur auf dem Papier: Sie sollte sich aus der entsprechenden Abteilung des Wirtschaftsministeriums herausbilden. Ebensowenig existierte in der Realität die Kulturabteilung, deren Aufgaben zunächst noch von der Abteilung II wahrgenommen wurden.[302] Das Deutsche Büro für Friedensfragen verfiel im Zuge dieser Umbildung der organisatorischen Auflösung, sein Personal ging – soweit es nicht bereits ausgeschieden war[303] – in die anderen Abteilungen der Dienststelle über.

Der Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten fehlte zunächst eine hierarchische Spitze. Der zum Ministerialdirektor beförderte Blankenhorn erhielt vom Kanzler nur einen Koordinations-, aber keinen Leitungsauftrag.[304] Seine Ernennung zum Staatssekretär, die zeitweise in der Öffentlichkeit erwartet wurde,[305] scheiterte sicherlich nicht zuletzt daran, daß Blankenhorn NSDAP-Mitglied gewesen war, zu diesem Zeitpunkt noch ein absolutes Hindernis für die Übernahme eines Staatssekretärspostens. Im August 1950 berief Adenauer daher einen anderen Mann zum Staatssekretär und Leiter der Dienststelle. Es handelte sich dabei um den Frankfurter Rechtsprofessor Walter Hallstein, der Adenauer von dem Schweizer Nationalökonomen Wilhelm Röpke empfohlen worden war[306] und dessen Hauptaufgabe erst einmal darin bestand, auf deutscher Seite die Verhandlungen zum Schuman-Plan und dann zum Pleven-Plan zu führen. Das bedeutete, daß Hallstein bis Mitte 1951 selten in Bonn und daher nicht in der Lage war, „sich seinen Funktionen als Leiter der Dienststelle zu widmen".[307] Leiter war de facto nach wie vor Blanken-

299 Ebenda.

300 Stenographisches Protokoll der 5. Sitzung des 47. Ausschusses am 18. 1. 1952, Vernehmung Haas'; Stenographisches Protokoll der 7. Sitzung des 47. Ausschusses am 14. 2. 1952, Vernehmung Schwarz, Parl.Arch.

301 Persönliche Mitteilung von Herbert Blankenhorn vom 13. 4. 1981. Stenographisches Protokoll der 5. Sitzung des 47. Ausschusses am 18. 1. 1952, Vernehmung Haas', Parl. Arch.

302 Rupprecht v. Keller, Anm. 298.

303 Vgl. dazu Piontkowitz, Anfänge, S. 192.

304 Rupprecht v. Keller, Anm. 298. Baring, Außenpolitik, S. 17f., ist dementsprechend zu korrigieren.

305 So zum Beispiel vom Informations-Brief der PPP vom 19. 4. 1950.

306 Adenauer, Erinnerungen 1, S. 337.

307 Bericht von Wilhelm Haas vor dem Bundesratsausschuß für zwischenstaatliche Beziehungen am 19. 2. 1951, Archiv des Bundesrates.

horn, dessen Abteilung II angesichts ihres Umfangs ein „Auswärtiges Amt im Auswärtigen Amt" darstellte[308] und dessen Einfluß auf den Kanzler für die nächsten zwei/drei Jahre ungebrochen blieb und den Hallsteins in dieser Zeit stets übertraf.[309]

Im Frühjahr 1951 erfolgte die Umwandlung der Dienststelle in das Auswärtige Amt, und der Kanzler ließ sich selbst zum Außenminister ernennen. Am Organisationsplan änderte sich nur soviel, daß eine Rechtsabteilung ins Leben gerufen wurde und die Abteilungen II und III neue Namen erhielten: Die eine hieß nun politische Abteilung, die andere Länderabteilung.[310] Als Leiter für die Rechtsabteilung gewann Adenauer den Frankfurter Professor Hermann Mosler, als Leiter der Kulturabteilung den ehemaligen Geschäftsführer von Pax Romana, Rudolf Salat, der seit Anfang 1950 schon an der Spitze des Kulturreferates im Kanzleramt gestanden hatte. Für die Leitung der handelspolitischen Abteilung war Vollrath v. Maltzan vorgesehen, dessen Wechsel vom Wirtschaftsministerium zum Auswärtigen Amt aber erst 1953 erfolgte. Als wichtiger und folgenreicher erwies sich, daß der Kanzler und Außenminister außerdem beschloß, sich von Wilhelm Haas zu trennen, obwohl dieser der ihm von Blankenhorn zugedachten Aufgabe gerecht geworden war, da er vor allem für die Stabsstellen des entstehenden Auswärtigen Amtes vorzugsweise auf ehemalige – meist belastete – Diplomaten zurückgriff und diese Personalauslese in der Öffentlichkeit wiederholt verteidigte[311] und damit Angriffe auf die Personalpolitik abzuwehren versuchte.

Hieran hatte Adenauer im Prinzip nichts auszusetzen; er wandte sich allerdings im Sommer 1950 entschieden dagegen, als Haas den Vorschlag unterbreitete, einen Aufnahmeausschuß für den Auswärtigen Dienst unter Einbeziehung je eines Vertreters der SPD-Fraktion und des DGB zu bilden, um künftige Angriffe auf die Personalpolitik besser abwehren zu können.[312] Für solche Vorschläge fehlte Adenauer das Verständnis, da sie seiner Vorstellung, die Personalpolitik als Regierungsinstrument zu benutzen, diametral widersprachen. Haas' Position geriet im folgenden zunehmend ins Wanken, auch aus dem Grund, weil sich der Fraktionsvorstand der CDU/CSU entschieden von ihm distanzierte.[313] Als sich der Personalchef dann im Frühjahr 1951 gegen den

---

308 Ebenda.

309 Dies übersieht m.E. Baring, Außenpolitik, S. 18, ist aber aufgrund von Adenauers „Besucherliste", StBkAH, eindeutig feststellbar. Auch Blankenhorn selbst betont bis heute, daß er als Leiter der Abt. II auch nach der Ernennung Hallsteins zum Staatssekretär die Federführung in allen Fragen der Außenpolitik besessen habe. Persönliche Mitteilung von Herbert Blankenhorn vom 13. 4. 1981.

310 Ausführliches Gliederungsschema im Munzinger-Archiv vom 17. 3. 1951.

311 So meldete z. B. der Bonner General-Anzeiger vom 21. 4. 1950 eine Presseerklärung von Haas, man müsse auf belastete Personen zurückgreifen, wenn man nicht in Verzug kommen wolle.

312 Diktiertes Protokoll der 26. Sitzung des 47. Ausschusses am 22. 4. 1952, Vernehmung Haas', Parl.Arch.; Haas, Beitrag, S. 47.

313 Vermerk über die Sitzung des Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 14. 12. 1950, ACDP, VIII–001–002/1.

Wunsch des Kanzlers sperrte, zwei CDU-Politiker in das Auswärtige Amt zu übernehmen,[314] war der Bruch zwischen Adenauer und Haas nicht mehr zu vermeiden: Haas wurde im Sommer 1951 von seiner Aufgabe als Personalchef entbunden.

Zu seinem Nachfolger ernannte Adenauer Dittmann, der als Blankenhorns Stellvertreter in der Verbindungsstelle ab Sommer 1950 in engeren Kontakt zum Kanzler gekommen war und dessen Vertrauen gefunden hatte.[315] Im Gegensatz zu seinem Vorgänger besaß Dittmann direkten Zugang zu Adenauer, der somit auf die Entscheidungen der Personalabteilung direkt einzuwirken vermochte und der Zwischenstation Blankenhorn nicht mehr bedurfte. Der Wechsel von Haas zu Dittmann bedeutete jedoch nicht nur eine Änderung der personellen Konstellation, sondern führte auch zu einer Umformulierung der Einstellungsbedingungen. Stand hierin bis zum Ausscheiden von Haas der Satz, daß für alle Bewerber die politische Verläßlichkeit im Sinne des demokratischen Staatsgedankens ein unabdingbares Kriterium sein sollte, so wurde dieser in der Weise umgewandelt, daß die Bewerber nur noch auf die „politische Tragbarkeit" hin zu überprüfen waren.[316] Dies bedeutete für die Einstellungspraxis allerdings kaum einen Unterschied, da auch unter Haas bei der Einstellung belasteter Personen großzügig verfahren worden war, es kennzeichnet aber den auch an anderer Stelle sichtbaren Trend, die NS-Vergangenheit als negatives Einstellungskriterium zunehmend geringer zu veranschlagen.

Der Wechsel von Haas zu Dittmann war Anlaß für die Frankfurter Rundschau, unter dem Titel „Ihr naht Euch wieder . . . Einblick in die Personalpolitik des Auswärtigen Amtes" eine fünfteilige Artikelserie zu veröffentlichen, die in dem Vorwurf gipfelte, daß in Bonn die Wilhelmstraße eine Wiedergeburt erlebe und innerhalb des Auswärtigen Amtes die übergroße Mehrzahl der Führungspositionen von ehemaligen überzeugten Nationalsozialisten eingenommen würde.[317] Aufgrund dieser Vorwürfe setzte der Bundestag einen Untersuchungsausschuß ein,[318] der nach monatelangen Recherchen und Anhörungen am 18. Juni 1952 einen ausführlichen Bericht vorlegte, der die Behauptungen der Frankfurter Rundschau in der Mehrzahl der Fälle als haltlos zurückwies, die Vorwürfe gegen einzelne Beamte hingegen bestätigte.[319] Unter diesen befand sich

---

314 Haas, Beitrag, S. 61.

315 Stenographisches Protokoll der 10. Sitzung des 47. Ausschusses am 21. 2. 1952, Vernehmung Dittmanns; diktiertes Protokoll der 5. Sitzung des 47. Ausschusses am 18. 1. 1952, Erklärung Hallsteins, Parl.Arch.

316 Stenographisches Protokoll der 10. Sitzung des 47. Ausschusses am 21. 2. 1952, Vernehmung Dittmanns, Parl.Arch.

317 Die Artikel erschienen am 1., 3., 4., 5. und 6. September 1951; sie sind am leichtesten zugänglich in der Anlage zum schriftlichen Bericht des 47. Ausschusses vom 18. 6. 1952, Drucksache Nr. 3465 im Anlagenband Nr. 18 zu den Stenographischen Berichten der 1. Legislaturperiode. Ihr Autor, Michael Mansfeld, hat sie später auch in Romanform verarbeitet: ders., Bonn.

318 Aufgrund eines Antrages der SPD-Fraktion vom 12. 10. 1951, Drucksache Nr. 2680, Anlagenband Nr. 13.

319 Bericht des 47. Ausschusses, Anm. 317.

auch Herbert Dittmann. Der Ausschuß wandte sich nicht nur gegen dessen Weiterverwendung in der Personalabteilung des Auswärtigen Amtes, da er Pg. und Beamter der Personalabteilung im Ribbentropministerium gewesen war, sondern er hielt darüber hinaus ein Ausscheiden Dittmanns aus dem Auswärtigen Amt für empfehlenswert, da dieser während der Anhörungen im Ausschuß wissentlich unwahre Behauptungen aufgestellt hatte.[320]

Noch ehe der Bericht vorlag, legte Dittmann die Leitung der Personalabteilung nieder. An seiner Stelle übernahm für einige Zeit der bisherige Leiter der Ausbildungsstätte in Speyer, Peter Pfeiffer, die Personalabteilung, wie Dittmann ehemaliger Pg., dem der Untersuchungsausschuß jedoch bescheinigt hatte, daß gegen ihn keine Umstände zutage getreten waren, die darauf hinwiesen, „daß sich Pfeiffer während des Dritten Reiches menschlich, moralisch oder juristisch nicht korrekt verhalten habe".[321] Doch Pfeiffers Ernennung war nur als Überbrückungsmaßnahme gedacht.[322] In der Zwischenzeit suchte der Kanzler nach einem Kandidaten für dieses schwierige Amt, der des Kanzlers volles Vertrauen besaß, unbelastet war und schließlich auch Anklang bei der CDU/CSU-Bundestagsfraktion fand, die allen bisherigen Leitern der Personalabteilung kritisch gegenübergestanden hatte.[323] Adenauer fand diesen Mann in Josef Löns, einem Kölner Rechtsanwalt, bis 1948 Generalsekretär der CDU für die britische Zone, danach Beigeordneter der Stadt Köln, der zu Adenauers Kölner „alten Freunden" zählte.[324]

10. Die organisatorischen und personellen Anfänge des Verteidigungsministeriums (Amt Blank)

Gewisse Parallelen zum Aufbau des Auswärtigen Amtes lassen sich bei der Entstehungsgeschichte des Verteidigungsministeriums erkennen: Angesichts alliierter Bestimmungen und deutsch-alliierter Vereinbarungen[325] bestanden hier allerdings so große Widerstände, daß zum Ausgang des Jahres 1949 die Errichtung eines verteidigungspolitischen Apparates

320 Ebenda.

321 Ebenda.

322 Ehe Pfeiffer das Angebot erhielt, hatte Adenauer versucht, die Missionschefs Krekeler und Katzenberger zu gewinnen, was jedoch mißlang. Leusser an die Bayerische Staatskanzlei vom 2. 4. 1952, Priv. NL Schwend 18.

323 Persönliche Mitteilung von Herbert Blankenhorn vom 13. 4. 1981. Diese Auskunft wird bestätigt durch das in Anm. 322 genannte Schriftstück, dem zufolge sich die CDU-Fraktion „unter spezieller Einschaltung von Brentano für einen durchgreifenden Umbau der Personalabteilung stark gemacht" habe.

324 Diese Formulierung in einem Briefwechsel Schwering–Adenauer aus dem Dezember 1951, StBkAH 10.05. Zum Verhältnis Adenauer–Löns siehe auch den Briefwechsel zwischen beiden vor Löns' Eintritt in das AA im November 1952, StBkAH 10.23.

325 Hier ist insbesondere das Petersberger Abkommen vom 22. 11. 1949 zu nennen, in dem sich die Bundesregierung verpflichtet hatte, „die Entmilitarisierung der Bundesrepublik aufrechtzuerhalten und mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die Neubildung irgendwelcher Streitkräfte zu verhindern".

der Bundesregierung außerhalb jeder Diskussion zu stehen schien. Adenauer hat dennoch frühzeitig auf dieses Ziel hingearbeitet, da ihm der „Zusammenhang von Wiederbewaffnung und Wiedererlangung deutscher Souveränität durchaus deutlich war".[326] Er hat dabei jedoch größte Vorsicht walten lassen. Erst auf Drängen der westlichen Alliierten, vor allem der Amerikaner, ließ er sich im Frühjahr 1950 darauf ein, unter dem ehemaligen Panzergeneral Gerhard Graf von Schwerin ein kleines Büro aufzubauen, das sich in erster Linie mit der Errichtung eines deutschen Nachrichtendienstes, dem Aufbau einer Polizeireserve, aber auch mit dem Problem einer künftigen Wiederbewaffnung zu beschäftigen hatte.[327] Das Büro Schwerin, das den Namen „Zentrale für Heimatdienst" erhielt, wurde im Kanzleramt eingerichtet, unterstand aber nicht dem Kanzler, der mit Schwerin kaum in direkten Kontakt trat, sondern Blankenhorn,[328] der auch über die personelle Besetzung des Büros weitgehend entschied.[329] Die Existenz des Büros war jedoch nur von kurzer Dauer. Als im Juni 1950 der Koreakrieg ausbrach, der eine neue Situation entstehen ließ, da nun besonders die Amerikaner auf einen deutschen Verteidigungsbeitrag drängten und somit baldige Verhandlungen mit den Westmächten über diese Frage ins Haus standen, griff im Kanzleramt die Erkenntnis Platz, daß für diese Aufgabe das Büro Schwerin weder personell noch organisatorisch geeignet war. Adenauer hat daher sofort die Entlassung Schwerins ausgesprochen, als sich im Oktober 1950 die Gelegenheit dazu bot, und sodann die Zentrale für Heimatdienst aufgelöst.[330]

Als Ersatz für das aufgelöste Büro Schwerin gedachte der Kanzler eine Stelle einzurichten, die zunächst zum Kanzleramt gehören, gleichzeitig aber den Grundstock für ein Verteidigungsministerium abgeben sollte. Für ihre Leitung kam daher nicht mehr ein General in Frage, sondern nur ein Politiker, der „das Zeug zum Minister" haben mußte.[331] Ihn fand der Kanzler in dem CDU-Abgeordneten Theodor Blank, in dem er 1949 bereits seinen Wunschkandidaten für das Arbeitsministerium gesehen hatte. Zur Berufung Blanks zum „Beauftragten des Bundeskanzlers für die mit der Vermehrung der alliierten Truppen zusammenhängenden Fragen" – diese umständliche und irreführende Bezeichnung war gewählt worden, um die eigentliche Aufgabe Blanks vor der Öffentlichkeit zu kaschieren[332] – entschloß sich der Kanzler vor allem deshalb, weil

---

326 Baring, Außenpolitik, S. 21. Vgl. auch Foerster, Innenpolitische Aspekte, S. 451f.

327 Baring, Außenpolitik, S. 23f.; sehr eingehende Darstellung neuerdings von Foerster, Innenpolitische Aspekte, S. 456ff.

328 Baring, Außenpolitik, S. 24. Eine nicht unwichtige Rolle spielte auch Globke, s. Foerster, Innenpolitische Aspekte, S. 466.

329 Persönliche Mitteilung von Ernst Wirmer vom 24. 11. 1980.

330 Baring, Außenpolitik, S. 28f. Siehe auch Tönnies, Weg, S. 71. Zu den Motiven Adenauers, sich von Schwerin zu trennen, jetzt ausführlich Foerster, Innenpolitische Aspekte, S. 556ff., im besonderen S. 568f.

331 Baring, Außenpolitik, S. 27.

332 Die Autorenschaft für diese Benennung nimmt Ernst Wirmer für sich in Anspruch: persönliche Mitteilung vom 24. 11. 1980.

Blank ein führender Funktionär der christlichen Gewerkschaften war, an seiner Loyalität gegenüber Adenauer nie ein Zweifel bestand, er als politisches Naturtalent galt und außerdem noch über gewisse militärische Kenntnisse verfügte, da er am 2. Weltkrieg als Oberleutnant teilgenommen hatte.[333] Blank war wie Staatssekretär Hallstein als Leiter der Dienststelle für Auswärtige Angelegenheiten dem Bundeskanzler direkt unterstellt; er besaß jedoch im Vergleich zu Hallstein ein größeres Maß an Unabhängigkeit bei der Führung seiner Dienststelle: Blanks Position entsprach eher der eines Ministers als der eines Staatssekretärs.[334] Eine starke Einschränkung seiner Selbständigkeit im Amt mußte Blank allerdings von Beginn an bei der Personalpolitik hinnehmen: Hier bestand Adenauer bei der Besetzung der Führungspositionen auf der maßgeblichen Beteiligung des Kanzleramtes.[335]

Blanks ersten Mitarbeiter wählte Adenauer selbst aus. Es war Ernst Wirmer (CDU), Bruder des 1944 hingerichteten Widerstandskämpfers Joseph Wirmer. Ernst Wirmer hatte dem Parlamentarischen Rat angehört und diente Adenauer seit Ende 1949 als persönlicher Referent. Anscheinend war es des Kanzlers anfängliche Absicht gewesen, Wirmer, der in dieser Zeit zum „inneren Kreis" des Kanzlers gezählt wurde,[336] zum leitenden Beamten der Dienststelle und Stellvertreter Blanks zu ernennen.[337] Für diesen Posten schien der damals gerade 40 Jahre alte Wirmer dann aber doch als zu jung und sein Verhältnis zu Blank nicht gut genug; auch wurden von SPD-Seite Vorbehalte gegen Wirmer angemeldet,[338] die dadurch Gewicht bekamen, daß Blank auf eine gute Zusammenarbeit mit der SPD-Führung Wert legte[339] und auch der Kanzler zu diesem Zeitpunkt in den heiklen Fragen der Wiederaufrüstung eine Einbeziehung der Opposition befürwortete.[340] So wurde Wirmer lediglich die Leitung der Personalabteilung übertragen, sicherlich ein einflußreicher Posten, den der entscheidungsfreudige und selbstbewußte Wirmer gerne übernahm und von dem aus er an allen Personalentscheidungen inner-

---

333 Zu den Motiven Adenauers: Adenauer, Erinnerungen 3, S. 71; Gerstenmaier, Streit, S. 332; Baring, Außenpolitik, S. 28; Greiner, Dienststelle, S. 103f.; Rautenberg, Standortbestimmung, S. 785f.; persönliche Mitteilung von Graf v. Kielmannsegg vom 21. 4. 1981.

334 Von einer ministerähnlichen Stellung Blanks spricht auch Greiner, Dienststelle, S. 111, der aber andererseits auf S. 107 feststellt, daß eindeutig auszumachen nur das sei, was Blank nicht war.

335 Persönliche Mitteilung von Graf v. Kielmannsegg vom 21. 4. 1981. Vgl. auch die Hinweise von Rautenberg, Standortbestimmung, S. 794.

336 So der Platow-Brief vom 27. 11. 1950.

337 So jedenfalls die Mitteilung von Graf v. Kielmannsegg (vom 21. 4. 1981), bei dem sich Wirmer im November 1950 als künftiger leitender Beamter der Dienststelle Blank vorgestellt habe.

338 An der Opposition Schumachers war bereits kurz zuvor die Berufung Wirmers zum Leiter des Verfassungsschutzamtes gescheitert. Platow-Brief vom 27. 11. 1950; persönliche Mitteilung von Ernst Wirmer vom 24. 11. 1980. Auch John, Zweimal, S. 222f.

339 Dazu vor allem Genschel, Wehrreform, S. 123 und 287; persönliche Mitteilung von Graf v. Kielmannsegg vom 21. 4. 1981.

340 Persönliche Mitteilung von Graf v. Kielmannsegg vom 21. 4. 1981.

halb des Amtes maßgeblich mitwirkte,[341] nicht immer zur Freude des Kanzleramtes, dessen Empfehlungen Wirmer, der Globke distanziert gegenüberstand,[342] bisweilen nicht nachkam und der daher allmählich die engere Fühlung mit dem Kanzleramt verlor.[343]

Als Stellvertreter Blanks präsentierten Globke und Rust, die in der Folgezeit die Personalpolitik für das Amt Blank im Bundeskanzleramt an sich zu ziehen vermochten,[344] Joseph Paul Franken (CDU), einen ehemaligen Beamten des Reichsarbeits- und Reichsfinanzministeriums, der mit Rust eng befreundet war.[345] Franken trat Anfang 1951 in das Amt ein, schied aber bereits nach wenigen Wochen wieder aus, um in eine Ministerialdirektorenstelle im nordrhein-westfälischen Finanzministerium zu wechseln.[346] Als Nachfolger Frankens schlug Blank Ministerialrat Johannes Schornstein (CDU) aus dem Wohnungsbauministerium vor, den er aus Düsseldorf kannte.[347] Aber nicht dieser bekam den Zuschlag, sondern sein Abteilungsleiter Wolfgang Holtz, ein ehemaliger hoher Beamter aus dem Reichswirtschaftsministerium, dem schon während seiner Tätigkeit im Wohnungsbauministerium gute Beziehungen zum Kanzleramt nachgesagt worden waren[348] und der – dies war möglicherweise nicht unwichtig – über gute Kontakte zur SPD verfügt haben soll.[349]

Neben den von Holtz und Wirmer eingenommenen Positionen gab es im Amt Blank, das Ende 1950 mit etwa 20 Mitarbeitern seine Arbeit begann und sich bis Anfang 1953 auf rund 700 Mitarbeiter vergrößerte,[350] bis Mitte 1952 nur noch eine weitere herausgehobene Position für einen Beamten. Ihr Inhaber hatte den Bereich zu bearbeiten, nach dem die gesamte Dienststelle ihren offiziellen Namen trug: die Unterbringung der alliierten Besatzungstruppen. Diese Aufgabe übernahm Gerhard Loosch, bis 1945 Chef und Korpsintendant der Wehrkreisverwaltung in Salzburg, der mittlerweile im Finanzministerium untergekommen und dort als Ministerialrat für die Unterbringungsfrage zuständig gewesen war. Mit der Übertragung dieser Zuständigkeit an das Amt Blank wechselte Loosch mit seinem Referat dorthin über.

---

341 Vgl. Greiner, Dienststelle, S. 110, der allerdings den Einfluß des Kanzlers auf Wirmers Entscheidungen überschätzt.

342 Persönliche Mitteilung von Ernst Wirmer vom 24. 11. 1980.

343 Wie Anm. 342 und persönliche Mitteilung von Ulrich de Maizière vom 5. 2. 1981.

344 Hierauf verweist auch eine Äußerung Schumachers in der Sitzung des Parteivorstandes der SPD am 2./3. 11. 1951: „Blank ist in Gefahr, völlig abzurutschen, die Fäden hat Globke in der Hand." Protokoll der Sitzung im AdsD.

345 Persönliche Mitteilung von Ernst Wirmer vom 24. 11. 1980.

346 Die Gründe für das schnelle Ausscheiden Frankens sind nicht ganz klar. Sie sind möglicherweise darin zu suchen, daß das Amt anfangs noch sehr klein und seine künftige Entwicklung nicht abzuschätzen war.

347 Persönliche Mitteilung von Ernst Wirmer vom 24. 11. 1980.

348 Persönliche Mitteilung von Walter Steidle vom 5. 12. 1980.

349 Wie Anm. 347 u. 348 und persönliche Mitteilung von Graf v. Kielmannsegg vom 21. 4. 1981.

350 Diese Zahlenangaben nach Hornung, Staat, S. 103; Baring, Außenpolitik, S. 31.

Führungspositionen für Militärs gab es im Amt Blank zunächst nicht zu besetzen. Militärische Planung, für die ehemalige Offiziere zuständig waren,[351] findet sich im ersten ausgebildeten Organisationsplan erst auf der vierten Hierarchieebene des Amtes, der Ebene der Unterabteilungsleiter.[352] Blank führte zwar im September 1951 eine Verbesserung für den Status der militärischen Mitarbeiter herbei, indem er sich eine militärische Unterabteilung als „Sondergruppe" direkt unterstellte und mit der Leitung der anderen unter Umgehung seines Stellvertreters und des Abteilungsleiters Wirmer in wichtigen Fragen stets direkten Kontakt aufnahm.[353] Dies veränderte jedoch nicht den betont zivilen Charakter des Amtes und vermochte auch nicht dazu zu führen, daß sich das Verhältnis zwischen ziviler Bundeswehrverwaltung und militärischer Führung entkrampfte: Auf militärischer Seite verblieb stets ein gewisses Mißtrauen gegenüber den zivilen Beamten.[354]

Die Abteilungsleiterebene erklomm ein Offizier erst im Juli 1952, als die Organisationsstruktur des Amtes erheblich umgeändert und erweitert wurde.[355] Neben den bereits bestehenden Abteilungen erhielt das Amt zwei neue Abteilungen: eine militärische Abteilung und eine Abteilung für Recht und Wirtschaft. Die erste übernahm General Adolf Heusinger, der von Beginn an zusammen mit General Hans Speidel dem Amt Blank als Gutachter diente und wie dieser Adenauers volle Anerkennung besaß.[356] Zum Leiter der anderen neuerrichteten Abteilung wurde auf Vorschlag Rusts Ministerialrat Eberhard Barth aus dem Verkehrsministerium berufen, ehedem hoher Beamter im Reichswirtschaftsministerium (1941 Ministerialdirigent) und seit dieser Zeit mit Rust bekannt.[357]

Bei dem Organisationsplan vom Juli 1952 ist es bis zum Ende der ersten Legislaturperiode auf der Abteilungsleiterebene geblieben, und im Prinzip hat sich hieran auch bis zur Bildung des Verteidigungsministeriums im Juli 1955 wenig geändert.[358] Festzustellen ist in diesem Zeitraum eine ständige Gewichtsverlagerung (sowohl quantitativ wie qualitativ) vom zivilen zum militärischen Bereich, ohne daß damit eine Aufgabe des Führungsanspruchs und auch der effektiven Führungsrolle des Zivilen

---

351 Zu ihrer unsicheren und für sie unbefriedigenden Stellung im Amt der Erlebnisbericht von Kobe, Wind. Zur Auswahl des militärischen Personals in den ersten Jahren Meyer, Fragen, S. 351–365. Zuletzt Rautenberg, Standortbestimmung, S. 788ff.

352 Vgl. Genschel, Wehrreform, S. 75; Organisationsplan veröffentlicht ebenda, S. 348; Greiner, Dienststelle, S. 101.

353 Genschel, Wehrreform, S. 75f. Vom jederzeitigen direkten Zugang zu Blank berichtet auch Ulrich de Maizière (persönliche Mitteilung vom 5. 2. 1981).

354 Dazu Hornung, Staat, S. 107f., und persönliche Mitteilung von Graf v. Kielmannsegg vom 21. 4. 1981, der betonte, daß die Militärs immer den Primat des Politischen anerkannt hätten, nicht aber den Primat des Zivilen.

355 Organisationsplan abgedruckt in: Genschel, Wehrreform, S. 349; Hornung, Staat, Anhang; Greiner, Dienststelle, S. 101.

356 Heusinger und Speidel waren neben Gehlen die einzigen Generäle, die Adenauer selbst über die Betrauung Blanks unterrichtete, Speidel, Zeit, S. 281, und die er sogleich für eine ständige Mitarbeit in der Dienststelle zu gewinnen trachtete; Baring, Außenpolitik, S. 30.

357 Persönliche Mitteilung von Ernst Wirmer vom 24. 11. 1980.

358 S. Genschel, Wehrreform, S. 351; Greiner, Dienststelle, S. 101.

verbunden gewesen wäre. Auch das Bundeskanzleramt behielt einen starken Einfluß auf die Entwicklung des Ministeriums, indem es 1955 zwei enge Mitarbeiter und Vertraute Globkes in das Verteidigungsministerium einsetzte: Josef Rust als Staatssekretär und Karl Gumbel als Leiter der Personalabteilung.

III. Bundespräsident und Präsidialamt

1. Heuss und das Präsidentenamt

Mit der Wahl von Theodor Heuss zum Bundespräsidenten war dieses Amt an einen Politiker gefallen, der wie geschaffen erschien, die im Parlamentarischen Rat mehrheitlich vertretenen Auffassungen von der Funktion des künftigen Staatsoberhauptes zu verwirklichen. Heuss war aufgrund seiner Neigungen, Ausbildung und Biographie ein Mann, dessen Interesse an politischen Vorgängen in erster Linie wissenschaftlich-journalistisch begründet war, der zu ihnen immer eine kritisch-reflektierende Distanz hielt, die auch seine eigene aktive Mitgestaltung einbezog. Der Drang zur Machtausübung war für Heuss im Gegensatz zu Adenauer kein Movens zur Übernahme politischer Ämter; er erblickte hierin vielmehr eine staatsbürgerliche Pflicht, deren Erfüllung ihm nicht in jeder Phase leichtfiel, um zum Gelingen des zweiten Anlaufs zu einem demokratischen Staatswesen auf deutschem Boden beizutragen. Daher kam es Heuss als Bundespräsident – gemäß dem Willen des Verfassungsgebers – nicht auf „die Deutung des Amtes [. . .] im Sinne einer tagespolitischen Einwirkung" an, sondern als die „einer bewahrenden Kraft eines ratenden und auch ermahnenden Staatshauptes mit dem Ziel der Begründung einer ruhenden Autorität, einer stillen Reserve an Vertrauen und Wirkungsmöglichkeit".[1] Dies hatte eine besondere Auswirkung auf Heuss' Verhältnis zu Bundeskanzler Adenauer, dessen „politisch leitende Rolle" er stets anerkannte und seine eigene Funktion als „Pflicht zu loyaler und helfender Mitwirkung" verstand.[2] Die mit diesen knappen Bemerkungen gekennzeichnete „politisch stark zurückgedrängte Stellung" des Bundespräsidentenamtes,[3] die Heuss nach eigenem Bekunden lediglich Raum für „mittelbare Politik" ließ,[4] blieb nicht ohne Konsequenzen auf Struktur und Umfang des bürokratischen Apparates, des Bundespräsidialamtes, das dem Bundespräsidenten zur Wahrnehmung seiner Amtspflichten zur Verfügung stand.

---

1 Scheuner, Amt, S. 40.

2 Ebenda, S. 42.

3 Scheuner, Bereich, S. 281.

4 Heuss an Heinrich v. Brentano vom 6. 2. 1950, NL Heuss 64. Zu Heuss Auffassung über die Wirkungsmöglichkeiten des Bundespräsidenten auch Pikart (Hrsg.), Tagebuchbriefe, S. 26f.

2. *Organisatorischer Aufbau des Präsidialamtes*

Als Grundlage für die organisatorische Ausgestaltung des Bundespräsidialamtes diente der Vorschlag des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz, der sich wiederum am Aufbau des Büros des Reichspräsidenten unter der Weimarer Verfassung orientiert hatte.[5] Gravierende Abweichungen von dieser Vorlage sind bei ihrer Realisierung allerdings nicht zu übersehen. Sie betrafen insbesondere die Zuständigkeit des Präsidialamtes im Bereich der Außenpolitik. So hatte der Organisationsausschuß die Errichtung einer eigenen Abteilung für Außenpolitik im Präsidialamt angeregt, der neben Protokollfragen der „unmittelbare dienstliche Verkehr des Bundespräsidenten mit ausländischen Staatsoberhäuptern, Diplomaten sowie mit den Hohen Kommissaren" obliegen sollte.[6] Der erste vorläufige Organisationsplan des Bundespräsidialamtes vom 11. Oktober 1949 griff diesen Vorschlag insofern auf, als das darin aufgeführte Protokollreferat auch die „Beziehungen zu den Verbindungsstäben der Hohen Kommission" wahrnehmen sollte,[7] was vom Kanzleramt jedoch unterbunden wurde, da Adenauer den gesamten Verkehr mit den Hohen Kommissaren an sich zog. In den ersten offiziellen Organisationsplänen des Bundespräsidialamtes ist daher von einer Zuständigkeit dieser Behörde für Kontakte mit den alliierten Vertretern in Bonn nicht mehr die Rede; im außenpolitischen Bereich verblieb dem Präsidialamt lediglich die Bearbeitung von Protokollangelegenheiten und einigen wenigen anderen Fragen von sekundärer Bedeutung,[8] auf deren Erledigung das Kanzleramt in den Anfängen noch dadurch Einwirkungsmöglichkeiten erhielt, daß der erste Referatsleiter Hans v. Herwarth das entsprechende Referat im Kanzleramt in Personalunion leitete.

Den Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz wurde beim Aufbau des Präsidialamtes auch in einem zweiten wichtigen Punkt nicht entsprochen. An seiner Spitze stand als Amtschef bis 1952 nicht ein Staatssekretär, sondern nur ein Ministerialdirektor; somit war „eine faktische und psychologische Unterordnung des Chefs des Bundespräsidialamtes unter den Staatssekretär des Kanzleramtes" herbeigeführt worden,[9] die noch dadurch eine besondere Unterstreichung erfuhr, daß das Präsidialamt im Vergleich zum Büro des Reichspräsidenten in der Weimarer Republik personell schwächer besetzt war und auch für den ihm verbliebenen innenpolitischen Bereich mit deutlich weniger Kompetenzen ausgestattet wurde: Bis zum heutigen

---

5 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 17 ff.

6 Zimmermann, Bundespräsidialamt, S. 38f.

7 NL Heuss 591.

8 Z. B. Eingaben betr. Auswanderung, Paßangelegenheiten, Deutschtum im Ausland. Die Bundesrepublik 1953, S. 8.

9 Pikart, Heuss, S. 86. Die 1952 erfolgte Aufwertung des Chefs des Präsidialamtes durch seine Ernennung zum Staatssekretär nennt Echtler, Einfluß, S. 228, mit Recht einen „Charaktermajor".

Tage läßt sich das Präsidialamt als „winzige, bescheiden ausgestattete Behörde [. . .] mit ganz geringen Kompetenzen, wesentlich nur atmosphärischen, innenpolitischen Aufgaben, lediglich indirekten Wirkungsmöglichkeiten, vorwiegend repräsentativen Pflichten" beschreiben,[10] die dem Präsidenten hauptsächlich zur „Erfüllung der formellen Funktionen [. . .] vom Prüfungsrecht bis hin zur Ordensverleihung dient, darüber hinaus ein Instrument zur Information, aber kaum zur inhaltlichen Beurteilung von politischen Problemen ist".[11]

Ein Blick auf den Organisationsplan des Bundespräsidialamtes am Ende der ersten Legislaturperiode bestätigt diese Feststellungen. Von den damals vorhandenen acht Referaten befaßte sich nur eines mit materiellen Problemen des Regierens, nämlich das Rechtsreferat, das frühzeitig in den gesamten Gesetzgebungsprozeß eingeschaltet wurde, da die Unterschrift des Bundespräsidenten unter jedes Gesetz notwendig und damit die Prüfung und Beantwortung der Frage verbunden war, ob der Bundespräsident eventuell verfassungsrechtliche Bedenken vorzubringen hatte.[12] Die übrigen Referate befaßten sich mit der Bearbeitung von Eingaben (drei Referate), der Ordensverleihung, der inneren Verwaltung des Präsidialamtes, Pressefragen und – wie bereits erwähnt – Protokollangelegenheiten.

Im Grundsatz akzeptierte Heuss die geringe personelle Ausstattung und die mageren Kompetenzen des Präsidialamtes, die nicht nur der Verfassungslage entsprachen, sondern auch sein Verständnis von der Stellung des Kanzlers und des Präsidenten im Behördenbereich widerspiegelten: auf der einen Seite das Kanzleramt als politisches Leitzentrum, das den Kanzler in die Lage versetzte, jederzeit die politische Richtlinienbestimmung vorzunehmen und durchzusetzen, auf der anderen Seite das Präsidialamt als „kleiner Stab" zur Unterstützung des Bundespräsidenten bei der Wahrnehmung seiner geringen faktischen politischen Machtbefugnisse.

3. Die Personalauswahl

Eine Verstärkung der bereits mehrfach angedeuteten Überlagerung und Beeinflussung des Präsidialamtes durch das Kanzleramt erfolgte zusätzlich durch die Personalauslese für die Führungspositionen im Präsidialamt. An seine Spitze wurde Manfred Klaiber berufen, bis 1945 im Auswärtigen Amt, ab 1947 Beamter im Württemberg-Badischen Staatsministerium, von 1948 bis zu seinem Überwechseln nach Bonn Bevollmächtigter der Württemberg-Badischen Regierung beim Frankfurter Wirtschaftsrat. Klaiber war mit führenden FDP-Politikern Württemberg-Badens, darunter Ministerpräsident Reinhold Maier, befreundet, die

10 Baring, Machtwechsel, S. 21.

11 Kaltefleiter, Funktionen, S. 267.

12 Ebenda, S. 264.

seine Berufung zum Chef des Präsidialamtes betrieben hatten und damit bei Heuss auf Entgegenkommen gestoßen waren, da er froh war, „daß ein Schwabe sein wichtigster Mitarbeiter wurde".[13]

Bis auf seinen persönlichen Referenten Hans Bott, den Heuss bereits aus der Zeit vor dem Krieg kannte und der ihm seither eng verbunden war, sowie den Pressereferenten Erich Raederscheidt, der Heuss zuvor als Sekretär im Parlamentarischen Rat gedient hatte,[14] entschied Klaiber über die personelle Besetzung des Amtes. Hierbei griff er vorzugsweise auf ehemalige Reichsbeamte, vor allem aus dem Auswärtigen Amt, zurück. Die Referenten Hans v. Herwarth, Luitpold Werz und Günther Wawretzko kannte Klaiber persönlich von der Wilhelmstraße her. Albert Einsiedler, der über CDU-Verbindungen in das Amt kam, war vor dem Krieg Beamter der Reichsbahndirektion Schlesien gewesen, Hans Samel, der seine Ernennung einer Empfehlung des Reichspräsidialrates a. D. Wilhelm Geilenberg verdankte, dessen Rat das Amt auch in einigen Organisationsfragen einholte, hatte bereits dem Büro des Reichspräsidenten angehört, und Ulrich Krantz war ein ehemaliger Berufsoffizier.[15]

Eine Ausnahme bildete der Leiter des wichtigen Rechtsreferats, Joachim Lehmann, der erst 1947 als Justitiar des Exekutivrates (später des Länderrates) in den Staatsdienst getreten war. Lehmann galt als vorzüglicher Jurist und gehörte außerdem der SPD an: in diesem Fall ein Vorteil, da Heuss Wert darauf legte, Angehörige aller größeren Parteien als Mitarbeiter in seinem Hause zu haben.[16] Lehmann schied allerdings schon 1951 aus dem Präsidialamt aus, da er auf Vorschlag der SPD Richter am Bundesverfassungsgericht wurde. Sein Nachfolger kam aus dem Marshallplan-Ministerium. Auf Empfehlung von Blüchers Kabinettsreferenten Georg Vogel, wie Klaiber ehemaliger Diplomat und mit diesem bekannt, übernahm Eberhard Nöller (FDP), ein ehemaliger Beamter des Reichswirtschaftsministeriums, das Rechtsreferat im Bundespräsidialamt.[17]

Die Konsequenzen der Personalauslese für das Präsidialamt hat Eberhard Pikart wie folgt umschrieben: „Das Bundeskanzleramt konnte auf den Ehrgeiz und die hiermit sich einstellende Loyalität früherer Reichsbeamter rechnen, denn sie alle, soweit sie sich in Bonn nun zur Verfügung stellten und noch eine Karriere vor sich hatten, mußten sich mit dem Kanzleramt arrangieren."[18] Diese Erkenntnis stellte sich bei den führenden Beamten des Präsidialamtes jedoch erst nach einiger Zeit ein, nachdem ihre anfänglichen Versuche – wie noch zu zeigen ist –, die

13 Pikart, Heuss, S. 87.

14 Persönliche Mitteilung von Erich Raederscheidt vom 8. 10. 1981.

15 Persönliche Mitteilungen von Erich Raederscheidt vom 8. 10. 1981, Eberhard Nöller vom 17. 11. 1981 und Hermann Jetter vom 9. 12. 1981. Hinweise zu Geilenbergs Beratertätigkeit in Organisationsfragen in BA, B 122/2060, Aufzeichnung Klaibers vom 30. 3. 1950 und Geilenberg an Klaiber vom 12. 4. 1950.

16 Persönliche Mitteilung von Hermann Jetter vom 9. 12. 1981.

17 Persönliche Mitteilung von Eberhard Nöller vom 17. 11. 1981.

18 Pikart, Heuss, S. 87.

Kompetenzen des Bundespräsidenten und seines Amtes auszuweiten, an der Zurückhaltung des Bundespräsidenten und den entgegenstehenden Bestimmungen des Grundgesetzes gescheitert waren. Schon während dieser Anfangsphase und erst recht nach der eindeutigen Klärung der „Machtfrage" zwischen Präsident und Kanzler galt für die Spitzenbeamten des Präsidialamtes – und für den Bundespräsidenten – die Maxime, „in politischen Fragen mit dem Kanzler und seinem Amt koordiniert vorzugehen und mögliche Meinungsverschiedenheiten keinesfalls offen auszutragen".[19]

IV. Der Bundestag

1. Anknüpfung an Weimar

Einen Tag vor der Konstituierung des Bundestages, am 6. September 1949, kamen führende Vertreter der im Parlament vertretenen Parteien zu einer Vorbesprechung zusammen, um über den Ablauf der Eröffnungssitzung am folgenden Tag zu beschließen.[1] Das Bestreben der Anwesenden, an die Weimarer Tradition anzuschließen, war dabei mit Händen zu greifen. So schlug Adenauer gleich zu Beginn vor, daß gemäß des überkommenen deutschen Parlamentsbrauchs der Alterspräsident die konstituierende Sitzung des Bundestages eröffnen solle. Es war ein glücklicher Zufall, daß es sich hierbei um Paul Löbe (SPD), den langjährigen Präsidenten des Reichstages aus der Zeit der Weimarer Republik handelte, so daß die personelle Identität vom ehemaligen Reichstagspräsidenten und Alterspräsidenten des Bundestages gleichsam „als Symbol für die staatsrechtliche Kontinuität gelten" konnte. Die Orientierung an den „Gepflogenheiten" des Reichstages lag auch den weiteren Abmachungen zugrunde, die anschließend getroffen wurden: Wahl des Bundestagspräsidenten mit Stimmzetteln in geheimer Wahl, dagegen Wahl der Vizepräsidenten durch Zuruf, Auswahl der Schriftführer aus denjenigen Fraktionen und Gruppen, die weder den Präsidenten noch einen Vizepräsidenten stellen, schließlich vorläufige Festsetzung der Fraktionsmindeststärke auf 15 Abgeordnete.

Ganz auf der Linie der Vereinbarungen in der Vorbesprechung vom 6. September 1949 und auch der Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz[2] lag der Beschluß des Provisorischen Geschäftsordnungsausschusses, der unter der Leitung von Heinrich v. Brentano am 9. September 1949 erstmals zusammentrat, zunächst die Geschäftsordnung des Reichstages in der Fassung vom

19 Ebenda, S. 88.

1 Zum folgenden Kurzbericht über die Vorbesprechung zur Eröffnungssitzung des Bundestages in Bonn am 6. 9. 1949, Parl. Arch.

2 S.o.S. 105.

12. Dezember 1922 als vorläufige Geschäftsordnung für den Bundestag sinngemäß zu übernehmen.[3] Nach dieser Vorlage hat dann auch der Bundestag bis zum Inkrafttreten einer endgültigen Geschäftsordnung am 1. Januar 1952 verfahren und bis dahin als grundsätzliche Neuerungen gegenüber den Weimarer Bestimmungen nur die Fragestunde und das Abstimmungsverfahren mit dem einprägsamen Namen „Hammelsprung" eingeführt.[4]

2. Ausarbeitung einer Geschäftsordnung und Organisationsstruktur

In der gleichen Sitzung, in der diese Neuerungen beschlossen wurden, begann der Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität seine Beratungen über eine endgültige Geschäftsordnung für den Bundestag.[5] Zur Schaffung einer breiten Informationsgrundlage hierfür erhielten die einzelnen Ausschußmitglieder die Aufgabe, im Verlauf der folgenden Sitzungen Referate „über die Geschäftsordnungen deutscher und ausländischer Parlamente" zu halten, „wobei die Berichterstatter über die Abweichungen bzw. Neuerungen, die diese Geschäftsordnungen enthalten, und deren Anwendbarkeit für die endgültige Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages berichten sollten". In Ausführung dieses Beschlusses befaßte sich der Ausschuß in den nächsten Monaten ausführlich mit den Geschäftsordnungen der deutschen Landtage, des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes, der Parlamente der nord- und westeuropäischen Staaten und schließlich auch mit den Geschäftsordnungen des Repräsentantenhauses und des Senats der Vereinigten Staaten, über deren Handhabung sich eine Abgeordnetendelegation des Bundestages im späten Frühjahr 1950 an Ort und Stelle informierte.[6]

Bereits einige Wochen vorher, am 16. Mai 1950, hatte der Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität seine bisherigen Beratungsergebnisse in einer Gegenüberstellung zusammengefaßt und diese den Fraktionen zur Stellungnahme übersandt. Zu diesem Zeitpunkt beabsichtigten die Ausschußmitglieder noch, die endgültige Geschäftsordnung vor Beginn der Sommerferien durch das Plenum des Bundestages verabschieden zu lassen.[7] Diese Absicht ließ sich nicht einmal annähernd verwirklichen, da einige Fraktionen bei der Behandlung dieses Themas keine Eile an den Tag legten und sich bis zum Ablauf des Jahres 1950 überhaupt nicht mit

---

3 S. Protokolle der Sitzungen des provisorischen Geschäftsordnungsausschusses im Parl. Arch.

4 Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Geschäftsordnung und Immunität am 14. 12. 1949, Parl. Arch.; Ritzel an Köhler vom 14. 2. 1950, Präsidialregistratur Köhler 8/79 – 156/57, Parl. Arch.

5 Punkt 4 des in Anm. 4 genannten Protokolls. Hieraus auch die folgenden Zitate.

6 Die Delegation berichtete im Ausschuß für Geschäftsordnung und Immunität am 29. 6. 1950, Protokoll dieser Sitzung im Parl. Arch.

7 Ritzel an Köhler vom 24. 5. 1950, Präsidialregistratur Köhler 8/79 – 156/57, Parl. Arch.

der Geschäftsordnung befaßten.[8] Der Vorsitzende des Ausschusses für Geschäftsordnung und Immunität, der SPD-Abgeordnete Heinrich G. Ritzel, arbeitete daher zu Beginn des Jahres 1951 selbst einen Entwurf für eine neue Geschäftsordnung aus, „der die vom Ausschuß erarbeiteten Vorschläge berücksichtigte und vor allem auch auf einen methodischen Aufbau der Geschäftsordnung Wert legte".[9] Über den Entwurf Ritzels beriet der Ausschuß mehrere Monate lang bis in den Mai 1951 hinein und unterzog sodann im Juli 1951 seine Beratungsergebnisse einer erneuten Diskussion.[10] Anschließend ging der Entwurf an die Fraktionen, deren Änderungsanträge im November 1951 dem Ausschuß vorlagen, so daß das Plenum des Bundestages am 6. Dezember 1951 die endgültige Geschäftsordnung beraten und beschließen konnte.[11] Der langen Dauer der Ausschußberatungen vermochte Ritzel bei der Einbringung des Geschäftsordnungsentwurfs in den Bundestag durchaus Vorteile abzugewinnen, indem er darauf hinwies, daß hierdurch die Möglichkeit bestanden habe, „die Erfahrungen unserer eigenen parlamentarischen Praxis mit zu Rate zu ziehen und mitzuverwenden".[12]

Im Endergebnis hatten die Beratungen des Ausschusses für Geschäftsordnung und Immunität jedoch zu keiner grundsätzlichen, die Struktur der vorläufigen Geschäftsordnung ändernden Neuformulierung geführt.[13] Bundestagspräsident Hermann Ehlers sah in ihr in seinem Geleitwort zum ersten Kommentar zur Geschäftsordnung lediglich den Versuch, unter Wahrung alter Traditionen „die Arbeit des Parlaments zu straffen", und Paul Löbe führte an gleicher Stelle aus, daß die endgültige Geschäftsordnung nur eine „Anpassung an veränderte staatsrechtliche Verhältnisse" darstelle, vor allem sichtbar in den Regelungen zum Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat, in der schärferen Umgrenzung der „Funktionsbereiche" von Fraktionen und Ausschüssen und der Ordnungsrechte des Bundestagspräsidenten. Als eine wirkliche Neuerung bezeichnete Löbe neben der bereits zuvor eingeführten Fragestunde die dem Reichstag noch unbekannten „Hearings", in denen nach angelsächsischem Vorbild, das nach dem Krieg bereits in einigen deutschen Landtagen erprobt worden war,[14] Experten und Interessenten die Möglichkeit gegeben wurde, in den Ausschüssen zu bestimmten Themen vor Beginn der eigentlichen Beratungen ihre Meinung zu äußern.[15]

---

8 Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Geschäftsordnung und Immunität am 15. 1. 1951, Parl. Arch.

9 Ebenda.

10 Ausführliche Sitzungsprotokolle im Parl. Arch.

11 S. Stenographischer Bericht über die Sitzung des Deutschen Bundestages am 6. 12. 1951, Bd. 9, S. 7411–7440 sowie Drucksache Nr. 2550 mit Anlagen.

12 Stenographischer Bericht, Bd. 9, S. 7411.

13 Dazu Trossmann, Reichstag, und Ritzel, Geschäftsordnung. Beide Aufsätze in Deuerlein, Reichstag, S. 125–154.

14 So z. B. im bayerischen Landtag, über dessen Erfahrungen sich der Ausschuß Ende September 1950 an Ort und Stelle unterrichten ließ. Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Geschäftsordnung und Immunität am 25. 9. 1950 in München, Parl. Arch.

15 Ritzel/Koch, Geschäftsordnung, S. 5 ff.

Im wesentlichen unverändert blieben auch nach dem Inkrafttreten der endgültigen Geschäftsordnung Stellung und Funktionen der einzelnen Organe des Bundestages. An seiner Spitze stand (damals wie heute) der vom Plenum auf die Dauer einer Legislaturperiode gewählte Präsident, der den Bundestag nach außen zu vertreten, die Geschäfte zu führen, die Verhandlungen zu leiten und das Hausrecht im Bundestag auszuüben hatte. Unterstützt wurde er dabei von (zwei) Vizepräsidenten und den Schriftführern, die zusammen den Vorstand des Bundestages bildeten. Ihm oblag die Beschlußfassung über die „inneren Angelegenheiten" des Bundestages, soweit sie nicht dem Präsidenten oder dem Präsidium vorbehalten waren. Als Aufgaben des Vorstands nennt die Geschäftsordnung insbesondere die Aufstellung des Haushaltsplanentwurfs des Bundestages, die Verfügung über die Räumlichkeiten des Hauses sowie die Abfassung von Benutzungsvorschriften für Bibliothek und Archiv des Bundestages. Wichtiger als dieses lediglich mit technischen Befugnissen ausgestattete Gremium, das seit 1969 nicht mehr existiert, war von Anfang an der Ältestenrat, dem neben dem Präsidenten und den Vizepräsidenten einflußreiche Vertreter der einzelnen Fraktionen angehören. Seine Aufgabe besteht darin, „eine Verständigung zwischen den Fraktionen über den Arbeitsplan des Bundestages, über die Besetzung der Stellen der Ausschußvorsitzenden und ihrer Stellvertreter herbeizuführen". Obwohl kein Beschlußorgan, entwickelte sich der Ältestenrat zum zentralen Koordinierungs- und Entscheidungsorgan, da die von ihm „getroffenen Vereinbarungen [. . .] vom Bundestag im allgemeinen anerkannt und beschlossen" wurden.[16]

Ort der eigentlichen parlamentarischen Arbeit waren seit der Konstituierung des Bundestages die Ausschüsse, die als „vorbereitende Beschlußorgane" des Plenums dienen.[17] An ihrer Spitze steht jeweils ein Vorsitzender, der die Beratungen des Ausschusses leitet, die Sitzungen einberuft, das Wort in der Reihenfolge der Meldungen erteilt und das Recht hat, selbst „jederzeit das Wort zu ergreifen".[18] Aufgrund seiner Befugnisse besitzt der Ausschußvorsitzende großen Einfluß auf den Gang der Beratungen, insbesondere was ihre Beschleunigung oder Verzögerung angeht. Aus diesem Grund regte am 8. September 1949 der Abgeordnete Bucerius in der CDU/CSU-Fraktion an, nach amerikanischem Vorbild alle Ausschußvorsitze an Mitglieder der Koalitionsfraktionen zu übergeben, ein Vorschlag, den Adenauer mit der Begründung guthieß: „Das gibt klare Verhältnisse. Die Parteien, die die Verantwortung tragen, tragen auch die Verantwortung für rechtzeitiges Funktionieren der Ausschüsse".[19] Diese Anregung ließ sich allerdings nicht verwirklichen, da

16 Ebenda, S. 44. Zum Ältestenrat und den übrigen Organen s. die ausführliche Darstellung von Loewenberg, Parlamentarismus, S. 169 ff. Als Nachschlagewerk für die Zusammensetzung der Organe unentbehrlich Schindler (Bearb.), 30 Jahre.

17 Vgl. Dechamps, Macht, passim.

18 Ritzel/Koch, Geschäftsordnung, S. 132.

19 Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 8. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

sich alle anderen Fraktionen dagegen aussprachen und sich auf die Praxis von Weimar beriefen.[20] Hiernach wurde im folgenden auch verfahren. Die Vorsitzendenposten der 1949/50 gebildeten 38 ständigen Ausschüsse[21] wurden an Mitglieder der einzelnen Fraktionen gemäß ihrer jeweiligen Stärke vergeben, so daß die CDU/CSU 15, die SPD 14, die FDP 5 und DP, BP, Zentrum und WAV je einen Ausschußvorsitz erhielten.

Wiederholt sind in den bisherigen Ausführungen bereits die Fraktionen erwähnt und ihre Bedeutung für die Arbeit des Parlaments angedeutet worden. Die Fraktionen – nach dem Text der endgültigen Geschäftsordnung „Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages, die der gleichen Partei angehören", deren Mindeststärke durch Beschluß des Bundestages festzustellen ist – zählen nicht zu den Organen des Bundestages, da sie von der Organisationsgewalt des Bundestages unabhängige Vereinigungen sind;[22] gleichwohl beherrschen sie „die Organisation des Bundestages und bestimmen weitgehend den parlamentarischen Geschäftsbetrieb":[23] Sie entscheiden de facto über die Besetzung der Bundestagsorgane und regeln durch ihre Vertreter im Ältestenrat den Ablauf des Arbeitsplanes. Von daher ist es auch zu verstehen, daß Reformvorschläge zur Steigerung der Effizienz der parlamentarischen Arbeit, die während der ersten Legislaturperiode vorgelegt wurden, in erster Linie auf eine Verbesserung der Fraktionsorganisation abzielten, sei es durch die Einführung des Postens eines parlamentarischen Geschäftsführers, was die Mehrzahl der Fraktionen bereits innerhalb der ersten Legislaturperiode tat, sei es durch die Errichtung von fraktionsinternen Arbeitskreisen für einzelne größere Sachgebiete zur Entlastung der Gesamtfraktion, die allerdings erst zu Beginn der zweiten Legislaturperiode ins Leben traten.[24]

Erfolg und Wirkung des Bundestages, dem die Öffentlichkeit am Anfang mehrheitlich skeptisch gegenüberstand,[25] hingen jedoch nicht nur von der Effizienz seiner inneren Organisation, sondern wesentlich auch davon ab, welche Politiker die jeweiligen Führungspositionen einnahmen. Von besonderer Bedeutung war dabei das Präsidentenamt, dessen Erstbesetzung sich als katastrophale Fehlentscheidung herausstellte.

3. Die ersten Präsidenten

Wie bereits oben dargestellt, hatte Adenauer im Verlauf der Regierungsbildung aus taktischen Gründen für den hessischen CDU-Abgeordneten Erich Köhler als Bundestagspräsident votiert und hierfür auch die

20 Protokoll der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 14. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

21 Übersicht über die Ausschüsse in Dechamps, Macht, S. 62 f.

22 Trossmann, Bundestag, S. 46.

23 Ebenda, S. 48.

24 Zu diesem Aspekt Wildenmann, Macht, S. 106 f.

25 Ebenda, S. 96 ff.

Unterstützung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion gewonnen. Am 7. September 1949 wurde Erich Köhler mit großer Mehrheit zum ersten Präsidenten des Bundestages gewählt.[26] Auf den ersten Blick mochte es so scheinen, als ob der Bundestag mit der Wahl Köhlers einen guten Griff getan hätte. Der aus Erfurt in Thüringen stammende Köhler „war ein exzellenter Präsident im [bizonalen] Wirtschaftsrat" gewesen,[27] und er hatte darüber hinaus in der Verfassunggebenden hessischen Landesversammlung und im hessischen Landtag parlamentarische Erfahrung gesammelt. Für seine Wahl in das repräsentative Amt des Bundestagspräsidenten sprach weiterhin, daß er nicht nur vollkommen unbelastet war, sondern auch als Verfolgter des NS-Regimes gelten konnte, da er als Ehemann einer Jüdin 1933 seine Stellung als Syndikus verloren hatte und anschließend sechs Jahre ohne Anstellung blieb, um sich danach als Versicherungsagent bis zum Kriegsende durchzuschlagen. Schließlich – und das war für die CDU wichtig – war Köhler evangelisch und konnte somit als Beweis dafür ins Spiel gebracht werden, daß in der CDU nicht nur Katholiken in politische Spitzenpositionen gelangten.

Sehr schnell stellte sich jedoch heraus, daß der bizonale Wirtschaftsrat mit zuletzt 102 „recht liebenswürdigen Abgeordneten" – so die spätere Etikettierung von Gerd Bucerius[28] – und der Bundestag mit über 400 Abgeordneten, die sich zum Teil erbitterte Redeschlachten lieferten, zwei Paar verschiedene Stiefel waren. Köhler machte hier von Anfang an keine glückliche Figur: Als Sitzungspräsident verriet er stets Unsicherheit, bei der Auslegung der Geschäftsordnung unterliefen ihm immer wieder Fehler, seine Entscheidungen fanden oft Widerspruch und nicht selten gerieten die Debatten ins Abseits persönlicher gegenseitiger Verunglimpfungen, ohne daß es Köhler je gelungen wäre, sie rechtzeitig in geordnete Bahnen zurückzuführen. Noch die Lektüre der stenographischen Protokolle läßt die teilweise chaotischen Zustände erahnen, die das Plenum unter Köhlers Vorsitz mehr als einmal einer erstaunten Öffentlichkeit bot. So konnte es kaum verwundern, daß Köhlers Amtsführung bald einer geschlossenen Kritikerfront gegenüberstand, die bis in den Vorstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion reichte. Zusammen mit einigen Abgeordneten verlangte Adenauer am 10. November 1949 vor diesem Gremium die Abberufung des Bundestagspräsidenten, der sich Fraktionsführer Heinrich v. Brentano allerdings mit Erfolg widersetzte.[29] Da auch Köhler zunächst keine Neigung zeigte, von seinem Amt zurückzutreten, änderte sich vorderhand einmal nichts. Erst als ihm die

---

26 Köhler erhielt von 402 abgegebenen Stimmen 346, der von der KPD vorgeschlagene SPD-Abgeordnete Hans Böhm, der noch vor dem Wahlvorgang erklärte, er werde die Wahl ablehnen, erhielt 15 Stimmen. 41 Abgeordnete enthielten sich der Stimme. Schindler (Bearb.), 30 Jahre, S. 75 f.

27 Diskussionsbeitrag von Gerd Bucerius in: Morsey, Adenauer, S. 52.

28 Ebenda.

29 Vermerk über die Sitzung des Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 10. 11. 1949, ACDP, VIII–001–002/1. Zur früh einsetzenden, heftigen Kritik Adenauers an Köhler, dem er bereits am 24. 9. 1949 im Kabinett „Weichheit und Schlappheit in der Leitung der Bundestagsverhandlungen" vorwarf, Kabinettsprotokolle, S. 313.

Bundesregierung im Herbst 1950 die Übernahme in den Auswärtigen Dienst in Aussicht stellte,[30] legte Köhler am 13. Oktober 1950 das Amt des Bundestagspräsidenten nieder[31] und machte damit den Weg zu seiner Neubesetzung frei.

Zu Köhlers Nachfolger wählte der Bundestag am 19. Oktober 1950 Hermann Ehlers, einen bis dahin nahezu unbekannten CDU-Abgeordneten. Für die Präsentation Ehlers' durch die CDU/CSU-Bundestagsfraktion war ausschlaggebend, daß er als Repräsentant der evangelischen Kirche galt: Ehlers hatte sich während des Dritten Reiches aktiv an der Widerstandstätigkeit der Bekennenden Kirche beteiligt, war seit dem Oktober 1945 als juristischer Oberkirchenrat der Landeskirche Oldenburg tätig und hatte in dieser Eigenschaft maßgeblich am Aufbau der EKD mitgewirkt.[32] Einen solchen Mann herauszustellen, erschien für die CDU besonders wichtig, da etwa zur gleichen Zeit mit Gustav Heinemann ein anderes einflußreiches Mitglied der evangelischen Kirche das Kabinett verließ und zu Adenauers Politik auch in der Öffentlichkeit auf Distanz ging. Gegenüber diesen Überlegungen verschlug es wenig, daß Ehlers bis zu seinem Eintritt in den Bundestag über keinerlei parlamentarische Erfahrung verfügte und auch im ersten Jahr seiner Zugehörigkeit zum Parlament als Debattenredner wenig in Erscheinung getreten war. Obgleich somit fast ausschließlich aufgrund parteiinterner Notwendigkeiten der CDU zum Zuge gekommen, vermochte Ehlers in seiner neuen Position bald allgemein zu überzeugen. Im Gegensatz zu seinem Vorgänger zeichnete er sich durch „überlegene Verhandlungsführung" aus. Er „beherrschte die Spielregeln der Debatte ebenso wie auch die Feinheiten der Geschäftsordnung, auf deren schnelle, klare und witzige Auslegung er sich verstand".[33] Ehlers, in seiner Jugend selbst ein Kritiker des Parlamentarismus, wurde zu seinem überzeugten und überzeugenden ersten Repräsentanten; es war nicht zuletzt sein Verdienst, wenn sich in der deutschen Öffentlichkeit bis 1954 ein „relativer Meinungswandel [. . .] zugunsten des Bundestages vollzogen hatte".[34] Ehlers' Erfolg als Bundestagspräsident blieb nicht ohne Auswirkungen auf seine Stellung innerhalb seiner eigenen Partei. In den wenigen Jahren bis zu seinem frühen Tod 1954 stieg er hier in die allererste Garnitur auf: Bereits 1952 wurde er zum stellvertretenden Bundesvorsitzenden gewählt, und nicht wenige sahen in ihm den Nachfolger Adenauers im Kanzleramt.[35]

---

30 Zunächst hatte das Kabinett beschlossen, Köhler als Generalkonsul nach Australien zu senden. Heuss hatte aber die Ernennung abgelehnt. Adenauer an Köhler vom 18. 11. 1950, StBkAH 10.03. Sodann war Köhlers Entsendung in den Iran angeregt worden. Aber auch dieser Plan scheiterte. Köhler gehörte weiterhin dem Bundestag an (bis zum Ende der 2. Legislaturperiode) und starb am 23. 10. 1958.

31 Köhler an Carlo Schmid vom 13. 10. 1950, Parl. Arch., Präsidialregistratur Köhler 8/79–217.

32 Zur Biographie Ehlers': Börner, Ehlers (1966), S. 105–130; ders., Ehlers (1967) passim; Schramm, Ehlers, S. 129–143.

33 Börner, Ehlers (1966), S. 115.

34 Börner, Ehlers (1967), S. 129.

35 Ebenda, S. 134; Schramm, Ehlers, S. 129.

Über Ansehen und Einfluß über den Rahmen ihrer Partei hinaus verfügten auch die beiden Vizepräsidenten des ersten Bundestages, Carlo Schmid (SPD) und Hermann Schäfer (FDP). Beide hatten bereits im Parlamentarischen Rat herausgehobene Positionen eingenommen: Schmid als Vorsitzender des Hauptausschusses und Schäfer als Vizepräsident. Beide nahmen nun neben ihrem Amt als Vizepräsident des Bundestages auch noch Führungsämter in ihren Fraktionen wahr, und Schmid leitete außerdem noch den Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten. Wie Präsident Ehlers waren und blieben die Vizepräsidenten Schmid und Schäfer herausragende Repräsentanten ihrer Parteien, für deren Belange sie auch im Bundestag das Wort ergriffen, solange sie nicht am Präsidententisch saßen. Als Sitzungspräsident kann allen dreien bescheinigt werden, daß sie sich im wesentlichen mit Erfolg bemühten, das Amt unparteiisch und gerecht gegen jedermann zu führen. Damit schufen sie gemeinsam eine gute Basis für das Gelingen der Parlamentsarbeit.

4. Personelle Zusammensetzung der Parlamentsprominenz

Doch nicht allein vom Präsidenten und von den Vizepräsidenten hängen Erfolg und Wirkung eines Parlaments ab. Von nicht geringer Bedeutung hierfür ist auch seine personelle Zusammensetzung, der Historiker, Politologen und Soziologen bei Parlamentsanalysen daher stets besondere Aufmerksamkeit zugewandt haben. So verwundert es nicht, daß bereits im Jahre 1950 eine erste Analyse über die personelle Zusammensetzung des Deutschen Bundestages aus der Feder von Otto Kirchheimer vorlag.[36] Von seinem Ansatz soll im folgenden insofern abgewichen werden, als nicht das Gesamtparlament in den Blick genommen werden soll, sondern entsprechend dem Vorgehen bei der Untersuchung des Personals in den Bundesministerien lediglich die Inhaber von Führungspositionen. Als solche sollen gelten: Präsidentenamt, Vizepräsidentenamt, Mitgliedschaft im Ältestenrat und im Vermittlungsausschuß, Ausschußvorsitz, Fraktionsvorsitz und stellvertretender Fraktionsvorsitz sowie die Position des parlamentarischen Geschäftsführers. Eine Beschränkung auf diese parlamentarische Führungsgruppe empfiehlt sich nicht nur aus Gründen der Forschungspraxis, sondern legitimiert sich auch durch ihre Ergebnisse. So werden sich für die relativ kleine Gruppe der Parlamentsprominenz (68 Abgeordnete im Jahre 1950 und 65 Abgeordnete im Jahre 1953) in aller Regel mehr Daten zusammentragen lassen als für die Vielzahl der mehr oder weniger unbekannten Abgeordneten, und damit können auch mehr Fragen gestellt und beantwortet werden. Darüber hinaus rückt bei diesem Ansatz die Gruppe ins Blickfeld, die im Parlamentsbetrieb avanciert hat und die die Parlamentsarbeit lenkt und prägt. Ihre Analyse trägt daher vielleicht mehr zum Verständnis eines

36 Kirchheimer, Composition, S. 590–601.

Parlaments bei als eine Untersuchung der personellen Zusammensetzung des Gesamtparlaments.

Im Jahre 1950 (Stichmonat August) konnte nur noch ein knappes Drittel der führenden Abgeordneten des Deutschen Bundestages auf eine eigene Parlamentserfahrung vor 1933 verweisen. Die Mehrzahl von ihnen hatte ihre Erfahrungen dabei in den Länderparlamenten gemacht; lediglich knapp 12% aller Abgeordneten in Führungspositionen des Bundestages kannten den Reichstag der Weimarer Republik aus eigener Anschauung. Eine Aufschlüsselung der Zahlen auf die einzelnen Fraktionen ergibt kaum Abweichungen; Abgeordnete, die den Weimarer Parlamentarismus selbst miterlebt hatten, waren in allen Fraktionen gleichmäßig schwach vertreten.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn nach der Zugehörigkeit zu einem Parlament (Landesparlament, Länderrat, Zonenbeirat, Wirtschaftsrat) im Zeitraum zwischen 1945 und 1949 gefragt wird. Nahezu 70% der zu berücksichtigenden Abgeordneten hatten diesen Parlamenten angehört. Der Anteil war etwas geringer bei der CDU/CSU (ca. 65%) und deutlich höher bei der SPD (ca. 82%). Über keinerlei parlamentarische Erfahrung vor ihrer Wahl in den Bundestag verfügten immerhin ca. 22% der führenden Abgeordneten; sehr hoch war dieser Anteil bei der FDP (ca. 30%) und der DP (ca. 33%), sehr klein bei der SPD (ca. 6%).

Bis zum Jahre 1953 verringerte sich die Zahl derer, die bereits anderen Parlamenten angehört hatten, ehe sie in den Bundestag gewählt worden waren. In diesem Jahr (Stichmonat Februar) wiesen nur noch die Lebensläufe von knapp 19% der führenden Abgeordneten eine Zugehörigkeit zu einem Parlament vor 1933 auf, nur noch an die 65% hatten zwischen 1945 und 1949 in einem Parlament gesessen, und schon fast 28% konnten als parlamentarische Neulinge gelten.

Nicht so deutlich ist die Zäsur zwischen der Weimarer Republik und der Bundesrepublik, wenn anstelle der Parlamentszugehörigkeit auf die Mitgliedschaft in einer politischen Partei abgehoben wird. Im Jahre 1950 hatten von den führenden Parlamentariern immerhin etwas mehr als zwei Drittel bereits in der Weimarer Republik einer politischen Partei angehört. Über diesem Durchschnittswert lag die SPD mit annähernd 90%, darunter die FDP mit gut 60% und die DP mit nur 40%.

Die Frage, aus welchen Parteien der Weimarer Republik die großen Parteien des ersten Bundestages ihre parlamentarischen Führungsmannschaften rekrutierten, läßt sich wie folgt beantworten: In der CDU/CSU dominierten ehemalige Mitglieder des Zentrums und der BVP mit insgesamt 57%; mit deutlichem Abstand folgten DNVP (ca. 21%), DVP (ca. 14%) und CSVD (ca. 7%). Bei der FDP entfielen 75% auf die DDP bzw. Deutsche Staatspartei und 25% auf die DVP. In der SPD fanden sich fast ausschließlich Mitglieder dieser Partei aus der Zeit der Weimarer Republik wieder, zu denen lediglich noch zwei ehemalige Kommunisten gestoßen waren. Bis zum Jahre 1953 änderte sich das Bild insofern, als in der CDU/CSU und in der FDP die Zahl derer, die erst nach 1945 einer

politischen Partei beigetreten waren, deutlich anstieg, während sie bei der SPD auf dem Stand von 1950 verblieb.

Das im Vergleich zum Verwaltungspersonal stärker ausgeprägte politische Engagement des hier untersuchten Personenkreises läßt vermuten, daß sich bei ihm grundsätzlich andere Verhaltensmuster für die Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft finden lassen. In der Tat gibt es nur einzelne führende Abgeordnete des ersten Deutschen Bundestages, die der NSDAP angehört haben (1950 vier Abgeordnete, zu denen 1953 zwei weitere hinzukamen). Dagegen führen im Jahre 1950 immerhin 63% der Parlamentarier in Führungspositionen in ihren Lebensläufen an, daß sie unter Sanktionen der Machthaber des Dritten Reiches gelitten hätten, sei es durch Amtsenthebung und dauerndes oder vorübergehendes Berufsverbot, sei es durch Strafversetzung, Zurückstufung, Beförderungssperre, Strafarbeiten oder sonstige Maßregelungen, sei es durch öffentliche Anfeindungen, sei es schließlich durch das mehr oder weniger freiwillige Ausscheiden aus dem Staatsdienst. Der Anteil von 63% sank bis 1953 nur wenig ab. Er war am höchsten bei KPD und SPD, erreichte auch bei der CDU/CSU noch Werte, die nur knapp unter dem Durchschnitt lagen, fiel dagegen bei der FDP erheblich ab, und bei den DP-Abgeordneten ist von einer irgendwie gearteten Negativbeziehung zum NS-Staat überhaupt nichts mehr festzustellen.

Gering war indessen allgemein die Zahl derer, die während des Dritten Reiches aktiv Widerstand geleistet hatten. Nur etwa 10% der führenden Abgeordneten von 1950 können zu dieser Gruppe gezählt werden, und ihr Anteil sank bis 1953 sogar noch etwas ab (ca. 8%). Ähnlich sehen die Zahlen aus, wenn nach dem Anteil der Emigranten gefragt wird. Er betrug 1950 und 1953 jeweils ca. 10%. Allerdings ergab sich in diesem Fall eine etwas andere Verteilung auf die Fraktionen als bei der Widerstandstätigkeit. Während Mitglieder der Widerstandsbewegung sowohl bei der CDU/CSU wie bei der SPD (und natürlich bei der KPD) zu finden sind, konnte in den Regierungsfraktionen kein Emigrant in Führungspositionen gelangen. In der SPD-Fraktion hingegen erreichte ihr Anteil in der Führungsmannschaft 1950 nahezu 30% und fiel bis 1953 nur geringfügig ab (26%).

Die Analyse des politisch-parlamentarischen Hintergrundes der parlamentarischen Führungsschicht in den ersten Jahren der Bundesrepublik hat zum Ergebnis, daß es sich hierbei mehrheitlich um Personen handelte, die ihren Eintritt in die Politik schon in der Weimarer Republik vollzogen hatten, hier jedoch nur zum geringeren Teil parlamentarische Erfahrungen sammeln konnten. Erst nach dem Ende des Dritten Reiches, zu dem die große Mehrheit des hier interessierenden Personenkreises in einer Negativbeziehung stand, begann für die meisten die eigentliche politische Karriere. Im einzelnen sind zwar zwischen den Fraktionen einige Unterschiede auszumachen, die man etwas vergröbernd so zusammenfassen kann, daß die Prägung durch Weimar und die Distanz zum Dritten Reich bei der SPD-Fraktion deutlicher zu greifen sind als bei den bürgerlichen Fraktionen. Es erscheint insgesamt gesehen dennoch

gerechtfertigt, in den Jahren 1949–1953 von einem personellen Neubeginn des deutschen Parlamentarismus zu sprechen, der sich an den Weimarer Traditionen orientierte, die er jedoch auf die veränderte Situation anpaßte und weiterentwickelte. Dieses Handlungsmuster kam in etwas abgeänderter Form auch zum Tragen, als der Bundestag an den Aufbau seiner Verwaltung ging.

5. Personeller und organisatorischer Aufbau der Bundestagsverwaltung

Die personelle Zusammensetzung dieser Bürokratie stand erstmals drei Monate vor der Konstituierung des Bundestages zur Diskussion, als in einer Sitzung des Überleitungsausschusses des Parlamentarischen Rates am 3. Juni 1949, an der auch einige Ministerpräsidenten teilnahmen, Adenauer den Antrag stellte, das Sekretariat des Parlamentarischen Rates bis zum Zusammentritt des Bundestages intakt zu halten und ihm die Vorbereitungsarbeiten für die konstituierende Sitzung des Bundestages zu übertragen. Wie das Protokoll über die Sitzung vermerkt, bestand hiermit „allgemeines Einverständnis". Obgleich Ollenhauer anschließend darauf hinwies, daß dieser Beschluß „keinerlei persönliche oder sachliche Bindung der künftigen Bundesbehörden" beinhalten dürfe, ging aus der Erwiderung Anton Pfeiffers hervor, daß er – und auch Adenauer – der Meinung waren, daß das Sekretariat des Parlamentarischen Rates den Kern des künftigen Bundestagsbüros bilden würde.[37]

Auf dieser Grundlage begannen der Generalsekretär des Parlamentarischen Rates, Kajus Köster (SPD) – ein Sohn des ehemaligen Reichsministers Adolf Köster –, der über die Hamburger Senatsverwaltung und das Sekretariat des Zonenbeirates an die Spitze des Sekretariats des Parlamentarischen Rates gelangt war, und der für Organisationsfragen zuständige Sekretär Hans Trossmann (CSU) – Sohn eines ehemaligen Reichstagsabgeordneten der BVP –, der vor seinem Übertritt in das Sekretariat des Parlamentarischen Rates als stellvertretender Generalsekretär der CSU und ihr Fraktionssekretär im bayerischen Landtag fungiert hatte, ihre Arbeit. Köster und Trossmann gingen davon aus, daß das Sekretariat des Parlamentarischen Rates in der Anlaufphase des Bundestages dessen Büro abgeben werde und lediglich um „einige bewährte Kräfte der alten Reichstagsverwaltung, die von Reichstagspräsident Löbe empfohlen wurden", und einige Mitarbeiter aus dem Büro des Frankfurter Wirtschaftsrates, soweit diese „vom Bund aufgrund ihrer Verträge oder Verbeamtung übernommen werden müssen", zu ergänzen sei.[38]

Diese Zielvorgabe stand natürlich im Widerspruch zu den Vorstellungen und Bestrebungen im Büro des Frankfurter Wirtschaftsrates, das unter der Leitung von Heribert Kalveram (CDU) stand, einem noch sehr

37 Protokoll über die Sitzung des Überleitungsausschusses des Parlamentarischen Rates am 3. 6. 1949, Materialien Trossmann.

38 Vormerkung Kösters vom 6. 8. 1949, NL A. Pfeiffer 245.

jungen Beamten, der nach einer schweren Verwundung erst gegen Ende des Krieges sein Examen absolviert hatte. Nach vorübergehender Tätigkeit in der Privatindustrie fand er einige Zeit nach der Kapitulation eine Anstellung im hessischen Wirtschaftsministerium und wechselte 1948 zum Wirtschaftsrat über. In der Absicht, das Büro des Wirtschaftsrates personell möglichst geschlossen in die künftige Bundestagsverwaltung überzuführen, beschleunigte Kalveram nicht nur die Verbeamtung seiner Mitarbeiter aufgrund des Militärgesetzes Nr. 15,[39] sondern veranlaßte auch seinen Präsidenten Erich Köhler zu einer Intervention, um die Vorbereitungsarbeiten zur Einberufung des Bundestages an das Büro des Wirtschaftsrates zu ziehen. In zwei Schreiben wandte sich Köhler mit diesem Anliegen Mitte Juli 1949 an die Ministerpräsidentenkonferenz[40] und erlangte damit immerhin die Zusage von Ministerialdirektor Wandersleb – im Auftrag der Ministerpräsidenten zuständig für die technische Vorbereitung der konstituierenden Sitzungen der Bundesorgane –, daß er dem Büro des Wirtschaftsrates einige Räume in Bonn zur Verfügung stellte.[41] In Frankfurt verbreitete sich daraufhin die Auffassung, „daß das Büro des Wirtschaftsrates die Grundlage für das Bundestagsbüro abgeben und nur für wenige Randgebiete durch einige wenige außerhalb stehende Personen ergänzt werden soll".[42]

Bei Köster und vor allem bei Trossmann riefen diese Vorgänge einige Nervosität hervor, sahen sie doch die Verwirklichung ihrer eigenen Absichten in Gefahr.[43] Trossmann hielt es daher für angeraten, sich der Unterstützung Adenauers zu versichern, mit dem er am 10. August 1949 zu einer längeren Aussprache zusammentraf, an der auch Blankenhorn beteiligt war.[44] Hierin äußerte Adenauer, „es stünde [für ihn] außer Zweifel, daß das Sekretariat des Parlamentarischen Rates den Kern des Bundestagsbüros darstelle". Doch damit nicht genug; Adenauer brachte nun seinerseits die Diskussion auf die Frage nach dem künftigen Leiter dieses Büros. Die bei Adenauer vorhandenen Bedenken gegen Köster verstand Trossmann geschickt aufzunehmen und zu verstärken, indem er auf Kösters „schwankende Haltung in politischer Hinsicht" hinwies, was ihm seinen Rückhalt in der SPD geraubt habe, darüber hinaus die Ablehnung Kösters durch Anton Pfeiffer hervorhob und ihm die Fähigkeit zur Repräsentation, nicht jedoch zur „praktischen Arbeit" bescheinigte. Adenauer beschloß daraufhin diesen Teil der Aussprache mit der Feststellung, daß er Köster als Direktor des Bundestages nicht in Betracht ziehe, und er drängte Trossmann, die Vorbereitungen für die Konstitu-

39 Persönliche Mitteilung von Heribert Kalveram vom 6. 5. 1982.

40 Köhler an den Vorsitzenden des Technischen Ausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz, Karl Arnold, vom 18. 7. 1949 und Köhler an das Büro der Ministerpräsidenten vom 25. 7. 1949, beide Schreiben in BA, Z 12/60; Abschriften im Parl. Arch., Bestand 2/Nr. 22.

41 Telefonische Mitteilung Trossmanns an das Bayerische Staatsministerium vom 10. 8. 1949, NL A. Pfeiffer 245.

42 Ebenda.

43 Ebenda und Vormerkung Kösters vom 6. 8. 1949, NL A. Pfeiffer 245.

44 Vertraulicher Vermerk Trossmanns für Herrn Staatsminister Dr. Pfeiffer vom 10. 8. 1949, NL A. Pfeiffer 245.

ierung des Bundestages fest in die Hand zu nehmen und eventuell notwendige Verhandlungen mit dem Büro des Wirtschaftsrates zu führen, womit er ihn gleichsam als seinen Kandidaten für den Posten des Bundestagsdirektors designierte.

Als Adenauer wenige Tage später als Sieger aus der Bundestagswahl hervorging und es sich bald darauf abzeichnete, daß er die Regierung bilden werde, ging Trossmann – der Protektion durch Adenauer und die CSU gewiß[45] – mit aller Entschlossenheit daran, die konstituierende Sitzung des Bundestages (und des Bundesrates) vorzubereiten[46] und dabei seine Ernennung zum Bundestagsdirektor durchzusetzen, ohne damit auf einen nennenswerten Widerstand zu stoßen. Erich Köhler, durch Adenauers Vorschlag, ihn zum Bundestagspräsidenten zu wählen, zu einem Gefolgsmann des designierten Kanzlers geworden, äußerte gegenüber Trossmann lediglich die Bitte, die Mitarbeiter des Büros des Wirtschaftsrates im Bundestagsbüro unterzubringen,[47] und auch Kalveram, der dem zupackenden Elan des älteren und erfahreneren Trossmann wenig entgegenzusetzen hatte, akzeptierte sogleich dessen Anspruch auf die Leitung des Bundestagsbüros, als ihm die Übernahme des Frankfurter Personals zugesagt wurde.[48] Es war dann nur noch ein Nachvollzug dieser Absprache, als Köhler nach seiner Wahl zum Bundestagspräsidenten in seiner ersten Hausverfügung Trossmann zum Direktor des Bundestages und Kalveram zu dessen Stellvertreter ernannte.[49]

Personell setzte sich das Bundestagsbüro anfangs zu ungefähr gleichen Teilen aus ehemaligen Mitgliedern des Sekretariats des Parlamentarischen Rates und des Büros des Wirtschaftsrates zusammen (jeweils etwa 60 Personen);[50] dazu kam dann noch eine Anzahl von Mitarbeitern aus der ehemaligen Reichstagsverwaltung, vor allem im Stenographischen Dienst,[51] und schließlich noch neu eingestelltes Hilfspersonal aller Art. Insgesamt waren es etwa 260 Mitarbeiter, mit denen die Verwaltung des Bundestages im September 1949 ihre Arbeit begann.[52] Am Ende der Legislaturperiode betrug ihre Zahl bereits weit mehr als das Doppelte.[53]

Mit der gleichen Entschiedenheit, mit der Trossmann seine Ernennung zum Bundestagsdirektor bewerkstelligte, setzte er auch seine Vorstellungen vom organisatorischen Aufbau der Bundestagsverwaltung durch. Die entsprechenden Empfehlungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz,[54] die auf einer Ausarbeitung Kalverams

---

45 Persönliche Mitteilung von Hans Trossmann vom 12. 5. 1982.

46 Unterlagen hierzu in den Materialien Trossmann.

47 Persönliche Mitteilung von Hans Trossmann vom 12. 5. 1982.

48 Persönliche Mitteilung von Heribert Kalveram vom 6. 5. 1982.

49 Wie Anm. 48.

50 Notiz vom 14. 9. 1949 betr. Stellenplan Bundestag, Parl. Arch., Bestand 2/Nr. 22.

51 Persönliche Mitteilung von Hans Trossmann vom 12. 5. 1982.

52 Wie Anm. 50.

53 Siehe Schindler (Bearb.), 30 Jahre, S. 385.

54 Empfehlungen des Organisationsausschusses, S. 89 ff.

beruhten,[55] waren für Trossmann Makulatur: Sie landeten unberücksichtigt im Keller.[56] Statt dessen orientierte sich Trossmann am Aufbau des Sekretariats des Parlamentarischen Rates, an dessen Errichtung er maßgeblich beteiligt gewesen war. Hierbei hatte er seine am Ausgang der Weimarer Republik in Berlin erworbenen Kenntnisse über die Reichstagsverwaltung, deren Organisationstruktur unter den gewandelten Bedingungen allerdings kaum als Vorlage dienen konnte, ebenso eingebracht wie seine nach dem Krieg im bayerischen Landtag gemachten Erfahrungen.[57] So wurde die im Sekretariat des Parlamentarischen Rates bestehende Gliederung in drei Abteilungen[58] mit etwas anderer Zuständigkeit und ihrer Aufwertung zu Hauptabteilungen auch für die Bundestagsverwaltung übernommen. Hauptabteilung I war für die innere Verwaltung zuständig, Hauptabteilung II für den Parlamentsdienst (Ausschußwesen und Stenographischer Dienst) und Hauptabteilung III für den wissenschaftlichen Dienst (einschließlich Bibliothek und Archiv).[59]

In einem Gutachten über die Organisation der Verwaltung des Deutschen Bundestages vom Februar 1952 hat der Bundesrechnungshof diese Gliederung in drei Hauptabteilungen verworfen, da die Bundestagsverwaltung im Unterschied zu einem Ministerium lediglich technisches Hilfsorgan sei ohne „irgendeine Mitwirkung sachlicher Art bei der Willensbildung des Parlaments".[60] Der Rechnungshof hielt daher eine Vereinfachung der Organisationsstruktur für dringend angeraten und empfahl, es bei einer Gliederung in sieben Referate zu belassen.[61] Entgegen dieser Auffassung hat der Bundestag auch in den folgenden Jahren im Grundsatz an dem anfangs aufgestellten Organisationsplan festgehalten und lediglich die Bezeichnung Hauptabteilung durch Abteilung ersetzt und die bisherigen Abteilungen Referate genannt, ohne daß damit eine strukturelle Veränderung verbunden gewesen wäre. Die weitere Entwicklung hat ihm insofern recht gegeben, als in der Folgezeit die Bundestagsverwaltung ständig anwuchs, so daß eine einfache Gliederung nach dem Vorschlag des Rechnungshofes bald außerhalb jeder Diskussion stand.

---

55 Kalveram an die Mitglieder des Wirtschaftsrates, die dem „Schlangenbader Hauptausschuß" angehören, vom 6. 8. 1949 mit Anlage, Parl. Arch., Bestand 2/Nr. 22.

56 Persönliche Mitteilung von Hans Trossmann vom 12. 5. 1982.

57 Wie Anm. 56.

58 Die Abteilungen liefen unter den Bezeichnungen Allgemeine Verwaltung, Ausschußdienst und wissenschaftliche Abteilung sowie Organisationsabteilung. Nach „Bericht über die Tätigkeit des Parlamentarischen Rates", Materialien Trossmann.

59 Vgl. Schindler (Bearb.), 30 Jahre, S. 387. Die von Schindler und anderen bereits mehrfach zitierte Arbeit von Everhard A. Voss, Die Bundestagsverwaltung, Heidelberg–Hamburg 1979, ist bisher noch nicht erschienen.

60 Gutachten über die Organisation der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Februar 1952, S. 3.

61 Ebenda, S. 6.

V. Der Bundesrat

1. Neubeginn und Kontinuität

Wie bereits die Beratungen des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz gezeigt hatten, konnte der Bundesrat nicht so wie der Bundestag auf die Traditionen aus der Weimarer Zeit zurückgreifen, da sich der frühere Reichsrat „mit dem Bundesrat in seiner heutigen Konstruktion bedingungslos nicht mehr vergleichen" ließ.[1] Die Hauptunterschiede zwischen Reichsrat und Bundesrat sah der badische Justizminister Hermann Fecht (CDU), der selbst dem Reichsrat lange Jahre angehört hatte, darin, daß der Bundesrat seinen Präsidenten selbst wählte und auch die Ausschußvorsitzenden aus seiner Mitte bestimmte.[2] Damit lagen die Leitungsbefugnisse der Länderkammer nicht mehr wie in Weimar bei der Regierung, sondern sie waren samt und sonders an den Bundesrat selbst übergegangen. So ganz wollte man auf die Erfahrungen aus der Weimarer Zeit jedoch nicht verzichten, was schon darin zum Ausdruck kam, daß Hermann Fecht am 12. September 1949 zum Vorsitzenden des Geschäftsordnungsausschusses gewählt wurde.[3] In die gleiche Richtung zielte sodann die allseits akzeptierte Anregung im Unterausschuß des Geschäftsordnungsausschusses am 14. September 1949, „die Bestimmungen der alten Geschäftsordnung für den Reichsrat durchzusehen daraufhin, welche alten Formulierungen beibehalten [werden] könnten und was geändert werden müsse".[4] In der Tat hat der Unterausschuß in seinen Beratungen wiederholt auf die Geschäftsordnung des Reichsrates rekurriert und sich dabei auch den Erfahrungsschatz Hermann Fechts zunutze gemacht, der des öfteren mit Verweisen auf die Weimarer Praxis in die Diskussion eingriff.[5]

2. Ausarbeitung einer Geschäftsordnung und Organisationsstruktur

Die eigentliche Grundlage für die Geschäftsordnung des Bundesrates gab jedoch die Geschäftsordnung des bizonalen Länderrates ab. Sie diente dem Unterausschuß des Geschäftsordnungsausschusses in seiner Sitzung am 14. September 1949 als Vorlage, als er an die Konzipierung der Grundlinien des zu erarbeitenden Entwurfs ging. Das Gewicht der Frankfurter Kontinuitätslinie wurde darüber hinaus noch dadurch unterstrichen, daß mit Joachim Lehmann (SPD) der bisherige Justitiar des Länderrates beauftragt wurde, einen fertigen Geschäftsordnungsentwurf

1 So Ministerialrat Hermans auf der ersten Sitzung des Unterausschusses des Geschäftsordnungsausschusses am 14. 9. 1949; Protokoll dieser Sitzung im Archiv des Bundesrates.

2 Ebenda.

3 Protokoll der ersten Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses am 12. 9. 1949, Archiv des Bundesrates.

4 Anm. 1.

5 Ebenda.

auszuarbeiten, und Lehmann im folgenden außerdem noch zu allen Beratungen als Sachverständiger hinzugezogen wurde.[6] Auf der von Lehmann erstellten Grundlage haben sodann die weiteren Erörterungen des Geschäftsordnungsausschusses und seines Unterausschusses basiert.[7] Das Ergebnis ihrer Arbeit ist am 20. Oktober 1949 vom Bundesratsplenum mit kleinen Änderungen als vorläufige Geschäftsordnung des Bundesrates verabschiedet worden.[8] Besonders in den Paragraphen, die den organisatorischen Aufbau des Bundesrates regelten, ist das Frankfurter Vorbild mit Händen zu greifen.

Wie im Länderrat stand an der Spitze des Bundesrates ein aus dem Kreis der Ministerpräsidenten auf Zeit gewählter Präsident. Ebenso richtete der Bundesrat zur Vorbereitung seiner Entscheidungen Fachausschüsse ein – zunächst zwölf, dann dreizehn –, die in etwa den Ressorts innerhalb der Bundesregierung entsprachen. In die Ausschüsse entsandte jedes Land – wie im Frankfurter Länderrat – je einen Vertreter. Diese Bestimmung bedeutete einen wesentlichen Unterschied zur Weimarer Praxis, da in den Reichsratsausschüssen nicht jedes Land vertreten war.[9] Noch deutlicher als in diesen Bestimmungen wird die Frankfurter Kontinuitätslinie jedoch dadurch, daß das Institut des Geschäftsführenden Ausschusses des bizonalen Länderrats, eine Neuschöpfung in der deutschen Verfassungsgeschichte, unter anderer Bezeichnung auch für den Bundesrat geschaffen wurde.

Den Geschäftsführenden Ausschuß des Länderrates bildeten die ständigen Bevollmächtigten der Länder beim Vereinigten Wirtschaftsgebiet. Er hatte die Aufgabe, „in weniger wichtigen und besonders eiligen Angelegenheiten Entscheidungen zu treffen und die Sitzungen des Länderrates und seiner Ausschüsse vorzubereiten".[10] Das Problem, das in dieser Schöpfung enthalten war, lag darin begründet, daß die Bevollmächtigten selbst nicht Mitglieder des Länderrats waren, aber in bestimmten Fällen für ihn handeln konnten. Der Unterausschuß des Geschäftsordnungsausschusses des Bundesrates hat die hierin liegenden verfassungsrechtlichen Bedenken durchaus gesehen und – da er davon ausging, daß auch die Bevollmächtigten der Länder in Bonn in aller Regel keinen Kabinettsrang haben und daher nicht Mitglieder des Bundesrates sein würden – in der Weise einen Ausweg gesucht, daß er dem Geschäftsführenden Ausschuß lediglich „rein organisatorische, verwaltungsmäßige Fragen" zur Erledigung zuwies. In dieser Funktion hat Fecht in einer späteren Sitzung den Geschäftsführenden Ausschuß, für den bei dieser Gelegenheit die Bezeichnung Ständiger Beirat beschlos-

---

6 Ebenda.

7 Protokolle der Sitzungen des Geschäftsordnungsausschusses am 28. 9. 1949 und 15. 10. 1949, Archiv des Bundesrates. Darüber hinaus haben noch weitere Sitzungen stattgefunden, deren Protokolle im Archiv des Bundesrates aber nicht überliefert sind.

8 Stenographischer Bericht über die 5. Sitzung des Bundesrates am 20. 10. 1949, S. 28 ff.

9 Nach § 31 der Geschäftsordnung des Reichsrates vom November 1919 besaß jeder Ausschuß nur 9 Mitglieder, zu denen noch 3 bzw. 2 stellvertretende Mitglieder hinzutraten.

10 Troeger, Länderrat, S. 154.

sen wurde, mit einem parlamentarischen Ältestenrat verglichen,[11] ihm also lediglich beratende Mitwirkung zugestanden.

Als Entscheidungsorgan zur Unterstützung des Präsidenten schlug der Unterausschuß des Geschäftsordnungsausschusses in Analogie zu § 20 der Geschäftsordnung des Länderrates die Errichtung eines Präsidiums vor. Dies ist jedoch in der Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses am 28. September 1949 mehrheitlich abgelehnt worden, da die vorgesehenen „recht geringen Funktionen" des Präsidiums – Beratung des Sitzungsablaufs des Bundesrates und von Angelegenheiten der Geschäftsordnung, Zustimmung zur Übertragung von Verwaltungsgeschäften und zur Vorlage des Haushaltsplans – es nicht rechtfertigen würden, „noch eine weitere Institution zwischen Präsidenten und dem Ständigen Beirat zu schaffen".[12] Statt dessen beschloß der Ausschuß, den Ständigen Beirat direkt dem Präsidenten zu unterstellen und ihn als alleiniges Beratungs- und Unterstützungsinstrument des Präsidenten zu installieren. Dem Präsidenten sollte auch der Vorsitz im Beirat zustehen. Im Verhinderungsfall des Präsidenten war der Vorsitz durch einen Vizepräsidenten bzw. durch ein auf ein Jahr gewähltes Mitglied des Ständigen Beirates wahrzunehmen.[13]

Im Hinblick auf Artikel 53 GG, der die Bundesregierung verpflichtet, den Bundesrat über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten, hatte der Ausschuß für Geschäftsordnungsfragen zunächst beabsichtigt, einen Ausschuß für Bundespolitik einzurichten, der mindestens einmal im Monat zusammentreten sollte, um dadurch eine Sicherung zu schaffen, daß die Bundesregierung ihrer Unterrichtungspflicht auch nachkam. Begründet wurde diese Absicht mit den Erfahrungen aus der Weimarer Zeit, wo die Reichsregierung ihrer Informationspflicht gegenüber dem Reichsrat nicht nachgekommen war, obgleich sie aufgrund der Reichsverfassung hierzu verpflichtet gewesen wäre.[14] Es wurde dann jedoch davon abgesehen, einen solchen Ausschuß in der Geschäftsordnung zu verankern, um die Frage, in welcher Form die Unterrichtung durch die Bundesregierung erfolgen sollte, offenzuhalten.[15]

Nur ein knappes Jahr nach der Verabschiedung der vorläufigen Geschäftsordnung trat an ihre Stelle eine neue Geschäftsordnung, auf die

---

11 Nach Kurzprotokoll über die Sitzung des Geschäftsordnungsausschusses am 28. 9. 1949, Archiv des Bundesrates.

12 Ebenda.

13 Die Regelung, den Vorsitz im Ständigen Beirat im Verhinderungsfall von Präsident und Vizepräsidenten einem anderen gewählten Mitglied des Beirats zu übertragen, hat der Bundesrat erst am 10. 11. 1949 beschlossen und bei dieser Gelegenheit Anton Pfeiffer für dieses Amt gewählt. Stenographischer Bericht über die 2. Sitzung des Bundesrates am 10. 11. 1949, S. 61 f. Bei der Neufassung der Geschäftsordnung im September 1950 ist diese Bestimmung in der Weise geändert worden, daß im Verhinderungsfall von Präsident und Vizepräsidenten der Vorsitz an das älteste Mitglied des Beirates fällt.

14 § 41 der Geschäftsordnung des Reichsrates vom November 1919. Die erwähnte Begründung gab Katz in der vorbereitenden Besprechung des Bundesrates am 19. 10. 1949. Stenographisches Protokoll dieser Sitzung im Archiv des Bundesrates.

15 Vgl. Stenographisches Protokoll über die 5. Sitzung des Bundesrates am 20. 10. 1949.

sich die Ministerpräsidenten auf einer Tagung in Königstein im Taunus am 30. August 1950 geeinigt hatten.[16] In ihren wesentlichen Zügen entsprach sie der vorläufigen Geschäftsordnung.[17] Eine wichtige Änderung gab es im organisatorischen Bereich jedoch insofern, als nun doch ein Präsidium eingerichtet wurde, dem neben dem Präsidenten die vier Vizepräsidenten angehörten[18] und das als zusätzliches Beratungsorgan des Präsidenten und als Ausführungsorgan der Beschlüsse des Plenums konzipiert war.[19] Nach der für die Ministerpräsidenten für ihre Sitzung in Königstein ausgearbeiteten Vorlage sollten dem Präsidium noch weitere Kompetenzen zufallen, die bisher vom Ständigen Beirat wahrgenommen worden waren. Dabei handelte es sich um die Zustimmung zur Delegierung von Verwaltungsaufgaben durch den Präsidenten und die Anhörung vor der Einstellung von Mitarbeitern für die Bundesratsverwaltung.[20]

Wie einem Vermerk für Bundeskanzler Adenauer vom 24. August 1950 zu entnehmen ist, ging diese Anregung auf Bundesratspräsident Arnold zurück, der damit beabsichtigte, „die Befugnisse des Präsidiums zu erweitern und so auszudehnen, daß praktisch, unter weitgehender Ausschaltung der Ländervertreter, dieses erweiterte Präsidium die Geschäftsführung des Bundesrates in die Hand bekomme, wobei der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, da er Bonn am nächsten sei, vermutlich erheblichen Einfluß gewinne".[21] Dem schoben die Ministerpräsidenten einen Riegel vor, indem sie die in Vorschlag gebrachten Kompetenzen des Präsidiums beschnitten und an der Zuständigkeit des Ständigen Beirates im bisherigen Ausmaß festhielten. So war denn die mit der Änderung der Geschäftsordnung zunächst vorgesehene Erweiterung der Befugnisse für die Bundesratsspitze gescheitert; aber im Bundesrat war nun doch noch die gleiche Organisationsstruktur entstanden, über die bereits der Frankfurter Länderrat verfügt hatte. Es zeigte sich damit eine Kontinuität, die auch bei der personellen Zusammensetzung des Bundesrates zu Beginn seiner Arbeit festzustellen ist.

---

16 Dies ergibt sich aus dem Kurzprotokoll der Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrates am 31. 8. 1950, Archiv des Bundesrates.

17 Zu dieser Erkenntnis kommt auch Hudde, Geschäftsordnung, S. 60. Zur Entstehungsgeschichte der Geschäftsordnung des Bundesrates ist die Arbeit Huddes unergiebig. Auch in ihrer erneut überarbeiteten Fassung vom 31. 7. 1953 sind die wesentlichen Bestimmungen der Geschäftsordnung erhalten geblieben. Es wurden lediglich „ziemlich ausführliche Vorschriften über das Abstimmungsverfahren" in sie aufgenommen. Vgl. Münch, Geschäftsordnung, S. 240 ff.

18 Im ersten Jahr des Bundesrates gab es nur zwei Vizepräsidenten.

19 § 5 (2): „Das Präsidium berät den Präsidenten bei der Erledigung seiner Aufgaben. Der Bundesrat kann das Präsidium mit der Ausführung seiner Beschlüsse beauftragen."

20 Vgl. Gegenüberstellung der Bestimmungen der vorläufigen Geschäftsordnung mit denen des neuen Entwurfs, ohne Datum mit handschriftlichen Korrekturen; Archiv des Bundesrates, Errichtung des Sekretariats des Bundesrates, Heft 2. Daß es sich hierbei um die Vorlage für Königstein handelt, ergibt sich aus dem Kurzprotokoll über die Sitzung des Rechtsausschusses des Bundesrates vom 31. 8. 1949, Archiv des Bundesrates.

21 Vermerk Mais für Adenauer vom 24. 8. 1950, BayHStA, MA 37.

3. Personelle Zusammensetzung

Nicht weniger als zwölf der sechzehn Mitglieder des Länderrates saßen 1949/50 auch wieder im Bundesrat. Jedes der acht Länder der ehemaligen Bizone hatte mindestens einen Vertreter im Bundesrat, der schon zuvor Mitglied des Länderrates gewesen war. Bezieht man in die Betrachtung noch die Tatsache ein, daß auch ein Großteil der übrigen Bundesratsmitglieder zuvor gemeinsam in den Fachausschüssen des Länderrats gearbeitet hatte und außerdem bis auf den neugewählten schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Diekmann alle übrigen im Bundesrat vertretenen Länderchefs über mehrere Jahre hinweg in den Konferenzen der Ministerpräsidenten zusammengetroffen waren, dann wird offenbar, daß der Bundesrat nicht nur organisatorisch, sondern auch personell in einer starken Kontinuität zu überzonalen Gremien der Nachkriegszeit stand, einer Kontinuität, die in keinem anderen Bundesorgan so deutlich ausgeprägt war.

Ganz anders stellt sich die Lage dar, wenn man nach der personellen Kontinuität zum Weimarer Reichsrat fragt. Theodor Eschenburgs lapidare Feststellung, „die personelle Tradition ist abgebrochen",[22] gibt darauf eine eindeutige und treffende Antwort, denn bei seinem Start in Bonn konnten nur noch drei Mitglieder des Bundesrates ausgemacht werden, die bereits dem Weimarer Reichsrat angehört hatten.[23] Erheblich höher – nämlich bei knapp 36% – lag die Zahl derer, die in der Weimarer Republik Mitglied eines anderen Parlamentes, des Reichstages bzw. eines Landtages, gewesen waren. Dieser Prozentsatz entsprach ungefähr demjenigen, der bei den führenden Abgeordneten des Bundestages festgestellt wurde. Allerdings ergibt sich beim Bundesrat insofern eine Abweichung, als der Anteil der Bundesratsmitglieder mit Parlamentserfahrung aus der Weimarer Zeit bei der SPD mit 45% deutlich höher lag als bei der CDU/CSU und FDP, wo er nur etwa 35% betrug.

Ein ähnliches Zahlenverhältnis auf erheblich höherem Niveau ergibt sich zwischen CDU/CSU und SPD, wenn die Parteizugehörigkeit der Bundesratsmitglieder vor 1933 ins Blickfeld genommen wird. So gehörten im August 1950 auf SPD-Seite immerhin 90% der Bundesratsmitglieder schon in der Weimarer Republik einer politischen Partei an, während ihr Anteil bei der CDU/CSU bei etwa 80% lag. Bei der CDU/CSU handelte es sich dabei ausschließlich um ehemalige Mitglieder des Zentrums und der BVP, bei der SPD mit Ausnahme eines ehemaligen Kommunisten und eines ehemaligen Mitgliedes des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes um alte Sozialdemokraten.

In Anbetracht dieser Zahlen verwundert es nicht, daß die übergroße Mehrheit, nämlich 85% der Lebensläufe der Bundesratsmitglieder Hinweise auf in der NS-Zeit erlittene Sanktionen enthält. Bei ca. 33% lag immerhin die Zahl derer, die im Dritten Reich verfolgt und zeitweise

22 Eschenburg, Bundesrat, S. 54.

23 Dies waren Josef Beyerle, Hermann Fecht und Reinhold Maier.

inhaftiert worden waren, und bei über 50% der Anteil derer, die ihres Amtes verlustig gingen bzw. auf Dauer oder vorübergehend ihren Beruf nicht mehr ausüben durften. Es versteht sich schon beinahe von selbst, daß die entsprechenden Zahlen für die SPD über und für die CDU/CSU unter diesen Durchschnittswerten lagen.

Durch die territoriale Neuordnung im deutschen Südwesten und Regierungsumbildungen in mehreren Ländern änderte sich die personelle Zusammensetzung des Bundesrates bis 1953 erheblich. Nur noch 50% der Minister, die dem Bundesrat im August 1950 angehört hatten, waren auch im Februar 1953 noch Mitglieder dieses Gremiums. Der Bundesrat war somit das Bundesorgan, das sich im Laufe der ersten Legislaturperiode personell am stärksten erneuerte. Die Auswirkungen dieser Erneuerung auf die eben untersuchten Merkmale Parlamentserfahrung, Parteizugehörigkeit vor 1933 und Haltung im Dritten Reich lassen sich wie folgt zusammenfassen: Der Anteil der Politiker mit Parlamentserfahrung aus der Weimarer Zeit sank auf etwa 25% ab. Von den ehemaligen Reichsratsmitgliedern war nur noch Reinhold Maier übriggeblieben. Rückläufig war auch die Zahl derer, die bereits vor 1933 einer politischen Partei angehört hatten: Sie betrug nur noch etwa 75% (1950: etwa 85%). Relativ konstant blieb der Anteil derjenigen, deren Lebensläufe eine Negativbeziehung zum Dritten Reich aufwiesen: So gaben etwa 35% der Bundesratsmitglieder an, in dieser Zeit verfolgt und zeitweise inhaftiert worden zu sein, und etwas über 40% vermerkten Amtsenthebung bzw. dauerndes oder vorübergehendes Berufsverbot. Ein gravierender Unterschied zu 1950 ergab sich jedoch insofern, als sich 1953 unter den Mitgliedern des Bundesrates immerhin vier ehemalige nationalsozialistische Parteigenossen befanden.

Ein Vergleich der Analysen der personellen Zusammensetzung des Bundesrates und der Führungsschicht des Bundestages ergibt bei allen Abweichungen im einzelnen doch ein ähnliches Gesamtbild. Hier wie da handelte es sich vornehmlich um einen Personenkreis, der mehrheitlich bereits vor 1933 politisch aktiv geworden war, damals allerdings meist nur im zweiten oder dritten Glied gestanden hatte. Das Dritte Reich bedeutete in allen Fällen das vorläufige Ende der politischen Arbeit, darüber hinaus außerdem sehr oft Verfolgung, Inhaftierung und Zerstörung bzw. Beeinträchtigung der beruflichen Existenzmöglichkeiten. Nach dem Ende des Nationalsozialismus trat dieser Personenkreis sogleich wieder in die politische Arbeit ein und stieg sehr schnell in politische Führungspositionen auf. Zu dieser Gruppierung traten – mit wachsendem Abstand zum Kriegsende immer zahlreicher werdend – Politiker, die sich erst nach 1945 für den Eintritt in eine demokratische Partei entschieden und eine politische Karriere begonnen hatten. Dieser Typus war in aller Regel mit wenig oder gar keinen Schwierigkeiten durch das Dritte Reich gekommen oder hatte gar von ihm profitiert und in einem positiven Verhältnis zu ihm gestanden.

Ähnlichkeiten zwischen Bundestag und Bundesrat sind auch bei der Erstbesetzung des jeweiligen Präsidentenamtes festzustellen: In beiden Fällen kam ein Politiker zum Zuge, der bereits in der Phase vor der Staatsgründung in einem überzonalen Organ eine politische Rolle gespielt und einschlägige Erfahrungen gesammelt hatte. Doch während Köhlers Wahl zum Präsidenten des Bundestages ohne großes Aufheben über die Bühne ging, geriet die Wahl des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Arnold zum ersten politischen Eklat in der soeben ins Leben getretenen Bundesrepublik.

Über die Machtfülle und die Einflußmöglichkeiten des Bundesratspräsidenten bestanden damals allseits noch unklare Vorstellungen. Es war allgemein die Neigung zu beobachten, das Amt als politische Machtposition anzusehen, die durchaus die Chance eröffnete, den Bewegungsspielraum der Bundesregierung einzugrenzen und an der Planung und Durchführung ihrer Politik zu partizipieren. Adenauer hat diese Auffassung in keinem Augenblick geteilt; er hielt den Bundesratspräsidenten jedoch für mächtig genug, der Bundesregierung „erhebliche Schwierigkeiten" machen zu können. Aus diesem Grund sprach er sich entschieden dagegen aus, einen Sozialdemokraten zum Bundesratspräsidenten zu wählen,[24] und plädierte nachdrücklich für die Wahl Ehards, dessen politische Grundansichten mit den seinigen weitgehend übereinstimmten und auf dessen loyale Unterstützung er setzen zu können glaubte. Anders war dies bei Karl Arnold, dessen politisches Weltbild sich von dem des Kanzlers deutlich unterschied, der zu Adenauer in einem starken Rivalitätsverhältnis stand und der beabsichtigte, die Machtmittel des Bundesratspräsidentenamtes, die er sehr hoch veranschlagte,[25] zur Durchsetzung seiner Konzeptionen und Zielvorstellungen gegenüber der Regierung voll zu nutzen.

Karl Arnold war gebürtiger Schwabe, der über den katholischen Gesellenverein in die Politik gekommen war. Als Kartellsekretär der christlichen Gewerkschaften arbeitete er von 1924 bis 1933 in Düsseldorf. Das Dritte Reich überlebte er nach einigen Anfangsschwierigkeiten, von einer Verhaftung 1944 abgesehen, relativ unbehelligt als kaufmännischer Leiter einer offenen Handelsgesellschaft. Nach dem Krieg gehörte Arnold – in der Weimarer Republik Mitglied des Zentrums – zu den Gründern einer interkonfessionellen christlichen und sozialen Partei, die schon bald in der CDU aufging. 1946 wurde er zum Oberbürgermeister von Düsseldorf gewählt, ein Jahr später zum stellvertretenden Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, 1947 zum Ministerpräsidenten an gleicher Stelle. Bereits in der jungen Union stand Arnold für einen „christlichen

24 Protokoll über die Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 5. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

25 Vgl. Hüwel, Arnold, S. 210 f.

Sozialismus", was zu ersten Konflikten mit Adenauer führte,[26] und als Ministerpräsident galt er unter seinen Kollegen als die „am weitesten nach links exponierte Figur des politischen Katholizismus".[27] Arnolds gesellschaftspolitische Zielvorstellungen unterschieden sich somit grundlegend von denen Adenauers, und er sah die Möglichkeit zu ihrer Verwirklichung nur in einer Zusammenarbeit mit der SPD, so daß er ein entschiedener Verfechter der Großen Koalition auf Landes- und Bundesebene und damit auch in dieser Frage ein Gegner der Adenauerschen Konzeption war. Sein Coup vom September 1949, mit dem er seine Wahl zum Bundesratspräsidenten durchsetzte, vermochte zwar Adenauers Regierungsbildung nicht zu verhindern, zeigte aber auf, daß sich zu dieser Zeit auch noch innerhalb der CDU starke Kräfte gegen den Kanzler mobilisieren ließen, so daß für Adenauer die Gefahr weiterer Angriffe von dieser Seite bestand, dies um so mehr, als Arnold sogleich nach seiner Wahl daran ging, sein Verhältnis zu Ehard wieder in Ordnung zu bringen und damit seine Stellung als Bundesratspräsident zu festigen.

Als Mittelsmann diente Arnold Finanzminister Fritz Schäffer, an den er sich in den krisenhaften Tagen nach seiner Wahl mit der Anregung wandte, möglichst bald Ehard in München einen Besuch abzustatten, um den über Arnolds Vorgehen äußerst erbosten bayerischen Ministerpräsidenten wieder freundlich zu stimmen. Nach Rücksprache mit Anton Pfeiffer riet Schäffer Arnold, mit seinem Besuch noch einige Zeit abzuwarten. Doch schon Ende September 1949 hielt Schäffer den Zeitpunkt für gekommen, Arnold zu einer Reise nach München zu ermuntern.[28] So fuhr Arnold wenige Tage später in die bayerische Hauptstadt, wo zur gleichen Zeit ein Gewerkschaftskongreß stattfand. Gegenüber der Öffentlichkeit betonte Arnold jedoch nachdrücklich, daß „sein Besuch in München [. . .] in erster Linie dem bayerischen Ministerpräsidenten" gelte und der Gewerkschaftskongreß nur „zufällig zeitlich mit diesem Besuch" zusammenfalle.[29] Angesichts dieser Verbeugung vor Ehard verwundert es nicht, daß auch die Gespräche mit dem bayerischen Ministerpräsidenten erfolgreich verliefen. Als Ehard am Ende des Besuches nach seinem Verhältnis zu Arnold gefragt wurde, antwortete er, „es gebe für ihn keinen Grund mehr, die Angelegenheit zu erörtern, nachdem der Präsident des Bundesrates gewählt sei", und setzte dann wörtlich hinzu: „Man hat gelegentlich einen persönlichen Zorn, aber der darf nicht länger als 24 Stunden dauern. Herr Arnold hat sich auch schon oft geärgert".[30]

Erleichtert wurde der Ausgleich zwischen Arnold und Ehard auch noch dadurch, daß der Bundesrat am 20. Oktober 1949 den bayerischen

26 Zum Lebenslauf Arnolds ebenda, S. 19 ff., zu seinen ersten Konflikten mit Adenauer ebenda, S. 72 ff.

27 Nach Glaeser, Köpfe, S. 22.

28 Fritz Schäffer an Anton Pfeiffer vom 28. 9. 1949, NL A. Pfeiffer 246.

29 Meldung der dpa vom 11. 10. 1949, AdsD, Sammlung Personalia: Ehard.

30 Ebenda.

Ministerpräsidenten zum Vorsitzenden seines Ausschusses für zwischenstaatliche Beziehungen wählte.[31] Der zunächst ebenfalls als Kandidat für dieses Amt genannte nordrhein-westfälische Minister Carl Spiecker (CDU)[32] hatte sich nicht zur Wahl gestellt. Dies war möglicherweise auch ein Ergebnis von Arnolds Besuch in München.

Wenn Arnolds Bestrebungen in der Folgezeit dennoch zum Scheitern verurteilt waren, aus dem Amt des Bundesratspräsidenten eine eigenständige bundespolitische Machtposition zu machen, so hatte dies mehrere Gründe. Er selbst mußte sich im ersten Halbjahr 1950 mehr als ihm lieb war gegen publizistische Hetzkampagnen zur Wehr setzen, einen langen und harten Landtagswahlkampf in Nordrhein-Westfalen führen und schließlich in langwierigen und schwierigen Verhandlungen eine neue Landesregierung bilden,[33] so daß er dem Amt des Bundesratspräsidenten weniger Aufmerksamkeit widmen konnte, als er gewünscht hätte und wie es erforderlich gewesen wäre. Hinzu kam auf der anderen Seite, daß die einzelnen Länderchefs eifersüchtig auf die Wahrung ihrer Rechte achteten und nicht bereit waren – wie die Diskussion um die Neufassung der Geschäftsordnung zeigte –, Kompetenzen des Ständigen Beirats an den Präsidenten bzw. das Präsidium des Bundesrates abzutreten. Außerdem faßten die Ministerpräsidenten – offenbar gegen den Willen Arnolds, der bis Mitte August 1950 versucht haben soll, als Bundesratspräsident wiedergewählt zu werden[34] – auf ihrer Konferenz in Königstein am 30. August 1950 den Beschluß, eine feste Reihenfolge für die Wahl des Präsidenten festzulegen.[35] Damit griffen sie einen Vorschlag auf, den Ministerpräsident Kopf bereits am 5. September 1949 gemacht hatte, nämlich als ersten den Ministerpräsidenten des Landes mit der größten Einwohnerzahl zum Bundesratspräsidenten zu wählen, auf den sodann im festen Jahresturnus die Ministerpräsidenten aus den Ländern mit der jeweils nächst kleineren Bevölkerungszahl folgen sollten.[36] Für die Wahl der Vizepräsidenten wurde bei dieser Gelegenheit eine ähnliche Regelung beschlossen.[37] Damit sorgten die Ministerpräsidenten zwar dafür, daß es in Zukunft keinen Streit mehr zwischen ihnen über die Wahl des Präsidenten geben konnte, zugleich verminderten sie aber auch die politische Bedeutung des Präsidentenamtes ganz erheblich, da die nur einjährige Amtsführung verhindert, daß der jeweilige Bundesratspräsident in diesem Amt Profil und Erfahrung gewinnt und auch längerfristig angelegte politische Vorhaben verfolgen kann. So hat sich das Amt in der Folgezeit nicht zu einem politischen Leitzentrum, sondern eher zu einer

---

31 Stenographischer Bericht über die 5. Sitzung des Bundesrates am 20. 10. 1949, S. 32.

32 Nach Artikel „Bundesrat schaltet sich ein" in der Deutschen Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 15. 10. 1949.

33 Vgl. Hüwel, Arnold, S. 214 ff.

34 Vermerk Mais für Adenauer vom 24. 8. 1950, BayHStA, MA 37.

35 Vgl. Neunreither, Bundesrat, S. 51; Ziller, Bundesrat, S. 50.

36 Über diesen Vorschlag Kopfs informierte Gereke am 6. 9. 1949 die CDU/CSU-Bundestagsfraktion; Protokoll dieser Sitzung in ACDP, VIII–001–006/1.

37 Vgl. Neunreither, Bundesrat, S. 51; Ziller, Bundesrat, S. 51.

reinen Verwaltungs- und Repräsentationsspitze entwickelt, der lediglich die Kompetenz zu „formalen Entscheidungen" zusteht.[38]

In diesen Rahmen mußten sich auch die auf Arnold folgenden Bundesratspräsidenten fügen, obgleich von der politischen Statur her jeder von ihnen einen „wirklichen" Bundesratspräsidenten abgegeben hätte. Das gilt gleichermaßen für den bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard,[39] den niedersächsischen Ministerpräsidenten Hinrich Wilhelm Kopf[40] und den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Reinhold Maier,[41] die alle drei schon seit geraumer Zeit an der Spitze ihrer Landesregierungen standen. In dieser Eigenschaft hatten sie an der Weststaatgründung aktiv mitgewirkt und dabei den Beweis erbracht, daß sie „bundespolitisch" zu denken und zu handeln in der Lage waren. Als ihr eigentliches politisches Wirkungsfeld betrachteten sie jedoch damals wie später im Bundesrat ihre Länder, deren Interessenwahrung ihr Einsatz in erster Linie galt. So blieben sie auch während ihrer Amtszeit als Bundesratspräsident ihrem Selbstverständnis nach Landespolitiker, denen langfristig nicht daran gelegen sein konnte, einen Teil ihrer Machtbefugnisse an den Bundesratspräsidenten abzutreten. Hinzu kam ein Mißtrauen gegenüber dem Bundesrat als Bundesorgan, das sich auch feststellen läßt, als die Errichtung des bürokratischen Apparates des Bundesrates zur Diskussion stand.

5. Organisatorischer und personeller Aufbau der Bundesratsverwaltung

Wie oben gezeigt wurde, hatte sich die Ministerpräsidentenkonferenz außerstande gesehen, einen eindeutigen Beschluß zu fassen, ob das beim Bundesrat einzurichtende Sekretariat lediglich als technisches Büro aufgezogen oder ob nach dem Vorbild des Frankfurter Länderrates ein größeres Sekretariat mit Fachreferenten eingerichtet werden sollte. Ließ sich auf der letzten Sitzung der Ministerpräsidentenkonferenz am 26. August 1949 noch eine überwiegende Meinung konstatieren, die lediglich für den Aufbau eines technischen Büros votierte,[42] so ergab die erste Sitzung des Haushalts- und Organisationsausschusses des Bundesrates am 12. September 1949, in der bis auf Württemberg-Hohenzollern alle Länder vertreten waren, daß nahezu alle Anwesenden für die „Einrichtung eines großen Sekretariats mit hochqualifizierten Referenten" eintraten. Auch gegen die Empfehlung des schleswig-holsteinischen Justizministers Rudolf Katz (SPD), vorläufig das Büro des Länderrates beim Bundesrat einzusetzen und „zur Durchführung technischer Arbei-

38 Vgl. Neunreither, Bundesrat, S. 52.

39 Zu seiner Biographie und seinem Wirken bis 1949 Morsey, Bayern, passim. Kurzbiographie neuerdings von Albrecht, Ehard.

40 Über ihn ausführlich Vogelsang, Kopf, passim.

41 Über Reinhold Maier fehlt bisher eine Biographie. Knapper Abriß von Berg, Maier, S. 60–69. Über seine Zeit als Bundesratspräsident siehe Maier, Erinnerungen, S. 461 ff.

42 S.o.S. 107.

ten" auch das Büro der Ministerpräsidenten heranzuziehen, erhob sich kaum Widerspruch. Nur der bayerische Vertreter Claus Leusser machte gegen die Einsetzung von Fachreferenten beim Bundesrat grundsätzliche Bedenken geltend.[43] Der Ausschuß vertagte eine Beschlußfassung auf seine nächste Sitzung, in der er sich dann jedoch am 20. September 1949 mit 8:3 Stimmen für ein mit Fachreferenten besetztes Sekretariat aussprach.[44] In die Ablehnungsfront war neben Bayern inzwischen auch Berlin und Rheinland-Pfalz eingeschwenkt.[45]

Bayern gab seinen Kampf jedoch auch nach dieser Abstimmungsniederlage noch nicht verloren, und Mitarbeiter seiner Vertretung in Bonn haben in Gesprächen mit Kollegen aus anderen Bundesländern weiter nach Unterstützung für ihre Auffassung gesucht. Ein Teilerfolg konnte am 26. September 1949 insofern nach München gemeldet werden, als mit den Bevollmächtigten Hessens und Württemberg-Badens Einigkeit erzielt wurde, daß für den Fall der Institutionalisierung eines ständigen Generalsekretärs und der Anstellung von Fachreferenten beim Bundesrat dort keine eigene Ministerialbehörde entstehen dürfe, was man dadurch verhindern zu können glaubte, daß man dem Generalsekretär die Aufsicht über die Referenten und deren Koordinierung entzog und „jeweils für die Dauer von etwa drei oder sechs Monaten im Turnus einen der Länderbevollmächtigten mit der Überwachung des Bundesratssekretariats und seiner Referenten" betraute.[46]

In einer inoffiziellen Besprechung des Bundesrates am 19. Oktober 1949 in Unkel,[47] die der Vorbereitung der Plenarsitzung des folgenden Tages diente, zeigte sich sodann, daß besonders im Kreis der Ministerpräsidenten immer noch starke Vorbehalte gegen die Einrichtung eines Bundesratssekretariats mit Fachreferenten bestanden. Vor allem Brauer, Ehard, Maier und Kopf brachten nachdrücklich ihre Einwände vor, die in der Befürchtung gipfelten, daß das Sekretariat „ein politisches Eigengewicht [mit] zentralistischer Tendenz" erhalten[48] und damit die Länderinteressen im Bundesrat auf der Strecke bleiben könnten.[49] Positiv äußerten sich zur Empfehlung des Haushalts- und Organisationsausschusses, ein größeres Sekretariat aufzuziehen, nur Kaisen (mit Einschränkung) und

43 Protokoll der 1. Sitzung des Haushalts- und Organisationsausschusses des Bundesrates am 12. 9. 1949, Archiv des Bundesrates, Errichtung des Sekretariats, Heft 1; Vormerkung Claus Leussers über die konstituierende Sitzung des Haushalts- und Organisationsausschusses des Bundesrates am 12. 9. 1949, NL A. Pfeiffer 246.

44 Dazu Meyer, Sekretariat, Archiv des Bundesrates.

45 Ebenda.

46 Aktenvermerk Wutzlhofers vom 26. 9. 1949 für Anton Pfeiffer, NL A. Pfeiffer 246.

47 Stenographische Niederschrift dieser Sitzung im Archiv des Bundesrates, Errichtung des Sekretariats, Heft 2.

48 So die einprägsame Formulierung Wutzlhofers, Anm. 46.

49 Seinen ablehnenden Standpunkt faßte Brauer in dem Satz zusammen: „Es kann unmöglich so sein, daß eine Ministerialbürokratie die Diagonale zwischen den elf Ländern zieht und dann für uns denkt oder sogar für uns handelt." Ehard betonte: „Es besteht ohne Zweifel eine große Gefahr, wenn man einen solchen Stab von Fachreferenten schafft, daß eine Bürokratie entsteht, die den Bundesrat selber überspielt und die das Bestreben hat, sich selbständig zu machen, sich auszudehnen und vor allen Dingen auch natürlich für sich selbst etwas zu erreichen." Zitate nach dem Stenographischen Protokoll, Anm. 47.

Bundesratspräsident Arnold, der die Bedenken seiner Kollegen mit der Versicherung auszuräumen suchte, „daß kein vernünftiger Mensch daran denkt, eine Ministerialbürokratie im Bundesrat hochzuzüchten", und sich auf den pragmatischen Standpunkt stellte, unverzüglich mit dem Aufbau des Sekretariats zu beginnen, damit „wir im Bundesrat endlich praktisch arbeitsfähig werden". Der Einsicht in diese Notwendigkeit vermochte sich niemand zu entziehen, und man kam ihr im folgenden insoweit nach, als man den Bundesratspräsidenten ermächtigte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen und diejenigen Kräfte einzustellen, die er für das Anlaufen des ganzen Apparates für unerläßlich hielt. Die Entscheidung über die Anstellung von Fachreferenten zur Betreuung der Ausschußarbeit wurde bis zu den Haushaltsberatungen zurückgestellt. An die einzelnen Ausschüsse erging gleichzeitig die Aufforderung, bis dahin ihre Meinung zur Anstellung von Fachreferenten für die Ausschüsse kundzutun.[50] Entsprechend hat das Bundesratsplenum einen Tag später entschieden.[51]

Bis zu diesem Zeitpunkt waren die laufenden Sekretariatsarbeiten für den Bundesrat durch das Büro der Ministerpräsidenten ausgeführt worden, dessen Leiter Heinrich Bergner (SPD) Arnold am 9. September 1949 einen entsprechenden Auftrag erteilt hatte.[52] Zu seiner Unterstützung war kurz darauf der bisherige Justitiar des Länderrates, Joachim Lehmann (SPD), mit einem Teil der Beamtenschaft des dortigen Sekretariats von Arnold nach Bonn berufen worden.[53] Als dann auch noch Gerüchte an die Öffentlichkeit drangen, daß der Bundesratspräsident Bestrebungen unterstütze, mit Heinrich Troeger (SPD) den bisherigen Generalsekretär des Länderrats zum Chef des Bundesratssekretariats zu berufen,[54] schaltete man in CDU/CSU-Kreisen auf Alarm, da befürchtet wurde, daß Arnold „die ganze Maschinerie des Bundesrates in SPD-Hände" geraten lasse.[55] Der Widerstand aus Süddeutschland gegen den Aufbau eines großen Bundesratssekretariats beruhte zwar hauptsächlich auf grundsätzlichen Bedenken; hinzu kamen jedoch auch parteipolitisch motivierte Vorbehalte, deren Gewicht nicht unterschätzt werden darf.

Aber trotz aller Einwände von dieser Seite setzten sich schließlich die Kräfte durch, die für die Einrichtung eines Sekretariats mit Fachreferen-

---

50 Ebenda und Meyer, Anm. 44.

51 Stenographischer Bericht über die 5. Sitzung des Bundesrates am 20. 10. 1949, S. 30 ff.

52 Aktenvermerk Bergners vom 9. 9. 1949. Archiv des Bundesrates, Errichtung des Sekretariats, Heft 1.

53 Protokoll über die Sitzung des Bundesratspräsidiums am 14. 9. 1949, Archiv des Bundesrates; Adolf Süsterhenn an Adenauer vom 15. 9. 1949, StBkAH 07.08; Vormerkung Anton Pfeiffers für Ehard vom 17. 9. 1949 über die Entwicklung des Bundesrates, NL A. Pfeiffer 246 und BayHStA, MA 37.

54 Adolf Süsterhenn an Adenauer vom 15. 9. 1949, StBkAH 07.08; der reale Hintergrund dieser Gerüchte geht aus einem Schreiben Walter Menzels, zu dieser Zeit Innenminister im Kabinett Arnold, an Erich Ollenhauer vom 23. 8. 1949 hervor, in dem es heißt: „Arnold würde mir zustimmen und wäre auch bereit, Troeger zu übernehmen." AdsD, Bestand Ollenhauer 23.

55 Vormerkung Leussers für Ehard und Anton Pfeiffer vom 17. 9. 1949, NL A. Pfeiffer 246 und BayHStA, MA 37.

ten plädierten. Die Mehrzahl der Ausschüsse hielt nämlich die Bestellung hochqualifizierter Referenten zur Erledigung der Ausschußarbeit für notwendig,[56] so daß der Bundesrat am 23. November 1949 bei der Beschlußfassung über seinen ersten Haushalt sechs Stellen für Ausschußsekretäre – wie die Fachreferenten fortan hießen – genehmigte.[57] In Anlehnung an eine frühere bayerische Anregung erhielten sie im Rahmen des Sekretariats jedoch eine Sonderstellung. Ihr Vorgesetzter wurde der jeweilige Ausschußvorsitzende, ihr Dienstvorgesetzter der Bundesratspräsident. Dem – damals so genannten – Geschäftsleitenden Direktor unterstanden sie somit „allein im dienstlichen Bereich und in Fragen des allgemeinen Dienstbetriebs der Behörde, nicht aber in ihrer sachlichen Arbeit".[58] Es war daher nur konsequent, daß die Ausschußbüros als eigenständige Abteilung im ersten Geschäftsverteilungsplan vom 20. Dezember 1949 auftauchten, klar getrennt von der Verwaltungsabteilung und dem Stenographischen Dienst, denen gegenüber der Geschäftsleitende Direktor uneingeschränkte Weisungsbefugnis besaß.[59] Die Sonderstellung der Ausschußsekretäre kam auch bei dem auf sie angewandten Auswahl- und Einstellungsverfahren zum Ausdruck. Es lag in den Händen der jeweiligen Ausschußvorsitzenden, die nach Anhörung ihrer Ausschüssen für zwischenstaatliche Beziehungen und für Gesamtdeutsche Angelegenheiten, Wolf von der Heide[62] bei den Ausschüssen für

Bei der Besetzung dieser Stellen griffen die Ausschüsse zunächst auf Referenten des Sekretariats des Frankfurter Länderrats zurück. Herbert Fischer-Menshausen[60] wurde Ausschußsekretär des Finanzausschusses, wechselte aber schon im Frühjahr 1950 in das Bundesfinanzministerium über. Bernhard Wegmann[61] übernahm den Sekretärsposten bei den Ausschüssen für Zwischenstaatliche Beziehungen und für Gesamtdeutsche Angelegenheiten, Wolf von der Heide[62] bei den Ausschüssen für Wirtschaft, Verkehr und Post. Für die Sekretärsstelle beim Rechtsausschuß kandidierte Joachim Lehmann. Doch noch ehe hier die endgültige Entscheidung gefallen war, entschloß er sich zur Übernahme des Rechtsreferats im Bundespräsidialamt. Im Frühsommer 1950, als alle Sekretärsstellen besetzt waren, saßen auf ihnen mit Wegmann und von der Heide nur noch zwei Beamte, die bereits im Sekretariat des Länderrats gearbeitet hatten. Die restlichen vier Ausschußsekretäre[63] und zwei Hilfsaus-

---

56 Meyer, Anm. 44.

57 Stenographischer Bericht über die 8. Sitzung des Bundesrates am 23. 11. 1949, S. 79 f.

58 Vgl. Neunreither, Bundesrat, S. 54.

59 Dazu Meyer, Anm. 44 und vorläufiger Geschäftsverteilungsplan vom 20. 12. 1949, Archiv des Bundesrates.

60 Fischer-Menshausen war vom Rechnungshof für die britische Zone zum Länderrat abgeordnet worden.

61 Wegmann war über das Bayerische Wirtschaftsministerium zum Länderrat gekommen. Bayern legte 1949 Wert auf seine weitere Verwendung im Bundesrat; Vormerkung Leussers für Anton Pfeiffer und Ernst Rattenhuber vom 1. 12. 1949, NL A. Pfeiffer 63.

62 von der Heides Weg führte vom Reichswirtschaftsministerium über das Verwaltungsamt für Wirtschaft zum Länderrat.

63 Herbert v. Streit, Franz Wessel, Heinrich Steiger und Friedrich Wilhelm Bahs.

schußsekretäre[64] – zuständig für die Ausschüsse für Flüchtlingsfragen und Wiederaufbau sowie für innere Angelegenheiten – kamen ebenso von anderer Seite in ihre Positionen wie der erste Geschäftsleitende Direktor.

Als im Bundesrat Ende November/Anfang Dezember 1949 die Diskussion über die Besetzung dieses Postens in die entscheidende Phase trat, befand sich der Name Heinrich Troegers nicht mehr auf der Kandidatenliste. In der 5. Sitzung des Ständigen Beirates am 3. Dezember 1949 standen drei Bewerber zur Debatte. Bayern präsentierte den Direktor des Bundestages, Hans Trossmann – schon seit einiger Zeit der ausgesprochene Wunschkandidat Hans Ehards und Anton Pfeiffers für dieses Amt[65] –, Niedersachsen schlug den bisherigen persönlichen Referenten Schlange-Schöningens, Oskar von John, vor, und Württemberg-Baden empfahl die Anstellung des Präsidialdirektors Albert Kistner.[66] Doch keiner dieser Kandidaten wurde am Ende gewählt. Statt dessen fiel das Amt an den Chef der Landespressestelle von Nordrhein-Westfalen, Hermann Katzenberger (CDU), einen engen Vertrauten des Bundesratspräsidenten Arnold, der die Wahl Katzenbergers gegen den Protest einiger Kollegen durchsetzte, die sich durch das Vorgehen Arnolds übergangen fühlten.[67]

Katzenberger, von Haus aus gelernter Diplomat, hatte sich nach seiner Entlassung aus dem Auswärtigen Dienst im Jahre 1938 als Mitarbeiter eines Korrespondenzbüros durchgeschlagen und sich nach Kriegsende als Schriftleiter der Berliner Zeitung „Die Neue Zeit" dem politischen Journalismus zugewandt, ehe er 1948 in die Düsseldorfer Landespressestelle überwechselte. Seine Wahl, die die „Bonner Rundschau" als Überraschungserfolg Arnolds wertete, gab daher sogleich der Vermutung Raum, daß sie dem „Amt des Direktors eine entschieden politische Note" geben werde.[68] An entsprechenden Versuchen hat es in den Anfangsmonaten des Bundesrates offenbar nicht gefehlt. Zu Beginn des Jahres 1950 konstatierte die bayerische Vertretung in Bonn wiederholt „unterirdische Bestrebungen auf eine Große Koalition hin", für die sie Katzenberger verantwortlich machte,[69] der damit gleichgerichtete Absichten Arnolds[70] von seinem Direktorenamt aus zu unterstützen versuchte. In dem Maße jedoch, wie Arnolds Bestrebungen auf Stärkung des Bundesratspräsidentenamtes scheiterten, verlor auch das Amt des Geschäftsleitenden Direktors an politischem Gewicht. Katzenberger zog

---

64 Oskar Katzenberger und Karl v. Hobe.

65 Adolf Süsterhenn an Adenauer vom 15. 9. 1949, StBkAH 07.08; vertrauliches Schreiben Rattenhubers an die bayerische Staatskanzlei vom 30. 11. 1949, BayHStA, MA 110309.

66 Niederschrift über die 5. Sitzung des Ständigen Beirates am 3. 12. 1949, Archiv des Bundesrates.

67 Vgl. das Stenographische Protokoll über die 10. Sitzung des Bundesrates am 19. 12. 1949, Bd. 1, S. 138.

68 Bericht der „Bonner Rundschau" vom 20. 12. 1949.

69 Kopf an Schwend vom 22. 2. 1950, BayHStA, MA 4a.

70 Rattenhuber an Ehard vom 24. 2. 1950, BayHStA, MA 4a.

hieraus die Konsequenzen. Im Mai 1951 legte er sein Amt nieder und ging als deutscher Gesandter nach Dublin.

Als aussichtsreiche Kandidaten für Katzenbergers Nachfolge standen Ende Mai 1951 der Bevollmächtigte von Württemberg-Hohenzollern, Oberregierungsrat Albert Pfitzer, und der Sekretär des Rechtsausschusses des Bundesrates, Franz Wessel (SPD), zur Diskussion. Bei dieser Ausgangslage einigten sich die süddeutschen Länder darauf, gemeinsam die Wahl Pfitzers zu betreiben,[71] für den die Herkunft aus dem föderalistischen Südwestdeutschland ebenso sprach wie die Tatsache, daß er ein gelernter Verwaltungsfachmann war – ohne eigene (partei)politische Ambitionen. Dieses Mal setzten sich die süddeutschen Länder durch: Noch im Juni 1951 übernahm Pfitzer das Amt des Geschäftsleitenden Direktors. Während seiner langjährigen Amtszeit gab Pfitzer dem Amt die Prägung, die es bis heute aufweist: Chef der Verwaltung und Herr über die Organisation des Bundesrates, darüber hinaus loyaler Berater des jeweiligen Bundesratspräsidenten im politischen Bereich und dessen Platzhalter, wenn der Bundesratspräsident nicht in Bonn anwesend ist.[72]

Es ist sicherlich nicht zuletzt Pfitzers Amtsführung zu verdanken, daß die beim Start des Bundesrates im Jahre 1949 bei vielen Ministerpräsidenten vorhandenen Befürchtungen, das Bundesratssekretariat werde sich verselbständigen und sich zu einer eigenen, von den Ländern nicht mehr zu beeinflussenden Bürokratie entwickeln, sich als unbegründet herausgestellt haben. Diese Entwicklung wurde auch noch dadurch verhindert, daß der Personalbestand des Bundesratssekretariats seit 1949 nur unwesentlich angewachsen ist. Von 73 Mitarbeitern im Jahre 1949 kletterte er bis 1953 auf 86 Mitarbeiter (1982: 120 Mitarbeiter),[73] wobei auf die Laufbahn des höheren Dienstes 1949 nur 9 Mitarbeiter und 1953 lediglich 12 Mitarbeiter entfielen.[74]

VI. Das Bundesverfassungsgericht

1. Organisation des Gerichtes

Da der Parlamentarische Rat nicht in der Lage gewesen war, die notwendigen Bestimmungen für die Konstituierung des Bundesverfassungsgerichtes im Grundgesetz zu verankern, sondern sich damit begnügt hatte, „Minimalforderungen" in das Grundgesetz aufzunehmen, und ihre weitere Ausgestaltung dem Gesetzgeber überließ,[1] mußte die

---

71 Kurzprotokoll über die 68. Koordinierungsbesprechung für Bundesangelegenheiten in der bayerischen Staatskanzlei am 4. 6. 1951, BayHStA, Bevollmächtigter Bayerns beim Bund 10/1. Um Pfitzers Wahl zu garantieren, verzichtete Bayern sogar auf die Unterstützung seines eigenen Kandidaten, Regierungsdirektor Ripler aus dem bayerischen Arbeitsministerium.

72 Vgl. Neunreither, Bundesrat, S. 54 f.; Pfitzer, Organisation, S. 190; Ziller, Bundesrat, S. 60.

73 Nach Ziller, Bundesrat, S. 59.

74 Zahlen nach der Anlage 4 zu Meyer, Anm. 44.

1 S.o.S. 77ff.

Konstituierung des Bundesverfassungsgerichts so lange aufgeschoben werden, bis ein entsprechendes Gesetz vorlag. Die Arbeiten hieran begannen bereits wenige Wochen nach der Konstituierung der Bundesrepublik, und um die Jahreswende 1949/50 lagen bereits zwei Gesetzentwürfe im Bundestag zur Beratung vor: einer von seiten der Bundesregierung, der im Bundesjustizministerium erstellt worden war, ein anderer von seiten der SPD-Fraktion, für den der Abgeordnete Adolf Arndt verantwortlich zeichnete. Auf der Grundlage dieser beiden Entwürfe vollzog sich der Gesetzgebungsprozeß, an dem alle bereits existierenden Verfassungsorgane mehr oder weniger beteiligt waren, der sich äußerst langwierig gestaltete und erst im April 1951 zu einem erfolgreichen Abschluß gelangte.[2] Auf Einzelheiten der Entwürfe, der Gesetzgebungsarbeit und des endgültigen Textes ist hier nicht näher einzugehen.[3] Es sollen an dieser Stelle lediglich die Bestimmungen des Gesetzes interessieren, die die Organisation des Gerichtes regeln. Andere Probleme, wie z. B. die äußerst wichtige Frage nach dem Organstatus des Gerichtes, über die bereits in Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat kontrovers diskutiert wurde,[4] bleiben zunächst außer Betracht. Auf sie wird im Schlußteil der Arbeit zurückzukommen sein.

Am Ende langer Debatten über die Organisation des Bundesverfassungsgerichtes stand die einvernehmliche Entscheidung, ein Zwillingsgericht zu schaffen,[5] das aus zwei Senaten bestand. Jeder Senat war für bestimmte, durch das Gesetz festgelegte Fälle zuständig; über die Zuständigkeit in Zweifelsfällen und über die Koordinierung von Rechtsauffassungen zwischen beiden Senaten entschied das Plenum.

Jedem Senat gehörten zwölf Richter an. Ihre Wahl erfolgte für einen bestimmten Senat, eine wechselseitige Vertretung eines Richters des einen Senats durch einen Richter des anderen Senats wurde ausgeschlossen. In jedem Senat mußten vier Bundesrichter vertreten sein, die nach ihrer Wahl das Amt des Verfassungsrichters bis zum Ende ihrer Bundesrichtertätigkeit wahrnahmen. Die übrigen acht Richter jedes Senats wurden auf acht Jahre gewählt, bei der ersten Wahl die Hälfte von ihnen lediglich auf vier Jahre.

Als Wahlorgan für die Richter dienten nach Art. 94 Abs. 1 GG Bundestag und Bundesrat, wobei jeder eine Hälfte der Richter – verteilt auf beide Senate – zu wählen hatte. Beim Bundesrat erfolgte die Wahl durch das Plenum, während der Bundestag sein Wahlrecht einem sogenannten Wahlmännerausschuß übertrug, der aus zwölf Abgeordneten bestand. Als notwendiges Quorum galt für die Wahl beim Bundesrat die Zweidrittelmehrheit, im Wahlmännerausschuß des Bundestages die Dreiviertelmehrheit. Die Wahl der Richter erfolgte aus Vorschlägen, zu deren

---

2 Das Gesetz wurde am 16. 4. 1951 im Bundesgesetzblatt verkündet. BGBl. I/S. 243.

3 Dazu ausführlich Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 95 ff.; neuester kurzer Überblick von Geiger, Gestalt; am gründlichsten demnächst Reinhard Schiffers (Bearb.), Die Entstehung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951.

4 S.o.S. 78.

5 Zum folgenden Geiger, Gesetz, passim.

Abgabe die Bundesregierung, die Fraktionen des Bundestages und die Länderregierungen befugt waren und die beim Bundesjustizministerium listenmäßig erfaßt wurden.

An der Spitze des Gerichts standen ein Präsident und ein Vizepräsident. Sie waren aus dem Kreis der Richter zu wählen und saßen jeweils einem Senat vor. Als Wahlorgan wechselten sich in diesem Fall Bundestag und Bundesrat ab; bei der ersten Wahl hatte der Bundestag den Präsidenten, der Bundesrat den Vizepräsidenten zu wählen.

2. Verhandlungen über die Richterauswahl (bis 3. Juli 1951)

Unmittelbar nach der Verabschiedung des Gesetzes begannen die Vorarbeiten für die Richterwahl. Am 25. April 1951 wählte der Bundestag die Mitglieder des Wahlmännerausschusses, dem je fünf Abgeordnete von CDU/CSU und SPD sowie je ein Abgeordneter von FDP und DP angehörten.[6] Den Vorsitz übernahm mit Wilhelm Laforet (CSU) ein Abgeordneter mit langer Erfahrung als Verwaltungsbeamter und Universitätslehrer. Nur ein Jahr jünger als Adenauer, war er bis 1927 als Ministerialbeamter in bayerischen Ministerien tätig gewesen und hatte sodann einen Lehrstuhl an der Universität Würzburg übernommen, auf dem er auch während der NS-Zeit verblieben war. Versuche von NS-Machthabern, ihn in Pension zu schicken[7], hatten keinen Erfolg, da er als Kapazität auf seinem Fachgebiet unentbehrlich erschien. Nach dem Ende des Krieges führte ihn sein Weg vom Bayerischen Landtag über den Parlamentarischen Rat in den Bundestag, wo er als „der" Fachmann der CDU/CSU-Fraktion für Rechtsfragen zum Vorsitzenden des Rechtsausschusses gewählt wurde und in dieser Eigenschaft am Zustandekommen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes maßgeblich mitgewirkt hatte.

Am 9. Mai 1951 trat der Wahlmännerausschuß zu einer ersten „informatorischen Vorbesprechung" zusammen, um einige Verfahrensfragen zu regeln.[8] Dabei kam man überein, die technische Durchführung der gesamten Wahl einem kleinen Ausschußbüro unter der Leitung des Assistenten des Rechtsausschusses des Bundestages zu übertragen und eine Unterkommission aus fünf Wahlmännern zu bilden, die mit dem Bundesrat Verbindung aufnehmen sollte, um die Wahlvorbereitungen zu koordinieren. Als Mitglied dieser Unterkommission wurden die SPD-Abgeordneten Adolf Arndt und Otto Greve, der DP-Abgeordnete Joa-

---

6 Namentliche Auflistung der Ausschußmitglieder in Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 220.

7 So hieß es in einem Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultur an den Reichsminister für Wissenschaft, Erziehung und Volksbildung vom November 1942: „Die Bedenken, die gegen Geh. Rat Laforet vom Standpunkt des nationalsozialistischen Staates aus bestehen, lassen nicht zu, ihn über das 65. Lebensjahr hinaus im Dienst zu belassen"; Document Center, Berlin.

8 Aktenvermerk über die 1. Sitzung des Wahlmännerausschusses am 9. 5. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

chim v. Merkatz und – im nachhinein – die CDU/CSU-Abgeordneten Wilhelm Laforet und Hermann Pünder gewählt.

Schon einige Tage vorher hatte der Bundesratspräsident seinerseits ein Vertrauensmännergremium zur Vorbereitung der Wahl der Bundesverfassungsrichter bestellt, an dessen Spitze der hessische Justizminister Georg-August Zinn (SPD) stand und dem die Justizminister bzw. -senatoren der Länder Nordrhein-Westfalen (Amelunxen), Berlin (Kielinger), Hamburg (Kröger), Bayern (Josef Müller) und Rheinland-Pfalz (Süsterhenn) angehörten.[9] Am 9. Mai kam der Ständige Beirat des Bundesrates überein, dem Bundesratspräsidenten zu empfehlen, auf eine Zusammenarbeit der Vertrauensmänner des Bundesrates mit der Unterkommission des Wahlmännerausschusses des Bundestages hinzuwirken.[10] Dies ist dann auch geschehen, und in der Folgezeit ist die Kandidatenauswahl in gemeinsamen Besprechungen zwischen beiden Gremien erfolgt,[11] wobei der Teilnehmerkreis jedoch jeweils unterschiedlich zusammengesetzt war, da es allen Wahlmännern des Bundestages und Vertretern der Länder, die keinen Vertrauensmann stellten, offenstand, den Besprechungen beizuwohnen.[12]

Am 17. Mai 1951 fand die erste gemeinsame Sitzung der beiden Kommissionen statt.[13] Hierin beschränkte man sich auf die Festlegung eines Zeitplans und einigte sich auf die Art der Wahldurchführung: Prüfung und Filterung der Wahlvorschläge durch die beiden Gremien, so daß „schließlich nur noch ein enger Kreis von Bewerbern übrig bleibt und daß die eigentliche Wahl in einem einzigen Wahlakt vonstatten gehen solle". Eine Diskussion über Personalien unterblieb bei dieser Gelegenheit, da die beim Justizministerium eingegangenen Wahlvorschläge noch höchst unvollständig waren.

Bis zur nächsten gemeinsamen Sitzung am 31. Mai 1951[14] hatte sich das insofern geändert, als dem Gremium die ersten Vorschlagslisten der Fraktionen von CDU/CSU (35 Kandidaten), SPD (36 Kandidaten), FDP (8 Kandidaten) und Zentrum (1 Kandidat) sowie aller Länderregierungen mit Ausnahme von Bayern vorlagen.[15] Über etliche der in den Listen aufgeführten Namen und über einige von Sitzungsteilnehmern ins Gespräch gebrachte neue Kandidatenvorschläge wurde sodann eine

---

9 Kurzprotokoll über die 27. Sitzung des Ständigen Beirats am 2. 5. 1951, Archiv des Bundesrates.

10 Kurzprotokoll über die 28. Sitzung des Ständigen Beirats am 9. 5. 1951, Archiv des Bundesrates.

11 Eine nicht ganz vollständige Liste der gemeinsamen Besprechungen befindet sich im Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

12 Kurzprotokoll über die 27. Sitzung des Ständigen Beirats am 2. 5. 1951, Archiv des Bundesrates.

13 Aktenvermerk über die 2. Sitzung des Wahlmännerausschusses am 17. 5. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

14 Aktenvermerk über die 4. Sitzung des Wahlmännerausschusses am 31. 5. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

15 Vorschlagslisten, Stand 19. 5. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

kurze Diskussion geführt: Doch blieb all dies noch unverbindlich, eine auch nur vorläufige Festlegung erfolgte in keinem Fall.

Beim folgenden Zusammentreffen am 14. Juni 1951[16] basierten die Beratungen dann auf einer festeren Grundlage, da inzwischen die bisher noch fehlenden Vorschläge der DP-Bundestagsfraktion (1 Kandidat), Bayerns (4 Kandidaten) und der Bundesregierung (23 Kandidaten) vorlagen und außerdem die Fraktionen von CDU/CSU und SPD auf ihren Listen eine Reihe von Namen gestrichen hatten (CDU/CSU-Liste: 18 Kandidaten; SPD-Liste: 25 Kandidaten).[17] Aus sämtlichen Vorschlägen nannten nun jeweils die Vertreter der SPD und der Koalitionsparteien die Namen, die sie in die engere Wahl ziehen wollten: Aus dem Kreis der Bundesrichter wurden von SPD-Seite neun Namen, von seiten der Koalitionsparteien acht Namen genannt. Als Kandidaten für ein vierjähriges Richteramt, für das in erster Linie Professoren herangezogen werden sollten, gaben der SPD-Vertreter drei und die Vertreter der Koalitionsparteien fünf Hochschullehrer an. Die Kandidatenliste der auf acht Jahre zu wählenden Richter enthielt bei der SPD sieben, bei den Regierungsparteien neun Namen. Als gemeinsame Kandidaten von Koalition und Opposition wurden bereits in dieser Phase folgende spätere Bundesverfassungsrichter genannt: Erwin Stein (CDU),[18] von 1947 bis 1951 Kultusminister und ab 1949 zugleich Justizminister von Hessen; Georg Fröhlich,[19] seit 1949 Landesgerichtspräsident in Münster; Gerhard Leibholz,[20] Professor für öffentliches Recht und allgemeine Staatslehre in Göttingen; Claus Leusser,[21] Ministerialrat in der bayerischen Staatskanzlei. Anschließend einigten sich die Sitzungsteilnehmer darauf, daß sowohl die Vertreter der einzelnen Bundestagsfraktionen im Wahlmännerausschuß als auch die Vertrauensmänner des Bundesrates bis zur nächsten Besprechung jeweils eine „Probebesetzung des Gerichts" ausarbeiten und dabei in Erwägung ziehen sollten, ob nicht auch eine Frau in die engere Wahl einzubeziehen sei.

Als die Mitglieder der beiden Unterkommissionen am 21. Juni wieder zusammentrafen,[22] lagen zwei Besetzungslisten vor, die die Abgeordneten Arndt und Pünder erarbeitet hatten. Obwohl beide Ausarbeitungen

---

16 Niederschrift über die gemeinsame Sitzung (5. Sitzung) des Unterausschusses der Wahlmänner und Mitglieder des Bundesrats am 14. 6. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

17 Vorschlagslisten, Stand 9. 6. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

18 Steins Name befand sich auf den Vorschlagslisten von CDU/CSU, SPD und Bundesregierung.

19 Fröhlich wurde von der CDU/CSU, der Bundesregierung und der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen vorgeschlagen.

20 Der Vorschlag Leibholz kam von der SPD. Einem Brief von Walter Strauß (CDU) an Franz-Josef Wuermeling (CDU) vom 17. 4. 1951 ist zu entnehmen, in welches Lager Leibholz politisch einzuordnen war. Hier heißt es, Leibholz „gehört keiner Partei an, steht aber völlig auf unserem Boden". ACDP, V–001–284/4.

21 Leussers Name befand sich auf den Vorschlagslisten von CDU/CSU, SPD, der Bundesregierung und der bayerischen Staatsregierung. Politisch der CSU zuzuordnen.

22 Niederschrift über die gemeinsame Besprechung der Wahlmänner mit den Vertrauensmännern des Bundesrates am 21. 6. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

als rein persönliche Stellungnahmen der Abgeordneten gekennzeichnet waren, ließen beide wissen, daß sie aller Voraussicht nach auch die Zustimmung der ihnen politisch nahestehenden Kollegen finden würden.[23] Wie der Ablauf der Sitzung am 21. Juni bewies, traf die Beurteilung der Listen durch die beiden Abgeordneten zu, denn sie wurden den weiteren Beratungen als parteioffiziöse Stellungnahmen zugrunde gelegt. Bei einem Vergleich der beiden Listen stellte sich sofort heraus, daß mehrere Namen in beiden Vorschlägen aufgeführt wurden. Außer Fröhlich, Leusser und Stein, deren Kandidatur schon in der vorausgegangenen Sitzung allgemeine Zustimmung gefunden hatte – Leibholz war in Arndts Liste nicht aufgenommen worden –, befanden sich auf beiden Listen gemeinsam die Namen folgender späterer Bundesverfassungsrichter: Anton Henneka,[24] seit 1947 Landesgerichtsdirektor in Konstanz; Herbert Scholtissek (CDU),[25] Landtagsabgeordneter in Nordrhein-Westfalen, und Bernhard Wolff,[26] seit 1950 Bundesrichter am Bundesfinanzhof, davor Mitarbeiter in der Rechtsabteilung der britischen Kontrollkommission in Frankfurt. Ebenfalls auf beiden Listen stand der Name des Kölner Rechtsanwalts Fritz Fuchs, der seine Bewerbung später aber zurückzog. Beim Durchgang der übrigen Namen stellte sich sehr schnell heraus, welche Kandidatur auf einer der beiden Listen besondere Unterstützung fand bzw. schwerwiegende Bedenken und Widerstände hervorrief, so daß sich am Ende der Besprechung abzeichnete, wie die Kandidatenliste aussehen mußte, der alle Seiten zustimmen konnten. Während der Besprechung kam auch noch einmal das Problem einer weiblichen Kandidatin zur Sprache, und bei dieser Gelegenheit tauchte erstmals der Name der späteren Verfassungsrichterin Erna Scheffler auf,[27] zu dieser Zeit Verwaltungsgerichtsdirektorin in Düsseldorf. Sie war ein Jahr zuvor auf dem Deutschen Juristentag einer größeren Öffentlichkeit bekannt geworden, als sie dort ein Hauptreferat zum Thema der Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau gehalten und damit vor allem in SPD-Kreisen einen glänzenden Eindruck hinterlassen hatte.[28]

Einen Tag später, am 22. Juni, trafen die Vertrauensmänner des Bundesrates mit den Bundestagsabgeordneten Laforet, Menzel und Tillmanns zusammen.[29] Dabei legten sie eine neue Liste vor, die sie als Vermittlungsvorschlag bezeichneten.[30] Auf ihr waren bis auf Henneka

---

23 Arndt an Laforet vom 18. 6. 1951 mit Anlage und Pünder an Laforet vom 19. 6. 1951 mit Anlage, beide Schreiben im Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

24 Gemeinsamer Vorschlag von CDU/CSU und Bundesregierung.

25 Scholtisseks Name befand sich auf den Listen von CDU/CSU und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen.

26 Vorgeschlagen sowohl von der SPD wie von der Bundesregierung.

27 Der Name Erna Schefflers stand nur auf der SPD-Liste.

28 Nach Munzinger – Archiv vom 15. 7. 1961.

29 Niederschrift über die Besprechung der Vertrauensmänner des Bundesrates am 22. 6. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses. Bis zum Wahlakt am Abend des 4. 9. 1951 war dies die letzte Sitzung des Wahlmännerausschusses und der Vertrauensmänner des Bundesrates, über die ein Protokoll oder ein Vermerk überliefert ist.

30 Anlage zu der in Anm. 29 genannten Niederschrift.

alle Namen verzeichnet, die im Verlauf der bisherigen Beratungen auf beiden Seiten Zustimmung gefunden hatten (Fröhlich, Leusser, Stein, Leibholz, Scholtissek, Bernhard Wolff und Fuchs). Außerdem enthielt die Liste die Namen folgender künftiger Verfassungsrichter: Erna Scheffler, der Bundesrichter Willi Geiger,[31] zu dieser Zeit noch an das Justizministerium abgeordnet, und Kurt Zweigert,[32] der Professoren Martin Draht (SPD, Berlin),[33] Ernst Friesenhahn (Bonn)[34] und Konrad Zweigert (SPD, Tübingen)[35] sowie des niedersächsischen Landtagsabgeordneten Wilhelm Ellinghaus (SPD).[36] Der Vermittlungsvorschlag der Vertrauensmänner des Bundesrates, dessen Zustandekommen in erster Linie Zinn zu verdanken war,[37] fand im Verlauf der am 22. Juni stattfindenden Besprechung allseits weitgehende Billigung, und auch der Wahlmännerausschuß des Bundestages, der über ihn Ende Juni/Anfang Juli mehrfach beriet, stimmte ihm grundsätzlich zu. Eine Änderung erfolgte in diesen Beratungen lediglich auf wenigen Positionen. Der Name Leibholz verschwand in dieser Phase erneut von der Liste, in die nun die Namen dreier weiterer späterer Verfassungsrichter aufgenommen wurden. Dabei handelte es sich um den damaligen Sekretär des Rechtsausschusses des Bundesrates, Franz Wessel (SPD),[38] den ehemaligen Präsidenten der Strafrechtsabteilung im Zentraljustizamt, Walter Klass (SPD),[39] und Ministerialrat Theodor Ritterspach[40] aus dem Bundesinnenministerium.

Die Gemeinschaftsliste, die die Vertrauensmänner des Bundesrates und die Unterkommission des Wahlmännerausschusses am 3. Juli 1951 verabschiedeten und die immerhin schon die Namen von fünfzehn der zweiundzwanzig späteren Verfassungsrichter (ohne Präsident und Vizepräsident) enthielt, fand deshalb „fast durchweg" Zustimmung,[41] da auf

---

31 Geigers Name befand sich auf den Vorschlagslisten von CDU/CSU, der Bundesregierung und der bayerischen Staatsregierung.

32 Vorgeschlagen von der Bundesregierung und dem Berliner Senat.

33 Alleiniger Vorschlag der SPD.

34 Der Vorschlag Friesenhahn stand auf den Listen der CDU/CSU, der Bundesregierung und der Landesregierung Nordrhein-Westfalen.

35 Konrad Zweigert, ein Sohn des langjährigen Staatssekretärs im Reichsinnenministerium in der Weimarer Republik, stand lediglich auf der SPD-Liste.

36 Wie Konrad Zweigert allein auf der Vorschlagsliste der SPD aufgeführt.

37 Auf den maßgeblichen Einfluß Zinns verweist Laforet in einem Schreiben an Bundestagspräsident Hermann Ehlers vom 27. 7. 1951. Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

38 Wessel wurde von der Regierung Württemberg-Hohenzollern offiziell erst als Kandidat vorgeschlagen, nachdem er bereits auf der Liste stand. Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses. Zu diesem Vorschlag auch Dehler an Adenauer vom 9. 4. 1952, StBkAH III/24. Daß Wessel als SPD-Mitglied von Gebhard Müller (CDU) vorgeschlagen wurde, stand im Zusammenhang mit der Neuwahl des Geschäftsleitenden Direktors des Bundesrates im Mai 1951. Da Wessel bei dieser Wahl gegen den jüngeren Pfitzer unterlegen war, hielt man es für richtig, Wessel bei nächster Gelegenheit einen beruflichen Aufstieg außerhalb der Bundesratsverwaltung zu ermöglichen. Persönliche Mitteilung von Albert Pfitzer vom 10. 11. 1982.

39 Sein Name stand auf den Listen von SPD und dem Senat von Hamburg.

40 Vorschlag der bayerischen Staatsregierung.

41 So Laforet an Bundestagspräsident Ehlers vom 27. 7. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

ihr Kandidaten, die allseitige Befürwortung fanden, genauso vertreten waren wie solche, auf deren Ernennung die Regierungskoalition bzw. die Opposition besonderen Wert legte, und außerdem die Vertrauensmänner des Bundesrates dafür gesorgt hatten, daß auf ihr auch die Länderinteressen zum Tragen kamen.[42] Im Prinzip ist die Liste vom 3. Juli 1951 bis zur Richterwahl im September 1951 erhalten geblieben. Bei den personellen Veränderungen, die bis zu diesem Zeitpunkt noch vorgenommen werden mußten, ist dann auch sorgfältig darauf geachtet worden, daß die politische Zuordnung von ausgeschiedenen und neu aufgenommenen Kandidaten identisch war.[43] Wenn sich die Wahl dennoch bis zum Herbst verzögerte, so lag die Ursache dafür nicht in einem mangelnden Konsens über die Kandidaten für das Richteramt, sondern allein in der Tatsache begründet, daß zunächst „alle Versuche einer Einigung über die Wahl des Präsidenten" scheiterten.[44]

3. Diskussionen und Auseinandersetzungen über die Besetzung des Präsidentenamtes

Als erster Kandidat für das Amt des Präsidenten wurde Josef Beyerle (CDU) genannt. Beyerle, 1951 bereits 70 Jahre alt, war schon in der Weimarer Republik in hohe politische Ämter aufgestiegen. Von 1919 bis 1933 hatte er das Amt des Landesvorsitzenden der Zentrumspartei von Württemberg wahrgenommen und von 1923 bis 1933 zugleich als württembergischer Justizminister gewirkt. Mit dem Machtantritt der Nationalsozialisten verschwand er von der politischen Bühne und überlebte die Jahre der NS-Herrschaft als Zivilrichter am Oberlandesgericht Stuttgart. Nach dem Ende des Dritten Reiches kehrte er sogleich wieder in die Politik zurück und übernahm 1946 das Justizministerium von Württemberg-Baden.[45]

Als Kandidat für das Präsidentenamt des Verfassungsgerichtes findet sich Beyerles Name erstmals in einem Brief von Staatssekretär Walter

---

42 Die Erinnerung Geigers, daß die Richterliste weitgehend erst in der zweiten Augusthälfte erstellt wurde – persönliche Mitteilung vom 20. 10. 1981 –, ist aufgrund der Überlieferung in den Akten nicht zu verifizieren.

43 Ob die Erinnerung Geigers, Gestalt, S. 8, zutreffend ist, daß man sich damals verständigt habe, „daß von den 24 Mitgliedern [des Gerichts] ein Drittel von der Regierungskoalition und ein Drittel von der Opposition vorgeschlagen und je von der anderen Seite akzeptiert wurde und nur noch über die Kandidaten für das letzte Drittel der Mitglieder des Gerichts Einverständnis zwischen Regierungsmehrheit und Opposition gefunden werden" mußte, läßt sich aufgrund der Unterlagen nicht verifizieren. Versuche Geigers, auf meine Bitten hin die jeweiligen Drittel zu rekonstruieren, führten zu Ergebnissen, die mit einzelnen Angaben in den Akten nicht übereinstimmten.

44 Laforet an Bundestagspräsident Ehlers vom 27. 7. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses. Ähnlich bereits auch schon Billing, Problem, S. 187. Die Angaben zur politischen Zuordnung der Richter und die Einzelheiten des Wahlablaufs weisen bei Billing, da ihm wesentliche Akten noch nicht zugänglich waren, eine Reihe von Fehlern und Ungenauigkeiten auf. Zum im folgenden dargestellten Ablauf der Präsidentenwahl auch Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 234 ff., für dessen Arbeit in diesem Punkt die gleichen Vorbehalte anzumelden sind wie bei Billing.

45 Würdigung Beyerles in: Beyerle, bearb. von Buchstab.

Strauß (Justizministerium) an den CDU-Bundestagsabgeordneten Franz-Josef Wuermeling vom 17. April 1951.[46] Zwei Wochen später – der Wahlmännerausschuß des Bundestages hatte sich noch nicht konstituiert – bat Justizminister Dehler Beyerle darum, sich für das Amt des Präsidenten zur Verfügung zu stellen, da Beyerle nach Dehler der Mann war, der wegen seiner „unbestechlichen Rechtlichkeit, seiner Gabe des Maßes, des Ausgleichs und der Besonnenheit bei allen Ländern und Parteien hoch geschätzt und anerkannt" wurde.[47] Doch das Unglück wollte es, daß Beyerle zu dieser Zeit mit einer schweren Erkrankung darniederlag und er sich deshalb nicht in der Lage sah, für das von Dehler angetragene Amt zu kandidieren. Am 8. Mai 1951 teilte er dies dem Justizminister mit.[48]

Nach der Absage von Beyerle sah man sich in Bonn nach einem neuen Kandidaten für das Präsidentenamt um. Die Wahl fiel auf Gebhard Müller (CDU), den Staatspräsidenten von Württemberg-Hohenzollern. Müller, 20 Jahre jünger als Beyerle, war wie dieser ein ehemaliger Zentrumsmann und hatte ebenfalls – unterbrochen von zweimaligem Kriegsdienst – im Dritten Reich in Stuttgart als Richter gewirkt. Nach dem Ende des Krieges diente er dann als hoher Beamter im Staatssekretariat der Justiz bzw. im Justizministerium von Württemberg-Hohenzollern. 1948 – nach dem Tod von Lorenz Bock – wählte ihn die CDU in Tübingen zum Staatspräsidenten.

Als Ersatzkandidat für Beyerle tauchte Müllers Name bereits im oben erwähnten Brief von Strauß an Wuermeling auf,[49] und am 31. Mai 1951 wußte sodann die Tageszeitung „Die Welt" zu berichten, daß Müller das Angebot aus Bonn erhalten habe, „den Posten des Präsidenten beim Bundesverfassungsgericht zu übernehmen". In dieser eindeutigen Form griff die Meldung der „Welt" der Entwicklung etwas voraus, denn der Wahlmännerausschuß des Bundestages und die Vertrauensmänner des Bundesrates diskutierten just an diesem Tage erstmals über die in Frage kommenden Präsidentschaftskandidaten, ohne jedoch eine abschließende Entscheidung zu fällen. Aus dem Protokoll dieser Sitzung ist allerdings zu entnehmen, daß Müllers Kandidatur sowohl von seiten der CDU wie auch der SPD Zustimmung fand,[50] und entsprechend hat sich dieses Gremium auch vierzehn Tage später geeinigt und sich bei dieser Gelegenheit auch dafür ausgesprochen, als Vizepräsident des Gerichtes Rudolf Katz (SPD) zu berufen.[51] Bei Katz handelte es sich um einen

46 ACDP, V–001–284/4.

47 Dehler an Beyerle vom 2. 5. 1951, ACDP, I–056 (NL Beyerle).

48 Beyerle an Dehler vom 8. 5. 1951, ACDP, I–056 (NL Beyerle).

49 Strauß an Wuermeling vom 17. 4. 1951, ACDP, V–001–284/4.

50 Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Unterausschusses der Wahlmänner mit Mitgliedern des Bundesrates am 31. 5. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

51 Niederschrift über die gemeinsame Sitzung des Unterausschusses der Wahlmänner und Mitgliedern des Bundesrates am 14. 6. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

ehemaligen Rechtsanwalt und Notar jüdischen Glaubens, der die Zeit des Dritten Reiches in der amerikanischen Emigration verlebt hatte, aber bereits 1946 zurückgekehrt und ein Jahr später in Schleswig-Holstein Justizminister geworden war.

Doch noch während sich eine einvernehmliche Einigung im vorbereitenden Wahlgremium von Bundestag und Bundesrat über die Besetzung der Spitzenämter des Verfassungsgerichts abzeichnete, entstanden neue Schwierigkeiten, da sich nun die Bundesregierung verstärkt einschaltete und eigene Initiativen an den gesetzlichen Wahlgremien vorbei entwikkelte. Zunächst startete Bundeskanzler Adenauer einen neuen – vergeblichen – Versuch, von Beyerle die Zustimmung zu einer Kandidatur zu erlangen,[52] und Justizminister Dehler nahm eine Verfahrensfrage zum Anlaß, um die Kandidatur Müllers zu verhindern.

Gebhard Müller, der grundsätzlich bereit war, das Amt des Bundesverfassungsgerichtspräsidenten zu übernehmen, machte seine Zusage zur Kandidatur davon abhängig, daß seine Ernennung erst nach dem Ablauf seiner Amtsperiode als Staatspräsident von Württemberg-Hohenzollern am 1. Oktober 1951 erfolge. Hierin sahen weder die Wahlmänner des Bundestages noch die Vertrauensmänner des Bundesrates ein Hindernis für die Wahl Müllers, da sie es für „verfassungsrechtlich zulässig" erachteten, „den Präsidenten zwar vorher zu wählen, die Ernennung durch den Herrn Bundespräsidenten aber bis zum Zeitpunkt des Ablaufs der Amtsperiode [als Staatspräsident] auszusetzen".[53] Eine andere Meinung vertrat das Justizministerium, das einen späteren Amtsantritt des Präsidenten für ausgeschlossen hielt und Müller aufforderte, „in kürzester Zeit sich zu erklären",[54] und ihn damit veranlaßte, unter den gegebenen Bedingungen eine Kandidatur abzulehnen.[55]

Kurz darauf beschloß das Kabinett, den Bundestagsabgeordneten der FDP, Hermann Höpker Aschoff, zum Präsidenten und den Bundestagsabgeordneten der SPD, Carlo Schmid, zum Vizepräsidenten des Bundesverfassungsgerichts vorzuschlagen.[56] Während Carlo Schmid eine Kandidatur sogleich ablehnte[57] und den Platz für Rudolf Katz freimachte, der von nun an allseits unbestrittener Kandidat für das Vizepräsidentenamt war, nahm Höpker Aschoff die Kandidatur an.

Über die Gründe für die Entscheidung des Kabinetts, den ehemaligen preußischen Finanzminister Höpker Aschoff[57a] für das Amt des Präsiden-

---

52 Adenauer an Beyerle vom 8. 6. 1951, ACDP, I–056 (NL Beyerle).

53 Wie Anm. 51.

54 Ebenda. Dazu auch Dehler an Otto Lenz vom 16. 6. 1951, NL Dehler 1162.

55 Gebhard Müller an Beyerle vom 15. 6. 1951, ACDP, I–056 (NL Beyerle); Meldung der Frankfurter Rundschau vom 15. 6. 1951; über die Hintergründe für Müllers Verzicht einige Andeutungen in der Deutschen Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 16. 6. 1951.

56 Der Beschluß des Kabinetts fiel offensichtlich am 16. 6. 1951; siehe Vorschlagsliste der Bundesregierung, Stand 16. 6. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses. Ebenfalls Platow-Brief vom 18. 6. 1951.

57 Bericht der FAZ vom 6. 7. 1951: „Hermann Pünder und Rudolf Katz. Kandidaten für das Bundesverfassungsgericht."

57a Zu seiner Biographie Lange, Höpker Aschoff, S. 210–226.

ten beim Verfassungsgericht vorzuschlagen, lassen sich bisher nur Vermutungen anstellen. Vieles spricht dafür, daß der Kanzler in dieser Entscheidung eine Möglichkeit sah, den ständigen Forderungen der FDP nach stärkerer personeller Vertretung in der Bundesregierung dadurch die Spitze abzubrechen, daß er den Liberalen das Amt des Bundesverfassungsgerichtspräsidenten anbot, eine Position, deren politische Bedeutung Adenauer zu dieser Zeit nicht allzu hoch veranschlagte. Daß offensichtlich auch Bundespräsident Heuss Wert darauf legte, an der Spitze des Verfassungsgerichts einen FDP-Mann zu sehen, und Höpker Aschoff als seinen Kandidaten präsentierte,[58] gab der ganzen Angelegenheit noch ein größeres Gewicht und hat es Adenauer sicherlich erleichtert, die Kandidatur Höpker Aschoffs im Kabinett durchzusetzen. In diesem Kreis begrüßten vor allem die FDP-Minister die Präsentation Höpker Aschoffs, nicht zuletzt aus dem Grund, weil das Ausscheiden des unbequemen Höpker Aschoff aus dem Bundestag die Aussicht eröffnete, die Fraktion in Zukunft leichter auf Regierungskurs halten zu können.[59] Dies wiederum lag auch im Interesse des Bundeskanzlers.

In der CDU/CSU-Bundestagsfraktion rief die Entscheidung des Kabinetts eine große Verärgerung hervor.[60] Ihr Vorsitzender bestritt die Berechtigung des Kabinetts, überhaupt einen solchen Vorschlag zu machen, und hielt den „unbestreitbaren Anspruch" aufrecht, einen Mann der CDU/CSU „für den höchsten richterlichen Posten in Deutschland zu präsentieren".[61] Dementsprechend hat Pünder am 21. Juni 1951 in einer gemeinsamen Besprechung der Wahlmänner des Bundestages mit den Vertrauensmännern des Bundesrates als neuen Kandidaten der CDU den ehemaligen niedersächsischen Justizminister Werner Hofmeister (CDU) vorgeschlagen, den die anwesenden SPD-Vertreter aber sogleich ablehnten. Auf einen neuen gemeinsamen Kandidaten – der Name Höpker Aschoff wurde im Verlauf der Sitzung nicht einmal genannt – vermochten sich die Anwesenden nicht zu einigen. Statt dessen kam man überein, nochmals die Kandidatur von Josef Beyerle ins Auge zu fassen.[62]

Beyerle, den in diesen Tagen weitere Briefe erreichten, in denen er eindringlich gebeten wurde, seine ablehnende Haltung zur Übernahme des Präsidentenamtes beim Verfassungsgericht zu revidieren,[63] blieb jedoch bei seiner einmal getroffenen Entscheidung, so daß die Präsidentenfrage weiterhin offenblieb. Anfang Juli 1951 schlugen daraufhin die der CDU/CSU angehörenden Wahlmänner – nachdem sie sich zuvor der Zustimmung des Bundeskanzlers versichert hatten – als neuen Kandida-

58 Persönliche Mitteilung von Willi Geiger vom 20. 10. 1981.

59 Wie Anm. 58.

60 Dehler an Otto Lenz vom 16. 6. 1951, NL Dehler 1162.

61 v. Brentano an Adenauer vom 10. 9. 1951, ACDP, V-001-284/4.

62 Niederschrift über die gemeinsame Besprechung der Wahlmänner mit den Vertrauensmännern des Bundesrates am 21. 6. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

63 Gebhard Müller an Beyerle vom 15. 6. 1951 und Otto Küster an Beyerle vom 29. 6. 1951, ACDP, I–056 (NL Beyerle).

ten Hermann Pünder vor.[64] Die FDP hielt dagegen unbeirrt an Höpker Aschoff fest, für dessen Wahl nun auch die SPD eintrat.[65] Dennoch verschlechterten sich seine Chancen zusehends, da sowohl die CDU/CSU-Fraktion wie auch die katholische Kirche ihren Druck auf den Bundeskanzler verstärkten, seine Entscheidung für Höpker Aschoff in aller Form zu revidieren.[66] So entschloß sich Adenauer am 12. Juli zu einem Schreiben an Höpker Aschoff, in dem er diesem unter Hinweis auf seine Tätigkeit im Dritten Reich nahelegte, seine Kandidatur zurückzuziehen.[67] Dem Wunsch des Kanzlers kam Höpker Aschoff – mit offensichtlicher Verärgerung – einen Tag später nach.[68] Daraufhin trat auch Pünder von seiner Kandidatur zurück, zum einen deshalb, weil von SPD-Seite formale Bedenken erhoben worden waren,[69] zum anderen darum, weil Pünder den Weg für einen Kompromißkandidaten freigeben wollte.[70] Als solchen präsentierte die CDU am 13. Juli 1951 den Präsidenten des Bundesgerichtshofes, Hermann Weinkauff,[71] über dessen Kandidatur die SPD-Wahlmänner aber eine Diskussion ablehnten, da sie sich durch diesen Vorschlag, der plötzlich und unvermittelt in die Debatte geworfen wurde, überrascht fühlten.[72] Weitere Verhandlungen blockierte sodann der SPD-Abgeordnete Greve, der für sich und zwei andere Wahlmänner erklärte, daß sie sich außerstande sehen würden, in den Parlamentsferien an einer Sitzung des Wahlmännerausschusses teilzu-

---

64 v. Brentano an Justizminister Dehler vom 4. 7. 1951; Pünder an Krone vom 30. 8. 1951; v. Brentano an Adenauer vom 10. 9. 1951; alle Briefe in ACDP, V–001–284/4.

65 Bericht der FAZ vom 14. 7. 1951: „Verzögertes Bundesverfassungsgericht." Vgl. auch v. Brentano an Adenauer vom 10. 9. 1951, ACDP, V–001–284/4.

66 Prälat Böhler an Adenauer vom 12. 7. 1951, StBkAH 10.05. Hierin übte Böhler heftige Kritik an Höpker Aschoff und Katz, da der eine „aus der Weltanschauung des Liberalismus, der andere aus der Weltanschauung des Sozialismus" komme, und er bat Adenauer abschließend, seinen „großen Einfluß geltend zu machen, daß eine Lösung gefunden wird, die auch vom christlichen Volksteil bejaht werden kann".

67 Adenauer an Höpker Aschoff vom 12. 7. 1951, StBkAH 10.05. Höpker Aschoff war von 1943 bis 1945 Hauptreferent der Haupttreuhandstelle Ost, einer Behörde, die das polnische Staats- und Privatvermögen einzuziehen und zu verwalten hatte (Meldung der FAZ vom 22. 1. 1954). Im Hinblick hierauf hieß es im obigen Brief Adenauers: „Es wird [nach einer Wahl Höpker Aschoffs in der Presse] dargelegt werden, welche Tätigkeit die Haupttreuhandstelle Ost ausgeübt hat; daß es eine Tätigkeit gewesen sei, die nicht mit dem Völkerrecht in Übereinstimmung gestanden habe. Man wird dann sagen, daß Sie in dieser Haupttreuhandstelle Ost tätig gewesen sind, ohne daß gleichzeitig angeführt wird, worin Ihre Tätigkeit dort bestanden hat".

68 Höpker Aschoff an Justizminister Dehler vom 13. 7. 1951, ACDP, V–001–284/4.

69 Sie rührten daher, daß Pünder zur gleichen Zeit Mitglied des Wahlmännerausschusses und Kandidat für das Präsidentenamt war. Bericht des „Neuen Vorwärts" vom 20. 7. 1951: „CDU-Machenschaften verhindern Richterwahl." Pünder stellte daraufhin seine Mitarbeit im Wahlmännerausschuß ein. An seine Stelle trat der FDP-Abgeordnete Neumayer.

70 Pünder an v. Brentano vom 24. 7. 1951; Pünder an Krone vom 30. 8. 1951; beide Schreiben in ACDP, V–001–284/4.

71 Vermerke Globkes für Dehler und v. Merkatz vom 13. 7. 1951, ACDP, V–001–284/4. Wie eine handschriftliche Notiz Laforets auf dem erstgenannten Vermerk ausweist, hatte Weinkauff über Geiger sein Einverständnis zur Kandidatur übermittelt.

72 Siehe Erklärung Adolf Arndts in der FAZ vom 20. 7. 1951; Laforet an Bundestagspräsident Ehlers vom 27. 7. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses. Im Laufe der nächsten Wochen stellte sich heraus, daß die SPD die Kandidatur Weinkauffs ablehnte. Rundschreiben v. Brentano an Laforet, Schneider und v. Merkatz vom 13. 8. 1951, ACDP, V–001–284/4.

nehmen. Daraufhin vertagte sich der Ausschuß bis zum 4. September 1951.[73]

Die Reaktionen auf diesen Beschluß waren höchst unterschiedlich. Adenauer ließ deutliche Erleichterung erkennen und hoffte, daß bis zum September „Beyerle wieder so gesund" sein würde, daß er das Amt annehmen könne.[74] Dagegen drängte der Bundesrat – allerdings ohne Erfolg – auf eine sofortige Fortsetzung der Beratungen des Wahlmännerausschusses,[75] und auch Justizminister Dehler hielt eine schleunige Richterwahl für erforderlich.[76] Dehler startete daher einen Versuch, die Wahl des Präsidenten des Verfassungsgerichts „dem parteipolitischen Streit zu entziehen und eine parteipolitisch ungebundene Fachpersönlichkeit zur Entscheidung zu stellen".[77] Über seinen Staatssekretär Walter Strauß ließ er Besprechungen mit dem Präsidenten des Obersten Gerichtshofes der britischen Zone, Ernst Wolff, aufnehmen, mit dem Strauß eine gute persönliche Bekanntschaft verband. Die Besprechungen ergaben, daß Wolff trotz gesundheitlicher Bedenken grundsätzlich bereit war, das Präsidentenamt anzunehmen.[78] Dieser Vorschlag wurde nun von der CDU aber nicht aufgenommen,[79] wo inzwischen in Übereinstimmung mit Adenauer auf Abwarten geschaltet worden war.

Neue Bewegung kam erst wieder Anfang August ins Spiel, als Heinrich von Brentano nach der Rückkehr von einem Auslandsaufenthalt in seinem Haus einen Brief vorfand, den ihm der angesehene Staatsrechtslehrer Erich Kaufmann, seit dem Frühjahr 1950 „Rechtsberater für völkerrechtliche Fragen im Bundeskanzleramt", geschrieben hatte.[80] Hierin erbot sich Kaufmann, für das Amt des Verfassungsgerichtspräsidenten zu kandidieren. Brentano nahm den Vorschlag Kaufmanns fast begeistert auf[81] und traf mit ihm schon wenige Tage später zu einer Unterredung zusammen. Diese verlief für ihn so zufriedenstellend, daß er bei einem Besuch des Bundeskanzlers auf dem Bürgenstock die Angelegenheit zur Sprache brachte und Adenauers grundsätzliches Einverständnis erhielt, Kaufmann für diese Aufgabe freizugeben. In einem Brief vom 13. August 1951 informierte von Brentano die Abgeordneten und

---

73 Rundschreiben Laforets an die Mitglieder des Wahlmännerausschusses vom 16. 7. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

74 Adenauer an Prälat Böhler vom 13. 7. 1951, StBkAH 10.05. In Adenauers Auftrag wandte sich wenig später Staatssekretär Otto Lenz mit der Bitte an Beyerle, seine Ablehnung nochmals zu überdenken und bis Anfang September 1951 mitzuteilen, ob er nicht doch kandidieren könne; Lenz an Beyerle vom 18. 7. 1951, ACDP, I–056 (NL Beyerle).

75 Vizepräsident Arnold an Bundestagspräsident Ehlers vom 17. 7. 1951; Bundestagspräsident Ehlers an den Bundesratspräsidenten vom 23. 7. 1951; beide Schreiben im Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

76 Dehler an Lehr vom 13. 7. 1951, NL Dehler 705.

77 Meldung der „Neuen Zeitung" vom 18. 7. 1951: „Dehler drängt auf Richterwahl für Bundesverfassungsgericht."

78 Ernst Wolff an Strauß vom 18. 7. 1951, IfZ, ED 94/223 (NL W.Strauß).

79 Bericht des „Neuen Vorwärts" vom 20. 7. 1951: „CDU-Machenschaften verhindern Richterwahl."

80 Erich Kaufmann an v. Brentano vom 21. 7. 1951, ACDP, V–001–284/4.

81 v. Brentano an Erich Kaufmann vom 6. 8. 1951, ACDP, V–001–284/4.

Mitglieder des Wahlmännerausschusses Laforet (CSU), Schneider (FDP) und von Merkatz (DP) über diese Vorgänge und regte an, über die Kandidatur Kaufmanns bis Anfang September eine Abstimmung zwischen den Koalitionsfraktionen herbeizuführen.[82]

Doch unversehens gerieten die Verhandlungen unter Zeitdruck, als kurz darauf ein Brief der badischen Regierung in Bonn einging, in dem sie ihre Weigerung ankündigte, an der für den 16. September 1951 angesetzten Volksabstimmung über die Bildung eines Südweststaates mitzuwirken, wenn nicht zuvor eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der von Baden beantragten Aussetzung der Volksabstimmung vorliege.[83] Nach Adenauers Einschätzung konnte in dieser Situation nur noch die schnelle Konstituierung des Bundesverfassungsgerichts die Einsetzung eines Bundeskommissars für Südbaden verhindern,[84] und er führte daher nach seiner Rückkehr aus dem Urlaub die Entscheidung über den künftigen Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts sehr schnell herbei. Da Beyerles Absage inzwischen endgültig war[85] – auch ein Brief des Bundespräsidenten an ihn hatte daran nichts mehr ändern können[86] –, die FDP auf Höpker Aschoff beharrte, für dessen Wahl auch die SPD weiterhin eintrat, trug Adenauer nach einem entsprechenden Kabinettsbeschluß Höpker Aschoff erneut die Kandidatur an,[87] der sodann am 25. August 1951 nach einem Gespräch mit Fritz Schäffer seine Zustimmung an das Kanzleramt übermittelte.[88]

Von seiner Entscheidung für Höpker Aschoff vermochte dieses Mal den Kanzler weder die Empörung in weiten Kreisen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion[89] noch die scharfe Kritik von seiten der katholischen Kirche[90] und auch nicht die heftige Ablehnung aus Bayern abzubringen. Nicht zuletzt mit Rücksicht auf das zu dieser Zeit gespannte Verhältnis zu den Freien Demokraten infolge der Bürgenstock-Gespräche des Kanzlers mit führenden Vertretern des DGB über die Mitbestimmungsfrage[91] – so

---

82 Brief v. Brentanos in ACDP, V–001–284/4.

83 Dazu der ausführliche Bericht des „Rheinischen Merkur" vom 17. 8. 1951: „Die badische Klage".

84 Adenauer an v. Brentano vom 18. 9. 1951: ACDP, V–001–284/4.

85 Beyerle an Otto Lenz vom 11. 8. 1951, ACDP, I–056 (NL Beyerle).

86 Heuss an Beyerle vom 1. 8. 1951; Beyerle an Heuss vom 8. 8. 1951; beide Schreiben in ACDP, I–056 (NL Beyerle).

87 PPP-Informationsbrief vom 24. 8. 1951; v. Brentano an Adenauer vom 10. 9. 1951, ACDP, V–001–284/4.

88 Vermerk Mai's für Adenauer vom 25. 8. 1951, StBkAH 10.05.

89 v. Brentano an Adenauer vom 10. 9. 1951, ACDP, V–001–284/4.

90 Prälat Böhler an v. Brentano vom 30. 8. 1951, ACDP, V–001–284/4. Eine Abschrift sandte Böhler am gleichen Tag an Adenauer, StBkAH 10.22. Im Brief an v. Brentano hieß es u. a.: „Die CDU wird bei dieser Lösung an Vertrauen im katholischen Volksteil verlieren." Im Begleitschreiben an Adenauer schrieb Böhler: „Ich bin über die Entscheidung sehr bedrückt und fürchte Konsequenzen, die sich im Augenblick noch gar nicht übersehen lassen."

91 Die Spannungen zwischen Adenauer und der FDP waren in diesen Wochen so groß, daß der Bestand der Koalition gefährdet erschien. Am 8. August 1951 schrieb Gneuss an Fritz Heine (SPD-Vorstand), daß nur noch Blücher und einige wenige „für ein Verbleiben in der Bundesregierung einträten. Es könne kein Zweifel mehr herrschen, daß die FDP nur noch kurze Zeit im Kabinett sein werde." AdsD, Bestand Ollenhauer 67.

vermutete Pünder – habe Adenauer sich für Höpker Aschoff und gegen einen CDU-Kandidaten ausgesprochen: „Die FDP hat man heute besonders nötig", heißt es in einem Brief Pünders an Krone vom 30. August 1951,[92] „und sie muß bei Stimmung gehalten werden. Dagegen hat man die eigenen politischen Freunde ja sowieso im Sack und kann daher getrost mit ihnen Schindluder treiben." Mochte diese Feststellung Pünders auf die CDU auch zutreffen – ihre Wahlmänner schwenkten geschlossen auf die Linie des Kanzlers ein[93] –, so galt dies nicht für die CSU, die sich weiterhin ablehnend verhielt, da sie in Höpker Aschoff eine „stark profilierte Persönlichkeit mit ausgesprochen zentralistischen Auffassungen" erblickte.[94] Selbst intensive Bemühungen Schäffers, Ministerpräsident Hans Ehard zu einer anderen Haltung zu bewegen,[95] fruchteten nichts: Noch am Tage der Wahl versuchte die bayerische Staatsregierung, Höpker Aschoff dadurch zu Fall zu bringen, indem sie mit dem Senatspräsidenten am Oberlandesgericht München, Josef Wintrich, einen neuen Kandidaten für das Präsidentenamt vorschlug.[96]

4. Abschließende Wahlvorbereitungen und Wahlakt

Komplikationen bis zum letzten Augenblick gab es dann auch noch bei der Wahl der Richter. Zwar galt die gemeinsame Liste vom 3. Juli 1951 nach wie vor als Grundlage, doch in einzelnen Fällen war eine Ergänzung notwendig, da sich inzwischen einige der damals vorgeschlagenen Kandidaten nicht mehr auf der Liste befanden. So waren in der Gruppe der Bundesrichter aufgrund von Einwänden aus Württemberg-Baden zwei von der SPD vorgeschlagene Kandidaten ausgeschieden und an ihrer Stelle – wiederum von der SPD – Gerhard Heiland (SPD), Ministerialrat im badischen Finanzministerium, und Hans Rupp (SPD), Ministerialrat im Kultusministerium von Württemberg-Baden, in Vorschlag gebracht worden.[97] Auch auf der Liste der auf 8 oder 4 Jahre zu wählenden Richter hatte es mehrere Ausfälle gegeben, zu denen es meist dadurch gekommen war, daß die Bewerber ihre Bereitschaftserklärung

---

92 ACDP, V-001-284/4.

93 Die Haltung der CDU-Wahlmänner begründete v. Brentano in einem Schreiben an Böhler vom 13. 9. 1951 wie folgt: „Es blieb unter diesen Umständen [zweiter Kabinettsbeschluß für Höpker Aschoff] bedauerlicherweise unseren Mitgliedern im Wahlausschuß gar nichts anderes mehr übrig, als diesen Vorschlag zu akzeptieren, wenn sich unsere Herren nicht dem Vorwurf hätten aussetzen wollen, die unbedingt erforderliche Errichtung dieses obersten politischen Gerichts zu verhindern; und dieser Vorwurf wäre gekommen, denn man hätte in der Öffentlichkeit ja darauf hingewiesen, daß das Kabinett mit dem Vorschlag einig war und ihn sich zu eigen gemacht hatte." ACDP, V–001–284/4.

94 Ehard an Fritz Schäffer vom 3. 9. 1951, Priv. NL Schwend 55.

95 Fritz Schäffer an Karl Schwend vom 28. 8. 1951, Priv. NL Schwend 55.

96 dpa-Meldung vom 4. 9. 1951; Ergänzungsvorschlag Bayerns für die Wahlliste, Stand 4. 9. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

97 Dazu Laforet an Arndt vom 25. 8. 1951 und Arndt an Laforet vom 28. 8. 1951; beide Schreiben im Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses. Heiland und Rupp standen von Anfang an auf der SPD-Liste.

zur Kandidatur zurückgezogen hatten:[98] Dabei handelte es sich um einen Kandidaten der SPD, als dessen Ersatzmann Joachim Lehmann (SPD) präsentiert wurde, und um drei den Regierungsfraktionen nahestehende Kandidaten, für deren Ersatz die Koalition auch wieder Sorge zu tragen hatte. Ihre neuen Männer hießen Julius Federer,[99] ein angesehener Jurist aus Freiburg, Gerhard Leibholz, der nun endgültig auf die Kandidatenliste zurückkehrte, und Conrad Roediger, ein alter Beamter aus dem Auswärtigen Amt, der von Februar bis Juli 1951 als stellvertretender Leiter der deutschen Pleven-Plan-Delegation in Paris gewirkt hatte und von Joachim v. Merkatz am Morgen des 4. September als Kandidat präsentiert worden war.[100] Sie wurden alle in die Wahlliste aufgenommen.

Offen blieb schließlich bis kurz vor dem Wahlakt im Wahlmännerausschuß am Abend des 4. September noch eine Position in der Gruppe der Bundesrichter, da ein von der CDU vorgeschlagener Kandidat, dessen Name seit dem 3. Juli auf der Liste stand, kurz vor der Wahl abgesprungen war. An seiner Stelle kam nun doch noch Anton Henneka zum Zuge, der in einer früheren Phase schon einmal zur Diskussion gestanden, dann aber doch keine Berücksichtigung gefunden hatte. Daß er zu diesem Zeitpunkt schließlich den Sprung noch schaffte, dürfte wohl daran gelegen haben, daß der Beauftragte der katholischen Kirche bei der Bundesregierung, Prälat Böhler, seine Ernennung mit Nachdruck betrieb[101] und seine Berücksichtigung für die CDU und die Bundesregierung die Möglichkeit bot, die infolge der Wahl von Höpker Aschoff und Katz an die Spitze des Bundesverfassungsgerichts auf katholischer Seite entstandene Verstimmung wieder etwas abzubauen.

Relativ wenig Probleme warf anscheinend die Abklärung der Frage auf, welche Richter in welchen Senat zu wählen waren. Dies lag daran, daß die SPD unter Führung von Arndt die Bedeutung des ersten Senats höher einschätzte und deshalb bestrebt war, ihr angehörende oder nahestehende Richter in diesem Senat unterzubringen. Die Regierungsparteien hingegen, deren Wahlmännern der Autor des Gesetzentwurfs der Regierung und nunmehrige Kandidat für ein Richteramt, Willi Geiger, beratend zur Seite stand, hielten den zweiten Senat für wichtiger und legten daher besonderen Wert darauf, in erster Linie diesen mit Richtern ihrer Couleur zu besetzen.[102]

Angesichts dieser Auffassungs- und Interessenlage ließ sich ein Kompromiß über die Zusammensetzung der beiden Senate schnell finden, und am Abend des 4. September 1951 wählte der Wahlmännerausschuß des Bundestages die erste Hälfte der Verfassungsrichter, am 6. Septem-

---

98 Laforet an Bundestagspräsident Ehlers vom 8. 9. 1951, Parl. Arch. Akten des Wahlmännerausschusses.

99 Julius Federer stand zwar auf der SPD-Liste, stand dieser Partei aber nicht nahe.

100 v. Merkatz an Laforet vom 4. 9. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

101 v. Brentano an Böhler vom 13. 9. 1951, ACDP, V–001–284/4.

102 Persönliche Mitteilung von Willi Geiger vom 20. 10. 1981.

ber der Bundesrat die zweite Hälfte. Sowohl im Wahlmännerausschuß als auch im Bundesrat erfolgte die Wahl der Richter mit allen Stimmen; eine Enthaltung gab es lediglich bei der Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten, da Bayern seine Bedenken gegen Höpker Aschoff und Katz aufrechterhielt. So begründete der Vorsitzende des Wahlmännerausschusses, Wilhelm Laforet, seine Stimmenthaltung mit den Worten: „Bei aller persönlicher Hochschätzung der staatsmännischen Persönlichkeit des Herrn Dr. Dr. Höpker Aschoff bin ich aus politischen und weltanschaulichen Gründen in Übereinstimmung mit der Stellungnahme des Kabinetts der Regierung von Bayern nicht in der Lage, Herrn Dr. Dr. Höpker Aschoff zum Präsidenten zu wählen."[103] Worin die Bedenken der bayerischen Regierung begründet lagen, legte ihr Vertreter am 6. September 1951 im Bundesrat dar, als er die Wahl von zwei Norddeutschen an die Spitze des Bundesverfassungsgerichts als eine Überbetonung des zentralistischen Gedankens bezeichnete.[104]

Einen Tag nach dem Wahlakt im Bundesrat erfolgte die Ernennung der Richter durch den Bundespräsidenten. Sogleich im Anschluß hieran trat das Gericht im Museum Koenig zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen, in der das Plenum die Zuständigkeit im Streit um die Volksabstimmung über die Bildung des Südweststaates an den zweiten Senat verwies. Seinen ersten Spruch fällte dieser am 10. September, als er durch eine „einstweilige Anordnung die für den 16. September vorgesehene Abstimmung über die Neugliederung Südwestdeutschlands aufgrund der badischen Klage gegen das bezügliche Gesetz" aussetzte.[105] Für alle sichtbar war damit das Bundesverfassungsgericht ins Leben getreten und fing an, von Karlsruhe aus, das als Sitz des Bundesverfassungsgerichts bestimmt worden war,[106] die politische Wirklichkeit in der Bundesrepublik mitzugestalten.

5. Personelle Zusammensetzung

Infolge der weiteren Spruchpraxis des Gerichtes und seiner für jedermann unverkennbar wachsenden Bedeutung für den politischen Entscheidungsprozeß hat im nachhinein die personelle Zusammensetzung des Gerichtes eine Beachtung gefunden, die das hieran bestehende Interesse während der Kandidatenauslese für die Erstbesetzung bei weitem übertraf. Im Vordergrund stand dabei die Frage nach der politischen Parteizugehörigkeit der Richter, die in der Öffentlichkeit sehr schnell dahingehend beantwortet wurde, daß im ersten Senat der SPD angehörende oder nahestehende Richter die Mehrheit hätten, im zweiten Senat dagegen die regierungsnahen bzw. betont konservativen Richter

103 Niederschrift über die Wahl der Bundesverfassungsrichter im Wahlmännerausschuß am 4. 9. 1951, Parl. Arch., Akten des Wahlmännerausschusses.

104 Stenographischer Bericht über die 66. Sitzung des Bundesrates am 6. 9. 1951, S. 597.

105 Nach AdG 1951, S. 3107.

106 Vgl. Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 137 ff.

dominieren würden. Diese Gewichtsverteilung, die zu dem bald entstehenden Gerede vom roten und schwarzen Senat führte und eine deutliche negative Akzentuierung erhielt, war eine zwangsläufige Konsequenz der kurz vor der Wahl zwischen Koalition und Opposition aufgrund ihrer jeweiligen Einschätzung der Bedeutung der Senate ausgehandelten Aufteilung der Richter. So saßen denn – wie heutige Recherchen ergeben – im ersten Senat sieben der SPD angehörende bzw. ihr nahestehende Richter[107] vier den Regierungsparteien angehörenden bzw. ihnen nahestehenden Richtern[108] gegenüber, während im zweiten Senat nur drei SPD-Mitglieder vertreten waren,[109] die mit acht regierungsnahen bzw. konservativen Richtern[110] zu tun hatten. Jeweils ein Richter in jedem Senat konnte als absolut neutral gelten.[111]

Ein weiterer, für die personelle Zusammensetzung wichtiger Aspekt war der Länderproporz. Bei Zugrundelegung des Wohnortprinzips kann festgestellt werden, daß bis auf Bremen und Rheinland-Pfalz alle Länder Richter stellten,[112] wobei Nordrhein-Westfalen, Baden und Bayern mit fünf bzw. je drei Richtern am stärksten vertreten waren. Insgesamt überwog im Richterkollegium der norddeutsche Anteil deutlich den süddeutschen, ein Umstand, der auch Auswirkungen auf die Konfessionsstatistik besaß: Von den 22 Richtern, über die diesbezügliche Angaben gefunden werden konnten, waren zwölf evangelisch, acht katholisch und zwei jüdischen Glaubens.[113]

Neben der Berücksichtigung von Parteibindung, Ländervertretung und Konfessionszugehörigkeit hatten die Wahlgremien natürlich auch besonders darauf zu achten, welche Haltung die jeweiligen Kandidaten im Dritten Reich eingenommen hatten. Obwohl dieser Gesichtspunkt nie aus den Augen verloren wurde, gelangten drei Männer in das Gericht, die im Dritten Reich Mitglied der NSDAP gewesen waren. In ihrer großen Mehrzahl – nämlich zu 70% – wurden in das Richteramt jedoch Kandidaten gewählt, die unter den Nationalsozialisten zu leiden oder persönliche Nachteile hinzunehmen hatten: 33% der Richter verloren gezwungenermaßen Amt oder Beruf, 17% schieden freiwillig aus ihren Stellungen aus, und 21% wurden in ihrer Berufsausübung behindert, nicht mehr befördert oder erhielten keine Ernennung oder Zulassung. Zum größeren Teil schlugen sie sich bis zum Kriegsende in Ausweichstellungen durch, zum

---

107 Diese Zahl nannte bereits Dehler in einem Brief an Adenauer vom 9. 4. 1952, StBkAH, III/24. Hierbei handelte es sich um die Richter Draht, Ellinghaus, Heiland, Lehmann, Wessel, Konrad Zweigert und Erna Scheffler.

108 Höpker Aschoff, Scholtissek, Stein und Ritterspach.

109 Katz, Klaas, Rupp.

110 Federer, Friesenhahn, Fröhlich, Geiger, Henneka, Leibholz, Leusser, Roediger.

111 Bernhard Wolff und Kurt Zweigert.

112 Gleiches Ergebnis bei Billing, Problem, S. 187.

113 Gegen den seiner Ansicht nach zu geringen Anteil katholischer Kandidaten hatte Böhler in seinem Schreiben an v. Brentano vom 30. 8. 1951 heftig protestiert, „Sie werden Verständnis haben, daß die katholische Öffentlichkeit dazu nicht schweigen kann [. . .] Die Katholiken [. . .] werden immer mehr zurückgedrängt. So gehen die Dinge in der Zusammenarbeit der Konfessionen nicht mehr weiter."

kleineren Teil gingen sie in die Emigration. Daß der Anteil der Emigranten an den Bundesverfassungsrichtern mit 16% vergleichsweise hoch war, ist auf den Wunsch der Wahlgremien zurückzuführen, an dieser Bevölkerungsgruppe, der sich in den anderen Bundesorganen kaum Karrierechancen eröffneten, einen Akt der Wiedergutmachung zu leisten.[114]

Ein Überblick über die Rekrutierungsfelder, aus denen die Verfassungsrichter 1951 gewählt wurden, ergibt folgende Feststellungen (zugrunde gelegt ist jeweils die letzte Tätigkeit vor Übernahme des Amtes als Verfassungsrichter bzw. als Bundesrichter): Nur sechs der Verfassungsrichter wechselten aus einem Richteramt nach Karlsruhe. Erheblich mehr, nämlich neun Richter, besaßen zuvor eine Anstellung in der oberen Bundesverwaltung (fünf Richter) oder oberen Landesverwaltung (vier Richter). Sie hatten dort in ihrer Mehrzahl den Rang eines Ministerialrates bekleidet. Jeweils vier Richter waren Professoren bzw. Abgeordnete in Landtagen. Besondere Fachkenntisse im Rechtswesen hatten letztere dadurch erworben, daß zwei von ihnen Justizminister, die anderen Vorsitzende des Rechtsausschusses in ihrem jeweiligen Landtag gewesen waren. Ein Richter, nämlich Präsident Höpker Aschoff, kam aus dem Bundestag.

Bereits diese Übersicht veranschaulicht, daß die Verwaltungsjuristen im Richterkollegium den Hauptanteil stellten. Ihr starkes Übergewicht gerät allerdings erst dann voll ins Blickfeld, wenn die Lebensläufe der einzelnen Richter einer genaueren Prüfung unterzogen werden und dabei als Ergebnis herauskommt, daß nicht weniger als 18 der 24 Richter für kürzere oder längere Zeit Verwaltungsfunktionen wahrgenommen hatten und hierdurch in ihrer Mehrzahl stärker geprägt waren als durch eine vorherige richterliche Tätigkeit. Denn nur die Hälfte der Mitglieder des Richterkollegiums hatte zuvor überhaupt als Richter gearbeitet, und diese Zeit lag bei vielen schon lange zurück und war nur von kurzer Dauer gewesen.[115] Werner Billing hat hieraus sicherlich zu Recht geschlossen, daß den meisten Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts das „typisch richterliche Lebensgefühl" fehlte und sie der „Tradition dieses Standes fremd" gegenüberstanden.[116]

---

114 Persönliche Mitteilung von Willi Geiger vom 20. 10. 1981.

115 Vgl. Billing, Problem, S. 181.

116 Ebenda, S. 186. Zur personellen Zusammensetzung des Gerichtes jetzt auch Ley, Erstbesetzung, S. 521–541.

Viertes Kapitel

Die Stellung der Verfassungsorgane im Regierungssystem (1949 bis 1953)

Ausgangspunkt der Ausführungen im letzten Teil dieser Arbeit, in der es um die Stellung der einzelnen Verfassungsorgane im Regierungssystem geht, ist die Bundesregierung. Ein solches Vorgehen liegt deshalb nahe, weil schon von den Bestimmungen des Grundgesetzes her dieses Organ als der „Sitz der politischen Macht des Bundes",[1] als das „eigentliche politische Entscheidungszentrum"[2] gelten muß. Besondere Berücksichtigung beansprucht dabei die Position des Bundeskanzlers, da „Organisation und Struktur der Bundesregierung" auf ihn „zentriert"[3] sind, ein Strukturmerkmal, das durch die herausragende Persönlichkeit Adenauers noch dermaßen verstärkt wurde, daß sich am Kanzler „alle Institutionen in den entscheidenden Jahren orientierten" und sich auf ihn hin „das Funktionieren der Verfassungsorgane einspielte".[4]

Die Anfänge dieses Prozesses, der in seinem Ergebnis zwar bekannt, in seinem näheren Ablauf aber noch unerforscht ist, sind bereits – wie oben gesehen – in der unmittelbaren Vorgeschichte der Weststaatgründung, bei der Regierungsbildung und beim Aufbau der Ministerien festzustellen gewesen. Sein Fortgang soll nun einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden.

Gegenstand der Untersuchung ist zunächst allein die Binnenstruktur der Bundesregierung. Angesichts des nur begrenzten Zugangs zu den einschlägigen Akten des Bundeskanzleramtes kann die Darstellung nur in der Weise erfolgen, daß Themenbereiche herausgegriffen werden, bei denen das Verhältnis von Kanzler und Ministern grundsätzlich zur Debatte stand, daß die Beziehungen zwischen Kanzler und einzelnen Ministern in konkreten Krisensituationen untersucht werden, daß auf das Verhältnis vom Kanzler zu seinem Stellvertreter abgehoben und daß schließlich an einigen Beispielen allgemeiner Art die Zuordnung von Kanzler und Kabinett/Ministern zusammenfassend gewürdigt wird.

Hierauf folgt eine Betrachtung der übrigen Verfassungsorgane in der Weise, daß ihr strukturelles Verhältnis zur Bundesregierung als dem Zentrum des Regierungssystems herausgearbeitet wird. Die Reihenfolge, in der dabei vorzugehen ist, ergibt sich nicht nur durch die Übernahme

---

1 Münch, Bundesregierung, S. 2.

2 Kröger, Ministerverantwortlichkeit, S. 169.

3 So Stern, Staatsrecht, S. 279. Bisher gründlichste Untersuchung der Stellung des Bundeskanzlers im Regierungssystem der Bundesrepublik von Amphoux, Chancelier Fédéral.

4 Allemann, Bonn, S. 339.

der Gliederung des vorausgegangenen Kapitels, sondern kann auch damit begründet werden, daß Bundespräsident und Bundestag(smehrheit) als Organe anzusehen sind, deren Verhältnis zur Bundesregierung stärker durch unterstützende Zusammenarbeit geprägt wird, während Bundesrat und Bundesverfassungsgericht (wie auch die Bundestagsminderheit) – schon aufgrund der Intentionen des Verfassungsgebers – eher als kontrollierende Gegengewichte angesehen werden müssen.

I. Der Bundeskanzler und seine Regierung

1. Stellung des Bundeskanzlers

An seiner Interpretation der Stellung des Kanzlers gegenüber den Ministern ließ Adenauer nie einen Zweifel aufkommen. Bereits vor seiner Wahl erklärte er vor der Bundestagsfraktion der CDU/CSU, daß die Stellung des Bundeskanzlers mit der des Reichskanzlers in der Weimarer Republik nicht zu vergleichen sei, da der Bundeskanzler in einer „viel größeren Verantwortung" stehe.[1] Adenauer zog diese Folgerung aus der Tatsache, daß nach dem Grundgesetz allein der Kanzler eines ausdrücklichen Vertrauensvotums des Bundestages bedarf und er damit gegenüber dem Parlament „die Verantwortung auch für die Tätigkeit der Bundesminister" zu tragen habe.[2] Die Verantwortung der Bundesminister bestand daher nach Adenauer nur gegenüber dem Kanzler und nicht gegenüber dem Parlament.[3] Adenauer war deshalb stets bestrebt, den „eigentlichen politischen Charakter des Ministeramts auszuhöhlen und den Ressortchefs eine Stellung im Staat zuzuweisen, die viel eher der Position eines Staatssekretärs im Bismarck-Reich als der eines Ministers in einem parlamentarischen System" entsprach.[4]

Es war daher nur folgerichtig, daß Adenauer in der noch relativ offenen Situation von 1949, in der sein Verhalten für die Zukunft stilbildend sein mußte, einen maßgeblichen Einfluß auf die Regierungsbildung beanspruchte und durchsetzte und dabei darauf achtete, mögliche Rivalen aus dem Kabinett herauszuhalten und Politiker zu seinen Ministern zu machen, die ihm an politischer Erfahrung und persönlichem Durchsetzungsvermögen weit unterlegen waren.[5] Adenauer hatte damit eine gute Ausgangsposition geschaffen, um seine Auffassung von der Stellung des Kanzlers im Kabinett zu realisieren. Diese Aufgabe wurde – wie oben gezeigt – ihm noch dadurch erleichtert, daß der Kanzler in den ersten

1 Stenographische Niederschrift über die Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 8. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1.

2 Aus einem Brief Adenauers an Heinrich v. Brentano vom Anfang des Jahres 1956, zitiert in: Adenauer, Erinnerungen 3, S. 122.

3 Zur Diskussion über die Ministerverantwortlichkeit nach dem Grundgesetz ausführlich Kröger, Ministerverantwortlichkeit, passim, und die dort genannte Literatur.

4 Allemann, Bonn, S. 350.

5 S.o.S. 133f.

Jahren die wichtigen Politikbereiche Auswärtiges und Verteidigung selbst leitete bzw. sich selbst unterstellte und es seinen Mitarbeitern im Kanzleramt darüber hinaus gelang, ihm durch eine geschickte Personalpolitik eine Steuerung und Kontrolle der übrigen Ressorts zu ermöglichen.[6]

Doch selbst unter diesen günstigen Bedingungen war die Entwicklung zur Kanzlerdemokratie keine bloße Selbstverständlichkeit, wie Adenauer selbst im Frühjahr 1950 erkannte. In einer Sitzung der Landesvorsitzenden von CDU und CSU am 27. Februar in Königswinter äußerte er, daß die „tatsächliche Stellung des Kanzlers dem Kabinett gegenüber [. . .] bei weitem nicht so stark [sei], wie man es nach der im Grundgesetz vorgenommenen Regelung allgemein annehme". Als Beleg für diese Meinung nannte er die Schwierigkeiten, die mit einer eventuellen Ministerentlassung verbunden seien, da dies leicht zu einer Gefährdung der Koalition führen könne.[7] Die Fundierung und Stabilisierung des Kanzlers als alle und alles bestimmende Figur des Kabinetts verlangte daher neben Durchsetzungsvermögen taktisches Geschick und Fingerspitzengefühl, alles Fähigkeiten, die Adenauer in reichem Maße zur Verfügung standen.

2. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung: ihre Regelung in der Geschäftsordnung und in der Praxis

Die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem Kanzler und seinen Ministern stand schon wenige Wochen nach der Regierungsbildung grundsätzlich zur Diskussion, als es darum ging zu entscheiden, wer Träger der Organisationsgewalt und damit zuständig sei für die „Errichtung, Aufhebung, Bezeichnung der Ministerien und die Abgrenzung ihrer Geschäftsbereiche".[8] War das Problem anfänglich zur Sprache gekommen, weil eine Abgrenzung zwischen Bundespräsident und Bundesregierung in dieser Angelegenheit notwendig erschien,[9] so wurde es doch sehr schnell zum Streitpunkt zwischen dem Kanzler und seinen Ministern, da die Mehrheit der Minister die Auffassung vertrat, daß die Organisationsgewalt bei der Bundesregierung liege,[10] der Kanzler hingegen diese allein für sich beanspruchte.[11] Blücher meinte gegenüber Dehler mit einiger Berechtigung, daß die Entscheidung über diese Frage

6 S.o.S. 158ff.

7 Bericht über die Sitzung der Landesvorsitzenden der CDU/CSU am 27. 2. 1950 in Königswinter/Stegerwaldhaus, Priv. NL Schwend 18.

8 So die Definition der Organisationsgewalt in einer Stellungnahme des Justizministeriums vom November 1949; Anlage zum Schreiben Dehlers an Blankenhorn und Klaiber vom 5. 11. 1949, BA, B 136/4649 und B 122/2237.

9 Dazu ausführlich im nächsten Abschnitt.

10 So ein Vermerk Gumbels für Adenauer vom 16. 8. 1950, BA, B 136/4618.

11 Erstmals expressis verbis formuliert in einem Vermerk Gumbels vom 3. 1. 1950, BA, B 136/4649.

„von grundlegender Bedeutung für die Stellung der Kabinettsmitglieder" sein würde,[12] und dies erklärt auch die Hartnäckigkeit, mit der beide Seiten – Kanzler und Minister – ihre jeweilige Position verfochten. Anstoß für den Beginn der Auseinandersetzung war die Vorlage zweier Entwürfe für eine Geschäftsordnung der Bundesregierung.

Ernst-Wolfgang Böckenförde definiert in seiner grundlegenden Studie über „die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung" die Geschäftsordnung der Bundesregierung als einen „Teil der Verfassungsorganisation selbst, [die] entscheidet über Art und Form der obersten politischen und administrativen Leitung des Gemeinwesens".[13] Die Bedeutung der Geschäftsordnung ist auch Adenauer nicht unbekannt gewesen, und er hat „auf die Abfassung einzelner Bestimmungen nachdrücklich Einfluß" genommen.[14] Wie seine handschriftlichen Korrekturen auf den ihm vorgelegten Entwürfen belegen, ging es ihm dabei vor allem darum, die herausgehobene Stellung des Bundeskanzlers, die bereits im Grundgesetz verankert ist, durch die Geschäftsordnung noch deutlicher hervortreten zu lassen.[15]

Den Startschuß für die Beratungen dieses Themenkomplexes gab Globke am 3. Oktober 1949, als er das Innenministerium aufforderte, einen Entwurf für eine Geschäftsordnung der Bundesregierung auszuarbeiten.[16] Doch hierbei ließ es Globke nicht bewenden, sondern er beauftragte außerdem noch einen Referenten im Kanzleramt, Karl Gumbel, einen Geschäftsordnungsentwurf zu erstellen.[17] Während das Innenministerium der Aufforderung nach einigen Wochen nachkam und am 14. Dezember 1949 einen Entwurf für eine vorläufige Geschäftsordnung an das Kanzleramt übersandte, der „nach dem Vorbild der Geschäftsordnung der Reichsregierung vom 3. Mai 1924" gestaltet war,[18] ließ der Entwurf Gumbels auf sich warten. Im Kanzleramt hatte man es offensichtlich plötzlich nicht mehr so eilig mit dieser Sache, denn auch die Ausarbeitung des Innenministeriums blieb unbearbeitet liegen. Erst im August 1950 gelangte sie zu Adenauer, dem gleichzeitig der nun endlich fertiggestellte Entwurf Gumbels vorgelegt wurde.[19] Der einzig gravierende Unterschied zwischen beiden Ausarbeitungen bestand darin, daß sie die Frage nach dem Träger der Organisationsgewalt abweichend beantworteten. Hieß es im Entwurf Gumbels: „Der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister wird durch den Bundeskanzler festgelegt", so lautete die Formulierung in der Vorlage des Innenministeriums ebenso

12 Blücher an Dehler vom 29. 5. 1950, BA, B 122/2153 und NL Blücher 90.

13 Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 119.

14 So ohne nähere Belege Bachmann, Bundeskanzleramt, S. 165.

15 Die von Adenauer korrigierten Entwürfe in BA, B 136/4646.

16 Schreiben in BA, B 136/4646.

17 Vermerk Gumbels für Adenauer vom 6. 12. 1949, BA, B 136/4646.

18 Heinemann an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt vom 14. 12. 1949, BA, B 136/4646.

19 Vorlage Gumbels für Adenauer vom 16. 8. 1950, mit Anlagen, BA, B 136/4646.

eindeutig und apodiktisch: „Der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister wird durch Beschluß der Bundesregierung festgelegt."

Um eine Begründung ihrer jeweiligen Auffassung war keine Seite verlegen. Adenauer argumentierte in der schon bekannten Weise, daß im Vergleich zur Weimarer Reichsverfassung vor allem die Stellung des Bundeskanzlers eine „Stärkung erfahren" habe. Dieser berufe die Minister und lege damit „ihre Zahl und ihr Aufgabengebiet" fest. Er könne „ferner jederzeit die Entlassung eines Bundesministers vorschlagen und damit unter Umständen eine andere Aufgabenverteilung unter den Bundesministern herbeiführen". Außerdem falle die Errichtung und Auflösung von Ministerien unter die Richtlinienbestimmung, so daß der Bundeskanzler eindeutig „als Träger der Organisationsgewalt anzusehen" sei.[20]

Dehler als Sprecher der Mehrheit der Minister hielt dagegen, daß die Bundesexekutive bei der „Bundesregierung als Kollegium liege, dessen Beschlüsse alle Mitglieder des Kabinetts gleichermaßen binde". Der Kanzler habe nur die „Grundlinien der Politik" zu bestimmen, nicht aber Entscheidungen zu fällen, „die Einzelfragen der Politik oder organisatorische Akte darstellen, die das technische Funktionieren der Regierung als Kollegium betreffen". Schließlich, so argumentierte Dehler weiter, müsse auch aus Artikel 65 Satz 3 GG gefolgert werden, daß die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen einzelnen Ministerien in die Entscheidungsbefugnis der Bundesregierung falle, es sei denn, es handele sich um eine Frage so grundsätzlicher Art, daß sie die Grundlinien der Politik tangiere. Davon könne aber – so der Justizminister abschließend – in der „überwiegenden Mehrzahl" der Fälle nicht die Rede sein.[21]

Nachdem sich die Diskussion über die Geschäftsordnung bis zum Spätsommer 1950 einigermaßen schleppend dahingezogen hatte, drängte das Kabinett nun plötzlich auf Eile. Am 20. September 1950 faßte es den Beschluß, daß umgehend ein entscheidungsreifer Geschäftsordnungsentwurf vorzulegen sei.[22] Auf der Grundlage von Gumbels Ausarbeitung verständigten sich daraufhin Globke, Klaiber, v. Lex und Walter Strauß auf einen gemeinsamen Entwurf, der die strittige Frage der Organisationsgewalt zugunsten des Bundeskanzlers regelte.[23]

Als die Bundesminister Mitte Dezember 1950 von diesem Entwurf Kenntnis erhielten, zeigte sich sogleich, daß die Haltung der Staatssekretäre v. Lex und Strauß in der Frage der Organisationsgewalt von ihren Chefs nicht gebilligt wurde. In Schreiben an das Bundeskanzleramt erhoben sie und die Minister Blücher, Seebohm und Storch in diesem Punkt Einspruch gegen den Entwurf, boten jedoch zugleich auch –

---

20 Adenauer an die Bundesminister vom 25. 4. 1950, BA, B 136/4649. Die Staatsrechtslehre in der Bundesrepublik vertritt heute im wesentlichen die gleiche Auffassung. Siehe Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 139 ff.

21 Dehler an Adenauer vom 13. 5. 1950, BA, B 136/4649.

22 Note Dehlers vom 20. 9. 1950, NL Dehler 704.

23 Dazu Globke an Klaiber, v. Lex und Strauß vom 27. 10. 1950 mit Anlage und Vermerk Gumbels für Adenauer vom 25. 11. 1950 mit Anlage, beide Schriftstücke in BA, B 136/4646.

inhaltlich ähnliche – Kompromißformeln an und wiesen damit den Weg für eine Einigung auf.[24] Als die Angelegenheit am 20. März 1951 dem Kabinett zur Entscheidung vorlag,[25] beschloß dies mehrheitlich eine Formulierung, die Verkehrsminister Seebohm vorgeschlagen hatte. Sie lautete: „Der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister wird in den Grundzügen durch den Bundeskanzler festgelegt. Bei Überschneidungen und sich daraus ergebenden Meinungsverschiedenheiten zwischen den einzelnen Ministern entscheidet die Bundesregierung durch Beschluß."[26]

Mochte es somit auf dem Papier so aussehen, als ob die Bundesminister einen Teilerfolg gegen den Kanzler erzielt hätten, so mußte sich erst in konkreten Fällen erweisen, welchen Wert diese Geschäftsordnungsbestimmung für die Minister in der Realität wirklich besaß. An Streitfragen über die Abgrenzung der Geschäftsbereiche zwischen den Ministerien fehlte es in den ersten Jahren der Bundesregierung wahrlich nicht. Aus einer Zusammenstellung aus dem Frühjahr 1950 und einem ergänzenden Vermerk aus dem August 1951 – beide aus dem Bundeskanzleramt – ist zu entnehmen, daß bis zum Sommer 1951 in 21 Fällen zwischen den Ressorts Zuständigkeitskonflikte bestanden.[27] Obgleich seit der Verabschiedung der Geschäftsordnung im Frühjahr 1951 die Voraussetzung für eine Entscheidung dieser Fälle gegeben war, ist bis zum Sommer 1952 mit einer Ausnahme keiner dieser Konflikte dem Kabinett zur Beschlußfassung vorgelegt worden, da der Kanzler sich dagegen ausgesprochen hatte.[28] Das Recht der Ministerrunde zur Teilhabe an der Organisationsgewalt hielt Adenauer somit in engen Grenzen, und auch der Entscheidungsablauf in dem einen Falle, über den eine Klärung herbeigeführt wurde, zeigt die fast ungebrochene Macht des Kanzlers in der Zuständigkeitsfrage.

---

24 Seebohm an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt vom 20. 12. 1950; Blücher an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt vom 5. 1. 1951; Lehr an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt vom 15. 1. 1951; Storch an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt vom 15. 2. 1951; alle Schreiben in BA, B 136/4646. Von den Ministern sprach sich lediglich Hellwege für die alleinige Zuständigkeit des Kanzlers aus. Brief Hellweges vom 19. 3. 1951 im gleichen Bestand.

25 Das Datum des Kabinettsbeschlusses ergibt sich aus einem Schreiben Gumbels an den Innenminister vom 28. 3. 1951, BA, B 136/4646.

26 Der Formulierungsvorschlag Blüchers lautete: „Soweit die Abgrenzung der Geschäftsbereiche der Bundesminister im einzelnen nicht durch eine unmittelbare Einigung der beteiligten Ministerien erreicht werden kann, entscheidet hierüber die Bundesregierung." Bei Lehr hieß es: „Der Bundeskanzler entscheidet über die Zahl der Bundesminister. Der Geschäftsbereich der Bundesminister wird durch Beschluß der Bundesregierung festgestellt." Die Bekanntmachung der Geschäftsordnung erfolgte am 11. 5. 1951; Gemeinsames Ministerialblatt, 2. Jg., Nr. 15, S. 137 ff. Dazu wichtig der Kommentar von Honnacker und Grimm, München 1969.

27 Vermerk vom 11. 8. 1951 mit Anlage, BA, B 136/4650. Umstritten war die Zuständigkeit für Verfassungsrecht, Verfassungsgesetzgebung, Bundesgerichte, Neugliederung des Bundesgebietes, Personenstandswesen, Versorgung und Besoldung, Soforthilfegesetz, gehobene Fürsorge für die Kriegsbeschädigten, Beschaffungswesen für den Besatzungsbedarf, Geld und Kredit (Versicherungsaufsicht, Devisenfragen), Wasserwirtschaft, Holzwirtschaft, Berufsausbildung, technische Gewerbeaufsicht, wissenschaftliche Forschung, Schiffahrt, Fremdenverkehrswesen, Bundesgesetzblatt, Zollwesen, Siedlungswesen und Weingesetz und Weinkontrolle.

28 Vermerk für Staatssekretär Lenz vom 21. 6. 1952, BA, B 136/4650.

3. *Der Zuständigkeitskonflikt über die Geld- und Kreditpolitik*

Hierbei handelte es sich um einen Streit zwischen dem Finanz- und dem Wirtschaftsminister darüber, in wessen Geschäftsbereich die Zuständigkeit für die Geld- und Kreditpolitik falle. Bis zum Zusammenbruch im Jahre 1945 war in Deutschland für dieses Sachgebiet immer das Wirtschaftsministerium zuständig gewesen. Danach kam es auf Anordnung der Besatzungsmächte in den entstehenden Ländern in die Zuständigkeit der Finanzministerien, eine Regelung, die ab 1947 auch für die bizonale Verwaltung und ab Herbst 1949 für die Bundesregierung galt.[29] Erhard war nicht bereit, diese Geschäftsverteilung auf Dauer zu akzeptieren, und er hat daher bereits am 24. November 1949 die Zuständigkeit für die Geld- und Kreditpolitik für sein Ressort gefordert.[30] Wenn auch das Bundeskanzleramt dieses Verlangen, das ebenfalls von den Wirtschaftsministern der Länder mit Nachdruck unterstützt wurde,[31] im Prinzip für berechtigt hielt,[32] so tat der Kanzler lange Zeit jedoch nichts, um eine Entscheidung zugunsten des Wirtschaftsministers herbeizuführen.[33] Die Ursache hierfür lag nicht nur – vielleicht nicht einmal in erster Linie – im zunächst bestehenden Dissens zwischen ihm und den Ministern über die Frage, wer die Entscheidung zu fällen habe. Wie einem Votum des zuständigen Kanzleramtsreferenten Rust vom Mai 1950 zu entnehmen ist, bestanden außerdem „gewisse Gründe sachlicher und personeller Art", die zu dieser Zeit für den Finanzminister sprachen[34] und die es Adenauer angeraten erscheinen ließen, auch nach der Verabschiedung der Geschäftsordnung der Bundesregierung eine – langfristig für richtig gehaltene – Entscheidung zugunsten des Wirtschaftsministers vorerst nicht in Betracht zu ziehen.

Mit dieser Haltung geriet der Kanzler jedoch zunehmend unter Druck, da neben der Wirtschaft auch der Bundestag immer dringender eine Übertragung der Zuständigkeit für Geld- und Kreditpolitik an das Bundeswirtschaftsministerium forderte.[35] So entschloß sich Adenauer schließlich im Herbst 1951, die Angelegenheit aufzugreifen. Am 15. November empfing er nacheinander die Minister Erhard und Schäffer und konferierte im Anschluß hieran nochmals mit beiden zusammen.[36]

---

29 Zu den Hintergründen ausführlich Erhard an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 25. 6. 1951, BA, B 136/4650.

30 Kabinettsvorlage des Wirtschaftsministers zur Geschäftsverteilung auf dem Gebiete der Wirtschaftspolitik vom 24. 11. 1949, BA, B 136/4649.

31 Platow-Brief vom 17. 3. 1950.

32 Undatierter Vermerk (November/Dezember 1949) aus dem Kanzleramt zur Wirtschafts- und Preispolitik, BA, B 136/4649.

33 Der stets gut informierte Platow-Brief kolportierte am 27. 3. 1950 folgende Äußerung Adenauers: „Ich neige dazu, dieses Ressort [Geld und Kredit] dem Bundeswirtschaftsministerium zuzusprechen, aber ich möchte es den beiden Kampfhähnen überlassen, die Frage selbst zu entscheiden."

34 Votum Rusts vom 11. 5. 1950, BA, B 136/4649.

35 Beschluß des Bundestages vom 25. 10. 1951, Stenographische Berichte, Bd. 9, S. 7090. Vgl. auch Platow-Brief vom 14. 1. 1952.

36 PPP-Informationsbrief vom 16. 11. 1951.

Dabei machte er die beiden Minister mit einem im Kanzleramt ausgearbeiteten Entwurf einer Verfügung bekannt, die das Sachgebiet Geld und Kredit im wesentlichen dem Wirtschaftsministerium zuwies.[37] Hiergegen erhob Finanzminister Schäffer Einspruch und regte statt dessen eine Aufteilung des zur Diskussion stehenden Sachgebietes zwischen dem Finanzministerium und dem Wirtschaftsministerium an. Nach Schäffers Vorschlag sollte insbesondere die Devisenbewirtschaftung beim Finanzministerium bleiben.[38] Da es nicht gelang, Schäffer zur Aufgabe seines Widerstandes zu bewegen, wurde zur weiteren Abklärung eine Studienkommission eingesetzt, der Ministerialrat Rust aus dem Kanzleramt und jeweils ein Abteilungsleiter aus dem Finanzministerium und dem Wirtschaftsministerium angehörten.[39]

Für Schäffer bedeutete der Ausgang der Verhandlungen vom November 1951 jedoch nur einen Aufschub seiner Niederlage, da Rust auf Veranlassung des Kanzlers als Abteilungsleiter in das Wirtschaftsministerium wechselte[40] und dieser nun mit Unterstützung Adenauers die Übertragung des Gesamtkomplexes Geld und Kredit an das Wirtschaftsministerium betrieb.[41] Am 1. März 1952 teilte der Kanzler seinen Ministern kurz und bündig mit, er beabsichtige, „in der Kabinettssitzung am 11. März 1952 die Frage der Zuständigkeit auf dem Gebiet des Geld- und Kreditwesens abschließend zu erörtern und die aus der Anlage ersichtliche Regelung in Kraft zu setzen".[42] Die Anlage entsprach in ihren wesentlichen Zügen dem im Herbst im Kanzleramt ausgearbeiteten Verfügungsentwurf; den Einwänden Schäffers hiergegen war nicht Rechnung getragen worden. Das Kabinett hat sich mit dem Vorschlag Adenauers am 11. März 1952 einverstanden erklärt und einen entsprechenden Beschluß gefaßt.[43] Seine Mitwirkung am Entscheidungsprozeß in dieser Frage war damit nur formaler Art, bestimmt hatten der Kanzler und sein Amt. Sie müssen als eigentliche Sieger in dieser Auseinandersetzung zwischen Erhard und Schäffer angesehen werden, da sie nicht nur ihre inhaltlichen Vorstellungen unangefochten durchsetzten, sondern mit Rust auch noch einen Vertrauensmann in das Wirtschaftsministerium einzuschleusen vermochten, was dem Kanzleramt wesentlich bessere Chancen eröffnete, die Arbeit in diesem Ressort zu beeinflussen und zu kontrollieren. Für Erhard war der mit der Versetzung Rusts in das Wirtschaftsministerium verbundene Eingriff des Kanzlers in sein Ressort

37 BA, B 122/2153.

38 Bericht des bayerischen Bevollmächtigten beim Bund für Ministerialdirektor Schwend vom 19. 2. 1952 über Ausführungen Schäffers vor der Landesgruppe der CSU, Priv. NL Schwend 55.

39 Ebenda und PPP-Informationsbrief vom 16. 11. 1951.

40 Diese Versetzung erfolgte ohne vorherige Anhörung und Zustimmung des Wirtschaftsministers und seines Staatssekretärs. Persönliche Mitteilung von Ludger Westrick vom 4. 11. 1980.

41 Wie Anm. 38.

42 BA, B 122/2153.

43 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 13. 3., 14. 3. und 19. 3. 1952.

keine neue Erfahrung; ähnliche Aktionen Adenauers hatte es bereits mehrfach zuvor gegeben.

Sie standen in Zusammenhang mit dem im Sommer 1950 ausgebrochenen Koreakrieg, in dessen Gefolge es zu einer länger anhaltenden und einschneidenden Verknappung auf dem internationalen Rohstoffmarkt kam.[44] In dieser Situation entstand eine Gefahr für die deutsche Wirtschaft nicht nur dadurch, daß ihre Versorgung mit unentbehrlichen Rohstoffen ernstlich bedroht erschien,[45] sondern auch durch den Umstand, daß die Rohstoffpreise sprunghaft anstiegen und auf dem deutschen Markt einen Inflationsschub auslösten.[46] Angesichts dieser Entwicklung geriet Erhards marktwirtschaftliches Konzept immer stärker in die Schußlinie der Kritik. Sie erfuhr noch dadurch eine beträchtliche Verstärkung, daß auch die US-Regierung in die amerikanische Wirtschaft eingriff (u. a. Erlaß eines Lohn- und Preisstopps) und durch ihre Hohe Kommission in Bonn Forderungen nach entsprechenden Maßnahmen in der Bundesrepublik gegenüber der Bundesregierung erhob.[47] Erhard widersetzte sich jedoch mit Entschiedenheit einem grundsätzlichen wirtschaftspolitischen Kurswechsel[48] und geriet damit in einen Gegensatz zum Kanzler.

4. Ministerkrisen

a) Erhard

Adenauer, der zugegebenermaßen selbst keine Fachkenntnisse auf wirtschaftspolitischem Gebiet besaß, hatte Erhard bei allen Bedenken gegen seine Fähigkeiten als Behördenleiter[49] bisher die Stange gehalten, da seine Wirtschaftspolitik sehr schnell erste Erfolge erzielt hatte und nach allgemeiner Ansicht die Union nicht zuletzt deshalb als stärkste Partei aus der Bundestagswahl von 1949 hervorgegangen war. Nun aber, als sich Rückschläge abzeichneten und die Bundesregierung mit einem Festhalten an Erhards Konzeption möglicherweise einen Konflikt mit der US-Regierung heraufbeschwor, rückte Adenauer von seinem Wirtschaftsminister ab. Bereits Anfang Oktober 1950 meldeten übereinstimmend der Parlamentarisch-Politische Pressedienst und der Platow-Brief deutliche

---

44 Erste Meldungen über die Verknappung im Platow-Brief vom 9. 8. 1950; ausführliche Ausführungen Erhards zur Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft in den Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 9. 10. 1950.

45 Verstärkte Rohstoffschwierigkeiten der deutschen Wirtschaft meldeten die Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums am 15. 1. 1951 auf der Grundlage einer Befragung von 1400 deutschen Firmen.

46 Ebenda.

47 PPP-Informationsbrief vom 21. 10. 1950. Vgl. auch Abelshauser, Ansätze, S. 722 ff.

48 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 9. 10. 1950, 6. 11. 1950, 29. 1. 1951 und 31. 1. 1951.

49 Ausführungen Adenauers in der Sitzung des Zonenausschusses der CDU für die britische Zone am 10. 10. 1949; stenographisches Protokoll in ACDP, I–009-004 (NL Dörpinghaus).

Worte der Kritik des Kanzlers an der Marktwirtschaft,[50] und wenige Monate später, im Februar 1951, ließ Adenauer auch vor dem Parteiausschuß der CDU erkennen, daß er kein prinzipieller Anhänger der Marktwirtschaft sei, sondern sie nur so lange befürworte, wie sie Erfolge aufzuweisen habe.[51] Der Dissens zwischen Kanzler und Wirtschaftsminister war offensichtlich. Adenauer hielt es daher für erforderlich, an der Politik Erhards Korrekturen anzubringen. Eine Chance hierzu sah er – für Adenauer typisch – in einer personellen Neubesetzung des Staatssekretärspostens im Wirtschaftsministerium.

Diesen Posten nahm zu der Zeit noch Eduard Schalfejew ein, der Anfang Februar 1950 erst nach einem hinhaltenden Widerstand Adenauers ernannt worden war, nachdem er diesem bestimmte Zusicherungen die Amtsführung betreffend gegeben hatte.[52] Der Kanzler hat in der Entscheidung für Schalfejew aber wohl nur eine Notlösung gesehen, zu der er nun, als ernste wirtschaftspolitische Probleme zu meistern waren, nicht mehr länger stehen wollte. In einer Unterredung, die er am 15. Oktober 1950 mit dem ehemaligen Staatssekretär im Reichswirtschafts- und Reichsfinanzministerium, Hans Schäffer, führte, bot er diesem die Staatssekretärsstelle unter Erhard an. Schäffer, ein Mann mit großartigen Fähigkeiten, lehnte das Angebot jedoch unter Hinweis auf seine nunmehrige schwedische Staatsangehörigkeit ab, und er erklärte dem Kanzler darüber hinaus, „daß der Einsatz eines Emigranten seiner Rasse an entscheidender Stelle die Durchführung ohnehin schwer erträglicher Maßnahmen noch weiter erschweren würde."[53]

Nach der Ablehnung Schäffers sah sich Adenauer nach anderen Kandidaten um. Ohne Erhard von den Vorgängen in Kenntnis zu setzen, verhandelte er gleichzeitig mit dem Industriellen Ludger Westrick, zu der Zeit Finanzdirektor in der deutschen Kohlenbergbauleitung, und mit Friedrich Ernst, ehemals Ministerialdirektor im Preußischen Ministerium für Handel und Gewerbe und 1931 Reichskommissar für das Bankgewerbe. Von beiden handelte sich Adenauer Ablehnungen ein. Westrick tat dies mit Rücksicht auf seine Familie,[54] Ernst deshalb, weil ihm „bei der besonderen Art und Veranlagung des Herrn Erhard eine geordnete Arbeit als Staatssekretär in diesem Ministerium [. . .] nicht gegeben erscheine."[55] Während Adenauer die Ablehnung Ernsts akzeptierte,

---

50 PPP-Informationsbrief vom 2. 10. 1950; Platow-Brief vom 9. 10. 1950. Hiernach soll Adenauer Erhard in einer Fraktionssitzung der CDU/CSU mit den Worten unterbrochen haben: „Sind Sie mir ganz ruhig mit Ihrer Marktwirtschaft. Sie sehen, daß auf vielen Gebieten eine Verknappung eingetreten ist und die Preise davonlaufen und mir den Arbeitsmarkt beunruhigen. Wir werden uns möglicherweise gezwungen sehen, wieder Preisbindungen vorzunehmen." Ebenfalls zitiert in: Lukomski, Erhard, S. 137.

51 Protokoll der Sitzung des Bundesausschusses der CDU am 12. 2. 1951, ACDP, VII–001–019/1–15.

52 S. o. S. 151 f.

53 Wandel, Schäffer, S. 281. Mit falscher Zeitangabe in: Biographisches Handbuch, S. 638.

54 Persönliche Mitteilung von Ludger Westrick vom 4. 11. 1980.

55 Heinrich Vockel an Adenauer vom 5. 2. 1951, StBkAH 10.05.

setzte er seine Verhandlungen mit Westrick fort. In einem zweiten ausführlichen Gespräch erklärte sich Westrick dann grundsätzlich zu einer vorübergehenden Übernahme des angebotenen Amtes bereit.[56] Seine Ernennung ließ dann jedoch auf sich warten, obwohl Schalfejew inzwischen auf Veranlassung Adenauers[57] sein Demissionsgesuch an den Kanzler gerichtet hatte[58] und damit über den Posten verfügt werden konnte. Adenauers Zögern hing möglicherweise damit zusammen, daß Westrick dem Kanzler gegenüber betont hatte, daß im Falle seiner Ernennung zum Staatssekretär an seiner Loyalität zu Erhard nichts zu deuteln sein werde.[59] Jedenfalls meldeten mehrere Pressekorrespondenzen in der zweiten Februarhälfte 1951, daß Adenauers Wunschkandidat nicht Westrick, sondern Karl Blessing heiße,[60] der zu dieser Zeit die Stellung eines Direktors bei Unilever in Hamburg einnahm. Blessing winkte jedoch ab, so daß die Wahl dennoch schließlich auf Westrick fiel, dessen Ernennung Adenauer bei Erhard durchsetzte[61] und der im April 1951 sein Amt antrat.

Aber noch ehe diese Entscheidung endgültig gefallen war, ventilierte der Kanzler bereits einen neuen Plan, um größere Entscheidungsbefugnisse in der Wirtschaftspolitik an sich zu ziehen. Auf Vorschlag Adenauers bildete das Kabinett am 2. März 1951 einen Ministerausschuß für Koordinierungsfragen auf wirtschaftspolitischem Gebiet, dessen Vorsitz der Kanzler selbst übernahm und der sich mit der Rohstoffverteilung, der Preis- und Lohnentwicklung, der Ernährungs- und Versorgungslage und mit Ex- und Importfragen befassen sollte. Zu seiner Unterstützung wurde im Bundeskanzleramt ein wirtschaftspolitischer Koordinierungsstab eingerichtet, dem Referenten der betroffenen Ministerien und Sachverständige aus Wirtschaft und Landwirtschaft angehörten.[62] Den Vorsitz dieses Stabes bot Adenauer Friedrich Ernst an,[63] den er gleichzeitig mit „besonderen Vollmachten als Kommissar" auszustatten beabsichtigte.[64] Damit drohte Erhard die Führung der Wirtschaftspolitik zu entgleiten, und selbst seine Ausbootung aus dem Kabinett schien in diesen Tagen unmittelbar bevorzustehen.[65] Sie hätte sicherlich auch den Intentionen der Alliierten entsprochen, die in einem Schreiben vom 6. März 1951 an

---

56 Persönliche Mitteilung von Ludger Westrick vom 4. 11. 1980.

57 Platow-Briefe vom 26. 2. und 3. 3. 1951 sowie PPP-Informationsbrief vom 20. 3. 1951.

58 Schalfejew an Adenauer vom 20. 2. 1951, StBkAH 10.05.

59 Persönliche Mitteilung von Ludger Westrick vom 4. 11. 1980.

60 PPP-Informationsbrief vom 26. 2. 1951; Platow-Briefe vom 26. 2. und 3. 3. 1951.

61 Persönliche Mitteilung von Ludger Westrick vom 4. 11. 1980.

62 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 5. 3. 1951.

63 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 6. 3. 1951.

64 Mitteilung ohne Datum im AdsD, Sammlung Personalia: Blücher; nach dem Platow-Brief vom 6. 3. 1951 hat Adenauer beabsichtigt, Ernst als zusätzlichen Staatssekretär im Bundeskanzleramt einzustellen. S. auch die knappen Hinweise in: Erhard, Wohlstand, S. 51.

65 Persönliche Mitteilung von Roland Risse vom 10. 3. 1981; vgl. auch die Andeutung bei Schwarz, Ära Adenauer, S. 127.

die Bundesregierung eine „umfangreiche Modifizierung der freien Marktwirtschaft gefordert", andernfalls mit der Einstellung einer weiteren „Dollarhilfe" und der „Sicherstellung der Rohstoffzuteilungen" gedroht hatten.[66]

Doch dieses Mal hatte der Kanzler die Schraube überdreht. Die Minister – um ihre eigenen Kompetenzen besorgt – machten gemeinsam gegen die Absicht des Kanzlers Front, Ernst mit den Vollmachten eines Kommissars auszustatten, und sie verstanden es durchzusetzen, „daß Ernst lediglich als ‚Geschäftsführer' des wirtschaftspolitischen Koordinierungsausschusses eingesetzt wurde".[67] Für diesen Erfolg konnten sie sich vor allem bei Erhard bedanken, der am 14. März 1951 in einer leidenschaftlichen Rede vor dem Bundestag seine Wirtschaftspolitik verteidigte und unter dem lebhaften Beifall der Koalitionsparteien, deren Redner ihm anschließend ihre nachdrückliche Unterstützung zusicherten, ausrief, daß er nichts von seiner Verantwortung als Wirtschaftsminister abzugeben gedenke.[68] Diese Flucht in die Öffentlichkeit unterstützte Erhard auf Anraten von zwei engen Mitarbeitern damit, daß er den Vorsitzenden der Phoenix A.G. Hamburg, Otto A. Friedrich, der in der Vergangenheit selbst zu den Kritikern Erhards gezählt hatte[69] und der nun seit Anfang 1951 einen Arbeitskreis für privatwirtschaftliche Wirtschaftslenkung beim Bundesverband der Deutschen Industrie leitete,[69a] zum Rohstoffberater in das Wirtschaftsministerium berief.[70] Damit wollte Erhard sowohl dem Kanzler als auch den Alliierten demonstrieren, daß zum einen das Wirtschaftsministerium in der schwierigen Rohstofffrage aktiv wurde, zum anderen Erhards Politik nach wie vor Unterstützung in wichtigen Wirtschaftskreisen fand.[71] Obwohl Adenauer Erhard dringend bat, von der Ernennung Friedrichs zunächst abzusehen,[72] hielt Erhard daran fest; am 19. März 1951 begann Friedrich seine neue Tätigkeit.[73]

---

66 Zitiert nach den ausführlichen Hinweisen auf dieses Schreiben in den Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 15. 3. 1951. Hinweis auf die Intervention der Alliierten auch in der Rede Nöltings vor dem Bundestag am 14. 3. 1951, Stenographische Berichte, Bd. 6, S. 4807. Der Brief McCloys neuerdings veröffentlicht von Abelshauser, Ansätze, S. 734 ff. Zur Kritik der Amerikaner an Erhard im Winter 1951 auch Lukomski, Erhard, S. 135 f. sowie Erhard, Wohlstand, S. 51 f.

67 Mitteilung ohne Datum im AdsD, Sammlung Personalia: Blücher.

68 Stenographische Berichte, Bd. 6, S. 4800 ff. Ähnlich äußerte sich Erhard wenige Tage später in einer Rede vor der Frankfurter Industrie- und Handelskammer. Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 21. 3. 1951.

69 Am Ende des Jahres 1949 z. B. hatte Friedrich Erhard vorgeworfen, „sich von der wirtschaftlichen Praxis" isoliert zu haben, und er hatte ihn gewarnt, „nicht das Vertrauen der Unternehmerschaft aufs Spiel zu setzen". Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 6. 1. 1950. Erhards Antwort abgedruckt in: Erhard, Wirtschaftspolitik, S. 118 ff.

69 a Abelshauser, Ansätze. S. 727.

70 Bei den beiden Mitarbeitern Erhards handelte es sich um Unterabteilungsleiter Roland Risse und Pressereferent Kuno Ockhardt, die beide Friedrich gut kannten. Persönliche Mitteilung von Roland Risse vom 10. 3. 1981.

71 Wie Anm. 70 und Bericht der Tageszeitung „Die Welt" vom 29. 9. 1951.

72 Adenauer an Erhard vom 15. 3. 1951, StBkAH III/21.

73 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 21. 3. 1951.

Die Berufung Friedrichs zahlte sich für Erhard aus, da sich der Rohstoffberater wiederholt vor das Wirtschaftsministerium stellte[74] und der von ihm gebildete Rohstoffausschuß, dem Vertreter aus Industrie, Handel, Handwerk und Gewerkschaften angehörten, Erhards Position der Aufrechterhaltung einer „relativen Marktfreiheit" mit nur begrenzten Lenkungsmaßnahmen unterstützte.[75] Da es Friedrich schließlich auch noch gelang, das vor allem in den USA bestehende Mißverständnis auszuräumen, „als opfere Westdeutschland lebensnotwendige Entscheidungen auf dem Altar einer dogmatischen Wirtschaftsfreiheit",[76] entspannte sich die Lage zusehends. Begünstigt wurde diese Entwicklung durch die sich seit dem späten Frühjahr 1951 abzeichnenden Wandlungen auf dem Weltmarkt. Während sich die Preisentwicklung für Rohstoffe stark rückläufig gestaltete, hielt der Boom im Investitionsgüterbereich an, von dem nun auch die deutsche Exportwirtschaft nachhaltig profitierte und der damit die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik günstig beeinflußte.[77]

Das gleichzeitige Ausscheiden von Friedrich und Ernst im Herbst 1951 aus ihren Krisenämtern[78] zeigte auch der Öffentlichkeit, daß das Schlimmste überstanden war und der Wirtschaftsminister die Führung der Wirtschaftspolitik wieder in die eigenen Hände nahm. Daran konnten anfängliche Reibereien mit Westrick,[79] in dem Erhard bei dessen Amtsantritt nicht ganz zu Unrecht einen Rivalen[80] und Aufpasser Adenauers erblickte,[81] langfristig ebensowenig ändern, wie die gegen Ende des Jahres 1951 vom Kanzler durchgesetzte Übernahme einer Abteilungsleiterstelle im Wirtschaftsministerium durch den bisherigen Kanzleramtsreferenten Rust.[82] Denn Erhard gelang es trotz dieser personalpolitischen Eingriffe in sein Ressort schon bald, seine Stellung zu festigen. So berief er ohne vorherige Abstimmung mit dem Kanzler oder Westrick den ihm freundschaftlich verbundenen Kölner Nationalökonomen Alfred Müller-Armack als Leiter der wichtigen Abteilung I in sein Ministerium,[83] um

---

74 Platow-Brief vom 29. 5. 1951; Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 1. 8. 1951. Vgl. auch Otto A. Friedrich, Erhards ungewöhnlicher Weg, in: Schröder u. a. (Hrsg.), Erhard, S. 84.

75 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 29. 9. 1951. Zu Friedrichs Auffassung auch die Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 9. 5. 1951. Zu dem von diesem Ausschuß angeregten und bei Erhard und der Bundesregierung durchgesetzten Maßnahmen: Abelshauser, Ansätze, S. 729 ff.

76 Tages-Nachrichten des Bundeswirtschaftsministeriums vom 29. 9. 1951.

77 Dazu die knappe Zusammenfassung bei Schwarz, Ära Adenauer, S. 127.

78 Am 30. 9. 1951.

79 Sie führten offenbar zu Rücktrittsdrohungen Westricks; Bericht der Tageszeitung „Die Welt" vom 24. 5. 1951; Platow-Briefe vom 25. 5. und 8. 6. 1951.

80 Am 26. 2. 1951 hatte Erhard ein Schreiben Dehlers erhalten, in dem von Bestrebungen der deutschen Kohlenbergbauleitung die Rede war, Westrick als Nachfolger Erhards zu lancieren. NL Dehler 705.

81 Persönliche Mitteilung von Ludger Westrick vom 4. 11. 1980.

82 S. o. S. 252.

83 S. die Schilderung in: Müller-Armack, Weg, S. 244 f. Daß es sich hierbei um einen Alleingang Erhards handelte, bestätigte mir Ludger Westrick am 4. 11. 1980. Erhard

sich mit dessen Unterstützung schon jetzt auf den Bundestagswahlkampf vorzubereiten.[84] Zur weiteren Stabilisierung von Erhards Position trug sodann Westrick bei, der sich zu einem glühenden Verehrer des Wirtschaftsministers entwickelte[85] und der dafür sorgte, daß das Wirtschaftsministerium ein zuverlässiges Instrument zur Umsetzung der Erhardschen Wirtschaftspolitik wurde. Er war auch nicht unbeteiligt daran, daß der Vertrauensmann des Kanzleramtes, Josef Rust, das Ministerium 1955 wieder verließ.

b) Lukaschek

Als der Bundeswirtschaftsminister seine Krise soeben überstanden hatte, da geriet auch schon das nächste Kabinettsmitglied in ernste Schwierigkeiten. Dieses Mal handelte es sich um Vertriebenenminister Hans Lukaschek, der zusehends an Rückhalt in den Vertriebenenkreisen verlor. Die Ursache hierfür lag zum einen darin, daß das vor seiner Fertigstellung stehende Lastenausgleichsgesetz den weitergehenden Ansprüchen der Vertriebenenverbände nicht genügte,[86] zum anderen aber auch darin, daß der Vorsitzende des Zentralverbandes der vertriebenen Deutschen (ZvD), der CDU-Bundestagsabgeordnete Linus Kather, der schon während der Regierungsbildung im August und September 1949 seinen Anspruch auf die Besetzung des Vertriebenenministeriums erhoben hatte,[87] erneut auf die Übernahme des Ministeriums hinsteuerte.

Diesem Ziel diente bereits Kathers Versuch vom November 1951, aus dem Zentralverband und den Landsmannschaften einen Einheitsverband der Vertriebenen zu bilden.[88] Am 17. November fand in Hannover eine Vereinigungstagung und -kundgebung statt, an der auch Bundeskanzler Adenauer teilnahm. Kather nutzte diese Gelegenheit, um sich dem Kanzler als der allein anerkannte Sprecher der Vertriebenen zu präsentieren. Dies ist ihm offensichtlich in starkem Maße gelungen[89] und hat das taktische Verhalten Adenauers in der Vertriebenenfrage über Monate hinweg stärker beeinflußt als das sich bald abzeichnende Scheitern der Zusammenfassung von ZvD und Landsmannschaften im Bund der ver-

---

umging bei dieser Ernennung seine Pflicht, die eigentlich notwendige Entscheidung des Kabinetts einzuholen dadurch, daß er Müller-Armack nur interimistisch anstellte. Der Einstellungsvorgang verlief so, daß Erhard Müller-Armack eines Tages mit in das Ministerium brachte, den Personalreferenten kommen ließ und ihn anwies, Müller-Armack als Abteilungsleiter anzustellen. Persönliche Mitteilung von Friedrich Wilhelm vom 28. 1. 1981.

84 So ein Bericht der Korrespondenz „Politik und Wirtschaft" vom 25. 10. 1952, AdsD, Sammlung Personalia: Müller-Armack.

85 Persönliche Mitteilung von Roland Risse vom 10. 3. 1981. Vgl. zum Verhältnis Westrick–Erhard auch Lukomski, Erhard, S. 192 f.

86 Dazu Neuhoff, Lastenausgleich, S. 137 f.

87 S.o.S. 126.

88 Zur Verbandsstruktur Wambach, Verbändestaat, S. 41 ff.

89 Vgl. Kather, Entmachtung, S. 183 ff.

triebenen Deutschen (BvD), unter dessen Namen der ZvD seit November 1951 firmierte.[90]

Nur wenige Wochen nach der Kundgebung von Hannover setzte Kather Adenauers Staatssekretär Otto Lenz davon in Kenntnis, daß der Hauptvorstand des BvD am 12. Januar 1952 ein Mißtrauensvotum gegen Minister Lukaschek beschließen werde.[91] Obwohl Adenauer die Berechtigung der Kritik der Vertriebenen an Lukaschek und seinem Ministerium „in gewissem Umfange" durchaus anerkannte,[92] versuchte er ein offizielles Mißtrauensvotum gegenüber seinem Vertriebenenminister abzuwenden, indem er Kather den Posten des Staatssekretärs unter Lukaschek anbot.[93] Um auf dieses Angebot einzugehen, hatte sich Kather gegenüber der eigenen Klientel schon zu weit vorgewagt,[94] so daß der Versuch des Kanzlers scheiterte. Am 12. Januar 1952 beschloß der Hauptvorstand des BvD wie angekündigt das Mißtrauensvotum gegen Lukaschek.[95]

Dieser Beschluß erwies sich für Kathers Absichten jedoch als Bumerang, da er innerhalb der CDU/CSU eine große Erbitterung hervorrief und Kather somit in der eigenen Fraktion jegliche Unterstützung für seine Ministerambitionen fehlte.[96] Adenauer sah unter diesen Umständen keine Veranlassung, Lukaschek gegen Kather auszuwechseln.[97] Er versuchte zunächst einmal Zeit zu gewinnen, indem er Ende Januar 1952 eine Delegation des BvD-Vorstandes empfing, ihre Klagen und Vorwürfe gegen Lukaschek anhörte und sie aufforderte, Beweismaterial vorzulegen.[98]

Ob und wann entsprechende Belege beim Bundeskanzler eintrafen, ist nicht überliefert. Adenauer unternahm jedenfalls die nächsten Monate nichts, um eine personelle Veränderung an der Spitze des Vertriebenenministeriums vorzunehmen.[99] Kather bemühte sich in dieser Zeit ohne großen Erfolg darum, die Fusion der einzelnen Landsmannschaften mit dem BvD voranzutreiben,[100] und setzte sich – zur Genugtuung Adenauers – im Bundestag für die Verabschiedung des Lastenausgleichsgesetzes ein.[101] Die Rechnung dafür präsentierte Kather Ende Juni 1952 dem

90 Dazu ebenda, S. 176 ff.

91 Ebenda, S. 188.

92 Protokoll über die Sitzung des Bundesausschusses der CDU am 12. 1. 1952, ACDP, VII–001–019/1–15.

93 Kather, Entmachtung, S. 189.

94 So hatte er schon am 19. 12. 1951 gegenüber einer Delegation des hessischen Landesverbandes des BvD erklärt, „daß er voraussichtlich Mitte Januar 1952 Dr. Lukaschek als Bundesvertriebenenminister ablösen werde". PPP-Informationsbrief vom 4. 1. 1952.

95 Abgedruckt in: Kather, Entmachtung, S. 188 f. Ausführliches Hintergrundmaterial im PPP-Informationsbrief vom 16. 1. 1952.

96 PPP-Informationsbrief vom 16. 1. 1952.

97 Ebenda.

98 PPP-Informationsbrief vom 25. 1. 1952; vgl. Kather, Entmachtung, S. 195.

99 Kather, Entmachtung, S. 239.

100 Dazu PPP-Informationsbriefe vom 7. 3., 31. 3. und 4. 6. 1952.

101 Vgl. 211. Sitzung des Bundestages am 14. 5. 1952, Stenographische Berichte, Bd. 11, S. 9273 ff.; Vertriebenenkorrespondenz vom 19. 5. 1952.

Kanzler, als er von Adenauer unter Hinweis auf die Haltung des BvD, dessen Gesamtvorstand er für den 29. Juni nach Bonn einberufen hatte, erneut den Ministerwechsel im Vertriebenenministerium verlangte.[102] Daraufhin hat Kather offensichtlich eine entsprechende Zusage erhalten,[103] die aber möglicherweise nur taktisch bedingt war, da das LAG noch vom Vermittlungsausschuß beraten wurde und anschließend noch Bundestag und Bundesrat zur endgültigen Verabschiedung vorgelegt werden mußte. Auf jeden Fall hatte der Kanzler keine Eile, seine Zusage in die Tat umzusetzen, und er ließ wiederum mehr als zwei Wochen verstreichen, ohne irgendwie aktiv zu werden. Daraufhin berief Kather für den 12. Juli den Flüchtlingsbeirat der CDU nach Königswinter ein, suchte den Kanzler einen Tag davor persönlich auf und bat ihn, an der Sitzung des Flüchtlingsbeirates teilzunehmen. Bei dieser Gelegenheit meldete er wiederum seinen Anspruch auf das Vertriebenenministerium an.[104]

Inzwischen hatte sich jedoch Kathers Position verschlechtert, da der Bundestag am Tag zuvor das LAG endgültig angenommen hatte. Zu Kathers Überraschung brachte der Kanzler nun plötzlich Widerstände des Kabinetts gegen Kathers Berufung zur Sprache und versuchte, diesem die Übernahme des Präsidentenamtes beim Hauptamt für Soforthilfe schmackhaft zu machen.[105] Seine Zusage, an der Sitzung des Flüchtlingsbeirates teilzunehmen, hielt Adenauer nicht ein und ließ Kather statt dessen schriftlich mitteilen, daß die „notwendigen Änderungen" im Vertriebenenministerium sich „nicht in wenigen Tagen vollziehen ließen."[106]

Während es somit den Anschein hatte, als habe Adenauer lediglich laviert und alle Zusagen gegenüber Kather nur in der Absicht gemacht, um das LAG über die Hürden zu bringen, ergab sich am 17. Juli 1952 plötzlich eine neue Situation. An diesem Tag schickte Adenauer Globke zu Lukaschek und ließ ihn auffordern, sein Demissionsgesuch einzureichen.[107] Die Gründe für die veränderte Haltung des Kanzlers liegen nicht klar zu Tage. Die Intervention dreier Delegierter des Flüchtlingsbeirates der CDU beim Kanzler, Lukaschek endlich zu entlassen,[108] da er „nicht mehr das Vertrauen eines großen Teils der Vertriebenen" besitze,[109] mag

---

102 In Bonn hielten sich damals hartnäckig die Gerüchte, daß Adenauer Kather das Vertriebenenministerium für den Fall versprochen habe, daß er für den Lastenausgleich stimme. Rundschreiben Nr. 33/52 eines (nicht näher bezeichneten) Informationsdienstes, AdsD, Sammlung Personalia: Lukaschek; PPP-Informationsbrief vom 21. 7. 1952.

103 Kather, Entmachtung, S. 240 f. Danach hat Adenauer zu Kather gesagt: „Sie übernehmen das Ministerium noch vor den Ferien."

104 Ebenda, S. 241.

105 Ebenda, S. 242 f.

106 Ebenda, S. 243.

107 Ebenda, S. 244; Rundschreiben Nr. 33/52 eines (nicht näher bezeichneten) Informationsdienstes, AdsD, Sammlung Personalia: Lukaschek; PPP-Informationsbrief vom 21. 7. 1952.

108 Rundschreiben, Anm. 107.

109 Vgl. Adenauer an Hellwege vom 18. 7. 1952, NL Seebohm I.

hier ebenso mitgespielt haben wie die Überlegung, daß eine Opferung Lukascheks die Enttäuschung im Vertriebenenlager über das LAG wenigstens teilweise auffangen und damit die Position der Regierung gegenüber den Vertriebenen wieder festigen könne. Für diese Annahme spricht ein Brief Adenauers an Hellwege vom 18. Juli 1952, in dem der Kanzler den Zusammenhang der Verabschiedung des LAG, dem der Bundesrat an eben diesem Tage seine Zustimmung erteilte, mit dem Rücktritt Lukascheks betonte.[110]

Aber Lukaschek dachte nicht daran, sein Demissionsgesuch einzureichen.[111] Auch das Angebot, als Botschafter zum Vatikan zu gehen,[112] vermochte ihn nicht umzustimmen. Hierbei fand Lukaschek, in Partei und Kabinett allseits beliebt,[113] die Unterstützung des Fraktionsvorstands der CDU/CSU wie auch seiner Kabinettskollegen,[114] von denen namentlich Hellwege den Kanzler in zwei dringenden Briefen beschwor, Lukaschek im Amt zu halten.[115] Im vereinten Bemühen vermochte man es, Adenauer davon zu überzeugen, daß Kather nicht das „allgemeine Vertrauen der Vertriebenen" habe, er „sehr viele Nicht-Freunde" besitze und man daher bei seiner Ernennung zum Minister „mit sehr großen Schwierigkeiten rechnen müsse."[116] So verschob der Kanzler die Entscheidung bis nach den Parlamentsferien.

Kaum waren diese zu Ende, da setzte Kather seine Bemühungen fort, das Vertriebenenministerium in seine Hände zu bekommen.[117] Aber obwohl Adenauers Urteil über Lukaschek allmählich immer kritischer ausfiel, über den er im Dezember 1952 äußerte, er sei „etwas laisser-aller, wenig widerstandsfähig," und dem er vorwarf, „er habe nicht das geleistet [. . .], was hätte geleistet werden müssen",[118] erkannte Adenauer doch auch die mit dem Verbleiben Lukascheks im Kabinett verbundenen Vorteile. Man habe sich, so sagte er Ende Oktober 1952 zu Kather, „an die nachgiebige Haltung des Ministers gewöhnt", so daß seine Ersetzung durch Kather „sowohl im Kabinett wie in der Fraktion"

110 Ebenda.

111 Kather, Entmachtung, S. 244; Rundschreiben Anm. 107.

112 PPP-Informationsbrief vom 21. 7. 1952.

113 Kather, Entmachtung, S. 249. Dazu auch das Urteil Hellweges: „Herr Lukaschek erfreut sich gewiß auch bei den übrigen Kabinettskollegen größter Achtung. [. . .] Der Kollege Lukaschek steht als Mensch ohne Zweifel sehr hoch." Hellwege an Adenauer vom 17. 7. 1952, NL Seebohm I.

114 Rundschreiben, Anm. 107; PPP-Informationsbrief vom 21. 7. 1952.

115 Hellwege an Adenauer vom 17. 7. und 18. 7. 1952, NL Seebohm I. Im letzten Brief hieß es: „Ein Rücktritt Lukascheks würde m.E. einer Verbeugung vor der Straße gleichkommen und würde ferner das Eingeständnis einer falschen Vertriebenenpolitik der Bundesregierung bedeuten."

116 So Adenauer vor dem Bundesvorstand der CDU am 5. 9. 1952; Protokoll der Sitzung in ACDP, VII–001–001/1–14.

117 Vgl. Kather, Entmachtung, S. 256 ff.; vgl. auch PPP-Informationsbrief vom 8. 9. 1952, der jedoch Kathers Erfolgsaussichten skeptisch gegenüberstand: „Bekanntlich hat sich die Position Dr. Lukascheks in der Zwischenzeit so gefestigt, daß weder der Kanzler noch maßgebliche Kreise von der CDU den Gedanken einer Umbesetzung vor Ablauf der Legislaturperiode weiter verfolgten."

118 Adenauer vor dem Bundesvorstand der CDU am 16. 12. 1952, Protokoll in ACDP, VII–001–001/1–14.

wenig Beifall finden würde.[119] Hiermit sprach Adenauer sicherlich auch für sich selbst, denn nach ruhiger Überlegung mußte er sich eingestehen, daß der „stachelige" und „impulsive" Kather,[120] der auch gegenüber dem Kanzler nicht mit seiner Meinung hinter dem Berg hielt, mit Selbstbewußtsein seine Forderungen präsentierte und zu ihrer Unterstützung allzu gern seinen Verband mobilisierte,[121] Adenauer den Umgang mit dem Kabinett zu erschweren drohte. Aus diesem Grund und weil er sich die Entscheidung über eine Neubesetzung des Vertriebenenministeriums im Hinblick auf eine Regierungsbeteiligung des BHE offenhalten wollte,[122] behielt Adenauer Lukaschek vorläufig im Amt und griff wieder seinen ursprünglichen Plan auf, durch eine Neubesetzung des Staatssekretärspostens mit einem Vertrauensmann des BvD dessen ständiger Kritik an der Vertriebenenpolitik der Bundesregierung die Spitze abzubrechen.[123]

So ist dann auch verfahren worden. Ottomar Schreiber blieb zwar bis zum Ablauf der Legislaturperiode offiziell Staatssekretär. De facto wurde er aber bereits vorher von seinem Amt entbunden und beauftragt, eine Denkschrift über die Möglichkeiten einer internationalen Hilfe zur Lösung des Flüchtlingsproblems auszuarbeiten. An seiner Stelle führte der der CDU angehörende Peter Paul Nahm, in den zwanziger Jahren Zentrumsjournalist, die Geschäfte des Staatssekretärs.[124] Nahm, der nach Adenauers zweiter Kabinettsbildung im Herbst 1953 das Amt auch offiziell übernahm, war bereits vorher als Umsiedlungsbeauftragter für die Unterbringung der Flüchtlinge aus der SBZ im Vertriebenenministerium tätig gewesen; CDU-Kreise hatten ihn schon im Januar 1952 als möglichen Nachfolger Lukascheks gehandelt.[125]

c) Heinemann

Bei Adenauers schwankender und schließlich ablehnender Haltung gegenüber einem Eintritt von Linus Kather in sein Kabinett mögen auch die Erfahrungen mitgespielt haben, die der Kanzler mit seinem ersten

---

119 Kather, Entmachtung, S. 256 f.

120 So die Etikettierung Kathers durch Adenauer vor dem Bundesvorstand der CDU am 16. 12. 1952, Anm. 118.

121 Bezeichnend hierfür ein Schreiben Kathers an Adenauer vom 31. 10. 1952, mit dem er Adenauers Aufforderung, endlich Ruhe zu halten, wie folgt beantwortete: „Sie mahnen mich zur Ruhe wie einen ungebärdigen Schüler und sind sich offenbar keineswegs bewußt, daß Sie mit einem Mann sprechen, der an der Spitze eines Millionenverbandes steht. Ob ich Ruhe halte oder nicht, hängt weder von Ihren Wünschen noch von meinem Belieben ab, das wird allein entschieden von der Verantwortung, die ich als Vertrauensmann von Millionen Vertriebener gegenüber ihrem Schicksal trage." Kather, Entmachtung, S. 259 f.

122 Vgl. Rundschreiben, Anm. 107.

123 Vgl. Kather, Entmachtung, S. 257; Claus Leusser an Karl Schwend vom 25. 10. 1952, Priv. NL Schwend 51; PPP-Informationsbrief vom 17. 10. 1952. Als Kandidat stand vorübergehend der FDP-Abgeordnete Walther Kühn zur Diskussion.

124 Nach Munzinger-Archiv; persönliche Mitteilung von Erich v. Hoffmann vom 23. 1. 1981.

125 PPP-Informationsbrief vom 4. 1. 1952.

Innenminister Gustav Heinemann gemacht hatte, der Kather in manchem ähnelte: Auch mit Heinemann, „nach außen oft ruppig und jähzornig",[126] entschieden in der Vertretung seiner politischen Positionen selbst gegenüber dem Kanzler, war der „Umgang ausgemacht schwierig" gewesen.[127] Dazu kam eine weitere Übereinstimmung. Beide, Kather wie Heinemann, besaßen Bindungen und Loyalitäten, die ihr politisches Handeln stärker bestimmten als die Rücksichtnahme auf die eigene Partei. Bei Kather waren es die Vertriebenenverbände, bei Heinemann die EKD.

Wenn Adenauer dies im Spätsommer 1949 im Falle Heinemann auch noch nicht so deutlich gesehen hatte, so gab es bereits zu dieser Zeit für ihn genügend Gründe, gegen Heinemanns Eintritt in das Kabinett Bedenken geltend zu machen. Mit Rücksicht auf den evangelischen Flügel in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion mußte Adenauer damals jedoch seine Vorbehalte zurückstellen und Heinemann zum Innenminister ernennen.[128] Adenauer tat im folgenden zwar alles, um mit Hilfe einer vom Kanzleramt weitgehend gelenkten Personalpolitik seinen Einfluß auf das Innenministerium geltend zu machen und auf Dauer zu sichern und damit den Bewegungsspielraum Heinemanns einzuengen.[129] Wenn der Kanzler hiermit auch weitgehend erfolgreich war, so ergaben sich dennoch schon bald im persönlichen Umgang Schwierigkeiten und Reibereien, die daher rührten, daß Heinemann nicht wie die anderen Minister ohne weiteres bereit war, sich den autoritativen Weisungen des Kanzlers zu fügen und dessen eigenmächtige Handlungen hinzunehmen.

Eine erste, bereits recht heftige Auseinandersetzung entstand im Frühjahr 1950, als Heinemann in seiner Eigenschaft als Präses der Generalsynode der EKD aus Anlaß einer Synode in Berlin-Weißensee (Ostsektor) Repräsentanten der beiden Berliner Stadtverwaltungen, die alliierten Berliner Stadtkommandanten und die Regierungen der Bundesrepublik und der DDR zu einem Empfang einlud. Adenauer verlangte von Heinemann kurz vor dem fraglichen Termin, die Einladungen zu widerrufen, ein Verlangen, das Heinemann mit seinem Demissionsangebot als Minister beantwortete. Daraufhin wich Adenauer zurück und erklärte lediglich, daß er sich von der Einladung distanziere.[130]

Der nächste Konflikt folgte einen Monat später, als Heinemann und Kaiser im Kabinett ihre Bedenken gegen den Beitritt der Bundesrepublik zum Europarat vorbrachten und durchsetzten, daß der entsprechende Kabinettsbeschluß in einer Weise formuliert wurde, die den Bedenken der beiden Minister Rechnung trug.[131] Zu ihrem Erstaunen leitete Adenauer im Anschluß an die Kabinettssitzung nicht die vom Kabinett

126 Vgl. Baring, Machtwechsel, S. 57.

127 Ebenda, S. 60.

128 S.o.S. 129ff.

129 S.o.S. 168.

130 Dazu Heinemann, Adenauer, S. 461; Koch, Heinemann, S. 133.

131 Der erste Satz dieses Beschlusses lautete: „Der Zusammenschluß Europas unter Einbeziehung der Bundesrepublik Deutschland wird als notwendiger Weg zur Erhaltung des Friedens und zur Wiederherstellung der deutschen Einheit angesehen."

beschlossene Formulierung, sondern den ursprünglich vom Kanzler in die Diskussion gebrachten Entwurf[132] an den Bundesrat weiter. Gegen dieses eigenmächtige Vorgehen erhoben Heinemann und Kaiser Einspruch, ohne damit jedoch noch etwas ändern zu können.[133]

Infolge dieser Vorfälle war die Reizschwelle in den Beziehungen zwischen Adenauer und Heinemann schon erheblich herabgesunken, als der Kanzler Ende August 1950, ohne eine vorherige Entscheidung des Kabinetts einzuholen, dem amerikanischen Hochkommissar McCloy ein Sicherheitsmemorandum übergab, in dem er eine deutsche Beteiligung an einer westeuropäischen Armee ebenso anbot wie er den Vorschlag unterbreitete, eine Bundespolizei zur Verbesserung der inneren Sicherheit aufzubauen.[134] Unter den Ministern, die von diesem Vorgang durch Zeitungsmeldungen erfuhren, machte sich verständlicherweise Verstimmung breit, und besonders Heinemann, in dessen Ressort die Zuständigkeit für Polizeifragen fiel, hielt das Maß der Eigenmächtigkeiten des Kanzlers nun für voll, und er war im Unterschied zu seinen Ministerkollegen nicht mehr länger bereit, diese hinzunehmen. In der Kabinettssitzung vom 31. August 1950 verwahrte er sich gegen das Vorgehen Adenauers und bot seinen Rücktritt an.[135] Heinemann begründete sein Demissionsgesuch in dieser Sitzung allein mit dem Faktum, daß er als zuständiger Ressortminister übergangen worden sei und sich damit „in einem besonders bedeutsamen Fall die unzureichende Beteiligung der Kabinettsmitglieder an der Willensbildung der Bundesregierung wiederholt" habe.[136] Auch noch am nächsten Tag, als Fritz Schäffer zu vermitteln suchte, stellte Heinemann für ein weiteres Verbleiben im Kabinett als wichtigste Bedingung, daß der Kanzler eine Erklärung abgeben müsse, in der er zusage, „seine Eigenmächtigkeiten in Zukunft zu unterlassen."[137]

Damit ist offenkundig, daß Heinemann sein Rücktrittsgesuch allein aus Ärger und Erregung über die ständigen Alleingänge des Kanzlers einreichte, und der Innenminister hoffte, mit Hilfe seines Demissionsgesuches den Kanzler unter Druck setzen und damit in Zukunft eine Beteiligung der Minister und des Kabinetts an wichtigen Entscheidungen sicherstellen zu können.[138] Daß abgesehen von dem Zuständigkeitskonflikt die Auffassungen vom Kanzler und seinem Innenminister in der

---

132 Hierin lautete der erste Satz: „Der Zusammenschluß Europas unter Einbeziehung der Bundesrepublik ist ein notwendiger Weg zur Erhaltung des Friedens und zur Wiederherstellung der deutschen Einheit."

133 Heinemann, Adenauer, S. 461 f.; Koch, Heinemann, S. 134 ff.

134 Dazu ausführlich Adenauer, Erinnerungen 1, S. 355 ff. und – mit detaillierten Angaben zu den politischen Hintergründen – Foerster, Innenpolitische Aspekte, S. 508 ff.

135 Heinemann, Adenauer, S. 462; Koch, Heinemann, S. 168 f.

136 So die Formulierung in einem Exposé Heinemanns vom 11. 9. 1950, abgedruckt in: Heinemann, Adenauer, S. 463; Koch, Heinemann, S. 169.

137 Heinemann, Adenauer, S. 463.

138 Ähnliche Beurteilung durch Schwarz, Ära Adenauer, S. 124. Heinemann und sein Biograph Dieter Koch haben später den Eindruck erwecken wollen, als ob die unterschiedliche Beurteilung des Wiederbewaffnungskurses des Kanzlers von Anfang an bei Heinemanns Demissionsgesuch mitgespielt habe. Eine solche Auffassung läßt sich jedoch nicht halten.

Wiederbewaffnungsfrage in entscheidenden Punkten divergierten, ist von Heinemann in aller Deutlichkeit erstmals wohl in einer Besprechung mit dem Kanzler am 4. September erkannt worden,[139] ohne daß er bereits in diesem Augenblick die Schlußfolgerung zog, daß deshalb eine weitere Mitarbeit für ihn im Kabinett unmöglich sei. Auch in den folgenden Tagen ist Heinemanns Bestreben erkennbar, mit Adenauer einen Ausgleich zu finden.[140] Dies änderte sich erst in der zweiten Septemberhälfte, als Heinemann immer deutlicher sah, daß sich die ablehnende Haltung innerhalb des Bruderrates der EKD gegen Adenauers Wiederbewaffnungspolitik festigte und sich eine Konfrontation abzuzeichnen begann.[141]

Die Entwicklung im evangelischen Lager in der Frage der Wiederbewaffnung bestimmte anfangs auch Adenauers Behandlung von Heinemanns Demissionsgesuch. Obwohl die Beziehungen zwischen Kanzler und Innenminister stets spannungsreich geblieben waren und Adenauer den unbequemen und schwierigen Heinemann lieber heute als morgen aus der Ministerrunde verbannt hätte, schreckte der Kanzler zunächst vor einer solchen Maßnahme zurück,[142] da er befürchtete, daß sie nur Wasser auf die Mühlen derjenigen in der EKD sein würde, die auf eine Konfrontation mit der Regierung hinarbeiteten. Ein weiteres Verbleiben Heinemanns im Kabinett schien dagegen die Chance zu eröffnen, die Kritik an der Regierungspolitik von evangelischer Seite in Grenzen zu halten.[143]

Daß dieses Kalkül Adenauers nicht aufging, lag nun wieder an Heinemann, der bereits in einer frühen Phase der Krise beansprucht hatte, künftig innerhalb und außerhalb der Regierung „den mir einsichtigen Weg zur Erhaltung des Friedens zu vertreten."[144] Hierauf konnte sich Adenauer jedoch nicht einlassen, wenn er seine Kanzlerstellung nicht verspielen wollte. Er ließ daher Heinemann gegenüber auch keinen

---

139 Dies legt folgende Formulierung in Heinemanns Exposé vom 11. 9. 1950 nahe: „Die Meinungsverschiedenheit zwischen dem Herrn Bundeskanzler und mir ist aber, wie die am 4. September erfolgte Aussprache ergeben hat, darüber hinaus auch eine solche in der Sache." Heinemann, Adenauer, S. 463.

140 Dieser Schluß läßt sich eindeutig aus den Formulierungen des Exposés vom 11. 9. 1950 ziehen, in dem Heinemann vor allem die Unterschiede seiner und des Kanzlers Auffassungen im Bereich des taktischen Vorgehens in den Vordergrund stellt und die grundsätzliche Entscheidung über die Wiederbewaffnung auf einen späteren Zeitpunkt verschoben sehen möchte. Die deutlich andere Interpretation dieses Exposés durch Koch, Heinemann, S. 170 ff., ist aufgrund der Quellenlage nicht zu begründen.

141 Dies ergibt sich recht eindeutig aus dem Wort des Bruderrates der EKD zur Wiederaufrüstung vom 29. 9. 1950, abgedruckt in: Rausch/Walther (Hrsg.), Evangelische Kirche, S. 35 ff. Zu den verschiedenen Strömungen innerhalb der EKD Foerster, Innenpolitische Aspekte, S. 534 ff.

142 Am 6. 9. 1950 teilte Adenauer in der CDU/CSU-Fraktion mit, „er hoffe, daß die Angelegenheit trotz der grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten ohne Rücktritt bereinigt werden könne. Jedenfalls wolle er seinerseits alles in dieser Richtung tun"; Bericht Kopfs an Ministerpräsident Ehard vom 7. 9. 1950, Priv. NL Schwend 18.

143 Ähnlich die Andeutung bei Schwarz, Ära Adenauer, S. 124; ebenso Koch, Heinemann, S. 172; bei Adenauer, Erinnerungen 1, S. 373 f., findet sich in dieser Richtung kein Hinweis.

144 So im Exposé vom 11. 9. 1950, Heinemann, Adenauer, S. 464.

Zweifel daran, daß er sich der Kabinettsdisziplin zu beugen habe, so lange er Minister sei.[145] Dies lehnte Heinemann gegenüber Adenauer am 9. Oktober jedoch nochmals ab.[146] Wie ernst es ihm hiermit war, machte er Adenauer am gleichen Tag klar, als er dem Kanzler für den 15. Oktober einen gemeinsamen Auftritt mit Niemöller ankündigte, der Adenauer einige Tage zuvor in aller Öffentlichkeit heftig attackiert hatte.[147]

Damit war für Adenauer, der bisher eine Entscheidung über Heinemanns Demissionsgesuch bewußt hinausgezögert hatte,[148] eine Konstellation gegeben, die ihn zum schnellen Handeln zwang. Noch am gleichen Tag beantragte er bei Heuss die Entlassung Heinemanns[149] und sorgte sodann für eine umgehende Neubesetzung des Innenministeriums. Adenauers Kandidat hieß Holzapfel, der aber ablehnte.[150] Daraufhin schlug der Vorstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Robert Lehr vor,[151] den Adenauer schon im Herbst 1949 gern anstelle von Heinemann ernannt hätte. Lehr nahm das Angebot an und übernahm sofort Heinemanns Nachfolge.

Unbefriedigend war für den Kanzler an der ganzen Situation, daß Lehr zwar auch der evangelischen Konfession angehörte, aber nicht in gleicher Weise wie Heinemann als Repräsentant der evangelischen Kirche gelten konnte. Es erschien daher notwendig, einen einflußreichen Protestanten an anderer Stelle herauszustellen. Dies glückte einige Tage später mit der Wahl von Hermann Ehlers zum Bundestagspräsidenten, eine Entscheidung, die in informierten Bonner Kreisen schon frühzeitig im Zusammenhang mit der Heinemann-Krise gesehen wurde.[152]

5. Der Dauerkonflikt zwischen Adenauer und Blücher

Im Unterschied zu den soeben behandelten drei Ministerkrisen im ersten Kabinett Adenauer handelt es sich bei dem nun zu betrachtenden Verhältnis zwischen Adenauer und Blücher um eine Art Dauerkonflikt, der dadurch eine besondere Problematik erhielt, daß Blücher als Vorsitzender der FDP deren Interessen im Kabinett zu wahren hatte. Gegenüber seiner eigenen Partei befand sich Blücher dabei von Beginn an in

---

145 Adenauer an Heinemann vom 28. 9. 1950, NL Heinemann vorl. 16; vgl. auch Koch, Heinemann, S. 173.

146 Heinemann an Adenauer vom 9. 10. 1950, NL Heinemann vorl. 16, abgedruckt in: Koch, Heinemann, S. 513ff.

147 Vgl. ebenda, S. 174 ff. Öffentlicher Brief Niemöllers an Adenauer vom 4. 10. 1950, abgedruckt in: Rausch/Walther (Hrsg.), Evangelische Kirche, S. 50 ff.

148 Dies erhellt der Briefwechsel zwischen Adenauer und Heinemann von Mitte September bis zum 9. 10. 1950, NL Heinemann vorl. 16.

149 Adenauer an Heinemann vom 9. 10. 1950, NL Heinemann vorl. 16.

150 Die Gründe für die Ablehnung Holzapfels liegen nicht klar zutage. Vermutungen im PPP-Informationsbrief vom 12. 10. 1950.

151 Vermerk über die Sitzung des Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 11. 10. 1950, ACDP, VIII–001–002/1.

152 Platow-Brief vom 19. 9. 1950.

der Defensive, da innerhalb der FDP während der gesamten Legislaturperiode immer die Meinung vorherrschte, daß sie im personellen Bereich bei der Regierungsbildung und bei der Besetzung der Spitzenämter in den Ministerien übervorteilt worden sei[153] und auch bei der Formulierung der Regierungspolitik und ihrer Umsetzung ihre Interessen nicht genügend berücksichtigt würden. Für diese Entwicklung der Dinge trug Blücher selbst ein gerüttelt Maß an Verantwortung, da er mit überzogenen Vorstellungen über seine eigenen Möglichkeiten die Ministertätigkeit in Bonn begann und damit den Erwartungshorizont der FDP-Gremien nach oben verschob.

Dabei setzte Blücher zunächst auf das von ihm frühzeitig angestrebte und im Herbst 1949 übernommene Amt des „Stellvertreters des Bundeskanzlers", in der Umgangssprache auch kurz „Vizekanzler" genannt,[154] das er als eine reale Machtposition einschätzte. Diese Beurteilung basierte auf der Annahme Blüchers, daß der Kanzler infolge seines hohen Alters und seiner im Jahr 1949 offensichtlich angeschlagenen Gesundheit die Aufgaben seines Amtes nicht im vollen Umfange werde wahrnehmen können und somit Blücher fast zwangsläufig einen großen Teil der anfallenden Arbeiten mit den dazugehörenden Kompetenzen übernehmen müsse und zu einer Art Nebenkanzler aufsteigen werde. Es gibt Hinweise, daß Adenauer Blücher während der Regierungsbildung in dieser Auffassung bestärkte,[155] und auch zu einem späteren Zeitpunkt machte er Blücher Versprechungen, daß er ihn in größerem Umfange als bisher zur Leitung von Kabinettssitzungen und der „Erledigung von laufenden Arbeiten im Bundeskanzleramt" heranziehen werde.[156] In gewissem Sinne hat Adenauer dieses Versprechen auch eingehalten, jedoch stets darauf geachtet, daß Blücher nur für „nachgeordnete Regierungsgeschäfte" herangezogen wurde und lediglich Kabinettssitzungen leitete, „in welchen Routinesachen behandelt wurden", so daß Blücher nie aus der Rolle eines „Gehilfen" des Kanzlers herauszutreten vermochte.[157] Seine Hoffnungen auf Teilhabe an der Richtlinienkompetenz zerschlugen sich daher bald. Als Adenauer im Sommer 1950 erstmals als Kanzler in Urlaub fuhr, teilte er Blücher kurz mit, daß er sich „in Anbetracht der außerordentlich gespannten Lage" außerstande sehe, sich während seines Urlaubs „ganz von den Regierungsgeschäften zurückzuziehen". Für die Zeit seiner Abwesenheit erlegte er seinem

153 Symptomatisch hierfür die Stellungnahme Glaesers vor dem Vorstand der FDP am 19. 12. 1950: „Ich habe immer bedauert, daß seitens unserer Partei zu wenig Schärfe und Härte gegen Adenauer angewandt worden ist. Ich habe das Gefühl, wir sind über das Ohr gehauen worden wie ein Mohr. [...] Wir sind wunderbar ausgeschaltet worden." Protokoll dieser Vorstandssitzung in: AFNS, FDP-Akten 95.

154 Zur staatsrechtlichen Würdigung dieses Amtes Beckmann, Rechtsstellung.

155 Im ersten Informationsbrief der FDP-Bundestagsfraktion vom 21. 9. 1949 steht der Satz: „Dagegen ist – mindestens vorerst – kein Zweifel daran erlaubt, daß Adenauer selbst den Posten des Vizekanzlers nicht als eine Dekoration betrachtet wissen will." AFNS, FDP-Akten 1839.

156 Adenauer an Blücher vom 27. 6. 1950, NL Blücher 78.

157 So die treffende Charakterisierung durch Vogel, Diplomat, S. 171.

Vertreter die Verpflichtung auf, „nötigenfalls in bedeutsamen Fragen" mit dem Kanzler Verbindung aufzunehmen.[158]

Bei der Regelung, daß Adenauer auch in seiner Abwesenheit in allen wesentlichen Fragen zu konsultieren war, ist es auch in den folgenden Jahren geblieben. Insbesondere legte der Kanzler Wert darauf, daß sich sein Vertreter an die vom Kanzler bestimmten Richtlinien der Politik hielt. So hatte er bereits im Sommer 1950 auf dem Rand des ihm vorgelegten Entwurfs einer Geschäftsordnung der Bundesregierung vermerkt: „bei Verhinderung [des Kanzlers] durch Abwesenheit oder Erkrankung: Richtlinien der Politik bleiben bestehen, da allein ihm gegenüber Mißtrauensvotum möglich."[159] Als ein Jahr später während des Kanzlers Sommerurlaub Minister Wildermuth gegen den Willen Adenauers an der Beerdigung des früheren Kronprinzen teilnahm, rief er Blücher zur Ordnung, indem er darauf hinwies, „daß diese Angelegenheit in das Gebiet der Richtlinien der Politik fällt, die der Bundeskanzler bestimmt".[160] Spätestens in diesem Augenblick mußte Blücher erkennen, welch geringe Machtbefugnisse mit dem Stellvertreteramt verbunden waren und daß sich seine Hoffnungen zerschlagen hatten, auf diesem Weg größeren Einfluß zu erlangen. So sahen sich denn Blücher und seine FDP vor die Notwendigkeit gestellt, mit anderen Mitteln auf eine Verbesserung ihrer Stellung im Kabinett hinzuarbeiten.

Bereits im November 1950 hatten Blücher und der stellvertretende Vorsitzende der FDP-Bundestagsfraktion, Hans Wellhausen, in einer dringenden Eingabe an den Bundeskanzler von der wachsenden Unzufriedenheit bei den Freien Demokraten berichtet und ihm einen Katalog von Forderungen unterbreitet. Sie betrafen die Einsetzung eines parlamentarisch verantwortlichen Leiters für den Auswärtigen Dienst, die schleunige Besetzung der Außendienststellen, die Schaffung von Stellen für Parlamentarische Staatssekretäre, die Besetzung der zweiten Staatssekretärsstelle im Innenministerium mit einem FDP-Politiker, die Verabschiedung der Geschäftsordnung des Kabinetts, die Errichtung eines Außenhandelsministeriums, den Schutz der Regierung und des Parlaments vor Korruption und schließlich die Umgestaltung des Presseamtes.[161] Welches die für die FDP zentralen Forderungen in diesem Katalog waren, unterstrich der Vorsitzende der FDP-Bundestagsfraktion, Hermann Schäfer, in einem nachfolgenden Schreiben an den Bundeskanzler, in dem er den Ausbau des Marshallplanministeriums zu einem Außenhandelsministerium und die umgehende Errichtung eines echten außenpolitischen Ressorts verlangte.[162]

---

158 Adenauer an Blücher vom 12. 7. 1950, NL Blücher 78. Ein Schreiben Adenauers mit ähnlichem Inhalt erhielt am gleichen Tag Heuss, BA, B 122/2156.

159 BA, B 136/4646. Zum Problem der Richtlinienkompetenz grundsätzlich Junker, Richtlinienkompetenz, passim.

160 Adenauer an Blücher vom 28. 7. 1951, NL Blücher 79.

161 Blücher/Wellhausen an Adenauer vom 17. 11. 1950, NL Blücher 78.

162 Schäfer an Adenauer vom 29. 11. 1950, NL Blücher 78.

In beiden Fällen waren die persönlichen Ambitionen Franz Blüchers tangiert, denn für beide Ämter galt er als erster Kandidat der FDP. Blücher selbst hat offensichtlich längere Zeit geschwankt, welcher Position er gegebenenfalls den Vorzug geben solle,[163] und Adenauer hat diese Unsicherheit sehr geschickt ausgenutzt, indem er ihm einmal die Übernahme dieses, das andere Mal die Betrauung mit jenem Amt in Aussicht stellte,[164] sich jedoch dabei niemals verbindlich festlegte. Adenauer hielt damit die Frage so lange in der Schwebe, bis im Frühjahr 1951 die Ernennung eines Außenministers unmittelbar bevorstand. An diesem Punkt schaltete Adenauer den Bundespräsidenten ein, den er zu überzeugen vermochte, daß augenblicklich nur der Kanzler selbst das Außenministerium leiten könne, und der sich bereit fand, Blüchers Zustimmung zu dieser Entscheidung zu erlangen.[165]

In der Absicht, seinem Stellvertreter das Einschwenken auf diese Linie zu erleichtern, bot ihm Adenauer gleichzeitig das Amt eines Koordinierungsministers für Wirtschaftsfragen an.[166] Doch diese Position konnte kaum als Äquivalent für das entgangene Außenministerium gelten, da mit ihr weder die Leitung eines eigenen Ressorts noch die Zuweisung klarer Kompetenzen verbunden war. Vielmehr mußte der Inhaber eines solchen Amtes zwangsläufig in Konfliktsituationen mit den betroffenen Ressortchefs geraten, und die in Aussicht genommene Zuordnung zum Kanzleramt ließ eine ständige Abhängigkeit vom Kanzler und seinem Stab befürchten. Blücher setzte daher seine Bemühungen fort, die Errichtung eines eigenständigen Außenhandelsministeriums durchzusetzen, dessen Leitung er dann selbst übernehmen wollte.

Nach ausführlichen Gesprächen mit Adenauer legte er Ende Juni 1951 eine Skizze für die Einrichtung eines „Ministeriums für den Außenhandel und alle Fragen der wirtschaftlichen Integration Europas" vor, das anstelle des Marshallplanministeriums treten sollte.[167] Angesichts fortdauernder Kritik aus den Reihen der FDP, die sich nach wie vor auf die „nicht genügende Berücksichtigung" ihrer Stellung in der Koalition bezog,[168] ging der Kanzler insofern auf den Vorschlag Blüchers ein, als er ein Gremium bildete, das die Frage erörtern sollte. Allein seine Zusammensetzung stand schon einem zügigen Fortgang der Beratungen im Wege, da ihm neben Globke und Ernst auch Blankenhorn angehörte,[169] der als Vertreter des Auswärtigen Amtes von vornherein „stärkste

163 Dazu die Äußerungen Blüchers in der Vorstandssitzung der FDP am 9. 12. 1950, AFNS, FDP-Akten 95.

164 Ebenda sowie PPP-Informationsbrief vom 30. 1. 1951. Daß Blücher als Außenminister für Adenauer je ernsthaft zur Debatte gestanden habe, bestreitet Herbert Blankenhorn; persönliche Mitteilung vom 13. 4. 1981.

165 PPP-Informationsbrief vom 1. 3. 1951.

166 Platow-Brief vom 16. 3. 1951.

167 Blücher an Adenauer vom 25. 6. 1951, NL Blücher 79. Zu Blüchers in diese Richtung zielenden Absichten auch schon PPP-Informationsbrief vom 13. 4. 1951.

168 Blücher an Adenauer vom 10. 7. 1951, NL Blücher 79.

169 Platow-Brief vom 26. 7. 1951.

Bedenken gegen die Schaffung eines Außenhandelsministeriums" ins Spiel brachte, da das Auswärtige Amt selbst die Zuständigkeit für dieses Gebiet beanspruchte.[170]

Auch aus anderen Gründen bestand für das Gremium wenig Anlaß zur Eile. Mit Theodor Bleek zog in diesen Wochen ein FDP-Mann als zweiter Staatssekretär in das Innenministerium ein, und mit Hermann Höpker Aschoff übernahm ebenfalls ein FDP-Mitglied das Amt des Bundesverfassungsgerichtspräsidenten. Nach des Kanzlers Auffassung besaß die FDP infolgedessen keine Berechtigung mehr, weitere Personalverbesserungen zu verlangen. Speziell im Fall Blücher hielt Adenauer im Herbst 1951 die Übertragung neuer Aufgaben nicht für erforderlich.[171] Insbesondere stand für den Kanzler der zeitweilige Wunsch Blüchers außerhalb jeder Diskussion, das Amt eines Wirtschaftskanzlers mit eigener Richtlinienkompetenz auf diesem Gebiet zu übernehmen.[172]

Wenn dennoch im Spätherbst dieses Jahres die Beratungen über die Umwandlung des Marshallplanministeriums fortgesetzt wurden, so hatte dies damit zu tun, daß mit dem bevorstehenden Auslaufen des ERP-Programms sich auch die Aufgaben des Marshallplanministeriums allmählich verringerten und daher Überlegungen notwendig wurden, wie der bestehende Apparat des Ministeriums künftig einzusetzen war. Die in diesem Zusammenhang stehenden Planungen sahen eine Umgestaltung des Ministeriums in der Weise vor, daß ihm neben der Weiterführung seiner bisherigen Aufgaben unter Anpassung an die gewandelten Bedingungen in der Fortsetzung der Tätigkeit von Friedrich Ernst die Planungskompetenz im Bereich der Wirtschaftspolitik zustehen sollte, allerdings ohne jede Möglichkeit, Korrekturen an den Richtlinien des Kanzlers vorzunehmen und in die Ressortzuständigkeit der einzelnen Minister einzugreifen.[173] Weiterhin war vorgesehen, mit dieser Umstrukturierung eine Namensänderung zu verbinden. Zur Diskussion standen die Bezeichnungen: Ministerium für wirtschaftliche Verteidigung, Versorgungsministerium und Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit.[174]

Doch selbst gegen ein Ministerium mit derartig geringen Kompetenzen formierte sich sogleich wieder der Widerstand, der vor allem aus dem Wirtschaftsministerium kam.[175] Adenauer ließ die ganze Angelegenheit

---

170 Platow-Brief vom 28. 7. 1951.

171 Vermerk Vogels für Blücher über ein Gespräch mit Blankenhorn vom 9. 10. 1951, NL Blücher 79.

172 Dazu WR vom 23. 8. 1951, AdsD, Sammlung Personalia: Blücher. Daß Blücher solche Ideen über einen längeren Zeitraum verfolgte, geht auch aus einem Bericht des PPP-Informationsbriefes vom 15. 11. 1951 hervor, in dem über Besprechungen mit Adenauer über die Wirtschaftskoordinierung berichtet wird. Dabei soll Adenauer stark auf die Richtlinienkompetenz des Kanzlers abgehoben haben.

173 Dazu Vermerk Albrechts vom 16. 10. 1951; Vermerk Ernsts vom 12. 11. 1951; Vermerk Seibs vom 24. 11. 1951; Aufzeichnung Seibs vom 30. 11. 1951; alle Schriftstücke in NL Blücher 285; Bericht des „Handelsblattes" vom 3. 12. 1951, Abschrift in NL Dehler 60.

174 Nach Aufzeichnung Seibs vom 30. 11. 1951, NL Blücher 285.

175 PPP-Informationsbrief vom 20. 12. 1951; vertrauliche Information der FDP-Fraktion für den geschäftsführenden Vorstand vom 12. 1. 1952, AFNS, FDP-Akten 895.

dann wiederum einige Monate liegen und beschäftigte seinen Vizekanzler, der nach dem plötzlichen Tod Wildermuths im Frühjahr 1952 für einige Monate auch noch dessen Ressort verwaltete, anderweitig. Am 11. März 1952 klagte Blücher jedenfalls vor dem geschäftsführenden Vorstand seiner Partei, der Kanzler beabsichtige, „ihn durch Betrauung mit zusätzlichen Aufgaben politisch lahmzulegen".[176]

Erst am 11. Juli 1952 verschickte Adenauer eine Kabinettsvorlage an die Minister, die sich mit der Neuorganisation des Marshallplanministeriums befaßte. Neben seiner bisherigen Zuständigkeit sollte dem Ministerium die Geschäftsführung für den wirtschaftspolitischen Kabinettsausschuß und der Aufbau eines zentralen Berichtswesens „über vornehmlich volkswirtschaftliche und soziale Fragen unter Verwertung des bei den Fachressorts anfallenden Materials" zufallen. Als neue Bezeichnung war „Bundesministerium für europäische Zusammenarbeit" vorgesehen, ohne daß hiermit die Federführung für Schumanplan, Europäische Verteidigungsgemeinschaft und andere zukünftige „europäische Zusammenschlüsse" verbunden gewesen wäre. Das neue Ministerium sollte lediglich „bei der Behandlung der politisch und wirtschaftlich vertretbaren Bestrebungen zur Förderung der europäischen Zusammenarbeit" mitwirken.[177]

Aber auch gegen diesen Vorschlag, der dem umbenannten Marshallplanministerium wiederum nicht eben bedeutende neue Zuständigkeiten zuweisen wollte, erhob sich erneut heftiger Widerstand, zunächst von seiten des Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU, Heinrich v. Brentano,[178] sodann auch von Blüchers Kollegen Erhard, Niklas und Seebohm.[179] Als Adenauer daraufhin nicht für Blüchers Position Partei ergriff, sondern ihn aufforderte, die Angelegenheit im Gespräch mit den betreffenden Kollegen selbst zu regeln,[180] resignierte der FDP-Vorsitzende.[181] Die Neuorganisation des Ministeriums kam bis zum Ende der Legislaturperiode nicht mehr zustande, und bis 1954 firmierte es weiter unter der Bezeichnung „Bundesministerium für den Marshallplan."

Insgesamt betrachtet ergab für Blücher im Jahre 1953 der Rückblick auf seine Tätigkeit als Minister und Stellvertreter des Bundeskanzlers eine eher ernüchternde Bilanz. Seine hochfliegenden und ehrgeizigen Pläne auf Teilhabe an der Kanzlermacht hatten sich allesamt als Makulatur erwiesen, seine Bestrebungen, seine Ressortzuständigkeiten auszuweiten, waren gescheitert. Adenauer hatte sich auf der ganzen Linie gegenüber seinem Stellvertreter und Juniorpartner durchgesetzt, dem bei „all seiner Intelligenz [. . .] in entscheidenden Stunden die Entschluß-

176 Protokoll über die Sitzung des geschäftsführenden Vorstands der FDP am 11. 3. 1952, AFNS, FDP-Akten 82.

177 Abgedruckt in: Baring (Hrsg.), Bundeskanzler, S. 108 f.

178 Ebenda, S. 110 ff.

179 Adenauer an Blücher vom 12. 9. 1952, NL Blücher 80.

180 Ebenda.

181 Blücher an Adenauer vom 17. 9. 1952, NL Blücher 80.

kraft fehlte".[182] An dieser negativen Bilanz vermochte auch der Tatbestand nichts zu ändern, daß es Blücher gelungen war, die Befugnisse des ihm vom Kanzleramt 1950 aufgeredeten Staatssekretärs Walter Gase von Anfang an zu beschneiden und ihn allmählich innerhalb des Ministeriums so weit von allen Leitungsfunktionen auszuschalten,[183] daß Gase aufgab und im Sommer 1952 aus dem Ministerium ausschied.[184]

6. Abschließende Bemerkungen über das Verhältnis von Kanzler und Kabinett/Ministern

Ein Resümee der bisherigen Ausführungen über die Auseinandersetzungen im Kabinett über Organisationsgewalt, Geschäftsordnung der Bundesregierung und Abgrenzung der Zuständigkeitsbereiche der Ministerien, über das Verhältnis von Kanzler und Ministern in Krisensituationen und über die Beziehungen zwischen dem Kanzler und seinem Stellvertreter ergibt, daß Adenauer zwar nicht alle seine Absichten durchsetzen konnte – insbesondere schlug sein Versuch fehl, auch in der Wirtschaftspolitik weitgehende Entscheidungskompetenzen an das Kanzleramt zu ziehen –, er aber aus allen Konflikten unbeschädigt bzw. gestärkt hervorging. Erleichtert wurde dies dem Kanzler dadurch, daß es keiner der Minister verstand, sein persönliches Verhältnis zu Adenauer in eine kollegiale Form zu bringen, die es ihm ermöglicht hätte, mit dem Kanzler auf annähernd gleicher Ebene zu verkehren. Mit Ausnahme Heinemanns beugten sich alle Minister der Autorität des Kanzlers, an deren Festigung sie selbst noch dadurch ständig mitwirkten, daß sie bei Streitereien untereinander allzugerne den Kanzler zum Schlichter beriefen. Hierbei tat sich besonders Fritz Schäffer hervor,[185] da er davon ausgehen konnte, daß ihn Adenauer in aller Regel unterstützen würde: zum einen, weil er als Klammer zur bayerischen CSU diente,[186] zum anderen, weil er als Finanzminister in der damaligen Zeit unentbehrlich erschien.[187] Adenauer konnte es sich jedenfalls bald nach Belieben erlauben, einzelne Minister in schroffer Form zur Ordnung zu rufen,

---

182 Vogel, Diplomat, S. 173. Zum Verhältnis Adenauer–Blücher ebenda, S. 165ff.

183 Blücher an Walter Gase vom 11. 9. 1951, NL Blücher 286.

184 Platow-Brief vom 12. 7. 1952.

185 Beispielhaft hierfür eine Beschwerde Schäffers bei Adenauer über Seebohm im Herbst 1951, da sich Seebohm in aller Öffentlichkeit gegen die von Schäffer geplante Autobahngebühr geäußert hatte. Adenauer rief daraufhin Seebohm zur Ordnung, der sich anschließend gegenüber dem Kanzler verteidigte und auch an Schäffer schrieb: „Ich bedauere sehr, daß in solchen Fragen nicht der Weg einer Aussprache zwischen den Kollegen, sondern von Ihnen der Weg einer Beschwerde an den Herrn Bundeskanzler gewählt worden ist." Dieser Briefwechsel vom 10./11. 9. 1951 in NL Seebohm I.

186 Dies wurde sehr klar erkannt von Hans Wellhausen in einem Vermerk vom 13. 7. 1951 über eine Besprechung mit Fritz Schäffer, NL Blücher 128.

187 Dazu die Äußerungen von Adenauer vor der CDU/CSU-Fraktion am 31. 1. 1950, ACDP, VIII–001–006/2, und in einem Brief an Dehler vom 12. 5. 1951, in dem es über Schäffer heißt: „Wir können ihn ja auch nicht entbehren." NL Dehler 1162.

wenn ihm gewisse Äußerungen und Handlungen nicht paßten;[188] er konnte es sich leisten, Ministern die Übernahme neuer Ämter zu versprechen, die er dann wenig später anderweitig vergab;[189] und schließlich vermochte ihn niemand daran zu hindern, selbst über Jahre hinweg das Außenministerium zu besetzen, obgleich nur wenige diese Lösung für gut befanden.[190]

Wie die einzelnen Minister behandelte Adenauer auch das Kabinett. Über die damals so bedeutsamen Fragen der Außenpolitik, deren Behandlung er sich ausschließlich vorbehielt,[191] informierte er die Ministerrunde stets nur spät und meist unvollständig,[192] mit dem Ergebnis, „daß wir bei allen außenpolitischen Entscheidungen eine bestimmte Zahl der Kabinettsmitglieder haben, die in dem Gefühl des Nichtverstehens Ja sagen, so daß er [Adenauer] immer eine beträchtliche Zahl von Anhängern, wenn nicht sogar die Mehrheit hat".[193] Aber auch in anderen Bereichen der Politik vermochte Adenauer das Kabinett geschickt in die Defensive zu drängen, indem er in den Kabinettssitzungen in aller Regel „zunächst eine ganze Reihe von Dingen" behandelte, „die überhaupt nicht auf der Tagesordnung" standen „und bei denen meistens nur wenige Kabinettsmitglieder unterrichtet" waren, „während die übrigen sich aus dem Gang der Verhandlungen" unterrichten mußten.[194] Daß die Ministerrunde sich all dies gefallen ließ, lag nicht zum wenigsten in dem Ressortegoismus der Minister begründet, der nach Blüchers Worten so stark ausgeprägt war, daß bereits „Ansätze zur Zusammenarbeit" und der bloße „Anschein einer Selbstbescheidung schon Besorgnisse hinsichtlich der geheiligten Eigenkompetenzen zu erwecken" schienen,[195] und der die Minister hinderte, mehr als den eigenen Interessenbereich in den Blick zu nehmen.

Aber dieser übersteigerte Ressortegoismus kam nicht von ungefähr, sondern war eine fast unvermeidbare Konsequenz aus dem Umgang des

---

188 Beispielhaft für viele ähnliche Fälle, Adenauer an Lehr vom 24. 11. 1950, StBkAH III/21; Adenauer an Blücher vom 24. 9. 1952 und 3. 10. 1952, NL Blücher 80. Interessant ist, daß in solchen Konfliktfällen Adenauers Briefe an die Minister stets sehr kurz gefaßt sind und er bei diesen Gelegenheiten auch stets eine sehr förmliche Anrede wählte. Die Antworten der Minister sind meist ausführlich und haben fast immer einen rechtfertigenden, unterwürfigen Ton. Beinahe typisch die Brieferöffnung Blüchers vom 24. 9. 1951: „Ich beeile mich, vor meiner Abreise nach Straßburg unverzüglich, d. h. einige Minuten nach Eingang Ihres Briefes vom 24. September, diesen zu beantworten." NL Blücher 80.

189 Ein besonders gravierender Fall war Eberhard Wildermuth, dem Adenauer im Sommer 1950 zu verstehen gab, daß er als Leiter eines Verteidigungs- oder Sicherheitsamtes vorgesehen sei – Platow-Brief vom 4. 9. 1950 –, dann im Herbst mit Theodor Blank aber einen anderen Mann berief. Vgl. Speidel, Zeit, S. 279 f.

190 Dazu die Hinweise in Baring, Bundeskanzler, S. 74 ff.; Kopf an Ehard vom 16. 10. 1951, Priv. NL Schwend u. a. m.

191 So unterband er jeglichen unmittelbaren Kontakt zwischen den Fachministern und Hohen Kommissaren; hier mußte immer das Kanzleramt eingeschaltet werden. Internes Rundschreiben Globkes vom 23. 2. 1950, BA, B 136/4646. Vgl. auch Kabinettsprotokolle, S. 102.

192 Die Affäre Heinemann war nur ein besonders drastischer Fall unter vielen.

193 So eine Mitteilung Blüchers vor dem Vorstand der FDP am 9. 12. 1950, AFNS, FDP-Akten 95.

194 So Lehr an Adenauer vom 11. 4. 1951, NL Blücher 79.

195 Blücher an Adenauer vom 17. 9. 1952, NL Blücher 80.

Kanzlers mit seinen Ministern. Denn Adenauers Neigung einerseits, immer wieder in die Ressorts seiner Minister einzugreifen, und seine Weigerung andererseits, die zahlreichen Zuständigkeitskonflikte zwischen den Ministern einer Entscheidung zuzuführen, verunsicherte diese nicht wenig und veranlaßte sie, die Verteidigung der Zuständigkeiten ihrer jeweiligen Ressorts stets in den Vordergrund zu stellen. Unter diesen Umständen konnte das Kabinett kaum zu einer Einheit zusammenwachsen und als Kollegialorgan Handlungsfähigkeit erlangen.[196] Sie verblieb allein dem Kanzler, an dessen nahezu unumschränkter Entscheidungskompetenz innerhalb der Exekutive am Ende der Legislaturperiode keine Zweifel mehr bestanden.

II. Der Bundespräsident

1. Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bundespräsident und Bundeskanzler

Wie bereits mehrfach in früheren Abschnitten dieser Arbeit festgestellt wurde, gab es im Grundsatz über die Stellung des Bundespräsidenten im Regierungssystem der Bundesrepublik und über sein Verhältnis zum Bundeskanzler keine Debatte. Die Bestimmungen des Grundgesetzes und die persönlichen Überzeugungen der ersten Amtsträger ließen von Anfang an keinen Zweifel daran aufkommen, daß die Führung der laufenden Regierungsgeschäfte Sache des Kanzlers war und der Bundespräsident zu ihnen Distanz zu halten hatte.[1] Seine Aufgabe lag vielmehr darin, „den neuen Staat nach innen aufzubauen, die damals weitgehende Staatsskepsis überwinden zu helfen [und] den neuen politischen Institutionen Ansehen zu verschaffen".[2]

Diese Übereinstimmung über die grundsätzliche Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Bundespräsidenten und dem Bundeskanzler bzw. der Bundesregierung führte jedoch noch zu keiner eindeutigen Klärung über die jeweiligen Zuständigkeiten zwischen Staatsoberhaupt und Kanzler in jedem konkreten Einzelfalle. Es gab nämlich durchaus Bereiche, in denen beide Kompetenzzuweisungen beanspruchten, die vom anderen bestritten wurden. Die Analyse der hieraus entstehenden Auseinandersetzungen und der Art und Weise ihrer Bereinigung gibt nicht nur einen guten Einblick in die anfänglichen Beziehungen zwi-

196 Dazu auch Allemann, Bonn, S. 349 f.

1 Hierzu sehr deutlich die Ansprache von Heuss vor der Bundesversammlung bei seiner Wiederwahl im Jahre 1954. Stenographisches Protokoll der Sitzung der zweiten Bundesversammlung am 17. 7. 1954.

2 Pikart, Heuss, S. 35.

schen Adenauer und Heuss, sondern erlaubt auch eine klare Antwort auf die Frage nach der Stellung des Bundespräsidenten am Beginn der Kanzlerdemokratie.

2. *Ministerernennungsrecht*

Das erste strittige Problem ergab sich sogleich im Zuge der Regierungsbildung im September 1949, als Heuss, unterstützt durch einige seiner Mitarbeiter, den Standpunkt vertrat, daß das Ministerernennungsrecht des Bundespräsidenten nicht nur als formal zu verstehen sei, sondern auch inhaltlich Mitsprache in der Weise beinhalte, daß er die Ernennung eines vom Kanzler vorgeschlagenen Ministers ablehnen könne.[3] Auf die daraufhin in der CDU/CSU-Bundestagsfraktion erhobene Forderung, Heuss sofort zu einer „klaren und verbindlichen Erklärung" zu veranlassen, daß er verpflichtet sei, die Vorschläge des Kanzlers zu vollziehen, ging Adenauer nicht ein,[4] da er im Gegensatz zur Meinung seiner Fraktionskollegen die Auffassung vertrat, daß das Grundgesetz diese Frage nicht eindeutig regele.[5] Adenauer ist den hieraus sich ergebenden eventuellen Schwierigkeiten 1949 und in den folgenden Jahren „dadurch aus dem Wege gegangen", daß er mit „Heuss die Frage, welche Herren als Bundesminister und für welche Ressorts sie in Betracht kamen, freundschaftlich" besprach und damit Kompromißlösungen ermöglichte.[6]

Der Bundeskanzler bewies damit bereits bei dieser ersten Gelegenheit, wo ein Konflikt mit dem Bundespräsidenten drohte, daß er gegenüber dem Präsidenten im Falle eines Dissenses den Ausgleich bevorzugte und aus Achtung und Respekt vor dem Amt und seinem Inhaber nicht auf der unbedingten Durchsetzung seines Machtanspruchs beharrte.[7] Heuss gegenüber war ein vollkommen anderes Verhalten angebracht als gegenüber den Ministern,[8] und der Kanzler hat dies keinen Augenblick vergessen.

---

3 So aufgrund von Mitteilungen in der Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 14. 9. 1949, Stenographisches Protokoll in ACDP, VIII–001–006/2.

4 Ebenda.

5 Adenauer, Erinnerungen 3, S. 503. Kaltefleiter, Funktion, S. 235, kommt dagegen zu dem Ergebnis, daß der Bundespräsident die vom Kanzler vorgeschlagenen Minister ernennen muß. Dazu umfassender und differenzierter unter Berücksichtigung der bisher erschienenen staatsrechtlichen Literatur Stern, Staatsrecht, S. 245 ff.

6 Adenauer, Erinnerungen 3, S. 503.

7 Dazu ebenda. Hier schreibt Adenauer im Zusammenhang mit der strittigen Frage über die Rechte bei der Ministerernennung: „Es ist aber niemals hart auf hart gegangen, weil es ja für die gesamte Zusammenarbeit sehr schlecht und für die Öffentlichkeit im höchsten Maße peinlich gewesen wäre, wenn der Bundeskanzler beim Bundesverfassungsgericht eine Klage gegen den Bundespräsidenten angestrengt hätte."

8 Auf diesen Unterschied hat Heuss in einem Brief an Karl Brammer vom 11. 10. 1963 hingewiesen, in dem es u. a. heißt, „Ich weiß auch, daß er [Adenauer] über mich nicht so wegwerfend gesprochen hat wie über die meisten seiner Minister." NL Heuss 62.

3. Öffentliche Äußerungen des Bundespräsidenten

Als am 9. Dezember 1949 ein Interview von Heuss in der FAZ erschien, das eine deutliche Stellungnahme des Bundespräsidenten gegen den Wiederaufbau einer Wehrmacht in der Bundesrepublik enthielt,[9] entwarf Blankenhorn noch am gleichen Tag ein Schreiben des Kanzlers an den Bundespräsidenten, das fast in der Diktion der Briefe gehalten war, mit denen Adenauer seine Minister zur Ordnung zu rufen pflegte. Hierin wurde dem Bundespräsidenten vorgeworfen, sich mit seinen Äußerungen in Gegensatz zur Auffassung des Bundeskanzlers gesetzt und damit dessen Außenpolitik konterkariert zu haben. Der Brief schloß mit dem Hinweis, „daß nach dem Grundgesetz die Richtlinien der Politik der Bundesregierung vom Bundeskanzler zu bestimmen sind".[10] Adenauer hat diesen Entwurf nicht ausgefertigt, sondern lediglich einen kurzen Brief an Heuss gesandt, der allein die Frage enthielt, ob der in der Zeitung wiedergegebene Inhalt des Interviews den Tatsachen entspreche.[11] Es ist offensichtlich, daß Adenauer bemüht war, jeglichen Affront gegenüber dem Bundespräsidenten zu vermeiden, und er schuf somit ein günstiges Klima für eine Bereinigung der Angelegenheit, die einige Tage später im Verlauf eines Gesprächs zwischen Adenauer und Heuss erfolgte.[12]

Dabei gelang es allem Anschein nach dem Kanzler, Heuss von der Notwendigkeit zu überzeugen, in Zukunft noch zurückhaltender mit Interviews zu sein und vor allem darauf zu achten, „in den laufenden politischen Arbeiten [. . .] dem Kabinett den Vorrang in den öffentlichen Äußerungen [zu] geben".[13] Heuss vermied im folgenden öffentliche Stellungnahmen zu „tagespolitisch umstrittenen" Themen[14] und nahm damit dem Kanzler die Sorge, daß der Bundespräsident in politischen Streitfragen in aller Öffentlichkeit von der Regierungspolitik abweichende Auffassungen kundtun könnte. Diese Zurückhaltung versetzte den Bundespräsidenten andererseits in die Lage, gegenüber dem Kanzler mit Erfolg seinen Anspruch durchzusetzen, daß seine Reden keine vorherige Billigung durch die Regierung benötigten.[15] Hiermit erlangte Heuss eine für ihn wichtige Konzession, da er die Mehrzahl seiner Reden während des Vortrags frei sprechend entwickelte und er in ihnen das wichtigste und wirkungsvollste Instrument für den „inneren Staatsaufbau", für die Gewinnung breiter Bevölkerungskreise für die Demokratie

---

9 FAZ vom 9. 12. 1949: „Absolut gegen eine Wehrmacht. Bundespräsident Heuss über die deutsche Demokratie."

10 StBkAH III/47.

11 Ebenda und BA, B 122/2156.

12 Handschriftliche Notiz auf dem Original (B 122) des in Anm. 11 genannten Schriftstückes.

13 Zitat aus Heuss an Strodthoff (FDP Bochum) vom 9. 1. 1950, NL Heuss 405.

14 Vgl. Kaltefleiter, Funktion, S. 271 f.

15 Ebenda.

erblickte.[16] Es war für Heuss deshalb schlechterdings undenkbar, sich bei der Handhabung dieses Instruments der ständigen Kontrolle der Regierung zu unterwerfen.

4. Der Bundespräsident und die Organisationsgewalt

In anderen Punkten freilich zeigte sich der Kanzler weniger bereit, den Vorstellungen des Bundespräsidenten Rechnung zu tragen. So lehnte er z. B. bald nach Heuss' Amtsantritt dessen Wunsch nach einer gelegentlichen Teilnahme an Kabinettssitzungen, wenn wichtige und grundsätzliche Fragen zur Entscheidung anstanden, mit „verbindlicher Eindeutigkeit" ab.[17] Mit der gleichen Entschiedenheit behauptete er gegenüber dem Bundespräsidenten auch seinen Anspruch auf die Organisationsgewalt, als führende Mitarbeiter des Präsidialamtes diese Frage Ende 1949/ Anfang 1950 zur Diskussion stellten.

Ausgangspunkt dieser Debatte war ein Gespräch zwischen Ministerialdirektor Klaiber, dem Chef des Bundespräsidialamtes, und Justizminister Dehler im Oktober 1949, in dessen Verlauf Klaiber die Ansicht vertrat, „daß die Organisation und die Bezeichnung der Bundesministerien entsprechend dem Erlaß vom 21. März 1919 durch den Bundespräsidenten erfolgen müsse".[18] Dehler ließ daraufhin in seinem Ministerium eine juristische Stellungnahme zu dieser Frage ausarbeiten. Sie kam zu dem Ergebnis, daß aufgrund der verminderten Zuständigkeiten des Bundespräsidenten „die Staatspraxis der Vergangenheit in diesem Punkt nicht ohne weiteres übernommen" werden könne, „sondern infolge der Stärkung der Stellung der Bundesregierung, die das Grundgesetz vorgenommen habe, die Organisationsgewalt auf sie übergegangen sei".[19]

Nach Eingang von Dehlers Stellungnahme wandte sich das Bundespräsidialamt mit der Bitte um ein diesbezügliches Rechtsgutachten an den Bonner Staatsrechtler Professor Richard Thoma. In einer ausführlichen Ausarbeitung, die am 7. Dezember 1949 abgeschlossen wurde, kam Thoma zu dem Ergebnis, daß im Hinblick auf die deutsche staatsrechtliche Tradition, in der auch das Grundgesetz stünde, dem Bundespräsidenten sehr wohl die „traditionelle Organisationskompetenz" zuzusprechen sei, zu der – nach Thoma – auch die Befugnis gehörte, Zahl und Benennung der Ressorts festzulegen. Eine Einschränkung dieser Kompetenz des Bundespräsidenten war nach Thomas Urteil nur insoweit möglich, als die „organisatorischen Schöpfungen" des Bundespräsidenten der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers bedurften und der Bundes-

---

16 Zu diesem Aspekt auch die Ausführungen von Welchert, Heuss, S. 181 ff. und Bott, Heuss, S. 75 ff.

17 Pikart, Heuss, S. 79.

18 Klaiber an Dehler vom 5. 11. 1949, BA, B 122/2237.

19 Stellungnahme zur Frage der Organisationsgewalt nach dem Grundgesetz vom 7. 11. 1949, ebenda und BA, B 136/4649.

tag von seinem Recht Gebrauch machen konnte, organisatorische Maßnahmen durch förmliche Bundesgesetze zu beschließen.[20]

Die Auslegung Thomas machte sich das Bundespräsidialamt im folgenden zu eigen. In Briefen an Professor Hermann v. Mangoldt, der Heuss von sich aus am 7. Dezember 1949 eine Ausarbeitung übersandt hatte, in der dem Bundespräsidenten die Organisationsgewalt abgesprochen wurde,[21] und an Justizminister Dehler übernahm Klaiber die Argumentation Thomas und beanspruchte für den Bundespräsidenten die Organisationsgewalt unter Einschluß der Befugnis, „Bundesministerien zu errichten, aufzuheben, zu bezeichnen und ihre Geschäftsbereiche abzugrenzen". Eine Einschränkung der Organisationsgewalt des Bundespräsidenten wollte Klaiber in Anlehnung an Thoma nur insoweit zugestehen, als organisatorische Maßnahmen des Bundespräsidenten von der Gegenzeichnung des Bundeskanzlers abhängig sein und der Änderung oder Aufhebung durch ein formelles Bundesgesetz unterliegen sollten.[22]

Adenauer hat sich auf diese Argumentation zu keiner Zeit eingelassen. In einem Rundschreiben an die Bundesminister vom 25. April 1950 stellte er apodiktisch fest: „Die Frage nach dem Träger der Organisationsgewalt muß [. . .] anders als früher beantwortet werden, da die Stellung des Bundespräsidenten und der Bundesregierung eine andere als die Stellung des Reichspräsidenten und der Reichsregierung ist. Die Stellung des Bundespräsidenten ist im wesentlichen repräsentativer Natur und damit gegenüber früher gemindert, während die Stellung der Bundesregierung und vor allem des Bundeskanzlers eine Stärkung erfahren hat." Adenauer folgerte schließlich, daß dem Bundespräsidenten keine Organisationsgewalt mehr zukomme, sondern diese allein dem Bundeskanzler zustehe.[23]

Die Antwort des Bundespräsidenten auf diese Ausführungen ließ nicht lange auf sich warten. In einem Rundschreiben an den Kanzler und die Minister vom 11. Mai 1950 wies er den Anspruch des Kanzlers, „Träger der Organisationsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland zu sein", unter Aufnahme der Argumente des Thoma-Gutachtens, das er als Anlage dem Rundschreiben beifügte, mit deutlichen Worten zurück. Im Anschluß hieran nahm der Bundespräsident dann jedoch eine Haltung ein, die von Thomas Gutachten und der bisher geäußerten Auffassung seiner Mitarbeiter im Bundespräsidialamt nicht unerheblich abwich. Heuss stellte fest, daß die Organisationsgewalt niemals eine Einheit dargestellt habe und auch jetzt nicht darstelle, vielmehr jedem Verfas-

---

20 Rechtsgutachten des Prof. Dr. Richard Thoma, Bonn, über die Fragen, ob und in welcher Begrenzung dem Bundespräsidenten die Organisationsgewalt und die Befugnis der Bestimmung einer Nationalhymne vorbehalten sind, vom 7. 12. 1949, BA, B 136/4649. Ausführliche staatsrechtliche Würdigung dieses Problems in: Böckenförde, Organisationsgewalt, passim.

21 „Das Verhältnis zwischen Staatschef und Regierung", Anlage zu v. Mangoldt an Heuss vom 7. 12. 1949, BA, B 122/2237.

22 Klaiber an v. Mangoldt vom 13. 12. 1949; Klaiber an Dehler vom 14. 12. 1949, BA, B 122/2237.

23 BA, B 136/4649.

sungsorgan eine eigene Organisationsgewalt zustehe. Als Bundespräsident müsse er daher die Organisationsgewalt „hinsichtlich der Bestimmung aller Einrichtungen" beanspruchen, „die der Repräsentation dieses Staates dienen, insbesondere die Bestimmung der Staatssymbole (Flaggen, Wappen, Siegel, Nationalhymne usw.)". Sodann verzichtete Heuss expressis verbis auf die Organisationsgewalt innerhalb der Bundesregierung. „Sie ist als Trägerin der Exekutive", so führte er aus, „für das technische Funktionieren ihrer Arbeit verantwortlich und muß deshalb auch berechtigt sein, über die dazu erforderlichen organisatorischen Maßnahmen zu bestimmen." Dabei ließ Heuss bewußt offen, ob „diese Organisationsgewalt der Bundesregierung als Kollegium oder dem Bundeskanzler zukommt."[24]

In der zuletzt zitierten Äußerung ist der Schlüssel dafür zu sehen, warum Heuss in dieser Weise Stellung bezog und seine Mitarbeiter, deren Meinung er bisher geteilt hatte, desavouierte. Heuss befürchtete, so muß man schließen, daß beim Aufrechterhalten des Anspruchs auf die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung das Bundespräsidentenamt in die Auseinandersetzungen zwischen Kanzler und Ministern zu geraten drohte, womit es unweigerlich in die Niederungen der Tagespolitik gezogen würde. Dies widersprach jedoch Heuss' Auffassung von der „wesenhaften Tendenz"[25] des Bundespräsidentenamtes nach dem Grundgesetz[26] diametral, und er verfolgte daher mit einiger Sorge die Bestrebungen Blüchers vom Frühsommer 1950, das Amt des Bundespräsidenten über „repräsentative Aufgaben" hinaus im Wege bestimmter Verfassungsinterpretationen mit politischen Leitungsfunktionen auf Kosten des Bundeskanzlers zu versehen.[27] Diesen Absichten wollte Heuss rechtzeitig einen Riegel vorschieben, und hierzu diente u. a. der deutlich ausgesprochene Verzicht auf die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung.

Ebenso eindeutig und entschieden, wie dies geschah, verteidigte Heuss im folgenden seinen Anspruch auf den nach seinen Ausführungen im Schreiben vom 11. Mai dem Staatsoberhaupt zustehenden Teil der Organisationsgewalt. Als im internen Briefverkehr der Bundesregierung zum Entwurf eines Bundesministergesetzes erneut die pauschale Formulierung auftauchte, „daß der Bundespräsident nicht Träger der Organisationsgewalt sei", erhob das Präsidialamt sofort Einspruch[28] und veranlaßte die Minister Blücher und Dehler entsprechend zu intervenieren.[29]

---

24 Ebenda.

25 Dieser Terminus in einen Brief an Friedensburg vom 18. 9. 1949, NL Heuss 66.

26 Zu Heuss' Interpretation des Präsidentenamtes Pikart, Heuss, S. 38.

27 Zu Blüchers Vorstellungen WAZ vom 3. 6. 1950, „Heuss – Kraftreserve der Demokratie"; Blücher an Dehler vom 28. 6. 1950. NL Blücher 90; ähnlich bereits schon der Artikel in der NZ vom 6. 12. 1949: „Blücher kritisiert Bonner Arbeit." Heuss' Stellungnahme zu den Vorstellungen Blüchers in: Pikart, Heuss, S. 38.

28 Rundschreiben des Präsidialamtes an Kanzler und Minister vom 11. 7. 1950, BA, B 136/4618.

29 Rundschreiben Dehlers vom 19. 7. 1950 und Rundschreiben Blüchers vom 25. 7. 1950, ebenda.

Daraufhin verfaßte das Bundeskanzleramt ein Rundschreiben, in dem eindeutig festgestellt wurde, „daß dem Herrn Bundespräsident die Bestimmung aller Einrichtungen zukommt, die der Repräsentation der Bundesrepublik dienen". Zur Untermauerung dieser Feststellung enthielt das Rundschreiben einen Hinweis auf die bisherige Praxis (Bestimmung des Bundeswappens und der Bundessiegel durch den Bundespräsidenten), aus der hervorgehe, daß die „Bundesregierung insoweit die Organisationsgewalt des Herrn Bundespräsidenten" voll anerkannt habe.[30]

5. Die Entscheidung über die Nationalhymne

Die Festlegung des Kanzlers war für Heuss nicht unwichtig, da sie die Anerkennung beinhaltete, daß die Entscheidung über die Nationalhymne, mit der sich Heuss schon seit einiger Zeit befaßte, in seine Zuständigkeit fiel. Im Gegensatz zu Adenauer, der das Deutschlandlied (3. Strophe) beibehalten wollte, beabsichtigte Heuss, eine neue Nationalhymne einzuführen. Wie Eberhard Pikart schreibt, war er bei dieser Sache ganz in seinem Element, da sich in der Nationalhymne der „Kristallisationskern" dessen befand, was für Heuss Bedeutung besaß: „Dichtung, Patriotismus, Politik, Stilbildung, politische Pädagogik".[31] Im Spätsommer 1950 lagen Text und Melodie für eine neue Nationalhymne vor, zum Jahreswechsel ging sie über die Rundfunkanstalten in die Öffentlichkeit. Hier formierte sich sogleich eine breite Abwehrfront quer durch alle Parteien, und auch Adenauer ließ bei verschiedener Gelegenheit durchblicken, daß er nach wie vor das Deutschlandlied vorziehe. Der Kanzler spielte zunächst auf Zeit und meldete dann – nach einem Bericht der FAZ – gelegentlich eines Staatsbesuches in Rom im Frühsommer 1951 öffentlich Bedenken dagegen an, „daß die Nationalhymne vom Staatsoberhaupt bestimmt wird".[32] Der Konflikt zwischen Kanzler und Präsident war damit unausweichlich geworden.

Am 19. Juni 1951 schrieb Heuss einen sehr ernsten Brief an Adenauer, in dem er sein „aufrichtiges Bedauern" über die ihn „überraschende Stellungnahme" des Kanzlers mitteilte, die er als politisch „sehr unerwünscht" und „sehr überflüssig" bezeichnete.[33] Adenauers Antwort auf diesen Brief, die er sofort nach seiner Rückkehr aus Italien diktierte, versuchte der ganzen Angelegenheit dadurch den Konfliktstoff zu nehmen, daß der Kanzler behauptete, die Presse habe seine Äußerungen entstellt wiedergegeben.[34] In der betont konzilianten Form, in der

30 Ebenda.

31 Pikart, Heuss, S. 95. Darstellung der Vorgänge, auf der dieser Absatz im wesentlichen beruht, ebenda, S. 95 f.

32 Heuss an Adenauer vom 19. 6. 1951, StBkAH III/47.

33 Ebenda.

34 Adenauer an Heuss vom 26. 6. 1951, StBkAH III/47. Die Feststellung Pikarts, Heuss, S. 98, Adenauer habe auf Heuss' Brief vom 19. 6. 1951 nicht geantwortet, ist demnach unzutreffend.

Adenauer seine Sicht der Sache vorbrachte, schlug er den gleichen Ton an wie zuvor der Bundespräsident, der seinen Monita zu den Ausführungen Adenauers über die Nationalhymne ein extra Schreiben hinzugefügt hatte, in dem es hieß: „Ich möchte aber nicht haben, daß allein der Ausdruck einer Gegensätzlichkeit Sie hier erwartet, sondern will Ihnen zugleich doch einen freundlichen Willkommensgruß senden."[35] Wie in anderen Fällen waren beide Seiten auch dieses Mal bemüht, jegliche Schroffheit und Schärfe zu vermeiden und damit eine Lösung der „Gegensätzlichkeit" zu erleichtern. Wenn sich hierbei Adenauer schließlich durchzusetzen vermochte, so rührte dies allein daher, daß der Bundespräsident in der Frage der Nationalhymne mit seiner Auffassung allein stand und innerhalb der Parteien auf eine geschlossene Abwehrfront stieß,[36] und lag nicht daran, daß Heuss in der Auseinandersetzung mit dem Kanzler die nötige Standfestigkeit fehlte. Diese besaß er, wenn er eine Angelegenheit für wichtig und ihre Durchsetzung für aussichtsreich hielt, zweifellos. Ein gutes Beispiel hierfür ist sein Eingreifen in die Diskussion über die Geschäftsordnung des Kabinetts.

6. Der Einfluß des Bundespräsidenten auf die Ausarbeitung der Geschäftsordnung der Bundesregierung

Nach Artikel 65 GG bedarf die Geschäftsordnung der Bundesregierung der Zustimmung durch den Bundespräsidenten. Diese Bestimmung enthielt nach Heuss' Auffassung für den Bundespräsidenten die Möglichkeit, „zur formalen und inhaltlichen Gestaltung der Geschäftsordnung beratend Stellung zu nehmen".[37] Das Bundeskanzleramt hat diesen Mitwirkungsanspruch des Bundespräsidenten anerkannt und ihn über Ministerialdirektor Klaiber ab Herbst 1950 an den Beratungen beteiligt. Im Oktober 1950 wurde ein im Bundeskanzleramt ausgearbeiteter Entwurf zur Stellungnahme an das Bundespräsidialamt geleitet. Ihn hat Heuss eingehend studiert und mit einer Reihe von Änderungsvorschlägen versehen, die sich in erster Linie auf den sprachlichen Ausdruck bezogen und dabei insbesondere auf „weichere" Formulierungen der herausgehobenen Stellung und Rechte des Kanzlers gegenüber den Ministern abzielten.[38] In der Mehrzahl der Fälle sind die Abänderungsvorschläge des Bundespräsidenten bei der endgültigen Formulierung der Geschäftsordnung berücksichtigt worden.

Stärkeren Widerstand hatte Heuss zu überwinden, als er gegen Ende des Jahres 1950 darauf drang, eine Informationspflicht des Bundeskanz-

35 Heuss an Adenauer vom 19. 6. 1951, StBkAH III/47.

36 Pikart, Heuss, S. 97 f.

37 Klaiber an Globke vom 2. 11. 1950, BA, B 136/4646. Zum Genehmigungsrecht des Bundespräsidenten Reifenberg, Bundesverfassungsorgane, S. 52, der hierin irrigerweise „eine formale Bedingung ohne praktische Auswirkung" sieht. Andere Beurteilung durch Bernau, Bedeutung, S. 120f., und Böckenförde, Organisationsgewalt, S. 126 f.

38 Vertraulicher Aktenvermerk des Bundespräsidenten für Klaiber vom 31. 10. 1950, BA, B 136/4646.

lers gegenüber dem Bundespräsidenten ebenso in der Geschäftsordnung der Bundesregierung zu verankern wie das Entscheidungsrecht des Bundespräsidenten über die Entlassung von Spitzenbeamten bzw. ihre Versetzung in den Warte- oder Ruhestand (ab Besoldungsgruppe B 4 aufwärts).

Gegen die Verankerung der Informationspflicht erhob Adenauer den Einwand, eine solche Bestimmung, die das Verhältnis von Kanzler und Präsident betreffe, gehöre aus systematischen Gründen nicht in die Geschäftsordnung der Bundesregierung.[39] Dagegen wandte Ministerialdirektor Klaiber ein, daß auch die Geschäftsordnung der Reichsregierung eine solche Bestimmung enthalten habe und er deshalb die Forderung nach ihrer Aufnahme in die Geschäftsordnung der Bundesregierung aufrechterhalten müsse, da sonst „nachteilige Schlüsse für die Stellung des Bundespräsidenten" zu befürchten seien.[40] Dieser Argumentation vermochte sich der Bundeskanzler nicht zu entziehen und stimmte der Aufnahme eines entsprechenden Paragraphen in die Geschäftsordnung zu.[41] Besonders schwer fiel ihm dies Zugeständnis nicht, da er sachlich eine Informationspflicht des Bundeskanzlers gegenüber dem Bundespräsidenten nie bestritten und so von Anfang an für eine umfassende Unterrichtung des Bundespräsidenten Sorge getragen hatte.[42]

Etwas anders beurteilte Adenauer von Anfang an das Verlangen des Bundespräsidenten, das Entscheidungsrecht über die Entlassung und Ruhestands- bzw. Wartestandsversetzungen der führenden Beamten zu erhalten, da hieraus die Anerkenntnis einer „materiellen Entscheidungsbefugnis" des Bundespräsidenten „hinsichtlich der Ernennung von Bundesbeamten" geschlossen werden konnte,[43] einen Anspruch, den das Bundespräsidialamt in einer ausführlichen Stellungnahme vom 14. März 1951 im einzelnen begründete.[44] Die Bedenken Adenauers hiergegen lagen auf der Hand. Er, der in der Personalpolitik ein äußerst wichtiges Herrschaftsinstrument erblickte, das er immer wieder geschickt einsetzte, um seine Stellung zu festigen und seinen Einfluß auszuweiten, wollte sich

---

39 Globke an Klaiber vom 15. 12. 1950, BA, B 136/4646.

40 Vermerk Gumbels für Adenauer über ein Telefongespräch mit Klaiber vom 19. 12. 1950, BA, B 136/4646.

41 § 5 der Geschäftsordnung, „Der Bundeskanzler unterrichtet den Bundespräsidenten laufend über seine Politik und die Geschäftsführung der einzelnen Bundesminister durch Übersendung der wesentlichen Unterlagen, durch schriftlichen Bericht über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung sowie nach Bedarf durch persönlichen Vortrag."

42 Globke an Klaiber vom 15. 12. 1950, BA, B 136/4646.

43 Vermerk Gumbels für Adenauer über ein Telefongespräch mit Klaiber vom 19. 12. 1950, BA, B 136/4646.

44 Anlage zu einem Schreiben Klaibers an Prof. Hermann v. Mangoldt vom 14. 3. 1951, BA, B 122/2237. Das Präsidialamt begründete seine Auffassung damit, daß sich aus der Abschwächung der Stellung des Bundespräsidenten „gegenüber der Rechtsstellung des Reichspräsidenten keine Folgerungen hinsichtlich einer Einschränkung der ihm verbleibenden Befugnisse auf dem Gebiet der Beamtenernennung ergeben". Die gleiche Auffassung wird vertreten von Lehne, Bundespräsident, S. 179 f. Vorsichtiger und treffender Wildenmann, Macht, S. 75, der ausführt, daß der Bundespräsident nicht „jeden Beamten, der ihm von der Regierung zur Ernennung vorgeschlagen wird [. . .], zu akzeptieren braucht, wenn er glaubt, das im Sinne der Verfassung nicht vertreten zu können. Er besitzt durchaus die Möglichkeit, einen Standard zu setzen."

die Verfügung hierüber jederzeit vorbehalten und dabei unabhängig vom Bundespräsidenten sein. Andererseits scheute Adenauer davor zurück, es hierüber zu einem Konflikt mit Heuss kommen zu lassen, wie bereits ein Vorgang aus dem Herbst 1950 gezeigt hatte.

Damals, als die Diskussion über die Geschäftsordnung gerade voll einsetzte, handelte es sich um den Vorschlag des Bundeskanzlers, den zurückgetretenen Bundestagspräsidenten Erich Köhler zum Gesandten der Bundesrepublik in Australien zu ernennen. Hiergegen machte Heuss, der die Übernahme einer ganzen Reihe von Parlamentariern in den diplomatischen Dienst mit wachsendem Mißtrauen verfolgte, gegenüber dem Bundeskanzler Bedenken geltend. Obgleich Adenauer glaubte, daß der Bundespräsident die Ablehnung eines Personalvorschlages des Bundeskanzlers nicht „bis zum Ende durchhalten könnte",[45] zog er den Vorschlag zurück: Das Einvernehmen mit dem Bundespräsidenten besaß für den Bundeskanzler allemal höhere Priorität als das Beharren auf der eigenen Position um jeden Preis. In dieser Grundüberzeugung des Bundeskanzlers ist auch der Grund dafür zu sehen, daß er im Frühjahr 1951 nachgab und einen Kabinettsbeschluß herbeiführte, dem zufolge in § 19 der Geschäftsordnung der Bundesregierung das Recht des Bundespräsidenten verankert wurde, über die Entlassung und die Versetzung von Spitzenbeamten in den Ruhe- oder Wartestand letztendlich zu entscheiden.[46]

Dabei machte Adenauer dem Bundespräsidenten dies Zugeständnis in der Überzeugung, daß Heuss in aller Regel von seinem Recht in der Weise Gebrauch machen würde, daß er den Empfehlungen des Kanzlers folgte und nur in Ausnahmefällen, beim Vorliegen gewichtiger Gründe hiervon abwich. Diese Annahme erwies sich als zutreffend. Während der ersten Legislaturperiode bezog der Bundespräsident lediglich in einem Fall eine andere Position als die Regierung und weigerte sich beharrlich, einen hohen Beamten in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen bzw. einer anderen Verwendung zuzuführen.

7. Der Fall Wandersleb

Hierbei handelte es sich um den Staatssekretär im Wohnungsbauministerium, Hermann Wandersleb, an dessen Auswechselung nach dem Tod Eberhard Wildermuths im Frühjahr 1952 der Kanzler ebenso Interesse hatte wie die FDP. Blücher, der das Amt des Wohnungsbauministers im Frühjahr und Sommer 1952 kommissarisch wahrnahm, monierte an Wandersleb mangelnde Führungsqualitäten[47] und befand sich damit in

45 Adenauer an Köhler vom 18. 11. 1950, StBkAH 10.03.

46 Note Dehlers über Top 1 der 137. Kabinettssitzung am 20. 3. 1951, NL Dehler 704.

47 Protokoll über die Sitzung des geschäftsführenden Vorstands der FDP am 11. 3. 1952, AFNS, FDP-Akten 82.

Übereinstimmung mit Adenauer, der Blücher Ende Juni 1952 aufforderte, „möglichst bald" einen Vorschlag der FDP-Fraktion zur Neubesetzung des Ministeramtes und des Staatssekretärspostens im Wohnungsbauministerium zu unterbreiten.[48] Während die FDP-Fraktion mit Fritz Neumayer schließlich einen Mann aus ihren Reihen zum Nachfolger Wildermuths nominierte, den Adenauer auch sogleich akzeptierte, ergriffen bei der Neubesetzung des Staatssekretärspostens im August 1952 der Kanzler und sein Amt die Initiative. Ihre Wahl fiel auf Joseph-Paul Franken (CDU), der zu Beginn des Jahres 1951 bereits für einige Wochen als Stellvertreter Blanks fungiert hatte und mit Rust und dem Abteilungsleiter im Wohnungsbauministerium, Joachim Fischer-Dieskau, eng befreundet war.[49]

Eines Tages fuhr Franken im Wohnungsbauministerium vor und ließ mitteilen, daß er der neue Staatssekretär sei: Wandersleb, der von den Absichten, ihn auszuschalten, offensichtlich keine Ahnung hatte, befand sich zu dieser Zeit in Urlaub in Helsinki. Sein persönlicher Referent setzte ihn nach dem Eintreffen Frankens im Ministerium sogleich telefonisch von den Vorgängen in Kenntnis, worauf Wandersleb umgehend nach Bonn zurückkehrte.[50] Hier erfuhr er nun, daß der Kanzler selbst seine Auswechselung betrieb und ihn auf einen anderen Posten abzuschieben versuchte.[51] Dagegen setzte sich Wandersleb aber zur Wehr, da er am Amt des Staatssekretärs Gefallen gefunden hatte und es behalten wollte. Über Ministerialdirektor Klaiber wandte er sich an Bundespräsident Heuss, der sehr positiv zu Wanderslebs Gunsten Stellung bezog und den Kanzler wissen ließ, „daß er eine Ernennungsurkunde für einen Nachfolger nur dann unterschreiben wolle, wenn er auch eine Ernennung zu einem gleichwertigen Amt für [Wandersleb] unterzeichnen könne".[52] Diese eindeutige Parteinahme des Bundespräsidenten zugunsten von Wandersleb rührte offensichtlich daher, daß Heuss die Art und Weise mißbilligte, in der Adenauer Wandersleb auszuschalten versuchte, und er glaubte, sich dem Kanzler aus Gründen der politischen Stilbildung widersetzen zu müssen.[53] Da Heuss von der einmal bezogenen Position nicht abwich,[54] Adenauer aber seinerseits daran festhielt, Wandersleb abzuberufen,[55] blieb die Angelegenheit für einige Zeit in der Schwebe. Ende September 1952 lenkte der Kanzler dann schließlich nach einem

48 Adenauer an Blücher vom 30. 6. 1952, StBkAH III/23.

49 Ausführliche Meldung über diesen Vorgang im Platow-Brief vom 8. 8. 1952. Angaben zu den Freundschaftsbeziehungen: persönliche Mitteilung von Max Steinbiß vom 5. 7. 1981.

50 Persönliche Mitteilung von Walter Steidle vom 5. 12. 1980.

51 Tagebucheintragungen Wanderslebs vom August 1952, NL Wandersleb 163.

52 Tagebucheintragung Wanderslebs vom 2. 9. 1952, NL Wandersleb 163.

53 Heuss soll zu Wandersleb geäußert haben: „Herr Wandersleb, ich mag Ihre Art nicht besonders, aber noch weniger mag ich die Art, wie man Sie jetzt abschießen will." Persönliche Mitteilung von Walter Steidle vom 5. 12. 1980.

54 Tagebucheintragung Wanderslebs vom 18. 9. 1952, NL Wandersleb 163.

55 Tagebucheintragung Wanderslebs vom 19. 9. 1952, NL Wandersleb 163.

längeren Gespräch mit Wandersleb ein.[56] Der vorgesehene Wechsel des Staatssekretärs im Wohnungsbauministerium unterblieb.[57]

8. Materielles Gesetzprüfungsrecht

Ähnlich umstritten wie die konkreten Befugnisse des Bundespräsidenten bei der Ernennung und Entlassung von Beamten war anfangs die Frage, ob der Bundespräsident die Gesetze vor ihrer Ausfertigung auf ihre materielle Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen habe. Als dieses Problem Anfang Oktober 1949 erstmals im Präsidialamt zur Erörterung anstand, vertrat Ministerialdirektor Klaiber die Ansicht, „daß es nicht Sache des Bundespräsidenten ist, die Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes vorzunehmen".[58] Da er aber zur juristischen Absicherung dieser Auffassung nicht in der Lage war, bat er Ministerialrat Lehmann, zu dieser Zeit noch in den Diensten des Bundesrates, um eine rechtliche Stellungnahme. In ihr kam Lehmann zu dem Ergebnis, daß eine Interpretation des Grundgesetzes, die vor allem den Amtseid genügend berücksichtige, „das Recht und die Pflicht des Bundespräsidenten [ergebe], ein Gesetz auf seine inhaltliche Übereinstimmung mit dem Grundgesetz zu prüfen".[59] Klaiber und Heuss waren von den Ausführungen Lehmanns „restlos überzeugt",[60] und Heuss hat, wie einem Brief Eberhard Nöllers an Professor Ernst Wolgast von Anfang 1952 zu entnehmen ist, von nun an Art. 82 GG so aufgefaßt, „daß er sowohl das Recht als auch die Pflicht hat, vor der Ausfertigung und Verkündung der Gesetze nicht nur zu prüfen, ob die Gesetze entsprechend den Bestimmungen des Grundgesetzes zustande gekommen sind, sondern auch festzustellen, ob sie inhaltlich nicht gegen die Bestimmungen des Grundgesetzes verstoßen".[61]

Der Ausübung dieses vom Bundespräsidenten reklamierten Rechtes stand jedoch die Schwierigkeit entgegen, daß das Bundespräsidialamt nicht über das notwendige Personal verfügte, um dieser Aufgabe gerecht zu werden.[62] Unter diesen Umständen blieb nur die Möglichkeit, sich der „Amtshilfe" anderer Staatsorgane zu bedienen, wobei sich in erster Linie das Bundesverfassungsgericht anbot. Die im Bundesverfassungsgerichtsgesetz enthaltene Bestimmung, daß der Bundespräsident das Gericht um die „Erstattung eines Rechtsgutachtens über eine bestimmte verfas-

---

56 Adenauer an Lehr vom 24. 9. 1952, StBkAH III/23. Hierin heißt es: „Heute habe ich ein längeres Gespräch mit Herrn Wandersleb gehabt. Er verdient ja nach gewisser Richtung hin unsere Teilnahme und auch unsere Hilfe."

57 Erste verbindliche Meldung hierüber im Platow-Brief vom 10. 10. 1952.

58 Klaiber an Lehmann vom 5. 10. 1949, BA, B 122/2237.

59 Lehmann an Klaiber vom 11. 10. 1949, BA, B 122/2237.

60 Klaiber an Lehmann vom 13. 10. 1949, BA, B 122/2237.

61 Nöller an Ernst Wolgast vom 22. 1. 1952, BA, B 122/2236.

62 Vgl. Pikart, Heuss, S. 99; Kaltefleiter, Funktion, S. 267.

sungsrechtliche Frage ersuchen" kann,[63] zeigte den dabei zu beschreitenden Weg auf. Ihn ging Heuss im Spätsommer 1951 das erste Mal, als zwischen Bundesregierung und Bundestag einerseits und Bundesrat andererseits unterschiedliche Auffassungen über die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes bestanden. Das Gutachten des Verfassungsgerichts fiel gegen die Regierung aus, und Heuss handelte entsprechend.[64]

9. Das Gutachtenersuchen des Bundespräsidenten beim Bundesverfassungsgericht und seine Konsequenzen

Im Juni 1952 ergriff Heuss ein zweites Mal die dem Bundespräsidenten gegebene Möglichkeit, das Bundesverfassungsgericht um ein Gutachten zu ersuchen, als er Karlsruhe zu prüfen bat, ob der Gesetzentwurf der Bundesregierung über den EVG-Vertrag in Widerspruch zum Grundgesetz stünde.[65] Im Gegensatz zum ersten Fall rief das Vorgehen des Bundespräsidenten dieses Mal große Überraschung hervor, da Heuss' Antrag einen Eingriff des Bundespräsidenten in eine politisch hochbrisante, noch zur Entscheidung anstehende Frage bedeutete und Heuss' nunmehriges Handeln im Gegensatz zu der bisher von ihm geübten Zurückhaltung in tagespolitischen Fragen stand. Die Umstände, unter denen das Eingreifen von Heuss erfolgte, ließen zudem noch den Verdacht entstehen, daß er im Interesse oder gar auf Geheiß der Bundesregierung handelte, so daß die ganze Angelegenheit noch eine zusätzliche Bedeutung erhielt. Unversehens drohte das Amt, das Heuss bisher mit Geschick und Erfolg aus den politischen Querelen herausgehalten hatte, in die tagespolitische Auseinandersetzung zu geraten und dabei all die Autorität zu verlieren, die Heuss bisher für das Amt zu gewinnen vermocht hatte. Wie es hierzu kommen konnte, erhellen die näheren Einzelheiten, auf die hier jedoch nur insoweit eingegangen werden soll, als es zum Verständnis der Handlungen des Bundespräsidenten erforderlich erscheint.[66]

Bereits Monate vor der Unterzeichnung des Deutschland- und EVG-Vertrages durch den Bundeskanzler am 26. und 27. Mai 1952 reichten am 31. Januar 1952 144 Abgeordnete des Bundestages (in ihrer großen Mehrzahl Mitglieder der SPD-Fraktion) beim Bundesverfassungsgericht eine vorbeugende Feststellungsklage zur Frage eines deutschen Verteidigungsbeitrags ein. Die Antragsteller erhofften mit ihrer Klage ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu erlangen, demzufolge „ Bundesrecht, welches die Beteiligung Deutscher an einer bewaffneten Streitmacht regelt oder Deutsche zu einem Wehrdienst verpflichtet, ohne vorange-

63 § 97, Abs. 2 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes.

64 Vgl. Pikart, Heuss, S. 100.

65 Das Schreiben von Heuss an Höpker Aschoff vom 10. 6. 1952 ist abgedruckt in: Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2, S. 2.

66 Ausführliche Darstellung in Baring: Außenpolitik, S. 221 ff.

gangene Ergänzung und Abänderung des Grundgesetzes weder förmlich noch sachlich mit dem Grundgesetz vereinbar ist".[67]

Es gibt einen sicheren Hinweis darauf, daß im Bundespräsidialamt unmittelbar nach Vorliegen der Klage in Karlsruhe Überlegungen angestellt wurden, „das Problem des Wehrgesetzes durch ein vom Bundespräsidenten zu holendes Gutachten zu klären".[68] Ministerialdirektor Klaiber bat Justizminister Dehler um eine rechtliche Stellungnahme, die negativ ausfiel. Dehler vertrat die Ansicht, daß das von der Bundestagsminderheit in Karlsruhe angestrengte Verfahren vor einem Gutachtenersuchen Vorrang habe, daß die Festlegung durch ein Gutachten mißlich sei, „wenn ein Sachverhalt später möglicherweise noch einmal als Streitsache vor das Bundesverfassungsgericht gebracht" werde, und er bezweifelte schließlich die Zulässigkeit eines Gutachtenersuchens zum jetzigen Zeitpunkt, da der Gesetzgebungsprozeß noch nicht abgeschlossen sei und damit die „verfassungsmäßigen Rechte und Zuständigkeiten des Bundespräsidenten" noch nicht unmittelbar berührt würden.[69] Aufgrund der Stellungnahme Dehlers wurde der Gedanke eines Gutachtenersuchens im Bundespräsidialamt zunächst nicht weiter verfolgt.

Das änderte sich erst, als im Mai/Juni 1952 infolge der Vorgänge in Karlsruhe im Justizministerium eine andere Beurteilung der Situation Platz griff. In Bonn verbreitete sich in diesen Wochen der Eindruck, daß das Bundesverfassungsgericht, dessen erster, als „rot" bezeichneter Senat zuständig war, die Zulässigkeit der Klage der Bundestagsabgeordneten beschließen werde.[70] Angesichts dieser Entwicklung kam Dehler auf die Möglichkeit eines Gutachtenersuchens durch den Bundespräsidenten zurück, für dessen Erstellung das Plenum die Zuständigkeit besaß. Im Gegensatz zu seiner Stellungnahme im Februar hielt der Justizminister jetzt die rechtliche Zulässigkeit des Gutachtenersuchens vor Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens für gegeben.[71] Es liegt die Vermutung nahe, daß er den Bundespräsidenten in einer Unterredung am 6. Juni 1952 hiervon in Kenntnis setzte und ihn ermunterte, den bereits im Februar 1952 erwogenen Gedanken, das Bundesverfassungsgericht um ein Gutachten anzugehen, in die Tat umzusetzen.[72]

Heuss, dessen Auffassungen sich in der Wiederbewaffnungsfrage mit denen der Bundesregierung deckten, war an einer baldigen Verabschiedung der Verträge interessiert. Der Bundespräsident sah jedoch auch, welche Schwierigkeiten dieser Absicht entgegenstanden. Die tiefgreifenden Meinungsunterschiede, die zwischen Anhängern und Gegnern der Wiederbewaffnung bestanden, und die Verbissenheit, mit der beide Seiten ihre jeweiligen Ziele verfolgten, ließen schwere Konflikte zwi-

---

67 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1, S. 3 ff., Zitat auf S. 4.

68 Dehler an Klaiber vom 29. 2. 1952, NL Dehler 706.

69 Ebenda.

70 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 223 f.

71 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1, S. 217.

72 Pikart, Heuss, S. 106.

schen den Bundesorganen befürchten, die sich zu einer Bedrohung für das Verfassungsgefüge zu entwickeln drohten. In dieser Situation entschloß sich Heuss am 10. Juni 1952, das Bundesverfassungsgericht um ein Gutachten über die Vereinbarkeit der Verträge mit dem Grundgesetz zu ersuchen.[73] Er tat dies – wie Blücher wenige Tage später vor dem Gesamtvorstand der FDP ausführte –, „weil er die überparteiliche Stellungnahme der Präsidialgewalt besonders dadurch unterstreichen wollte, daß er das Votum der höchsten Stelle haben will. Er hielt es für nötig, daß sich die Präsidialgewalt als besonderer Zeuge für die Vermeidung einer jeden irgendwie partei- oder koalitionsgebundenen Gewalt darstellt".[74] Die Zielsetzung des Bundespräsidenten, auf diesem Wege eine „Befriedung" des Verfassungsstreites herbeizuführen,[75] scheiterte jedoch vollständig, da die Gegner der Wiederaufrüstung in seiner Aktion, die gerade an dem Tage erfolgte, als in Karlsruhe erstmals über die vorbeugende Feststellungsklage verhandelt wurde,[76] eine eindeutige Parteinahme des Bundespräsidenten für die Bundesregierung erblickten.[77] Diese ihre Auffassung sahen sie durch den weiteren Verlauf der Angelegenheit noch erhärtet.

Am 30. Juli 1952 entschied der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts, daß die vorbeugende Feststellungsklage als unzulässig verworfen werden müsse.[78] Am gleichen Tag beschloß das Plenum des Gerichts, mit der Arbeit am Gutachten für den Bundespräsidenten zu beginnen,[79] von dessen Verbindlichkeit für alle Bundesorgane die Bundesregierung zu dieser Zeit ausging, während die Opposition diese bestritt.[80] Doch wie bereits im Frühjahr 1952 glaubte die Regierung im Verlaufe des Herbstes, erneut eine Entwicklung beim Bundesverfassungsgericht ausmachen zu können, die ihren Interessen zuwiderlief: In ihren Reihen befürchtete man im Spätherbst 1952 eine Entscheidung des Plenums des Gerichts, derzufolge die zur Diskussion stehenden Verträge im Widerspruch zu den Bestimmungen des Grundgesetzes stünden.[81] Die Koalitionsparteien versuchten daher auf Veranlassung Adenauers, die Erstellung des Gutachtens dadurch zu verhindern, indem sie nun ihrerseits eine Feststellungsklage in Karlsruhe einbrachten,[82] die sie in die „Verfahrensform

73 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2, S. 2.

74 Protokoll über die Sitzung des Gesamtvorstandes der FDP am 15. 6. 1952, AFNS, FDP-Akten 95.

75 Vgl. Pikart, Heuss, S. 103.

76 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1, S. 156 ff.

77 Dazu ausführlich Baring, Außenpolitik, S. 225 ff.

78 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1, S. 436 ff.

79 Ebenda, Bd. 2, S. 3 f.

80 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 228 f.

81 Ebenda, S. 230 ff.

82 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 3, S. 5. Über die Einschätzung der Lage beim Bundesverfassungsgericht durch den Kanzler und dessen weitere Absichten berichtete Ollenhauer am 28./29. 11. 1952 dem Parteivorstand der SPD. „Offenbar rechnet der Kanzler mit einem für ihn ungünstigen Ausfall des Gutachtens. Nach Verabschiedung wird er evtl. selbst eine Feststellungsklage einreichen, die dann vor dem für ihn günstiger zusammengesetzten 2. Senat verhandelt werden soll." AdsD.

einer Verfassungsstreitigkeit" zwischen parlamentarischer Mehrheit und parlamentarischer Minderheit kleideten.[83] Hierfür war nun der zweite, als „schwarz" bezeichnete Senat des Gerichts zuständig. Da die Antragsteller annahmen, daß das Gericht der Behandlung ihrer Feststellungsklage gegenüber der Erstellung des Gutachtens Vorrang einräumen würde, sahen sie gute Chancen, daß in Karlsruhe doch noch eine Entscheidung zu ihren Gunsten fallen würde.[84] Diesem offensichtlichen Manipulationsversuch bereitete das Bundesverfassungsgericht jedoch am 8. Dezember 1952 ein Ende, als es beschloß, dem Gutachtenverfahren Vorrang zu geben und in Zukunft die Urteile der Senate an eventuell vorangegangene Gutachten des Plenums zu binden.[85]

Als in Bonn einen Tag später dieser Beschluß bekannt wurde, begab sich Adenauer sofort zum Bundespräsidenten und unterbreitete ihm die Anregung, sein Gutachtenersuchen zurückzuziehen. Am Nachmittag tagte das Kabinett und beschloß, dem Bundespräsidenten nahezulegen, entsprechend der Anregung des Kanzlers vom Vormittag zu verfahren.[86] Heuss hat daraufhin sein Gesuch widerrufen und diesen Schritt damit begründet, daß das Gericht durch den Bindungsbeschluß den „Charakter eines Gutachtens schlechthin" aufgegeben habe.[87] Hierin sah Heuss, wie er später an Dehler schrieb, eine unzulässige Bindung des Bundespräsidenten,[88] dessen Entscheidungsfreiheit ihm damit gefährdet erschien.[89]

Es spricht vieles dafür, daß Heuss seine Rücknahmeentscheidung nicht unter dem Druck der Regierung fällte;[90] allein, der Schein sprach dagegen und drohte den Bundespräsidenten endgültig in die Schußlinie der Opposition zu bringen, was für die Autorität des Amtes, das für die „staatliche Integration" unverzichtbar erschien,[91] nicht ohne Folgen geblieben wäre.[92] Es ist ein Beweis für das Fingerspitzengefühl und das staatliche Verantwortungsbewußtsein der Opposition im Bundestag, daß sie diese Gefahr gesehen hat und von einer öffentlichen Kritik an der Haltung des Bundespräsidenten absah. Vielmehr gab sie im Bundestag bereits am 11. Dezember 1952 eine Ehrenerklärung für Heuss ab[93] und

---

83 So die Feststellung des bayerischen Justizministeriums, Kurzprotokoll über die Koordinierungsbesprechungen für Bundesangelegenheiten in der Bayerischen Staatskanzlei am 19. 1. 1953, BayHStA, Bevollmächtigter Bayerns beim Bund 11.

84 Hierzu ausführlich Baring, Außenpolitik, S. 235 ff.

85 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2, S. 804.

86 Dazu ausführlich Baring, Außenpolitik, S. 243 ff.

87 Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2, S. 811.

88 Heuss an Dehler vom 18. 1. 1962, NL Heuss 65.

89 Vgl. Pikart, Heuss, S. 110.

90 Ebenda und Baring, Außenpolitik, S. 245 f.

91 Blücher an Adenauer vom 28. 4. 1953, NL Blücher 81.

92 Diese Befürchtung hegte auch der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, der Heuss am 10. 12. 1952 telefonisch mitteilen ließ, daß er „stärkste Besorgnis und Bedenken" gegen die Rücknahme des Gutachtenersuchens durch den Bundespräsidenten habe, weil „die Autorität des Herrn Bundespräsidenten dadurch berührt werde". Vormerkung Schwends vom 10. 12. 1952, BayHStA, MA 46.

93 Stenographischer Bericht über die 244. Sitzung des Bundestages am 11. 12. 1952, Bd. 14, S. 11651.

konzentrierte ihre Mißbilligung allein auf den Bundeskanzler und den Justizminister.[94]

So ging das Bundespräsidentenamt einigermaßen unbeschädigt aus diesem Konflikt hervor. Heuss hat aus den Gefahren, in die das Bundespräsidentenamt durch sein Gutachtenersuchen und dessen Rücknahme gebracht worden war, den Schluß gezogen, nie wieder ein Gutachten anzufordern.[95] Hierauf beschloß der Gesetzgeber 1956, das Bundesverfassungsgerichtsgesetz entsprechend zu ändern und das Recht des Bundespräsidenten, um ein Gutachten ersuchen zu können, zu streichen.[96] Der Gesetzgeber zog damit die Konsequenz aus der Einsicht, daß der Bundespräsident im politischen System der Bundesrepublik überfordert ist, „sobald er in politische Kontroversfragen erster Ordnung einzugreifen" versucht.[97] Unweigerlich gerät er in diesem Fall in den Sog der Bundesregierung, wenn er nicht das gute Verhältnis zum Kanzler aufs Spiel setzen will, das Eberhard Pikart nicht zu Unrecht als einen „der wesentlichen Punkte im Funktionsgeheimnis der Kanzlerdemokratie" bezeichnet hat.[98]

Für Heuss war diese Erkenntnis im Prinzip nicht neu, und er hatte – wie oben gezeigt wurde – bis auf sein Eingreifen in die Auseinandersetzung über die Wiederbewaffnung sein Amt bisher in diesem Sinne wahrgenommen. Sein Scheitern in der Gutachtenfrage bewies im nachhinein die Richtigkeit seiner Grundüberzeugung, daß sich der Bundespräsident aus der Tagespolitik herauszuhalten habe und zur absoluten Neutralität und Überparteilichkeit verpflichtet sei: Allein eine solche Haltung verschaffte dem Bundespräsidenten das Ansehen, das notwendig war, damit seine Meinung zu Grundsatzfragen der Politik und des Staates in allen politischen Lagern Beachtung fand. In diesem Bereich lagen die Chancen und Möglichkeiten des Bundespräsidentenamtes, die Heuss im Verlauf seiner Amtszeit immer besser zu nutzen verstand. Der damit verbundene Autoritätszuwachs eröffnete ihm dann auch spezifische Einflußmöglichkeiten auf den Kanzler, der den Rat und die Mahnungen eines allseits geachteten und angesehenen Bundespräsidenten ernst zu nehmen hatte.

---

94 Band 21 der Anlagen zu den Stenographischen Berichten des Bundestages. Drucksache Nr. 3955. Aussprache hierüber in der 253. Sitzung des Bundestages am 5. 3. 1953, Stenographischer Bericht, Bd. 15, S. 12158 ff.

95 Pikart, Heuss, S. 112.

96 Vgl. Heyde, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, S. 233.

97 Pikart, Heuss, S. 112.

98 Ebenda, S. 109.

III. Der Bundestag

1. Der Bundestag im parlamentarischen System der Bundesrepublik

Die Beratungen über das Verfassungsorgan Bundestag im Konvent von Herrenchiemsee und im Parlamentarischen Rat waren wenig kontrovers gewesen. Dies rührte daher, daß man einerseits die Bedeutung des Parlaments für die Stabilisierung des Systems nicht allzuhoch veranschlagte, und andererseits davon ausging, daß Deutschland über eine parlamentarische Tradition verfüge, die eine gründliche Auseinandersetzung mit diesem Problem nicht erforderlich machte. Mit dieser Annahme befand sich der Verfassungsgeber allerdings in einem schweren Irrtum, da weder im Deutschen Kaiserreich noch in der Weimarer Republik eine „wirksame parlamentarische Regierungsweise geschaffen worden" war.[1] Der Rückgriff auf die Tradition erwies sich daher nur für den internen Parlamentsbetrieb als möglich.[2] Er war wenig hilfreich, als es darum ging, den Stellenwert des Bundestages im Regierungssystem zu klären und seine Aktionsmöglichkeiten gegenüber den anderen Verfassungsorganen – vor allem der Bundesregierung – auszuloten.

In seinem Standardwerk über den Bundestag bezeichnet Friedrich Schäfer den Bundestag als das „wichtigste Staatsorgan", dem die „politische Führung" obliege.[3] Die Meßlatte dieses Anspruchs legte auch die Mehrzahl der Journalisten und politischen Beobachter in den ersten Jahren der Bundesrepublik an das Parlament an, und sie mußte sodann die Schlußfolgerung ziehen, daß ihm in Bonn nur „höchst unvollkommen" Rechnung getragen wurde. Hans Baumgarten konstatierte in der FAZ zu Beginn des Jahres 1950 das „Übergewicht" des Kanzlers und der Regierung gegenüber dem Parlament,[4] und die Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung traf Ende 1952 die resignierende Feststellung, daß der Bundestag bis zu diesem Zeitpunkt kaum einmal „an der Planung oder Ausführung der Regierungspolitik beratend, begrenzend oder bestimmte Direktiven gebend mitgewirkt hätte".[5] Das Bild von der „stillschweigenden Unterwerfung des Parlaments [. . .] unter den übermächtigen Willen des Regierungschefs"[6] galt allgemein als stimmige Tatsachenbeschreibung. In gewisser Hinsicht hat sie Eugen Gerstenmaier, der ab 1954 über lange Jahre hinweg an der Spitze des Bundestages stand, in seinen Erinnerungen bestätigt, in denen er schreibt: „Ich hatte niemals – auch dann, wenn ich in irgendeiner Sache gegen den Kanzler stand – den Wunsch, einem weniger kraftvollen und entschlossenen Regierungschef

1 Wildenmann, Macht, S. 97.
2 S.o.S. 198ff.
3 Schäfer, Bundestag, S. 14. Ausführlich zu diesem Problem Magiera, Parlament.
4 FAZ vom 9. 2. 1950.
5 Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung vom 10. 9. 1952.
6 Allemann, Bonn, S. 347.

gegenüberzustehen. Ich hatte nur den Wunsch, einem Parlament anzugehören, das ihm gewachsen war."[7] Es gab eine Reihe von Gründen, warum Gerstenmaiers Wunsch unter der Kanzlerschaft Adenauers nicht Realität wurde.

Von Beginn der parlamentarischen Arbeit in Bonn an ergab sich innerhalb des Bundestages in allen wichtigen Fragen eine eindeutige Frontstellung zwischen den Fraktionen der Regierungsparteien und der Opposition, die im wesentlichen durch die SPD-Fraktion wahrgenommen wurde.[8] Die Tendenz zum „regierenden Parlament", eine entscheidende Neuerung in der deutschen Verfassungsgeschichte, zeichnete sich bereits in der ersten Legislaturperiode deutlich ab[9] und schuf für die Koalitionsfraktionen und die nicht der Regierung angehörenden Fraktionen vollkommen verschiedene Voraussetzungen für die politische Arbeit.

2. Die Mehrheitsfraktionen und ihre Beziehungen zur Bundesregierung

Sofern es sich nicht um den offiziellen Verkehr zwischen Bundesregierung und Bundestag handelte, in dem der Ansprechpartner auf seiten des Bundestages sein Präsident oder aber der Ältestenrat war, an dessen Sitzungen Bundesminister Kaiser als Vertreter des Kabinetts teilnahm,[10] lief die Verbindung zwischen den beiden Organen hauptsächlich über die Koalitionsfraktionen, deren Unterstützung der Kanzler zur Durchsetzung seiner Politik benötigte. Die hierin liegenden Chancen für die Mehrheitsfraktionen, die Regierungspolitik zu beeinflussen, waren jedoch begrenzt, da es Adenauer von Anfang an vermochte, seinen Führungsanspruch gegenüber der ihn tragenden parlamentarischen Basis durchzusetzen.

Bereits in der ersten Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. September 1949 und noch einmal am Tag seiner Wahl zum Bundeskanzler[11] hat Adenauer der Fraktion gegenüber keinen Zweifel daran gelassen, daß er auf der absoluten Unterstützung durch die Fraktion bestehen müsse, auch wenn diese in bestimmten Fragen eine andere Auffassung vertrete. Dies war für ihn gewissermaßen die Verhandlungsgrundlage, auf der er das Kanzleramt übernahm.[12] So fühlte sich

---

7 Gerstenmaier, Streit, S. 362.

8 Vgl. Kralewski/Neunreither, Oppositionelles Verhalten.

9 Vgl. Wildenmann, Macht, S. 109.

10 Adenauer an Erich Köhler vom 27. 9. 1949, StBkAH III/18; Meldung der Zeitung „Der Tag" vom 28. 9. 1949, NL Kaiser 249. Ursache für den Wunsch des Kabinetts, durch einen Vertreter bei den Beratungen des Ältestenrates anwesend zu sein, war der Wunsch, „mehr Einfluß auf die Dispositionen des Bundestages [zu] gewinnen". Kabinettsprotokolle, S. 342.

11 Stenographische Niederschriften über die Sitzungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 1. und 14. 9. 1949, ACDP, VIII–001–006/1 u. 2.

12 Adenauer wörtlich in der Sitzung am 1. 9. 1949: Er müsse bei der Wahl zum Kanzler damit rechnen können, „daß man in entscheidenden Fragen letzten Endes die ganze Unterstützung der Leute habe, die einem das Vertrauen geschenkt haben. Ich bin fest davon

Adenauer vom Beginn der Kanzlerschaft an unabhängig genug, die CDU/CSU-Bundestagsfraktion „nur dann zu hören oder zu unterrichten, wenn es ihm paßte",[13] und ihre Beteiligung an der Regierungspolitik auf ein Minimum einzuschränken. Der Chef der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Heinrich von Brentano, brachte zwar gegenüber Adenauer wiederholt den dringenden Wunsch nach besserer Information vor und äußerte auch immer wieder seine Unzufriedenheit über den Umgang des Kanzlers mit der Fraktion,[14] doch tat er dies – wie Arnulf Baring treffend formuliert hat – stets „liebenswürdig, ja respektvoll, behutsam, von allenfalls sanftem Nachdruck, darauf bedacht, wenn irgend möglich keine Mißstimmung, schon gar keinen Konflikt aufkommen zu lassen".[15] Sein Verhältnis zu Adenauer besaß eine ähnliche Qualität wie das der Minister zum Kanzler: Es war nicht durch Kollegialität geprägt, sondern zeichnete sich dadurch aus, daß Brentano wie auch seine sämtlichen Kollegen aus den Vorständen der Mehrheitsfraktionen die Autorität des patriarchalischen Kanzlers anerkannten und sich ihr fast immer fügten.

Die nach anfänglichen Schwierigkeiten von Adenauer gewährten mehr oder weniger regelmäßigen Besprechungen mit den Vorstandsmitgliedern der Koalitionsfraktionen verliefen meist nach dem Schema, daß Adenauer Mitteilungen machte, die nicht mehr enthüllten, als „ohnehin in der Zeitung zu lesen war".[16] Hiergegen protestierten die Abgeordneten ebensowenig wie gegen die „Gepflogenheit" des Kanzlers, „mit einer stark vorgefaßten Meinung in die Fraktionssitzung zu gehen und seine Meinung dort im wesentlichen durchzusetzen".[17] So scheiterte auch die Absicht der Fraktion, Adenauer zu bewegen, Gesetzesvorlagen vor der Einbringung ins Kabinett der Fraktion vorzulegen, da der Kanzler hierin nur einen Versuch des Bundestages erblickte, „ständig in die Exekutive hineinzureden".[18] Die Fraktion akzeptierte diese Auffassung, ohne großen Widerstand zu leisten, und sie nahm es außerdem hin, daß die Bundesregierung ihre Mitwirkung an der Ausarbeitung von Initiativgesetzentwürfen aus dem Bundestag verweigerte.[19] Sie wehrte sich erst, als die Regierung den Koalitionsfraktionen das Recht abzusprechen ver-

---

überzeugt, nicht immer mit allen und mit allem übereinzustimmen. Sie müßten sich dann damit abfinden, daß letzten Endes derjenige, der die Verantwortung trägt, auch von den Rechten, die er dann hat, Gebrauch machen muß. Das muß ich in aller Offenheit sagen." Wie ernst es Adenauer hiermit war, belegen mehrere Stellen in den Kabinettsprotokollen. Bereits in den Kabinettssitzungen am 23. und 24. 9. 1949 monierte der Kanzler das Verhalten der Regierungsfraktionen und verlangte von ihnen einen Verzicht auf die Einbringung von Anträgen, an denen die Regierung nicht interessiert sei, und forderte insgesamt ein „koalitionsfreundliches Verhalten" der Fraktionen. Kabinettsprotokolle, S. 83 f., 301, 310.

13 Baring (Hrsg.), Bundeskanzler, S. 33.

14 Dazu ausführlich ebenda, passim.

15 Ebenda, S. 33.

16 Brenck an Schwend vom 9. 5. 1953, Priv. NL Schwend 18.

17 Rattenhuber an Ehard vom 20. 9. 1951, Priv. NL Schwend 18.

18 Protokoll über die Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 31. 1. 1950, ACDP, VIII–001–006/2.

19 Vermerk Schäffers für Staatssekretär Hartmann über die Kabinettssitzung am 25. 4. 1950, NL Schäffer 24.

suchte, überhaupt Gesetzesinitiativen im Bundestag einzubringen, da die „Regierungsparteien die Pflicht hätten, die Entwürfe des Kabinetts abzuwarten".[20]

Es zeichnete die Beziehungen zwischen Regierung und Mehrheitsfraktionen aus, daß die Bindung der letzteren an die Exekutive größer war als die Abhängigkeit der Regierung von ihren Fraktionen. Dies lag im besonderen daran, daß die Möglichkeit einer alternativen Koalitionsbildung zum Bürgerblock von 1949, die allein in einer Großen Koalition bestanden hätte, im Verlauf der Legislaturperiode durch den vom Kanzler und Oppositionsführer eingeschlagenen Konfrontationskurs immer weniger Realisierungschancen besaß, was zur Stabilisierung der Regierung erheblich beitrug und das Interesse ihrer parlamentarischen Basis an einer erfolgreichen Regierungsarbeit verstärkte. So blieben denn auch Drohungen der FDP-Fraktion, die Koalition zu verlassen,[21] in ihrer Wirkung begrenzt. In aller Regel genügte es, daß der Kanzler dem Wunsch der FDP nach der Besetzung eines mehr oder weniger bedeutenden Postens nachkam,[22] um den kleinen Koalitionspartner wieder fest an sich zu binden.

Zu dieser durch die politische Konstellation und das persönliche Format Adenauers verursachten Positionsstärke des Kabinetts kam die institutionell geschwächte Stellung des Parlaments gegenüber der Regierung, die der Bundestag „nur in Form eines Gesetzes binden" und die er allein durch die Einbringung eines konstruktiven Mißtrauensvotums gegen den Kanzler stürzen kann. Im übrigen aber – so stellte ein Gutachten fest, das das Bundesjustizministerium im Herbst 1950 auf Anforderung des Bundeskanzleramtes erstellte –[23] „ist die Regierung hinsichtlich ihrer Amtsführung in ihren Entschlüssen frei: Innerhalb ihrer Kompetenzen, die das Grundgesetz umschreibt, ist sie dem Parlament nicht untergeordnet."[24] Dies könne ihr deshalb auch keine Aufträge erteilen, und ebensowenig könne der Bundestag durch Beschlüsse die Organisationsgewalt der Regierung beschränken. Von einem eventuellen konstruktiven Mißtrauensvotum und den erlassenen Gesetzen abgesehen, stellten daher nach Auffassung der Bundesregierung alle Beschlüsse des Bundestages „rechtlich nur Anregungen, Empfehlungen oder Ersuchen an die Bundesregierung dar [. . .], die sie aus politischen Gründen prüfen wird, die sie sich zu eigen machen und denen sie nachkommen *kann*, die sie aber rechtlich in keinem Fall binden".

---

20 Meldung der „Neuen Zeitung" vom 26. 5. 1950.

21 So z. B. Blücher/Wellhausen an Adenauer vom 17. 11. 1950, NL Blücher 78; Gneuss an Heine vom 7. 8. 1951, AdsD, Bestand Ollenhauer 67.

22 Wichtigste Beispiele die Wahl Höpker Aschoffs zum Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts und die Berufung von Theodor Bleeck zum zweiten Staatssekretär im Bundesinnenministerium im Sommer 1951, die allerdings erst nach hinhaltendem Widerstand Adenauers erfolgte. Adenauer an Blücher/Wellhausen vom 23. 11. 1950, NL Blücher 78.

23 Bundesjustizminister an den Staatssekretär des Innern im Bundeskanzleramt vom 4. 11. 1950, IfZ, ED 94/205 (NL W. Strauß).

24 Vgl. Scheuner, Bereich, S. 283 f.

Auf die Einhaltung dieser Begrenzung der Arbeit des Parlaments hat die Bundesregierung stets geachtet und ihre Fraktionen gegebenenfalls zur Ordnung gerufen, wenn sie Kompetenzüberschreitungen festzustellen glaubte. Dabei spielte es keine Rolle, ob es sich um eine so wesentliche Frage wie nach dem Träger der Organisationsgewalt handelte,[25] oder lediglich die Formulierung eines Antrags zu monieren war, der von einem Auftrag des Bundestages an die Bundesregierung sprach. Es war der Bundeskanzler persönlich, der im Frühjahr 1952 Heinrich von Brentano aufforderte, in Zukunft darauf zu achten, daß in Anträgen des Bundestages an die Regierung, die mit den Stimmen der CDU/CSU-Fraktion angenommen wurden, allein die Formulierung „Die Bundesregierung wird ersucht" zu verwenden sei.[26]

Mochte es sich bei dieser Angelegenheit auch um eine Lappalie handeln, der v. Brentano „keine besondere Bedeutung" beimaß,[27] so belegt die Intervention des Kanzlers jedoch, daß er jede Möglichkeit ergriff, um auf die herausgehobene Position des Kanzlers und seiner Regierung gegenüber dem Parlament hinzuweisen und die Führung „seiner" Fraktion darauf aufmerksam zu machen. Das erleichterte ihm dann auch die Durchsetzung seines Machtanspruchs gegenüber der Fraktion, wenn es sich um belangvollere Dinge handelte oder wenn Adenauer gar Kompetenzen an sich zog, die ihm eigentlich nicht zustanden, wie z. B. die Entscheidung über den Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts im Sommer 1951.[28] Bereits zu diesem Zeitpunkt war Adenauer gegenüber der Fraktion gelungen, was er im gleichen Zeitraum auch im Kabinett durchgesetzt hatte: die Herausstellung des Kanzlers als überragender und weithin unumschränkt agierender Regierungschef, dessen Erfolg oder Mißerfolg auch über das politische Schicksal seiner Fraktion entschied, so daß ihr schließlich nichts anderes übrigblieb, als sich dem Willen des Kanzlers zu beugen und ihn jederzeit zu unterstützen.

3. Die Minderheitsfraktionen: Beispiel SPD

Besonders große Schwierigkeiten, sich mit der Haltung der Mehrheitsfraktionen gegenüber der Regierung abzufinden, hatte die SPD. Mit scharfer Kritik verfolgte sie von Anfang an das Vorgehen der Koalitionsfraktionen, denen immer wieder aufs neue ein falsches Rollenverständnis vorgeworfen wurde. Im Februar 1950 hieß es in einer SPD-Veröffentlichung, die Mehrheit des Bundestages betrachte sich lediglich als

---

25 Dazu Schäffer an Adenauer vom 9. 3. 1951, BA, B 136/4509. Hierin ersuchte Schäffer den Kanzler, in einer Besprechung mit den Vorsitzenden der Koalitionsparteien darauf hinzuwirken, „daß eine Beeinträchtigung der Rechte der Bundesregierung durch Beschneidung ihres Organisationsrechts vermieden wird".

26 Adenauer an v. Brentano vom 30. 4. 1952, BA, B 136/4509.

27 v. Brentano an Adenauer vom 5. 5. 1952, BA, B 136/4509.

28 S. o. S. 235 ff.

„Gehilfe, als Vollstreckungsorgan der Regierung".[29] Im Dezember des gleichen Jahres hielt der politische Sekretär der SPD-Fraktion, Wilhelm Mellies, den Mehrheitsfraktionen vor, daß sie „sich in allen Fragen als Schutzinstanz des Kabinetts" fühlten, „selbst wenn es sich um wesentliche Angelegenheiten des Parlaments" handele. Man stelle sich selbst dann „hinter den Bundeskanzler, wenn er seine einsamen Beschlüsse faßt und die Rechte des Parlaments mißachtet".[30] Diese Anklage wiederholte Mellies eineinhalb Jahre später noch einmal, als er den Koalitionsfraktionen ins Stammbuch schrieb, daß sie „sich fast stets nur als der verlängerte Arm der Bundesregierung" fühlten und „damit dem Ansehen und der Würde des Parlaments schweren Schaden" zufügten.[31]

Wenn sich die SPD-Fraktion bei ihrer Kritik an der starken Bindung der Mehrheitsfraktionen an die Bundesregierung des Arguments bediente, daß sie dadurch dem Interesse des gesamten Parlaments zuwider handelten, so vermochte dies nur oberflächlich die eigentlichen Vorbehalte und Einwände der SPD gegen das „regierende Parlament" zu verdecken, das der parlamentarischen Opposition kaum noch eine Chance ließ, die Regierung – solange sie auch nur einigermaßen „erfolgreich" operierte – zur Berücksichtigung oppositioneller Auffassungen und Interessen zu bewegen. Die SPD war deshalb bestrebt, der Entwicklung zum „regierenden Parlament" Einhalt zu gebieten. Möglichkeiten hierzu boten die nicht sehr häufigen „Situationen und Interessenlagen, in denen sich Regierung und Parlament – idealtypisch nach Montesquieu – gegenübertraten".[32] Ein solcher Fall ergab sich im Sommer 1950, und die SPD hat nach Kräften versucht, ihn im eigenen Interesse zu instrumentalisieren.

4. Der Bundestag im Konflikt mit der Bundesregierung: Der Fall Schäffer im Sommer 1950

Finanzminister Schäffer hatte im Rechnungsjahr 1949/50 für die Errichtung von Verwaltungsbauten in Bonn insgesamt einen Betrag von 6,5 Millionen DM ausgegeben und diese Mittel aus dem Fonds für unvorhergesehene Ausgaben des noch vom Wirtschaftsrat verabschiedeten Haushaltsplans genommen. Der Haushaltsausschuß des Bundestages war mit dieser Frage nicht befaßt worden, und auch nach dem Ablauf des Rechnungsjahres 1949/50 begnügte sich der Finanzminister in aller Regel damit, den Haushaltsausschuß des Bundestages über die Finanzierung der Regierungsbauten in Bonn nur nachträglich zu informieren bzw. nachträglich seine Zustimmung einzuholen. Gegen das Vorgehen Schäffers machte der Haushaltsausschuß auf Antrag der CDU/CSU-Fraktion

---

29 PPP-Informationsbrief vom 24. 2. 1950.

30 Rundschreiben von Wilhelm Mellies vom 27. 12. 1950, AdsD, Sammlung Personalia: Mellies. Vgl. auch Wesemann, Schumacher, S. 178.

31 Rundschreiben von Wilhelm Mellies vom 23. 7. 1952, AdsD, Sammlung Personalia: Mellies.

32 Formulierung aus Gerstenmaier, Streit, S. 363.

erstmals am 6. Juli 1950 „erhebliche Bedenken" geltend,[33] die wenige Tage später in heftige Empörung umschlugen, als sich herausstellte, daß die aus dem Haushaltsplan 1949/50 verausgabten Mittel auch für Bauvorhaben verwandt worden waren, die mit den vorhandenen Mitteln zwar angefangen, aber nicht fertiggestellt werden konnten, was zu einer „Präjudizierung der Bewilligung weiterer Mittel" durch den Bundestag führen mußte. Hierin erblickten alle Mitglieder des Haushaltsausschusses übereinstimmend „eine schwere Verletzung des Budgetrechtes des Parlaments", und der Abgeordnete Bausch erklärte für die CDU/CSU-Fraktion, daß sie nicht mehr gewillt sei, „künftig eine derartige haushaltsrechtliche Handhabung zu dulden". Als sich beim Fortgang der Beratungen dann noch herausstellte, daß der Finanzminister erneut Verpflichtungen über insgesamt 3,8 Millionen DM eingegangen war, ohne sich mit dem Haushaltsausschuß im Bundestag ins Benehmen gesetzt zu haben,[34] und daß bei der Durchführung der Baumaßnahmen für das Bundespräsidialamt von der ursprünglichen Planung in so starkem Maße abgewichen worden war, daß die Regierung verpflichtet gewesen wäre, das Parlament vor Beginn der Arbeiten zu unterrichten, nutzte der SPD-Abgeordnete Mellies die Chance und stellte den Antrag, für die folgende Sitzung des Haushaltsausschusses die Anwesenheit des Finanzministers zu verlangen.[35] Der Haushaltsausschuß stimmte zu und ließ Schäffer durch den Bundestagspräsidenten auffordern, am folgenden Tag vor dem Haushaltsausschuß zu erscheinen.[36]

Im Verlauf dieser Sitzung[37] stellte sich bald heraus, daß die anwesenden CDU/CSU-Abgeordneten in Gegenwart des Finanzministers ihre Kritik wesentlich zurückhaltender vortrugen als am Tag zuvor, so daß sich der Ausschußvorsitzende Schoettle (SPD) zu der Ermahnung veranlaßt sah, „heute hier dieselbe Sprache" zu führen „wie gestern im Ausschuß ohne Anwesenheit des Herrn Bundesfinanzministers", da er sonst „die Ernsthaftigkeit der gestrigen Debatte" bezweifeln müsse. Dieser Einwurf fruchtete indessen wenig. Während von seiten der SPD und FDP Schäffer heftig attackiert wurde, hielten sich die Abgeordneten aus den Reihen der Union mit ihrer Kritik bemerkenswert zurück. Und als Sozial- und Freie Demokraten vom Bundesfinanzminister verlangten, er solle im Bundestag „eine ganz klare Indemnitätsvorlage" einbringen, blieb die Zustimmung auf CDU/CSU-Seite verhalten: Hier war deutlich das Bestreben erkennbar, einen anderen Ausweg aus der Krise zu suchen und den Finanzminister von der Verpflichtung zur Einbringung einer

33 Protokoll über die Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestages am 6. 7. 1950, Parl. Arch.; Schoettle an Erich Köhler vom 6. 7. 1950 und Erich Köhler an Adenauer vom 7. 7. 1950, Parl. Arch., Präsidialregistratur Dr. Köhler 8/79–231.

34 Dies geht aus dem Stenographischen Protokoll über einen Teil der Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestages am 13. 7. 1950, Parl. Arch., hervor.

35 Protokoll über die Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestages am 12. 7. 1950, Parl. Arch.

36 Schoettle an Erich Köhler vom 12. 7. 1950, und Erich Köhler an Schäffer vom 12. 7. 1950, Parl. Arch., Präsidialregistratur Dr. Köhler 8/79–186.

37 Wie Anm. 34.

förmlichen Indemnitätsvorlage zu entbinden. Ihr Taktieren war insofern von Erfolg gekrönt, als die Entscheidung über die Indemnitätsvorlage auf die nächste Sitzung vertagt wurde, für die Schäffer einen neu formulierten Antrag auf „Bereitstellung von Mitteln für die Errichtung von Dienst- und Verwaltungsgebäuden im Raume Bonn" vorlegen sollte.

Als der Haushaltsausschuß am 26. Juli 1950 wieder zusammentrat, stellte sich heraus, daß die Regierung inzwischen nicht untätig geblieben war. Wie die Cellesche Zeitung am 1. September zu berichten wußte, war es dem Bundesfinanzminister inzwischen gelungen, „die erheblichen Bedenken der Regierungsparteien zu beschwichtigen".[38] Ihre Vertreter im Haushaltsausschuß beschlossen am 26. Juli gegen die Stimmen der Opposition, der Vorwegbewilligung der vom Finanzminister beantragten Mittel für Baumaßnahmen im Raume Bonn in Höhe von über 3 Millionen DM zuzustimmen, und sie erreichten eine Verschiebung der Entscheidung über die Notwendigkeit der Einbringung einer Indemnitätsvorlage durch den Finanzminister bis nach den Parlamentsferien.[39]

Beim Wiederzusammentritt des Haushaltsausschusses am 4. September 1950[40] beharrten die SPD-Abgeordneten zunächst weiterhin auf ihrem Standpunkt, daß der Finanzminister im Bundestag eine Indemnitätsvorlage einzubringen habe. Es stellte sich jedoch sehr schnell heraus, daß hierfür eine Mehrheit nicht mehr zu erlangen war. So gab sich denn der Ausschuß unter Einbeziehung seiner SPD-Mitglieder mit der Zusicherung des Finanzministers zufrieden, „daß künftig keine Ausgaben vom Bundesfinanzministerium geleistet werden, die haushaltsmäßig nicht gebilligt sind", und er bat den Finanzminister abschließend, lediglich eine Denkschrift auszuarbeiten, in der „die Entwicklung der Bundesbauten im Raum von Bonn nach ihrer parlamentarischen, haushaltsrechtlichen und finanziellen Seite" dargelegt werden sollte.[41] Die Verpflichtung für Schäffer, im Bundestag um Indemnität nachzusuchen, war damit endgültig vom Tisch, und der Finanzminister hat die von ihm am 8. September 1950 vorgelegte Denkschrift mit der Feststellung abgeschlossen, daß zu „einer förmlichen Indemnitätsvorlage" aufgrund der von ihm zuvor ausführlich dargelegten Sachlage „kein Anlaß" bestünde.[42]

Das Resümee, das die SPD aus diesem Vorgang ziehen mußte, lag auf der Hand. Wirkliche Chancen, zusammen mit den Mehrheitsfraktionen eine parlamentarische Front gegen die Regierung zu bilden, bestanden auch dann kaum, wenn die Koalitionsfraktionen mit bestimmten Hand-

---

38 Anlage zum Protokoll über die Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestages am 4. 9. 1950, Parl. Arch.

39 Protokoll über die Sitzung des Haushaltsausschusses des Bundestages am 26. 7. 1950, Parl. Arch.

40 Siehe Anm. 38.

41 Schoettle an Erich Köhler vom 13. 9. 1950, Parl. Arch., Präsidialregistratur Dr. Köhler 8/79–231.

42 Anlagen zu den Stenographischen Berichten über die Sitzungen des Bundestags, Bd. 6, Drucksache Nr. 1394.

lungen der Regierung nicht einverstanden waren. Letztendlich einigten sich in diesen Fällen Regierung und Mehrheitsfraktionen hinter dem Rücken der Opposition auf informellem Wege, da beiden an einer parlamentarischen Niederlage oder auch nur Bloßstellung der Regierung nicht gelegen sein konnte, von der doch nur die Opposition profitierte. Die angeblich gleiche Interessenlage der Bundestagsfraktionen gegenüber der Regierung hatte sich auch in diesem Fall als Schimäre erwiesen. Die wirkliche Scheidelinie zwischen Regierung und Opposition ging allemal quer durch das Parlament und trennte in den entscheidenden politischen Fragen die Mehrheit von der Minderheit.[43] Aufgrund dieser Erkenntnis war es für die SPD-Fraktion naheliegend, außerhalb des Bundestages nach Möglichkeiten Ausschau zu halten, um auf die Entscheidung der Bundesregierung und ihrer Bundestagsmehrheit Einfluß zu nehmen. Dabei fiel ihr Blick nahezu zwangsläufig auf das Bundesverfassungsgericht und den Bundesrat.

Parlamentarische Oppositionspolitik mit Hilfe des Bundesverfassungsgerichtes und des Bundesrates

Nach (dem damaligen) § 64 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes konnte die SPD-Fraktion als Antragsteller in Organstreitigkeiten beim Bundesverfassungsgericht auftreten. Wie im vorigen Abschnitt dargestellt wurde und allgemein geläufig ist, hat sie auf diesem Wege versucht, Adenauers Wiederbewaffnungspolitik zu durchkreuzen. Weniger bekannt ist die Tatsache, daß die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe durch die SPD-Bundestagsfraktion nicht nur in dieser Angelegenheit erfolgte, sondern auch in anderen Fällen von ihr eingesetzt wurde, um die Regierung und ihre Bundestagsmehrheit in aller Öffentlichkeit ins Unrecht zu setzen und sie damit ins Schlingern zu bringen.

Noch vor der Konstituierung des Bundesverfassungsgerichts reichte die SPD-Fraktion Anfang Juli 1951 zwei Klagen gegen die Bundesregierung in Karlsruhe ein. Hierin wurde die Bundesregierung angeklagt, durch die Nichtvorlage des deutsch-französischen Wirtschaftsabkommens vom 10. Februar 1950 und des Petersberger Abkommens vom 22. November 1949 im Deutschen Bundestag Art. 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes verletzt zu haben. In beiden Fällen handelte es sich um Vertragswerke, die als wichtige Etappen von Adenauers westlicher Integrationspolitik gewertet werden müssen und die daher auf die entschiedene Ablehnung der SPD-Fraktion stießen. Da sie mit ihren inhaltlichen Bedenken und Einwänden gegen diese Verträge unterlegen war, machte sie in Karlsruhe Formfehler geltend, die nach ihrer Ansicht die Bundesregierung beim Abschluß dieser Verträge begangen hatte. In beiden Fällen wies der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts am

43 Vgl. Kralewski/Neunreither, Oppositionelles Verhalten, passim.

29. Juli 1952 die Anträge der SPD-Fraktion zurück,[44] und ebenso erging es einer Klage der Fraktion vom 17. März 1952 knapp ein Jahr später, die sie gegen die Zustimmung der Bundesregierung zu dem zwischen dem Lande Baden und dem Port Autonome de Strasbourg geschlossenen Vertrag vom 19. Oktober 1951 eingebracht hatte.[45] Damit waren die Versuche der SPD-Fraktion, an Adenauers Außenpolitik mit Hilfe von Karlsruhe Kurskorrekturen anzubringen oder sie doch zumindest durch eine stärkere Beteiligung des Bundestages einer breiteren öffentlichen Diskussion zuzuführen, auf der ganzen Linie gescheitert. Im Gegensatz hierzu erreichte die SPD auf einem anderen Gebiet durch die Einbringung einer Klage in Karlsruhe einen gewissen Erfolg.

Im Verlauf der Beratungen des Bundestages über seine Geschäftsordnung hatten sich die Mehrheitsfraktionen auf starken Druck des Bundesfinanzministers hin[46] dafür eingesetzt, daß in § 96 festgelegt wurde, daß Finanzanträge, die aus der Mitte des Bundestages eingebracht wurden, nur dann beraten werden durften, wenn gleichzeitig ein Deckungsvorschlag für die damit verbundene Ausgabenerhöhung vorlag. Als der Bundestag gegen die Stimmen der SPD entsprechend entschied, reichte die SPD-Fraktion in Karlsruhe Klage gegen die Mehrheitsfraktionen ein und beantragte festzustellen, daß „das Recht, aus der Mitte des Bundestages Gesetzesvorlagen einzubringen, ohne Änderung des Grundgesetzes sachlich nicht beschränkbar ist."[47] Der zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts wies am 6. März 1952 zwar die Klage gegen die Mehrheitsfraktionen ab, da die Geschäftsordnung nicht von ihnen, sondern vom gesamten Bundestag verabschiedet worden sei, entschied den Antrag der SPD aber insofern positiv, als er feststellte, daß die vom Ankläger monierte Bestimmung des Paragraphen 96 gegen Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes verstoße.[48]

An der Negativbilanz, die die SPD insgesamt aufgrund der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts über die von ihr eingereichten Klagen ziehen mußte, vermochte der Spruch vom 6. März 1952 nichts zu ändern. Ein Überblick über die sieben Entscheidungen,[49] die das Bundesverfassungsgericht im Verlauf der ersten Legislaturperiode auf Anträge der SPD-Fraktion hin fällte, zeigt, daß mit Ausnahme des Urteils über die

---

44 Entscheidungen, Bd. 1, Nr. 42 und Nr. 43 (S. 351 ff.).

45 Entscheidungen, Bd. 2, Nr. 28 (S. 347 ff.).

46 Schäffer an die Vorsitzenden der Mehrheitsfraktionen vom 5. 9. 1951; Schäffer an Adenauer vom 5. 9. 1951; Vermerk Rusts für Adenauer vom 8. 9. 1951; Schäffer an den Staatssekretär im Bundeskanzleramt vom 11. 10. 1951; Vermerk von Lenz für Adenauer vom 23. 10. 1951; alle Schriftstücke in BA, B 136/4509.

47 Entscheidungen, Bd. 1, S. 146.

48 Ebenda, Nr. 27.

49 Zu den oben erwähnten 5 Fällen traten noch der Antrag, der die Befugnis des Bundestagspräsidenten bestritt, den Bundestag im Verfassungsrechtsstreit über die Geschäftsordnung des Bundestages zu vertreten, und der Antrag vom 5. 12. 1952, durch einstweilige Anordnung dem Bundeskanzler aufzugeben, bei der Unterzeichnung des Deutschland- und EVG-Vertrages den Vorbehalt zu machen, daß die Verträge nicht vor einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über ihre Übereinstimmung mit dem Grundgesetz in Kraft treten würden. Entscheidungen, Bd. 1, Nr. 25 und Nr. 36 (S. 115 ff. und S. 281 ff.).

Geschäftsordnung des Bundestages das Bundesverfassungsgericht immer gegen die Opposition entschieden hat: Die Hoffnungen der SPD-Fraktion, das Verfassungsgericht als Instrument gegen die Bundesregierung nützen zu können, waren nicht in Erfüllung gegangen.

Auf einer ganz anderen Ebene lagen die Möglichkeiten, mit Hilfe des Bundesrates auf die Entscheidungen der Regierung einzuwirken. Während die Organklage vor dem Bundesverfassungsgericht für die SPD-Fraktion ein vom Gesetz vorgesehener formeller Weg war, die Legalität von Regierungsakten überprüfen zu lassen, sind die Versuche der Opposition, den Bundesrat gegen die Bundesregierung zu instrumentalisieren, der informellen politischen Einflußnahme zuzurechnen. Hierbei schloß die SPD nahtlos an die Haltung an, die Kurt Schumacher stets gegenüber der Ministerpräsidentenkonferenz eingenommen hatte, deren sozialdemokratische Mitglieder er immer der Parteiräson zu unterwerfen trachtete.

Bereits in der gemeinsamen Sitzung aller Führungsgremien der SPD am 6. September 1949 forderte Erwin Schoettle, daß die SPD-Vertreter „in den Länderregierungen durch eine sozialdemokratische Politik die Bundesratspolitik beeinflussen" müssen.[50] Welche Chancen der Bundesrat bot, um Adenauer das Konzept zu verderben, zeigte sich bereits einen Tag später bei der Wahl Arnolds zum Bundesratspräsidenten, die von Kurt Schumacher nachdrücklich unterstützt wurde.[51] Wenn sich auch ähnlich spektakuläre Erfolge künftighin nicht beliebig wiederholen ließen, so ist es der SPD doch mehr als einmal gelungen, durch eine geschlossene Haltung ihrer Mitglieder im Bundesrat und durch die Ausnutzung der Rivalität zwischen Adenauer und Arnold Mehrheiten gegen die Bundesregierung zu bilden. Um die Geschlossenheit der SPD-Vertreter sicherzustellen, war Ollenhauer genausowenig zimperlich wie sein Vorgänger im Parteivorsitz. So setzte er z. B. im Frühjahr 1953 durch, daß die „Stellungnahme der sozialdemokratischen Mitglieder der Länderregierungen zum EVG-Vertrag" vom Parteivorstand festgelegt[52] und allen SPD-Bundesratsmitgliedern der Parteiausschluß angedroht wurde, wenn sie die Annahme dieses Vertrages „begünstigen oder ihm Vorschub leisten" sollten.[53]

---

50 Protokoll über die Sitzung des Parteivorstandes, des Parteiausschusses, der Kontrollkommission, der Bundestagsfraktion der SPD sowie der sozialdemokratischen Ministerpräsidenten am 6. 9. 1949 in Köln, AdsD.

51 Schumacher in der in Anm. 50 genannten Sitzung: „Der vernünftigste Weg bei der Besetzung der Bundesratspräsidentenposition wäre, wenn man den Ministerpräsidenten des größten Landes, nämlich Arnold in NRW, vorschlüge. Die Absicht, den Neinsager zum Grundgesetz, Ministerpräsident Ehard zu wählen, ist absurd."

52 Franz Neumann an Ollenhauer vom 14. 4. 1953, AdsD, Bestand Ollenhauer 24.

53 So Maier, Erinnerungen, S. 489. Dazu auch Bandorf, Bundesrat, S. 90.

IV. Der Bundesrat

1. Konfliktbeladener Auftakt zwischen Bundesrat und Bundesregierung

Wie oben gesehen, betrat der Bundesrat die Bonner Bühne mit einem Paukenschlag: Auf Betreiben Arnolds wählte die Länderkammer den nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten zu ihrem ersten Präsidenten und demonstrierte damit gegenüber dem designierten Bundeskanzler Adenauer, der über die Besetzung dieses Postens bereits anderweitige Vorentscheidungen getroffen hatte, ihre Unabhängigkeit. An Affronts und selbstbewußtem Auftreten gegenüber der Bundesregierung ließ es der Bundesrat auch in den folgenden Wochen nicht fehlen. Bei der Wahl des Bundeskanzlers durch den Bundestag glänzte das Bundesratspräsidium durch Abwesenheit, was Adenauer mit großer Verstimmung zur Kenntnis nahm.[1] Gegen die entschiedenen Bedenken der Bundesregierung beschloß der Bundesrat, ein Sekretariat mit Fachreferenten einzurichten, was im Kanzleramt die Befürchtung wachrief, daß hier die Grundlage zu einer „bedenklichen Gegenbürokratie gegen die Ministerien" gebildet würde.[2] Mit Nachdruck verlangte der Vorsitzende des Bundesratsausschusses für zwischenstaatliche Angelegenheiten (später Auswärtiger Ausschuß), der bayerische Ministerpräsident Hans Ehard, von Adenauer die Beteiligung des Bundesrates an der Außenpolitik,[3] eine Forderung, die der Ständige Beirat in seiner konstituierenden Sitzung unterstützte.[4] Die ersten wichtigen Gesetzesvorlagen, die die Bundesregierung beim Bundesrat einbrachte, nämlich das vorläufige Personalgesetz und der Haushaltsplan für das Rechnungsjahr 1949/50, stießen im Bundesrat auf Bedenken.[5] Besonders im zweiten Fall ließ es die Länderkammer an deutlichen Worten der Kritik nicht fehlen, und sie verabschiedete am 27. Januar 1950 eine ausführliche Resolution, in der sie die Bundesregierung anhielt, „sich bei der endgültigen Verabschiedung des ersten Bundeshaushaltes größte Zurückhaltung" aufzuerlegen, und sie aufforderte, die vorgelegten Organisations- und Stellenpläne zu überarbeiten und die personellen Anforderungen zu reduzieren. Gerade die „Einschränkung des Personalhaushaltes" hielt der Bundesrat für so wesentlich, „daß er von der grundsätzlichen Haltung der Bundesregierung zu dieser Frage seine Entschließung zum Gesamthaushalt abhängig machen muß."[6]

---

1 Vormerkung für Ministerpräsident Hans Ehard vom 17. 9. 1949, BayHStA, MA 37.

2 So Staatssekretär Wuermeling in einem Vermerk für den Bundeskanzler vom 12. 12. 1949, BA, B 136/4597. Vgl. auch die Kritik, die das Kabinett in seinen Sitzungen am 11. 10. 1949 und am 18. 10. 1949 übte, Kabinettsprotokolle, S. 118 und 137.

3 Ehard an Adenauer vom 9. 11. 1949, StBkAH 10.01.

4 Niederschrift über die konstituierende Sitzung des Ständigen Beirates am 10. 11. 1949, Archiv des Bundesrates.

5 Dazu die Gesetzesdokumentationen I/29 und I/30, Parl. Arch.

6 Gesetzesdokumentation I/41, Parl. Arch.

Adenauer und seine Minister registrierten das Vorgehen des Bundesrates mit einiger Verwunderung, aber auch mit zunehmender Verärgerung. So ließ Justizminister Dehler bereits am 19. November 1949 im Kreise von Parteifreunden vernehmen, daß nach seiner Ansicht die Tendenz bestehe, „den Bundesrat zu einem zweiten Kabinett" zu machen, die Bundesregierung „aber entschlossen" sei, ihren „Standpunkt zu wahren". Blücher ergänzte die Erklärung Dehlers mit der Feststellung, „daß Adenauer in dieser Frage absolut konsequent sei".[7]

In der Tat läßt sich bei Adenauer während der gesamten ersten Legislaturperiode eine sehr kritische Einstellung gegenüber dem Bundesrat ausmachen, dem er einmal vorwarf, sich durch Ausweitung seiner Kompetenzen zu einer „Art Nebenregierung" entwickeln zu wollen,[8] und zum anderen unterstellte, ein „Instrument der Parteipolitik" geworden zu sein.[9] Es war daher des Kanzlers stetes Bestreben, dieser Entwicklung entgegenzutreten bzw. in die von ihm gewünschten Bahnen zu lenken.

2. Auseinandersetzungen über die Rechte und das Verhalten des Bundesrates

Am 31. Januar 1950 beauftragte das Kabinett den zuständigen Minister Hellwege, eine Zusammenstellung vorzulegen, aus der hervorgehen sollte, „ob sich der Bundesrat in seiner bisherigen Tätigkeit in dem ihm vom Grundgesetz gesteckten Rahmen gehalten hat und ob er lediglich die ihm durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben erfüllt oder ob er diesen Rahmen überschritten und sich Aufgaben zugeschrieben hat in der Gesetzgebung und Verwaltung, die an sich der Bundesregierung zustehen."[10] Ohne Hellweges Ausarbeitung abzuwarten, erstellte Dehler einen kurzen „Vermerk zu den Kompetenzen des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung",[11] der eine Interpretation der Rechte des Bundesrates enthielt, die auf eine Begrenzung seiner Zuständigkeit „im Rahmen der ihm eingeräumten Einzelbefugnisse" abzielte. Insbesondere wies Dehler darauf hin, daß der Bundesrat „keine Zuständigkeit auf dem Gebiet der allgemeinen Politik" habe, ihm deshalb allgemeine Äußerungen oder öffentliche Diskussionen über die Regierungspolitik untersagt seien, und daß die Bundesregierung dem Bundesrat keinerlei Rechenschaft schulde und rechtlich nicht gebunden sei, „sich auf Vorschläge des Bundesrates zu äußern."

Da Dehler starke Anzeichen zu sehen glaubte, daß die tatsächliche

7 Protokoll über die Sitzung des Gesamtvorstandes und des Vorstandes der Bundestagsfraktion der FDP vom 18./19. 11. 1949, NL Blücher 231.

8 Protokoll über die Sitzung der CDU/CSU-Bundestagsfraktion am 31. 1. 1950, ACDP, VIII–001–006/2.

9 Protokoll über die Bundesausschußsitzung der CDU am 4. 7. 1951, ACDP, VII–001–019/1–15.

10 Gutachten Hellweges über die bisherige Tätigkeit des Bundesrates vom 7. 2. 1950, BA, B 136/4597.

11 Vermerk datiert vom 1. 2. 1950, BA, B 136/4597.

Entwicklung beim Bundesrat den nach seiner Ansicht vom Grundgesetz gesteckten Rahmen überschritt, hielt er es für angeraten, auch in der Öffentlichkeit deutlich seine Meinung zu sagen. Auf einem Parteitag der FDP in Augsburg äußerte er Anfang Februar 1950 seine Besorgnis über die Verhältnisse im Bundesrat, die „eine gewisse Oppositionsstellung zur Regierung auszudrücken schienen. [. . .] Überall werde eine Mitwirkung der Ländervertretung zu erreichen versucht, und man müsse manchmal fürchten, daß sich hier eine Art von Gegenregierung bilde."[12]

Innerhalb des Bundesrates reagierte man auf diesen Angriff Dehlers mit Empörung. Bundesratspräsident Arnold suchte am 4. Februar Adenauer auf, legte gegenüber dem Kanzler Verwahrung gegen Dehlers Äußerungen ein und veröffentlichte anschließend ein Pressekommuniqué, in dem die Behauptungen des Justizministers „als unsachlich und unbegründet zurückgewiesen" wurden.[13] Obwohl Adenauer Dehlers Kritik am Bundesrat im Prinzip teilte, war er doch klug genug, dies im Gespräch mit Arnold zu verbergen. Er ließ statt dessen durchblicken, daß er in der Beurteilung der Angelegenheit mit dem Bundesratspräsidenten übereinstimme und seinen Minister zur Rede stellen werde.[14]

Dieses Einlenken des Kanzlers ist wohl nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Beurteilungen über die bisherige Tätigkeit und den rechtlichen Rahmen des Bundesrates auch innerhalb des Kabinetts nicht einheitlich waren. So kam Minister Hellwege in seinem vom Kabinett am 31. Januar 1950 in Auftrag gegebenen Gutachten zu teilweise anderen Ergebnissen als der Justizminister.[15] Im Gegensatz zu Dehler stellte Hellwege eindeutig fest, daß sich der Bundesrat bisher im Rahmen seiner Befugnisse gehalten habe, und er vertrat darüber hinaus die Ansicht, daß der Bundesrat sehr wohl eine Zuständigkeit auf dem Gebiet der allgemeinen Politik besitze, da man ihm aufgrund des Grundgesetzes nicht verwehren könne, daß er sich zur Politik der Regierung „durch Beratung eine Meinung zu bilden sucht und diese Meinung kundtut, auch in der Form von Anregungen an die Bundesregierung".[16]

Adenauer hielt es angesichts der unsicheren Rechtslage für das beste, auch weiterhin im persönlichen Verkehr mit Repräsentanten des Bundesrates konziliante Töne anzuschlagen. So beteuerte er in einem Gespräch mit Ministerpräsident Ehard Mitte März 1950, „daß die Bundesregierung größten Wert auf eine gute Zusammenarbeit mit dem Bundesrat lege." Wie wenig allerdings von dieser Beteuerung des Kanzlers zu halten war, geht aus der Antwort Ehards hervor, der Adenauer darauf hinweisen mußte, daß gerade in jenen Tagen die Bundesregierung den Bundesrat

---

12 Zitiert nach einem Pressekommuniqué Arnolds vom 4. 2. 1950, Anlage zu Arnold an Adenauer vom 6. 2. 1950, StBkAH III/18; Anlage zu RegRat Niederalt an Anton Pfeiffer vom 6. 2. 1950, NL A. Pfeiffer 63.

13 Arnold an Adenauer vom 6. 2. 1950 mit Anlage, StBkAH III/18 und RegRat Niederalt an Anton Pfeiffer vom 6. 2. 1950, NL A. Pfeiffer 63.

14 RegRat Niederalt an die Bayerische Staatskanzlei vom 4. 2. 1950, BayHStA, MA 4a.

15 Hellwege an Dehler vom 23. 2. 1950, BA, B 136/4597.

16 Wie Anm. 10.

wieder einmal beim Erlaß einer zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnung übergangen hatte.[17] An diesem Beispiel wird das – trotz aller andersartigen Verlautbarungen Adenauers – fortdauernde Bestreben der Bundesregierung, eine Begrenzung des Mitspracherechts des Bundesrates durchzusetzen, ebenso deutlich, wie in einer Anfrage aus dem Kanzleramt im Sommer 1950.

Damals hatte der Bundesrat einer Verordnung zur Auflösung oder Überführung von Einrichtungen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes unter gewissen Vorbehalten zugestimmt, denen die Bundesregierung jedoch nur teilweise entsprach. Als daraufhin der Verordnungsentwurf erneut an den Bundesrat gelangte, widerrief der seine bereits ausgesprochene Zustimmung und stellte neue Forderungen auf Abänderung des Verordnungsentwurfes auf, die nach Ansicht des Kanzleramtes in keinem Zusammenhang mit den zuvor beschlossenen Änderungen standen. Das Bundeskanzleramt ersuchte daraufhin die Minister für Angelegenheiten des Bundesrates, der Justiz und des Innern um ein diesbezügliches Rechtsgutachten.[18] Diese kamen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß der Bundesrat auch im Falle des zweiten Durchgangs berechtigt sei, alle Bestimmungen der Verordnung zum Gegenstand seiner Beratung zu machen und Forderungen auf Abänderung zu stellen.[19] Die Frage war damit zugunsten des Bundesrates entschieden, ohne daß sich dieser darum hätte bemühen müssen. Anders lagen die Dinge, als der Bundesrat versuchte, eine Ausdehnung bzw. fallweise Überschreitung der Dreiwochenfrist zu erreichen, die ihm das Grundgesetz im ersten Durchgang für die Stellungnahme zu Gesetzentwürfen der Bundesregierung einräumt.

Diskutiert wurde das Problem innerhalb des Bundesrates erstmals in der konstituierenden Sitzung des Ständigen Beirates am 11. November 1949.[20] Aufgrund anschließender Beratungen im Rechtsausschuß versuchte der Bundesrat auf zwei verschiedenen Wegen, in dieser Frage eine Positionsverbesserung zu erreichen: zum einen dadurch, daß er innerhalb der Dreiwochenfrist nur eine vorläufige Stellungnahme abgab und die endgültige später mit der Bitte an die Bundesregierung folgen ließ, sie an den Bundestag weiterzuleiten; zum zweiten durch Einwirkungen auf die Bundesregierung, daß sie dem Bundesrat die Gesetzentwürfe inoffiziell einige Zeit „vor der durch die Zustellung des Entwurfs beginnenden Drei-Wochen-Frist zustellt".[21]

---

17 Rattenhuber an Hans Ehard vom 15. 3. 1950, BayHStA, MA 4a.

18 Schreiben in BA, B 136/1869.

19 Bundesminister für Angelegenheiten des Bundesrates an Bundeskanzleramt vom 21. 8. 1950; Bundesinnenminister an Bundeskanzleramt vom 7. 9. 1950; Bundesjustizminister an Bundeskanzleramt vom 26. 10. 1950; alle Schreiben in BA, B 136/1869.

20 Niederschrift über die konstituierende Sitzung des Ständigen Beirates am 10. 11. 1949, Archiv des Bundesrates.

21 Ausarbeitung Wessels vom 9. 10. 1950 über die Frage: „Welche verfassungsrechtlichen Möglichkeiten zur Einwirkung auf Gesetzesvorlagen der Bundesregierung hat der Bundesrat in denjenigen Fällen, in denen die Frist nach Artikel 76, Abs. 2 GG zu einer sachgemäßen Stellungnahme nicht ausreicht." Archiv des Bundesrates.

Den ersten Weg, ergänzende Stellungnahmen zu einem Gesetzentwurf nach Ablauf der Dreiwochenfrist abzugeben, probierte der Bundesrat 1950/51 mehrfach zu gehen. So z. B. beim Bundeshaushaltsgesetz 1950 und beim Montanmitbestimmungsgesetz. Während im ersten Fall Finanzminister Schäffer Verständnis für den Wunsch des Bundesrates aufbrachte und den Bundestagspräsidenten bat, auch die nachträgliche Stellungnahme des Bundesrates zu verwerten,[22] lehnte dies der Bundestagspräsident nach Anhörung des Ältestenrates ab.[23] Dieser Entscheidung schloß sich auch das Kabinett an, als es sich am 27. Oktober 1950 mit der Frage befaßte.[24] Als sich die Bundesregierung wenig später noch einmal grundsätzlich mit dem Problem auseinandersetzte, vertrat vor allem Adenauer die Auffassung, daß eine Überschreitung der Dreiwochenfrist abzulehnen sei.[25] Im Februar 1951 war es dann wiederum der Kanzler, der im Kabinett an der Behandlung des Montanmitbestimmungsgesetzes durch den Bundesrat Anstoß nahm. Die Absicht des Bundesrates, das Ergebnis seiner Beratungen über den Gesetzentwurf nach dem Ablauf der Dreiwochenfrist dem Bundestag zuzuleiten, bezeichnete das Kabinett in seiner Sitzung am 9. Februar als verfassungswidrig, und die Minister vertraten übereinstimmend die Meinung, „daß eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Bundesrates auf jeden Fall verhindert werden müsse".[26]

Mit der gleichen Entschiedenheit begegnete der Bundeskanzler auch dem Wunsch des Bundesrates „nach einer informatorischen Mitteilung umfangreicher oder wichtiger Gesetzesvorlagen vor der formellen Zuleitung".[27] Gegenüber Ehard, der in seiner Eigenschaft als Bundesratspräsident im September 1950 eine entsprechende Bitte an Adenauer richtete, betonte der Kanzler, daß laut Kabinettsbeschluß vom 24. Januar 1950[28] der Bundesratsminister die Länderregierungen nach jeder Kabinettssitzung unverzüglich über die beschlossenen Gesetzesvorlagen unterrichte, und er verwies im übrigen darauf, daß die Dreiwochenfrist ausreichen würde, wenn sich der Bundesrat auf die Abgabe einer „Stellungnahme zu den Grundlinien einer vorgeschlagenen gesetzlichen Regelung" beschränken und davon absehen würde, „in eine so eingehende gesetzestechnische Kleinarbeit einzutreten, wie dies in der Praxis der Fall ist".[29]

Hierauf reagierte Ehard mit sichtbarer Verärgerung, und er hielt dem Bundeskanzler vor, daß im Falle des Betriebsverfassungsgesetzes, in dem

---

22 Schäffer an den Bundestagspräsidenten vom 28. 9. 1950, Parl. Arch., Präsidialregistratur Dr. Köhler 8/79–79.

23 Köhler an Schäffer vom 6. 10. 1950, Parl. Arch., Präsidialregistratur Dr. Köhler 8/79–79.

24 Vermerk Schäffers für Staatssekretär Hartmann über die Kabinettssitzung am 27. 10. 1950, NL Schäffer 24.

25 Vermerk Dehlers für Geiger vom 14. 11. 1950, NL Dehler 704.

26 Vermerk Dehlers vom 9. 2. 1951, NL Dehler 704.

27 Adenauer an Ehard vom 6. 11. 1950, BA, B 136/4597.

28 Kabinettsbeschluß ist festgehalten in einem Rundschreiben Globkes an die Bundesminister vom 23. 2. 1950, BA, B 136/4646.

29 Wie Anm. 27.

der Bundesrat von seiner Praxis abgewichen sei und seine erste Stellungnahme zum Gesetzentwurf lediglich „Bedenken gegen gewisse Grundzüge" enthalten habe, das Vorgehen des Bundesrates von der Bundesregierung moniert worden sei. In aller Eindeutigkeit stellte der Bundesratspräsident sodann fest, „daß der Bundesrat mit seiner Praxis der eingehenden Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen durchaus in dem durch das Grundgesetz gesetzten Rahmen" bleibe. Ehard erkannte zwar an, daß die Bundesregierung hin und wieder dem Bundesrat vorweg inoffiziell Gesetzentwürfe zugestellt habe und die persönliche Unterrichtung durch den Bundesratsminister ständig erfolge: Allein, bei mehreren wichtigen und umfangreichen Entwürfen sei die vorzeitige Übersendung entweder überhaupt nicht erfolgt oder aber nur sehr kurze Zeit vor der offiziellen Zustellung, und auch die mündlichen Mitteilungen des Bundesratsministers seien lediglich von begrenztem Wert, da nur „der Gesetzestext selbst eine ordnungsgemäße Bearbeitung" ermögliche.[30]

3. *Verschlechterung des Verhältnisses zur Bundesregierung*

Die Spannungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat ließen auch in den folgenden Monaten nicht nach, ja, sie verstärkten sich noch. Dies ist einmal auf das wachsende Selbstbewußtsein des Bundesrates zurückzuführen, dem es in den ersten beiden Jahren seiner Existenz gelang, vor allem über die Ausweitung seines Zustimmungsrechtes bei der Gesetzgebung und dem Erlaß von Verordnungen seinen Einfluß auf die Politik der Bundesregierung beträchtlich zu vergrößern.[31] Einen Beweis für das gewachsene Selbstvertrauen des Bundesrates erbrachte Ehard im April 1951, als er die Bitte der Bundesregierung an die Länderkammer, künftig die Gesetz- und Verordnungsprüfungspraxis regierungsfreundicher zu handhaben, abwies, da der „Bundesrat verpflichtet sei, die ihm nach Artikel 50 des Grundgesetzes zustehende Mitwirkung bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit höchster Gewissenhaftigkeit wahrzunehmen, zumal das Grundgesetz keine Beschränkung kenne, die sich der Bundesrat bei der Behandlung der Gesetzesvorlagen und Verordnungsentwürfe aufzuerlegen habe".[32]

Verantwortung für die Verschlechterung der Beziehungen zwischen den beiden Bundesorganen trug aber auch die Bundesregierung, da ihr Vorgehen beim Bundesrat mehr als einmal den Eindruck erweckte, als ob das Kabinett die Mitwirkung der Länderkammer „bei der Gesetzgebung und der Verwaltung gewissermaßen als lästig und unbequem empfinde".[33] Zum Entstehen dieser Auffassung im Bundesrat trug die öffentlich vorgetragene Kritik von Regierungsstellen an der Länderkammer

30 Ehard an Adenauer vom 1. 12. 1950, BA, B 136/4597.

31 Vgl. Neunreither, Bundesrat, S. 67 f. und S. 90.

32 Bundesminister für die Angelegenheiten des Bundesrates an das Bundeskanzleramt vom 5. 4. 1951, BA, B 136/4597.

33 Hellwege an Adenauer vom 26. 2. 1952, BA, B 136/4597.

ebenso bei wie das wiederholt unternommene Manöver der Bundesregierung, das Prüfungsrecht des Bundesrates dadurch zu beschneiden, daß die Regierung Kabinettsvorlagen durch die Mehrheitsfraktionen des Bundestages in das Gesetzgebungsverfahren einbringen ließ.[34] Auf beiden Seiten waren somit Verstimmungen über das andere Organ an der Tagesordnung. Sie erreichten im Sommer 1951 einen vorläufigen Höhepunkt, als der Bundesrat zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – den sogenannten Schumanplan – Stellung nehmen mußte.

Dieser Vertrag, den die Bundesregierung am 18. April 1951 unterzeichnet hatte, war dem Bundesrat am 6. Juni 1951 zur Stellungnahme zugeleitet worden. Obgleich der Bundesrat im Grundsatz mehrheitlich die von der Bundesregierung getroffenen Entscheidungen akzeptierte, wandte er sich in wichtigen Fragen gegen die Ausgestaltung des Vertrages, und außerdem übte er heftige Kritik daran, daß die Bundesregierung es unterlassen hatte, die Ländervertretung fortlaufend „über die verschiedenen Stadien der Verhandlungen ins Bild" zu setzen.[35] Der Bundesrat kam daher überein, seine Bedenken gegen das Vertragswerk in einer Resolution zusammenzufassen und darin auch die Forderung aufzunehmen, „daß bei der Willensbildung der deutschen Stellen im Rahmen des Schumanplanes die Mitwirkung des Bundesrates vor der Ratifizierung gesetzlich sichergestellt wird". Die Mehrheit der durch CDU/CSU-Regierungen geführten Länder versuchte, in den Vorbesprechungen innerhalb des Bundesrates der Resolution eine „regierungsfreundliche" Wendung zu geben, indem sie den Vorschlag unterbreitete, an die Spitze der Erklärung den Satz zu stellen: „Der Bundesrat stimmt dem Gesetz betreffend den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951 zu."[36] Hiergegen machten jedoch die durch eine SPD-Mehrheit geführten Landesregierungen, unterstützt durch Ministerpräsident Arnold, der als Landeschef von Nordrhein-Westfalen von dem Vertrag besonders betroffen war, gemeinsam Front, so daß die Aufnahme des oben zitierten Satzes unterblieb.[37] Der Resolution, die der Bundesrat am 27. Juni 1951 verabschiedete,[38] fehlte somit ein positives Bekenntnis zum Schumanplan, und das bedeutete für die Bundesregierung ohne Zweifel eine Niederlage.

Adenauer machte seiner Verärgerung über den Bundesrat am folgenden Tag im Kabinett Luft, wo er der Länderkammer vorwarf, daß sie ihre „Zuständigkeiten immer mehr ausbaue und sich insbesondere nicht darauf beschränke, die Rechte der Länder zu wahren, sondern sich rein parteipolitisch gebärde". Angesichts dieser Entwicklung ersuchte der

---

34 Dazu Kurzprotokoll über die 26. Sitzung des Ständigen Beirates am 25. 4. 1951, Archiv des Bundesrates.

35 So Arnold als Berichterstatter in der 61. Sitzung des Bundesrates am 27. 6. 1951, Stenographische Berichte, S. 441. Das folgende Zitat aus der Resolution ebenda, S. 454.

36 Altmeier an Arnold vom 28. 6. 1951, StBkAH 10.22.

37 Ebenda.

38 Stenographische Berichte, S. 454 ff.

Kanzler seinen Justizminister um eine „gutachtliche Äußerung [. . .] über die Möglichkeit, die Rechte des Bundesrates zu umgrenzen".[39]

Das Gutachten Dehlers hielt Adenauer wenige Tage später in seinen Händen. In seiner Diktion wich es nicht unerheblich vom Gutachten des Justizministers vom Februar 1950 ab, da es die Rechte und Möglichkeiten des Bundesrates gegenüber der Bundesregierung weitaus stärker betonte und damit der inzwischen vom Bundesrat erlangten Einflußsteigerung der Ländervertretung Rechnung trug. Dehler hob hervor, daß das Prüfungsrecht des Bundesrates sich nicht darauf beschränken müsse, „inwieweit durch eine bestimmte Maßnahme die Interessen der Länder berührt werden", sondern die Länderkammer vielmehr auch das Recht habe, einen ihr „zugeleiteten Gesetzentwurf nach allen Richtungen hin [zu] prüfen." Da aber – so folgerte Dehler weiter – die „Länderregierungen nach parteipolitischen Gesichtspunkten gebildet" würden, ließe es sich nicht vermeiden, „daß die Vertreter der Länder bei den Beratungen im Bundesrat auch Argumente vorbringen, die auf die Anschauungen der politischen Parteien zu bestimmten Fragen zurückgehen." Dehler hielt abschließend das Auftreten parteipolitischer Argumente und Einstellungen in den Diskussionen und Entscheidungen des Bundesrates – besonders in den Fällen, in denen die Interessen der Länder nicht unmittelbar tangiert würden – für eine unabwendbare Realität, die für die Bundesregierung bisweilen zwar unerwünscht erscheinen mochte, an der aber rechtlich nichts auszusetzen war.[40]

4. Koalitionsbildungen in den Ländern unter der Bundesratsperspektive

Die Konsequenzen, die die Bundesregierung aus dieser Situation zu ziehen hatte, lagen für Adenauer auf der Hand. Am 4. Juli 1951 sagte er vor dem Bundesausschuß seiner Partei: „Wir haben ein vitales Interesse daran, bei der Bildung von Länderregierungen darauf zu achten, daß im Bundesrat keine oppositionelle Mehrheit entsteht, die die Arbeit der Regierung lahmlegen kann."[41] Ein Problem ergab sich allerdings daraus, daß die Durchsetzung dieses Interesses nicht selten auf Schwierigkeiten stieß, wie Adenauer bereits in seinem ersten Amtsjahr als Bundeskanzler erfahren mußte.

Nach seiner Wahl zum Regierungschef hat sich Adenauer erstmals am 24. Dezember 1949 zu einer Regierungsbildung in einem Bundesland geäußert. Damals ging es um eine Umbildung der Landesregierung von Rheinland-Pfalz unter dem der CDU angehörenden Ministerpräsidenten Peter Altmeier, aus der die SPD am 20. Oktober 1949 ausgeschieden, in

---

39 Vermerk Dehlers vom 29. 6. 1951, NL Dehler 704.

40 Dehler an das Bundeskanzleramt vom 10. 7. 1951, BA, B 136/4597.

41 Protokoll über die Bundesausschußsitzung der CDU am 4. 7. 1951, ACDP, VII–001–019/1–15. Zum folgenden auch Lehmbruch, Parteienwettbewerb, S. 125 f.

die sie am 14. Dezember 1949 aber wieder eingetreten war.[42] Gegen die Wiederaufnahme der SPD in das Kabinett hatte Adenauers damaliger Staatssekretär Wuermeling, der dem CDU-Landesverband Rheinland-Pfalz angehörte, entschieden Protest eingelegt und dabei gegenüber seinen Parteifreunden den Eindruck erweckt, als ob er im Einvernehmen mit dem Bundeskanzler handelte.[43] Als Altmeier in dieser Angelegenheit bei Adenauer vorstellig wurde, teilte ihm dieser mit, daß er in Übereinstimmung mit Wuermeling eine Koalitionsbildung mit der FDP vorgezogen hätte, da diese „der Gesamtpolitik der CDU/CSU im Bund erheblich mehr entsprechen [würde] als eine Koalition mit der SPD unter Ausschluß der FDP".[44]

Ende Januar/Anfang Februar 1950 griff Adenauer das Problem eines gemeinsamen Vorgehens der Koalitionsparteien auf Länderebene im Kabinett auf. Hierbei stellte sich heraus, daß in den Ländern Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen, in denen in absehbarer Zeit Neuwahlen anstanden, Bemühungen der Koalitionsparteien im Gange waren, „ein gemeinsames Vorgehen" in den Landtagswahlen zu erreichen mit dem Ziel, „die Vormachtstellung bzw. die starke Mitbeteiligung der SPD bei der Regierung dieser Länder zu brechen und damit auch die Bonner Koalition zu stärken".[45]

Die Umsetzung dieser Absicht ist nur teilweise gelungen, da sich innerhalb der CDU Widerstände breitmachten (besonders in Nordrhein-Westfalen durch Ministerpräsident Arnold)[46] und die SPD-Führung diesen Intentionen der Bundesregierung nicht tatenlos zusah und Gegenaktionen startete, die im Juni 1951 in Niedersachsen auch Erfolg zeitigten, als es der SPD gelang, zusammen mit dem BHE eine Regierung zu bilden.[47] So blieb die parteipolitische Konstellation innerhalb des Bundesrates, über die sich Adenauer wiederholt Ausarbeitungen vorlegen ließ,[48] während der gesamten ersten Legislaturperiode labil: Die Bundesregierung erreichte in der Länderkammer zu keinem Zeitpunkt eine stabile Mehrheit. Hierzu trug die immer wieder zur Schau getragene Unabhängigkeit Arnolds ebenso bei wie die nach der Entstehung des Südweststaates in Baden-Württemberg gebildete Landesregierung. Entgegen dem Willen und den Bestrebungen der Bundesregierung, hier eine Regierung zwischen CDU und FDP zu installieren,[49] entschied sich Maier

---

42 Daten nach Storbeck, Regierungen, S. 275.

43 Altmeier an Adenauer vom 22. 12. 1949, StBkAH 07.07.

44 Adenauer an Altmeier vom 24. 12. 1949, StBkAH 07.07.

45 Hellwege an Adenauer vom 4. 2. 1950, StBkAH III/21.

46 Vgl. Hüwel, Arnold, S. 224 ff.

47 Vgl. Vogelsang, Kopf, S. 148 ff.

48 Die erste Ausarbeitung über die parteipolitische Zusammensetzung des Bundesrates erhielt Adenauer Anfang November 1949 vorgelegt; Bracker an Blankenhorn vom 3. 11. 1949 mit Anlage, StBkAH III/18. Am 30. 11. 1950 beauftragte Adenauer Hellwege zur Vorlage einer Ausarbeitung über die „mögliche Zusammensetzung des Bundesrates aufgrund der Wahlen in Hessen, Württemberg-Baden und Bayern". Hellwege sandte diese Ausarbeitung noch am gleichen Tage an den Bundeskanzler, StBkAH III/21.

49 Dazu Baring, Außenpolitik, S. 261 ff.

für eine Koalition aus FDP, SPD und BHE.[50] So blieb der Bundesregierung nichts anderes übrig, als immer wieder von neuem in jedem Einzelfall um die Zustimmung des Bundesrates zu ringen. Dies galt vor allem für die noch anstehenden großen außenpolitischen Entscheidungen, die Zustimmung des Bundesrates zum Schumanplan und zum Deutschland- und EVG-Vertrag.

5. Fortdauer der Spannungen zwischen Bundesrat und Bundesregierung

Die Verabschiedung des Schumanplans stand am 1. Februar 1952 auf der Tagesordnung des Bundesrates. Obgleich bis zu diesem Zeitpunkt nicht alle Forderungen von seiten der Bundesregierung erfüllt waren, die die Länderkammer in ihrer Resolution vom 27. Juni 1951 aufgestellt hatte, war im Bundesrat keine Mehrheit für die Ablehnung des Vertrages zu finden. Da aber andererseits weiterhin Vorbehalte geltend zu machen waren, bestanden in weiten Kreisen des Bundesrates Bedenken, expressis verbis die Zustimmung auszusprechen. So einigte man sich auf eine Kompromißformel, die das Inkrafttreten des Vertrages ermöglichte, ohne daß ihm zuvor der Bundesrat ausdrücklich zugestimmt hatte. Das Bundesratsplenum nahm einstimmig eine Entschließung an, in der die unerfüllten Forderungen des Bundesrates nochmals aufgeführt waren, und beschloß des weiteren lediglich, von seinen Rechten nach Artikel 77 Absatz 2 des Grundgesetzes (Anrufung des Vermittlungsausschusses) keinen Gebrauch zu machen,[51] womit der Weg zur Unterzeichnung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten frei war.

Diese Abstimmung versuchte die Bundesregierung parteipolitisch auszunutzen, indem sie durch das Bulletin ihres Presse- und Informationsamtes verbreiten ließ, daß der Bundesrat den Vertrag einstimmig angenommen habe und damit „auch jene Mitglieder des Bundesrates, die parteipolitisch gesehen zu Exponenten der SPD zählen, sich für die Annahme des Schumanplans ganz im Gegensatz zu der Stellungnahme ihrer Fraktion im Bundestag erklärt" hätten. Diese Ausführungen „erregten das ernste Mißfallen des Bundesrates"[52] und veranlaßten den Bundesratspräsidenten zu einem Protestschreiben an den Bundeskanzler,[53] der daraufhin das Presseamt anwies, seine „höchst anfechtbaren Formulierungen" richtigzustellen.[54]

Trotz dieses Rückziehers blieb die Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat in den ersten Monaten des Jahres 1952 auf Konfrontationskurs. In der Kabinettssitzung am 22. Februar wurde „erneut eine allgemeine

50 Maier, Erinnerungen, S. 376 ff.

51 Stenographischer Bericht über die 27. Sitzung des Bundesrates am 1. 2. 1952, S. 31 ff.

52 So Minister Spiecker in der 81. Sitzung des Bundesrates am 28. 3. 1952, Stenographischer Bericht, S. 130.

53 Ebenda.

54 So Hellwege an Adenauer vom 26. 5. 1952, BA, B 136/4597.

Kritik am Bundesrat geübt".[55] Es war wenig später wiederum das Bundespresseamt, das dafür sorgte, daß die kritische Haltung innerhalb der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat an die Öffentlichkeit gelangte, als es am 18. März eine Mitteilung des Finanzministeriums herausgehen ließ, in der dem Bundesrat vorgeworfen wurde, daß sein Beschluß zur Investitionsverordnung „gewisse, sachlich nicht gerechtfertigte Interessenstandpunkte unterstütze".[56] Als Bundeskanzler Adenauer zwei Tage später die Zurückweisung eines Gesetzentwurfes an die Bundesregierung mit der Bitte um Neuvorlage unter Berücksichtigung der von den Ländern vorgebrachten Bedenken nicht akzeptieren wollte, da nach Ansicht der Bundesregierung dieses Verlangen des Bundesrates „mit dem Grundgesetz nicht in Einklang stehe",[57] sah sich der Bundesrat veranlaßt, in der Plenarsitzung vom 28. März 1952 in aller Öffentlichkeit seinen gegensätzlichen Standpunkt darzulegen und einige entschiedene Worte des Protestes an die Adresse der Bundesregierung zu richten.[58] Angesichts dieser Lage zog Minister Hellwege die Alarmglocke. Anfang Mai 1952 warnte er Adenauer nachdrücklich vor der „sich immer mehr zuspitzende[n] politische[n] Entwicklung im Bundesrat" und wies ihn darauf hin, daß im Hinblick auf die anstehenden großen Gesetzgebungsverfahren, womit er neben dem Lastenausgleich vor allem den Deutschland- und EVG-Vertrag meinte, „das gute Einvernehmen mit dem Bundesrat [. . .] als besonders notwendig zu erachten ist".[59]

6. Die Behandlung des EVG- und Deutschlandvertrages

Adenauer schlug die Warnung seines Bundesratsministers indessen in den Wind und dachte nicht daran, den Bundesrat in Zukunft pfleglicher zu behandeln. Wie bisher blieb seine Informationspolitik gegenüber der Ländervertretung zurückhaltend: Noch Anfang Mai 1952 beklagte sich Bundesratspräsident Kopf in aller Öffentlichkeit darüber, daß der Bundesrat über den Verlauf der außenpolitischen Verhandlungen der Bundesregierung über den General- und EVG-Vertrag „nicht ausreichend und nicht rechtzeitig unterrichtet" worden sei.[60] Diese Klage wiederholten Mitglieder des Bundesratsausschusses für Auswärtige Angelegenhei-

---

55 Ebenda.

56 Wie Anm. 52; ebenfalls PPP-Informationsbrief vom 28. 3. 1952.

57 Ebenda.

58 Vor dem Bundesrat führte Spiecker am 28. 3. 1952 aus, daß der Bundesrat in Zukunft gegenüber der Bundesregierung sich wohl weniger Mäßigung auferlegen und „unmißverständlich erklären müsse, daß uns eine Vorlage verfehlt, schlecht und unbrauchbar erscheint". Schließlich verwahrte er sich im Namen des Bundesrates entschieden dagegen, „daß die Bürokratie eines Ministeriums an einem Bundesorgan, das berufen ist, an der Gesetzgebung und Verwaltung der Bundesregierung mitzuwirken [. . .], ihr Mütchen zu kühlen versucht". Stenographischer Bericht, S. 131.

59 Hellwege an Adenauer vom 26. 5. 1952, BA, B 136/4597.

60 „Bundesrat verlangt bessere Unterrichtung durch Kabinett", in: Die Neue Zeitung vom 8. 5. 1952; vgl. Baring, Außenpolitik, S. 267 f.

ten in einer internen Sitzung am 14. Mai 1952,[61] und sie wurde einen Monat später auch in eine Resolution des Bundesrates an die Bundesregierung aufgenommen.[62] Doch im Prinzip vermochte der Bundesrat damit keine Änderung der Haltung der Bundesregierung gegenüber der Länderkammer herbeizuführen. Obwohl Ministerpräsident Reinhold Maier bei der Übernahme des Amtes des Bundesratspräsidenten im September 1952 den Kanzler nochmals ausdrücklich auf das ius informandi des Bundesrates hingewiesen hatte,[63] bestand für ihn Anfang November 1952 bereits wieder Anlaß, über die ungenügende Unterrichtung des Bundesrates durch die Bundesregierung zu klagen.[64]

Noch mehr verübelte der Bundesrat allerdings dem Bundeskanzler, daß er im Frühjahr 1952 den Versuch unternahm, durch Teilung des Vertragswerkes (Deutschland- und EVG-Vertrag) in einen (unwichtigeren) zustimmungsbedürftigen und einen (wichtigen) nichtzustimmungsbedürftigen Teil die Mitwirkungsrechte des Bundesrates an der Verabschiedung der Verträge zu beschneiden.[65] Die Durchsichtigkeit und rechtliche Anfechtbarkeit dieses Manövers lag um so eher zutage, als auch die „maßgebenden Juristen der Bundesregierung" von der Zustimmungsbedürftigkeit aller Gesetze überzeugt waren und hiervon inoffiziell auch den Bundesrat in Kenntnis setzten.[66]

Trotz dieser in der Tat ungünstigen Voraussetzungen für eine Zustimmung des Bundesrates zu den Verträgen, gelang es dem Kanzler dennoch, auch in diesem Gremium eine Mehrheit zu finden. Ohne auf die Einzelheiten des Entscheidungsprozesses an dieser Stelle näher eingehen zu können – der interessierte Leser sei auf die ausführliche Darstellung Arnulf Barings verwiesen –,[67] erscheint es für das Verständnis der Beziehungen zwischen Bundesregierung und Bundesrat angebracht, die Gründe für den Sieg des Kanzlers herauszuarbeiten.

Adenauer konnte mit Recht davon ausgehen, daß die Landesregierungen unter Führung von CDU/CSU-Ministerpräsidenten letztendlich den Verträgen zustimmen würden. Sie besaßen im Bundesrat aber nicht die Mehrheit. Für die Annahme der Vertragsgesetze war die Zustimmung einer weiteren Landesregierung notwendig. In dieser Situation setzte Adenauer im Frühjahr 1953 auf zwei Möglichkeiten: 1. Sturz der Landesregierung von Niedersachsen unter Hinrich Wilhelm Kopf (SPD) durch Herauslösung des BHE aus dieser Regierung, mit dem die CDU sodann

---

61 Protokoll über die Vorbesprechung der 26. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 14. 5. 1952, Archiv des Bundesrates.

62 Protokoll über die Vorbesprechung der 28. Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 19. 6. 1952, Archiv des Bundesrates.

63 Aufzeichnung Adenauers vom 25. 9. 1952, StBkAH 10.05. Der Anspruch des Bundesrates gründete sich auf Artikel 53, Satz 3 des GG: „Der Bundesrat ist von der Bundesregierung über die Führung der Geschäfte auf dem laufenden zu halten."

64 „Reinhold Maier bemängelt ungenügende Unterrichtung des Bundesrates", in: Die Neue Zeitung vom 5. 11. 1952.

65 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 264 ff.

66 Leusser an Schwend vom 5. 6. 1952, Priv. NL Schwend 51.

67 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 261 ff.

eine neue Koaliton bilden sollte. 2. Nachdrückliche Einwirkung auf die Landesregierung von Baden-Württemberg unter Ministerpräsident Reinhold Maier (FDP), der neben den Liberalen noch SPD und BHE angehörten, ihre Stimmen im Bundesrat für die Verträge abzugeben.

Gegen den ersten Weg sprach nicht nur die mangelnde Berechenbarkeit des BHE, die die Erfolgsaussichten eines solchen Coups ungewiß erscheinen ließen.[68] Dagegen wurden auch anders geartete erhebliche Bedenken geltend gemacht, die vor allem bei der bayerischen Regierung bestanden. Hier hielt man es „vom föderalistischen Standpunkt her gesehen [für] schwer erträglich, daß Landesregierungen nach den Erfordernissen der Bundespolitik von der Zentrale aus umgebildet werden sollen".[69] Es lag daher für den Kanzler nahe, mit stärkerem Nachdruck den zweiten Weg einzuschlagen, dies um so mehr, als er gegenüber Maier strategische und taktische Vorteile besaß. Sie bestanden darin, daß für Adenauer die Verabschiedung der Verträge oberstes und alleiniges politisches Ziel war, Maier hingegen stets die Erhaltung seiner Landesregierung und das Schicksal der Verträge im Auge behalten mußte. Außerdem vermochte Adenauer seinen Koalitionspartner in Bonn, die Bundes-FDP, gegen ihren Parteifreund zu mobilisieren und ihn damit unter Druck zu setzen. Schließlich verstand er es, auch noch die freundschaftlichen Verbindungen einzusetzen, die zwischen Bundespräsident Heuss und dem Präsidialamtschef Klaiber auf der einen und Maier auf der anderen Seite bestanden.[70] Unter Berücksichtigung aller dieser Faktoren war der Sieg Adenauers über Maier in gewissem Sinne vorprogrammiert, der auch noch dadurch erleichtert wurde, daß für den Bundesrat die Möglichkeit bestand, in Anlehnung an sein Vorgehen beim Schumanplan die Verträge passieren zu lassen, ohne ausdrücklich seine Zustimmung zu erklären. So stimmte der Bundesrat am 15. Mai 1953 nur den zweifelsfrei zustimmungsbedürftigen (unwichtigeren) Gesetzen ausdrücklich zu und stellte in bezug auf die eigentlichen Vertragsgesetze lediglich fest, daß kein Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses gestellt worden sei und diese damit beschlossen seien.[71]

---

68 Die Unwägbarkeiten eines solchen Vorgehens durchziehen die Berichte des bayerischen Bevollmächtigten in Bonn, Claus Leusser, an die bayerische Staatskanzlei wie ein roter Faden. Berichte vom 18. 3. 1953, 6. 5. 1953 und 9. 5. 1953; Priv. NL Schwend 51 (18. 3. und 6. 5.) und 18 (9. 5.).

69 So Claus Leusser an Karl Schwend vom 6. 5. 1953, Priv. NL Schwend 51. Am gleichen Tag schrieb Ehard an Adenauer und äußerte zu den Bestrebungen, in Niedersachsen die Regierung zu stürzen, er „befürchte, daß durch ein solches Beginnen die bestehende Spannung eher vermehrt wird"; BayHStA, MA 8.

70 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 279 f.

71 Stenographischer Bericht über die 107. Sitzung des Bundesrates am 15. 5. 1953, S. 232 ff.

7. *Resümee*

Zieht man aus den Ausführungen dieses Abschnitts ein Resümee, so liegen folgende Schlußfolgerungen auf der Hand. Im Verlauf der ersten Legislaturperiode ist es dem Bundesrat gelungen, seine Rechtsstellung gegenüber der Bundesregierung zu festigen und seine Mitwirkungsmöglichkeiten am Gesetzgebungsprozeß und am Erlaß von Rechtsverordnungen durch Ausweitung der Zustimmungsbedürftigkeitsklausel beträchtlich zu vermehren. Der Bedeutungszuwachs, der für den Bundesrat mit dieser Entwicklung und der sich gleichzeitig durchsetzenden Rechtsauffassung verbunden war, daß das Prüfungsrecht des Bundesrates nicht auf die Wahrung der Länderinteressen beschränkt sei, hatte jedoch auch zur Folge, daß der Bundesrat sehr stark in den Sog der Parteipolitik geriet, da die Koalitionsparteien und die SPD versuchten, den Bundesrat für ihre jeweiligen parteipolitischen Interessen und Ziele auf bundespolitischer Ebene zu instrumentalisieren. Dabei befand sich die SPD in der besseren Ausgangsposition: Zum ersten ist der Bundesrat im Verfassungsgefüge als ein die Bundesregierung bremsendes und korrigierendes Organ konzipiert,[72] so daß seine Stellung zur Bundesexekutive strukturelle Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten mit der parlamentarischen Opposition im Bundestag aufweist; zum zweiten ließen die mehrmals wiederholten Versuche der Bundesregierung, die Kompetenzen des Bundesrates einzuschränken, ihre Bestrebungen, in gewissen Fällen den Bundesrat zu umgehen, ihre mehrfach öffentlich vorgetragenen Angriffe auf den Bundesrat und ihre Weigerung, ihrer Informationspflicht in dem vom Bundesrat für notwendig gehaltenen Ausmaß nachzukommen, dort nicht gerade eine regierungsfreundliche Stimmung aufkommen; zum dritten zeichneten sich die von der SPD geführten Landesregierungen im Bundesrat im Gegensatz zu den von bürgerlichen Parteien gebildeten Landesregierungen in aller Regel dadurch aus, daß sie einheitlich abstimmten. Alle drei Faktoren zusammengenommen führten im Bundesrat mehr als einmal zu einer Mehrheit gegen die Bundesregierung, und nicht selten stand diese Mehrheitsbildung dann im Einklang mit bundespolitischen Interessen der SPD. Allerdings scheiterten alle Versuche der SPD eindeutig, über den Bundesrat die außenpolitischen Grundentscheidungen der Bundesregierung zu konterkarieren. Dies lag vor allem daran, daß entsprechende Bestrebungen der SPD sogleich auf den entschiedenen Widerstand des Kanzlers stießen, dessen Autorität, Machtmittel und Einflußmöglichkeiten groß genug waren, um seinen außenpolitischen Kurs auch im Bundesrat durchzusetzen.[73]

---

72 Vgl. S. 74ff.

73 Es ist bezeichnend, daß Adenauer während der ersten Legislaturperiode mit Ausnahme seines Antrittsbesuches im Plenum des Bundesrates nur erschien, wenn wichtige außenpolitische Verträge zur Entscheidung anstanden.

V. Das Bundesverfassungsgericht

1. Der ungeklärte Organstatus

Im Gegensatz zu den bisher abgehandelten Verfassungsorganen bestand über den Organstatus des Bundesverfassungsgerichts weithin Unklarheit, als es im September 1951 seine Arbeit aufnahm. Wie an anderer Stelle der Darstellung gezeigt wurde, hatte die Frage nach dem Organstatus des Gerichts und seiner Stellung im Gewaltenteilungssystem auch schon in den Beratungen des Konvents von Herrenchiemsee und des Parlamentarischen Rats eine Rolle gespielt, wobei in dieser Frage der Parlamentarische Rat hinter dem Ergebnis von Herrenchiemsee zurückblieb, da er zum einen dem Bundesverfassungsgericht keinen eigenen Abschnitt im Grundgesetz widmete und zum anderen die Ausgestaltung des Gerichts dem künftigen Gesetzgeber überließ.[1]

Als Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat die Beratungen über das Bundesverfassungsgerichtsgesetz aufnahmen, sahen sie sich wiederum mit der Frage nach dem Organstatus des Gerichtes konfrontiert. Während die größte Oppositionspartei im Bundestag, die SPD, und der Bundesrat, deren Stellung im Regierungssystem als kontrollierende und hemmende Faktoren mit der Funktion des Bundesverfassungsgerichts strukturelle Ähnlichkeiten aufwies, von einem Verfassungsorganstatus des Gerichtes ausgingen und seine autonome Stellung im Gewaltenteilungssystem im Gesetz festzuschreiben versuchten, betonten die Bundesregierung und die Mehrheitsparteien des Bundestages den Gerichtscharakter des Bundesverfassungsgerichts, dem nach ihrer Auffassung keine Verfassungsorganqualität zukam. Obgleich im Gesetz keine eindeutige Entscheidung über diese kontroverse Auffassung erfolgte, obsiegte die Bundesregierung aufs Ganze gesehen mit ihrer Vorstellung. Entgegen dem Vorschlag des Bundesrates, im § 1 des Gesetzes festzustellen: „Das Bundesverfassungsgericht ist ein selbständiges Verfassungsorgan des Bundes", setzten die Bundesregierung und ihr parlamentarischer Anhang die wesentlich unschärfere Formulierung durch: „Das Bundesverfassungsgericht ist ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbständiger und unabhängiger Gerichtshof des Bundes."[2] Der Gerichtscharakter des Bundesverfassungsgerichts, den die Bundesregierung in Aufnahme der Argumente von konservativer Seite im Parlamentarischen Rat immer wieder betonte, kam hierin ebenso zum Ausdruck wie in den Beschlüssen, das Gericht beim Justizminister ressortieren und für das Richteramt nur Juristen zuzulassen. Die diesen Entscheidungen zugrunde liegenden Bestrebungen, die politischen Wirkungsmöglichkeiten des Gerichts zu begrenzen, machte das Verfassungsgericht selbst zunichte, als es sich kurz nach seiner Konstituierung anschickte, „seinen

1 S.o.S. 77ff.

2 Vgl. Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit S. 102f.; Stern, Staatsrecht, S. 341f.

Status selbst im Rahmen des Gesamtgefüges der Verfassung zu definieren".[3]

2. *Der Statusbericht und die Reaktionen in Bonn*

Im Auftrag seiner Richterkollegen legte Gerhard Leibholz im März 1952 eine Denkschrift, den sogenannten Statusbericht, vor, der die wichtige Feststellung enthielt, daß das Bundesverfassungsgericht „nicht nur als Spitze der rechtsprechenden Gewalt und in dieser Eigenschaft als Hüter und Garant der Verfassung, sondern zugleich als ein mit höchster Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan angesprochen werden muß, das politisch wie verfassungsrechtlich dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung und dem Bundespräsidenten an die Seite gestellt werden muß."[4] Hierauf gründete Leibholz sodann folgende konkrete Forderungen: 1. Aufhebung der Ressortierung des Gerichts beim Justizminister – das hieß Unterstellung der Verwaltung des Bundesverfassungsgerichts unter den Verfassungsgerichtspräsidenten als oberstem Dienstherr, der seinerseits mit den Repräsentanten der anderen Bundesorgane direkt und nicht mehr über den Justizminister zu verkehren hat; 2. Verselbständigung des Haushaltes des Bundesverfassungsgerichts, der nicht mehr länger als ein Kapitel im Einzelplan des Justizministers erscheinen sollte; 3. Einführung eines spezifischen Richterstatus, der vergleichbar sein müsse dem Status eines Ministers oder Abgeordneten.[5]

Während innerhalb des Gerichtes noch über den Statusbericht diskutiert wurde[6] und hierüber offiziell noch nichts an die Öffentlichkeit gedrungen war, gelangten erste Informationen an Justizminister Dehler, den zuständigen Ressortminister. Er stand zu dieser Zeit den Entwicklungen beim Bundesverfassungsgericht bereits aus anderen Gründen kritisch gegenüber, da er dem zweiten Senat glaubte vorwerfen zu können, daß er der „Sucht" anheimgefallen sei, „die Kompetenzen des Bundesverfassungsgerichts auszuweiten und neues Recht zu ‚schöpfen'", und der außerdem noch „Schwächen gegenüber sozialdemokratischen Forderungen" zeige. Die Mitteilungen über die in der Diskussion befindlichen Statusforderungen des Gerichts veranlaßten ihn nunmehr am 9. April 1952 zu einem Schreiben an Adenauer, in dem er seine Sorgen über die „Verhältnisse am Bundesverfassungsgericht" äußerte und den Karlsruher Richtern vorwarf, „einer Hybris sondergleichen verfallen" zu sein.[7]

Wesentlich anders als Dehler beurteilte der Fraktionsvorsitzende der CDU/CSU im Bundestag, Heinrich von Brentano, die Entwicklungen

---

3 So die Formulierung von Leibholz in der Einleitung zu: Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 113.

4 Status-Bericht abgedruckt in: ebenda, S. 120–137, Zitat S. 127 f.

5 Ebenda, S. 129 ff. Vgl. auch Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 306 ff.

6 Vgl. dazu Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 137 ff.: ergänzende Bemerkungen Geigers zum Status-Bericht und Nachtrag von Leibholz.

7 StBkAH III/24.

beim Bundesverfassungsgericht. Er nahm die am 27. Juni 1952 erfolgte Übersendung einer die Forderungen des Statusberichts zusammenfassenden Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts an die obersten Bundesorgane[8] zum Anlaß, den Bundeskanzler aufzufordern, „möglichst bald zu der Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts selbst Stellung zu nehmen". Brentano empfahl Adenauer, „den Anregungen des Gerichtes Rechnung zu tragen," da er glaubte, daß eine dahingehende Stellungnahme des Kabinetts „nur günstige psychologische Reaktionen auslösen würde".[9] Im Hinblick auf die in Karlsruhe anstehenden Entscheidungen über das von der Mehrzahl der SPD-Bundestagsabgeordneten angestrengte Normenkontrollverfahren und das Gutachtenersuchen des Bundespräsidenten über den Deutschland- und EVG-Vertrag war es für Brentano ein Akt politischer Klugheit, „wenigstens den berechtigten Wünschen" des Berichts nachzukommen und damit „Verstimmungen" über die Bundesregierung in Karlsruhe zu vermeiden.[10]

Den Rat Brentanos schlug Adenauer indessen in den Wind. Die nächsten Monate vergingen, „ohne daß das Geringste" geschah, um die im Statusbericht aufgestellten Forderungen zu erfüllen.[11] Die Bundesregierung setzte offensichtlich darauf, daß innerhalb des Gerichts die Zustimmung zum Statusbericht nicht einstimmig erfolgt war und insbesondere Präsident Höpker Aschoff erhebliche Bedenken geltend zu machen hatte. Dehler wandte sich daher in der zweiten Julihälfte 1952 mit der Bitte an Höpker Aschoff, eine „persönliche Stellungnahme" zum Statusbericht auszuarbeiten,[12] die der Verfassungsgerichtspräsident am 13. Oktober 1952 an den Justizminister übersandte.[13]

Hierin distanzierte er sich weitgehend von den Ausführungen des Statusberichtes und wies namentlich die darin enthaltene Auffassung zurück, daß das Bundesverfassungsgericht als ein Verfassungsorgan des Bundes anzusehen sei. Höpker Aschoff rekurrierte statt dessen auf § 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes, in dem lediglich von der Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts die Rede sei, eine Bestimmung, die nach Höpker Aschoff ebenso für alle oberen Bundesgerichte galt. Er konnte sich daher die Forderungen der Denkschrift nur in Fragen sekundärer Bedeutung zu eigen machen und vermochte ansonsten Dehler nicht zu raten, die „angeführten Änderungen durchzuführen".[14]

Um die Wirkung des Schreibens des Präsidenten in Grenzen zu halten, sandte Vizepräsident Katz in Übereinstimmung mit 19 anderen Verfassungsrichtern am 29. Oktober 1952 unaufgefordert seinerseits ein Schrei-

8 Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 144–148.

9 v. Brentano an Adenauer vom 4. 7. 1952, ACDP, V–001–284/4.

10 v. Brentano an Adenauer vom 23. 9. 1952, ACDP, V–001–284/4.

11 Ebenda.

12 Dies geht aus dem ersten Absatz eines Schreibens von Rudolf Katz an Dehler vom 29. 10. 1952 hervor, abgedruckt in: Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 156–159.

13 Abgedruckt ebenda, S. 149–156.

14 Zitat ebenda, S. 156.

ben an Dehler, in dem er kritisch zu den Ausführungen Höpker Aschoffs Stellung nahm und an den Forderungen der Statusdenkschrift festhielt.[15] Dabei verwies Katz abschließend nochmals darauf, daß Ausgangspunkt aller angeführten Änderungswünsche die Verfassungslage sei, die „die generelle Unabhängigkeit des Bundesverfassungsgerichts als eines obersten Bundesorganes von *jeder* Instanz" bedinge.

Noch ehe der Brief von Katz in Karlsruhe abgesandt worden war, erhielt die Mehrheit der Verfassungsrichter Hilfestellung durch den Bundesrat. Die Beratungen über den Haushalt 1953 nahm die Länderkammer zum Anlaß, den Wunsch des Bundesverfassungsgerichts zu unterstützen, „einen besonderen Einzelplan für das Bundesverfassungsgericht im Haushaltsplan des Bundes vorzusehen".[16] Im Dezember des gleichen Jahres wiederholte der Bundesrat diese Forderung.[17] Zur Begründung führte der Bundesratspräsident in einem Schreiben an den Bundeskanzler aus: „Allein die Aufnahme des Haushalts des Bundesverfassungsgerichts in einen besonderen Einzelplan entspricht der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht ist ein Verfassungsorgan, das den obersten Bundesorganen verfassungsrechtlich gleichsteht."[18]

Diese Argumentation nahm Höpker Aschoff im Auftrag des Plenums des Verfassungsgerichts in einem Schreiben vom 16. Januar 1953 auf, in dem er betonte, daß „das Bundesverfassungsgericht nicht einem Bundesminister unmittelbar nachgeordnet, sondern vielmehr ein selbständiges oberstes Bundesorgan ist". Daher könne es nicht angehen, daß das Bundesverfassungsgericht „einem Minister Voranschläge einreicht".[19] Dieser Brief ist ein Beleg dafür, daß das Verfassungsgericht nun mit Macht darauf drängte, seine Einbindung in das Ressort des Justizministers zu lösen und seine Anerkennung als Verfassungsorgan durchzusetzen. Der Nachdruck, mit dem dies geschah, war sicherlich nicht zuletzt eine Folge der krisenhaften Erschütterungen, unter denen gegen Ende des Jahres 1952 und zu Beginn des Jahres 1953 die Beziehungen zwischen der Bundesregierung – darin besonders betroffen der Justizminister – und dem Bundesverfassungsgericht zu leiden hatten.

3. Konflikte im Zusammenhang mit dem EVG- und Deutschlandvertrag

Ausgelöst wurden sie durch das Verhalten der Bundesregierung, die in Erwartung eines für sie negativen Votums des Bundesverfassungsgerichts über das Gutachtenersuchen des Bundespräsidenten betreffend die

15 Ebenda, S. 156–159.

16 Stenographischer Bericht über die 94. Sitzung des Bundesrates am 24. 10. 1952, S. 495.

17 Stenographischer Bericht über die 98. Sitzung des Bundesrates am 19. 12. 1952, S. 602.

18 Maier an Adenauer vom 19. 12. 1952: Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Haushaltes für das Rechnungsjahr 1953, S. 14, Archiv des Bundesrates.

19 Abgedruckt in: Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 159–161.

Westverträge nach Wegen suchte, doch noch eine positive Entscheidung des Verfassungsgerichts zu erlangen. Diesem Zweck diente bereits eine Rede Dehlers auf dem Parteitag der FPD in Bad Ems Ende November 1952, mit der er die Karlsruher Richter in aller Öffentlichkeit unter Druck zu setzen beabsichtigte, als er sagte: „Sie wissen, die Barriere des Bundesverfassungsgerichts besteht für unsere Verträge. Ich möchte hoffen, daß in dem höchsten deutschen Gericht keine politischen Willensentscheidungen, sondern Rechtsentscheidungen fallen. Ich möchte hoffen, daß sich beim Bundesverfassungsgericht der Geist des Sozialismus nicht auswirkt."[20] Der gleichen Absicht wie diese Äußerung Dehlers diente sodann die Einreichung der Klage der Mehrheitsparteien des Bundestages am 6. Dezember 1952, mit der sie die Erstattung des Gutachtens verhindern und die Entscheidung über die Verträge vom Plenum an den zweiten Senat des Gerichts verweisen wollten.[21]

Die Karlsruher Richter, unter denen sich schon nach Dehlers Emser Rede spürbare Verärgerung breitgemacht hatte,[22] glaubten sich dem Druck und dem offensichtlichen Manipulationsversuch der Bundesregierung widersetzen zu müssen. Sie wiesen am 9. Dezember 1952 die Äußerungen des Justizministers, die sie als herabsetzende Unterstellungen etikettierten, zurück[23] und fällten am 8. Dezember den auch innerhalb des Gerichts nicht unbestrittenen Spruch,[24] dem Gutachtenersuchen des Bundespräsidenten gegenüber der Klage der Mehrheitsparteien Vorrang zu geben und die künftigen Urteile der Senate über die Verträge an das Gutachten des Plenums zu binden.[25]

Die Bundesregierung, deren taktisches Manöver durch diese Entscheidung des Gerichts gescheitert war, reagierte mit außergewöhnlicher Schärfe. Am 12. Dezember 1952 veröffentlichte das Bulletin des Presse- und Informationsamtes eine Stellungnahme, in der dem Gericht vorgeworfen wurde, mit seinem Spruch vom 8. Dezember „sowohl über die Bestimmungen des Grundgesetzes wie auch über die des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes hinausgegangen" zu sein, „indem es aus eigener Machtvollkommenheit Recht" gesetzt habe. Die Bundesregierung beurteilte in dieser Veröffentlichung die Entscheidung vom 8. Dezember als vorläufigen Höhepunkt der Bestrebungen des Gerichts, „sich fortschreitend anstelle des Gesetzgebers" zu setzen, und stellte angesichts dieser Entwicklung die Frage, „ob die jetzige Struktur des Bundesverfassungs-

---

20 Zitiert nach dem Stenographischen Bericht über die 252. Sitzung des Bundestages am 4. März 1953, Bd. 15, S. 1296.

21 S.o.S. 288ff. Dazu sehr ausführlich auch Baring, Außenpolitik, S. 235ff.

22 Dies geht aus einem Brief Dehlers an Adenauer vom 28. 1. 1953 hervor, StBkAH III/23.

23 Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. II, S. 804.

24 Gegen den Bindungsbeschluß des Plenums votierten Geiger, der seine abweichende Meinung am 18. 12. 1952 auch der Öffentlichkeit mitteilte – s. z. B. Bericht der FAZ vom 19. 12. 1952: „Ein Richter begründet sein ‚Nein'" –, und Henneka, der seine Stellungnahme vom 19. 12. 1952 am 22. 12. 1952 zur vertraulichen Kenntnisnahme an Staatssekretär Strauß sandte. IfZ, ED 94/212 (NL W. Strauß).

25 Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. II, S. 804.

gerichts in allem seiner eigentlichen Aufgabe entspricht".[26] Noch einen Schritt weiter als diese offizielle Stellungnahme des Bundespresseamtes ging Justizminister Dehler, der am 10. Dezember 1952 für sich und die Bundesregierung die Anerkennung der Karlsruher Entscheidung ablehnte und sie als ein „Nullum" bezeichnete.[27] In einem privaten Telegramm vom gleichen Tage, das bald darauf auch in die Öffentlichkeit gelangte, faßte Dehler sodann seine Vorwürfe an die Adresse des Verfassungsgerichts in die harten Worte: „Das Bundesverfassungsgericht ist in einer erschütternden Weise von dem Wege des Rechts abgewichen und hat dadurch eine ernste Krise geschaffen."[28]

Bundeskanzler Adenauer, dessen Urteil über das Verfassungsgericht in jenen Tagen nicht weniger kritisch als das Dehlers ausfiel,[29] erkannte jedoch relativ schnell, daß die Reaktion der Bundesregierung und vor allem des Bundesjustizministers auf die Entscheidung des Verfassungsgerichts allzu heftig ausgefallen war und für die künftige Ausgestaltung der Beziehungen zwischen Bundesregierung und Bundesverfassungsgericht nicht förderlich sein konnte. So bat er Dehler bereits am 16. Dezember 1952 davon abzusehen, seine Bedenken gegen die Entwicklungen in Karlsruhe in einem formellen Schreiben an den Präsidenten des Gerichts geltend zu machen.[30] Adenauer hielt es für erforderlich, vor einem entsprechenden Schritt „zunächst einmal die ganze Sache etwas abklingen" zu lassen.[31] Seinen Beitrag hierzu leistete er am 19. Dezember, als er mit Höpker Aschoff und Heuss zu einer ausführlichen Unterredung zusammentraf und anschließend eine Presseerklärung der Bundesregierung veröffentlichen ließ, in der es hieß: „Das Bundeskabinett stellt einmütig fest, daß es niemals daran gedacht hat, die Rechte und die Würde des Bundesverfassungsgerichts anzutasten oder auch nur in Zweifel zu ziehen. Das Bundeskabinett achtet das Bundesverfassungsgericht als einen integrierenden Bestandteil des demokratischen Rechtsstaates."[32]

Diese offizielle Erklärung verdeutlichte der Pressechef der Bundesregierung, Felix von Eckardt, am gleichen Tage vor der Presse mit den Worten, „der Bundeskanzler sei nach wie vor der festen Überzeugung, daß kein Kampf zwischen der Bundesregierung und dem Bundesverfassungsgericht bestehe und das Gericht nach wie vor das Vertrauen Bonns

---

26 Die Stellungnahme stand unter der Überschrift „Fragen um das Bundesverfassungsgericht."

27 Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 250.

28 Vgl. Friesenhahn, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 47 f.

29 Am 15. 12. 1952 erklärte Adenauer vor dem Bundesvorstand der CDU: „Es schwebt gewissen Leuten im Bundesverfassungsgericht vor, als Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts das oberste politische Organ zu werden über den Bundestag hinaus, das oberste politische Organ im juristischen Gewande." ACDP, VIII–001–002/3.

30 Ein entsprechender ausführlicher Briefentwurf Dehlers lag am 11. 12. 1952 vor, NL Dehler 73.

31 Adenauer an Dehler vom 16. 12. 1952, NL Dehler 73.

32 Abgedruckt in: Die Neue Zeitung vom 20. 12. 1952.

genieße".[33] Adenauer legte in den letzten Dezembertagen des Jahres 1952 allen Wert darauf, das Verhältnis der Bundesregierung zum Verfassungsgericht wieder in Ordnung zu bringen, und er richtete deshalb die „dringende Bitte" an seinen Justizminister, sich vorerst „nicht in irgendwelche Gespräche, die das Bundesverfassungsgericht betreffen, einzulassen".[34]

Wenn Adenauer allerdings gehofft hatte, damit die Vorgänge vom 10. Dezember 1952 aus der öffentlichen Diskussion herauszubringen und der schnellen Vergessenheit anheimfallen lassen zu können, so machte ihm die SPD am 20. Dezember 1952 einen Strich durch die Rechnung, indem sie Mißbilligungsanträge gegen Dehler und Adenauer im Bundestag einbrachte; gegen Dehler wegen seiner „herabsetzenden Äußerungen" über das Verfassungsgericht; gegen Adenauer, weil er zu diesen herabsetzenden Äußerungen seines Justizministers geschwiegen hatte.[35] Als der Bundestag hierüber endlich am 4. und 5. März 1953 debattierte und Dehler das Wort ergriff,[36] machte er in wenigen Augenblicken alle Versuche des Kanzlers zunichte, die Konfliktlage zwischen Justizminister und Verfassungsgericht zu beseitigen. Dehler, als leidenschaftlicher Redner bekannt, ließ sich erneut fortreißen, schwere Vorwürfe an die Adresse des Bundesverfassungsgerichts zu richten. Aus dessen bisheriger Spruchpraxis meinte der Justizminister das Bestreben des Gerichts erkennen zu können, sich zu einer „Überregierung" und einem „Überparlament", zum „Herr der Verfassung" aufschwingen zu wollen. Dagegen setzte Dehler seine Auffassung, daß das Bundesverfassungsgericht ein Gericht sei, „ein echtes Gericht und nur ein Gericht", dessen „Entscheidungen ausschließlich Rechtsentscheidungen" sein dürften. Schließlich verstieg sich Dehler zu der zweimaligen Äußerung, daß er es als „Pflicht" seines Amtes empfinde, „die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sorgfältig zu überwachen".[37]

Mit diesen Ausführungen leistete sich Dehler einen Bärendienst, denn das Karlsruher Gericht ließ Dehlers Angriff auf seine Stellung nicht auf sich beruhen. Höpker Aschoff wandte sich am Abend des 14. März 1953 über den Rundfunk an die Öffentlichkeit, um die Auslassungen Dehlers richtigzustellen.[38] Er wies die Behauptung des Justizministers zurück, daß das Bundesverfassungsgericht jemals beansprucht habe, „Herr der Verfassung zu sein oder schiedsrichterliche Funktionen im politischen

---

33 Zitiert nach dem Artikel „Kabinett erkennt einmütig die Rechte des Verfassungsgerichts an" in der Neuen Zeitung vom 20. 12. 1952.

34 Adenauer an Dehler vom 20. 12. 1952, StBkAH III/23.

35 Drucksachen des Bundestages Nr. 3974 und Nr. 3955.

36 Stenographisches Protokoll über die 252. Sitzung des Bundestages am 4. 3. 1953, Bd. 15, S. 12099.

37 Diese Äußerung ebenda, S. 12103. Wenig später kleidete er dann den Anspruch auf Überwachung des Gerichtes in die Frage: „Wenn man Wächter der Verfassung einsetzt – quis custodiet custodes ipsos – wer bewacht am Ende die Wächter des Staates?" S. 12105.

38 Den Text dieser Rede sandte Höpker Aschoff am 14. 3. 1952 an den Vorsitzenden der Bundestagsfraktion der SPD, NL Menzel R 47. Hiernach die folgenden Zitate.

Streit auszuüben". Das Gericht habe sich stets „unter die Verfassung gestellt und seine Entscheidungen als reine Rechtsentscheidungen charakterisiert". Allerdings, so fuhr Höpker Aschoff fort, bedinge die Eigenart der Funktion des Verfassungsgerichts notwendig, „daß seine Entscheidungen in den politischen Raum hineinwirken". Der Verfassungsgerichtspräsident korrigierte sodann einige Zitate Dehlers und verwies abschließend darauf, „daß keine rechtsstaatliche Verfassung der Regierung die Kompetenz zuspricht, die Rechtsprechung zu ‚überwachen', wie sie der Justizminister in seiner Rede vom 4. März 1953 in Anspruch" genommen habe. Das Tischtuch zwischen Höpker Aschoff und Dehler, die bis 1952 ein freundschaftliches Verhältnis verbunden hatte, war von nun an zerschnitten, und es war Höpker Aschoff, der im vereinten Bemühen mit Bundespräsident Heuss zu verhindern wußte, daß Dehler im zweiten Kabinett Adenauer wieder mit dem Amt des Justizministers betraut wurde.[39]

Adenauer hat zu diesem Zeitpunkt um Dehlers Position nicht gekämpft, da er erkennen mußte, daß sein Verbleiben im Ministeramt die Beziehungen der Bundesregierung zum Bundespräsidenten und zum Bundesverfassungsgericht belasten mußte. Seine Distanzierung von Dehler zeichnete sich bereits Anfang Januar 1953 ab[39a] und setzte sich in den Sitzungen des Bundestages am 28. Januar 1953[40] und vor allem am 5. März 1953 fort, als Adenauer bewußt davon absah, sich die Kritik Dehlers am Bundesverfassungsgericht zu eigen zu machen, und mit der Bemerkung von ihm abrückte, daß der Bundeskanzler „weder das Recht noch die Möglichkeit" habe, „jede einzelne Rede eines Bundesministers, die ja alle auch gleichzeitig Parteipolitiker sind, vorher zu zensieren oder nachher Rügen auszuteilen".[41] Dabei verdient festgehalten zu werden, daß der Kanzler mit seinem Justizminister im Urteil über das Verfassungsgericht voll und ganz übereinstimmte, wie seine Äußerungen zeigen, die er gut zwei Monate später vor dem Bundesvorstand der CDU machte. Hier erklärte er: „Das Bundesverfassungsgericht [. . .] ist tatsächlich der Diktator Deutschlands. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet nach seinem Gutdünken. Es gibt keine Macht in Deutschland, die es irgendwie rektifizieren kann, und es kann auch Materien, die sonst nur durch Gesetz geregelt werden können, im Falle der Not selbst regeln."[42] Der Bundeskanzler hütete sich indessen, mit solchen Feststellungen an die Öffentlichkeit zu treten, in der er sich statt dessen – wie seine Ausführungen vor dem Bundestag am 5. März zeigen – zum Verteidiger der Rechte des Verfassungsgerichts aufwarf und der SPD vorwarf, durch

---

39 Persönliche Mitteilung von Willi Geiger vom 20. 10. 1981.

39a Vgl. Baring, Außenpolitik, S. 257.

40 Stenographisches Protokoll über die 247. Sitzung des Bundestages am 28. 1. 1953, Bd. 14, S. 12110.

41 Stenographisches Protokoll über die 253. Sitzung des Bundestages am 5. 3. 1953, Bd. 15, S. 12161.

42 ACDP, VIII–001–002/3. Zu dieser Problematik die korrigierenden und differenzierenden Ausführungen von Laufer, Entscheidungsgewalt, S. 229 ff.

ihr Vorgehen das Verfassungsgericht in einen politischen Streit herabgezogen und damit seine Krise herbeigeführt zu haben.[43]

Ob dieser Versuch Adenauers, Gräben zwischen der SPD und dem Verfassungsgericht aufzureißen und die Bundesregierung als eigentlichen Wahrer seiner Rechte hinzustellen, in Karlsruhe Eindruck zu erwecken vermochte, läßt sich allerdings bezweifeln. Denn auch den Verfassungsrichtern waren die Manöver nicht verborgen geblieben, mit denen die Bundesregierung und die Mehrheitsparteien des Bundestages die infolge des Ausscheidens der Richter Claus Leusser und Kurt Zweigert notwendig gewordenen Nachwahlen torpedierten.[44] Zudem war es die SPD-Fraktion, die sich zum Sprecher der Interessen des Verfassungsgerichts in der Statusfrage machte, als sie im Bundestag den Antrag einbrachte, im Haushaltsplan „für das Rechnungsjahr 1953/54 und künftig einen gesonderten Haushaltsplan einzurichten."[45] In der daraufhin erneut einsetzenden Diskussion über die Statusfrage standen sich sogleich wieder das Verfassungsgericht und die Bundesregierung in der aus dem Jahr zuvor schon bekannten Frontstellung gegenüber. Dabei war jedoch nicht zu übersehen, daß das Verfassungsgericht ständig Positionsgewinne erzielte und die Bundesregierung zunehmend in die Defensive geriet.

4. Fortsetzung der Statusdiskussion und Durchsetzung der Karlsruher Forderungen

Seit dem 15. März verfügte die Bundesregierung über ein Rechtsgutachten über die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, das der Bonner Staatsrechtslehrer Richard Thoma im Auftrag des Justizministers erstellt hatte.[46] Thoma vermochte dem grundsätzlichen Anspruch des Verfassungsgerichts, daß ihm Verfassungsorganqualität zukomme, und den daraus abgeleiteten konkreten Reformforderungen nicht zuzustimmen. Allein aufgrund „rechtsstaatlicher Prinzipien" hielt er gewisse Bestimmungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes für reformbedürftig: Von den im Statusbericht verlangten wesentlichen Änderungen fand seine Zustimmung nur die Forderung nach dem Recht für den Bundesverfassungsgerichtspräsidenten, mit den Repräsentanten der anderen Bundesorgane in unmittelbaren Schriftverkehr zu treten.

Das Gutachten Thomas, das in seinen grundsätzlichen Ausführungen

---

43 Ausführungen Adenauers in der 253. Sitzung des Bundestages am 5. 3. 1953, Stenographischer Bericht, Bd. 15, S. 12162. Auch hierin stimmte er mit Dehler überein. Dazu Dehler an Höpker Aschoff vom 23. 12. 1952: „Die Sozialdemokratie treibt eine verbrecherische Politik. Sie ist bereit, die Lebensrechte unseres Volkes aufs Spiel zu setzen, nur um auf diesem Wege zur Macht zu kommen. Sie versucht, hierbei das Bundesverfassungsgericht als Mittel für ihre trüben Zwecke zu verwenden." NL Dehler 73.

44 Dazu Billing, Problem, S. 189 ff.

45 Dehler an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 13. 4. 1953, BA, B 122/2168. Vgl. auch Stenographisches Protokoll der 257. Sitzung des Bundestages am 25. 3. 1953, Bd. 15, S. 12427.

46 Abgedruckt in: Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 161–194.

der bisher eingenommenen Haltung des Justizministers entsprach, fand in einer Kabinettsvorlage Dehlers vom 13. April 1953[47] ausführliche Verwendung, die zum Antrag der SPD-Fraktion zum Haushalt des Bundesverfassungsgerichts Stellung bezog. Abgesehen von eben dem Zugeständnis des unmittelbaren Schriftverkehrs zwischen Bundesverfassungsgerichtspräsident und den übrigen Bundesorganen wich Dehler kein Jota von seinem Rechtsstandpunkt ab. Er sprach sich dafür aus, dem Verfassungsgericht auch in Zukunft einen eigenen Haushaltsplan zu verweigern, die Unterstellung der Verwaltung des Gerichts unter den Bundesjustizminister beizubehalten und auch an der dienstlichen Stellung der Richter nicht zu rütteln.

Ebenso unverrückbar wie Dehler hielt jedoch auch das Verfassungsgericht an seiner im Statusbericht vorgetragenen Auffassung fest. Am 3. Juni 1953 legte Höpker Aschoff im Auftrag des Plenums Bemerkungen zum Rechtsgutachten Thomas vor, die die grundlegenden Ausführungen des Statusberichts nochmals in knapper Form präzisierten und die konkreten Reformforderungen nochmals zusammenfaßten.[48]

Obgleich es somit den Anschein hatte, als ob die jeweiligen Positionen unverrückbar festgezurrt seien und für das Verfassungsgericht nur noch geringe Chancen bestünden, daß seinem Anliegen Rechnung getragen würde, bewies die weitere Entwicklung das Gegenteil. Bereits der Bundeshaushaltsplan 1953/54 enthielt für das Bundesverfassungsgericht einen eigenen Einzelplan, und ungefähr zur gleichen Zeit erfolgte auch die Herauslösung der Verwaltung des Verfassungsgerichts aus dem Ressort des Justizministers; ihr oberster Dienstvorgesetzter war von nun an der Bundesverfassungsgerichtspräsident. Die unabhängige, „nicht der Weisungsgewalt und Dienstaufsicht eines Dienstvorgesetzten" unterworfene Stellung der Richter des Bundesverfassungsgerichts[49] war bald ebenso unbestritten wie die Auffassung, daß das Gericht „als berufener Hüter der Verfassung ein mit größter Autorität ausgestattetes Verfassungsorgan" sei, „das verfassungsrechtlich auf gleicher Stufe mit den anderen Verfassungsorganen" stehe.[50] An der unabhängigen und autonomen Stellung des Gerichts im Gewaltenteilungssystem, an seinen nicht unbeträchtlichen Einflußmöglichkeiten, Regierungshandeln zu kontrollieren und zu hemmen, bestand bereits am Ende der ersten Legislaturperiode kein Zweifel mehr, und das Verfassungsgericht hat es in den folgenden Jahren vermocht, über alle Novellierungen des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes[51] hinweg seine Stellung zu festigen und seine Autorität zu erhöhen.

---

47 Dehler an den Staatssekretär des Bundeskanzleramtes vom 13. 4. 1953, BA, B 122/2168.

48 Abgedruckt in: Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 194–207.

49 Zitat nach Leibholz in ebenda, S. 114.

50 So die Formulierung in einem Schreiben des Bundesverfassungsgerichtspräsidenten an den Justizminister vom 28. 7. 1955, abgedruckt in: Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 208–210, Zitat auf S. 209. Zur Würdigung der Durchsetzung der Statusforderungen des Verfassungsgerichts ausführlich Laufer, Verfassungsgerichtsbarkeit, S. 312 ff. Einleitung von Leibholz zu Status des Bundesverfassungsgerichts, S. 110 ff.

51 Übersicht über diese Änderungen in: Heyde, Bundesverfassungsgericht, passim.

Schlußbemerkungen: Der starke Bundeskanzler

Am 6. September 1953 fand die zweite Bundestagswahl statt. Hierbei steigerten CDU und CSU ihren Stimmenanteil gegenüber 1949 um mehr als 12%. Diesen Zuwachs verdankten sie hauptsächlich – wie sich eindeutig nachweisen läßt[1] – ihrem Kanzler Adenauer. Hiermit zog ein Teil der Wählerschaft die Konsequenzen aus einer – mehrheitlich positiv bewerteten – Entwicklung, die sich in ihren Augen im Zuge des Staatsaufbaus und infolge der Regierungspraxis bis 1953 stetig und nahezu unaufhaltsam vollzogen hatte: die Herausbildung und Stabilisierung der Kanzlerstellung zur eindeutigen und unangreifbaren Machtposition des bundesrepublikanischen Regierungssystems in den fünfziger Jahren. Voraussetzung hierfür waren freilich die strukturellen Bestimmungen des Grundgesetzes – daß sie so und nicht anders realisiert wurden, war allerdings in erster Linie das persönliche Verdienst Adenauers, der die dem Bundeskanzler gegebenen verfassungsrechtlichen Befugnisse auszuschöpfen vermochte. Mit einer zusammenfassenden Übersicht über Stationen und einzelne Aspekte dieses Machtbildungs- und Machtsicherungsprozesses soll diese Arbeit abgeschlossen werden.

Als erster wichtiger Schritt Adenauers auf dem Weg zum Kanzleramt ist seine Wahl zum Präsidenten des Parlamentarischen Rates im Spätsommer 1948 anzusehen. Von dieser Position aus überspielte er binnen kurzem die Ministerpräsidenten. Er verdrängte sie aus ihrer bevorzugten Stellung als Ansprechpartner der Alliierten und zog diese Kompetenz an das von ihm wahrgenommene Präsidentenamt. Damit gewann er einen Autoritätszuwachs und erzielte Positionsvorteile für die Durchsetzung seiner eigenen politischen Ambitionen. Seit dem Jahreswechsel 1948/49 wurde Adenauers Name stets genannt, wenn die Besetzung der künftigen Spitzenämter des Bundes zur Diskussion stand. Es gibt genügend Hinweise, daß er selbst seit dieser Zeit auf das Kanzleramt zusteuerte. Hierauf verweisen nicht zuletzt die vorbereitenden Arbeiten, die er im ersten Halbjahr 1949 für den Aufbau der künftigen Bundesbehörden anstellen ließ.

Einen Beweis für seine Fähigkeit, einmal errungene Positionen zu behaupten, erbrachte Adenauer im Frühjahr 1949. Als die Alliierten den Parlamentarischen Rat nach dem Abschluß seiner Arbeiten auflösten, gelang es Adenauer, die Mitspracherechte von Abgeordneten des Parlamentarischen Rates an den Überleitungsarbeiten der Ministerpräsidenten sicherzustellen und sich selbst als gleichberechtigten Vorsitzenden an die Spitze des entscheidenden Überleitungsgremiums wählen zu lassen. Die Ergebnisse der Überleitungsarbeiten selbst sollten nur empfehlenden

1 Heidenheimer, Regierungschef, S. 254 ff.

Charakter haben: Diese Einschränkung hatte nicht zuletzt Konrad Adenauer durchgesetzt, der es für notwendig erachtete, daß der künftige Bundeskanzler beim Aufbau der Ministerien Handlungsfreiheit besaß.

Aufgrund der Ergebnisse der Bundestagswahl vom 14. August 1949 war eine bürgerliche Koalition in Fortsetzung der Zusammenarbeit von CDU/CSU, FDP und DP, wie sie bereits im Frankfurter Wirtschaftsrat praktiziert worden war, möglich – aber vor allem innerhalb der CDU auch sehr umstritten. Hier bedurfte es erst der souveränen Regie Adenauers, der sich als allen Kontrahenten überlegener Stratege und Taktiker erwies, um die Koalition ohne Beteiligung der SPD unter seiner Kanzlerschaft durchzusetzen. Diese Grundsatzentscheidung vermochte Adenauer im folgenden dadurch zu stabilisieren, daß er auch die Personalfragen weitgehend in seinem Sinne zu entscheiden wußte. Auf die Positionen des Bundespräsidenten und des Bundestagspräsidenten gelangten „seine" Kandidaten, und in sein Kabinett berief er fast nur Männer, die er selbst gewünscht oder gegen die er nichts einzuwenden hatte, auf jeden Fall aber Persönlichkeiten, die – von Fritz Schäffer einmal abgesehen – der politischen Erfahrung und Autorität des Kanzlers wenig entgegenzusetzen hatten. Lediglich die Besetzung der Ämter des Bundesratspräsidenten mit Karl Arnold und des Innenministers mit Gustav Heinemann erfolgte gegen den Willen Adenauers.

Die Auswirkungen dieser Niederlagen hielt Adenauer jedoch in Grenzen. Die Versuche Karl Arnolds, aus dem Amt des Bundesratspräsidenten eine Machtposition zu machen, scheiterten nicht nur am Widerstand der übrigen Ministerpräsidenten – auch der Bundeskanzler trug seinen Teil dazu bei, daß die Ambitionen des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten nicht realisiert wurden. Heinemanns Bewegungsspielraum schränkte Adenauer von Beginn an dadurch ein, daß er die Personalpolitik im Innenministerium selbst stark beeinflußte. Als sich im Herbst 1950 die Konfliktsituation zwischen ihm und dem Innenminister zuspitzte, führte dies zu Heinemanns Entlassung. Im Zusammenhang hiermit fiel zugleich die Entscheidung zur Auswechselung des Bundestagspräsidenten, da sich Adenauers Kandidat von 1949, Erich Köhler, für die Wahrnehmung dieses Amtes als unfähig erwiesen hatte.

Der Fall Heinemann zeigt beispielhaft, daß der Bewegungsfreiheit der Minister unter Adenauer deutliche Grenzen gesetzt waren. Für sie war nur so lange Platz im Kabinett, wie sie den absoluten Führungsanspruch des Kanzlers anerkannten. Ihn leitete dieser daraus ab, daß nach dem Grundgesetz allein der Kanzler das Vertrauen des Parlaments benötigt, der damit – so Adenauers Auffassung – auch für die Tätigkeit der einzelnen Minister die Verantwortung zu tragen habe. Hiergegen ist von seiten der Minister anfangs opponiert worden – aufs Ganze gesehen allerdings ohne Erfolg. Dabei kam Adenauer zustatten, daß er die Minister im persönlichen Umgang auf Distanz zu halten vermochte. Kein einziger von ihnen schaffte es, sein Verhältnis zu Adenauer in eine Form zu bringen, die es ihm ermöglicht hätte, mit dem Kanzler auf annähernd gleicher Ebene zu verkehren. Sie ordneten sich letztendlich Adenauer

immer wieder unter, nahmen seine Eigenmächtigkeiten hin und gaben sich damit zufrieden, nur unvollständig, zu spät oder überhaupt nicht über wichtige Vorgänge unterrichtet zu werden. So fielen z. B. Entscheidungen in der Außen- und Verteidigungspolitik, ohne daß das Kabinett zuvor informiert wurde. Ein solches Vorgehen konnte sich der Kanzler auch deshalb erlauben, weil er Rivalitäten und Meinungsverschiedenheiten zwischen einzelnen Ministern bestehen ließ, ihren Ressortegoismus förderte und damit verhinderte, daß das Kabinett zu einem geschlossenen Auftreten gegen ihn zusammenfand. Schließlich gewann Adenauer gegenüber seinen Ministern dadurch noch weitere Positionsvorteile, daß er sich zunächst die Führung der Außen- und Verteidigungspolitik selbst vorbehielt und den Aufbau der für ihre Durchführung erforderlichen Verwaltungen innerhalb des Bundeskanzleramtes bzw. unter seiner direkten Aufsicht bewerkstelligen ließ.

Mit dem Bundeskanzleramt gerät diejenige Behörde ins Blickfeld, ohne die Adenauer zu keinem Augenblick in der Lage gewesen wäre, seinen Machtanspruch innerhalb der Exekutive in der Weise durchzusetzen, wie er es tatsächlich getan hat. Die Errichtung dieses Amtes geht auf die Empfehlung des Organisationsausschusses der Ministerpräsidentenkonferenz zurück. Er zog aus der Entscheidung des Parlamentarischen Rates, das Regierungssystem der Bundesrepublik durch die Regierung zu stabilisieren und die Führung der Regierungspolitik dadurch zu begünstigen, daß wesentliche Kompetenzen beim Kanzler angesiedelt wurden, die Konsequenz, dem Kanzler eine Behörde zu unterstellen, deren Befugnisse so gestaltet sein sollten, daß sie den Kanzler befähigten, die Regierungspolitik zu koordinieren und zu kontrollieren. Entsprechend diesem Vorschlag ließ Adenauer das Bundeskanzleramt durch Globke aufbauen. Über die ihm formell zustehenden Kompetenzen hinaus konnte die Effizienz des Kanzleramtes noch dadurch um etliches gesteigert werden, daß es Adenauer und Globke gelang – wie im einzelnen nachgewiesen wurde –, beim Aufbau der Ministerien starken Einfluß auf die Personalpolitik zu gewinnen und wichtige Führungspositionen in der Beamtenschaft mit Vertrauensleuten der Spitzenbeamten des Kanzleramtes zu besetzen.

Gestärkt wurde Adenauers Stellung darüber hinaus durch das Verhältnis, das sich zwischen ihm und den Mehrheitsfraktionen des Bundestages entwickelte. Von Beginn an hat Adenauer auf der absoluten Unterstützung durch die CDU/CSU-Fraktion bestanden und diesen Anspruch in allen wichtigen Fragen auch durchgesetzt. Sein Verhältnis zu den Vorsitzenden der Mehrheitsfraktionen besaß eine ähnliche Qualität wie das zu den Ministern: In aller Regel erkannten die führenden Parlamentarier die Autorität des patriarchalischen Kanzlers an und fügten sich seinen Entscheidungen. Daß sich diese Konstellation herausbildete, lag nicht zuletzt daran, daß die Möglichkeit einer alternativen Koalitionsbildung zur Mehrheit von 1949, die allein in einer Großen Koalition bestanden hätte, im Verlauf der Legislaturperiode durch den vom Kanzler und Oppositionsführer eingeschlagenen Konfrontationskurs immer weni-

ger Realisierungschancen besaß. Auch dieses Spannungsverhältnis trug zur Stabilisierung der Regierung erheblich bei und verstärkte das Interesse ihrer parlamentarischen Basis an einer erfolgreichen Regierungsarbeit. So blieben denn auch die wiederholten Drohungen der FDP-Fraktion, die Koalition zu verlassen, in ihrer Wirkung begrenzt. In aller Regel genügte es, daß der Kanzler dem Wunsch der FDP nach der Besetzung einer mehr oder weniger bedeutenden Position nachkam, um den kleinen Koalitionspartner wieder fest an die Regierung zu binden.

Auch Bundespräsident Heuss trug das Seine zur Stabilisierung von Adenauers Kanzlerstellung bei, da er insgesamt erfolgreich bestrebt war, das Amt des Bundespräsidenten aus der Tagespolitik herauszuhalten und Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundeskanzler, zu denen es hin und wieder gekommen ist, nicht in der Öffentlichkeit auszutragen. Hiermit stellte sich Heuss in Gegensatz zu Auffassungen, die 1949/50 von einigen Staatsrechtslehrern, von leitenden Beamten im Präsidialamt und auch von Minister Blücher vertreten wurden. Sie erkannten zwar an, daß die Rechte des Bundespräsidenten gegenüber denen des Weimarer Reichspräsidenten erheblich beschnitten worden waren, folgerten dann jedoch unter Hinweis auf die deutsche Rechtstradition, daß dem Bundespräsidenten über die ihm im Grundgesetz formalrechtlich zugewiesenen Aufgaben hinaus Einwirkungsmöglichkeiten auf die Politik des Bundes zustünden. Heuss ist dieser Argumentation nur anfänglich gefolgt und hat dann mit Entschiedenheit allen Bestrebungen, dem Amt des Bundespräsidenten politische Leitungsfunktionen auf Kosten des Bundeskanzlers zuzuweisen, einen Riegel vorgeschoben. Adenauer förderte diesen Prozeß dadurch, daß er stets auf ein gutes Verhältnis zu Heuss bedacht blieb und bei Meinungsverschiedenheiten nicht auf der unbedingten Durchsetzung seines Standpunktes beharrte, sondern einen Ausgleich im persönlichen Gespräch suchte.

Von ganz anderer Qualität waren die Beziehungen Adenauers zum Bundesrat. Hier dominierte der Konfliktcharakter, der auf eine ganze Reihe von Gründen zurückzuführen ist. Die persönlichen Vorbelastungen aus der Zeit vor der Weststaatgründung, als es zwischen dem Parteiführer Adenauer und den Ministerpräsidenten immer wieder zu Reibungen und Auseinandersetzungen gekommen war, und die Wahl Arnolds zum Bundesratspräsidenten vom September 1949, die gegen Adenauers Regierungsbildung gerichtet war, spielten hier ebenso eine Rolle wie das – strukturell vorgegebene – Bestreben des Bundesrates, seine Mitspracherechte auszuweiten. Von Bedeutung war aber auch die im Gegensatz hierzu – nicht ohne Schärfe – verfolgte Linie Adenauers, die Kompetenzen des Bundesrates einzuschränken, ihn bei der Behandlung bestimmter Fragen zu umgehen und ihn nur ungenügend zu informieren. So führten Bundeskanzler und Bundesrat während der gesamten Dauer der ersten Legislaturperiode einen Kleinkrieg gegeneinander. Dessen Ergebnis war, daß der Bundesrat seine Rechtsstellung gegenüber der Bundesregierung festigte und seine Mitwirkungsmöglichkeiten am Gesetzgebungsprozeß und am Erlaß von Rechtsverordnungen durch Ausweitung der Zustim-

mungsbedürftigkeit beträchtlich vermehrte. Im Falle der außenpolitischen Grundentscheidungen hingegen überwand der Kanzler den zeitweise opponierenden Bundesrat. Dieser bestätigte damit, daß die Entscheidungen über die „Lebensfragen der Nation" in die Kompetenz des Bundeskanzlers und seiner parlamentarischen Basis fielen.

Auch im Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und Bundesregierung überwog der Konflikt, der zunächst daher rührte, daß das Gericht im Gegensatz zur Auffassung der Bundesregierung von Anfang an von seinem Verfassungsorganstatus ausging und hieraus konkrete Forderungen auf Unabhängigkeit vom Justizminister gegenüber der Bundesregierung ableitete. Da auch die Karlsruher Rechtsprechung bei der Regierung immer wieder Verärgerung auslöste, steigerte sich die Spannung in den Beziehungen zwischen Bundesregierung und Verfassungsgericht ständig. Sie erreichte ihren Höhepunkt, als das Gericht in die Auseinandersetzungen über die umstrittenen Westverträge hineingezogen wurde. Obwohl auch Adenauer die Entscheidungen des Gerichtes in dieser Frage intern heftig kritisierte, hielt er sich – im Gegensatz zu Justizminister Dehler – in der Öffentlichkeit mit entsprechendem Tadel zurück und suchte schon bald nach einem Ausgleich mit dem Verfassungsgericht. Er erkannte, daß ein Dauerkonflikt mit Karlsruhe für die Bundesregierung keineswegs förderlich sein konnte. Denn schon am Ende der Legislaturperiode konnten keine Zweifel mehr an der unabhängigen und autonomen Stellung des Gerichtes bestehen, und es war für jedermann erkennbar, daß es über nicht unbeträchtliche Möglichkeiten verfügte, Regierungshandeln zu kontrollieren und zu hemmen.

Trotz der relativen Erfolge von Bundesrat und Bundesverfassungsgericht in der Auseinandersetzung mit dem Bundeskanzler, durch die sie in bestimmten Situationen zu seinen einflußreichen Gegenspielern werden konnten, standen insgesamt Staatsaufbau und Regierungspraxis unter der Dominanz des ersten Bundeskanzlers. Adenauer hat es wie kein anderer verstanden, in den Jahren zwischen 1948 und 1953 der zweiten – erfolgreichen – deutschen Demokratiegründung seinen Stempel aufzudrücken. Im Hinblick hierauf gilt die Feststellung von Terence Prittie, daß diese fünf Jahre die „ertragreichsten" in Adenauers politischem Wirken gewesen sind.[2]

2 Prittie, Adenauer, S. 298.

Quellen- und Literaturverzeichnis

I. Unveröffentlichte Quellen

1. Amtliche Überlieferungen

Bundesarchiv Koblenz (BA)

Z 4: Länderrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
Z 11: Personalamt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
Z 12: Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes
Z 13: Direktorialkanzlei des Verwaltungsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
B 106: Bundesministerium des Innern (Handakten Keßler)
B 122: Bundespräsidialamt
B 136: Bundeskanzleramt (beschränkte Aktenauswahl)

Parlamentsarchiv des Deutschen Bundestages Bonn (Parl. Arch.)

Präsidialregistratur Köhler
Präsidialregistratur Ehlers
Bestand 2: Wirtschaftsrat des Vereinigten Wirtschaftsgebietes
Protokolle der Sitzungen des Organisationsausschusses des Parlamentarischen Rates
Protokolle der Sitzungen der Ausschüsse des Bundestages (insbesondere für Haushalt, innere Verwaltung und Beamtenrecht sowie des 47. Untersuchungsausschusses) (1949–1953)
Akten des Wahlmännerausschusses (Bundesverfassungsgericht) (1951–1953)
Gesetzesdokumentationen (1. Legislaturperiode)

Archiv des Bundesrates Bonn

Parlamentsdienst 1949–1953
Protokolle der Sitzungen der Ausschüsse des Bundesrates (unter Einbeziehung des Auswärtigen Ausschusses) (1949–1953)
Protokolle der Sitzungen des Ständigen Beirats (1949–1953)
Walter Meyer: Das Sekretariat des Bundesrates. Eine behördengeschichtliche Darstellung (Unveröffentlichtes Manuskript, Bonn 1959)

Bayerisches Hauptstaatsarchiv München (BayHStA)

MA: Ministerium des Äußern (darin auch Handakten Karl Schwend)
Der Bevollmächtigte des Freistaats Bayern beim Bund, Dienststelle Bonn

2. Parteiakten

Archiv für Christlich-Demokratische Politik Sankt Augustin (ACDP)

VII-001-001/1–14 + 002/1–8: Protokolle der Sitzungen des Bundesvorstandes der CDU (1950–1953)
VII-001-019/1–15: Protokolle der Sitzungen des Bundesausschusses der CDU (1950–1953)

VIII-001-002/ 1–3	Protokolle der Sitzungen des Vorstandes der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (1949–1953)
VIII-001-006/ 1–2	Protokolle der Sitzungen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion (1949/50)
V-001-284/4	Akten der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 1. Legislaturperiode (betr. Bundesverfassungsgericht)

Archiv der sozialen Demokratie Bonn (AdsD)

Bestand Schumacher
Bestand Ollenhauer
Protokolle der Sitzungen des Parteivorstandes der SPD (1949–1953)
Protokolle der Sitzungen der SPD-Bundestagsfraktion (1949–1953)
Sammlung Personalia

Archiv der Friedrich-Naumann-Stiftung Bonn (AFNS)

FDP-Akten (1949–1953)

Document-Center Berlin

NSDAP-Mitgliederkartei

3. Nachlässe und Materialien

Nachlaß Adenauer	Stiftung-Bundeskanzler-Adenauer-Haus Rhöndorf (StBkAH)
Nachlaß Anders	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Beyerle	Archiv für Christlich-Demokratische Politik St. Augustin
Nachlaß Blücher	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Dehler	Archiv der Friedrich-Naumann-Stiftung Bonn
Materialien Dörpinghaus	Archiv für Christlich-Demokratische Politik St. Augustin
Nachlaß Heinemann	Archiv der sozialen Demokratie Bonn
Nachlaß Heuss	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Kaiser	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Laforet	Archiv für Christlich-Demokratische Politik St. Augustin
Nachlaß Lehr	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Ritter von Lex	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Menzel	Archiv der sozialen Demokratie Bonn
Nachlaß A. Pfeiffer	Bayerisches Hauptstaatsarchiv München
Nachlaß Pünder	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Schäffer	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Schlange-Schöningen	Bundesarchiv Koblenz
Priv. Nachlaß Schwend	Bayerische Staatsbibliothek München
Nachlaß Seebohm	Bundesarchiv Koblenz
Nachlaß Stock	Hessisches Staatsarchiv Darmstadt
Nachlaß W. Strauß	Institut für Zeitgeschichte München (IfZ) und Archiv für Christlich-Demokratische Politik St. Augustin
Materialien Thedieck	Bundesarchiv Koblenz
Materialien Trossmann	Privatbesitz
Nachlaß Wandersleb	Stadtarchiv Bonn

Nachlaß Wildermuth
Materialien Wuermeling

Bundesarchiv Koblenz
Archiv für Christlich-Demokratische Politik
St. Augustin

4. *Persönliche Mitteilungen* (neben dem Namen Angabe der Funktionen von 1949/50–1953 und Datum der Mitteilungen)

Blankenhorn, Herbert: engster außenpolitischer Mitarbeiter Adenauers; 13. 4. 1981
Czieslik, Konrad: Personalreferent im Vertriebenenministerium; 26. 11. 1980
Darsow, Herbert: Referent im Verkehrsministerium; 16. 12. 1980
Dedekind, Adolf: Personalreferent im Bundesratsministerium; 12. 2. 1981
Féaux de la Croix, Ernst: Referent im Finanzministerium; 11. 2. 1981
Fitting, Karl: Referent im Arbeitsministerium; 17. 12. 1980
Geiger, Willi: Vertrauter Dehlers und Personalreferent im Justizministerium (bis 1951), dann Verfassungsrichter; 8. 11. 1980 und 20. 10. 1981
Gumbel, Karl: Referent (ab 1951 Personalreferent) im Kanzleramt; 31. 3. 1982
Gussone, Carl: Referent im Innenministerium; 9. 1. 1981
Häfner, Kurt: Abteilungsleiter im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; 26. 5. 1981
Herschel, Wilhelm: Abteilungsleiter im Arbeitsministerium; 30. 10. 1980
Hoffmann, Erich von: Referent im Vertriebenenministerium; 23. 1. 1981
Hohmann, Karl: Referent im Wirtschaftsministerium; 28. 10. 1980
Hufnagel, Hermann: Referent im Verkehrsministerium; 25. 11. 1980
Jetter, Hermann: Sachbearbeiter im Bundespräsidialamt; 9. 12. 1981
Kalveram, Heribert: Abteilungsleiter in der Bundestagsverwaltung; 6. 5. 1982
Keßler, Erich: Unterabteilungsleiter im Innenministerium; 31. 7. 1981
Kielmannsegg, Johann Adolf Graf von: militärischer Mitarbeiter (Vertrauter Blanks) im Amt Blank; 21. 4. 1981
Kitz, Helmut: Sohn von Wilhelm Kitz, Abteilungsleiter im Innenministerium; 17. 2. 1981
Krause, Albert: Mitarbeiter (und später Schwiegersohn) von Hans Egidi, Abteilungsleiter im Innenministerium; 30. 10. 1980
Loosch, Reinhard: Sohn von Gerhard Loosch, Abteilungsleiter im Amt Blank; 25. 5. 1981
Maizière, Ulrich de: militärischer Mitarbeiter im Amt Blank; 5. 2. 1981
Merkatz, Joachim von: DP-Bundestagsabgeordneter und zeitweise Staatssekretär im Bundesratsministerium; 7. 10. 1980
Mursch, Karl-Heinz: persönlicher Referent Seebohms; 22. 12. 1980
Nöller, Eberhard: Referent im Bundespräsidialamt; 17. 11. 1981
Oeftering, Karl-Maria: Abteilungsleiter im Finanzministerium; 19. 1. 1981
Perbandt, Sklode von: Personalreferent im Innenministerium; 28. 10. 1980
Pfitzer, Albert: Geschäftsleitender Direktor der Bundesratsverwaltung; 10. 11. 1982
Prill, Felician: Referent im Finanzministerium; 24. 10. 1980
Raederscheidt, Erich: Pressereferent im Bundespräsidialamt; 8. 10. 1981
Rannow, Hans: Personalreferent im Marshallplanministerium; 9. 12. 1980
Redeker, Konrad: Sohn von Franz Redeker, Abteilungsleiter im Innenministerium; 11. 11. 1980
Risse, Roland: Unterabteilungsleiter im Wirtschaftsministerium; 11. 3. 1981
Schiller, Friedrich: Stellvertreter des Staatssekretärs im Verkehrsministerium; 22. 10. 1980
Schneider-Muntau, G.: Referent im Finanzministerium; 3. 2. 1981

Schröter, Walter: Referent im Finanzministerium; 24. 2. 1981
Sonnemann, Theodor: Staatssekretär im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten; 7. 10. 1980
Sonnenhol, Gustav Adolf: Pressereferent im Marshallplanministerium; 21. 11. 1980
Steidle, Walter: Personalreferent im Wohnungsbauministerium; 5. 12. 1980
Steinbiß, Max: Referent im Wohnungsbauministerium; 5. 7. 1981
Steinmetz, Hans: kommissarischer Staatssekretär im Postministerium; 15. 4. 1981
Ter-Nedden, Wilhelm: Referent, dann Abteilungsleiter im Verkehrsministerium; 3. 11. 1980
Stukenberg, Helmut: Referent im Verkehrsministerium; 3. 12. 1980
Thedieck, Franz: Staatssekretär im Ministerium für Gesamtdeutsche Fragen; 22. 10. 1980
Trossmann, Hans: Direktor der Bundestagsverwaltung; 12. 5. 1982
Vogel, Horst: Referent im Finanzministerium; 11. 12. 1980
Walter, Franz: Referent im Wirtschaftsministerium; 20. 1. 1981
Wellenkamp, Kurt: Abteilungsleiter im Bundesratsministerium; 13. 1. 1981
Westrick, Ludger: Staatssekretär im Wirtschaftsministerium; 4. 11. 1980
Wilhelm, Friedrich: Personalreferent im Wirtschaftsministerium; 28. 1. 1981
Wirmer, Ernst: persönlicher Referent Adenauers, Abteilungsleiter im Amt Blank; 24. 11. 1980
Wuermeling, Franz-Josef: vorübergehend Staatssekretär des Innern im Kanzleramt, CDU-Bundestagsabgeordneter; 23. 6. 1981

5. Pressekorrespondenzen (1948–1953)

Beamten-Nachrichten-Dienst: Bundestag, Pressedokumentation
Bundesländerdienst: Bundestag, Pressedokumentation
Deutschland-Union-Dienst (DUD): Bundestag, Pressedokumentation
Informationsdienst Inland: Bundespresseamt, Archiv
Parlamentarisch-Politischer-Pressedienst (PPP): Bundespresseamt, Archiv
Platow-Brief: Bundespresseamt, Archiv
Tages-Nachrichten der Verwaltung für Wirtschaft bzw. des Bundeswirtschaftsministeriums: Bundestag, Pressedokumentation; dort fehlende Nummern im Bundeswirtschaftsministerium, Bibliothek

6. Zeitungen und Zeitschriften

Zeitungsausschnittsammlung 1946–1953: Bundespresseamt, Archiv
„Der Spiegel", Nachrichten-Magazin 1949–1953

II. Veröffentlichte Quellen

Akten zur Vorgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1949.
Bd. 1: September 1945 bis Dezember 1946, bearbeitet von Walter Vogel und Christoph Weisz. München–Wien 1976;
Bd. 2: Januar–Juli 1947, bearbeitet von Wolfram Werner. München-Wien 1981;
Bd. 3: Juli–Dezember 1947, bearbeitet von Günter Plum. München-Wien 1982;
Bd. 5: Januar–September 1949, bearbeitet von Hans-Dieter Kreikamp. München–Wien 1981.
Baring, Arnulf. (Hrsg.): Sehr verehrter Herr Bundeskanzler! Heinrich v. Brentano im Briefwechsel mit Konrad Adenauer 1949–1964. Hamburg 1974.

Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes (Hrsg.): Dokumente betr. die Begründung einer neuen staatlichen Ordnung in der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszone. Wiesbaden 1948.
Büro der Ministerpräsidenten des amerikanischen, britischen und französischen Besatzungsgebietes (Hrsg.): Empfehlungen des Organisationsausschusses. Wiesbaden 1949.
Der Bundesrat. Stenographische Berichte. Bonn 1949 ff.
Die Bundesversammlung. Stenographische Berichte 1949 und 1954. Bonn 1949 und 1954.
Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 1 und 2. Tübingen 1952 und 1953.
Die Kabinettsprotokolle der Bundesregierung, Bd. 1: 1949, bearbeitet von Ulrich Enders und Konrad Reiser. Boppard/Rh. 1982.
Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 1: Die Feststellungsklage, München 1952; Bd. 2: Das Gutachtenverfahren (30. 7.–15. 12. 1952), München 1953.
Leibholz, Gerhard: Der Status des Bundesverfassungsgerichts. Gutachten, Denkschriften und Stellungnahmen, in: Jahrbuch für öffentliches Recht, Neue Folge Bd. 6, 1957, S. 109–221.
Nix, Claire (Hrsg.): Heinrich Brüning. Briefe 1946–1960. Stuttgart 1974.
Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle.
Bd. 1: Vorgeschichte, bearbeitet von Volker Wagner. Boppard/Rh. 1975;
Bd. 2: Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee, bearbeitet von Peter Bucher. Boppard/Rh. 1981.
Parlamentarischer Rat. Stenographische Berichte über die Sitzungen des Plenums, o.J.
Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses, o.J.
Pikart, Eberhard (Hrsg.): Theodor Heuss. Tagebuchbriefe 1955–1963. Tübingen 1970.
Pütz, Helmuth (Bearb.): Konrad Adenauer und die CDU der britischen Besatzungszone 1946–1949. Dokumente zur Gründungsgeschichte der CDU Deutschlands. Bonn 1975.
Salzmann, Rainer (Bearb.): Die CDU/CSU im Parlamentarischen Rat. Sitzungsprotokolle der Unionsfraktion. Stuttgart 1981.
Smith, Jean E. (Ed.): The Papers of General Lucius D. Clay. Bloomington–London 1974.
Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949–1953, Stenographische Berichte. Bonn 1950 ff.
Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 1. Wahlperiode 1949–1953, Anlagen zu den Stenographischen Berichten (Drucksachen). Bonn 1950 ff.
Wörtliche Berichte und Drucksachen des Wirtschaftsrates des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947–1949, bearb. von Christoph Weisz und Hans Woller. München 1977.

III. Gutachten, Handbücher, Kommentare, Nachschlagewerke, Verzeichnisse

Archiv der Gegenwart, 19.–23. Jg. Frauenfeld 1949–1953.
Biographisches Handbuch der deutschsprachigen Emigration nach 1933, Bd. 1. München 1980.
Bundesgesetzblatt 1949–1953. Bonn 1949 ff.

Bundesrechnungshof: Gutachten über die Organisation der Verwaltung des Deutschen Bundestages, 1952.
Die Bundesrepublik 1953. 63 Jg. des Taschenbuches für Verwaltungsbeamte, hrsg. von Alexander Koehler und Konrad Jansen. Köln–Berlin 1953.
Gebhardt, Bruno: Handbuch der Deutschen Geschichte, Bd. 4: Karl Dietrich Erdmann: Die Zeit der Weltkriege. Stuttgart[9] 1976.
Gemeinsames Ministerialblatt des Bundesministers des Innern, des Bundesministers für Vertriebene, des Bundesministers für Wohnungsbau, des Bundesministers für gesamtdeutsche Fragen, des Bundesministers für Angelegenheiten des Bundesrates (GMBl), 1950 u. 1951 (Bd. 1 und 2).
Geschäftsordnung der Bundesregierung. Kommentar von Heinz Honnacker und Gottfried Grimm. München 1969.
Geschäftsordnung des Reichsrates vom 10. 11. 1919. Berlin 1919.
Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. Kommentar von Willi Geiger. Berlin-Frankfurt/M. 1952.
Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar) von Abraham, Bühler, Dennewitz u. a. Hamburg 1950 ff.
Kommentare zur deutschen Rassengesetzgebung, Bd. 1: Reichsbürgergesetz, Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre, Gesetz zum Schutze der Erbgesundheit des deutschen Volkes, erläutert von Wilhelm Stuckart und Hans Globke. München–Berlin 1936.
Die Konstituierung der westdeutschen Bundesorgane, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge, Bd. 75 (1949), S. 332–346.
Mangoldt, Hermann v.: Das Bonner Grundgesetz. Berlin–Frankfurt/M. 1953.
Munzinger-Archiv, 1949 ff.
Ritzel, Heinrich G./Koch, Helmut: Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Text und Kommentar. Frankfurt/M. 1952.
Schindler, Peter (Bearb.): 30 Jahre Deutscher Bundestag. Dokumentation, Statistik, Daten. Bonn 1979.
Storbeck, Anna Christine: Die Regierungen des Bundes und der Länder seit 1945. München 1970.
Taschenbuch des öffentlichen Lebens, hrsg. von Rudolf Vogel und Albert Oeckl. Bonn 1950.
Vogel, Walter: Westdeutschland 1945–1950. Der Aufbau von Verfassungs- und Verwaltungseinrichtungen über den Ländern der 3 westlichen Besatzungszonen, Teil I. Koblenz 1956, Teil II. Boppard/Rh. 1964.

IV. Erinnerungen

Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Aufzeichnungen und Erinnerungen, Bd. 2. Boppard/Rhein 1983.
Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1945–1953 und Erinnerungen 1955–1959. Stuttgart[3] 1976.
Amelunxen, Rudolf: Ehrenmänner und Hexenmeister. Erlebnisse und Betrachtungen. München 1960.
Blankenhorn, Herbert: Verständnis und Verständigung. Blätter eines politischen Tagebuches 1949 bis 1979. Frankfurt/M. u. a. 1980.
Brandt, Willy: Links und frei. Mein Weg 1930–1950. Hamburg 1982.
Byrnes, James F.: In aller Offenheit. Frankfurt/M. 1947.
Clay, Lucius, D: Entscheidung in Deutschland. Frankfurt/M. 1950.

Ebsworth, Raymond: Restoring Democracy in Germany. The British Contribution. London–New York 1960.
Eschenburg, Theodor: Erinnerungen an die Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 1947, in: VfZ, 20. Jg. (1972), S. 411–421.
Frank, Paul: Entschlüsselte Botschaft. Ein Diplomat macht Inventur. Stuttgart 1981.
Friedensburg, Ferdinand: Es ging um Deutschlands Einheit. Rückschau eines Berliners auf die Jahre nach 1945. Berlin 1971.
Geiger, Willi: Begegnungen mit Thomas Dehler, in: Thomas Dehler. Begegnungen – Gedanken – Entscheidungen. o. O. u. J.
Gerstenmaier, Eugen: Streit und Friede hat seine Zeit. Ein Lebensbericht. Frankfurt/M. u. a. 1981.
Gumbel, Karl: Hans Globke, Anfänge und erste Jahre im Bundeskanzleramt, in: Klaus Gotto (Hrsg.): Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes. Stuttgart 1980.
Haas, Wilhelm: Beitrag zur Geschichte der Entstehung des Auswärtigen Dienstes der Bundesrepublik Deutschland. Bremen 1969.
Heinemann, Gustav: Was Dr. Adenauer vergißt. Notizen zu einer Biographie, in: Frankfurter Hefte, 11. Jg. (1956), S. 455–472.
Hoegner, Wilhelm: Der schwierige Außenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten. München 1959.
John, Otto: Zweimal kam ich heim. Vom Verschwörer zum Schützer der Verfassung. Düsseldorf–Wien 1969.
Kaisen, Wilhelm: Meine Arbeit, mein Leben. München 1967.
Kather, Linus: Die Entmachtung der Vertriebenen, Bd. 1. München–Wien 1964.
Kobe, Gerd: Der Wind kam von Westen. Ein fast historischer Bericht. Würzburg 1974.
Maier, Reinhold: Erinnerungen 1948–1953. Tübingen 1966.
Ders.: Ein Grundstein wird gelegt. Die Jahre 1945–1947. Tübingen 1964.
Müller, Josef: Bis zur letzten Konsequenz. Ein Leben für Frieden und Freiheit. München 1975.
Müller-Armack, Alfred: Auf dem Weg nach Europa. Erinnerungen und Ausblicke. Tübingen–Stuttgart 1971.
Murphy, Robert: Diplomat unter Kriegern. 2 Jahrzehnte Weltpolitik in besonderer Mission. Berlin 1965.
Pünder, Hermann: Von Preußen nach Europa. Stuttgart 1968.
Schick, Eduard: Ein Leben im Spannungsfeld von Christentum und Politik, in: Klaus Gotto (Hrsg.): Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes. Stuttgart 1980.
Schmid, Carlo: Erinnerungen. Bern u. a. 1979.
Sonnemann, Theodor: Gestalten und Gedanken. Aus einem Leben für Staat und Volk. Stuttgart 1975.
Ders.: Jahrgang 1900. Auf und ab im Strom der Zeit. Lebenserinnerungen. Würzburg 1980.
Speidel, Hans: Aus unserer Zeit. Erinnerungen. Berlin u. a. 1977.
Strauß, Walter: Die Personalpolitik in den Bundesministerien zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland, in: Dieter Blumenwitz u. a. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Stuttgart 1976.
Thedieck, Franz: Hans Globke und die „Gewerkschaft der Staatssekretäre", in: Klaus Gotto (Hrsg.): Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes. Stuttgart 1980.
Vogel, Georg: Diplomat unter Hitler und Adenauer. Düsseldorf–Wien 1969.
Wucher, Albert (Hrsg.): Wie kam es zur Bundesrepublik? Politische Gespräche mit Männern der ersten Stunde. Freiburg 1968.

V. Literatur

Abelshauser, Werner: Ansätze „korporativer Marktwirtschaft" in der Korea-Krise der frühen fünfziger Jahre. Ein Briefwechsel zwischen dem Hohen Kommissar John McCloy und Bundeskanzler Konrad Adenauer, in: VfZ, 30. Jg. (1982), S. 715–756.

Albrecht, Dieter: Hans Ehard (1887–1980), in: Jürgen Aretz, Rudolf Morsey und Anton Rauscher (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 5. Mainz 1982.

Allemann, Fritz René: Bonn ist nicht Weimar. Köln–Berlin 1956.

Alt, Franz: Es begann mit Adenauer. Der Weg zur Kanzlerdemokratie. Freiburg 1975.

Ders.: Der Prozeß der ersten Regierungsbildung unter Konrad Adenauer. Eine monographische Untersuchung der Bildung der ersten Bundesregierung 1949. Eichholz 1970.

Altmann, Rüdiger: Das Erbe Adenauers. Stuttgart 1960.

Ambrosius, Gerold: Die Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft in Westdeutschland 1945–1949. Stuttgart 1977.

Ders.: Funktionswandel und Strukturveränderung der Bürokratie 1945–1949. Das Beispiel der Wirtschaftsverwaltung, in: Politische Weichenstellungen im Nachkriegsdeutschland, hrsg. v. Heinrich August Winkler. Göttingen 1979.

Amphoux, Jean: Le chancelier Fédéral dans le Régime Constitutionnel de la République Federal d'Allemagne. Paris 1962.

Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 1: Von der Kapitulation bis zum Pleven-Plan, von Roland G. Foerster, Christian Greiner, Georg Meyer, Hans-Jürgen Rautenberg und Norbert Wiggershaus. München–Wien 1982.

Bachmann, Günther: Das Bundeskanzleramt, in: Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage. Vorträge und Diskussionsbeiträge. Berlin 1966.

Bandorf, Wolf-Rüdiger: Der Bundesrat als Instrument der Parteienpolitik, jur. Diss. Mannheim 1978.

Baring, Arnulf: Außenpolitik in Adenauers Kanzlerdemokratie. Bonns Beitrag zur Europäischen Verteidungsgemeinschaft. München–Wien 1969.

Ders.: Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie. München[2] 1982.

Ders. in Zusammenarbeit mit Manfred Görtemaker: Machtwechsel. Die Ära Brandt-Scheel Stuttgart 1982.

Beckann, Ulrich: Die Rechtsstellung des Stellvertreters des Bundeskanzlers. Diss. Würzburg 1966.

Behrendt, Günther: Das Bundeskanzleramt. Frankfurt/M.–Bonn 1967.

Benz, Wolfgang (Hrsg.): „Bewegt von der Hoffnung aller Deutschen". Zur Geschichte des Grundgesetzes. Entwürfe und Diskussionen 1941–1949. München 1979.

Ders.: Föderalistische Politik in der CDU/CSU. Die Verfassungsdiskussion im Ellwanger Kreis 1947/48, in: VfZ, 25 Jg. (1977), S. 776–820.

Ders.: Versuche zur Reform des öffentlichen Dienstes 1945–1952. Deutsche Opposition gegen alliierte Initiativen, in: VfZ, 29. Jg. (1981), S. 216–245.

Berg, Gunter: Reinhold Maier, in: Walther L. Bernecker/Volker Dotterweich (Hrsg.), Persönlichkeit und Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Politische Porträts, Bd. 2. Göttingen 1982.

Bernau, Manfred R.: Die verfassungsrechtliche Bedeutung von Geschäftsordnungen oberster Staatsorgane. Jur. Diss. Göttingen 1955.

Beyerle, Josef: Beispiel eines christlichen Politikers. Mit Vorträgen von Bruno Heck, Heinz Eyrich, Albert Pfitzer, bearb. von Günter Buchstab. Melle 1981.
Biederbick, Karl-H./Recktenwald, Wolf: Das Bundesministerium der Justiz. Frankfurt/M. 1967.
Billing, Werner: Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht. Ein Beitrag zum Thema „Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit". Berlin 1969.
Birke, Adolf M.: Das konstruktive Mißtrauensvotum in den Verfassungsverhandlungen der Länder und des Bundes, in: ZParl, 8. Jg. (1977), S. 77–92.
Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin 1964.
Börner, Weert: Hermann Ehlers, in: Christliche Demokraten der ersten Stunde. Bonn 1966.
Ders.: Hermann Ehlers und der Aufbau einer parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Bonn u. a. 1967.
Borch, Herbert von: Obrigkeit und Widerstand. Zur politischen Soziologie des Beamtentums. Tübingen 1954.
Bott, Hans: Theodor Heuss in seiner Zeit. Göttingen 1966.
Bracher, Karl Dietrich: Die Kanzlerdemokratie – Antwort auf das deutsche Staatsproblem? in: ders.: Zeitgeschichtliche Kontroversen. Um Faschismus, Totalitarismus, Demokratie. München[3] 1980.
Ders.: Theodor Heuss und die Gründung der Bundesrepublik, in: ders.: Das deutsche Dilemma. Leidensweg der politischen Emanzipation. München 1971.
Ders.: Die zweite Demokratie in Deutschland – Von Weimar nach Bonn, in: ders.: Deutschland zwischen Demokratie und Diktatur. Beiträge zur neueren Politik und Geschichte. München 1964.
Brandt, Willi/Lowenthal, Richard: Ernst Reuter. Ein Leben für die Freiheit. Eine politische Biographie. München 1957.
Brecht, Arnold: Personal Management, in: Edward H. Litchfield u. a. (Hrsg.): Govering Postwar Germany. Ithaca–New York 1953.
Conze, Werner: Jakob Kaiser. Politiker zwischen Ost und West 1945–1949. Stuttgart 1969.
Dechamps, Bruno: Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung. Meisenheim/Glan 1954.
Deuerlein, Ernst: Deklamation oder Ersatzfrieden? Die Konferenz von Potsdam 1945. Stuttgart u. a. 1970.
Ders.: Die Einheit Deutschlands. Die Erörterungen und Entscheidungen der Kriegs- und Nachkriegskonferenzen 1941–1949. Darstellung und Dokumentation. Frankfurt/M.–Berlin 1961.
Ders.: Das erste gesamtdeutsche Gespräch. Zur Beurteilung der Ministerpräsidentenkonferenz in München 6./7. Juni 1947, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/1967, S. 1–22.
Dorendorf, Annelies: Der Zonenbeirat der britisch besetzten Zone. Ein Rückblick auf seine Tätigkeit. Göttingen 1953.
Dreher, Klaus: Ein Kampf um Bonn. München 1979.
Ders.: Der Weg zum Kanzler. Adenauers Griff nach der Macht. Düsseldorf–Wien 1972.
Dürig, Gerhard: Männer machen die Geschichte. Die leitenden Persönlichkeiten des Post- und Fernmeldewesens nach 1945, in: Archiv für das Post- und Fernmeldewesen, 26. Jg. (1974), S. 445–463.
Echtler, Ulrich: Einfluß und Macht in der Politik. Der beamtete Staatssekretär. München 1973.

Edinger, Lewis J.: Kurt Schumacher. Persönlichkeit und politisches Verhalten. Köln/Opladen 1967.

Erhard, Ludwig: Deutsche Wirtschaftspolitik. Der Weg der Sozialen Marktwirtschaft. Düsseldorf u. a. 1962.

Ders.: Wohlstand für Alle. Düsseldorf 1957.

Eschenburg, Theodor: Bundesrat – Reichsrat – Bundesrat. Verfassungsvorstellungen und Verfassungswirklichkeit, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Bad Honnef 1974.

Ders.: Regierung, Bürokratie und Parteien 1945–1949. Ihre Bedeutung für die politische Entwicklung der Bundesrepublik, in: VfZ, 24. Jg. (1976), S. 58–74.

Falter, Jürgen W.: Kontinuität und Neubeginn. Die Bundestagswahl 1949 zwischen Weimar und Bonn, in: PVS, 22. Jg. (1981), S. 236–263.

Faude, Alfred/Fritz, Kurt: Das Bundesministerium des Innern. Bonn[3] 1971.

Foelz-Schroeter, Marie Elise: Föderalistische Politik und nationale Repräsentation 1945–1947. Westdeutsche Länderregierungen, zonale Bürokratien und politische Parteien im Widerstreit. Stuttgart 1974.

Först, Walter: Geschichte Nordrhein-Westfalens, Bd. 1. Köln–Berlin 1970.

Foerster, Roland G.: Innenpolitische Aspekte der Sicherheit Westdeutschlands 1947–1950, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 1. München–Wien 1982.

Friesenhahn, Ernst: Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Köln u. a. 1963.

Fromme, Friedrich Karl: Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz. Die verfassungspolitischen Folgerungen des Parlamentarischen Rates aus Weimarer Republik und nationalsozialistischer Diktatur. Tübingen[2] 1962.

Fronz, Michael: Das Bundesverfassungsgericht im politischen System der BRD. Eine Analyse der Beratungen im Parlamentarischen Rat, in: Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik, Bd. 2. München–Wien 1972.

Geiger, Willi: Die Gestalt eines Zwillings-Gerichtes mit großer Belastung. Zur Entstehungsgeschichte des Bundesverfassungsgerichts, in: Das Parlament, Nr. 39 vom 26. 9. 1981.

Genschel, Dietrich: Wehrreform und Reaktion. Die Vorbereitung der Inneren Führung 1951–1956. Hamburg 1972.

Gimbel, John: Amerikanische Besatzungspolitik in Deutschland 1945–1949. Frankfurt/M. 1971.

Ders.: Byrnes' Stuttgarter Rede und die amerikanische Nachkriegspolitik in Deutschland, in: VfZ, 20. Jg. (1972), S. 39–62.

Ders.: Die Konferenzen der deutschen Ministerpräsidenten 1945–1949, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/1971, S. 3–28.

Girndt, Ilse: Zentralismus in der britischen Zone. Entwicklungen und Bestrebungen beim Wiederaufbau der staatlichen Verwaltungsorganisation auf der Ebene oberhalb der Länder 1945–1948. Phil. Diss. Bonn 1971.

Glaeser, Ernst: Köpfe und Profile. Zürich u. a. o. J.

Golay, John F.: The Founding of the Federal Republic of Germany. Chicago 1958.

Gotto, Klaus (Hrsg.): Der Staatssekretär Adenauers. Persönlichkeit und politisches Wirken Hans Globkes. Stuttgart 1980.

Grabbe, Hans-Jürgen: Die deutsch-alliierte Kontroverse um den Grundgesetzentwurf im Frühjahr 1949, in: VfZ, 26. Jg. (1978), S. 393–418.

Ders.: Unionsparteien, Sozialdemokratie und Vereinigte Staaten von Amerika 1945–1966. Düsseldorf 1983.

Greiner, Christian: Die Dienststelle Blank. Regierungspraxis bei der Vorbereitung

des deutschen Verteidigungsbeitrages von 1950–1955, in: MGM, Bd. 17 (1975), S. 99–124.
Grünewald, Wilhard: Die Münchner Ministerpräsidentenkonferenz 1947. Anlaß und Scheitern eines gesamtdeutschen Unternehmens. Meisenheim 1971.
Guradze, Heinz: Der süddeutsche Länderrat, in: Gedächtnisschrift für Hans Peters. Berlin 1967.
Härtel, Lia: Der Länderrat des amerikanischen Besatzungsgebietes. Stuttgart–Köln 1951.
Hattenhauer, Hans: Geschichte des Beamtentums. Köln 1980.
Ders.: Vom Reichsjustizamt zum Bundesministerium der Justiz. Stellung und Einfluß der obersten deutschen Justizbehörde in ihrer 100jährigen Geschichte, in: Festschrift zum 100jährigen Gründungstag des Reichsjustizamtes am 1. Januar 1877. Köln 1977.
Hehl, Ulrich von: Hans Globke (1898–1973), in: Jürgen Aretz, Rudolf Morsey und Anton Rauscher (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 3. Mainz 1979.
Heidenheimer, Arnold J.: Der starke Regierungschef und das Parteiensystem: Der „Kanzlereffekt" in der Bundesrepublik, in: PVS, 2. Jg. (1961), S. 241–262.
Hennis, Wilhelm: Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik. Tübingen 1964.
Heyde, Wolfgang: Das Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Bewährung. Änderungen, Änderungsvorschläge, in: Wilhelm G. Grewe u. a. (Hrsg.): Europäische Gerichtsbarkeit und nationale Verfassungsgerichtsbarkeit. Festschrift zum 70. Geburtstag von Hans Kutscher. Baden-Baden 1981.
Hockerts, Hans Günter: Anton Storch (1892–1975), in: Jürgen Aretz, Rudolf Morsey und Anton Rauscher (Hrsg.): Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts, Bd. 4. Mainz 1980.
Ders.: Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945–1957. Stuttgart 1980.
Höroldt, Dietrich: Wie die Bundeshauptstadt entstand, in: Walter Först (Hrsg.): Land und Bund. Köln u. a. 1981.
Hornung, Klaus: Staat und Armee. Studien zur Befehls- und Kommandogewalt und zum politisch-militärischen Verhältnis in der Bundesrepublik Deutschland. Mainz 1975.
Hudde, Wilhelm: Die Geschäftsordnung des Bundesrates. Jur. Diss. Bonn 1960.
Hudemann, Rainer: Französische Besatzungszone 1945–1952, in: NPL, 26. Jg. (1981), S. 325–360.
Hüttenberger, Peter: Arnold, Nordrhein-Westfalen und die Gründung der Bundesrepublik Deutschland, in: Rheinische Vierteljahresblätter, 33. Jg. (1969), S. 155–171.
Ders.: Nordrhein-Westfalen und die Entstehung seiner parlamentarischen Demokratie. Siegburg 1973.
Ders.: Zur Technik der zeitgeschichtlichen Befragungen, in: Der Archivar, 22. Jg. (1969), S. 168–176.
Hüwel, Detlef: Karl Arnold. Eine politische Biographie. Wuppertal 1980.
Jürgensen, Kurt: Die Gründung des Landes Schleswig-Holstein nach dem zweiten Weltkrieg. Der Aufbau der demokratischen Ordnung in Schleswig-Holstein unter dem ersten Ministerpräsidenten Theodor Stelzer 1945–1947. Neumünster 1969.
Junker, Ernst Ulrich: Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers. Tübingen 1965.
Kaltefleiter, Werner: Die Funktion des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie. Köln–Opladen 1970.

Kirchheimer, Otto: The Composition of the German Bundestag 1950, in: The Western Political Quarterly, Vol. 3 (1950), S. 590–605.
Klein, Franz: Das Bundesministerium der Finanzen. Frankfurt–Bonn 1966.
Kleßmann, Christoph: Die doppelte Staatsgründung. Deutsche Geschichte 1945–1955. Bonn 1982.
Klotzbach, Kurt: Der Weg zur Staatspartei. Programmatik, praktische Politik und Organisation der deutschen Sozialdemokratie 1945–1965. Berlin–Bonn 1982.
Koch, Dieter: Heinemann und die Deutschlandfrage. München 1972.
Kosthorst, Erich: Jakob Kaiser. Bundesminister für Gesamtdeutsche Fragen 1949–1957. Stuttgart 1972.
Kralewski, Wolfgang/Neunreither, Karlheinz: Oppositionelles Verhalten im ersten Deutschen Bundestag (1949–1953). Köln–Opladen 1963.
Krautkrämer, Elmar: Ergänzende Bemerkungen zur Münchner Ministerpräsidentenkonferenz 1947, in: VfZ, 20. Jg. (1972), S. 418–421.
Ders.: Der innerdeutsche Konflikt um die Ministerpräsidentenkonferenz in München 1947, in: VfZ, 20. Jg. (1972), S. 154–174.
Kreikamp, Hans-Dieter: Die amerikanische Deutschlandpolitik im Herbst 1946 und die Byrnes-Rede in Stuttgart, in: VfZ, 29. Jg. (1981), S. 269–285.
Kritzer, Peter: Wilhelm Hoegner. Politische Biographie eines bayerischen Sozialdemokraten. München 1979.
Kröger, Klaus: Die Ministerverantwortlichkeit in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. 1972.
Lange, Erhard H. M.: Die Diskussion über die Stellung des Staatsoberhauptes 1945–1949 unter besonderer Berücksichtigung der Erörterungen im Parlamentarischen Rat, in: VfZ, 26. Jg. (1978), S. 601–651.
Ders.: Hermann Höpker-Aschoff, in: Walter Först (Hrsg.): Land und Bund. Köln u. a. 1981.
Ders.: Der Parlamentarische Rat und die Entstehung des ersten Bundestagswahlrechts, in: VfZ, 20. Jg. (1972), S. 280–318.
Ders.: Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956. Meisenheim/Glan 1975.
Latour, Conrad F./Vogelsang, Thilo: Okkupation und Wiederaufbau. Die Tätigkeit der Militärregierung in der amerikanischen Besatzungszone Deutschlands 1944–1947. Stuttgart 1973.
Laufer, Heinz: Entscheidungsgewalt ohne Opposition? Das Problem des Bundesverfassungsgerichts im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, in: Winfried Steffani (Hrsg.): Parlamentarismus ohne Transparenz. Opladen 1971.
Ders.: Verfassungsgerichtsbarkeit und politischer Prozeß. Studien zum Bundesverfassungsgericht der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1968.
Lehmbruch, Gerhard: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Stuttgart u. a. 1976.
Lehne, Helmut: Der Bundespräsident als neutrale Gewalt nach dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Jur. Diss. Bonn 1960.
Leusser, Claus: Ministerpräsidentenkonferenzen seit 1945, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr. Hans Ehard. München 1957.
Ley, Richard: Die Erstbesetzung des Bundesverfassungsgerichtes, in: ZParl, 13. Jg. (1982), S. 521–541.
Ders.: Föderalismus-Diskussion innerhalb der CDU/CSU. Von der Parteigründung bis zur Verabschiedung des Grundgesetzes. Mainz 1978.
Ders.: Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates. Ihre Wahl, Zugehörigkeit zu Parlamenten und Regierungen – eine Bilanz nach 25 Jahren, in: ZParl, 4. Jg. (1973), S. 373–391.

Ders.: Organisation und Geschäftsordnung des Parlamentarischen Rates, in: ZParl, 6. Jg. (1975), S. 192–202.

Lippert, Michael R.: Bestellung und Abberufung der Regierungschefs und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem. Entwickelt am Beispiel des deutschen Bundeskanzlers und des britischen Premierministers. Berlin 1973.

Loewenberg, Gerhard: Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1969.

Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die Zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Eine Bilanz. Stuttgart[3] 1979.

Loth, Wilfried: Die Teilung der Welt 1941–1955. München 1980.

Lukomski, Jess M.: Ludwig Erhard. Der Mensch und der Politiker. Düsseldorf–Wien 1965.

Magiera, Siegfried: Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Eine Untersuchung zu den Grundlagen der Stellung und Aufgaben des Deutschen Bundestages. Berlin 1979.

Mansfeld, Michael: Bonn, Koblenzer Straße. Der Bericht des Robert von Lenwitz. München 1967.

Merkl, Peter: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1965.

Meyer, Georg: Zu Fragen der personellen Auswahl bei der Vorbereitung eines westdeutschen Verteidigungsbeitrages (1950–1956), in: Hanns Hubert Hofmann (Hrsg.): Das deutsche Offizierskorps 1860–1960, Büdinger Vorträge 1977. Boppard/Rhein 1980.

Meyn, Hermann: Die Deutsche Partei. Entwicklung und Problematik einer national-konservativen Rechtspartei nach 1945. Düsseldorf 1965.

Morsey, Rudolf: Die Bildung der ersten Regierungskoalition 1949. Adenauers Entscheidungen von Frankfurt und Rhöndorf am 20. und 21. August 1949, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/1978, S. 3–14; ebenfalls Historisches Jahrbuch, Bd. 97/98 (1978), S. 418–438.

Ders.: Entscheidung für den Westen. Die Rolle der Ministerpräsidenten in den drei Westzonen im Vorfeld der Bundesrepublik Deutschland 1947–1949, in: Westfälische Forschungen, 26 (1974), S. 1–24.

Ders.: Die Entstehung des Bundesrates im Parlamentarischen Rat, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Bad Honnef 1974.

Ders.: Herausforderungen im Rückblick. Neuaufbau und Wandel des öffentlichen Dienstes nach 1945, in: Carl Böhret/Heinrich Siedentopf (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik. Vorträge und Diskussionsbeiträge der 50. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1982 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Berlin 1983.

Ders.: Die oberste Reichsverwaltung unter Bismarck 1867–1890. Münster 1957.

Ders.: Konrad Adenauer und der Weg zur Bundesrepublik Deutschland, in: Rudolf Morsey (Hrsg.): Konrad Adenauer und die Gründung der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart-Zürich 1979.

Ders.: Nordrhein-Westfalen und der Parlamentarische Rat, in: Walter Först (Hrsg.): Land und Bund. Köln u. a. 1981.

Ders.: Personal- und Beamtenpolitik im Übergang von der Bizonen- zur Bundesverwaltung (1947–1950). Kontinuität oder Neubeginn, in: Ders. (Hrsg.): Verwaltungsgeschichte. Aufgaben, Zielsetzungen, Beispiele. Berlin 1977.

Ders.: Der politische Aufstieg Konrad Adenauers 1945–1949, in: ders. und Konrad Repgen (Hrsg.): Adenauer-Studien I. Mainz 1971.

Ders.: Die Rhöndorfer Weichenstellung am 21. August 1949. Neue Quellen zur

Vorgeschichte der Koalitions- und Regierungsbildung nach der Wahl zum ersten Deutschen Bundestag, in: VfZ, 28. Jg. (1980), S. 508–542.
Ders.: Die Rolle Konrad Adenauers im Parlamentarischen Rat, in: VfZ, 18. Jg. (1970), S. 62–94.
Ders.: Zwischen Bayern und der Bundesrepublik. Die politische Rolle des bayerischen Ministerpräsidenten Hans Ehard 1946–1949, in: Juristenzeitung, 36. Jg. (1981), S. 361–370.
Müchler, Günther: CDU/CSU. Das schwierige Bündnis. München 1976.
Münch, Fritz: Die Bundesregierung. Frankfurt/M. 1954.
Ders.: Die neue Geschäftsordnung des Bundesrates, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Bd. 80 (N.F.Bd. 41), 1955, S. 240 ff.
Neuhoff, Hans: Der Lastenausgleich aus der Sicht der Vertriebenen, in: Hans Joachim von Merkatz (Hrsg.): Aus Trümmern wurden Fundamente. Vertriebene/Flüchtlinge/Aussiedler. Drei Jahrzehnte Integration. Düsseldorf 1979.
Neunreither, Karlheinz: Der Bundesrat zwischen Politik und Verwaltung. Heidelberg 1959.
Niclauß, Karlheinz: Demokratiegründung in Westdeutschland. Die Entstehung der Bundesrepublik von 1945–1949. München 1974.
Niethammer, Lutz: Entnazifizierung in Bayern. Säuberung und Rehabilitierung unter amerikanischer Besatzung. Frankfurt/M. 1972.
Ders.: Zum Verhältnis von Reform und Rekonstruktion in der US-Zone am Beispiel der Neuordnung des öffentlichen Dienstes, in: VfZ, 21. Jg. (1973), S. 177–188.
Otto, Volker: Das Staatsverständnis des Parlamentarischen Rates. Ein Beitrag zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Düsseldorf 1971.
Overesch, Manfred: Gesamtdeutsche Illusion und westdeutsche Realität. Von den Vorbereitungen für einen deutschen Friedensvertrag zur Gründung des Auswärtigen Amtes der BRD. Düsseldorf 1978.
Pabst, Klaus: Konrad Adenauers Personalpolitik und Führungsstil, in: Hugo Stehkämper (Hrsg.): Konrad Adenauer. Oberbürgermeister von Köln. Festgabe der Stadt Köln zum 100. Geburtstag ihres Ehrenbürgers am 5. Januar 1976. Köln 1976.
Pfitzer, Albert: Die Organisation des Bundesrates, in: Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft. Bad Honnef 1974.
Pikart, Eberhard: Theodor Heuss und Konrad Adenauer. Die Rolle des Bundespräsidenten in der Kanzlerdemokratie. Stuttgart 1976.
Pingel, Falk: Politik deutscher Institutionen in den westlichen Besatzungszonen 1945–1948, in: NPL, 25. Jg. (1980), S. 348–358.
Piontkowitz, Heribert: Anfänge westdeutscher Außenpolitik 1946–1949. Das Deutsche Büro für Friedensfragen. Stuttgart 1978.
Prittie, Terence: Konrad Adenauer. 4 Epochen deutscher Geschichte. Frankfurt/M. 1976.
Pünder, Hermann: Das Schaltwerk von Politik und Verwaltung im Reich, in der Bizone und im Bund. Reichskanzlei Berlin – Direktorialkanzlei Frankfurt – Bundeskanzleramt Bonn, in: Die öffentliche Verwaltung, 16. Jg. (1963), S. 1–5.
Pünder, Tilman: Das bizonale Interregnum. Die Geschichte des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1946–1949. Köln–Berlin 1966.
Rausch, Werner/Walther, Christian (Hrsg.): Evangelische Kirche in Deutschland und die Wiederaufrüstungsdiskussion in der Bundesrepublik 1950–1955. Gütersloh 1978.
Rautenberg, Hans-Jürgen: Zur Standortbestimmung für künftige deutsche Streit-

kräfte, in: Anfänge westdeutscher Sicherheitspolitik 1945–1956, Bd. 1. München–Wien 1982.

Reifenberg, Gerhard: Die Bundesverfassungsorgane und ihre Geschäftsordnungen, Jur. Diss. Göttingen 1955.

Reusch, Ulrich: Die Londoner Institutionen der britischen Deutschlandpolitik 1943–1948. Eine behördengeschichtliche Untersuchung, in: Historisches Jahrbuch, 100. Jg. (1980), S. 318–443.

Ritzel, Heinrich G.: Parlamentarische Geschäftsordnung im Weimarer Reichstag und im Deutschen Bundestag, in: Ernst Deuerlein (+ Hrsg.): Der Reichstag. Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes 1871–1933. Bonn^2 1978.

Rothstein, Siegmar: Die Londoner Sechsmächtekonferenz 1948 und ihre Bedeutung für die Gründung der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Freiburg 1968.

Rudolph, Hermann: Die Gründerzeit der Bundesrepublik: ein Anfang – frei schwebend. Eine Geschichte der Ära Adenauer, in: Die Zeit, Nr. 43 vom 16. 10. 1981.

Rüss, Gisela: Anatomie einer politischen Verwaltung. Das Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen – Innerdeutsche Beziehungen 1949–1970. München 1973.

Schäfer, Friedrich: Der Bundestag. Eine Darstellung seiner Aufgaben und seiner Arbeitsweise. Opladen^4 1982.

Scharf, Claus/Schröder, Hans-Jürgen (Hrsg.): Die Deutschlandpolitik Großbritanniens und die britische Zone 1945–1949. Wiesbaden 1979.

Dies.: Politische und ökonomische Stabilisierung Westdeutschlands 1945–1949. Fünf Beiträge zur Deutschlandpolitik der westlichen Alliierten. Wiesbaden 1977.

Scheuner, Ulrich: Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung. Tübingen 1966.

Ders.: Der Bereich der Regierung, in: Rechtsprobleme in Staat und Kirche. Festschrift für Rudolf Smend zum 70. Geburtstag am 15. Januar 1952. Göttingen 1952.

Schiffers, Reinhard: Die Entstehung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht und die Erfahrungen der Weimarer Zeit, in: Lothar Albertin und Werner Link (Hrsg.): Politische Parteien auf dem Weg zur parlamentarischen Demokratie in Deutschland. Düsseldorf 1981.

Schmiedeberg, Viktor von: Geschichte und Entwicklung der Haushaltspolitik des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und der Bundesrepublik Deutschland von 1945–1954. Bonn 1962.

Schöne, Siegfried: Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte. Berlin 1968.

Schramm, Friedrich: Hermann Ehlers, in: Günter Buchstab/Klaus Gotto (Hrsg.): Die Gründung der Union. Tradition, Entstehung und Repräsentation. München–Wien 1981.

Schröder, Gerhard u. a. (Hrsg.): Ludwig Erhard. Beiträge zu seiner politischen Biographie. Festschrift zum 75. Geburtstag. o. O. u. J.

Schwarz, Hans-Peter: Die Ära Adenauer. Gründerjahre der Republik 1949–1957. Stuttgart–Wiesbaden 1981.

Ders.: Vom Reich zur Bundesrepublik. Deutschland im Widerstreit der außenpolitischen Konzeptionen in den Jahren der Besatzungsherrschaft 1945–1949. Stuttgart^2 1980.

Sörgel, Werner: Konsensus und Interessen. Eine Studie zur Entstehung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1969.
Steger, Bernd: Konstruktionsfehler der bizonalen „Verfassung". Vorschläge Edmund Kaufmanns zur Überwindung struktureller Mängel des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1947/48, in: VfZ, 29. Jg. (1982), S. 286–304.
Steininger, Rolf: Die britische Deutschlandpolitik in den Jahren 1945/46, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 1–2/1982, S. 28–47.
Ders.: Geschichte der Münchener Ministerpräsidentenkonferenz 1947, in: VfZ, 23. Jg. (1975), S. 375–453.
Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2: Staatsorgane, Staatsfunktionen, Finanz- und Haushaltsverfassung, Notstandsverfassung. München 1980.
Strauß, Walter: Entwicklung und Aufbau des Vereinigten Wirtschaftsgebietes. Heidelberg 1948.
Tönnies, Norbert: Der Weg zu den Waffen. Köln 1961.
Troeger, Heinrich: Der bizonale Länderrat. Sein Werden und seine Entwicklung, in: Die Selbstverwaltung, 2. Jg. (1948), S. 154–155.
Trossmann, Hans: Der Deutsche Bundestag. Organisation und Arbeitsweise. Darmstadt 1963.
Ders.: Reichstag und Bundestag. Organisation und Arbeitsweise, in: Ernst Deuerlein (+ Hrsg.): Der Reichstag. Aufsätze, Protokolle und Darstellungen zur Geschichte der parlamentarischen Vertretung des deutschen Volkes 1871–1933. Bonn 1978.
Vogelsang, Thilo: Hinrich Wilhelm Kopf und Niedersachsen. Hannover 1963.
Ders.: Koblenz, Berlin und Rüdesheim. Die Option für den westdeutschen Staat im Juli 1948, in: Festschrift für Hermann Heimpel, Bd. 1. Göttingen 1971.
Wambach, Manfred: Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände. Stuttgart 1971.
Wandel, Eckhard: Die Entstehung der Bank deutscher Länder und die deutsche Währungsreform 1948. Die Rekonstruktion des westdeutschen Geld- und Währungssystems 1945–1949 unter Berücksichtigung der amerikanischen Besatzungspolitik. Frankfurt/M. 1980.
Ders.: Hans Schäffer. Steuermann in wirtschaftlichen und politischen Krisen. Stuttgart 1974.
Welchert, Hans-Heinrich: Theodor Heuss. Ein Lebensbild. Bonn 1953.
Wesemann, Fried: Kurt Schumacher. Ein Leben für Deutschland. Frankfurt/M. 1952.
Weymar, Paul: Konrad Adenauer. Die autorisierte Biographie. München 1955.
Wildenmann, Rudolf: Macht und Konsens als Problem der Innen- und Außenpolitik. Frankfurt–Bonn 1964.
Willis, F. Roy: The French in Germany. Stanford/California 1962.
Ziller, Gebhard: Der Bundesrat. Düsseldorf[6] 1982.
Zimmermann, Bernhard: Das Bundespräsidialamt. Frankfurt/M. 1968.
Zinn, Georg August: Die Ministerpräsidentenkonferenz, ein Element bundesstaatlicher Kooperation, in: Festschrift für Adolf Arndt zum 65. Geburtstag. Frankfurt/M. 1969.
Zöller, Josef Othmar: Rückblick auf die Gegenwart. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie. Stuttgart 1964.

Personenregister

Kursiv gesetzte Seitenzahlen beziehen sich auf die Fußnoten. Die darin enthaltenen Personennamen sind dann nicht in das Register aufgenommen worden, wenn sie lediglich Bestandteil bibliographischer Angaben sind, auf die Herkunft persönlicher Mitteilungen an den Verfasser verweisen oder zur näheren Kennzeichnung archivalischer Fundorte dienen.

Adenauer, Konrad 16, 25, *36,* 41, 43, 46, 55, 57, *62,* 63–67, 74, 76, 80, 82–93, 96–99, 101f., 107, 109–135, 137–143, 145–157, 160, 167ff., 171, 174–177, 179, 181, 183–191, 193ff., 198, 201–204, 208ff., 215, 218f., 235–240, 245–276, 278, 280–284, 288–296, 299–306, 308–315, 317ff., 321–324, 326–330
Agartz, Viktor 154
Albrecht, Karl 171
Altmeier, Peter 42f., *86,* 309f.
Amelunxen, Rudolf 229
Arndt, Adolf 227f., 230f., 241
Arnold, Karl 42, 44, 84, *86,* 116, 120ff., 128f., 142, 215, 218–222, 225, 301f., 304, 308, 310, 327, 329

Bahs, Friedrich Wilhelm *224*
Baring, Arnulf 293, 313
Barth, Eberhard 193
Baumgarten, Hans 291
Baumhoff, Josef 94
Bausch, Paul *130,* 297
Becker, Max 70
Behnke, Kurt 169
Benz, Wolfgang 49
Bergemann, Günther 163f., 179f.
Berger, Hans 79
Bergner, Heinrich 49, 223
Beyerle, Josef *216,* 233–236, 238f.
Billing, Werner 244
Bittenfeld, Hans-Heinrich Herwarth von 185, 195, 197
Blank, Theodor 126, 131, 190–193, *273,* 284
Blankenhorn, Herbert 24, 92ff., 116, 121, 142, *148,* 155, 171, 184–188, 190, 209, 269, 276
Bleek, Theodor 179, 270, *294*
Blessing, Karl 255
Blücher, Franz 25, 113f., 124f., 127f., 131, 134, *151,* 154f., 170f., 179, 197, *239,* 247, 249, *250,* 266–273, 279, 283f., 288, 303, 329
Bock, Lorenz 234
Boden, Hans C. *151*
Böckenförde, Ernst-Wolfgang 248
Böhler, Wilhelm Johannes *237, 239,* 241, *243*
Böhm, Hans *203*
Bott, Hans 197
Bracher, Karl Dietrich 71
Brauer, Max 40, 43ff., 58, 86f., 222
Brentano, Clemens von 102, 105
Brentano, Heinrich von *100,* 129, 153, 156f., *189,* 198, 203, 236, 238, *240,* 271, 293, 295, 317f.
Brüning, Heinrich 122
Bucerius, Gerd 201, 203
Byrnes, James F. 21, 27, 34

Chaput de Saintonge, Rolland 61
Claussen, Wilhelm 164
Clay, Lucius D. 20f., 26ff., 33f., 39, 47f., 82
Czieslik, Konrad 166

Dedekind, Adolf 173
Dehler, Thomas 70, 74f., 115, 126, 128, 131, 134, 156f., 165f., 168, 234f., 238, 247, 249, 277ff., 287, 289f., 303f., 309, 317–325, 330
Diekmann, Bruno 216
Dittmann, Herbert 184, 188f.
Dörr, Wilhelm 173
Döscher, Helmut 172
Draht, Martin 232, *243*

Eckardt, Felix von 321
Eckert, Josef 164
Egidi, Hans 168, *169*
Ehard, Hans *28,* 32, 35, *39,* 42–46, 53, 58–62, 75ff., 90, 110–114, 116, 119–122, 128, 132f., 146f., 173, 218–222, 225, 240, *289, 301,* 302, 304, 306f., *314*
Ehlers, Adolf *86*
Ehlers, Hermann 200, 204f., 266
Ehrensberger, Otto 93
Ehrich, Emil *174*
Einsiedler, Albert 197
Eisenhower, Dwight D. 26
Ellinghaus, Wilhelm 232, *243*
Elmenau, Johannes von 111f.
Engel, Ulrich 162
Erhard, Ludwig *104,* 111, 125, 134, 146, 151, *160,* 170, 180, 251–258, 271
Ernst, Friedrich 254–257, 269f.
Eschenburg, Theodor 36, 216

Fecht, Hermann 212f., *216*
Federer, Julius 241, *243*
Fischer-Dieskau, Joachim 172, 284
Fischer-Menshausen, Herbert 224
Franken, Joseph Paul 192, 284
Friedrich, Otto A. 256f.
Friedrich, Werner 170
Friesenhahn, Ernst 232, *243*
Fröhlich, Georg 230ff., *243*
Frohne, Edmund *104,* 152, 158
Fromme, Friedrich Karl 70f.
Fronz, Michael 78
Fuchs, Arthur *101*
Fuchs, Fritz 231f.

Gareis, Hans 162
Gase, Walter *142,* 154f., 157f., 171, 272
Gehlen, Reinhard *193*
Geiger, Willi 166, 232, 241, *243, 320*
Geilenberg, Wilhelm 197
Geiler, Karl 21, 32
Gengler, Karl 126
Gereke, Günter 94, *112*
Gerstenmaier, Eugen 93, 291f.
Glaeser, Wolfgang *267*
Globke, Hans 13, 16, 93f., *96,* 138, 140–145, 147f., 150, 154ff., 162ff., 168, *169,* 174, 182f., 185, *190,* 192, 194, 248f., 260, 269, 328
Gockeln, Josef 116, 124
Graf, Otto 147, *151,* 160
Grau, Wilhelm 144
Greve, Otto 228, 237
Gross, Charles 146
Gumbel, Karl 144f., 194, 248f.

Haas, Wilhelm 185, 187f.
Häfner, Kurt 161
Hallstein, Walter 147, 158, 186f., 191
Hartmann, Alfred 150, 157f., 161
Heide, Wolf von der 224
Heiland, Gerhard 240, *243*
Heile, Wilhelm *100*
Heine, Fritz 176
Heinemann, Gustav 129ff., 133f., 136, 138, *159,* 163, 168, *169,* 176, 178, 262–266, 272, *273,* 327
Hellwege, Heinrich 25, 114f., 124f., 127, 131, 133f., 149, 173f., *250,* 261, 303f., 312
Henneka, Anton 231, 241, *243, 320*
Hermans, Hubert 94, 105, *212*
Herschel, Wilhelm 165
Hertel, Guido 161
Herwarth, Hans von s. u. Bittenfeld
Hesse, Artur 94
Heusinger, Adolf 193
Heuss, Theodor 67, 111f., 114, 117ff., 122f., *130,* 132, 194, 196f., *204,* 236, 239, 266, 269, 274–290, 314, 321, 323, 329
Heuss-Knapp, Elly 118
Hilpert, Werner 50, 90, *112,* 153
Himmler, Heinrich 92
Hitler, Adolf 19
Hobe, Karl von *225*
Hoegner, Wilhelm 21, *28*
Höpker Aschoff, Hermann 87, 114, 127f., 235ff., 239–244, 270, *294,* 318f., 321ff., 325
Hoffmann, Kurt *151*
Hofmeister, Werner 236
Holtz, Wolfgang 172, 192
Holzapfel, Friedrich 89, 119, 127, *175,* 266
Hoose, Heinz 95
Hüwel, Detlef 120
Husen, Paulus von 147

Jacobi, Kurt 93
Joël, Günter 165f.

John, Oskar von 225
Josten, Paul 160

Kaisen, Wilhelm 21, 40, 44, 59, *86,* 118, 185, 222
Kaiser, Jakob 118, 125f., 134, 147, 153f., 169f., *175,* 176, 180, 263f., 292
Kalveram, Heribert 208ff.
Kather, Linus 90f., 126, 132, 258–263
Kattenstroth, Ludwig 160
Katz, Rudolf 68f., *76,* 84, *214,* 221, 234f., *237,* 241f., *243,* 318f.
Katzenberger, Hermann *189,* 225f.
Katzenberger, Oskar *225*
Kaufmann, Edmund 146
Kaufmann, Erich 238f.
Kaufmann, Heinrich Theophil 152
Keßler, Erich 91–94, 96, 138, 140, 142, 168, 177f.
Kielinger, Valentin 229
Kirchheimer, Otto 205
Kistner, Albert 225
Kitz, Wilhelm 169
Klaas, Walter 232, *243*
Klaiber, Manfred 196f., 249, 277f., 281f., 284f., 287, 314
Kleberg, Walter 166f.
Knoop, Emil 170
Köhler, Erich 85, 111, 123f., 173, 202ff., 209f., 218, 283, 306, 327
Koelfen, Hans 160
Koenig, Pierre 47, 80
Köster, Adolf 208
Köster, Kajus 208f.
Kopf, Hinrich Wilhelm 33, 44, 58, *86,* 220ff., 312f.
Kordt, Theo 186
Krantz, Ulrich 197
Krautwig, Karl 106, 160
Krekeler, Heinz L. *189*
Kriege, Walter 140, 145f., *151,* 161
Kröger, Wilhelm 229
Krone, Heinrich 240
Kühn, Walther *262*
Külz, Helmuth 160
Külz, Wilhelm 160
Kunde, Hermann 162f.

Laforet, Wilhelm 228f., 231, 239, 242
Lange, Erhard H. M. 74
Lauenstein, Johann Dietrich 148
Lehmann, Joachim 197, 212f., 223f., 241, *243,* 285
Lehr, Robert 33, 68, 74, 131, *175,* 179f., *250,* 266
Leibholz, Gerhard 230ff., 241, *243,* 317
Lentz, Baptist *142,* 161
Lenz, Otto 16, 147f., 259
Leusser, Claus 107, 222, 230ff., *243,* 324
Lex, Hans Ritter von 93f., *96,* 138, 148, 157f., 168, 249
Löbe, Paul 198, 200, 208
Löns, Josef 189
Loosch, Gerhard 192
Lüdemann, Hermann *52, 86*
Lukascheck, Hans 132, 134, 142, 166ff., 258–262

Magnus, Kurt 147
Maier, Reinhold 21, 42f., *46,* 146, 196, *216,* 217, 221f., 310, 313f., 319
Maier-Bode, Friedrich 162
Maltzan, Freiherr Vollrath von 160, 187
Mangoldt, Hermann von 278
Markull, Fritz *101*
Mayer, Josef *101*
McCloy, John 152, 264
McNarney, Joseph T. 27
Mellies, Wilhelm 296f.
Menne, Alexander Wilhelm 115
Menzel, Walter *34,* 54, 75f., 86f., 107, 231
Merkatz, Hans-Joachim von *125,* 157, 173, 229, 239, 241
Meyer, Erwin 161
Middelhauve, Friedrich 113
Middelmann, Werner 166
Montesquieu, Charles Baron de 296
Morsey, Rudolf 13, 91, 96, 110, 182
Mosler, Hermann 187
Mücke, Willibald *100*
Müller, Gebhard 84, *86, 112,* 116, 118, 120, *232,* 234f.
Müller, Josef 90, 147, 229
Müller, Karl 126, 132
Müller-Armack, Hermann 180, 257, *258*

Nahm, Peter-Paul 262
Nawiasky, Hans 54
Neuffer, Hans *139*
Neumayer, Fritz *237,* 284
Niclauß, Karlheinz 74

Niemöller, Martin 181, 266
Niklas, Wilhelm 111, 133f., 271
Nischalke, Martin 99
Nöller, Eberhard 197, 285

Ockhardt, Kuno *256*
Oeftering, Heinz Maria 161
Oellers, Fritz *122*
Ollenhauer, Erich 40–43, 46, 50, 54, 208, *288,* 301
Oppler, Kurt 92, 176
Otto, Volker 69

Perbandt, Sklode von 94, 168
Petersen, Georg 165
Petz, Rudolf 144
Pfeifer, Rudolf 160
Pfeiffer, Anton *53,* 57, *76,* 84, *85,* 110f., 118, 120, 184f., 208f., *214,* 219, 225
Pfeiffer, Peter 185, 189
Pferdmenges, Robert 90
Pfitzer, Albert 226, *232*
Pikart, Eberhard 197, 280, 290
Podeyn, Hans 161
Pollock, James K. 33
Prittie, Terence 330
Pünder, Hermann 31, 83, 90f., 99–103, 106, *151, 156,* 229f., 236f., 240

Raederscheidt, Erich 197
Raemisch, Erich 160
Rannow, Hans 171
Redeker, Franz 169
Rehwinkel, Edmund 149
Reusch, Hermann 115
Reuter, Ernst 50f.
Riedel, Adolf 167
Ringelmann, Hans 127
Ripken, Georg 173f.
Ripler, Rudolf *226*
Risse, Roland *256*
Ritterspach, Theodor 232, *243*
Ritzel, Heinrich G. 200
Robertson, Brian 29, 47, *62,* 82ff.
Roediger, Conrad 241, *243*
Roemer, Walter 165f.
Röpke, Wilhelm 186
Roßmann, Erich 22
Rotberg, Hans-Eberhard 165f.
Rupp, Hans 240, *243*
Rust, Josef 144f., 164, 171f., 192ff., 251f., 257f., 284

Sabel, Anton 129
Sachs, Hans Georg 171
Salat, Rudolf 187
Samel, Hans 197
Sauerborn, Maximilian 132, 148, 157f., 164
Schäfer, Friedrich 291
Schäfer, Hermann 65, 130, 157, 205, 268
Schäffer, Fritz 121, 127–130, 132ff., 138, 147, 161, 163, 219, 239f., 251f., 264, 272, *295,* 296ff., 300, 306, 327
Schäffer, Hans 254
Schafheutle, Josef *142*
Schalfejew, Eduard 151, 158, 254f.
Scheffler, Erna 231f., *243*
Scheuble, Julius 164f.
Schiller, Friedrich 152
Schillinger, Fritz 161
Schlange-Schöningen, Hans 89, *104,* 122f., 126, 161, 225
Schmid, Carlo 40, 47, 54, 61, 64f., 67, 72f., *76,* 79, 205, 235
Schneider, Joseph 164
Schneider, Karl 153, 162
Schneider, Ludwig 239
Schönfelder, Adolph 65
Schoettle, Erwin 297, 301
Scholtissek, Herbert 231f., *243*
Schornstein, Johannes 192
Schreiber, Ottomar 90, 151, 158, 166, 262
Schroeder, Louise 42, 46, 50
Schuberth, Hans 126, 134, 152f.
Schumacher, Kurt 25, 33, 40, 54, 64, 80, 93, 115f., 123, 176, *191f.,* 301
Schuster, Fritz 162
Schwalber, Josef 68
Schwend, Karl 111, 121
Schwerin, Gerhard Graf von 190
Seebohm, Hans-Christoph 75, 114, 127, 130f., 134, 163, 175, 179f., 249f., 271, *272*
Seeling, Otto 145f.
Seidel, Hanns 146f.
Semler, Johannes 89
Simpfendörfer, Wilhelm *112*
Sörgel, Werner 46
Sonnemann, Theodor 149, 157f., *162*

Speidel, Hans 193
Spiecker, Carl 220, *312*
Staab, Friedrich 148, 162
Steidle, Walter 172
Steiger, Heinrich *224*
Stein, Erwin 230ff., *243*
Steinmetz, Hans 153, 157f., 162
Stock, Christian 40, 49, 53, 58ff., 63, 66, 82, 84–87, 95f., 99, 177
Storch, Anton 90, *104,* 112, 126, 129, 131f., 134, 164, 180, 249
Stralenheim, Henning von 173
Strauß, Franz Josef 112
Strauß, Walter 27, 128, 148, 156ff., 165f., 233f., 238, 249
Streit, Herbert von *224*
Suchan, Franz 105f.
Süsterhenn, Adolf 74f., *125,* 165, 229

Ter-Nedden, Wilhelm 164
That, Werner 173
Thedieck, Franz 153f., 157f., 169f., *174*
Thoma, Richard 277f., 324f.
Tietmann, Otto 162
Tillmanns, Robert 231
Troeger, Heinrich 223, 225
Trossmann, Hans 208–211, 225
Türk, Martin 170

Vogel, Georg 171, 197

Wackerzapp, Oskar *122*
Wandersleb, Hermann 96, 102f., 155f., 158, 209, 283ff.
Warsch, Wilhelm 155
Wawretzko, Günther 197
Wegmann, Bernhard 224
Weinkauff, Hermann 157, 237
Weisser, Gerhard 24f., 141
Weitz, Heinrich 126, *142,* 155, 169
Wellenkamp, Kurt 173
Wellhausen, Hans 268
Wende, Erich 169
Werkmeister, Karl 154
Werz, Luitpold 197
Wessel, Franz *224,* 226, 232, *243*
Westrick, Ludger 254f., 257f.
Wildermuth, Eberhard 127, 131, 134, 155, 172, 268, 271, *273,* 283f.
Wintrich, Josef 240
Wirmer, Ernst 191ff.
Wirmer, Joseph 191
Wohleb, Leo 116, 129
Wolff, Bernhard 231f., *243*
Wolff, Ernst 238
Wolfsperger, Ellsworth C. 136
Wolgast, Ernst 285
Woschek, Theophil 167
Wuermeling, Franz-Josef *125,* 143ff., 234, 310

Zaubitzer, Ferdinand *104,* 152
Zeddies, Friedel 148
Zierold, Kurt *139*
Zinn, Georg-August 229, 232
Zweigert, Konrad 232, *243*
Zweigert, Kurt 232, *243,* 324