

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ACHTES JAHR
NOVEMBER 1957

WALDEMAR REUTER

Grundlage und Form des Beamtentums

Die mit dem Wechsel der deutschen Staatsform 1918, 1933 und 1945 einhergehenden Staatskrisen haben das deutsche Berufsbeamtentum so stark erschüttert, daß seine Existenz mehrfach in Frage gestellt worden ist. Wenn auch die Krisen des Berufsbeamtentums im wesentlichen überwunden wurden, so hat sich doch seit 1918 die Kritik seiner im steigenden Maße bemächtigt. Insbesondere haben die Bemühungen um eine notwendige Verwaltungsreform der Kritik neuen Auftrieb gegeben. Hierbei wird weniger die Frage nach der Berechtigung des Berufsbeamtentums an sich gestellt; es werden vielmehr Fragen der rechtlichen Ausgestaltung zum Anlaß genommen, auch den Inhalt des Berufsbeamtentums kritisch zu würdigen.

Im Vordergrund steht das Problem: Ist die Institution des deutschen Berufsbeamtentums der parlamentarisch-demokratischen Staatsform noch gemäß?

Gewaltenteilung in der modernen Demokratie

Der moderne Staat richtet sich weitgehend nach dem von *Montesquieu* aufgestellten Prinzip der Gewaltenteilung. Er hat seine Staatsorgane in der gesetzgebenden, in der vollziehenden und in der rechtsprechenden Gewalt ausgebildet. Die modernen Demokratien sind im besonderen Maße unter das Prinzip der Gewaltenteilung gestellt. Bei ihnen steht die Gewaltenteilung so stark im Mittelpunkt, daß geradezu eine Wertskala danach aufgestellt werden kann, wie weit die einzelnen Gewalten voneinander unabhängig sind. Je mehr der demokratische Gedanke im Staat ausgebildet ist, um so unabhängiger voneinander haben die einzelnen Gewalten zu sein, um so mehr Eigenständigkeit müssen sie aufweisen.

Diese Maxime gilt nicht nur für die gesetzliche Ausbildung der Gewaltenteilung, die im übrigen auch in einer Reihe von Staaten, die die Grenzen der einzelnen Gewalten gegeneinander keineswegs respektieren, verfassungsmäßig garantiert ist. Sie gilt vielmehr für die Geisteshaltung, in der die Gewaltenteilung von allen Staatsbürgern und Institutionen im Staate respektiert wird, und für die Bereitschaft, mit der die Träger der einzelnen Gewalten ihre gegenseitigen Abgrenzungen beachten.

Auch die moderne Demokratie muß klare, verfassungsmäßige und gesetzliche Bestimmungen treffen, die die Gewaltenteilung sichern und gegebenenfalls auch erzwingen können. Da die Gewalten nur von natürlichen Personen ausgeübt werden können, ist es in jedem Staatswesen erforderlich, „Personal“ bereitzustellen, das kraft seiner charakterlichen Eigenschaften, geistigen Fähigkeiten und seiner Vor- und Ausbildung in der Lage ist, die ihm übertragene Gewalt so gut wie nur möglich auszuüben. Es ist

deshalb notwendig, strenge Maßstäbe bei der Auswahl der Gewaltenträger anzulegen, um so sicherzustellen, daß nur die Besten in die Ausübung der Gewalten berufen werden, ohne Rücksicht auf ihre Herkunft, Rasse, Religionszugehörigkeit, weltanschauliches oder parteipolitisches Bekenntnis. Insoweit unterscheidet sich das heutige deutsche Berufsbeamtentum erheblich von der Zeit vor 1918, wo die Besetzung bestimmter Stellen innerhalb des Staates an die Zugehörigkeit zu bestimmten Ständen oder Familien traditionsgemäß gebunden war. Es ist aber auch innerhalb unserer jungen Demokratie Wachsamkeit am Platze, daß einflußreiche Staatsstellungen nicht wieder nur bestimmten Gruppen vorbehalten werden.

Die Demokratie ist nicht nur in der Gesetzgebung und der Rechtsprechung, sondern auch in der Verwaltung darauf angewiesen, als Träger der Gewalten Personen einzusetzen, deren Unabhängigkeit von den jeweils anderen Gewalten des Staates gewahrt bleiben muß. Neben die Unabhängigkeit des Parlamentariers und des Richters muß die des Beamten treten. Das bedeutet, daß eine parteipolitische Neutralisierung des Beamtentums zu fordern ist; diese kann nur darin bestehen, daß dem von den Parteien getragenen Parlament Eingriffe in die Verwaltung und insbesondere die Personalpolitik im Einzelfall verwehrt werden müssen. Es muß die vornehmste Pflicht von Parlament, Regierung und Parteien sein, im Interesse einer geordneten Verwaltung jede Gefährdung der parteipolitischen Neutralisierung der Beamten zu unterlassen. Jeder Übergriff ist ein Angriff auf die Unabhängigkeit und führt zwangsläufig zu einem Hörigkeitsverhältnis der Beamenschaft gegenüber den jeweiligen Parlamentsmehrheiten. Der einzelne Beamte wird unsicher und wird möglicherweise der Gefahr der geistigen Korruption ausgesetzt, indem er Entscheidungen nach dem jeweils herrschenden Einfluß trifft.

Diese Unabhängigkeit von den Parteien und ihren wechselnden Mehrheiten im Parlament ist im Interesse der Gewaltenteilung unumgänglich notwendig. Sie führt dazu, daß die Beamten, besitzen sie diese Unabhängigkeit, zu einer tragenden Stütze der Demokratie werden. Dies wird um so mehr der Fall sein, als neben die Unabhängigkeit zusätzlich ihre unbedingte Bindung an die Staatsidee, die ihren Ausdruck in der Verfassungsurkunde findet, zu treten hat. Die Staatsidee der Demokratie muß jedoch nicht nur im Bewußtsein der Gewaltenträger leben, sondern auch zum allgemeinen Gedankengut des ganzen Volkes gehören. Nicht nur unsere Bildungsstätten, sondern alle Verantwortlichen im Staate, insbesondere auch die politischen Parteien, haben alles zu tun, diese Staatsidee zu fördern und alles zu unterlassen, was ihr abträglich ist. Hierzu gehört nicht zuletzt auch das Selbstbescheiden, in keinem Fall die durch die Gewaltenteilung gezogenen Grenzen zu überschreiten.

Die Beamten als Träger der Verwaltung müssen aber nicht nur gegen die Eingriffe der übrigen Gewalten abgeschirmt werden, sondern ebenso gegen jeden sonstigen Eingriff von außerhalb. Es muß also eine wirtschaftliche Sicherung der Beamten hergestellt werden, die gegen Abhängigkeiten von außen immunisiert. Darüber hinaus muß die rechtliche Stellung der Beamten so gefestigt werden, daß auch eine innere Unabhängigkeit von den Vorgesetzten besteht.

Damit soll bewirkt werden, daß die Verwaltung sauber und gegen jede Korruption gefeit ist, wobei Korruption sich nicht nur auf die materielle Seite beschränkt, sondern auch die ideelle Seite einschließt. Es muß also auch Vorsorge getroffen werden, daß sich der Personalpolitik keine Kräfte annehmen, die zwar auf ihrem ureigensten Gebiet segensreich wirken mögen, deren Einfluß auf die Verwaltung aber nur zu Abhängigkeiten führen kann, die deren Eigenleben abträglich sind, und die letztlich dazu führen, daß die Verwaltung beherrschende Gruppe den Staat selbst beherrscht. An dieser Stelle offenbart sich einer der empfindlichsten Punkte in jedem Staatswesen, insbesondere der Demokratie, da neben den Parteien auch andere Interessengruppen versuchen, Einfluß auf die Beamten zu gewinnen, um Politik im Eigeninteresse zu machen.

GRUNDLAGE UND FORM DES BEAMTENTUMS

Sicherlich ist gerade in der Demokratie eine klare Politik vonnöten, die von der Mehrheit des Volkes bestimmt wird. Es muß dieser Mehrheit zugestanden werden, die allgemeine Richtung der Politik festzulegen und die Verwaltung anzuhalten, in dieser Richtung tätig zu werden, wobei es selbstverständlich zu sein hat, daß der Boden der Staatsidee, der Verfassung und des geltenden Rechts nicht verlassen wird. Sollte dieser fundamentale Grundsatz jemals verletzt werden, ist es nicht nur Recht, sondern Pflicht jedes einzelnen Beamten, alles daranzusetzen, den verfassungsmäßigen Zustand wiederherzustellen.

Die Richtungsbestimmung durch die Mehrheit bedeutet praktisch, daß gewisse Stellen innerhalb der Verwaltung in erster Linie Politikern vorbehalten werden müssen, die ihrerseits eine Doppelstellung einnehmen, indem sie einmal die Befehle der politischen Mehrheit als deren Vertrauensleute ausführen, zum anderen selbst Beamte sind. Daß an die charakterlichen und menschlichen Eigenschaften dieser beamteten Politiker besonders hohe Anforderungen gestellt werden müssen, dürfte eine Selbstverständlichkeit sein. Je weniger derartige politische Stellen in einem Staatswesen existieren, um so unabhängiger wird die Verwaltung der Verfassung und den Gesetzen allein verantwortlich sein können. Der Staat hat natürlich die Möglichkeit, abweichend von den vorgenannten Grundsätzen die Träger der Verwaltung stärker im parteipolitischen Sinne zu beeinflussen; es muß dann aber, wie Beispiele in westlichen Staaten zeigen, in Kauf genommen werden, daß ein Regierungswechsel auch einen Wechsel bei den Trägern der Verwaltung mit allen seinen negativen Folgen nach sich zieht. Daß dies keineswegs ein besonders begrüßenswerter Zustand ist, wurde auch in den USA erkannt, wo die Tendenz immer mehr dahin geht, ein Berufsbeamtentum einzurichten, das dem deutschen verwandt ist.

Beamtentum — Stütze der Demokratie

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß auch die Demokratie und gerade die Demokratie möglichst unabhängiges „Personal“ in der Verwaltung beschäftigen muß, und daß, je größer seine Unabhängigkeit von äußeren Einflüssen ist, um so größer sein Wert als Stütze der demokratischen Staatsidee ist, weil die einzige, dafür aber unabdingbare Bindung die an Verfassung und Gesetz ist.

Um ein solches unabhängiges „Personal“ zu erhalten, besteht letztlich nur die Möglichkeit, die Institution eines Berufsbeamtentums zu schaffen oder zu erhalten. Denn kennzeichnend für das Berufsbeamtentum sind:

1. Die lebenslängliche Anstellung, die mit starken rechtlichen Sicherungen ausgestattet ist. Das bedingt, daß nur solche Bewerber Beamte werden können, die über entsprechende geistige und charakterliche Qualifikationen verfügen, weil eine Entlassung nur schwer durchgesetzt werden kann. Die lebenslängliche Anstellung sichert dem Beamten die Unabhängigkeit, die er benötigt, um sein ihm übertragenes Amt — ohne Rücksicht auf andere als sachdienliche Anforderungen, die von außen häufig genug gestellt werden — durchführen zu können.

2. Hinzu tritt die wirtschaftliche Sicherstellung des Beamten, die ihm ein ausreichendes Einkommen sowie eine Versorgung nach dem Ausscheiden aus dem Dienst verspricht, um ihn so auch vor Angriffen auf seine Integrität zu bewahren. Die Ausgestaltung der Beamten- und Besoldungsgesetze kennzeichnet das Maß der Unabhängigkeit, das dem einzelnen Beamten als Träger der Verwaltung zusteht.

Selbstverständlich ist das vorgezeichnete Idealbild heute durchaus noch nicht erreicht. Als Grundsatz dürfte es jedoch — gerade in unserer jungen Demokratie — nicht umstritten sein, und alle Parteien, ob Regierung oder Opposition, sollten sich auf weite Sicht zu diesem Grundsatz bekennen, weil das unabhängige Berufsbeamtentum in jedem Falle eine Garantie für die Beibehaltung und das Funktionieren der Demokratie darstellt, selbst wenn Regierung und Opposition ausgewechselt werden. Das von den Parteien als gegen eine selbstherrliche Verwaltung, die Bürokratie, für notwendig erachtete Korrektiv

liegt in der Gruppe der politischen Beamten, die letztlich die Richtung des Verwaltungsablaufs im Sinne der jeweiligen Regierung bestimmen.

Die Kritik richtet sich denn auch tatsächlich weniger gegen die Institution des Berufsbeamtentums schlechthin, als vielmehr gegen Form und Durchführung. Vielfach ist zu verzeichnen, daß auch hier — wie bei jeder Kritik — verallgemeinert wird und festgestellte persönliche Mängel der Institution selbst zur Last gelegt werden.

„Konservativ“ ist nicht auch „reaktionär“

Gerade die Unabhängigkeit hat das Berufsbeamtentum in die Lage versetzt, die verschiedenen Wechsel der Staatsform zu überdauern. Damit ist dem Berufsbeamtentum ein gewisser konservativer Grundzug immanent, der von der Kritik zum Teil als Reaktion ausgelegt wird. Nicht immer haben es die Beamten und ihre reinen Standesverbände verstanden, dieser Kritik wirksam entgegenzutreten. Gerade das Absentieren in Standesverbände trägt dazu bei, in eine bestimmte Weltfremdheit hineinzugeraten, aus der häufig eine Überbetonung des Wertes beamtenrechtlicher Sonderheiten resultiert. Das Vertrauen der Öffentlichkeit in eine demokratische Entwicklung der Verwaltung wird nicht gefestigt, wenn beispielsweise — der Wahrheit zuwider — behauptet wird, das Berufsbeamtentum könne sich nur an einem Monarchen orientieren, oder das deutsche Berufsbeamtentum sei heute innerlich noch der Zeit vor 1918 verhaftet. Es ist dann nur ein kleiner Schritt, derartige Haltungen und Äußerungen als „Reaktion“ abzustempeln. Sie wäre es auch, wenn nicht die überwiegende Zahl der Beamten tatsächlich anders dächte und handelte.

Nicht zu übersehen ist in diesem Zusammenhang natürlich auch, daß die Einrichtung des Berufsbeamtentums dem Menschen mit bewahrendem Wesen mehr entgegenkommt, als dem um den Fortschritt ringenden. Beide Typen sind im Staatsleben notwendig und ergänzen einander. Gerade die Demokratie bedarf auch des konservativen Elements. Es muß jedoch darauf geachtet werden, daß Beharren und Fortschreiten sich die Waage halten, und daß die Verwaltung nicht zum Hort der Ewiggestrigen wird.

Die Kritik richtet sich vornehmlich auch gegen das Aufblähen des Verwaltungsapparates und damit der Beamtenschaft. Beamtenstellen sollen und dürfen nur dort eingerichtet werden, wo der Staat als Träger der vollziehenden Gewalt, d. h. als Obrigkeit, tätig wird. Hierzu gehört:

1. die Ausübung der staatlichen Gewalt;
2. das öffentliche Urkundenwesen;
3. die Wahrnehmung staatlicher Fürsorgeaufgaben;
4. die Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Sicherheit;
5. die Wahrnehmung von Aufgaben öffentlicher Behörden im Interesse des gesamten Volkes;
6. die Lehrtätigkeit an allen öffentlichen Bildungseinrichtungen.

Selbstverständlich wird man nicht nur die Vollziehung der vorgenannten Aufgaben, sondern auch die notwendigen Vorbereitungsarbeiten als zu den Aufgaben des Beamten gehörig hinzuzählen müssen. Daß die Grenze der obrigkeitlichen Aufgaben zu den rein verwaltungstechnischen Aufgaben innerhalb der Verwaltung selbst fließend ist, erleichtert die praktische Handhabung der Organisation keineswegs. Immerhin gibt diese Definition die Möglichkeit einer weitgehenden Abgrenzung der Beamtenstellen innerhalb der Verwaltung gegenüber den Stellen, die durch jederzeit auswechselbare Angestellte und Arbeiter im Arbeitsvertragsverhältnis besetzt werden können.

Daß in dieser unabhängigen Stellung, die dem Beamten gegeben ist, psychische Gefahren für den Beamten als Einzelmenschen sowie für die Beamtenschaft als Ganzes liegen, ist nicht von der Hand zu weisen. Zweifellos erleichtert die besondere Stellung der Beamten eine gewisse Ausschließlichkeit, die jedoch bei den Trägern der beiden anderen

GRUNDLAGE UND FORM DES BEAMTENTUMS

Gewalten, also bei Richtern und nicht zuletzt auch bei den Parlamentariern, beobachtet werden kann. Es kann und soll nicht bestritten werden, daß mancher Beamte einer Überheblichkeit zuneigt, die ihm den einzelnen Bürger als Verwaltungsobjekt erscheinen läßt.

Alle sich aus diesen persönlichen Mängeln ergebenden Kritiken mögen im Einzelfalle durchaus ihre Berechtigung haben. Sie sollten die Beamten dazu führen, auf Abhilfe bedacht zu sein und alles zu tun, derartige Mißstände abzustellen. Der Beamte hat weder über noch unter dem Volke zu stehen, sondern mitten im Volk. Das gleiche gilt für die gesamte Beamtenschaft, soweit es sich um Bestrebungen handelt, das Beamtentum mit der Gloriele einer besonderen Ethik zu versehen. Gerade der Versuch der Abschließung wird in der Öffentlichkeit besonders übel vermerkt; Kritiken, die sich gegen die Überbetonung von Berufsethos und ähnlichen Begriffen wenden, werden von der Mehrheit der Bevölkerung unterstützt. Alle diese Kritiken sollten aber nicht übersehen, daß sie nicht den Kern der Sache treffen, sondern Auswüchse brandmarken, die jeder Institution, die von Menschen getragen ist, anhaften. Keiner wird, weil Ehebrüche vorkommen, den Schluß ziehen, daß deshalb die Ehe als solche verwerflich wäre. Es sollte daher auch niemand die Institution des Berufsbeamtentums deswegen anzweifeln oder abgeschafft wissen wollen, weil ein Teil ihrer Träger nicht dem Bild entspricht, das man füglich erwarten darf. Auch im deutschen Berufsbeamtentum darf man keine Übermenschen erwarten.

Letztlich beruhen die Kritik und auch die Krise des Berufsbeamtentums darauf, daß an dieses Beamtentum Ansinnen gestellt werden, die es ohne Aufgabe seiner inneren Berechtigung nicht erfüllen kann; es muß im demokratischen Staate für das ganze Volk da sein; es muß garantieren, daß die Verwaltung für und gegen jedermann gerecht durchgeführt wird; es kann und darf nicht zu Bütteln bestimmter Interessentengruppen werden, soll nicht unsere Demokratie in sich zerbrechen.

Die Gewerkschaften schützen das Beamtentum

Den Gewerkschaften fällt eine große Aufgabe zu. Sie sind keine Interessentengruppe, da sie keinem Gewinnstreben huldigen, sondern sich zur Aufgabe gestellt haben, die Berufsinteressen ihrer Mitglieder mit allen ihnen zu Gebote stehenden Mitteln zu fördern. Sie stellen für die sich zu ihnen bekennenden Beamten eine Schutzorganisation dar, die sich um die Beibehaltung des Berufsbeamtentums, die Sicherung und Ausgestaltung der beamtenrechtlichen Dienstverhältnisse bemüht; sie erkennen, daß eine Schwächung oder gar der Ausfall des Berufsbeamtentums eine Gefahr für die Demokratie bedeuten würde und schließlich für die Betätigung einer freien Gewerkschaftsbewegung kein Raum mehr bliebe. Das Gewerkschaftsinteresse ist insoweit mit dem Interesse des Beamten und dem allgemeinen Staatsinteresse identisch.

Gerade die Zeit nach 1945 hat bewiesen, daß die Notwendigkeit des Berufsbeamtentums in der Demokratie von den Gewerkschaften jederzeit anerkannt worden ist. Es sind genügend Beweise vorhanden, die die Bemühungen der Gewerkschaften nach 1945 dartun, das Berufsbeamtentum gegen den ausdrücklichen oder stillschweigenden Willen bestimmter Besatzungsmächte zu erhalten.

Man darf hierbei jedoch nicht übersehen: Die Gewerkschaften haben innerhalb der eigenen Reihen und auch nach außen der Kritik und der Diskussion Raum gelassen und werden auch künftig Raum dafür lassen, die rechtliche Form des Beamtenverhältnisses jederzeit zu überprüfen und dort, wo sich Auswüchse zeigen, um Abhilfe bemüht zu sein. Über den Streit um die Form steht jedoch das uneingeschränkte Bekenntnis zum Berufsbeamtentum als wesentliche Säule der Demokratie.