

Der Beamte und die Politik

Wir leben im Zeitalter des Massenstaates. Jeder einzelne Lebensbereich ist durch Gesetze und Verordnungen reglementiert; die „Durchstaatlichung“ des gesamten öffentlichen und weiter Teile des privaten Lebens scheint ein unaufhaltbarer Prozeß zu sein. Seit die industrielle Revolution in der ersten Hälfte des vorigen Jahrhunderts die Grundlagen für die moderne Industriegesellschaft geschaffen, seit die Forschung die Nahrungsmittelbasis ins Ungeahnte erweitert und die Fortschritte der Medizin das sprunghafte Anwachsen der Bevölkerung zur Folge haben, ist der Zwang zur staatlichen Ordnung des Gesellschaftslebens, der Zwang zur „Ordnung von Staats wegen“ immer stärker geworden. Der Staat kann sich nicht mehr mit der Rolle des Nachtwächters begnügen, er kann und darf nicht erst dann einschreiten, wenn schon „etwas passiert“ ist, sondern muß vorausplanend Zustände und Ordnungen schaffen, die das friedliche Nebeneinander und Miteinander der Staatsbürger ermöglichen.

Die Aufgaben, die dem Staat heute gestellt sind, sind nicht nur hoheitlicher Art. Von alters her hat der Staat Grundbesitz, ist er an Industrieunternehmen beteiligt, nimmt er durch Maßnahmen, die der Förderung der Wirtschaft dienen, auch außerhalb seines eigenen Besitzes Einfluß auf die Gestaltung und den Ablauf des sozialen Lebens. Eine Wirtschaftslenkung, wie sie in Zeiten der Not und des Krieges erforderlich ist und wie sie auch heute noch (wenn auch mit veränderter Zielsetzung) ständig von interessierten Kreisen — vor allen anderen von der Landwirtschaft — gefordert wird, ist nur zu einem Teil als Ausfluß der hoheitlichen Gewalt anzusehen: Wo sie nicht der Gesamtheit, sondern in erster Linie einzelnen Zweigen der Wirtschaft zu nutzen bestimmt ist, wird das Durchsetzen von Gruppeninteressen auf dem Umweg über die staatliche Beeinflussung überwiegen und damit der Staat zum einseitigen Interessenvertreter denaturiert.

Die staatlichen Aufgaben werden von den Angehörigen des öffentlichen Dienstes: Beamten, Angestellten und Arbeitern, durchgeführt. Sie sind sozusagen „Erfüllungsgehilfen“ des Staates, sie haben — wenn auch in unterschiedlicher Weise — gemeinsam an der Verwirklichung des Staatszweckes mitzuarbeiten und unterscheiden sich in vielen Fällen nicht so sehr durch ihre Tätigkeit voneinander, als vielmehr durch die verschiedene Rechtsstellung, die sie dem Staat gegenüber haben. Der Zwang, nach den Ausfällen durch Krieg und Nachkriegszeit das „Personal“ im öffentlichen Dienst so schnell wie möglich wieder zu ergänzen und zu erneuern, und die ständig anwachsenden staatlichen Aufgaben haben dazu geführt, daß auch heute noch in zahlreichen Verwaltungen ein und dieselbe Arbeit sowohl von Angestellten wie von Beamten erfüllt wird. (Daß hier auch die zögernde Bewilligung von Planstellen für Beamte und die jahrelange Vernachlässigung der notwendigen materiellen Sicherung der Beamtenschaft durch verbesserte Besoldung eine Rolle spielen, sei am Rande vermerkt.)

Das Grundgesetz der Bundesrepublik schreibt in seinem Artikel 33 Abs. 4 vor, daß die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse „als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen“ ist, die „in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis“ stehen. Diese Vorschrift besagt, daß der Staat dort, wo er als Hoheitsträger auftritt, sich des Beamten bedienen muß; die Erfüllung hoheitsrechtlicher Aufgaben durch Angestellte ist jeweils nur ausnahmsweise und nur in zeitlich und sachlich begrenztem Umfang gestattet. Damit ist dem Beamten eine deutlich herausgehobene Rechts- und Aufgabenstellung verliehen.

Die besonderen Aufgaben, die dem Beamten als Vertreter des Staates gestellt sind, erfordern, daß seine Rechte und Pflichten eindeutig und dauerhaft geregelt sind. Diesem Zweck dient die Beamtengesetzgebung. Sie ist, soweit es sich um die grundsätzliche Regelung des Beamtenverhältnisses handelt, Teil des Verfassungsrechts, weil es der Verfassungsgesetzgeber dem Beamten übertragen hat, die hoheitlichen Aufgaben des Staates zu erfüllen; sie ist, soweit es sich um die weiteren Ausführungs- und Durchführungsbestim-

mungen zur Beamtengesetzgebung handelt, gleichzeitig Teil des allgemeinen Verwaltungsrechts. Die Grenzen zwischen diesen zwei Bereichen können nicht starr fixiert werden, da sie in einer ständigen Wechselwirkung zueinander stehen; die Bindung auch des Verwaltungsrechts an die Grundsätze der Verfassung läßt aber erkennen, daß das verfassungsrechtliche Element im Beamtenrecht überwiegt.

Der Staat handelt, wo immer er tätig wird, nicht aus sich heraus, sondern als Instrument der Gemeinschaft, die sich durch ihre Verfassung Ziel und Zweck ihres organisierten Da-Seins gesetzt hat und deren Verwirklichung die Verwaltung des Staates als der politischen Form des Zusammenlebens dient. Ziel und Zweck des organisierten Gemeinschaftslebens, das wir Staat nennen, ist in der Bundesrepublik bestimmt durch die Artikel 20 und 28 des Bonner Grundgesetzes¹⁾.

Den Willen des Staatsvolkes repräsentieren die politischen Parteien, denen in den Parlamenten des Bundes, der Länder und der Kommunen die Gestaltung des staatlichen Lebens obliegt. Artikel 21 des Grundgesetzes bestimmt ausdrücklich, daß die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken. Die endgültige Formung der Politik „des Staates“ erwächst aus dem Widerstreit der Meinungen der Parteien, ausgetragen in den Parlamenten; ihre Fixierung durch den Gesetzgeber erfolgt auf der Grundlage der Mehrheitsentscheidung. Nicht immer sind die Ziele der Politik, die die Mehrheit im Parlament durchsetzt, völlig identisch mit den Zielen, die dem Staat gesetzt sind. Wahltaktische Gesichtspunkte spielen gelegentlich ebenso eine Rolle, wie die Bevorzugung oder Nichtberücksichtigung einzelner Bevölkerungsgruppen. Denken wir an die hektische Gesetzgebungsarbeit kurz vor Schluß einer Wahlperiode oder an die massiven Versuche, den Bundestag für die Interessen der Landwirtschaft bei der Gestaltung des „Grünen Plans“ zu gewinnen, finden wir dies bestätigt. Aber wenn auch das parlamentarische demokratische Regierungssystem für einseitige Beeinflussungen des Gesetzgebers durch Interessengruppen besonders anfällig erscheint, bleibt es dennoch das verhältnismäßig beste System, weil selbst solche Praktiken, die an sich mit der Verfassung nicht voll in Einklang stehen, in der Demokratie einer öffentlichen Kontrolle unterworfen sind — oder wenigstens sein können. Immer besteht noch die Möglichkeit, daß die Interessen im parlamentarischen Raum ihren Ausgleich finden.

Der Staatspolitik dient, wie wir bereits festgestellt haben, der öffentliche Dienst als „Erfüllungsgehilfe“. Er ist als Instrument der Politik selbst Objekt, indem er die Gesetze, die das Parlament rechtsgültig und in Übereinstimmung mit der Verfassung beschlossen hat, ausführen muß. Er ist aber gleichzeitig auch Subjekt der Politik, indem ihm in der Ausführung der Gesetze Spielraum für Ermessensentscheidungen gegeben ist. (Daß dieser Spielraum heute wesentlich enger gehalten ist als in früheren Jahrzehnten, erklärt sich aus dem Hang zur Gesetzesperfektion, der das Parlament jeden denkbaren Einzelfall von vornherein gesetzlich regeln läßt.) Die Art und Weise, wie ein Gesetz durchgeführt wird, ist Politik: Sie kann dazu beitragen, den Staatszweck zu verwirklichen, sie kann es aber ebensogut auch verhindern.

Das System der Parteiendemokratie, das auch in unserer Bundesrepublik gilt, bringt es mit sich, daß die Parteien auf die Zusammensetzung des öffentlichen Dienstes — ins-

1) Artikel 20: (1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. (2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. (3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden. Artikel 28: (1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen. In den Ländern, Kreisen und Gemeinden muß das Volk eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. In Gemeinden kann an die Stelle einer gewählten Körperschaft die Gemeindeversammlung treten. (2) Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. (3) Der Bund gewährleistet, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundrechten und den Bestimmungen der Absätze 1 und 2 entspricht.

besondere in der reinen Hoheitsverwaltung und der Wirtschaftsverwaltung — Einfluß zu nehmen versuchen. Sie glauben, auf diese Weise ihre Vorstellungen von dem, was im Staat Ordnung und Recht sein soll, restlos durchsetzen zu können und übersehen dabei, daß „der Staat“ nicht um der Parteien und deren Vorstellungen von den Werten und der Rangordnung innerhalb des Gemeinschaftslebens willen da ist, sondern daß umgekehrt die Parteien nur das Gefäß sein dürfen, das den Staatswillen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen sammelt. Wohl stehen die Parteien jeweils auf der Grundlage einer bestimmten Geisteshaltung und ziehen daher jene Bevölkerungsteile, die sich zur gleichen Grundlage bekennen, an; aber dieses Verhältnis zwischen Parteien und Bevölkerung ist nicht starr und ein für allemal unveränderlich vorgegeben, sondern unterliegt der ständigen Wandlung, die aus der gegenseitigen Abhängigkeit jeder Partei von ihren Mitgliedern und umgekehrt der Mitglieder von der Partei (sehr oft: von der Funktionsgruppe, dem „Apparat“) erwächst. Inwieweit eine Partei die öffentlichen Angelegenheiten unter der ihr eigenen bestimmten Zielrichtung auf der Grundlage ihrer Wertvorstellungen auf die Dauer erfolgreich beeinflussen und gestalten kann, hängt nicht nur von der Stärke des Parteiapparats, sondern mindestens ebenso sehr von der Resonanz ab, die die Partei im allgemeinen und ihre „öffentliche Politik“ im besonderen bei der Bevölkerung findet. Weiterhin besteht eine Wechselwirkung zwischen Parteipolitik und Staatspolitik: Das Programm einer Partei wird stets auch von der Verfassung des Staates beeinflußt; Parteien, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten, also sich nicht an die vorgegebene Verfassung gebunden glauben, sind in der Bundesrepublik verboten. Die Politik der Parteien kann sich also letztlich nur auf eine unterschiedliche Auslegung und Verwirklichung der Verfassung beziehen, nicht aber auf eine Umgestaltung der Verfassung selbst. Wie diese Auslegung und Verwirklichung der Verfassung geschieht, macht Wesen und Inhalt der Staatspolitik aus.

Die Bindung an das Grundgesetz gibt den Parteien in der Bundesrepublik immer noch genügend Freiheit des Handelns, um ihren Wertvorstellungen in der Politik des Bundes auf jedem Gebiet Ausdruck zu verleihen. Beispielsweise wird die Deutung dessen, was ein „sozialer Rechtsstaat“ ist, stets von der Weltanschauung des einzelnen und seiner Partei abhängen. Der Kampf um die Gestaltung der Rentenreform gibt hierfür ein anschauliches Beispiel.

Dem Vollzug der parteipolitisch bestimmten Staatspolitik hat nun der Beamte — als der wichtigste, von der Verfassung zu dieser Aufgabe berufene Angehörige des öffentlichen Dienstes — zu dienen. Er kann dabei in Konflikte geraten, wenn die Parteizwecke allzusehr das Übergewicht vor dem Staatszweck erhalten. Der Beamte ist aber durch § 52 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes (analoge Vorschriften finden sich in allen Landesbeamtengesetzen) verpflichtet, „dem ganzen Volke, nicht einer Partei“ zu dienen. Nach derselben Vorschrift hat der Beamte „seine Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und bei seiner Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen.“

Diese Bestimmung bildet das Fundament für die Stellung des Beamten gegenüber allen Parteien. In unserem verfassungsmäßig verbürgten Parteienstaat ist das Postulat der parteipolitischen Neutralität und Unabhängigkeit des Beamten notwendig; es ist zugleich eine der schwersten Anforderungen, die an den Beamten in seiner Amtsführung gestellt werden. Und dennoch kann und darf kein Beamter aus der Pflicht zur parteipolitischen Neutralität und Unabhängigkeit in seiner Amtsführung entlassen werden. Ohne die Garantie, daß die Amtsgeschäfte ohne Rücksicht auf die parteipolitische Zugehörigkeit des Beamten wie des Bürgers erfüllt werden, kann das Vertrauen zur Verwaltung im demokratischen Staat weder entstehen noch bestehen.

Der Beamte ist verpflichtet, in seiner Amtsführung nur das Interesse der Allgemeinheit, des gesamten Volkes und damit des Staates als der organisatorischen Form des Zusammenlebens zu verfolgen, sich aber nicht von den Interessen einer politischen Partei

oder einer anderen Kräftegruppe im Staat leiten zu lassen. Zwar sind dem Beamten — wie jedem anderen Staatsbürger auch — alle politischen Rechte, insbesondere die freie Betätigungsmöglichkeit für verfassungsmäßige Parteien, verfassungsrechtlich und durch die Beamtenengesetze zugestanden worden. Unbeschadet dieser Rechte bleibt aber der Beamte immer der Sachwalter des ganzen Volkes; in seinen dienstlichen Handlungen darf er niemals seine Bindung an eine politische Partei erkennen lassen. Unbedingte Objektivität und Unabhängigkeit gegenüber politischen, konfessionellen und anderen gesellschaftlichen Kräften müssen ihn auszeichnen, soll er seine eigentliche Aufgabe sinngerecht erfüllen.

Als mitgestaltendes Organ der staatlichen Gemeinschaft ist der Beamte mit dazu berufen, den Staatszweck zu erfüllen. Im Mittelpunkt staatlichen Wirkens aber muß die Förderung des Gemeinwohls stehen.

Freilich wird nicht immer sofort zu erkennen sein, was im einzelnen „das Gemeinwohl“ ist und welche Folgerungen der Beamte aus einem möglichen Zwiespalt zwischen geschriebenem Recht und der ungeschriebenen Forderung des „Gemeinwohls“ zu ziehen hat. Für die Lösung dieses Zwiespalts läßt sich kein Patentrezept aufstellen; die Entscheidung wird in jedem konkreten Einzelfall anders ausfallen müssen, weil die Komponenten — die Vorschriften einerseits, das erkennbare „Gemeinwohl“ andererseits — in Gewicht und Wichtigkeit jedesmal verschieden sein werden. Auch wird die Entscheidung wesentlich davon abhängen, aus welcher Sicht der Beamte an seine Aufgabe herangeht. Fühlt er sich lediglich daran gebunden, die ihm vorgegebenen geschriebenen Dienstanweisungen genau zu befolgen, wird seine Entscheidung vorwiegend oder vielleicht sogar ausschließlich vom „Vorgang“ bestimmt, wird er sicherlich nicht immer dem Erfordernis gerecht, „auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen“. Dieses Gesetz noch schwerer verletzend wird sein Verhalten sein, läßt er sich, statt von objektiven Gesichtspunkten, von parteipolitischen Auffassungen über die Notwendigkeit und die Wirkung einer Maßnahme leiten.

Hier ergibt sich nun die Möglichkeit für den bereits angedeuteten Konflikt. Unser Staat ist nach seinem Grundgesetz ein Parteienstaat. Die politische Willensbildung im Parlament erfolgt auf der Grundlage der Auseinandersetzung verschiedener politischer Anschauungen über die Zweckmäßigkeit und die Zielrichtung von Maßnahmen, die „dem Gemeinwohl“ dienen sollen. Dem Beamten ist die Mitwirkung an der politischen Willensbildung innerhalb der Parteien nicht verwehrt; er hat nach der Vorschrift des § 53 BBG lediglich „bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Gesamtheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben“. Es kann und muß aber von ihm gefordert werden, daß er sich in seiner Amtsführung jeder Stellungnahme und jeder Handlung aus parteipolitischen Zwecken enthält. Er kann also nur als Privatmann, als Bürger, als Gleicher unter Gleichen und sozusagen nur nach Dienstschluß politisch tätig werden. Beginnt er, in seinem Amt Parteipolitik zu treiben, macht er sich einer Amtspflichtverletzung schuldig.

Dieser Einschränkung seiner politischen Betätigungsfreiheit steht die Pflicht des Beamten, „sich durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen und für deren Erhaltung einzutreten“ (§ 52 Abs. 2 BBG), nur scheinbar entgegen. Was hier vom Beamten gefordert wird, ist keine schrankenlose, zeitlich, räumlich und in den Mitteln unbegrenzte parteipolitische Betätigung, sondern die Verpflichtung, durch sein gesamtes Verhalten zur Verwirklichung und Verlebendigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung und des demokratischen und sozialen Rechtsstaates beizutragen. Es ist sicher mehr als eine Zufälligkeit, daß der Gesetzgeber die Verpflichtung des Beamten, sich zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu bekennen, der Verpflichtung, dem ganzen Volke, nicht einer Partei zu dienen und auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen, unmittelbar

hat folgen lassen. Durch den räumlichen Zusammenhang dieser beiden Forderungen wird zugleich ihre gegenseitige innere Bedingtheit deutlich. Der Staat, in dem wir leben und dem der Beamte dient, findet seinen Zweck und sein Ziel in der Verwirklichung der sozialen Demokratie: Diesem Ziel hat auch das Handeln des Beamten zu dienen.

Vv ie aber, wenn sich eine Partei anschickt, auf anscheinend durchaus legale Weise ihre Macht im Staate dazu zu benutzen, die Verfassung zu ändern, den Staatsapparat voll und ganz für ihre Zwecke in Gebrauch zu nehmen und die traditionell starke Bindung der Beamtenschaft an geschriebenes Recht zu mißbrauchen? Die geschichtliche Erfahrung, die das deutsche Volk und besonders die Beamtenschaft bei und nach der „legalen Machtergreifung“ durch die Hitler-Bewegung hat machen müssen, zeigt uns doch, daß ein solches Ereignis durchaus möglich ist. Was die Beamtenschaft im Falle eines gewaltsamen Umsturzes, ausgelöst von verfassungsfeindlichen Kräften, tun kann und muß, hat sie beim Kapp-Putsch gezeigt. Für die Abwehr einer anscheinend legalen Änderung der verfassungsmäßigen Grundordnung fehlt es jedoch an Vorbildern (und Vorschriften). Da die Staatsform der Parteiendemokratie darauf beruht, daß eine Partei oder eine Koalition von Parteien darüber bestimmt, wie der Staatszweck verwirklicht werden soll, indem sie die Gesetzgebung in ihrem Sinne gestaltet, kann sie, die notwendigen Mehrheitsverhältnisse im Parlament vorausgesetzt, auch über die Grundlage des Staatszweckes, nämlich über die Verfassung, bestimmen. Wie kann und soll sich in einem solchen Fall der Beamte, der heute dazu verpflichtet ist, für die Erhaltung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, dann verhalten, wenn diese Grundordnung im ganzen oder in einem ihrer Teile angegriffen, verändert oder ganz aufgehoben wird? Denn Macht hat ihre eigenen Gesetze, besonders die Macht, die eine Partei im Staate hat und die, wenn das Korrektiv einer starken Opposition fehlt, allzu leicht zur Macht über den Staat wird.

Der Beamte ist durch seinen Diensteid verpflichtet, „das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und alle in der Bundesrepublik geltenden Gesetze zu wahren und seine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen“ (§ 58 Abs. 1 BBG). Zu den Teilen des Grundgesetzes, die jeder Verfassungsänderung durch das Parlament entzogen sind, gehört auch der Grundsatz, daß die Bundesrepublik ein republikanischer, demokratischer und sozialer Rechtsstaat ist. Wird an eine dieser Komponenten gerührt, liegt eine Verletzung der Verfassung vor; sie muß zur Folge haben, daß alle Maßnahmen, die ihr dienen, rechtswidrig und darum für den Beamten wie für den Bürger nicht bindend sind. Sollte der Versuch gemacht werden, solche Verfassungsverletzungen dennoch mit Gewalt oder auf andere Art durchzusetzen, ist der Beamte zum Widerstand nicht nur berechtigt, sondern sogar ausdrücklich verpflichtet.

Die historische Entwicklung des Berufsbeamtentums vom Instrument des absoluten Herrschers zum Träger der Verfassung zeigt, daß sich mit der Ausbildung der modernen Demokratie auch die Formen der Verwirklichung des Staatszwecks gewandelt haben. Aus dem Staatschener ohne eigenen Willen, dem bloßen Instrument für den Herrscher, ist der bewußte, ausdrücklich verpflichtende Wahrer der Verfassung geworden.

Die Entscheidung darüber, ob und wann die Widerstandspflicht einsetzen muß, wenn eine Regierungsmaßnahme die Gefahr in sich zu bergen scheint, verfassungswidrig gegen das Grundgesetz gerichtet zu sein, wird stark von der parteipolitischen Einstellung des einzelnen Bürgers abhängen. Sie kann daher dem Beamten nicht ohne weiteres in sein eigenes Belieben gestellt bleiben — die Folge wäre sonst, daß das, was der eine noch für rechtens hält, der andere bereits als verfassungswidrig ansehen könnte. Diese Frage muß mit aller Gewissenhaftigkeit und mit Bedacht aller Folgen geprüft werden; ob dies immer erst durch eine Verfassungsklage vor dem Bundesverfassungsgericht erfolgen kann, ist wohl von Zeitpunkt und Umständen der vermuteten Verfassungsverletzung abhängig. Nicht immer dürfte für eine gerichtliche Nachprüfung Zeit bleiben!