

Der Beamte im sozialen Volksstaat

Hermann Heller

Ich möchte einleitend ausdrücklich betonen, dass die Gedanken, die ich Ihnen vorzutragen habe, durchaus meine persönlichen sind und in keiner Weise den Allgemeinen Deutschen Beamtenbund binden. Es wird viel von der Krise des Berufsbeamtentums gesprochen, und es werden viele Vorschläge zu ihrer Beseitigung gemacht.

Aber es wird selten klar die Aufgabe und die Stellung untersucht, die dem Berufsbeamtentum zukommt, so dass *diese Unklarheit und Unsicherheit gerade selbst dazu beiträgt, dass über kurz oder lang ernste Gefahren für das Berufsbeamtentum entstehen.*

Die Geschichte zeigt uns von der Zeit des Feudalismus an, dass der Staat sich stets auf einzelne Teile der Gesellschaft als seine Grundlage gestützt hat. So war in der Vorkriegszeit entgegen allen Behauptungen des Bürgertums eine Parteiherrschaft vorhanden, die mit dem stärksten Gewissenszwang für die Beamten verbunden war. *Ein solcher Gewissenszwang ist am schärfsten, wo die Diktatur regiert.*

In Italien sind selbst die Richter ohne weiteres absetzbar, wenn ihre allgemeine Einstellung in einem unvereinbaren Gegensatz zu den allgemeinen politischen Richtlinien der Regierung steht, wie sie jeweils der Diktator gibt. Die Diktatur verträgt es nicht, dass der Wille des Diktators an irgendwelche Rechtsnormen gebunden ist.

Sie kann keinerlei wohlerworbene Rechte und erst recht nicht wohlerworbene Rechte ihrer Beamten vertragen.

Angesichts der Entwicklung und der Stellung, die das Berufsbeamtentum in der Vorkriegszeit in Deutschland hatte, war es verständlich, dass die Gegner dieser Pseudoautokratie leicht in die Versuchung kamen, nun jede Bürokratie, jedes Berufsbeamtentum überhaupt, für unvereinbar mit der Demokratie zu halten.

Heute ist die Notwendigkeit eines Berufsbeamtentums auch in der Demokratie unbestritten.

Aber wir stehen vor der Frage: Wie soll dieses Berufsbeamtentum zum Volk, zum Staat, zu den Parteien stehen, wer soll zu ihm gehören, wie sollen seine Rechtsverhältnisse gestaltet werden?

Ohne eine bis ins kleinste geordnete Staatsorganisation ist das Leben in unserer zivilisierten Gesellschaft nicht mehr denkbar. Diese seine Organisation braucht eine Bürokratie, die, fachlich vorgebildet, die Verwaltung führt. Aber es ist nicht wünschenswert, dass allzu viele Personen im öffentlichen Dienste Beamte sind. Nicht etwa aus Finanz-

gründen, denn das Beispiel Italiens zeigt, dass die Entbeamtung nicht zur Verbilligung der Verwaltung führt. Aber deshalb, weil die Widerstände gegen das Berufsbeamtentum zum allergrößten Teile aus der Ausdehnung des öffentlich-rechtlichen Beamtenverhältnisses resultieren und die sozialen und ökonomischen Interessen der öffentlichen Funktionäre durch arbeitsrechtliche Formen ebenso gut oder besser gesichert werden können wie durch das öffentlich-rechtliche Beamtenrecht. Wenn diese Sicherung geschaffen wird, so ist es vom Standpunkt der Interessen der öffentlichen Funktionäre aus nur noch die Frage, wie man die Institutionen bezeichnet, nicht mehr eine Frage der sozialen und ökonomischen Interessenlage. Das liegt umso näher, *als vielfach die Beamteneigenschaft nur deshalb verliehen wird, um den Funktionär unter schlechtere Arbeitsbedingungen zu bringen, dass erfahrungsgemäß ausschließlich zu diesem Zwecke unzählige Male Arbeiter und Angestellte zu Beamten gemacht worden sind.*

Dieser Vorschlag liegt umso näher, als mit dem Wandel der Staatsform sich auch die Stellung und die Aufgaben des Berufsbeamten gewandelt haben. In der Monarchie war das Beamtentum ein volksfremder, künstlich isolierter Stand. Der soziale Rechtsstaat kann eine solche Entfremdung zwischen dem Volk, von dem die Staatsgewalt ausgeht, und den Organen der Staatsgewalt nicht ertragen. Undenkbar ist also, dass der Vorschlag durchgeführt wird, der von einer anderen Beamtenorganisation zum Strafgesetz gemacht wurde und der den Beamten außerhalb ihres Amtes einen besonderen strafrechtlichen Schutz gewähren will. Unzweifelhaft ist es rechtstheoretisch richtig und politisch notwendig, das Beamtenrecht als einen Teil des Arbeitsrechts zu betrachten und zu behandeln. Nicht als ob das Beamtenrecht mit dem Arbeitsrecht bis in alle Einzelheiten identisch sein müsste, aber der Beamte ist Beamter geworden, weil der Staat seine Arbeit brauchte. Daraus ergibt sich, dass auch das *Streben nach möglichst hohem Arbeitsentgelt in der Beamtenschaft vorhanden und berechtigt ist.*

Aber in unserer Wirtschaft kann eine mit der herrschaftlichen Exekutive beauftragte Bürokratie kein Einkommen beziehen, das ausschließlich nach dem Gedanken der Leistung und Gegenleistung berechnet wird. Notwendig ist, dass die Beamten ihre Ehre und ihren Stolz dareinsetzen, dem Staate trotzdem treu zu dienen. Nur so lässt sich erreichen, dass das Beamtentum gerade in der kapitalistischen Wirtschaft nicht von den finanzkräftigen Kreisen missbraucht und korrumpiert wird.

Der Beamte soll seine Ehre im Dienste am Volke, nicht in der Herrschaft über das Volk finden. Das bedeutet, dass die Bürokratie nicht die politische Führung des Volkes, sondern die Ausführung des Willens der politischen Führung zu leisten hat.

Das Kabinett, die Minister und nicht die Ministerialbürokratie haben die politische Entscheidung.

Die Bürokratie ist zur politischen Führung nicht geeignet, wie am besten die Fehler beweisen, die das Kaisertum mit den treuen Beamten Bethmann-Hollweg und Michaelis begangen hat.

Soll die Bürokratie die politische Führung haben, so werden ihre Tugenden in der Ausführung zu Untugenden. Das bedeutet zugleich die Beseitigung der Demokratie.

Deshalb kann die Trennung zwischen Führung und Ausführung, zwischen Kabinett und Bürokratie gar nicht scharf genug gezogen werden.

Die Bürokratie wahrt die Stabilität und Neutralität der Verwaltung. Die Regierung aber hat politische Ziele zu setzen, muss innerhalb vieler Möglichkeiten *eine* mit aller Macht anstreben, muss dabei stets die *eine* Gruppe bevorzugen, die andere zurücksetzen, muss also wie in den vergangenen Jahrhunderten so auch heute und immer im Grunde stets parteipolitisch sein und bleiben. Die Bürokratie aber hat die Aufgabe, diese ihr gesetzten Ziele durchzuführen, gleich, welche Gesinnung der einzelne Beamte selbst haben mag. Dazu gehört eine gewisse politische Entsagung des einzelnen. Aber diese Entsagung ist im parlamentarischen Staate weit geringer, als sie in der Diktatur oder auch in der konstitutionellen Monarchie gewesen ist und sein muss.

Wenn die Bürokratie sich nicht in ihrer Amtstätigkeit diese politische Entsagung auferlegt, so läuft sie Gefahr, über kurz oder lang alle die politischen Rechte zu verlieren, die der parlamentarische Staat ihr gegeben hat.

Denn der Staat ist nicht eine Institution, die einmal eingerichtet ist und deshalb besteht, sondern der Staat muss täglich neu errungen und verteidigt werden durch die Staatsgesinnung aller Bürger.

Wenn die Bürokratie diese Entsagung nicht übt, wenn sie die politische Führung an sich nimmt, so läuft sie Gefahr, dass das Berufsbeamtentum durch ein Partei-Beamtentum ersetzt wird, dass eine korrupte Dilettantenverwaltung entsteht, in der alle Funktionäre bei jedem Regierungswechsel, also unter Umständen alle paar Monate, durch neue ersetzt werden. Dann entsteht das System, das in Amerika möglich war, das aber dort heute schon weitgehend beseitigt und bei uns überhaupt nicht tragbar ist. Dieses abschreckende Beispiel hat allerdings für die deutschen Verhältnisse nur beschränkte Bedeutung, denn die Republik fand eine Bürokratie vor, die absolut parteipolitisch einseitig zusammengesetzt war.

Bis zur Revolution war der größte Teil unseres Volkes infolge seiner politischen Einstellung überhaupt nicht ämterfähig.

Es war nur selbstverständlich, dass das gründlich geändert wurde und noch weiter geändert werden muss, und dass diese Änderung mit dem amerikanischen Parteibeamten-System nichts zu tun. Vielfach wird allerdings der Blick der Öffentlichkeit gerade auf diese scheinbare politische Ämter-Patronage der republikanischen Parteien in Deutschland gelenkt. Man will davon ablenken, dass die viel gefährlichere Klassenpatronage heute noch das durchaus herrschende System ist, d. h. dass durch die mannigfachsten Verbindungen und wirtschaftlichen Einflüsse die Besetzung maßgebender Stellen in der Verwaltung beeinflusst wird. Wenn aber die Bürokratie die vom Parlament

und der Regierung bestimmten Ziele loyal verwirklicht, dann soll für die Besetzung der Stellen nur die persönliche Eignung entscheidend sein. Damit verzichtet die Regierung durchaus nicht auf die erforderliche Bewegungsfreiheit; diese bleibt ihr durch die politischen Beamten, die jederzeit entlassen werden können, und durch die Möglichkeit, bei gleicher Eignung nach der politischen Gesinnung auszuwählen. Geht sie nur nach dem Parteibuch, so erzieht sie Gesinnungslosigkeit und Beamte, die nun erst recht unzuverlässig sind. Aber keinesfalls soll eine unabhängige Bürokratie geschaffen werden, die vom übrigen Volk hermetisch abgeschlossen ist und im Sinne der bekannten Vorschläge Koettgens die eigentliche Führung der Staatsgeschäfte haben würde, denn das wäre der Anfang der Diktatur.

Wenn der Beamte nur ausführendes Organ in hierarchischer Unterordnung unter den Minister ist, so ist es schwer erträglich, dass dem Minister seine eigenen Beamten im Parlament als Abgeordneter entgegentreten. Der Beamte kann auch sein Amt nicht unparteiisch führen, wenn er den übrigen Staatsbürgern in einem Wahlkampf als schärfster Gegner entgegentritt. Deshalb haben die großen Demokratien England, Frankreich und Amerika den Beamten das passive Wahlrecht genommen, und *es wird gerade im Interesse des Staates und des Beamtentums notwendig sein, dass auch in Deutschland für die Träger der hoheitlichen Verwaltung, die allein dem öffentlichen Beamtenrecht unterstellt sein sollen, die gleiche Regelung getroffen wird.*

Der Kreis derjenigen, die als politische Führer in Betracht kommen, wird damit keineswegs eingeschränkt, weil ja die Verleihung der Beamteneigenschaft auf die Träger von Hoheitsfunktionen beschränkt und für die übrigen öffentlichen Funktionäre eine sozial und ökonomisch gleichwertige Regelung des Privatarbeitsrechts geschaffen werden soll. Die Gewerkschaften sind auch stark genug, ihren maßgeblichen Einfluss auf die Beamtengesetzgebung weiter auszuüben, selbst wenn ihnen nicht mehr die Abgeordneten in der bisherigen großen Zahl zur Verfügung stehen, die ja die mannigfachen Rechtsverschlechterungen nicht verhindern konnten und deren Zahl dem Beamtentum im Volke viele Feinde gemacht hat.

Die Beamten sollen und brauchen also auf die Wahrung ihrer Berufsinteressen damit keinesfalls zu verzichten.

Es handelt sich hier um die ernsteste Frage des Berufsbeamtentums überhaupt, nämlich die Frage, wie verhindert werden kann, dass das Vertrauen zur Unparteilichkeit des Beamtentums noch weiter schwindet. Wer nicht alles tut, um diese Frage zu lösen, der leistet den Mächten Vorschub, denen heute in erster Linie der Kampf gilt. Man kann sich nicht einfach darauf berufen, dass der Beamte in seiner politischen Betätigung unbeschränkt Privatmann sei, denn das Volk, das die Grundlage alles Staatslebens ist, versteht nicht, wie ein Mann unparteiisch seines Amtes walten will und könnte, der sich in seiner politischen Betätigung keinerlei Einschränkungen unterwerfen will. Das gilt besonders in der jetzigen politischen Situation, in der wir sehen, dass jeder fünfte Deutsche seine Stimme einer Partei geben konnte, die ihre Ziele selbst nicht kennt, in der also

offenbar wird, wie vorsichtig die politische Urteilsfähigkeit unseres Volkes eingeschätzt werden muss, und in der selbstverständlich wäre, das eine Ämterpatronage der Parteien, die unfehlbar eintritt, wenn das Beamtentum nicht relativ entpolitisiert wird, in Reich und vielleicht bald schon in allen Ländern auch der jetzt zweitstärksten Partei zugutekommen würde.

Diese relative Entpolitisierung soll aber auf die Beseitigung des passiven Wahlrechts beschränkt werden.

Wenn man den Beamten auch das aktive Wahlrecht nähme und vielleicht die Zugehörigkeit zu politischen Parteien überhaupt verbieten wollte, so würde man sie unfehlbar nicht nur parteipolitisch, sondern überhaupt politisch und damit staatlich desinteressieren, ein Versuch, der nur in der Diktatur gemacht werden kann, aber auch gemacht werden muss.

Das Beamtentum findet seinen stärksten Gegner nicht unter denen, die überzeugte Anhänger der Demokratie sind, sondern in den Kreisen der so genannten Wirtschaft, in deren kapitalistisches System das Beamtentum nicht recht passen will. Wirksam kann das Beamtentum diese Gegner nur bekämpfen, wenn die Beamten von sich aus erklären, dass nicht alle, die jetzt Beamte sind, den öffentlich-rechtlichen Beamtenverhältnis zu unterstehen brauchen und trotzdem sozial ebenso gestellt sein können wie heute. Und wenn die übrigbleibenden öffentlich-rechtlichen Beamten dieses Opfer des Verzichts auf das passive Wahlrecht und den Verzicht auf politische Führung auf sich nehmen.

Verkehrt ist es aber auch, den Beamten einseitig Opfer aufzuerlegen.

Die vielen Tausende von Beamtenstimmen, die den Nationalsozialisten zugefallen sind, sind zum Teil erst durch das Notopfer geschaffen.

Dagegen muss die Beamtenschaft nicht nur in ihrem eigenen Interesse, sondern gerade im Interesse des Staates kämpfen. Wenn die große Masse der Beamten so elend wie jetzt bezahlt wird, so ist in der Tat die Korruption nicht zu verhindern, und gerade die hohen Beamten sollten das erkennen und selbst in ihren Ansprüchen zurücktreten. Wird nicht hierin Wandel geschaffen, so kann die Radikalisierung der Beamtenschaft nicht aufgehalten werden, so gehen diese beiden Schichten des Beamtentums für einen sozialen Rechtsstaat überhaupt verloren.

Relative Entpolitisierung durch Verzicht auf das passive Wahlrecht seitens der Beamten in der obrigkeitlichen Verwaltung, Ersetzung des öffentlich-rechtlichen Beamtentums in den Betrieben durch ein sozial gleich- oder höherwertiges privatrechtliches Anstellungsverhältnis und ausreichende Bezahlung gerade der untersten Gruppen der öffentlichen Funktionäre, das sind die Vorschläge, die ich zu machen habe und die gerade in ihren Kreisen diskutiert werden sollten.

Das Beamtentum hat es in der Hand, ob es einem ‚starken Mann‘ willenlos untergeordnet sein, oder ob es dem deutschen Volke dienen will. Es hat schon einmal das Schicksal des Staates in der Hand gehabt und mit den Arbeitern und Angestellten die Diktatur

abgewendet. Tun Sie alles, um einen zweiten Diktaturversuch vom Staat und von der Beamtenschaft abzuwehren. (Stürmischer Beifall.)

[Ende der Rede.]

Der Versammlungsleiter Dr. Brill sprach Herrn Prof. Dr. Heller mit folgenden Worten seinen Dank aus:

Der große Beifall des Kongresses hat Ihnen, Herr Professor, gezeigt, wie sehr sie bei aller Problematik des Themas, dass sie zu behandeln hatten, uns aus dem Herzen gesprochen haben. Ich möchte nur wünschen und hoffen, dass die wenigen in der deutschen Wissenschaft, die sich bisher vorbehaltlos auf dem Boden der republikanischen Demokratie gestellt haben, uns in unserem Kampf um die Erneuerung eines republikanischen und demokratischen Volksbeamtentums so zur Seite stehen werden, wie das in ihrem heutigen Vortrage zum Ausdruck gekommen ist. Und ich richte von hier aus an alle Funktionäre und Mitglieder im Lande sowie an die gesamte deutsche Beamtenschaft das Ersuchen, sich bewusst zu werden, dass nur aus der Erneuerung des deutschen Beamtentums und der Zusammenwirkung einer Koalition aller Vernünftigen der politische, wirtschaftliche und soziale Wiederaufstieg des deutschen Staates erfolgen kann. In diesem Sinne möchte ich den Dank des Kongresses an Sie zusammenfassen.