

KURT OPPLER  
UND  
ERICH ROSENTHAL-PELLDRAM

Die  
Neugestaltung  
des  
öffentlichen Dienstes

HERAUSGEBER  
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR PERSONALWESEN  
FRANKFURT A. M.

# DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR PERSONALWESEN E. V.

Fernsprecher: 53150 und 53250 Bankkonto: Rhein-Main-Bank 10669 Postscheckkonto: Ffm. 45512

Frankfurt am Main, im Juli 1950  
Bockenheimer Anlage 45

Die Deutsche Gesellschaft für Personalwesen als Herausgeber dieser Schrift benutzt die Gelegenheit, um einem größeren Kreis von Interessierten ihre Ziele und ihr Aufgabengebiet mit dem folgenden Auszug aus ihren Satzungen bekannt zu machen:

## § 1

Der Verein führt den Namen „Deutsche Gesellschaft für Personalwesen“. Der Verein hat seinen Sitz in Frankfurt am Main. Er ist in das Vereinsregister einzutragen. Der Name „Deutsche Gesellschaft für Personalwesen“ führt dann den Zusatz „e.V.“.

## § 2

Zweck der Gesellschaft ist es, an dem Aufbau eines gesunden, fortschrittlichen, demokratischen Personalwesens in Verwaltung und Wirtschaft mitzuwirken. Dieses Ziel wird die Gesellschaft dadurch erstreben, daß sie der Verwaltung und der Wirtschaft die in eigener wissenschaftlicher Forschung und in Auswertung der Erfahrungen des In- und Auslandes gewonnenen Erkenntnisse vermittelt.

Zur Erreichung des Gesellschaftszweckes soll die Gesellschaft u. a.

- a) eine Zeitschrift, in der deutsche und ausländische Fachleute die Fragen des Personalwesens erörtern, und Übersetzungen einschlägiger ausländischer Veröffentlichungen herausgeben,
- b) in regelmäßigen Zusammenkünften durch Vorträge und Aussprachen den Gedanken- und Erfahrungsaustausch unter in- und ausländischen Fachleuten fördern,
- c) in Fragen des Personalwesens Auskünfte erstatten und Gutachten abgeben,
- d) deutschen Fachleuten ermöglichen, durch Reisen im Ausland Einblick in das Personalwesen anderer Länder zu gewinnen, und Reisen ausländischer Fachleute in Deutschland fördern.

Die Gesellschaft soll die Mitgliedschaft bei dem „Institut zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten“ in Frankfurt am Main erwerben.

## § 3

Die Gesellschaft verfolgt weder parteipolitische noch religiöse Ziele, sie ist keine Berufsvertretung und nimmt keine Standesinteressen wahr. Sie hat keine Erwerbsabsichten und erstrebt lediglich die in § 2 genannten gemeinnützigen Zwecke.

## § 4

Mitglieder der Gesellschaft können natürliche und juristische Personen sowie Personenvereinigungen, Institute und Stiftungen werden. Der Eintritt in die Gesellschaft erfolgt durch schriftliche Erklärung. Über die Aufnahme entscheidet der Vorstand. Die Mitgliedschaft kann mit vierjähriger Frist zu Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden. Die Mitgliederversammlung setzt den Mitgliedsbeitrag fest.

Die Gesellschaft steht für alle Anfragen und Auskünfte jederzeit zur Verfügung.

Deutsche Gesellschaft für Personalwesen e.V.

(gez.) Dr. Oppler

Bitte beachten Sie die auf der letzten Seite dieser Schrift bekanntgegebenen Veröffentlichungen, die unseren Mitgliedern kostenlos zur Verfügung gestellt werden

DIE NEUGESTALTUNG  
DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES

Grundlagen und Probleme

von

Dr. Kurt Oppler, Ministerialdirektor

und

Erich Rosenthal-Pelldram, Ministerialrat



---

VERLAG KOMMENTATOR G.M.B.H. · FRANKFURT AM MAIN

# I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

SEITE

Vorwort .....	7
---------------	---

## E R S T E R T E I L

1. Beamte — Berufsbeamte .....	9
2. Die geschichtliche Entwicklung .....	11
3. Die kritischen Stimmen .....	16
4. Der Beamte in der Demokratie .....	19
5. Die Rolle des Juristen .....	20
6. Staatsdiener oder Volksdiener? .....	22
7. Die Gefahr der Überalterung .....	26
8. Der Außenseiter in der Verwaltung .....	29
9. Verwaltungsvereinfachung und Demokratisierung .....	31

## Z W E I T E R T E I L

1. Der öffentliche Dienst: Beamte, Angestellte, Arbeiter .....	35
2. Anstellung und Beförderung .....	41
3. Personalamt .....	52
4. Besoldung und Versorgung .....	58

---

Anhang .....	67
Nachwort .....	77

Nachdruck, auch auszugsweise, verboten. Copyright 1950 by Deutsche Gesellschaft für Personalwesen e. V.

FRANKFURT AM MAIN

Druck: Mainzer Verlagsanstalt und Druckerei

## V O R W O R T

Über den Anlaß einer Schrift, die zur Klärung der Grundfragen des öffentlichen Dienstes in Deutschland beitragen will, braucht im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht viel gesagt zu werden. Die bevorstehende gesetzliche Neuregelung dieses Rechtsgebietes wird — weit über den Kreis der Fachleute hinaus — in der Öffentlichkeit diskutiert. Hinter der Erörterung von Einzelfragen treten häufig die Problematik der Grundfragen und die größeren Zusammenhänge zurück. Sie sind den Laien nicht immer gegenwärtig; aber auch die Fachleute verlieren sie leicht aus den Augen.

Jede allgemeine Diskussion von Einzelfragen unseres staatlichen Lebens ist in Deutschland problematisch. Aussprachen im großen Kreise sind nicht üblich. Im kleinen Kreise finden sich in der Regel nur Fachleute zusammen, auch sie meist nur dann, wenn ihre Berufsarbeit gerade die Erörterung einer bestimmten Einzelfrage erfordert. An sogenannten „theoretischen“ Unterhaltungen sind die deutschen Staatsbürger wenig interessiert, teils aus Zeitmangel teils aus der Empfindung, daß ein Ergebnis der Aussprache doch nur in einem kleinen demokratischen Gemeinwesen für die Praxis fruchtbar werden könne. So werden im Gasthof eines schweizerischen Gebirgsdorfes öffentliche Angelegenheiten mit mehr Nutzen erörtert als in dem Versammlungssaal einer deutschen Großstadt. Ein wesentlicher Grund für diese Erscheinung liegt darin, daß der deutsche Staatsbürger über die Grundlagen einer solchen Diskussion meist wenig unterrichtet ist. Er fühlt sich als Laie. Hört er schon das Wort „Staatsrecht“ oder gar „Beamtenrecht“, dann hält er sich nicht für zuständig. Das Recht kennen die Juristen; mögen sie als Fachleute die Frage behandeln. Skepsis gegenüber dem Wissen des Fachmannes ist in Deutschland selten.

So muß auch eine Erörterung von Grundfragen des deutschen Beamtenrechts damit rechnen, daß sie von den deutschen Staatsbürgern in die Fachliteratur eingereiht wird, die in die Hand von Spezialisten gehört. Die Spezialisten sind schon wieder ausgewählte Fachleute. Wir sind in der Aufsplitterung unseres Wissens so weit gekommen, daß selbst der Jurist sich nicht mehr auf allen Rechtsgebieten kompetent fühlt. Wir unterscheiden nicht nur die Ziviljuristen von den Strafrechtjuristen, sondern auch Arbeitsrechtler, Kommunalrechtler, Staatsrechtler, Verwaltungs- und Wirtschaftsrechtler. Die Spezialisten wären also im vorliegenden Falle die „Beamtenrechtler“ — eine unschöne, aber geläufige Bezeichnung in der bedenklichen Einengung unserer Berufssparten. Die Verfasser der vorliegenden Schrift wenden sich an alle, die am Staatsleben teilnehmen. Alle Staatsbürger sind an dem Staatsapparat interessiert, als Angehörige des öffentlichen Dienstes oder als Außenstehende. Sie alle müssen auf das gute Funktionieren des Staatsapparates Wert legen; denn sie sind — mehr oder weniger — auf ihn angewiesen.

## 1. Beamte — Berufsbeamte

Einen allgemein gültigen Beamtenbegriff gibt es nicht, weder im Sprachgebrauch noch in der Rechtslehre. Unbedenklich wird z. B. ein Angestellter, der in einem Bankbetriebe die dort übliche Ausbildung erhalten und abgeschlossen hat, „Bankbeamter“ genannt, obgleich es klar ist, daß ein solcher „Beamter“ nichts mit einer Person zu tun hat, die ein „Amt“ verwaltet, das auf die Einordnung in die öffentliche Verwaltung hinweist. Wir sprechen im ersten Teil dieser Schrift — unter Ausschaltung der Richter in ihrer Spruchfähigkeit — von den Beamten im Dienste der öffentlichen Verwaltung.

Ein Jurist wird bei der Verwendung des Wortes „Beamter“ stets prüfen, in welchem Sinne diese Bezeichnung verstanden werden soll. Er findet die Grundlage seiner Prüfung in dem jeweiligen Rechtsgebiet, auf dem sich seine Überlegungen bewegen. Ihm ist gegenwärtig, daß beispielsweise der Beamtenbegriff im Strafgesetzbuch ein wesentlich verschiedener von dem Beamtenbegriff ist, den er bei der Anwendung der Versorgungsgesetze verwenden kann. Diese Tatsache muß sich jeder Laie vor Augen halten, wenn von dem „Berufsbeamtentum“ gesprochen wird. Denn er faßt die Frage, ob und wie „das Berufsbeamtentum“ zu sichern sei, gemeinhin so auf, daß darüber gesprochen werden soll, welche gesetzlichen Bestimmungen oder auch politischen Sicherungen erforderlich seien, um eine Institution lebenskräftig zu gestalten, die er begrifflich für fest umrissen hält. Er bringt für den Gebrauch des Wortes „Berufsbeamtentum“ zunächst nur die allgemeine Vorstellung mit, daß es sich um hauptberuflich im Staatsapparat tätige, jeweils in ein bestimmtes Amt eingewiesene Personen handelt, die unter Leitung der Regierung für eine gewissenhafte Durchführung der Gesetze zu sorgen haben, die durch Gehalt und Versorgung wirtschaftlich sichergestellt sind und daher die Gewähr dafür bieten können, daß sie unter Ausschaltung privaten Gewinnstrebens ihre ganze Kraft dem guten Funktionieren der öffentlichen Verwaltung widmen. Vielleicht denkt der Laie noch weiter. Ist er historisch interessiert, so wird er sich erinnern, daß große Staaten auch in weit zurückliegender Vergangenheit ein besonders ausgeprägtes Berufsbeamtentum hatten, etwa im alten Ägypten, im byzantinischen Kaiserreich oder in China. Ist diese Vorstellung bei ihm lebendig, so wird er in seine Vorstellung vom Berufsbeamtentum zwangsläufig weitere Momente hineinnehmen, so etwa das Moment eines geregelten Aufstiegs in der Beamtenhierarchie, wie er schon in den Beamtenbiographien des Alten Ägyptischen Reiches bezeugt ist. Er wird sich der hohen Bedeutung erinnern, die im alten China dem Prüfungswesen beigemessen wurde, das den Aufstieg der Beamten an ständig erneuerte Examensnöte band. Er wird sich auch des Titelwesens oder -unwesens erinnern, das in den alten Kulturen eine wesentliche Rolle spielte und etwa im Byzanz des 10. Jahrhunderts dazu führte, die Frauen höherer Beamter durch Beifügung der Amtsbezeichnung ihrer Ehemänner aus der Reihe der gewöhnlichen Sterblichen herauszuheben. Der historisch gebildete Laie wird also geneigt sein, in die Definition des Berufsbeamten auch die besonderen Ausbildungs- und Aufstiegsverhältnisse eines Beamtenstandes hineinzunehmen, der — vielfach als Beamtenadel bezeichnet — eine bestimmte Stellung in dem gesellschaftlichen Aufbau der staatlich organisierten Völker einnahm. Wegen der besonderen Stellung des Beamten im Staat und des besonders gearteten Verhältnisses zur Staatsregierung wird er vielleicht die Bezeichnung des Berufsbeamten als „Staatsdiener“ für angemessen halten und im Hinblick auf unsere eigene geschichtliche Vergangenheit befriedigt sein, in dem Wort Friedrichs des

Großen von dem „ersten Diener des Staates“, das als Ausdruck preußischer Staatsgesinnung für den sittlichen Gehalt des deutschen Berufsbeamtentums viel bedeutete, ein Verbindungsglied gefunden zu haben, das von allgemeiner historischer Erinnerung zu der besonderen geschichtlichen Betrachtung unseres Beamtenrechtes hinüberleitet. Eine angesichts der Fülle des historischen Materials naheliegende Vermutung, daß die Rechtslehre aus dieser oder ähnlicher Betrachtungsweise einen Begriff des Berufsbeamtentums herauskristallisiert habe, der für jede neue Regelung des Beamtenverhältnisses als Grundlage dienen könnte, erweist sich allerdings als nicht begründet.

Nicht von dem Berufsbeamtentum schlechthin ist in dem Schrifttum der deutschen Rechtswissenschaft die Rede, sondern von einem bestimmt gearteten deutschen Berufsbeamtentum. Diese Feststellung bedeutet aber, daß in der Juristensprache mit der Umschreibung deutsches Berufsbeamtentum nur jene Rechtsstellung gemeint ist, die auf einer ganz bestimmten gesetzlichen Regelung beruht, die vor dem Zusammenbruch des Reiches in § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1—3 des Deutschen Beamtengesetzes (DBG) vom 26. 1. 1937 ihren Niederschlag gefunden hat. Hiernach soll das Beamtenverhältnis als ein „öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis“ der Staatsbeamten aufgefaßt werden, das je nach dem unmittelbaren Dienstherrn, der sich im Einzelfalle „aus dem Aufbau der öffentlichen Verwaltung“ ergibt, als „unmittelbar“ oder „mittelbar“ bezeichnet wird. Für diese recht unbefriedigende Kennzeichnung des Beamtenverhältnisses haben die Rechtstheoretiker eine breitere Grundlage gesucht. Sie beziehen sich auf eine Begriffsbestimmung des Beamten im staatsrechtlichen Sinne, welche die Wissenschaft des deutschen Staats- und Beamtenrechts seit langem entwickelt habe. Aber diese Verweisung ist geeignet, den Laien irrezuführen. Denn auch die Staatsrechtslehrer haben ihre Bemühungen nur auf eine systematisch befriedigende Erläuterung des positiven, jeweils geltenden Rechtes gerichtet. Aller juristischer Scharfsinn, der etwa auf die Gegenüberstellung und Abwägungen der verschiedenen Meinungen über die Rechtsnatur der Beamtenanstellungen (öffentlich-rechtlicher Vertrag, einseitiger oder zweiseitiger Verwaltungsakt auf Unterwerfung) verwandt worden ist, kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieses Bemühen im wesentlichen darauf gerichtet war, vorliegende Gesetzesvorschriften unter eine juristische Begriffsbestimmung zu bringen, die außerhalb der aufgesplitterten positiv-rechtlichen Regelung nicht erarbeitet worden ist. Da das positive, in dem Gesetz niedergelegte Recht notwendig von der im Zeitpunkt des Gesetzeserlasses geltenden politischen Staatsauffassung beeinflußt ist, bedarf es keiner Darlegung, daß eine hierauf gegründete Staatslehre auch keine weiterreichende Geltung beanspruchen kann. Ehrlicher Weise muß man sagen, daß bei dieser Sachlage die rechtliche Bestimmung des Beamtenverhältnisses schlechthin an die jeweils geltende Staatsauffassung gebunden ist. Welcher Art sie in der deutschen Vergangenheit war, kann nicht zweifelhaft sein.

## 2. Die geschichtliche Entwicklung

Im Jahre 1937 war sie autoritär. Sie war zudem von einer besonderen Art, die in der Formulierung zum Ausdruck kam, daß der deutsche Beamte „der Vollstrecker des Willens des von der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei getragenen Staates sei“ (§ 1 Abs. 2 DBG). In der Gesetzesbegründung hieß es: „Der Beamte ist nicht nur Diener am Staate und am Volk; er soll auch Diener an der nationalsozialistischen Idee sein, die den Staat trägt, und an der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei, die mit dem Staat eine Einheit bildet. Der Beamte steht zum Führer und Reich in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis.“ — Es bedarf hier keiner Erörterung, inwieweit die einer solchen Formulierung zugrunde liegende „totalitäre Staatsauffassung“ schon wegen ihrer Gleichsetzung von staatlichen und gesellschaftlichen Zwecken zur Kritik herausfordert. Die Proklamierung des von einer Partei-Ideologie getragenen Staates ist nur ein weiterer Beweis für die der neueren Geschichte eigentümliche Krisis des Staatsbegriffs. Wichtig für unsere Betrachtung ist jedoch, daß die Beamtenhierarchie des nationalsozialistischen Staates in dem „Führer“ ihre Spitze fand, und daß der staatliche Behördenapparat dazu diente, den Willen des „Führers“ durch Zwischeninstanzen auf die unteren Verwaltungsstellen zu übertragen. Dieser dem demokratischen System der Repräsentation durchaus widersprechende Grundgedanke berührte sich mit den überlieferten Vorstellungen der deutschen Bürokratie in einem entscheidenden Punkte. Man war sich dessen bewußt und pflegte bei passender Gelegenheit hervorzuheben, daß das Beamtenrecht des „Dritten Reiches“ an die preußisch-deutsche Tradition des Bismarck-Reiches anknüpfe. Die Repräsentanten dieser Tradition, die preußischen Könige und Bismarck, galten in den von ihnen begründeten und entwickelten Staatswesen so weitgehend als Vorbilder, daß wir ihre Äußerungen heranziehen müssen, um den Geist des Beamtenstaates der Vergangenheit zu verstehen.

Die Weimarer Republik hatte kein neues Beamtenrecht geschaffen. Sie übernahm die alten Vorschriften und die alten Beamten. Außenstehende haben gelegentlich ironisch vermerkt, daß die auf den Monarchen vereidigten Beamten ohne wesentliche Hemmungen den Eid auf die republikanische Verfassung und später den Eid auf Hitler leisteten. Der versteckte Hinweis auf einen Gesinnungswechsel der Beamten traf nicht den Kern der Sache. Die Beamten, deren Auffassungen auch in den außerpreußischen Gebieten des Reiches immer mehr der preußischen Tradition angeglichen worden waren, dienten „dem Staat“ und folgten dessen erstem Diener. Daß dieser in der Weimarer Republik nicht mehr so eindeutig in Erscheinung trat, daß der erste Repräsentant des Staatsdienstes nicht dem überlieferten Staatsbild entsprach, war Anlaß zu unbehaglichen Empfindungen, änderte aber nichts an der Berufung zum Dienst an jenem Vernunftwesen höherer Art, dem eine „Staatsraison“ zugeordnet war, die ihren Inhalt jeder neuen Beamtengeneration im Wege der Überlieferung und einer auf diese gegründeten Praxis offenbarte. Die Annahme Bismarcks, daß der deutsche Patriotismus, um tätig zu werden, der Vermittlung dynastischer Anhänglichkeit bedürfe, erwies sich schon zur Zeit der Weimarer Republik als überholt; das galt auch für die Staatsgesinnung der Beamten. Ihre wesentlichen Züge hat sie im 18. Jahrhundert empfangen.

Der preußische Staat war das Werk seiner Fürsten. Er entstand auf dem Boden eines armen Grenzlandes, dessen „raue Sitte während des Mittelalters im Reiche übel berüchtigt“ war. Friedrich Wilhelm I. gab ihm in einer Epoche, die man das Zeitalter politischer Experimente genannt hat, den Charakter eines Beamtenstaates mit militärischer Disziplin. Die von diesem König geschaffene Bürokratie wurde eine Art Beamtenadel, dem absoluten Monarchen in täglicher Arbeit verbunden und dazu bestimmt, seinen Willen — auch gegen die letzten Reste ständischer Freiheit — durchzusetzen. Wer nach einer dokumentarischen Grundlage dieser

Schöpfung verlangt, findet sie in der Instruktion Friedrich Wilhelms I. für das Generaldirektorium (1722). Sie diente dazu, die Gedanken des preußischen Beamten- und Soldatenkönigs unmittelbar in die Praxis umzusetzen. Der in ihr waltende Geist hat dem preußischen Beamtentum Sinn und Inhalt gegeben, ihm den Gedanken der politischen Pflichterfüllung, der Arbeitssamkeit, der Unbestechlichkeit sowie der pünktlichen und gewissenhaften Erledigung der täglich anfallenden Aufgaben in solchem Maße eingepreßt, daß diese Eigenschaften über zwei Jahrhunderte hinweg als Wesenszüge des preußischen Beamtenstandes angesprochen werden konnten.

Als Friedrich der Große die Instruktion im Jahre 1748 neu redigierte, hat er ihre Prinzipien womöglich noch verschärft (z. B. in der strengen Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit). Insoweit gilt er mit Recht als konsequenter Nachfolger seines Vaters. Gemeinsam war beiden Königen die Abneigung, den Beamten die verantwortliche Entscheidung von Zweifelsfragen zu überlassen. „Nicht rasonieren“, hieß es bei Friedrich Wilhelm I.; und auch sein Nachfolger war gegen lange Beratungen der Beamten. Der König wollte als oberster Verwaltungsbeamter alle Zweifelsfragen selbst entscheiden; er war — wie Friedrich der Große es 1777 in einer Abhandlung über die Regierungsformen und Herrscherpflichten ausgedrückt hat — der erste Richter, der erste Feldherr, der erste Finanzbeamte, der erste Minister der Gemeinschaft. Ihm war in jedem Falle zu berichten, der zu Zweifeln Anlaß geben konnte. Auch auf diese Anordnung unter den zahlreichen Befehlen in der Instruktion von 1722 ist der Satz zu beziehen: „Diejenigen aber, die nicht in allen Stücken dieser Instruktion nachleben, sondern es auf den alten Schlandrian wieder kommen lassen wollen, die mögen sich nur im voraus die Rechnung machen, daß Wir . . . ihren Ungehorsam und Widerspenstigkeit exemplarisch und auf gut russisch bestrafen werden.“ Nicht nur durch diesen Satz wird bewiesen, daß Friedrich Wilhelm I. den Zaren Peter den Großen als Beispiel vor Augen hatte. Die von dem Willen zum unbedingten Kommando diktierte Verwaltungspraxis fügt zu allen Vorzügen des preußischen Beamtentums den Nachteil mangelnder Initiative und mangelnder Selbstverantwortlichkeit. Ein solcher Nachteil wäre vielleicht weniger wirksam geworden, wenn in Preußen der Status des Staatsbürgers gegenüber dem Status des Vasallen und Leibeigenen schon gefestigt gewesen wäre. Tatsächlich war dies nicht der Fall. Dem Verwaltungsapparat der beiden erwähnten preußischen Herrscher stand kein selbstbewußter und der feudalen Stufenordnung erwachsener Bürgerstand gegenüber, sondern nur eine Junkerkaste, die Friedrich Wilhelm I. bekämpfte und die Friedrich der Große durch den Einbau in die Organisation des aufstrebenden Staates für den Dienst in der absoluten Monarchie gewann.

Hier wurde ein Unterschied in der Verwaltungspraxis Friedrichs des Großen und seines Vaters bedeutsam. Während Friedrich Wilhelm I. ganz bewußt das bürgerliche Element in der Staatsverwaltung förderte, bevorzugte Friedrich der Große ebenso bewußt den Adel bei der Besetzung der Beamtenstellen und gab damit dem Staatsdienst auch in seinem zivilen Sektor einen feudalen Charakter, der weit in die Zukunft fortwirken sollte. Es mag nur daran erinnert werden, daß noch im Jahre 1918 in Preußen neben 11 adligen Oberpräsidenten nur ein bürgerlicher Oberpräsident amtierte, während unter 35 Regierungspräsidenten 24 adligen 11 bürgerliche Beamte gegenüberstanden. — Die Bedeutung dieses Momentes kann schwerlich überschätzt werden. Der ohnedies gegebene gesellschaftliche Führungsanspruch des Adels war durch seine überragende Stellung in der Armee schon so weit gestärkt worden, daß die Chance des aufstrebenden Bürgertums, diesen Vorrang auszugleichen, auf lange Zeit gering erscheinen mußte. Die hinzutretende Bevorzugung des Adels in der Zivilverwaltung führte fast notwendig zu der Überzeugung, daß der mit dem Staatsdienst in allen seinen Zweigen so fest verbundene Adelsstand als die staatsbehaltende Kraft der Monarchie schlechthin anzusehen sei.

Es hat im 19. Jahrhundert nicht an Versuchen gefehlt, den feudalen Zug des preußischen Beamtenstaates zu ändern. Sie führten zu keinem durchgreifenden Erfolg. Bismarck handelte auf Grund der Überzeugung, daß die Staaten nur durch diejenigen Kräfte erhalten werden könnten, denen sie ihr Entstehen verdanken. Hierzu rechnete er in Preußen an erster Stelle den grundbesitzenden Adel, in dem er selbst fest verwurzelt war. Hinzu kam, daß nach dem Jahre 1870 der militärische Bereich des Staatswesens einen immer steigenden Einfluß auf die Gestaltung und den Geist des Beamtentums gewann. Die allmählich in allen deutschen Heeresteilen geltende preußische Offiziersauffassung behielt aber trotz aller Berücksichtigung moderner Lebensformen ihren feudalen Grundzug, der nicht nur im Verkehr mit Vorgesetzten, Gleichgestellten und Untergebenen, sondern insbesondere auch im Verhältnis zu der sich außerhalb des militärischen Dienstes bewegenden breiten Volksmasse charakteristisch in Erscheinung trat. Dieser Grundzug durchdrang über die Einrichtung des Reserveoffiziers die gesamte Staatsverwaltung. Wer sich die auf einer feudalen Staatsgesinnung ruhenden Auffassungen zu eigen machte, sich in die entsprechenden gesellschaftlichen Formen fand und sich damit dem geprägten Typus des Offiziers und Beamten anglich, gehörte zu den staatsbehaltenden Elementen. Er hatte die Genugtuung, in dieser Eigenschaft eine besondere Achtung und Rücksichtnahme zu genießen, die nicht nur seiner Person, sondern auch der Führung seiner Dienstgeschäfte zugute kamen.

Die Frage nach den Ergebnissen dieser Entwicklung erfährt keine zureichende Beantwortung, wenn nicht ein weiterer Umstand in Betracht gezogen wird. Es handelt sich um den seit dem 19. Jahrhundert fortschreitenden Prozeß einer Aufsplitterung unseres Lebens, der Spezialisierung des Wissens, der Tätigkeiten und der Berufe, der in der kulturphilosophischen Literatur bisweilen unter den Schlagworten Mechanisierung oder Technisierung der Welt behandelt wird. In Deutschland ist die fortschreitende Zerstörung der gemeinsamen Grundlagen des Zusammenlebens durch eine Besonderheit gefördert worden. Sie besteht in der unbedingten Vorrangstellung des Fachmannes, in der Gewöhnung, nur ihm ein kompetentes Urteil zuzubilligen, ihn aber wiederum auf die weitestgehende Ausbildung seiner speziellen Kenntnisse und Fähigkeiten hinzulenken. Auf diese Weise sind Höchstleistungen fachlicher Art erreicht worden. Es verstärkte sich andererseits die Neigung des einzelnen, bereitwillig seine Unzuständigkeit in allen über den Bereich der eigenen beruflichen Fachkenntnisse hinausgehenden Fragen anzuerkennen. Solche Einstellung legt nahe, die Behandlung der öffentlichen Angelegenheiten denen zu überlassen, die von Berufs wegen mit ihnen in tägliche Berührung kamen, d. h. in erster Linie den Verwaltungsbeamten, deren fachliche Vorbildung ein Höchstmaß an Einsicht und richtigem Urteil zu garantieren schien. Als die notwendige fachliche Vorbildung für den höheren Verwaltungsbeamten galt in Deutschland seit langem das juristische Studium. Es waren also vorzugsweise Juristen, denen die Rolle des Fachmannes in der öffentlichen Verwaltung zuerkannt wurde.

Die besondere Schätzung der Juristen in Deutschland datiert aus der Zeit der Rezeption des römischen Rechts, jener folgenreichen Verdrängung des nationalen Rechtes durch ein juristisches System, das den absolutistischen Bestrebungen der deutschen Kaiser und Landesherren eine umfassende Grundlage bot. Im 14. Jahrhundert stellte Kaiser Karl IV. die juristischen Doktoren dem niederen Adel zur Seite; die fürstlichen Kanzleien wurden mit Juristen besetzt. Von nun an entstand zwischen Volk und Recht eine Kluft, die in vieler Beziehung noch heute nicht überwunden ist. Das juristische Denken blieb dem Volk unverständlich; es spielt sich in einem geistigen Raum ab, in dem sich in der Tat nur der Fachmann frei bewegt. Bestimmend für das fachliche Denken der Verwaltungsjuristen preußischer Schule wurde in Zweifelsfällen die „Weisung höheren Ortes“ und, wo diese nicht zu erlangen war, die Staatsräson.

Juristisches Wissen wird durch ein Studium angeeignet, Verwaltungskennntnisse und Verwaltungsroutine werden durch die Praxis gelehrt und erworben. Inhalt und Geltungsbereich der in einem Lande wirksamen Staatsräson sind nicht mehr nur intellektuell erfassbar. Das Gefühl für sie erwächst und lebt auf geschichtlich-politischem Grunde.

Eine eindrucksvolle Äußerung der preußischen Staatsräson ist die Kabinettsordre vom 1. November 1730, in der Friedrich Wilhelm I. den Spruch eines Kriegsgerichts kassierte, das gegen den an den Vorbereitungen der Flucht des Kronprinzen beteiligten Leutnant von Katte auf lebenslängliche Festungshaft erkannt hatte. Trotz ausdrücklicher Mißbilligung des Königs war das Kriegsgericht nach erneut angeordneter Beratung des Falles bei seiner Entscheidung geblieben. Friedrich Wilhelm I. sprach nunmehr selbst die Todesstrafe aus unter Hinweis auf das lateinische Sprichwort: *fiat justitia, et pereat mundus* — Gerechtigkeit muß sein, und sollte darüber die Welt zugrunde gehen. Dem Katte solle gesagt werden, „daß Seiner Königlichen Majestät es leid täte, es wäre aber besser, daß er stürbe, als daß die Justiz aus der Welt käme.“ Drei Tage später lehnte der König das Gnadengesuch des Großvaters des Verurteilten, des Generalfeldmarschalls Graf von Wartensleben, mit einer Wendung ab, die den in der Kabinettsordre vom 1. November ausgesprochenen Gedanken etwas anders faßte: es sei „besser, daß ein Schuldiger nach der Gerechtigkeit sterbe, als daß die Welt oder das Reich zugrunde gehe“. Die Akten des Kronprinzenprozesses, der seine Parallelen in dem Verfahren gegen Don Carlos, den Sohn Philipps II. von Spanien, und gegen Aleksej, den Sohn Peters des Großen, findet, sind vollständig veröffentlicht. Sie weisen zwingend darauf hin, daß Friedrich Wilhelm I. den Tod des Katte verfügt hat, um seinem Sohn eine entscheidende Lehre über die Pflichten eines preußischen Thronfolgers zu erteilen. Vor den Augen des Kronprinzen wurde die Hinrichtung vollzogen. Zwei Offiziere nötigten ihn, von dem Fenster seines Gefängnisses aus dem Hinrichtungsvorgang beizuwohnen. Grenadiere hielten den Kopf des Kronprinzen, damit er die Hinrichtung sähe. Alle Beteiligten hatten Tränen in den Augen. Der Kronprinz fiel in Ohnmacht; während des Siebenjährigen Krieges erzählte er seinem Vorleser, daß ihn die drohende Gestalt seines Vaters noch immer in seinen Träumen verfolge. Es scheint sicher, daß die genannten Offiziere und Soldaten die Ausführung des königlichen Befehles verflucht haben: Auf dem Boden dieses Staates entstand der Satz, daß jeder seine „verfluchte“ Pflicht und Schuldigkeit zu tun habe. In der später abgegriffenen Form dieser deutschen Redensart wird erkennbar, daß vor dem Gedanken der Pflicht in Preußen das natürliche Empfinden zurücktreten mußte.

Es ist bezeichnend, daß in diesem Akt der Staatsräson des preußischen Beamtenkönigs die Berufung auf die *Justitia*, auf die Gerechtigkeit, nicht fehlte. Der König war auch um eine juristische Konstruktion nicht verlegen. Ein mißhandelter, in seiner persönlichen Ehre verletzter Sohn hatte vor dem Vater fliehen wollen. Der Vater hatte ihn zum Obersten ernannt: so war es Fahnenflucht (*Desertion*), die ihm vorgeworfen wurde und die eine Anwendung des Kriegrechts plausibel machte. „Welch schrecklicher Mann“, sagte Friedrich der Große später seinem Vater, „aber auch welch gerechter, kluger und sachkundiger Mann!“ Über alle intellektuelle Bewertung hinaus muß gesagt werden, daß in dem von Friedrich Wilhelm I. geschaffenen Staatswesen das menschliche Moment zurückgedrängt wurde. An versteckter Stelle, im 23. Kapitel des „*Antimachiavell*“, spricht Friedrich der Große von den „Fürsten, die Menschen waren, ehe sie Könige wurden“. Der König aber sollte der erste Staatsdiener, der oberste Beamte sein, dessen Beispiel allen anderen Staatsdienern die Richtschnur zum Handeln gab. Er verlangte, daß menschliches Empfinden den Interessen des Staates zu opfern sei, wo es mit diesem in Widerstreit geraten konnte. Dieser Satz gehört in das Ethos des preußischen Beamten,

so wie ihn die Preußenkönige gewollt und geformt haben. Es wurde sein Stolz, sich jederzeit zur Erfüllung seiner verfluchten Pflicht und Schuldigkeit bereit zu halten.

Wiederum ist es notwendig, auf einen grundsätzlichen Unterschied der Auffassungen Friedrich Wilhelms I. und seines Nachfolgers hinzuweisen. Fühlte jener sich als ein „*Amtmann Gottes*“, der in Zweifelsfällen die Bibel zu Rate zog, um sich an ihren Lehren zu orientieren, so wählte Friedrich der Große für sich die Bezeichnung des ersten Dieners des Staates. Er hat diese Formel — entgegen einer weit verbreiteten Annahme — nicht geprägt; er hat sie aber seiner Staatsauffassung zugrunde gelegt, nach ihr regiert und ihr damit Leben gegeben. Walther Rathenau hat im Jahre 1918 die Definition des Herrschers als Staatsdiener ein erschütterndes Umsturzwort aus königlichem Munde genannt, „mit dem das Königtum vom Mysticismus, der Staat vom mystischen Königtum losgebunden wurde, und daß nunmehr der Staat . . . zwar als höchste Einrichtung, immerhin aber nur als Einrichtung der Nützlichkeit und Wohlfahrt und als Menschenwerk dastand“. Er fährt fort, dies habe nicht gehindert, daß gerade unsere Zeit die mystische Seite des Staates und der Staatsautorität zu betrachten liebt.

Die Staatsauffassung Friedrichs des Großen wurzelte in den Lehren des älteren Naturrechts. Ein erster Vertrag der im Staate vereinigten Individuen, der Gesellschaftsvertrag (*pacte social*), begründet die Rechtsordnung. Ein zweiter Vertrag begründet die Unterwerfung unter eine Obrigkeit, deren Aufgabe es ist, für die Aufrechterhaltung der Gesetze zu sorgen und für die Steigerung des Gemeinwohls zu wirken. Als Träger dieser Funktion ist der Herrscher der erste Diener des Staates (*le premier serviteur de l'Etat*) und als solcher „verpflichtet, mit Redlichkeit, mit überlegener Einsicht und vollkommener Uneigennützigkeit zu handeln, als sollte er jeden Augenblick seinen Mitbürgern Rechenschaft über seine Verwaltung ablegen“. — Über die wissenschaftliche Unhaltbarkeit dieser Vertragshypothese braucht heute kein Wort mehr verloren zu werden. Wohl aber hätte die Bindung des Pflichtgefühls an einen Anspruch der „Mitbürger“, jederzeit Rechenschaft über das Tun der Beamten zu verlangen, unmittelbar zu der gesunden Auffassung führen können, daß staatliche Machtausübung auf einen vernünftigen Ausgleich von Macht und Zustimmung zu gründen sei. Die Entwicklung Preußen-Deutschlands vollzog sich auf einem anderen Wege.

Als Friedrich der Große starb, hinterließ er einen Beamtenstaat, in dem schließlich nur noch der oberste Beamte über die großen Fragen des politischen Daseins nachgedacht hatte. Mit vier Privatsekretären, deren fast unbekannt Namen die Historiker aus den Archiven herausuchen, deren Einfluß auf die tägliche Verwaltungsarbeit aber bedeutender war als der sachliche Anteil der Minister, hatte der alte König unter äußerster Anspannung seiner Kräfte den Staat geleitet, dessen Beamte Berichte zu erstatten hatten, um die entsprechenden Weisungen für ihr Tun entgegenzunehmen. Es hätte eines Reformators bedurft, um nach dem Tode Friedrichs den in Selbstgenügsamkeit stolz gewordenen Beamtenstand neu zu beleben und auf die Aufgaben der Zukunft hinzuwenden. Nichts dergleichen geschah, und aus der späten Erkenntnis des damals Versäumten erwuchs die Überzeugung Vieler, daß Deutschlands Gedeihen zu jeder Zeit von dem Schicksalsgeschenk eines hervorragenden Herrschers oder eines überragenden Staatsmannes abhängig sei. Ein von dem selbstverantwortlichen politischen Handeln abgelenkter Instinkt fand seine nationale Befriedigung in der Heldenverehrung, in der Bewunderung eines Königs oder auch eines Kanzlers.

Man kann ernstlich zweifeln, ob Friedrich der Große das durch die beiden letzten Teilungen Polens bald ungemein vergrößerte Preußen, dessen Bevölkerung sich in kurzem verdoppelte, noch mit der alten Methode zufriedenstellend hätte regieren können. Seine beiden Nachfolger waren weder geeignet noch gewillt, das Amt des ersten Staatsdieners in seiner Art zu versehen.

Unter Friedrich Wilhelm III. griff bald die Übung Platz, die an den König gerichteten Eingaben möglichst an die mit der Sache befaßten Behörden zuständigkeitshalber weiterzuleiten. Die an den alten Geschäftsgang gewöhnten Beamten sahen sich nun vor die ungewohnte Aufgabe gestellt, nicht nur zu verwalten, sondern auch zu regieren. Soweit ihr Fleiß anhielt, erledigten sie bei steigender Geschäftslast die neuen Aufgaben im Namen des Königs mit gesteigertem Selbstgefühl in den hergebrachten Formen des absoluten Regimentes. Sie wußten wohl ihre obrigkeitliche Stellung zur Geltung zu bringen, konnten aber naturgemäß die Regierungskunst Friedrichs des Großen nicht durch gleichwertige Leistungen ersetzen. Soweit der Fleiß nachließ — und dies war in weiten Teilen des Landes bemerkbar —, verlagerte sich die Geschäftsführung notwendig auf untergeordnete Beamtenkategorien, die, wie es nicht anders sein konnte, die ihnen von ihren Vorgesetzten vorgelebten Formen weitgehend übernahmen, ohne die gerühmten Qualitäten der Sachlichkeit und Uneigennützigkeit in dem früher gewohnten Maße zu zeigen. Von dieser Zeit an können Lob und Tadel des preußisch-deutschen Beamten einander gegenübergestellt werden.

Kritische Stimmen gegen die staatliche Bürokratie sind gewiß in allen Zeiten zu hören. In der vorliegenden Betrachtung wird nicht der Tadel von beamtenfeindlichen Gegnern staatlicher Verwaltungstätigkeit in Betracht gezogen. Die zutage tretenden Mängel sind aber gerade auch von hervorragenden Vertretern der alten staatlichen Ordnung erkannt und gerügt worden.

### 3. Die kritischen Stimmen

Zehn Jahre nach dem Tode Friedrichs des Großen sah Friedrich Wilhelm III. unmittelbar nach seinem Regierungsantritt Anlaß, sich gegen die eingebildeten Verdienste der Beamten zu wenden, die gerade nur soviel täten, als erforderlich sei, um ihr Gehalt zu erheben, und weder Fleiß noch Uneigennützigkeit erkennen ließen. Unwissenheit, Faulheit und Bestechlichkeit der Beamten werden in einer Kabinettsordre im Jahre 1800 ausdrücklich als Gegenstand allgemeiner Klagen bezeichnet. Nach so kurzer Zeit erwies sich die mühsam aufgebaute preußische Verwaltung als unzulänglich. Allgemein bekannt ist die Kritik des Freiherrn vom Stein am preußischen Beamtentum. Nach dem Zusammenbruch Preußens geißelte er in der Nassauer Denkschrift vom Jahre 1807 und in zahlreichen überlieferten Äußerungen den „Mietlingsgeist“ der besoldeten Beamten, ihre sachliche Unfähigkeit sowie ihre Furcht vor Veränderungen und Neuerungen. — Auf die Bedeutung der Stein-Hardenbergischen Reform kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden. Sie führte zu keiner Abkehr vom Beamtenstaat. Wenn die Beamten auch an dem für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts charakteristischen Ansteigen des Bildungsniveaus in Deutschland Anteil hatten, so änderten sich hierdurch doch nicht die für das preußische Beamtentum bezeichnenden Züge. Sie traten vielmehr noch stärker als früher hervor.

Stolz auf den Staatsdienst, der in ihren Augen die Staatsverfassung selbst darstellte, trugen die preußischen Beamten ein für die Außenstehenden unleidliches Selbstgefühl zur Schau. Die pflichtgetreue Erfüllung ihrer Aufgaben, welche sie jeden Tag als Organe der Obrigkeit gegenüber dem nichtbeamteten Staatsbürger in Erscheinung treten ließ, erschien den Beamten als

das Wirken der ideellen Kraft im Staate, die gegenüber den im Berufsleben der anderen Volkskreise zutage tretenden Kräften den Vorrang zu beanspruchen hatte. Solche Einstellung wurde in einem Volke, das an dem Ringen „um Herrschaft und um Freiheit“ nur wenig Anteil genommen hatte, in vielfacher Weise begünstigt. Hegels Auffassung vom Staat als der Gestalt der Völker bezeichnete eine philosophische Staatslehre, die in Preußen den Staat der Intelligenz verwirklicht sah. Willig wurde diese von Juristen wie Wehnert, Sietze und Göschen bald übersteigerte philosophische Belehrung in den gebildeten Schichten der Nation aufgenommen. Angesichts der geschichtlichen Entwicklung des nun schon traditionsbewußten Beamtentums war es kein Wunder, daß in den Augen der Beamten die Handel- und Gewerbetreibenden als zweitklassig in der gesellschaftlichen Ordnung der Staatsbürger rangierten. Die Entwicklung führte schließlich dazu, daß erfolgreiche Kaufleute sich ihren Rang als „Kommerzienräte“ erkaufte, um in der gesellschaftlichen Achtung mit den Beamten und Offizieren konkurrieren zu können.

Es war ein überspannter Staatsbegriff, in dem das Selbstbewußtsein der Beamten zum Dünkel entartete. Ungeheuer war die Macht dieses politischen Standes, der mit den Offizieren und den Geistlichen, die zu den Beamten rechneten, „nahezu alles umfaßte, was die Nation an feinerer Bildung besaß“ (Treitschke). Der aus anderen Schichten kommende Nachwuchs wurde mühelos dem so geformten Beamtengeist angeglichen, da jede der herrschenden Auffassung widersprechende Haltung die gesellschaftliche Isolierung nach sich zog und den persönlichen Aufstieg in der Verwaltungshierarchie hemmte. Der Nachteil lag in dem System, nicht in dem Menschen. Das wird dadurch bewiesen, daß sich ein unabhängiger Sinn verhältnismäßig am längsten in den über das Land verstreuten Stellen der Einzelrichter halten konnte. Bei Verzicht auf „Karriere“ hielten preußische Kreisrichter lange Zeit hindurch einen Beamtentyp aufrecht, der die geschilderten Fehler vermied. Im Verwaltungsdienst war dergleichen nicht möglich. Man hätte erwarten können, daß die Ausbreitung der auch neue Denkweisen berücksichtigenden Allgemeinbildung und das sich vielfach neu gestaltende politische Leben in den modernen Kulturstaaten der weiteren Entwicklung des beamtenmäßigen Denkens in Preußen eine andere Richtung geben würde. Auch der Einfluß außerpreussischer Auffassungen hätte sich nach der Reichsgründung bemerkbar machen und zur Bildung einer neuen deutschen Beamtenauffassung beitragen können. Daß dies nicht der Fall war, beruht wesentlich auf zwei Momenten soziologischer und ideologischer Natur. Das soziologische Moment ist in der schon einmal erwähnten Angleichung des Zivildienstes an militärische Auffassungen zu sehen, die über die Einrichtung des Reserveoffiziers einen neuen Pseudofeudalismus in die bürgerlichen Kreise trug. Der hohe Verwaltungsbeamte in der Uniform des Reserveleutnants wurde bei offiziellen Gelegenheiten eine selbstverständliche Erscheinung. Weit mehr als das durch studentische Verbindungen geförderte Cliquenwesen, das dem Typus des Akademikers einen unechten, weil nicht im Wesen der Hochschulbildung begründeten Stempel aufdrückte, brachte das Wertlegen auf einen militärischen Rang des einzelnen ein neues Element in die Dienstauffassung der Beamten, das von einer vorurteilsfreien, unparteiischen und dem Volke dienenden Pflichterfüllung ablenkte und den gehorsamen, vielfach unkritischen Blick auf die Willensmeinung der Vorgesetzten begünstigte. Die Förderung der persönlichen Eitelkeit des einzelnen Beamten war eine weitere, unerfreuliche Folgeerscheinung. Das nachteilige ideologische Moment haben die Juristen zu verantworten.

In seiner Habilitationsschrift schrieb Gerhard Anschütz, der spätere Kommentator der Weimarer Verfassung, im Jahre 1896: „Der Staat ist — rechtlich — allmächtig. Was manche Verfassungsurkunden vom Monarchen sagen, das gilt in Wahrheit vom Staat: er kann nicht Unrecht tun . . . Ethische oder wirtschaftliche Schranken mögen gesetzt sein. Rechtsschranken kennt

die Staatsgewalt nicht.“ Kurz zuvor, im Jahre 1895, hatte der bekannte Staatsrechtslehrer Georg Meyer denselben Gedanken in folgende Worte gefaßt: „Der Staat ist rechtlich durch keine Schranke gebunden . . . Selbst brutale Gewaltakte würden, wenn sie in der Form des Gesetzes aufträten, formell Recht — für Gerichte, Verwaltungsbehörden, Untertanen verbindlich sein.“ — Die beiden Zitate bringen die Lehre der Juristen von der Allmacht des Staates, welche die philosophisch unterbaute Staatsvergottung einer früheren Generation ablöste, klar zum Ausdruck. Hier hat juristisches Denken den Irrglauben an die Omnipotenz des Staates vollendet. Die Lehre entsprach dem von den Gedanken an eine bestimmt geartete Staatsräson geleiteten Gefühl und gab diesem eine neue Grundlage. Die in der Zeit der Weimarer Republik von einigen Rechtslehrern gelegentlich geäußerten abweichenden Auffassungen haben diese Grundlage nicht erschüttert. Die Aufgabe, das Staatsinteresse gegen den Rechtsgedanken abzugrenzen, bleibt einer Generation vorbehalten, die über brutale Gewaltakte des Staates besondere Erfahrungen sammeln konnte. Wenn den alten deutschen Berufsbeamten, insbesondere den juristisch vorgebildeten Beamten, ein hochentwickeltes Rechtsgefühl nachgerühmt wird, so darf die Frage nicht vergessen werden, welchen Schaden ein fehlgeleitetes Rechtsgefühl des in der Verwaltungsroutine geübten Fachmannes anrichten konnte. Die überkommene juristische Dogmatik gab keine befriedigende Antwort auf grundlegende Fragen der Pflichterfüllung, die nur aus einem sittlichen Empfinden gelöst werden können, das eine unmittelbare menschliche Reaktion anstatt der Heranziehung juristischer Argumente fordert. Hier trafen grundlegende Mängel des traditionellen Beamtendenkens mit den Nachteilen ausschließlich juristischer Überlegungen zusammen. Nur eine unbeamtentmäßige und nicht juristische Entscheidung der für die Staatsverwaltung Verantwortlichen hätte dem deutschen Berufsbeamten den Vorwurf ersparen können, vielfach als Handlanger bei brutalen Gewaltakten des nationalsozialistischen Staates tätig geworden zu sein. Es ist bezeichnend, daß jeder alte Berufsbeamte, der solchen Gewaltakten in der Zeit von 1933—1945 entgegenwirkte, sich zum Beweise dessen auf sein in diesen Fällen unbeamtentmäßiges und formell gesetzwidriges Verhalten berufen muß. Aber gerade für solche Entscheidungen waren die Berufsbeamten nicht erzogen worden. Tradition und Vorbildung erwiesen sich hier nicht als förderlich.

Auch muß bemerkt werden, daß selbst in den besten Zeiten des deutschen Beamtenstandes die früher gehörten Klagen nicht verstummen. Bei Erörterung der Sozialgesetzgebung hat Bismarck sich in einem Brief (1877) an den damaligen preußischen Handelsminister Achenbach über seine Erfahrungen mit Kreis-Baumeistern ausgelassen, die keine ausreichenden Kenntnisse auf dem ihrer Aufsicht unterstellten Gebiet besaßen. Er hat bei dieser Gelegenheit Worte über allgemeine Fehler der preußischen Berufsbeamten gefunden, wie sie härter selten gehört worden sind: „Nichtsdestoweniger besaßen und besitzen sie eine Machtvollkommenheit, die mitunter zu Erpressung, bei Halbgebildeten aber zur Bethätigung einer rechthaberischen Herrschaft benutzt worden ist und benutzt wird . . . Ein Einzelbeamter mit einer so großen Machtvollkommenheit ist Versuchen verschiedener Art ausgesetzt; er kann nicht geringen Schaden anrichten durch den unbedingten Glauben an die Überlegenheit eigener Einsicht, durch das Autoritätsbedürfnis, welches sich der besten Beamten in den mit dem Publikum in direkter Berührung stehenden Kategorien mitunter in krankhafter Weise bemächtigt, durch Rechthaberei, durch enthusiastischen Idealismus . . .“ Man hat Bismarck angesichts solcher Äußerungen eine aus seiner autokratischen Natur herzuleitende Beamtenfeindlichkeit vorwerfen wollen. Aber auch ein so hervorragender Verwaltungsfachmann wie Johannes von Miquel äußerte sich nach wenigen Jahren seiner Tätigkeit als preußischer Finanzminister (1892) recht ungünstig über die Befähigung der Ministerialbeamten, die in Selbstüberschätzung befangen und ohne neuen

Gedanken in kleinen Geschäften untergingen. Die Reihe der kritischen Stimmen kann bis zu Rathenau und Stresemann fortgeführt werden. Das Motiv solcher Kritik war die Sorge um das Wohl des deutschen Staates.

#### 4. Der Beamte in der Demokratie

Nur die Sorge um das Wohl des Staates darf auch für die Neugestaltung des deutschen Beamtenrechts maßgebend sein. Heute ist es die Sorge um einen demokratischen und sozialen Staat. Es handelt sich um die Frage einer demokratischen Neugestaltung. Damit ist klargestellt, daß es sich um eine politische Frage handelt, nicht um eine juristische. Wenn von einem Rechtszustand gesagt wird, er habe zu einem Mißstand geführt, dann legt der Kritiker keinen juristischen Maßstab an, sondern einen Maßstab der Politik. Wenn ein Fürsprecher des alten Rechtszustandes dem Kritiker entgegentritt, den gerügten Mißstand für unerheblich erklärt und die Notwendigkeit einer Abänderung des früheren Rechtszustandes verneint, dann bewegt er sich auf dem Boden der Politik. Wenn in dieser Frage Juristen einander gegenüber treten, dann sprechen sie als Politiker (wenn auch nicht als Parteipolitiker), dann sind ihre Argumente politischer Art, mögen sie sich auch der juristischen Sprachweise bedienen. Die juristische Sprachweise ist hier aber von Nachteil, weil sie eine allgemeine Aussprache — das Kennzeichen jeder wahren Demokratie — erschwert. Der nicht juristisch vorgebildete Staatsbürger neigt dazu, sich an der Aussprache nicht zu beteiligen, weil er glaubt, juristische Kenntnisse bei der Beurteilung eines Beamten-„Rechtes“ nicht ertragen zu können.

Die Juristen sollten dem „Laien“ diesen Irrtum benehmen. Sie sind dazu verpflichtet. Der Umstand z. B., daß bei der Kommentierung des Artikel 33 des Bonner Grundgesetzes, in dem vom öffentlichen Dienst und vom Berufsbeamtentum die Rede ist, ausschließlich auf juristische Literatur hingewiesen wird, täuscht letztlich nicht nur den Laien, sondern auch manchen Juristen über den Charakter der behandelten Frage. In dem bekannten, wegen seiner Handlichkeit auch von Nichtjuristen geschätzten Kommentar zum Bonner Grundgesetz von Prof. Giese hat dieser verdienstvolle Rechtslehrer in seinen Anmerkungen zu Artikel 33 auf Anschütz, Strupp, Brand-Nipperdey, Daniels und Heyland verwiesen. Es sind Juristen, die aber im wesentlichen auch nur den Juristen bekannt sind. Kaum ein Nichtjurist hat ihre Schriften in seiner Bibliothek, kein Nichtjurist wird den Antrieb spüren, sich in juristische Fachbüchereien zu begeben, kein Nichtjurist wird so leicht in sich die Legitimation und die Sicherheit fühlen, sich auf dem ihm ungewohnten Boden juristischer Fachliteratur angemessen zu orientieren.

Schwierig ist es für ihn, von hier aus zu einer eigenen Ansicht darüber zu kommen, ob die in Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes vorgeschriebene Berücksichtigung „hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums“ etwa die zwangsläufige Übernahme von Grundsätzen aus undemokratischer oder vordemokratischer Zeit bedeutet, ob etwa die neue deutsche Demokratie auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstes durch die Übernahme gerade auch derartiger Grundsätze modifiziert sein soll oder ob und inwieweit sich diese aus der Vergangenheit hergebrachten Grundsätze, die bei der Neuregelung ja nur „Berücksichtigung“ finden, sie aber nicht schlechthin bestimmen sollen, sich in demokratische und undemokratische Elemente zerlegen lassen. Vielleicht ist es ein Nachteil des Bonner Grundgesetzes, wenn es in Artikel 33 Absatz 5 juristisch korrekt sagt: „Das R e c h t des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung

der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.“ Denn der in der Demokratie zur politischen Meinungsbildung aufgeforderte Staatsbürger ist zwar durchaus am öffentlichen Dienst interessiert, mit dem er am Postschalter, auf der Eisenbahnfahrt, im Finanzamt, auf dem Polizeirevier, im Landratsamt oder auf dem Rathaus in tägliche Berührung kommt. Er wird aber — und das ist ein Erbe unserer Vergangenheit und ein Kennzeichen der schon erwähnten Kluft zwischen Volk und Recht — geneigt sein, die Frage einer Rechtsgestaltung den Juristen, und zwar möglichst den beamteten Juristen, zu überlassen.

## 5. Die Rolle des Juristen

Dies ist das erste wichtige Problem, dessen Behandlung so ungemein erschwert ist, weil es auf politisch-geschichtlichem Grunde steht. Wie alles Recht — könnte ein Einwand lauten. Der Einwand ist nicht falsch, aber er wird meistens falsch gewertet, weil das Recht nur eine bestimmte Seite der Betrachtung des Lebens ist, nicht die schlechthin entscheidende, und weil die geschichtliche Entwicklung in Deutschland dazu beigetragen hat, das Rechtsdenken dem juristischen Denken gleichzusetzen und es in ungesunder Weise zu isolieren. Daß die Isolierungsschranken zerbrochen werden müssen, ist die Erkenntnis mancher Juristen, die hierin eine Aufgabe demokratischen und staatlichen Denkens sehen — selbst wenn sich diese Erkenntnis gegen die nach ihrer Meinung übertriebene Schätzung juristischen Fachwissens richtet und damit gegen das Gewicht und die heutige Stellung ihres eigenen Berufsstandes in der staatlichen Gesellschaft.

Der kurze geschichtliche Überblick hat gezeigt, wie es kam, daß in der für diese Frage entscheidenden Kategorie der Beamten des höheren Dienstes der Jurist mit seinem besonderen Denken das Schwergewicht erhielt. Ein Schwergewicht, dessen Bedeutung selbst dann nicht gemindert würde, wenn der akademische Juristen Nachwuchs sich in der Tat aus allen Schichten der Bevölkerung rekrutieren sollte. Es ist gezeigt worden, daß formaljuristisches und positivistisch orientiertes Rechtsdenken schließlich auch brutale Gewaltakte der Obrigkeit zu rechtfertigen verstand und inwieweit solches Denken einem in autoritären Vorstellungen traditionsmäßig befangenen Beamtentum das gute Gewissen, nämlich ein rechtlich beruhigtes Gewissen, verschaffte. Unter diesem Gesichtspunkt muß es bedenklich stimmen, wenn nicht nur die gesetzestechnische Vorbereitung, die rechtlich einwandfreie Gesetzesformulierung in die Hände der juristischen Regierungsbeamten gelegt ist, sondern wenn auch ein Parlament in seinen Fachausschuß wieder Juristen schickt, womöglich gar juristisch vorgebildete Beamte, wenn die zur öffentlichen Meinungsbildung oder sogar zur Mitwirkung herangezogenen Gewerkschaften in ihre entsprechenden Abteilungen ehemalige Beamte schicken, und zwar möglichst solche mit juristischer Vorbildung. Ist dies praktisch unvermeidbar? Ist es wirklich so, daß Nichtjuristen, daß Nichtbeamte eine solche Aufgabe gesetzlicher Neugestaltung einfach nicht lösen können? Auch nicht mit der selbstverständlich gebotenen Hinzuziehung von Juristen als Helfer und Mitarbeiter bei der gesetzlichen Formulierung der für richtig gehaltenen Grundsätze?

Das ist eine ernste und für die Neugestaltung des Beamtenrechts vielleicht entscheidende Frage. Sie berührt auch das Problem der Unvereinbarkeit von Beamtenstellung und politischem Mandat; freilich nicht entscheidend, weil zwar das Zusammentreffen von Beamtenstellung und

Abgeordnetenmandat in einer Person die gefühlsmäßige Abhängigkeit im beamtenmäßigen und im parteipolitischen Denken als weiteres unerfreuliches Moment hinzubringt, aber auch ohnedies der ehemalige, nicht mehr von der Verwaltung abhängige Beamte in vielen Fällen sich nicht gerade unter Aufgabe des traditionellen Beamten Denkens der parteipolitischen Betätigung im Parlament zugewandt hat. Die Frage berührt auch das Problem des sogenannten Juristenmonopols, das falsch verstanden wird, wenn man zu seiner Beseitigung die Zahl der Juristen aus der Zahl der sonstigen Gruppen in den Behörden oder Parlamenten, in den Gewerkschaften oder sonstigen Verbänden aussondert. In Wahrheit handelt es sich hierbei nicht sowohl um ein Monopol der Juristen als um ein Monopol des juristischen Denkens in Fragen, die nicht solche juristischer Art, sondern politischer Art sind. Es handelt sich also nicht um eine Wendung gegen die juristisch geschulten Politiker, sondern um eine Wendung gegen politisch entscheidende Juristen, die sich bei der besonderen Entwicklung unseres staatlichen Lebens in vielen Fällen nicht darüber Rechenschaft ablegen, ob sie sich mit juristischer Argumentation etwa auf einem rein politischen Gebiet bewegen.

Beide Probleme, das der sogenannten Inkompatibilität (Unvereinbarkeit) von Abgeordneten- und Beamtenstellung und das weitere des sogenannten Juristenmonopols, spielen also eine Rolle in der hier erörterten Frage. Entscheidend für diese bleibt aber der demokratische Gesichtspunkt der Fragestellung, die auf das Interesse des Volkes an der Gestaltung des öffentlichen Dienstes abzielt. Weder Regierung noch Parlament können sich ernstlich von ihrer demokratischen Verantwortung entlasten, wenn sie die Beantwortung der Frage nach den Interessen des Volkes in erster Linie den Beamten, den beamteten oder nichtbeamteten Juristen überlassen. Sie werden es um so weniger tun können, wenn sie die auch ohne besondere Vorschrift stets fühlbare Kraft des Herkommens erwägen, wenn sie weiterhin in Rechnung stellen, daß juristisches Denken zur Wahrung der gelernten und in der Anwendung vertraut gewordenen Rechtssätze erzieht, und wenn sie schließlich die Erfahrung berücksichtigen, daß niemand gern eine Rechts- und Machtstellung schwächt, die er einnimmt. Daß der Freiherr vom Stein bei den Berufsbeamten nicht allgemein beliebt war, ist eine geschichtliche Tatsache. Es ist darüber hinaus eine erklärliche und verständliche Tatsache; es wäre unnatürlich gewesen, anderes zu vermuten.

Die Frage der demokratischen Neugestaltung des deutschen Berufsbeamtentums wird durch ein weiteres Moment kompliziert — durch ein, wie es scheint, erfreuliches Moment. Die deutschen Berufsbeamten haben in der Vergangenheit hervorragend gearbeitet. So hervorragend, daß nach dem Sturz der Monarchie die Volksbeauftragten im Jahre 1918 gar nichts Besseres tun konnten, als den Beamtenapparat auf vollen Touren und in der alten Besetzung weiterarbeiten zu lassen, um den Staatsorganismus in allen seinen Funktionen zu erhalten. So hervorragend, daß 1933 Hitler gar nichts Besseres tun konnte, als den Beamtenapparat, der zu der Parteiorganisation der NSDAP bald in ein erträglich scheinendes Verhältnis gebracht wurde, aufrechtzuerhalten. Das übel berüchtigte „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ vom 7. 4. 1933 zeigt schon in seiner Überschrift, daß Hitler sich hierbei auf die gute Meinung des Volkes vom deutschen Berufsbeamtentum stützen zu können glaubte. Die Parallele zwingt zum Nachdenken. Denn weder die Volksbeauftragten des Jahres 1918 noch Hitler kamen aus dem Kreis des Berufsbeamtentums. Es besteht Anlaß, sie sogar persönlich nicht für ausgesprochene Beamtenfreunde zu halten. Auch unter ihren Parteigängern waren nicht viele Beamte zu finden und diese wenigen ohne entscheidenden Einfluß auf die hier interessierende Entscheidung. Man wird sagen müssen, daß in diesen beiden geschichtlich bedeutsamen Zeitpunkten die zur Regierung gelangten Kräfte in den Berufsbeamten willige und brauchbare, ja

unersetzliche Helfer bei der Führung der Staatsgeschäfte zu finden glaubten. Die Frage, ob es willige und unersetzliche Helfer waren, mag in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben. Brauchbare Helfer waren es in jedem Falle, brauchbar infolge ihrer Sachkenntnis und ihrer verwaltungsmäßigen Routine, brauchbar auch wegen ihres Fleißes, wegen ihrer persönlichen Ehrenhaftigkeit, und brauchbar vor allem wegen ihres traditionellen Pflichtgefühls, wegen ihrer besonderen Dienstauffassung, die sie an den Staat band — an jenen Staat, dessen erster Diener verschwunden war, um Persönlichkeiten von verschiedener politischer Richtung Platz zu machen. Man kann sagen, daß unter wechselnden politischen Regimen die deutschen Berufsbeamten ihre verfluchte Pflicht und Schuldigkeit taten. Keine deutsche Regierung hat sich bis zum Jahre 1945 darüber beklagen können, daß der von den Berufsbeamten besetzte und im wesentlichen traditionsgemäß in Gang gehaltene Staatsapparat nicht Vorzügliches leistete.

Daß und warum aus dieser Tatsache auch Einwände gegen das Berufsbeamtentum hergeleitet werden, ist bekannt. In diesen Einwänden werden alle Vorzüge mit negativen Vorzeichen versehen: Fleiß wird als Dienstbeflissenheit, Pflichterfüllung als gehorsame Befolgung jeden Befehls, Sachkenntnis als kritiklose Befolgung auch ungerechter Gesetze gekennzeichnet.

## 6. Staatsdiener oder Volksdiener?

Für eine Regelung des öffentlichen Dienstes lauten die Fragen: Staatsdiener oder Volksdiener? Selbständigkeit oder Unselbständigkeit der Beamten? Für die demokratische Neugestaltung des öffentlichen Dienstes lautet die genauere Fassung dieser Fragen: Wie läßt sich die Unterordnung unter den Staat mit dem Dienst am Volk vereinigen? Wie ist ein Ausgleich zwischen den Prinzipien der Abhängigkeit und der Unabhängigkeit der Beamten zu erzielen?

Gewalt ist von einem Staatsbegriff nicht zu trennen. Man mag die Anwendung von Gewalt beschränken, es bleibt aber dabei, daß sich der Staat das Monopol des Gewaltgebrauches vorbehalten muß. Das gilt auch für einen demokratischen Staat. Dieser bindet freilich die Gewaltanwendung in besonderem Maße. Ihre Androhung steht jedoch mehr oder weniger hinter jeder gesetzmäßigen Maßnahme der Regierungsstellen und der in ihnen tätigen Beamten. Das allein verleiht dem Beamten schon Autorität. Bei einer für demokratisches Empfinden übersteigerten Anwendung staatlichen Zwanges ergibt sich ein übersteigertes Gehorsam vor gesetzlichen Bestimmungen, ein übersteigertes Respekt vor den Beamten, hinter denen die Symbole des Zwanges sichtbar oder spürbar sind. Gewohnheitsmäßiger Respekt kann zu automatischem Gehorsam vor den Vertretern der Obrigkeit führen, zu widerspruchslosem Empfang ihrer Anweisungen und Hinweise. Wie soll auch der mit den gesetzlichen Vorschriften im einzelnen nur selten vertraute Angehörige der freien Berufe, der Bauer oder der Arbeiter, die Zimmervermieterin oder die Sprachlehrerin wissen, ob hinter der Anweisung eines Beamten ein größeres oder geringeres Maß von Zwangsandrohung steht, ob und welche Befugnisse der ihnen begehrende Beamte mit Recht oder zu Unrecht für sich in Anspruch nimmt!

Solche Lage begünstigt fraglos „Erpressungsversuche“ sowie die Betätigung rechthaberischer Herrschsucht und eines gelegentlich ins Krankhafte gesteigerten Autoritätsbedürfnisses — kurz jene Momente, die Bismarck in seinem Schreiben an Achenbach hervorhob. Wenn seine Kritik sich gegen die mit dem Publikum in direkter Berührung stehenden Beamtenkategorien richtete, so

traf sie nicht zuletzt die Kategorie des sogenannten mittleren Dienstes, deren Angehörige vorwiegend ehemalige Unteroffiziere und Feldwebel waren, die nach 12jähriger militärischer Dienstzeit (in unschöner Formulierung vom Volksmund als „Zwölfender“ bezeichnet) im zivilen Staatsdienst ihr weiteres Auskommen fanden und gewohnheitsmäßig den flinken Gehorsam heischenden Kasernenhofton auch in die Amtsstuben einführten. Unglücklicherweise war gerade in dem Unteroffizierkorps der alten preußischen Armee — und nicht nur in diesem — die Auffassung lebendig, daß der Kasernenhofton ein wertvolles Erziehungsmittel sei, mit dessen Hilfe der undisziplinierte Volksangehörige zum achtbaren und nützlichen Menschen gebildet werden sollte, der in gehorsamer Befolgung kategorischer, im Staatsinteresse erteilter Befehle sich das Denken an eigene Interessen und an die Annehmlichkeiten des sogenannten bürgerlichen Lebens abzugewöhnen hatte. Wenn im Hinblick auf die nationalsozialistische Erfahrung gelegentlich vom „totalitären Untertanenstaat“ gesprochen wird, dann ist damit allerdings nicht nur der gewohnte und geförderte Gehorsam des Publikums gemeint, sondern auch die Art des Gehorsams, die im Behördenapparat selbst gefunden werden konnte.

Es ist die selbstverständliche Pflicht jedes Verwaltungsbeamten, die Anweisungen seiner Vorgesetzten, d. h. letztlich des Ministers als des berufenen Vertreters der Volksgewalt, auszuführen. Diese Seite der Aufgaben des Beamten erschöpft sich jedoch nicht im Gehorsam. Seine Aufgabe ist es vor allem auch, den Vorgesetzten und damit letztlich der vom Volke berufenen Regierung seine Erfahrung und Sachkenntnis uneingeschränkt zur Verfügung zu stellen. Uneingeschränkt, d. h. ohne sinnwidrige Schranken, erfüllt er diese Aufgabe nur dann, wenn er seinen Vorgesetzten mit Rat beisteht und, wenn nötig, Einwände erhebt, zu denen ihn seine Sachkenntnis und sein Gewissen nötigen. Regierung und Verwaltungsbeamte stehen in einem gesunden Staatswesen in einem gegenseitigen Vertrauensverhältnis, das sich niemals im Befehl und seiner gehorsamen Ausführung erschöpfen darf. Es bedarf keiner Phantasie, um die Gefahren zu sehen, welche sich für dieses Verhältnis aus den ungleichen Funktionen des anweisenden Vorgesetzten und des unterstellten Beamten ergeben können. Wo Anweisungen gewohnheitsmäßig in die Befehlsform gekleidet werden, wo das Recht auf Gehorsam in Formen geltend gemacht wird, die ohne klare Grenze in den Bereich der Schikane gleiten können, wird der Befehl unversehens zum Selbstzweck und gewinnt einen Charakter, der in Deutschland auf militärischem Gebiet den allen Völkern mehr oder weniger natürlichen Wehrgeist in Militarismus ausarten ließ.

Daß solche Ausartung auch im deutschen öffentlichen Verwaltungsdienst stattgefunden hat, kann nicht bezweifelt werden. Das tausendfache Vorbringen früherer Beamter über den politischen Druck von Vorgesetzten, die selbst eine gleiche Nötigung für sich in Anspruch nahmen, ist das Symptom für einen latenten Gefahrezustand, der in der Entwicklung des deutschen Beamtenstaates begründet liegt. Man sollte diesen Umstand nicht durch den Hinweis auf wohlwollende und zuvorkommende Beamte in höheren Stellen bagatellisieren. Solche Vorgesetzte hat es immer gegeben — so wie alle militaristische Ausartung nicht gehindert hat, daß auch wohlwollende, von schikanöser Dienstauffassung freie Unteroffiziere und Feldwebel zu finden waren. Das bedenkliche und für die Gestaltung eines Beamtenrechts wichtige Moment liegt in der Unterdrückung und Erschwerung der eigenen Meinungsäußerung der Beamten, denen in unzähligen Nuancen begreiflich gemacht werden kann, daß die eigene Meinungsäußerung unerwünscht, lästig, ja geschäftserschwerend sei. In nachgelassenen Aufzeichnungen des Bundestagsbevollmächtigten Karl Oldenburg findet sich eine Schilderung aus dem Jahre 1880, die ziemlich deutlich zeigt, was gemeint ist. Ein anerkannt befähigter Beamter war zu dieser Zeit im Reichsamt des Innern kommissarisch mit dem Militärreferat betraut. Bismarck wünschte

vor endgültiger Anstellung des Beamten die Abhaltung eines Kolloquiums — einer Eignungsprüfung, wie man heute sagen würde. Das Kolloquium, von dem Staatssekretär Minister Hofmann durchgeführt, bezog sich auf die Zollpolitik, also handelspolitische Fragen, mit denen das zur endgültigen Besetzung in Frage kommende Referat unstreitig nichts zu tun hatte. Die Äußerung des betreffenden Beamten, er sei nicht frei von Zweifeln über den Nutzen des Schutzzolls für notwendige Lebensmittel, veranlaßte Bismarck, von dem Stellenanwärter einen Revers, eine schriftliche Verpflichtungserklärung, zu fordern, die den Verzicht auf derartige Meinungsäußerungen für die Zukunft sicherstellen sollte. Der Beamte lehnte dieses Ansinnen ab und verzichtete auf die Anstellung im Reichsamt des Innern. Es ist zwar auch verzeichnet, daß der Staatssekretär wie der damalige preußische Innenminister den Entschluß dieses Beamten billigten, also derartige Zumutungen nicht für eine erwünschte Praxis hielten. Aber die Maßnahme Bismarcks zeigt, wie eng auch in einer Zeit zwischen preußischem Absolutismus und deutschem Nationalsozialismus die Gehorsamspflicht der Beamten aufgefaßt werden konnte. Man kann nicht sagen, daß solche Auffassung — ob mit oder ohne Revers — nur der Vergangenheit angehöre. Man muß sagen, daß sie aus einem demokratischen Staat zu verschwinden hat, besonders in einem demokratischen Deutschland, in dem die wirtschaftliche Abhängigkeit des einzelnen und damit die Gefahr ihres Mißbrauchs durch zweimaligen Kriegsverlust, durch Inflation und Kriegsverheerungen sinnfällig gesteigert ist.

Philosophie und angewandte Psychologie lehren, daß die Gewöhnung, dem Willen eines anderen zu folgen, die Fähigkeit zu eigener Willensbildung mindert; daß derjenige die Fähigkeit zu selbständigem Denken verliert, der stets als richtig anzuerkennen hat, was der Befehlende will; daß schließlich, wie es der Nationalsozialismus zutage brachte, in dem Abhängigen auch das eigene Urteil über Wert und Unwert des menschlichen Tuns verblaßt, wenn Opportunität und Anpassung sich den Abhängigen als probates Mittel zur Erhaltung der wirtschaftlichen Existenz und zur Förderung des Aufstiegs allzu deutlich empfehlen. Mit Recht hat man gesagt, daß ethische Normen verkümmern, wo die Freiheit des Handelns fehlt, in der sie sich bewähren könnten. Die unserer Zeit eigentümliche Unsicherheit alles dessen, was früheren Generationen vielleicht allzu sicher schien, hat ohnedies die Daseinsangst des modernen Menschen zu einem geläufigen Thema philosophischer Gegenwartsbetrachtung gemacht. Er hat nicht mehr die Sicherheit, die eigene Leistung als Bewertungsgrundlage zu sehen, wenn die blinde oder geheuchelte Anerkennung gewünschter Meinungen ausschlaggebend erscheint. Die Abhilfe ist nicht nur ein Gebot staatlicher Klugheit, sondern auch der Ethik. Der Verwaltungsbeamte kann zwar nicht Ethik und Sittlichkeit befehlen; er soll aber ethisch und sittlich befehlen. Wie soll er die Kraft dazu in sich finden und entwickeln, wenn er nicht selbst unter diesen Gesichtspunkten behandelt wird. Das unbedingte Leistungsprinzip — die Wertung des Einzelnen nach dem, was er leistet — ist nicht nur eine Forderung des Rationalismus. In seinem Buche über die Freiheit zitierte John Stuart Mill die Vorschrift des Koran: „Ein Herrscher, der jemanden zu einem Amt ernennt, wenn in seinem Reich ein dafür besser geeigneter vorhanden ist, sündigt gegen Gott und sein Land.“ Der Satz ist älter als tausend Jahre; sein Inhalt könnte heute in jedes Beamtengesetz übernommen werden. In der preußisch-deutschen Geschichte ist oft ein anderer geistlicher Spruch gehört worden. Er steht im 13. Kapitel des Römerbriefes und lautet: „Jedermann sei untertan der Obrigkeit, die Gewalt über ihn hat. Denn es ist keine Obrigkeit ohne von Gott; wo aber Obrigkeit ist, die ist von Gott verordnet“.

Es ist notwendig, die innere Freiheit der an Weisungen gebundenen Beamten, den als „Zivilcourage“ bezeichneten moralischen Mut gegenüber Vorgesetzten zu fördern. Nach allem, was in Deutschland geschehen ist, kann die Beseitigung eines so tief wurzelnden Abhängigkeitsgefühls,

das nicht notwendig in servilen Formen bemerkbar wird, durch bloße Hinweise, Wünsche und Mahnungen nicht erhofft werden. Es bedarf gesetzlicher Einrichtungen, die den Beamten im Falle des Konflikts mit seinem Vorgesetzten vor ungerechter Behandlung schützen — Einrichtungen, deren als selbstverständlich empfundene Inanspruchnahme keine dienstlichen Nachteile für denjenigen befürchten läßt, der von ihnen Gebrauch macht. Der Beamte fürchtet als Nachteil schon die vermutliche Mißbilligung eines Beschwerdevorbringens; er fürchtet sie besonders auch dort, wo das Mißfallen des Vorgesetzten verhehlt wird, wo es aber später — häufig nach Jahren — eine dienstliche, für den Aufstieg des Beamten wesentliche Beurteilung beeinflussen kann.

Anhänger des Personalamts-Gedankens sehen den Ausweg in der Einrichtung eines von den Verwaltungsressorts unabhängigen neutralen Amtes, das auf Beschwerde des Beamten jede Maßnahme, durch die er sich ungerechtfertigt beeinträchtigt fühlt, nachprüfen und erforderlichenfalls auch aufheben kann. Da, wie bemerkt, ein sachlich ungerechtfertigtes Übelwollen aber auch bei der Behandlung späterer Beförderungsgesuche in Erscheinung treten kann, wird die Scheu des einzelnen Beamten vor einer Beschreitung des Beschwerdeweges dieser Art nur dann behoben werden können, wenn das unabhängige Personalamt auch in die Lage versetzt ist, eine objektive Leistungsbewertung bei der Auslese der für die Besetzung einer Beförderungsstelle in Frage kommenden Bewerber zu garantieren. Nur eine kontrollierte Auslese dieser oder ähnlicher Art kann dem oft gehörten Vorwurf der Günstlings- und Vetternwirtschaft, dem Vorwurf parteipolitischer Bevorzugung und ungerechtfertigter Zurücksetzung von vornherein die Grundlage entziehen.

Weiterhin sollte darauf Bedacht genommen werden, die Lockerung einer allzu weit getriebenen Abhängigkeit durch die Förderung der sachlichen Anteilnahme jedes Beamten an der Verantwortung für die zu treffenden Verwaltungsentscheidungen und -maßnahmen zu ergänzen. Der Beamte ist zwar nur bei kollegialer Entscheidung zur Mitbestimmung berufen. Er soll aber auch in jedem anderen Falle verantwortlich mitwirken. Da es einem unterstellten Beamten kaum verdacht werden kann, wenn er einem befehlsgewohnten und anordnungsfreudigen Vorgesetzten gegenüber mit seiner Meinung zurückhält, so sollten Anhörung und gemeinsame Beratung die Regel bilden. Schon Friedrich Wilhelm von Brandenburg, der Große Kurfürst, empfahl, bei Abstimmungen immer den jüngsten Beamten zuerst zu hören, weil die älteren Räte die Gewohnheit hätten, ihre jüngeren Kollegen „durchzuhecheln“ und ihnen „über das Maul zu fahren“. Aus ähnlichen Erwägungen hat sich in der Justiz die Regel entwickelt, bei den Beratungen der Gerichte zuerst dem jüngsten Richter das Wort zu geben. Das ist ein guter „herkömmlicher Grundsatz“, der nicht nur beibehalten, sondern erweitert werden sollte, weil selbständiges Denken durch Auswahl und Kritik möglichst zahlreicher Gesichtspunkte gefördert und damit jeder bürokratischen Entscheidung entgegengewirkt wird. Dieser Gesichtspunkt ist um so wichtiger, als angesichts der Erfahrungen aus jüngster Vergangenheit nicht darauf verzichtet werden kann, jedem Beamten die Wahrung der Verfassungsgrundsätze, insbesondere der Grundrechte, die eine autoritär eingestellte Generation zu überholten liberalen Schlagworten degradierte, zur ausdrücklichen Pflicht zu machen.

Der Forderung, daß ein zur Mitwirkung berufener Beamter mit dem vollen Maß seines Wissens und seiner Einsicht zu Worte kommen soll, entspricht andererseits das Gebot unbedingter Loyalität gegenüber dem Vorgesetzten. Die Nörgelsucht von Beamten, die im eigenen Arbeitszimmer oft einen Mut zur Kritik zeigen, der im Dienstzimmer des Vorgesetzten nicht bemerkbar wurde, kann zur ernsthaften Gefahr für den Erfolg jeder staatlichen Verwaltungstätigkeit werden. Die mit erkennbarem Widerstreben erfolgende Ausführung einer wohl-

erwogenen Anordnung mindert nicht nur deren Erfolgsaussichten, sondern zerstört auch das Vertrauen Dritter in die sachliche Führung der Verwaltungsgeschäfte. Es führt zu untragbaren Konsequenzen, wenn ein unterstellter Beamter seinen Unmut über die Entscheidung eines Vorgesetzten in die Öffentlichkeit trägt und bestehende Meinungsverschiedenheiten — vielleicht gar unter rühmender Hervorhebung der eigenen oppositionellen Haltung — dem Publikum zur Kenntnis bringt. In Fällen ersten sachlichen Konfliktes mag er Anlaß haben, seine abweichende Meinung in einem Aktenvermerk niederzulegen oder notfalls durch Verweigerung weiterer Mitarbeit eine Entscheidung über sein eigenes Verbleiben im Amte herbeizuführen. Niemand entbindet ihn aber von der Verpflichtung, Disziplin und Selbstverantwortlichkeit in seiner Amtsführung zu einem Ausgleich zu bringen, der die Autorität des leitenden Beamten wahrt und die wirksame Durchführung der ordnungsgemäß zustande gekommenen Entscheidung sichert.

### 7. Die Gefahr der Überalterung

Innere Selbständigkeit und ihre Bekundung in der Praxis genügen freilich nicht, um den Dienst am Staat mit dem Dienst am Volk in Einklang zu bringen. Sie genügen nicht einmal für die innerdienstlichen Erfordernisse eines modernen Staatsapparates. Die Klage über eine fortschreitende Bürokratisierung der öffentlichen Verwaltung ist tiefer begründet, als es der ständige Hinweis auf das Überhandnehmen unübersichtlicher Gesetzesbestimmungen und ihre oft lebensfremde Anwendung durch die Behörden vermuten läßt. Das Leben selbst hat im Laufe der letzten Jahrzehnte Veränderungen erfahren, die zu grundsätzlichen Überlegungen nötigen.

In der Mitte des 18. Jahrhunderts, als der preußische Beamtenstaat seine feste Form gewann, betrug die durchschnittliche Lebensdauer der Menschen in Europa 35 Jahre und weniger. Heute überschreitet sie bereits das 60. Lebensjahr; sie ist in ständiger Erhöhung begriffen. Die sich aus dieser Tatsache ergebenden Folgen sind umstürzender Art. Ein naturwissenschaftlicher Forscher des 20. Jahrhunderts kann damit rechnen, zwei bis drei Jahrzehnte länger als seine Vorgänger im 18. Jahrhundert für die Durchführung eines wissenschaftlichen Versuches und seine Erprobung zur Verfügung zu haben. Bei der sprunghaften Zunahme der europäischen Bevölkerung in der Zeit zwischen 1800 und 1914 (von etwa 180 auf 460 Millionen — die Schätzungszahl für 1946 beträgt fast 523 Millionen!) und der schon hieraus verständlichen Bildung eines internationalen Heeres von Forschern erscheinen die Fortschritte auf den Gebieten der Chemie, Physik und Biologie ebenso verständlich wie die durch die parallel laufende Industrialisierung eines Massenzeitalters ermöglichte Umsetzung der Forschungsergebnisse in technische Errungenschaften, die den Menschen des 18. Jahrhunderts märchenhaft anmuten müßten. Umgekehrt versinkt das 18. Jahrhundert für den Menschen der Gegenwart ins Märchenhafte: „Es war einmal“, es ist eine vergangene Zeit. Auch die Veränderungen auf den Gebieten innerstaatlicher Verwaltung und zwischenstaatlicher Beziehungen sind tiefgreifend. Daß diese Veränderungen jedoch mit dem raschen Gang der technischen Entwicklung nicht Schritt gehalten haben, wird mehr oder weniger bedauernd in vielen Zeitbetrachtungen hervorgehoben. Bürohäuser mit Telefonen, Schreibmaschinen und Autogaragen fehlen nicht. Das Bedauern betrifft den Geist und die Arbeitsweise der Bürokratie.

Als Bismarck im Jahre 1851 als preußischer Bundestagsgesandter in Frankfurt a. M. seine diplomatische Laufbahn begann, war er 36 Jahre alt. Ein halbes Jahrhundert früher (1801) hatte Metternich mit 28 Jahren den vergleichbaren Start als österreichischer Gesandter in Dresden begonnen; nach einer weiteren Gesandtentätigkeit in Berlin (1803) und in Paris (1806) übernahm er im Alter von 36 Jahren die Leitung der österreichischen Außenpolitik. Das war gewiß eine außergewöhnliche Laufbahn. Aber sie lag in den geschilderten Verhältnissen. Der spätere deutsche Reichsgerichtspräsident Simson wurde (1833) im Alter von 22 Jahren Universitätsprofessor in Königsberg; noch 1869 hatte die Baseler Universität kein Bedenken, den 24-jährigen Nietzsche als Professor zu berufen. Die oben erwähnten Verwaltungsbeamten Achenbach und Oldenburg waren beide 14 Jahre jünger als Bismarck; im Alter von 36 und 37 Jahren (1866) waren beide als Ministerialräte in Berlin und Schwerin an wichtigen und verantwortlichen Stellen tätig. Man sagt, daß alle diese Männer auf der Höhe ihrer Zeit waren. Wir wissen, daß sie auf ihren Posten Hervorragendes leisteten. Wir wissen auch, daß Männern wie Metternich und Bismarck im vorgerückten Alter der Vorwurf einer gewissen Unbeweglichkeit seitens ihrer näheren Mitarbeiter nicht erspart blieb. Biologische und psychologische Erkenntnis bestätigen, was Schopenhauer in seinen Aphorismen zur Lebensweisheit über den Unterschied der Lebensalter gesagt hat: „in den späten können wir mehr auf andere, ja auf die Welt einwirken . . . aber die Welt wirkt weniger auf uns . . . Die größte Energie und höchste Spannung der Geisteskräfte findet ohne Zweifel in der Jugend statt, spätestens bis ins fünfunddreißigste Jahr“. Schopenhauer folgert hieraus, daß die tiefen Wahrheiten, die sich nur anschauen und nicht vorrechnen lassen, im allgemeinen den Jugendjahren gehören, der „befruchtenden Zeit für den Geist“. Angesichts solcher Überlegungen erscheint der Ruf nach einer durchgreifenden Verjüngung unseres Verwaltungsapparates so natürlich wie das Leben selbst. Ihm steht die Auffassung entgegen, daß 40jährige Diensterfahrung für die Leitung der Geschäfte von überwiegendem Vorteil sei. Das überkommene deutsche Beamtenrecht teilt den öffentlichen Dienst in Laufbahngruppen (des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Dienstes). In aller Regel verbleibt der einzelne Beamte in der ihm zugeordneten Kategorie bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres, dem Zeitpunkt der gesetzlichen Altersgrenze. Bei Eintritt in den Staatsdienst wird er die Erwartung hegen, durch Fleiß und Tüchtigkeit eine Beförderung zu erfahren, bei Erreichung der Altersgrenze nicht als Sekretär, sondern als Obersekretär, nicht als Inspektor, sondern als Oberinspektor, vielleicht gar als Amtmann oder Amtsrat, in den Ruhestand zu gehen. Widmet sich der Beamte dem höheren Dienst, dann sind dem Ehrgeiz wenig Schranken gesetzt. Sicher ist andererseits, daß in den zahlreichen Fällen der Nichtbeförderung viele Beamte während der letzten Jahrzehnte ihrer Dienstzeit als Regierungsinspektor oder Staatsanwalt, als Reichsbahnsekretär oder Postrat ihre geistige Beweglichkeit durch die Pflege privater Liebhabereien aufrecht zu erhalten suchen. Sicher ist, daß der Drang zur Initiative, geistige Beweglichkeit und Ideenreichtum durch die Hoffnung, im Alter von etwa 55 Jahren in eine leitende Stellung von Bedeutung zu gelangen, nicht hinreichend gefördert werden. Sicher ist es, daß ein jahrzehntelanges, oft genug enttäuschtes Warten auf eine leitende Stellung auch nicht den Vorteil zutage fördert, den das vorschreitende Alter bringt, die abschließende Verknüpfung bedeutender dienstlicher Erfahrungen. Jeder gut veranlagte junge Beamte, dem nicht nach etwa siebenjähriger Beschäftigung in demselben Ressort ein grundsätzlicher Wechsel in seiner Tätigkeit geboten wird, weiß, daß er auf dem gleichen Posten nichts Entscheidendes mehr hinzulernen kann. Die einmal gewonnene Konzeption bleibt. Gelangt er wirklich nach weiteren 20 Jahren zu maßgebender Verantwortung, so bringt er die Erfahrung einer zurückliegenden Generation zur Geltung, das immer wieder praktizierte Gleiche. Neue Eindrücke

können in dieser Situation schöpferische Kräfte nicht mehr hervorrufen. Von den ihm unterstellten Mitarbeitern hat er in dieser Beziehung wenig zu hoffen. Die älteren sind verdrossen, weil ihren Beförderungswünschen plötzlich entgegengehalten wird, daß sie überaltert seien, die jüngeren sehen, daß die Spitzenstellungen allmählich für sie gesperrt werden und beginnen sich dafür zu interessieren, wann der „Vormann“ das 65. Lebensjahr vollendet haben wird.

„Neid und Eifersucht“, bemerkt der frühere britische Botschafter in Berlin, Viscount d'Abernon, „zu denen die Deutschen besonders neigen, beherrschen auch in anderen Ländern alle beruflichen Cliques und lassen sich nur durch das Fehlen des technischen Wettstreites vermeiden, zu dem eine auf ein bestimmtes Ziel gerichtete Laufbahn verführt. Da in Deutschland jeder mehr oder weniger spezialisiert ist und zu einer bestimmten Geistesschule oder einer bestimmten Berufsklasse gehört, läßt sich die persönliche Eifersucht kaum vermeiden“. Es sollte zu denken geben, daß Lord d'Abernon, der sich zu Deutschlands Freunden zählte, und der italienische Außenminister Graf Sforza vor 1933 zu dem gleichen Urteil gekommen sind: daß eine hier herrschende übertriebene Achtung vor der beruflichen Meinung, die übertriebene Züchtung der Spezialisten, den Niedergang des politischen Instinktes in Deutschland gefördert habe. Graf Sforza fügte im Jahre 1932 hinzu, daß die in Deutschland geläufige Fachmannanbetung „einer der ersten Keime jener Krankheit sei, aus der Diktaturen entstehen“. Beide Staatsmänner bezeugen, daß Stresemann ihre Auffassung von den Fachbeamten geteilt habe. Es ist eine deutsche Spielart jenes Zeitgeistes, den Walther Rathenau dahin charakterisierte: „ein Zug von Spezialisierung und Abstraktion, von gewollter Zwangsläufigkeit, von zweckhaftem rezeptivem Denken, ohne Überraschung und ohne Humor, von komplizierter Gleichförmigkeit: ein Geist, der die Wahl des Namens Mechanisierung auch im Sinne des Gefühlsmäßigen zu rechtfertigen scheint“.

Das Problem wird die zu seiner Lösung Berufenen nicht mehr loslassen, bis die Nachteile des bisherigen Zustandes in ihren Grundlagen erfaßt sind. Daß die Beibehaltung der Laufbahngruppen mit dem regelmäßigen Aufstieg der Beamten der „Anciennität“, dem Dienstalter nach, auf die Dauer unmöglich ist, wenn man nicht die Bürokratisierung des öffentlichen Lebens als unvermeidliches Schicksal bejaht, erscheint sicher. Kleine Mittel, wie die gelegentliche vorzugsweise Beförderung eines besonders qualifizierten jungen Beamten, genügen nicht. Eine derartige Abhilfe genügt schon deshalb nicht, weil sie mit dem Makel der Ungerechtigkeit bei allen denen behaftet ist, die nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge ein begreifliches Interesse an der gleichmäßigen Behandlung der gutwilligen und brauchbaren Kräfte haben, das Urteil über die besondere Befähigung eines „Springers“ in der Beamtenlaufbahn aber zumindest bei seinen Berufskollegen niemals einhellig sein wird. Ein System, das die notwendigste Abhilfe nur durch eine als ungerecht empfundene Maßnahme herbeiführen kann, ist aber nicht gut zu nennen. Das bisherige System gibt auch wenig Möglichkeiten für solche Abhilfe, weil der Vorteil, einen besonders befähigten jungen Beamten an der Spitze einer Verwaltung zu haben, durch den Nachteil wieder aufgewogen würde, daß diese Spitzenstelle nun wieder auf Jahrzehnte für den Nachwuchs gesperrt wird.

Die Lösung wird durch grundsätzliche, einander ergänzende Neuerungen herbeigeführt werden müssen. Man mag sie unter den geläufigen Bezeichnungen der Verwaltungsvereinfachung und der Demokratisierung zusammenfassen. Sie werden durch einen Blick auf das Problem des sogenannten Außenseiters deutlicher.

## 8. Der Außenseiter in der Verwaltung

Der Einführung des Außenseiters, einer sachkundigen Persönlichkeit, die ihre Erfahrungen außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben hat, wird heute von keiner Seite mehr schlechthin widersprochen. Die Frage wird aber bald „ad acta“ gelegt werden, wenn man sie unter Gesichtspunkten behandelt, die den Außenseiter als Fremdkörper in der Beamtschaft erscheinen lassen und welche die Erörterung des Für und Wider auf ein Niveau kleinlicher Betrachtung herabdrückt. Es kann sich weder darum handeln, Außenstehenden eine Beamtenversorgung zu verschaffen, noch durch die Einführung verwaltungsfremder Arbeitskräfte die Grundlagen des Berufsbeamtentums anzugreifen. Den Befürwortern des Außenseiters schwebt die Beseitigung des einseitigen, überspezialisierten Beamten Denkens vor. Die Verwaltung sollte sich zu diesem Ziel aus eigener Kraft bekennen und ihre Beamten selbst in gewissem Sinne zu Außenseitern machen, indem sie nach einer Regel, die Ausnahmen verträgt, in einem bestimmten zeitlichen Turnus ihre Beamten von einem Ressort in ein anderes versetzt. Der Nachteil, daß ein eingearbeiteter Beamter nach fünf oder sieben Jahren aus der ihm und seinen Vorgesetzten lieb gewordenen Tätigkeit herausgerissen und vor grundsätzlich neue Aufgaben gestellt werden muß, wird durch zahlreiche Vorteile aufgewogen werden.

In Bayern wurde es nützliche Praxis, die Justizbeamten in regelmäßiger Folge als Richter und dann wieder als Staatsanwälte zu verwenden. Der Justizbeamte soll die von ihm zu behandelnden Fragen von zwei Seiten gründlich kennenlernen. Der in der Justizverwaltung tätige Beamte wird in noch stärkerem Maße gefördert und beweglich gehalten werden, wenn er einige Jahre in der Wirtschafts- oder Arbeitsverwaltung, in der sogenannten inneren Verwaltung oder in der Finanzverwaltung verwandt wird und dort Fragen wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und finanztechnischer Art bearbeitet, die er bei weiterem Verharren in immer der gleichen Berufssparte aus den Augen verliert oder in ihrer aktuellen Problematik überhaupt nicht kennenlernt. Zeitungslektüre und gelegentliche Vorträge aus anderen Gebieten helfen wenig, da der in seinem engeren Berufe aufgehende Beamte in der selbstverständlichen Auswahl des Gelesenen oder Gehörten sich nur für das interessiert, was er vermutlich auf seinem eigenen Arbeitsgebiet verwenden will. Das ist angesichts der Spezialisierung der Arbeitszweige so gut wie nichts. Ein Staatssekretär oder Ministerialdirektor, der jahrelang in verschiedenen Verwaltungen tätig war, wird aber seine Entscheidungen und Vorschläge nicht nur auf sein Ressortwissen stützen; er wird, auch wenn ihm die seltene Gabe der Intuition nicht zuteil geworden ist, die für die Regierung entscheidenden Fragen von mehreren Seiten mit eigenem fundiertem Urteil betrachten. Die Klage über den notwendig engen Blick vom eigenen Ressortstandpunkt aus würde verschwinden.

Der Verwaltung wäre andererseits ein sicheres Mittel für die Auslese der Beamten, nämlich der echten Talente und Begabungen, an die Hand gegeben. Ein Beamter, der sich in verschiedenen Ressorts bewährt, dessen juristische Formulierungen in der Justiz, dessen erfolgreiches Wirken bei wirtschaftlicher Planung, bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit oder des Grenzschnuggels, bei der Förderung kommunaler Selbsthilfe und der Verbesserung des Erziehungswesens aufgefallen ist, wird unbestritten als ein führender Kopf berücksichtigt werden. Ein Beamter, der ohne überdurchschnittliche Leistungen in seinem Ausgangsressort bei jeder Umstellung auf eine andere Tätigkeit versagt, sollte zur Entlassung kommen: er belastet den Staatsapparat, denn er wird die Arbeit der anderen vermehren, ohne den Erfordernissen des Lebens, denen der Staatsapparat dienen soll, zu genügen. Der altersmäßig begründeten Abnahme der geistigen Aufnahmefähigkeit würde entgegengewirkt, und die jeweils beschäftigende Verwaltung würde

über Kräfte verfügen, die sich dank ihrer geschäftsmäßigen Routine in den besonderen technischen Gang der Behörde rasch einfügen und aus ihrem früheren Ressort Gesichtspunkte mitbringen, die dem eigenen Ressortstandpunkt fernliegen. Dem Gesichtspunkt der vielseitigen Verwendbarkeit der Beamten würde durch eine solche Praxis ebenso Rechnung getragen wie der Forderung eines rechtzeitigen Abbaues einfallloser, am Buchstaben und der erlernten Regelaftender und deshalb unterdurchschnittlich zu bewertender Beamten, die in ihrem gewohnten Ressort aus falsch angebrachtem Wohlwollen noch gerade mit „durchgeschleppt“ werden. Bei einer solchen grundsätzlichen Umstellung der Beamtenlaufbahnen würde der aus anderen Bereichen in die Verwaltung genommene Außenseiter keine schlechte Rolle spielen. Er würde gewisse, im ständigen Beamtendienst einfach nicht zu erzielende Erfahrungen des beruflichen Lebens in dem Staatsapparat zur Geltung bringen, bei seiner erwägenswerten Übernahme als Beamter auf Zeit aber auch mit Nutzen staatliches Denken wieder in das Leben außerhalb der Amtsstuben hinaustragen. Seine Kenntnisse würden sich in der Mitarbeit mit Beamten, denen so vielseitige Einblicke in den öffentlichen Dienst vermittelt waren, voll auswirken; im Kreise von Beamten, die aus einseitiger Ressortarbeit nicht herausgekommen sind, wird der wesentliche Vorteil seiner Erfahrungen kaum hinreichend genutzt, sein eigenes Leistungsstreben aber durch die Versuchung, sich bürokratischer Routine anzupassen, gemindert werden.

Das Problem der Fortbildung der Beamten würde bei solcher Umgestaltung auf natürliche Weise gelöst. Es ist zweifellos ein Mißstand, daß mit dem Nachweis eines überwiegend theoretischen Examenswissens die akademische Ausbildung des in den Staatsdienst aufgenommenen Beamten endet, ohne ihren organischen Fortgang in einer Weiterbildung zu finden, die erst in der Verbindung mit dem praktischen Wirken im Staate zu lebensvollen Ergebnissen führen kann. Erforderlich ist das ständige geistige Bemühen des einzelnen um die Erkenntnis des Richtigen unter großen Gesichtspunkten. Diese Fortbildungsarbeit ist wesentliche Beamtenpflicht, deren Erfüllung sich gegenwärtig aber jeder Kontrolle entzieht, weil die Vorgesetzten, denen meist selbst nur ein umfassendes Spezialwissen nachgerühmt werden kann, in dieser Beziehung nur selten die wünschenswerten Qualitäten aufweisen. Ein Beamter jedoch, der damit rechnen muß, nach wenigen Jahren in einem für ihn neuen Verwaltungszweig Verwendung zu finden, hat ein eigenes unmittelbares Interesse daran, heute eine Abhandlung über Bevölkerungsprobleme, morgen ein Buch über die Schulreform und darauf eine Darstellung der geltenden Handelsverträge zur Hand zu nehmen. Nur so kann er sich auf eine Tätigkeit vorbereiten, zu der er möglicherweise bald berufen wird; und er weiß, daß von seiner neuen Bewährung sein weiterer Aufstieg oder auch ein plötzliches Ende seiner Beamtenlaufbahn abhängt. Aufgabe der Verwaltung ist es, ihm die notwendige und aktuelle Literatur in den Behördenbibliotheken zur Verfügung zu stellen, ihn — nötigenfalls auch durch Zulagen — in den Stand zu setzen, auf Auslandsreisen seinen Gesichtskreis zu erweitern, an internationalen Einrichtungen mitzuarbeiten und die wünschenswerten, in bestimmtem Umfange unentbehrlichen Sprachkenntnisse zu vertiefen. Schon durch Gegenleistungen, die in Vorträgen (auch an den Hochschulen) oder in Zusammenstellungen und Denkschriften mit praktischen Vorschlägen für die Nutzung neuer Gesichtspunkte und anderwärts gemachter Erfahrungen bestehen könnten, werden sich die notwendigen finanziellen Aufwendungen bezahlt machen. Sie erleichtern nicht nur die Auslese hervorragender Begabungen und vielseitiger Talente, sondern ermöglichen auch rechtzeitig, d. h. ohne die übliche zeitliche Bedrängnis, Material für Einzelfragen zusammenzutragen, die bei künftigen Gesetzen und Verwaltungsmaßnahmen behandelt werden müssen. Eine so gestaltete Fortbildung würde vielleicht auch die Beziehungen zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen den Hochschulen und den Behörden wieder enger gestalten, als es gegenwärtig der Fall ist.

## 9. Verwaltungsvereinfachung und Demokratisierung

Derartige Grundsätze würden der allgemeinen Förderung selbständiger verantwortlicher Leistung entsprechen. Wenn sowohl die Besetzung der leitenden Stellen mit den in geregelter Dienstaufstieg ergrauten Beamten erkennbare Nachteile hat als auch die Besetzung dieser Posten mit jüngeren Beamten, die ihre früh erreichte Endstellung bis zum wohlverdienten Ruhestand besetzt halten, dann müssen neue Wege gesucht werden. Sie öffnen sich, sobald das gewohnte Schema verlassen wird. Eine gelegentliche Besetzung der Spitzenstellen im Wege des zeitlichen Auftrages unter Gewährung einer entsprechenden Gehaltszulage würde die Möglichkeit geben, den beauftragten Beamten ohne Disqualifizierung an eine seinem früheren Arbeitsplatz entsprechende Stelle zurücktreten zu lassen oder auch ihn bei hervorragender Amtsführung auf einem anderen verantwortlichen Posten zu verwenden. Die Spitzenstelle würde nicht auf lange Zeit für den Aufstieg anderer gesperrt werden. Nur ausnahmsweise, bei überragenden dienstlichen Leistungen, würde der zeitliche Auftrag zur endgültigen Betrauung mit dem leitenden Amt führen. Aber auch dies braucht nicht die erörterten Nachteile zur Folge zu haben, wenn der weitere Grundsatz Geltung erlangte, nicht die Leitung einer Behörde oder einer Behördenabteilung als das übliche Ende einer erfolgreichen Beamtenkarriere anzusehen. Die Aufblähung des Behördenapparates würde unschwer und mit sonst unerreichbaren Vorteilen vermieden, wenn man sich entschließen könnte, wichtige Aufgaben — eine gesetzliche Neuregelung, umfangreiche wirtschaftliche und soziale Planungen, die Untersuchung der Ursachen erkennbarer Mißstände, Rationalisierungen, die Hilfe für ein Notstandsgebiet, notwendige Produktionssteigerung — grundsätzlich hervorragend geschulten und in der Behördenleitung bewährten Beamten als Sonderaufgaben unter eigener Verantwortung zu übertragen.

Nach aller Erfahrung wird eine einmal zugestandene Ausweitung einer Behörde nicht nach Abschluß der die Ausweitung begründenden Aufgabe rückgängig gemacht. Jeder geschickte Behördenleiter, der gute Kräfte halten will, wird ihre weitere Unentbehrlichkeit unter Hinweis auf wichtige neue Aufgaben, auf die leicht zu beweisende Zunahme des Geschäftsanfalls und weitere Umstände plausibel machen. Die Widerlegung ist nicht immer leicht und erfordert notfalls eine genaue Untersuchung, für die geeignete Kräfte nur unter Zurückstellung ihrer eigenen Aufgaben freigemacht werden können. In jeder solchen Untersuchung liegt zudem ein Mißtrauen gegen den betreffenden Behördenleiter, das ungern geäußert wird und selbstverständlich Gegenkräfte im „Papierkrieg“ der Behörden mobilisiert. Die Erteilung eines Sonderauftrages schafft keine neue Behörde, sondern eine nur auf Zeit eingerichtete Dienststelle, für die im Abordnungswege ein besonders geeigneter und daher kleiner Mitarbeiterstab zusammengestellt werden kann. Eine derartige Dienststelle ist beweglich; ihr Sitz kann so zweckmäßig gewählt werden, wie es die besonderen Umstände der Aufgabe erfordern. Sie wird sich weitgehend die Unterstützung der an der Aufgabe interessierten Volkskreise, auch entsprechender Verbände und örtlicher Organe sichern und damit einen Weg beschreiten, der zur Demokratisierung unseres öffentlichen Lebens, nämlich zur unmittelbaren Verbindung und Zusammenarbeit von Volk und Staatsverwaltung, führt. Wenn das Interesse des Volkes, der jeweils von einer bestimmten Regierungstätigkeit betroffenen Kreise geweckt, wenn andererseits der Wirklichkeitssinn der Beamten wachgehalten werden soll, dann geschieht es zweckmäßig auf dem Wege einer so dezentralisierten, beweglichen Verwaltung, welche das bürokratische Denken zurückdrängt und das demokratische Handeln fördert. In solcher Praxis werden auch fähige Außenseiter gefunden, die ihre Eignung für den öffentlichen Dienst am praktischen Beispiel erweisen. Nur auf diese Weise werden Beamte eine Befriedigung finden, die mit der sichtbaren selbständigen Höchstleistung

verbunden ist — ein produktives Glücksgefühl, das den erfolgreichen Kaufleuten und Industriellen, den freischaffenden Ingenieuren und Künstlern nicht fremd ist, das aber dem unter der Gegenzeichnung seiner Vorgesetzten und Mitarbeiter anonym arbeitenden Beamten zum Schaden der Sache fehlt.

Verwaltungsvereinfachung und Demokratisierung sind Ziele, die nur in beschränktem Umfange durch Gesetze gefördert werden können. Es ist das Leben selbst, das zu ihnen leiten muß, weil auch die Ziele selbst vom Leben bestimmt werden, das nicht in den Gesetzblättern gefunden wird, sondern bei den Menschen, die das Dasein für sich und ihre Kinder glücklicher gestalten wollen. Nur die persönliche Verbindung mit den Menschen und den örtlichen Verhältnissen verschafft notwendige Kenntnisse, die so vorzügliche Verwaltungstalente wie die beiden preußischen Beamtenkönige auf dauernden Inspektionsreisen in der wörtlichen Bedeutung des Ausdrucks „erfahren“ haben. Solche Erfahrung tut not, wenn der demokratische und soziale Staat der Zukunft durch die Beamten gefördert werden soll. Die Kosten der vorgeschlagenen beweglichen Dienststellen, besetzt mit hervorragenden Kräften, werden eingespart durch die Kleinhaltung der notwendigen Dauerbehörden. Zehn Jahre sollten hinreichen, um einen bestqualifizierten Beamtenkörper zu schaffen, welcher die tüchtigsten jungen Kräfte des Volkes anzieht und welcher ein Heer von mittelmäßigen Beamten erspart.

Es wird sich hierbei erweisen, daß die zwischen den Laufbahngruppen errichteten Schranken in ihrer starren Konstruktion unpraktisch, leistungshemmend und damit auch unwirtschaftlich sind. Eine begabte Stenotypistin kann sich auch ohne Sekretärsprüfung die Fertigkeiten eines Registrators aneignen. Wenn das Organisationstalent eines Regierungsinspektors sich als stärker erweist als die entsprechende Befähigung eines Regierungsrates, dann soll er an dessen Stelle treten, zunächst vielleicht auf Zeit, aber mit der entsprechenden Zulage und der Aussicht auf weitere Beschäftigung im höheren Dienst bei eindeutiger Bewährung. Freilich müßte sich der Inhalt der Personalakten ändern und an Stelle formelhafter Wendungen in den Qualifikationsberichten ein inhaltlich nachprüfbares Jahreszeugnis treten, in dem weniger der selbstverständliche gute Wille und die allgemeine Eignung als die konkreten Leistungen verzeichnet sind. Heutigen Gegnern derartiger Jahreszeugnisse mag entgegengehalten werden, daß schon vor 200 Jahren für die damalige Zeit hervorragende Anweisungen in dieser Hinsicht vorlagen, in denen die „pure Wahrheit“ verlangt und die Kontrolle der von den Vorgesetzten erteilten Qualifikationen durch Erkundigung bei „anderen vernünftigen Leuten“ in Aussicht gestellt wurde. In die Zeugnisse eines Beamten sollte hineingeschrieben werden, ob er bei Mißständen versäumt habe, den Ursachen nachzugehen und Verbesserungsvorschläge zu machen, ob er „impertinent gegen die Bürger“ sei oder ob er sich bemüht habe, „rechtschaffene Idées von Commerzien-, Manufaktur- und Fabriken-Sachen zu erhalten“. Die Erwähnung kontrollierbarer Einzelleistungen wurde verlangt, schon damit die Beamten ihre Arbeit so ausführten, daß „was Gutes“ in der Conduitenliste gemeldet werden könne. Auf die Produktivität der Beamten wurde entscheidendes Gewicht gelegt; die Zufriedenheit der Bürger mit den Beamten war ein wertvolles Mittel der Erkenntnis.

Bei den schwer übersehbaren Verhältnissen einer modernen Demokratie ist das Gewicht von Lob und Tadel der Beamten durch den einzelnen Staatsbürger, dessen Urteilsfähigkeit nicht ohne weiteres erkennbar ist, kaum noch entscheidend; das schwer kontrollierbare Urteil des unmittelbaren Vorgesetzten hat an Gewicht zugenommen. Hier wird die Bedeutung der öffentlichen Meinung erkennbar, die freilich weniger an der Person des einzelnen Beamten interessiert ist als an dem Erfolge oder Mißerfolge der behördlichen Arbeit. Ohne das Gewicht einer öffentlichen Meinung kann die Demokratie nicht bestehen. Meinungsbildung setzt aber

die Informationsfreiheit voraus und damit die Pflicht der Behörden, vor allem der Behördenleiter, zur Unterrichtung der Öffentlichkeit. Es mag darüber gestritten werden, welche Beamten im einzelnen zur Auskunftserteilung an die Presse, an die anerkannten Informationsstellen und jeden der Sache nach legitimierte Bürger befugt sein sollen. Von einem ausreichenden Einblick in die Arbeiten und Pläne der Behörden hängt aber die Anteilnahme des Volkes an der Gestaltung seiner öffentlichen Angelegenheiten ab. Nur der höfliche, auf die Erleichterung des Verwaltungsganges, auf produktive Arbeit und das Zusammenwirken aller Glieder des Volkes bedachte Beamte wird ein demokratisches Verhältnis zwischen Staatsapparat und Publikum herbeiführen.

Damit erhebt sich eine wichtige Forderung jeder ernsthaften Reform des öffentlichen Dienstes, welche die für eine Zusammenarbeit der Beamten und Staatsbürger notwendige Übertragung des Fachwissens in eine dem Nichtfachmann verständliche Sprache verlangt. Sie führt zu einem demokratischen Typus der gewiß notwendigen, aber ohne gesicherten Kontakt mit dem Volke gefährlichen Spezialisten. Es ist gefährlich, dem im Staatsdienst tätigen Fachmann ohne die Möglichkeit beachtlichen Widerspruchs den Rückgriff auf die jedem neuen Gedanken abträglichen, weil allzu bequemen Formulierungen der Vergangenheit zu gestatten, denen gegenüber der in solcher Formulierung nicht geübte Laie respektvoll schweigt. Es ist für den Staat gefährlich, wenn junge Beamte dazu erzogen werden, mehr auf den Beifall der Vorgesetzten als auf die Meinung der auf ihre Tätigkeit angewiesenen Volkskreise zu hören. Angesichts des raschen Wandels aller Verhältnisse sollte schon den Examenskandidaten nahegelegt werden, sich weniger auf die Meinung von Autoritäten zu stützen und mehr auf das Suchen neuer Wege bedacht zu sein, die einen Ausweg aus den Gegenwartsnöten des Volkes bieten können.

Man mag sich dessen erinnern, was Schiller in seiner berühmten akademischen Antrittsrede in Jena über den von ihm so bezeichneten „Brotgelehrten“ sagte, dem es bei seinem Fleiß einzig und allein darum zu tun ist, die Bedingungen zu erfüllen, unter denen er zu einem Amt befähigt und der Vorteile desselben teilhaftig werden kann, der seinen ganzen Fleiß nach den Forderungen einrichtet, die von dem künftigen Herrn seines Schicksals an ihn gestellt werden. Schiller gibt von dem zur Anstellung gelangten „Brotgelehrten“ ein klassisches Bild: „Seine größte Angelegenheit ist jetzt, die zusammengehäuften Gedächtnisschätze zur Schau zu tragen und ja zu verhüten, daß sie in ihrem Werte nicht sinken. Jede Erweiterung seiner Brotwissenschaft beunruhigt ihn, weil sie ihm neue Arbeit zusendet oder die vergangene unnütz macht; jede wichtige Neuerung schreckt ihn auf, denn sie zerbricht die alte Schulform, die er sich so mühsam zu eigen machte, sie setzt ihn in Gefahr, die ganze Arbeit seines vorigen Lebens zu verlieren. Wer hat über Reformatoren mehr geschrieen als der Haufe der Brotgelehrten?“ Diesem so wohl erkannten Menschentyp, von dem für jede Neuerung wenig zu erwarten ist, stellte Schiller den philosophischen Kopf gegenüber, der die Wahrheit mehr liebt als sein System, der — auch wenn kein Streich von außen sein Ideengebäude erschüttert — von einem ewig wirkamen Trieb nach Verbesserung gezwungen, selbst der erste ist, der es unbefriedigt auseinanderlegt, um es vollkommener wiederherzustellen. Als der reformbedürftige, aber nicht reformierte preußische Staat zusammengebrochen war, erwies sich Freiherr vom Stein als philosophischer Kopf. Seine Pläne blieben angesichts der Widerstände der alten Kräfte zum Schaden des Staates unvollendet. Man verübelte es ihm, die Anregungen für seine Vorschläge in England gewonnen zu haben, und Hardenberg mußte die Neuerungen gegen den Angriff verteidigen, als „fremde Gesetze und Gebräuche“ keinen Platz in Preußen zu haben. Mit solchen nationalistischen Argumenten hat seither jeder zu rechnen, der vom Ausland etwas Gutes zu berichten weiß. Hundert Jahre später genügte der Hinweis auf englisch-schottische Vorbilder, um den

Justizreformvorschlägen des Frankfurter Oberbürgermeisters Adickes jede Aussicht auf vorurteilslose Erörterung zu nehmen. Ein Volk, das den politischen Anspruch einer Weltmacht geltend machte, setzte für den freien Blick Schranken an den Reichsgrenzen und nahm damit notwendig ein beschränktes Denken auf vielen Gebieten in Kauf. Das in der Vergangenheit errichtete Ideengebäude von der Organisation des alten Staates ist jetzt erschüttert, von außen und von innen. Die zum Neubau Berufenen sollten an das Glück des im Staate organisierten Volkes denken. In seinem Buche vom Staat bemerkte Machiavelli: „Oft habe ich über die Ursachen des Glücks und Unglücks der Menschen nachgedacht und glaube sie darin gefunden zu haben, daß ihre Handlungsweise in ihre Zeit paßt oder nicht paßt“. Der Zeitgedanke, unter den sich die Bundesrepublik Deutschland gestellt hat, wird durch das Wort Demokratie gekennzeichnet. Nur in einer neuen demokratischen Lebensform werden die Beamten des öffentlichen Dienstes zum Glück des deutschen Volkes beitragen.

## ZWEITER TEIL

### 1. Der öffentliche Dienst: Beamte, Angestellte, Arbeiter

Die grundsätzliche Darstellung des ersten Teiles dieser Arbeit soll den Ausgangspunkt dafür bilden, Lösungsmöglichkeiten für die jetzt gebotene Neugestaltung des öffentlichen Dienstes zu gewinnen. Wer neu gestaltet, wirkt in die Zukunft. Er soll sich hierbei einer gegebenen Tradition bewußt sein; aber er muß wissen, daß Tradition nicht bedeutet, Vergangenes dort zu konservieren, wo das Leben selbst, die Wirklichkeit, den alten Rahmen gesprengt hat, wo starres Festhalten an der überlieferten Form bedeuten würde, dem Leben der Vergangenheit zuliebe Gewalt anzutun.

Der Rückblick auf die Vergangenheit war notwendig, um den Blick freizumachen für die Entscheidung darüber, was geschehen kann, um dem traditionellen deutschen Berufsbeamtentum einen Weg zu weisen, der zur Verwirklichung einer deutschen Demokratie führt. Es ergibt sich aber, daß für den Gesamtbereich des heutigen öffentlichen Dienstes keine diesem Umfang entsprechende geschichtliche Erinnerung zur Verfügung steht. Von den Beamten war in der geschichtlichen Betrachtung die Rede. Die Mehrzahl der Angehörigen der öffentlichen Verwaltung, die in ihr tätigen Angestellten und Arbeiter, haben an der jahrhundertealten Tradition keinen Anteil. Die Erklärung hierfür liegt auf der Hand.

Es war um die Wende des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts, als die Angestellten des öffentlichen Dienstes zahlenmäßig eine Rolle zu spielen begannen, — freilich nicht unter dieser Bezeichnung. Man sprach damals noch von dem Verwaltungs-, Kontor- und Büropersonal, von technischem und Aufsichtspersonal, das den Beamten Hilfsdienste zu leisten hatte. Es gab den Oberbegriff der Arbeitnehmer, dem auch die Kategorien der Arbeiter zugeordnet waren. Für den Juristen trat „der Angestellte“ erstmals in der Überschrift und im § 1 des „Versicherungsgesetzes für Angestellte“ vom 20. 11. 1911 (RGBl. I, S. 989) in Erscheinung. Erst seit dem ersten Weltkrieg fanden Angestellte in größerer Zahl Eingang in den öffentlichen Dienst — als Notmaßnahme, zur Aushilfe für die zum Kriegsdienst eingezogenen Beamten und für Beschäftigungen, die kriegsbedingt waren, so daß ihnen keine lange Dauer vorausgesagt wurde. Die Wirklichkeit erwies sich als stärker. Kriegsämter machten zahlreichen Bewirtschaftungsstellen Platz, und schon nach wenigen Jahren konnte von einer eigentlichen Hilfs- und Aushilfsstellung der Behördenangestellten kaum mehr gesprochen werden. Sie wurden ein fester Begriff und eine dauernde Einrichtung. Heute übersteigt die Zahl der Behördenangestellten in manchen Ländern, vor allem aber bei den Kommunalverwaltungen, die Zahl der lebenslänglich angestellten Beamten beträchtlich, und überall ist der Prozentsatz der Angestellten des öffentlichen Dienstes bedeutend.

Daß die Gesichtspunkte nur vorübergehender, aushilfsweiser Beschäftigung und einer reinen Gehilfentätigkeit für einen die Geschäfte erledigenden Beamten bald keine entscheidenden Merkmale mehr dafür bieten konnten, ob es sich um den Arbeitsplatz eines Angestellten oder den Posten eines Beamten handelte, daß vielmehr diese Unterschiede weitgehend verwischt wurden, war auf mehrere Gründe zurückzuführen. Es genügt hier, darauf hinzuweisen, daß es vielfach finanzielle Gründe waren, die — namentlich in den Gemeinden — Anlaß gaben, die sonst von Beamten wahrgenommenen Geschäfte durch Angestellte erledigen zu lassen. So wurden statt neuer Beamtenstellen Arbeitsplätze für Angestellte bewilligt. Umgekehrt führte die Notwendigkeit, Versorgungsanwärter aus Polizei und Heer in der Zivilverwaltung unter-

zubringen, dazu, Arbeitsplätze, in denen Angestellte tätig gewesen waren, in Beamtenstellen umzuwandeln. So erhebt sich notwendig die Frage, ob in dem Gesamtbereich der öffentlichen Verwaltung überhaupt die Tätigkeiten in der Art auseinandergegliedert werden können, daß sich ein Teil von ihnen ohne weiteres als Beamten-tätigkeit charakterisieren läßt. Die Frage wäre weniger dringlich, wenn es eine feste Begriffsbestimmung des Beamten gäbe; daß dies nicht der Fall ist, wurde am Eingang dieser Schrift erwähnt.

In der Literatur und Rechtsprechung hat man es unternommen, von den „obrigkeitlichen Befugnissen“ oder „Hoheitsbefugnissen“ ausgehend, die Rechtsstellung der Beamten festzulegen. Auch das Bonner Grundgesetz spricht in Artikel 33 Abs. 4 von der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse. Die Unterscheidung zwischen solchen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben, und anderen, die derartige Befugnisse nicht ausüben, führt jedoch für die Zwecke unserer Betrachtung nicht weiter. Denn es ist sicher, daß die Praxis der öffentlichen Verwaltung sich bei der Anstellung einer Person als Beamter oder als Angestellter von jener Unterscheidung, die auf anderen Rechtsgebieten, insbesondere im Strafrecht, ihre Bedeutung hat, nicht leiten läßt. Der Gesetzgeber des Grundgesetzes, dem diese Praxis nicht fremd war, der ihr aber entgegenwirken will, hat dem Leben Rechnung getragen, wenn er den Bund, die Länder und die Selbstverwaltungen verpflichtet, die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlichrechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Gemeint ist hiermit, daß die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse grundsätzlich, aber eben keineswegs ausnahmslos, solchen Verwaltern eines öffentlichen Amtes überlassen bleiben soll, welche in einem engen Verhältnis zum Staate stehen. In solchem Verhältnis stehen aber nicht nur Beamte, sondern auch Dauerangestellte (nicht im technischen Wortgebrauch einiger neuer Landesgesetze). Daß auch andere Angestellte hoheitsrechtliche Befugnisse ausüben können, daß diese Ausübung im Einzelfalle auch zu den ständigen Aufgaben dieser Angestellten gehören kann, ist ausdrücklich zugegeben.

Eine andere Regelung wäre auch lebensfremd gewesen. Jeder Staatsbürger weiß, daß in den Wirtschafts- und Ernährungsämtern fast ausschließlich Angestellte beschäftigt waren, die mit ihren Verfügungen in recht einschneidender Weise durch Abgabe von Marken oder durch die Genehmigung oder Versagung von Anschaffungen die obrigkeitlichen Befugnisse des Staates zur Geltung brachten. Er weiß, daß andererseits der Staat in seiner Monopolstellung als Postverwaltung sich für den Verkauf von Briefmarken vorwiegend beamteter Kräfte bedient. Er schließt aus der Uniform des Schalterbeamten auf dem Bahnhof, daß hier eine mit staatlichen Hoheitsbefugnissen ausgestattete Person amtiert; und er wundert sich, daß er im Wirtschaftsministerium von einem Angestellten eine Zustimmung in Wirtschaftsfragen erhält, die von hohem staatlichem und privatem Interesse sind. Vielleicht macht sich der Staatsbürger darüber aber auch keine Gedanken und kümmert sich nicht um die Unterschiede, weil er ohnedies in vielen Fällen nicht erkennen kann, ob er es mit einem Beamten oder einem Angestellten zu tun hat. Er erbittet eine Auskunft in dem Gerichtsgebäude und verläßt es danach, ohne zu wissen, ob es nun der Obersekretär A oder der Justizangestellte B war, der ihm den Bescheid erteilte. Es ist in der Tat auch ohne Belang für ihn. Soweit hoheitsrechtliche Akte in Frage kommen — Gebote, Verbote, Erlaubnisse, Beglaubigungen oder Eintragungen —, wird weder die Gültigkeit dieser Akte davon berührt, ob der sie im Rahmen seiner Befugnisse vornehmende Verwaltungsangehörige Beamter oder Angestellter war, noch wird an der Rechtsstellung des Verwaltungsangehörigen irgend etwas dadurch geändert, ob er eine hoheitsrechtliche Befugnis ausgeübt hat oder nicht.

Die Differenzierung von Beamten und Behördenangestellten unter dem Gesichtspunkt der „Hoheitsrechte“ erscheint sonach als eine kaum noch sinnvolle Unterscheidung. Die Vorschrift des Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes hat natürlich einen guten Sinn. So wäre es sicher wünschenswert, als „Polizeibeamte“ wirklich wieder Beamte zu verwenden und nicht Angestellte, wie es in vielen Fällen geschieht. Grundsätzlich würde aber hierdurch nichts geändert werden. Das zeigt sich recht kraß bei einem Blick auf die Bundesbahn, in deren Betrieb der Übergang von Arbeitern in das Beamtenverhältnis von besonderer Bedeutung ist.

Zehntausende von Beamten der Bundesbahn beginnen ihre Tätigkeit bei dieser als Arbeiter, z. B. im Rangierdienst, als Weichensteller oder Heizer. Nach langen Jahren, bisweilen nach zehn- oder fünfzehnjähriger Tätigkeit, werden sie Beamte, um den gleichen Dienst mit dem gewohnten Eifer weiter zu versehen. Nicht hoheitliche Aufgaben, sondern die Dauer der Beschäftigung kennzeichnen den Beamten unter solchen Verhältnissen. Es mutet wohl mehr als nur sonderbar an, daß heute noch Bürokräfte (Stenotypistinnen) bei der Bundesbahn im Arbeiterverhältnis geführt werden; ihre auf Gesetz beruhende Eingliederung in die Angestelltenversicherung wird nicht als sozialer Ausgleich empfunden. Gelegentlich ist versucht worden, den Unterschied zwischen Beamten und Arbeitern, etwa zwischen den Heizern und Lokomotivführern, mit einer erhöhten Verantwortung der den Beamten zugeordneten Tätigkeit zu begründen. Es handelt sich aber hierbei mehr um den Wunsch nach einer Begründung als um diese selbst. Hier spricht lediglich Traditionsbedürfnis, das nüchtern als solches gewertet und entweder als berechtigt bejaht oder als unberechtigt verneint werden sollte. Auch Straßenbahner oder Kraftfahrer tragen Verantwortung, ohne daß Anstoß daran genommen wird, sie großenteils im Angestellten- oder Arbeiterverhältnis tätig werden zu lassen. Es ist auch nicht ohne weiteres einzusehen, inwiefern eine Ausübung hoheitlicher Befugnisse oder ein außergewöhnliches Maß von Verantwortung den bei der Bundesbahn beschäftigten Kraftfahrer notwendig zum Beamten stempeln, während sich der Kraftfahrer eines Ministeriums, der die Verantwortung für die sichere Beförderung höchster Beamter trägt, natürlicherweise im Arbeiterverhältnis befindet. Schließlich lehrt ein Blick in das Ausland, etwa nach den Vereinigten Staaten von Amerika oder nach Großbritannien, daß dort der Eisenbahnverkehr in seiner Sicherheit nicht dadurch gefährdet worden ist, daß die Eisenbahner überhaupt nicht dem öffentlichen Dienst angehören. Es handelt sich also, wie nicht verkannt werden darf, um die Wahrung einer deutschen Tradition. Man mag sie mit guten Gründen aufrechterhalten wollen. Schwerlich kann man aber die innerhalb der Tradition geltende Unterscheidung zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern unter Berufung auf Wesensunterschiede aufrechterhalten, die dem Leben nicht entsprechen. Nach der Einschaltung der Angestellten in so starkem Maße, wie es seit etwa dem Jahre 1911 der Fall ist, seit der Beteiligung der Arbeiter im öffentlichen Dienst an Tätigkeiten, die früher zum Teil nur von Beamten ausgeführt worden sind, erscheinen die Abgrenzungen so unscharf, daß hoheitsrechtliche Befugnisse und besondere Schwierigkeiten bei der Arbeitsausführung nicht mehr dazu herhalten können, Beamtenqualitäten zu bejahen oder zu verneinen.

Das muß auch von der vielfach vertretenen Differenzierung nach der besonderen Treuepflicht gelten. Akten sind geheimzuhalten, sofern Schweigepflicht besteht, ganz gleich, ob sie durch einen Beamten oder durch einen Angestellten verwaltet werden. Praktisch werden heute in keiner Verwaltung bezüglich der Treuepflicht an den Beamten andere Anforderungen gestellt als an den Angestellten oder Arbeiter; nur die Auswirkungen im Falle der Verletzung der Treuepflicht sind verschiedene je nach der Kategorie, welcher der einzelne Verwaltungsangehörige zuzurechnen ist. Die ungemein weitgehende Fassung des Beamtenbegriffs im Strafrecht, das die im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst angestellten Personen den

verschärften Strafbestimmungen ohne Rücksicht darauf unterstellt, ob es sich um lebenslänglich oder zeitweilig oder nur vorläufig angestellte Verwaltungsangehörige handelt, weist ebenfalls darauf hin, daß die Einheit des öffentlichen Dienstes das Entscheidende ist. Der Staatsdienst verlangt gewiß eine besondere Sicherung des öffentlichen Vertrauens. Er bindet aber mit seinen weitreichenden Pflichten nicht nur den Beamten sondern auch den Angestellten auf der gleichen ethischen und sittlichen Grundlage. Wird dies anerkannt, dann ist allerdings auch die unterschiedliche Behandlung zumindest der Beamten und Angestellten in der bisherigen Form nicht mehr haltbar.

Es ist eine bekannte Tatsache, daß andere Länder, insbesondere die westlichen Demokratien, diesen Unterschied nicht gekannt haben und nicht kennen. So bereitet schon die Übersetzung der Worte „Beamte“ und „Angestellte“ in die englische Verwaltungssprache erhebliche Schwierigkeiten; sie ist meistens nur unter den Oberbegriffen „Civil Service“ oder „Civil Servant“ möglich. Niemand wird aber auf den Gedanken kommen, daß etwa in Großbritannien oder in den Vereinigten Staaten von Amerika die Beamtenschaft aus diesem Grunde schlechter sei als in Deutschland, daß in den genannten Staaten hoheitliche und auch schwierige Aufgaben mit weniger Treue und Hingebung für das Wohl des Volkes erledigt werden als in Deutschland.

Trotzdem kann die Notwendigkeit einer gewissen Differenzierung im öffentlichen Dienst anerkannt werden. Die Verwaltungen haben zweifellos ein Interesse daran, gewisse Kräfte auf die Dauer, andere jedoch nur auf Zeit an sich zu ziehen. Das ist ein praktischer Unterschied, der auch grundsätzlich als bedeutsam anerkannt werden kann: der „Beamte“ verpflichtet sich dem Staate lebenslänglich, während der „Angestellte“ nur in ein loseres, auch zeitlich begrenztes Verhältnis zum Staate treten soll. In der Staatsverwaltung werden immer Personen Verwendung finden, die beruflich nicht ständig an den Staat geknüpft sind, und die sich eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst auch gar nicht zur Lebensaufgabe machen wollen. Wie behandelt man sie? Es entspricht andererseits der Lebenserfahrung, daß ein Teil solcher Kräfte sich in den öffentlichen Dienst so hineinlebt, daß er in ihm schließlich doch seinen Lebensberuf finden will, und daß der Staat derartige Kräfte für die Dauer benötigt. In Übereinstimmung mit dem Bonner Grundgesetz haben sich alle politischen Parteien sowie die Gewerkschaften für die Aufrechterhaltung des Berufsbeamtentums ausgesprochen. Sie wünschen, daß ein Teil der Staatsaufgaben durch Personen ausgeübt wird, die sich lebenslänglich dem Staate verpflichten, denen gegenüber der Staat sich wiederum verpflichtet, sie lebenslänglich anzustellen, ihre Versorgung bei Erreichung einer bestimmten Altersgrenze oder im Falle von Krankheit zu sichern und sie gegen ihren Wunsch nur aus disziplinarischen Gründen zu entlassen. Der Anteil dieser auf Lebenszeit Beschäftigten in der Staatsverwaltung muß nicht groß sein; er kann schon mit Rücksicht auf die finanziellen Schwierigkeiten von Bund, Ländern und Gemeinden nach Maßgabe der Beschlüsse der Parlamente auf ein Minimum beschränkt werden.

Bei dieser Sachlage bedarf es eingehender Erwägungen darüber, nach welchen Gesichtspunkten eine Unterscheidung von Anstellungen auf Lebenszeit und auf Kündigung zu erfolgen hat. Noch in dem Beamtengesetz von 1937 hatte man im wesentlichen zwischen Planstellen und Kündigungsstellen unterschieden. Der Begriff der Planstelle, die einem dauernden Bedürfnis entsprechen soll, war im Gesetz (§148 DBG) geregelt. Planstellen, so hieß es, dürfen nur eingerichtet werden, soweit sie die Wahrnehmung obrigkeitlicher Aufgaben in sich schließen oder aus Gründen der Staatssicherheit nicht von Angestellten oder Arbeitern versehen werden dürfen. Als obrigkeitliche Aufgaben galten insbesondere nicht Tätigkeiten, die sich ihrer Art nach von solchen des allgemeinen Wirtschaftslebens nicht unterschieden, sowie Tätigkeiten im Verwaltungsdienst, die sich in mechanischen Hilfeleistungen, im Schreibdienst und in einfachen Büro-

arbeiten erschöpften. Abgesehen von der Beschränkung auf obrigkeitliche Aufgaben hatte man somit ganze Kategorien, wie den Schreibdienst und die Tätigkeiten, die denen des allgemeinen Wirtschaftslebens entsprechen, von der Berücksichtigung bei Schaffung von Beamtenstellen ausgeschlossen. Solche Tätigkeiten waren den Angestellten oder allenfalls den Beamten auf Widerruf zugeordnet.

Daß die Wahrnehmung obrigkeitlicher Aufgaben heute kein entscheidendes Kriterium mehr für die Unterscheidung von Beamten und Angestellten bilden sollte, ergibt sich aus dem vorher Gesagten. Es waren auch keine begrifflichen, im Wesen des öffentlichen Dienstes begründeten Momente, die den Gesetzgeber zu seiner — von haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten beeinflussten — Regelung veranlaßt hatten. Im Jahre 1937 setzte sich der Gesetzgeber bedenkenlos über die künstlich errichteten Schranken hinweg, indem er die Schaffung von Beamtenstellen für Versorgungsanwärter an keine der genannten Voraussetzungen band. Er erkannte das im Versorgungsschein des gedienten Soldaten verbrieftete Recht auf die Unterbringung in eine Beamtenstelle in der Zivilverwaltung an, ohne die Einweisung in eine Beamtenstelle von der Wahrnehmung obrigkeitlicher Aufgaben abhängig zu machen.

Verdient der schon zu Beginn seines Berufslebens in die zivile Staatsverwaltung eingetretene Angestellte, dessen Dienste auf die Dauer beansprucht werden sollen, nicht gleiche Rücksicht? Das ist eine verständliche Frage der Dauerangestellten im öffentlichen Dienst, die ihren grundsätzlichen Ausschluß von der Beamtenlaufbahn als unverdiente Härte empfinden. Für die gegenwärtige Betrachtung kommt hinzu, daß außer den Versorgungsanwärtern aus der Zeit der Weimarer Republik nunmehr vielfach Flüchtlinge, Heimatvertriebene und frühere Wehrmachtsbeamte erneut in Beamtenstellungen einrücken, weil sie in zurückliegender Zeit bereits Beamtenstellen besaßen. Dieser Neuerwerb einer Beamtenposition tritt in einem großen Teil der Fälle auch dann ein, wenn diese Verwaltungsangehörigen heute keine obrigkeitlichen Befugnisse ausüben. Bei aller Anerkennung des festgelegten Grundsatzes ist daher die Bezugnahme auf ihn allein überholt. Er führt zweifellos zu großen sozialen Härten für denjenigen, der jahrzehntelang im öffentlichen Dienst tätig war und nur deshalb, weil er keine obrigkeitlichen Befugnisse wahrnimmt, von der Anstellung auf Lebenszeit ausgeschlossen sein soll; Rechte und Pflichten sind bei ihm nicht mehr gerecht verteilt.

Überlegungen dieser Art haben offenbar Anlaß gegeben, in dem für die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes erlassenen Militärregierungsgesetz Nr. 15 andere Wege zu suchen. Der dort zur Anwendung gekommene Grundsatz ging dahin, für dauernde Aufgaben, die eine volle Arbeitskraft beanspruchen, Dauerstellen zu schaffen, und zwar unter Berücksichtigung allgemeiner haushaltsrechtlicher Beschränkungen. Alle anderen Stellen in der Verwaltung waren als Kündigungsstellen anzusehen. Der Grundsatz wurde dahin erweitert, daß Verwaltungsangehörige, die mehr als ein Jahr in solchen Dauerstellen tätig waren, bei fachlicher und persönlicher Eignung in ein lebenslängliches Anstellungsverhältnis übergeleitet werden sollten.

Diese dem früheren deutschen Recht fremde Regelung bietet einen Ausweg, der nicht nur im Interesse einer rechtlichen Angleichung der tatsächlich schon mit gleichen Pflichten nebeneinander tätigen Beamten und Angestellten liegt. Die Einrichtung von Dauerstellen zwingt auch zur sorgfältigen Feststellung der Aufgaben, welche einen festen Behördenbestand verlangen, und ihre saubere Scheidung von nur zeitweiligen Geschäften, deren Inangriffnahme so häufig zur Aufblähung des Behördenapparates beiträgt. Die Schaffung von Dauerstellen dient somit der für jede Rationalisierung und Verwaltungsreform notwendigen Klarheit über den Umfang der in jedem Falle zu berücksichtigenden Geschäfte. Von Daueraufgaben kann nur dort ge-

sprochen werden, wo die einer Verwaltung übertragene Tätigkeit auf Jahre hinaus notwendig ist. Es werden deshalb von vornherein alle Stellen, die nur auf Zeit berechnet sind, außer Betracht bleiben, zum Beispiel Stellen, die für Bewirtschaftungsaufgaben oder für Wiederherstellungsarbeiten nach dem Kriege geschaffen worden sind.

Diesem Grundsatz entsprechend sind in jedem Haushaltsplan die Stellen mit Daueraufgaben festzulegen. Es kann jeder Verwaltung oder auch einem mit dieser Regelung betrauten Personalamt überlassen bleiben, die Zahl der Dauerstellen so klein wie möglich zu halten; auch in einem solchen Falle bleibt der Vorteil bestehen, daß eine solche Regelung Ungerechtigkeiten, insbesondere soziale Härten, ausschließt. Denn es erscheint selbstverständlich, daß in einem Referat, das für eine Daueraufgabe eingerichtet ist, auch das hierfür benötigte Büropersonal berücksichtigt werden muß. Bildlich gesehen, tritt an die Stelle eines horizontalen Schnittes, der sich bei der Planstelleneinrichtung durch die Referate zieht, bei Einführung von Dauerstellen ein vertikaler Schnitt, der auch den einfachen und mittleren Dienst in vollem Umfang berücksichtigt. Diese Regelung führt keineswegs, wie bisweilen behauptet worden ist, zu einer Aufblähung des Beamtenapparates. Es wird sich bei manchen Verwaltungen ergeben, daß nur ein verhältnismäßig kleiner Teil von Stellen zu Dauerstellen erklärt werden kann.

Die weitere Frage geht dahin, was mit den Kündigungsstellen geschehen soll. Das Militärregierungsgesetz Nr. 15 hatte den neuen Typus des Kündigungsbeamten eingeführt, der eine Unterteilung gestattet, wie sie den Kennern des englischen und amerikanischen Rechtes aus der Unterscheidung zwischen den sogenannten „permanents“ und den sogenannten „temporaries“ geläufig ist. Der Vorteil dieser Lösung wurde darin gesehen, daß Inhaber von Kündigungsstellen nicht länger als ein Jahr eine Dauerstelle bekleiden dürfen, ohne zu Beamten auf Lebenszeit zu werden, und daß andererseits die Kündigungsbeamten ohne große Schwierigkeit jederzeit in eine Dauerstelle hinüberwechseln können. Der Kritik des Auslandes an dem deutschen System, daß ein Überwechseln der Angestellten in eine Beamtenstelle nach dem bisherigen Zustand fast unmöglich sei, und daß Ausnahmen nur die Regel bestätigten, sollte in dieser Weise abgeholfen werden.

Gerade die Regelung für Kündigungsbeamte in dem Militärregierungsgesetz Nr. 15 war jedoch einer der wesentlichen Gründe für die Ablehnung dieses Gesetzes von seiten der deutschen Verwaltungen. Man sah darin den Zug zu einer allgemeinen Verbeamtung und äußerte die Befürchtung, die Kündigungsbeamten würden nach und nach einen starken Druck auf die Verwaltungen mit dem Ziele ausüben, nach gewisser Zeit in Dauerstellen eingewiesen zu werden. Diese Entwicklung müsse zwangsläufig zu einer erheblichen Steigerung der Verwaltungsaufgaben führen, wenn auch zuzugeben sei, daß eine derartige Auswirkung in nächster Zeit noch nicht spürbar sein werde.

Wer diesen, im Hinblick auf die allgemeinen haushaltsrechtlichen Beschränkungen der Sache nach nicht begründeten Wünschen Rechnung tragen will, sollte versuchen, auf einem anderen Wege den in seinem Kern richtigen Grundsatz zu verwirklichen. Die Lösung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 ist eine, aber sicher nicht die einzige Lösung. Gegen die Berechtigung der Gesichtspunkte, die eine Aufteilung in Dauer- und Zeitstellen empfehlen, können ernstliche Einwände kaum geltend gemacht werden. Die Bedenken gegen die Einführung des dem deutschen Rechte bislang fremden Kündigungsbeamten nötigen aber auch nicht zur Aufgabe des als richtig erkannten Grundsatzes. Gegen Kündigungsbeamte hatten auch die Gewerkschaften gewisse Einwendungen erhoben. Für sie waren allerdings weniger finanzielle oder verwaltungstechnische Momente maßgebend als die Annahme, die bisherigen Angestellten würden als Kündigungsbeamte den Beamten Gesetzen unterstellt und damit dem Schutze der Gewerkschaften

entzogen. Die Gewerkschaften legen Wert darauf, die Kategorie dieser Verwaltungsangehörigen in den Tarifabmachungen zu erfassen; auch sollen Rechtsstreitigkeiten aus ihrem Dienstverhältnis in der Zuständigkeit der Arbeitsgerichte bleiben und nicht von den ordentlichen Gerichten entschieden werden.

Will man den Einwendungen der Verwaltungen und Gewerkschaften Rechnung tragen, dann besteht kein entscheidendes Bedenken dagegen, die Kündigungsstellen von Angestellten verwalten zu lassen, sofern ihr Rechtsstand in wesentlichen Beziehungen der Rechtsstellung der lebenslänglichen Beamten angeglichen wird. Das ist der entscheidende Punkt. Es wäre sicherzustellen, daß ein Angestellter im Falle eines Dienstunfalls einen Anspruch auf Pension hat. Es wäre sicherzustellen, daß ein Angestellter nach Ablauf einer längeren Dienstzeit (10 oder 15 Jahre) den Anspruch auf Unkündbarkeit erhält und daß ihm nach Erreichung einer bestimmten Altersgrenze eine Pension zugestanden wird, deren Höhe bei gleichwertiger Tätigkeit den Versorgungsbezügen eines Beamten entspricht. Zu sichern wäre schließlich die Möglichkeit des jederzeitigen Überganges von einer Kündigungs- in eine Dauertätigkeit, ohne Schwierigkeiten und ohne Benachteiligung bei der Berechnung des Dienstinkommens. Vor allem aber muß jede Gewähr dafür gegeben werden, daß die besten Arbeitskräfte jederzeit den Vorzug erhalten, daß Anstellung und Beförderung sich lediglich nach der fachlichen und persönlichen Eignung für das vorgesehene Amt richten. Eine gesetzliche Neuregelung kann nur dann befriedigen, wenn sie alle Differenzierungen, die nicht auf Leistungsunterschieden beruhen, in Fortfall bringt. Nur bei Einhaltung dieser Grundsätze kann eine Neuregelung ungerechtfertigte soziale Härten vermeiden und den mehr formellen Unterschied zwischen Beamten und Angestellten in dem durch die tatsächlichen Verhältnisse gebotenen Umfang beseitigen.

## 2. Anstellung und Beförderung

Angesichts der schwierigen Lage, in der sich heute Bund, Länder und Gemeinden auf der einen Seite, aber auch die Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf der anderen Seite befinden, ist es die oberste Pflicht der Verwaltung, sich nur der besten Kräfte zu bedienen; nur so wird sie den schweren Aufgaben der Gegenwart gerecht werden. In früheren Jahren und Jahrzehnten, als ein gewisser Wohlstand vorhanden war, konnte es noch ohne Gefährdung des öffentlichen Wohles hingenommen werden, daß nicht immer Spitzenkräfte im öffentlichen Dienst tätig waren. Die Tatsache, daß selbst bei Berücksichtigung der Pensionszahlungen an Beamte die Gehälter zum Teil wesentlich unter denen der Privatindustrie lagen, hat in steigendem Maße hervorragende Kräfte von dem Eintritt in den Staatsdienst abgehalten. Auch brachten die Kriegsverhältnisse und die von ihnen verursachte Verknappung an Arbeitskräften häufig Personal in die öffentliche Verwaltung, das in normalen Zeiten nicht hineingekommen wäre; kein Zweifel besteht schließlich daran, daß infolge der Günstlingswirtschaft der Nationalsozialisten viele Personen in den öffentlichen Dienst gelangten, die nach Vorbildung und Leistung eine Berücksichtigung bei der Stellenbesetzung nicht verdient hätten.

Nach dem Zusammenbruch waren die meisten Verwaltungen genötigt, in einem früher kaum vorgestellten Umfange wieder „von vorn anzufangen“. Dieser Aufbau begegnete aber größten Schwierigkeiten, da in der Zeit vor der Währungsreform sich wenig Kräfte für den öffent-

lichen Dienst zur Verfügung stellten, der keine wirtschaftlichen Vorteile zu bieten hatte und wegen seiner zunächst provisorischen Neuordnung auch keine Aussicht auf eine sichere Berufslaufbahn eröffnen konnte. Es war die sogenannte Übergangszeit mit allen ihren Nachteilen, die sich aus der Unsicherheit der staatlichen Verhältnisse ergab. Es mag auch daran erinnert werden, daß die Möglichkeiten der Privatindustrie, ihren Angestellten wenigstens in gewissem Umfange Kompensationen, sei es auch nur ein warmes Essen, zu bieten, die Wahl der Tätigkeit oft entscheidend beeinflussten. Dazu kam, daß die Frage der persönlichen Eignung neben der fachlichen Qualifikation eine besondere Bedeutung erhielt, die in den politischen Verhältnissen begründet ist. Persönliche Eignung umfaßt nach allen traurigen Erfahrungen der neuesten deutschen Geschichte notwendig auch die politische Zuverlässigkeit für einen demokratischen Staatsaufbau. Damit waren — zumindest am Anfang des Neuaufbaues — alle Fachkräfte ausgeschaltet, die aktiv oder als Mitläufer dem nationalsozialistischen System gedient hatten.

Die Zahl der Arbeitskräfte, die zunächst zur Verfügung stand, war somit sehr beschränkt. Viele von ihnen waren jahrelang aus ihrem Beruf herausgerissen. Sie hatten nicht nur manches, und bisweilen das Wesentliche, vergessen, sondern hatten durch die Erlebnisse der vergangenen Jahre auch vielfach eine vollständig andere Auffassung von ihrem Beruf und dem Sinn des Lebens erhalten. Fremd standen sie dann ihrer früheren Tätigkeit gegenüber. Andere hatten sich fortentwickelt, waren selbständiger geworden und kehrten mit einem weiteren Blick in die Berufsarbeit zurück; sie hatten sich in Not und Gefahr bewährt und die Welt kennengelernt. Es war aber eine andere Welt, in der sie nunmehr wirken sollten, eine Welt, die Aufgaben stellte, auf die nur wenige durch frühere Tätigkeit oder Erfahrung vorbereitet waren. Und auch die frühere Erfahrung erwies sich oft als unzureichend gegenüber der Notwendigkeit, dort zu improvisieren, wo früher ein eingearbeiteter Verwaltungsapparat mit allen seinen Hilfsmitteln zur Verfügung gestanden hatte. Die Berufung auf alte Zeugnisse war keineswegs mehr ausreichend. Aber die wenigsten waren überhaupt im Besitz von Zeugnissen, da sie diese als Flüchtlinge oder in anderer Weise durch Kriegsfolgen verloren hatten.

Fühlbar war der Mangel an erfahrenen Personalreferenten, da auf diesem Gebiete politisch belastete Personen selbstverständlich keine Verwendung finden konnten, die Personalbearbeiter in der öffentlichen Verwaltung aber in der Zeit nach 1933 in aller Regel aus besonders aktiven Parteigängern des nationalsozialistischen Regimes ausgewählt waren. Vielleicht tragen die seit 1945 gemachten Erfahrungen dazu bei, einer früher oft beobachteten Überschätzung des Wertes von Prüfungszeugnissen heilsam entgegenzuwirken. Gewiß ist die Bewertung der fachlichen Ausbildung mit Abschlußprüfungen von hoher Bedeutung; man muß sich nur darüber klar sein, daß diese Zeugnisse keine vollgültige Auskunft über die Fähigkeiten und Kenntnisse des Bewerbers geben. Die Zeugnisse der Schulen und Hochschulen berichten nur über das zu einer bestimmten Zeit erworbene und nachgewiesene Fachwissen. Inzwischen sind oft lange Jahre vergangen, besonders aber die schweren Kriegsjahre; und es ist keineswegs selbstverständlich, daß das in den Zeugnissen bescheinigte Wissen noch heute praktischen Wert hat. Die Zeugnisse über das fachliche Wissen am Tage der abgelegten Prüfung sagen in der Regel nichts über Leistungsfähigkeit und Arbeitsfaktoren sowie die in einer Fachprüfung schwer wertbaren Maßstäbe allgemeiner Intelligenz und Arbeitskraft. Ein Personalleiter des öffentlichen Dienstes erhält somit durch ein derartiges Zeugnis nur eine beschränkte Auskunft über die Qualifikation des Anzustellenden.

Menschenbeurteilung und Menschenführung erfordern neue Maßstäbe in einer Zeit der Flüchtlinge und Heimkehrer, in einer Umgebung zerstörter Betriebe und Wohnungen, in einer

mit menschlichen und wirtschaftlichen Sorgen erfüllten Atmosphäre, die Resignation und Rücksichtslosigkeit, Selbstlosigkeit und Egoismus in anderer Weise in Erscheinung treten läßt, als es den gewohnten Vorstellungen entspricht. Verwaltungsroutine, in jahrzehntelanger Behörden-tätigkeit erworben, kann hier trotz bester Dienstzeugnisse versagen. Der Nachteil wächst, wenn der Routinierte es versteht, über solches Versagen hinwegzutäuschen, wenn in dem äußerlich einigermaßen geordneten Gebäude die menschlichen Probleme ungelöst bleiben. Gewandelt haben sich nach der Katastrophe des Zusammenbruchs nicht nur die Menschen sondern auch die geforderten Leistungen. In der Hast der Tagesarbeit wird nur zu häufig vergessen, daß hinter den alten Bezeichnungen neue Wesen und neue Werte entstanden sind. So ist ein Personalleiter für sich allein gar nicht mehr in der Lage, sicherzustellen, daß die Verwaltung wirklich die beste Kraft für das vorgesehene Amt erhält. Er wird, wenn er das Leistungsprinzip als Grundlage für den Aufbau einer guten Verwaltung bejaht, freilich nach jedem Hilfsmittel greifen, um die beste Kraft zu gewinnen.

Es lag in der Natur der Sache, daß die nach dem Zusammenbruch auftretenden Schwierigkeiten der Stellenbesetzung bei den Behörden alle Nachteile einer Improvisation auf diesem so empfindlichen Gebiete in Erscheinung treten ließen. Der „normale“ Weg des Rückgriffs auf die zur Beförderung vorgemerkten Beamten und auf den aus Prüfungen hervorgehenden Nachwuchs war verschüttet. So ergab sich die Notlösung, aus der Zahl der sich bei den einzelnen Behörden meldenden Bewerber die geeignet erscheinenden Kräfte auszuwählen, wobei Zufälligkeiten jeder Art, persönliche Bekanntschaften und frühere dienstliche Beziehungen sowie auch Empfehlungen eine Rolle spielten. Die Personalreferenten waren gezwungen, bei Freunden und Bekannten herumzuzufragen, um überhaupt Auswahlmöglichkeiten zu schaffen. In vielen Fällen konnten die Arbeitsämter in Anspruch genommen werden; daß diese nicht in der Lage waren, den Bedürfnissen der Behörden im einzelnen nachzugehen, liegt auf der Hand.

Über die sich hieraus ergebenden Nachteile war niemand im unklaren. Für die Zwecke der jetzt beabsichtigten Neugestaltung des Personalwesens muß aber eindringlich auf die Gefahr eines der kommenden Regelung abträglichen Schlusses hingewiesen werden, daß eine Rückkehr zu den alten Methoden der geeignete Weg zu einer „Normalisierung“ des öffentlichen Dienstes sei. Schon die Einsicht, daß die für die Stellenbesetzung verantwortlichen Personalleiter ohne neue Erkenntnisquellen heute die notwendige Übersicht über die in Frage kommenden Stellenanwärter gar nicht gewinnen können, zwingt zur Besinnung. Tausende und aber Tausende von leistungsfähigen Menschen, die Beruf und Heimat verloren haben, befinden sich in Flüchtlingslagern oder sind verstreut auf dem Lande untergebracht. Von Schleswig-Holstein bis nach Bayern sind in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland Menschenmassen untergebracht, die ein Reservoir von Arbeitskräften bilden, deren moralischer Anspruch auf Berücksichtigung das selbstverständliche Bestreben unterstützen muß, brachliegende Kenntnisse und Fähigkeiten zum Wohle des Volkes und Staates nutzbar zu machen. Die hier in Betracht kommenden Personen dürfen nicht aus der Konkurrenz mit den zufällig vom Schicksal Begünstigten deshalb ausgeschaltet werden, weil sie — aus Mangel an Geldmitteln und Verbindungen — nicht in der Lage sind, sich einen Überblick über den Kräftebedarf in der öffentlichen Verwaltung und über die Verwendungsmöglichkeiten für ihre besonderen Fachkenntnisse zu verschaffen.

Ein weiteres Moment, das die Frage der Eignung der jeweiligen Bewerber für das einzelne zu besetzende Amt betrifft, kommt hinzu. Die geschichtliche Entwicklung des deutschen Verwaltungsdienstes hat die Folge gehabt, daß — mit Ausnahme des Schreibdienstes — bei den Verwaltungen mehr Rang- als Berufsbezeichnungen zu finden sind. Gewiß ging in Deutschland stets das Bemühen dahin, Anwärter für den mittleren oder gehobenen Verwaltungsdienst mög-

lichst umfassend auszubilden, sodaß ein Obersekretär oder Amtmann vielseitig verwendet werden kann. Die Behördenpraxis hat aber längst auch auf diesem Gebiet zu starker Spezialisierung geführt. Jeder Verwaltungsbeamte weiß, daß ein Inspektor, der vorwiegend, zuweilen nahezu ausschließlich, während seiner Dienstzeit Steuersachen bearbeitet hat, nicht ohne weiteres in der komplizierten Registratur eines ihm ressortmäßig fremden Ministeriums die besten Dienste leistet. Der fortgeschrittenen Spezialisierung, welcher wirksam nur bei durchgreifenden Maßnahmen im Sinne der im ersten Teile gemachten Vorschläge begegnet werden kann, muß im Augenblick so gut wie möglich Rechnung getragen werden. Unter diesem Gesichtspunkt werden bei der gegenwärtigen Praxis die Notwendigkeiten, welche sich für die bestmögliche Verwaltung des zur Besetzung „vorgesehenen Amtes“ ergeben, viel zu wenig berücksichtigt. Nicht alle, die in demselben Fachgebiet arbeiten, besitzen gleiche Anlagen und gleiche Verwendungsmöglichkeiten. Eine Stenotypistin mit nur durchschnittlichen Fähigkeiten auf ihrem eigentlichen Arbeitsgebiet kann sich für den Posten einer Sekretärin hervorragend eignen; in dieser Tätigkeit werden ihre Fähigkeiten als Schreibkraft weit weniger benötigt, als es in der Kanzlei der Fall ist. Eine ausgezeichnete Stenotypistin, die als Schreibkraft hervorragende Dienste leistet, braucht keine Anlage zu einer Sekretärin zu haben. Erfahrungsgemäß gibt es Arbeitskräfte, die nur bei abgeordnetem Arbeitsplatz, und solche, die nur in der Zusammenarbeit mit anderen ihre Fähigkeiten voll entwickeln. Das Zeugnis über die Ablegung des Dolmetscherexamens sagt wenig darüber, ob der Betreffende für die Verwendung bei komplizierten mündlichen Verhandlungen geeignet ist oder ob seine Vorzüge in der Fertigung schriftlicher Übersetzungen liegen. Von der Eignung eines Dolmetschers für die besonderen Aufgaben seiner Anstellungsbehörde kann aber, wie die Erfahrungen der letzten Jahre gelehrt haben, der Erfolg und der zeitliche Ablauf wichtiger Planungen entscheidend abhängen. Ein Jurist ist auch bei guter Veranlagung nur selten als Richter oder als Anwalt, als Verwaltungs- oder Wirtschaftsjurist in gleicher Weise geeignet.

Diese wenigen Beispiele machen deutlich, auf welche Gründe häufig das spätere Versagen von Personen, die ihre Berufslaufbahn mit einer Mappe guter Zeugnisse beginnen, zurückzuführen ist. Zur Abhilfe ergibt sich ein Weg, auf dem die deutsche Praxis mit der allgemeinen Entwicklung des Personalwesens nicht Schritt gehalten hat. An seinem Beginn steht die Aufstellung von sogenannten Berufsbildern. Es handelt sich kurz gesagt darum, für jede klassifizierte Tätigkeit ein Berufsbild herzustellen, aus dem Art, Wesen und Umfang der zu erfüllenden Aufgaben klar und eindeutig ersichtlich sind. Ansätze zu dieser Einrichtung finden sich in der Tarifordnung für Angestellte (TOA), in der für bestimmte Berufsarten mit wenigen Stichworten Tätigkeitsmerkmale angegeben sind; auch hier entspricht aber die Regelung noch bei weitem nicht den zu stellenden Anforderungen. Die Besoldungsordnung für Beamte enthält in dieser Beziehung nichts, weil lediglich von der Forderung vielseitiger Verwendbarkeit des Beamten ausgegangen und die neuere Entwicklung unberücksichtigt gelassen wurde. So ergibt sich die Forderung, Berufsbilder aufzustellen, die es der jeweiligen Anstellungsbehörde erst ermöglichen, festzulegen, welche Voraussetzungen an die Besetzung einer bestimmten Stelle zu knüpfen sind. Erst nach der Aufstellung von Berufsbildern wird eine Gewähr dafür gegeben sein, daß die Auswahl der Bewerber für das zur Besetzung vorgesehene Amt nicht unter allgemeinen, bei praktischer Handhabung in ihrer Abgrenzung verschwommenen, sondern unter den für die Gewinnung der jeweils besten Arbeitskraft hinreichend klaren Gesichtspunkten erfolgt.

Erst wenn ein Berufsbild genau bekannt und damit klargestellt ist, welchen Erfordernissen der Bewerber im einzelnen genügen muß, kann eine zweckentsprechende Auslese getroffen

werden. Voraussetzung ist, daß der gesamte in Betracht kommende Personenkreis erreicht und erfaßt wird. So gut gemeint die Ausnutzung von Beziehungen sein mag, so sehr auch der Personalreferent oder der Behördenleiter davon überzeugt sein mag, sich auf seine Menschenkenntnis verlassen zu können und die Übersicht über den für die Personalauswahl in Frage kommenden Bewerberkreis zu haben — er wird bei der gegenwärtigen Sachlage niemals dafür garantieren können, daß wirklich alle in Frage kommenden Bewerber in Betracht gezogen sind. Er kann folglich der Forderung, objektiv den Besten für das vorgesehene Amt auszuwählen, trotz seiner vielfachen Beziehungen, Kenntnisse und Erfahrungen nicht nachkommen. Er mag im Einzelfalle einen guten Griff machen; er wird in aller Regel nicht behaupten können, den besten Griff gemacht zu haben, weil er — von gewissen Sondergebieten (wie bei physikalischen oder technischen Forschungsinstituten) vielleicht abgesehen — den ganzen in Frage kommenden Personenkreis nicht erreicht. Diese Möglichkeit eröffnet sich für ihn nur bei der öffentlichen Ausschreibung jeder offenen Stelle.

Ausschreibungen sind als solche in Deutschland nichts Neues. Die Privatwirtschaft kennt sie seit langem in der Form von Zeitungsinseraten. Auch auf einigen Gebieten des öffentlichen Dienstes sind Ausschreibungen in beschränktem Umfange bekannt. So sind schon früher in der Justizverwaltung Richterstellen, im allgemeinen allerdings auf einen bestimmten Personenkreis begrenzt, ausgeschrieben worden. Die Stellen von Wahlbeamten in den Kommunalverwaltungen wurden und werden noch heute in der Regel ausgeschrieben. Dasselbe ist auf vielen Gebieten des Erziehungswesens der Fall. Ausschreibungen waren jedoch nicht der Regelfall in dem gesamten öffentlichen Dienst. Das kann unter heutigen Verhältnissen nur als ein grundsätzlicher Fehler bezeichnet werden. Sie sind schlechthin unentbehrlich, wenn man ohne falsch angebrachte Rücksichtnahme und ohne Kompromisse eine Verwaltung mit höchstqualifiziertem Personal aufbauen und gleichzeitig jedem Staatsbürger eine echte Chance für den Eintritt in den Staatsdienst geben will. Ausnahmen von dieser Regel werden sich ohnedies noch auf lange Zeit, weil durch die Nachkriegsverhältnisse bedingt, ergeben. Auf absehbare Zeit hinaus wird es erforderlich sein, einen gewissen Prozentsatz von Flüchtlingen, von Schwerbeschädigten, insbesondere Kriegsverletzten, und von politisch Verfolgten in den öffentlichen Dienst zu übernehmen. Aber wenn schon, und zwar mit vollem Recht, derartige Ausnahmen gefordert werden, dann muß auch Vorsorge getroffen sein, daß aus solchen zur Berücksichtigung empfohlenen Personenkreisen stets die Besten und nicht die weniger qualifizierten Bewerber, die vielleicht zufällig über persönliche Verbindungen verfügen, ausgewählt werden. Jedes nur mögliche Mittel sollte zur Anwendung kommen, um eine einwandfreie Auswahl der besten Bewerber sicherzustellen.

Der Gedanke der Ausschreibung im großen Umfange stößt in den Verwaltungen selbst auf Widerstand. Man wird ihn zum Teil auf Vorurteile zurückführen können, denen jede Neuerung begegnet; er ist aber unberechtigt. Der Haupteinwand geht dahin, daß durch die Ausschreibung ein unverhältnismäßig hoher Arbeitsanfall herbeigeführt werde. Nun ist es richtig, daß bei allgemeiner Ausschreibung die Zahl der zu erwartenden Bewerbungen erheblich anwächst — dies ist auch gerade der Sinn der Einrichtung. Man wird ohne weiteres zugeben müssen, daß bei Ausschreibung der Stellen in der Regel das Vielfache an Bewerbungen erwartet werden kann, wenn der Vergleich mit der bisherigen Auswahlpraxis angestellt wird. Die Erfahrung hat jedoch gelehrt, daß bei sachgemäßer Formulierung der Ausschreibungen der durch die Bearbeitung der Bewerbungen verursachte Arbeitsanfall keineswegs übermäßig hoch ist. Jede Ausschreibung muß selbstverständlich gewisse Mindestbefähigungen klar bezeichnen. Bei manchen Berufen, wie etwa bei Feuerwehr und Polizei, wird ein Höchstalter für den Eintritt in

den Dienst vorgeschrieben sein. Bei vielen Berufen ist die Bewerbungsmöglichkeit notwendig an bestimmte fachliche Voraussetzungen zu knüpfen; auch Landes- oder Ortskenntnis, sogar die Zugehörigkeit zu einem Lande oder einer Gemeinde, können zu derartigen Voraussetzungen gehören. Jede sachgemäße Ausschreibung enthält also von vornherein Bedingungen, die erfahrungsgemäß von einem erheblichen Teil der sich „für alle Fälle“ meldenden Bewerber nicht erfüllt werden. In wenigen Arbeitsstunden können die hiernach nicht in Betracht kommenden Bewerbungen im Wege einer Grobauslese ausgeschieden werden. Der verbleibende Rest ist nach aller Erfahrung alsdann nicht mehr so umfangreich, daß ein unverhältnismäßiger, durch die Sache nicht mehr gerechtfertigter Arbeitsaufwand bei der Auswahl der besten Kräfte entsteht. Die Kostenfrage kann keine entscheidende Rolle spielen. Es genügt — und das hat ebenfalls die Praxis bestätigt — die Ausschreibung in bestimmten Blättern, in der Regel in Amtsblättern, die ohnedies erscheinen, sodaß die Aufnahme der Ausschreibungen keine wesentlichen Kosten für die Verwaltung entstehen läßt; in gewissem Umfange wird sogar die wünschenswerte Verbreitung der Amtsblätter durch die Aufnahme von Ausschreibungen gefördert. Andererseits wird jeder Verwaltungsangehörige und jede Person, die beabsichtigt, in den öffentlichen Dienst zu gehen, in der Lage sein, die geringfügigen Kosten für die Anschaffung eines amtlichen Anzeigers aufzubringen. Presse und Rundfunk stellen sich oft und gern in den Dienst der Sache. Die Arbeitsämter weisen die Stellensuchenden auf derartige Veröffentlichungen hin; diese werden von privaten Stellenvermittlungen bisweilen kostenlos übernommen, da sie die Inanspruchnahme dieser Stellen begünstigen. Auf jeden Fall wird aber selbst ein vorübergehend größerer Arbeitsanfall durch die Möglichkeit aufgewogen, an die gewünschten besten Kräfte heranzukommen.

Das gilt auch für die Kräfte, die in den Verwaltungen schon tätig sind. Kein tüchtiger Beamter bringt sich selbst für eine Beförderung gern in Erinnerung. Er wird es ohne den Anschein der Unbescheidenheit und eines oft abstoßenden „Strebertums“ in freier und selbstverständlicher Konkurrenz tun können, wenn ihn eine öffentliche Ausschreibung zur Meldung auffordert. Es ist unvermeidlich, daß die Leiter großer Verwaltungen Arbeitskräfte in ihrem eigenen Geschäftsbereich aus den Augen verlieren, wenn sich keine engere Zusammenarbeit ergibt. Durch die Meldung eines Angehörigen der eigenen Verwaltung werden der Behördenleiter oder sein Personalreferent zur Prüfung veranlaßt, inwieweit die Leistungen dieses Bewerbers seine Verwendung in der ausgeschriebenen Stelle nahelegen; der Vergleich mit den Qualifikationen anderer Bewerber kann die auf einen hohen Leistungsstand der Behörde abzielende Personalpolitik nur wohltätig beeinflussen. Wer wirklich das Leistungsprinzip in der öffentlichen Verwaltung verwirklichen will, und wer es mit der Forderung ernst meint, daß persönliche, rassische oder parteipolitische Gesichtspunkte bei der Stellenbesetzung schlechthin ausscheiden sollen, wird an dem Gedanken der Ausschreibung in Zukunft nicht mehr vorübergehen können.

Die öffentliche Ausschreibung soll die Regel sein. Ausnahmen kann man zulassen, wenn der für die Stellenbesetzung in Betracht kommende Personenkreis von vornherein feststeht. Wenn auf einem bestimmten Fachgebiet überhaupt nur ein begrenzter, fachlich und persönlich genau bekannter Kreis von Bewerbern in Frage kommt, dann kann sich selbst die Veröffentlichung in einem Fachblatt erübrigen; es muß in einem solchen Falle nur sichergestellt sein, daß die für die Stellenbesetzung in Frage kommenden Personen in einwandfreier Weise konkurrieren können. Bei den großen Betriebsverwaltungen, wie Bahn und Post, die geltend machen, daß der Andrang des Nachwuchses so groß sei, daß Ausschreibungen die Zahl der Bewerber unnötig vermehren würden, sollte das Ausschreibungssystem auch gegenüber solchen Einwänden,

zumindest für die Eingangsstellen, uneingeschränkt eingeführt werden. Hier liegt es so, daß im Hinblick auf die schwer zu ersetzende Betriebserfahrung die Aufstiegsstellen im wesentlichen den Angehörigen der Verwaltung vorbehalten werden müssen, sodaß für die Einschaltung von Außenseitern in den gehobenen Stellen wenig Raum bleibt. Gerade bei dieser Sachlage sollte Wert darauf gelegt werden, daß der Eintritt in den Dienst der Betriebsverwaltungen jedem offensteht, und daß nicht die Empfehlungen eines in diesen Verwaltungen tätigen Familienangehörigen die bessere Eignung anderer Bewerber ersetzt.

Die Ausschreibung ist sonach die erste, auch nach demokratischen Grundsätzen unentbehrliche Voraussetzung für eine Auswahl der fähigsten Bewerber. Der weitere Schritt ist die Auslese aus der Reihe derer, die den Anforderungen der Ausschreibung genügen. Bisher beruhte die Personalauswahl im wesentlichen auf einem dem Werdegang des Bewerbers zugesprochenen Erfahrungswert und auf der Menschen- und Lebenskenntnis des Personalbearbeiters oder Behördenleiters. An dieser Grundlage für die Auswahl wollen viele festhalten, obgleich die Fehlerquellen gerade den Personalreferenten bekannt sind. Sie werden oft genug mit der Aufgabe betraut, einen persönlich oder sachlich nicht geschätzten Angehörigen ihrer Verwaltung „fortzuloben“. Den Schaden hat in solchen Fällen nicht nur die zur Übernahme veranlaßte Behörde, sondern die Allgemeinheit zu tragen; es ist bekannt, daß dem mißliebigen Beamten der Wechsel seiner Stellung oft durch eine hiermit verbundene Beförderung erleichtert wird. Tatsächlich wissen erfahrene Behördenleiter, daß sie zu einem abschließenden Urteil über die Leistungsfähigkeit und Eignung des einzelnen im allgemeinen erst auf Grund ihrer Beobachtungen während eines Zeitraumes von ein bis zwei Jahren kommen. Denn ein gerechtes Urteil berücksichtigt nicht nur die Fähigkeiten und Kenntnisse, sondern noch andere für die Arbeitsleistung wichtige Faktoren, wie Arbeitstempo, Arbeitsweise, Arbeitswillen, Anlagen und Entwicklungsmöglichkeiten, das soziale Verhalten und die Fähigkeit, andere zu leiten oder zu beaufsichtigen. Diese Feststellung erleichtert die Erkenntnis, daß ein Personalleiter bei der Entscheidung über die Anstellung eines Bewerbers eine Prognose stellen muß. Er verläßt sich hierbei weitgehend auf seinen persönlichen Eindruck, der oft gefühlsmäßig bestimmt und selbst von Augenblicksstimmungen bisweilen nicht frei ist. Für die Hälfte der Faktoren, die für die Auswahl des Leistungsbesten im Grunde unentbehrlich sind, fehlen ihm objektive Unterlagen. Zieht man bei solcher Überlegung noch alle Momente in Betracht, die gerade in der gegenwärtigen Zeit wesentlich erscheinen müssen, z. B. das Überangebot fachlich gleichwertiger Arbeitskräfte oder die besondere Bedeutung der persönlichen Eignung für eine fortschreitende demokratische Gestaltung des öffentlichen Dienstes, so zeigt sich deutlich, wie dringend es zusätzlicher Hilfsmittel für eine sachgemäße Personalauslese bedarf.

Von dem Vorteil, den in dieser Beziehung sorgfältig entworfene Berufsbilder geben können, war schon die Rede. Ihre Verwendung kann entscheidende Vorteile bieten, wenn es gelingt, den Bewerber ausfindig zu machen, der dem idealen Träger des Berufsbildes am besten entspricht. Diese Erwägung führt unmittelbar zu den Gründen, die für die Einführung der Methode der sogenannten Eignungsprüfungen in die öffentliche Verwaltung sprechen.

Das Verfahren der Eignungsprüfung soll und kann die Fachprüfung nicht ersetzen. Diese bleibt weiterhin in den meisten Fällen unentbehrlich und eine notwendige Voraussetzung für die Anstellung im öffentlichen Dienst. Die Eignungsprüfungen sollen jedoch die objektive Auslese gerade dort, wo bislang nur unsichere Prognosen möglich waren, erleichtern; sie sollen verhindern, daß der für die Anstellung Verantwortliche sich — wenn auch unbeabsichtigt — von Eindrücken und Gefühlen leiten läßt, die häufig zu einem Vorurteil führen. Unter diesem Gesichtspunkt werden die Eignungsprüfungen zu einem wichtigen, wenn nicht sogar unentbehr-

lichen Hilfsmittel für die Personalauswahl im öffentlichen Dienst, selbst wenn die letzte Entscheidung dem Leiter der Behörde vorbehalten bleiben soll.

Die bei den Eignungsprüfungen angewandte Methode hat den gerade in heutiger Zeit unerschätzbaren Vorteil, in kurzer Frist, d. h. in etwa ein bis zwei Tagen, auf wissenschaftlicher Basis diejenigen Momente persönlicher Eignung für das zur Besetzung vorgesehene Amt festzustellen, über welche sonst der Behördenleiter erst nach vielen Monaten, bisweilen erst nach Jahren, zu einem sicheren Urteil gelangen kann. Diese Methode ermöglicht es damit, die sich aus sonst notwendigen Probezeiten ergebenden Härten zu vermeiden. Es ist eine immer wieder beobachtete und unbestreitbare Tatsache, daß es einer Behörde schwer fällt, sich nach sechsmonatiger oder einjähriger Probezeit von einem Mitarbeiter zu trennen, den sie bei zutreffender Beurteilung wichtiger persönlicher Eigenschaften nicht in die Verwaltung hineingenommen hätte. Nur der Vollständigkeit halber mag darauf hingewiesen werden, daß derartige Fehlgriffe unter den heutigen Verhältnissen vielfach soziale Mißstände zur Folge haben, die durch die unnötige Verlegung des Wohnsitzes oder die Trennung von Familienangehörigen entstehen; diese sozialen Gründe veranlassen wiederum die Behörden in manchen Fällen, von der gebotenen Entlassung des Beamten auf Probe abzusehen.

Die Methode der Eignungsprüfung hat in Deutschland im öffentlichen Dienst erst sehr spät und nur in beschränktem Umfang Beachtung gefunden, obgleich die Grundlagen des Eignungsprüfwesens in Deutschland selbst geschaffen worden sind. Es handelt sich nicht, wie oft fälschlich behauptet wird, um die Einführung einer in Übersee begründeten ausländischen Methode. Im Jahre 1852 hatte Wilhelm Wundt in Leipzig sein weltbekanntes psychologisches Institut gegründet und in der Folgezeit eine exakte wissenschaftliche Psychologie auf naturwissenschaftlicher Grundlage entwickelt. Etwa zur gleichen Zeit legte Theodor Fechner die Grundlagen für die Psychotechnik, die ebenfalls als exakte Wissenschaft anerkannt worden ist. Aus seiner Schule gingen die Vertreter der angewandten Psychologie hervor, welche die psychologischen Kenntnisse in den Dienst der Berufspraxis stellten. Um 1910 ging Fechners Schüler Münsterberg nach den Vereinigten Staaten von Amerika und führte dort die deutschen Eignungsprüfmethoden ein.

Im ersten Weltkrieg wurden bei der Aufstellung der amerikanischen Heeresverbände erstmals Eignungsprüfmethoden in der Form von Tests in größerem Umfang zur Anwendung gebracht. Sie wurden insbesondere zur Auswahl von Spezialkräften und zur Auslese des Nachwuchses für bestimmte Waffengattungen verwandt. Da die bei dieser Gelegenheit gemachten Erfahrungen im ganzen positiv beurteilt wurden, ging man zu der Einführung von Eignungsprüfungen in größerem Umfang über; bei Anstellungen, Beförderungen und betrieblichen Umbesetzungen wurden sie zu einem geläufigen Bestandteil der Personalauslese.

In Deutschland fanden psychotechnische Methoden allmählich Eingang im Bereich der Industrie. Im ersten Weltkrieg wurden sie schon in weitem Umfang und mit strengen Maßstäben angewandt. In 14 Laboratorien sind damals etwa 25 000 Kraftfahrer im psychotechnischen Verfahren geprüft worden. Auch Spezialkräfte der Luftwaffe und des Heeres wurden im Wege der Eignungsprüfungen ausgesiebt. Im Jahre 1917 übernahmen die Verkehrsbetriebe ein für sie entwickeltes System der Eignungsprüfung. Nach dem ersten Weltkriege verfügte fast jeder Großbetrieb über eine eigene psychotechnische Prüfstellung. Kleinere Betriebe ließen ihre Bewerber vielfach an Hochschulinstituten prüfen. Zu den größeren Betrieben, die sich dieser Methoden bedienten, gehörten neben anderen die Firmen AEG, Borsig, Krupp, Löwe, MAN, Siemens & Halske und Zeiß. Wissenschaftlich bedeutende Hochschulinstitute in Hamburg (W. Stern), Halle (Dieße), Bonn (Poppelreuter) und Berlin (Moede) hatten sich die Entwicklung

und praktische Durchführung der Eignungsprüfverfahren zur speziellen Aufgabe gemacht. Im Jahre 1922 richtete auch die Reichspost eine psychotechnische Prüfstellung ein. Die Fortschritte auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Charakterologie gaben dem Eignungsprüfwesen neue Impulse, die der Entwicklung neuer Testmethoden dienten. In den Jahren von 1927 bis 1943 bediente sich die deutsche Wehrmacht in steigendem Maße der Einrichtung von Eignungsuntersuchungen, die in mehr als 100 eigenen Prüfstellungen durchgeführt wurden; in dieser Zeit wurden insgesamt über 500 000 Prüflinge begutachtet.

Infolge der Abschließung Deutschlands vom internationalen Erfahrungsaustausch während der Zeit des Nationalsozialismus geriet die neue Prüfform in ihrem eigenen Ursprungslande in einen erheblichen Rückstand. In anderen europäischen Ländern und in Übersee machte inzwischen die Entwicklung der Methoden und die Vervollkommnung der angewandten Verfahren rasche Fortschritte. In Belgien, Holland, Schweden und in der Schweiz wurde das Eignungsprüfwesen in großem Umfang in Industrie, Wirtschaft und Verwaltung eingeführt. In England ist es derart entwickelt, daß auch die höchsten Stellen in der Verwaltung nur mit Personen besetzt werden, die sich einer Eignungsprüfung unterzogen haben. In den Vereinigten Staaten von Amerika werden rund 75 v. H. der Angehörigen des öffentlichen Dienstes (einschließlich der Arbeiter) im Wege der Eignungsprüfungen begutachtet. Jede größere Hochschule verfügt dort über Lehrstühle zur Weiterentwicklung dieser Methoden; die Personalämter bedienen sich ausnahmslos dieses Verfahrens.

Langsam beginnen auch in Deutschland die großen Industriebetriebe wieder mit der Einrichtung entsprechender Prüfstellungen. In der Verwaltung bestehen psychotechnische Prüfstellungen bei der Bundesbahn und in gewissem Umfang bei der Post; sie können jedoch nicht mehr als modern angesprochen werden, da sie im wesentlichen nur eine Testtechnik nach den bereits in der Vorkriegszeit geltenden Methoden zur Anwendung bringen. Inzwischen haben mehrere Stadtverwaltungen, vor allem Hamburg, das Eignungsprüfverfahren eingeführt; in Braunschweig und Hannover arbeiten entsprechende wissenschaftliche Institute unter der Leitung von Professoren an der weiteren Entwicklung des Verfahrens.

Eine wesentliche Einwendung, die in Deutschland gegen das Verfahren erhoben wird, geht dahin, daß bei seiner Anwendung die Leiter der Behörden in der Auswahl des Personals in einem nicht vertretbaren Maße beschränkt würden. Dieser Einwand geht jedoch fehl, da die Eignungsprüfung gerade dazu dienen soll, dem Behördenchef die Personalauswahl nach objektiven Gesichtspunkten zu erleichtern. Eine Auslese im Wege der Eignungsprüfung bedeutet nicht, daß der Behördenleiter dem Ergebnis der Prüfung unbedingt zu folgen habe. Zur Bildung seines Urteils stehen ihm alle anderen Erkenntnismittel, wie die frühere Tätigkeit des Bewerbers bei anderen Behörden, die Ergebnisse von Fachprüfungen sowie die in manchen Verwaltungen eingeführten und sehr begrüßenswerten Jahreszeugnisse zur Verfügung. Die ernsthafte Durchführung des Leistungsprinzips macht es jedoch den Verantwortlichen zur Pflicht, sich jeder Methode zu bedienen, die dazu führen kann, die am besten qualifizierte Kraft in den Dienst der Verwaltung zu stellen; wenn diese Methode nicht kostspielig ist und in kürzester Frist ein wertvolles Prüfungsergebnis herbeiführt, dann sollte aber an die Stelle der Bedenken das Bestreben treten, die in großen und hochentwickelten Staaten mit Erfolg angewandten Verfahren den Bedürfnissen des deutschen Personalwesens anzupassen und zu erproben.

Eine Darstellung der praktischen Durchführung der Eignungsprüfungen im einzelnen würde den Rahmen dieser Schrift sprengen. An dieser Stelle genügt der Hinweis, daß die methodisch entwickelten Verfahren dazu dienen, Charakter, Intelligenz und Leistungspersönlichkeit der

Bewerber näher zu bestimmen. Der Eignungsprüfer hat bei der Bewertung der Persönlichkeit von den objektiven Anforderungen auszugehen, die ein bestimmter Beruf an den Bewerber stellt, und die in den bereits erwähnten Berufsbildern zusammengefaßt sind. Eine solche auf streng wissenschaftlichen Grundlagen durchgeführte Untersuchung gibt Aufschluß über die zweifellos wesentlichen Faktoren, welche auf andere Weise nicht oder nur nach Ablauf langer Zeit festgestellt werden können. Es würde aller geschichtlichen Erfahrung widersprechen, wenn ein von Deutschen entwickeltes, im Ausland ausgebautes und dort mit Erfolg angewandtes Verfahren, dessen Methoden an deutschen Hochschulinstituten ständig untersucht und erläutert werden, in Deutschland auf die Dauer von den Behörden ignoriert werden könnte. Alles spricht vielmehr dafür, daß es sich schließlich durchsetzen wird. Angesichts dieser naheliegenden Erwägung sollte man sich aber auch rechtzeitig dazu entschließen, dieses Verfahren in der aus Gründen der Erprobung zunächst gebotenen Beschränkung dort anzuwenden, wo ein Bedürfnis nach besserer Gestaltung des Personalwesens klar erkennbar ist, und wo die alten Methoden ihre Grenzen gezeigt und ihre Auswirkungsmöglichkeiten erschöpft haben.

Der Hauptanwendungsfall der Eignungsprüfungen wird bei der Neueinstellung von Bewerbern im öffentlichen Dienst gegeben sein. Die Frage, ob und inwieweit das Verfahren auch bei Beförderungen angewandt werden soll, kann zurückgestellt werden. Ihre Beantwortung wird in der Zukunft davon abhängen, ob es gelingt, auch bei Beförderungen das Leistungsprinzip mehr als bisher zur Geltung zu bringen. Als untragbar muß es unter den heutigen Umständen bezeichnet werden, daß immer noch „automatische“ Beförderungen stattfinden, ohne daß mit der jeweiligen Beförderung ein neues Arbeitsgebiet, das höhere Ansprüche an den Verwaltungsangehörigen stellt, verbunden ist. Es ist für die Dauer unmöglich, einen Zustand aufrechtzuerhalten, in dem eine Stelle praktisch ersessen wird; die Beseitigung der sogenannten Ochsentour ist eine notwendige Forderung unserer Zeit. Es müssen daher Prinzipien aufgestellt und Richtlinien entwickelt werden, die angeben, unter welchen Bedingungen Beförderungen gerechtfertigt sind. Die Einführung einer objektiven Auslese schon bei der ersten Einstellung ist gerade deshalb so besonders wichtig, weil in vielen Verwaltungen, insbesondere bei den Betriebsverwaltungen wie Bahn und Post, der Nachwuchs zwangsläufig aus der Verwaltung selbst entnommen werden muß, weil die hier unvermeidliche Spezialisierung eine Übernahme von Außenseitern regelmäßig nicht gestattet. Erfolgt aber die Beförderung im geregelten Aufstieg aus dem eigenen Personalbestande der Verwaltung, dann muß dieses Personal vor seinem Eintritt in die Eingangsstellen besonders sorgfältig ausgesucht werden.

Immer wieder muß auch betont werden, daß in der Frage der Beförderungen jeder Verwaltungsangehörige ohne Unterschied die gleichen Chancen haben muß wie irgendein anderer Bewerber. Die Übung, eine Beförderung im wesentlichen damit zu begründen, daß der betreffende Verwaltungsangehörige schon längere Zeit hindurch einen entsprechenden Dienstposten verwaltet hat, muß verschwinden. Wenn alle in Betracht kommenden Verwaltungsangehörigen dieselben Möglichkeiten des Aufstiegs haben sollen, dann muß verhindert werden, daß gerade die entscheidenden Posten sehr oft nur durch zufällige nähere Kenntnis des Vorgesetzten von der Person des Anwärter, nicht aber im Wege einer objektiven, von Zufälligkeiten freien Auslese besetzt werden. Ein solches Verfahren soll und braucht durchaus nicht jedem Außenseiter Tür und Tor zu öffnen. Es wurde bereits gesagt, daß bei bestimmten Verwaltungen der Aufstieg aus dem eigenen Personalbestand erfolgen muß, und es ist auch in anderen Fällen durchaus vertretbar, die in der Verwaltung zugebrachte Dienstzeit in angemessener Form zu berücksichtigen. Es muß nur die Garantie dafür gegeben sein, daß ohne „Ersitzung“ und ohne „Ochsentour“ der beste Mann auf den für ihn richtigen Platz kommt,

daß die Berücksichtigung der Anciennität dort ihre Grenze findet, wo der Wert langer dienstlicher Erfahrung das höhere Leistungsniveau anderer Bewerber bei objektiver Betrachtung nicht mehr ausgleicht. Vorschläge, wie den bei dem bisherigen Verfahren auftretenden Mißständen abzuwehren sei, sind im 9. Abschnitt des ersten Teiles dieser Schrift bereits gemacht worden. Den dort geäußerten Gedanken ist an dieser Stelle nur noch wenig hinzuzufügen.

Eine wesentliche Schwierigkeit für die demokratische Neugestaltung des Personalwesens bildet das im öffentlichen Dienst übliche Laufbahnsystem mit seiner scharfen Abgrenzung des einfachen, mittleren, gehobenen und höheren Beamtenstandes. Gegen die Beibehaltung dieses Systems, das den Eintritt in die Eingangsstellen der drei letztgenannten Laufbahngruppen an eine auf die jeweilige Laufbahn abgestellte Vorbereitung und Prüfung bindet, wäre wenig einzuwenden, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt würden: daß nämlich jeder wirklich befähigte Verwaltungsangehörige praktisch die Möglichkeit des Aufstiegs von dem mittleren in den gehobenen Dienst und von dem gehobenen in den höheren Dienst hat, und daß die Beförderung innerhalb jeder Laufbahngruppe keine automatische ist, daß die höhere Stellung nicht ersessen werden darf.

Die Bedeutung der Abschlußprüfungen bei Verwaltungslehrgängen und auf den Verwaltungsakademien für den mittleren und gehobenen Dienst besteht heutzutage vor allem darin, daß die Prüfungen den Weg für den Eintritt in die jeweilige Laufbahn und für den Aufstieg in ihr freimachen. Die Ablegung der Prüfung gewährt aber keinerlei Garantie für den freien und ungehinderten Aufstieg von einer Laufbahn in die nächsthöhere. Die hierdurch geschaffene starre Abgrenzung der Laufbahnen bildet eine fast unüberwindliche Schranke für den Aufstieg in der öffentlichen Verwaltung, eine Schranke, welche durch gewisse — durch die Kriegsverhältnisse und den Mangel an Nachwuchskräften bedingte — Erleichterungen nicht beseitigt ist. Einem Beamten des mittleren Dienstes ist es praktisch unmöglich, sich bei aller sonstigen Eignung auf die Laufbahn des gehobenen Dienstes vorzubereiten, weil er zur Vorbereitung des dort geforderten Examins nicht aus dem Dienst ausscheiden kann, die Prüfungsvoraussetzungen aber in allen Fällen so streng sind, daß sie eine solche Vorbereitung erfordern. Bei einem großen Teil der Beamten des höheren Dienstes besteht auch immer noch ein eingewurzelt, heute nicht mehr gerechtfertigtes Mißtrauen gegen Aufstiegsbeamte, deren sachgemäße Verwendung im höheren Dienst die fühlbare Abgeschlossenheit der akademisch vorgebildeten Beamten beseitigen könnte.

Eine Abhilfe in dieser Beziehung ist so dringlich, daß alsbald geprüft werden sollte, in welcher Weise das in seinen guten Teilen beizubehaltende Laufbahnsystem gelockert und den Bedürfnissen unserer Zeit angepaßt werden kann. Die allseitig geforderte engere Verbindung zwischen Volk und Staatsapparat wird vergeblich gesucht werden, wenn innerhalb des Staatsapparates selbst an Schranken festgehalten wird, die in ihrer gegenwärtig noch bestehenden Form unter jetzt überholten Verhältnissen aufgerichtet worden sind. In diesem Zusammenhang darf nicht vergessen werden, daß die im vorigen Jahrhundert bestehenden Bildungsunterschiede heute viel von ihrer Bedeutung verloren haben. Ein erfahrener und bewährter Zollinspektor etwa, der aus finanziellen Gründen nach bestandenen Abiturientenexamen auf ein Hochschulstudium verzichten mußte, der später seine Sprachkenntnisse so vervollkommen hat, daß für ihn die tägliche Lektüre englischer und französischer Zeitungen selbstverständliche Gewohnheit geworden ist, der im Kriegseinsatz jahrelang verantwortliche Aufgaben erledigte, die nach den Begriffen des 19. Jahrhunderts die Qualitäten eines Akademikers erfordert hätten, vermag schwer einzusehen, warum ihm der Aufstieg in die höhere Laufbahn deshalb erschwert und in der Regel unmöglich gemacht wird, weil ihm nicht die Gunst der Umstände gestattet, gleich dem

ihm vorgesetzten jungen Regierungsrat ein vielfach unterbrochenes Kriegsstudium durch ein Examen abzuschließen, das ausreichende theoretische Kenntnisse ergab. Der betreffende Zollinspektor wird die in der verschiedenen Laufbahn-Einstufung zutage tretenden Bewertungsunterschiede bitter empfinden, wenn er etwa unter einem älteren Oberregierungsrat tätig werden muß, der die Überlegenheit des höheren Beamten gegenüber dem nicht akademisch gebildeten Beamten der unteren Laufbahnkategorie auch dann zur Schau trägt, wenn ihm der Inspektor die verschleierte Bilanz einer Handelsgesellschaft verdeutlicht, ihm einen sachdienlichen Artikel aus der englischen Wirtschaftszeitung übersetzt und etwa auf die Unzweckmäßigkeit alter Methoden bei der Bekämpfung des Grenzschmuggels aufmerksam macht.

Es bestehen, und dies soll das angeführte Beispiel nur erläutern, heute auch in der praktischen Verwaltungstätigkeit keine so festen Bildungsschranken mehr, wie sie in früheren Zeiten stillschweigend vorausgesetzt wurden. Der Staat kann es sich aber nicht mehr leisten, produktive Köpfe, die als solche bewährt sind und nach verantwortlichen Aufgaben verlangen, wegen einer der Laufbahngruppe nicht entsprechenden Vorbildung für den höheren Verwaltungsdienst nicht oder erst in einem Zeitpunkt nutzbar zu machen, in dem die geistige Produktivität infolge vorgeschrittenen Lebensalters nachläßt. Der Staat hat vielmehr alles und jedes Interesse daran, solche Köpfe zu finden und sie ohne Rücksicht auf Laufbahnschranken so rasch wie möglich dort einzusetzen, wo sie das Optimum ihrer Leistung erbringen. Er sollte Prämien aussetzen für die Auffindung solcher Köpfe, ihnen notfalls eine gewisse Ergänzung ihres Berufswissens ermöglichen, aber sie nicht auf Laufbahnrichtlinien und Prüfungsvoraussetzungen verweisen. Es ist schlechterdings undenkbar, daß im deutschen öffentlichen Dienst, in dem Staatsapparat eines Millionenvolkes von hoher durchschnittlicher Intelligenz, nicht eine Reihe überragender Verwaltungstalente tätig sind. Vielleicht hängt die Zukunft Deutschlands in wichtigen Fragen davon ab, daß diese Begabungen gefunden werden. Der Blick auf Laufbahnschranken, auf Prüfungszeugnisse und das Dienstalder wird die gebotene Auffindung dieser Talente, welche durch ihre natürliche Begabung die Besten sind, nicht erleichtern.

### 3. Personalamt

Die Durchführung des Leistungsprinzips mit allen seinen Konsequenzen erfordert eine einheitliche, von großen Gesichtspunkten gelenkte Verwirklichung der notwendigen Maßnahmen in allen Behörden- und Verwaltungsstellen. Nur wenn die der Neugestaltung zugrundeliegenden Gedanken in der täglichen Praxis des gesamten öffentlichen Dienstes gleichmäßig Leben gewinnen, werden auch die Verwaltungsangehörigen in jene Stellung hineinwachsen, die ihnen die Demokratie zuweist. Wenn der Achtung neuer demokratischer Beamtenrechte die bereitwillige Erfüllung neuer demokratischer Beamtenpflichten entsprechen soll, dann bedarf es der ständigen Kontrolle durch eine unabhängige Instanz, die zur Beanstandung von Mißständen befugt ist, ohne an die Weisungen eines auf die Wahrung seines Ressortstandpunktes bedachten politischen Ministers gebunden zu sein. Diese unabhängige Stelle muß die Verantwortung dafür tragen, daß das Personalwesen im öffentlichen Dienst frei von allen Strömungen der Parteipolitik zu einer bestmöglichen Form gelangt, zu einem innerlich und äußerlich hohen Leistungsstand auch dort, wo überkommene Gewohnheiten die geistige Umstellung auf die

Erfordernisse der Gegenwart erschweren. Die sich hieraus ergebenden Aufgaben können nicht aufgeteilt und in verschiedene Hände gelegt werden.

Eine solche Aufteilung könnte leicht der Blick in die deutsche Vergangenheit vor 1945 nahelegen, da es im Reich und in den meisten deutschen Ländern an einer einheitlichen Leitung des Personalwesens fehlte. Als eigentliches Ressortministerium für den öffentlichen Dienst galt freilich das Innenministerium; doch waren ihm so wesentliche Geschäfte wie die Besoldungs- und Versorgungsangelegenheiten entzogen. Für diese war das Finanzministerium federführend. Für arbeitsrechtliche Fragen wiederum, wie solche des Tarifrechtes und der Arbeitsgerichtsbarkeit, war die Zuständigkeit des Arbeitsministeriums begründet. Zwar blieb die Zusammenarbeit der drei genannten Ressorts gesichert; aber es ergab sich doch auf jedem dieser Teilgebiete des öffentlichen Dienstes ein unvermeidliches Übergewicht der jeweils federführenden Verwaltung. So waren naturgemäß fiskalische Gesichtspunkte für die Regelung der Beamtenbesoldung in erster Linie maßgebend. Änderungen, welche zu einer stärkeren Belastung der Ausgabenseite des Staatshaushaltes führten, fanden in den Finanzministerien selten Befürworter, auch wenn einleuchtende personalpolitische Gesichtspunkte eine Erhöhung der Bezüge nahelegten. In solchen Fällen mußte die Initiative von dem Innenministerium ausgehen, das sich als nur beteiligte Behörde außerstande sah, die staatspolitischen und fiskalischen Interessen in eigener verantwortlicher Entscheidung zum Ausgleich zu bringen. Die Praxis ergab auf diese Weise ein Nebeneinander, das organisatorisch in der Einrichtung korrespondierender Referate in den beteiligten Ministerien zu den Fachreferaten des federführenden Ministeriums in Erscheinung trat. Die sich hieraus ergebende, vermeidbare Ausweitung der Ministerialbürokratie ist als Mißstand oft empfunden worden. Der entscheidende Nachteil dieser Geschäftsteilung liegt aber weniger hierin als in der jeder Neuordnung abträglichen Aufsplitterung von ineinandergreifenden Aufgaben.

Man muß für eine kritische Beurteilung der überkommenen Organisation hinzu nehmen, daß jeder Minister innerhalb seines Geschäftsbereiches in der Personalauswahl unabhängig war. Ernennungen und Beförderungen lagen in seiner Hand. Von einer bestimmten Position des höheren Dienstes an aufwärts war allerdings eine Entscheidung der Regierung erforderlich. Hier trat aber naturgemäß eine echte kollegiale Meinungsbildung über die Qualifikation der zur Beförderung vorgeschlagenen Beamten hinter der Rücksichtnahme auf die Wünsche des vorschlagenden Ressortministers zurück, der wiederum in gewissem Umfange auf parteipolitische Anregungen Rücksicht nehmen mußte. Die Ernennungsbefugnis des Reichspräsidenten und der Staatschefs der Länder war mehr formeller Natur; sie wurde zudem in den meisten Fällen auf die Minister mit der Befugnis zur weiteren Übertragung auf unterstellte Verwaltungen delegiert.

Diesem System, das wegen seiner starken Sicherung des ministeriellen Einflusses jeder Regierung naturgemäß große praktische Vorteile bietet, treten die Befürworter des Personalamts-Gedankens mit einer Reihe von Gründen entgegen, die von unterschiedlichem Gewicht sind. Einigen Gründen kann zweifellos auch in anderer Weise als durch die Einrichtung eines Personalamtes Rechnung getragen werden. Andere weisen aber zwingend auf den überwiegenden Nutzen hin, den die Einschaltung einer neutralen, von den Verwaltungen unabhängigen Stelle für die Personalverwaltung eines demokratischen Staatswesens bedeuten muß.

Die Vorzüge einer einheitlichen Zusammenfassung aller Aufgaben der Personalverwaltung sind schon kurz angedeutet worden. Diese Vorzüge sind aber auch ohne Anwendung des Personalamts-Gedankens vor 1945 in Bayern durch eine umfassende Zuständigkeit des Finanzministeriums herbeigeführt worden. Gegen die hergebrachte Regelung in Bayern wird man freilich

einwenden können, daß die Führung einer zentralen Personalverwaltung unter überwiegend finanziellen Gesichtspunkten nicht wünschenswert sei. Andererseits kann aber auch gerade die Voranstellung des fiskalischen Interesses zu einer Rationalisierung der Verwaltung und einer möglichst zweckentsprechenden Verwendung leistungsfähiger Kräfte erheblich beitragen. Man muß sogar fordern, daß bei jeder Reform des öffentlichen Dienstes in der heutigen Notzeit die Lage der Staatsfinanzen keinen Augenblick aus den Augen verloren werde. Wenn also in dem Gesichtspunkt einer einheitlichen Lenkung des Personalwesens der schlechthin tragende Gedanke einer Neugestaltung zu sehen wäre, dann würde die Übertragung der entsprechenden Aufgaben an das Finanzministerium, so wie es in Bayern geschehen war, die Schaffung eines besonderen Personalamtes wohl erübrigen können. Tatsächlich liegen die eigentlichen Vorzüge eines solchen Amtes aber auf anderen Gebieten.

Die wichtigsten Aufgaben eines Personalamtes liegen in der unbedingten Sicherung objektiver Leistungsgrundsätze bei allen Anstellungen und Beförderungen der Verwaltungsangehörigen sowie in der Garantie, welche es als unabhängige, mit einer Art richterlichen Funktion ausgestattete Beschwerdeinstanz allen Verwaltungsangehörigen gegen jede ungerechtfertigte Benachteiligung geben kann.

Kontrollbefugnisse und Eingriffsmöglichkeiten dieser Art können keinem Fachminister eingeräumt werden, ohne das Gleichgewicht in der gesamten Staatsverwaltung zu verschieben. Sie sind auch nur dann gerechtfertigt, wenn ihre Anwendung erkennbar jedem parteipolitischen Einfluß entzogen ist, wenn also ihr Gebrauch derselben Achtung begegnet, wie sie etwa dem Rechnungshof in seinem Geschäftsbereich seit langem entgegengebracht wird.

Die hier in Betracht kommenden Aufgaben umfassen im einzelnen eine kontrollierende Mitwirkung bei Anstellungen und Beförderungen. Das Personalamt ernennt keine Beamten und beruft keine Angestellten in den Verwaltungsdienst. Es hat aber die Gesetzmäßigkeit aller Anstellungen, Einstellungen und Beförderungen zu bestätigen, nachdem es sich darüber vergewissert hat, daß eine sachgemäße, von jeder Protektion und Parteipolitik freie Auslese der jeweils besten Kräfte erfolgt ist, daß jeweils eine Ausschreibung allen Staatsbürgern unter gleichen Bedingungen die Möglichkeit der Bewerbung um eine freie Stelle gab, und daß diese demokratischen Sicherungen nicht zu einer leeren Formalität herabgewürdigt wurden. Es ist in dieser Beziehung nicht entscheidend, ob das Personalamt in jedem Falle bei der Auslese der Stellenbewerber, bei der Sichtung der Bewerbungsunterlagen und bei der letzten Entscheidung mit Sitz und Stimme in dem bei der Auslese tätigen Gremium hinzugezogen wird. Das kann sich in vielen Fällen als zweckmäßig erweisen, sollte aber weitgehend der Entwicklung einer verständigen Praxis überlassen bleiben. In jedem Falle aber muß das Personalamt das Recht auf die Einsicht in die Unterlagen haben und den Nachweis verlangen können, daß uneingeschränkt Leistungsgrundsätze bei der jeweiligen Ernennung, Anstellung oder Beförderung entscheidend berücksichtigt werden.

Persönliche Empfehlungen zugunsten eines Bewerbers sollten in Zukunft keinen Vorteil bieten, sondern nur ein Anlaß zu genauester Prüfung sein, ob etwa beabsichtigt ist, eine mangelnde Konkurrenzfähigkeit gegenüber anderen Bewerbern durch Geltendmachung außerdienstlicher Beziehungen auszugleichen. Die ständige Zusammenarbeit eines von allen solchen Rücksichten freien Personalamtes mit den mancherlei Wünschen ausgesetzten Personalreferenten der einzelnen Verwaltungen kann entscheidend dazu beitragen, in dieser Beziehung saubere Verhältnisse zu schaffen. Eine solche Zusammenarbeit kann auch Gelegenheit geben, hochqualifizierte Bewerber, die in der Konkurrenz für eine bestimmte Stellenbesetzung zurücktreten müssen, auf die Möglichkeiten einer Berücksichtigung bei anderen Verwaltungen hinzuweisen

und sie diesen als in Frage kommende Kandidaten für ihren Kräftebedarf zu benennen. Die Eingriffsmöglichkeit des Personalamtes bei einer erkennbaren Verletzung des Leistungsprinzips wird im allgemeinen darauf beschränkt werden können, daß eine Versagung der Bestätigung der Gesetzmäßigkeit der Anstellung oder Beförderung die sofortige Sperrung der Gehaltszahlung an den nicht einwandfrei berufenen Verwaltungsangehörigen zur Folge hat.

Die Stellung des Personalamtes als einer unabhängigen Beschwerdeinstanz in allen Fällen, in denen nicht Disziplinargerichte oder Arbeitsgerichte zur Entscheidung berufen sind, ist ebenfalls von höchster Bedeutung für den Aufbau und Ausbau eines modernen und demokratischen Anspruchs genügenden Personalwesens. Die Gerichte treten auf Beschwerde der Verwaltungsangehörigen in aller Regel nur dann in Funktion, wenn es sich um die finanzielle Auswirkung einer behördlichen Entscheidung oder um die Fragen der Entlassung oder Kündigung eines Dienstverhältnisses handelt. In diesen Fällen sollte weiterhin eine richterliche Entscheidung mit mehrfachem Instanzenzug gegeben sein. Darüber hinaus bedarf es aber in allen Fällen dienstlicher Benachteiligung einer Beschwerdeinstanz, die den Zustand beseitigt, daß eine Verwaltung über solche Beschwerden als Richter in eigener Sache entscheidet. Welche entscheidende Bedeutung einem Personalamt als Beschwerdeinstanz für die Bildung eines demokratischen Beamtentypus zukommt, ist im ersten Teil dieser Schrift schon im größeren Zusammenhange dargelegt worden.

Es liegt auf der Hand, daß es bei der Zuordnung solcher Aufgaben praktisch ist, dem Personalamt dann auch die Koordinierungsfunktion, z. B. in Ausbildungs- und Fortbildungsfragen, zu geben, es bei dem Entwurf künftiger gesetzlicher Regelungen auf dem Personalwesen federführend zu beteiligen und ihm die Sorge für eine ständige Verbesserung des Personalwesens zur besonderen Pflicht zu machen. Es kann bei dieser Ausgestaltung des Amtes nur von Vorteil sein, wenn alle grundsätzlichen Fragen dort zentral bearbeitet werden, mag es sich nun um die Festlegung der Arbeitszeiten, der Urlaubszeiten oder Dienstkleidung handeln. Die Beteiligung aller an diesen Fragen interessierten Ressorts kann unschwer gewährleistet werden.

Das gilt auch für die Fragen der Besoldung und Versorgung, bei denen selbstverständlich das Finanzministerium laufend und uneingeschränkt zu beteiligen ist. Die Vorbereitung der hier in Frage kommenden gesetzlichen Bestimmungen und Tarifverträge sollte bei der Stelle liegen, welche auf Grund ihrer dauernden Beschäftigung mit allen Fragen des Personalwesens alle Gesichtspunkte ohne überwiegende eigene Ressortinteressen abwägen kann. Es hat bei der früheren Regelung nicht verhindert werden können, daß gewisse Berufsgruppen in der einen Verwaltung als Arbeiter, in einer anderen Verwaltung als Angestellte und in einer dritten Verwaltung als Beamte eingestuft werden, daß zum Beispiel Sekretärinnen je nach ihrer Beschäftigungsbehörde in den Tarifgruppen VII bis IV eingestuft worden sind, obwohl sie praktisch die gleiche Arbeit verrichten. Ein Personalamt hat in allen diesen Fragen wichtige koordinierende Aufgaben zu erfüllen, die durchaus nicht nur von finanziellen Gesichtspunkten abhängig gemacht werden können. Dasselbe gilt auf dem an und für sich nicht großen, für den einzelnen Verwaltungsangehörigen aber bedeutsamen Gebiet der Reise- und Umzugskosten sowie der Trennungentschädigungen. Auch hier hat sich im Laufe der Zeit eine recht verschiedenartige Praxis bei den einzelnen Verwaltungen entwickelt, die der Zurückführung auf einen einheitlichen Nenner bedarf. Fragen des Besoldungsdienstalters oder der pensionsfähigen Dienstzeit sind für die einzelnen Verwaltungsangehörigen von so hoher Bedeutung, daß eine verschiedenartige Regelung in den einzelnen Verwaltungszweigen Enttäuschungen und Verbitterung zur Folge haben muß.

Die Einrichtung der Personalämter begegnet heute auch in Deutschland nicht mehr allgemeiner Ablehnung. Die Leiter der Verwaltungen verkennen nicht, daß ihnen manche unnötige Doppelarbeit abgenommen wird, und daß es bei der Ablehnung von Anträgen, Gesuchen oder Beschwerden von Vorteil sein kann, sich auf die Entscheidung einer unabhängigen Instanz berufen zu können. Die trotzdem immer wieder gegen die Institution als solche vorgebrachten Einwendungen sind oft gefühlsmäßiger Natur. Sie äußern sich zumeist in der Behauptung, daß die Autorität der Behördenleiter und letztlich der Minister durch die Tätigkeit der Personalämter untergraben werde, daß der dem Parlament verantwortliche Minister die Verantwortung nicht tragen könne, wenn wichtige Entscheidungen von Personalfragen in seinem Geschäftsbereich durch eine von ihm unabhängige und dem Parlament nicht verantwortliche Stelle getroffen würden. Daß dieser Gesichtspunkt nicht durchgreifen kann, ergibt sich schon aus der unbeanstandeten Existenz entscheidender Institutionen, die ebenfalls von sachlichen Weisungen unabhängig sind, ohne dem Parlament unmittelbar verantwortlich zu sein. Mit Recht ist in der Literatur darauf hingewiesen worden, daß ein gleicher Einwand schon einmal erhoben wurde, als man in Anerkennung einer weitgehenden Unabhängigkeit der Beamten die Disziplinarsachen der Verwaltung entzog und den Gerichten übertrug. Niemand wird heute noch ernstlich behaupten, daß die Übertragung der Disziplinarsachen auf Disziplinargerichte die Autorität der Regierung gefährdet habe. In diesem Zusammenhang interessiert vielleicht der Hinweis, daß bei den Verwaltungsberatungen über die Durchführung des Militärregierungsgesetzes Nr. 15 dieselben Stellen, die sich gegen die Errichtung eines Personalamtes wandten, sich andererseits gegen die Überlassung der ersten Disziplinarsachen an die jeweilige oberste Dienstbehörde aussprachen, obgleich die Einschaltung von Disziplinargerichten als Beschwerdeinstanz gegen solche Entscheidungen gesichert war. Gegenwärtig handelt es sich nur darum, das gleiche Prinzip, das bei der Einrichtung von Disziplinargerichten wirksam wurde, auch auf andere Fragen des Personalwesens auszudehnen. In dem erforderlichen Umfang wird der Verantwortung gegenüber dem Parlament übrigens dadurch genügt, daß jede Art der Rechtsetzung durch ein Personalamt, d. h. schon jede Durchführungsverordnung, an die Zustimmung des Kabinetts gebunden bleibt; diese Zustimmung wird nur erteilt werden, wenn der Inhalt der von dem Personalamt erlassenen Vorschriften von der Regierung parlamentarisch vertreten werden kann.

Bisweilen wird von der Gefahr gesprochen, daß ein Personalamt seine Befugnisse leicht überschreiten könne, und daß es überhaupt eine zu starke Machtstellung im Staatsapparat erhalte. In den Ländern der amerikanischen Besatzungszone, in West-Berlin und in der Stadt Hamburg, wo überall Personalämter mit Erfolg tätig geworden sind, ist solche Gefahr nicht zutage getreten. Sie besteht schon aus dem Grunde nicht, weil auch die Personalämter selbstverständlich gezwungen sind, sich peinlichst an die Gesetze zu halten. Auch das mit starken gesetzlichen Garantien ausgestattete Personalamt der Verwaltung des Vereinigten (amerikanischen und britischen) Wirtschaftsgebietes hatte nur darüber zu wachen, daß die Gesetze ausgeführt wurden, und daß keine Gesetzesüberschreitungen erfolgten. Wenn allerdings das Gesetz die Ausschreibung einer bestimmten Stelle bedingt, dann kann das Personalamt trotz entgegenstehender Verwaltungswünsche keine Ausnahme bewilligen; es kann sich nicht selbst zur Gesetzesverletzung hergeben. Wenn das Gesetz Prüfungen vorsieht, dann kann das Personalamt von ihrer Durchführung nicht entbinden. Wenn gesetzlich ein größerer Kreis von Bewerbern in Betracht gezogen werden muß, dann kann das Personalamt nicht ohne die gebotene Auslese der Anstellung eines der Verwaltung genehmen Bewerbers zustimmen. Diese — nicht theoretisch zusammengestellten — Fälle lassen sich beliebig vermehren und sollen nur verdeutlichen, daß es

sich bei den meisten Entscheidungen des Personalamtes um die Anwendung einer verhältnismäßig kasuistischen gesetzlichen Regelung und nicht eines Ermessens handelt. Ermessensentscheidungen des Personalamtes sind nur im geringen Umfang möglich, z. B. bei der Frage, ob eine Vordienstzeit angerechnet werden soll oder ob bestimmte Kosten für einen dienstlichen Umzug anerkannt werden können. In allen solchen Fällen entwickelt sich hier die Praxis nach Art einer Rechtsprechung, welche auf eine gleichmäßige Behandlung der vergleichbaren Fälle abzielt. Es sollte keines Hinweises bedürfen, daß ein zur Wahrung der Gesetze tätiges Personalamt sich hüten wird, von seiner recht begrenzten Ermessensfreiheit einen fehlerhaften und damit angreifbaren Gebrauch zu machen.

Daß gewisse Vorurteile leicht von einer ruhigen Betrachtung ablenken können, zeigt der gelegentliche Vorwurf, die Personalämter übten eine Art „Diktatur“ aus. Da solche Vorwürfe niemals auf konkrete Beispiele gestützt werden konnten, können sie nur dahin verstanden werden, daß man sich gegen den bürokratischen Aufbau eines Personalamtes wendet. Man sollte freilich bedenken, daß ein bürokratischer Aufbau nicht ohne weiteres als diktatorisch bezeichnet werden kann; auch von einem Ministerium wird im allgemeinen nicht behauptet, daß es diktatorisch geleitet sei, weil es bürokratisch organisiert ist. Man kann natürlich verschiedener Auffassung darüber sein, ob die Leitung eines Personalamtes einem verantwortlichen Verwaltungschef oder einem Kollegium anvertraut werden soll. Man sollte bei dieser Erwägung jedoch nicht ohne weiteres davon ausgehen, daß die verantwortliche Entscheidung bei einer kollegialen Zusammensetzung der Behördenspitze notwendig eine größere Sicherheit für die Sorgfalt und Unparteilichkeit verbürge. Die Erfahrung bewährter Verwaltungsbeamter weist darauf hin, daß der auf einen verantwortlichen Leiter abgestellte Aufbau einer Behörde bei entsprechender Qualifikation des Leiters durchschnittlich die größere Garantie für eine gewissenhafte Prüfung des zu entscheidenden Falles bietet als eine kollegiale Institution, in der sich der jeweilige Berichterstatter durch die Zustimmung der anderen Mitglieder des Kollegiums gedeckt fühlt, diese aber nur selten jeden Fall so eingehend prüfen, wie es die alleinige Übernahme der Verantwortung für eine Entscheidung nahelegt.

Entscheidet man sich jedoch aus grundsätzlichen anderen Erwägungen gegen die bürokratische Leitung eines so wichtigen Amtes, dann bestehen auch keine Schwierigkeiten, für die beschränkte Zahl der Ermessensentscheidungen ein verantwortliches Kollegium einzusetzen, das in seiner Zusammensetzung die Unparteilichkeit und Objektivität der Behörde unterstreicht. Bei dem Personalamt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes war nach dem Personalamtsgesetz vom 23. 6. 1948 (Gesetzblatt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes Nr. 11 vom 1. 7. 1948) ein sogenannter Personalamtsausschuß errichtet, der in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zu hören war. Die Landesbeamtenstelle in Württemberg-Baden besteht aus 5 Mitgliedern, die zu gewissen Entscheidungen befugte Personalkommission in Hessen aus 13 Mitgliedern; die im Lande Bayern eingesetzte Kommission setzt sich aus 7 Mitgliedern zusammen.

Es liegt nahe, an dieser Stelle die Frage der Unvereinbarkeit von Beamteneigenschaft und Abgeordnetenmandat zu erörtern. Denn auch für die Einrichtung einer Personalamtskommission würde die Forderung gelten, die damit beabsichtigte Kontrolle nicht dadurch in eine Eigenkontrolle der Verwaltung abgleiten zu lassen, daß Beamte zu Kommissionsmitgliedern berufen werden. Erfahrungsgemäß wird in Fällen dieser Art gern auf Beamte zurückgegriffen, die ein besonderes Vertrauen als gewählte Volksvertreter genießen. Eine befriedigende Behandlung dieses Problems würde jedoch eine sehr weitgehende Untersuchung erfordern, die den Rahmen der vorliegenden Schrift überschreitet. Im Ergebnis wird man für

deutsche Verhältnisse wohl den Standpunkt vertreten können, daß ungeachtet der Notwendigkeit, den politischen Sinn der deutschen Beamten zu wecken und zu fördern, eine Unvereinbarkeit auf jeden Fall dort anerkannt werden muß, wo Beamte sich in ein Parlament wählen lassen, das zur Kontrolle ihrer eigenen Verwaltung berufen ist. Hier würde in der Tat durch die Abgeordnetentätigkeit des Beamten die notwendige Scheidung von Legislative und Exekutive beseitigt und sowohl die Kontrollfunktion des Parlamentes als auch die Pflicht der Beamten zur Loyalität gegenüber ihren Vorgesetzten entscheidend beeinträchtigt werden. Gegenüber der verbreiteten Annahme, daß die Forderung der sogenannten parlamentarischen Beamteninkompatibilität im wesentlichen auf außerdeutsche Anregungen zurückgehe, muß freilich immer wieder darauf hingewiesen werden, daß schon Bismarck mit beachtlichen Gründen in den Entwurf der Verfassung des Norddeutschen Bundes den Ausschluß der Beamten von jeglicher parlamentarischer Tätigkeit vorgeschlagen hat. Wenn auch nach der Ablehnung der entsprechenden Vorlage (Artikel 21 des Entwurfes) durch den verfassungsgebenden Reichstag des Norddeutschen Bundes im Jahre 1867 die Frage in den deutschen Parlamenten nicht wieder aufgegriffen worden ist, so sollten doch die damals von einer deutschen Regierung gemachten Vorschläge den Ausgangspunkt für eine gründliche Diskussion bilden, zu der überdies namhafte Staatsrechtslehrer während der Zeit der Weimarer Republik vielfache Anregungen gegeben haben.

Die Formulierung endgültiger Lösungsvorschläge liegt nicht im Rahmen dieser Schrift. Das Ziel kann nur darin bestehen, die Unparteilichkeit der Personalämter eindeutig zu wahren, ohne den Verwaltungsapparat schwerfällig zu machen. Jeder Personalamtsleiter wird es als angenehm empfinden, sich bei Ermessensentscheidungen auf die Zustimmung eines Kollegiums stützen zu können. Welchen Umfang ein solches Kollegium haben und in welchen Fällen es zuständig sein soll, ist keine entscheidende Frage. Von entscheidender Wichtigkeit ist es jedoch, daß der Leiter des Personalamtes und gegebenenfalls die Mitglieder des ihm zur Seite stehenden Kollegiums sich uneingeschränkt für eine unabhängige Personalverwaltung einsetzen und sich vorbehaltlos zum Leistungsprinzip bekennen. Der Forderung, den Apparat durch Einschaltung einer Kommission nicht schwerfällig zu gestalten, könnte dadurch entsprochen werden, daß in Ermessensfällen die Entscheidung des Personalamtsleiters auf Anrufung des Beschwerdeführers von der Kommission nachzuprüfen und gegebenenfalls abzuändern ist. Die Unparteilichkeit der Kommission könnte in ihrer paritätischen Zusammensetzung aus Vertretern der Gewerkschaften und der Verwaltungen zum Ausdruck kommen.

#### 4. Besoldung und Versorgung

Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gehört die Sicherung der Lebensstellung der Beamten, denen ein gesetzlicher Anspruch auf Gehalt, Ruhegehalt (bzw. Wartegeld) und Hinterbliebenenversorgung gewährt wird. Der Versorgungsfall tritt ein, wenn der Beamte infolge von Krankheit, Dienstunfall oder nach dem Ablauf einer gesetzlich festgelegten Frist (Altersgrenze), in der Regel nach Vollendung des 65. Lebensjahres, in den Ruhestand tritt. Bei der hohen Bedeutung dieses Grundsatzes, der von Gegnern des Berufsbeamtentums gelegentlich für die Existenz eines gewissen Beamtentypus verantwortlich gemacht wird, der

infolge der Freistellung von den Sorgen eines harten Lebenskampfes zu einer in anderen Berufen nur selten gefundenen Bequemlichkeit neigt, muß es auffallen, wie selten die Besoldungs- und Versorgungsprobleme in ihrer prinzipiellen Bedeutung erörtert werden. Der Grund hierfür liegt offenbar darin, daß das Besoldungsrecht im allgemeinen als kompliziert gilt; selbst Beamte bezeichnen es oft als ein „Buch mit sieben Siegeln“. Tatsächlich sind die Grundprinzipien klar und einfach. Nur eine Fülle ergänzender Bestimmungen hat eine gewisse Unübersichtlichkeit der Gesetzeslage herbeigeführt. Auch hat die Praxis, insbesondere für die Festsetzung des Besoldungsdienstalters, für die Anrechnung von Vordienstzeiten bei den Personen, die aus der Privatwirtschaft oder aus freien Berufen in den öffentlichen Dienst übertreten, sowie für die Anwendung der Härtebestimmungen bei der Anrechnung von öffentlichen und Privatdienstzeiten einige Grundsätze festgelegt, die in ihren Einzelheiten nur erfahrenen Sachbearbeitern geläufig sind. Einer Darlegung der für die Neugestaltung in Betracht kommenden Probleme werden daher zweckmäßig einige erläuternde Worte vorangestellt werden.

Die Dienstbezüge der Beamten sind nicht im Beamtengesetz, sondern in besonderen Besoldungsgesetzen geregelt, während das Gehalt der Angestellten durch Tarifvereinbarungen festgelegt wird. Nach der von einigen Lehrern des Verwaltungsrechts geteilten Meinung der obersten Gerichte stellen die Dienstbezüge keine Entlohnung für geleistete Dienste dar, sondern eine den Beamten für die Dauer ihres Amtes zugebilligte, für den standesgemäßen Unterhalt bestimmte Rente. In der Form des Gehalts wird den Beamten der notwendige Unterhalt als Entgelt dafür gewährt, daß sie grundsätzlich ihre ganze Persönlichkeit und ihre volle Arbeitskraft in den Dienst des Staates stellen.

Die dieser Auffassung zugrunde liegende sogenannte Alimentationstheorie steht im Gegensatz zu der ebenfalls vertretenen Meinung, daß der Beamte sein Gehalt für die von ihm geleistete Tätigkeit erhält; nach dieser Auffassung ist die gegenüber den vergleichbaren Bezügen der Angestellten in der freien Wirtschaft verhältnismäßig geringe Höhe der Gehälter dadurch gerechtfertigt, daß die Beamten bei ihrer Versetzung in den Ruhestand einen erheblichen Betrag in der Form der Pension ausgezahlt erhalten. Der praktische Unterschied beider Auffassungen ist heute gering. Die von der Rechtsprechung, insbesondere des früheren Reichsgerichts, vertretene Theorie geht von dem öffentlich-rechtlichen Charakter des Beamtenverhältnisses aus. Die Berechtigung der Alimentationstheorie im Rahmen einer demokratischen Staatsauffassung kann füglich bezweifelt werden; denn sie weist mehr auf die Abhängigkeit der Beamten vom Staat und weniger auf ihre Stellung gegenüber der Öffentlichkeit hin. Diese Theorie führt zu der von Walter Jellinek gewählten Formulierung, daß sie ihren vollendeten Ausdruck in der Kasernierung finde, wie sie im Heere üblich war: alle sachlichen Bedürfnisse, auch solche, die nicht nur mit dem Dienst im Zusammenhang stehen, werden hier in Natur befriedigt, nämlich durch Gewährung von Wohnung, Heizung, Licht, Kleidung, Beköstigung und durch Bereitstellung des Bürobedarfs. Nachdem diese Form der Entschädigung kaum mehr als der ideale Ausdruck staatlicher Fürsorge für den Beamten angesehen werden kann, wird auch die dieses Beispiel rechtfertigende Theorie als überholt angesehen werden müssen.

Es besteht ein grundsätzlicher Unterschied zwischen dem Besoldungsrecht der Beamten, das letztmalig mit Wirkung vom 1. 10. 27 reichsgesetzlich festgelegt war, und der tariflichen Vergütung der Angestellten, die im wesentlichen in der Allgemeinen Tarifordnung vom 1. 11. 1943 (ATO, Reichsbesoldungsblatt 1944, S. 17) sowie in der Tarifordnung A für Bedienstete im öffentlichen Dienst (TOA) vom 1. 4. 1938 in der Fassung vom 1. 11. 1943 (RGBl. 1944, S. 22) geregelt ist. Die dem Besoldungsgesetz beigelegten Besoldungsgruppen A und B sehen 8

Besoldungsgruppen mit festen Gehältern und 12 Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern vor. Da letztere wiederum teilweise Untergruppen (a, b und c) enthalten, ergeben sich tatsächlich 34 Besoldungsgruppen mit aufsteigenden Gehältern. Nach dem Reichsbesoldungsgesetz von 1927 setzen sich die Bezüge in der Regel aus Grundgehalt, Wohnungsgeldzuschuß und Kinderzuschlägen zusammen. Anstelle des im Jahre 1920 eingeführten Frauenschlages wurde ein Wohnungsgeldzuschuß unterschiedlich für ledige und verheiratete Beamte festgelegt. Während der Kinderzuschlag einheitlich 20,— DM beträgt, wird der Wohnungsgeldzuschuß nach 5 Ortsklassen gestaffelt. Für die Einstufung in die Ortsklassen war die Höhe der Mieten maßgebend. Durch das Gesetz über die 32. Änderung des Besoldungsgesetzes vom 27. 9. 1938 wird für Beamte mit 3—4 Kindern sowie für Beamte mit 5 und mehr Kindern ein erhöhter Wohnungsgeldzuschuß festgesetzt. Die Grundgehaltssätze der Besoldungsordnung von 1927 sind bis heute im allgemeinen nicht geändert worden; lediglich für die Beamten des einfachen Dienstes und für die Beamten der Besoldungsgruppen 8a und 8b (Assistenten) ist eine Erhöhung der Grundgehälter eingetreten. Die zeitlich letzte Änderung von Grundgehaltssätzen der Besoldungsordnung von 1927 erfolgte für die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes durch ein Gesetz vom 3. 12. 1948 (Gesetz- und Verordnungsblatt des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1948, S. 137). Danach wurden zu den Grundgehältern der Besoldungsgruppen 5b bis 11 (Beamte des mittleren und des einfachen Dienstes) nichtruhegehaltfähige Zulagen von jährlich 90,— DM bis 300,— DM gewährt.

Das Prinzip der Besoldungsordnung beruht auf dem Dienstalter. Es unterscheidet sich von vielen anderen Regelungen darin, daß dem Lebensalter zur Zeit des Eintritts in den öffentlichen Dienst grundsätzlich keine Bedeutung beigemessen wird. Die sogenannten Dienstaltersstufen sollen den Beamten einer bestimmten Besoldungsgruppe innerhalb einer bestimmten Frist und innerhalb dieser in bestimmten Zeitabschnitten vom Anfangsgrundgehalt bis zum Endgrundgehalt führen. Das bedeutet beispielsweise, daß ein Inspektor seine Tätigkeit mit einem Jahresgehalt von 2800,— DM beginnt und daß er bei fortdauernder Tätigkeit in der Besoldungsgruppe des Inspektors im Laufe der Zeit bis zu seinem Endgrundgehalt, d. h. bis zu 5000,— DM, aufsteigt. Einheitlich ist diese Regelung so durchgeführt, daß jeweils nach zwei Jahren der weitere Aufstieg erfolgt. Regelmäßig gibt es 10 Dienstaltersstufen, so daß die Verwaltungsangehörigen infolge der zweijährigen Besoldungserhöhung durchschnittlich nach 20 Jahren ihr Endgehalt erreichen. Ineinandergreifende Bestimmungen sichern den Zusammenhang zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen derart, daß ein Beamter im Falle seiner Beförderung jeweils die nächsthöhere Dienstaltersstufe seiner neuen Besoldungsgruppe erreicht, also in dieser nicht wieder mit dem meist niedrigeren Anfangsgehalt zu beginnen braucht.

Das Besoldungsdienstalter datiert grundsätzlich vom Tage der planmäßigen Anstellung. Wenn jedoch die Anstellung des Beamten infolge des Fehlens offener Stellen später als vorgesehen erfolgt, dann wird ihm die vor der Anstellung liegende Zeit, welche das normale Maß überschreitet, in der Regel angerechnet. Vordienstzeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes werden heute auf Grund des sogenannten Härteparagrafen in der Regel zur Hälfte, jedoch nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze, in Betracht gezogen.

Demgegenüber kennt die Tarifordnung für Angestellte zwar auch die Einteilung der Bezüge in Grundgehalt, Wohnungsgeldzuschuß und Kinderzuschlag, geht jedoch bei der Berechnung des Tarifs vom Lebensalter aus. Wenn man also gewisse Tätigkeiten von Angestellten und von Beamten zueinander in Beziehung setzen will, ist es schwierig und im Einzelfall fast unmöglich, zu einem Vergleichsmaßstab der Gehälter zu kommen, weil eben das Gehalt der Angestellten nicht auf dem Dienstalter bzw. auf der Länge der öffentlichen Dienstzeit, sondern auf dem

Lebensalter beruht. Ein Verwaltungsangehöriger, der erst im höheren Lebensalter in das Beamtenverhältnis übernommen wird, beginnt mit dem entsprechenden Anfangsgrundgehalt; einem Angestellten kommt unter Umständen sein höheres Lebensalter zugute.

Diese kurze Übersicht mag genügen, um gewisse Schwierigkeiten bei der gegenwärtigen Regelung verständlich zu machen. Zunächst ergibt sich, daß jede Einheitlichkeit der Gehaltsregelung für Beamte und für Angestellte gegenwärtig fehlt. Alle Versuche, zu der so notwendigen einheitlichen Regelung zu kommen, sind bisher gescheitert. Dabei stehen der Lösung des Problems keine außergewöhnlichen Schwierigkeiten im Wege. Ein beachtliches Beispiel für die Möglichkeit einer Abhilfe bietet die Durchführung des Militärregierungs-gesetzes Nr. 15, das die Kategorie der Angestellten abgeschafft und diese zu Kündigungsbeamten gemacht hat. In dem hierzu erlassenen Gesetz über Maßnahmen auf besoldungsrechtlichem und versorgungsrechtlichem Gebiet vom 22. 8. 1949 (GVBl. des Vereinigten Wirtschaftsgebietes Nr. 31, S. 259) sind die Gruppen der Besoldungsordnung und der Tarifordnung einander gegenübergestellt und Überführungsmaßnahmen getroffen worden. Die Durchführung eines solchen Verfahrens ist möglich und bereitet nur im Anfang Schwierigkeiten. Diese beruhen auf dem erwähnten Unterschied zwischen dem Besoldungsdienstalter der Beamten nach der Besoldungsordnung und dem Lebensalter der Angestellten nach der Tarifordnung. Praktisch wirkt sich die zu treffende Regelung dahin aus, daß ein in das Beamtenverhältnis übergeführter Angestellter etwa bis zum 25. Lebensjahr gewisse Vorteile erhält, bis zum 40. Lebensjahr weder Vorteile noch Nachteile erfährt, jedoch etwa vom 40. Lebensjahre ab finanziell schlechter gestellt wird, als es bei einem Verbleib im Angestelltenverhältnis der Fall gewesen wäre.

Die dargelegten Schwierigkeiten könnten im wesentlichen Umfang behoben werden, wenn man die Verfahren der Berechnung der Beamtenbesoldung und der Angestelltenvergütung auf einen Nenner bringen würde. Der Besoldungsberechnung auf Grund des Dienstalters wird der Vorzug zu geben sein, da dieses Verfahren dem Leistungsgedanken mehr entspricht als eine Entlohnung nach dem Lebensalter. Es müssen nur gewisse Nachteile bei vielleicht späterem Eintritt in das Beamtenverhältnis durch Anrechnung der privaten Vordienstzeiten und eine zwingende Anwendung der Härtebestimmungen ausgeglichen werden. Bereits heute führt die Regelung nach der Tarifordnung, die bei steigendem Lebensalter höhere Bezüge gewährt, zu den häufig besprochenen Nachteilen, daß ältere Angestellte bei einem beabsichtigten Übertritt in die Privatindustrie erheblichen Schwierigkeiten begegnen und daß sie sich im Falle ihrer Übernahme in das Beamtenverhältnis mit einem gegenüber ihren bisherigen Bezügen niederen Gehalt begnügen müssen.

Eine einheitliche Meinungsbildung über die Lösung dieser Frage ist im wesentlichen an der Tatsache gescheitert, daß die Besoldung der Beamten durch Gesetz, die der Angestellten aber durch Tarifvertrag geregelt ist. Die Beamten widersprechen einer Regelung durch Tarifvertrag in der Befürchtung, ihre bisherige Stellung zum Staate durch die Übernahme in ein privatrechtliches Verhältnis zu verlieren; sie halten nur eine gesetzliche Regelung für tragbar. Die Gewerkschaften wiederum wenden sich gegen eine gesetzliche Regelung der Angestelltenbezüge in der Befürchtung, sie würden die ihnen zustehende Tarifhoheit und damit jeden Einfluß auf die Behördenangestellten verlieren. Hier wie auf so vielen anderen Gebieten zeigt sich, daß ein starres Verharren im Grundsätzlichen praktische Lösungen erschwert. Die Befürworter einer einheitlichen Regelung haben niemals gewünscht, die Beamten unter eine gewerkschaftliche Bevormundung zu stellen oder die Angestellten dem gewerkschaftlichen Einfluß zu entziehen. Die nun einmal gegebene sogenannte Zweigleisigkeit von Beamten und Angestellten steht einer verständigen besoldungsrechtlichen Regelung nicht entgegen. Ein Blick in das Ausland dürfte

zum Beweise der Behauptung genügen, daß auch bei einer einheitlichen Regelung niemand etwas von seinen Grundsätzen aufzugeben braucht. In der nach dem ersten Weltkrieg in England getroffenen Einrichtung der Whitley Councils finden sich in jedem Jahr die Vertreter der Verwaltungen und Gewerkschaften zusammen, um die Besoldung für das folgende Jahr festzulegen. Diese Regelung erfolgt einheitlich für alle Verwaltungsangehörigen, sowohl für den „permanent“ wie für den „temporary“, auf deutsche Verhältnisse übertragen also für Beamte wie Angestellte. In diesen Verhandlungen bringt jede Partei ihre Wünsche zur Geltung, ohne daß sich seit Einrichtung dieser Institution ernstliche Differenzen ergeben haben. Es handelt sich also, wie man sagen kann, um eine Tarifabmachung. Die Notwendigkeit, das von den Parteien getroffene Übereinkommen dem Parlament zur Zustimmung vorzulegen, zeigt jedoch, daß es sich um eine durch den Gesetzgeber gebilligte Tarifabmachung handelt. Es sind also beide Verfahren in eine natürliche und praktische Verbindung gebracht, ohne daß es jemals zu Schwierigkeiten gekommen wäre. Eine solche Lösung erscheint auch für deutsche Verhältnisse als annehmbar; sie könnte neben einer Angleichung der Beamten- und Angestelltenbesoldung zugleich zu einer begrüßenswerten, allseits für notwendig gehaltenen Vereinfachung des deutschen Besoldungssystems führen. Wie auch sonst in dieser Schrift, soll nicht eine Patentlösung propagiert, aber ein gangbarer Ausweg gezeigt werden, der aus dem unbefriedigenden Zustand eines umständlichen und recht problematischen Verfahrens hinausführt.

Eine weitere unnötige Komplizierung der Rechtslage bedeutet die sowohl für Angestellte wie für Beamte eingeführte Dreiteilung in Grundgehalt, Wohnungsgeldzuschuß und Kinderzuschlag. Es ist nicht einzusehen, daß man nicht zu einem einheitlichen Gehalt der Verwaltungsangehörigen kommen kann. Als richtig kann zugegeben werden, daß gewisse soziale, familiäre und sonstige Umstände (Ehe, Kinder, besonders teure Wohnungsverhältnisse u. a.) einen Ausgleich erfordern. Es ist jedoch keineswegs notwendig, diesen Ausgleich bei der Festsetzung des Gehaltes herbeizuführen, da die genannten Umstände ohnedies bei der steuerlichen Behandlung eine Sonderregelung erfahren. Wird dem Leistungsprinzip gefolgt, dann muß grundsätzlich auch das Gehalt für diejenigen gleich sein, die eine gleiche Tätigkeit ausüben, ob es sich nun um einen Mann oder eine Frau handelt, ob der einzelne Verwaltungsangehörige für Kinder zu sorgen hat oder nicht; die gegenwärtige Regelung ist ohnedies nicht konsequent, da eine Heirat zwar steuerliche Auswirkungen zur Folge hat, aber nicht bei der Festsetzung des Gehaltes berücksichtigt wird. Auch hier steht einer sehr wesentlichen Vereinfachung nichts im Wege. Nicht bei der Festsetzung des Gehaltes, sondern bei der Berechnung der Steuern sollte berücksichtigt werden, daß zum Beispiel ein Verwaltungsangehöriger mit Kindern größere Aufwendungen hat als ein Junggeselle. Es ist einfach nicht einzusehen und ernstlich auch gar nicht zu vertreten, daß zunächst ein Kinderzuschlag beim Gehalt gezahlt wird und der Wohnungsgeldzuschuß mit der Zahl der vorhandenen Kinder eine Veränderung erfährt, und daß dann nochmals eine besondere Steuerermäßigung erfolgt, während der viel einfachere Ausgleich in einem Arbeitsgang bei der Berechnung der Steuern so nahe liegt. Die empfohlene Regelung würde allerdings einen gewissen Umbau der Lohnsteuer erforderlich machen, weil bei den niederen Einkommen die Steuer den Satz der Kinderzuschläge nicht immer erreicht. Eine solche Änderung könnte jedoch auf dem sehr einfachen Wege einer Steuernovelle erfolgen; sie würde, ohne daß auch nur ein Pfennig mehr dabei aufgewandt oder erspart würde, zu einer erheblichen Vereinfachung des Arbeitsganges führen und damit zu der von allen Seiten immer wieder geforderten Rationalisierung beitragen.

Den größten Nachteil bietet die gegenwärtige Regelung von Gehältern und Pensionen selbst. Das in Deutschland für die Beamten geltende Pensionssystem wird in sozialer Beziehung als

vorbildlich bezeichnet. Tatsache ist, daß die Höhe der Pensionen wohl in keinem anderen Lande der Welt erreicht oder gar übertroffen wird. Nach dem Deutschen Beamtenengesetz von 1937 beträgt das Ruhegehalt der Beamten mindestens 35 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge; es steigt bis zu 75 v. H., teilweise sogar bis 80 v. H. auf. Dieser Aufstieg beginnt in der Regel mit dem 27. Lebensjahr; die jährliche Erhöhung beträgt in den folgenden 15 Jahren jeweils 2 v. H., alsdann 1 v. H., bis der Höchstsatz erreicht ist. Bei frühem Eintritt in die Verwaltung kann der Satz von 75 v. H. schon mit dem 52. Lebensjahr erreicht werden. Das Ruhegehalt wird fällig, wenn der Beamte in den Ruhestand tritt, d. h. in der Regel nach Vollendung des 65. Lebensjahres; im Krankheitsfalle ist eine frühere Pensionierung möglich. Diese in § 89 des Beamtengesetzes von 1937 festgelegten Sätze gelten noch heute mit gewissen Einschränkungen, die sich aus den Sparverordnungen des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und der Länder ergeben. Der Höchstsatz von 75 v. H. ist jedoch durch die Sparverordnungen regelmäßig nicht angetastet worden. Der wesentliche Unterschied zu der in dem Beamtengesetz enthaltenen Regelung besteht grundsätzlich darin, daß infolge einer Veränderung der Skalen der Pensionshöchstbetrag nicht schon mit dem 52. Lebensjahre, sondern zum Teil erst mit dem 60. Lebensjahre erreicht wird, und daß der mögliche Höchstbetrag von 80 v. H. in vielen Fällen auf 75 v. H. herabgedrückt worden ist. Welche Auswirkung die Neuregelung des Bundes auf diese Sparverordnungen haben wird, läßt sich im gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht übersehen.

Die dargestellte Pensionshöhe wird im wesentlichen mit einem Hinweis auf die schon erwähnte Alimentationstheorie als gerechtfertigt begründet. Man weist darauf hin, daß ein Beamter, der sich sein Leben lang dem Staate zur Verfügung stellt, einen entsprechenden Anspruch auf Fürsorge im Falle von Krankheit und bei der Erreichung eines hohen Lebensalters habe. Dem fiskalischen Interesse sei dadurch Rechnung getragen, daß das während der aktiven Dienstzeit gezahlte Gehalt regelmäßig als gering bezeichnet werden müsse; zum mindesten sei es geringer als ein Gehalt, das üblicherweise bei einer Beschäftigung in der freien Wirtschaft gezahlt werde. Die Pension ist nach dieser Anschauung nichts anderes als einbehaltenes Gehalt.

Bei vorurteilsloser Betrachtung wird zugegeben werden müssen, daß die Beamtengehälter auffallend gering sind und seit vielen Jahren wesentlich hinter der Entwicklung des Lebensstandards anderer und hinter dem Teuerungsindex zurückgeblieben sind. Die herrschende Auffassung, daß es sich um ein einbehaltenes Gehalt handle, muß jedoch als recht theoretisch bezeichnet werden; sie wird in den Augen der Öffentlichkeit jedenfalls meist entsprechend gewertet. Man mag immer wieder den Versuch unternehmen, der herrschenden, den Beamten selbst verständlichen Auffassung Anerkennung zu verschaffen — die Öffentlichkeit wertet die Pensionen nicht als aufgelaufene und einbehaltene Gehaltsbeträge, sondern als die sichere Rente eines Berufsstandes, dem der Staat seine besondere Fürsorge zuwendet. Bei einer grundsätzlichen Betrachtung des sich hier ergebenden Problems darf auch nicht außer acht gelassen werden, daß die Berücksichtigung der durch die Kriegs- und Nachkriegsverhältnisse ungemein gewachsenen Zahl von Pensionsempfängern (einschließlich der Versorgungsansprüche erhebenden Heimatvertriebenen) ungeheure Mittel für Pensionszahlungen beansprucht. Im Rahmen der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes erforderte die Bezahlung der Pensionen für Post und Bahn allein etwa 650 Millionen DM jährlich. Infolge der Sparverordnungen ist dieser Betrag auf etwas über 600 Millionen heruntergegangen; nach Angleichung der Versorgungsbezüge der aus dem Post- und Bahndienst hervorgegangenen Flüchtlingsbeamten dürfte er jedoch die alte Höhe wieder erreicht haben. Die Aufwendungen für Pensionszahlungen in der französischen Zone treten neuerdings hinzu. Angesichts der Zahlungen in so enormer

Gesamthöhe an die nicht mehr im aktiven Dienst stehenden Beamten kann die Berufung auf eine Alimentationstheorie in der Meinung der Bevölkerung schwerlich befriedigen. Die bisherige Staffelung der Pensionszahlungen gestattet in Krankheitsfällen schon die Zuruhesetzung eines 52jährigen Beamten mit voller Pension; bei Bahn und Post ist in Tausenden von Fällen von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, wobei darauf hingewiesen wurde, daß der Außendienst in diesen Betriebsverwaltungen die Körperkräfte besonders beansprucht und rasch verbraucht.

Angesichts solcher Verhältnisse muß eine andere Gestaltung ernsthaft ins Auge gefaßt werden. Sie kann allerdings nicht isoliert auf dem Gebiete des Pensionswesens erfolgen. Vielmehr erfordern Gehalts- und Pensionsregelung eine einheitliche Betrachtung. Der Nachteil der gegenwärtigen Regelung liegt augenfällig in der Verteilung von Gehalt und Pension. Nach dem oben Gesagten erreicht ein Beamter normalerweise nach 20 Dienstjahren innerhalb seiner Besoldungsgruppe das Endgehalt. Geht man von dem Regelfalle aus, daß die Laufbahn mit dem 27. Lebensjahr begonnen wurde, dann erhält der Beamte sein Höchstgehalt mit knapp 50 Jahren, also in einem recht späten Zeitpunkt. Normalerweise benötigt ein Berufstätiger das von ihm erstrebte Einkommen in der Zeit seiner Heirat, wenn er sich eine Wohnung einrichtet, und wenn er durch die Erziehung seiner Kinder zu besonderen Aufwendungen veranlaßt wird. Während der hierfür in Frage kommenden Jahre hat der Beamte nach dem bisherigen deutschen Besoldungssystem mit den größten wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen, gleichviel in welcher Besoldungsgruppe er sich befindet. Ein solcher Zustand ist ungesund, der dienstlichen Leistungsfähigkeit abträglich und erfordert eine Abhilfe. Man sollte dem Beamten das redlich verdiente Geld in einem Zeitpunkt geben, in dem er es notwendig braucht, und nicht zu einer Zeit, in der er seine Wohnung, den Familienbedürfnissen entsprechend, längst eingerichtet hat, und seine Kinder bereits das Elternhaus wieder verlassen haben oder gar schon beruflich versorgt sind. Aus diesem Grunde empfiehlt sich ein grundlegender Umbau des Besoldungssystems, soweit es den stufenweisen Gehaltsaufstieg innerhalb der Besoldungsgruppen betrifft. Der Beamte sollte sein Endgehalt erreichen, wenn er nach ausreichender Erprobung im Dienst diesen unter vollem Einsatz seiner natürlichen und beruflich erworbenen Fähigkeiten wohl versieht, nicht aber erst nach mehr als 20 Dienstjahren.

Ein Blick auf die Verwaltungspraxis in den Vereinigten Staaten von Amerika zeigt eine viel einfachere Lösung, die auch in Deutschland möglich sein sollte. Die amerikanische Regelung kennt anstelle von 10 Dienstaltersstufen nur deren fünf; der Aufstieg erfolgt nicht nach jeweils zwei Jahren, sondern bereits nach einem Jahr, so daß der Verwaltungsangehörige bereits nach fünfjähriger Tätigkeit in den Genuß des Höchstgehaltes kommt. Abgesehen davon, daß viele Berechnungsschwierigkeiten fortfallen, wenn im Durchschnitt der Beamte nach fünfjähriger Dienstätigkeit stets die gleichen Bezüge erhält, spornt solche Regelung naturgemäß den Dienst-eifer außerordentlich an und veranlaßt den Beamten, sich im Zeitpunkt höchster Leistungsfähigkeit nach weiteren Möglichkeiten des Aufstiegs umzusehen, d. h. sich eine an besondere Leistungen geknüpfte Beförderung zu verdienen.

Der bequeme Einwand, daß Deutschland nach zwei verlorenen Weltkriegen außerstande sei, die Praxis eines reichen Staates zu übernehmen, greift nicht durch, da die selbstverständliche Folge einer solchen Regelung auch eine Umstellung der Ruhegehaltssätze sein würde. Wenn ein Beamter in jungen Jahren ein um so viel höheres Gehalt erhält, dann kann er selbstverständlich nicht mehr den Anspruch auf eine Pension in der sonst gewährten Höhe erheben. Der Sinn der Neuregelung liegt, wie gesagt, darin, dem Beamten das verdiente Geld in einem Zeitpunkt zukommen zu lassen, in dem er es am notwendigsten braucht. Bei solcher Betrachtung

ist es nur noch eine Rechenaufgabe für Versicherungsmathematiker, festzustellen, ob und in welcher Form die bei der vorgeschlagenen Umstellung zunächst entstehende Mehrbelastung des Staatshaushaltes ausgeglichen werden kann. Eine Umstellung des gesamten Personalsystems würde die natürliche Folge sein. Die immer wieder zitierte Alimentationstheorie hilft nicht weiter. Wenn man ständig erklärt, die Pension sei aufgespartes Gehalt, dann soll man auch den weiteren Schritt gehen und die Pension wirklich einsparen. Dies kann ohne Schwierigkeiten im Wege eines Beitragssystems geschehen, das in vielen Ländern der Welt zur Anwendung gelangt und zum Teil auch in der deutschen Industrie Eingang gefunden hat. Das Beitragssystem (auch kontributorisches System genannt) beruht darauf, daß der Beamte und die Verwaltung monatlich einen bestimmten Prozentsatz des Gehaltes für spätere Pensionszahlungen einzahlen. Diese Regelung bietet den zusätzlichen Vorteil in Deutschland, daß kein Außenstehender mehr dem Beamten in Zukunft die Pension neiden würde. Die Einzahlung in eine Pensionskasse ist nicht erforderlich und kaum empfehlenswert.

Der Gedanke der Pensionskassen findet in Deutschland nach den Erfahrungen der beiden Währungsreformen keine günstige Aufnahme. Es ist aber durchaus möglich, auch ohne Pensionskasse den Beamten die durch Beiträge gedeckten Zahlungen aus laufenden Mitteln zu leisten bei Gewährung aller dem Staate möglichen Garantie. Ein Abzug von den Gehältern in der gegenwärtig möglichen Höhe darf freilich unter keinen Umständen erfolgen. Die deutschen Beamtengehälter bewegen sich heute auf einer so niedrigen Stufe, daß weitere Abzüge nicht mehr verantwortet werden können. Eine Denkschrift, die das Personalamt der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes im Hinblick auf eine Neuregelung der Besoldung dem Wirtschaftsrat vorgelegt hat, ergibt, daß in Deutschland die Beamtengehälter in einer katastrophalen Weise abgesunken sind. Nach statistischen Feststellungen beträgt unter Berücksichtigung der Indexziffer für die Gesamtlebenshaltung (bei 100 im Jahre 1913) mit 200 im Dezember des Jahres 1948 nach dem Stand von 1949 der Realwert der Endbezüge

	bei ledigen Beamten	bei verheirateten Beamten mit 2 Kindern
a) im unteren Dienst	78,48 %	84,85 %
b) im mittleren Dienst	52,00 %	54,93 %
c) im höheren Dienst	49,33 %	51,78 %
d) Ministerialräte	48,66 %	50,29 %

der Endgrundgehälter von 1913. Berücksichtigt man weiterhin die nicht unwesentliche Erhöhung der Einkommensteuer gegenüber 1913, so ergibt sich eine weitere Verschlechterung. So betrug die

		Lohnsteuer eines Ledigen		
bei einem Jahreseinkommen von		19. 6. 1906	10. 8. 1925	1. 1. 1950
		u. 26. 5. 1909		
unterer Dienst	3 000,—	56,—	300,—	195,—
mittlerer Dienst	4 000,—	106,—	400,—	375,—
gehobener Dienst	7 000,—	220,—	700,—	1 200,—
höherer Dienst	10 000,—	445,—	1 050,—	2 330,—

Demnach sinkt das jetzige Realeinkommen der Beamten um ein Beträchtliches; es beträgt bei den Beamten des höheren Dienstes nur noch ein Drittel bis ein Viertel ihres Realdienst-einkommens von 1913!

Das Verhältnis zwischen den Dienstbezügen der Beamten des unteren Dienstes und der Beamten des höheren Dienstes hat sich also seit dem Jahre 1913 zu Ungunsten des höheren Dienstes, wie die vorstehende Aufstellung eindeutig ergibt, von Jahrzehnt zu Jahrzehnt stark verändert.

Noch nicht berücksichtigt ist hierbei, daß die Brüningsche Notverordnung mit 6 Prozent Kürzung für die Bundesbeamten bislang nicht aufgehoben worden ist, und daß die Erhöhung der Lohnsteuer selbst unter Berücksichtigung der Steuernovelle von 1950 diese Zahlen zu Ungunsten der Beamten weiterhin verschlechtert. Daher soll und darf unter keinen Umständen die angeregte Neuregelung zu einer Verminderung der Bezüge führen. Es wäre jedoch wohl möglich, im Rahmen einer notwendigen Aufbesserung einen Teil der alsdann erhöhten Bezüge für Pensionsbeiträge zur Verfügung zu stellen.

Nur unter großen und einheitlichen Gesichtspunkten kann die Neugestaltung zu einem Erfolge führen. Sie bedarf eingehender Vorarbeiten und muß naturgemäß eine weitere Anspannung der öffentlichen Mittel vermeiden. Die gemachten Vorschläge lassen aber diese Möglichkeit durchaus offen. Die Hauptfrage wird dabei nur sein, ob es möglich ist, eine solche gebotene Umstellung bereits für alle im Staatsdienst befindlichen Personen vorzunehmen, oder ob man einmal einen Schlußstrich ziehen sollte, um das neue System erst bei den Neuanstellungen im öffentlichen Dienst einzuführen. Seine Auswirkungen müßten zu diesem Zweck genau berechnet werden. Vielleicht kann nur der zuletzt bezeichnete Weg vermeiden, daß die älteren, kurz vor ihrer Pensionierung stehenden Beamten in ihren verdienten Versorgungsbezügen eine ungerechtfertigte Einbuße erleiden.

Die Einführung einer höheren Besoldung unter Beitragszahlungen für späteres Ruhegehalt würde den weiteren Vorteil herbeiführen, daß die Beamten beweglicher werden. Heute ist es für einen Beamten nach mehrjähriger Dienstzeit fast unmöglich auszuschneiden — selbst dann, wenn er merkt, daß er sich auf die Dauer nicht bewähren kann, weil er die geforderten Leistungen nicht erbringen wird, oder weil er an seinem Beruf keinen Gefallen mehr findet. Die schwierige finanzielle Lage ermöglicht es ihm in aller Regel nicht, auch nur einen Notgroschen zurückzulegen; er wird seine Tätigkeit im Staatsdienst nur beenden können, wenn ihm sofort eine neue Beschäftigung geboten wird. Das angedeutete Beitragssystem würde es ermöglichen, dem ausscheidenden Beamten die aufgelaufenen Beiträge mit oder ohne Zinsen auszuzahlen, so daß er sich notfalls eine neue Existenz aufbauen könnte. Er würde, nicht zuletzt zum Vorteil der demokratischen Entwicklung, freier dastehen; das Bild des sorgenvollen, sich an den Gedanken der späteren Versorgung klammernden und damit — nach einer unschönen Ausdrucksweise — an seinem Amte klebenden Beamten würde nach und nach verschwinden. Eine Herabsetzung der im Alter zu erwartenden Pensionsbezüge würde den Beamten in seiner Lebensgestaltung nicht entscheidend behindern, weil er in der Lage wäre, selbst mehr als bisher für seine Zukunft zu sorgen und, z. B. durch Eintritt in eine Lebensversicherung oder Anlegung eines Sparkontos, einen etwa notwendigen Zuschuß zu seinem Ruhegehalt beizusteuern. In dem gleichen Sinne sollten alle Erörterungen geführt werden, die darauf abzielen, den freiwillig ausscheidenden Beamten eine Übergangszahlung zu gewähren, ähnlich der, wie sie bislang schon der aus dem Dienste ausscheidenden Beamtin im Falle ihrer Eheschließung gegeben wurde.

## ANHANG

zu Seite 9

„Beamte sind die Personen, deren die öffentlichen Körperschaften sich zur Besorgung ihrer Geschäfte bedienen, und namentlich diejenigen, welche nicht zum Vorstand gehören, sondern unter demselben arbeiten. Eine genauere Begriffsbestimmung gibt es nicht und kann es auch nicht geben; unter der heutigen Verfassung gibt es keinen allgemeingültigen Beamtenbegriff, sondern nur den Begriff der Beamten im Sinne dieses oder jenes Gesetzes . . . Es gibt . . . Berufsbeamte, die auf Kündigung, auf feste Zeit oder auf Lebenszeit gegen Besoldung (und Ruhe- und Hinterbliebenenversorgung) angestellt sind. Die Anstellung eines Berufstätigen kann wiederum entweder in der Eigenschaft als Beamter oder durch Privatdienstvertrag geschehen. Die durch Privatvertrag Angestellten haben fast alle Pflichten eines Beamten, aber nicht seine Rechte. Berufsbeamte hat es wohl zu allen Zeiten in kräftig entwickelten Staatswesen gegeben . . . In Deutschland kannte das Mittelalter noch keinen berufsmäßigen Staatsdienerstand . . . Erst im 17. Jahrhundert, in Brandenburg seit der Zeit des Großen Kurfürsten, begannen die Fürstendiener allmählich in ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis zum Staate zu treten . . . Die Entwicklung ist noch nicht abgeschlossen (Gutssekretäre als Amtsvorsteher), und andererseits werden in der letzten Zeit Kommunalämter in Privatdienststellen (auf Kündigung und ohne Ruhe- und Hinterbliebenenversorgung) zurückgebildet.“

Karl Friedrichs in dem Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. I S. 544 (für die Zeit der Weimarer Republik), Verlag Walter de Gruyter & Co., Berlin und Leipzig.

zu Seite 9

„In den Steinbrüchen von Hammamât und Hatnûb sowie auf der Sinaihalbinsel haben die Beamten Phiois I. den über ihre Tätigkeit berichtenden Inschriften eine ausführliche Liste ihrer Namen und Titel eingefügt. Manche dieser hochtrabenden Titel sind schon zu bloßen Ehrentiteln geworden, Prädikate der Adligen, die oft keine der einst mit diesen Titeln verbundenen Ämter mehr bekleideten. Die Folge davon war, daß die tatsächlichen Inhaber mancher Ämter das Wort „wirklich“ ihrem Titel hinzuzufügen begannen.“

J. H. Breasted, Geschichte Ägyptens, Phaidon-Verlag 1936, S. 95 f, zu den Selbstbiographien der ägyptischen Beamten im „Alten Reich“, 6. Dynastie (etwa 2625—2475 vor Chr.).

zu Seite 9

„Bei der Krönung der Kaiserin bestand das Damenpersonal in Ermangelung eines adligen weiblichen Konstantinopels, eines Geburtsadels, aus lauter Beamtenfrauen, welche mit den Titeln ihrer Männer aufgeführt werden: die Frau Konsulin, Hauptmännin, Schreiberin, Schiffsleutnantin und so weiter.“

Jacob Burckhardt, Byzanz im 10. Jahrhundert (Kulturgeschichtliche Vorträge, Kröners Taschenausgabe Bd. 56, S. 302) bei Erwähnung der Zeremonien zur Zeit des Konstantin Porphyrogenetos (912—959).

zu Seite 10

„Für die Beamteneigenschaft im Sinn des Staatsrechts (jetzt des Deutschen Beamtengesetzes) gab es bis zum Erlaß des Änderungsgesetzes (vom 30. 6. 1933) eine Bestimmung des Beamtenbegriffs nicht. Es war deshalb die mitunter recht zweifelhafte Frage, ob jemand als Beamter im staatsrechtlichen Sinne anzusehen sei, in jedem einzelnen Falle unter Zugrundelegung der beamtenrechtlichen Normen, der Erlasse der Zentralbehörden, der Staatsrechtswissenschaft, der Rechtsprechung und der besonderen Tatumstände des Einzelfalles, insbesondere der Verabredungen vor und bei der Anstellung zu entscheiden.“

Im § 3 bezeichnete das Änderungsgesetz als Reichsbeamte Personen, die zum Reiche in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Diesen Begriff hat das Deutsche Beamtengesetz im § 1 Abs. 1 für alle deutschen Beamten übernommen. Dabei ist jetzt nur noch besonders hervorgehoben, daß der deutsche Beamte nicht nur zum Reich, sondern in erster Linie auch zum Führer in einem solchen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis steht. Damit ist als neuer Beamtenbegriff „Der Deutsche Beamte“ geschaffen worden . . .

Da jede Begründung eines Beamtenverhältnisses neben dem notwendigen Staatsakt eine Zustimmungserklärung des Anzustellenden zur Voraussetzung hat, ist die Anstellung lange Zeit hindurch als ein öffentlich-rechtlicher Vertrag angesehen worden. Gegen diese Ansicht spricht, daß ein Vertrag gleichberechtigte, sich unabhängig gegenüberstehende Kontrahenten voraussetzt. Bei der Begründung des Beamtenverhältnisses hat aber der Staat von vornherein eine Gewalt- und Autoritätsstellung gegenüber dem Anzustellenden. Er steht über, nicht neben ihm . . . Trotz der dem

Beamtenverhältnis regelmäßig zugrunde liegenden freien Entschließung kommt daher das Beamtenverhältnis nicht durch Vertrag, sondern durch einen einseitigen staatlichen Hoheits- oder Verwaltungsakt des Vertreters der Staatsgewalt zustande... Es handelt sich also um einen einseitigen Verwaltungsakt auf Unterwerfung... Diese Auffassung hat im gegenwärtigen autoritativen Staat an Boden gewonnen...

In der Begriffsbestimmung des § 1 Abs. 2 kommt in Übereinstimmung mit § 3 des Änderungsgesetzes zunächst zum Ausdruck, daß es sich um ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis handelt. Dieses unterscheidet sich von dem privatrechtlichen Dienst- oder Arbeitsverhältnis eines Behördenangestellten oder Behördenarbeiters gemäß §§ 611 ff BGB... Freilich beruht auch dieses auf Dienst- und Treuepflichten... insofern ist also die ethische Grundlage bei den Behörden-Angestellten und -Arbeitern dieselbe wie bei der Beamtenschaft; es hat eine starke Annäherung dieser Gruppen aneinander in ihren sittlichen Grundlagen stattgefunden. Besonders stark ist die Annäherung der sogenannten behördlichen Dauerangestellten an die Beamten. Unter diesen Angestellten versteht man meist solche, die einen besonderen Kündigungsschutz genießen (Kündigung nur aus einem wichtigen Grunde) und denen Anwartschaft auf Ruhegehalt gewährleistet ist...

Der Hauptunterschied zwischen Beamten einerseits und Angestellten und Arbeitern der Behörden andererseits beruht aber darin, daß die ersteren die eigentlichen Repräsentanten des Staates sind und obrigkeitliche Funktionen zu verrichten haben, während die letzteren im wesentlichen die außerhalb der Hoheitsaufgaben des Staates liegenden Aufgaben zu erledigen haben. Deshalb werden nur die ersteren in ein aus dem Privatrecht herausgenommenes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis berufen.

Arthur Brand, Das Deutsche Beamtengesetz (1937) S. 61, 69, 71, 72, (für die Zeit des nationalsozialistischen Staates).

#### zu Seite 11

Vergleiche Bismarck, Gedanken und Erinnerungen, I. Bd., 13. Kap. (Dynastien und Stämme). Über den Ruf des späteren preußischen Staatsgebietes im Mittelalter siehe Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 1882, Bd. I, Seite 25 (vergl. auch S. 29, 37).

Die Bezeichnung „Das Zeitalter politischer Experimente“ verwendet H. G. Wells als Kapitelüberschrift in „Die Geschichte unserer Welt“, Paul Zsolnay Verlag, 1927, Seite 297.

#### zu Seite 12

Über die Instruktion für das Generaldirektorium vom Jahre 1722 vgl. vor allem Ranke, Zwölf Bücher Preussischer Geschichte, 2. Aufl. (1879), 6. Buch, Seiten 169 ff, 12. Buch, Seite 253 sowie Ernest Lavisse, Die Jugend Friedrichs des Großen, Verlag von Reimar Hobbing, Berlin, 6. bis 10. Tausend (1919), S. 33—37.

#### zu Seite 12

„Im Jahre 1748 unterwarf er (Friedrich der Große) die alte Instruction des Generaldirektoriums einer Durchsicht... Als die vornehmsten Eigenschaften der Beamten bezeichnete er: ‚Wachsamkeit, Arbeitsamkeit, unbestechliche Ehrlichkeit‘... langes Beraten hieß er nicht gut; wenn sie sich nicht bald vergleichen können, sollen sie nur an ihn, den König, berichten; wie sein Vater, betrachtete er sich als den obersten Präsidenten; ihm soll über alle streitigen Fragen das Für und Wider vorgelegt und die Entscheidung überlassen werden. Auf das strengste schärfte er ihnen das Amtsgeheimnis ein; in verschiedenen Paragraphen kommt er darauf zurück...“

Ranke, Zwölf Bücher Preussischer Geschichte, 12. Buch, 4. Kapitel, Leipzig 1879, Bd. 5, S. 253.

#### zu Seite 12

Die Angaben über die Besetzung der Stellen der Oberpräsidenten und Regierungspräsidenten in Preußen sind Kürschners Jahrbuch für 1918 entnommen.

#### zu Seite 14

Die Akten des Prozesses gegen den preußischen Kronprinzen und den Leutnant Katte sind veröffentlicht von Carl Hinrichs, Der Kronprinzenprozeß, Hanseatische Verlagsanstalt Hamburg, 1936 (siehe dort S. 135 ff, 142). Vgl. auch Friedrich der Große, Gespräche mit Catt, herausgegeben von Schüller, Dieterich'sche Verlagsbuchhandlung Leipzig 1940, S. 45—49.

#### zu Seite 15

Das Zitat von Walther Rathenau ist seinem Buche „Zur Kritik der Zeit“, S. Fischer-Verlag, Berlin 1918, S. 70, entnommen.

#### zu Seite 15

Das Zitat über die Pflichten des Herrschers ist der Abhandlung Friedrichs des Großen über die Regierungsformen und Herrscherpflichten entnommen, die im Jahre 1777 in 12 Exemplaren bei G. J. Decker in Berlin gedruckt wurde (Übersetzung von Volz, Werke Friedrichs des Großen, Berlin 1913, Bd. 7, S. 235 f). Neben dem Ausdruck „le premier serviteur de l'Etat“ gebrauchte Friedrich der Große auch die Wendungen „domestique“, „magistrat“ und „ministre“.

„Diese Auffassung von den Regentenpflichten findet sich bereits im Altertum. Auch die Formulierung des antiken Gedankens begegnet schon lange vor Friedrichs Zeiten, bei Dante, Hobbes, die von einem ‚minister omnium‘ und ‚minister multitudinis‘ sprechen. König Jakob I. von England nannte sich in einer Rede vor dem Parlament (1604) den ‚größten Diener des Staates‘. Swift bezeichnet den Herrscher ähnlich als ‚größten Diener des Volkes‘, Fénelon ihn in seinem ‚Telemach‘ als ‚Sklassen des Staates‘. Massillon spricht in seinen Fastenpredigten (1718) von ihm als ‚Diener und Hüter des Gesetzes‘, und Bolingbroke gebraucht die Wendung: ‚der erste Diener des Volkes‘.

Gustav Berthold Volz in der Einleitung zum 7. Band der Werke Friedrichs des Großen, Verlag von Reimar Hobbing, Berlin 1913, Seite IX.

#### zu Seite 16

Über die preußische Verwaltung nach dem Tode Friedrichs des Großen vgl. Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, I. Teil (1882), S. 152, 155 f.

#### zu Seite 16

„Über die Bürokratie, die zusammen mit den Rittergutsbesitzern Preußen bisher regiert hatte, wird niemand in Bausch und Bogen aburteilen wollen. Schloß sie doch alle diejenigen ein, welche späterhin die Wiedergeburt des Staates bewirkt haben. Andererseits zeigten uns die Vorgänge bei Steins Berufung ins Generaldirektorium, welcher Grad von Disziplinlosigkeit in den Ministerien eingerissen war; hier durfte man in der Tat von einem Prozeß der Auflösung reden. Und wie es in den niederen Regionen aussah, darüber besitzen wir klassische Zeugnisse aus dem Munde des Königs selbst. Er beklagte bitter und nachdrücklich, daß der Geist der Treue, der Uneigennützigkeit, des Fleißes und der Ordnung fast erloschen sei, und daß die Mahnung, sich zu bessern, fast gar keine Wirkung hervorbringe. ‚Fast allgemein werden die Stellen als Pfründe betrachtet, deren Inhaber gerade nur soviel tun muß, als erforderlich ist, um das Gehalt zu erheben und mit möglichster Bequemlichkeit zu genießen. Wer einige Jahre, wie sie es nennen, auf solche Art gedient hat, begehrt gleich für seine eingebildeten Verdienste ansehnliche Beförderungen, Titel und Gehaltsverbesserungen und findet sich gekränkt, wenn sie ihm nicht auf der Stelle bewilligt werden. Jedes nicht alltägliche Geschäft soll besonders bezahlt werden oder man findet keinen Beruf dazu.‘ Der König fand diesen verderbten Geist unter den Räten der höheren wie der niederen Kollegien, besonders in Berlin, aber auch in den Provinzen, und hier namentlich bei den Subalternen, wo er sich dann als Unwissenheit, Faulheit und Bestechlichkeit äußere. ‚Überall, wo seine Majestät auf Ihren Reisen durch Ihre Staaten hingekommen sind, wird hierüber von allen Seiten laut und einstimmig geklagt...“

Max Lehmann, Freiherr vom Stein, Leipzig 1903, Bd. 2, S. 53 f. (eigenhändige Ordre des Königs vom 23. 11. 1797 und Kabinettsordre an das gesamte Staatsministerium vom 26. 7. 1800).

#### zu Seite 16

„In die aus besoldeten Beamten bestehenden Landeskollegien drängt sich leicht und gewöhnlich ein Mietlingsgeist ein, ein Leben in Formen und Dienstmechanismen, eine Unkunde des Bezirks, den man verwaltet, eine Gleichgültigkeit, oft eine lächerliche Abneigung gegen denselben, eine Furcht vor Veränderungen und Neuerungen, die die Arbeit vermehren, womit die besseren Mitglieder überlastet sind, und der die geringhaltigeren sich entziehen. — Ist der Eigentümer von aller Teilnahme an der Provinzialverwaltung ausgeschlossen, so bleibt das Band, das ihn an sein Vaterland bindet, unbenutzt, die Kenntnisse, welche ihm seine Verhältnisse zu seinen Gütern und Mitmenschen verschaffen, unfruchtbar; seine Wünsche um Verbesserungen, die er einsieht, um Abstellung von Mißbräuchen, die ihn drücken, verhallen oder werden unterdrückt, und seine Mühe und Kräfte, die er dem Staat unter gewissen Bestimmungen gern widmen würde, werden auf Genüsse aller Art verwandt oder in Müßiggang aufgerieben. Es ist wirklich ungereimt zu sehen, daß der Besitzer eines Grundeigentums oder anderen Eigentums von mehreren Tonnen Goldes eines Einflusses auf die Angelegenheiten seiner Provinz beraubt ist, die ein fremder, des Landes unkundiger, durch nichts mit ihm in Verbindung stehender Beamter unbenutzt besitzt. — Man tötet also, indem man den Eigentümer von aller Teilnahme an der Verwaltung entfernt, den Gemeingeist und den Geist der Monarchie, man nährt den Unwillen gegen die Regierung, man vervielfältigt die Beamtenstellen und verteuert die Kosten der Verwaltung, weil man nun die

Gehälter den Bedürfnissen und dem Stand der Beamten, die allein von der Besoldung leben wollen, angemessen bestimmen muß. — Ersparung an Verwaltungskosten ist aber der weniger bedeutende Gewinn, der erhalten wird durch die vorgeschlagene Teilnahme der Eigentümer an der Provinzialverwaltung, sondern weit wichtiger ist die Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinnes, die Benutzung der schlafenden oder falschgeleiteten Kräfte und der zerstreut liegenden Kenntnisse, der Einklang zwischen dem Geist der Nation, ihren Ansichten und Bedürfnissen und denen der Staatsbehörden, Wiederbelebung der Gefühle für Vaterland, Selbständigkeit und nationale Ehre. — Der Formenkram und Dienstmechanismus in den Kollegien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirre des praktischen Lebens zertrümmert, und an seine Stelle tritt ein lebendiger, feststrebender, schaffender Geist und ein aus der Fülle der Natur genomener Reichtum von Ansichten und Gefühlen.“

Freiherr vom Stein in der Nassauer Denkschrift vom Juni 1807, zitiert in Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg, Leipzig 1881, S. 140. — Es liegt ein Brief Steins an Hardenberg vom 8. 12. 1807 vor, der die Gedanken der Nassauer Denkschrift mit folgenden Worten unterstreicht:

„Ich halte es für wichtig, die Fesseln zu zerbrechen, durch welche die Bürokratie den Aufschwung der menschlichen Tätigkeit hemmt, jenen Geist der Habsucht, des schmutzigen Vorteils, jene Anhänglichkeit an Mechanisches zu zerstören, die diese Regierungsform beherrschen. Man muß die Nation daran gewöhnen, ihre eigenen Geschäfte zu verwalten und aus jenem Zustand der Kindheit herauszutreten, in dem eine immer unruhige, immer dienstfertige Regierung die Menschen halten will.“

Max Lehmann, Freiherr vom Stein, Leipzig 1903, Bd. 2, S. 76.

zu Seite 17

„Trotz der allgemeinen Wehrpflicht, trotz der Städteordnung und der Provinzialstände blieb Preußen noch immer wesentlich ein Staat des Beamtentums. Ungeheuer war die Macht dieses politischen Standes; mit Einschluß der Offiziere, der Lehrer und der Geistlichen, die nach dem Landrechte noch zu den Beamten gerechnet wurden, umfaßte er nahezu alles, was die Nation an feinerer Bildung besaß, und ergänzte sich beständig durch den Zufluss frischer Kräfte aus allen Schichten der Gesellschaft. Durch das Beamtentum erfuhr die Krone, was im Volke vorging, und das Volk, was Rechtens war; denn von dem öffentlichen Rechte des Landes, selbst von solchen Gesetzen, welche jeden unmittelbar angingen, besaß die Masse noch gar keine Kenntnis, sie befolgte, was die Behörden anordneten, und beruhigte sich bei dem kindlichen Glauben, der auch selten getäuscht wurde, daß im königlichen Dienste alles mit rechten Dingen zugehe. Mit gutem Grunde sagte man in den Beamtenkreisen, in Preußen macht der Staatsdienst fast die Verfassung selber aus... Durch Rechtschaffenheit, Pflichttreue, gründliche Bildung übertraf der preußische Beamtentum in dieser seiner klassischen Epoche jede andere regierende Klasse in Europa... Aber er stand dem Leben zu fern, er gewann in der Stille seiner Amtsstuben nur selten ein vollständiges Bild von den Wünschen und Bedürfnissen des arbeitenden Volkes, er vergeudete viel gute Kraft in formenseliger Papier-tätigkeit und trug ein Selbstgefühl zur Schau, das den Deutschen draußen im Reich ein Greuel war... Der Stolz der Beamten stand niemals höher als in diesen Tagen, da ihr Staat in der großen Politik eine so bescheidene Rolle spielte, und vertrug sich sehr wohl mit dem altpreußischen Erbfehler der Tadelsucht.“

Ganz unleidlich erklang das Selbstlob der Bürokratie in der Schrift des Regierungsrats Wehnert über den Geist der preußischen Staatsorganisation. Mit dem unfehlbaren Dünkel eines Standes, ‚der wissenschaftliche Kultur und Erfahrung des Geschäftslebens‘ in sich vereinigte, sah der gescheite und wohlmeinende Beamte hernieder auf ‚die öde Pedanterie und die gewagte Spekulation einseitiger Gelehrten‘. Er erklärte das Beamtentum für ‚die eigentliche ideelle Kraft des Volksgeistes‘ und versicherte herablassend: ‚Der Widerstreit der Verfassungsformen, der heute die Welt erschüttert, geht an Preußen vorüber...‘ So wenig ahnte man in diesen Beamtenkreisen von der revolutionären Macht der konstitutionellen Ideen.

Ein mächtiger Bundesgenosse erstand der bürokratischen Selbstgenügsamkeit in der Staatslehre der herrschenden Philosophenschule. Fast noch überschwenglicher als die Beamten selbst pries Hegel den Staat der Intelligenz. Er fand in dem preußischen Beamtentum das alte Ideal der Philosophen, die Herrschaft der Wissenden, verwirklicht, und nach Schülerart des Meisters Gedanken übertreibend, erwies der Jurist Sietze in den tollen Dithyramben seiner preußischen Staats- und Rechtsgeschichte (1829) geradezu die begriffsmäßige Vollkommenheit der preußischen Verfassung... ‚Preußen wird alle Völker beherrschen, nicht durch Ketten, aber durch seinen Geist...‘ Diese harmlose Ansicht von Preußens historischem Berufe begann auch im Auslande bereits Anklang zu finden. Die liberalen Redner der französischen Kammer pflegten den preußischen Staat... als das

Musterland ernster wissenschaftlicher Bildung zu feiern... Und doch hatte diese Nation schon längst das Alter erreicht, das der Kämpfe eines freien öffentlichen Lebens bedarf, um seine Kultur gesund zu erhalten. Die gerühmte Bildung des Staates der Intelligenz zeigte der schwächlichen, krankhaften Züge genug.“

Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 3. Buch, 6. Abschnitt (Preußische Zustände nach Hardenbergs Tod), 2. Auflage 1886, S. 423—425. Im 9. Abschnitt (zu Hegels Rechts- und Geschichtsphilosophie) fährt Treitschke fort:

„Also wurde der überspannte Staatsbegriff des klassischen Altertums neu belebt und dem Staate eine Allmacht zugestanden, die ihm nicht mehr gebührt, seit die christliche Welt das Recht des Gewissens anerkannt hat. Aber die Vergötterung des Staates stiftete in diesem Volke, das solange in der staatlosen Freiheit sein Ideal gesucht hatte, wenig Unheil. Nur durch die Überschätzung des Staates konnten die Deutschen zu kräftiger Staatsgesinnung gelangen... Aber ebenso deutlich zeigten sich auch die gefährlichen Folgen der neuen Lehre in dem maßlosen sophistischen Dünkel, den sie ihren Jüngern einflößte... Der Satz ‚Das Vernünftige ist wirklich‘ enthielt eine tiefe Wahrheit, aber nicht die ganze Wahrheit. Er sagte nicht, daß in dieser wirklichen und vernünftigen Welt auch das Unvernünftige und das nur scheinbar Wirkliche besteht... Hegel selbst verdiente zwar keineswegs den Vorwurf knechtischer Gesinnung... er ging in seiner Staatslehre über die Wirklichkeit der preußischen Zustände sehr weit hinaus, er forderte Kammern und Schwurgerichte, gewährte den Monarchen nur das Recht, den Punkt auf's i zu setzen... Aber schon erhoben sich — voran der Jurist Göschen — einige übereifrige hochkonservative Schüler, welche im Namen Hegel's alles, was in Staat und Kirche augenblicklich bestand, für vernünftig erklärten.“

zu Seite 17

„Der Aufstieg des Militarismus in Gestalt seines Eindringens in das Zivil begann im Jahre 1866... Der Sieg des Militarismus, eine Folge der Siege von 1864 und 66 und noch ins Riesige gesteigert durch die Siege von 1870/71, wirkte sich sehr eigenartig in der Gestalt des Reserveoffiziers aus. Diese unterschied sich deutlich von der des früheren Landwehroffiziers. Letztere war in der Tat eine demokratische Einrichtung, während der Reserveoffizier gerade umgekehrt einen Pseudo-feudalismus in die bürgerlichen Kreise hineintrug... Sagte man früher, daß der Mensch beim Baron anfinde, so konnte man das jetzt in den Satz umwandeln, daß er beim Reserveleutnant anfinde. Wenn dieser Institution nachgerühmt wurde, daß sie gewisse soldatische Tugenden in die Zivilbevölkerung hineintrage, so waren doch diese Tugenden begleitet von Mängeln, die aus der Übersteigerung von Eigenschaften des aktiven Soldaten erzeugt wurden. Bismarck hat einmal unwirsch geäußert, er habe kein Verständnis für einen Ehrbegriff, der da anfangs, wo der gesunde Menschenverstand aufhöre. Aber gerade dieser überhitzte Ehrbegriff, der sich mehr und mehr veräußerlichte, kennzeichnete den Reserveoffizier... Das ganze Zivilleben wurde äußerlich und innerlich militarisiert. Die Rangstufen der Zivilbeamten rechneten sich nach den militärischen Graden: der Rat 1. Klasse entsprach dem Generalmajor, der der 2. dem Obersten, der der 3. dem Oberstleutnant, der der 4. dem Major, der der 5. dem Subalternoffizier. Allmählich kam es dann dahin, daß auch die einzelnen Stellungen in der Beamtenschaft sich in ihrer sozialen Geltung danach gliederten, ob sie mit einer Art Kommandogewalt versehen waren oder nicht. Der Landgerichtsdirektor, der eine Kammer regierte, galt mehr als der Oberlandesgerichtsrat; der Landgerichtspräsident mehr als der Reichsgerichtsrat; wie auch der Landrat höher gewertet wurde als der Regierungsrat, der Regierungspräsident höher als der Oberverwaltungsgerichtsrat. Jene Stellungen machten ihre Inhaber zu Befehlshabern, diese zu gelehrten Schreibern... Im Weiterverfolg dieser Entwicklung vollzog sich dann der Vorzug der Verwaltung vor der Justiz: der Landgerichtspräsident, witzelte man, habe Größenwahnsinn bekommen, da er sich einbildete, Regierungsreferendar zu sein... Es tut not, sich dieser Entwicklung zu erinnern, da hierdurch auch die seelische Verfassung der Richterschaft nicht unbeeinflusst blieb; sie wurde auf solche Weise in einen engen Zusammenhang mit jener Erscheinung gebracht, die schließlich zu den schlimmen Dingen des zweiten Weltkrieges führte, daß nämlich große Teile des Volkes und insbesondere seine führenden Schichten den Anschauungen einer militärischen Disziplin unterworfen wurden, unter deren Druck die Subordination das Verantwortungsgefühl erstickte und ertötete.“

Reichsminister Dr. Eugen Schiffer, Die Deutsche Justiz, 2. Auflage, 1949, S. 88—90.

zu Seite 17

Die Habilitationsschrift von Gerhard Anschütz über den Ersatzanspruch aus Vermögensbeschädigungen durch rechtmäßige Handhabung der Staatsgewalt ist im Verwaltungsarchiv Bd. V, S. 1 ff veröffentlicht.

zu Seite 18

Das Zitat von Georg Meyer findet sich in seiner Schrift „Der Staat und die erworbenen Rechte“, Leipzig 1895, S. 14 f. — Eine Zusammenstellung der Äußerungen deutscher Rechtslehrer, die sich in den Jahren 1923 bis 1928 gegen die Identität von Gesetz und Recht gewandt haben, findet sich bei Drost, Das Ermessen des Strafrichters, Carl Heymanns Verlag, Berlin 1930, S. 8—10.

zu Seite 18

„Wenn das Geschick einer so einflußreichen Klasse, wie die Fabrikbesitzer einer Provinz, von den individuellen technischen Ansichten und von der individuellen Gesetzesauslegung eines einzelnen, gewiß wohlgesinnten, aber vielleicht enthusiastischen Beamten von lebhaftem Selbstgefühl abhängt, so liegt hierin eine bedeutende und unnötige Erweiterung des Feldes, auf dem die Regierung sich Feinde macht und auf dem die Regierung auf ihre Kosten die Verantwortlichkeit für die Irrtümer und Übertreibungen einzelner Beamter übernimmt... Mir liegt in dieser Beziehung die Erinnerung nahe an die Kreisbaumeister, unter deren Aufsicht die Dampfkessel stehen, mitunter ohne daß dieselben die Zusammensetzung einer Dampfmaschine kennen. Nichtsdestoweniger besaßen und besitzen sie eine Machtvollkommenheit, die mitunter zu Erpressung, bei Halbgebildeten aber zur Betätigung einer rechthaberischen Herrschaftsucht benutzt worden ist und benutzt wird... Ein Einzelbeamter mit einer so großen Machtvollkommenheit ist Versuchen verschiedener Art ausgesetzt; er kann nicht geringen Schaden anrichten durch den unbedingten Glauben an die Überlegenheit eigener Einsicht, durch das Autoritätsbedürfnis, welches sich der besten Beamten in den mit dem Publikum in direkter Berührung stehenden Kategorien mitunter in krankhafter Weise bemächtigt, durch Rechthaberei, durch enthusiastischen Idealismus... Ich... betrachte es als eine Verirrung, in die wir auf Grund vorgefaßter Meinungen einzelner Persönlichkeiten gerathen, wenn wir glauben, die Schwierigkeiten, welche das Verhältnis der Arbeitgeber und Arbeiter mit sich bringt, durch Schöpfung einer neuen Beamtenklasse zu lösen, welche alle Keime zur Vervielfältigung bürokratischer Mißgriffe in sich trägt... Daß die Steigerung der Macht der Staatsbeamten den Frieden der Arbeiter und der Patrone herstellen würde, ist nicht anzunehmen.“

Bismarck in einem Schreiben an den Handelsminister Dr. Achenbach vom 10. August 1877 (aus H. von Poschinger, Aktenstücke zur Wirtschaftspolitik des Fürsten Bismarck, Berlin 1890), zitiert von Wolfgang Kellner, Die Wirtschaftsführung als menschliche Leistung, Georg Westermann Verlag 1949, S. 486. Vergleiche auch folgende Äußerungen Bismarcks:

„Ein Staat, der sich von einer Bürokratie wie die unsere nicht durch einen heilsamen Gewittersturm losreißen kann, ist und bleibt dem Untergang geweiht.“

(Aus dem Jahre 1850, mitgeteilt von Brodnitz, Bismarcks nationalökonomische Anschauungen, Jena 1902, zitiert von Kellner auf Seite 28 des Literaturverzeichnisses zu seinem Buche: Die Wirtschaftsführung als menschliche Leistung.)

„Meine Befürchtung ist die, daß das nationale Bewußtsein erstickt wird in den Umschlingungen der Boa Constrictor der Bürokratie, die in den letzten Jahren reißende Fortschritte gemacht hat.“

(Mitgeteilt von Böhtlingk, Bismarck als Nationalökonom (Leipzig 1908, zitiert von Kellner aaO.)

„... Leute, die kein Examen gemacht haben und doch oft die tauglichsten sind. Bestandene Examen sind kein Wertmesser.“

(Mitgeteilt in „Erinnerungen an Bismarck“, herausgegeben von Brauer, Marcks, von Müller, Deutsche Verlags-Anstalt, Stuttgart 1924, S. 365. Die Äußerung stammt aus den Jahren 1894—1898.)

zu Seite 18

„Von der Befähigung unserer Ministerialbeamten hatte Miquel kein günstiges Urteil. Wir seien in Selbstüberschätzung befangen, man leiste im Ausland vielfach mehr, es seien auch die parlamentarischen Ausschußberichte bei uns recht dürftig... Unsere höheren Beamten gingen in kleinen Geschäften unter. Neue Gedanken müßte man ihnen ‚soufflieren‘. Mit seinem Unterstaatssekretär habe er bis jetzt nicht ein Wort über seine Steuerentwürfe gesprochen, der halte das wohl alles für Unsinn; dagegen seien einige fähige jüngere Leute vorhanden.“

Ludwig Raschdau, Unter Bismarck und Caprivi, 1939, Verlag von E. S. Mittler und Sohn, Berlin, S. 233.

72

zu Seite 19

„Solange... unter einfacheren und langsamer wechselnden Verhältnissen die Verwaltungstätigkeit etwa nach Art der Gutswirtschaft erlernt und auf traditioneller Grundlage patriarchalisch ausgeübt werden konnte, blieb der preußische Regierungssadel unübertroffen... In dem Maße nun, wie die mechanistische Weltwirtschaft ganze Gebiete der Staatsverwaltung in reine Geschäftsbetriebe verwandelte, der Wechsel der Anschauungen und Aufgaben ein tägliches Umlernen, ein beständiges Erfinden forderte, zeigte es sich, daß zwar die alten Eigenschaften noch immer höchst schätzbar und unverkürzt vorhanden waren, daß aber der vorzüglichste Menschendurchschnitt nicht immer ausreichen konnte zur Lösung präzedenzloser Aufgaben und zur Konkurrenz gegen die stärksten Talente des Auslandes.“

Denn inzwischen war im Ausland, insbesondere in England und Frankreich, einigermaßen auch in Österreich, Rußland und Italien, bewußt oder unbewußt die Erkenntnis durchgedrungen, daß oberste Verantwortlichkeiten nur von entschiedenem Talenten getragen werden dürfen, und daß es für Millionenstaaten keine Entschuldigung gibt, wenn diese Talente nicht aufgefunden werden. So haben sich ohne Zutun der Gesetzgebung als Konsequenz einer freieren Praxis in jenen Staaten automatisch wirkende Selektionsmethoden von größter Verschiedenheit herausgebildet, die aber alle darin übereinstimmen, daß sie die Talente des Landes aus den Millionen der Mindergeeigneten aussieben, an die Oberfläche tragen und den Verantwortungen zuführen, für die sie von Natur bestimmt sind. Solche selbsttätige Selektionsmethoden zu erläutern ist hier nicht der Platz; es genügt zu bemerken, daß Preußen sie nicht kennt, und somit darauf angewiesen ist, aus hundertfach kleinerem Material nach antiquierter Praxis die Rekrutierung seiner ersten Geschäftsführer vorzunehmen.“

Walther Rathenau, Zur Kritik der Zeit, Seite 129 f.

Wegen Stresemanns Urteil über die Beamten vgl. etwa: Graf Sforza, Europäische Diktaturen, 1932, S. 145, und Viscount d'Abernon, Ein Botschafter der Zeitwende, Bd. III, S. 20.

zu Seite 23

„Der Reichskanzler demoralisiert nicht allein die Regierungen, sofern sie ihm blind zustimmen und jeden Nachteil, welchen er einem Einzelstaate zufügen will, durch ihr Votum gutheißen: er untergräbt auch die Zuverlässigkeit und Ehrenhaftigkeit der Beamten des Reichs. Schon im Frühjahr war ein Herr N... im Reichsamt des Innern kommissarisch mit dem Militär- pp. Referate betraut. An der Befähigung des Mannes zweifelt niemand: vor seiner definitiven Anstellung hielt der Reichskanzler ein Kolloquium für notwendig, welches der Minister Hofmann mit ihm abhalten mußte und das sich auf die neue Zollpolitik bezog. Der Mann äußerte ganz arglos, daß die Schutzzölle der Industrie ja wohl nützlich und deshalb zu billigen wären, daß ihm aber hin und wieder Zweifel darüber angingen, ob es nicht ratsam sei, die notwendigen Lebensmittel von Zöllen zu entlasten. Diese zu Protokoll aufgenommene Äußerung war Grund genug, um die Anstellung des tüchtigen Mannes, der niemals mit handelspolitischen Fragen zu tun bekommen haben würde, in Frage zu stellen. Der Reichskanzler forderte von dem Betreffenden einen förmlichen Revers, in welchem der blinde Kadavergehorsam verheißen und auf jede selbständige Überzeugung völlig Verzicht geleistet werden sollte. Der ehrenwerte Beamte lehnte ein solches Ansinnen ab, und verzichtete dadurch auf die Stellung im Reichsamt des Innern. Sowohl der Minister Hofmann als der Minister Graf Eulenburg haben das Ehrenhafte seines Entschlusses ausdrücklich anerkannt. Der junge Streber, der mit seiner Überzeugung wie mit einem alten Rocke gewechselt, drängt sich überall vor! Gott bessere es! Ich sehe sehr schwarz, aber die neuesten Ereignisse haben nicht dazu beigetragen, hellere Farben zu geben!“

Karl Oldenburg, Aus Bismarcks Bundesrat, Verlag von Reimar Hobbing, Berlin 1929, Aufzeichnung vom 29. 10. 1880, S. 34 f; Oldenburg war mecklenburg-schwerinscher Bundesratsbevollmächtigter in den Jahren 1878—1885.

zu Seite 24

Zu den philosophischen Gesichtspunkten vergleiche etwa Erich Brodmann, Was ist Recht und wo ist es?, 1935 in einer Veröffentlichung für die Mitglieder der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie.

zu Seite 24

Wegen des Zitats aus dem Koran vgl. John Stuart Mill, Über die Freiheit, Freiheit-Verlag Heidelberg 1948, S. 99.

zu Seite 25

„Wan ihr die Rächte Vottiren lasset, So werdet ihr dahin sehen, daß Ihr von vnten, vndt nicht von oben ab den anfang machet, die Vrsache ist diesse, Das wegen der großen Autoritet der Alten“

73

Rähnte die jungen Ihre Meinung vndt gedanken, nicht eröffnen oder frey sagen Durffen, weil Sie offerer von den Alten Rähnten durch die hehell gezogen, vndt vbers maull gefahren werden.“

Aus dem Politischen Testament des Großen Kurfürsten 1667 (Ranke, Zwölf Bücher Preußischer Geschichte, Leipzig 1878, Bd. I, S. 504).

zu Seite 26

Zur Bevölkerungsentwicklung vgl. etwa die Angaben bei Robert R. Kuczinsky, Population Movements (1936), mitgeteilt von Robert Ingram, von Talleyrand zu Molotow 1949, Drei-Türme-Verlag, Hamburg, S. 50 f. Die in dem letzten Nachschlagewerk von Brockhaus (Der Kleine Brockhaus, 1949, S. 335) aufgegliederte Bevölkerungsstatistik für Europa stellt die Zahlen für 1935 mit 513 590 000 und für 1946 mit 522 700 000 einander gegenüber.

zu Seite 27

Vgl. Arthur Schopenhauer, Aphorismen zur Lebensweisheit, 6. Kap.: Vom Unterschiede der Lebensalter.

zu Seite 28

„Eine übertriebene Achtung vor der beruflichen Meinung ist wahrscheinlich die Erklärung der größten Triumphe Deutschlands und seiner großen Niederlage. Der militärische, wissenschaftliche und berufliche Spezialist kümmert sich nur um die Meinung seiner sachverständigen Kollegen und verachtet die Laien. So ersprießlich auch eine solche Auffassung für eine spezialisierte Vollkommenheit in jedem besonderen Zweige werden kann, so öffnet sie doch gleichzeitig großen politischen Irrtümern Tür und Tor... Derselbe Professionalismus kann auch zur Erklärung von zwei Eigenschaften dienen — oder sich mindestens mit den beiden Hauptschwächen der Deutschen in Einklang bringen lassen — und zwar mit dem Fehlen des politischen Instinktes und ihrem Hang zu Neid und Eifersucht. Die erste Eigenschaft ist auf die Herrschaft der Sachverständigen und die geringe Schätzung der öffentlichen Meinung zurückzuführen... Neid und Eifersucht, zu denen die Deutschen besonders neigen, beherrschen auch in anderen Ländern alle beruflichen Cliquen und lassen sich nur durch das Fehlen des technischen Wettstreites vermeiden, zu dem eine auf ein bestimmtes Ziel gerichtete Laufbahn verführt. Da in Deutschland jeder mehr oder weniger spezialisiert ist und zu einer bestimmten Geistesschule oder einer bestimmten Berufsklasse gehört, läßt sich die persönliche Eifersucht kaum vermeiden.“

Viscount d'Abernon, Ein Botschafter der Zeitwende, Bd. I, S. 21—22 über „Das Wesen der Deutschen“. Lord d'Abernon war englischer Botschafter in Berlin vom Juli 1920 bis Oktober 1926.

zu Seite 28

„Auch heute noch... haben die Deutschen über die Auswahl der fähigsten Männer völlig andere Begriffe als das übrige demokratische Europa. In den freiheitlich regierten Ländern Europas sind die Politiker und selbst die Staatsmänner keine Spezialisten sondern universelle Geister, oder sollten es wenigstens sein. Wie oft habe ich nicht von Balfour beispielsweise gehört, wie er sich über ‚Autoritäten‘ lustig machte... so habe ich gefunden, daß ich als Außenminister häufig vergessen mußte, daß ich Berufsdiplomat gewesen war; allzuviel Fachkenntnisse behinderten mich anfangs.“

In Deutschland dagegen gilt das Vertrauen, die Ehrfurcht dem Spezialisten, dem ‚Fachmann‘. Daher ist das Niveau des politischen Nachwuchses so gesunken. Stresemann bildete so ziemlich die einzige Ausnahme; und Stresemann — ich habe es von ihm selbst — war immer auf der Hut, sich mit einem Fachmann seines Ministeriums in allzulange Erörterungen einzulassen. Solange der Fachmann auf seinem Piedestal bleibt, besteht keine Hoffnung auf eine baldige Gesundung der politischen Atmosphäre in Deutschland. Fachmannanbetung ist einer der ersten Keime jener Krankheit, aus der Diktaturen entstehen...

Eine der wirksamsten Lehren ist den Deutschen von heute durch einen Mann wie Ludendorff geworden, der während des Krieges auf beiden Seiten der Gräben von aller Welt bewundert und gefürchtet wurde und der dann nach dem Kriege schlagende Beweise infantiler Beschränktheit gegeben hat.

Man darf nicht vergessen, daß die Kunst eines Lebens in Freiheit und Demokratie nicht von heute auf morgen erlernbar ist. Der Fachmann jedenfalls ist nicht dazu geschaffen, in dieser Beziehung Wunder zu verrichten... auch bei einem Volk, das geistig, kulturell und sozial so begabt ist wie das deutsche, ist die Schule der Freiheit durch nichts zu ersetzen.“

Graf Carlo Sforza, Europäische Diktaturen, Berlin 1935, S. 144—146.

zu Seite 28

Das Zitat von Walter Rathenau: „Zur Kritik der Zeit“ Seite 52. Vgl. auch die Worte von Prof. Dr. Theodor Litt, Berufsbildung und Allgemeinbildung, Wiesbaden 1947, S. 31 f:

„Nichts könnte abwegiger sein als die Meinung, die Gefahren eines einseitig hochgezüchteten Spezialistentums seien durch den Fortgang der Dinge bereits gebannt. Solches anzunehmen ist unserem Geschlecht am wenigsten erlaubt, weil gerade wir die menschlichen Fehlentwicklungen, in die dieses Spezialistentum hineinführen kann, in einem nicht voraussehenden Umfang kennengelernt haben. Kann man doch geradezu eine der wesentlichsten Wurzeln des Unheils, das über uns hereingebrochen ist, bezeichnen mit der Formel: der hervorragend ausgebildete Fachmann, dessen allgemeines Menschentum verkümmert oder mißbildet ist. Zu den erschütterndsten Erfahrungen dieser Zeit zählt die Beobachtung, wie oft der innerhalb der Fachgrenzen klar urteilende, gewissenhaft planende und zielsicher handelnde Mensch sich jenseits dieser Grenzen als abgeschmackter Tölpel, haltloser Phantast oder herzloser Rohling enthüllt hat.“

zu Seite 32

Vgl. Kabinettsordre vom 14. 9. 1749 an den Kammerpräsidenten von Platen, mitgeteilt von Carl Hinrichs, Friedrich der Große im Kabinett und auf Inspektionsreisen, R. v. Decker's Verlag G. Schendk, Berlin 1940, S. 181 ff.

zu Seite 33

Die akademische Antrittsrede Schillers („Was heißt und zu welchem Ende studiert man Universalgeschichte?“) erschien im November 1789 im deutschen Mercur; sie ist in den Volksausgaben von Schillers Werken wohl ausnahmslos enthalten.

zu Seite 34

Das Zitat Machiavells: Discorsi III 9 (Niccolo Machiavelli, Gesammelte Schriften Bd. I S. 352 f, 1925 bei Georg Müller, München).

Für den zweiten Teil der vorliegenden Schrift sind aus dem Schrifttum insbesondere folgende Werke herangezogen worden:

Brand, Prof. Dr. Arthur, Das Deutsche Beamtengesetz, 1937, Verlag von Julius Springer, Berlin;

Heyland, Prof. Dr. Carl, Das Berufsbeamtentum im neuen demokratischen deutschen Staat, 1949, Verlag von Walter de Gruyter & Co., Berlin;

Jellinek, Prof. Dr. Walter, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1948, Lehrmittel-Verlag GmbH, Offenburg;

Nadler-Wittland-Ruppert, Deutsches Beamtengesetz, 2 Bände, 1938, Verlag von Georg Stilke, Berlin;

Peters, Prof. Dr. Hans, Lehrbuch der Verwaltung, 1949, Springer-Verlag Berlin - Göttingen - Heidelberg.

Hinzuweisen ist ferner auf die Veröffentlichungen im Personalblatt, Amtliches Mitteilungsblatt des Personalamtes der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes 1948—1950, Verlag des Bundesanzeigers, Frankfurt/M.

## N A C H W O R T

Auf wichtige Fragen des öffentlichen Dienstes sollte in der vorliegenden Schrift hingewiesen werden. Damit entfiel der Gedanke, eine systematische Darstellung, etwa gar einen Abriss des Rechtes des öffentlichen Dienstes, zu geben. Wenn Wichtiges und Unwichtiges nebeneinander gestellt werden muß, kommt erfahrungsgemäß die Erörterung des Wichtigen zu kurz. Andererseits sollte gezeigt werden, daß alle wichtigen Fragen dieser Art Probleme enthalten, für deren Lösung der einfache Hinweis auf Tradition und hergebrachte Grundsätze nicht genügt. Die Verfasser benutzten Erfahrungen und Erkenntnisse, die sie seit dem Jahre 1945 in ständiger Beschäftigung mit den Fragen des öffentlichen Dienstes gewonnen haben, um sie für eine Diskussion zur Verfügung zu stellen, die vielfacher Anregung bedarf. Sie konnten unter diesem Gesichtspunkt auf eine erschöpfende Behandlung des Stoffes verzichten, nicht aber auf die Darlegung ihrer Überzeugung. Wer zur Klärung beitragen will, darf nicht verschweigen, auf welcher Grundlage seine Meinungen entstanden sind. So ergab sich die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Erörterung (Teil I), welche die Stellungnahme zu den behandelten Einzelproblemen (Teil II) verständlicher machen wird. Die Verfasser erwarten weniger Beifall als fruchtbringende Kritik. In vielen Einzelfragen mag sich dann aus Meinung und Gegenmeinung eine brauchbare Synthese ergeben.

VERÖFFENTLICHUNGEN  
DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR PERSONALWESEN

Der öffentliche Dienst  
in den  
Vereinigten Staaten von Amerika

Ein Reisebericht, 192 Seiten, Halbleinen DM 7,50

\*

Neuzeitliche Methoden  
der Personalauslese

von FRITZ TÜRK und WALTER DÜRRHÖFER

64 Seiten, Kart. mit Schutzumschlag DM 2,90

\*

Die Neugestaltung des öffentlichen Dienstes  
Grundlagen und Probleme

von KURT OPPLER und ERICH ROSENTHAL-PELLDRAM

80 Seiten, Kart. mit Schutzumschlag DM 2,90

---

Weitere Schriften über Probleme des öffentlichen Dienstes sind in Vorbereitung