

CKA Recht, Rechtswissenschaft

Deutschland

Rechtsstaat und Berufsbeamtentum

**09-1/2 *Republikprinzip und Berufsbeamtentum* / von Ralph Balzer. - Berlin : Duncker & Humblot, 2009. - 217 S. ; 24 cm. - (Schriften zum öffentlichen Recht ; 1120). - Zugl.: Erlangen, Nürnberg, Univ., Diss., 2008. - ISBN 978-3-428-12905-8 : EUR 58.00
[#0695]**

Der Verfasser der vorliegenden Dissertation ist ein Schüler des Staatsrechtslehrers Karl Albrecht Schachtschneider. Dieser ist weiten Kreisen der Bevölkerung bekannt geworden, weil er einer der maßgeblichen Kritiker des Maastricht-Vertrages war und auch sonst deutlich seine Position in europapolitischen und europarechtlichen Fragen markierte. Schachtschneiders singuläres und gehaltvolles Werk besteht aber vor allem darin, daß er den umfassenden und imponierenden Versuch unternommen hat, eine systematische Republiklehre zu entfalten, die als normative Orientierung für das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland fungieren kann. Dabei sind vor allem seine Werke *Res publica res populi* ¹ als großangelegter, auch philosophisch anspruchsvoller staatsrechtlicher Entwurf sowie die eingängigere und auch als Handbuch für den rechtswissenschaftlich interessierten Normalleser nutzbare Darstellung *Prinzipien des Rechtsstaates* zu nennen.² Diese Werke können als emphatische Verteidigungen des Rechts an sich auf der Grundlage eines kantischen Verständnisses angesehen werden. Die Frage nach dem Charakter des Rechtsstaates und der Republik hat indes viele Facetten. Die Frage nun, die sich die vorliegende Dissertation aus staatsrechtlicher Sicht stellt, ist die nach der Notwendigkeit des Berufsbeamtentums für die Republik, die bei Schachtschneider selbst nur kurz behandelt wird.

Der Verfasser verfolgt zunächst historische Ursprünge und Entwicklungslinien der Idee der Republik, geht dann zur Idee des Berufsbeamtentums über, das im Hinblick auf seine Stellung unter dem Grundgesetz behandelt wird, zugleich aber in historischer Perspektive skizziert wird. In der Kombination von Republikprinzip und Beamtentum wird deutlich, daß die Bundesrepublik nach dem Grundgesetz material, d.h. inhaltlich, als Republik zu werten sei (d.h. nicht nur als relativ leerer Gegenbegriff zur Monarchie), und in einer historischen Tradition steht, die das Amtsprinzip zu einem wichtigen Bestandteil staatlichen Handelns macht. Balzer stellt daher auch gut und

¹ *Res publica res populi* : Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre : ein Beitrag zur Freiheits-, Rechts- und Staatslehre / Karl Albrecht Schachtschneider. - Berlin : Duncker & Humblot, 1994. - ISBN 978-3-428-08124-0.

² *Prinzipien des Rechtsstaates* / Karl Albrecht Schachtschneider. - Berlin : Duncker & Humblot, 2006. - ISBN 978-3-4281-2206-6.

prägnant die Charakteristika des Ethos dar, das mit dem Amtsprinzip verbunden ist und im Laufe der historischen Entwicklung entstanden war. Die Beamten sind als an die Gesetzlichkeit gebundene Staatsdiener vor allem dem Gemeinwohl verpflichtet, dürfen also als Beamte keine partikularen Interessen irgendeiner Gruppe (z.B. Parteien, Vereine) vertreten. Das Lebenszeitprinzip und die Unentziehbarkeit des statusrechtlichen Amtes sind wichtige Funktionsbedingungen des Berufsbeamtentums, die sich aus der Logik der Sache heraus ergeben. Der Beamte muß für seine Tätigkeit, die jederzeit auf Loyalität gegenüber dem Staat beruht, angemessen alimentiert werden, was jedoch heute bereits nicht mehr in jeder Hinsicht der Fall sei (S. 142). Für Balzer folgt aus dem Prinzip des Beamtentums in der Republik auch ein sachlich zwingend erforderliches Streikverbot für Beamte, auch wenn dieses weder in der Weimarer Republik noch in der Bundesrepublik gesetzlich festgelegt wurde, wohl weil es als selbstverständlicher Bestandteil der Auffassung vom Beamtentum war und ist (vgl. S. 143 - 145). Balzer geht aber noch darüber hinaus und vertritt, gegen die herrschende Lehre, die Auffassung, daß es in einer Republik kein Streikrecht für Bedienstete des öffentlichen Dienstes geben kann, was sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten lasse (S. 146). Die Pflicht der Verwaltung zur Sicherstellung des Vollzugs der Gesetze würde durch einen Streik des öffentlichen Dienstes verletzt, was der Verfasser völlig zu recht herausstreicht. Er argumentiert stringent auf der staatsrechtlichen Ebene, die hier unbedingt anzusetzen ist: „Das störungsfreie Funktionieren des Staates in allen seinen Teilen und auf allen Gebieten ist für die allgemeine Wohlfahrt von so wichtiger Bedeutung, dass eine Unterbrechung der Arbeit bei den Trägern der öffentlichen Verwaltung die Allgemeinheit so unmittelbar berührt, dass ein Staat sich selber aufgeben würde wenn er seinen Bediensteten gestatten wollte, ihre Interessen im Rahmen eines Streikes durchzusetzen“ (S. 148).

Eine im Rahmen einer Dissertation sicher nötige Beschränkung der Arbeit liegt darin, daß man eine Art komparatistische Auseinandersetzung mit der Stellung des Beamtentums in anderen Staaten nur ansatzweise findet (vgl. S. 70). Zu denken ist hierbei vor allem an Staaten, die ebenfalls im allgemeinen als Republiken anzusprechen sind, aber kein Berufsbeamtentum im eigentlichen Sinne kennen oder dieses abgeschafft haben. Zwar wäre eine solche Untersuchung sicherlich nicht ganz leicht, im Lichte des starken und emphatischen Republikbegriffs aber doch notwendig. Denn die Notwendigkeit des Berufsbeamtentums kann einerseits theoretisch-rechtsdogmatisch hergeleitet werden, aber auch hinsichtlich ihres faktischen Funktionierens bewertet werden. Deutschland kann als das „klassische Land des Beamtentums“ angesehen werden (S. 70; Zitat von O. Hintze), zweifellos eine der großen Errungenschaften der deutschen Geschichte.

Die Frage nach dem Beamtentum ist eine grundsätzliche, doch ist stets auch zu bedenken, welches denn die „Grenzen der Wirksamkeit des Staates“ (W. v. Humboldt) sind. Es dürfte nicht ganz leicht sein, die Grenze zu bestimmen, ab wann nicht mehr davon gesprochen werden könnte, daß die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel von Angehörigen des öffentlichen Dienstes erbracht wird, die in einem öf-

fentlich-rechtlichen Treueverhältnis stehen (Art. 33 Abs. 4 GG). Balzer weist aber darauf hin, daß heute tendentiell das Verhältnis von Beamten und anderen Angestellten des öffentlichen Dienstes nicht mehr dem vom Grundgesetz vorgesehenen Konzept entspricht. Problematisch seien ebenfalls Phänomene der Ämterpatronage, die der Verfasser vor allem damit in Zusammenhang bringt, daß die Parteien einen über ihre grundgesetzliche Rolle (Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes; vgl. S. 149) hinausgehenden Einfluß auf den Staat gewonnen haben, was nach der von Karl Albrecht Schachtschneider und anderen vertretenen Auffassung republikwidrig ist und bekämpft werden müßte. Insbesondere müßte dies bedeuten, Beamten die Mitgliedschaft in Parteien zu untersagen; es bedeute aber auch z.B. das Verbot für Richter, kommunalpolitische Ämter auszuüben, in denen sie eine Art von Rechtsetzung beeinflussen können. Das Berufsbeamtentum hat jedenfalls die Aufgabe, in der zum Parteienstaat deformierten Bundesrepublik Deutschland als Ausgleichsfaktor zu wirken (S. 148).

Mit dem Nachweis, daß das Berufsbeamtentum der republikanischen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Grundgesetz entspricht, ist die Frage nach dem Umfang dieses Beamtentums noch nicht beantwortet. Hier wäre noch im einzelnen zu prüfen, welche Tätigkeiten konkret als Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse zu verstehen sind. Dabei ist es jedoch ein altes Problem, wie Balzer auch anführt, daß man nicht genau sagen kann, jedenfalls keine Übereinstimmung darüber herrscht, was unter hoheitsrechtlichen Befugnissen zu verstehen sei. Zwar sei es klar, daß der Bereich der Eingriffsverwaltung, die Eigentum und Freiheit der Bürger tangiert, hierunter zu rechnen sind, doch läßt sich dies nicht in abstrakter Form grundsätzlich bestimmen. Im Zuge der verschiedenen Formen von Privatisierung kann sich zudem auch ändern, was der Staat als seine eigene Aufgabe ansieht. Sollte er zu der Auffassung gelangen, daß ein bestimmter Tätigkeitsbereich nicht mehr verfolgt werden sollte, so hat der Staat diese Option, was in einem solchen Falle hieße, daß es sich dabei nicht mehr um hoheitliche Aufgaben handelt, die also auch nicht mehr von Beamten geleistet werden müssen. Es müsse aber in jedem Falle den Beamten ein „substantieller Tätigkeitsbereich“ verbleiben (S. 187).

Es wäre interessant, über die rechtsdogmatische Betrachtung hinaus auch empirisch gestützte Überlegungen zur Häufigkeit von Korruption etc. in Ländern mit unterschiedlichen Systemen des öffentlichen Dienstes (falls so etwas überhaupt möglich ist) anzustellen. Insbesondere wäre aus naheliegenden Gründen auch ein Blick auf die angelsächsischen Länder von Interesse. Diese Punkte sind nicht als Kritik der Arbeit von Balzer zu verstehen, sondern unterstreichen die Bedeutung, die einem angemessenen Verständnis des Berufsbeamtentums und der Staatskonzeption der Republik zukommt. Der Verfasser hat überzeugend dargetan, daß ein Berufsbeamtentum nach dem Grundgesetz für die notwendigen klassischen Staatsaufgaben nicht abgeschafft werden kann, ohne daß damit das Republikprinzip selbst in Frage gestellt wäre. Ob seine Deutung, das Berufsbeamtentum falle unter die Ewigkeitsklausel Art. 79 Abs. 3 GG, allgemeine Zustimmung finden wird, bleibt abzuwarten. Allerdings hat gerade die Darlegung zu den

hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gezeigt, daß nicht alle notwendig mit einer Sache verbundenen Aspekte in den Gesetzestexten selbst zu finden sind. Daher muß auch hier anerkannt werden, daß die Logik der Sache, folgt man dem Republikverständnis Balzers (wofür in der Tat einiges spricht), zwingend die Notwendigkeit des Berufsbeamtentums als eines materiellen Bestandteiles des Grundgesetzes belegt.

Die (wie bei Juristen erfreulich häufig anzutreffen) konzise und argumentativ klare Dissertation behandelt eine wichtige Frage von grundsätzlicher Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland, der weite Verbreitung zu wünschen ist. Denn wo sich eine zarte Renaissance des Staatsdenkens³ und der Staatstheorie⁴ andeutet, wird man auch über die Bedeutung eines politisch unabhängigen und rechtsstaatlichen Grundsätzen verpflichteten Berufsbeamtentums für den Staat der Zukunft große Aufmerksamkeit widmen müssen. Nicht zuletzt im Kontext der weiteren Entwicklung der Europäischen Union dürften sich hier noch bedeutsame Fragen stellen.

Till Kinzel

QUELLE

Informationsmittel (IFB) : digitales Rezensionsorgan für Bibliothek und Wissenschaft

<http://ifb.bsz-bw.de/>

³ **Den Staat denken** : der Leviathan im Zeichen der Krise / Rüdiger Voigt. - 1. Aufl. - Baden-Baden : Nomos-Verlagsgesellschaft, 2007. - 359 S. ; 23 cm. - (Staatsverständnisse ; 12). - ISBN 978-3-8329-2457-7 : EUR 44.00 [#0277]. - Rez. in **IFB**: <http://ifb.bsz-bw.de/bsz259331147rez.htm>

⁴ **Die Kategorie öffentlicher Güter als Grundlage von Staatstheorie und Staatswissenschaft** / Hartmuth Becker. - Berlin : Duncker & Humblot, 2002.