

Der Gerechtigkeitsauftrag des Beamten

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Beamtinnen und Beamte haben ihre Aufgaben „unparteiisch und gerecht“ zu erfüllen. So steht es in § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG. Doch was ist mit „gerecht“ gemeint – und was nicht? Der vorliegende Beitrag versucht, eine Antwort auf diese Frage zu geben.

I. Einleitung

In §§ 33 ff. BeamStG und in §§ 60 ff. BBG wird die grundsätzliche rechtliche Stellung der Beamten geregelt. Es finden sich dort auch die wichtigsten Pflichten der Beamten. § 33 BeamStG und § 60 BBG¹ sprechen plakativ von „Grundpflichten“. Der jeweilige Absatz 1 Satz 2 der beiden Vorschriften lautet in seinem ersten Teil: „Sie haben ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen...“ Gerechtigkeit sei nicht mehr als ein „schöner Traum der Menschheit“ hat der berühmte österreichische Rechtstheoretiker *Hans Kelsen* einmal bemerkt². Gleichwohl scheint § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG den Beamten einen Auftrag zur Gerechtigkeit zu geben. Obwohl es sich bei der genannten Norm um eine der Fundamentalnormen des Beamtenrechts handelt, die einen wichtigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) formuliert, ist sie in der Theorie und Praxis des Beamtenrechts blass geblieben. Zumal darüber, was mit „gerecht“ in § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG gemeint ist oder gemeint sein könnte, ist bislang weder in der Literatur³ noch in der Rechtsprechung näher reflektiert worden. Das erscheint angesichts des ernüchternden Diktums von Hans Kelsen auch nicht verwunderlich. Gleichwohl ist § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG geltendes Recht. Es erscheint daher sinnvoll und notwendig, die Bedeutung und Reichweite des Wortes „gerecht“ im System des Beamtenrechts auszuloten. Dies ist Gegenstand der nachfolgenden Überlegungen.

Man könnte dazu zunächst die These vertreten, die mangelnde Bedeutung des Wortes „gerecht“ in der gerichtlichen Praxis sowie die nur gering ausgeprägte Reflexion in der beamtenrechtlichen Literatur zeigten, dass das Desiderat einer gerechten Aufgabenerfüllung des Beamten keine eigene Bedeutung und Relevanz entfalten könnte. Es handele sich lediglich um einen deklaratorischen Appell an das Amtsethos des Beamten, bestenfalls noch um einen Programmsatz. Zudem gebe es keine konsentierten Gerechtigkeitsmaßstäbe und solche könne es in einer pluralistischen, demokratischen Gesellschaft letztlich auch gar nicht geben (II.). Solcher Skepsis über die Bedeutung des § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG ist insoweit zuzustimmen, als der Beamte unzweifelhaft kein Recht hat, seine eigenen Vorstellungen von Gerechtigkeit oder solche einer bestimmten Gruppe an die Stelle der Entscheidungen der Verfassung und der demokratisch legitimierten Organe des Staates zu setzen. Der Gerechtigkeitsauftrag an den Beamten in § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG darf also nicht als politischer Gestaltungsauftrag (miss)verstanden werden (III.). Allerdings folgt daraus nicht, dass sich § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG keinerlei Substanz zusprechen lässt. Vielmehr können dem Gerechtigkeitsauftrag des Beamten Direktivwirkungen zur Konkretisierung, Präzisierung und Weiterentwicklung bereits anderweit bestehender Pflichten erschlossen werden (IV.). Gemeinsam mit Art. 20 Abs. 3 GG und der dort enthaltenen Bindung der vollziehenden Gewalt an „Gesetz und Recht“ sowie dem in Art. 20

Abs. 4 GG verankerten Widerstandsrecht enthält § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG ein deutliches Votum gegen einen (zu) strikten Rechtspositivismus in der öffentlichen Verwaltung.

II. Bedeutungslosigkeit des Gerechtigkeitsauftrags?

Zunächst ist der Frage nachzugehen, ob der Gerechtigkeitsauftrag in § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG überhaupt Bedeutung entfalten kann. Dies könnte man aus drei Gründen verneinen: Zunächst zeige bereits die mangelnde praktische Relevanz des Gerechtigkeitsauftrags dessen Bedeutungslosigkeit (1.). Es könne es sich dabei allenfalls um einen Programmsatz mit Appellcharakter handeln (2.). Schließlich gehe der Gerechtigkeitsauftrag schon deswegen ins Leere, da es für die Inhalte von Gerechtigkeit keine konsentierten und auch keine (letzt)begründbaren Maßstäbe gibt, Gerechtigkeit eben nur ein „schöner Traum“ sei⁴ (3.).

1. Fehlende praktische Bedeutung?

§ 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG hat in der beamtenrechtlichen Rechtsprechung bislang keine Bedeutung erlangt und keine Konkretisierung erfahren. Offensichtlich spielt das Wort „gerecht“ weder in der beamtenrechtlichen Praxis noch in der beamtenrechtlichen Rechtsprechung eine Rolle. Es wäre jedoch ein Fehlschluss, aus der fehlenden zumal forensischen Bedeutung des Gerechtigkeitsauftrags zu schließen, dass dieser praktisch irrelevant sei. Vielmehr könnte es auch so sein, dass in der beamtenrechtlichen Praxis über Bedeutung und Reichweite des Wortes „gerecht“ keine Meinungsverschiedenheiten entstehen, zumindest keine Meinungsverschiedenheiten derart, dass es darüber zu einem gerichtlichen Verfahren kommt. Anders formuliert: Allein daraus, dass der Gerechtigkeitsauftrag die Rechtsprechung bislang nicht befasst hat, lässt sich nicht schließen, dass dieser in der täglichen Praxis des Handelns von Beamten keine Rolle spiele.

2. Beschränkung auf Programmsatz mit Appellcharakter?

Man könnte zweitens der Meinung sein, der in § 33 Abs. 1 Satz 2 BeamStG verankerte Gerechtigkeitsauftrag habe lediglich einen appellativen Programmcharakter, der auf das Amtsethos des Beamten, auf das Beamtenethos⁵ einwirken solle. Mehr könne der Gerechtigkeitsauftrag schon deswegen nicht leisten, da sich die konkreten Pflichten und Obliegenheiten des

1) Nachfolgend wird lediglich § 33 Abs. 1 S. 2 BeamStG zitiert.

2) *Kelsen*, Was ist Gerechtigkeit? 1953 (Nachdruck Stuttgart 2000), S. 52.

3) In den Kommentaren wird das Wort „gerecht“ zumeist nicht näher erläutert oder mit „unparteiisch“ gleichgesetzt, vgl. z.B. *Reich*, Beamtenstatusgesetz, 2. Aufl. 2012, § 33, Rn. 4; *Zängl*, in: *Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl*, Beamtenrecht in Bayern, BeamStG, § 33, Rn. 34 ff.

4) Vgl. den Nachweis in Fn. 2.

5) Dazu *Lindner*, Zur politischen Legitimation des Berufsbeamtentums, 2014, S. 40 ff.