

Die Beschränkung der politischen Betätigung der Bundesbeamten in den Vereinigten Staaten.

Dr. Angèle Auburtin, Assistentin im Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, z. Zt. New Haven, Yale University School of Law.

Für Deutschland, das durch das letzte Volksbegehren zu besonderem Nachdenken über die Frage der politischen Betätigung der Beamten veranlaßt worden ist, ist es lehrreich, das Beispiel eines Landes, das das Verbot der politischen Betätigung der Beamten kennt, in seiner Entstehung, seinem Umfang, seiner Durchführung, seiner Begründung und seinem Wesen näher zu untersuchen. Es soll im folgenden die Regelung des amerikanischen Bundes unter gelegentlicher Bezugnahme auf einzelstaatliches Material dargestellt werden.

I.

Die *Entstehung* der Beschränkung der politischen Betätigung der Beamten in den Vereinigten Staaten steht im Zusammenhang mit der Civil-Service-Reform-Bewegung der sechziger bis achtziger Jahre ¹⁾. Diese wollte das bis dahin herrschende "*Spoils System*", die Neubesetzung der Ämter bei jedesmaligem Wechsel der Regierungspartei als Belohnung für der Partei geleistete Dienste, durch das "*Merit System*", die Ämterbesetzung nach sachlichen Qualitäten, ersetzen. Das Beutesystem hat seine Grundlage in dem durch Article II section 2 der Bundesverfassung bestimmten Ernennungsrecht des Präsidenten unter Mitwirkung des Senats für die wichtigsten Klassen der Beamten und hat sich als Konsequenz gewisser demokratisch-liberaler Gedanken entwickelt: nämlich der Forderung, daß die Regierung jeweils der Majorität der Volksmeinung entsprechen solle, der Überzeugung, daß Staatstätigkeit ohne weiteres von jedem Bürger geleistet werden könne, des Wunsches, daß ein größtmöglicher Teil der Bürger auch wirklich Gelegenheit dazu haben solle, und des Mißtrauens gegen die Bürokratie. "To the victors belong the spoils" ist nur eine Depravation des echt demokratischen Prinzips "rotation in office".

In den ersten Jahren haben die Präsidenten von ihren Rechten

¹⁾ Vgl. insbesondere Carl Russell Fish, *The Civil Service and the Patronage*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2. Aufl. 1920.

hinsichtlich der Beamten noch einen weisen Gebrauch gemacht. Obwohl bereits Jefferson der Partei geleistete Dienste zu einem Ernennungsgrund machte und so technisch das Beutesystem einführte, ist es zu den großen Mißbräuchen erst mit der Wahl des Präsidenten Jackson 1829 gekommen. Die Mißstände hielten jahrzehntelang an, bis schließlich 1881 die Ermordung des Präsidenten Garfield durch einen unbefriedigten Stellensucher den unmittelbaren Anlaß zu einer bereits seit längerer Zeit vorbereiteten Reform gab. Diese geschah am 16. Januar 1883 durch die »Civil Service Act«²⁾, die die Beamtenschaft zu einem großen Teil entpolitisierte. Hierbei wurde das Schwergewicht auf Ernennung und Entlassung der Beamten gelegt, um sowohl die Auswahl nach sachlichen Gesichtspunkten zu garantieren, als auch einen Anreiz zur Bewerbung für besonders qualifizierte Personen zu schaffen. Zu diesem Zwecke wurde eine Kommission geschaffen, die für eine gewisse Klasse von Beamten der Stelle, die die Anstellung vorzunehmen hat, auf Grund von Wettbewerbsprüfungen drei Kandidaten vorzuschlagen hat.

Es ist bei dieser Gelegenheit darauf aufmerksam zu machen, daß, wenn im folgenden von Beamten gesprochen wird, dies in einem abkürzenden Sinne für im Staatsdienst stehende Personen geschieht. Diese weite Fassung ist durch die positiv-rechtliche Regelung notwendig. Abgesehen davon, daß es streng genommen den »Beamten« im deutschen Sinne, wie er aus bestimmten historischen Voraussetzungen und einer bestimmten Staatsideologie erwachsen ist, in Amerika nicht gibt, stellen in den Vereinigten Staaten auch die Personen, die die Tätigkeit unserer Beamten ausüben, zum mindesten im Hinblick auf die hier zu untersuchende Frage keine selbständige Gruppe dar. Einteilungen werden dort an anderer Stelle gemacht, und zwar nicht nach sachlichen, sondern mehr nach äußerlichen, historisch zufälligen Kriterien.

Die für die Frage des Verbots der politischen Betätigung wichtige Einteilung des United States Civil Service, d. h. der Stellen der Exekutive im Gegensatz zu Legislative und Justiz, mit Ausschluß von Heer und Marine, ist die zwischen klassifiziertem und unklassifiziertem Dienst³⁾. Zum unklassifizierten Dienst gehört einmal die Gruppe der vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats zu ernennenden Beamten, also die politisch anstellbaren, wenn auch für manche, wie z. B. für die Postmeister der ersten drei Klassen, der Präsident freiwillig seit 1921 die Ernennung von einer vorhergehenden Prüfung durch die Civil Service Commission abhängig macht. Es handelt sich bei dieser Gruppe nicht

²⁾ 22 Stat. a. L. 403.

³⁾ Vgl. zum folgenden D. H. Smith, The United States Civil Service Commission Its History, Activities and Organization. Baltimore 1928 (Institute for Government Research, Service Monographs No. 49), insbes. S. 43 f.

nur um solche, die ein politisches Amt im materiellen Sinne innehaben. So fallen z. B. auch die drei Commissioners der Civil Service Commission unter diese Gruppe. Alle diese Beamten bekleiden ihr Amt "at the pleasure" des Präsidenten, wenn auch manche Ämter, wie etwa die der Leitung der wissenschaftlichen Büros des Landwirtschaftsministeriums, faktisch meist lebenslänglich bekleidet werden. Zum unklassifizierten Dienst gehört ferner die Gruppe, die ausdrücklich durch Gesetz oder Verordnung vom klassifizierten Dienst ausgenommen ist, wie z. B. der Konsulardienst, die Stellen beim Federal Reserve Board usw. Endlich werden auch die ungelerten Arbeiter zum unklassifizierten Dienst gerechnet. Alle übrigen Beamten gehören zum klassifizierten Dienst, d. h. fallen unter die Civil Service Act. Es sind: "... all officers and employees in the executive civil service of the United States, heretofore or hereafter appointed or employed, in positions now existing, or hereafter to be created, of whatever function or designation, whether compensated by a fixed salary or otherwise..." 4). Danach zählen also dazu auch technische Angestellte, Mechaniker usw. Im Laufe der Jahre ist die Zahl der unter den klassifizierten Dienst fallenden Stellen gewachsen, und zwar werden immer mehr auch die höher bezahlten Stellen erfaßt, während im Anfang nur die niedrigst bezahlten darunter fielen. Die Zahl ist von 13 780 Stellen im Januar 1884 auf 445 957 Ende Juni 1929 angewachsen 5). Das macht nicht ganz 80% aller Stellen des United States Civil Service aus. Die Abgrenzung im klassifizierten und unklassifizierten Dienst ist demnach, wie schon angedeutet, eine willkürliche. Es sagt Beard 6): "... we have never divided federal offices on any logical theory into positions that are political in character and those that are professional and technical. Some high posts are under the merit system and some low positions are not."

Wenn man also die politischen Rechte des Personenkreises, der in Deutschland den Beamten entsprechen würde, in den Vereinigten Staaten feststellen will, so muß man zwei Gruppen betrachten, von denen bei beiden nur ein Teil in unserem Sinne als Beamte angesprochen werden könnte. Es muß also schon jetzt nachdrücklich darauf hingewiesen werden, daß, wenn man an die Untersuchung unter einem rechtsvergleichenden Gesichtspunkt herantritt, man sich darüber klar sein muß, daß die Vergleichsgegenstände ihrem Umfange nach nicht kongruent sind, ganz abgesehen von gewissen wesensmäßigen Verschiedenheiten, die später noch mehr beleuchtet werden sollen.

4) Civil Service Rule II, Section 1. Abgedruckt in Civil Service Act and Rules, Statutes, Executive Orders, and Regulations with Notes and Legal Decisions, Amended to March 1928. United States Government Printing Office, Washington 1928.

5) 46 Rep. C. S. C. (1929) 16.

6) Charles A. Beard, American Government and Politics. New York, 5. Aufl. 1928, S. 313.

II.

Was den *Umfang* des Verbots der politischen Betätigung anbelangt 7), so finden sich in der Civil Service Act selbst folgende Vorschriften: Es ist nach section II, 2, 5 niemand, der im öffentlichen Dienst steht, deswegen zu Beiträgen zu einem politischen Fonds oder zu politischer Dienstleistung verpflichtet, und niemand darf wegen einer diesbezüglichen Weigerung beeinträchtigt werden. Diese Vorschrift wurde notwendig, da es vorgekommen ist, daß Beamte das ganze erste Jahresgehalt der Partei, durch die sie angestellt waren, abgeben mußten 8). Im Zusammenhang damit steht die positive Verpflichtung der section II, 2, 6, daß die Amtsgewalt oder der amtliche Einfluß nicht dazu gebraucht werden soll, die politische Betätigung irgend jemandes zu erzwingen. Wegen des bereits erwähnten Mißbrauchs sind die politischen Beitragszahlungen in sections XI—XV noch unter besondere Verbote gestellt. In section XI wird jedem, der Gehalt oder Entgelt vom Schatzamt empfängt, also nicht bloß den Beamten des klassifizierten Dienstes, verboten, direkt oder indirekt politische Beiträge von einem anderen, der im Staatsdienst steht, zu fordern oder zu empfangen 9). Nach einem Gutachten des Attorney General fällt jedoch das Empfangen freiwilliger Beiträge nicht unter diese Vorschrift 10). Es ist ferner in section XIV dem Beamten die politische Beitragszahlung an einen, der im Dienst der Vereinigten Staaten steht, verboten. Dritten Personen ist es in section XII nicht gestattet, in Amtsgebäuden Beiträge einzusammeln. Alle diese Verbote sind in erster Linie als Schutzbestimmungen für die Beamten selbst gedacht. Sie sind in den Criminal Code aufgenommen 11). Ihre Verletzung wird nach section XV der Civil Service Act mit Geldstrafe bis zu 5000 Dollar oder mit Haft bis zu 3 Jahren bestraft. Für Beamte, die nicht vom Präsidenten mit Zustimmung des Senats ernannt werden, steht auch noch die Strafe der sofortigen Entlassung darauf 12).

Bei dieser Einschränkung der politischen Betätigung innerhalb der Beamtenschaft selbst, wie sie in der Civil Service Act gegeben ist und die in erster Linie einen Zwang auf politischem Gebiet den Beamten gegenüber verhindern will, ist die Gesetzgebung aber nicht stehenge-

7) Vgl. zu diesem Abschnitt außer dem unter Anmerkung 4 Angegebenen noch: Information Concerning Political Assessments and Partisan Activity of Federal Officeholders and Employees; United States Civil Service Commission, Form 1236 (1926).

8) Siehe ein Zitat bei Fish aaO. S. 184.

9) Ein Gesetz, das den nicht vom Präsidenten ernannten Beamten dies verbot, bestand bereits seit 1876, ist aber wenig wirksam gewesen. August 15, 1876. c. 287 § 6. 19 Stat. a. L. 169.

10) 21 Opinions of the Attorney General 298 (1896).

11) Sec. 118—122, 18 U. S. C. A. §§ 208—212.

12) 18 U. S. C. A. § 213.

blieben. Bereits 1886 hatte der Präsident Cleveland in einem Executive Order ¹³⁾ alle Beamten vor der politischen Betätigung im allgemeinen, also auch der freiwilligen, außerdienstlichen, gewarnt. Einzelne Ministerien erließen daraufhin entsprechende Dienstanweisungen ¹⁴⁾. Doch fehlte es hierbei an Gleichförmigkeit; und an eine energische Durchführung war nicht zu denken, da damals die politische Betätigung der Beamten noch zu fest eingebürgert war. Die Civil Service Commission konnte zu dieser Zeit den Departments lediglich Informationen liefern ¹⁵⁾.

Der entscheidende Schritt in dieser Hinsicht geschah im Juni 1907 durch den Präsidenten Roosevelt, der in der Civil Service Rule I section 1 den Beamten des klassifizierten Dienstes das Recht der politischen Betätigung mit Ausnahme des Stimmrechts und des Rechts der privaten Meinungsäußerung genommen hat. Die entscheidende Stelle lautet:

“... Persons who by the provisions of these rules are in the competitive classified service, while retaining the right to vote as they please and to express privately their opinions on all political subjects, shall take no active part in political management or in political campaigns.”

Dieses Verbot ist in der Praxis sehr weit ausgelegt worden ¹⁶⁾. Es ist danach unter anderem die aktive Teilnahme an den Beratungen der Parteikonventionen, wenn auch nicht die passive Teilnahme und Abstimmung verboten, ebenfalls die aktive Beteiligung in einem politischen Klub, wenn auch nicht die Mitgliedschaft. Nicht gestattet ist die Tätigkeit als Lobbyist und jede andere Tätigkeit in Verbindung mit der direkten Gesetzgebung oder verfassungsändernden Vorschlägen. Interessant im Hinblick auf jüngste Ereignisse in Deutschland ist, daß das Zirkulieren, aber nicht die Unterzeichnung von politischen Petitionen mit Einschluß des Volksbegehrens und des Referendums verboten ist. Nicht gestattet ist die Leitung einer politischen Zeitung, ebenfalls nicht das Schreiben von parteipolitischen Zeitungsartikeln. Unerlaubt ist auch ein öffentlicher Angriff auf einen Amtskandidaten. Reden über sittliche und moralische Fragen sind den Beamten gestattet; aber wenn zwei oder mehrere Parteien für entgegengesetzte Maßnahmen in dieser Sache sind, wird die Frage eine politische und fällt unter das Verbot, wie etwa die Alkoholfrage und die des Frauenstimmrechts. Auch für die politische Betätigung des Ehepartners und sonstiger Familienmit-

¹³⁾ Information aaO. S. 12.

¹⁴⁾ Eine Reihe davon sind abgedruckt in 24 Rep. C. S. C. (1907) 56 f.

¹⁵⁾ 19 Rep. C. S. C. (1902) 21.

¹⁶⁾ Vgl. außer Information aaO. Lewis Mayers, *The Federal Service, a Study of the System of Personnel Administration of the United States Government*. New York, London 1922 (The Institute for Government Research) S. 162 f. und 42 Rep. C. S. C. (1925) 34.

glieder ist der Beamte verantwortlich, wenn damit nur indirekt geschieht, was direkt zu tun verboten wäre. Nicht unter dieses Verbot fallen jedoch politische Beitragszahlungen.

Man hatte auch versucht, das Petitionsrecht der Beamten des klassifizierten Dienstes durch eine Anzahl von Executive Orders, der letzte vom 8. April 1912¹⁷⁾, einzuschränken. So sollten Petitionen in öffentlichen Angelegenheiten nur über die vorgesetzten Chefs der Departments gehen, die sie dann, mit ihrer persönlichen Einstellung versehen, weiterzugeben hatten. Durch Gesetz vom 24. August 1912 sec. 6 ist den Beamten jedoch das Petitions- und Informationsrecht garantiert worden¹⁸⁾.

Die Einschränkungen, die bis jetzt betrachtet worden sind, haben sich, soweit dies nicht besonders hervorgehoben worden ist, nur auf die Beamten des klassifizierten Dienstes bezogen. Für die übrigen, also insbesondere die vom Präsidenten politisch ernannten Beamten bestehen sie nicht in gleichem Maße. In einem Brief vom 13. Juni 1902¹⁹⁾ hat in kritischer Anknüpfung an die Verordnung des Präsidenten Cleveland Präsident Roosevelt auseinandergesetzt, daß eine gleiche Beschränkung für die, die aus politischen Erwägungen gewählt sind, wie für die, bei denen das politische Moment ausdrücklich ausgeschaltet ist, unmöglich sei. Als einzige, auch für erstere bei der politischen Betätigung geltende Schranken zählt er auf, daß sie nicht ihr Amt zur Kontrolle politischer Bewegungen benutzen, daß sie ihre Dienstpflichten nicht vernachlässigen und daß sie keinen öffentlichen Skandal durch ihre Tätigkeit hervorrufen dürfen.

Darüber hinaus sind Einschränkungen nur auf dem Wege der Dienstvorschriften von der Mehrzahl der Departments vorgenommen worden²⁰⁾. Dazu gehören außer den von Roosevelt aufgestellten Einschränkungen, soweit man nicht für einige Klassen die Vorschriften des Civil Service einfach übertragen hat²¹⁾, auch beispielsweise noch das Verbot, Vorsitzender einer politischen Konvention zu sein, Primaries zu organisieren, die aktive Führung einer Wahlkampagne zu übernehmen, Mitglied eines politischen Komitees, das Fonds erhebt, zu sein usw. Es wird den vom Präsidenten ernannten Postbeamten in einer Verordnung vom 17. August 1926²²⁾ zwar Teilnahme an der politischen

¹⁷⁾ 29 Rep. C. S. C. (1912) 23, Information aaO. S. 19.

¹⁸⁾ 37 Stat. a. L. 555.

¹⁹⁾ Information aaO. S. 12 f., auch 19 Rep. C. S. C. (1902) 146 f.

²⁰⁾ Belege Information aaO. S. 13; siehe auch Verordnung des Treasury Department, 27. Juli 1916, 33 Rep. C. S. C. (1916) IX, für das Eisenbahnwesen, als dieses bundesstaatlich war, Verordnung 31. August 1918, 35 Rep. C. S. C. (1918) XVII.

²¹⁾ Wie eine Verordnung des Navy Department vom 14. Mai 1908, die alle Arbeiter und Mechaniker auf der Station unter diese Regel stellt. 25 Rep. C. S. C. (1908) 72.

²²⁾ Information aaO. S. 13.

Kampagne wie jedem privaten Bürger gestattet, aber es wird nicht für weise gehalten, daß sie besondere Ämter übernehmen oder in politischen Kampagnen hervortreten.

Von dem Verbot der politischen Betätigung der Beamten sind auf dem Verordnungswege sowohl für die Regelung des klassifizierten als des unklassifizierten Dienstes im Interesse der Wahl in besonderen Fällen Ausnahmen zugelassen worden. Nach einem Executive Order vom 27. August 1919 kann, wenn nach der Meinung des Marine- oder Kriegsministers das Verbot das Ergebnis einer lokalen Wahl, deren Parole wesentlich die lokale Wohlfahrt der Bundesangestellten in der Umgebung einer Marine- oder Militärstation berührt, beeinflussen würde, den betreffenden Angestellten, auf die sonst das für die klassifizierten Beamten geltende Verbot ausgedehnt ist, die aktive Teilnahme an der lokalen Wahl gestattet werden. Jedoch darf es dabei nicht zu einer Dienstvernachlässigung und Erregung von Ärgernis kommen ²³). Ferner wurden den während des Krieges bundesstaatlichen Eisenbahnbeamten, denen durch eine Verordnung die politische Tätigkeit untersagt war, Ausnahmen gestattet in Gemeinden, die fast nur aus Eisenbahnbeamten bestehen und in denen eine angemessene Verwaltung es notwendig macht, daß die Beamten lokale politische Ämter innehaben ²⁴).

In den Einzelstaaten ist im Gegensatz zu den meisten Reformbewegungen die Beamtenreform erst später als im Bund eingeführt worden. Sie besteht auch jetzt noch nicht in allen Staaten. Das hängt damit zusammen, daß in den Staaten die Parteien noch in stärkerem Maße von ihrem historisch erworbenen Recht nicht lassen wollen, Stellen, auch wenn sie nicht politisch sind, zu besetzen ²⁵). In einzelnen Fällen sind jedoch die Beschränkungen der politischen Freiheit der Beamten sogar noch größer. So fällt beispielsweise in Philadelphia unter das Verbot der politischen Betätigung auch schon der bloße Besuch einer Parteiversammlung ²⁶).

III.

Untersucht man die *Durchführung* dieser Gesetze und Verordnungen, so haben bereits die eben erwähnten Ausnahmen von dem Verbot gezeigt, daß rechtlich die Möglichkeit einer unterschiedlichen, der Besonderheit des Falles entsprechenden Behandlung gegeben ist. Das hat auch Roosevelt schon in dem bereits erwähnten Brief vom 13. Juni 1902 gesagt: "... Each case must be decided on its merits.

²³) Information aaO. S. 10.

²⁴) 35 Rep. C. S. C. (1918) 172 f.

²⁵) Beard aaO. S. 589.

²⁶) Rules of the Civil Service Commission of the City of Philadelphia. Rule XIX sec. 23 (nach einer Ausgabe von 1920).

For instance, it is obviously unwise to apply the same rule to the head of a big city Federal office, who may by his actions coerce hundreds of employees, as to a fourth-class postmaster in a small village who has no employees to coerce and who simply wishes to continue to act with reference to his neighbors as he always has acted ²⁷⁾."

Über die Befolgung der Verbote hat die Civil Service Commission zu wachen. Sie hat Untersuchungen anzustellen in Fällen, wo es sich um Verletzungen durch Beamte des klassifizierten Dienstes oder durch Arbeiter, Mechaniker und Angestellte, die durch Verordnung der Departments derselben Regel unterstellt sind, handelt. Auf Veranlassung des Präsidenten kann sie auch andere Fälle untersuchen und darüber dem Präsidenten berichten ²⁸⁾. Jedoch nur bei zwei Gruppen von im Bundesstaatsdienst stehenden Personen, den Landbriefträgern und Angestellten, die in gewissen, dem Distrikt von Columbia anliegenden Städten wohnen, hat die Commission durch Executive Order vom 30. Dezember 1911 bzw. 14. Februar 1912 das Recht, selbst bindend die Strafe, zu der auch die der Entlassung gehört, festzusetzen ²⁹⁾. In allen anderen Fällen hat sie nur die Strafe dem Department vorzuschlagen, das in der Verhängung frei ist. Mehrfach hat die Commission in ihren Jahresberichten auf die Unzulänglichkeit dieser Regelung hingewiesen. Sie hat sich namentlich in der ersten Zeit darüber beschwert, daß die Departments den Vorschlägen nicht immer entsprochen haben ³⁰⁾, während in den letzten Jahren nach dem Bericht dies meist der Fall gewesen ist ³¹⁾. Andererseits wenden sich jedoch manchmal die Chefs der Departments, so der Postmaster General, in Fällen, die ihrer alleinigen Aufsicht unterstehen, generell an die Kommission um Rat ³²⁾.

Nach den Berichten nehmen die Verletzungen des Verbots der politischen Betätigung der Beamten dank der Aufklärung und der besonderen Warnungen jedesmal vor den Wahlen ab. Übertretungen sind naturgemäß in den Jahren einer Präsidentschaftswahl am größten. Die meisten sollen im Postdienst bei den Landbriefträgern und den Postmeistern der vierten Klasse vorkommen, weil diese, wenigstens bis vor kurzem, von Kongreßmitgliedern empfohlen wurden ³³⁾. Es wurden, um ein Beispiel zu geben, im Finanzjahr 1929 139 Fälle von der Civil Service Commission untersucht. Davon führten 6 zu Entlassungen, 11 zur Suspension oder Gehaltsverkürzung, 60 zu Verwarnungen und

²⁷⁾ Information aaO. S. 12.

²⁸⁾ 38 Rep. C. S. C. (1921) 141.

²⁹⁾ 29 Rep. C. S. C. (1912) 31.

³⁰⁾ 32 Rep. C. S. C. (1916) 13.

³¹⁾ 39 Rep. C. S. C. (1922) XXII. 46 Rep. C. S. C. (1929) 19.

³²⁾ 31 Rep. C. S. C. (1914) 15.

³³⁾ 46 Rep. C. S. C. (1929) 18.

Verweisen. Es handelte sich bei den Entlassungen u. a. um den Fall der Wahlbestechung, der Kandidierung für ein Amt, bei der Gehaltsverkürzung um den Fall der aktiven Teilnahme an einer Wahlkampagne, der Teilnahme an einer Schulstreitigkeit usw. 34). Diese Zahlen beweisen daß das Verbot der politischen Betätigung nicht bloß auf dem Papier steht, sondern auch durchgeführt wird, wenn man natürlich danach auch nicht sagen kann, ob wirklich der größte Teil der Übertretungen erfaßt wird.

IV.

Es ist nun im folgenden zu untersuchen, wie die *Begründung* des Verbots der politischen Betätigung geschieht, wie man es insbesondere mit den in den Vereinigten Staaten eine so große Rolle spielenden Grundrechten zu vereinigen vermag.

Die Frage hat die Gerichte nur in verhältnismäßig geringem Maße beschäftigt. Grundlegend ist immer noch die Entscheidung *Ex parte Curtis* des Obersten Bundesgerichts vom Jahre 1882 35). Hier handelte es sich um die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes von 1876, das den nicht vom Präsidenten ernannten Beamten innerhalb der Beamtenschaft die Forderung, den Empfang und die Zahlung von politischen Beiträgen verbietet. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit wird bejaht. Es heißt, daß "The evident purpose of Congress in all this class of enactments has been to promote efficiency and integrity in the discharge of official duties, and to maintain proper discipline in the public service. Clearly such a purpose is within the just scope of legislative power..." 36). Auch wird das Verbot als Schutz des Beamten gegen Beitragszahlung unter dem Druck der Furcht vor Entlassung begründet. Diese Entscheidung ist jedoch nicht einstimmig gefallen; in der *Dissenting Opinion* wird das Gesetz als eine Verletzung der Grundrechte und somit als verfassungswidrig dargestellt.

Die Frage des Verbots der außeramtlichen politischen Betätigung für die Beamten ist nicht vor das Bundesgericht gekommen. In den Einzelstaaten ist die Verfassungsmäßigkeit meist bejaht 37), aber

34) 46 Rep. C. S. C. (1929) 18.

35) 106 U. S. 371.

36) S. 373.

37) *McAuliffe v. Mayor, etc., of City of New Bedford*, 29 N. E. 517 (Mass. 1892), eine Vorschrift, die Polizeibeamten Gelderhebungen für politische Zwecke und Mitgliedschaft in einem politischen Komitee verbietet. *People v. Scannell*, 77 N. Y. S. 704 (1902), ein Verbot für Feuerwehrleute, an Klubs teilzunehmen, die die Gesetzgebung bezüglich des Fire Departments beeinflussen wollen. *Duffy v. Cooke*, 86 A. 1076 (Pa. 1913), ein Gesetz, das Beamten in Städten der Klasse I politische Tätigkeit verbietet. *Sarlls v. State*, 166 N. E. 270 (Ind. 1929), ein Gesetz, das die politische Betätigung des *City Managers* verbietet.

auch vereinzelt verneint worden³⁸⁾. In den Entscheidungen zugunsten der Beschränkung steht wie in Ex parte Curtis der Gesichtspunkt der Erhaltung der Disziplin meist an erster Stelle³⁹⁾. Es wird aber auch der Gesichtspunkt geltend gemacht, daß der Staatsdienst ein freiwillig übernommenes Amt sei, dessen Bedingungen man bei Dienst Eintritt kenne und das man, wenn man eine solche Beschränkung nicht wünsche, wieder aufgeben könne⁴⁰⁾. Mit einem für die amerikanische Auffassung sehr charakteristischen Hinweis auf die bei jedem, auch dem privatrechtlichen Dienstverhältnis bestehende Parallele heißt es: "The petitioner may have a constitutional right to talk politics, but he has no constitutional right to be a policeman. There are few employments for hire in which the servant does not agree to suspend his constitutional rights of free speech as well as of idleness by the implied terms of his contract. The servant cannot complain, as he takes the employment on the terms which are offered him"⁴¹⁾. Auch wird gelegentlich die Einschränkung rechnerisch als Äquivalent für die Sicherheit der Stellung begründet⁴²⁾.

Wie man in Ex parte Curtis das sich auf politische Beiträge beziehende Verbot als ein im Interesse des Beamten erlassenes hinstellt, so versucht man auch das Verbot jeglicher politischen Betätigung als Schutzrecht für den Beamten zu begründen⁴³⁾. Man sagt, daß, solange die vorgesetzten höheren Beamten politisch besetzt werden, es keine freiwillige, unbeeinflusste politische Betätigung der unteren Beamten gäbe. Bezeichnend ist, daß Mayers in seinem Buch über den Federal Civil Service sich dagegen wendet, daß Roosevelt in seinem Brief vom Juni 1902 den Gesichtspunkt des Nichtangebrachtseins, des "unseemly", offenbar im Auge hatte, wenn er ohne nähere Bestimmung als Grund für das Verbot für den klassifizierten Beamten angab "precisely the same reasons that a judge, an army officer, a regular soldier, or a policeman is debarred from taking such active part". Mayers läßt gegen diesen objektiven Gesichtspunkt nur den subjektiven, die Ausschaltung jedes Vorteils oder Nachteils für den Beamten gelten: "... It is believed that so far as classified employees are concerned the only real justification for the drastic prohibition of political activity

³⁸⁾ Louthan v. The Commonwealth, 79 Va. 196 (1884), ein Gesetz, das Richtern und staatlichen Schulbeamten aktive politische Betätigung verbietet.

³⁹⁾ People v. Scannell aaO. S. 709.

⁴⁰⁾ U. S. v. Curtis, 12 F. 824, 840 (1882). People v. Scannell aaO. S. 710, Duffy v. Cooke aaO. S. 1081, Wood v. Board of Election Com'rs, 168 N. E. 181, 182 (Mass. 1929).

⁴¹⁾ McAuliffe v. Mayor, etc., of City of New Bedford, aaO. S. 517 f.

⁴²⁾ Frederic A. Ogg and P. Orman Ray, Introduction to American Government, 2. Aufl., New York 1924, S. 287.

⁴³⁾ Dissent in Louthan v. The Commonwealth aaO. S. 212.

now found is the need for the complete suppression of all possibilities of the entrance of political factors. . . . The mere appearance of unseemliness would hardly constitute sufficient ground upon which to abrogate the political rights of several hundred thousand citizens" 44).

Neben den Begründungen, die auch für den privaten Arbeitsvertrag Geltung haben, und denen, die es auf das Schutzinteresse der Beamten abstellen, wird öffentlichen Gesichtspunkten nur insoweit Rechnung getragen, als man die Beamten als Diener des ganzen Volkes, nicht der Partei hinstellt. "Officeholders are the agents of the people, not their masters" 45). Aber auch hierbei drängt sich oft wieder der Gesichtspunkt des privaten Arbeitgebers hinein, die Tatsache, daß er der "*paid servant of all citizens of all political faiths*" ist 46). Nicht wird geltend gemacht der Gedanke, daß der Beamte in einem besonderen Treuverhältnis zum Staate steht und ihm aus der Würde des Amtes besondere Pflichten erwachsen. Anlässlich der Frage, ob es Richtern verboten sein soll, für politische Ämter zu kandidieren, wird gesagt: "We have nothing in our system, that sets apart any citizen who is a servant of the public, as if he were a high priest or a vestal virgin" 47). Im Gegenteil, der Beamte genießt in den Vereinigten Staaten wenig Achtung und eine geringe gesellschaftliche Stellung, was in den zueinander in Wechselwirkung stehenden Faktoren: Mißtrauen gegen Staatstätigkeit, politische Skandale und schlechte Bezahlung begründet ist. Bezeichnend ist der Satz von Prof. Young, der als Verbesserung für die Stellung der Beamten vorschlägt: "the education of all classes of the public to see in the public service not a 'plum' but a business organization" 48).

V.

Sucht man aus dem Dargestellten das *Wesen* der amerikanischen Beschränkung der Beamtenrechte unter dem Gesichtswinkel des Vergleichs mit deutschen Verhältnissen zu bestimmen, so ergeben sich eine Reihe von Unterschieden.

Für Deutschland ist das Verbot der politischen Betätigung der Beamten in Amerika besonders darum interessant, weil es aus einer Entwicklung gerade derjenigen demokratischen Grundsätze heraus erfolgt ist, die bei uns zu der feierlichen Proklamation von politischen Beamtenrechten in den Grundrechten geführt hat. Dabei ist aber die

44) Mayers aaO. S. 165.

45) Executive Order, 14. Juli 1886, Information aaO. S. 12.

46) Information aaO. S. 5. Hervorhebung von der Verfasserin.

47) "Judges as Candidates for Political Offices", 75 Cent. L. J. 237 (1912).

48) James T. Young, *The New American Government and Its Work*, New York 1923, S. 614.

Sonderheit der amerikanischen Verhältnisse im Auge zu behalten. Die Regelung ist aus einer bestimmten historischen Situation, aus der Entartung dieser Grundsätze im Beutesystem, erwachsen. Nur als Reaktionserscheinung ist es zu verstehen, daß es zu einer so weitgehenden Einschränkung der politischen Betätigungsrechte der Beamten im Lande der Grundrechte und im Lande, wo der Staat in der Parteimaschine, im Spiel der Zweiparteien, sich gestaltet und erlebt wird, kommen konnte. Äußerlich mag auch wohl das englische Vorbild eine Rolle gespielt haben.

Bei einer Würdigung der amerikanischen Regelung ist ferner zu beachten, daß das Ziel in den Vereinigten Staaten primär ein anderes war, als es bei uns der Fall sein würde. Wenn auch in Amerika das Verbot sich gegen beide Parteien richtet, ist es doch in erster Linie gegen eine Betätigung der Regierungspartei in Rücksicht auf die Außenwirkung beabsichtigt. Es richtet sich nicht so sehr nach innen gegen eine Obstruktion der Minderheit. Der letztere Gesichtspunkt muß allerdings auch für Amerika wichtiger werden, je größer die Zahl der von der Civil Service Act erfaßten Beamten wird, die "during good behavior", praktisch auf Lebenszeit angestellt sind. Aber auch jetzt und wohl für lange Zeit noch sind die wichtigsten leitenden Stellen, wie bereits gesagt, nicht nur die in unserem Sinne »politischen«, vom Präsidenten zu ernennen und von ihm sogar ohne Zustimmung des Senats absetzbar. Der Beamtenkörper ist also, gerade was die höheren Stellen anlangt, politisch einheitlicher als in Deutschland, und zwar einheitlich im Sinne der von der Regierung vertretenen Politik. Es ist auch dem Umstande Rechnung zu tragen, daß in den Vereinigten Staaten die Parteiprogramme nicht wesentlich verschieden sind und nicht letzte weltanschauliche, staatsrechtliche Gegensätze zum Inhalt haben wie bei uns, ganz abgesehen von den sich aus der Tatsache einer Koalitionsregierung ergebenden besonderen Schwierigkeiten. Im Falle einer politischen Betätigung der nicht am Ruder befindlichen Partei kann die Obstruktion also immer mehr eine taktische als eine sachliche, oft letzte Fragen des staatlichen Seins und Soseins berührende sein. So trifft die Frage der politischen Betätigung der Beamten in den Vereinigten Staaten und in Deutschland ganz verschiedene Gefahrenkreise.

Ganz besonders aber ist der Unterschied zu unterstreichen, der in dem Wesen des deutschen Beamtentums zu dem des amerikanischen Staatsdienstes, ganz abgesehen von der anderen Einteilung und Abgrenzung, liegt. Diese Verschiedenheit bedingt es, daß in der Reform des Beamtenrechts die politischen Rechte der Beamten nicht eingeschränkt werden zugunsten des Kollektivwerts »Staat«, sondern zugunsten einer abstrakten "efficiency". Der einzelne hat das

Opfer nicht aus dem sittlichen Pathos des Treuegedankens, sondern aus einer nüchternen Berechnung heraus zu bringen. Nach den Worten des Vorsitzenden der Civil Service Commission ist die Bundesregierung "a vast business organization" 49), für die die Civil Service Commission das Personal verschafft und überwacht. Hieraus erklärt es sich auch, daß anders, als man es in Deutschland für notwendig befinden würde, das Verbot der politischen Betätigung sich gerade auf die unteren Beamten mit Einschluß der technischen Arbeiter bezieht, während die leitenden Stellen, nicht nur die politischen, dieser strengen Beschränkung nicht unterliegen. Man wollte gerade die höheren diskretionären Gewalten nicht einer Bürokratie anvertrauen. So ist das Verbot der politischen Betätigung in der Beamtenreform in den Vereinigten Staaten eine Übertragung des in der Privatwirtschaft verfolgten Prinzips des "scientific management". Sie ist nicht, wie man es gesagt hat, hervorgegangen aus "the growing spirit of the dignity of the service, of a corporate life centered in the service of the nation, a changing attitude on the part of the finest citizens toward the service of the state" 50).

Es haben sich also diejenigen, die de lege ferenda für eine Beschränkung der politischen Betätigung der Beamten in Deutschland eintreten und die sich nach positiv-rechtlichen Vorbildern im Ausland umsehen, darüber klar zu sein, daß, wenn man die amerikanische Regelung äußerlich übertragen würde, diese ihrem Wesen nach in Deutschland etwas fundamental Verschiedenes bedeuten würde. Diese rechtsvergleichende Feststellung läßt jedoch die politische Frage völlig unberührt, ob man vielleicht mit einer anderen Begründung, einer anderen Zielsetzung und in anderem Umfange in Deutschland die gleiche Beschränkung einführen sollte.

Verzeichnis der Abkürzungen.

A. = Atlantic Reporter	Pa. = Pennsylvania
Cent. L. J. = Central Law Journal	Rep. C. S. C. = Reports Civil Service Commission
F. = Federal Reporter	Stat. a. L. = Statutes at Large
Ind. = Indiana	U. S. = United States Reports
Mass. = Massachusetts	U. S. C. A. = United States Code Annotated
N. E. = North Eastern Reporter	Va. = Virginia Reports
N. Y. S. = New York Supplement	

49) 40 Rep. C. S. C. (1923) V.

50) Gaus in: The New Republic, August 1, 1923; zitiert bei Beard aaO. S. 319.