

GUSTAV ERMECKE

## Beamter und Funktionär

### Zwei Schlüsselrollen in Staat und Gesellschaft heute<sup>1</sup>

#### I. DIE PROBLEMLAGE:

##### STAAT UND GESELLSCHAFT IM KAMPF ZWEIER EXTREMER IDEOLOGIEN

Wenn man die heutigen vordergründigen allgemein-politischen und speziell-politischen, d. h. die umfassenden gesellschaftspolitischen und darin die um die echten und die potentiellen Sorgenkinder der Gesellschaft bemühten sozialpolitischen (i. e. S.)<sup>2</sup> Fragen analysiert, begegnet man immer wieder in ihnen den Problemen über Wesen, Ziel, Struktur und Korrelation von Staat und Gesellschaft. Zwischen der totalitären Staatsauffassung, nach welcher freie Gesellschaft im Staat entweder »gleichzuschalten« oder völlig zu unterdrücken ist, und der liberalistischen Staatsauffassung, welche den Staat nurmehr als Nachtwächter für absolut gesetzte gesellschaftliche Gruppeninteressen ansieht, zwischen diesen beiden nicht bloß als Ideal-Typen (im Sinne von *M. Weber*), sondern leider auch als Real-Typen in der Geschichte vorkommenden Extremen muß jede Sozietät, d. h. jedes Gesamt von Mit- und Zwischenmenschlichkeit sich ansiedeln. Dabei läßt sich nicht von vornherein ausmachen, wo der Staat mit der Bindung der Staatsbürger durch seine Gesetze und wo die freie Gesellschaft mit der Bindung an die

---

<sup>1</sup> Unser Thema ist nicht bloß soziologisch, sondern wesentlich sozialphilosophisch und so allein »kritisch« anzugehen. Soziologisch meint hier die Rolle, das, was die Gesellschaft von den Inhabern dieser Schlüsselrollen erwartet. Sozialphilosophisch meint dagegen, was die Inhaber aufgrund ihrer nicht bloß soziologisch, sondern anthropologisch zu verstehenden sozialen Position sind und sein sollen.

<sup>2</sup> Diese Unterscheidung zwischen allgemeiner gesellschaftlicher Ordnungspolitik und spezieller Sozialpolitik wird wegen der Doppeldeutigkeit der Begriffe »Gesellschaft« und »sozial« oft verkannt. Aber auch die Behauptung, der Staat müsse Gesellschaftspolitik betreiben, ist vieldeutig. Im Hinblick auf das (wie im Text noch gesagt werden wird) in ihm existente Volk heißt Politik Staatspolitik; im Hinblick auf die Ordnung des freien gesellschaftlichen Lebens, worüber auch im Text noch Weiteres gesagt wird, Gesellschaftspolitik.

Interessen der einzelnen und der Gruppen festzulegen sind<sup>3</sup>. Vielleicht ist gerade die Nichtfestlegbarkeit, sondern das ständige Ringen um das Anliegen beider dasjenige, was die Geschichte als politische Gestaltung (= Sorge um die Gestaltung sozialer Lebensbereiche) ausmacht.

Und so ist es nicht verwunderlich, daß auf der einen Seite die zur liberalistischen Auffassung neigenden Theoretiker und Praktiker den Staat möglichst den gesellschaftlichen Interessen unterordnen wollen. Hier nach ist der Staat nurmehr Schiedsrichter für die Interessenkämpfe im gesellschaftlichen Raum. Neuerdings ist er, dieser Theorie angenähert, nurmehr »organisierte Wirkeinheit« (*W. Böckenförde*)<sup>4</sup>. Nach der entgegengesetzten Theorie und Praxis muß die freie Gesellschaft mehr oder weniger dem Staat untergeordnet, wenn nicht gar von ihm total absorbiert werden.

Es gibt kaum eine Parlamentsdebatte oder einen Wahlkampf oder eine politische Diskussion, in denen diese beiden Ideologien: hier die Ideologie der Abwehr des Staates zugunsten freier Gruppeninteressen, dort die Ideologie der Eingrenzung bis hin zur Aufhebung freier Gesellschaft zugunsten des Staates nicht vorkommen. Wenn man hinter diese immer wieder polemisch sich aufbauenden Fronten schauen will, dann muß man hinter den beiden gegensätzlichen Ideologien nicht bloß die Interessenfronten sehen, sondern auch eine bestimmte Stellungnahme zum Wesen und Ziel von beiden, d. h. von Staat und Gesellschaft.

Merkwürdig ist, daß der Staat heute gewöhnlich nur mehr als eine normsetzende und -durchführende Organisation gesehen wird und nicht als das, was er ist: die organisierte Volksgemeinschaft<sup>5</sup>. Im Staat

---

<sup>3</sup> Diese Ungewißheit ist der Grund für die ständige Notwendigkeit, die Sphären neu abzustecken und bei ihren Überschneidungen Kompromisse einzugehen. Sie sind aber auch die Quelle für viele politische Mißverständnisse und daraus erwachsende Ideologien und Utopien.

<sup>4</sup> *E.-W. Böckenförde*: Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen sozialen Staat der Gegenwart. – In: aus politik und zeitgeschichte, beilage zur wochenzeitung das parlament B 49/71, v. 4. 12. 1971, S. 3–17 (Lit.). So sehr wir mit *Böckenförde* übereinstimmen, wenn er Staat und Gesellschaft als zwei soziale Wirklichkeiten gegenüber ihren Verneinern verteidigt, so wenig können wir ihm bei seiner einseitig soziologisch-funktionalen Wesensbestimmung des Staates und der völlig unzureichenden Beachtung des Verhältnisses von Staat und Volk zustimmen.

<sup>5</sup> Vgl. *Mausbach-Ermecke*: Katholische Moraltheologie, Bd. III (1961), § 7 f. (Lit.). – Daß in der Zeit zwischen 1933–1945 der Begriff »Volksgemeinschaft« mißbraucht wurde, sollte nicht daran hindern, ihn zu gebrauchen. Gemeinschaft bedeutet nichts Psychologisches und noch weniger etwas Emotionales, sondern etwas seinshaft Anthropologisches: eine Personenmehrchaft in Seinsverbundenheit, zum Unterschied von Gesellschaft i. e. S. als einer Personenmehrchaft in gewillkürter Zweckverbundenheit. Gerade daß die Staatsbürger im Staatsvolk

wird das Volk existent und strebt im Staat mittels seiner verschiedenen Tätigkeiten durch seine Organe zum Gemeinwohl aller im Staat Vereinten. Dort, wo das Volk durch Sprache, Geschichte, Schicksalsverbundenheit sich als Einheit versteht, ist Volk = Nation<sup>6</sup>.

Deren Absolutsetzung führt zum Nationalismus; deren totale Verneinung zur Auflösung der Volksgemeinschaft und Zerstörung des Staates. Wenn *der Staat* nicht legitimiert wäre durch seine verantwortliche Sorge für das Gemeinwohl der in ihm Vereinten, die ohne diese Sorge, ohne das (immer unzulänglich bleibende) Streben zum Gemeinwohl sozial und damit auch menschlich nicht existieren könnten, dann gäbe es für den Staat entweder nur die »Legitimation« der Macht der Herrschenden, der im Besitz der staatlichen Führungsstellen sich Befindenden, oder die »Legitimation« der gesellschaftlichen Machtgruppen, welche für ihre Interessen diese Machtpositionen erobern und auszubeuten suchen. Wenn der Staat nicht das organisierte Volk wäre, sondern nur eine solche »organisierte Wirkeinheit«, dann wäre nicht einzusehen, warum dem Staat Gefolgschaft geleistet und sein Gemeinwohlstreben von den Bürgern unter Umständen mit größten persönlichen Opfern unterstützt werden muß. Diese wären dann nur verständlich als Einsatz für die »organisierte Wirkeinheit«, solange diese den eigenen Interessen dient. Wer wollte nicht hier schon in diesen Darlegungen ein Kernproblem unserer gegenwärtigen Lage sehen?

Die *Gesellschaft* (in unserem Zusammenhang und ihrem »Gegenüber« zum Staat<sup>7</sup>) dagegen, die heute viele als »Gegenüber« des Staates leugnen, die aber jeder jeden Tag im nicht totalitär regierten Staate – und auch darin im »Untergrund« – erleben kann, ist das Gesamt freier Austauschbeziehungen und Handlungen unter denen, welche innerhalb des diese Beziehungen mit Rahmenordnungen versehenen Staates existie-

---

seinschaft miteinander verstrickt sind, während sie im freien gesellschaftlichen Leben sich in gewillkürten Gruppierungen bewegen, macht den tiefen Unterschied zwischen beiden Bereichen aus. Es begründet aber auch, daß die gesellschaftlichen Forderungen vor den gesellschaftlichen stehen, weil jene naturrechtliche Seinsforderungen und diese vor allem freivertragliche Aktionsbindungen sind.

<sup>6</sup> Der Verlust dieses Wertbegriffs ist für das politische Leben von größter Tragweite. Sein Mißbrauch im Nationalismus sollte den guten Gebrauch von Nation nicht hindern: *abusus non tollit usum*.

<sup>7</sup> Gesellschaft ist hier verstanden in dem in Anmerkung 6 gemeinten Sinne, weil im freien gesellschaftlichen Leben diese freien Gesellschaften die Grundkategorie sozialer Kooperation sind. Von dieser Gesellschaft i. e. S. unterscheidet sich Gesellschaft überhaupt als oberste soziale Kategorie im Sinne von Personengemeinschaft, die ihrerseits wie in Anm. 6 gesagt in Gemeinschaft und Gesellschaft i. e. S. zerfällt.

ren. Richtig ist, daß es hier zwischen Staat und Gesellschaft kein »Gegenüber« gibt, und zwar schon darum, weil Gesellschaft kein festes dem Staat gegenüberstehendes soziales Gebilde ist<sup>8</sup>, sondern ein Sammelbegriff für die vielfältigen freien Einzelnen und ihre Gruppenbeziehungen. Hinzu kommt aber entscheidend, daß Gesellschaft nur »im« Staate als umgreifendem Raum existent ist: Es sind dieselben Bürger, welche als Staatsvolk im Staat als Volksgemeinschaft verbunden sind und innerhalb dieser umfassenden Gemeinschaft nun in Freiheit miteinander das Gesamt der Gesellschaft bilden. Dieses Verhältnis von Staat als Integration<sup>9</sup> der Volksgemeinschaft und darin das Gesamt freier Gesellschaft wird heute immer wieder irrigerweise verkannt und sogar bekämpft.

## II. BEAMTER UND FUNKTIONÄR ALS ORGANISATOREN UND INTEGRATOREN IN STAAT BZW. GESELLSCHAFT<sup>10</sup>

Unter Organisation<sup>11</sup> verstehen wir die Vereinigung von Kräften zur Erreichung bestimmter Ziele. Organisatoren sind jene, welche Organisation zum Gegenstand und Ziel ihrer Tätigkeit haben.

<sup>8</sup> Darum ist es auch irrig, »die« Gesellschaft als das eigentliche soziale Gebilde hinzustellen, der gegenüber der Staat nur in seiner Schutzfunktion für den freien Interessenausgleich zu verstehen wäre. Gibt es nicht das Gemeinwohl des im Staat geeinten Volkes, gibt es auch kein Gegenüber zur Gesellschaft und besitzt auch diese nicht ihr »Gegenüber« im Staat.

<sup>9</sup> Dieser Begriff ist für die christliche Gesellschaftslehre noch längst nicht genügend aufgearbeitet und fruchtbar gemacht.

<sup>10</sup> Als dritte Gestalt eines Organisations und Integrators ist zu nennen der Religionsdiener oder auch Priester oder wie immer sein Name sein mag. Manche rechnen diese zu den Funktionären, weil sie die Religionsgemeinschaft nur soziologisch sehen, oder auch zum Beamten, weil sie darin eine gleichsam staatliche Einrichtung zu erkennen meinen. Richtiger ist, daß die Religionsdiener sowohl mit dem Funktionär als auch mit dem Beamten Ähnlichkeit haben, aber in den existenten Religionsgemeinschaften bzw. Kirchen doch eine besondere Form von Organisatoren darstellen in bezug auf die eigenen Formen von kirchlicher Organisation.

<sup>11</sup> Unter Organisation verstehen wir hier zunächst nicht das daraus hervorgegangene soziale Gebilde, sondern den Vorgang. Organisieren heißt 1. ein vorhandenes soziales Ganzes mit Organen versehen, um dieses so handlungsfähig zu machen; 2. eine Anzahl Menschen zu einem handlungsfähigen sozialen Ganzem zu machen; 3. in Verbindung von 1. und 2.: ein vorhandenes Ganzes mit Organen versehen und durch diese das Ganze nicht bloß zu einem handlungsfähigen, sondern auch lebendigen Ganzem zu machen. In 2. und 3. umschließt Organisation auch den Begriff Integration. Außer dem Vorgang des Organisierens als sozialem Handeln wird auch das Ergebnis desselben, das soziale Gebilde als Organisation verstanden; dabei meint man aber gewöhnlich die von Menschen künstlich herausgestellte Handlungseinheit.

Staat und Gesellschaft bedürfen der Organisation, d. h. es müssen die in ihnen je vor und zur sozialen Ordnung aller in Freiheit aufgegebenen Menschen auf die umfassenderen Ziele hingeordnet werden. Für den Staat ist das Ziel das Gemeinwohl. Für die Gesellschaft ist das Ziel die Ermöglichung des Austausches in und von Freiheit untereinander im umfassenden gemeinwohlbezogenen Raum und Rahmen des Staates.

Die Organisation dieser sozialen Ordnungen, die beim Staat eine mehr oder weniger feste Gestalt im *Recht* gewinnen, die bei der Gesellschaft notwendigerweise gemäß den unzähligen Möglichkeiten legitimer Freiheitsentfaltung sehr variabel sind und sein müssen, stellen sich nicht mechanisch-notwendig ein, sondern müssen von den Menschen in Staat und Gesellschaft je diesen sozialen Bereichen gemäß realisiert werden.

Diesen Zwecken dient die Organisation und dienen die betreffenden Organisatoren. Das Ziel der Organisation im genannten Sinne heißt Integration<sup>12</sup> im Dienste des Gemeinwohles bzw. Kooperation in gemeinwohlberücksichtigender Freiheit.

Die Organisatoren im Staat als Diener des Gemeinwohls nennen wir Beamten<sup>13</sup>. Die Organisatoren gesellschaftlicher Interessen nennen wir Funktionäre<sup>14</sup>. Wie Staat und Gesellschaft notwendige soziale Bereiche sind, die je ihr eigenes Wesen und Ziel haben, so sind auch in beiden verschiedene Organisatoren tätig als Vertreter des Gemeinwohls des im Staat geeinten Volkes bzw. als Vertreter der Einzel- und vor allem der Gruppeninteressen.

Wie Staat und Gesellschaft unterschieden sind, wenn sie auch im dargelegten Sinne miteinander verbunden sind, so auch Beamte und Funktionäre. Weil der Staat nicht an der Sicherung des Gemeinwohles gehindert werden darf durch den unzulässigen Druck einseitiger privater Gruppeninteressen, so darf und kann auch der Beamte nicht vom Funktionär ersetzt werden und darf jener nicht das in der freien Wirtschaft legitime Recht zum Kampf, z. B. durch Streik, für sich als Waffe persönlicher Interessenbefriedigung in Anspruch nehmen.

<sup>12</sup> Vgl. vor allem *R. Smend: Verfassung und Verfassungsrecht, München-Leipzig 1928.* – Aus der Fülle der Literatur verweisen wir auf *J. Häußling: Art. Integration.* – In: *StL IV*<sup>8</sup> (1956), 341–346. Integration (s. Anm. 11) geschieht vor allem geistig-seelisch und technisch-strukturell.

<sup>13</sup> Vgl. *H. Görg: Art. Beamte.* – In: *StL I*<sup>6</sup> (1957), 957–971 (Lit.).

<sup>14</sup> Vgl. *W. Siebel: Art. Funktionär.* – In: *StL III*<sup>6</sup> (1959), 619–623. Vor allem aber: *Joh. Messner: Der Funktionär, seine Schlüsselstellung in der heutigen Gesellschaft, Innsbruck-Wien-München 1961; Ders.: Das Dilemma der Funktionäre. Zwischen Gruppeninteresse und Gemeinwohlverantwortung.* – In: *Ges.-Polit.-Komm. 1963, Nr. 11.*

Umgekehrt: Der Staat darf die freie Gesellschaft nicht verneinen. Er muß im Gegenteil an ihrer größtmöglichen Aktivität zum Wohl aller Interesse haben; denn ein reiches gesellschaftliches Leben ist ein guter Hinweis auf ein lebendiges Gemeinschaftsleben insgesamt.

Daher darf der Beamte auch nicht den Funktionär verdrängen. Was dabei herauskommt, sehen wir in allen totalitären Staaten, in denen der Staat das freie gesellschaftliche Leben verneint und an seine Stelle die staatliche Regie von Dienststellen unter Führung von Beamten setzt.

### III. HEUTIGE ORGANISATIONSPROBLEME IN STAAT UND GESELLSCHAFT

Aus der oben erwähnten Verkennung des Wesens und Zieles von Staat und Gesellschaft und den daraus noch gezogenen irrigen Folgerungen ergeben sich entscheidende Probleme der Gegenwart<sup>15</sup>.

Angesichts der immer komplizierter und notwendiger werdenden staatlichen Gemeinwohlsorge, und das obendrein heute noch vermehrt im Raume der nächsten und der gesamten internationalen Völkergemeinschaft, verlangt der Staat immer mehr von seinen Bürgern persönliche und materielle Beitrags- und Leistungspflichten. Zugleich schwindet unter den Bürgern dort, wo Volk und Nation nicht mehr im allgemeinen Wertbewußtsein stehen, das Gefühl der Verantwortung für das im Staat geeinte Volk. Die Abstinenz vieler in politischen Dingen, die wachsende Zahl der Wehr- und Kriegsdienstverweigerer, der mangelnde Wille der Mehrheit der Bürger zu konkretem politischem Engagement, das Verhalten gegenüber den nun allerdings von den meisten Bürgern nicht mehr durch- und überschaubaren großen politischen Gegenwartsproblemen (vgl. die Wirtschafts- und Bildungsfragen!), alles das sind Zeichen dafür, daß offenbar der Staat schon allein von seinen ureigensten Aufgaben, der Gemeinwohlsorge her, über seine Zuständigkeiten und Kräfte, vor allem über seine ideellen Kraftreserven hinaus, beansprucht wird<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Die in der sozialgeschichtlichen Erscheinung auftretenden Probleme können nur durch Zurückführung derselben auf die sozialen Grundlagen richtig diagnostiziert und gelöst werden. Die bloß oberflächlich empirisch-soziologische Feststellung der Probleme allein genügt nicht zu ihrem Verständnis und noch weniger zu ihrer Lösung.

<sup>16</sup> Im Vordergrund steht der Grund für das wachsende Eingreifen des Staates in die freien gesellschaftlichen Räume. Dieser Prozeß ist offenbar in dem Maße unausweichlich, wie die Freiheit der Bürger bzw. Mitglieder von der Gesellschaft überfordert und/oder unterentwickelt ist. Manche meinen, diese Tatsachen drängen notwendig in Richtung auf den totalen Versorgungsstaat, weil gesellschaft-

Hinzukommt, daß die freie Gesellschaft weithin nicht in der Lage ist, aus fehlendem richtigem Verständnis der Freiheit aller im umfassenden gemeinwohlbezogenen rechtlichen Raum des Staates, die »privaten« Einzel- und Gruppeninteressen wahrzunehmen. Die bei diesem Interessenkampf auf der Strecke Bleibenden rufen wegen weithin fehlender freier gesellschaftlicher Solidarität nach dem Staat, und sie werden ideologisch von jenen Gruppen dabei unterstützt, die den Staat unter Absorbierung der freien Gesellschaft zum totalen sozialistischen Versorgungsstaat umfunktionieren wollen.

Der Staat seinerseits bemüht sich um die immer größer und dringender werdenden Probleme der Sozialpolitik durch Ausweitung seiner staatlichen Ingerenz auf Kosten freier gesellschaftlicher Tätigkeit, wofür besonders kennzeichnend ist die Ablehnung oder Nichtbeachtung des *Subsidiaritätsprinzips*. Der Staat sorgt sich heute um eine umfassende »Gesellschaftspolitik«, und das wird von den Parteien mit Recht verlangt, aber er besitzt dabei keine richtige Konzeption von Gesellschaft, ihrer Ordnung und Zielsetzung.

Von der umfassenden Gesellschaftspolitik, welche sich auf die Ordnung des Sozialen überhaupt bezieht, meint Gesellschaftspolitik hier im engeren Sinne Schaffung von Rahmenordnungen und Gewährung subsidiärer Hilfe, damit sich gesellschaftliche Freiheit entfalten kann. Darüber hinaus und umgekehrt versteht man unter Gesellschaftspolitik i. e. S. aber auch die Einflüsse einer solchen freien Gesellschaft (= Gesellschaft i. e. S.) auf die Organisation und Integration des im Staate geeinten Volkes. Hier sind wichtige Rückkoppelungseffekte zu beachten!

Aus dem Gesagten wird verständlich, daß einerseits der moderne Staat immer mehr Gesellschaftspolitik durch Setzung von Rahmenordnungen und subsidiären Institutionen zu betreiben hat und auch betreibt, daß er jedoch dabei weite Bereiche, die eigentlich freier gesellschaftlicher Tätigkeit unterstehen sollten, unter Mißachtung des Subsidiaritätsprinzips in staatliche Regie nimmt und so zum Wegbereiter des totalen Staates wird.

Auf der anderen Seite sehen wir im freien gesellschaftlichen Raum den Widerstand der ihre Gruppeninteressen zwar legitim Verfolgenden in

---

lich gelebte Freiheit und Lösung der vermehrten Gemeinwohlaufgaben des Staates nicht mehr ohne Aufgehen der Gesellschaft im Staat möglich sei. Den Effekt eines solchen Prozesses zeigt jedoch der totale Staat, in dem mit Gewalt die freien gesellschaftlichen Kräfte niedergehalten werden müssen und ohne deren freie Mitwirkung das vom Staat totalitär beherrschte ganze soziale Leben an schwersten Defekten leiden muß.

Abwehr von staatlicher Einmischung; wir sehen aber auch, daß freie gesellschaftliche Gruppen versuchen, den freien gesellschaftlichen Raum mit ihrer gesellschaftlichen Macht zu erobern und darüber hinaus auf den Staat und seine politischen Entscheidungen einseitig im Sinne ihrer Gruppeninteressen Einfluß zu nehmen. Aber Monopolbildungen liegen offenbar in der Tendenz der freien Gesellschaften und führen, wenn sie sich durchsetzen, zu deren Aufhebung.

#### IV. WAS IST ZU TUN?

1. Entscheidend ist, daß die Zusammenhänge von Staat und Volk einerseits und Staat und freier Gesellschaft richtig gesehen werden<sup>17</sup>. Wenn es auch nie gelingt, zwischen den genannten Extremen des staatlichen Totalitarismus bzw. des liberalistischen Anarchismus das geforderte Gleichgewicht zu finden, vielmehr immer alle Bemühungen um einen solchen stets gesuchten und versuchten Mittelpunkt oszillieren, so muß dieser Ausgleich oder besser die Organisation und Integration von Volk im Staat und von freier Gesellschaft im Staat bei aller Wahrung ihrer je eigenen Aufgaben und Rechte immer wieder im Wandel der geschichtlichen Verhältnisse gesucht und versucht werden.

Jedes Rezept, z. B. im Raum eines politischen Parteiprogramms<sup>18</sup> oder eines gesellschaftspolitischen Aktionsprogramms, welches hier behauptet, ein für allemal den Schlüssel zur Festlegung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft zu besitzen, ist Ideologie und Utopie.

In einer Zeit wachsender und immer komplizierter werdender Gemeinwohlverantwortung und wegen weitgehender (gedanklicher, ethischer und praktischer) Unfähigkeit gesellschaftlicher Gruppen, ihre eigenen Angelegenheiten in Freiheit im Raume der Gemeinwohlordnung des Staates zu lösen, auch angesichts der wachsenden Eingriffe und Übergriffe des Staates in diese an sich gesellschaftlich freien Räume, muß man für das möglichst richtige Verständnis von Staat und Gesellschaft werben. Vielleicht ist es zur Zeit die wichtigste Aufgabe, die freien

---

<sup>17</sup> Nicht bloß »mehr« Soziologie, Sozialpsychologie und Politologie tut not, sondern vor allem kritische Sozialphilosophie, welche die sozialen, d. h. mit- und zwischenmenschlichen Bereiche immer wieder kritisch überprüft, d. h. vom Menschen her auf den Menschen hin.

<sup>18</sup> Es wäre interessant, die politischen Parteiprogramme und das Wahlverhalten unter dem hier behandelten Gesichtspunkt näher zu untersuchen. Dasselbe wäre nötig, um die Gesetzgebungsmaschinerie und die gesellschaftlichen Interessengruppen hinsichtlich ihres Einflusses auf jene klarzustellen.



gesellschaftlichen Kräfte vor nicht bloß vorübergehender, sondern dauernder staatlicher Ingerenz durch Stärkung des eigenen gesellschaftlichen Freiheitsgebrauchs zu schützen. Angesichts der Schwierigkeit eines solchen geordneten Freiheitsgebrauchs nicht bloß gegenüber dem immer mehr vordringenden Staat, sondern auch gegenüber dem Übergewicht einzelner machtvoller gesellschaftlicher Gruppen, ist heute der Ruf nach mehr Sozialpolitik für die Zurückgebliebenen und zu einer »neuen« Gesellschaftspolitik für alle verständlich.

Die wachsende »Sozialisation«, von der Mater et Magistra n. 59 ff. spricht, ist verbunden mit wachsender staatlicher Einflußnahme auf den freien gesellschaftlichen Raum, muß aber durch eine wachsende Personalisation<sup>19</sup> der Einzelnen in den freien Gruppen kompensiert werden.

2. Entscheidend sind bei der Lösung dieser Aufgabe hinsichtlich Organisation und Integration in Staat und Gesellschaft ihre Organisatoren, Beamte und Funktionäre.

Es ist hier nicht der Ort, die geschichtliche Entwicklung beider Gruppen von Organisatoren darzulegen. Beide haben notwendige Aufgaben zu erfüllen, der eine im Staat, der andere in der freien Gesellschaft. Dort sind gemeinwohlgeforderte staatliche Aufgaben, hier sind gemeinwohlbezogene Freiheitsgestaltungsformen vor- und aufzugeben. Dort steht das allgemeine Interesse, genannt Gemeinwohl, hier das private Gruppeninteresse im Vordergrund.

Daß dort, wo der Beamte die Gemeinwohlinteressen vertritt und dabei seine persönlichen Interessen zwar nicht verleugnen, aber weithin in den Hintergrund stellen muß<sup>20</sup>, die Regelung seiner sozialen Position und Rolle anders aussehen muß als beim Funktionär, der im Dienst an dem Gruppeninteresse auch sein eigenes Interesse primär verfolgt, muß deutlich bleiben. Der Beamte kann sich in seiner sozialen Position nicht wie der Funktionär und als Funktionär verstehen, d. h. als Gruppeninteressenvertreter (vgl. Streikrecht). Der Beamte darf auch nicht so be-

---

<sup>19</sup> Diese ist das einzige wirksame Gegengewicht gegen den unaufhaltsamen Druck der Sozialisation, d. h. der wachsenden Verstrickung des Einzelnen und der Gruppen untereinander. »Sozialisation« im Sinne von MM ist wohl zu unterscheiden vom soziologischen Begriff der Sozialisation (= Einfügung des Einzelnen in den gesellschaftlichen Kulturzusammenhang) und von Sozialisierung (= Überführung privaten Eigentums in Gemeineigentum).

<sup>20</sup> Die Vorrechte des Beamten können nur durch den freiwilligen Verzicht auf andere Privatinteressen dienende Betätigungs- und (in gewisser Hinsicht auch) Lebensmöglichkeiten verstanden werden.

handelt werden (vgl. Alimentationsrecht des Beamten)<sup>21</sup>. In guten Zeiten wird der freie Funktionär kein Verlangen haben, dem in seiner sozialen Versorgung abgesicherten Beamten gleichgestellt zu werden. In Notzeiten beneiden jedoch viele den Beamten um seine sichere Position. Hier muß der grundlegende Unterschied immer gesehen und gewahrt bleiben: den Beamten zum Funktionär machen, hieße den Staat von dem ihn allein legitimierenden Gemeinwohldienst zum interessenorientierten Gruppendienst degradieren. Den Funktionär zum Beamten machen, hieße die freie mobile Gruppeninteressenverfolgung an eine zu seiner Erfüllung ungeeignete Statik binden.

Entscheidend für die soziale Position und Rolle von Beamten und von Funktionären ist also die dargelegte Richtung ihrer organisatorischen und integrativen Tätigkeit. Nicht entscheidend ist, in welcher juristischen Form die Übernahme des Amtes bzw. der Funktion erfolgt. Ebenso ist es keine Frage, ob jemand als Beamter oder als Angestellter oder Arbeiter<sup>22</sup> Gemeinwohldienst leistet, wenngleich die Angleichung von Arbeitern und Angestellten des Öffentlichen Dienstes (man denke nur an den heutigen Kündigungsschutz und vielerlei soziale Hilfen!) schon weithin erfolgt ist.

#### V. DIE BEIDEN SCHLÜSSELROLLEN IN RECHT, WIRTSCHAFT UND KULTUR<sup>23</sup>

Nach dem Dargelegten stehen wir hier beim Staat und bei der freien Gesellschaft vor den beiden umfassenden grundlegend notwendigen sozialen Bereichen, die in ihrer relativen Eigenständigkeit und Aufein-

<sup>21</sup> Da Gewerkschaften Interessengruppen im freien gesellschaftlichen Raum darstellen und in ihrer Existenzberechtigung und bei Berücksichtigung des Gemeinwohls in ihrer Nützlichkeit nicht bezweifelt werden können, müßte eigentlich der Staat für seine Beamten so ausreichend sorgen, daß diese zwar in Beamtenbünden als Standesorganisationen, nicht aber in Beamten-»Gewerkschaften« sich zu organisieren gezwungen wären. Wenn wir hier von Beamten nur den Staatsbeamten nennen, dann sind natürlich auch alle öffentlichen Beamten gemeint.

<sup>22</sup> Hier wird die heutige Diskussion falsch angesetzt. Nicht die Form des Rechtsaktes bei der Einstellung und des daraus folgenden zivil- oder öffentlich-rechtlichen Verhältnisses ist entscheidend, sondern die Tatsache, daß der Betreffende keine privaten oder Gruppeninteressen, sondern Gemeinwohlintressen zu vertreten hat.

<sup>23</sup> Auf alle drei Realprinzipien ist Politik (als Gestaltung sozialer Lebensbereiche) gerichtet. Der eigentliche staatliche Bereich aber ist der des Rechtes als der Gesamtheit der Normen, die das Leben der in ihm vereinten Bürger auf das Gemeinwohl aller hinzuordnen haben.

anderbezogenheit zu ordnen sind. Daher müssen auch die Organisatoren und Integratoren in beiden Räumen relativ eigenständig ihre je besondere Schlüsselposition und Rolle anerkennen und wahrnehmen. Weder darf der Staat zum Krämerladen für Gruppeninteressen werden, noch dürfen die freien Gesellschaften zu staatlich verordneten volkseigenen Betrieben entarten.

Beamte und Funktionäre unterstehen beide dem *Recht*. Das macht beim Beamten geradezu seinen Status aus. Beim Funktionär jedoch entsteht im modernen sozialen Recht, vor allem im Wirtschafts- und Arbeitsrecht, eine vom Staat anerkannte, gleichsam rechtsschöpferische Funktion, etwa bei Tarifverträgen, die seine Pflicht zur Rücksicht auf das Gemeinwohl noch verstärken.

Der Staat darf jedoch seine nur ihm um des Gemeinwohlwillen zustehende Gesetzgebungstätigkeit und Gesetzesdurchführung nicht aus der Hand geben, wenn er nicht das Gemeinwohl an Gruppeninteressen verraten will. Beamter und Funktionär begegnen sich besonders auch im Raume der *Wirtschaft*, d. h. der materiellen Daseinsvor- und -fürsorge freier Einzelner und ihrer Gruppen. Dabei ist besonders die Freiheit der Einzelnen und der Gruppe – natürlich, wie immer, im Raume des vom Staat geschützten Gemeinwohles – in der Vorhand, während der Staat nur im Maße des Gemeinwohlnotwendigen selbst Wirtschaft betreiben soll und muß, im übrigen aber Wirtschaft als freie gesellschaftliche Tätigkeit subsidiär zu fördern hat<sup>24</sup>. Hier allerdings begegnet uns nun ein sehr entscheidendes Problem: Der Einfluß übermächtiger gesellschaftlicher Gruppen muß immer wieder auch vom Staat begrenzt werden, damit die kleineren Teilnehmer im Wirtschaftsleben nicht unterdrückt werden.

Das Phänomen der »pressure groups« ist offenbar eine notwendige Folge der modernen wirtschaftlichen Kooperation: Unter dem Druck der Rentabilität und der daraus folgenden Tendenz zur Marktbeherrschung wollen sie gegeneinander und vor allem auf den Staat Einfluß nehmen. Die heute einander gegenüberstehenden »sozialen Partner«, Arbeitgeber und Arbeitnehmer (sie sind nicht die einzigen sozialen

---

<sup>24</sup> Gerade im Bereich der Wirtschaft und, wie später noch zu sagen sein wird, im Bereich der Kultur kann der Staat weder totale Abstinenz üben, noch darf er hier der gesellschaftlichen Freiheit eine schrankenlose Betätigung zugestehen. Je hilfloser der einzelne Bürger und das einzelne Gesellschaftsglied oder einzelne Gruppen derselben den wirtschaftlichen Machtgruppen gegenüberstehen, um so mehr muß der Staat auch deren Freiheit schützen. deren Bejahung und Übernahme der Mensch erst sein volles Menschtum würdig entfaltet.

Partner!!)<sup>25</sup> bilden jedoch durch ihre Blockbildung und die damit verbundene gesellschaftliche Macht eine ständige Gefahr, wenn sie die gesellschaftliche Freiheit aller im Raume des Gemeinwohls aller mißachten. Auch daher die Ablehnung z. B. des »politischen Streiks«<sup>26</sup>.

Heute stehen wir sogar weltweit gerade vor der Frage nach einer Neuorganisation der Wirtschaft im Dienste einer erhöhten Effizienz ihrer Leistungsfähigkeit als Folge richtig organisierten und eingesetzten Freiheitsgebrauchs in einer entscheidenden geschichtlichen Phase. Die Tendenz, die gesellschaftliche Freiheit aller durch einzelne Machtgruppen und durch deren Versuchung eines Einsatzes des Staates zu ihren Gunsten einzuschränken, ist heute groß. Das Ende davon wäre die Aufhebung freier Gesellschaften und der totale sozialistische Staat. Nur aus einer Besinnung auf die Unterschiede und Zusammenhänge von Staat und Gesellschaft und aus dem Willen zum vollen Menschsein in Freiheit und Bindung ist hier gesellschaftlicher Fortschritt möglich. Ohne diese Bindung hebt sich die Freiheit selbst in gegenseitiger Vernichtung auf. Beamter und Funktionär – und gerade diese in ihrer freien Mächtigkeit – haben hier die allergrößten Verantwortungen, wenn auch wegen der heute komplizierten und oft ideologisch verbogenen sozialen Tatsachen nur begrenzte Möglichkeiten. Allerdings werden heute die Beamten und damit der Staat von der Aufspaltung des in ihm organisierten und integrierten Volkes auch durch politische Parteien, wenn diese sich irrtümlicherweise als das totum, das Ganze, ansehen, obwohl sie nur eine pars, ein Teil des Ganzen, sind, in ihrer Aufgabe schwerstens bedrängt. Ähnlich aber auch die Funktionäre von ihren Interessengruppen, denen sie nie totalitär, d. h. mit Haut und Haaren, in ihrem Kampf um Profit und Macht zu dienen haben.

Schließlich steht hier das Verhältnis der beiden Schlüsselrollen an: Beamter und Funktionär im Raume *der Kultur*, d. h. der Bemühungen um Durchseelung<sup>27</sup> des staatlichen bzw. des gesellschaftlichen Lebens durch die Pflege menschenwürdiger Werte, vor allem des Wahren, Guten, Schönen, Heiligen<sup>28</sup>. Im freien gesellschaftlichen Raum werden

---

<sup>25</sup> Man denke nur an die zahllosen freiberuflich Schaffenden und vor allem an die Konsumenten!

<sup>26</sup> Vgl. *Mausbach-Ermecke*: a. a. O., Bd. III (1961).

<sup>27</sup> Wir meinen nicht Beseelung, sondern die Pflege jener absoluten Werte, durch deren Bejahung und Übernahme der Mensch erst sein volles Menschtum würdig entfaltet.

<sup>28</sup> An diesem metaphysischen Werten läßt sich Inhalt und Aufgabe der Kulturarbeit in Staat und Gesellschaft gut ablesen. Vgl. *Mausbach-Ermecke*: a. a. O., Bd. III (1961).

einerseits diese Werte angetastet und gefährdet, wenn darin von Funktionären bloße Gruppen- und vor allem Privatinteressen und nicht das Freiheitsinteresse aller im Raume des Gemeinwohls aller verfolgt werden.

Hinzu kommt, daß Funktionäre einer Gruppe ohne Rücksicht auf die anderer gesellschaftlicher Gruppen die vom Staat betriebene Bildungspolitik einseitig zu beherrschen versuchen. Das zeigt sich heute in allen Bildungseinrichtungen von der Vorschulerziehung bis hinauf zur Universität.

Andererseits haben aber auch der Staat und die ihn organisierenden und integrierenden Beamten oft selbst unklare Vorstellungen von dem von ihnen nicht selbst inhaltlich und organisatorisch durchzuführenden, aber immer subsidiär zu fördernden Kulturgeschehen.

Dort steigern Funktionäre kleiner, aber sehr engagierter Interessengruppen ihre auf inhaltliche und organisatorische Beherrschung des kulturellen Lebens ausgehende Aktion; hier versagen oftmals Beamte, weil sie sich weder ihrer eigenen, vor allem aber dann auch wirklich subsidiären Kulturfunktion bewußt sind und vor dem Andrang jener Funktionäre kapitulieren (vgl. z. B. Universitäten).

Wir sind auf dem besten Wege, daß Funktionäre die staatlichen Bildungseinrichtungen zur Kapitulation zwingen und weite Kreise in Gesellschaft und Staat durch ihre Ideologien und Utopien versklaven.

Hier vermag die richtige kritische Diskussion der Stellung und Rolle des Beamten und des Funktionärs im Rahmen ihrer Unterscheidung und funktionalen Zusammenschau in Staat und Gesellschaft wichtige Aufschlüsse über die Gestaltung von Gegenwart und Zukunft zu geben.

---

<sup>29</sup> So wird verwirklicht, was Althusius unter Politik verstand: *politica est ars homines ad vitam sociale[m] constituendam, colendam et conservandam consociandi.*