

An die Vorsitzende
des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Fr. Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Prof. Dr. Folke Schuppert
Forschungsprofessur
"Neue Formen von Governance"

Tel. 030-25491-546 (246)
Fax 030-25491-247
e-mail: schuppert@wz-berlin.de
<http://www.wz-berlin.de/ag/g/>

Berlin, den 16.02.2004/ve

Anhörung des Innenausschusses zum Thema „Öffentlicher Dienst“ am 1. März 2004

Sehr verehrte Frau Vorsitzende,

hiermit übersende ich meine Stellungnahme zu der o.g. Anhörung und bedanke mich zugleich für die mich ehrende Gelegenheit zur Äußerung. Die Stellungnahme beschränkt sich auf grundsätzliche Aspekte der Problematik, da ich den Themenkatalog so verstanden habe, dass es nicht um die Formulierung von Regelungsdetails geht, sondern um die grundsätzliche Reformrichtung.

Mit verbindlichen Empfehlungen und der Bitte um Nachsicht, dass ich an der persönlichen Unterschrift verhindert bin

Folke Schuppert
F.d.R. Cornelia Vetter

Prof. Dr. Folke Schuppert
Forschungsprofessur
"Neue Formen von Governance"

Tel. 030-25491-546 (246)
Fax 030-25491-247
e-mail: schuppert@wz-berlin.de
<http://www.wz-berlin.de/ag/g/>

Berlin, den 16.02.2004/ve

Stellungnahme für die öffentliche **Anhörung des Innenausschusses** des Deutschen Bundestages am 1. März 2004 zum Thema **„Öffentlicher Dienst“**

I. Vorbemerkung

Die Stellungnahme beschränkt sich im wesentlichen auf den ersten Themenkomplex der Anhörung, also auf die Aufgaben des öffentlichen Dienstes und die daraus zu ziehenden personalrechtlichen Konsequenzen sowie auf einige Grundfragen der Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts.

II. Aufgaben des Öffentlichen Dienstes/Personalrechtliche Konsequenzen

1. Ein Orientierung vermittelnder Kompass als Voraussetzung einer Reformpolitik für den Öffentlichen Dienst

Jede Reformpolitik, die wirklich etwas bewegen und nicht nur kosmetische Korrekturen vornehmen will und sich darüber hinaus als **Strukturreform** und nicht nur **bloßes Einsparungsinstrument** versteht, bedarf einer Orientierung an einem klaren Leitbild oder Zielvorstellung, was wir zur Veranschaulichung als Reform-Kompass bezeichnen wollen. Wenn man sich überlegt, was im Sinne eines solchen Reformkompass' als **Leitbild** dienen kann, so muss es sich um ein Leitbild handeln, das die stattgefundenen Veränderungsprozesse im Verhältnis von staatlichem, drittem und privatem Sektor angemessen reflektiert und dass ein **modernes Staats- und Verwaltungsverständnis** als Reformbotschaft transportiert und zwar gerade auch in Richtung all derer, die eine solche Reformpolitik mittragen müssen oder sollten.

Als ein solches Leitbild wird hier der Begriff des **Gewährleistungsstaates** vorgeschlagen, der sich sowohl dazu eignet, den in den letzten 20 Jahren eingetretenen Wandel des Aufgabenverständnisses widerzuspiegeln, als auch ein modernes Staatskonzept auf den Begriff zu bringen.

2. Das Leitbild des Gewährleistungsstaates

Ein Leitbild zu haben, ist modisch und „schmückt ungemein“ – wie Thomas Mann vielleicht formulieren würde. So hat fast jedes größere Unternehmen ein Leitbild und auch die Humboldt-Universität hat sich kürzlich ein anspruchsvolles Leitbild verordnet. Eine solche Leitbildrhetorik ist hier nicht gemeint. Es geht vielmehr um zwei wichtige Funktionen von Leitbildern, die wir als **Analysefunktion** und **Politikfunktion** bezeichnen können: während es bei der Analysefunktion darum geht, Grundströmungen und **Funktionsveränderungen** plastisch zu machen, zielt die Politikfunktion darauf, eine **bestimmte Form von Staatlichkeit** als politisch erstrebenswert zu skizzieren und damit zugleich als Reformkompass einzusetzen.

a. Analysefunktion: Gewährleistungsstaat und Wandel des Aufgabenverständnisses

Gewandelt haben sich nicht die Aufgaben von Staat und Verwaltung, sondern das **Aufgabenverständnis**. Dies lässt sich besonders gut am Beispiel der staatlichen Infrastrukturverantwortung veranschaulichen: statt die durchaus fortbestehenden **Infrastrukturaufgaben** (Versorgung mit Wasser, Strom, Verkehrswegen und Kommunikationsmitteln) selbst wahrzunehmen (sog. Erfüllungsverantwortung) oder nur im Falle des Marktversagens einzuspringen (sog. Auffangverantwortung), konzentriert sich der Staat dieses Leitbildes zunehmend auf seine **Gewährleistungsfunktion** (sog. **Gewährleistungsverantwortung**, vor allem als Regulierungs- und Überwachungsverantwortung), d.h. er gewährleistet eine funktionsfähige Infrastruktur, überlässt ihre operative Wahrnehmung aber zunehmend nicht-staatlichen Akteuren oder begründet Kooperationsverhältnisse mit ihnen. In besonders klarer Weise ist dieses gewandelte Rollen- und Aufgabenverständnis schon 1994 von dem Speyerer Kollegen Heinrich Reinermann wie folgt formuliert worden:

„Die öffentliche Hand konzentriert sich auf die **Gewährleistung** der Erfüllung nach wie vor als öffentlich angesehener Aufgaben; sie sieht ihre eigentliche Rolle zuallererst in einer Steuerung, nicht unbedingt auch in der Erbringung öffentlicher Aufgaben (von ‚**providing**‘ zu ‚**enabling**‘). Mit diesem Rollenverständnis öffnet sich der Blick auf eine Fülle neuer Handlungsformen des Staates, die der Orientierung, der Rahmensetzung, der Moderation, der finanziellen Unterstützung, generell der **Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Einrichtungen in Netzwerken und Partnerschaften** gewidmet ist.“

Gewandelt haben sich also nicht die Aufgaben, sondern das Aufgabenverständnis und damit einhergehend die **Modi der Aufgabenerfüllung**. Dass dies auch **personalrechtliche Konsequenzen** hatte und hat, zeigt eindrucksvoll die Geschichte der **Bahn- und Postreform**. Einer der traditionell mit Abstand größten Blöcke der Berufsbeamten – die Beamten bei Bahn und Post – ist inzwischen als „Auslaufmodell“ zu bezeichnen. Die beamteten Mitarbeiter von Bahn und Post sind durch einen **Wandel des Aufgabenverständnisses** dieser bisherigen Zweige der Daseinsvorsorgeverwaltung als Statusgruppe schlichtweg obsolet geworden, ja es bedurfte sogar einer verfassungsrechtlich abgesicherten Beleihung der nunmehr privatisierten Aufgabenträger mit der Dienstherrenfähigkeit, um überhaupt die Weiterbeschäftigung etwa der beamteten Postbediensteten zu gewährleisten; so wurde für die herrschende Meinung – gewissermaßen über Nacht – der vorher nach Art. 33 Abs. 4 „notwendige Beamte“ zum für die Privatisierungspolitik der Bundesregierung „hinderlichen Beamten“.

b. Politikfunktion: Gewährleistungsstaat und Verantwortungsteilung

Das Leitbild des Gewährleistungsstaates macht Ernst mit dem längst voll in Gang befindlichen Prozess des Neuzuschnitts von öffentlichem, privatem und drittem Sektor, in dem dem Begriff der **Verantwortungsteilung** eine Schlüsselfunktion zukommt. Mit diesem Begriff wird der Befund auf den Punkt gebracht, dass die öffentliche Verwaltung nicht mehr der alleinige Gemeinwohllakteur ist und sein kann, der für alles verantwortlich ist und am besten alles selbst erledigt – unter anderem durch sein eigenes Personal –, sondern dass es eine zunehmende **Pluralität von Anbietern öffentlicher Leistungen** gibt; es geht also bei der Verantwortungsteilung um die Zuweisung und Definition von Rollen staatlicher, halb-staatlicher und privater Akteure, die bei der Erbringung gemeinwohlrelevanter

ter Dienstleistungen arbeitsteilig zusammenwirken und deren jeweiliger Verantwortungsanteil möglichst klar und eindeutig ausbuchstabiert werden muss.

Die Staat und Verwaltung in diesem Konzept zukommende Rolle ist die der Gewährleistungsfunktion, die Ihnen zukommende Verantwortung ist die der **Gewährleistungsverantwortung**. Praktisch formuliert, bedeutet dies folgendes: beim Konzept des Gewährleistungsstaates handelt es sich **nicht um ein Konzept des Minimalstaates**, und auch nicht um ein Verabschiedungs- oder Rückzugskonzept, das darauf zielt, soviel Aufgaben wie nur irgend möglich der Beliebigkeit des Marktes zu überlassen; es handelt sich also **nicht um ein neo-liberales Konzept**, sondern entlässt Staat und Verwaltung gerade nicht aus ihrer fortdauernden Gemeinwohlverantwortung für die Funktionsfähigkeit öffentlicher Dienstleistungen.

Das Konzept des Gewährleistungsstaates ist ein durchaus anspruchsvolles und **voraussetzungsvolles Konzept**. Voraussetzungsvoll insofern, als der diesem Leitbild verpflichtete Staat über die nötigen Mittel, die nötigen Instrumente und auch das nötige Personal verfügen muss, um seiner Gewährleistungsverantwortung gerecht werden zu können. Dazu gehören insbesondere:

- Eine **gewährleistungstaugliche Verwaltungsorganisation**, z.B. in Gestalt geeigneter **Regulierungsbehörden**, die in der Lage sind, einen bestimmten Politikbereich gemeinwohlverträglich, intelligent und effizient zu regulieren. In diesem Zusammenhang gehört auch die generellere Aufgabe – Stichwort: Regierungs- und Verwaltungsreform als **Strukturreform** –, in bestimmten Politikbereichen diejenigen **verkrusteten Strukturen aufzubrechen**, die einer Reformpolitik entgegenstehen, wie dies offenbar im Bereich der Gesundheits- und Landwirtschaftspolitik der Fall ist.
- Ein **gewährleistungstaugliches Recht**, das die Verwaltung in die Lage versetzt, ihrer Gewährleistungsaufgabe in der Verwaltungspraxis auch rechtgeleitet nachkommen zu können. Die hier zu nennenden Stichworte heißen Regulierungsverwaltungsrecht, Gewährleistungsverwaltungsrecht, Privatisierungsfolgenrecht und Kooperationsverwaltungsrecht.
- Ein **gewährleistungstaugliches Personal**, das
 - einmal die von der **Basisinstitution Staat** zu erbringenden **Grundfunktionen** wahrnimmt, wie etwa die Landesverteidigung, die Sicherstellung der finanziellen Ressourcen der Staatstätigkeit (Finanzverwaltung), die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im Innern sowie die Bereitstellung des zentralen Gemeinschaftsguts einer funktionsfähigen Rechtsordnung (Rechtsetzung, Rechtsdurchsetzung etc.).
 - zum anderen die für den Gewährleistungsstaat typischen **Steuerungsfunktionen** wahrnimmt, also die staatlichen **Regulierungs-, Überwachungs- und Aufsichtsfunktionen** besorgt, ohne die eine zunehmende Auslagerung und Privatisierung von öffentlichen Aufgaben nicht gemeinwohlverträglich organisiert werden kann. Es ist das **Scharnier der Regulierungs- und Überwachungsverantwortung**, das den Übergang von der staatlichen Erfüllungs- zur Gewährleistungsverantwortung ermöglicht und dem daher eine weichenstellende Funktion zukommt.
 - schließlich in den Bereichen, in denen der Staat als **Dienstleistungsstaat** fungiert und selbst öffentliche Dienstleistungen anbietet, in der Lage ist, diese Dienstleistungen nach den **Standards modernen Managements** zu erbringen.

Dies alles erfordert ein modernes Organisationsrecht, ein modernes Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht, insbesondere auch ein modernes öffentliches Dienstrecht, das von der Rechtsordnung bereitgestellt werden muss – sog. **Bereitstellungsfunktion des Rechts**. Bevor darauf noch einmal zurückzukommen sein wird, geht es darum, die Stellung eines modernisierten Berufsbeamten-tums im Gewährleistungsstaat zu skizzieren.

3. Zur Rolle des Berufsbeamtentums im Gewährleistungsstaat

a) Stärkung, nicht Abschaffung des Berufsbeamtentums

Das Berufsbeamtentum entweder abzuschaffen oder unverändert beizubehalten, scheint uns keine weiterführende Alternative zu sein. Worum es gehen muss, ist, den **Funktionsbereich des Berufsbeamtentums neu zu bestimmen**, es auf seine Kernaufgaben zurückzuführen und dadurch letztendlich zu stärken. Dieser Stellungnahme geht es also nicht darum, einen Abgesang auf das Berufsbeamtentum anzustimmen, ihm vielmehr ein klareres Profil zu geben, indem der Beamtenstatus der Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben und zentralen Steuerungsfunktionen vorbehalten bleibt und insoweit auch als personalrechtliches Gewand einer administrativen Elite zu fungieren vermag. Drei Gründe sind es, die – abgesehen vom Problem einer für die Abschaffung des Berufsbeamtentums notwendigen verfassungsändernden Mehrheit – für seine Beibehaltung sprechen:

aa) Unverzichtbarkeit eines staatlichen Hoheits- und Steuerungspersonals

Für die Wahrnehmung klassischer Hoheitsaufgaben, die mit dem Einsatz von Hoheitsgewalt verbunden sind oder für die eine besondere Unabhängigkeit von besonderer Wichtigkeit ist, erscheint ein besonderes Statusverhältnis unverzichtbar. Ein reicher Argumentationsfundus dafür findet sich in dem Gutachten der Bull-Kommission, das einerseits die Abschaffung des Berufsbeamtentums empfiehlt, andererseits aber im selben Atemzuge den Status eines „Beamten im Neuen Sinne“ kreiert, weil ohne einen „arbeitsrechtlichen Sonderstatus“ nicht auszukommen sei. Worin immer der Mehrwert einer solchen „Umtaufaktion“ gesehen werden mag: die Argumentation der Kommission belegt eindrücklich, dass für das Bestehen einer besonderen Statusgruppe im öffentlichen Dienst nach wie vor eine **funktionale Rechtfertigung** besteht, die von den weiter oben geschilderten Veränderungsprozessen im wesentlichen unberührt geblieben ist.

bb) Beamtenstatus und Steuerungsebene Personal

Das Handeln der Verwaltung wird nicht nur durch rechtliche Vorgaben gesteuert sowie dadurch, dass Verwaltungshandeln sich im Rahmen einer Organisation vollzieht, die dabei häufig in erheblichem Umfang Finanzmittel einsetzt (Budgetsteuerung); jeder politisch sensible Beobachter weiß, dass eine der wichtigsten Schienen zur Steuerung des Verwaltungshandelns die **Steuerungsebene Personal** darstellt. Damit wird der historische, verwaltungswissenschaftliche und staatsrechtliche Befund auf den Begriff gebracht, dass der Staat – und gerade auch der moderne Staat mit der Fülle seiner für den Bürger unverzichtbaren Leistungen – auf ein verlässliches, ihm jederzeit zu Gebote stehendes, staatsnahes Verwaltungspersonal angewiesen ist, ein Befund, der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den folgenden vier „leading cases“ näher entfaltet worden ist:

- das Beamtenurteil des BVerfG (3, 58 ff.): Beamtenverhältnisse zwischen Kontinuität und Abhängigkeit von der jeweiligen Staatsstruktur
- die Mitbestimmungsentscheidungen des BVerfG (9, 268 ff.; 93, 37 ff.): Personalhoheit als exklusive Regierungsfunktion oder tauglicher Gegenstand personalvertretungsrechtlicher Mitbestimmung
- der Radikalenbeschluss des BVerfG (39, 334 ff.): der Öffentliche Dienst zwischen Identifikation und Distanz
- die Poststreikentscheidungen des BVerwG (Dvbl 1984, 952 ff.) und BVerfG (88, 103 ff.): Beamte zwischen Tarif und Hoheitsbefugnis

Auch unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsebene Personal also findet der beamtenrechtliche Sonderstatus eine **funktionale Rechtfertigung**: einige der wichtigsten sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums können geradezu als konkretisierende Ausgestaltung dieser Steuerungsschiene verstanden werden.

cc) Das Berufsbeamtentum als historisch bedingte und eingebettete Antwort auf die personellen Erfordernisse des modernen Verwaltungsstaates

Begreift man die Institution des Berufsbeamtentums richtigerweise als eine historisch bedingte Antwort auf die personellen Erfordernisse des modernen Verwaltungsstaates, so hat dies die methodische Konsequenz, dass es auf seine **Funktionsadäquanz** jeweils neu überdacht werden muss. Dies bedeutet die Notwendigkeit wie die Chance gleichermaßen, den sog. Funktionsvorbehalt des Art. 33, Abs. 4 GG im Lichte des Konzepts des Gewährleistungsstaates neu zu bestimmen und den oben geschilderten Veränderungen des Aufgabenverständnisses Rechnung zu tragen (dazu sogleich). Dies ermöglicht, das Berufsbeamtentum den Veränderungen des Staats- und Verwaltungsverständnissen anpassen zu können, ohne vor die Alternative von „Versteinerung oder Abschaffung“ gestellt zu werden.

b) Neujustierung der Bestimmung der Reichweite des beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalts

Wenn man in dieser Weise historisch sensibilisiert so vorgeht, dass man die Reichweite des Funktionsvorbehalts aufgabenbezogen und d.h. vor allem **aufgabenverständnisbezogen** bestimmt, so wird man angesichts der für den Gewährleistungsstaat typischen Trennung von Gewährleistung und Vollzug und seiner Beschränkung auf zentrale Steuerungsfunktionen angesichts gesellschaftlicher Aufgabenwahrnehmung notwendig zu einem **restriktiven Verständnis** der Reichweite des Funktionsvorbehalts kommen und damit dem historischen Ausgangspunkt einer restriktiven Verbeamtungspolitik des frühen 19. Jahrhunderts annähern, über die Bernd Wunder, einer der besten Kenner der Herausbildung des modernen Beamtenstaates, folgendes berichtet:

„In den Genuß der Privilegien des Beamtenrechts kamen bei ihrer Einführung nicht alle Staatsbediensteten, sondern nur ihre Spitzengruppe, d.h. ungefähr 10 bis 15 Prozent des gesamten Staatsdienstes. Nur diese Gruppe besaß in ihren Ämtern einen gewissen Handlungsspielraum. Um nun diese Gruppe der Spitzenbeamten zu einer regierungskonformen Handhabung ihres Dienstes zu bewegen, wurden sie privilegiert. Der Beamte des frühen 19. Jahrhunderts war eigentlich das, was man später politische Beamte genannt hat. Dies war ein Staatsbediensteter in Spitzenposition mit relativ großem Handlungsspielraum und daher mit einer besonderen Treuepflicht gegenüber der Regierung.“

In diese Richtung werden die Reformüberlegungen zu gehen haben.

Konkret ist für den Moment folgendes festzuhalten:

aa) Notwendigkeit des Beamtenstatus nur bei der Wahrnehmung eng verstandener Hoheitsaufgaben

Schon immer hat der Autor dieser Stellungnahme die Auffassung vertreten, dass Art. 33 Abs. 4 GG eng auszulegen ist und sich hiermit in einer Minderheitenposition befunden. Dies scheint sich insoweit zu ändern, als der historische und funktionale Zusammenhang zwischen Beamtenstatus und Hoheitsaufgaben immer mehr Anerkennung findet. Dies bedeutet im Klartext, dass für solche Berufsgruppen, für die die Hoheitsaufgaben nicht im Vordergrund stehen, wie bei **Lehrern und Hochschullehrern der Beamtenstatus zwar möglich, von Verfassungswegen aber nicht zwingend vorgeschrieben ist**. Ob der jeweilige Dienstherr unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsebene Personal gleichwohl eine Verbeamtungspolitik in diesem Bereich verfolgt, ist keine verfassungsrechtliche, sondern eine ausschließlich **personalpolitische Frage**.

bb) Erstreckung des Beamtenstatus auf wichtige Steuerungsaufgaben des Gewährleistungsstaates

Der Gewährleistungsstaat ist nicht auf die Wahrnehmung von Hoheitsaufgaben beschränkt, er ist notwendig auch Steuerungs- und Regulierungsstaat, da er die Funktionsfähigkeit auch solcher Produktionssysteme öffentlicher Dienstleistungen gewährleisten muss, die unter Einbeziehung nicht-staatlicher Anbieter erbracht werden. Bei funktionaler Betrachtung liegt es nahe, auch für ein solches Steuerungspersonal einen möglichst herausgehobene, Unabhängigkeit und Durchsetzungskraft vermittelnden beamteten Sonderstatus vorzusehen, der auch die notwendige Distanz schafft, um sich von

den zu steuernden und zu regulierenden Akteuren nicht vereinnahmen zu lassen (sog. clientele capture).

cc) Beschränkung des Beamtenstatus auf Leitungsfunktionen

Wenn es richtig ist, dass der Beamtenstatus als herausgehobener Status mit je eigenen Rechten und Pflichten einer **funktionalen Rechtfertigung** bedarf, so kann diese Rechtfertigung nur in der wahrgenommenen Aufgabe und ihrem Verständnis liegen. Es ist daher zu überlegen, ob es nicht sinnvoll wäre, den Beamtenstatus auf solche Personengruppen innerhalb eines Aufgabenbereiches zu beschränken, die wegen ihrer Leitungs- bzw. Steuerungsfunktion einer besonderen Absicherung ihrer Unabhängigkeit und Distanzfähigkeit bedürfen, während dies etwa für bloße **Verrichtungsfunktionen** (Wachtmeister in der Justizverwaltung z.B.) nicht der Fall ist. Eine solche **funktionale Differenzierung**, die für den aber anders liegenden Fall der Anforderungen an die Verfassungstreue vom Bundesverwaltungs- und Bundesverfassungsgericht nicht mitgemacht worden ist, ließe sich hinsichtlich eines **funktionsbezogenen Sonderstatus** m.E. durchaus rechtfertigen.

4. Zusammenfassung

Die Dichotomie „Abschaffung oder Beibehaltung des traditionellem Berufsbeamtentums“ ist wenig hilfreich und verstellt den Zugriff auf das eigentliche Problem, das Berufsbeamtentum zu modernisieren und dem gewandelten Staats- und Verwaltungsverständnis anzupassen. Dazu bedarf es zunächst einer restriktiven Neubestimmung des Funktionsvorbehalts für das Berufsbeamtentum (Art. 33 Abs. 4 GG). Nach einer funktionalen Betrachtungsweise, die nach der Stellung des Berufsbeamtentums im Gewährleistungsstaat fragt, bedarf es des beamtenrechtlichen Sonderstatus nur für die Erfüllung eigentlicher, eng auszulegender Hoheitsaufgaben (was auch europarechtlich nahe liegt) und von für den Gewährleistungsstaat typischen Steuerungsfunktionen. Für ein solches zahlenmäßig begrenzteres Gewährleistungs- oder Kernpersonal ist ein modernisiertes Beamtenrecht bereitzustellen, das Unabhängigkeit und Distanz der Amtsführung ermöglicht (Schutzfunktion), den Steuerungsbedürfnissen des Dienstherrn ausreichend Rechnung trägt (besonderer Pflichtenstatus) und den Leistungsgedanken stärkt (leistungsabhängige Bezahlung, Führungspositionen auf Zeit etc.). Für die nicht dieser funktional hervorgehobenen Statusgruppe zugehörigen Amtswalter ist ein einheitliches öffentliches Dienstrecht zu schaffen, das sich – dazu sogleich – am Leitbild des Dienstleistungsstaates orientiert und subsidiär zur Verfügung steht, sofern keine beamtenrechtlichen Sonderregelungen eingreifen.

III. Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts im Dienstleistungsstaat

Die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bestehen nicht nur in der Erfüllung von Hoheitsaufgaben bzw. in sog. Gewährleistungsaufgaben, der moderne Verwaltungsstaat ist in vielen Bereichen nach wie vor Anbieter öffentlicher Dienstleistungen und insoweit **Dienstleistungsstaat** – vor allem auf der kommunalen Ebene. Wenn hier als zweites Leitbild das des Dienstleistungsstaates hervorgehoben wird (vgl. Voßkuhle, der „Dienstleistungsstaat“, in: Der Staat 2001, S. 495 ff.), so aus zwei Gründen:

1. Dienstleistungsverwaltung und New Public Management

Wenn die öffentliche Dienstleistungen anbietende Verwaltung hier auf den Begriff der Dienstleistungsverwaltung gebracht wird, so soll damit klargestellt werden, dass eine sich als Dienstleistungsverwaltung verstehende Verwaltung sich den Grundelementen des New Public Management öffnen muss und sich diese im öffentlichen Dienstrecht niederschlagen müssen. Das bedeutet nicht, einer bedingungslosen Ökonomisierung der Verwaltung das Wort zu reden oder eine blaupausenartige Übertragung von privaten Managementmethoden zu predigen. Aber das öffentliche Dienstrecht darf ein effektives Management öffentlicher Dienstleistungen nicht behindern, was im übrigen auch für das Haushaltsrecht gilt. Insoweit bedarf es weniger – was in der Diskussion über die Verschlingung des Staates nach wie vor beliebt ist – einer Aufgabenkritik, sondern einer **Dienstrechtskritik**, die in einem systematischen Zugriff alle Regelungen des geltenden Dienstrechts unter dem Aspekt durch-

mustert, ob sie **managementkompatibel** sind oder nicht. Dies gilt im übrigen auch für das **Bürokratieproblem**: bei jedem Akt der Normsetzung ist als Bestandteil guter Gesetzgebung (vgl. Schuppert, Gute Gesetzgebung. Rechts- und gesetzgebungswissenschaftliches Gutachten im Auftrag des BMJ, erscheint als Sonderheft 4/2003 der Zeitschrift für Gesetzgebung) die Prüfungsfrage zu beantworten, welche bürokratischen Folgekosten sich aus der jeweiligen Regelung ergeben (und zwar nicht mit der stereotypen Antwort: keine).

Das Leitbild des Dienstleistungsstaates muss sich auch auf das Bezahlungssystem auswirken und durch die Ausgestaltung der Besoldung Leistungsanreize schaffen. In dem Bericht der Bull-Kommission finden sich dazu zahlreiche Anregungen.

Wichtig erscheint mir auch eine **ebenenspezifische Betrachtungsweise**; es ist häufig beobachtbar, dass Regelungen des Dienstrechts sich an der Bundes- oder Landesverwaltung orientieren, dabei aber die Bedürfnisse der Kommunen – als den hauptsächlichen Dienstleistern – nicht ausreichend berücksichtigen. Auch insoweit wäre eine kritische Durchsicht wichtig und wären Abweichungsklauseln vorzusehen.

2. Dienstleistungserbringung in der Europäischen Union

Der zweite Grund, das Leitbild des Dienstleistungsstaates zu betonen, ist die europarechtliche Dimension. Dienstleistungen werden – sofern keine zulässigen Monopole vorliegen – auf **Wettbewerbsmärkten** angeboten, und zwar – was den europäischen Markt angeht – in Konkurrenz mit nicht-deutschen Anbietern. Der Brüsseler Gegenwind, der dem traditionellen deutschen Verständnis der **Daseinsvorsorgeverwaltung** entgegenbläst, ist hierfür ein anschauliches Beispiel. Auch hierauf wäre bei der Modernisierung der Dienstleistungsverwaltung ausreichend Bedacht zu nehmen.

Folke Schuppert