

Das öffentliche Dienstrecht in der Diskussion

Von Universitätsprofessor Dr. Hans Peter Bull, Hamburg *

Die Reform des öffentlichen Dienstrechts ist bisher nur in kleinen Schritten vorangegangen. Nachhaltige Veränderungen schlägt jetzt eine Kommission vor, die von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzt worden ist. Erwartungsgemäß wird dieser Vorschlag von einem Teil der Öffentlichkeit entschieden abgelehnt. Der folgende Beitrag soll Mißverständnisse klären und die Gründe vertiefen, die für eine grundsätzliche Neugestaltung sprechen.

L Einleitung

Nach dem Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts von 1973¹ sind über zwanzig Jahre lang von keiner Bundes- oder Landesregierung und von keiner amtlichen Kommission² grundsätzliche Veränderungen durchgeführt oder vorgeschlagen worden³. So konnte *Helmut Lecheler* 1996 schreiben, gemessen an dem Anspruch sähen die vorgelegten Reformvorschläge „eher kläglich“ aus. Für eine wirkliche Reform fehle es nach wie vor an Ideen und an entsprechender politischer Durchsetzungskraft⁴. Erst das Dienstrechtsreformgesetz vom 24. Februar 1997⁵ brachte wichtige Schritte in eine neue Richtung,

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen beschloß dann Anfang des Jahres 2001, einen neuen Vorstoß zu unternehmen, indem sie - noch unter Ministerpräsident *Wolfgang Clement* - eine Regierungskommission einsetzte, die sich mit der Zukunft des öffentlichen Dienstes und dem öffentlichen Dienst der Zukunft in umfassender Weise und völlig unabhängig befassen sollte. Beabsichtigt war insbesondere, Erfahrungen aus der Wirtschaft für den öffentlichen Dienst nutzbar zu machen. Die verfassungsrechtlichen Beschränkungen des geltenden Dienstrechts sollten beim Nachdenken über künftige Lösungen nicht als unabänderlich angesehen werden. Bei der Zusammensetzung der Kommission wurden Interessenvertreter bewußt ausgelassen, so daß ihr zwar einzelne Mitglieder von Verbänden oder Angehörige bestimmter Berufsgruppen angehörten, aber keine Vertreter entsprechender Organisationen. Die Kommission hat ihre Nichtrepräsentativität als eine Chance verstanden, unbefangen an die Arbeit zu gehen und ihre vielfältigen individuellen Erfahrungen einzubringen. Offizielle Verbandsmeinungen von Gewerkschaften und Kommunalverbänden wurden am Rande der Sitzungen durch besonders eingeladene Gäste eingebracht. Nach zwölf Plenartreffen und einer Reihe von Arbeitsgruppen- und Redaktionssitzungen wurde der einstimmig beschlossene Bericht der Kommission am 27. Januar 2003 an Ministerpräsident *Peer Steinbrück* übergeben und der Öffentlichkeit vorgestellt⁶.

Der Ministerpräsident äußerte sich grundsätzlich positiv zu dem Reformbericht und kündigte an, die Vorschläge rasch und intensiv zu prüfen und - je nach Ergebnis - umzusetzen. Entsprechend einem Vorschlag der Kom-

mission zum „change management“ wurde ein Reformbeauftragter der Landesregierung ernannt, und zwar der langjährige Staatssekretär im Innenministerium *Wolfgang Riotte*. Diesem steht für die Förderung der Binnenmodernisierung ein erfahrenes Team zur Verfügung. Das Kabinett hat inzwischen auch einen Reform-„Fahrplan“ beschlossen. Zur Umsetzung derjenigen Vorschläge, die die Bundesgesetzgebung erfordern, bemüht sich die Landesregierung um einen Konsens mit dem Bund und den anderen Ländern. Sie führt dazu auch Gespräche mit den Gewerkschaften und Verbänden.

Aus den Parteien und Landtagsfraktionen - mit Ausnahme der CDU -, aus den Medien sowie aus dem DGB und einzelnen seiner Mitgliedsgewerkschaften kamen überwiegend ebenfalls positive Reaktionen, während sich andere Gewerkschaften, insbesondere der Deutsche Beamtenbund (dbb), in ersten Presseerklärungen scharf ablehnend äußerten. Die zum Teil emotional aufgeladenen Äußerungen richteten sich fast ausschließlich dagegen, daß „das Berufsbeamtentum abgeschafft“ oder gar „zerschlagen“⁷ werden solle.

Im folgenden soll zunächst dargestellt werden, von welchen tatsächlichen Feststellungen die Kommission ausgegangen ist (II.) und was sie im einzelnen vorgeschlagen hat (III.). Sodann werden die wesentlichen Streitpunkte einzeln abgehandelt (IV.) und wird abschließend der historische und politische Hintergrund der Kontroverse skizziert (V.).

II. Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Situation

Die Regierungskommission beschreibt die Mängel und Fehlentwicklungen im deutschen öffentlichen Dienst grundsätzlich wie folgt:

„Die, deutsche öffentliche Verwaltung wird ihren Aufgaben und insbesondere den ... neuen Herausforderungen nicht hinreichend gerecht. Sie ist überlastet, weil die Politik ihr über lange Zeit hin immer mehr Probleme aufgebürdet hat. Dabei sind immer größere, zum Teil unerfüllbare Erwartungen geweckt worden; vom Staat wird mehr erwartet, als er mit seinen Mitteln leisten kann. Erst im Verlauf der Finanzkrise der öffentlichen Haushalte ist es zur allgemeinen Erkenntnis geworden, daß die öffentliche Verwaltung sich aus vielen Tätigkeiten zurückziehen muß, die sie bisher ausgeübt hat.

Aber auch die unumstrittenen staatlichen und kommunalen Aufgaben werden oft nicht in befriedigender Weise ausgeführt. So werden trotz vielfacher Bemühungen um die Modernisierung viele Leistungen für die Gesellschaft nicht in der nötigen und möglichen Qualität erbracht. Oft arbeitet die Verwaltung zu umständlich, weil sie zu stark regel- und zu wenig ergebnisorientiert ist. Viele Strukturen sind verkrustet; sowohl Organisation und Verfahrensweise wie das Personalrecht sind in vieler Hinsicht veraltet. Es fehlt an wirtschaftlichem Denken, an Wettbewerbsdruck und an wirksamen Leistungsanreizen. Führungskompetenz ist unterentwickelt. Überdies herrscht weithin noch eine Kultur des Mißtrauens sowohl innerhalb der öffentlichen Verwaltung wie im Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern, Phänomene wie ein hoher Krankenstand und die weitverbreitete Praxis der Frühpensionierung deuten darauf hin, daß die Arbeitsbedingungen zum Teil schlecht sind.⁸

Festgestellt wird also eine relativ (!) unzureichende Aufgabenerfüllung des öffentlichen Dienstes - insbesondere angesichts von Herausforderungen wie der Bedrohung der natürlichen Ressourcen, der Globalisierung und der europäischen Integration, der weltweiten Migration von

Arbeitskräften und neuer gesellschaftlicher Entwicklungen.⁹ Die Kommission hat sich insbesondere mit der zu geringen Leistungsorientierung des gesamten öffentlichen Dienstes befaßt, die mit unterentwickeltem wirtschaftlichen Denken zusammenhängt. Die Ursachen werden unter anderem in der Ausbildung und Sozialisation der Beamten und im geltenden Dienstrecht gesehen, das zu starr und zu wenig leistungsorientiert sei. Bezeichnend für den gegenwärtigen Zustand findet die Kommission ferner die durchgehend zu gering entwickelte Führungskompetenz der Vorgesetzten, aber auch gewisse typische Fehleinstellungen der Mitarbeiter wie ein besonders großes Sicherheitsbedürfnis der Beschäftigten und eine nicht hinreichend selbstbewußte Aufgabenwahrnehmung¹⁰. Zu den Problemfeldern gehört zudem die Versorgung der vorhandenen Beamten¹¹.

Die Reformkommission sieht eine wesentliche Ursache der Fehlentwicklungen im geltenden Dienstrecht. Seine Zweiteilung in Beamten- und Tarifrecht *„führt als Strukturproblem zu sachlich nicht nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen von Beschäftigten, obwohl sie die gleiche Arbeit leisten. Zu schwer nachvollziehbaren Ungleichbehandlungen führen auch die immer noch zwischen Arbeitern und Angestellten - ohne sachliche Rechtfertigung - differenzierenden Tarifverträge. Im schlimmsten Falle führt die durch Dienst- und Tarifrecht bewirkte Ungleichbehandlung und fehlende Leistungsorientierung zur ‚inneren Kündigung‘ vieler Mitarbeiter.“*¹²

Moniert werden auch das Fehlen einer ausgebildeten „Arbeitsrechtswissenschaft“ des öffentlichen Dienstes, die hohe Normdichte des öffentlichen Dienstrechts und die Nichtbenutzung an sich vorhandener flexibler Instrumentarien des Arbeitsrechts und des Beamtenrechts¹³. Die wesentlichen Elemente des geltenden Beamten- und Tarifrechts werden im einzelnen kritisch kommentiert¹⁴.

Offizielle Vertreter der Beamtenschaft, also Personalräte und Funktionsträger der Gewerkschaften, überlesen häufig die Differenzierungen und Details einer solchen Kritik und stellen ihr die schlichte Behauptung entgegen, der öffentliche Dienst sei in seinen Leistungen hervorragend und werde allenfalls durch das Versagen „der Politik“ daran gehindert, seine Fähigkeiten voll zu entfalten. Jede Form von Kritik wird als Beleidigung aller Beschäftigten mit Empörung zurückgewiesen. So heißt es in Äußerungen des dbb zu dem Bericht der nordrhein-westfälischen Regierungskommission, dieser werde „durch seine einseitig beamtenfeindliche Schwerpunktsetzung entwertet“¹⁵.

III, Der Reformvorschlag

1. Kernaussagen des Berichts

Der Bericht folgt keineswegs - wie behauptet wird - dem modischen Ideal des Minimalstaates, der nur noch „Kernaufgaben“ wahrzunehmen habe; sondern zeichnet das Bild eines modernen Sozialstaates, der zwar nicht all seine bisherigen Aktivitäten weiterführt, insbesondere nicht alle notwendigen Leistungen selbst erbringt, der aber eine weitgehende Verantwortung für die Entwicklung der Gesellschaft trägt, z. B. für das Bildungswesen, die Gesundheitsfürsorge und den Umweltschutz. Der Bericht übernimmt die weithin akzeptierte Aufteilung der Aufgaben in „Kernaufgaben“, die im wesentlichen von eigenen staatlichen bzw. kommunalen Beschäftigten ausgeführt werden sollen, und „Gewährleistungsaufgaben“, die nicht zwingend durch eigene Behörden oder durch Beamte wahrgenommen werden müssen¹⁶. „Bei der Re-

form des öffentlichen Dienstes geht es praktisch weniger um die Frage, welche Aufgaben staatlich sein oder bleiben sollen, sondern eher darum, wie die Aufgaben erfüllt werden sollen.“¹⁷ Strikt abgelehnt wird dagegen die Auffassung, daß alle sozialstaatlichen Aufgaben gerade durch Beamte im Sinne des Art. 33 Abs. 4 GG ausgeführt werden müßten¹⁸, Aus der Au/gabengarantie ist kein Beamtenvorbehalt abzuleiten¹⁹.

Reformvorschläge werden konsequenterweise nicht nur für das Dienstrecht gemacht, sondern auch (und mit Nachdruck) für die Organisation der Aufgabenerfüllung, wobei unterschiedliche Formen empfohlen werden, insbesondere eine verstärkte Zusammenarbeit des Staates bzw. der Kommunen mit der Wirtschaft. Die Kommission hat zu diesem Thema keine Patentrezepte unterbreitet; es kommt vielmehr darauf an, jeweils aufgabenbezogen die adäquate Organisationsform zu konzipieren. Große Teile des Berichts befassen sich mit Personalmanagement und Führungskompetenz. Modernisierung gerade in diesen Bereichen dient der Aufgabenerfüllung der Verwaltung mindestens im gleichen Maße wie eine angemessene Gestaltung des Dienstrechts.

2. Die Neugestaltung des Dienstrechts

a) Der Vorschlag der Kommission zielt auf eine umfassende Neugestaltung und Anpassung des Dienstrechts an das allgemeine Arbeitsrecht ab.

„Dort, wo Übereinstimmungen mit dem Arbeitsrecht möglich sind und eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Beschäftigtengruppen möglich ist, soll sie vorgenommen werden. Keine Lösung liegt darin, die unterschiedlichen Strukturen - unter gleichzeitiger Heranführung des Beamtenrechts an das (tarifliche) Arbeits- . recht des öffentlichen Dienstes - beizubehalten. Das würde zu einer noch weiteren Erstarrung und Fortschreibung des unflexiblen und weitgehend auch leistungsfeindlichen Dienstrechts führen. Das einheitliche Dienstrecht soll grundsätzlich für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst einheitlich gelten. Die herkömmliche Unterscheidung zwischen ‚Beamter und Angestellten‘ bzw. ‚Arbeitern‘ und damit die Zweigleisigkeit des öffentlichen Dienstrechts soll zugunsten eines einheitlichen Beschäftigtenstatus grundsätzlich aufgegeben werden. Wo zukünftig ein dem bisherigen Beamtenstatus angenähertes Beschäftigungsrecht zwingend erforderlich ist, soll ein arbeitsrechtlicher Sonderstatus begründet werden.“²⁰ Die heutzutage nicht mehr nachvollziehbare Unterscheidung zwischen verschiedenen Rechts- „Status“ soll also aufgehoben und die Rechtsverhältnisse sollen den Erfordernissen der jeweiligen Funktion angepaßt werden. Das Laufbahnrecht ist (insbesondere angesichts der großen Veränderungen im Bildungssystem) weitgehend inadäquat geworden und soll abgeschafft werden. Die Kommission schließt sich dem Gesetz-/Tarif-Modell an, das schon die Minderheit der Studienkommission 1973 vorgeschlagen hat²¹. Danach ist gesetzlich der Grundstatus der Beschäftigten zu regeln, während durch Tarifvertrag die Ausgestaltung der Vergütung einschließlich der beurteilungs-(leistungs-)abhängigen Bestandteile, die aktuelle Höhe der Bezahlung einschließlich Nebenleistungen, der Urlaub, die tägliche Arbeitszeit und eine eventuelle Zusatzversorgung geregelt werden sollen.“²²

Die Bindung an die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG kann dabei kein „Denkverbot“ begründen; das Grundgesetz ist hinreichend oft geändert worden und stellt auch für eine grundlegende Neugestaltung des öffentlichen Dienstrechts keine unüberwindliche Hürde dar.

b) Für einen relativ eng umgrenzten Bereich bedarf es auch künftig spezieller Regelungen, die vom allgemeinen Dienstrecht abweichen.

„Für bestimmte hoheitliche Beschäftigungsbereiche, in denen die persönliche Unabhängigkeit der Beschäftigten um der Aufgabe willen gesichert sein muß ..., sind besondere Rechte, unter anderem verstärkter Kündigungsschutz oder verstärkter gerichtlicher Rechtsschutz, vorzusehen („Beamte im neuen Sinne“). Ebenso müssen für diese Bereiche, in denen ein höheres Maß an erkennbarer Unparteilichkeit und an Loyalität gegenüber der staatlichen Gemeinschaft und der Exekutivspitze zu verlangen ist, besondere Pflichten (zur Mäßigung und Zurückhaltung bei außerdienstlicher Tätigkeit usw.) festgelegt werden. Für Richter bleibt der bisherige, verfassungsrechtlich abgesicherte Sonderstatus erhalten.“²³

Als hoheitsrechtliche Tätigkeitsbereiche versteht die Kommission jedenfalls den diplomatischen Dienst, die Finanzverwaltung, die innere und äußere Sicherheit (Polizei, Militär, Katastrophenschutz und Feuerwehr), die Justiz sowie Leitungsfunktionen in obersten Bundes- und Landesbehörden. Es sollen aber nur solche Funktionen in Betracht kommen, mit denen aufgrund ihrer hierarchischen Einordnung auch funktional entsprechende Entscheidungsbefugnisse verbunden sind²⁴.

IV. Die wesentlichen Streitpunkte²⁵

1. Erforderlichkeit der Rechtsänderung

a) Nach Ansicht der Verteidiger des geltenden Rechts reichen die von der Kommission genannten Gründe für die große Reform nicht aus. „Die gegebene Zweiteilung der Statusverhältnisse im öffentlichen Dienst in Beamte und Arbeitnehmer hat sich dem Grunde nach bewährt, wobei auch aus Sicht des dbb zu bedauern ist, daß entgegen dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG die Berufung von Beamten und Arbeitnehmern häufig mehr zufälligen Charakter hat.“²⁶ Die vorhandenen rechtlichen Instrumentarien würden nach der eigenen Feststellung der Kommission von der Praxis nicht genutzt. Es fehle nur am politischen Willen.

Eine Änderung der Praxis ohne Gesetzesänderung ist jedoch ganz unwahrscheinlich. Eine radikale Abkehr von der üblich gewordenen schlechten Praxis, Beamte und Arbeitnehmer für dieselben Funktionen anzustellen, läßt sich nicht anders bewirken. Die Praxis bewegt sich aufgrund langfristiger Veränderungen im Bewußtsein der Akteure wie der Betroffenen und im tatsächlichen Umfeld der Verwaltung weg von den Traditionen des Berufsbeamtentums. *Walter Leisner* hat das jüngst in scharfsinniger Weise am Beispiel des Alimentsprinzips belegt.²⁷

b) Konsens besteht zwischen der Kommission und den Beamtenvertretern darüber, daß das geltende Beamtenrecht insofern flexibel ist, als es den Dienstherren die Befugnis zu einseitiger Regelung der Beamtengehälter, aber z.B. auch der Arbeitszeit und einiger weiterer Fragen des Beamtenverhältnisses gibt, während der BAT äußerst inflexibel und einer pragmatischen Handhabung neuer Probleme oft hinderlich ist²⁸. Die einseitige Regelungsmöglichkeit erlaubt der Politik zwar rechtlich und bis zu einem gewissen Grade auch faktisch ein Diktat z. B. von Gehaltskürzungen und kommt dem in der Bürokratie verbreiteten Mißtrauen gegen die Gewerkschaften entgegen. Der Beamtenbund, der sich ebenfalls als eine Gewerkschaft versteht, müßte an der Ausweitung von Verhandlungsrechten interessiert sein, aber auch die anderen Gewerkschaften und die verschiedenen öffentli-

chen Arbeitgeber bzw. ;Dienstherren können bei einer Ausweitung des •Tarifbereichs gewinnen. Andererseits braucht nach den jahrzehntelangen Erfahrungen mit der Tarifpolitik niemand zu fürchten, daß die Gewerkschaften zuviel Macht gewinnen und die Staats- und Kommunalfinanzen durch unvernünftige Forderungen ruinieren.

c) Als weiterer Grund für den Systemwechsel ist die *Versorgungsproblematik* zu nennen. Sie ist ohnehin kaum lösbar, und die großen Unterschiede zwischen Beamtenversorgung und Rentenversicherung sind nur noch schwer zu rechtfertigen. Die Kommission schlägt vor, vom gegenwärtigen Prinzip der Versorgungsfinanzierung aus dem laufenden öffentlichen Haushalt auf ein teils sozialversicherungsrechtlich geregeltes, teils kapitalgedecktes System überzugehen, bei dem entsprechend den Zahlungen an die Beschäftigten periodengerecht Einzahlungen erfolgen und Versorgungsrücklagen gebildet werden²⁹.

2. Der Umfang des Funktionsvorbehalts für Beamte

a) Daß *Lehrerinnen und Lehrer* überwiegend als Beamte beschäftigt werden, ist Resultat einer jahrhundertealten Tradition, die Schule als staatliche Erziehungsanstalt zu verstehen, also durch sie in die Gesellschaft hineinzuwirken und die Menschen für die Gemeinschaft in die Pflicht zu nehmen. Heute herrscht hier ein „Glaubenskrieg“, der nur mit starken Kräften beendet werden kann³⁰.

Die Begründung für die Einbeziehung der Lehrer in den Funktionsvorbehalt trägt nicht: Wenn darauf hingewiesen wird, daß die Lehrer an staatlichen Schulen hoheitliche Entscheidungen treffen, indem sie Zeugnisse erteilen und Versetzungen ablehnen³¹, so ist das zwar richtig, aber unerheblich. Denn auch die Lehrkräfte privater Schulen stellen Zeugnisse aus, und vor allem läßt sich die Tätigkeit der Lehrer nicht durch repressive Befugnisse kennzeichnen, die nur einen kleinen Teil ihres Wirkens ausmachen, sondern ist durch die Aufgabe der Erziehung und Wissensvermittlung geprägt, die tagtäglich ausgefüllt wird und gerade nicht hoheitlich ist³². Die Qualität des Unterrichts hängt jedenfalls nicht davon ab, daß Lehrer Beamte sind. Ebenso wenig ist das *Streikverbot* ein durchschlagendes Argument für die Beibehaltung des Beamtenstatus der Lehrer (s. auch unten 5.).

b) Auch in bezug auf *andere Beschäftigte* als Lehrer und ebenso zu behandelnde Hochschullehrer ist zu fragen, ob der Beamtenstatus noch angemessen ist, und zwar auch und gerade bei Fortgeltung des Art. 33 Abs. 4 GG. Zahlreiche Funktionen im Bereich der allgemeinen Verwaltung werden bereits von Angestellten wahrgenommen. Selbst in der Finanzverwaltung sind Angestellte beschäftigt; es ist nichts bekannt geworden, was auf mangelnde Eignung oder gar auf rechtsstaatlich bedenkliche Aufgabenerfüllung dieser Mitarbeiter schließen ließe.

3. Das Lebenszeitprinzip

Die Kommission hat sich gegen eine frühzeitige (!) Lebenszeitanstellung ausgesprochen. Die Daueransstellung ist zwar eine soziale Errungenschaft, die nach verbreiteter Ansicht möglichst vielen Arbeitnehmern zugute kommen sollte und für die besonders Verpflichteten notwendig ist. Die vollkommene Arbeitsplatzsicherheit wirkt aber keineswegs so eindeutig leistungssteigernd wie manche annehmen, sondern kann durchaus motivationsmindernd wirken. In Zeiten scharfen Wettbewerbs kann sie deshalb jedenfalls nicht den allgemeinen Standard von Beginn einer Beschäftigung an bilden.

Andererseits ist der Kündigungsschutz im allgemeinen Arbeitsrecht so gut ausgebaut, daß er auch Beschäftigte des öffentlichen Dienstes gegen willkürliche Entlassungen schützt. Der vom dbb zutreffend festgestellten Tendenz der Arbeitsgerichte, im Rahmen des Kündigungsschutzes statt einer Wiederanstellung eine Abfindung zu verfügen, kann durch eine gesetzliche Regelung entgegengetreten werden.

Einräumen bleibt, daß möglicherweise „opportunistische Verhaltensweisen“ zunehmen werden, wenn der Lebenszeitstatus wegfällt - freilich wohl nur in geringem Maße, weil Beeinträchtigungen der Unabhängigkeit und Neutralität in der Regel gar nicht von den Vorgesetzten und Personalverwaltungen ausgehen, sondern von externen Kräften. Diese Gefahr rechtfertigt aber nicht die Aufrechterhaltung eines unangemessenen Unterschieds zum allgemeinen Arbeitsrecht. Ihr muß auf andere Weise begegnet werden.

4. Erste Anstellung auf Zeit oder auf Probe?

Der Beamtenbund bemerkt weiter, es sei „nicht nachvollziehbar“, daß die Begründung von Dienstverhältnissen zunächst für die Dauer von zwei, drei Jahren nicht auf Probe, sondern in einem *befristeten Beschäftigungsverhältnis* erfolgen soll. Die damit verbundene Unsicherheit sei „sozial unakzeptabel“ und „in bezug auf die Wahrnehmung hoheitlicher Funktionen und die dabei notwendige Unabhängigkeit letztlich auch nicht tolerabel“³³. Aber warum soll nicht grundsätzlich auch für öffentlich Beschäftigte gelten, was in anderen Berufen „sozial akzeptabel“ ist? Gerade die öffentlichen Arbeitgeber müssen bei der Personalauswahl ein ausreichendes Maß an Auswahlmöglichkeiten haben, und die gegenwärtige Regelung, daß zunächst auf Probe angestellt wird, ist insofern ineffektiv - nur ganz selten einmal wird jemand wegen Nichtbewährung in der Probezeit entlassen.

5. Das Streikverbot

Das Streikverbot für Beamte sei ein die öffentliche Verwaltung bisher prägendes Stabilitätselement, behauptet der Beamtenbund. Bei Realisierung des neuen Modells wären nach seiner Ansicht auch in den Kernbereichen staatlichen Handelns Arbeitskämpfe zulässig. Wenn Art. 33 Abs. 5 GG gestrichen werde, entfielen nach dieser Ansicht auch die rechtliche Legitimation, Arbeitskämpfe zu untersagen, denn das Streikrecht könne Arbeitnehmern nicht eingeschränkt werden. In Großbritannien habe selbst die Feuerwehr über längere Zeit gestreikt.

Damit wird die Gestaltungsmöglichkeit des Gesetzgebers unterschätzt. Es ist zwar (schlechte) Tradition in der Bundesrepublik, die Setzung von Regeln für das Arbeitsrecht und auch für den Arbeitskampf den Richtern zu überlassen, aber das ist kein Naturgesetz und bei entsprechendem politischen Willen überwindbar. Zur Klarstellung kann auch Art. 9 Abs. 3 GG um eine Klausel ergänzt werden, wonach die Streitkräfte, Polizei, Feuerwehr und andere Notdienste auch während eines Arbeitskampfes aufrechterhalten werden müssen³⁴. Die Gewerkschaften sorgen übrigens schon immer selbst für Notdienste³⁵.

Wie oft und wie hart gestreikt wird, hängt im übrigen nicht allein von der Rechtslage ab. Ein Streik wird nicht ohne Grund begonnen. Tatsächlich erproben inzwischen ja auch einige Gruppen von Beamten streikartige Formen von Arbeitsverweigerung zur Erzwingung besserer Arbeitsbedingungen, und die Fluglotsen haben es vor einigen Jahren sogar geschafft, sich durch angeblichen

„Dienst nach Vorschrift“ - in Wahrheit dienstpflichtwidriges Verhalten - aus dem Beamtenstatus in den für sie günstigeren Angestelltenstatus zu befördern - wozu unter anderem das Grundgesetz geändert wurde (vgl. Art. 87 d Abs. 1 S.2GG)!

6. Gesetz-/Tarif-Modell

Die Kommission vertritt, wie schon erwähnt, das Gesetz-/Tarif-Modell, wie es von der Minderheit der Studienkommission 1973 vorgeschlagen wurde³⁶. Danach ist der *Grundstatus* der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes durch Gesetz zu regeln. Die nordrhein-westfälische Kommission hat dies konkretisiert und ausdrücklich genannt: die Vertragsbegründung (mit Ausschreibungspflichtigen Einstellungsbedingungen und -verfahren, Probezeit), den Pflichtenbereich, die Versetzung und Abordnung, die Nebentätigkeit und die Beendigungsmöglichkeiten³⁷. Diese Materien sind heute teilweise im BAT geregelt, wobei sich dieser an die beamtenrechtlichen Regelungen zum Teil wörtlich anlehnt. Bei der Neugestaltung des gesamten Dienstrechts sind tarifrechtliche Bestimmungen, die den Grundstatus im hier beschriebenen Sinne berühren, aufzuheben, da diese Gegenstände wegen des staatlichen Interesses an ihrer Stabilität nicht der Tarifautonomie unterfallen sollten³⁸.

Der dbb hält jedoch eine gesetzliche Regelung, nach der „entgegenstehendes altes Tarifrecht“ außer Kraft gesetzt wird, für „außerordentlich problematisch“. Damit scheint er die Entwicklung festschreiben zu wollen, die zu der Erstarrung des Tarifrechts für den öffentlichen Dienst geführt hat. Die Aufhebung der bezeichneten Vorschriften des BAT würde aber die Verhandlungsmacht der Tarifparteien kaum substantiell beeinträchtigen, zumal die Einwirkungsmöglichkeiten der Verbände im Gesetzgebungsverfahren erhalten bleiben sollen und die Parlamente erfahrungsgemäß alles andere als „beamtenfeindlich“ sind. Hilfsweise könnte Art. 9 Abs. 3 GG durch eine entsprechende Klarstellung ergänzt werden (s. auch oben 5.).

7. Das neue Entgeltsystem

Ein wesentliches Element des Reformvorschlags bildet das neue Entgeltsystem mit seiner Unterscheidung zwischen Basiseinkommen und Leistungskomponente. Die Leistungsanreize, die das bestehende Recht bietet bzw. ermöglicht, reichen nach ganz herrschender Ansicht nicht aus, vor allem weil sie quotiert sind, also nur einem relativ kleinen Teil der Beschäftigten gewährt werden können; entscheidend ist vielmehr, allen Beschäftigten eine Bezahlung zukommen zu lassen, die auch ihre aktuelle Leistung berücksichtigt. Nach Ansicht des dbb führt dies zu „gravierenden Verwerfungen“. Die Einführung einer leistungsbezogenen Komponente ermögliche „gerade für die unteren Einkommensgruppen gegenüber dem jetzigen Status ganz erhebliche wirtschaftliche Einbußen“³⁹.

Diese Einschätzung ist aus der Sicht der Kommission nicht nachvollziehbar. Ein Leistungsanteil von 6 Prozent des Zieleinkommens, wie er für die unteren Funktionsgruppen vorgeschlagen wird, mag allenfalls als zu gering angesehen werden (nur 3 Prozent Zusatzeinkommen für die „Gutleister!“), aber nicht als zu hoch. Außerdem ist dieser Vorschlag ja für die Tarifparteien nicht bindend; sie sind es, die das neue System ausgestalten sollen! Wird dies bedacht, so entfallen eine ganze Reihe weiterer Einwände, die alle darauf hinauslaufen, daß es „offen“ oder „ungewiß“ sei, wie das neue System im einzelnen ausgestaltet werden solle. Die Gewerkschaften haben es dann nämlich selbst in der Hand, solche Ungewißheiten aus-



zuräumen. Sie können und werden auch darauf achten, daß kein Beschäftigter schlechter bezahlt wird, als es das Alimentationsprinzip gebietet, das in diesem Zusammenhang immer wieder beschworen wird⁴⁰. Zutreffend ist freilich, daß sich bei Realisierung dieses Systems *Umverteilungen zwischen Gut- und Schlechtleistern* ergeben werden. Eben das ist gewollt und notwendig, wenn man den Gedanken der Leistungsorientierung ernst nimmt und nicht die Tatsache verdrängt, daß **es** leistungsschwache und leistungsunwillige Mitarbeiter in allen Berufen gibt. Zur Sanktionierung schlechter Leistungen ist ein anderes System auch deshalb nötig, weil die gegenwärtig dazu gegebenen Möglichkeiten weitgehend unwirksam sind. Disziplinarische Maßnahmen werden allenfalls bei schweren Verstößen gegen grundlegende Pflichten, insbesondere bei Straftaten verhängt; gegen Leistungsschwache und Leistungsunwillige sind sie nicht durchführbar.

Auch die Vorwürfe gegenüber den Ländern, sie hätten in der Vergangenheit die Mittel für Leistungsprämien und -zulagen zweckentfremdet, ändern nichts an der Notwendigkeit des vorgeschlagenen neuen Systems. Dieses hat gerade den Vorteil, daß der leistungsbezogene Vergütungsanteil für die Arbeitgeber *nicht disponibel* ist, sondern ein *einklagbarer Anspruch* darauf besteht. Es verwundert, daß der dbb die Chance übersieht, die in der tarifrechtlichen Regelung der Beamtenbezahlung für ihn und seine Mitglieder läge.

Daß ein grundlegend neues Entgeltsystem nicht ohne Schwierigkeiten eingeführt werden kann, liegt auf der Hand. Es setzt unter anderem eine umfassende Funktionsbewertung voraus⁴¹, die erheblichen Aufwand erfordert, sich aber auf lange Sicht lohnt. Selbstverständlich wird die Bereitschaft der Beschäftigten, sich gegen vermeintliche Ungerechtigkeiten der Bewertung gerichtlich zu wehren, nicht ohne weiteres abflauen. Die richtige *Beurteilungsweise* einzuführen, ist eine sehr schwierige Aufgabe. Zu ihrer Bewältigung sollen die vorgeschlagenen Zielvereinbarungen beitragen. Wenn aber nichts geändert wird, wird auch nichts gerechter.

8. Versorgung

Die Reformkommission schlägt vor, daß alle künftig neu angestellten Beschäftigten in die gesetzliche Rentenversicherung aufgenommen werden und zusätzlich eine durch Beiträge gedeckte Altersversicherung abschließen, die dem Zugriff der Finanzminister entzogen ist⁴². Der dbb lehnt dies ab. Das ist verständlich, aber vermutlich kaum durchhaltbar. Jeder kennt die demographische Entwicklung, die uns bevorsteht⁴³. Ein Umsteuern bei der Versorgung ist schon deshalb nötig, weil in der Vergangenheit keine Rücklagen für die beamtenrechtliche Versorgung gebildet worden sind - was zu Recht kritisiert wird, aber nicht mehr zu ändern ist. Seinerzeit fand die Politik der Personalexpansion vor allem im Bildungsbereich übrigens breitesten Beifall.- Im übrigen ist die gesetzliche Sozialversicherung auf eine Verbreiterung ihrer Basis dringend angewiesen.

V. Zum historischen und politischen Hintergrund der Auseinandersetzung

1. Das „Beamtentum“ als historisches Phänomen und als aktuelle Machtgruppe

Die Einrichtung eines professionellen Beamtentums als Rechtsinstitut und die Bildung eines entsprechenden Beamtenkorps waren ursprünglich, in der Zeit des aufgeklärten Absolutismus, Fortschritte gegenüber dem vor-

angehenden Zustand⁴⁴. Bis zum Ersten Weltkrieg galt dann, was *Otto Hintze* 1911 so formulierte: „Unser deutscher Beamtenstand beruht in wesentlichen Stücken auf der monarchisch-konstitutionellen Regierungsverfassung, die wir haben, im Gegensatz zu der parlamentarischen Regierungsweise anderer Länder.“⁴⁵ Heute gilt auch in Deutschland eine demokratisch-parlamentarische Verfassung. Der heutige demokratische Staat verlangt von seinen Beamten nicht Gehorsam und Treue zur Person des Staatsoberhauptes, sondern sach- und rechtsgebundenen Einsatz für das Allgemeinwohl⁴⁶, wie es durch den Gesetzgeber definiert wird. Im Gegenzug gewährt er den „Staatsdienern“ soziale Sicherheit, vor allem angemessene Bezahlung, Hilfe bei Krankheit und Not und Versorgung im Alter, - nicht als Belohnung, sondern als gesetzlich bestimmte Gegenleistung für die geschuldeten Dienste.

Viele aber halten die Treue- und Hingabepflicht immer noch für eine Art persönliche Bindung an den Staat oder an die ihn repräsentierenden Personen, und viele Beamte meinen, sie wüßten besser als Parteien, Abgeordnete und Interessenvertreter, was das Allgemeinwohl gebietet⁴⁷. Das Bundesverfassungsgericht hat dazu beigetragen, daß sich in Teilen der Beamtenschaft ein elitäres Gefühl der Überlegenheit über „die Politiker“ ausgebreitet hat, indem es das Berufsbeamtentum zum Beispiel ausdrücklich als einen „ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften“ bezeichnet hat⁴⁸. Als normative Aussage ist ein Hinweis auf die „Gewaltenteilung“ zwischen Regierung und Parlament einerseits, Verwaltung andererseits durchaus berechtigt, und es ist sehr wünschenswert, daß sich die Beschäftigten der Allgemeinheit am allgemeinen Wohl orientieren. Aber Norm und Realität dürfen nicht gleichgesetzt werden, und eben dies geschieht in der beamtenrechtlichen Literatur dauernd: Sollen und Sein, Rechtsgebote und Realität werden in eins gesetzt. Dies ist schon als Berufskrankheit von Juristen ein Übel; als Mittel von Verbandspolitik ist es nicht akzeptabel.

Zum einen hat sich schon die *Norm* verändert. Längst gilt nicht mehr das Gebot der „vollen Hingabe“ an das Amt; Teilzeitarbeit ist vom Gesetzgeber zugelassen und hunderttausendfach akzeptiert, Mehrarbeit - die es nach dem Prinzip eigentlich nicht geben dürfte - wird teilweise besonders bezahlt⁴⁹, Erst recht entspricht die *Wirklichkeit* nicht mehr dem alten Idealbild - auch wenn die Beamtenvertreter nicht müde werden zu behaupten, daß die Beamten „in den Schulen, den Aufsichtsbehörden, der Leistungsverwaltung und den staatlichen Infrastrukturbetrieben streikfreie Räume, faire und unabhängige Antragsbearbeitung sowie ein gleichbleibend hohes Niveau staatlicher Leistungen“ garantierten⁵⁰. Beamte verhalten sich heute weitgehend wie Arbeitnehmer; ihre „volle Hingabe“ an den Dienst ist oft nicht erkennbar. Auch beamtete Lehrer und sogar Polizeibeamte benutzen Mittel des Arbeitskampfs, die einem Streik oder der

Nötigung von Vorgesetzten nahekommen, und das wird hingenommen oder allenfalls milde getadelt. Gelegentlich sind Beamte sogar äußerst illoyal - z.B. um ihre politischen Vorgesetzten ins Unrecht zu setzen. Selbst Korruption ist dem einst für so integer gehaltenen deutschen öffentlichen Dienst nicht mehr fremd⁵¹. In den Infrastrukturbetrieben überwiegen zudem die streikberechtigten Arbeitnehmer. Das „gleichbleibend hohe Niveau staatlicher Leistungen“ wird dort trotz des Streikrechts garantiert. Die Beamtenverbände verlangen zwar die Übertragung der Ergebnisse von Tarifierhöhungen auf die Beamten, weisen es aber weit von sich, daß diesen auch der Status von Arbeitnehmern übertragen werde.

Auch Äußerungen aus der Rechtswissenschaft sind teilweise von einer unkritisch positiven bis verklärenden Grundeinstellung zum traditionellen Berufsbeamtentum und großer Angst vor Veränderungen geprägt.⁵² Ein externer Beobachter schreibt: „Wenn man in den vorliegenden Kommentaren zum Grundgesetz nachliest, was die herrschende Lehre unter den hergebrachten Grundsätzen versteht, fühlt man sich in ein anderes Land versetzt, glaubt aber nicht, einen Beitrag zur Erfassung der bundesrepublikanischen Realität vor sich zu haben.“⁵³

Die Verteidiger des hergebrachten Dienstrechtssystems übersehen oder verdrängen, daß man loyal und pflichteifrig, neutral und unabhängig sein kann, ohne den Beamtenstatus zu genießen. Zu behaupten, daß Angestellte jedem „politischen oder sonstigem Druck schutzlos ausgeliefert“⁵⁴ und daher nicht zur rechtmäßigen, unabhängigen und unparteiischen Amtsausübung in der Lage seien, ist eine Beleidigung für die vorhandenen öffentlichen Angestellten.⁵⁵

Die Hochstilisierungen der deutschen Tradition provozieren überdies die Frage, wie denn andere Staaten, die kein so verfestigtes Beamtenrecht kennen, für eine gerechte Amtsausübung der öffentlich Beschäftigten sorgen? Sind Großbritannien, Schweden oder die Niederlande keine Rechtsstaaten?⁵⁶ Ehrlicherweise sollte eingeräumt werden, daß der Beamtenstatus vor allem deswegen verteidigt wird, weil er bessere Arbeitsbedingungen begründet als der des (bisherigen) öffentlichen Angestellten. Dies ist zwar verständlich, wird aber von denen, die gleiche Arbeit verrichten, ohne den Beamtenstatus erlangt zu haben oder erlangen zu können, mit Recht beklagt; denn es gibt keine sachliche Rechtfertigung dafür.

Die Beamtenschaft trägt zur Stabilisierung des Staates bei, aber sie darf in der Demokratie kein besonderer „Stand“ mehr sein, der sich über die anderen Teile des Volkes erhebt. Sie erfüllt ihre Funktion für das Allgemeinwohl heute neben und zusammen mit der zahlenmäßig sogar größeren Gruppe der öffentlichen Angestellten und Arbeiter. Das „Berufsbeamtentum“ ist ein Rechtsinstitut mit bestimmten traditionellen Inhalten, die nicht länger unverändert als Grundregeln des öffentlichen Dienstes geeignet sind. Werden die überkommenen Regeln weiter gegen alle Versuche verteidigt, sie den veränderten Verhältnissen anzupassen, so werden sie dysfunktional⁵⁷ und verkommen letztlich zur bloßen Ideologie. Mit der Neufundierung des Dienstrechts soll nicht die soziale Gruppe „Beamte“ „zerschlagen“, sondern ihre Rechtsstellung besser in die allgemeine Rechtsordnung des demokratischen Staates eingepaßt werden.

Die besondere Pflicht zur Unparteilichkeit und Zurückhaltung, die bestimmten Gruppen von Beamten obliegt, kann anders gewährleistet werden als durch Beibehaltung des jetzigen Zwei-Säulen-Rechts. Die Kommission hat dazu insbesondere verstärkten Kündigungsschutz und verbesserte Versorgung vorgeschlagen. Die besonderen Pflichten der Vollzugsbeamten begründen: die Notwendigkeit besserer Gesundheitsfürsorge etc.. All dies ist im Rahmen des Arbeitsrechts möglich.

2. Taktische Argumentationen

Es gehört zur legitimen Interessenvertretung, daß in der Auseinandersetzung auch Positionen eingenommen und Argumente vorgebracht werden, die nicht grundsätzlich, sondern taktisch begründet sind. Abgesehen von der üblichen Polemik gehört dazu regelmäßig der Vorwurf an frühere oder gegenwärtige Regierungen, Fehler und Versäumnisse begangen zu haben. So meint der dbb, die Finanzkrise der öffentlichen Hände sei „der Politik“ zuzu-

rechnen; ihre Folgen dürften deshalb nicht den Beamten zur Last fallen. In der Frage der Versorgung wird insbesondere (mit Recht) kritisiert, daß lange Zeit keine Pensionsrücklagen gebildet wurden.

Diese Schuldzuweisungen helfen jedoch nicht weiter. Die Beamten sind nicht die einzigen „Opfer“ früherer Fehlentscheidungen; unter der Finanzkrise leiden alle Bürger und Steuerzahler. Um den notwendigen Kulturwandel herbeizuführen, brauchen wir einen Systemwechsel in dem Sinne, daß die Rechtsgrundlagen neu aufgebaut werden. Rechtlich verfestigte Besitzstände müssen dabei respektiert werden, aber für die Zukunft können nicht alle günstigen Regelungen aufrechterhalten werden, die bisher gegolten haben. Das ist eine Binsenweisheit, die auch den Vertretern der Beamtenschaft klar sein dürfte.

3. Umsetzungsprobleme

Die Umstellung auf ein neues System ist schwierig und teuer. Es wird Widerstände geben, und es werden Überleitungskosten anfallen. Die Regierungskommission hat deshalb einen eigenen Abschnitt zur Problematik des *change management* vorgelegt⁵⁸. Es ist auch klar, daß einige ihrer Vorschläge — insbesondere die umfassende Funktionsbewertung und die Entwicklung eines akzeptablen Leistungsbeurteilungssystems - großen Aufwand erfordern. All diese Probleme werden jedoch immer größer werden, je länger mit Reformen gezögert wird. Post und Telekom zeigen, daß die Überleitung in ein neues System durch kreative Maßnahmen erleichtert werden kann⁵⁹. Der Erfolg hängt letztlich davon ab, ob die Beschäftigten selbst erkennen, welche Vorteile ihnen die Reform bringt; dazu muß Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Gefordert ist also ein großer Einsatz und - wie *Heimut Lecheler*⁶⁰ betont - Experimentiergeist. „Fast ist es so“, fährt er in richtiger Einschätzung der öffentlichen Meinung über Experimente fort, „als dürfte man das Wort nicht aussprechen: Experimentieren mit dem öffentlichen Dienst. Dabei wird nur das Experiment, die zu-oder abnehmende Akzeptanz bei den Bürgern zeigen, ob und inwieweit dieser öffentliche Dienst sich auf Dauer halten kann. Seine Verdienste sind unbestritten. Ebenso unbestritten ist es aber auch, daß frühere Verdienste heute keine Garantie für fortdauernde Tauglichkeit darstellen.“⁶¹

* Anmerkung der Schriftleitung: Der Autor ist Professor für öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Universität Hamburg und war Vorsitzender der nordrhein-westfälischen Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft“⁴¹. Er dankt Herrn Rechtsreferendar Felipe Temming, LL.M., Köln, für hilfreiche Hinweise.

- 1 Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht, Baden-Baden 1973.
- 2 Siehe aber die ASJ-Thesen zur Verwaltungspolitik (1975), erarbeitet von einer Kommission der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen, veröffentlicht in: *Recht und Politik* 1975, S. 165 ff. (173 ff.).
- 3 Das Saarland zielte mit der Bundesratsinitiative einer Ergänzung des Art. 33 Abs. 5 GG (BR-Drs. 937/93 v. 17.12.1993) nur auf die Ermöglichung einer allgemeinen Teilzeitarbeit für Beamte, Schleswig-Holstein wollte mit seinem Antrag zur Änderung von Art. 33 Abs. 5 GG (BR-Drs. 298/96 v. 24.4.1996) den Weg für Strukturreformen öffnen, ohne diese schon zu formulieren. Beide Anträge wurden nicht weiter verfolgt, sind aber formal immer noch beim Bundesrat anhängig.
- 4 *Helmut Lecheler*, in: *Klaus König/Heinrich Siedentopf*, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 1996/97, S. 501 ff. (510).
- 5 Dazu u. a. *Helmut Schnellenbach*, NVwZ 1997, S. 521 ff.
- 6 Der Bericht unter dem Titel „Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft“ ist im Internet zugänglich unter: www.regierungskommission.nrw.de (Druckfassung hrsg. vom Innenministerium NRW, Düsseldorf, Januar 2003). Siehe auch *Hans Peter Bull*, *Recht und Politik* 2003, S. 15 ff., und *Der Personalrat* 2003, S. 253 ff.; *Fritz Behrens/Peter Münch*, ZRP 2003, S. 329 ff., und *Martin Kutscha*, *Recht und Politik* 2003, S. 145 ff.
- 7 Vgl. etwa *Klaus Schönenbroicher*, Zerschlagung des Berufsbeamtentums - sinnvoll und geboten?, *Der Öffentliche Dienst* 2003, S. 149 ff. Wohlthuend sachlich dagegen die Kritik von *Kutscha* (vorige Anm.).
- 8 Bericht der Regierungskommission, S. 37 f.
- 9 Bericht der Regierungskommission, S. 36 f.
- 10 Bericht der Regierungskommission, S. 41 f.
- 11 Dazu Bericht der Regierungskommission, S. 42 f. und 159 ff.
- 12 Bericht der Regierungskommission, S. 44.
- 13 Bericht der Regierungskommission, S. 44/45.
- 14 Bericht der Regierungskommission, S. 45-56.
- 15 Presseerklärung des dbb-Vorsitzenden *Erhard Geyer* v. 31.1. 2003. Daß in solchen Erklärungen die Vertreter der Gegenmeinung auch persönlich angegriffen werden, gehört offenbar zum „Geschäft“ und soll deshalb nicht kommentiert werden.
- 16 Bericht der Regierungskommission, S. 71 ff., insbesondere 74 ff. und 76 f.
- 17 Bericht der Regierungskommission, S. 71.
- 18 So aber die Auffassung des dbb; vgl. die vierte These der „gemeinsamen Kurzbewertung des dbb und des dbb Landesbundes Nordrhein-Westfalen“ zum Bericht der Regierungskommission; sie enthält eine entsprechende, wenn auch undeutlich formulierte Aussage: „Beides ist der Gewährleistung durch das Berufsbeamtentum zugeordnet und demnach durch Art. 33 Abs. 4, 5 GG garantiert.“
- 19 Zur Bedeutung des Art. 33 Abs. 4 GG s. auch *StGH Bremen, NordÖR* 2002, S. 60 (64).
- 20 Bericht der Regierungskommission, S. 143 f.
- 21 Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bericht, Baden-Baden 1973, S. 376 ff.
- 22 Bericht der Regierungskommission, S. 144 f.
- 23 Bericht der Regierungskommission, S. 146.
- 24 Bericht der Regierungskommission, S. 147.
- 25 Nicht behandelt wird hier das Personalvertretungsrecht; dazu Bericht der Regierungskommission, S. 56 f., 157 ff.
- 26 Gemeinsame Stellungnahme des dbb und des dbb Landesbundes NRW zum Bericht der Regierungskommission, (Beschluß des Bundeshauptvorstands des dbb v. 12./13.5.2003 in Nürnberg), S.3.
- 27 *Walter Leisner*, *Am Ende der Alimentation*, DÖV 2002, S. 763 ff.
- 28 Dazu *Hans Peter Bull*, ZRP 2002, S. 388 ff.
- 29 Einzelheiten im Bericht der Regierungskommission, S. 159 ff.
- 30 Zum Stand der Kontroverse vgl. etwa die Nachweise bei *Gertrude Lübbe-Wolff*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. 2, 1998, Art. 33 Rn. 59 und Fn. 313 f. Siehe auch das Gutachten von *Peter Badura* für das Bundesministerium des Innern (BMI): Reichweite des Funktionsvorbehalts nach Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes unter Berücksichtigung aktueller Privatisierungstendenzen sowie der Auswirkung der Europäischen Integration und der Entwicklung in den neuen Ländern, München, Oktober 1995, sowie die vom BMI erstellte Dokumentation eines dazu veranstalteten Symposiums in Speyer.
- 31 So etwa *Josef/see*, ZBR 1998, S. 295 (307) m. w. N.

- 32 *Isensee*, ebd., spricht hier von „den subtilsten Emanationen der Staatsgewalt“, aber gleichzeitig von der „faktischen pädagogischen Autonomie“ des Lehrers, „die sich der Regulierung und Kontrolle der vorgesetzten Stellen ... weithin entzieht“. Was trifft nun zu: Ausübung von Staatsgewalt oder autonome Erziehung?
- 33 Gemeinsame Stellungnahme (Anm. 26) zu II. 5., S. 10. Dort auch weitere Zitate, die im Text verwendet werden.
- 34 Die Minderheit der Studienkommission (Anm. 21) hat dazu bereits einen Formulierungsvorschlag unterbreitet (S. 356 f. Rn. 918-920).
- 35 Vgl. etwa § 8 der Richtlinien der Gewerkschaft ver.di (als Nachfolger der Gewerkschaft ÖTV) über Urabstimmungen und Arbeitskämpfmaßnahmen (Stand 23.2.2001) und zum internationalen Vergleich der Notdienstregelungen *Danielle Bossaert/Christoph Demmke/Koen Nomden/Robert Polet*, Der öffentliche Dienst im Europa der Fünfzehn: Trends und neue Entwicklungen, Maastricht (European Institute of Public Administration) 2001, S. 227 f.
- 36 Bericht der Studienkommission (Anm. 21), S. 356 ff.
- 37 Bericht der Regierungskommission, S. 144.
- 38 Vgl. auch den Bericht der Studienkommission, S. 358.
- 39 Gemeinsame Stellungnahme (Anm. 26) zu II. 4., S. 7.
- 40 Vgl. etwa Rudolf *Summer*, ZBR 2002, S. 109, und *Michael Güntner*, Beamtenbesoldung nach Leistung, in: *Otto Depenheuer u. a.* (Hrsg.), *Nomos und Ethos*, Fs. für *Isensee*, 2002, S. 377 ff.
- 41 So auch *Lecheler* (Anm. 4), S. 511.
- 42 Bericht der Regierungskommission, S. 159 ff.
- 43 Vgl. etwa den 2. Versorgungsbericht der Bundesregierung v. 14. 10. 2001, BT-Drs. 14/7220.
- 44 Zur Entwicklung vgl. u.a. *Hans Hattenhauer*, Geschichte des deutschen Beamtentums, 2. Aufl. 1993; *Bernd Wunder*, Geschichte der Bürokratie in Deutschland, 1986.
- 45 *Otto Hintze*, Der Beamtenstand, 1911, S. 40.
- 46 Zur politischen Treuepflicht heute vgl. etwa *Walter Wiese*, Der Staatsdienst in der Bundesrepublik Deutschland, 1972, S. 133 ff.
- 47 Zur Geschichte vgl. nochmals *Wunder* (Anm. 44), S. 207.
- 48 BVerfGE 7, 155 (162); s. auch BVerfGE 8, 1 (16); 11, 203 (216f.); 39, 196 (201); 44, 249 (265) und 99, 300 (315).
- 49 Vgl. nochmals *Leisner* (Anm. 27).
- 50 Presseerklärung des dbb-Vorsitzenden / (Anm.15).
- 51 Zu diesem Thema vgl. etwa *Hans Herbert von Arnim* (Hrsg.), *Korruption*, 2003; *Hans Leyendecker*, Die Korruptionsfalle, 2003; sowie *Bernd Wunder*, La corruption dans l'administration allemande, in: *Seppo Tiihonen* (Ed.), The History of Corruption in Central Government I, 2003, S. 119ff. (m. w. N.).
- 52 Herausragend insofern *Josef Isensee*, z. B. in ZBR 1998, S. 295 ff., der die Vertreter anderer Meinungen ohne Differenzierung als politische Gegner oder gar Verfassungsfeinde behandelt („Anti-Beamten-Fronde“; „kulturrevolutionäre Ideologie“; „anarcho-marxistische Ideologen“; „Gesinnungsgenossen aller Länder“; „Paläo- und Neomarxisten“; „sozialistische Parteilichkeit“), die sich durch die Funktionstüchtigkeit, Stabilität und Integrität des Systems „proviziert“ fühlen usw. (alle Zitate S. 297). Gegen das vermeintlich „sozialistische“ Postulat eines „gewerkschaftsmediatisierten Einheitsstaatsbediensteten“ wendet sich auch *Monika Jachmann*, ZBR 2000, S. 181 (185). Bei *Rudolf Summer*, ZBR 2002, S. 109 ff., finden sich abwegige Vergleiche u. a. mit antiken Staaten und von schwer nachvollziehbaren Ängsten geprägte Prognosen klarsichtig hingegen z.B. *Helmut Lecheler*, ZBR 1996, S. 1 ff.; differenzierend auch *Albrecht Janssen*, ZBR 2003, S. 113 ff.
- 53 *Wunder* (Anm. 44), S. 197.
- 54 *Schönenbroicher* (Anm. 7), S. 155, der pauschal von „jederzeit kündbaren“ Beamten spricht, wobei er die allgemeinen Kündigungsschutzvorschriften, die selbstverständlich auch in einem künftigen einheitlichen öffentlichen Dienstrecht enthalten sein werden, ebenso übersieht wie den von der Kommission vorgeschlagenen besonderen Kündigungsschutz für „Beamte im neuen Sinne“.
- 55 „Unerfindlich ist, wie von der Rechtsreform der Anstellung - also einer bestimmten Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem Staat und seinen Beschäftigten - auf die Anerkennung oder Nichtanerkennung der Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit, Gleichbehandlung usw.

/ Geyer

/ Amsterdam u.a.

7 Auf unzutreffenden
Unterstellungen aufbauend
nicht auch Rudolf Summer,
ZBR 2003, S. 365 ff. (insbes
370 f.).

also das Außenverhältnis Verwaltung/Bürger - geschlossen werden kann (so aber *Schönenbroicher* [Anm. 7], S. 151 Fn. 16, unter Berufung auf *Josef Isensee*, ZBR 1998, S. 295 [311 f.]). *Schönenbroicher* versteigt sich sogar zu einem Vergleich des Kommissionsvorschlags mit der Dienstrechtspolitik der DDR und unterstellt der Kommission *Lenins* Absicht, die Beamten „zu einfachen Vollstreckern unserer Aufträge, zu verantwortlichen, absetzbaren, bescheiden bezahlten Aufsehern und Buchhaltern“ zu machen (S. 151 r. Sp.). Diese Methode der „Argumentation“ widerlegt sich selbst.

- 56 Zum internationalen Dienst rechtsvergleich s. nochmals die in Anm. 35 genannte Schrift des EIPA Maastricht, z. B. S. 259 ff.

(Disziplinarrecht und ethischer Kodex) und S. 262 ff. speziell zur Korruptionsbekämpfung.

57 Beispiel dazu bei *Leisner* (Anm. 27): Das Alimentationsprinzip wird zur Legitimation für den Gesetzgeber, die Beamten schlechter zu stellen als die privaten Arbeitnehmer!

58 Bericht der Regierungskommission, S. 173 ff.

59 Dazu *Heinz Klinkhammer*, Von der Behörde zum Global Player - Personeller Umbau und personalstrategische Neuausrichtung der Deutschen Telekom AG, in: Zukunft des öffentlichen Dienstes - öffentlicher Dienst der Zukunft, Anlagenband zum Bericht der Regierungskommission (Anm. 6), S. 51 ff. (64 f.).

60 *Lecheler* (Anm. 4), S. 514.

61 Ebd.

La