

## **Einleitung:**

Ich habe in diesen Tagen ein mulmiges Gefühl, wenn von Reformen und angeblich dringendem Reformbedarf gesprochen wird. Ich versuche dann direkt Peilung, Orientierung aufzunehmen: Handelt es sich wirklich um eine Reform, die geeignet ist, die gegenwärtige Krise unseres deutschen Staates, unseren möglicherweise akut drohenden Weg in einen verstaatlichten Kapitalismus zu verhindern? Dient die Reformdiskussion den sie Initiierenden etwa dazu, Gemüter in Nebenfragen zu erhitzen und zu beschäftigen? Eine im Land NRW sehr häufig anzutreffende Methode! Noch schlimmer wäre es gar, wenn die Diskussion im Ergebnis dazu führen sollte, die Hemmschwellen der Gründungsgeneration dieses Staates gegen sein Entgleiten in die Beliebigkeit zu eliminieren und damit den Untergang dieses Staates zu befördern. Ich bin nicht sicher, ob letzteres gewollt ist, kann aber nicht ausschließen, dass es letztendlich Ergebnis wäre.

Eine echte Erneuerung setzt voraus, dass Reform nicht gleichbedeutend mit dem Ziel verstanden wird, vorrangig Kosten oder Personal einzusparen. Eine echte Erneuerung der öffentlichen Verwaltung erfordert mehr; sie setzt voraus, dass man nicht einzelne Faktoren, etwa die Verwaltungsorganisationen oder das Dienstrecht, isoliert herausgreift, sondern dass man die Verwaltung als Ganzes betrachtet und ganzheitliche Lösungen entwickelt. Ob diese Erneuerung zurzeit erforderlich ist und zum Verzicht auf Beamte führen kann, möchte ich kurz skizzieren.

## Sachbericht:

Der deutsche öffentliche Dienst beschäftigt rund 4,99 Mio. Personen; im Bundesdienst arbeiten davon nur rund ein Zehntel, der größte Teil ist bei den Ländern und Gemeinden tätig. Bei der Ausgestaltung des **Beamtenrechts** sind in Deutschland gemäß Artikel 33, Absatz 5 GG, also unserer Verfassung, die »hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums« dazu gehören die Institutsgarantie für das Beamtentum, Laufbahnprinzip sowie Fürsorgepflicht des Dienstherrn zu beachten. Für Beamte gelten zahlreiche spezielle Gesetze und Verordnungen, im Bund u. a. das Bundesbeamtengesetz, das Bundesbesoldungsgesetz, die Bundesdisziplinarordnung und entsprechende Gesetze in den Ländern, die zur Wahrung einer grundsätzlichen Einheit der Rechtsverhältnisse durch das bundesrechtliche Beamtenrechtsrahmengesetz verklammert sind.

Die Berufung in das Beamtenverhältnis ist nur zur Wahrnehmung hoheitsrechtlicher oder solcher Aufgaben zulässig, die aus Gründen der Sicherheit des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht auf Personen in privaten Dienstverhältnissen übertragen werden dürfen. Von ihrem Dienstherrn werden Beamte als Beamte auf Lebenszeit, auf Probe, auf Widerruf oder auf Zeit ernannt. Politische Beamte sind Beamte in hohen Ämtern, die mit den grundsätzlichen Zielen der politischen Führung (z. B. Minister) übereinstimmen müssen; andernfalls können sie in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.

Die Ernennung des Beamten ist ein förmlicher Verwaltungsakt, der mit Aushändigung der Ernennungsurkunde vollzogen wird. Ins Beamtenverhältnis dürfen nur Deutsche oder Staatsangehörige aus Mitgliedsstaaten der EU berufen werden, welche die Gewähr für die Beachtung der frei-

heitlichen demokratischen Grundordnung bieten und die vorgeschriebene Vorbildung oder die erforderliche Lebens- und Berufserfahrung erworben haben (§ 7 BBG); offene Stellen sind in der Regel auszusprechen. Der Zugang zu einem öffentlichen Amt nach den Grundsätzen der Gleichheit, Eignung, Befähigung und Leistung ist grundrechtlich gewährleistet (Artikel 33 Absatz 2 GG). Vor Antritt ihres Amtes haben Beamte einen Diensteid zu leisten. Sie haben ihr Amt mit ganzer Kraft, was zum Beispiel die Genehmigungspflicht für Nebentätigkeiten nach sich zieht, gerecht und unparteiisch zu führen sowie dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen und auch nach Beendigung des Dienstverhältnisses Verschwiegenheit zu wahren. Entsprechend dem Dienst- und Treueverhältnis besteht für Beamte kein Streikrecht. Ihrem Dienstherrn gegenüber haben Beamte Anspruch auf Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts durch Dienst- und Versorgungsbezüge, zum Beispiel besonders durch Beihilfen und Altersruhegeld.

Für Dienstpflichtverletzungen haftet der Beamte als Person im Rahmen der Disziplinargewalt, sein Anstellungsträger im Rahmen der Staatshaftung. Das Beamtenverhältnis endet außer durch Tod durch Entlassung, Verlust der Beamtenrechte, Entfernung aus dem Dienst sowie durch Eintritt in den Ruhestand. Nach dem Dienstrang unterscheidet man Beamte des höheren, gehobenen, mittleren und einfachen Dienstes.

## **Reformbedarf:**

Zurzeit gibt es zumindest in gewissen interessierten Kreisen und bei den Betroffenen Diskussion über das Zerschlagen bzw. Nichtzerschlagen des Sonderstatus im öffentlichen Dienst. Oder positiv formuliert: Über

—und natürlich weil es ja schon alles so klar ist mit dem bestimmten Artikel— „Die Reform des öffentlichen Dienstrechtes“:

Der Deutsche Beamtenbund, ich will jetzt hier nicht sagen, schon dekadent, aber immerhin gefügig mitschimmernd artikuliert die angebliche Reformnotwendigkeit sinngemäß damit, dass *der Wirtschaftsstandort Deutschland in seinem Bestehen davon abhängt, in welchem Umfang es gelinge, die politischen, wirtschaftlichen, ökologischen, technologischen, demographischen und weltanschaulichen Veränderungen zu begreifen und den Herausforderungen mit Innovationen zu begegnen*. Das ist, meine Damen und Herren, schon eine hoch getriebene Wortblase der besonderen Art. Als ob das übrigens je anders gewesen wäre? Wenn die vielleicht 1998 formuliert ist, zeigt sich eben, wie schnelllebig unsere Welt ist und wie hart wir uns hüten müssen, gerade unsere Epoche für den alles auf ewig neu machenden Nabel des Geschehens zu machen. Jedenfalls brauche ich dafür noch lange keine Reform. Der DBB meint dann weiter, dass *diese mit hoher Dynamik sich verändernden gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Verhältnisse es verbieten würde, wenn sich der Staat auf eine Rolle als Zuschauer und als bloßer Ordnungsfaktor zurückzieht. Die Entwicklungsprozesse bedürften vielmehr aktiver Gestaltung, wenn der vom Grundgesetz erhobene Anspruch auf einen sozialen Rechtsstaat nicht in Frage gestellt werden soll, wenn ein funktionierendes Netz an – auch zeitgemäßen – Leistungen der Daseinsvorsorge als Mittel des sozialen Ausgleichs sichergestellt sein soll, wenn in einem eng besiedelten Raum widerstreitende wirtschaftliche, ökologische oder soziale Interessen zum Ausgleich gebracht werden sollen*.

Ich will es mal anders sagen. Wir haben etwa von 1983 bis 1997 geglaubt, die Wirtschaft mache einfach alles toll und wir müssten schleunigst hinterher. In unseren Verwaltungen mussten neue Steue-

rungsmodelle daher halten (was ist eigentlich wirklich daraus geworden?), es musste ein neuer Konzern Staat gegründet werden und keiner wollte eigentlich wahrhaben, dass die Amtsstuben schon lange konsequent auch ohne diese Formulierungen den Geruch der Sparkassenfiliale der 50iger Jahre hinter sich gelassen hatten und selbstverständlich egal ob beamtet oder angestellt Errungenschaften des PC und des Mailings und des Kundenservices Einzug gehalten haben. Heute erleben wir eine Pleitewelle sondergleichen. Die Aktien, der NEWmarket brechen ein. Wir erleben, dass die privaten Betriebe wieder reuevoll zurückkommen aus ihrem stetigen Meetingtripp, dass Unternehmerpersönlichkeiten gesucht sind, die klare Weisung geben und auch mal ruppig nach vorne weisen. Da werden plötzlich Tugenden wie Verlässlichkeit, Ehrlichkeit und Verständlichkeit wieder gefragt, jene Tugenden, an denen wir hier in OstwestfalenLippe jedenfalls deutlich festgehalten haben und sie zu unseren Markenzeichen erkoren hatten als andere das für schlicht provinziell gehalten haben.

Dennoch müssen wir uns mit Blick auf das Beamtentum ein paar Fragen gefallen lassen:

- a) Neidisch blicken Arbeitnehmer der privaten Unternehmen und Arbeitslose auf die Unkündbarkeit und die deshalb scheinbar stoische Ruhe der Beamtenschar. Ein Wegfall öffentlicher Aufgaben —der in Zeiten der Wirtschaftsrezession übrigens nicht zu verzeichnen ist— führt nicht dazu, Beamte freisetzen zu können. Ist diese Regelung angemessen, steht sie anderen Anforderungen, die unser Staat braucht gegenüber.
- b) Die einmal erreichte Beamtenposition des Lebenszeitbeamten ist nicht —losgelöst von disziplinärem Geschehen— rückgängig zu machen. Der Beamte ist eben Inspektor und wird in der

Regel nicht mehr Meister, während im privaten Recht eine Änderungskündigung auch den Weg abwärts zulassen könnte. Ist diese Positionshingabe auf Lebenszeit gerechtfertigt?

- c) Die Beamtenbesoldung ist Alimentation. Sie lässt in der Regel keine unendlichen Sprünge zu, aber sie kommt regelmäßig und zu Beginn des Monats. Kombiniert mit Besonderheiten der Altersversorgung als zu besteuernde Pensionen und der Beihilfeberechtigung löst die Beamtenversorgung in Zeiten wirtschaftlicher Rezession Neid aus. Ist der wirklich durchzuhalten? Ist die Regel angemessen?

## **historische Erfahrung:**

Das Berufsbeamtentum stammt in der Tat aus dem 18. Jahrhundert. Der Grundgesetzgeber hat sich —obwohl hoch modern— nach den Erfahrungen des zweiten Weltkrieges bewusst erneut dafür entschieden, den Gesetzgeber zu zwingen, das Recht des öffentlichen Dienstes „unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ zu regeln. Die dahinter stehenden Überlegungen sind gerade auch nach den Erfahrungen der Hitlerdiktatur, aber auch unter Berücksichtigung des Gebarens einiger politischer Parteien und Gruppierungen nicht uninteressant und hoch aktuell. Es ging darum, sicherzustellen, dass die Beamtenschar sich bei der Anwendung des Rechts auf den Bürger frei machen konnte gegenüber dem Gehorsam gegenüber dem Monarchen und die volle Hingabe als Diener der Gesamtheit, nicht als Diener einer Partei leisten konnten. Und machen wir uns eines klar. Wenn ein Gesetzgeber mit unabänderlichen oder auch nur mit 2/3 Mehrheiten abänderbare Regeln in einer Verfassung schafft, dann braucht es

bei einer lang währenden diese Regeln gerne absägenden einfachen Mehrheit im Parlament und in der Regierung schon ganz besonderer Köpfe und ganz besonderer Rechtspositionen, um einen Staat so zu halten, dass er auch gegen eine Mehrheit gegebenen Rechtspositionen zugunsten des Schwächeren, zugunsten einer schweigenden Minderheit umsetzt.

Der Grundgesetzgeber erkannte auch klar, dass die Nazis schon gewisse Probleme hatten, ihre teilweise verbrecherische Ideologie gegen das auf die Weimarer Verfassung eingeschworenen Beamtentum umzusetzen, auch wenn bei gehöriger Brutalität, Korruption der Gerichte auch der Beamte in seiner Vereinzelung schwacher Mensch blieb und bleiben wird. Insofern blieb der Grundgesetzgeber bei der Unabhängigkeit, dem entsprechenden freien Zugang zum Beamtentum und der entsprechenden unbedingten Treue des Beamten, die durch eine ganze Reihe von Strafbestimmungen bei Zuwiderhandlungen und eine gesamte Nomenklatur von unterhalb des Strafrechts liegenden Disziplinarstrafen erhaltbar und durchsetzbar ist. Allerdings ist diese Einschränkung, ist eine solche Unabhängigkeit nur dann wirklich realitätsnah denkbar, wenn die Knebelung und Steuerung des einzelnen über materielle Abhängigkeit in Grenzen gehalten werden kann.

## **Staat ohne Beamte denkbar?**

Ist die Grundgesetzliche Vorgabe verfehlt, ist die Annahme der verfassungsgebenden Versammlung falsch gewesen. Sie haben soeben schon bei dem historischen Rückblick wahrscheinlich gespürt, dass es auch in Zukunft bei Festhalten an Gesetzen als Schutz des Schwachen

vor dem Starken, als Schutz der Minderheit vor der erdrückenden Mehrheit keinen Weg an dem althergebrachten Berufsbeamtentum vorbei gibt. Keinen Weg vorbei gibt, Menschen mit der Umsetzung von Gesetzen in einem solchen Umfang zu betrauen, dass die Versuchung einer den Staat jeweils prägenden Mehrheit, sich auch den letzten Abweichler zu unterjochen, in Grenzen gehalten werden kann. Zu diesem Bild gehört auch die materielle Sicherstellung des Beamten und des Pensionärs, klar und deutlich und gegen jedes Neidgefühl. Zu diesem System gehört auch, dass ich das Bild von Belohnung, Zwischenbelohnung und der Verleihung von Vorteilen und Statusrechten auf Zeit immer begreifen muss auch als ein Mittel der Gefügigmachung, somit auch ständig als einen Weg, Einfluss auf Verhalten und Verhaltensmuster anzulegen. Schon jetzt, unter der Geltung des derzeitigen Beamtenrechts ist die Steuerung einer Beamtenschar möglich und es liegt sicher auch am Staat, in wen er sein Vertrauen setzt und welche Inhalte er bei seinen Beamten hoch hält. Ich bin im übrigen immer wieder froh, wenn meine Mitarbeiter mit mir den richtigen Weg auf der Grundlage des geltenden Rechts suchen und nicht nach politischer oder sonstiger Beliebigkeit zu steuern suchen. Das muss auch so bleiben können.

Es sind meines Erachtens auch durch die Zunahme von Regelungsdichten keine faktischen Positionen des Bürgers gegen den Staat erwachsen, die den Bürger frei machen davon, unabhängigen gemeinwohlorientierten Sachwaltern gegenüber stehen zu wollen. Die Dichtungen des Staates in Bezug auf jeden einzelnen Bürger macht die Staaten immer stärker zu potentiellen Großen Brüdern à la Orwell's 84 und die Welt kann sehr schnell zu einer „schönen neuen“ nach Huxleys Vorbild 1932 werden. Will da jemand auf unabhängige Sachwalter verzich-



ten, die in der Lage sind, wenigstens ein paar Jahre lang sich einem Regime mit solchen Absichten zu widersetzen.

Ich habe zur Zeit zwar nicht den Eindruck, dass sich unsere Regierungen am Beamtentum schlechthin vergreifen wollen, aber ich spüre doch, wie weite Teile gerade sozialdemokratischer Parteistrukturen, und die Grünen sind nach meiner subjektiven Wahrnehmung nicht besser, anfangen, an den Positionen zu knabbern, deren Ausbau eigentlich Gebot der Stunde sein müsste. Das Schlimme ist, die wissen auch ganz genau, warum sie es tun! Die bevorzugen möglicherweise auch die Lebensabschnittspartnerschaft dem Treueverhältnis, das dem Eheversprechen zugrunde liegt und halten das für gut so.

Der Verfassungs- und Europaausschuss des Deutschen Landkreistages hat deshalb nicht ohne Grund in seiner letzten Sitzung im November 2002 in Saarlouis auf meinen Vorschlag hin einstimmig die Vorüberlegungen der Hauptgeschäftsstelle zu diesem Thema gestoppt und ich hoffe nach wie vor, dass die Union im Bundestag und im Bundesrat den Angriff auf das Althergebrachte Beamtentum abwehrt, bevor dies im Ergebnis das Bundesverfassungsgericht nachhaltig und durchgreifend tun würde.