

Versuche, die Föderalismusreform für mehr oder weniger einschneidende Korrektur zu nutzen, mit der jedenfalls die entsprechende Funktion der exekutivischen Führungsebenen riskiert, Patronage noch erleichtert worden wäre, sind fehlgeschlagen. Betont ist jetzt die historisch geläufige Aufgeschlossenheit des einfachen Dienstrechts für Fortentwicklungen.

Demgegenüber sind die Kompetenzen zur Rechtssetzung (ehemals nur Spiegelbild föderaler und gesamtstaatorientierter Interessen, aktuell zugleich Element von Debatten um das Berufsbeamtentum) relevant neu geordnet. Teils zugunsten der Länder, ihrer Organisations-, Personalhoheit; sie haben bereichsbezogen Gestaltungsmacht wie seit dem Kaiserreich nicht mehr. Teils zugunsten des Bundes, der das ihm verbliebene Feld des „Statusrechts“ erstmals durchregeln darf, dabei jedoch von der Zustimmung der Länder abhängt. Ob damit das rechte Maß getroffen ist, ob der bisherige Konsens über den Nutzen tendenziell kompatiblen Dienstrechts noch besteht, erscheint fraglich.

Unabhängig davon: es würde dem nötigen Vertrauen in eine Konstitution guttun, wenn das GG von der Phase wechselnder Konzepte, gelegentlich hektischer Änderungen in eine ruhigere Phase überginge.

Erste einfachgesetzliche Konsequenzen des aktuellen Zuständigkeitsystems sind gezogen. Das Alimentationsrecht diver-

giert schon seit längerem im Bezügewesen. Die „Statusrechte“, das vom BeamtStG fixierte allgemeine Beamtenrecht der Länder und das vom DNeuG novellierte des Bundes, korrespondieren zwar im Prinzip, vielfach im Detail, aber nicht vollends. Differenzen werden sich wohl mehren, zumal die Regeln des BeamtStG punktuell defizitär sind. Weitergehende Kongruenz würde der Bund, selbst wenn er das wollte, in absehbarer Zeit kaum herstellen können, weil die Zustimmung des Bundesrates zu entsprechender Novelle nach jetzigem Prognosestand schwerlich zu erwarten wäre.<sup>388</sup> Ob das Laufbahnwesen als Sektor des „Statusrechts“ kompatibel bleibt, ob die Länder bereit sein werden, Konzepte des Bundes zum Vorbild zu nehmen, ob Bund und Länder sich abstimmen werden, ist offen. – Immerhin, die Tarifverträge für die Angestellten des öffentlichen Dienstes (TVÖD, TV-L)<sup>389</sup> achten das verbreitete Interesse an einheitlichen Lebensverhältnissen, am einheitlichen Beschäftigtenrecht.

388) Plausibel die Vermutung von *Summer* (Fn.232), § 1 BeamtStG, Rn. 9.

389) Dem Tarifverbund gehören nur, selbstverständlich, die Länder Berlin und Hessen nicht an.

## Reform des Beamtenrechts – eine Zwischenbilanz

Prof. Dr. Dr. hc. Ulrich Battis

*Der Beitrag zieht vor dem Hintergrund des Standes der Reformen des öffentlichen Dienstes im deutschen und internationalen Umfeld und der einschlägigen Rechtsprechung von BVerfG und EuGH eine Zwischenbilanz zur Reform des Beamtenrechts in Bund und Ländern.*

### I. Einleitung

Ausgelöst durch die Föderalismusreform I<sup>1</sup> haben im Jahre 2009 Bund und Länder das Beamtenrecht umgestaltet, der Bund durch Erlass des am 1.4.2009 in Kraft getretenen Beamtenstatusgesetzes<sup>2</sup> und des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes v. 5.2.2009<sup>3</sup>, die Länder haben, wie Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Brandenburg, die eingeräumte Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf Laufbahnen, Besoldung und Versorgung ausgeübt oder aber wie die Mehrheit ihre jeweiligen Landesbeamtengesetze lediglich „technisch“ an das Beamtenstatusgesetz angepasst<sup>4</sup>. Mit den technischen Anpassungen können jedoch durchaus Regelungen verbunden sein, wie die Abschaffung des Vorverfahrens für beamtenrechtliche Klagen gegen dienstliche Beurteilungen (§ 111 a Nr. 2 LBG Berlin) oder die Beibehaltung der Vergabe von Führungsämtern auf Zeit (§ 19 b SächsBG).

Sowohl der Bund wie auch die Länder, bis auf Berlin, haben zudem Besoldung und Versorgung ihrer jeweiligen Beamten in unterschiedlichem Umfang erhöht, der Bund durch das Bundes-

besoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2008–2009<sup>5</sup>, Thüringen durch das den Regelungsanspruch im Titel führende Besoldungsneuregelungs- und -vereinfachungsgesetz v. 24. 6.2008<sup>6</sup>.

In Hamburg<sup>7</sup>, Bremen<sup>8</sup> und Mecklenburg-Vorpommern<sup>9</sup> sind die auf einem gemeinsamen Entwurf der Küstenländer beruhenden Entwürfe noch im Gesetzgebungsverfahren.

In der Mehrzahl der Länder steht ein dritter, die Kompetenzen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG ausschöpfender Reformschritt noch aus. Die Reformen beim Bund<sup>10</sup> und bei den Ländern sind eingebettet in unterschiedlich ambitionierte Verwaltungsreformprogramme, zu deren Verwirklichung auch auf die im Zuge der Föderalismusreform I eingefügte Fortentwicklungsklausel des Art. 33 Abs. 5 GG rekuriert wird.<sup>11</sup>

Im Folgenden soll eine Zwischenbilanz zur Reform des deutschen Beamtenrechts versucht werden (IV.) vor dem Hintergrund einer auffälligen Häufung von Veröffentlichungen zum öffentlichen Dienst in der internationalen und der deutschsprachigen Literatur (II.) und unter Hinweis auf die Rechtsprechung des BVerfG, die die verfassungsrechtlichen Grundlagen betont,

5) Dazu *W. Meier*, ZBR 2009, S. 235.

6) GVBl. 08, S. 134; zur Entwicklung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern *Leppek*, ZBR 2009, S. 325.

7) Bürgerschafts-Drs. 19/3757.

8) Bürgerschafts-Drs. 17/882.

9) LT-Drs. 5/2143.

10) [www.bmi.bund.de/verwaltung-innovativ.de](http://www.bmi.bund.de/verwaltung-innovativ.de).

11) Für Hessen prononciert *R. Koch*, DVBl. 2008, S. 805 (809); *Burgi/Palmen*, (Hrsg.), Symposium. Die Verwaltungsstrukturreform des Landes NRW, 2008.

1) Gesetz v. 28.8.2006, BGBl. I S. 2034.

2) V. 7.6.2008, BGBl. I S. 1010.

3) BGBl. I S. 1060.

4) Z.B. Gesetz zur Änderung des SächsBG, v. 12.3.2009, GBl., S. 102.

sowie auf die die europarechtlichen Grundlagen durchsetzende Rechtsprechung des *EuGH* (III.).

## II. Internationale und deutschsprachige Bilanzen zur Reform des öffentlichen Dienstes

Unter dem Titel „The Future of the Public Service: A Search for a New Balance“ hat die langjährige Präsidentin der Canada School of Public Service, *Jocelyne Bourgon*, die Jubiläumstagung des Institute of Public Administration Australia 2008 in Sydney eröffnet. In ihrer Bilanz der letzten 30 Jahre stellt die Vertreterin eines angloamerikanischen Landes (Kanada)<sup>12</sup> mit weitreichenden Reformen des öffentlichen Dienstes in einem anderen Land mit ähnlichem Hintergrund (Australien)<sup>13</sup> fest, dass die öffentlichen Verwaltungen weltweit erstaunliche Experimente und Innovationen erfahren haben, dass aber jedes Land seine eigene neue Balance finden müsse<sup>14</sup>. Die in Praxis und Theorie des öffentlichen Dienstes exzellente ausgewiesene Autorin hat ein Jahr zuvor in einem Beitrag zu „New Public Administration Theory“ unter Rückgriff auf die Metapher von Stoff und Faden betont,<sup>15</sup> „Thus, I believe the ‚newness‘ of a New Public Administrative theory (if indeed newness exists) will not be found in new ideas, but rather in the way the fabric is woven not necessarily in the threads that are used.“

Symptomatisch ist auch die Lage in den USA. Entgegen politischer Rhetorik ist der öffentliche Dienst in den letzten Jahrzehnten gewachsen.<sup>16</sup> Trotz theoretisch sehr unterschiedlicher Ansätze in jüngerer Zeit- Reinventing Government unter Präsident *B. Clinton* und Vize-Präsident *Al Gore* einerseits, Management Agenda unter Präsident *G. W. Bush* andererseits<sup>17</sup> – ist seit den Tagen der 1905 unter Präsident *T. Roosevelt* eingesetzten Keep Commission das beklagte „muddling through“ nicht überwunden worden.<sup>18</sup> 15 Jahre nach den Vorschlägen der Winter Commission zur Reform des öffentlichen Dienstes der Bundesstaaten, weisen diese weiterhin erheblich unterschiedliche Organisations- und Personalstrukturen aus.<sup>19</sup>

Unter den deutschsprachigen Stimmen zur Reform speziell des Beamtenrechts<sup>20</sup> wiederholt *Bull* im Stil des alten Cato sein Ceterum Censeo zur Abschaffung von Art. 33 Abs. 4, 5 GG<sup>21</sup>, gepaart mit dezidiert Kritik an der Rechtsprechung des *BVerfG*<sup>22</sup>. Im Kern geht es um die Abschaffung der Zweispurigkeit des öffentlichen Dienstes, die durchaus kein deutsches Sonderproblem ist<sup>23</sup>, wie ein Blick auf Frankreich oder Däne-

mark zeigt.<sup>24</sup> Resümierende sozialwissenschaftliche Bewertungen wie die von *Derlien* „The German public service between tradition and transformation“<sup>25</sup> oder von *Reichard* und *Schröter* „Zwischen Wandel und Kontinuität“<sup>26</sup> fallen hingegen vergleichsweise unauffällig aus. Aus steuerungs- und demokratietheoretischer Perspektive rechtfertigt *Voßkuhle* die Beibehaltung des Berufsbeamtentums, zumindest für den Kernbereich staatlicher Aufgaben.<sup>27</sup>

Die länderspezifische Differenzierung wird ganz wesentlich durch die unterschiedliche Ausbildung in unterschiedlichen Fächern und Institutionen, etwa im angloamerikanischen, nordeuropäischen, mittel- und südeuropäischen und inzwischen in zahlreichen osteuropäischen und südostasiatischen Staaten mitbestimmt<sup>28</sup>. Auch innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist ein gemeineuropäisches Dienstrecht noch nicht in Sicht.<sup>29</sup>

Gleichwohl sind einige generelle Trends in den öffentlichen Diensten festzustellen.

An erster Stelle sei genannt die Internationalisierung des öffentlichen Dienstes, die innerhalb der Mitgliedstaaten der EU in der Sonderform der Supranationalisierung erscheint, aber dank WTO, ASEAN, Mercosur und anderen überstaatlichen Institutionen durchaus nicht auf Europa beschränkt ist.<sup>30</sup>

Lange ungebrochen war die Privatisierung öffentlicher Aufgaben und damit einhergehend aber durchaus nicht widerspruchsfrei Deregulierung, Reregulierung, Flexibilisierung und Entbürokratisierung, bis hin zum Standard-Kosten-Modell<sup>31</sup>. Die neuere Entwicklung im Sicherheitsrecht und (Re)regulierungsrecht (Finanzmarktkontrolle) ist keine Rückkehr des Staates<sup>32</sup>, da er nie abwesend war.

Parallel zur Privatisierung und von denselben wirtschaftspolitischen Vorstellungen getragen, ist vorwiegend in angloamerikanischen Ländern (USA, UK, Neuseeland), aber auch auf dem europäischen Festland, den Niederlanden, der Schweiz, in Österreich und in den skandinavischen Ländern der Prozess der Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung gerade bei Organisation und Personal weit fortgeschritten.<sup>33</sup> In Deutschland ist die Implementation als Neues Steuerungsmodell insbesondere in den Kommunen weit gediehen.

Eine Zwischenbilanz „10 Jahre Neues Steuerungsmodell“<sup>34</sup> zeigt, dass die hohen Erwartungen an die Steigerung der Effizienz und Effektivität, von Output-/Outcome-Orientierung sich nicht annähernd erfüllt haben, dass zwar Wirtschaftlichkeit ein

12) Dazu *Gow/Fatherland*, in: *Derlien/Peters* (Ed.), *The State at Work I*, 2008, S. 106.

13) Dazu *H. Nelson*, in: *Derlien/Peters I* (Fn. 12), S. 76.

14) *Australian Journal of Public Administration* (AJPA) 2008, S. 390 (403 f.); weitere Überblicke zur Verwaltungsmodernisierung *König*, *Moderne öffentliche Verwaltung*, 2008, S. 657, speziell zum Personal S. 490 ff.; *Christensen/Gregory*, in: *Derlien/Peters* (Ed.), *The State at Work II*, 2008, S. 192 (215); sowie das Schwerpunkttheft 1/2009, *Der Moderne Staat* (dms) mit Beiträgen v. *Reichard/Schröter/Lodge* u. a.

15) *International Review of Administrative Sciences* 1/2007, S. 7 f.

16) *E. Peters*, in: *Derlien/Peters I* (Fn. 12), S. 140 (167).

17) Dazu *Breul/Kamenzky*, *The Public Administration Review* (PAR) quarterly, 2008, 2009.

18) *Stanton*, PAR 2008, S. 1027–1033.

19) *Nigro/Kellough*, PAR 2008, S. 50.

20) Eingehend *Laubinger*, in: *Merten* (Hrsg.), *Justizreform und Rechtsstaatlichkeit*, 2009, S. 73; *Battis*, dms 2009, S. 93; zu Österreich mit unterschiedlichen Akzenten *Öhlinger*, FS Siedentopf 2008, S. 655 ff.; *Kucsko-Stadlmayr*, DV 2009, S. 27.

21) DV 2009, S. 1.

22) Überzogen *Kühling*, myops 2009, S. 5.

23) Kritisch dazu *Hebeler*, *Verwaltungspersonal* 2008, S. 352 (353).

24) Zu Dänemark *Andersen* u. a., in: *Derlien/Peters I* (Fn. 12), S. 249 (259); zu Frankreich *Rouban*, in: *Derlien/Peters I* (Fn. 12), S. 221 (234); zum Gegenmodell s. *Hogwood*, in: *Derlien/Peters I* (Fn. 12), S. 19 (35) (UK); *Pierr*, in: *Derlien/Peters I* (Fn. 12), S. 268 (Schweden).

25) In: *Derlien/Peters I* (Fn. 12), S. 70 ff.

26) dms 2009, S. 17 (25) „Zwischen Wandel und Kontinuität“.

27) In: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle* (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts III*, 2009, § 43, Rn. 32, 122.

28) Dazu *Reichard/Röber*, dms 2009, S. 109 (120 ff.); *Battis*, BBG, 4. Aufl. 2009, Einleitung, Rn. 32.

29) S. auch *Voßkuhle* (Fn. 27), § 43, Rn. 55.

30) Dazu *König*, (Fn. 14), S. 810 ff.; *Mager/v. Bogdandy*, in: *Trute* u. a., *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, 2008, S. 369 (683).

31) Dazu *König* (Fn. 14), S. 671 ff.; *Jann/Wegrich*, dms 2008, S. 49; *Dose*, dms 2008, S. 99; *Grunow/Strüingmann*, dms 2008, S. 121.

32) *So Delion*, *Revue française d'administration publique* 2008, S. 799.

33) *Battis* (Fn. 20), S. 93 (97).

34) *Bogumil* u. a., 2007; dazu *Schliesky*, LKV 2008, S. 457; *Wallerath*, DV 2008, S. 456.