

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

B 48/70

28. November 1970

Erich Röper

Reflexionen

über einen modernen  
öffentlichen Dienst

Erich Röper, Dr. iur., geb. 1939, Assessor, Referent im Institut für Internationale Solidarität der Konrad-Adenauer-Stiftung, Schriftleiter der Schriftenreihe des Instituts für Internationale Solidarität; Studium der Rechtswissenschaften, Neueren Geschichte und Politologie in Hamburg, Würzburg, Mainz und an der Verwaltungshochschule Speyer, 1967/68 stellvertretender RCDS-Bundesvorsitzender, Mitglied des Gesamtvorstands der Gewerkschaft Öffentlicher Dienst im Christlichen Gewerkschaftsbund, kooptiertes Mitglied im Bundesfachausschuß Öffentlicher Dienst der CDU, Mitbegründer des Bäumschulkreises, Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Geteiltes China — Eine völkerrechtliche Studie, Mainz 1967; Prüfstein Berlin, in: Die Politische Meinung (15) 1970, Heft III, S. 21 ff.; zahlreiche Zeitungs- und Zeitschriftenaufsätze, vor allem zu staats- und völkerrechtlichen, beamtenrechtlichen, kultur- und kommunalpolitischen Themen.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Reflexionen über einen modernen öffentlichen Dienst

## Sinn und Problematik des Berufsbeamtentums

Jeder Besucher einer Behörde kann feststellen, daß es rein zufällig ist, ob ihm ein Arbeiter, Angestellter oder Beamter gegenübertritt. Betrag nämlich das Verhältnis von Beamten zu Angestellten und Arbeitern im öffentlichen Dienst 1931 noch 62 : 38, so waren 1954 dort nur noch 41 % Beamte, 32 % Angestellte und 27 % Arbeiter beschäftigt. Ende 1966 waren es in Bund, Ländern und Gemeinden einschließlich der Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Bundesbahn und Bundes-

post, aber ohne die Angehörigen des mittelbaren öffentlichen Dienstes (u. a. Bundesanstalt für Arbeit sowie die Sozialversicherungsträger), sowie ohne Bundesgrenzschutz und militärisches Personal der Bundeswehr 44 % Beamte, 27 % Angestellte und 29 % Arbeiter, ohne Bundesbahn und Bundespost 39 % Beamte, 36 % Angestellte und 25 % Arbeiter.

Der Anteil der Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden betrug gegenüber den Angestellten 1966 (1956) im

	Bund	Länder	Gemeinden
höheren Dienst .....	73 % (54 %)	87,5 % (87 %)	55 % (68 %)
gehobenen Dienst .....	71 % (60 %)	81,6 % (86 %)	62 % (60 %)
mittleren Dienst .....	31,4 % (53 %)	43,9 % (55 %)	19 % (29 %)
einfachen Dienst .....	28 % (86 %)	25 % (36 %)	5 % (8 %)
insgesamt .....	44 %	65 %	31 %

Werden in die Übersicht die Arbeiter miteinbezogen, so lautet das Verhältnis 27 % : 58 % : 21 %.

Schon in diesen Gegenüberstellungen fällt das stark variierende Verhältnis von Beamten, Angestellten und Arbeitern in den verschiedenen Laufbahnen des öffentlichen Dienstes auf. Wie sehr die Zahlen aber auch da noch schwanken, zeigt ein Vergleich der Flächen- und Stadtstaaten unter den Bundesländern. In ersteren beträgt der Anteil der Beamten an den öffentlichen Bediensteten noch 63 %, bei letzteren 40,7 %; unter Berücksichtigung der

Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit sind es noch 60,9 % und 37 %.

Diese Zahlen zeigen deutlich eine Übergangssituation an. Vor allem überrascht das Anwachsen des Anteils der Beamten im höheren und gehobenen Dienst gegenüber 1956 beim gleichzeitigen Rückgang des Anteils im mittleren und einfachen Dienst. Vielleicht entwickelt der Beamte sich zu seinen Anfängen zurück.

### I. Geschichtlicher Rückblick

#### 1. Entstehung eines Beamtentums in Deutschland

Das Beamtentum entstand am Ausgang des Mittelalters und zu Beginn der Neuzeit in den größeren und meist absolutistischen deutschen Fürstenstaaten. In Preußen schlug seine

Geburtsstunde 1723 unter Friedrich Wilhelm I., dem Soldatenkönig. Die gesellschaftliche Entwicklung und Zentralisierung der territorialstaatlichen Gewalt machte dort wie in ganz Deutschland eine an den Fürsten gebundene, zunächst noch relativ kleine Bedienstetenschicht notwendig, die voll für ihn da sein und

daher mit einem Staatsamt versehen, beamtet werden mußte.

Die staatliche Verwaltung hat ihren Ursprung also nicht in einem entsprechend dem Entstehen der modernen Industriegesellschaft gewachsenen Verwaltungsapparat, in seiner Konzeption etwa einem großen Wirtschaftsunternehmen vergleichbar. Sie verdankt ihre Entstehung vielmehr den Macht- und Herrschaftsinteressen souveräner Fürsten, die sich Beamtenapparate schufen, um die Mittel für ihre stehenden Heere aufzubringen, den Feudaladel zu entmachten (der vordem zur Erfüllung staatlicher Aufgaben Lehen — und damit Pfründen — erhalten hatte) und unter den Untertanen in ihrem Sinne für Recht und Ordnung zu sorgen.

In Preußen wurde dieses Beamtentum mit einem Ethos versehen und aus allen anderen Schichten herausgehoben. Gleichzeitig wurde es sehr ausgenutzt; dafür war typisch, daß, durchaus mit dem Willen der Betroffenen, der Adler-Orden IV. Klasse Gehaltserhöhungen oder Beförderungen zu ersetzen pflegte. Und selbst heute meint etwa der Hamburger Innensenator Ruhнау, für den Polizeibeamten sei die Besoldung doch erst in zweiter Linie wichtig.

Die Technisierung der staatlichen Dienste in der zweiten Hälfte des 19. und vor allem im 20. Jahrhundert sowie die Zwangswirtschaft der beiden Weltkriege brachten unter Brechung des Beamtenmonopols eine starke Zunahme der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst mit sich, zunächst bei Bahn und Post sowie den Wirtschaftsunternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, später auch in anderen Bereichen.

## 2. Allmähliche Aushöhlung der Beamtenprivilegien

Kannte die Verfassung des Bismarck-Reiches in Artikel 21 nur Beamte, so bestimmte schon die Bundesratsverordnung vom 3. Mai 1917, Angestellte und Arbeiter hätten die gleichen Rechtspflichten wie Beamte. In der Weimarer Republik wurde durch die Verordnungen vom 29. Januar und 10. November 1920 den Angestellten in lebenswichtigen und Versorgungsbetrieben verboten zu streiken. Nachdem auch schon das Strafrecht die Angestellten und Arbeiter den Beamten durch die Rechtsfigur des „Beamten im strafrechtlichen Sinne“ gleichge-

stellt hatte, obwohl ihr Anstellungsverhältnis, wie grundsätzlich auch heute noch, auf dem bürgerlichen und nicht dem öffentlichen Recht fußt, geschah das auch im haftungsrechtlichen Sinne in der Weimarer Reichsverfassung (Art. 131 WRV). Laut Reichshaushaltsordnung von 1922 konnten Angestellte über Haushaltsmittel in der gleichen Weise verfügen wie Beamte und unterlagen der gleichen Haushaltshaftung. Zudem hatte das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 die Angestellten des öffentlichen Dienstes deutlich von ihren Kollegen in privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen abgesondert.

Seit dem 16. Februar 1921 erhalten alle Staatsangestellten und -arbeiter des Landes Hamburg ein Ruhegeld und eine Hinterbliebenenversorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen. 1924 brachten der Reichsangestellten-tarifvertrag und der Preußische Angestellten-tarifvertrag eine weitgehende arbeitsrechtliche Sonderstellung der Behördenangestellten und schufen vor allem eine zusätzliche Altersversorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen; außerdem mußten die Angestellten wie Beamte einen Eid leisten. In der Weltwirtschaftskrise wurden die Beamten dann andererseits durchaus wie Angestellte und Arbeiter behandelt und ihnen in gleicher Weise das Gehalt gekürzt. Die Besoldung beider Gruppen wurde in den anderen Behörden, vor allem den Ländern, an den Reichsstatus angeglichen. Den Angestellten wurde zudem nicht gekündigt, um sie zu einem niedrigeren Lohn wieder einzustellen, sondern die Herabstufung erfolgte wie bei Beamten.

Diese Entwicklung ging in der nationalsozialistischen Zeit weiter. Das Deutsche Beamten-gesetz vom 26. Januar 1937 erstreckte die Amtspflichtsverletzungshaftung ausdrücklich auch auf Angestellte und Arbeiter. Und seit dem Erstattungsgesetz vom 18. April 1937 sind sie für schuldhaft verursachte Fehlbestände am öffentlichen Vermögen einer öffentlich-rechtlichen Erstattungspflicht und Zwangsvollstreckung unterworfen. Die gleichen Tendenzen zeigten sich bei der Ersetzung der (nach 1945 wieder in Kraft gesetzten) TOA, TOB und ATO durch die ADO, GDO und BDO für Angestellte und Arbeiter im Jahre 1938. Das Angestelltenverhältnis wurde als Gefolgschaftsverhältnis im nationalsozialistischen Sinne neu geordnet; die Angestellten unterlagen den gleichen Treueverpflichtungen und hatten daher auch ein dem Eid ähnliches Treuegelöbnis abzulegen. 1939 erging für An-

gestellte und Arbeiter das Verbot des Arbeitsvertragsbruchs. Als Soldaten wurden ihnen wie den Beamten die vollen Bezüge weitergezahlt; die Alimentationstheorie wurde auf sie ausgedehnt. 1943 wurde das heute noch gültige Dienststrafrecht für Angestellte normiert; die Kündigung war beiderseits fast unmöglich.

### 3. Renaissance des Berufsbeamtentums nach 1945

Nach 1945 behandelten die Siegermächte Beamte, Angestellte und Arbeiter gleich. Für sie endete gleichermaßen das Dienstverhältnis durch den Untergang des nationalsozialistischen Deutschen Reichs als Dienstherrn; eine besondere Kündigung war daher unnötig, wie das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 17. Dezember 1953 feststellte. Das persönliche Treueverhältnis zum Führer, das die Bindung an den Staat ersetzte und das öffentliche Dienstverhältnis damit einerseits pervertiert, andererseits zu seinen absolutistischen Anfängen zurückgeführt hatte, fiel mit der Auflösung des NS-Regimes weg und nahm dem Arbeitsverhältnis die Rechtsgrundlage.

Dieses Urteil wurde heftig kritisiert. Man glaubte einen Widerspruch darin feststellen zu können, daß nach außen die Kontinuität des deutschen Staates und die Identität mit dem 1871 gegründeten Reich in eben dieser Entscheidung festgestellt wurde gegenüber den vor allem im Ausland vertretenen Untergangsthesen, während die Dienstverhältnisse an dieser Kontinuität nicht teilhaben sollten. Der öffentliche Dienst ist jedoch in das jeweilige System eingebettet und dient ihm, nicht dem abstrakten Völkerrechtssubjekt Staat. Die äußere juristische Hülle der Staatlichkeit

Deutschlands blieb zwar 1945 erhalten, wenn es auch infolge der Besetzung in seiner Handlungsfähigkeit beschränkt war. Nach innen hatte aber das politische System des Nationalsozialismus der Demokratie Platz gemacht. Ein Staat kann also sehr wohl auf zwischenstaatlicher Ebene als Völkerrechtssubjekt fortbestehen, während er auf der innerstaatlichen eine völlig neue — und das Beamtentum einbeziehende — Gestaltung erhält.

Der wirtschaftliche Hintergrund dieser Kritik wurde zwar bald aufgrund der Fürsorgemaßnahmen im Rahmen der Gesetzgebung zu Art. 131 GG bedeutungslos, die für alle drei Bereiche gleich war. Die skizzierte grundsätzliche Frage aber blieb bestehen.

1945 hätte die Möglichkeit einer völligen Neuordnung des öffentlichen Dienstes und einer Neuorientierung unter dem Gesichtspunkt des demokratischen und sozialen Rechtsstaats mit seiner Parteienstaatlichkeit bestanden. Als die Hessische Landesverfassung in Art. 29 Abs. 1 feststellte: „Für alle Angestellten, Arbeiter und Beamten ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen“, darüber hinaus nur noch von „öffentlichen Bediensteten“ sprach und die Bezeichnung Beamter vermied, wurde das als Signal in dieser Richtung aufgefaßt. Die Besatzungsbehörden propagierten jedoch die jeweilige heimatliche Struktur des öffentlichen Dienstes, die große Verschiedenheiten aufwies und zu einer völligen Regionalisierung des deutschen Dienstrechts geführt hätte. Eine einheitliche Konzeption konnte so nicht entstehen. In Abwehr der besatzungsrechtlichen Einflüsse zog man sich daher auf die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ zurück, zementierte sie durch die Aufnahme dieser Formel in Art. 33 Abs. 5 GG und verpaßte damit die Chance zu einer wirklich modernen eigenständigen Regelung.

## II. Das öffentliche Dienstrecht im Grundgesetz

Das Grundgesetz verwendet die Begriffe des Beamten, Angestellten und Arbeiters im traditionellen Sinne. Art. 33 Abs. 5 GG, wonach das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln sei, ist unmittelbar geltendes Recht, nicht nur ein Programmsatz oder eine Anweisung an den Gesetzgeber. Er verbietet daher die Gleichstel-

lung der Beamten mit den Angestellten und Arbeitern, wie es die Hessische Landesverfassung oder auch daraufhin das Hessische Arbeitsgerichtsgesetz für die vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Bediensteten vorsahen.

Die zentrale Norm ist Art. 33 Abs. 5 GG; die Art. 73 Nr. 8 und 75 Abs. 1 Nr. 1 sind nur Zu-

ständigkeitsregelungen. Art. 33 Abs. 5 GG gilt zwar nur für Beamte, aber durch Art. 33 Abs. 4 und 5 GG ist nicht ausgeschlossen, daß auch die Rechtsverhältnisse anderer in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis stehender Personen unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums geregelt werden; das wird vom Grundgesetzgeber sogar gefordert. Er regelte in Art. 33 Abs. 4 GG erstmals das Recht der Nicht-Beamten im öffentlichen Dienst, indem ihnen auf Dauer nur nicht-hoheitliche Tätigkeiten übertragen werden können (vgl. auch § 4 Bundesbeamtengesetz — BBG).

Dennoch gelten eine Reihe anderer Vorschriften des Grundgesetzes einheitlich für alle drei Gruppen, und zwar dort, wo es nur von „Personen“ spricht. Es nimmt also nicht nur Kenntnis davon, daß es im öffentlichen Dienst nicht nur Beamte gibt, sondern stellt in Art. 75 Nr. 1 sogar fest, daß das Recht der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst anders als durch das allgemeine Arbeitsrecht zu regeln ist, indem es den Oberbegriff der im öffentlichen Dienst stehenden Personen verwendet. Schon der Parlamentarische Rat hatte es abgelehnt, das öffentliche Dienstrecht als Arbeitsrecht zu behandeln und wollte es vielmehr in Anlehnung an das Beamtenrecht geregelt wissen. Die Entwicklung des öffentlichen Dienstrechts zum Beamtenrecht und seinen hergebrachten Grundsätzen ist also *de lege lata* möglich, nicht aber umgekehrt.

Der Begriff des „öffentlichen Dienstes“ steht im Grundgesetz immer für die drei Gruppen

der Beamten, Angestellten und Arbeiter (vgl. § 1 Bundespersonalvertretungsgesetz). Die geforderte gemeinsame Regelung ist aber (noch) nicht erfolgt. Vergeblich war angestrebt worden, in § 191 BBG (im Entwurf § 178) eine Teilregelung des öffentlichen Dienstrechts im weiteren Sinne vorzunehmen. Mit der Streichung der Vorschrift des Entwurfs scheiterte dieser Versuch. Der dann entstandene § 191 ist daher eigentlich nur vorläufig und in sich widerspruchsvoll, wenn nicht gar grundgesetzwidrig.

Die Rechtsverhältnisse der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst sollen durch Tarifvertrag geregelt werden, obwohl Art. 33 Abs. 5 die Tarifvertragsregelung im Grunde ausschließt, da sie eben nicht den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums entspricht. Zudem sind so letztlich auch der Personalausschuß, die Verpflichtung zu demokratischem Verhalten, Gehorsam, Treue, Dienstverschwiegenheit und Unbestechlichkeit in die Disposition der Tarifvertragsparteien gestellt und das Personalvertretungsgesetz überflüssig. Das Grundgesetz will ein einheitliches Dienstrecht, keine Tarifvertragsregelung. Nur Einzelfragen, wie Besoldung oder Lohngruppen, können in letzterem geregelt werden. Wegen der Wesensverschiedenheit des öffentlichen Dienstrechts und des allgemeinen Arbeitsrechts ist aber auch die Geltung von Arbeitsgesetzen, wie etwa des Kündigungsschutz- oder des Tarifvertragsgesetzes, fraglich und allenfalls indirekt möglich und dann auch immer nur in den gezeigten Grenzen.

### III. Rechtsangleichung bei Beamten sowie Angestellten und Arbeitern

Die Bonner Ministerien fingen in allen Positionen mit Angestellten an, die in Bund und Ländern zum Teil noch heute ihren Dienst versehen. Bundespräsident, Bundeskanzler und Bundesminister haben einen öffentlich-rechtlichen Status, der kein Beamtenstatus ist; die Richter wollen immer mehr aus dem Beamtenstatus heraus in einen Richterstatus *sui generis*. Und dennoch wurde ihnen die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe übertragen, was doch laut Art. 33 Abs. 4 GG den Beamten vorbehalten bleiben sollte. Und *de facto* sind zumindest auch den Angestellten

als ständige Aufgabe hoheitliche Befugnisse übertragen worden.

Daher werden Überlegungen angestellt, ob der Beamtenstatus alten Musters noch notwendig ist; ob in einer Zeit, in der die Unterschiede zwischen privatrechtlichen Angestellten und Arbeitern mehr und mehr verwischt werden, — die Entstehung eines einheitlichen Arbeitnehmerrechtstyps ist abzusehen — nicht auch das Drei-Klassen-Recht im öffentlichen Dienst überlebt ist.

Seit langem wird versucht, die einzelnen Rechtsbereiche anzugleichen, zumal tatsächlich

aus verschiedensten Gründen, unter anderem personalwirtschaftlicher oder sogar fiskalischer Art, Arbeiter auf Beamten- bzw. Angestellten-, Angestellte auf Beamten- und teilweise auch Beamte auf Angestellten- und Arbeiterdienstposten beschäftigt werden.

Die wesentlichen inhaltlichen Merkmale des Berufsbeamtentums und des Beamtenrechts bieten keinen ausreichenden Grund mehr für ihre Heraushebung unter den öffentlichen Bediensteten, zumal sie von ihnen auch nicht mehr monopolisiert sind. Sie gelten vielmehr in nahezu gleichem Umfang substantiell auch für die Angestellten (und zunehmend auch für die Arbeiter).

Das Tarifrecht verweist in vielen Fällen auf Regelungen der Beamtengesetze oder bildet seine Bestimmungen diesem nach. Das Beamtenrecht seinerseits hat viele im Tarifrecht entwickelte Einrichtungen übernommen, wie etwa Jubiläums- und Weihnachtzuwendungen oder Überstundenvergütungen. Und bei den Verhandlungen über Beamtenbesoldungserhöhungen spielen regelmäßig die vorausgegangenen Tarifvertragsverhandlungen die Rolle des Vorreiters. Das Tarifrecht trägt also in seiner gesamten Anlage den Besonderheiten des öffentlichen Dienstes Rechnung, so daß es im wesentlichen mit den entsprechenden beamtenrechtlichen Vorschriften korrespondiert:

— Alle öffentlichen Bediensteten unterliegen der Amtshaftung (Art. 34 Satz 1 GG und § 14 Bundesangestelltentarifvertrag — BAT, wo nochmals auf die für die Beamten geltenden Vorschriften verwiesen wird).

— Sie benötigen eine fachliche Vorbildung (§ 7 Abs. 1 Satz 3 BBG und § 25 BAT). Wird das in Schul- und Prüfungszeugnissen bestätigte Wissen gleich Leistung gesetzt, so liegt damit sogar der Laufbahnordnung (Bundeslaufbahnordnung — BLV), die den abgestuften Zugang zu unterschiedlich beurteilten Ämtern bedeutet, der Leistungsgedanke (Art. 33 Abs. 2 GG) zugrunde. Allerdings haben die Beamten keinen Rechtsanspruch auf eine Beförderung, während Angestellten und Arbeitern im Falle des Nachweises, daß die tarifvertraglich geforderten Tätigkeitsmerkmale vorliegen, ein diesbezüglicher Anspruch zugebilligt wird.

— Dieser Leistungsgrundsatz ist einer der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und gilt für den gesamten öffentlichen Dienst (Art. 33 Abs. 5 GG, § 7 Beamtenrechtsrahmengesetz — BRRG, § 8 Abs. 1 Satz 2 und

§ 23 BBG), für die Aufnahme in diesen, den Zugang zum jeweiligen Amt und den Aufstieg innerhalb der Ämterordnung. Tatsächlich ist der Leistungsgrundsatz dadurch eingeschränkt, daß Leistung fast ganz mit Examensnoten gleichgesetzt wird, unabhängig davon, wann diese erworben wurden, und daß ein Durchbrechen der starren Laufbahnen nahezu unmöglich ist. Daß also das Leistungsprinzip auf dem Wege über den Dienstrang zum Zuge komme, der dem Bediensteten nach Vorbildung, Qualifikation und auch nach Leistung verliehen werde, ist angesichts des herrschenden Laufbahn- und Anciennitätsprinzips Augenwischerei.

— Alle öffentlichen Bediensteten genießen den gleichen Schutz vor willkürlicher Entlassung, außer auf eigenen Wunsch und nach einem Straf- oder Disziplinarurteil, und zwar über die Kündigungsschutzbestimmungen des Arbeitsrechts hinaus (§§ 28 ff. BBG und § 19 BAT). Die Angestellten sind nach 15 Dienstjahren mit einem Mindestalter von 40 Jahren unkündbar (§ 53 Abs. 3 BAT), während die Unkündbarkeit bei den Beamten durch die Übernahme ins Beamtenverhältnis auf Lebenszeit spätestens nach sechs, in der Regel nach zwei bis drei Jahren beginnt (§ 9 Abs. 2 BBG).

— Alle öffentlichen Bediensteten scheiden bei der Wahl in den Bundes- oder einen Landtag aus dem aktiven Dienst auf der korrespondierenden Verwaltungsebene aus. Sie treten in den Ruhestand, erhalten neben dem Ruhegehalt die Diäten und können nach Ablauf des Mandats wieder in das frühere Dienstverhältnis zurückkehren (Art. 137 Abs. 1 GG; Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes, wo nur ein Unterschied zwischen Beamten und Richtern gemacht wird; § 57 BBG; eine entsprechende Ermächtigung für die Ausgestaltung der Beamtengesetze der Bundesländer enthält § 33 BRRG).

— Sie dienen dem ganzen Volk und sind daher zur Unparteilichkeit verpflichtet (§ 52 Abs. 1 Satz 1 und 2 BBG und in der allgemeinen Verhaltenspflichtregelung von § 8 Abs. 1 BAT enthalten). Diese aus Art. 130 Abs. 1 WRV kritiklos übernommene unglückliche und durch die naive Kontrastierung „Diener einer Partei“ und „Diener des Gesamtwohls“ anachronistische Formulierung verkennet, daß auch die Parteien, zumal die modernen Volksparteien, „dem Volke“ dienen

und nicht einer bestimmten Gruppe. Die Rivalität der Parteien kann nicht irgendein Gruppenprivileg fördern, sondern soll bestimmte politische, soziale und wirtschaftliche Zielvorstellungen für die Gesamtheit der Bürger auch mittels des öffentlichen Dienstes möglichst optimal verwirklichen. Das schließt daher die Besetzung der für die Realisierung des Regierungsprogramms wichtigen Funktionen ganz oder überwiegend mit Personen, die das Vertrauen der Regierungspartei(en) haben, ein. Es muß aber gewährleistet sein, daß der Staatsapparat nicht zu einer Parallelorganisation der jeweiligen Regierungspartei(en) denaturiert. Dem Gesetzgeber aber schwebte offenbar der sogenannte unpolitische öffentliche Bedienstete der Jahrhundertwende vor.

— Alle öffentlichen Bediensteten müssen sich zur grundgesetzlichen Ordnung bekennen und für deren Erhaltung eintreten. De facto bedeutet diese in ihrem rechtlichen Gehalt wenig eindeutige Formulierung wohl nicht mehr, als daß die öffentlichen Bediensteten sich nicht staatsfeindlich betätigen dürfen (§ 52 Abs. 2 BBG und § 8 Abs. 1 Satz 2 BAT).

— Sie müssen politische Zurückhaltung üben (§ 53 BBG und in § 8 Abs. 1 BAT enthalten; ähnlich § 39 Deutsches Richtergesetz). Ausdrücklich wurde bei der Beratung dieser Norm ein Verbot der Parteizugehörigkeit abgelehnt. Was aber konkret unter dem Begriff zu verstehen ist, bleibt weithin offen, so daß tatsächlich jede rechtsstaatliche politische Tätigkeit gestattet ist.

— Sie unterliegen dem gleichen Über- und Unterordnungsverhältnis, entsprechend dem inneren Aufbau der deutschen Verwaltung, die von einer auf formaler Autorität aufgebauten strengen Hierarchie beherrscht wird. Sie sind daher zum Gehorsam verpflichtet (§ 55 Satz 2 BBG und § 8 Abs. 2 Satz 1 BAT). Dieser hierarchische Staatsapparat zeichnet sich aus durch eine Konzentration der Aufsichts-, Anordnungs- und Beförderungsgewalt in wenigen Händen und der alleinigen Regelungskompetenz der Statusverhältnisse beim Staat, so daß die Ohnmacht des einzelnen vielfachen Lebenserfahrungen im öffentlichen Dienst entspricht.

— Alle öffentlichen Bediensteten müssen mit voller Hingabe ihre ganze Arbeitskraft dem Staate widmen, was angesichts der 43- und angestrebten 40-Stunden-Arbeitswoche im öffentlichen Dienst allenfalls noch Bedeutung

hat für die Möglichkeit der Anordnung von Überstunden. In seinem gesellschaftspolitischen Hintergrund aber ist es ein typisches feudalistisches Relikt und erinnert an Leibeigenschaft (§ 54 Satz 1 BBG und § 1 sowie indirekt §§ 15 ff. BAT). Aber selbst für die Überstunden, die bislang nur durch Freizeit ausgeglichen wurden (§ 7 Arbeitszeitverordnung), wird heute auch von den Beamten eine Vergütung verlangt und auch gewährt, unter anderem bei den Gruppen der Justizvollzugsbeamten, Assistenten und Dienstkräften in Krankenhäusern.

— Sie unterliegen der Schweigepflicht (§ 61 BBG und § 9 BAT) und dürfen keine Belohnungen und Geschenke annehmen (§ 70 BBG und § 10 BAT; alle drei Gruppen sind in dieser Hinsicht Beamte im Sinne der §§ 331 ff. StGB).

— Der Eid des Beamten und das Gelöbnis des Angestellten (der Arbeiter legt keines von beiden ab), zu dem sie gleichermaßen verpflichtet sind, unterscheidet sich kaum: Beamte schwören (§ 58 Abs. 1 BBG): *Ich schwöre, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und alle in der Bundesrepublik geltenden Gesetze zu wahren und meine Amtspflichten gewissenhaft zu erfüllen [so wahr mit Gott helfe].* Angestellte geloben (§ 6 Abs. 2 BAT): *Ich werde meine Dienstobliegenheiten gewissenhaft erfüllen und das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sowie die Gesetze wahren.*

— Sie genießen vermögensrechtlichen Schutz („Alimentationsprinzip“). Ihnen ist also ein „standesgemäßer“ (besser amtsgemäßer), nach der Art des jeweils bekleideten Amtes bestimmter Unterhalt zu gewähren, der den dem Amt gemäßen Stil der Lebensführung ermöglicht. Auch das ist ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne von Art. 33 Abs. 5 GG (§ 79 BBG und §§ 26 ff. BAT). Gemäß Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 11. Juni 1958 muß der Unterhalt nach dem Dienstrang, der mit dem Amt verbundenen Verantwortung, nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit und entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards bemessen werden. Für die unterste Besoldungsgruppe soll ein Existenzminimum gesichert sein, und der Unterhalt dann mit der Art des jeweils bekleideten Amtes (Besol-

dungsgruppe) steigen. — Es liegt nicht am Verfasser, wenn dabei Vorstellungen des 19. Jahrhunderts wach werden.

Ausdruck der „Unterhaltsgewährung“ an Stelle einer leistungsgerechten Besoldung ist auch das kaum noch überschaubare Zulagen(un)-wesen. Das Bundesinnenministerium will schon zum 1. Januar 1971 zumindest die regelmäßigen Zulagen mit Ausnahme des Ortszuschlags und einiger Sonder-(z. B. Techniker-)Zulagen durch Erhöhung der Grundgehälter und Anhebung der Eingangsstufen auf die jeweils erste Beförderungsstufe zu einem großen Teil beseitigen. Allein die Grundgehälter könnten so ohne Mehrausgabe um durchschnittlich 10 % angehoben werden; — verständlich, daß von den Interessenvertretern der öffentlichen Bediensteten diese Zulagen (und Beihilfen aller Art) beim Einkommensvergleich mit der Wirtschaft nur zu gern vergessen werden. Die Beihilfen bleiben dabei von den Reformvorstellungen des Bundesinnenministeriums unberührt, die etwa ärztliche Verrichtungen selbst bei geringer Eigenversicherung des öffentlichen Bediensteten (vor allem soweit sie oberhalb der Versicherungspflichtgrenze liegen) zu einem durchaus ansehnlichen Nebenverdienst werden lassen.

— Die öffentlichen Bediensteten haben eine materiell nahezu gleiche Altersversorgung, die einmal Pension (§§ 105 ff., 118 BBG), beim Angestellten und Arbeiter aber Rente heißt. Nach § 41 der neuen Satzung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) erhalten die meisten Angestellten (§ 46 BAT) unter Beteiligung verschiedener Versicherungsträger eine (beitrags-, später aber nicht steuerpflichtige) Gesamtversorgung bis zu 75 % des Einkommens der drei letzten Dienstjahre entsprechend dem (beitragsfreien, später aber steuerpflichtigen) Beamtenruhegehalt.

— Für alle öffentlichen Bediensteten praktisch gleich sind die Regelungen von Arbeitszeit, Urlaub, Orts- und anderen Zuschlägen, Kindergeld, Jubiläums- und Sonderzuwendungen, Weihnachtsgeld, Zulagen für Nachtdienst und Dienst zu ungünstigen Zeiten, Reise- und Umzugskosten etc. In den Ländern hat zudem die Einführung der Stellenbewertung als Maßstab für die Besoldung auch der Beamten zu einer Annäherung an die tarifrechtlichen Vergütungsregelungen nach Tätigkeitsmerkmalen geführt.

— Ihr dienstliches und außerdienstliches Verhalten muß untadelig sein (§ 54 Satz 2 BBG und § 8 Abs. 1 Satz 1 BAT) und

— sie sind in ihrer entgeltlichen Nebentätigkeit beschränkt (§ 64 BBG und § 11 BAT, wo ausdrücklich noch auf die entsprechenden, für die Beamten geltenden Vorschriften verwiesen wird). Diese Norm ist ähnlich wie die, daß sie ihre ganze Arbeitskraft dem Staat zur Verfügung stellen müssen, sachlich, zumindest in dieser Form, nicht mehr zu rechtfertigen und schränkt zudem das Grundrecht der freien Berufsausübung nach Art. 12 GG ein.

— Alle öffentlichen Bediensteten dürfen mangels eines staatsfreien Raumes in der Gestaltung ihrer Dienstbedingungen und aufgrund des Über- und Unterordnungsprinzips im Gegensatz zum Grundsatz der Gleichordnung im Arbeitsrecht nicht streiken, und zwar unabhängig davon, ob sie hoheitliche oder nicht-hoheitliche Funktionen wahrnehmen. Folglich gilt auch für alle § 90 StGB über den staatsgefährdenden Arbeitskampf. Zwar wird weiterhin von einem Streikrecht der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst ausgegangen. Aufgrund der auch für sie geltenden hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums unterliegen aber auch sie dem Streikverbot der Beamten: „Staatsbedienstete können nicht zwecks Änderung ihrer Arbeitsbedingungen das Volk bestreiken, dem in Treue zu dienen sie sich verpflichtet haben“, meinte das Landesarbeitsgericht Berlin in seinem Urteil vom 25. März 1952. Sie sind daher auf Maßnahmen wie die Aktionen „Igel“ oder „Adler“ („Dienst nach Vorschrift“) beschränkt. Zulässig sind in jedem Fall jedoch geringere Mittel, wie etwa Demonstrationen, und zwar auch für Beamte.

Die Unterschiede zeigen sich vor allem in der verschiedenen Rechtsgrundlage der Anstellungsverhältnisse und den daraus resultierenden Rechtsmitteln, sowie dem Rechtsanspruch auf Höhergruppierung bei Wahrnehmung einer entsprechenden Tätigkeit. Zudem besitzt das Angestelltendienstrecht wesentlich größere Flexibilität für die arbeitsmarktgerechte Bezahlung von Spitzenkräften und Führungspersonen im höheren Dienst. Dafür nehmen jedoch die Beförderungsmöglichkeiten für Angestellte vor allem im Ministerialdienst nach oben überproportional ab.

## IV. Einige Grundsätze zur Neuordnung des öffentlichen Dienstrechts

### 1. Der Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes

„Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich“, sagt Art. 3 Abs. 1 GG: Gleiches soll gleich, nur Ungleiches darf ungleich behandelt werden. Nicht so im öffentlichen Dienst! Auch bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit wird dort aus vielleicht altherwürdigen, aber doch überholten Standesgründen ein Drei-Klassen-Recht aufrechterhalten, das sich trotz einer erheblichen Rechtsangleichung doch in ungleicher Bezahlung und vor allem im Sozialprestige stark auswirkt.

Die Kluft zwischen Beamten, Angestellten und Arbeitern manifestierte sich nicht nur in wöchentlicher oder monatlicher Entlohnung, was als technischer Vorgang durch den Tarifvertrag der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV) und der Bundesregierung vom 9. Juli 1970 leicht zu ändern war, sondern die Entlohnung ist auch bei gleicher oder gleichwertiger Arbeit noch immer strukturell ungleich. So steigt etwa das Einkommen eines kinderlos verheirateten Beamten der Besoldungsgruppe A 5 (Assistent) bei einer („abzusitzenden“) Regelbeförderung nach fünf Dienstjahren nach A 6 (Sekretär) in 22 Jahren (gleich elf automatischen, zweijährlichen Steigerungsstufen — „Vergreisungszulagen“) von 826 DM (Grundgehalt A 5) über 924 DM (Grundgehalt A 6) um 322 DM auf 1148 DM. Das Einkommen des Angestellten in der Gruppe BAT VIII erhöht sich in 20 Dienstjahren (zehn Steigerungsstufen) von 887 DM um 210 DM auf 1097 DM. Dagegen kann vergleichsweise der Arbeiter in der Lohngruppe IV (Bund), Ortsklasse 1, bei vollem Ecklohn trotz der Verbesserungen des erwähnten Tarifvertrags seit dem 1. Oktober 1970 bei insgesamt neun Steigerungsstufen seinen Ausgangslohn von 866 DM in 20 Jahren nur um 94 DM steigern.

Der gesellschaftliche Klassenunterschied ist nicht minder schwerwiegend. Leiten Beamte und auch Angestellte ihren Stand vom fürstlichen oder königlichen Bediensteten her, so ist der Ahnherr des Arbeiters der Tagelöhner. Meinen diese, vor allem geistig tätig zu sein, so gilt der Arbeiter als vornehmlich manuell beschäftigt — als ob Schreibmaschinenschreiben mehr geistige Arbeit erforderte als die Lehrlingsausbildung durch den Meister. Den-

noch ist bis heute für die Unterscheidung zwischen Arbeitern sowie Beamten und Angestellten dieses verschwommene und zu unbefriedigenden Ergebnissen führende Kriterium der manuellen bzw. nicht-manuellen Verrichtung maßgebend.

Die Rechte und Pflichten aller drei Gruppen öffentlicher Bediensteter sind mutatis mutandis nahezu gleich. Es gibt keinen sachlich vertretbaren Grund mehr für eine Trennung ihres Status. Sie ist künstlich und entstammt einer falsch verstandenen Tradition. Und es gibt auch keinen Grund für die Heraushebung des öffentlichen Dienstes im allgemeinen und der Beamten im besonderen vor den übrigen abhängig Beschäftigten.

Wenn im Folgenden für die völlige Gleichstellung der öffentlichen Bediensteten bei nur noch funktionaler Trennung und für eine weitgehende Angleichung an die Arbeitnehmer im allgemeinen plädiert wird, so geschieht das nicht aus der gesellschaftspolitischen Grundhaltung, aus der am 17. September 1945 in der Sowjetischen Besatzungszone durch den Befehl Nr. 66 der Sowjetischen Militäradministration für Deutschland das Berufsbeamten-tum abgeschafft wurde als typische Institution des kapitalistischen Staates, getreu einem Wort Lenins: „Alle Bürger werden schließlich Angestellte und Arbeiter eines das ganze Volk umfassenden Staatssyndikats“.

Allerdings ist das Ergebnis dieser Regelung, wie so manches „drüben“, losgelöst von dem ideologischen Hintergrund, durchaus positiv; wenn sie auch aus einem Mißverständnis und in maßloser Überschätzung der Macht, Bedeutung und innenpolitischen Stellung der Beamten erfolgte. Die im öffentlichen Dienst stehenden Mitarbeiter des Staatsapparats sind seither durch Wahl, Berufung oder Arbeitsvertrag eingesetzte Angestellte oder Arbeiter im öffentlichen Dienst mit gleichen Rechten und Pflichten. Nur erscheint die Unterscheidung von Angestellten und Arbeitern reichlich überholt für ein so „fortschrittliches“ Regime.

### 2. Rechtlich nicht rezipierter Struktur- und Aufgabenwandel

Die besondere Aufgabenstellung des öffentlichen Dienstes verbiete, heißt es allgemein,

den Abschluß bloßer Arbeitsverträge, wie es etwa Art. 29 Abs. 1 der Hessischen Landesverfassung vorsah, da seine Angehörigen hoheitsrechtliche Funktionen wahrnehmen oder doch Aufgaben erfüllen, die aus Gründen der Sicherung des Staates und des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen (§ 4 Nr. 2 BBG, § 2 Abs. 2 BRRG). Die letzte Alternative diente allein der Begründung des Beamtenstatus der Angehörigen von Reichs- bzw. Bundesbahn. Für diese öffentlichen Bediensteten, die im Regelfall in eine vorherbestimmte Laufbahn eintreten, ist also ein lebenslanges öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis (§ 2 Abs. 1 BBG) mit beitragsfreier Versorgung im Ruhestand und Hinterbliebenenversorgung in der Regel auf der Grundlage des zuletzt bezogenen Gehalts, das den standes- bzw. amts-gemäßen Unterhalt gewährleisten soll, zu begründen.

Der Begriff der hoheitsrechtlichen Befugnisse ebenso wie derjenige der Sicherung des Staates und des öffentlichen Lebens und damit die daraus entwickelten „Beamtenaufgaben“ sind aber in der heutigen Verwaltung weder klar von den nicht-hoheitlichen trennbar, noch im Zweck ihrer Abgrenzung motivierbar und in der Praxis voller Widersprüche. So wird neben der eigentlichen Obrigkeits-(Eingriffs-) auch die Leistungsverwaltung regelmäßig darunter subsumiert, nicht aber die fiskalische, die für die Sicherung des Staates und des öffentlichen Lebens in der Praxis oft von viel größerer Bedeutung ist.

Arbeitsprodukt auch der modernen Hoheitsverwaltung ist nicht mehr in erster Linie Herrschaft, sondern Leistung sowie Vorbereitung und Ausführung von auf demokratischem Wege zustandgekommener Entscheidungen. Es sind also recht willkürliche grundsätzliche Kriterien, die das Beamtenverhältnis herkömmlicher Rechtsüberlieferung von den übrigen Sparten des öffentlichen Dienstes theoretisch scheiden. Das Unterscheidungsmerkmal jedenfalls, die Ausübung hoheitlicher Tätigkeit nur den Beamten zuzuweisen, zielt an den Aufgabenschwerpunkten und damit auch an den personellen Ballungszentren moderner Leistungsverwaltung vorbei. Zudem fallen die rechtlichen Differenzen, wie gezeigt wurde, beim eigentlichen Anstellungsverhältnis, das wie bei jedem Arbeitsvertrag logischerweise im Arbeitgeber-, hier also öffentlichem Interesse und nicht in dem des Bediensteten, be-

gründet wird, kaum ins Gewicht. Das ganze wird noch problematischer bei einem Blick auf die einzelnen Dienstverhältnisse.

Der öffentliche Dienst ist keine von Staat und Gesellschaft isolierte Größe, sondern muß sich deren Wandlungen laufend anpassen. Die Verwandlung im klassische Sinne ist zwar noch nicht in eine Randposition gerückt, aber doch nicht mehr kennzeichnend für den heutigen öffentlichen Dienst, ihr Anteil wird weiter abnehmen. Dieser Struktur- und Aufgabenwandel ist vom öffentlichen Dienstrecht aber nicht nachvollzogen worden. Sein Leitbild ist noch immer der hoheitlich tätige Beamte, dessen Verwalten gleichbedeutend ist mit der Herrschaftsausübung des Souveräns durch die ihm zu persönlicher Treue verpflichteten Beamten über seine Untertanen. Und noch immer wird jedes Beschäftigungsverhältnis beim Staat und sogar bei privaten Zuwendungsempfängern der öffentlichen Hand, wie öffentlich-rechtlichen und politischen Stiftungen (§ 2 Abs. 2 BBG und allgemeine Bewilligungsbedingungen), als öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis mit all seinen Rechtsfolgen begründet.

Nur übersteigertes Selbstbewußtsein machte aus dem weiland Schulpedell einen zu beamtenden Hoheitsträger; und heute ist es erst recht zweifelhaft, das Bedienen von Musikinstrumenten oder Betreuen von Büchern in allgemein zugänglichen Bibliotheken zu einem Hoheitsakt heraufzustilisieren. Das gilt aber auch für viele andere Arbeiten im Rahmen öffentlich-rechtlicher Dienstverhältnisse vom Schreibmaschinenschreiben über das Aktenaus-tragen bis hin zur Tätigkeit in einem öffentlichen Verkehrs- oder Versorgungsunternehmen. Ja, selbst der Lehrer ist kein Träger von Hoheitsverwaltung, auch wenn das früher und zum Teil noch heute angenommen wird; seine Arbeit dient nicht der Sicherung des Staates und des öffentlichen Lebens, so sehr er für viele Eltern bei der unzureichenden Erziehung ihrer Kinder ein notwendiges Disziplinierungsmittel sein mag. Er ist ein typischer Vertreter richtig verstandener Leistungsverwaltung.

Seit die Reichsbahn — deren Tätigkeit früher wegen ihres Monopolcharakters im Transportwesen als Hoheitstätigkeit angesehen (und wofür § 4 Nr. 2 BBG geschaffen) wurde, die heute aber als wirtschaftliche Dienstleistung verstanden wird — nicht mehr alleiniger Verkehrsträger ist, stellt es einen Anachronismus dar, Lokführer oder Busfahrer der Bundesbahn als öffentliche Bedienstete irgend-

einer der drei Stufen zu beschäftigen, während der Beschäftigte einer NiBuEiEi (Nichtbundes-eigenen Eisenbahn) oder gar im Auftrag der Deutschen Bundesbahn fahrenden Omnibus-firma als schlichter Angestellter oder Arbeiter figuriert, und zwar ohne daß ihre Tätigkeits-merkmale nennenswerte Unterschiede aufwie-sen.

Und wenn die Müllabfuhr der kleineren Ge-meinden immer mehr privatisiert wird, darf dann der Müllwerker im privaten Dienst zu Recht anders behandelt werden als der, der in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Kommune steht? Oder ist der Mitarbei-ter eines privaten energiewirtschaftlichen Un-

ternehmens ein anderer als der eines kom-munalen oder staatlichen? Es ist für die Art des Anstellungsverhältnisses in Wahrheit tat-sächlich unerheblich, ob der Arbeitnehmer bei einem ganz oder mehrheitlich privaten oder bei einem staatlichen Unternehmen im Bereiche der Unternehmer- und Dienstleistungsfunk-tion des Staates Dienst tut. Zudem ist der Staat selbst bei seinen eigenen Betrieben ke-neswegs konsequent. So hat etwa ein Pilot der Deutschen Lufthansa einen privatrechtlichen Arbeitsvertrag ebenso wie der bei einer ande-ren Fluggesellschaft — während die Schran-kenwärter bei der Bundesbahn oder die 60 000 Briefzusteller der Bundespost Hoheitsträger sind.

## V. Reformvorschläge zur Schaffung eines Status- und Folgerechts

### 1. Abgrenzung

Das auf dem Grundgesetz basierende öffent-liche Dienstrecht einschließlich des Besoldungs- und Versorgungsrechts entstand im wesent-lichen für die Bereiche der Verwaltung im ur-sprünglichen Sinne, für die Schule sowie für die Kriminal- und Vollzugspolizei. Es ist noch heute auf sie zugeschnitten. Wie gezeigt wurde, ist es nicht einmal in diesen Sparten mehr differenziert genug für die modernen Anforderungen; es sei nur an das unbefriedigende Drei-Klassen-Recht der Grund- und Hauptschullehrer, Realschullehrer sowie Stu-dienräte an den Gymnasien erinnert. Und noch viel unzureichender ist es für andere Bereiche wie etwa die Bundespost und den Flugsiche-rungsdienst.

Durch die Reform im Dienstrecht und eine Aufteilung der Rechtssetzungskompetenz nach den Interessenlagen der Vertragsparteien soll zum einen eine Optimierung der Funktions-fähigkeit des öffentlichen Dienstes im Hinblick auf die von ihm im einzelnen zu erfüllenden staatlichen Aufgaben erzielt und zum anderen zur Erhaltung und Steigerung der Funktions-fähigkeit des parlamentarisch-demokratischen Regierungssystems der Bundesrepublik im ganzen beigetragen werden.

Für die künftigen öffentlichen Bediensteten, die einem vertraglich, nicht mehr — wie nach bisheriger Auffassung — einem durch einen Verwaltungsakt begründeten besonderen Dienst- und Treueverhältnis unterstehen, kann

sich das Dienstrecht weder wie heute am Be-amtenstatus orientieren, noch kann es aus-schließlich tarifvertraglichen Regelungen (wie derzeit bei Angestellten und Arbeitern) unter-liegen. Überwiegend angestrebt wird daher die Trennung eines zu vereinheitlichenden öffent-lichen Dienstrechts in einen Bereich des gesetz-lich zu normierenden, klar begrenzten und der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterliegenden *Statusrechts* (ohne Verfassungsvorbehalt) und in einen Freiraum des der Arbeitsgerichtsbar-keit zugewiesenen *Folgerechts*, der anderen Gestaltungsformen — vor allem dem Vertrags-recht — unterliegen könnte und das volle Koalitionsrecht einschließt. Dabei beinhaltet das Statusrecht die Verfahrensregelungen bei-der Bereiche.

### 2. Statusrecht

Im Bereich des Statusrechts wird vom Gesetz-geber ein die Grundrechte einschränkender Pflichtenkatalog aufgestellt. In ihm werden Fragen normiert wie die Begründung und Be-endung des Dienstverhältnisses, die grund-legenden öffentlich-rechtlichen Pflichten des Beschäftigten, die Folgen der Nichterfüllung dieser Pflichten einschließlich des besonderen Disziplinarrechts (außerdienstliches schuldhaf-tes Fehlverhalten ist aber nur dann ein Dienst-vergehen, wenn es Bezug zu dienstlichen Ob-liegenheiten des Beschäftigten hat), der lauf-bahnrechtlichen Strukturierung, Versetzung und Abordnung der Bediensteten sowie ihren

Rechtsschutz. Die Pflicht zur Ausführung von Anordnungen bleibt in den aus der sozialstaatlichen Sphäre des Arbeitsrechts stammenden Grenzen des Direktionsrechts mit der Maßgabe erhalten, daß dadurch das Ziel, die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung durch Strukturänderungen zu fördern, nicht beeinträchtigt wird. Die Grenze zwischen Status- und Folgerecht wird sich für Einzelbereiche im Laufe der weiteren Entwicklung noch zur einen oder anderen Seite verschieben. Soweit eine einseitige Regelungskompetenz erhalten bleibt, gelten unbeschadet eines Ausbaus der Mitbestimmungsrechte die § 58 BRRG und § 94 BBG weiter.

### 3. Das Folgerecht und seine Leistungen

Die Bestimmung der Leistungen des Folgerechts wird nach einem Verfahren gestaltet, das nicht allein dem Dienstherrn — wie heute im Beamten- und Besoldungsrecht — die Befugnis zur Regelung gibt, sondern diesen zwingt, sich in möglicher Übereinstimmung mit den Vertretern der Beschäftigten zu halten. Soweit damit finanzielle Belastungen für den Haushalt des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers verbunden sind, stellen die Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und/oder Gemeinden mit den Arbeitnehmerrepräsentanten für den jeweiligen Haushaltsgesetzgeber eine verbindliche Größe dar. Dadurch werden die Parlamente nicht ausgeschaltet, da sie die jeweilige Exekutive tragen und so über diese an den Verhandlungen mitwirken.

Neben dem Statusrecht werden durch gleichberechtigte und kündbare Tarifvertragsvereinbarungen des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers mit allen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes — also auch denen, die nur einen Teilbereich vertreten, wie die Polizei-, Post- oder Eisenbahngewerkschaften, — die besonderen Regelungen über alle dem Beschäftigten aus dem Dienstverhältnis zufließenden finanziellen Leistungen nach Höhe, Umfang und Bemessungsgrundlage geordnet. Darunter rechnen unter anderem der Anspruch auf eine arbeitswertgerechte, nicht nur eine angemessene (!) Besoldung, Lohnfortzahlung, Reise-, Umzugskosten- und andere Beihilfen, Urlaub, die Regelung der Arbeitszeit sowie das Recht auf ein Dienstzeugnis und Einsicht in die Personalakten.

#### a) Besoldung

Die in ihrer Höhe nach objektiven Maßstäben zu bestimmende Besoldung wird nach dem Leistungsprinzip gestaltet. Eine Zusammensetzung der Bezüge aus Elementen eines Leistungs- und eines Soziallohns ist also abzulehnen. Die Besoldung orientiert sich an Tätigkeitsmerkmalen, die so formuliert sind, daß mit Hilfe analytischer Arbeitsplatzbewertung eine möglichst eindeutige und gerechte — verwaltungsgerichtlich nachprüfbar — Eingruppierung erzielt wird. Sie wird sich nicht mehr bestimmen nach abstrakt formulierten Ämtern und kann bei Nichterbringung der zu fordernden Leistung durchaus auch sinken.

Die intensivierete Leistungskontrolle des einzelnen Bediensteten wird auch eine stärkere Kostenkontrolle des öffentlichen Personalwesens als solchem mit sich bringen. Zur Überwachung der Verwaltungseffektivität werden daher neben dem Sachkostenaufwand auch das Personalwesen der jeweiligen Behörde einer Kostenanalyse unterzogen. Und zwar werden sowohl die Personalkosten jedes Geschäftsbereichs als auch die der einzelnen Verwaltungsgänge zu ermitteln sein.

Die stärkere Verankerung des Leistungsprinzips wird sicher nicht für jeden öffentlichen Bediensteten „eins höher“ bedeuten, sondern manchen in Angst um seine „wohlerworbene“, aber nicht wohlerfüllte Position versetzen. Die Reform des Besoldungswesens steht daher in engem Zusammenhang mit der noch zu erörternden Neuordnung des Laufbahnrechts. Das jetzige System des Bundesbesoldungsgesetzes mit seinen starren Stellenkegeln und festliegenden Obergrenzen kann jedoch der Notwendigkeit einer der tatsächlichen Arbeitswertdifferenzierung der ausgeübten Tätigkeit entsprechenden Besoldung und einer (heute durch die Beförderungsbestimmungen der § 33 BLV und § 5 BBesoldG behinderten) tätigkeitsgerechten Beförderung nicht mehr Rechnung tragen.

Die Personalverwaltungen werden sich marktgerecht verhalten können. Eine Auflockerung der starren Besoldungsvorschriften wird auch insofern ermöglicht, als im Bedarfsfalle gesonderte Arbeitsverträge außerhalb eines (reformierten) Laufbahnsystems abgeschlossen werden können, worüber noch zu handeln sein wird.

Es ist dem Staat als Leistungsverbund seiner Bürger nicht zuzumuten, einen Beschäftigten

nur aufgrund seines einmal in einer Prüfung bewiesenen Wissens zu bezahlen, wenn er dieses nicht ständig weiterentwickelt. Es ist aber auch vom Beschäftigten nicht zu erwarten, daß er seinen Wissensstand dauernd den wachsenden oder sich ändernden Erfordernissen anpaßt, evtl. sogar ein Kontakt- oder Aufbaustudium absolviert, wenn der Dienstherr dies weder durch ausreichende Beförderungsmöglichkeiten noch durch eine leistungsgerechte Besoldung honoriert. Schließlich würde damit das Verhältnis der Laufbahngruppen untereinander wesentlich offener, sachlicher und entkrampfter werden.

Eine leistungsbezogene Besoldung hat keinen Raum mehr für das heutige System der Dienstalterszulagen. Die materiellen Bedürfnisse junger und alter Bediensteter sind mutatis mutandis gleich. Die wachsende Erfahrung älterer Menschen aber wird in der Regel voll durch die nachlassende Innovationsfähigkeit ausgeglichen.

#### *b) Beförderung*

Die Beförderungen haben einen Doppelcharakter. Sie dienen nicht nur der individuellen Gehaltsaufbesserung, sondern sind Maßnahmen der Personalführung zur sachgerechten Besetzung herausgehobener Positionen mit leistungsstarken Persönlichkeiten. Sie erhalten zugleich wieder einen Leistungsbezug. Dabei besteht als Element des Folgerechts bei Erbringung der entsprechenden Leistung, wie schon heute im Tarifrecht, ein Anspruch auf Beförderung.

Gerechte Beförderungen verlangen daher eine permanente Leistungskontrolle jedes Mitarbeiters. Dafür wird ein der jeweiligen Aufgabe angepaßter abstrakter Leistungskatalog aufgestellt. Davon ausgehend, werden individuell berücksichtigt: Fachkenntnisse, Personalführung, Charakter, Entscheidungsfreudigkeit, Phantasie, Initiative, Einsatzwille und kostengerechtes Verhalten. Es wird ein sachgerechtes System entwickelt, dessen Anwendung dem Dienststellenleiter obliegt. Er wird eine Personalkartei führen, in der diese Qualifikationsmerkmale erfaßt sind und durch die geeignete Mitarbeiter für die Besetzung einer Stelle zu ermitteln sind. Unbeschadet dessen erfolgt eine Ausschreibung der Beförderungsämter im Mitteilungsblatt. „Hausberufungen“ sind auch gegen den Willen des Dienststellenleiters möglich.

Für die Beförderung ist also die sonach ermittelte Leistung maßgeblich. Voraussetzungen auch eines reformierten Laufbahnrechts und vor allem das Anciennitätsprinzip werden nur so weit berücksichtigt, als sie leistungsbestimmend sind. Die Beförderungsinflation der vergangenen Jahre aufgrund von leistungsunabhängigen Institutionen wie Regel- und Bewährungsbeförderung waren ein verhängnisvoller Irrweg, da sie nur einen Ersatz für notwendige, aber ausgebliebene Besoldungserhöhungen darstellten mit der Folge kaum zu korrigierender Schäden in der Laufbahnstruktur.

Die Anzahl der Beförderungsämter wird herabgesetzt. Dafür wird ein zusätzlicher Anreiz durch persönliche Bewährungszulagen und auch Treueprämien zur Berücksichtigung von Betriebserfahrung gewährt. Dazu wird bei Gelegenheit einer (vor allem vorübergehenden) Wahrnehmung schwieriger, aber nicht funktional grundsätzlich andersartiger Obliegenheiten, wie schon heute in beschränktem Umfang im Tarifrecht, eine widerrufliche Funktionszulage über die heutigen Stellenzulagen und Zuwendungen (§§ 21, 22 BBesoldG) hinaus eingerichtet. Sie könnten den Charakter von protempore-Beförderungsrängen haben, wie es sie in den USA sogar beim Militär gibt.

#### *c) Versorgung*

Die Versorgung bei Dienstunfähigkeit, Alter und Tod wird unter Ablösung der Institution der Pension für alle heute im öffentlichen Dienst Beschäftigten gemeinsam der Sozialversicherung (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte) zugewiesen. Altersversorgung ist eine „Arbeitswertrente“. Zusätzlich wird eine Zusatzversicherung ähnlich der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) der Angestellten eingerichtet. Damit würde zudem durch die Gleichartigkeit der Versorgungssysteme der heute auch durch die Vorschriften für die Übernahme anderer Bewerber ins Beamtenverhältnis (§§ 34, 35 BLV) und das Verfahren zur Feststellung ihrer Befähigung durch den Bundespersonalausschuß sehr eingegengte, andererseits jedoch notwendige und dringend zu verstärkende personelle Austausch vor allem mit hochqualifizierten Kräften aus der privaten Wirtschaft, den freien Berufen und der Wissenschaft und deren zeitweise Beschäftigung im öffentlichen Dienst sowie auch die personelle Durchlässigkeit der Verwaltungen untereinander sehr erleichtert.

In diesem Zusammenhang werden die heute viel zu engen Beurlaubungsvorschriften (§ 82 Abs. 2 BGB) wesentlich erweitert, unabhängig von den jeweiligen Vorstellungen der Behörde, zugunsten einer eventuell auch mehrjährigen Erwerbstätigkeit in der Industrie sowie für (auch der individuellen privaten Fortbildung dienende) Auslandsaufenthalte, etwa im Rahmen der Entwicklungshilfe. Sie werden versicherungsmäßig als Ausfallzeiten behandelt. Auch die noch zu erörternden, verstärkten Fortbildungsmaßnahmen bedingen einen wesentlichen Ausbau der Beurlaubungsmöglichkeiten unter Weiterzahlung zumindest eines Rumpfgehalts über die heutige Dienstbefreiung von maximal zwei Wochen zum Besuch staatsbürgerlicher Bildungsveranstaltungen hinaus und die Übernahme der dadurch entstehenden Kosten.

#### 4. Zusätzliche Problemstellungen eines modernen Dienstrechts

In engem Zusammenhang mit diesen hier nur angerissenen Problemen des Status- und Folgerechts stehen das Streikrecht der öffentlichen Bediensteten, ihr partei- und gesellschaftspolitisches Engagement, die Frage der Laufbahn- und Besoldungsgruppen sowie die Aus- und Fortbildung.

##### a) Streikrecht

Im Bereich des Folgerechts gilt neben anderen arbeitsrechtlichen Normen das Recht auch zu Kampfmaßnahmen, das heute weder die Beamten, noch — wie dargelegt — die Angestellten haben. Der heute praktizierte „Dienst nach Vorschrift“ ist eine zwar dem Gesetz Genüge tuende Kampfmaßnahme, dennoch tatsächlich aber ein Quasi-Streik. Selbst wenn das derzeitige Beamtenrecht bis zur vollen, noch im Rahmen des Parlamentarismus vertretbaren Mitbestimmung weiterentwickelt wird, käme diese in ihrer Wirkung doch nicht der Tarifautonomie gleich: die durch Urabstimmung und Streikrecht gegebene Möglichkeit der Durchsetzung von Forderungen wird durch keine Form der Beteiligung an der Legislative ersetzt.

Es ist eine mehr alte als ehrwürdige Ideologie im Rahmen traditioneller Denkkategorien, wenn noch jüngst im Bundesinnenministerium festgestellt wurde, die Natur des Beamtenverhältnisses als eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses schließe Streiks oder streikähnliche Maßnahmen aus. Denn (nur) durch einen Streik öffentlicher Bediensteter, der im Gegensatz zum öffentlich-rechtlichen Bediensteten bzw. Beamtenstatut seinem Wesen nach arbeitsrechtlicher Natur sei und sich insbesondere gegen den (Besoldungs-)Gesetzgeber selbst richte und ihn faktischem Zwang aussetze, werde die Funktionsbereitschaft der betreffenden staatlichen Einrichtungen außerhalb des Prozesses der demokratischen Staatswillensbildung durch Maßnahmen und Entscheidungen außerparlamentarischer Gruppen, Organisationen und Bürokratien beeinflusst.

Kampfmaßnahmen öffentlicher Bediensteter wollen allerdings eine solche Beeinflussung. Das wollen aber auch alle anderen Zuwendungs- und Subventionsempfänger des Staates von den Kriegsoffer- und Hinterbliebenen- bis zu den Bauernverbänden. Eine solche Einflußnahme gerade für den öffentlichen Dienst ausschließen zu wollen, ist dem demokratischen und sozialen Rechtsstaat wesensfremd. Die Gefahr aber des Umschlagens eines solchen Streiks in einen politischen, zumal in einen systemgefährdenden Streik besteht bei ihnen nicht mehr und nicht weniger als bei allen anderen Arbeitnehmern. Ein einziges Mal verletzen bisher die Beamten durch einen Streik die ihnen staatlicherseits verordnete Friedenspflicht — im März 1920 beim Kapp-Putsch — und retteten den Rechtsstaat!

Art. 9 Abs. 3 GG garantiert nicht nur die Koalitionsfreiheit, sondern auch die Tarifautonomie sowie die Koalitionsbetätigung zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen für alle Arten Beschäftigter, also auch für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst. Sie umschließt das Recht zu Streiks und anderen Kampfmaßnahmen — sowie zu Aussperrungen. Ein Streikverbot tastet diese grundgesetzlich geschützte Koalitionsfreiheit an und ist schon von daher unzulässig. Das wird zusätzlich unterstrichen durch Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 6 Nr 4

der Europäischen Sozialcharta. Sie garantieren das Recht zur Arbeitsniederlegung für den gesamten öffentlichen Dienst. Durch die Ratifikation dieser Abkommen hat die Bundesrepublik alle Streikverbote, auch in Landesbeamten-gesetzen, nach Art. 25 GG (Vorrang des Völkerrechts) aufgehoben.

Auch die Treuepflicht gemäß Art. 33 Abs. 4 GG schließt das Streikrecht nicht aus. Eine unbeschränkte Bindung des Bediensteten als dem gegenüber dem Staat bei weitem schwächeren Partner durch dieses von ihm geforderte Treueethos widerspricht schon im Ansatz dem Rechtsstaatsbegriff. Entgegen der Meinung des Landesarbeitsgerichts Berlin gehört zur Treuepflicht zwar die treue Pflichterfüllung und das Bekenntnis zur demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung, nicht aber eine irrationale, prinzipiell unbeschränkte Pflichtenbindung des öffentlichen Bediensteten an den Dienstherren, der ihm kraft des Anordnungsrechts unter Berufung auf die Treuepflicht, und gerichtlich nicht nachprüfbar, einseitig Pflichten auferlegen kann. Sie geht eindeutig zu Lasten des Bediensteten. Eine Treuepflicht des Staates ihm gegenüber ist für ihn trotz der Fürsorgepflicht im Falle z. B. seiner Unteralimentierung praktisch nicht erkennbar und im Gegensatz zu der des Bediensteten nicht einklagbar, da sie sich im Erlaß von Normen konkretisiert, der Gesetzgeber aber frei ist.

Das Streikrecht der öffentlichen Bediensteten entspricht in der Ausgestaltung den üblichen arbeitsrechtlichen Regeln. Die im Reform-Entwurf für den öffentlichen Dienst des Berliner SPD-Bürgermeisters und Innensenators Kurt Neubauer vorgesehene vorgeschaltete Einigungs-, besser Schlichtungsstelle mit einer paritätischen Besetzung durch Vertreter von Parlament, Verwaltung und Gewerkschaften ist dabei eine im Grundsatz auch für alle anderen Wirtschaftsbereiche sinnvolle Regelung und sollte daher nicht nur für den öffentlichen Dienst Geltung haben.

#### *b) Partei- und gesellschaftspolitisches Engagement*

Der öffentliche Bedienstete kann und sollte sich partei- und gesellschaftspolitisch, nicht nur in Interessensvertretungen, engagieren.

Der Typus des unpolitischen Beamten, der ohne eine Miene zu verziehen Wilhelm II., der Weimarer Reichsverfassung, Adolf Hitler, den Alliierten und endlich dem Grundgesetz Gehorsam und Treue schwor (sie aber höchstens in formalistischem Sinne hielt), ist eine leider noch immer lebendige Karikatur. Ein „neutrales“ Beamtentum hat es nie gegeben. Zwar war es zu Zeiten, als es noch keine für das politische Geschehen maßgeblichen Parteien gab, nicht parteipolitischen Einflüssen ausgesetzt. Es bereitete damals nur die Entscheidungen des fürstlichen Souveräns als eines einheitlichen politischen Willensträgers vor oder führte sie aus. Heute muß der öffentliche Bedienstete im demokratischen und sozialen Rechtsstaat für eine die verschiedenen Gruppen repräsentierende Vertretungskörperschaft möglichst alle Handlungsalternativen unter den differierenden von ihnen vertretenen Wertaspekten für die Entscheidungen vorkalkulieren. Darum darf er erst recht nicht, selbst in Wahrnehmung einer „überparteilichen Funktion“, aus seiner Machtvollkommenheit am sogenannten Gemeinwohl ausgerichtete politische Entscheidungen treffen.

Das ehemals „neutrale“ Beamtentum war politisch nicht indifferent und konnte es auch nicht sein. Immer muß ein Staat von bestimmten wertbetonten Zielvorstellungen über die Ordnung menschlichen Zusammenlebens ausgehen und diese durchzusetzen versuchen. Der kaiserliche Staatsdiener war daher kraft seiner sich nach damals allgemein herrschender Auffassung aus dem Treueid ergebenden Loyalitätsverpflichtung gehalten, die Regierung nicht nur bei Wahlen, sondern in seinem gesamten Verhalten zu unterstützen. Ein Widerstand gegen Regierungsentscheidungen galt als Verletzung der Beamtenpflichten. — Und noch im Jahre 1970 wurde aus eben diesem Grunde Herr Pätsch, Beamter am Bundesamt für Verfassungsschutz, vom Bundesgerichtshof rechtskräftig verurteilt, weil er Verfassungsverstöße seiner Behörde an die Öffentlichkeit trug, statt sie über seinen Abgeordneten oder den Petitionsausschuß allein dem Bundestag zur Kenntnis zu bringen.

Die weit verbreitete Deutung der Politik als eines „Freund-Feind-Verhältnisses“ durch Carl Schmitt und als ein „garstig Lied“ (Goethe) war nicht nur eine gefährliche Eingleisigkeit,

sondern die ihr zugrunde liegende Staatsphilosophie, die in § 52 Abs. 1 Satz 1 BBG (hergeleitet aus Art. 130 Abs. 1 WRV) sich abermals manifestierte, ist ihr typischer Ausdruck — und eine sehr bequeme Rechtfertigung jener Gesinnung, die jedem Herrn dient, wie der Buchstabe des Gesetzes es befiehlt.

Der öffentliche Bedienstete soll „dem ganzen Volk, nicht einer Partei“ dienen; das schließt eine persönliche parteipolitische Bindung nicht aus. Er muß den wechselnden politischen Willen wechselnder Regierungen loyal mitvollziehen können ohne Rücksicht auf seine persönliche politische oder weltanschauliche Einstellung oder Parteizugehörigkeit. Der Dienstherr muß ihm daher nach einem Regierungswechsel die Chance geben, diese Loyalität zu beweisen, unbeschadet seines Rechtes, gewisse Schaltstellen in der Verwaltung mit Personen seines (parteipolitischen) Vertrauens zu besetzen.

Es ist im übrigen eine recht eindimensionale Vorstellung, Loyalitätskonflikte für die unparteiische Amtsausübung allein durch die Parteizugehörigkeit zu erwarten, als ob andere weltanschauliche oder gesellschaftliche Bindungen bedeutungslos seien!

### *c) Laufbahn- und Besoldungsordnung*

Der öffentliche Dienst befindet sich seit langem in struktureller Desorganisation. Die Funktionsgrenzen zwischen den drei Bereichen der Beamten, Angestellten und Arbeiter sind verwischt. Ausdruck dafür ist das heutige Laufbahngruppensystem. Es stellt auf die Beamtenfunktion herkömmlicher Art ab und ist daher nicht nur ungerecht, sondern auch unzureichend und entspricht nicht mehr den modernen Anforderungen. Es wurde deshalb in der Praxis zunehmend durch „Sonderlaufbahnen“ und „besondere Fachrichtungen“ ergänzt und ist völlig unübersichtlich geworden.

Die Arbeitswertdifferenzierung und die personalwirtschaftlichen Grundsätze der einzelnen Verwaltungen sowie die Altersstrukturen innerhalb der Laufbahnen sind zu unterschiedlich, nicht nachprüfbar und einem falschen Bezug zwischen Personalbemessung und -bewertung verhaftet: je mehr Beschäftigte, um so mehr Beförderungsstellen. Sie können daher nicht in

für alle prinzipiell gleiche starre Stellenkegel eingeordnet werden und garantieren trotz solcher starren Stellenkegel keine Harmonisierung der Beförderungsalter. Darüber hinaus wird eine nach Rationalisierungsmaßnahmen verbleibende verkleinerte Bedienstetengruppe trotz regelmäßig nun höherwertigerer Tätigkeit noch dadurch benachteiligt, daß wegen der Verkleinerung der personellen Basis auch ein Teil der höher dotierten Spitzenstellungen wegfällt.

Die Erfordernisse der einzelnen Verwaltungen beeinflussen demzufolge auch nicht die Gesetz- und Ordnungsgeber, sondern diese schaffen durch Rahmenbestimmungen die Voraussetzungen, unter denen die Personalwirtschaft sich bewegen muß. Die Zuständigkeit der Personalverwaltungen ist damit auf einen enge gezogenen Raum eingeschränkt. Die Mindestanforderungen an die Laufbahnen (so die §§ 16 bis 19 BBG oder die BLV), die Sondervorschriften der Laufbahnen besonderer Fachrichtung der einzelnen Verwaltungen, die Vorschriften über Mindest- und Höchstalter sowie viele Bestimmungen über besondere Fachqualifikationen erschweren den Zugang zu den einzelnen Laufbahnen, engen die Verwendungsmöglichkeiten der vorhandenen öffentlichen Bediensteten ein und führen zu schwierigen Problemen anläßlich organisatorischer oder technischer Rationalisierungsmaßnahmen. Der Aufstieg von einer Laufbahngruppe in die nächsthöhere ist eine Ausnahme (§ 10 BLV), ein Wechsel in andere Fachgruppen noch seltener und ein Austausch zwischen privater und öffentlicher Verwaltung schon vom System her nahezu ausgeschlossen.

Die heutigen vier Laufbahngruppen (einfacher, mittlerer, gehobener, höherer Dienst; vgl. § 11 Abs. 2 BRRG, §§ 15 ff. BBG) für Beamte und mutatis mutandis für Angestellte mit ihren prinzipiell je vier Besoldungsgruppen (die fünfte Beförderungsstelle in die unterste Besoldungsgruppe der nächsthöheren Laufbahn ist schon von Gesetzes wegen auf wenige beschränkt), sind durch starre Schranken unterteilt und damit ein typisches Korrelat einer ständischen Gesellschaft. Sie widersprechen dem Gedanken der demokratischen, auf dem Gleichheitsgrundsatz beruhenden Gesellschaftsordnung und dem Leistungsgrundsatz.

Die heutigen Laufbahngruppen werden daher, auch zur Ermöglichung einer Lösung der besoldungsrechtlichen Grundprobleme, unter Wegfall der Laufbahn- und Besoldungsgruppen sowie des derzeitigen Beförderungssystems in eine durchgehende Laufbahn mit beruflichen Wertebenen und Funktionsgruppen sowie einer berufs- und funktionsbezogenen Differenzierung im Besoldungsrecht vereinheitlicht. Die Konkretisierung der Ämter ist eine wichtige Grundlage dieser Neuordnung. Das berufsbezogene einheitliche Laufbahnsystem mündet in bestimmte „Berufe“, in denen sich Funktionsgruppen und Einzelfunktionen unterscheiden lassen. Die neu zu entwickelnden und sich ständig wandelnden Berufsbilder werden dauernd aus dem Vergleich mit anderen in Wirtschaft und Verwaltung verbessert. Das Besoldungssystem verwendet die Funktionsgruppen als strukturbestimmendes Merkmal innerhalb der Besoldungsordnung.

Je nach Vor- und Ausbildung bestehen verschiedene Einstiegsstufen. Der Aufstieg erfolgt gemäß der im Dienst erbrachten Leistung und aufgrund erfolgreicher Fortbildung ohne Begrenzung durch Laufbahngruppen. Die Schul-, Fachschul-, Fachhochschul-, Hochschul- oder Berufsausbildung, die innerhalb wie außerhalb des öffentlichen Dienstes absolviert werden kann, bestimmt nur noch die Gehaltsstufe, in welcher der Beschäftigte seine Tätigkeit beginnt.

Bei Einstellung, Eingruppierung und Beförderung werden daher nicht mehr die vielleicht vor Jahrzehnten abgelegten Examina und die Prüfungsnoten als hauptsächlicher Maßstab dienen. Es wird vielmehr Wert gelegt auf die über die eigentliche Ausbildung hinaus erbrachten Leistungen, auf Wissen, Erfahrungen (und Hobbies) sowie die Bereitschaft des Bediensteten, durch Zugriff auf ungelöste Probleme und Bewährung durch Lösung spezieller Führungsaufgaben sich zum Aufstieg zu qualifizieren.

#### *d) Aus- und Fortbildung*

Breites Wissen (nicht zu verwechseln mit „klassischer Allgemeinbildung“ humanistischer Prägung), vor allem aber über die traditionellen Anforderungen selbst reformierter

Prüfungsordnungen hinausgehende Kenntnisse sind für den heutigen und künftigen öffentlichen Bediensteten wichtiger als akademische und andere Examens-Statussymbole. Solange Verkehrsrichter nicht Auto fahren können, ist trotz ausgezeichneter Prüfungsnoten nicht mit ernsthaften Verkehrsurteilen zu rechnen. Solange Verwaltungsbedienstete keine modernen Industriebetriebe kennen, ist nicht mit ernsthafter Beurteilung wirtschaftlicher Probleme durch die Verwaltung zu rechnen.

Die eigentliche Ausbildung beschränkt sich daher auf die Förderung der Allgemeinbildung und die Vermittlung von Grundfertigkeiten. Spezielles Wissen — wie es heute für den mittleren und gehobenen Dienst auf den Verwaltungs- und Sparkassenschulen und ähnlichen Institutionen vermittelt wird — bleibt der berufsbegleitenden Fortbildung überlassen.

Die öffentlichen Bediensteten können nicht mehr ausgebildet werden für eine statische Gesellschaft, so daß sie nach Abschluß bestimmter Ausbildungsgänge für das ganze Dienstleben ausgebildet wären. Nicht bestmögliche Wahrnehmung einer speziellen Tätigkeit, sondern fachliche Mobilität ist daher das Ausbildungsziel. Die öffentlichen Bediensteten werden also mit dem erforderlichen Methodenwissen versehen, um ihren Wissensstand ständig den schnell wachsenden Anforderungen einer dynamischen Gesellschaft anzupassen. Sie lernen die Methoden, mit denen in einer so komplexen Gesellschaft wie derjenigen der Bundesrepublik gehandelt werden kann.

Die Bediensteten werden zu kostengerechtem Verwaltungshandeln geschult. Dafür werden Richtlinien entwickelt, aufgrund derer auch die Dienststellenleitung auf ihr hinreichend kostensparendes Verhalten kontrolliert wird. Weiter wird in der allgemeinen Ausbildung das für den öffentlichen Dienst unerläßliche Verantwortungsbewußtsein geschärft und dem Bediensteten die erforderliche Einstellung zur Bevölkerung vermittelt, die ihn zu sachgerechtem Auftreten der Bürgerschaft gegenüber befähigt; das schließt die politische Bildung über das Wesen des demokratischen und sozialen Rechtsstaats ein. Und endlich ist die Ausbildung Vorbereitung für die Fortbildung.

Kein Ausbildungsweg hat ein Monopol. Das Juristenmonopol etwa im höheren Verwaltungsdienst — typisches Korrelat einer statischen Gesellschaft — ist nicht nur ungerecht, sondern auch weltfremd. Es legt die Verwaltung auf eine schon von der Anlage her rückblickende, nach Feststellung aller Fakten erfolgende, also typisch statische und nicht, wie heute dringend erforderlich, politisch-dynamische Entscheidungsweise fest. Zwar soll nicht übersehen werden, daß die Stellung der Juristen immer stark sein wird, solange Politik in Deutschland so weitgehend wie gegenwärtig in Rechtsnormen gegossen wird, und auch die moderne Leistungsverwaltung in weitem Umfang Rechtsansprüche gibt, deren Bescheidung gemäß Art. 19 Abs. 4 GG einer gerichtlichen Nachprüfung zugänglich ist. Als Denkmethode aber, als Lernprozeß für spätere Verwaltungsentscheidungen kann die juristische Ausbildung keinen Vorrang beanspruchen. Auch die Ausbildung im gehobenen Dienst wird sich daher nicht als eine vom rechtswissenschaftlichen Studium kopierte bloße Ansammlung von bloßem Rechtswissen darstellen, sondern sie vermittelt die Grundlagen für die praktische Anwendung ständig neu zu erwerbender Kenntnisse.

Die Fachausbildung wird aufgrund einer sachgerechten Analyse der beruflichen Anforderungen und Funktionen so gestaltet, daß ihre Absolventen innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes tätig sein können. Sie schließt an die möglichen Bildungswege und -abschlüsse an und gestattet den Einstieg in die entsprechenden Aufgaben im öffentlichen Dienst. Sonderlaufbahnen und besondere Fachrichtungen entfallen daher strukturell. Die für die öffentliche Verwaltung erforderlichen Spezialkenntnisse werden durch eine berufsbezogene Einführung vermittelt.

Die spezielle Vermittlung von Grundfertigkeiten zur Ausübung eines Berufs im öffentlichen Dienst betrifft das Wesen der Verwaltung, ihre Aufgaben und ein modernes Kostendenken. Daher sollte innerhalb der Fachausbildung eine gewisse Zeit bei einem Wirtschaftsunternehmen verbracht werden. Weiter werden für alle Bediensteten Übungen eingerichtet in der Technik der Entscheidungsvorbereitung, Sachverhaltserfassung, in modernen

Verwaltungstechniken und allgemeinverständlicher Formulierungsweise („Amtsdeutsch“).

Die veränderten Lehrinhalte verlangen eine Veränderung der Ausbildungseinrichtungen. Nicht zuletzt zur Verstärkung des Konkurrenzverhältnisses zu der privaten Wirtschaft im Interesse des öffentlichen Dienstes wie der Bedienstete bei der Wahl des Beschäftigten bzw. des Berufs ist eine verwaltungsinterne Ausbildung, die von der berufsbezogenen „Einführung“ zu unterscheiden ist, nur dann gerechtfertigt, wenn keine vergleichbare Ausbildungsmöglichkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes besteht.

Durch ihr Angebot verwaltungsbezogener Lehrveranstaltungen berücksichtigen die externen Ausbildungseinrichtungen daher auch die Belange des öffentlichen Dienstes. Darüber hinaus werden höhere Verwaltungsfachschulen an Stelle der bisherigen Verwaltungsschulen errichtet, die von allen Interessenten vor Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses und auch während der Dienstzeit besucht werden können, damit ihr Absolvent im öffentlichen Dienst eine höhere Einstiegsstufe oder Höhergruppierung erzielen kann.

Nicht zu folgen ist aus grundsätzlichen hochschulpolitischen Überlegungen den Vorstellungen, zur Eingangsvoraussetzung in den heutigen nicht-technischen gehobenen Dienst ein verwaltungsexternes sechssemestriges Fachhochschulstudium, an dem mittlere Führungskräfte aus Verwaltung und Wirtschaft teilnehmen, mit einem sich anschließenden einhalbjährigen verwaltungsinternen Vorbereitungsdienst zu machen, wie sie als verwaltungsinterne Ausbildung derzeit Bayern und Hamburg einleiten, und zwar unabhängig von den oben angestellten Überlegungen zu den Laufbahngruppen. Die Fachhochschulen sind nur eine Übergangerscheinung auf dem Wege zur Gesamthochschule. Daher besteht erst recht kein Anlaß, letztlich als Statussymbol für zahlreiche weitere Bedienstete die Hochschulausbildung aus bloßen Prestigeüberlegungen zu verlangen (verlagertes Juristenmonopol), statt die Universitäten im Interesse auch der vom numerus clausus Betroffenen durch Ausgliederung von Ausbildungsgängen aus der Hochschule heraus zu entlasten.

Das gilt auch für den höheren Dienst: Durch eine sachgerechte Aus- und Fortbildungsregelung könnte mancher veranlaßt werden, sich auch auf den höheren Dienst in der Verwaltung und nicht auf einer Universität vorzubereiten — ein möglicher Beitrag zur Entlastung und Reform der Hochschulen.

Die angestrebte wissenschaftliche Ausbildung auf praxisbezogener Grundlage ist Teil einer vom Dienstherrn auch finanziell zu fördernden Weiterbildung. Auch sie ist so weit als möglich allgemeinverwendbar gestaltet, und ihr Abschluß entspricht dem einer Fachhochschule.

Den erfolgreichen Besuch der Fachoberschule zur Eingangsvoraussetzung für den mittleren Dienst zu machen, ebenfalls eine undifferenzierte Forderung des Deutschen Beamtenbunds, heißt die Masse der Schulabgänger als Absolventen nur der Hauptschule, die doch auch eine weiterführende Schule sein soll, auf primitive Verrichtungen im Rahmen des einfachen Dienstes beschränken.

Die Fortbildung ist ein Teil des Dienstes. Sie vermittelt das notwendige Fachwissen. Dar-

über hinaus wird die weitergehende Fortbildung, insbesondere auch durch post-graduate-studies, durch Bildungsurlaub gefördert, wie schon in anderem Zusammenhang ausgeführt. Außerdem wird durch die langfristige Entsendung öffentlicher Bediensteter zur Wirtschaft und anderen Verwaltungen des In- und Auslandes deren „know-how“ der jeweiligen Verwaltung nutzbar gemacht.

Es liegt nicht nur im Interesse des Beschäftigten, sondern auch der öffentlichen Dienstherrn, für die Weiterbildung seiner Bediensteten zu sorgen und auf Leistungsnachweisen über ihren Erfolg zu insistieren. Die Pflicht zur ständigen Fortbildung wird daher nicht nur deklamatorisch besonders betont, sondern auch konkretisiert. Besondere Anreize sind dafür Leistungszulagen, Gehaltsaufbesserung und der Anspruch auf einen entsprechenden Einsatz nach erfolgreichem Abschluß von Fortbildungsmaßnahmen, einschließlich Beförderung oder Höhergruppierung, oder im Falle der Verweigerung jeder Weiterbildung ein Beförderungstop, evtl. sogar Rückgruppierungen oder die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand.

## VI. Plädoyer für eine wirklich grundlegende Reform

### 1. Vereinheitlichung?

Das Ziel der Schaffung eines neuen einheitlichen öffentlichen Dienstrechts einschließlich seiner Aufgliederung in ein Status- und Folgerecht, das hier an Hand der vorliegenden Vorschläge als schon vollzogen dargestellt wurde, ist nicht über Nacht zu erreichen. Die ständige schrittweise Annäherung der Dienstzweige zunächst unter Beibehaltung der heutigen differenzierten Personalstruktur und des inneren Gefüges des Beamten- und Besoldungsrechts einerseits und des Tarifrechts für Arbeiter und Angestellte andererseits ist dafür jedoch nicht unbedingt erstrebenswert. Hierdurch werden mit Ausnahme eines evtl. Abbaus psychologischer Barrieren die grundsätzlichen Unterschiede und die daraus erwachsenden Probleme nicht beseitigt, sondern auf der Grundlage nur teil-vereinheitlichter Vorstellungen des heutigen Drei-Klassen-Dienst-

rechts die dienstrechtlichen Strukturen verfestigt.

Wenn das Ziel eines radikal neuen (Rechts-) Typs des öffentlichen Bediensteten noch nicht erreichbar ist, muß durch parallele Teilreformen bei Beamten, Angestellten und Arbeitern als synchronisierte Schritte zu diesem Ziel zunächst dienstrechtliche Elastizität zurückgewonnen werden. Das würde auch eine noch zu erläuternde spätere „Ausgliederung“ von Bereichen der staatlichen unternehmerischen und Leistungsverwaltung unter Fortfall aller öffentlich-rechtlichen Pflichten aus dem auch nach den Reformen immer noch relativ starren öffentlichen Dienst nicht unmöglich machen.

Wie sehr bloße Vereinheitlichung restaurativ wirken kann, beweisen die immer weiter vorangetriebenen Integrationsbestrebungen bei Angestellten und Arbeitern letztlich in Richtung auf den von den Angestellten schon fast

voll rezipierten Beamtenstatus, zuletzt durch den erwähnten Tarifvertrag vom 9. Juli 1970.

Es wäre im Sinne des Ausgleichs überholter Klassenvorstellungen zwar ein großer gesellschaftspolitischer Fortschritt, würden Arbeiter und Angestellte im öffentlichen Dienst ebenso wie zunehmend in der privaten Wirtschaft integriert. Die Aufgaben von heute lassen sich aber nicht mit den Methoden von gestern, die Aufgaben von morgen nicht mit den Methoden von heute bewältigen. Vielmehr müssen von den künftigen Aufgabenstellungen die Anforderungen an das öffentliche Dienstrecht der Zukunft abgeleitet werden.

Ist es für die Arbeiter im öffentlichen Dienst dann aber wirklich ein erstrebenswertes Ziel, in den Angestelltenstatus hineinbefördert zu werden, der sich mehr und mehr mit dem des Beamten deckt und daher mehr als ein feudalistisches Relikt mit sich schleppt: etwa daß sie ihre „ganze Arbeitskraft“ dem Dienstherrn zur Verfügung stellen müssen, ihre Nebentätigkeit beschränkt ist, sie nicht streiken dürfen, „politische Zurückhaltung“ üben müssen und auch ihr außerdienstliches Verhalten, das „untadelig“ zu sein hat, vom Dienstherrn beurteilt werden darf.

Viele Angestellte wehren sich gegen die Integration mit den Arbeitern. Ist es für sie aber wirklich sinnvoll, in ihrem antiquierten Stand zu verharren? Sollten sie nicht anstreben, effiziente Staatsbedienstete zu werden, statt als *Statuszwitter* zwischen Beamten und Arbeitern ersteren zuzustreben und zu letzteren einen möglichst großen Abstand wahren zu wollen?

Es gehört zum Wesen institutioneller Formen, ihre Beständigkeit und Unantastbarkeit zu verteidigen, zumal wenn eine Gruppe sich besser wähnt als eine andere. Trotz großer Bedenken wurde nach 1945 das Berufsbeamtentum hergebrachter (und bisweilen hergeholter) Provenienz wieder etabliert. Dennoch drängen die Angestellten seit langem und mit Erfolg zur Ausübung „hoheitlicher Befugnisse“. Sollen nun auch die mit ihnen integrierten Arbeiter obrigkeitsstaatliche Beamte werden, so daß dieser Status inhaltlich noch mehr ausgehöhlt und ad absurdum geführt würde? Es ist unfruchtbar, die Diskussion weiter zwischen den Polen Beamter, der sich als „Hoheitsträger“

sehr zu Unrecht als Leitfigur und Krone der Bediensteten dünkt, Angestellter und Arbeiter zu führen! Keiner von ihnen wird den harten Ansprüchen der modernen Leistungsgesellschaft gerecht. Es hätte daher wenig Sinn, die drei Gruppen nur in eine von ihnen zu integrieren. Es muß etwas Neues geschaffen werden.

## 2. Ausgliederung der unternehmerischen und Leistungsverwaltung aus der staatlichen Hierarchie und dem öffentlichen Dienstrecht

Erstmals hat, ähnlich der Forderung nach einem einheitlichen Dienstrecht im CDU-Entwurf zur Fortschreibung des Berliner Programms, eine Landesregierung konkrete Vorschläge zur Reform des öffentlichen Dienstrechts gemacht. Keine allmähliche Angleichung, sondern sofortige Neugestaltung von Grund auf ist ihr Ziel, da die herkömmlichen Dienstgruppen allzusehr in ihren Traditionen erstarrt seien. Und es ist wohl nicht ohne Ironie, daß es nicht die „Linke“ der hessischen Sozialdemokraten oder die „Zopfabschneider“ von der FDP waren, sondern der „rechte“ Kurt Neubauer, der in dieser wichtigen gesellschaftspolitischen Frage einen wesentlichen Reformbeitrag geleistet hat, während auch die sozial-liberale „Bundesregierung der inneren Reformen“ sich noch immer im Vorfeld der Expertenkommissionen bewegt.

Aber auch dieser für den deutschen öffentlichen Dienst, der im Bereich seines Standesrechts an restaurativen Tendenzen kaum zu übertreffen ist, revolutionäre Schritt Neubauers, der mit seinen Vorschlägen sogar weiter geht als der DGB-Reform-Plan vom September 1970, unterließ es, den Gesamtbereich des öffentlichen Dienstes vor allem im Hinblick auf die vom Staat wahrgenommenen Funktionen der unternehmerischen und Leistungsverwaltung zu durchforsten, ausgehend von einer sachgerechten Definition der allein vom Staat zu bewältigenden Aufgaben und mit dem Ziel eines Abbaus von öffentlicher Verwaltung. Wie die Vorstellungen des DGB ist er letztlich nur eine Mischform aus dem bisherigen Beamten- und Arbeitnehmerverhältnis nach Verschmelzung beider Rechtsgebiete.

Die Aufgaben der Zukunft verlangen jedoch den radikalen Bruch mit Opas öffentlichem Dienstrecht. Allenfalls ein Fünftel der von Staatsbeschäftigten wahrgenommenen Tätigkeit hat noch einen Bezug zu hoheitlichem Handeln und zur Eingriffsverwaltung, und dieser Anteil wird eher noch sinken als wieder zunehmen. Eine zukunftsorientierte Reform muß daher die Elastizität schaffen, zumindest solche Beschäftigtengruppen, die eindeutig der Fiskal- und Leistungsverwaltung zuzuordnen sind, aus dem Joch entwicklungshemmender staatlicher Laufbahn- und Besoldungsvorschriften zu entlassen. Solche aber, die in die neu zu definierende Hoheitsverwaltung hineinwachsen, müssen in die Pflicht eines öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses und der staatlichen Hierarchie genommen werden können.

Damit soll nicht leichtfertig ein (reformierter) Beamtenstatus auf einen kleinen Teil beschränkt und die Masse der Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu (dann auch noch privatrechtlichen) Arbeitern oder Angestellten gemacht werden mit dem Ergebnis des Wiederentstehens einer staatlichen Bedienstetenelite. Sondern es muß die sinnvolle Synthese gefunden werden, die den verfassungsrechtlichen Auftrag des öffentlichen Dienstes, der nicht in Konkurrenz zu gesellschaftlichen Gruppen treten soll, in Einklang bringt mit der modernen Leistungsgesellschaft und den Grundsätzen des Subsidiarität.

Es soll also offenbleiben, ob der Staat zu Recht in weiten Bereichen insbesondere der allgemeinen Versorgung und des Ausbildungswesens ein Monopol oder zumindest doch ein quasi-Monopol beansprucht. Es kann auch dahingestellt bleiben, ob es richtig ist, daß der Fiskus in immer weitere Bereiche der Wirtschaft eindringt und ständig wachsende Aufgaben vor allem im Bereich der Daseinsvor- und -fürsorge übernimmt, die keineswegs a priori und typisch staatliche Aufgaben sind, sondern im Sinne des geltenden und verfassungsmäßig normierten Subsidiaritätsprinzips von gesellschaftlichen Gruppen wahrgenommen werden sollten. Mit diesen tritt er dann letztlich in eine rechtlich, wenn auch nicht immer faktisch gleichberechtigte Konkurrenz. Da die ausgeferte Wahrnehmung dieser Aufgaben der Daseinsvor- und -fürsorge in einem plurali-

stischen Staat keine primär staatliche (oder gar staatliche Monopol-)Aufgabe ist, kann ihre partielle Erfüllung keine hoheitliche Tätigkeit begründen.

### 3. Horizontales und vertikales Status- und Folgerecht

Es muß ein Status- und Folgerecht nicht nur horizontal für den einzelnen öffentlichen Bediensteten, sondern auch vertikal für den gesamten öffentlichen Dienst geschaffen werden. Eine Einschränkung der Grundrechte im Bereich des Statusrechts ist nur dann und nur für solche Gruppen der zum Staat in einem Beschäftigungsverhältnis Stehenden gerechtfertigt, wenn das zum Funktionieren des Staates als solchem einschließlich des Vollzugs des legislativen Willens, der Sicherung von Recht und Ordnung nach innen und der Erfüllung bestimmter, nur von ihm zu erfüllender notwendiger Aufgaben unumgänglich erforderlich ist. Die Legaldefinition des „Funktionierens des Staates als solchem“ ist als *argumentum e contrario* (Umkehrschluß) aus der Notstandsgesetzgebung zu gewinnen: nur wenn nach diesen Regeln des Grundgesetzes der innere Notstand ausgerufen werden müßte, ist das Funktionieren des Staates als solchem gefährdet. Nur die insoweit also erforderlichen Bediensteten bilden daher in funktionaler Hinsicht die personelle Grundlage der Exekutive und sind in der Fluktuation der politischen Kräfte ein festigendes Element.

Diese Unterscheidung gestattet es, einen großen Teil der heute vom Staat Beschäftigten in ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis zu überführen. Dieses wird nach den allgemeinen arbeitsrechtlichen Regeln behandelt werden, zu denen auch objektive, neutrale, unparteiische und sachgerechte Amtsführung zu zählen sind. Die Arbeitsvertragsbedingungen regeln sich am Markt. Beruhigung mag dabei die Feststellung Neubauers bewirken, der Ausbau und die Anwendung des Arbeitsrechts zeige, daß Rechtssicherheit oder -unsicherheit nicht von der Form des Anstellungsverhältnisses, sondern vom Inhalt seiner — auch tarifvertraglichen — Normen abhängt.

Die Abgrenzung der Beschäftigtengruppen kann im Einzelfall schwierig sein, zumal grup-

penegoistische Motive mitspielen mögen, sich für das Funktionieren des Staates als solchem für unverzichtbar zu halten. Sicher gehören dazu ein großer Teil der inneren Verwaltung, vor allem Polizei, Feuerwehr und die (zum Teil reformbedürftigen) Rechnungsprüfungsämter, des Auswärtigen Dienstes (ohne u. a. die Sozial- und Kulturattachés), der Justiz und Bundeswehr (ohne Wehrverwaltung). Sicherlich gehören nicht dazu die Wirtschaftsunternehmen der öffentlichen Hand, die Sozialversicherungen, Gesundheitspflege und Sportförderung, Kultus-, Wissenschafts-, Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrsverwaltung.

Aufgabe dieses Restes der in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis Stehenden ist der Vollzug der in Form von Gesetzen oder staatsleitenden Akten anderer Art getroffenen Grundsatzentscheidungen, eventuell unter Anwendung eines mehr oder minder weitreichenden Ermessens innerhalb des dafür gewährten Spielraums. Ihr Dienstrecht kann sich aber weder am Beamtenstatus mit seiner zunehmenden Immobilität und wachsenden Undurchlässigkeit orientieren, noch ausschließlich tarifvertraglichen Regelungen unterliegen.

Hier wurde die ausführlich dargestellte horizontale Scheidung in Status- und Folgerecht Platz greifen, wobei die Anstellung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgt. Im Bereich des Folgerechts gelten daher auch hier die üblichen arbeitsrechtlichen Regeln einschließlich des Rechts zu Kampfmaßnahmen. Um insoweit Gefährdungen für das Funktionieren des Staates als solchem durch Streiks zu verhindern, wäre das auch von Neubauer vorgeschlagene Institut der Dienstverpflichtungen einzuführen.

#### **4. Globale Personalkostenzuweisung**

Maßstab für die Personalkosten darf nicht mehr die einzelne Stelle sein. Denn das führt dazu, daß die Stelleninhaber entweder zur Ausweitung ihrer Aufgaben neigen (Parkinsonsches Gesetz) oder nicht die ihnen mögliche Arbeitsleistung erbringen. Vielmehr müssen die Personalkosten eines Geschäftsbereichs von der Aufgabe her ermittelt werden. Es ist also unter Heranziehung aller verfügbaren Da-

ten und Vergleichsmöglichkeiten sowie unter Umständen unter Beteiligung eines Rationalisierungsinstituts festzustellen, welche Personalmittel zur Erledigung der fraglichen Aufgaben zur Verfügung stehen müssen. Die so kalkulierten Personalmittel werden unbeschadet irgendwelcher Besoldungsvorschriften entsprechend der wahrgenommenen Tätigkeit auf die Mitarbeiter aufgeteilt.

Die globale Personalkostenzuweisung wird die Arbeitseffektivität steigern und unnötige Personalvermehrung verhindern. Denn im Gegensatz zum heutigen System ist dann nicht nur die Behördenleitung, sondern jeder Mitarbeiter bemüht, Personalvermehrung nicht zuzulassen und mit möglichst wenig Mitarbeitern möglichst viel Arbeit zu erledigen, da er dadurch einen unmittelbaren persönlichen Vorteil hat. Die die Personalkosten zuweisende Stelle weist auch die Sachaufgaben zu und kontrolliert deren Erfüllung. Bei einem durch einen zu geringen Personaleinsatz bedingten Absinken der erbrachten Leistung werden proportional die Personalkostenzuweisungen gesenkt, oder wird die Dienststelle zur Anstellung weiteren Personals entsprechend den Notwendigkeiten gezwungen.

Das Verfahren der globalen Personalkostenzuweisung und der Verteilung der verfügbaren Mittel unter den Bediensteten erfordert eine entsprechende Änderung der Besoldungsordnung. Insbesondere muß die Möglichkeit bestehen, bei sinkender Arbeitsleistung eine Einkommensminderung vorzunehmen oder dem Betreffenden zu kündigen.

Eine globale Personalkostenzuweisung an beauftragte Unternehmer erfolgt heute bereits bei den Reinigungsdiensten nahezu aller Behörden. Es wird dort die Reinigung unabhängig von der Zahl der Reinigungskräfte aufgrund eines bestimmten Reinigungsaufwands vergütet. Ein solches System könnte etwa auch in Arbeitsbereichen wie dem Schreibdienst angewandt werden.

#### **5. Arbeitsüberwachung und persönliche Verantwortung**

Im Interesse der Bediensteten und um deren Zahl möglichst klein zu halten, aber ebenso zur Herabsetzung der Personalkosten allge-

mein wird jedem Geschäftsbereich ein Dienststellenvorsteher neuen Typs zugeordnet, der die Arbeitseffektivität jedes Bediensteten wie auch die Arbeitsleistung des Gesamtbereichs überwacht, und dazu auch die innerbetriebliche Information verbessert. Geeignete Mittel und Richtlinien müssen unter Heranziehung in- und ausländischer Erfahrungen erarbeitet werden. Auch ist der Dienststellenvorsteher, der im Turnus von drei Jahren wechselt, besonders zu schulen.

Eine solche geordnete Arbeitsüberwachung ermöglicht es, dem einzelnen Bediensteten durch Delegation einen größeren Bereich zur eigenverantwortlichen Bearbeitung zu überlassen. Das schließt eine frühe Heranführung des Bediensteten-Nachwuchses an selbständiges Handeln und die Betrauung besonders bewährter Bediensteter mit entsprechenden Aufgaben ein.

## 6. Lebenszeitprinzip

### a) *Notwendigkeit wegen der besonderen Aus- und Fortbildung?*

Die besonderen Aufgaben des öffentlichen Dienstes erfordern in vielen Bereichen eine besondere Ausbildung, in fast allen eine spezielle Fortbildung, heißt es. Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst werde dadurch zum Lebensberuf bei einem Dienstherrn, der naturgemäß eine viel größere monopolartige Stellung habe als ein Arbeitgeber in der privaten Wirtschaft. Der Arbeitnehmer müsse daher vor Einflüssen geschützt werden, die nicht am Gemeinwohl ausgerichtet seien. Im Klartext: für alle öffentlichen Bediensteten soll aufgrund dieses Berufsbildes nach einer relativ kurzen Wartezeit von höchstens sieben Jahren (ohne Ausbildungszeit) nach Erreichung eines Mindestalters von etwa 30 Jahren eine lebenslängliche Anstellung begründet werden (der Bedeutung des Lebenszeitprinzips werde eine Unkündbarkeit, die erst nach längerer Zeit Dienstrechte erreiche, wie heute bei den Angestellten erst nach 15 Jahren, nicht gerecht) — und zwar nicht um des Bediensteten, sondern um des Rechtsstaats willen.

Diese auch von allen Gewerkschaften aufgrund eines falschverstandenen Sekuritätsdenkens

(früher veranlaßte solches Denken die Menschen zum Eintritt ins Kloster) vertretene Forderung ist ein ebenso restaurativer, hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums wie etwa die besondere Treuepflicht. Nur, wo es paßt, da greift man auch bei den doch sonst so fortschrittshingeebenen Gewerkschaften in die Mottenkiste des 19. Jahrhunderts.

Die Behauptung einer für die Privatwirtschaft ungeeigneten Aus- oder zumindest doch Fortbildung stimmt für die Mehrzahl der öffentlichen Bediensteten nicht. Wenn sie für Teile der Eingriffsverwaltung richtig sein sollte, so muß nicht deswegen der Bedienstete lebenslänglich an einen Dienstherrn gebunden werden und umgekehrt. Ihm ist vielmehr durch eine sachgerechte Aus- und Fortbildung (Vermittlung vor allem der für die ständige Aneignung zusätzlichen Wissens erforderlichen Methoden) die notwendige berufliche Mobilität zu geben, die es ihm erlaubt, seine Arbeitskraft in seinem und im wohlverstandenen Interesse des Staates als Leistungsverbund seiner Bürger optimal einzusetzen. Das in vielem sicher nicht vorbildliche System des öffentlichen Dienstes in den USA zeigt zumindest im Bereich des dauernden Austausches von Arbeitskräften zwischen Staat und Wirtschaft auf allen Ebenen die Effizienz eines solchen Systems.

Die prinzipiell einheitliche Berufsausbildung aller im öffentlichen Dienst Beschäftigten — nicht zuletzt auch als Element des einheitlichen öffentlichen Dienstrechts — muß daher so gestaltet sein, daß seine Angehörigen vielseitig, mithin auch außerhalb in der Privatwirtschaft verwendbar sind. Dabei darf nicht vergessen werden, daß heute nahezu zwei Drittel aller Arbeitnehmer außerhalb des öffentlichen Dienstes, aus welchen Gründen auch immer, den erlernten Beruf wechseln und umlernen müssen. Es gibt keinen Grund, die Beschäftigten öffentlich-rechtlicher Arbeitgeber a priori besser zu behandeln und sie von der Verpflichtung, eventuell umlernen zu müssen, freustellen zu wollen.

### b) *Zur Sicherung unabhängiger Entscheidungsfindung*

Den öffentlichen Bediensteten soll durch die lebenslange Anstellung die nötige persönliche

Sicherheit und Unabhängigkeit vor partiellen Gruppeninteressen bei ihrer sozialadäquaten Entscheidungsfindung über widerstreitende Interessen eventuell auch entgegen der Meinung von Vorgesetzten gegeben werden. „Gesetz-mäßigkeit der Verwaltung“ und „unparteiische Amtsführung“ setzen innere Unabhängigkeit voraus; sie ist ohne Schutz vor willkürlichen Eingriffen in die berufliche Existenz in einer Arbeitnehmergesellschaft nicht denkbar; sie verlange daher absoluten Kündigungsschutz.

Es offenbart sehr geringe Kenntnis von dem Entscheidungsfindungsprozeß in der Wirtschaft und stellt dem öffentlichen Dienst ein sehr schlechtes Zeugnis aus, wenn angenommen wird, Entscheidungen beruhten dort allein oder doch vornehmlich auf der Allmacht des Chefs oder der unmittelbaren Vorgesetzten. Und man scheint zu glauben, kündbare Arbeitnehmer litten ständig unter der Resignation vor der übermächtigen Firmenbürokratie, unter der Angst vor Kompetenzüberschreitungen und Improvisation, so daß den öffentlichen Bediensteten nur lebenslange Anstellung schützen könne.

Gerade in den mit dem öffentlichen Dienst, auch soweit dieser hoheitlich tätig wird, strukturell übereinstimmenden oder ihm vergleichbaren Großunternehmen, und zwar oftmals sehr im Gegensatz zu diesem, ist jedoch der Entscheidungsfindungsprozeß so sehr versachlicht worden, daß de facto dort die Unabhängigkeit des Beschäftigten größer ist als in dem noch sehr stark hierarchisch aufgebauten öffentlichen Dienst mit all seinen Pressionsmöglichkeiten. Zum anderen geht die Entscheidungsfindung dort in zunehmendem Maße auf Teams über, was ja auch mit bewegten aber leider wenig bewegenden Worten immer wieder für den öffentlichen Dienst gefordert wird.

Davon ausgehend muß die Reform im öffentlichen Dienst unter Auflockerung der Gehorsamspflicht beim hierarchischen und daher unbeweglichen Verwaltungsaufbau beginnen und nicht beim Lebenszeitprinzip. Zugleich muß bei der Besetzung der Führungsstellen darauf geachtet werden, daß es nicht nur hervorragend zur Verwaltung geeignete Personen mit großer Lebenserfahrung sind, sondern daß sie auch gegenüber neuen Ideen und Widerspruch aufgeschlossen sind — und bleiben! Daher muß

es auch möglich sein, unbewegliche oder ältere, vor allem führende Bedienstete ohne Prestigeverlust auf einen anderen, ihren veränderten Qualitäten adäquateren Posten zu versetzen, auf dem sie nicht mehr die Verantwortung für die ständige Erneuerung des gesamten Apparats tragen müssen.

Und schließlich ist es die Aufgabe einer erheblich auszubauenden Mitbestimmung auch der öffentlichen Bediensteten, diesen als Beherrschten durch Beteiligung an der Herrschaftsausübung ohne Einschränkung der Rechte der parlamentarischen Vertretungskörperschaften, durch stärkere Herstellung also eines maximalen Konsenses zwischen Herrschenden und Beherrschten (Demokratisierung), gegen letzte Residuen obrigkeitstaatlichen Denkens und Handelns zu schützen. Entgegen der Volksweisheit darf also nicht mehr institutionell Recht haben, wer das größere Gehalt bezieht.

Die Gewährung weitgehender wirtschaftlicher Sicherheit ist in erster Linie ein Problem sozialer Sicherung und damit des Folgerechts.

Soweit es Aufgabe der lebenslänglichen Anstellung sein soll, ältere Bedienstete angesichts ihrer schwierigen anderweitigen Beschäftigung vor der Kündigung zu schützen, so gilt dieses Problem für alle älteren Arbeitnehmer und muß für alle gelöst werden durch einen weiteren Abbau unter anderem der Unterschiede des privaten Arbeits- und des Dienstrechts hin zu einem einheitlichen Sozialrecht. Es besteht auch insoweit kein Grund zur institutionellen Besserstellung der öffentlichen Bediensteten, zumal unter den gegenwärtigen Beschäftigungsverhältnissen ihr Berufsbild weithin mit dem der Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft sich deckt.

### *c) Schon heute Einschränkungsvorschläge*

Aufschlußreich ist, daß auch von grundsätzlichen Verfechtern des Lebenszeitprinzips schon heute Einschränkungen gemacht werden. So meint etwa Nordrhein-Westfalens Innenminister Willi Weyer, der Forderung nach permanenter Kongruenz zwischen der Bedeutung des Amtes und der Qualifikation des Amtsinhabers komme bei den Spitzenpositionen so überragende Bedeutung zu, daß ihretwegen

das Lebenszeitprinzip zu überprüfen sei. Ähnlich den Beamten auf Zeit in den leitenden Positionen der Kommunalverwaltungen sei dieser Gedanke einer nur befristeten Beschäftigung auch auf die Spitzenpositionen der Staatsverwaltung auszudehnen. Damit sollten mögliche Fehlentscheidungen bei der Besetzung solcher Stellen in überschaubarer Zeit korrigierbar sein und zudem einem etwaigen Leistungsabfall des Stelleninhabers in den besonders wichtigen Schaltstellen der öffentlichen Verwaltung begegnet werden können.

In dieser Form würde der Vorschlag heute am Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) scheitern. Bei den kommunalen Spitzenpositionen handelt es sich zudem um politische Wahlämter. Dennoch ist es ein vorzüglicher Gedanke, der mutatis mutandis für den gesamten öffentlichen Dienst gilt. Er muß daher auch auf alle Positionen ausgedehnt werden und stellt im übrigen eine gute zusätzliche Begründung für die Abschaffung des Lebenszeitprinzips dar.

## 7. Funktionale Dienstbereichsgliederung

Nicht mehr ständische Eingruppierung, sondern die Wahrnehmung von Funktionen ist für den künftigen öffentlichen Dienst typisch. Dabei sind ähnlich den Verhältnissen in vergleichbaren Wirtschaftsunternehmen drei Funktionsebenen zu unterscheiden:

— eine obere, in der Grundsatzplanungen und -entscheidungen zu treffen sind, und die sicherlich nur Teile des heutigen höheren Dienstes umfassen wird;

— eine mittlere, dem mittleren Management in der Privatwirtschaft vergleichbar, deren Angehörige im Rahmen vorgegebener Grundsatzentscheidungen planend und ausführend tätig sind. Ihr werden Angehörige des heutigen gehobenen, des oberen mittleren ebenso wie des höheren Dienstes angehören;

— eine untere, der die Ausführung der vorgegebenen Verwaltungsabläufe obliegt; hier werden die Angehörigen des heutigen einfachen, die Mehrzahl des mittleren und wohl auch Teile des gehobenen Dienstes einzuordnen sein.

Diese Unterscheidung nach Funktionsbereichen kann und soll nicht exklusiv sein, sondern ihre Grenzen sind notwendig fließend. Folglich wird es auch keine Amtstitel mehr, sondern nur noch Funktionsbezeichnungen geben, die jedoch mit der Besoldung nicht verknüpft sind. Ein darauf aufgebautes System erlaubt den Aufstieg durch alle Ebenen im Rahmen der erläuterten durchgehenden, einheitlichen Laufbahn, sozusagen „vom Tellerwäscher zum Direktor“, ebenso aber auch eine vorübergehende Beschäftigung, eventuell sogar auf Honorarbasis.

Damit sollen nicht an Stelle der heutigen vier drei neue, voneinander geschiedene Laufbahnen geschaffen werden, sondern die jeweils ausgeübten Tätigkeiten ordnen sich aufgrund ihres Arbeitsinhalts diesen drei Funktionsbereichen zu. Zwischen ihnen findet ein ständiger Austausch statt, und die Arbeit in ihnen ist nicht abhängig von bestimmten Schul- oder Berufsausbildungsabschlüssen.

Eine Aufgliederung der Funktionsgruppen nach dem Ausbildungsabschluß in fünf Teile, wie ihn etwa der Neubauer-Entwurf vorsieht, ist als Strukturmerkmal ungeeignet. Sie soll zwar nur als Einstiegshilfe dienen, bringt aber wieder die Gefahr von Verfestigungen in starre Laufbahnen gegen den erklärten Willen dieses so beachtenswerten Entwurfs mit sich.

Dieses funktionale System verlangt eine konsequente Anwendung der oben erarbeiteten Grundsätze zum Einstieg in den öffentlichen Dienst aufgrund der tatsächlichen Qualifikation und nicht irgendeiner „Papierform“ sowie eines entsprechenden leistungsgebundenen Aufstiegs. Die Aus- und Fortbildungsvoraussetzungen für Ein- und Aufstieg orientieren sich zum einen an objektivierten Grundvoraussetzungen der ausgeübten Tätigkeit, zum anderen an der (Ausbildungs-)Marktlage. Es handelt sich bei diesem Vorschlag also nicht um eine laufbahnrechtliche, sondern um eine funktionale Abgrenzung.

Damit erhält das reformierte und vereinfachte Laufbahnrecht die dringend notwendige Elastizität im Hinblick auch auf das immer differenzierter werdende Bildungssystem. Dementsprechend wird das Besoldungssystem gestaltet. Es wird sich lösen von Stellenplansystemen und statt dessen betriebswirtschaftlich or-

ganisiert sein. Grundlage der Besoldung sind entsprechend den drei Funktionsbereichen drei ecklohnartige Besoldungsgruppen. Gemäß der jeweiligen wahrgenommenen Tätigkeit und der nach ihren funktionalen Merkmalen erfolgenden Stellenbewertung errechnet sich dann durch entsprechende Abstufungen vom oder Zuschläge und Zulagen zum „Ecklohn“ das Endgehalt.

Es wird zuviel leeres Stroh gedroschen mit den hergebrachten Grundsätzen und der Tradition eines vom Berufsbeamtentum getragenen öffentlichen Dienstes: Nur die auf Lebenszeit begründete Verbindung des Beamten zum Staat gewährte im öffentlichen Dienst eine kontinuierliche Arbeitsleistung. Gegenüber den oftmals wechselnden politischen Kräften (betrifft das nur einen Regierungswechsel wie nach dem 28. September 1969 oder auch einen Systemwechsel wie am 30. Januar 1933?) sichere das Berufsbeamtentum, der treudienende Apparat, eine ununterbrochene Wahrnehmung der dem Staat gestellten Aufgaben; — als ob es nicht seit der Jahrhundertwende schon zunehmend und heute überwiegend Angestellte und Arbeiter im öffentlichen Dienst gäbe, und als ob die staatliche Bürokratie aufgrund dieser Stabilität der Personalstruktur und größeren Kontinuität der Amtsführung gegenüber privaten Großverwaltungen wahre Spitzenleistungen erbringt.

Es geht nicht um die unbestreitbare Notwendigkeit verantwortungsbewußter, loyaler Staatsbediensteter im weiteren Sinne, sondern um den typisch deutschen öffentlichen Dienst, vor allem um das Institut des Berufsbeamtentums, einer Gruppe, die noch immer einem ähnlich besonderen Gewaltverhältnis unterliegt wie Schüler und Soldaten; und für dessen Erhaltung sich aus wohl falsch verstandenen Status-Vorstellungen in einer Umfrage des Wolkert-Instituts am relativ stärksten die Arbeiter im öffentlichen Dienst aussprachen. Es sollen nicht die großen Leistungen der Beamten wie aller öffentlichen Bediensteten beim staatlichen und gesellschaftlichen Aufbau der Bun-

Damit wird der Leistungsgrundsatz optimal verwirklicht. Vor allem aber würde damit auch ein Wiederaufleben des Alimentationsprinzips, das nicht nur ein sehr hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums ist, sondern auch materiell viel von seinem Glanz eingebüßt hat, unwiderruflich verhindert und ein marktgerechtes Verhalten der Personalverwaltung ermöglicht.

## VII. Ausblick

desrepublik in Frage gestellt werden; großartige individuelle Verdienste haben sie sich erworben — nur mit dem System ihres Beschäftigungsverhältnisses hatten sie nichts zu tun!

Man mag es wie der Beamtenbund beklagen, daß aufgrund der starken Ausuferung der vom Staat wahrgenommenen Aufgaben die Zahl der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst so groß geworden ist, ja, daß es sie überhaupt und nicht nur Beamte gibt. Man mag versuchen, auch in der Leistungs- und unternehmerischen Verwaltung noch hoheitliche Elemente zu entdecken, so daß auch ihre Wahrnehmung einem zwar reformierten, aber in der Grundstruktur hergebrachten Berufsbeamtentums zuzuweisen wäre.

Das Rad der Geschichte läßt sich aber nicht mehr zurückdrehen. Das Institut des Berufsbeamtentums und des ihm angegliederten Tarifrechts im öffentlichen Dienst mag noch einige Zeit überdauern, getragen nicht zuletzt von den zwar keine Partei- aber doch sehr partielle Interessen vertretenden Berufsgruppenrepräsentanten und Gewerkschaften. Als staatliches Strukturelement steht es auf dem Aussterbetat und zukunftsgerichtete Politik sollte so schnell als möglich die Konsequenzen daraus ziehen. Es ist daher zu hoffen, daß die von der Bundesregierung gemäß Beschluß des Bundestages vom 27. Februar 1970 eingesetzte Studienkommission in ihrem bis zum 31. Dezember 1971 vorzulegenden Gutachten über die Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Staat und Gesellschaft diesen Sachverhalt erkennt.

Der Art. 33 Abs. 4 und 5 GG mit dem Funktionsvorbehalt und seinem für die heutige soziale Leistungsgesellschaft völlig unbrauchba-

ren Begriff „hoheitsrechtlich“ zum einen, und andererseits der Verpflichtung des Gesetzgebers, das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten (und nur zu oft hergeholt) Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln (Werner Thieme: „Verfassungsbefehl zur Konservierung der Vergangenheit“), hat rückwärtsgewandt, um nicht zu sagen restaurativ und damit auch staatspolitisch gefährlich, eine längst vergangene Verwaltungs- und Arbeitswelt im Auge.

Diese Normen sind für die notwendige Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts äußerst hinderlich. Die Reform darf daher an einer Novellierung des Grundgesetzes nicht vorbeigehen, da sonst jede der genannten strukturverändernden Neuordnungen des Dienstrechts, auch etwa die des Neubauer-Vorschlags, durch diese verfassungsrechtlichen Beschränkungen verhindert wird. Folgende Grundgesetzänderung wäre daher zu beschließen:

*„Die Artikel 33 Absätze 4 und 5 werden aufgehoben und durch folgenden neuen Absatz 4 ersetzt:*

*Für alle öffentlichen Bediensteten, die zur Gewährleistung des Funktionierens des Staates als solchem erforderlich sind, ist unter möglicher Einbeziehung arbeitsrechtlicher Grund-*

*sätze ein einheitliches Dienstrecht zu schaffen. Im übrigen gilt das Arbeitsrecht.“*

Als vorläufige Parallelmaßnahme sollte ein Teil der das öffentliche Dienstverhältnis heute aus gestaltenden Verordnungen und Verwaltungsvorschriften aufgehoben und ihr Inhalt Vereinbarungen der Tarifvertragsparteien überlassen werden. Zum zweiten sollten sich alle Verwaltungen, die nicht durch entsprechende gesetzliche oder vertragliche Vorschriften, etwa die Zugehörigkeit zur Tarifgemeinschaft deutscher Kommunen, gebunden sind, lösen von den Paragraphenfriedhöfen wie dem Bundesangestelltentarifvertrag und in modernen Tarif- und Einzelarbeitsverträgen in ihrem Bereich alle die Grundsätze modernen Managements verwirklichen, derer die Verwaltung in ihrer Gesamtheit so sehr bedarf.

Im Falle der Begründung einer Bundeszuständigkeit für die Regelung des öffentlichen Dienstrechts über Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG hinaus sollten Ausnahmeregelungen, vor allem für die Gemeinden, vorgesehen werden. Schon heute besteht angesichts der verschiedenartigen Aufgaben und der damit verbundenen Personalprobleme eine viel zu enge Bindung des Landes- und Kommunaldienstrechts. Das öffentliche Dienstrecht von Bund und Ländern darf den Gemeinden bei der Erledigung ihrer eigenen, besonderen Aufgaben nicht im Wege stehen.

1. Bericht des Personalrats des Bundeskanzleramts in der Personalversammlung vom 4. Februar 1970.
2. Böhm-Spiertz, Bundesangestelltentarif, Hamburg/Berlin/Bonn, Loseblattsammlung.
3. CDU, Berliner Programm, Bonn 1968.
4. CDU, Entwurf der Programmkommission für die Fortschreibung des Berliner Programms, Bonn 1970.
5. Clemens-Scheuring-Steingen-Görner-Opalke, Kommentar zum Bundesangestelltentarifvertrag, Stuttgart 1961.
6. Deutscher Beamtenbund, Gutachten zur Reform der Vor- und Ausbildung des gehobenen Verwaltungsdienstes, Bonn 1970.
7. Ders., Rundschreiben Nr. 20/1970.
8. Ders., Vorschläge zur Änderung des Personalvertretungsgesetzes, Bonn 1970.
9. Deutscher Gewerkschaftsbund, Bedienstete in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben — Einheitliches oder Vereinheitlichtes Dienstrecht der Arbeiter, Angestellten und Beamten? Düsseldorf 1970.
10. Ders., Grundsätze zur Neuordnung des Beamtenrechts — Gliederung in Statusrecht und Folgerecht, Düsseldorf 1970.
11. Fischbach, Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Köln/Berlin 1954.
12. Carl-Peter Forschbach, Einige Maximen zur Reform des öffentlichen Dienstrechts in den Kommunen, unveröffentlichtes Manuskript, Bonn 1970.
13. Gerhard A. Friedl, Funktionen statt Positionen — Im öffentlichen Dienst wird eine Flurbereinigung der Tarife angestrebt, in: Publik, 19. Juni 1970.
14. Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Vorschlag der Gewerkschaft ÖTV zur Neuordnung der Vorschriften über die beamtenrechtliche Versorgung, Stuttgart 1968.
15. Ders., Streikrecht für Beamte, in: Das ötv-Magazin, Mai 1970.
16. Rolf Grauhm, Ausbildung und Fortbildung der Beamten im Wandel der Gesellschaft, Stuttgart 1968.
17. Kurt Gscheidle, Vereinbarkeit des Leistungsgedankens im Beamtenrecht mit dem derzeitigen Dienstrecht, Düsseldorf 1969.
18. Karl-Heinz Hoffmann, Der öffentliche Dienst in der Verwaltungsreform, in: Soziale Ordnung, Juli/August 1970, S. 26.
19. Josef Kölbl, Grundprobleme einer Reform des öffentlichen Dienstes, in: Die Öffentliche Verwaltung, 23. Jg., Juli 1970, S. 447 ff.
20. Alfred Krause, Parteipolitik nach politischer Zweckmäßigkeit, in: Der Beamtenbund, 21. Jg., März 1970, S. 1 f.
21. Ders., Staat und Staatsdienst heute, Bad Godesberg 1968.
22. Mangoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band I, 1957.
23. Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, München 1963.
24. Eberhard Menzel, Parteienstaat und Beamtentum, in: Die Öffentliche Verwaltung, 23. Jg., Juli 1970, S. 433 ff.

25. Kurt Neubauer, Vorschläge für ein einheitliches Dienstrecht, Berlin 1970.
26. Thilo Ramm, Das Koalitions- und Streikrecht der Beamten, ein Rechtsgutachten (Kurzfassung), in: Der Deutsche Beamte, 20 Jg., Oktober 1970, S. 191 f.
27. Erich Röper, Drei-Klassenrecht im Staatsdienst, in: Hessenkurier, 12. Jg., Februar 1970, S. 14.
28. Ders., Einheitliches Dienstrecht, in: Soziale Ordnung, Juli/August 1970, S. 27.
29. Ders., Ist der Beamtenstatus noch zeitgemäß, in: Soziale Ordnung, Januar 1970, S. 9.
30. Ders., Vom Sinn und größeren Unsinn des Berufsbeamtentums, in: Hessenkurier, 11. Jg., S. 14.
31. SBZ von A—Z, Bonn 1966.
32. SPD, Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Bonn 1959.
33. SPD, Sozialdemokratische Perspektiven im Übergang zu den siebziger Jahren, Bonn 1968.
34. Staatslexikon, hrsg. v. d. Görres-Gesellschaft, Band 1, Freiburg 1960.
35. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1967, Stuttgart/Mainz 1967, S. 426.
36. Werner Thieme, Empfiehlt es sich, das Berufsbeamtentum unter Berücksichtigung der Wandlungen von Staat und Gesellschaft neu zu ordnen, Gutachten D zum 48. Deutschen Juristentag, München 1970.
37. Heinz Touppen, Einheitliches Recht, in: Soziale Ordnung, Februar 1970, S. 16.
38. Uttlinger, Kommentar zum Bundesangestelltentarifvertrag, München, Loseblattsammlung.
39. Gerhard Wacke, Grundlagen des öffentlichen Dienstrechts, Tübingen 1957.
40. Ders., Das Recht der Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst, Herne/Berlin 1964.
41. Willi Weyer, Zur Reform der öffentlichen Verwaltung, in: liberal, 12. Jg., Januar 1970, S. 27 ff.