

Der Beamtenstatus

Appell an die Politik von Ulrich Niepmann, IGBl

Grundlage, Fortentwicklung und Zukunft des Berufsbeamtentums

Warum hält der Staat sich Beamte? Sind Arbeitnehmer billiger? Gibt es eine Fortentwicklung und hat der Beamtenstatus eine Zukunft?

Seit es Beamte gibt hinterfragen zu Populismus neigende Medien, Arbeitnehmer (AN) und ihnen nahestehende Politiker den Sinn des Berufsbeamtentums, bezweifeln deren Vorteile für den Staat und zählen vermeintliche Beamten-Privilegien auf. Seit der Beamtenstatus eingeführt wurde, hat sich dagegen an den Grundlagen des Berufsbeamtentums nichts geändert.

Der Begriff „Berufsbeamtentum“ hat mit den sogenannten „hergebrachten Grundsätzen“ einen gemeinsamen historischen Hintergrund. Der Begriff des Staatsdieners stammt aus vor-demokratischen, feudalen Herrschaftssystemen des 15. bis 20. Jahrhunderts und nannte sich ursprünglich Fürstendiener. Damit verbindet sich das Erfüllen von Aufträgen des Feudalherrn als der obersten Instanz des Staatswesens. König Friedrich Wilhelm I. definierte den Staatsdiener erstmals als Beamten. Erst mit der Weimarer Verfassung wurden die Grundsätze des Berufsbeamtentums präzisiert, seitdem entwickeln sich diese Grundsätze ständig weiter. Heute nennt die Rechtsprechung die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums den Kernbereich von Prinzipien, die während eines langen Zeitraums als verbindlich anerkannt, gewährt und weiterentwickelt wurden. Diese in der Weimarer Republik formulierten Erkenntnisse wurden 1949 von den Vätern unseres Grundgesetzes (Teilnehmer der Rittersturz-Konferenz, bestehend aus den elf westdeutschen Ministerpräsidenten, die vom 8. bis 10. Juli 1948 auf dem Aussichtspunkt Rittersturz in Koblenz tagten) übernommen. Die einschlägigen Regeln sind in Artikel 33 des Grundgesetzes enthalten (Zitat):

- (4) *Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.*
- (5) *Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und fortzuentwickeln.*

Staatliche, hoheitliche Funktionen werden deshalb grundsätzlich Beamten übertragen. Aus unterschiedlichen Gründen beschäftigt der öffentliche Arbeitgeber auch Arbeitnehmer (AN). Die Gründe hierfür sind vielfältig und nicht Thema dieser Darstellung. Für diese staatlich beschäftigten AN ist ein eigenes vertraglich geregeltes Tarifrecht die Beschäftigungsgrundlage, das auch das Streikrecht einschließt. Auch im Status als AN des Staates genießen diese Beschäftigten generell einen tariflich geregelten höheren Beschäftigungsschutz als die AN in der freien Wirtschaft. Sie bezahlen dies unter anderem mit vergleichsweise geringeren Bezügen als die vergleichbaren AN in der freien Wirtschaft. Der Anreiz für ein Beschäftigungsverhältnis beim Staat ist auch hier: Im Gegensatz zu Wirtschaftsunternehmen ist die theoretische Zahlungsunfähigkeit des Staates eher unwahrscheinlich, das Arbeitsverhältnis ist daher relativ gesichert.

Zur Sicherstellung der Staatsfunktionen unterliegt das Beamtenverhältnis besonderen Regeln (gemäß Art. 33 GG), die von dem Gedanken der Neutralität und Unabhängigkeit, der Rechtsstaatlichkeit und der Verlässlichkeit geprägt sind. Vor diesem Hintergrund ist das Beamtenverhältnis grundsätzlich auf Lebenszeit angelegt und das Rechtsverhältnis der Beamtinnen und Beamten wird nicht durch Tarifvertrag, sondern durch den Gesetzgeber (Beamtengesetzgebung) geregelt. Das Streikrecht der Arbeitnehmer, durch das Verhandlungen mit dem Arbeitgeber erzwungen werden können, wurde für die Beamten ersetzt durch ein besonders ausgestaltetes „Beteiligungsrecht von Interessenvertretungen der Beamten an der Gesetzgebung“ mit beamtenspezifischen Belangen. Als Ersatz für den Streikverzicht erhält der Beamte zudem die Zusicherung, angemessen (d.h. der wirtschaftlichen Entwicklung entsprechend), alimentiert zu werden. Ob und wie diese Zusicherungen umgesetzt werden, ist nicht Thema dieser Darstellung.

Zusammenfassung der Gründe für das Berufsbeamtentum:

1. Das Berufsbeamtentum gewährleistet höchstmögliche Kontinuität und Verlässlichkeit bei allen Funktionen, die zu diesem Zweck dem Bund / Ländern und Kommunen gesetzlich zugewiesen werden (z.B.: Gerichte, Polizei, Justiz, Zoll, Finanzen, Bundeswehr und Weiteren). Der Staat ist bei vielen seiner Aufgaben nicht vergleichbar mit privaten Unternehmen, die gewinnorientiert handeln müssen:
 - Die Regierung muss handlungsfähig bleiben,
 - die Justiz muss unabhängig und weisungsfrei und
 - wie die Verwaltung nur dem Gesetz unterworfen sein.Ohne diese fundamentalen Grundsätze ist unsere bestehende Gesellschaft nicht denkbar. Neutrale und an Recht und Gesetz gebundene Behörden bilden das sichere Fundament für die deutsche Wirtschaft um verlässlich arbeiten und planen zu können. Diese Grundlage staatlichen Handelns muss erhalten bleiben, wenn der Staat seine verfassungsgemäßen Aufgaben erfüllen soll. Ein Wirtschaftsbetrieb kann teilweise still liegen, er kann sogar untergehen, von ausländischen Investoren gekauft werden oder seinen Sitz aus wirtschaftlichen Gründen ins Ausland verlegen. Der Staat darf sich unsicheren Umständen keinesfalls aussetzen und hat deswegen auch das Streikverbot im Beamtenrecht festgeschrieben.
2. Beamte sind billiger als AN. Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes, [Frau Hedda von Wedel stellte am 03.12.1996 fest](#): „Für den Bund ist es im allgemeinen günstiger, Beamte statt Angestellte einzustellen. Danach wird der Kostenvorteil für Beamte noch bedeutsamer, wenn die derzeit diskutierten Neuregelungen der Beamtenversorgung greifen und die Lebensarbeitszeit durch die Verringerung der Anzahl von Frührentnern verlängert wird...“ Gleiches hatte zuvor schon Bundesfinanzminister Franz Josef Strauß ermitteln lassen. Das aktive Gehalt ist niedriger. Die Finanzierung der Altersversorgung ist durch die für die Pension einbehaltenen Gehaltsanteile im Grunde gesichert. Die heutigen Probleme der Beamtenversorgung durch den Staat sind wegen regelmäßiger Fremdverwendung der eigentlich als Rückstellungen zu verbuchenden Gehaltsanteile hausgemacht. Auch die Versorgung im Krankheitsfall ist billiger, denn die Summe der Zahlungen von Beihilfen ist niedriger als der andernfalls ständig zu zahlende regelmäßige Beitrag zur Krankenversicherung.

Sicherstellung der Staatsfunktionen oder

„Was ist dem Staat die Kompetenz seiner Beamten wert?“

Die ständige Fortentwicklung der Grundsätze des Berufsbeamtentums ist in Diskussion, soweit seine Grundlagen wie „Kontinuität“ und „Verlässlichkeit“ unberührt bleiben. Während der Staat viele seiner Schlüsselfunktionen aus guten Gründen mit Juristen und weiterem entsprechend geschultem Verwaltungspersonal besetzt, gewinnt der Einsatz von MINT-Personal (MINT-Fächer = Mathematik, Informatik, Natur- und Technikwissenschaften) für den Staat zunehmend an Bedeutung. Während die den allgemeinen Verwaltungs-Kenntnissen zugrunde liegenden Gesetze und Vorschriften von Menschen gestaltet werden, werden die den MINT-Fächern zugrundeliegenden Gesetze durch die Natur vorgegeben. Sie sind quasi unerschöpflich und täglich werden Neue entdeckt. Der Gesetzgeber hat erkannt, dass auch das Dienstrecht aufgrund dieses hier ununterbrochen erforderlichen neuen Wissensbedarfes fortzuentwickeln ist. Dies betrifft aktuell z.B. das neue aber sensible Kriterium „Mobilität“, das für die Ausgestaltung des aktuellen Dienstrechtsneuordnungsgesetzes gefordert wurde, tatsächlich aber nur als Einbahnstraße in Richtung Staat ausgestaltet wurde. Hier gilt es, die schon vielfach beschriebenen und diskutierten, langfristigen Vor- und Nachteile einer geregelten, d.h. konfliktfreien und ggfls. eingeschränkten Mobilität in beide Richtungen vom Staat gut genug erkennen zu lassen, um es tatsächlich entsprechend im Beamtenrecht einflechten zu können. Zur Bewahrung ausreichender Attraktivität des Berufsbeamtentums und zur Gewinnung kompetenter Mitarbeiter, die von der freien Wirtschaft als ernstzunehmende Ansprechpartner gewichtet werden, gilt es aufgrund der Konkurrenzsituation zur

freien Wirtschaft besonders im Falle der MINT-Beamten, diese Einbahnstraße bei gleichzeitiger Sicherstellung der beamtenrechtlichen Grundlagen, zur Schnellstraße in beide Richtungen fortzuentwickeln. Es gilt zu vermeiden, dass die öffentliche Verwaltung aufgrund abnehmender eigener Kompetenz immer wieder und immer öfter von der freien Wirtschaft mit unerträglichen wirtschaftlichen Nachteilen über den Tisch gezogen wird oder Sicherheitsstandards von der freien Wirtschaft verantwortungslos und unkontrollierbar vernachlässigt werden. Die MINT-Kompetenz aber lebt vom kontinuierlichen Wissensaustausch und vom ständigen Lernen, wie dies in der freien Wirtschaft auch unter Beteiligung der Hochschulen durch Mobilität angeregt und gefördert wird.

Die Konkurrenzsituation, in der sich der Staat mit der freien Wirtschaft bei der Anwerbung von MINT-Personal befindet, lässt der freien Wirtschaft einen vergleichsweise komfortablen Spielraum und benachteiligt so zusätzlich die Kompetenzfähigkeiten der MINT-Beamten und richtet sich gegen die Kompetenznotwendigkeit des Staates. Es bleibt zu hoffen, dass der Gesetzgeber zur Erkenntnis gelangt, dass das Dienstrecht in der ursprünglich geplanten und grundgesetzlich geforderten Weise fortzuentwickeln und zugunsten des Staates und seiner Beamten den neuen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel anzupassen ist.

Der Staat fördert die Bindung des Beamten, damit er den Arbeitgeber nicht wechselt, durch einen sicheren Arbeitsplatz und eine gesicherte Mindest-Alimentierung auch im Ruhestand, obwohl die freie Wirtschaft (dem MINT-Beamten) spürbar mehr bietet. Im Falle eines Wechsels in die freie Wirtschaft gehen dem Beamten die angesammelten Rechte verloren und es wird ersatzweise nur ein Betrag zur Sicherung der anteilig angesammelten Grundrente an die Rentenversicherungsanstalt abgeführt. Die vergleichbare Zusatzrente für den bisherigen Beschäftigungszeitraum ist verloren. Die Honorierung des Staates durch angemessene Bezüge entspricht dagegen keinen aktuellen und objektiv vergleichbaren Kriterien, wie sie von der konkurrierenden freien Wirtschaft europaweit angewendet wird und von den Hochschulträgern und Hochschulabsolventen erwartet werden. Diese aktuellen Kriterien drücken sich aufgrund der Bologna-Reform aus im „European Credit Transfer System“ (ECTS), bei dem durchschnittlich 30 Leistungspunkte (LP, credit points) pro Semester erworben werden. Bei einem Bachelor-Studium von sechs Semestern ergeben sich so 180 LP, bei sieben Semestern 210 LP und bei acht Semestern 240 LP. Ein Vorbereitungsdienst nach Abschluss des Studiums zum Eintritt in einen MINT Beruf als Beamter muss zu einer weiteren entsprechenden Erhöhung der LP führen, sodass z.B. ein Dipl.-Ing. (FH) bei einem Jahr Vorbereitungsdienst auf 300 LP kommt. Zusätzliche qualifizierende Berufserfahrung ist ergänzend zu werten.

Bei einem Studium zum Diplom-Verwaltungswirt oder Bachelor of Law ist der erforderliche Vorbereitungsdienst zum Eintritt in den Verwaltungsdienst schon enthalten. Diese interne Ausbildung ist ebenso wie das MINT-Studium mit Leistungspunkten zu bewerten, wenn ein sachgerechter Vergleich mit MINT-Berufen erfolgen soll. Die Anzahl der LP des „European Credit Transfer System“ stellt eine objektive und allgemein verbindliche Möglichkeit zur Bewertung der Grundqualifikation und Einstufung zur qualifikationsgerechten Einstellung in der öffentlichen Verwaltung dar. Sie wird bereits europaweit in der konkurrierenden freien Wirtschaft angewendet.

Das aktuelle Einstellungsverfahren gemäß Dienstrechtsneuordnungsgesetz ist auf eine solche, flexibel auf Qualifikation ausgelegte Bewertung dagegen nur sehr eingeschränkt vorbereitet und beharrt auf einem unflexiblen Laufbahnprinzip noch wie zur Zeit der Weimarer Republik, in der die MINT Berufe noch nicht ihre heutige, immer rasanter wachsende Bedeutung hatten.

Positions-Beispiele zweier Beamter in der gehobenen Verwaltungslaufbahn

Für die Beamten ergeben sich folgende zwei Positionen im Unterschied zur Wirtschaft durch die vom Staat bezahlte und ruhegehaltsfähige interne Ausbildung für den Verwaltungsdienst bzw. für den technischen Verwaltungsdienst (MINT-Berufe) mit externem, selbstfinanziertem und kaum noch ruhegehaltsfähigem Studium am Beispiel der gehobenen Verwaltungslaufbahn:

- Ein Diplom-Verwaltungswirt (FH), jetzt auch ein Bachelor of Law, wird vom Staat ausgebildet. Dieser interne Studiengang ist vollständig ruhegehaltstfähig. Wechselte er zur freien Wirtschaft, könnte er seine spezifischen Verwaltungskennnisse nur sehr eingeschränkt verwenden. Insofern genießt er als Beamter „Kündigungsschutz“, weil er in der freien Wirtschaft keine passende Stelle findet.
- Der Staat genießt damit im Gegenzug eine Art "Kündigungsschutz" – nämlich den, dass der Bedienstete nicht kündigt ("Schutz vor Kündigung"). Dafür erhält der Verwaltungswirt, seiner zunehmenden dienstlichen Erfahrung gemäß, ansteigende und leistungsgerechte Bezüge auf dem gleichen Dienstposten.
- Ein Diplom-Ingenieur (FH) wie auch ein Bachelor of Engineering/Science – als Beispiele der MINT-Berufe erhält ebenfalls vom Staat eine spezifische Ausbildung, den Vorbereitungsdienst. Seine Bewerbung setzt dagegen ein abgeschlossenes Studium voraus, das wegen eines unglücklichen Versuches zur [Anpassung an das Rentenrecht](#) mit nur noch 855 Tagen, unabhängig von der notwendigen Studiendauer, beschränkt ruhegehaltstfähig ist. Der Vorbereitungsdienst wird ebenso wie das vorausgehende MINT-Studium mit einer staatlichen Prüfung abgeschlossen. Diese ergänzende staatliche Ausbildung ist kürzer und daher nicht so weitgehend wie die eines Diplom-Verwaltungswirts. Wegen des allgemeingültigen MINT-Studiums besteht der Anreiz, sich von der Industrie abwerben zu lassen, falls diese Möglichkeit unter Verlust der erworbenen Beamtenrechte wahrgenommen wird. Gründe für eine Abwerbung können z.B. die spezifischen Kenntnisse und Kontakte des technischen Beamten bei Verhandlungen mit dem öffentlichen Auftraggeber sein oder auch der Bedarf an technischen Kompetenzen, die von der Industrie – im Gegensatz zum öffentlichen Arbeitgeber – flexibel gefördert und angemessen honoriert wird.

Zukunft des Berufsbeamtentums

Aus den anfangs genannten Gründen wird Deutschland auf sein Beamtentum nicht verzichten. Dagegen wird jeder Mangel an Flexibilität, jede Verzögerung in der Fortentwicklung des Beamtenrechts gemäß den gesellschaftlichen Veränderungen, unseren Staat zunehmend unglaubliche und exponentiell anwachsende Verluste an Substanz und damit Sicherheit und Geld kosten.

Sobald die Grundlagen des Beamtenstatus, nämlich die nicht privatisierbaren hoheitlichen Entscheidungsbereiche des Staates, durch mangelhafte Fortentwicklung in seiner Kompetenzfähigkeit ausgehöhlt sein werden, wird sich unser Staat selbst in Frage stellen und läuft Gefahr, seine Grundlagen irreversibel zu verlieren.

Halbherzige oder spontane Reaktionen auf bereits eingetretene Mängel oder einzelne Schritte in die richtige Richtung stopfen Löcher, vergrößern aber den Flickenteppich und stellen keine Fortentwicklung des Beamtenrechtes und keine nachhaltige und hilfreiche neue Rechtsgrundlage dar. Die Forderung, die sich aus dieser anwachsenden Gefahr ergibt, mögen sich die Politiker selbst stellen. Der IGBI mit ZBI als Dachverband und weitere Verbände haben bisher oft vergeblich berechnete Forderungen gestellt, die von der Politik nur halbherzig beachtet und umgesetzt wurden.