

Beamtenverfassungsrechtliche Grenzen eines Personalabbaus in Krisenzeiten

Zum Einsparungspotential im Öffentlichen Dienst

Prof. Dr. Anna Leisner-Egensperger

Die Wirtschaftskrise wird den Staat zu radikalem Sparen zwingen. Dabei wird er Beamtenstellen und Beamtenbesoldung als Einsparungspotential neu entdecken. Beamtenentlassungen verbietet jedoch das Lebenszeitprinzip, über Beamte auf Zeit lässt sich wenig bewirken, der Zwangsteilzeit hat das Bundesverfassungsgericht soeben einen Riegel vorgeschoben. Bei der Erfüllung von Staatsaufgaben hat die Organisationsgewalt allerdings gewisse Spielräume, bis an die Grenzen der Rechtsstaatlichkeit. Alimentationskürzungen und Arbeitszeitverlängerungen dürfen aber nur als Folgeeregungen von Veränderungen des allgemeinen Lebensstandards eingesetzt werden, nicht als Anti-Krisen-Gestaltungen. (Weitere) Privatisierungen und Entbeamtungen versprechen kaum Erfolg.

I. Wirtschaftskrise – Staatsverschuldung – Haushaltskrise

1. Der Weg der Krise von Banken zu Wirtschaft und öffentlichen Haushalten

Die schwere Störung des globalisierten Gefüges der Weltökonomie – Wirtschaftskrise genannt – erreicht in einem Dreisprung über die Staatsverschuldung den Staat in der Haushaltskrise, in einem vierten wird sie beim Steuerbürger sein. Dass die Kreditketten weltweit reißen könnten, war schon vor Jahrzehnten eine Horrorvision für Ökonomen – nun wurde es erlebt. Eine ökonomische Selbstverständlichkeit ist es, dass dann die Wirkungen alsbald auf die gesamte, vor allem aber auf die produzierende Wirtschaft durchschlagen – sie lief ab über die Transmission von Krediten zu Investitionen, die so perfekt zu funktionieren schien, dass die Eigenkapitaldecke der privaten Unternehmen immer dünner wurde; schon vom Beginn der Krise an wurde dies in allen Volkswirtschaften gesehen. Dass jener aber der drive innewohnen würde, so-gleich im dritten Sprung den Staat zu erreichen, in seine Haushaltshände die gerissenen Finanzketten zu legen, das dämmerte den „unverantwortlichen Verantwortlichen“ bald, und sie rückt sofort aus mit Unvorstellbarem: nicht Panzerarmeen, sondern beruhigenden Goldtransporten, jedenfalls mit Transferversprechen, mit Blankowechsels auf staatliche Bonität.¹ Neue Schuldenbremsen² – die alten (Art. 115 GG)³ hatten seit langem fast jeden Druck verloren – sollten wenigstens staatliche Kreditwürdigkeit sichern, eine Talfahrt in den Abgrund bremsen. Doch wie brüchig auch Staatsbonität geworden war – in den Vereinigten Staaten mit ihren (drohenden) Kommunal- und Staatspleiten war sie es immer – zeigten die nicht nur geografisch amerika-nächsten Europäer: Island und Irland. Gegen einen dritten Sprung der vernichtenden Flut zum Staat helfen nicht mehr tiefgründige Überlegungen zu möglichen oder unmöglichen Staatskonkursen⁴ im Öffentlichen Recht, sie sind längst über- oder unterpült. Der Staat sitzt nun mit all seinen Bürgern in einem engen Rettungsboot auf stürmischer See. Ganz nah bei ihm hocken seine Beamten, ihm – wieder einmal – in Treue fest verbunden, in ihrem beamtenrechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Art. 33 Abs. 4 GG).⁵ Und zu retten gibt es wirklich etwas: den Staat und mit ihm die Beamten(-verhältnisse).⁶

2. Die Beamten als Einsparpotential – eine alte Geschichte

Da heißt es nun sparen, wahrhaft gigantische Staatsschulden bedienen, abzahlen. Die erstaunlich plötzliche Wiederentdeckung des Keynesianismus, bis hin zu konsumverliebter Nachfrageökonomie – gestern noch allen seriösen Ökonomen ein Greuel – wird nicht „alles richten“, bald jedenfalls ihre alte Gefährtin rufen: die Sparsamkeit. Sie kommt wohlgerüstet im engen Wams der Beamten – und zu ihnen. Traumatisiert durch liberale Beamtschelte versuchen Politiker und Beamtenverbände, unterstützt von Rechnungshöfen, seit Generationen in wahrhaft beamtlicher Sorgfalt gegenzusteuern. Verwaltungsreformen ohne Zahl⁷, realisiert oder verschüttet in Bibliotheken, haben viel guten Willen der Beamten gezeigt und manch schlechtes Gewissen schlecht beruhigt. Der Beamtenkritik aber lieferten sie immer ein Argument: Im Beamtenbereich – da ist doch noch Sparpotential. Jede Verwaltungsreform war ein virtuelles Einsparungsprogramm, oder wurde zumindest so verstanden. Jetzt ist die Situation da

In welcher kurzer Zeit und mit welcher Intensität die Wirtschaftskrise den Beamten und ihren Verbänden gefährlich werden kann, haben viele noch längst nicht erkannt. Den beamteten Staatsdienern werfen die wirtschaftlichen Probleme noch keinen Schatten, viele sonnen sich sogar im Sozialneid entlassener oder kurzarbeitender Arbeitnehmer. Doch die Verdüsterung kündigt sich schon an und ist seit langem vorbereitet. Immer stärker werdende liberale politische Kräfte, irgendwie und irgendwo in allen Parteien, längst haben sie Bürgerentlastung mit Staatssparen im Geist der Bürger untrennbar verknüpft. Die hohe Personallastquote der öffentlichen Haushalte⁸, verbunden

- 1) Vgl. Konjunkturpaket I, BGBl. I 2008, S. 2896; Konjunkturpaket II, BGBl. I, 2009, S. 416.
- 2) Eine neue „Schuldenbremse“ soll gesetzlich vorgesehen werden. Vgl. Bekanntgabe BMF vom 11.03.2009 auf: www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/120_Schuldenbremse_kommt.html.
- 3) Dazu für viele *Wendt*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Aufl. 2005, Art. 115, Rn. 28 ff.
- 4) Vgl. zu den Lehren über den „Staatskonkurs“ und den „unendlich reichen Staat“ *Leisner, A.*, Leistungsfähigkeit des Staates als Verfassungsprinzip. Grenzen der Staatsleistungen 1998, S. 47 ff., 61 ff.
- 5) S. für viele die Überblicke über das „Treueverhältnis“ bei *Battis*, Bundesbeamtengesetz, 3. Aufl. 2004, § 2 Rn. 4 ff.; *Pieper*, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 33 Rn. 89 f.
- 6) Zu ihrem gemeinsamen Untergang *Leisner, A.* Leistungsfähigkeit des Staates als Verfassungsprinzip. Grenzen der Staatsleistungen 1998, S. 47 ff., 61 ff.
- 7) Zu den „Verwaltungsreformen“ vgl. aus letzter Zeit *Weidmann*, VR 1999, S. 96 ff.; *Schliensky*, VerwArch 2008, S. 313 ff.; *Höfling/Engels*, NVwZ 2008, S. 1168 ff.
- 8) Die Personallastquote der öffentlichen Haushalte weist einen erheblichen Beamtenanteil auf, vgl. BMI, Der öffentliche Dienst in Deutschland – ein Überblick, 2007. Bereits im Zug der Dienstrechtsreform 1997 zeigte sich das beamtenrechtliche Belastungspotenzial vor allem bei den Versorgungslasten, s. dazu m. Nachw. *Tiedemann*, in: Schütz/Maiwald, Beamtenrecht, Teil A, Rn. 17, Stand 11/08.