

# Asymmetrische Personalführung im öffentlichen Dienst\*

## Anmerkungen zur vorläufigen Verteidigung des Vollzeitbeamten

Prof. Dr. Hinnerk Wißmann\*

*Der Anspruch auf ein volles Dienstdeputat, der traditionell mit dem Beamtenstatus verbunden ist, wird als verfassungsrechtlich geschützter „hergebrachter Grundsatz“ von der Rechtsprechung gegenüber Reformbemühungen strikt verteidigt. In beamtenrechtlich bewegten Zeiten verstärkt das eindimensionale Verbot jeder Differenzierung bestehende Asymmetrien im Beamtenrecht – und schwächt so entgegen dem ersten Eindruck das Personalkonzept „Berufsbeamtentum“ letztlich als allgemeines Modell für den öffentlichen Dienst.*

### I. Einleitung

Der Zweite Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat mit Urteil vom 17.06.2010 die beamtenrechtliche Zwangsteilzeit (erneut) verworfen und dem Kläger, einem Lehrer aus Brandenburg, rückwirkend für einen Zeitraum von sechs Jahren einen Leistungsanspruch auf volle Alimentation zugebilligt.<sup>1</sup> Damit bleibt es dabei, dass – wie schon bisher von Bundesverwaltungsgericht<sup>2</sup> und Bundesverfassungsgericht<sup>3</sup> judiziert – der Anspruch auf Vollbeschäftigung zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinn des Art. 33 Abs. 5 GG zählt. Geklärt wird in der Entscheidung in neuer Deutlichkeit, dass die Ernennung in ein Beamtenverhältnis mit gleichzeitiger Teilzeitanordnung selbst dann, wenn beides in einer gemeinsamen Urkunde erfolgt, nicht etwa zur Gesamtnichtigkeit des Vorgangs führt.<sup>4</sup> Vielmehr könne zwischen der eigentlichen Ernennung und der Anordnung der Teilzeit unterschieden werden. Letztere wäre isoliert anzugreifen und hier aufzuheben. Im Übrigen stünde dem Leistungsanspruch des Klägers auf volle Alimentation nicht entgegen, dass für den entsprechenden Zeitraum keine volle Dienst-Leistung vorläge.

In beamtenrechtlich bewegten Zeiten<sup>5</sup> könnte diese Entscheidung schnell übergangen werden: Sie geriert sich nicht als Revolution, nicht einmal als Neuerung, sondern nur als notwendige Konsequenz bekannter Grundsätze. Bei näherer Überlegung erweist sich freilich, dass mit dem gesamten Vorgang geradezu ein Menetekel für den Zustand des Beamtenrechts vorliegt: Der Status der Beamten wird in seinen Rechten und Pflichten oft nur noch formelhaft und nicht mehr ernsthaft-skrupulös von seiner *Funktion* her begründet, welche die *Gesetz- und Rechtmäßigkeit der Verwaltung durch die persönliche Unabhängigkeit des Amtswalters* sichern will. Statt dessen herrschen in der Praxis kurzfristige Allianzen vor, welche die fundamentalen Anfragen an dieses Konzept ausblenden, die sich durch die Europäisierung bzw. den Rechtsvergleich wie auch durch die Ökonomisierung der öffentlichen Verwaltung ergeben: *Gesetzgeber* und *Dienstherren* setzen Massenverbeamtungen ein, um (zum Schaden der Sozialversicherungssysteme) kurzfristig Einsparungen zu erzielen bzw. in einem ressourcenfressenden Wettbewerb Personal zu rekrutieren, angepasst daran erheischen die *Berufsverbände* oftmals zunächst die Befriedigung partikularer Interessen. Und auch die *Gerichte* vermischen durch die scheinpräzise Betonierung überkommener Dogmatik alte Regeln und neue Sachlagen (wobei sich das Bundesverwaltungsgericht zusätzlich auch noch institutionell Kontrollbefugnisse gegenüber dem Parlamentsgesetzgeber anmaßt, die ihm nicht zukommen). In der Summe ist mit Beamten zunehmend nur noch eine „asymmetrische Personalführung“

möglich, in der Rechte und Pflichten nicht mehr angemessen verteilt sind. Man sollte sich nicht täuschen: Mit solchen Erfolgen siegen sich die „hergebrachten Grundsätze“ zu Tode. Sie führen das Beamtenrecht in eine Sackgasse und schwächen es als Personalkonzept in der immerwährenden Reform der Öffentlichen Verwaltung.

### II. Rekonstruktion

#### 1. Vorgeschichte

##### a) Antragslose Teilzeit als Reformelement des Beamtenrechts

Bundes- und Landesgesetzgeber haben in den 1990er Jahren versucht, die beamtenrechtliche Teilzeitbeschäftigung wegen der demographischen Entwicklung (insbesondere in den Neuen Ländern) und dem Bewerberüberhang für bestimmte Sektoren des öffentlichen Dienstes (insbesondere im Lehrerbereich) mit dem neuen Modell der sogenannten „antragslosen Teilzeitbeschäftigung“ vom Privileg der Teilbeurlaubung in ein Instrument der Personalsteuerung umzuformen.<sup>6</sup> Innerhalb kurzer Frist wurden in elf Bundesländern die beamtenrechtlichen Regelungen entsprechend angepasst, als Grundlage diente eine relativ offen formulierte Regelung im § 44a BRRG von 1997.<sup>7</sup>

\*) Ich danke meinem Assistenten Herrn wiss. Mit. *David Heuer* für die Unterstützung bei der Vorbereitung des Beitrags.

- 1) BVerwG, Urteil vom 17.6.2010 – 2 C 86.08 = ZBR 2011, 197.
- 2) BVerwGE 82, 196 = ZBR 1989, 338; 110, 363 = ZBR 2000, 209.
- 3) BVerfGE 119, 247 = ZBR 2007, 381.
- 4) So aber die Vorinstanz OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 13.11.2008 – 4 B 20.08 (unveröffentlicht).
- 5) Vgl. zum Abschied von der Ämterstabilität im Konkurrentenverfahren BVerwG, Urteil vom 04.11.2010 – 2 C 16.09; zur Reform des Beamtenrechts im Zuge der Föderalismusreform etwa unter den Stichworten Einheitslaufbahn, Führungsämter auf Zeit und Leistungszulagen das Dienstrechtsreformgesetz für Bayern vom 5.8.2010 (BayGVBl. S. 410 ff.); zum Missbrauch des Beamtentums als Versorgungswesen für Sonderverträge bei der Bundesagentur für Arbeit nach einem (unveröffentlichten) Bericht des Bundesrechnungshofes vom Juni 2010, Süddeutsche Zeitung vom 19.5.2010, S. 19; zur Unzulässigkeit disziplinarrechtlicher Ahndung eines Streiks bei Beamten im nichthoheitlichen Bereich (Lehrer) wegen Verstoßes gegen die völkerrechtliche Gewährleistung der Koalitionsfreiheit, VG Düsseldorf, Urteil vom 15.12.2010 – 31 K 3904/10.O. Allgemeiner Überblick bei *Vofbkühle*, Personal, Grundlagen des Verwaltungsrechts III, 2009, § 43, Rn. 56 ff., 113 ff.
- 6) Einen kurzen Überblick über die Entwicklung gibt BVerfGE 119, 247 (248 ff.).
- 7) „Teilzeitbeschäftigung für Beamte ist durch Gesetz zu regeln.“, § 44a BRRG (BGBl. 1997 I, S. 322). Regelungen der Bundesländer in chronologischer Reihenfolge: Saarland, § 87b Saarl. BG a. F. (Saarl. Abl. 1997, S. 618); Sachsen-Anhalt, § 72d BG S-A a. F. (GVBl. LSA 1997, S. 911); Hessen, § 85c Hess. BG a. F. (Hess. GVBl. 1997, S. 206); Niedersachsen, § 80c Nds. BG a. F. (Nds. GVBl. 1997, S. 531); Bremen, § 71f Brem. BG a. F. (Brem. GBl. 1998, S. 256); Hamburg, § 76b Abs. 1 LBG Hmb a. F. (HmbGVBl. 1999, S. 96); Thüringen, § 76a Thür. BG a. F. (Thür. GVBl. 1998, 249); Nordrhein-Westfalen, § 78c Abs. 1 LBG NRW a. F. (GVBl. NRW 1999, S. 151); Berlin, § 35b LBG Bln. a. F. (Bln. GVBl. 1999, S. 424); Sachsen, § 143b SächsBG a. F. (SächsGVBl. 1999, S. 125); Brandenburg, § 39a, b Abs. 1 LBG Brbg. a. F. (GVBl. Bbg. 1999, S. 459).