

Aktuelle Dienstrechtsreformen in Europa – Deutschland im Kontext europäischer Entwicklung

Vorreiter und/oder Bremser?

Prof. Dr. Christoph Demmke

Empirische Daten über die Entwicklung des Beamtenrechts in Europa sind entweder nicht verfügbar oder beruhen auf unterschiedlichen Definitionen. Eine wesentliche Ursache ist die Tatsache, dass sich das Dienstrecht dem Einfluss des Europarechts weitestgehend entzieht. Diese Abhandlung diskutiert die Entwicklungen des europäischen Beamtenrechts auf der Basis zweier europaweiter empirischer Untersuchungen, die der Verfasser für die EU-Mitgliedstaaten sowie die Europäische Kommission zwischen 2008 und 2012 durchgeführt hat. Ein besonderes Interesse in dieser praxisorientierten Analyse gilt der Frage, wie sich das deutsche Beamtenrecht in einem europäischen Vergleich entwickelt. Welche nationalen und europäischen Entwicklungen sind vergleichbar? Wo gibt es Unterschiede? Und wie entwickelt sich die Zukunft des europäischen Beamtenrechts? Diskutiert werden ausgewählte Aspekte wie zum Beispiel das Statusrecht, das Laufbahnrecht, das Besoldungsrecht, strukturelle Fragen sowie das Lebenszeitprinzip.

I. Einführung

Das Auftauchen von Beamtensystemen im 19. Jahrhundert symbolisiert einen Rationalisierungsschub der Moderne und der Aufklärung und zugleich eine kritische Positionierung im Verhältnis zur politischen Macht und zur Monarchie. Folglich wurden diese Systeme als depersonalisierte und standardisierte Systeme konzipiert, die keinem partikularen Interesse, sondern vor allem dem Recht und dem Staat dienen sollten.

Auch heute haben sich die wichtigsten Ziele der Verwaltung zwar ausdifferenziert, aber im Schwerpunkt nicht verändert: die Beschäftigten sind an die Demokratie und das Recht gebunden. Gesetzesvorrang ohne Ansehen der Person oder Klientel und ohne Bevorzugung individueller Interessen sind zeitlose Aufgaben der (staatlichen) Verwaltung. Gewissermaßen sind alle neuen Ziele der Verwaltung, zum Beispiel die Erfüllung von Bürgerinteressen, Zusatzziele, aber keine Alternativziele. Damit besteht weiterhin eine kritische Positionierung der Verwaltung im Verhältnis zur politischen Macht, aber auch zu den Individualinteressen. Hingegen haben sich der Begriff und die Struktur des Staates geändert, die Anforderungshaltung sowie die Werte der Bürger und die Formen der staatlichen Leistungsbringung.

Nur der öffentlich-rechtliche Status als Rechtsverhältnis widersteht – trotz aller Reformen – zumindest auf den ersten Blick allen Veränderungen. Bis auf das Vereinigte Königreich und die Tschechische Republik¹ beschäftigen alle Mitgliedstaaten der EU „Beamte“. Hingegen wird der Beamtenstatus zunehmend seiner rechtsphilosophischen und inhaltlichen Substanz beraubt.

In der Philosophie des Rechts definierte Hegel den Status des Beamten mit größter Sorgfalt: „Der Staatsdienst fordert vielmehr die Aufopferung selbständiger und beliebiger Befriedigung subjektiver Zwecke und gibt eben damit das Recht, sie in der pflichtmäßigen Leistung, aber nur in ihr zu finden. (...) Das Amtsverhältnis ist gleichfalls kein Vertragsverhältnis (§ 75),

obgleich ein gedoppeltes Einwilligen und ein Leisten von beiden Seiten vorhanden ist. Der Bedienstete ist nicht für eine einzelne zufällige Dienstleistung berufen wie der Mandatarius, sondern legt das Hauptinteresse seiner geistigen und besonderen Existenz in dies Verhältnis. (...) In der allgemeinen Staatsgewalt finden die mit seinen [des Staats] Geschäften Beauftragten Schutz gegen die andere subjektive Seite, gegen die Privatleidenschaften der Regierten, deren Privatinteresse usw. durch das Geltendmachen des Allgemeinen dagegen beleidigt wird“².

Mittlerweile wird in den meisten Mitgliedstaaten der Beamtenstatus³ als eine gesellschaftliche oder wirtschaftliche Stellung bezeichnet. Der Status wird so klar wie banal definiert: Der Beamte ist ein Arbeitnehmer mit öffentlich-rechtlichem Status und einer spezifischen Berufsethik. Auch inhaltlich haben sich die europäischen Beamtensysteme grundlegend geändert, da (weitestgehend) Einigkeit über die Defizite klassischer bürokratischer Beamtensysteme besteht: eine mangelnde Flexibilität innerhalb der Organisation (sowie zwischen den Laufbahnen), ein standardisiertes Gleichheits- und Fairnessverständnis anstatt individueller Leistungsorientierung, eine zu starke Verrechtlichung, insbesondere im Bereich des Personalmanagements, zu wenig Durchlässigkeit zwischen dem staatlichen und dem privaten Bereich, eine dominante Staats- anstatt Bürgerorientierung, Formalismus statt Transparenz sowie hierarchische Organisationsstrukturen anstatt motivierende Eigenverantwortlichkeit. Zudem wird zunehmend bezweifelt, ob klassische Laufbahnsysteme tatsächlich „korruptionsfreier“ und weniger politisiert als andere Organisationsmodelle sind.

Bereits in den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts hat daher eine Reformbewegung eingesetzt, die noch immer nicht zu einem Abschluss gekommen. Seit dem Fulton Report in Großbritannien im Jahre 1968, der sogenannten „Normalisierungspolitik“ in den Niederlanden (seit 1982 und zuletzt wieder seit 2011), der „Angleichungspolitik“ in der schwedischen (seit den achtziger Jahren), italienischen (seit 1993), dänischen (seit den neunziger Jahren) und österreichischen (seit 2001) Verwaltung ist kaum ein Jahr vergangen, in dem nicht zumindest ein EU-Mitgliedstaat das Dienstrecht der öffentlichen Beschäftigten einer grundlegenden Reform unterzogen hat. In Zentral- und Osteuropa sowie auf dem Balkan befinden sich fast alle Systeme seit 1989 in einem ständigen Umbruch. Erst kürzlich wurde im Jahre 2009 mit dem Inkrafttreten eines neuen Beamtengesetzes in Portugal das Beamtenrecht einer Totalrevision unterzogen. In Irland hat es mit dem Croke-Park Agreement eine erhebliche Strukturveränderung, mit Ausnahme der Beibehaltung des Lebenszeitprinzips, für Beamte gegeben. Die Zukunft der spanischen und griechischen Beamtensysteme sind gegenwärtig noch völlig unklar.

1) Hegel, Werke. Band 7, Grundlinien der Philosophie des Rechts, Frankfurt a. M. 1979, § 294.

2) Ibid.

3) Zur Definition des Status noch immer maßgeblich Summer, Beiträge zum Beamtenrecht, 2007.