



Der Funktionsvorbehalt für das Berufsbeamtentum – Deutungen und Entwicklungen des Art. 33 Absatz 4 GG

Dr. Stefan Werres, Mag. rer. publ.*

Von allen Vorschriften des Grundgesetzes mit unmittelbarem Bezug zur Staatsorganisation und Staatsverwaltung dürfte – ohne insoweit auf empirische Erkenntnisse zurückgreifen zu können – die Vorschrift des Art. 33 Absatz 4 GG diejenige sein, deren ursprüngliche Regelungsintention sich am meisten von der Staats- und Verwaltungswirklichkeit entfernt hat. Bereits ein Blick in öffentlich zugängliche Organisationspläne der Bundesregierung erhellt, wie es in Teilen um den Funktionsvorbehalt in der Verfassungswirklichkeit bestellt ist:

I. Einleitung

So werden teilweise auf Leitungsebene nicht Beamte, sondern ausschließlich vertraglich gebundenes Personal eingestellt. In Kernbereichen staatlicher Tätigkeit, wie beispielsweise der „Öffentlichen Sicherheit“ oder Polizeidiensten, finden sich Tarifbeschäftigte im höheren Dienst. Gründe für diese Entfremdung dürften keineswegs einfach auszumachen sein. Eine Monokausalität in den grassierenden haushalterischen Sparzwängen zu sehen liegt zwar nahe, dürfte jedoch keineswegs zwingend sein. Reine haushalterische Erwägungen können insbesondere dort nicht allein ausschlaggebend sein, wo dem nicht-verbeamteten Personal gleichsam durch Vertrag beamtengleiche Rechte (wie Beihilfe, Versorgung etc.) eingeräumt und garantiert werden. Festzuhalten bleibt jedoch, dass in Anbetracht eines stetig wachsenden Konsolidierungsdrucks der öffentlichen Haushalte insbesondere in den letzten Jahren verstärkt angezweifelt wurde, ob die Verwirklichung der mit der institutionellen Garantie des Art. 33 GG verfolgten Zwecke ein Alleinstellungsmerkmal des Berufsbeamtentums sein muss. In diesem Zuge wurden zunehmend Überlegungen angestellt und teilweise umgesetzt, originäre Aufgabengebiete des Berufsbeamtentums an Tarifbeschäftigte abzutreten.

Auf alle Fallgestaltungen und Motivationen einzugehen, würde den vorliegenden Rahmen sprengen. Gesichert erscheint jedenfalls, dass es neben fiskalischen auch gleichsam sozio-kulturelle Tendenzen gibt, die das Berufsbeamtentum selbst in angestammten Kernbereichen der Staatsverwaltung vor große Herausforderungen stellen.

Zu dem zuvor genannten Befund kommt erschwerend hinzu, dass das Beamtentum längst seinen ursprünglichen Charakter als letztes Residuum ausschließlich nationaler Rechtssetzung und Rechtsauslegung eingebüßt hat. Wichtige Impulse für die Fortentwicklung des Berufsbeamtentums in Deutschland werden mittlerweile jenseits der Erkenntnisse bundesrepublikanischer Verfassungs- und Rechtsprechungsorgane gewonnen. Zu nennen ist hier der Gerichtshof der Europäischen Union sowie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Dass sich vor diesem Hintergrund nicht nur der Funktionsvorbehalt, sondern letztlich das Berufsbeamtentum als Institution zunehmend kritischen Fragen ausgesetzt sieht, verwundert daher nicht.

Der vorliegende Beitrag versucht, anhand der einzelnen Merkmale des Art. 33 Absatz 4 GG und der dazu ergangenen neueren Rechtsprechung den Funktionsvorbehalt in seinen einzelnen rechtlichen Facetten zu deuten und neuere Entwicklungstendenzen bei der Exegese der Vorschrift aufzuzeigen.

II. Die Zweckbestimmung des Art. 33 Abs. 4 GG

Gemäß Art. 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe im Regelfall den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Die Vorschrift statuiert damit einen Funktionsvorbehalt zugunsten des Berufsbeamtentums hinsichtlich der Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse. Zugleich nimmt sie damit eine Zweiteilung des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik in Beamte einerseits und auf (tarif-)vertraglicher Grundlage angestellten Bediensteten andererseits vor. Im Zusammenwirken mit Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet der Funktionsvorbehalt eine institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums, die seiner vollständigen Abschaffung bzw. einer wesentlichen organisatorischen oder rechtlichen Änderung prinzipiell entgegensteht.

Art. 33 Abs. 4 GG steht als Organisationsvorschrift in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang mit den sich aus Art. 20 Abs. 3 GG ergebenden spezifischen Anforderungen an ein Staatsdienertum. Die im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsätze des Gewaltmonopols, der strikten Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz sowie der Gewaltentrennung bedürfen in personeller Hinsicht der Umsetzung durch ein in besonderer Weise verpflichtetes und qualifiziertes Staatsdienertum. An dieser Stelle setzt Art. 33 Abs. 4 GG als eine der konstituierenden Vorschriften für das Berufsbeamtentum grundgesetzlicher Prägung an. Es sichert die Einhaltung der rechtsstaatlichen Prinzipien, indem es die für den rechtsstaatlichen Vollzug wesentlichen Funktionsbereiche Beschäftigten überträgt, denen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben insbesondere die Einhaltung folgender Maßstäbe zugetraut wird:

- Gesetzmäßigkeit,
- Effektivität und Nachhaltigkeit,
- Kontinuität,
- Unabhängigkeit und
- Neutralität.

Vor dem zuvor geschilderten Hintergrund verfolgt Art. 33 Abs. 4 GG den Zweck, den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und das staatliche Gewaltmonopol insoweit abzusichern, als der Einsatz von Berufsbeamten auf Grund der besonderen Pflichtenstellung gegenüber ihren Dienstherrn bei der Wahrnehmung von hoheitlichen Befugnissen gegenüber dem Bürger die Einhaltung der rechtstaatlich gebotenen Verfahren und die Wahrung der Grundrechte in besonderer Weise garantiert.

*) Der Beitrag wurde ausschließlich in der Funktion des Autors als Lehrbeauftragter der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer verfasst und gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.