



Sandra Zeh

Berufsbeamtentum und Leistungsgesellschaft



PETER LANG

§ 1 Einleitung

A. Zeit des Wandels

Immer mehr staatliche Aufgaben werden privatisiert oder teilprivatisiert.

Beispiele bilden die zahlreichen Gründungen von gGmbHs und Anstalten öffentlichen Rechts.¹

Ferner rücken Public Private Partnerships (PPP)² mehr und mehr in den Fokus. Ein bekanntes Beispiel hierfür ist das Toll-Collect-Projekt. Die Bundesregierung und das Toll-Collect-Konsortium schlossen hier eine Public Private Partnership zur Realisierung der Lkw-Maut.³

Weiter als die Public Private Partnerships geht die Privatisierung der staatlichen Infrastruktur. Ein aktuelles Beispiel aus diesem Bereich ist der Börsengang der Deutschen Bahn.⁴

Die Zielsetzung richtet sich bei der Privatisierung wie auch bei der Teilprivatisierung meistens auf ein wirtschaftlicheres Arbeiten.⁵

B. Reformen

Korrespondierend zu der Privatisierung der staatlichen Aufgaben, finden sich zahlreiche Bemühungen um eine Reformierung des Beamtentums.

Angestoßen werden diese Reformbemühungen von Vorwürfen, die allenthalben gegenüber dem Beamtentum erhoben werden und oft in der Forderung nach

1 *Sundermann*, Frankfurter Rundschau vom 06.08.05, Bl.39; *Clemens*, Süddeutsche Zeitung vom 09.02.06, München-Land-Nord Bl. R1.

2 Unter Public Private Partnerships sind Bündnisse des Bundes, der Länder oder der Gemeinden mit privaten Firmen zu verstehen, wobei von den privaten Firmen dann Aufgaben übernommen werden, die ansonsten von Bund, Ländern oder Gemeinden hätten ausgeführt werden müssen. Bund, Länder und Gemeinden treten dabei als Auftraggeber in Erscheinung und können dementsprechend Vorgaben für die Erfüllung der Aufgaben machen.

3 *Verbeet*, Der Spiegel vom 21.08.06, S.40ff.

4 *Esser*, Frankfurter Rundschau vom 08.09.06, Bl.35.

5 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote; *Sundermann*, Frankfurter Rundschau vom 06.08.05, Bl.39.

der Abschaffung des Beamtentums gipfeln.⁶ So wird vorgebracht, Beamte würden ihre Aufgaben oft nicht in befriedigender Weise ausführen. Trotz vielfacher Bemühungen um die Modernisierung würden viele Leistungen für die Gesellschaft nicht in der nötigen und möglichen Qualität erbracht. Die Verwaltung würde auch zu umständlich arbeiten, weil sie zu stark regel- und zu wenig ergebnisorientiert sei. Viele Strukturen seien verkrustet; sowohl Organisation und Verfahrensweise wie das Personalrecht seien in vielerlei Hinsicht veraltet.⁷ Insgesamt würden die Beamten zu wenig leistungsorientiert arbeiten.

I. Reformgeschichte

Kein Wunder also, dass das Beamtentum bereits des Öfteren im Blickpunkt des Interesses von Reformbemühungen gestanden hat.

So hatte sich der 39. Deutsche Juristentag im Jahre 1951 mit der Reform des Beamtenrechts befasst. Gegenstand waren hierbei Überlegungen inwieweit Art. 33 V GG eine Reform des Beamtenrechts zulässt.⁸

Um die Frage der Existenzberechtigung des Beamtentums ging es auf dem 48. Deutschen Juristentag im Jahre 1970.⁹ Im Dezember des gleichen Jahres wurde durch den Deutschen Bundestag eine Reformkommission mit dem Ziel, Stellung und Aufgaben des öffentlichen Dienstes in Staat und Gesellschaft von heute zu untersuchen, gegründet. Darüber hinaus sollte die Kommission Vorschläge für eine zeitgemäße Weiterentwicklung eines modernen öffentlichen Dienstes erarbeiten.¹⁰

Die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts von 1973 lieferte eine Vielzahl von Ansätzen zur ganzheitlichen Überarbeitung und Modernisieren des öffentlichen Dienstes, die auch zu großen Teilen umgesetzt wurden. 30 Jahre später präsentierte die Bull Kommission erneut Vorschläge zu ei-

⁶ *Paulus*, Focus 04.11.2002, S.52.

⁷ *Bull*, DÖV 2004, 155 (158ff.); Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“, Januar 2003, S.38f., abrufbar unter www.im.nrw.de/pub/pdf/berrk/pdf.

⁸ *Hattenhauer*, Geschichte des Beamtentums, S.525.

⁹ Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote.

¹⁰ A.a.O., S.529.

ner ganzheitlichen Reform des öffentlichen Dienstes, welche jedoch mit weit wesentlicheren Einschnitten im Bereich des Beamtentums einhergingen.¹¹

II. Dienstrechtsneuorganisationsgesetz

Aktuell ergeben sich Reformen bzgl. der Bundesbeamten aus dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG) vom 05.02.2009.¹² Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz soll die Weichen für eine leistungsstarke, zukunftsgerichtete Bundesverwaltung stellen.¹³ Neu geregelt werden dabei u.a. die Bereiche des Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrechts. Im Bereich des Besoldungsrechts wird das bisherige auf dem Besoldungsdienstalter beruhende System durch ein auf Erfahrungszeiten beruhendes System abgelöst. Die verbrachte Dienstzeit gilt jedoch nur dann als Erfahrungszeit, wenn der Bundesbeamte anforderungsgerechte Leistungen erbracht hat. Die Feststellung, ob die Leistung anforderungsgerecht war, erfolgt auf der Grundlage einer maximal 12 Monate alten Leistungseinschätzung.¹⁴ Änderungen im Rahmen der Vergabe von Leistungsprämien und Leistungszulagen werden zunächst nicht vorgenommen.¹⁵

III. Beamtenstatusgesetz

Weitere Reformen ergeben sich im Hinblick auf die Statusrechte der Beamten aus dem Beamtenstatusgesetz. Das Bundesinnenministerium hat als Reaktion auf die Föderalismusreform den Gesetzentwurf für das Beamtenstatusgesetz (BeamStG) erarbeitet,¹⁶ welcher am 25.10.2006 von der Bundesregierung als Gesetzentwurf zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern beschlossen wurde.¹⁷ Am 01.04.2009 wird das Beamtenstatusgesetz vom 17.06.2008 in Kraft treten und das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) in vielen Punkten ablösen.¹⁸ In dem Beamtenstatusgesetz geht es um

11 Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“, Januar 2003, www.im.nrw.de/pub/pdf/berrk/pdf, Stand: 21.04.2006.

12 BGBl. I S.160.

13 www.bmi.de, Stand: 24.03.2009.

14 § 27 BBesG i.d.F.v. Art. 2 DNeuG.

15 § 27 BBesG i.d.F.v. Art. 2 DNeuG.

16 www.bmi.bund.de, Stand: 21.04.2007.

17 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote.

18 BGBl. I S.1010.

die Umsetzung der Grenzziehung zwischen Bundes- und Länderkompetenzen, wie sie sich aus der Föderalismusreform ergeben und in deren Zusammenhang auch die Statusrechte der Beamten relevant werden. Dies wurde notwendig, da entsprechend der Föderalismusreform der Bund für die Statusrechte der Beamten zuständig ist. In der Kompetenz der Länder hingegen die Laufbahn, die Besoldung und die Versorgung der Beamten liegen. Das Beamtenstatusgesetz soll vor diesem Hintergrund, in dem es den Status des Berufsbeamten regelt, zusammen mit Art. 33 V GG die notwendige Einheitlichkeit des öffentlichen Dienstes garantieren und gleichzeitig die Statusrechte der Berufsbeamten modernisieren.¹⁹ Insgesamt steht das Beamtenstatusgesetz im Kontext des Konzepts „moderne Verwaltung“, welches u.a. zum Ziel hat, die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zu steigern.

IV. Strukturreformgesetz

Im Kontext der Bemühungen um eine Steigerung der Leistung der Verwaltung ist ebenfalls das Strukturreformgesetz zu sehen. Das Strukturreformgesetz wurde im Juni 2005 durch das Bundeskabinett beschlossen. Entwickelt wurde das Gesetz durch das Bundesministerium des Inneren auf der Basis des durch den damaligen Bundesinnenminister Schily, des Vorsitzenden des Deutschen Beamtenbundes Hessen und dem Verdi-Vorsitzenden Bsirske im Oktober 2004 entworfenen Eckpunktepapiers zur Reform des Beamtenrechts in Absprache mit den Gewerkschaften.²⁰ Das BezStruktG²¹ als Bestandteil des Strukturreformgesetzes (Art. 3 StruktRefG) sieht eine teilweise Abkehr vom Senioritätsprinzip und eine stärkere Betonung der Funktions- und insbesondere der Leistungsorientierung vor.²² Das „neue“ Besoldungssystem soll sich an der individuellen Leistung sowie der tatsächlich wahrgenommenen Funktion orientieren und zugleich regional unterschiedlichen Verhältnissen des Arbeitsmarktes Rechnung tragen können.²³ Dabei soll sich die Besoldung aus drei verschiedenen Bestandteilen ergeben. Die Besoldung soll sich aus dem Basisgehalt, drei Erfahrungsstufen²⁴ und vier Leistungsstufen²⁵ zusammensetzen.

19 Vorblatt zum Entwurf des Beamtenstatusgesetzes, www.bmi.bund.de, Stand: 21.04.2007.

20 Blasius, FAZ 21.06.2005, Bl.1; Blasius, FAZ 06.06.2005, Bl.1.

21 Bezahlungsstrukturgesetz.

22 Kiedrowski, ZTR 2005, 451 (454).

23 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote.

24 Henneberger/Sudjana, ZBR 2006, 14 (20).

25 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote.

Die Bemessung des Basisgehalts erfolgt dabei auf der Grundlage der Anforderung der Funktion, die beim Eingangsamt einer Laufbahn abstrakt nach beruflichen Qualifikationserfordernissen bestimmt wird und sich im Übrigen nach dem verliehenen Amt richtet.²⁶ Differenziert ist das Basisgehalt in 25 Bezahlungsebenen.²⁷ Es entspricht in der jeweiligen Zuordnung den Grundgehaltssätzen der bisherigen Besoldungsgruppen A2 bis A16 und den festen Bezügen der Spitzenbeamten der Besoldungsordnung B.²⁸ Im Rahmen der ersten 15 Funktionsebenen erfolgt eine Differenzierung nach drei weiteren Erfahrungsstufen.²⁹ Das Basisgehalt erhöht sich in diesem Bereich in drei Stufen unter Berücksichtigung der hinzugewonnenen Erfahrung nach 5, 10 und 20 Jahren (Erfahrungsstufen).³⁰ Voraussetzung für den Anstieg in den Erfahrungsstufen ist jedoch, dass zwischen den jeweiligen Stufen eine Leistungsstufe festgelegt wurde.³¹ Die Leistungsvariablen sind in vier Stufen entsprechend dem Grad der individuellen Leistung aufgeteilt. Für normale Leistungen ist dabei die Stufe 2 vorgesehen.³² Die Leistungsstufe stellt keine zusätzliche Zahlung wie die bisherigen Leistungszulagen, Leistungsprämien oder das vorzeitige Aufrücken in den Leistungsstufen dar.³³ Vielmehr kann die Leistung des Einzelnen sein Einkommen in einer Bandbreite von langfristig 10% positiv oder negativ beeinflussen.³⁴ Ihre Vergabe baut auf der Leistungsbewertung auf und führt zu einer jährlichen Auszahlung.³⁵

Die Zukunft des Strukturreformgesetzes ist derzeit jedoch ungewiss. Das Strukturreformgesetz wurde dem Bundesrat am 23.09.2005 vorgelegt. Der Bundesrat hat das Gesetz allerdings unter Hinweis auf den entstehenden Mehraufwand an Arbeitskraft und finanziellen Mitteln zurückgewiesen.³⁶ Ob das Gesetz erneut in den Bundesrat eingebracht werden wird, ist nicht absehbar. Zumal derzeit auch nicht mehr darüber gesprochen wird, die zu geringe Leistung zu sanktionieren, wie es das Strukturreformgesetz vorsieht, sondern vielmehr von einer „On-top-Bezahlung“ die Rede ist. Durch eine „On-top-Bezahlung“ soll dann ein

26 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote; *Lorse*, VBIBW 2006, 81 (83); *Kiedrowski*, ZTR 2005, 451 (454).

27 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote.

28 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote.

29 Art. 3 § 14 Strukturreformgesetz; *Kiedrowski*, a.a.O., 451 (455).

30 *Lorse*, VBIBW 2006, 81 (83); *Henneberger/Sudjana*, ZBR 2006, 14 (20).

31 Art. 3 § 15 I Strukturreformgesetz; *Lorse*, a.a.O.; *Kiedrowski*, ZTR 2005, 451 (455).

32 Art. 3 § 15 Strukturreformgesetz; *Kiedrowski*, a.a.O.

33 *Lorse*, VBIBW 2006, 81 (83).

34 Siehe den Nachweis in der vorherigen Fußnote.

35 *Henneberger/Sudjana*, ZBR 2006, 14 (20).

36 *Bundesrat* vom 14.10.2005, www.bundesrat.de, Drucksache 615/05 (Beschluss).

Mehr an Leistung belohnt werden.³⁷ Ferner ist die erneute Einbringung des Strukturreformgesetzes fraglich, da der im November 2005 geschlossene Koalitionsvertrag zwischen der CDU/CSU-Fraktion und der SPD-Fraktion zwar eine Reformierung des Besoldungsrechts in Richtung der besseren Möglichkeit zur Würdigung der individuellen Leistung vorsieht, jedoch zur Prämisse der Reform macht, dass keine neue aufwendige Bürokratie entstehen darf.³⁸ Diese Prämisse scheint im Hinblick auf das Strukturreformgesetz nicht erfüllt.³⁹

V. Gesetzentwurf zur Reform des Beamtenrechts

Die Debatte um eine leistungsorientierte Besoldung ist jedoch, ungeachtet der jüngsten Tarifverhandlungen zum TV-L⁴⁰, nach wie vor aktuell. Dies zeigt sich einerseits an dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz⁴¹ andererseits an den Tarifverträgen, die für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene und auf Bundesebene abgeschlossen wurden. Diese sehen ein leistungsorientiertes Entgelt vor.

VI. Tarifvertragliche Regelungen

Zu nennen sind hier der TVöD (Kommunen), der TVöD (Bund) und der TV-L (Länder). Der Tarifvertrag Versorgungsbetriebe (TV-V)⁴² kann, da er bereits am 05.10.2000 geschlossen wurde und bereits zum 01.04.2002 in Kraft getreten ist, auf Grund der mangelnden Aktualität nicht als richtungweisend betrachtet werden. So sieht § 6 V 1 TV-V zwar die Zahlung von jederzeit widerruflichen Leistungszulagen für Leistungen vor, die hinsichtlich der Arbeitsquantität und der Arbeitsqualität erheblich über dem Durchschnitt der Leistungen, die normalerweise zu erwarten sind, liegen. Jedoch bleibt diese Regelung weit hinter den Vorstellungen einer leistungsorientierten Besoldung zurück. Richtungsweisend in diesem Sinne sind jedoch die Regelungen der Tarifverträge für den öffentlichen Dienst.

37 Heesen in Blasius, FAZ 15.08.2006, Bl.1.

38 Blasius, FAZ 06.01.2006, Bl.10.

39 Bundesrat vom 14.10.2005, www.bundesrat.de, Drucksache 615/05 (Beschluss).

40 www.verdi.de, Stand: 24.03.2009.

41 So wurde z.B. der Aufstieg in den Erfahrungsstufen an das Erbringen einer anforderungsgerechten Leistung geknüpft.

42 www.vka.de, Stand: 12.12.2006.

1. Kommunen

Am 13.09.05 wurde der TVöD (Kommunen)⁴³ geschlossen. Der TVöD trat am 01.10.05 in Kraft.

Neben verschiedenen Neuerungen führte der TVöD gem. § 18 TVöD zum 01.01.07 das leistungsbezogene Entgelt ein. Definiert wird das leistungsbezogene Entgelt gem. § 18 II 2 TVöD als variable und leistungsorientierte Bezahlung, die zusätzlich zu dem Tabellenentgelt gezahlt wird.

Die Finanzierung des leistungsbezogenen Entgelts erfolgt im Hinblick auf das Volumen von 1% durch Umwidmung von Teilen des früheren Weihnachts- und Urlaubsgeldes. Das anvisierte Gesamtvolumen von 8% soll in der Folge anteilig aus auslaufenden Besitzständen in pauschalierter Form und im Rahmen zukünftiger Tarifrunden bereitgestellt werden.⁴⁴

Das Leistungsentgelt kann gem. § 18 IV TVöD als Leistungsprämie, Erfolgsprämie oder Leistungszulage gezahlt werden. Eine Verbindung dieser drei Formen des Leistungsentgelts ist dabei möglich. Der Unterschied zwischen den verschiedenen Formen des Leistungsentgelts ergibt sich daraus, dass die Leistungsprämie in der Regel gem. § 18 IV 2 TVöD eine einmalige Zahlung ist, die nur an die Leistung des Beschäftigten anknüpft und nicht an einen wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens. Im Gegensatz hierzu wird die Erfolgsprämie gem. § 18 IV 3 TVöD in Abhängigkeit von einem wirtschaftlichen Erfolg gezahlt und die Leistungszulage gem. § 18 IV 4 TVöD ist eine zeitlich befristete, widerrufliche, in der Regel monatlich wiederkehrende Zahlung.

Zur Leistungsmessung, die die Grundlage für die Vergabe des Leistungsentgelts bildet, sieht § 18 V TVöD Zielvereinbarungen für die Vergabe von Leistungsprämien und Erfolgsprämien vor. Im Hinblick auf die Vergabe von Leistungszulagen wird die systematische Leistungsbewertung angedacht. Zu beachten ist jedoch, dass es dennoch möglich sein soll, die Vergabe von Leistungs- und Erfolgsprämien an die systematische Leistungsbewertung zu koppeln und umgekehrt die Vergabe von Leistungszulagen an das Instrument der Zielvereinbarung zu knüpfen.

2. Länder

Die Länder haben sich zunächst im Mai 2004 aus den Verhandlungen um den neuen Tarifvertrag, welche zwischen den Gewerkschaften auf der einen Seite

43 Alle angegebenen § ohne nähere Bezeichnung des TVöD, beziehen sich auf den TVöD für die Kommunen.

44 Niederschriftserklärung Satz 1 zu § 18 III TVöD.

und dem Bund, sowie der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeber auf der anderen Seite stattgefunden haben und letztlich in den TVöD Bund und den TVöD für die Kommunen mündeten, zurückgezogen.⁴⁵ Nunmehr ist jedoch rückwirkend zum 01.01.2007 der TV-L in Kraft getreten. Der TV-L enthielt eine dem TVöD für die Kommunen vergleichbare Regelung im Hinblick auf das leistungsbezogene Entgelt.⁴⁶ Jedoch wurde diese Regelung im Rahmen der Tarifrunde im Jahr 2009 wieder aufgehoben.⁴⁷

3. *Bund*⁴⁸

Ebenso wie der TVöD für die Kommunen wurde am 13.09.05 der TVöD (Bund) abgeschlossen. Der TVöD (Bund) trat am 01.10.05 in Kraft. § 18 TVöD (Bund) führt entsprechend dem TVöD für die Kommunen das Leistungsentgelt zum 01.01.07 ein. Die Strukturen des leistungsbezogenen Entgelts sind mit denen des TVöD für die Kommunen vergleichbar.

VII. Unterschiedliche Ausgangssituationen im Hinblick auf ein leistungsbezogenes Entgelt und eine leistungsbezogene Besoldung

Wenn auch der TVöD für die Einführung der leistungsbezogenen Besoldung als richtungsweisend angesehen werden kann, so existieren doch Unterschiede in der Ausgangssituation.

1. Finanzierung

Die Frage der Finanzierung stellt dabei ein wichtiges Problem dar.⁴⁹ Im Hinblick auf die Finanzierung besteht zwischen den Angestellten im öffentlichen Dienst und den Beamten ein wesentlicher Unterschied. Im Bereich der Beamten existieren nämlich die Sonderzahlungen – Weihnachts- und Urlaubsgeld – nicht mehr bzw. zur Zeit noch bezüglich des Weihnachtsgeldes in Höhe von ca. 30%. Es ist daher nicht möglich diese Zahlungen umzuwidmen und daraus die leistungsbe-

45 *Bsirske* in Stein, DVBl. 2006, 420 (421); *Dribbusch*, die tageszeitung vom 11.02.2005, S.6.

46 www.tarifunion.dbb.de, Stand: 30.03.2007.

47 www.verdi.de, Stand: 24.03.2009.

48 Im Gegensatz zum TVöD für die Kommunen war jedoch auf Bundesebene der Abschluss eines weiteren Tarifvertrages erforderlich. Der Leistungs-TV-Bund wurde am 25.08.06 unterzeichnet.

49 *Schünemann* in Stein, DVBl. 2006, 420 (420).

zogene Besoldung zu finanzieren. Die Abschaffung der Dienstaltersstufen bei Neueinstellungen und der Abbau des Verheiratenzuschlags, wie sie zur Finanzierung im Strukturreformgesetz vorgesehen sind⁵⁰, wurden vom Bundesrat bereits als nicht ausreichend gewertet, um eine kostenneutrale Finanzierung zu sichern.⁵¹

2. Erfahrungen

Hinzu kommt, dass die Beamten gegenüber den Angestellten im öffentlichen Dienst durch negative Erfahrungen mit der leistungsbezogenen Besoldung vorbelastet sind. So wurde in den 90er Jahren der Versuch unternommen für die Berufsbeamten die leistungsbezogene Besoldung einzuführen. Es sollten Leistungsprämien und Leistungszulagen eingeführt werden, welche aus einer gestreckten Dienstaltersstufe finanziert werden sollten. Explizit sollten also Mittel, die für die Besoldung ohnehin angefallen wären, durch Einsparung auf die Besoldung anderer mehr leistender Beamter umgeschichtet werden. Die Mittel aus der gestreckten Dienstaltersstufe waren dabei zweckgebunden für die Finanzierung der Leistungsprämien und der Leistungszulagen. Jedoch wurden die eingesparten zweckgebundenen Besoldungsbestandteile nicht in Gestalt von Leistungsprämien oder Leistungszulagen an die Beamten ausgeschüttet. Vielmehr wurden diese Mittel entgegen den Vorgaben zur Konsolidierung des Haushalts genutzt.⁵² Für die Beamten stellte sich die Einführung der leistungsbezogenen Besoldung in den 90er Jahren daher als eine versteckte Besoldungskürzung dar. Die als Motivation gedachte leistungsbezogene Besoldung führte zu Demotivation und zu verständlichem Misstrauen.

C. Problemstellung

Ungeachtet der unterschiedlichen Ausgangssituationen im Hinblick auf ein leistungsbezogenes Entgelt und eine leistungsbezogene Besoldung zeichnet sich eine verstärkte Ausrichtung an der Maxime Leistung ab. Leistung erscheint als vorrangiges Prinzip. Ob und wie sich diese neue Ausrichtung mit dem Gemeinwohl vereinbaren lässt bzw. welcher Stellenwert ihr im Verhältnis zu dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip zukommt, hat für verschiedene Bereiche Bedeutung.

50 *Blasius*, FAZ 21.06.2005, Bl.1.

51 *Bundesrat* vom 14.10.2005, www.bundesrat.de, Drucksache 615/05 (Beschluss).

52 *Meixner*, DÖD 2006, 117 (118).

Zielsetzung dieser Arbeit ist es, die Auswirkungen dieser neuen Entwicklung für einen dieser Bereiche – das Berufsbeamtentum – zu betrachten.

Dabei stellt sich zunächst die Frage nach der Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums. Hierbei soll überprüft werden, ob und inwieweit sich das Berufsbeamtentum überhaupt mit der verstärkten Ausrichtung an der Leistung vereinbaren lässt. Diese Frage stellt sich nicht etwa, weil dem Berufsbeamtentum der Leistungsgedanke bisher fremd gewesen wäre, ganz im Gegenteil ist der Leistungsgrundsatz einer der tragenden Grundsätze des Berufsbeamtentums, vielmehr stellt sich die Frage, weil das Berufsbeamtentum geschaffen wurde, um in erster Linie bestimmten anderen Maximen zu dienen, zu denen u.a. die Ausrichtung auf das Gemeinwohl, das Demokratieprinzip und das Rechtsstaatsprinzip gehören. Treten diese Maximen jedoch zu Gunsten der Maxime Leistung in den Hintergrund oder tritt die Maxime Leistung verstärkt zu ihnen hinzu, so ist das Berufsbeamtentum vielleicht nicht mehr geeignet um diese neue Entwicklung umzusetzen.

Exemplarisch kann die Stärkung der Leistung gegenüber den anderen Maximen des Berufsbeamtentums an der Frage der Vereinbarkeit des Alimentationsprinzips mit der leistungsorientierten Besoldung betrachtet werden. Dieser Frage soll daher ebenfalls nachgegangen werden.

D. Methode und Aufbau der Arbeit

Die Problemstellung der Arbeit soll aufgelöst werden, indem zunächst die Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums überprüft wird.⁵³ Unabhängig von der institutionellen Garantie des Berufsbeamtentums, die sich aus Art. 33 II bis V GG ergibt und der Frage, ob diese der verfassungsändernden Gesetzgebung zugänglich ist, soll zunächst überprüft werden, ob die Existenz des Berufsbeamtentums aus sachlichen Gründen ungerechtfertigt ist.

In der vorliegenden Arbeit soll daher die Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums unter systematischen, funktionalen und rechtsvergleichenden Aspekten betrachtet werden. Eine Auseinandersetzung mit der Kritik an dem Berufsbeamtentum soll dabei auch erfolgen.

Nachdem die Existenzberechtigung des Berufsbeamtentums geklärt ist, wird auf die Vereinbarkeit des Alimentationsprinzips mit der leistungsbezogenen Besoldung eingegangen. Um die Frage nach der Vereinbarkeit des Alimentationsprinzips mit der leistungsbezogenen Besoldung beantworten zu können, soll

53 BVerfGE 9, 268 (284); *Maunz* in *Maunz/Düring*, Komm. z. GG, Art. 33, Rn.32, 42; *Pieroth* in *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 33, Rn.40.

jedoch vorab aufgezeigt werden, was dazu geführt hat, dass sich diese Frage überhaupt stellt. Notwendig ist es daher, das Alimentationsprinzip und das in ihm angelegte Potential für Leistungsanreize vorher zu betrachten.

Auf dieser Basis wird dann die leistungsbezogene Besoldung darauf hin überprüft, ob sie geeignet ist, die volle Hingabe des Berufsbeamten an sein Amt zu fördern.

Da die Einführung der leistungsbezogenen Besoldung unter diesen Gesichtspunkten als nicht ausreichend erscheint, um die Motivation der Berufsbeamten zur vollen Hingabe zu erreichen, wird als Schlussfolgerung ein anderer Ansatz empfohlen.

E. Festlegung des Untersuchungsgegenstandes

Aufgrund der Existenz von verschiedenen Beamtenbegriffen und der Notwendigkeit im Rahmen der einzelnen Beamtenbegriffe mitunter noch weiter zu differenzieren, können nicht immer allgemein gültige Aussagen für jede Beamtenkategorie getroffen werden. Es erscheint daher notwendig, vorab zu klären, welcher Beamtentypus gemeint ist, wenn von Berufsbeamten gesprochen wird.

Von den drei Beamtenbegriffen⁵⁴ soll der staatsrechtliche Beamtenbegriff⁵⁵ interessieren, da im Beamtenrecht immer der Beamte im staatsrechtlichen Sinne gemeint ist.⁵⁶ Beamter im staatsrechtlichen Sinne ist, wer zu einem Dienstherrn in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis steht, in das er durch Aushändigung der vorgeschriebenen Ernennungsurkunde berufen worden ist.⁵⁷ Unter zu Grundlegung des staatsrechtlichen Beamtenbegriffs ist jedoch weiter nach dem Umfang der Bindung und nach der Dauer der Bindung zu differenzieren.⁵⁸ Im Hinblick auf den Umfang der Bindung an den Dienstherrn wird in der vorliegenden Arbeit von den Berufsbeamten ausgegangen. Berufsbeamte haben den Dienst an der Allgemeinheit im Gegensatz zu den Ehrenbeamten zu ihrem Lebensberuf gewählt.⁵⁹ Unter dem Gesichtspunkt der Dauer geht diese Arbeit von den Beamten auf Lebenszeit aus, da der Beamte auf Lebenszeit den Regeltyp⁶⁰ des Beamten und auch des Berufsbeamten darstellt. Im Nachfolgenden soll der

54 *Battis*, BBG, § 2, Rn.2; *Behrens*, Beamtenrecht, § 2, Rn.1.

55 *Battis*, a.a.O.; *Scheerbarth/Höffken*, Beamtenrecht, S.147; *Behrens*, a.a.O., Rn.3.

56 *Scheerbarth/Höffken*, a.a.O.

57 *Battis*, BBG, § 2, Rn.2; *Scheerbarth/Höffken*, a.a.O.; *Behrens*, Beamtenrecht, § 2, Rn.3.

58 *Scheerbarth/Höffken*, a.a.O., S.150, S.155; *Behrens*, a.a.O., Rn.8, Rn.15.

59 *Scheerbarth/Höffken*, a.a.O.

60 Art. 33 IV GG; § 5 II LBG NW; A.a.O, S.155; *Behrens*, Beamtenrecht, § 2, Rn.9.

Einfachheit halber für den staatsrechtlichen Begriff des Beamten auf Lebenszeit der Begriff Berufsbeamter verwendet werden.

Die im Rahmen des TVöD (Bund) und des TVöD (VKA) aufgehobene Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten im öffentlichen Dienst soll in dieser Arbeit ebenfalls berücksichtigt werden, da es sich bei diesen Tarifverträgen zum einen um Tarifverträge neueren Datums handelt und zum anderen um Tarifverträge, die einen großen Teil des öffentlichen Dienstes betreffen. Aus diesem Grund wird der Sprachgebrauch dieser Tarifverträge, in denen Angestellte und Arbeiter einheitlich als Beschäftigte bezeichnet werden, übernommen.