

## Schwerpunkt: Öffentlicher Dienst

Ulrich Battis

### Stand und Weiterentwicklung des deutschen Öffentlichen Dienstes

#### Zusammenfassung

Ausgehend von den bereits 1979 in *Wageners* Realanalyse aufgestellten Thesen analysiert dieser Beitrag die Entwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes. So gilt es *Wageners* Forderungen nach Entfeinerung der Verwaltungsregelungen, Aufgabenbündelung bei Hauptverwaltungseinheiten sowie nach juristisch vorgebildeten Verwaltungsfachleuten auf ihre Umsetzung zu überprüfen. Zentrale Pfeiler der Untersuchung bilden aber auch der von *Wagener* noch nicht vorhergesehene „Megatrend“ der Privatisierung sowie die schwerwiegenden Auswirkungen von Europäisierung, Managerialisierung und demographischer Entwicklung. Bedeutenden Einfluss nahmen aber auch äußere Bedingungen wie Migration und die symbiotische Konnexion zur Politik sowie jüngst die Föderalismusreform I. Nach einem Perspektivenwechsel wendet sich der Autor den zukünftigen Entwicklungen des öffentlichen Dienstes zu, insbesondere den Änderungen durch DNeuG und BeamtStG, der Förderung von Mobilität und Leistungsbesoldung, dem Recht auf Fortbildungsmaßnahmen sowie dem Wettbewerb um Nachwuchskräfte. Ausblickend werden alternative Verwaltungsmodelle innerhalb der EU aufgezeigt, deren besondere Bedeutung für die künftige Entwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes angesichts der fortschreitenden Abhängigkeit der deutschen öffentlichen Verwaltung und ihres Personals von der Politik und der Verwaltung der EU als wegweisend gelten muss.

*Schlagerworte:* Öffentlicher Dienst, Privatisierung, Managerialisierung, Internationalisierung.

#### Abstract

*State and Enhancements of the German Public Service*

Incipient with the theses set up by *Wagener* in his analysis in 1979, this article deals with the enhancements of the German public service. Firstly the author focuses on *Wageners* calls for simplification of Germany's administrative laws, for centralisation of administrative tasks at the main administrative units and for law experts in administrative offices, and examines their realisation. The key aspects of the retrospective main part are the privatisation and as an implication of that the regulative administration, the trend to economically guided administration, the Europeanisation of the public service and the demographic trend. Equally discussed are the effects of migration, the harmonisation of the two-lane system of the public service in Germany, the Föderalismusreform I (federalism reform), and the symbiosis of politics and public service. After a prospective change the article focuses on the prospective developments, such as the modifications introduced by the DNeuG and the BeamtStG, the consequences of advancing mobility, the introduction of the principle of efficiency, the right to further education as well as the competition concerning the recruitment of high-qualified offspring. Finally the author deals with alternative administration schemes within the EU and predicts a growing dependence on European administration and politics.

*Key words:* Public service, privatisation, economization, internationalisation

Vor 30 Jahren legte *Frido Wagener* vor der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer, also den Präzeptoren einer rechtsstaatlichen öffentlichen Verwaltung, eine praxisgesättigte Realanalyse vor: „Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart.“. *Wageners* zentrale

Thesen und Prognosen sollen im Folgenden skizziert (1) und mit der bisherigen Entwicklung verglichen werden (2), um die mögliche künftige Entwicklung anhand anstehender Reformvorhaben bei Bund und Ländern zu erörtern (3), verbunden mit einem kurzen Ausblick auf alternative Verwaltungsmodelle innerhalb der EU (4).

## 1. *Wageners* Thesen und Prognosen

In seiner zusammenfassenden These (1979, S. 261) bescheinigt *Wagener* dem deutschen öffentlichen Dienst, dass er im Vergleich zum Ausland effektiv, fachlich kompetent, korrekt, interessenneutral und rechtsstaatlich arbeite, weiter heißt es: „Der öffentliche Dienst gerät zunehmend in die Lage seine demokratisch außengesteuerte Exekutivfunktion zugunsten einer weitgehenden Eigensteuerung seiner Tätigkeit aufgeben zu müssen. Eine kleine Zahl von Koordinierungsbeamten „erfindet“ in vertikaler Fachbruderschaft immer mehr, immer bessere und immer komplizierter zu erfüllende öffentliche Aufgaben. Die Parlamente sind – soweit überhaupt eingeschaltet – nur noch „ratifizierend“ beteiligt. Der öffentliche Dienst auf den Durchführungsebenen wird durch die Fülle, Regelungsdichte und Kompliziertheit der Aufgaben zunehmend überfordert, immer größere Teile von Gesetz und Recht „versickern“. In welchen Fällen und in welchem Umfang nicht mehr durchgeführt, nicht mehr kontrolliert und nicht mehr geleistet werden, „entscheidet“ der öffentliche Dienst notgedrungen selbst“.

Unter dem Stichwort innere Struktur des öffentlichen Dienstes heißt es: „Das Recht und die tatsächliche Lage der Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes haben sich für viele Jahrzehnte zum Status der Beamten hinbewegt; in den letzten Jahren ist auch eine Bewegung des Beamtenrechts in Richtung des Tarifvertragsrechts festzustellen“ (*Wagener* 1979, S. 262).

Unter Selbstverständnis und Ansehen des öffentlichen Dienstes wird festgestellt: „Der öffentliche Dienst ist auf der Suche nach einem neuen Selbstverständnis und orientiert sich vielfach an den Angestellten der freien Wirtschaft. Die Beamtentradition wird jedoch weiterverfolgt. Daraus ergibt sich ein unsicheres Selbstverständnis. Der Ansehensverlust des öffentlichen Dienstes trifft sich seit einiger Zeit mit einer Woge von Bürokratiekritik“ (*Wagener* 1979, S. 262).

Zum öffentlichen Dienst und politischen Parteien heißt es: „Die Parteien holen den öffentlichen Dienst in die Parlamente und durchsetzen den öffentlichen Dienst mit ihren Parteigängern. Es entsteht dadurch ein Selbstbestimmungsanteil des öffentlichen Dienstes über das Medium der politischen Parteien“ (*Wagener* 1979, S. 263).

Die geradlinige Trendprognose für das nächste Jahrzehnt lautet unter anderem: „Schlechtere Aufgabenerfüllung durch den öffentlichen Dienst, Angleichung der Statusgruppen des öffentlichen Dienstes, Ansehensverlust bei differenziertem Selbstverständnis, Verbeamtung der Politik und Politisierung des öffentlichen Dienstes, Selbstbestimmung des öffentlichen Dienstes durch fachlich ausgerichtete Koordinierungsbürokratie, Lösung des öffentlichen Dienstes vom Grundsatz der Gesetzesgebundenheit der Exekutive.“ (*Wagener* 1979, S. 264f.).

Unter der Überschrift „Konzeption zur Milderung unerwünschter Entwicklungen“ schlägt *Wagener* vor (1979, S. 265f.): „Entfernung der Regelungen“, „Aufgabenbündelung bei den Hauptverwaltungseinheiten“ und „juristisch vorgebildete Verwaltungsfachleute“, wobei Letztere, in Konkurrenz zu den Absolventen der Fachhochschulen für

öffentliche Verwaltung, mit einem eigenen Verwaltungsreferendariat zur Leitfigur des öffentlichen Dienstes werden sollen (1979, S. 266).

Die Forderung den Bestand an Gesetzen, Erlassen und Plänen zu entfeinern, verband *Wagener* mit dem Appell: „Der Glaube an die unbegrenzte Steuerungsfähigkeit von Regelungen muss erschüttert werden“ (1979, S. 265).

## 2. Entwicklung des öffentlichen Dienstes seit 1979

Letzteres ist in der Zwischenzeit gründlich geschehen. Das Wissen um die beschränkte Steuerungsfähigkeit von Recht ist ein Gemeinplatz (*Schuppert* 2008, S. 161); speziell auf den öffentlichen Dienst bezogen jüngst erneut präsentiert in einer rechts- und verwaltungswissenschaftlichen Untersuchung zum „Verwaltungs-personal“ (vgl. *Hebeler* 2008, S. 336).

Zu einer substanziellen Entfeinerung oder gar zu einem deutlich messbaren Abbau von Normen oder auch einer deutlichen Steigerung ihrer Qualität ist es bisher nicht gekommen, trotz literarisch propagierter better regulation Politik (vgl. *Hill* 2004, S. 721/*Dose* 2008, S. 99). Der Nationale Normenkontrollrat will bisher nur ex ante Schlimmeres verhüten. Eine umfassende Umsetzung etwa des niederländischen Standardkostenmodells auf allen Ebenen der deutschen öffentlichen Verwaltung und gewichtiger noch auf der europäischen Ebene mit Hilfe der „High level group gegen Bürokratiekosten“ (*Stoiber*) steckt noch in den Anfängen (vgl. *Frick/Ernst* 2008).

Auch die zweite Forderung, Aufgabenbündelung bei den Hauptverwaltungen, ist nicht erfüllt worden. Im Gegenteil, die vertikalen fachlich ausgerichteten Verwaltungsverbände haben eher zugenommen. Immer mehr Verwaltungsaufgaben werden ausgegliedert auf spezielle Agenturen sowie Regulierungsbehörden und überwacht von einer Überfülle von Beauftragten. Auch die Föderalismusreform I hat die Gemeinschaftsaufgaben nicht beseitigt. Die von den Staatskanzleien der Länder vorangetriebene Föderalismusreform hat die enge vertikale Kooperation der „Arbeitsebenen“ der Fachministerkonferenzen durchaus nicht eingeschränkt, im Gegenteil. Symptomatisch ist auch die Ersetzung der Rahmengesetzgebung durch die überkomplizierte Abweichungsregelung bei der konkurrierenden Gesetzgebung gem. Art. 72 II GG (vgl. *Franzius* 2006, S. 186).

Die dritte Forderung nach dem Primat der juristisch vorgebildeten Verwaltungsfachleute war schon 1978 anachronistisch. Sie richtete sich primär gegen die an Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung ausgebildeten Fachleute, die durchaus juristisch ausgebildet werden, aber eben nicht nur. Die Vereinzelung der Ausbildungsgänge der Verwaltungsfachhochschulen ist inzwischen überwiegend institutionell und/oder curricular aufgebrochen worden. § 17 V Nr. 1a BBG in der Fassung des Entwurfs des Dienstrechtsneuordnungs-gesetzes zieht den Schlussstrich unter die Entwicklung der letzten 30 Jahre: Auch ein Master einer Fachhochschule eröffnet den Zugang zum höheren Dienst. Angesichts der fortschreitenden Spezialisierung der Verwaltungsaufgaben hat die Expertifizierung innerhalb der öffentlichen Verwaltung zugenommen (vgl. *Vofskuhle* 2008, S. 637). Das Juristenmonopol ist schon lange Vergangenheit (vgl. *Hebeler* 2008, S. 97).

Aus heutiger Sicht sticht ins Auge, dass bei *Frido Wagener* ein „Megatrend“, nämlich die Privatisierung ganzer Verwaltungsbereiche (vgl. *Kämmerer* 2008; *Stoiber* 2008, S. 2301) nicht vorkommt. Die materielle Privatisierung der großen Dienstleistungsverwaltungen des Bundes (Post, Telekom, Postbank und jetzt auch partiell die Deutsche Bahn

AG) und weitreichende Organisations-privatisierungen der Länder, z.B. Facility management, sowie der Gemeinden (Bauhöfe, Grünflächenämter) sind beim Bund aufgrund internationaler Anstöße (OECD) und verbindlicher europarechtlicher Vorgaben (EG-Richtlinien zur Binnenmarktpolitik) ausgelöst und nach angloamerikanischen Vorbildern ins Werk gesetzt worden. EU-rechtlich beeinflusst, vor allem aber der Finanznot geschuldet, sind schließlich die Verkäufe von Wohnungsbaugesellschaften an private-equity-Unternehmen oder von Einrichtungen der kommunalen Daseinsvorsorge wie Wasser und Elektrizität an private Unternehmen. Den organisationsrechtlichen Änderungen bis hin zu Verfassungsänderungen (Art. 87 d, e, f GG) ist das Personalrecht durch neu kreierte Rechtsformen der Zuweisung (Art. 143a III GG) und der Beileihung (Art. 143b III GG) gefolgt. Symptomatisch ist die stetige Ausweitung der Zuweisung von Beamten zu privaten Unternehmen, gemäß § 123 a BRRG, bis hin zum nochmals erweiterten § 29 BBG in der Fassung des Entwurfs des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes. Die negative Folge dieser Entwicklung, die prekäre, da häufig nicht amtsangemessene, Beschäftigungssituation eines Teils der zugewiesenen Beamten, ist trotz zahlreicher Gerichtsurteile und gesetzlicher Sonderaktionen zum Personalabbau bis heute nicht befriedet.

Nach der von *Wagner* angesprochenen Aufblähung des öffentlichen Dienstes, ein Phänomen, das allen entwickelten Industriestaaten gemeinsam ist, hat nach dem Ende der „goldenen 30 Jahre“ ein stetiger, beim Bund (vgl. *Adam/Bauer/Knill* 2008, S. 153) überwiegend nach der Rasenmähermethode betriebener, Abbau des Personals eingesetzt; kurzfristig unterbrochen durch die Aufarbeitung der Folgen der deutschen Wiedervereinigung einschließlich der weitgehenden Übernahme und Verbeamtung der Bediensteten des öffentlichen Dienstes der DDR vermittels eines auf Art. 20 EV gestützten besonderen Beamtenrechts, letzteres auf Grund einer expliziten Forderung der Verhandlungsführer der DDR.

Eine andere Ursache des Personalabbaus ist zwar zahlenmäßig wenig relevant aber von hoher Symbolkraft, nämlich der Ausbau des Binnenmarktes und die Erweiterung der EU-Außengrenzen. Seitdem Deutschland im Binnenland nur noch eine Zollaußengrenze zur Schweiz hat, ist mit den Hauptzollämtern auch deren Personal abgebaut oder auf Zollbehörden auf Flughäfen oder an der Seegrenze versetzt worden.

Als Folge der Privatisierung sind neue oder umgewandelte Regulierungsbehörden für Telekommunikations-, Post-, Bahn-, Strom- und Gasmärkte entstanden, wie das Eisenbahnbundesamt oder die Bundesnetzagentur. Letztere ist zugleich ein anschaulicher Beleg dafür, dass der gelegentlich von europäischen oder innerdeutschen Kompetenzkonflikten begleitete Aufbau des Verwaltungstyps der Gewährleistungsverwaltung (vgl. *Franzius* 2008; *Lüdemann* 2008) zugleich Verwaltungspersonal mit ausgeprägt technischem und wirtschaftlichem Profil erfordert. Die Grenzen des Aufbaus der Gewährleistungsverwaltung bei einer europaweit geplanten Privatisierung hat die zweimal im Ausfertigungsverfahren gescheiterte Privatisierung der Luftsicherheitsbehörde aufgezeigt (vgl. *Schoch* 2006).

*Wagner* hat bereits den stetig fortschreitenden Aus- bzw. Umbau einzelner Politikfelder thematisiert; seinerzeit des Bildungssektors, der Umwelt, der Energie, derzeit der Klimapolitik und gesteigert seit dem „11. September“ die Sicherheitspolitik. Letztere schlägt sich in erheblichen Personaleinstellungen und dem Aufbau neuer nationaler und europäischer Sicherheitsbehörden nieder (vgl. *Schöndorf-Haubold* 2008, S. 575).

Damals war aber das Ausmaß und die Intensität der in eine europäische Politik des territorialen Zusammenhalts eingebetteten (vgl. *Battis/Kersten* 2008, S. 201) Umweltpo-

litik noch nicht abzusehen. Diese Entwicklung hat die Aufgaben der Verwaltung und das Handeln ihres Personals gerade auch in der Kommunikation mit anderen nationalen und transnationalen Verwaltungen und Vertretern der Zivilgesellschaft tiefgreifend verändert (vgl. *Hebeler* 2008, S. 359). Entsprechendes gilt für den Ausbau der Informationstechniken und deren Folgen für die Organisation und das Personal, aber auch für den Bürger. Allerdings hat sich herausgestellt, dass „der Weg länger ist als gedacht“ (*Bieler/Schwartling* 2007, S. 5; *Kersten* 2007, S. 475).

Obwohl *Wagener* selbst z.B. bei seinem einflussreichen Werk zur Grundlegung der kommunalen Gebietsreform der 70er Jahre (vgl. *Wagener* Neubau der Verwaltung 1974) methodisch stark betriebswirtschaftlich geprägt war, hat der Siegeszug der Betriebswirtschaft in der öffentlichen Verwaltung erst in den späten 80er und vor allem in den 90er Jahren eingesetzt. Die Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung, partiell auch des öffentlichen Dienstrechts (vgl. *Hebeler* 2008, S. 353), insbesondere in Form des Neuen Steuerungsmodells, hat die handlungsleitende Orientierung am Prinzip der Wirtschaftlichkeit dauerhaft verankert. Auch wenn sich nicht alle Erwartungen an das neue Steuerungsmodell erfüllt haben (vgl. *Bull* 2005, S. 285; *Holtkamp* 2008, S. 275), so ist es doch verfehlt diese Politik einschließlich der Personalpolitik (vgl. *Czerwick* 2008, S. 49) überwiegend als bloße Sparpolitik zu delegitimieren (vgl. *Bogumil* u. a. 2007). Die öffentliche Verwaltung ist nicht aus der „Max-Weber-Welt“ ausgezogen, aber sie ist auch nicht mehr im ehernen Gehäuse des Staatsapparates mechanisch eingekapselt.

Schließlich sind noch drei spezifisch dienstrechtliche Reformmaßnahmen als Folge der insbesondere vom EuGH vorangetriebenen Europäisierung des öffentlichen Dienstes anzuführen. An erster Stelle ist § 7 I BeamtStG, § 7 BBG zu nennen. Prinzipiell gleichberechtigt steht neben der Deutscheigenschaft die Unionsbürgerschaft als Voraussetzung für die Berufung in das Beamtenverhältnis, in § 7 I BeamtStG ergänzt um die Vertragsstaaten des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum und andere Drittstaaten, denen Deutschland oder die EU einen entsprechenden Anspruch eingeräumt haben, z.B. der Schweiz. Das Letztentscheidungsrecht über die Aufnahme in den deutschen öffentlichen Dienst liegt nicht mehr bei deutschen Gerichten, sondern beim EuGH. Das durch Art. 39 IV EG (zuvor Art. 48 IV EGV) vorgegebene Ende der ausschließlichen Definitionsmacht Deutschlands über den eigenen öffentlichen Dienst war zuvor als Ende deutscher Staatlichkeit perhorresziert worden (vgl. z.B. *Lecheler* 1990).

Weniger symbolträchtig, aber personalwirtschaftlich weitreichender ist die lange Reihe der auf Primärrecht der EU und auf Richtlinien gestützten Entscheidungen des EuGH zum Verbot der unmittelbaren und vor allem der mittelbaren Diskriminierung. Da Beamte als Arbeitnehmer im Sinne des Europarechts einzuordnen sind, steuert das Zusammenspiel der Antidiskriminierungspolitik der europäischen Kommission mit der Rechtsprechung des EuGH zur Altersdiskriminierung<sup>1</sup> den weitreichendsten Veränderungsprozess des deutschen Dienstrechts und zwar für Tarifbeschäftigte und Beamte. Gendermainstreaming ist durch § 2a GGO zum Bestandteil von Personalentwicklungskonzepten, Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen im Sinne von § 1 BLV avanciert (s.a. *Baer/Lewalter* 2007, S. 195). Als weitere Beispiele dafür, dass das Europarecht Taktgeber für den nationalen Dienstrechtsgesetzgeber geworden ist, seien genannt die Durchsetzung der Verfahrensquote in der Gleichstellungspolitik<sup>2</sup> und die noch nicht abgeschlossene Neukonzeption des Arbeitszeitrechts einschließlich der brisanten Mehrarbeitsregelung.<sup>3</sup>

Das Europarecht kann aber auch als Schranke der Flexibilisierung der Beschäftigungsstruktur im öffentlichen Dienst angeführt werden, insbesondere bei der in den letz-

ten Jahren in zuvor unvorstellbarem Ausmaß erfolgten Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung. Während Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht nur das Verbot der Zwangsteilzeit statuiert haben,<sup>4</sup> hat der EuGH dem deutschen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Teilzeitbeschäftigung mittelbare Diskriminierungen nachgewiesen, z.B. beim Ausgleich von Mehrarbeit und beim Versorgungsabschluss.<sup>5</sup>

Das globale Zukunftsproblem aller entwickelten Gesellschaften, einschließlich Chinas, spielte vor 30 Jahren in Deutschland noch keine Rolle, nämlich die durch die zurückliegende Einstellungspraxis in den OECD-Staaten und durch die demographische Entwicklung (geringe Fertilität, steigende Lebenserwartung) sowie fehlende Rücklagen eingetretene Krise der Altersversorgungssysteme, nicht nur der des öffentlichen Dienstes (vgl. *Bonolie/Shinkawa* 2008; *Lutz* 2008, S. 17). Im Zuge des durchaus nicht abgeschlossenen Umbaus der gesetzlichen Rentenversicherung und ihrer Ergänzung durch private Vorsorge (vgl. *Meyer/Bridgen/Riedmüller* 2007) werden die Pensionen schrittweise abgesenkt und Rücklagen aufgebaut (vgl. *Westerhoff* 2007; 3. Versorgungsbericht 2005).

Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wird z.B. mit der Heraufsetzung des Pensionsalters<sup>6</sup> diese Politik fortsetzen, zumal das Bundesverfassungsgericht trotz zahlreicher gegenteiliger instanzgerichtlicher Entscheidungen diese Entwicklung gebilligt hat.<sup>7</sup> Die auf den ersten Blick eher skurril wirkende Entscheidung zur unzulässigen Verlängerung der Wartefrist für die Versorgung aus dem letzten Amt um ein Jahr<sup>8</sup> dürfte als Signal an den Gesetzgeber zu verstehen sein, dass der Umbau der Beamtenversorgung und die Höhe der Bezüge von der gerichtlichen Kontrolle nicht freigestellt sind. Nur angemerkt sei, dass die demographische Entwicklung den Umbau des öffentlichen Dienstes besonders in der Fläche beschleunigen und den Wettbewerb um qualifiziertes Personal in Zukunft intensivieren wird (vgl. dazu *Lutz* 2008, S. 17).

Ebenfalls nicht vorhergesehen, aber eigentlich vorhersehbar, waren die Probleme (und Chancen), die sich als Folge von Migration und Einwanderung im deutschen öffentlichen Dienst zeigen. Neben der Öffnung für Ausländer, etwa bei der Polizei gem. § 7 III BBG, ist vor allem hinzuweisen auf die kontroverse Diskussion und Praxis, die durch das Kopftuchurteil des BVerfG ausgelöst worden und bis heute nicht abgeschlossen ist.<sup>9</sup>

Eine augenfällige Konstante der Entwicklung des öffentlichen Dienstes ist die schon von *Wagner* festgestellte inhaltliche Angleichung der beiden formal in öffentlich-rechtliches Beamtenrecht und privatrechtliches Arbeitsrecht getrennten Teilsysteme des zweispurigen deutschen öffentlichen Dienstes. Dieser „kodifikationstechnisch auffällige Grundtatbestand“ (vgl. *Hebeler* 2008, S. 349) ist vielfach z.B. von der Bull-Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes, öffentlicher Dienst der Zukunft“ (vgl. [www.regierungskommission.nrw.de](http://www.regierungskommission.nrw.de)) kritisiert worden. Aber auch die darauf zielenden Vorschläge der Bull-Kommission hätten die Zweiteilung entgegen ihrer Intention nicht gänzlich beseitigt. Inhaltlich zeigt sich die weitere Angleichung beider Systeme am deutlichsten in dem Eckpunktepapier zur Reform des Dienstrechts, das der damalige Bundesinnenminister *Schily*, der Vorsitzende der Gewerkschaft ver.di und der Vorsitzende des DBB gemeinsam vorgelegt haben (vgl. *Lorse* 2005, S. 445). Das Papier war die Grundlage für den Umbau des Rechts der Tarifbediensteten (zuvor Angestellte und Arbeiter) durch TVöD und TVL. Zusätzlich zu den seit Jahrzehnten andauernden Angleichungen wie der Umsetzung der Tarifabschlüsse durch nachfolgende Besoldungsgesetze, dem Gleichklang der Lebensarbeitszeit (künftig 67 Jahre), dem Zulagenunwesen, der Jubiläumszuwendung und dem gemeinsamen kollektiven Dienstrecht, dem Personalvertretungsrecht enthalten TVöD und TVL neben spezifisch arbeitsrechtlichen Neuerungen im

Eingruppierungs- und Kündigungsrecht und der Aufhebung der expliziten Verweisungen auf das Beamtenrecht z. B. hinsichtlich der Treuepflicht oder Nebentätigkeiten parallele Entwicklungen bei der Flexibilisierung der Arbeits- bzw. Dienstzeiten, der Betonung des Leistungsprinzips bei Personalführungs- und Entwicklungsmaßnahmen und beim auch europarechtlich geforderten Abbau von Diskriminierungen. Die signifikanteste Angleichung ist der zuvor vom Beamtenrecht eingeleitete und dann im Tarifbereich erweiterte Aufbau eines leistungsbezogenen Bezahlungssystems (vgl. dazu *Weisel* 2007, S. 9 und S. 53; *Schaub* 2007, S. 278). Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wiederum soll bei der Neufassung der Leistungsbesoldung im Bundesbesoldungsgesetz von den Erfahrungen des Tarifbereichs insbesondere wegen der befürchteten Klageflut gegen die umstrittenen Kriterien und Verfahren der Leistungsmessung profitieren.

Gegenläufig zu diesem ungebrochenen inhaltlichen Angleichungsprozess sind zwei formale den Rechtssetzungsprozess betreffende Entwicklungen. In jüngster Zeit hat das Bundesverfassungsgericht in rascher Folge durch mehrere Entscheidungen die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Berufsbeamtentums und insbesondere die strittige Bedeutung der hergebrachten Grundsätze des Beamtentums (Art. 33 V GG) betont (vgl. *Kenntner* 2008, S. 340). Nach der deutlichen Mehrheit der Richterbank des zweiten Senats<sup>10</sup> und der herrschenden Meinung in der Literatur (vgl. *Höfling/Burkiczak* 2007; *Butzer* 2007) hat die von der Föderalismusreform I eingeführte Fortentwicklungsklausel des Art. 33 V GG den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gegenüber der bisherigen Rechtslage nicht wesentlich erweitert. Auch ohne die Fortentwicklungsklausel hat und durfte der Gesetzgeber das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums fortentwickeln z. B. durch Einführung und stetige Ausweitung der Teilzeitbeschäftigung oder bei der Öffnung des Beamtenrechts für EU-Angehörige.

Demgegenüber hat die andere Neuregelung des Dienstrechts durch die Föderalismusreform I, nämlich die Beschränkung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf seine Beamten und auf die Statusgesetzgebung für Beamte der Länder und der Kommunen bei gleichzeitiger Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für Besoldung, Versorgung und Laufbahnen auf die Länder den sich abzeichnenden Modernisierungswettbewerb der Länder eröffnet. Diese Entwicklung hebt sich deutlich ab von der Entwicklung im Tarifbereich. Zwar ist die Tarifgemeinschaft von Bund, Ländern und Gemeinden zerfallen, aber der TVöD für Bund und Gemeinden und der TVL für alle Länder, bis auf Hessen und Berlin, regelt Bezahlung und Personalentwicklung deutlich zentralistischer als das Beamtenrecht, zumal der Bund mit dem Beamtenstatusgesetz seiner Verantwortung für das Organisations- und Personalrecht im Gesamtstaat durch äußerst spärliche Regelungen nur höchst unvollkommen nachgekommen ist (vgl. dazu *Battis/Grigoleit* 2008, S. 1).

Gemeinsam ist beiden Regelungsregimen des öffentlichen Dienstes, dass die von *Frido Wagens* anschaulich beschriebene Symbiose von Politik, Parteien, Gewerkschaften und Bediensteten, die sich in Ämterpatronage und wechselseitiger Durchdringung und gemeinsamen Politikkampagnen niederschlägt, trotz vielfacher Kritik bis heute ungebrochen ist (vgl. *Hebeler* 2008, S. 134). Auch wenn ein besonders günstiger Biotop, die 10-jährige Vergabe von Führungspositionen auf Zeit, vom BVerfG verworfen worden ist,<sup>11</sup> wie überhaupt die stetig ausgebaute Rechtsprechung des BVerfG und der Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Konkurrentenstreit das wahrscheinlich wirksamste Gegenmittel darstellt, dürfte *Wagens* Aufruf zur Umkehr kaum erfolgreich gewesen sein. Ein Beispiel für die Wandlungsfähigkeit symbiotischen Handelns ist das Schicksal des von Politik und

Gewerkschaften gemeinsam konzipierten Eckpunktepapiers und dessen zentraler Forderung die Leistungsbezahlung auszubauen. Diese sind gemeinsam von den Tarifparteien auf Bundes- und Gemeindeebene durch den hohen Tarifabschluss von 2008 und dessen Übertragung auf die Bundesbeamten „beerdigt“ worden. Gelder für eine wirkungsvolle Leistungsbesoldung des Bundes sind damit zunächst einmal verbraucht.

Ebenso wenig wie vor 30 Jahren schließt die Symbiose von Politik und öffentlichem Dienst aus, dass Politiker immer wieder unter dem Banner der Bürokratiekritik (so *Demmke* 2008a, S. 574) dem Popularität erheischenden Beamtenbashing frönen. Ein anderes Übel des öffentlichen Dienstes, die vornehmlich aus der Wirtschaft gespeiste Korruption hat in den letzten 30 Jahren nach aufgedeckten Fallzahlen und nach Bestechungssummen zugenommen. Offen bleibt aber, ob heute mehr bestochen wird oder ob nicht aufgrund der erheblich verschärften präventiven und repressiven Korruptionsbekämpfung in Staatsanwaltschaften und Gerichten und der Vorbeugungsmaßnahmen innerhalb der Verwaltung nur mehr Korruptionsfälle aufgedeckt werden. Die verschärfte Korruptionsbekämpfung hat jedenfalls das Problembewusstsein geschärft, unterstützt auch durch völkerrechtliche, europarechtliche und nationale Normensetzung, zuletzt in § 38 BeamtStG. Festzuhalten ist, dass die Wirtschaft auch im traditionell stark kartellierten Deutschland mit ihrer Compliancepolitik und ihren codices die gleiche Richtung anstrebt.

Offen bleiben muss auch, ob durch die Ausweitung und Intensivierung kooperativen Verwaltungshandelns zwischen Verwaltung und Privaten und durch die Betonung ökonomischer Anreize bei gleichzeitiger realistischer Einschätzung des Gesetzesvollzuges durch die Verwaltung (vgl. *Wagener* 1979, S. 243), etwa beim neuen Steuerungsmodell, wie zum Teil vermutet wird, die Korruption zugenommen hat (vgl. *von Maravic* 2006, S. 68).

Gerade in den Staaten, in denen die ökonomische Steuerung der öffentlichen Verwaltung am weitesten vorangetrieben worden ist, z.B. in UK, Kanada, Australien, Neuseeland, ist seit Jahren eine neue Diskussion über die Ethik des öffentlichen Dienstes entbrannt (vgl. *Kinchin* 2007, S. 112; *Needham* 2007, S. 845). Diese Diskussion hat früh auch Kontinentaleuropa, z.B. die Schweiz und Deutschland erreicht.<sup>12</sup> Die zu begrüßende Renaissance des Amtsethos (*Hofmeister* 2000; *Sommermann* 1998, S. 290) sollte aber nicht dahin missverstanden werden, dass diese Entwicklung am Tarifbereich vorbeigehe (vgl. *Hebeler* 2008, S. 351; *Bull* 2007, S. 1029). Die weitere inhaltliche Angleichung von Beamtenrecht und Tarifrecht dürfte in diesem Feld nicht auszunehmen sein.

### 3. Reformvorhaben von Bund und Ländern

Der Bund hat gem. Art. 74 I Nr. 27 GG für die Beamten der Länder, Gemeinden und sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts das BeamtStG vom 17.6.2008, BGBl. I, S. 1010, erlassen, das ganz überwiegend zum 01.04.2009 in Kraft treten wird. Gegenüber dem dadurch ersetzten BRRG ist das BeamtStG inhaltlich deutlich zurückhaltender als es der Wegfall der Regelungskompetenz für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung erforderte (vgl. *Wolff* 2007, S. 504; *Battis/Grigoleit* 2008, S. 1). Die Rechte und Pflichten der Beamten sind sprachlich überarbeitet worden, z.B. Ersetzung der Hingabepflicht durch die Pflicht zum vollen persönlichen Einsatz im Beruf (§ 34 Satz 1) und die Modifizierung der Verschwiegenheitspflicht zur besseren Korruptionsbekämpfung (§ 37). Die Zuweisung nach § 123a BRRG ist in § 20 erweitert worden, um die Flexibilität des Personaleinsatzes zu erhöhen, insbesondere anlässlich von Privatisierungen.

Parallel zum BeamtStG, wenn auch zeitlich verzögert, ist das Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz) im Gesetzgebungsverfahren (BT-Drs. 16/7076; BR-Drs. 720/07). Die Kurzbezeichnung Dienstrechtsneuordnungsgesetz ist, worauf *H. A. Wolff* zu Recht in der Anhörung vor dem Innenausschuss des Bundestages hingewiesen hat (BT-Drs. 16(4)375 I), Programm. Es führt die Neuordnung im Kurztitel, nicht die Reform.

Anders als in den Küstenländern (Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein), die in einem gemeinsamen Entwurf die Laufbahngruppen auf zwei reduzieren (je eine mit und ohne Hochschulabschluss) oder anders als Bayern, das die Laufbahngruppen ganz abschaffen und durch qualifikationsbezogene Einstiegsstufen ersetzen will, hält der Bund an den Laufbahngruppen fest, lediglich die Zahl der Laufbahnen soll reduziert werden. Bildungspolitisch überfällig ist, dass ein mit einem Master abgeschlossenes Hochschulstudium einer Fachhochschule oder einer Universität gleichberechtigt Bildungsvoraussetzung für die Laufbahn des höheren Dienstes ist (§ 17 Abs. 5 Nr. 1a BBG).

Ein trauriges Kapitel ist die Förderung der Mobilität zwischen öffentlichem Dienst, Privatwirtschaft und internationalen Organisationen. Schaut man sich die Regelungen im Einzelnen an, dann muss festgestellt werden, dass hier, wie *Ziekow* (BT-Drs. 16(4)375 I) es formuliert hat, eine Einbahnstraße errichtet wird, nämlich ein Wechsel aus der Wirtschaft in die öffentliche Verwaltung ermöglicht wird, nicht aber Wechsel aus der öffentlichen Verwaltung in die Wirtschaft. Damit wird ein Hauptversprechen, das vor der Föderalismusreform Konsens war, nicht eingehalten, nämlich die Förderung des Wechsels aus dem Beamtenverhältnis in die Wirtschaft ohne Verlust der Versorgung. Dass nicht die gesamte Grundversorgung mitgenommen werden kann, darüber wird man reden können, aber gar keine Regelung ist unverständlich. Baden-Württemberg hat für seine Beamte Regelungen angekündigt, die den Wechsel in beide Richtungen erleichtern sollen.

Die Förderung des Wechsels aus der Wirtschaft in den öffentlichen Dienst ist als solche sicherlich lobenswert. Allerdings sollten nicht die Missstände vergessen werden, die jüngst der Bundesrechnungshof offengelegt hat. Große Unternehmen wie BASF, Luftansa, SAP, aber auch etwa die IG Metall oder der VDMA haben gezielt ihre Beschäftigten in Bundesministerien geschickt, damit diese Lobbyarbeit betreiben. Derartige Vorgänge waren zwar schon aus Brüssel und auch aus dem einen oder anderen kleineren Bundesland bekannt, aber dem Ideal demokratischer Verfertigung von Gesetzen entsprechen diese Vorgänge nicht. Inzwischen hat der Bund auf Vorhalt des Bundesrechnungshofes mit einer eingrenzenden Verwaltungsvorschrift reagiert (v. 25.7.2008, Bundesanzeiger Nr. 11 S. 2722).

Erklärtes Ziel ist die Einführung der Leistungsbesoldung durch das neugefasste BBesG. Gleichwohl ist der Eindruck vorherrschend, dass dieses Reformziel inzwischen mit „spitzen Fingern“ angefasst wird. Zwar wird die Regelung im Tarifbereich als Vorbild hingestellt, konkrete Vorschläge liegen jedoch noch nicht vor. Der Elan des Eckpunktepapiers ist dahin. Allerdings war dieses Papier als ein Abwehrpapier, das die zentrale Kompetenz auf Bundesebene für das Ministerium und die Gewerkschaften bewahren wollte, konzipiert. In der Föderalismusreform I ist dieses Ziel verfehlt worden. Nun melden sich wieder die Gegner der Leistungsbesoldung (vgl. *Mühlenkamp* 2008, S. 637; *Pechstein* 2008, BT-Drs. 16(4)375 I). Ausschlaggebend aber ist: Leistungsbesoldung ist dann attraktiv, wenn es möglich ist zusätzliche Mittel zu verteilen. Danach sieht es zurzeit beim Bund anders als in Bayern nicht aus. In Ländern wie Estland oder Finnland, in

denen bei starkem Wirtschaftswachstum die Möglichkeit bestand, zusätzliche Mittel zu verteilen, ist die Leistungsbezahlung ein Erfolg. Beim Bund geht es eher darum, Mittel auf Kosten aller Bediensteten zunächst einzusparen, um sie dann einigen von ihnen wieder zukommen zu lassen. Gleichwohl, und dies zeigen auch die neueren Untersuchungen von *Demmke* (vgl. 2008b, S. 145; *Bull* 2008, S. 531), besteht gerade bei jüngeren Bediensteten sehr wohl die Neigung, stärker leistungsorientierte Besoldung zu akzeptieren.

Im Vorgriff auf die erstmals gesetzlich geregelte Pflicht des Dienstherrn, Fortbildungsmaßnahmen bereitzuhalten, ist die schon angesprochene Dienstvereinbarung zwischen BMI, DBB und DGB „... für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung“ vom 05. Oktober 2007 zu nennen. Gleichwohl trifft die Feststellung zu, dass beim Bund die Personalentwicklung ins Abseits aktueller dienstlicher Reformüberlegungen geraten ist (vgl. *Lorse* 2008, S. 145). Dies ist umso bedauerlicher wegen der „Wechselbezüglichkeit von inner- und außerbehördlichem Handeln“ (*Hebeler* 2008, S. 359) und der Wechselbezüglichkeit von Personalführung und unterschiedlicher Kommunikation zwischen Verwaltung und Privaten.

Das neugefasste Beamtenversorgungsgesetz soll die Kürzungsmaßnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung wirkungsgleich unter Beachtung der Unterschiede der Alterssicherungssysteme nachzeichnen (BT-Drs. 16/7076, S. 3). Das erscheint angesichts der demographischen Entwicklung unvermeidlich. Im Hinblick auf den zunehmenden Wettbewerb um Nachwuchskräfte ist jedoch zu bedenken, dass das BVerfG jüngst ausdrücklich von einer „ständig abnehmenden Attraktivität der Beamtenversorgung“ gesprochen hat<sup>13</sup> und zwar unter Verweis auf die Abkoppelung der Versorgungswerke der Wirtschaft vom beamtenrechtlichen Versorgungsrecht.

Der Wettbewerb hat auch insoweit eine neue Qualität seitdem die Länder über Besoldung, Versorgung und Laufbahnenrecht selbst entscheiden können. Bayern will durch erhebliche finanzielle Maßnahmen u.a. neue Beförderungsmöglichkeiten schaffen und die Leistungsbesoldung attraktiver machen. Das bedeutet den Abschied von der jüngsten Dienstrechtspolitik des Bundes. Die Küstenländer, die bis auf Hamburg weniger gut finanziell ausgestattet sind, versuchen einem ruinösen Wettbewerb unter den Ländern dadurch entgegenzuwirken, dass sie gemeinsam innovative laufbahnrechtliche Lösungen entwickeln, außer durch die Begrenzung auf zwei Laufbahngruppen durch die weitestgehende Reduzierung der Laufbahnen, die grundsätzlich alle Ämter derselben Laufbahngruppe und derselben Fachrichtung umfassen sollen, also z. B. Justiz, Polizei, Steuer, Bildung und durch den Ausbau der familienpolitischen Teilzeitbeschäftigung mit einer Mindestbeschäftigung von nur noch 25%. Baden-Württemberg will nur noch den Rahmen der Laufbahnen gesetzlich regeln, um den Ressorts und den Gemeinden mehr Spielraum zu eröffnen. Der einfache Dienst soll in Baden-Württemberg entfallen. Mehr Geld soll es für die Leistungsbesoldung geben, gleichzeitig soll die Besoldungstabelle so umgebaut werden, dass es am Anfang des Berufslebens eine höhere, in der Mitte eine abgesenkte und am Ende eine gleich hohe Besoldung wie bisher geben wird. Das finanziell ungleich schlechter gestellte Brandenburg will, statt mehr Geld einzusetzen, Arbeitszeiten, Urlaub und Dienstbefreiungen deutlich flexibilisieren. Andere Länder wie Nordrhein-Westfalen halten sich nicht zuletzt mit Rücksicht auf anstehende Wahlen noch zurück. Nordrhein-Westfalen wird im Jahre 2009 nur formal sein Beamtengesetz an das Beamtenstatusgesetz angleichen. Inhaltlich soll die Reform erst ab 2010 in der neuen Legislaturperiode angegangen werden.

Der Wettbewerb der Länder hat umso mehr Gewicht als Länder und Gemeinden die personalstarken Hauptträger der deutschen Verwaltung sind.

#### 4. Ausblick

In einem jüngst erschienen Praxisbericht (vgl. *Pünder* 2008, S. 102) findet sich die recht optimistische Feststellung, dass die moderne deutsche Verwaltung weitgehend gesteuert wird durch Leistungsvorgaben, also Output-Orientierung, durch Budgetierung, also Zusammenfassung von Fach- und Risikoverantwortung, zunehmend auch von der Doppik (vgl. *Thieme* 2008, S. 433), also einem Ressourcenverbrauchskonzept und schließlich durch ein strategisches Controlling (vgl. *Schauer/Schädler*, 2007). Ausdrücklich werden Beamte und Angestellte als Intrapreneure bezeichnet (vgl. *Pünder* 2008, S. 126; *Pünder* 2003, S. 28). Intrapreneurship, also betriebliches unternehmerisches Denken und Tun (vgl. *Heinrichs*, im Erscheinen), findet sich zumindest bei der Dienstrechtsmodernisierung des Bundes nicht. Sie sollte innerhalb des vorgegebenen rechtsstaatlichen Rahmens aber ermöglicht werden, um im Wettbewerb des öffentlichen Dienstes innerhalb der EU bestehen zu können.

Im skandinavischen Modell des öffentlichen Dienstes etwa ist die rechtliche Steuerung weniger stringent als in dem durch die Ministerialverwaltung geprägten deutschen Modell. Der Schwerpunkt der Verwaltung liegt in der Kommunalverwaltung. In einem, abgesehen von Dänemark, dünnbesiedelten großen Raum sind relativ wenige Menschen, die einander gut kennen, insbesondere auch im sozialen Bereich fördernd tätig (vgl. *Wollmann*, 2008). Der Anteil von Sozialwissenschaftlern in diesem Verwaltungstyp ist bisher höher als in Deutschland. In den Teilen Deutschlands, in denen eine massive Abwanderung aus der Fläche eingesetzt hat, könnte bei gleichzeitiger steigender Überalterung der Bevölkerung das dezentrale fürsorgliche Modell skandinavischer Prägung attraktiver werden.

Im Europarecht und seiner Auslegung nimmt zunehmend der angelsächsische Einfluss zu. Das bedeutet, dass das Black Letter Law eine geringere Rolle als nach dem kontinentaleuropäischen Modell spielt, dass die Grenzen zwischen Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft (nach unserem Verständnis) sehr viel durchlässiger sind, dass exekutive Agenturen und Netzwerkstrukturen zwischen öffentlicher Verwaltung und Privaten, sei es Unternehmern, sei es Vertretern des dritten Sektors, ausgeprägter als in Deutschland kooperieren, dass statt Gesetzesvollzug shared management, etwa im Agrarsektor oder bei den Strukturfonds, vorherrscht, dass entgegen der jüngsten Errungenschaft deutscher Verwaltungsrechtswissenschaft (vgl. *Hoffmann-Riem* u.a. 2006; 2008) nicht Steuerung sondern Governance der Schlüsselbegriff ist (vgl. *Schuppert* 2008, S. 79). Gar nicht genug kann betont werden, dass im angelsächsischen und zunehmend auch im europäischen Recht Verfahren als Verwaltungsverfahren gemeint ist und nicht wie in Deutschland in erster Linie als Gerichtsverfahren, dass access nicht Zugang zu Gericht meint, sondern Zugang zu Verwaltungsverfahren (vgl. *Ruffert* 2007, S. 253), dass schließlich wie schon der Richter *Bellemy* vor Jahrzehnten gesagt hat: „While continental lawyers tend to think in terms of substantive rights, common lawyers clearly focus on procedures, remedies and due process.“ Es geht primär um Verfahrensbeteiligung, nicht um materielle Ansprüche, die mit Hilfe von Gerichten durchgesetzt werden, eher um Richtigkeitsgewähr durch Verfahren statt Durchsetzung subjektiver materieller Rechte mit Hilfe der Gerichte (vgl. *Battis* 2008, S. 3). Die Folgewirkungen für Organisation und Verfahren der öffentlichen Verwaltung und für Ausbildung und Rekrutierung ihres Personals sind evident.

Die deutsche Verwaltungsrechtswissenschaft hat spätestens seit *Schmidt-Aßmanns* Abschiedsvorlesung „Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen“ (*Schmidt-Aßmann* 2006, S. 315) „die in-

ternationalisierte und internationale Verwaltung“ (v. *Bogdandy* 2008, S. 683; *Speer* 2008, S. 683) entdeckt. Theorie und Praxis der Personalentwicklung des deutschen öffentlichen Dienstes sollte dies nicht als Modeerscheinung abtun, sondern den zugrundeliegenden tatsächlichen Entwicklungen Rechnung tragen. Denn nichts dürfte auch künftig die Entwicklung der deutschen öffentlichen Verwaltung und damit auch ihres Personals mehr bestimmen als die Entwicklung der EU-Politiken nicht nur im Recht der inneren Sicherheit einschließlich des EU Grenzregimes sondern auch dem der Kapitalmarktregulierung (vgl. *Bumke* 2008, S. 227; *Hopt* u.a., 2008; *Haar*, 2008), einem überkommenen aber reformbedürftigen Regulierungsverwaltungsrecht. In beiden Rechtsgebieten stehen sich mehr anglo-amerikanisch und mehr kontinentaleuropäisch geprägte Ansätze gegenüber (vgl. *Demmke* 2008, S. 574).

## Anmerkungen

- 1 EuGH, NJW 2006, 3685 – *Mangold* dazu *Riesenhuber*, in: FS für *K. Adomeit* 2008, S. 631; *M. Böhm*, JZ 2008, 324.
- 2 EuGH, NJW 1997, 3429 – *Marschall*; NJW 2000, 1549 – *Badeck*.
- 3 EuGH, NJW 2004, 3547 – *Pfeiffer*; NZA 2006, 89 – *Dellas*.
- 4 BVerfG, ZBR 2007, 381; BVerwGE 110, 363.
- 5 NVwZ 2008, 195; ebenso BVerfG, DVBl. 2008, 1051.
- 6 Dazu BVerfG, NVwZ 2008, 873.
- 7 BVerfGE 114, 258.
- 8 BVerfGE 117, 372, Sondervotum S. 392.
- 9 BVerfGE 108, 282; Hess. StGH, NVwZ 2008, 199; Bay. VerfGH, NVwZ 2008, 420; zur Türkei EGMR, NVwZ 2006, 1389; zu Frankreich *Gusy*, Krit Vj 2004, 153.
- 10 BVerfGE 117, 372.
- 11 BVerfG, NVwZ 2008, 873; zuletzt BVerfG, NVwZ 2007, 1178.
- 12 *Hofmeister* (Hrsg.), Brauchen wir eine neue Ethik der Verwaltung?, 2000; *Sommermann*, VerwArch, 1998, 290; *Huberts/Maesichalck/Jurkiewicz*, Ethics and Integrity of Governance 2008.
- 13 Pressemeldung zum Beschluss v. 18.04.08, 1 BvR 759/05.

## Literatur

- Adam, Christian/Bauer, Michael W./Knill, Christoph*, 2008: Ausmaß und Ursachen von Organisationsabbau in der deutschen Verwaltung: Eine empirische Analyse der unmittelbaren Bundesverwaltung, in: *Verwaltungsarchiv (VerwArch)*, 99, S. 153-173.
- Baer, Susanne/Lewalter, Sandra*, 2007: Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung, in: *Die öffentliche Verwaltung (DöV)*, 60, S. 195-202.
- Battis, Ulrich/Grigoleit, Klaus Joachim*, 2008: Die Statusgesetzgebung des Bundes – Dienstrechtliche Gesetzgebungskompetenz und Gesetzgebungspflicht des Bundes nach der Föderalismusreform, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, 56, S. 1-9.
- Battis, Ulrich*, 2008: Verfahrenstransparenz durch Öffentlichkeitsbeteiligung, in: *Battis, Ulrich/Söfker, Wilhelm/Stüer, Bernhard (Hrsg.)*, Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung – Festschrift für Michael Krautzberger, München: C.H.Beck Verlag, S. 3-10.
- Battis, Ulrich/Kersten, Jens*, 2008: Europäische Politik des territorialen Zusammenhalts. Europäischer Rechtsrahmen und nationale Umsetzung, in: *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)*, 28, S. 201-207.
- Bieler, Frank/Schwartling, Gunnar (Hrsg.)*, 2007, E-Government, Berlin: Schmidt-Verlag.
- von Bogdandy, Armin*, 2008: Prolegomena zu Prinzipien internationalisierter und internationaler Verwaltung, in: *Trute, Hans-Heinrich, u.a. (Hrsg.)*, Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 683-697.

- Bogumil, Jörg* u.a. (Hrsg.), 2007: Zehn Jahre neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Steuerungsmodernisierung, Berlin: Edition Sigma.
- Böhm, Monika*, 2008: Umfang und Grenzen der Geltungswirkung eines europäischen Verbots der Altersdiskriminierung im deutschen Recht, in: Juristenzeitung (JZ), 63, S. 324-330.
- Bonoli, Giuliano/Shinkawa, Toshimitsu* (Hrsg.), 2008: Ageing and Pension Reform Around the World: Evidence from Eleven Countries, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bull, Hans Peter*, 2005: Bürokratieabbau – richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: Die Verwaltung, 38, S. 285-314.
- Bull, Hans Peter*, 2007: Beamte – die vernachlässigten Hüter des Gemeinwohls?, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 60, S. 1029-1039.
- Bull, Hans Peter*, 2008: Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst – Probleme und Lösungsansätze; in: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot S. 531-550.
- Bunke, Christian*, 2008: Kapitalmarktregulierung. Eine Untersuchung über Konzeption und Dogmatik des Regulierungsverwaltungsrechts, in: Die Verwaltung, 41, S. 227-257.
- Butzer, Hermann*, 2007: in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz Art. 33 Rn. 9, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Czerwick, Edwin*, 2008: Flexibilisierung der Beschäftigungsstrukturen im öffentlichen Dienst, in: Der öffentliche Dienst (DöD), 61, S. 49-58.
- Demmke, Christoph*, 2008a: Reformen der Personalpolitiken in den öffentlichen Diensten der EU-Mitgliedstaaten – Europäisierung oder Differenzierung?, in: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot S. 551-576.
- Demmke, Christoph*, 2008b: Was leisten organisatorische und individuelle Leistungsbeurteilungssysteme? Eine Bilanz der Arbeiten unter deutscher und portugiesischer EU-Ratspräsidentschaft, in: Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR), 56, S. 77-90.
- Dose, Nicolai*, 2008: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist und was man trotzdem tun kann, in: der moderne staat, 1, S. 99-120.
- Franzius, Claudio*, 2006: Governance und Regelungsstrukturen, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), S. 186-219.
- Franzius, Claudio*, 2008: Gewährleistung im Recht, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Frick, Frank/Ernst, Tobias* (Hrsg.), 2008: International Regulatory Reform Report, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Gusy, Christoph*, 2004: Kopftuch – Laizismus – Neutralität, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV), 87, S. 153-170.
- Haar, Brigitte*, 2008: Law and Finance, in: Juristenzeitung (JZ), 63, S. 964-974.
- Hebeler, Timo*, 2008: Verwaltungspersonal – Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung, Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Heinrichs, Michael*, 2008: Tagungsband zur Internationalen Konferenz „Think ahead – Move Forward“ zum Thema „Intrapreneurship-orientierte Verwaltung“ (im Erscheinen).
- Hill, Hermann*, 2004: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 57, S. 721-728.
- Höfling, Wolfram/Burkiczak, Christian*, 2007: Die Garantie der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums unter Fortentwicklungsvorbehalt, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 60, S. 328-334.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), 2006/2008: Grundlagen des Verwaltungsrechts Band I und Band II, München: C.H.Beck Verlag.
- Hofmeister, Albert* (Hrsg.), 2000: Brauchen wir eine neue Ethik der Verwaltung? Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaft, Bern: Verlag SGVW.
- Holtkamp, Lars*, 2008: Lob der Hierarchie? Erfolgsbedingungen effizienzorientierter Verwaltungsformen, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 99, S. 259-277.
- Hopt, Klaus/Veil, Rüdiger/Kemmerer, Jörn Axel* (Hrsg.), 2008: Kapitalmarktgesetzgebung im europäischen Binnenmarkt, Tübingen: Mohr Siebeck.

- Huberts, Leo/Maesschalck, Jeroen/Jurkiewicz, Carole*, 2008: *Ethics and Integrity of Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Kämmerer, Jörn Axel*, 2008: Privatisierung und Staatsaufgaben: Versuch einer Zwischenbilanz, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 123, S. 1005-1016.
- Kenntner, Markus*, 2008: Aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Beamtenrecht, in: *Juristenzeitung (JZ)*, 63, S. 340-351.
- Kersten, Jens*, 2007: Organisation und Personal – Herausforderungen durch e-Government, in: *Bieler, Frank/Schwarting, Gunnar (Hrsg.)*, *E-Government*, Berlin: Schmidt-Verlag, S. 457-550.
- Kinchin, Niamh*, 2007: More than Writing on a Wall: Evaluating the Role that Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers, in: *Australian Journal of Public Administration*, 66, S. 112-120.
- Landau, Herbert/Steinkühler, Martin*, 2007: Zur Zukunft des Berufsbeamtentums in Deutschland, in: *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 122, S. 133-143.
- Lecheler, Helmut*, 1990: Die Interpretation des Art.48 IV EGV und die Konsequenzen für die Beschäftigung im (nationalen) öffentlichen Dienst, Berlin: Duncker & Humblot.
- Lorse, Jürgen*, 2005: Eckpunktepapier „Neue Wege im Dienstrecht“: Wie verbindet man Eckpunkte zu Grundlinien in einer Reform?, in: *Die Öffentliche Verwaltung (DöV)*, 58, S. 445-457.
- Lorse, Jürgen*, 2008: Personalentwicklung im Abseits aktueller dienstrechtlicher Reformüberlegungen, in: *Zeitschrift für Beamtenrecht (ZBR)*, 56, S. 145-158.
- Lüdemann, Jörn*, 2008: Wettbewerb und Regulierung in der Telekommunikation, in: *Lüdemann u.a. (Hrsg.)*, *Telekommunikation, Energie, Eisenbahn – Welche Regulierung brauchen die Netzwirtschaften?*, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 69-99.
- Lutz, Burkard*, 2008: Konsequenzen der demographischen Entwicklung für den öffentlichen Dienst, in: *Sackmann, R. u.a. (Hrsg.)*, *Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17-24.
- von Maravic, Patrick*, 2006: Public Management Reform und Korruption – Unbeabsichtigte Folgen, in: *Verwaltungsarchiv (VerwArch)*, 97, S. 89-113.
- Meyer, Traute/Bridgen, Paul/Riedmüller, Barbara (Hrsg.)*, 2007: *Private Pensions vs. Social Inclusion. Non-state Provision for Citizens at Risk in Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Mühlenkamp, Holger*, 2008: Leistungsbezahlung im öffentlichen Sektor unter dem Regime der „Kostenneutralität“: Warum sie nicht wirklich funktionieren kann; in: *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive*, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin, S. 637-654.
- Needham, Catherine*, 2006: Customer Care and the Public Service Ethos, in: *Public Administration (London)*, 84, S. 845-860.
- Pechstein, Matthias*, 2008: Stellungnahme zum Entwurf des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes (DNeuG), BT-Drucksache 16/7076, für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags am 7.4.2008.
- Pünder, Hermann*, 2003: *Haushaltsrecht im Umbruch*, Deutscher Gemeindeverlag.
- Pünder, Hermann*, 2008: Das neue öffentliche Finanz- und Verwaltungsmanagement, in: *Verwaltungsarchiv (VerwArch)*, 99, S. 102-126.
- Riesenhuber, Karl*, 2008: „Mangold“ verabschiedet, in: *Hanau, Peter/Thau, Jens/Westermann, Harm Peter (Hrsg.)*, *Gegen den Strich – Festschrift für Klaus Adomeit*, München: Luchterhand-Verlag, S. 631-645.
- Ruffert, Matthias*, 2007: Was kann die deutsche Europarechtslehre von der Europarechtswissenschaft im europäischen Ausland lernen?, in: *Schulze-Fielitz, Helmuth (Hrsg.)*, *Staatsrechtslehre als Wissenschaft*, *Die Verwaltung Beiheft* 7, 40, S. 253-263.
- Schaub, Günter*, 2008: Paradigmenwechsel im öffentlichen Dienst, in: *Die Personalvertretung (PersV)*, 51, S. 278-294.
- Schauer, Reinbert/Schedler, Kuno/Brüggemeier, Martin*, 2007: *Controlling und Performance Management im öffentlichen Sektor*, Bern: Haupt-Verlag.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard*, 2006: Die Herausforderung der Verwaltungsrechtswissenschaft durch die Internationalisierung der Verwaltungsbeziehungen, in: *Der Staat*, 45, S. 315-348.

- Schoch, Friedrich*, 2006: Vereinbarkeit des Gesetzes zur Neuregelung der Flugsicherung mit Art.87d GG, Berlin: Duncker & Humblot.
- Schöndorf-Haubold, Bettina*, 2008: Internationale Sicherheitsverwahrung, in: *Trute, Hans-Heinrich, u. a.* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – Zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 575-612.
- Schuppert, Gunnar Folke*, 2008: Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AÖR), 133, S. 79-108.
- Sommermann, Karl-Peter*, 1998: Brauchen wir eine neue Ethik des öffentlichen Dienstes?, in: Verwaltungsarchiv (VerwArch), 89, S. 290-305.
- Speer, Benedikt*, 2008: Europafähigkeit des öffentlichen Dienstes und Europakompetenz öffentlicher Bediensteter, in: Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive, Festschrift für Heinrich Siedentopf zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin: S. 683-704.
- Stober, Rolf*, 2008: Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Phantomdiskussion oder Gestaltungsoption in einer verantwortunggeteilten, offenen Wirtschafts-, Sozial- und Sicherheitsverfassung?, Neue Juristische Wochenschrift (NJW), 61, S. 2301-2308.
- Thieme, Werner*, 2008: Kaufmännische Buchführung in der öffentlichen Verwaltung?, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 61, S. 433-440.
- Versorgungsbericht der Bundesregierung v. 25.5.2005*, BT-Drs. 15/5821.
- Vofßkuhle, Andreas*, 2008: Expertise und Verwaltung, in: *Trute, Hans-Heinrich, u.a.* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 637-674.
- Wagener, Frido*, 1974: Neubau der Verwaltung, 2.Auflage, Berlin: Duncker & Humblot.
- Wagener, Frido*, 1979: Verfassungstreue und Schutz der Verfassung. Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSrL), 37, S. 215-266.
- Weisel, Katja*, 2007: Einführung von Leistungsentgelt nach dem TVöD – eine methodische Herausforderung, die sich lohnt, in: Der öffentliche Dienst (DöD), 60, S. 9-12, S. 53-56.
- Westerhoff, Horst-Dieter*, 2007: Umfang und Folgen der Sparmaßnahmen bei den Beamten, Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes (AhD), Censeo Institut Königswinter.
- Wolff, Heinrich Amadeus*, 2007: Der zweite Schritt zur Föderalisierung des Beamtenrechts: Der Entwurf zum Beamtenstatusgesetz, in: Die öffentliche Verwaltung (DöV), 60, S. 504-509.
- Wollmann, Hellmut*, 2008: Modernisierung der Kommunalverwaltung, Stuttgart: Kohlhammer.
- Zukunft des öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft*, Bericht der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzten Kommission, 2003.

*Anschrift des Autors:*

Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, Humboldt-Universität zu Berlin, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Verwaltungswissenschaften, Unter den Linden 6, 10099 Berlin  
E-Mail: Ulrich.Battis@rewi.hu-berlin.de

