

Arbeitsgemeinschaft des höheren Dienstes lehnt eine Reduzierung von Verbeamten ab / Von Rainer Blasius

Den Kritikern des Berufsbeamten-tums – insbesondere denen, die sich für eine starke Reduzierung durch Konzentration auf die klassische Eingriffsverwaltung aussprechen – tritt nun die „Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes“ (AhD) entgegen, in der rund 110 000 Mitglieder zusammengeschlossen sind. Der Geschäftsführer des AhD, Ministerialdirektor a. D. Reinhold Haverkamp (bis 1998 Leiter der Zentralabteilung im Bundesministerium des Innern), hat ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, das sich den „Schranken der Privatisierung“ widmet.

Gutachter Bernhard Kempen, Lehrstuhlinhaber für Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität zu Köln, kommt zu dem Ergebnis, daß das staatliche Gewaltmonopol zwar allein dem Staat zustehe und prinzipiell „privatisierungshemmend“ wirke. Jedoch etabliere sich beispielsweise durch private Sicherheits- und Bewachungsdienste (aufgrund von Spezialgesetzen) eine „Gewaltausübung neben oder anstelle der staatlichen Gewaltausübung“. Alle diejenigen Staatsaufgaben, die denkbare Gewalt unter der Anwendung physischer Gewalt erledigt werden können (Vollzugspolizei, Militär, Strafvollzug), können nicht im Wege materieller Privatisierung vollständig Privaten überlassen werden. „Zumindest die Entscheidung über den Einsatz von Gewalt, „über das Ob und Wie“ müsse in den Händen des Staates bleiben, dem die Steuerungs- und Kontroll-direktiven obliegen würden.

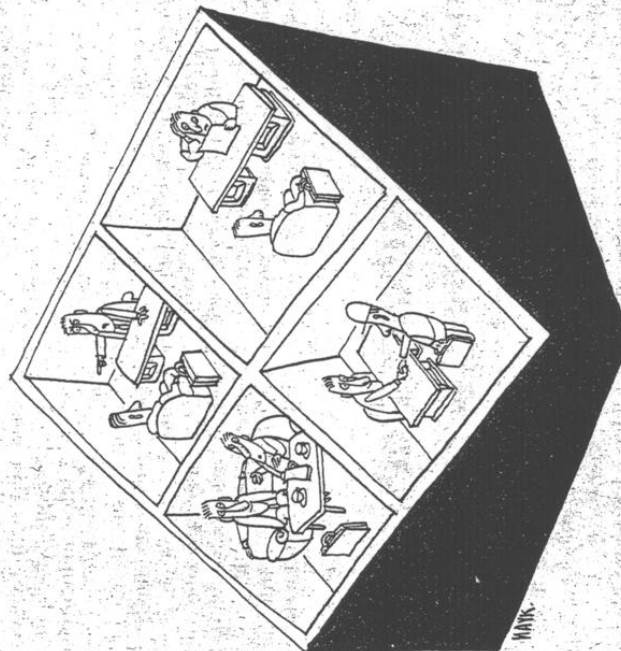
Unter Bezug auf Artikel 20 des Grundgesetzes stellt Kempen ferner heraus, daß das Demokratieprinzip nach einer sachlich-inhaltlichen und einer personellen Legitimation der Verwaltung verlangt – sachlich durch die Gesetzesbindung der Verwaltung (Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes), personell durch die Weisungsabhängigkeit der nachgeordneten Behörden von dem jeweils parlamentarisch verantwortlichen Minister. Nur der Organisationstypus der hierarchisch-bürokratischen Verwaltung genüge „in vollem Umfang den vom Demokratieprin-

zip aufgestellten Legitimationserfordernissen“. Ausnahmen von dieser Regel seien vorstellbar, wenn der Staat über „beherrschenden Einfluß auf die Willensbildungsprozesse“ in den privatisierten Organisationen, somit „wenigstens über hinreichende gesetzliche Steuerungs-, Überwachungs- und Kontrollmöglichkeiten“ verfüge.

Besondere Beachtung verdienen Kempens Ausführungen zum Funktionsvorbehalt für Beamte. Nach Artikel 33 Absatz 4 des Grundgesetzes ist bekanntlich die

ordnet wird, während umgekehrt die fiskalischen Hilfsgeschäfte der Verwaltung (Bedarfsdeckungsgeschäfte), die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand und das Feld der bloßen technischen Vorbereitungs- und Hilfstätigkeiten nicht dazu gezählt werden.“

Strittig sei, ob sich der Funktionsvorbehalt für Beamte auf das Gebiet der „Leistungsverwaltung“ erstrecke. Kempen vertritt nun die Auffassung, daß eine „dynamische und systematische Interpretation“ zu einem weiteren Begriffsverständnis der



waltung“ und habe zwangsläufig die Abhängigkeit des einzelnen von staatlicher Leistungsentfaltung zur Folge.

Wenn hoheitsrechtliche Befugnisse nur im Bereich der klassischen Eingriffsverwaltung bestünden, dann – so lautet die These von Kempen – drohe dem Berufsbeamten „im Hinblick auf die fortgeschrittene und fortschreitende Zurückdrängung der Eingriffsverwaltung eine Auszehrung, die es in die Nähe der Bedeutungslosigkeit führe“. Daher sei eine „korrigierende“ Auslegung des Artikels 33 Absatz 4 geboten: Hoheitsrechtliche Befugnisse würden demnach nicht nur von der Eingriffsverwaltung, sondern auch von der Leistungsverwaltung ausgeübt – also von jenen Staatsdienern, denen Aufgaben „mit einer gesteigerten Erfüllungsgarantie“ übertragen seien. Als Beispiele werden in dem Gutachten unter anderem die Lebensmittelüberwachung – eine Aufgabe, die nach einer „personellen Erfüllungsgarantie“ verlangt – und die Professoren an staatlichen Hochschulen angeführt. Letzgenannte bräuchten eine institutionelle Garantie für eine gesicherte Aufgabenerfüllung.

Dem AhD gehören der Deutsche Philologenverband, der Deutsche Hochschulinstitut, der Bundesverband der Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes und acht weitere Bundesverbände – bis hin zu den Lebensmittelchemikern im öffentlichen Dienst und den beamteten Tierärzten – an. In einer Erklärung des AhD zu dem dreißig Druckseiten umfassenden Gutachten heißt es abschließend: „Der unsubstantiierte Hinweis auf erhoffte Einsparungen oder eine vermeintlich flexiblere Aufgabenerledigung ist nicht geeignet, die demokratietaatlich begründeten Organisationsregeln zu durchbrechen.“ Eine solche Aussage wird die in Gang gekommene Diskussion über die Reform des Berufsbeamten-tums sicherlich nicht beenden können. Mit den offensiven Argumenten von Kempen will die Bonner Arbeitsgemeinschaft, die sich für die Interessen des höheren Dienstes von der Besoldungsgruppe A 13 (Studienrat) bis B 11 (Staatssekretär) einsetzt, jedoch den Verbeamtengegnern erst einmal den Wind aus den Segeln nehmen.

hoheitsrechtlichen Befugnisse führe. Leistungsverwaltung und Daseinsfürsorge gehörten zum Bild des modernen Staates, wie sich überhaupt bereits durch das Grundgesetz ein quantitativer und qualitativer Sprung vom „Obrigkeitsstaat zum Leistungsstaat“ vollzogen habe. Diese Veränderung liege „in der sozialstaatlich motivierten vollständigen Durchdringung sämtlicher Lebensbereiche mit staatlicher Leistungsverwaltung unter gleichzeitiger Zurückdrängung von staatlicher Eingriffsver-

„Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ... als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Treueverhältnis stehen“. Das Wort „hoheitsrechtlich“ werde im Fachschrifttum mit hoheitlich gleichgesetzt; weiteste Übereinstimmung bestehe darin, daß der – Polizei, Militär, Justiz und Ministerialbürokratie einschließende – Bereich der „Eingriffsverwaltung unter die Kategorie der hoheitsrechtlichen Befugnisse einge-