

# Beamtenrechtsreformen in Europa – Aktuelle Entwicklungen und empirische Erfahrungen

Prof. Dr. Christoph Demmke

*Dem Beamtenrecht wird europaweit vorgeworfen, es sei unflexibel, überreguliert und entspreche nicht mehr den Anforderungen an das moderne Zeitalter. In der Wirklichkeit sind der öffentliche Dienst und das Beamtenrecht europaweit seit langem in Bewegung. Mittlerweile ist ein europaweites Beamtenrechtsmodell (wie zu Zeiten des napoleonischen, preußischen oder schwedischen Modells) nicht mehr zu erkennen. In immer mehr Staaten setzt sich zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Auffassung durch, dass eine differenzierte Behandlung und ein unterschiedlicher Status der Beamten gegenüber privatrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen zumindest in bestimmten Bereichen nicht mehr gerechtfertigt erscheinen. Hingegen sind die meisten Beamtenrechtsreformen zuweilen „überstürzt“ und viele Reformergebnisse widersprüchlich. Die folgende Abhandlung diskutiert die wesentlichen Reformen und deren Auswirkungen in den Mitgliedstaaten der EU.*

## I. Die Definition des Beamtentums in Europa

Trotz aller Unterschiede im Detail haben alle modernen Beamten-systeme gemeinsame historische Wurzeln, die untrennbar mit dem Auftauchen des demokratischen und republikanischen Ideals sowie mit dem Konzept des Nationalstaates (insbesondere nach dem Wiener Kongress im Jahre 1815) verbunden sind. Das erste europäische Beamtenrecht entstand zwar im britischen Empire, allerdings zunächst nur in der britischen East India Company<sup>1</sup> im Jahre 1793<sup>2</sup> sowie mit dem „Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten“ im Jahre 1794<sup>3</sup>. Das Konzept des öffentlich-rechtlichen Beamtenstatus sowie das klassische bürokratische Laufbahnsystem wurden Anfang des 19. Jahrhunderts durch Napoleon in fast alle europäischen Staaten exportiert und dort wiederum an die eigenen Rechts- und Verwaltungstraditionen angepasst. So wurde das öffentlich-rechtliche Beschäftigungsverhältnis während der französischen Revolution konzipiert, mit dem Ziel, die Beamten an den Staat und das Recht und nicht mehr an die Interessen der Monarchie, zu binden. In Bayern wurde das Lebenszeitprinzip erstmals im Jahre 1805 eingeführt.

*Bekke und van der Meer*<sup>4</sup> definieren Beamten-systeme als depersonalisierte Systeme, die vor allem dem Recht und dem Staat dienen und nicht einem partikularem Interesse. Das Auftauchen dieser Systeme im 19. Jahrhundert symbolisiert einen wesentlichen Charakterzug der Moderne und der Aufklärung und zugleich eine kritische Positionierung im Verhältnis zur politischen Macht<sup>5</sup>. Die in der Folge zunehmende Rationalisierung und Verrechtlichung des Beamtenrechts und die Depersonalisierung der Rechtsbeziehungen führte schliesslich zu dem modernen Leistungsprinzip: „Merit instead of privilege was becoming the guiding principle“<sup>6</sup>.

Den Vorteilen dieses Systems standen jedoch von Anfang an Nachteile gegenüber: eine mangelnde Flexibilität der Laufbahnen, Standardisierung anstatt individueller Leistungsorientierung, eine starke Verrechtlichung, Staats-, anstatt Bürgerorientierung, Formalismus statt Transparenz sowie hierarchische Organisationsstrukturen anstatt Eigenverantwortlichkeit.

Fast alle gegenwärtigen Reformen können als Maßnahmen bezeichnet werden, die die klassischen bürokratischen Beamtenprinzipien „flexibilisieren“ und die genannten Schwachstellen beseitigen sollen. Allerdings führt die heutige Managerialisierung der öffentlichen Dienste sowie die Konzentration auf das Leistungsmanagement, Effizienzgesichtspunkte und den Abbau bürokratischer Lasten zu einer Verdünnung der öffentlichen Diskussion. Dies ist bedauerlich, denn eine Diskussion um die Legitimität der klassischen Strukturprinzipien des Dienstrechts (Lebenszeitanstellung, Laufbahnprinzip, Zugang im Eingangsam- und regulierter Aufstieg, begrenzte Mobilität zwischen dem privaten und öffentlichem Bereich, Senioritätsprinzip im Bereich der Besoldung etc.) und deren Beitrag zum Demokratie-, Rechtsstaats- und Leistungsprinzip verspricht noch immer wichtige und spannende Erkenntnisse.

Angesichts der Betonung auf die monetären und organisatorischen Aspekte der Reformen im öffentlichen Dienst rücken zudem die Auseinandersetzungen um die historische Legitimität des Beamtentums und die Bedeutung traditioneller Strukturprinzipien immer mehr in den Hintergrund der öffentlichen Debatte. So beschäftigt sich scheinbar – außerhalb der Rechtswissenschaft – niemand mehr mit der Beziehung zwischen Laufbahnrecht, Arbeitsplatzsicherheit und politischer Patronage. Die Bekämpfung der Günstlingswirtschaft und Korruption sowie Abwehrrechte gegen die Verwaltung und die Politik sind gleichsam die traditionellen Begründungen für ein öffentlich-rechtliches Beamten- und Laufbahnrecht, eine spezielle Beamtenethik sowie für spezielle Arbeitsbedingungen.

Wie später gesagt wird, führen die gegenwärtigen Reformen im Beamtenrecht zu einem europaweiten Aufbrechen traditioneller und hergebrachter Strukturprinzipien des Beamtentums. Die gegenwärtige Reform der Beamten-systeme sollte daher – neben den legitimen Zielsetzungen nach mehr Effizienz und Bürgerfreundlichkeit – auch an diesen Fragen gemessen werden: inwieweit dienen die gegenwärtigen Reformen des Beamtenrechts – neben einem Mehr an Effizienz, Flexibilität, Bürgerorientierung und Leistung – den Idealen der Moderne, der Demokratie, des Rechtsstaates und des Gemeinwohls?

Die heutige Managerialisierung der öffentlichen Dienste, vielfältige Dezentralisierungs- und Destandardisierungstendenzen im öffentlichen Dienstrecht, verstärkte Flexibilitätsbestrebungen in der Personalpolitik sowie andauernde Reformen der Status-, Vergütungs-, Leistungsmessungs- und Laufbahnstrukturen stellen gegenwärtig große Herausforderungen an die Reformfähigkeit und Reformbereitschaft der öffentlichen Dienste in allen EU-Mitgliedstaaten dar. Ein Vergleich des Beamtenrechts in Europa ist daher schon aufgrund der vielfältigen und zuweilen überstürzten Reform in vielen Mitgliedstaaten der EU ein

1) *Gladden*, Civil Services of the United Kingdom 1856–1970.

2) Das erste britische Beamtenrecht auf dem Festland entstand erst 1854 mit dem Northcote-Trevelyan Report.

3) *Schulze*, Staat und Nation in der europäischen Geschichte, 2004, S. 96.

4) *Bekke/van der Meer*, Civil Service Systems in Europe, 2000.

5) Vgl. Fn. 4, S. 276.

6) Vgl. Fn. 4, S. 278.