



Eine Informationsschrift
zum Thema:

Die hergebrachten
Grundsätze des
Berufsbeamtentums
(November 2006)

Diese Schrift richtet sich an engagierte Bürgerinnen
und Bürger, die sich über den sozialen Frieden in
Deutschland Sorgen machen und bereit sind, sich für
diesen sozialen Frieden einzusetzen.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Einleitung	4
2 Grundgesetz Artikel 33 - Das öffentliche Dienstrecht und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	5
<i>2.1 Die hergebrachten Grundsätze</i>	5
<i>2.2 Kommentare zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums</i>	7
3 Reform des öffentlichen Dienstrechts und der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	9
4 Vergleich der rechtlichen Grundlagen bei den Altersversorgungen	11
<i>4.1 Altersversorgung der Berufsbeamten</i>	11
<i>4.2 Altersversorgung der Politiker</i>	12
<i>4.3 Altersversorgung in der Ges. Rentenversicherung (Arbeiter-, Angestelltenversicherung)</i>	12
5 Schlußbetrachtung	14
6 Literatur	15

1 Einleitung

Dieser Beitrag versucht, die schwierige Thematik zu durchleuchten, wie Politiker und Beamte zusammen mit den Versicherten der gesetzlichen Rentenversicherung in ein gemeinsames System der Altersversorgung einbezogen werden können.

Die Gruppen der Selbständigen (Firmeninhaber, Rechtsanwälte, Ärzte usw.) sollten zwar nach Meinung der Aktion Demokratische Gemeinschaft e. V. – ADG (ADG) ebenfalls in das gleiche System der gemeinsamen Altersversorgung gehören, werden aber bei dieser Untersuchung nicht betrachtet.

Immer wieder werden von den Politikern auf dem Gebiet der Sozialversicherung Entscheidungen getroffen, deren Folgen nur von der Gesetzlichen Rentenversicherung und nicht von der Allgemeinheit getragen werden.

Diskutiert man mit Politikern über die Rentenversicherung und stellt dabei die Forderung, Politiker und Beamte in ein System der gemeinsamen Altersversorgung einzubeziehen, so wird man sofort mit dem Hinweis abgeblockt, daß die Versorgung der Beamten durch das Grundgesetz abgesichert und unantastbar sei.

Frau Ulrike Mascher, MdB (Stimmkreis München Mitte) damals Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages, später Parlamentarische Staatssekretärin im Arbeitsministerium und stellvertretende Vorsitzende des VdK Deutschland, erklärte in einer Podiumsdiskussion am 18. 9. 97: „Unter den Abgeordneten in Bonn herrscht die überwältigende Meinung, dass das ganze Grundgesetz leichter geändert werden kann als der Artikel 33, welcher das Recht des öffentlichen Dienstes regelt.“

2 Grundgesetz Artikel 33 - Das öffentliche Dienstrecht und die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums

Artikel 33 des Grundgesetzes lautet:

- (1) *Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.*
- (2) *Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amte.*
- (3) *Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.*
- (4) *Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.*
- (5) ***Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln.***

2.1 Die hergebrachten Grundsätze

Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums (Absatz 5) sind schützende Bestimmungen gegen grundlegende Veränderungen des Beamtenrechts, insbesondere bei der Altersversorgung. Die hergebrachten Grundsätze sind im wesentlichen nichts anderes als Gesetze des Beamtentums aus der Kaiserzeit nach der Reichsverfassung von 1871. Mit der Weimarer Reichsverfassung von 1919 wurden diese Gesetze in modifizierter Form übernommen und 1949, nach der Nazizeit, zum Bestandteil des Grundgesetzes gemacht.

Zu den hergebrachten Grundsätzen zählen u.a.:

- Der **Grundsatz der hauptberuflichen Lebenszeitanstellung** von Beamten in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis.
- Aus der Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis folgt u.a. das **Fehlen des Streikrechts**.
- Der **Leistungsgrundsatz**, der das Beamtenverhältnis über die Zugangsvoraussetzungen der fachlichen Eignung hinaus als funktional und aufgabenadäquat bestimmt.
- Der **Neutralitätsgrundsatz**, der die einseitige Bevorzugung von Einzel- oder Gruppeninteressen (z.B. parteipolitisch, wirtschaftspolitisch, weltanschaulich) durch beamtete Funktionsträger verbietet.
- Der **Alimentationsgrundsatz**, wonach Beamte kein Leistungsentgelt, sondern Unterhaltszuwendungen zu beanspruchen haben.

Festgeschrieben sind die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums in diversen Gesetzen, z.B.:

- Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) bzw. Beamtenstatusgesetz
- Bundesbeamtengesetz (BBG) für Bundesbeamte
- Div. Landesbeamtengesetze für Beamte der jeweiligen Länder
- Bundesbesoldungsgesetz (BBesG)
- Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG)
- Bundesdisziplinarordnung (BDO) bzw. Bundesdisziplinarneuordnungsgesetz (BDiszNOG)

Derzeit geht die Gesetzgebungskompetenz für das Beamtenrecht überwiegend auf die Bundesländer über. Für Landes- und Kommunalbeamte verbleibt beim Bund nur noch eine grundsätzliche Rahmenkompetenz, die aber der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Besoldung, Versorgung und Dienstrecht der Beamten gehen in die Kompetenz der einzelnen Bundesländer über.

Die Väter des Grundgesetzes haben es sich im Artikel 33 mit der Übernahme der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums etwas leicht gemacht. Sie haben mehr oder weniger alle Rechte und Pflichten des Berufsbeamtentums aus der Kaiser- und Weimarerzeit übernommen, ohne an einen modernen Staatsaufbau zu denken. Dies mag

daran liegen, daß die Vordenker des Grundgesetzes überwiegend Beamte waren, die sich ihre Privilegien aus der Vergangenheit auch für die Zukunft sichern wollten.

2.2 Kommentare zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums

Kein Artikel des Grundgesetzes hat die Fachliteratur (s. Pkt. 6) und Rechtsgutachter mehr befaßt als der Artikel 33 Absatz IV und V. Hier einige Auszüge:

Professor Dr. Maunz schreibt in einem Kommentar zum Artikel 33 u.a.:

- Absatz V ist wohl einer der Sätze des Grundgesetzes, dessen Auslegung sich am weitesten von den Vorstellungen seiner Verfasser entfernt hat. Als Grundsatznorm und als Bekenntnis zum Berufsbeamtentum in seiner überkommenden Form gedacht, hat sich die Vorschrift heute durch eine kaum noch zu übersehende Kasuistik [Einzelfallentscheidungen, Haarspalterei] in einer Fülle von Einzelaussagen von oft trivialer Bedeutung aufgelöst. Hinzu kommt, daß die Bestimmung einen zahlenmäßig sehr starken Berufsstand unmittelbar anspricht und daher die Gefahr interessengebundener Auslegungsvorschläge bei ihr besonders groß ist. Dieser Tatsache muß sich jede Auslegung von Art. 33. V bewußt sein.
- Unter dem Oberbegriff „öffentlicher Dienst“ werden heute im allgemeinen und im juristischen Sprachgebrauch die Dienstverhältnisse aller beim Staat oder bei einem Träger mittelbarer Staatsverwaltung in abhängiger Beschäftigung Tätigen zusammengefaßt. Daraus ergibt sich jedoch nicht zwingend, daß der Begriff auch in Abs. V im gleichen Sinne zu verstehen ist.
- Es muß sich um hergebrachte Grundsätze handeln; darin liegt ein bewußtes Anknüpfen an die Tradition und eine Absage an den Versuch, das öffentliche Dienstrecht völlig neu zu gestalten. Aus dem „hergebrachten“ ergibt sich, daß eine Anknüpfung an den Zustand, den das Grundgesetz vorgefunden hat, von Abs. V nicht verlangt wird. Andererseits können an die Dauer der Überlieferung aber auch keine allzugroßen Anforderungen gestellt werden, weil

sich das Beamtentum in der Prägung, wie sie dem Grundgesetz vor Augen steht, erst in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts abzuzeichnen begann und die Tradition durch Staatsumwälzungen immer wieder unterbrochen wurde. Die rechtlich verwertbare Tradition setzt praktisch erst mit dem Reichsbeamtengesetz vom 31. 5. 1873 und den in seiner Folge ergangenen Beamtengesetzen ein. Sie wird fortgesetzt durch die Weimarer Verfassung und das Deutsche Beamtengesetz von 1937, soweit dieses nicht nationalsozialistisches Gedankengut enthielt.

Professor Dr. Roman Herzog schreibt in einem wissenschaftlichen Gutachten u.a.:

- Unter den verschiedenen Formen des öffentlichen Dienstes ist zumindest das Beamtentum unbestreitbar ein Produkt der absoluten Monarchie.
- Es versteht sich bei dieser Sachlage von selbst, daß der Übergang vom monarchischen zum demokratischen Prinzip, der sich in Deutschland erst 1918 vollzog, damit ein wesentliches Umdenken hinsichtlich des Charakters und der Ausrichtung des Beamtentums mit sich brachte bzw. - genauer formuliert - hätte bringen müssen.

Professor Dr. Kurt Sontheimer und Dr. Wilhelm Bleck schreiben in einem wissenschaftlichen Gutachten u.a.:

- Wie Soergel gezeigt hat (Konsensus und Interessen, 1965), ist die verfassungsmäßige Festlegung auf das Berufsbeamtentum und seine hergebrachten Grundsätze vor allem der Tatsache zu danken, daß im Parlamentarischen Rat die Gruppe der Beamten eine starke Stellung hatte und grundsätzlichen Erwägungen über die Neugestaltung des öffentlichen Dienstes nicht genügend Raum gab. So wurden in diesem Bereich des öffentlichen Lebens die Weichen auf Restauration gestellt. Wenn H. Klunker von der ÖTV dazu einmal bewußt überspitzend bemerkt hat, das Berufsbeamtentum sei »im Zustand der Geistesabwesenheit« konzipiert worden, so wollte er darauf aufmerksam machen, daß man im Parlamentarischen Rat bedauerlicherweise keine Anstrengungen machte, andere Konzeptionen als die der Beibehaltung des Berufsbeamtentums und damit

der Zwei- bzw. Dreiteilung des öffentlichen Dienstes ernsthaft in Erwägung zu ziehen.

3 Reform des öffentlichen Dienstrechts und der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums

Will man die Beamten in ein System der gemeinsamen Altersversorgung einbeziehen, so ist eine Reform des öffentlichen Dienstrechtes und eine Änderung des Artikel 33 im Grundgesetz erforderlich.

Eine Änderung des Grundgesetzes erfordert nach Artikel 79 eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

Die Frage nach den verfassungsrechtlichen Grenzen für eine Reform des öffentlichen Dienstrechts ist sehr schwierig zu beantworten.

Sie wurde bereits in diversen Rechtsgutachten untersucht. Zu einer Studienkommission wurden 1971 als verfassungsrechtliche Gutachter bestellt:

- Professor Dr. Ernst Forsthoff, Heidelberg
- Professor Dr. Ingo Münch, Bochum
- Professor Dr. Walter Schick, Erlangen-Nürnberg
- Professor Dr. Werner Thieme, Hamburg
- Professor Dr. Carl Hermann Ule, Speyer
- Professor Dr. Franz Mayer, Regensburg.

Den Gutachtern wurden Fragen über eine Reform des öffentlichen Dienstrechts und die verfassungsrechtlichen Grenzen gestellt, welche in einem 750-seitigen Werk beantwortet wurden.

Vier interessante Fragen mit den Antworten in der Kurzfassung:

1. Ist die Aufhebung oder Änderung der Absätze 4 und 5 des Artikels 33 Grundgesetz zulässig? Gegebenenfalls in welchem Umfang?
(2.1.1)

Antwort:

Die Frage der Zulässigkeit einer Änderung der Abs. 4 und 5 des Art. 33 GG könnte nur behandelt werden, wenn ein bestimmter Änderungsvorschlag bereits vorliegen würde. Soweit ein Änderungstext nicht andere, in Art. 79 Abs. 3 GG genannte Unantastbarkeiten oder nicht überpositives Recht tangiert, dürfte aber einer Änderung nichts im Wege stehen, wenn diese Verfassungsaussagen auch ersatzlos gestrichen werden könnten. Es ist kein Rechtsgrund ersichtlich, wonach Art. 33 Abs. 4 und 5 GG nicht ersatzlos aufgehoben werden könnte. Allerdings wäre auch mit einer solchen Verfassungsänderung selbst für radikale Reformer doch nur einiges gewonnen; denn unbeschadet des Art. 33 GG ergeben sich für das öffentliche Dienstrecht insbesondere aus Art. 20 und 1 GG weitere schwer überwindbare Schranken.

2. Ist das derzeitige System der Beamtenversorgung ein hergebrachter Grundsatz im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 oder läßt Artikel 33 Abs. 5 ein anderes System der Beamtenversorgung, z.B. eine versicherungsrechtliche Regelung zu? (2.4.2)

Antwort

Das derzeitige System der Beamtenversorgung ist als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums gesichert. In gewissen Grenzen läßt sich dieser Grundsatz - und damit auch das System - jedoch modifizieren. In keinem Fall aber könnte der Dienstherr seine Versorgungsverpflichtungen auf Dritte übertragen; die Versorgung obliegt ihm. So kann er auch nicht die Beamtenversorgung der allgemeinen Sozialversicherung überantworten.

3. Ergeben sich aus der Verfassung Grundsätze für die Gestaltung eines Bezahlungs- bzw. Versorgungssystems für den öffentlichen Dienst? (2.4.3)

Antwort:

Aus dem Grundgesetz, insbesondere aus Art. 1, 6, 20, 28, 74a und 75 sowie aus Art. 33 ergeben sich Grundsätze für die Gestaltung eines Bezahlungs- bzw. Versorgungssystems im öffentlichen Dienst. Die Besoldung der Beamten ist weniger leistungs-, sondern in erster

Linie funktionsbezogen. Ein fixes Besoldungssystem ist aber aus dem Grundgesetz nicht nachweisbar.

Hinsichtlich der Gehalts- und Lohnhöhe ist dem Dienstherrn ein ganz erheblicher besoldungspolitischer Spielraum eingeräumt. Der Kernbestand des beamtenrechtlichen Besoldungs- und Versorgungsanspruchs ist jedoch durch Art. 33 Abs. 5 GG als grundrechtsähnliches Individualrecht gesichert.

4. Ist eine Kopplung der Bezahlung und Versorgung an den vergleichbaren Einkommensstand in der Wirtschaft z.B. unter den Gesichtspunkten der Bindung des Parlaments und der Einschränkung der Tarifautonomie auf die Modalitäten der Verteilung verfassungsrechtlich unbedenklich? (2.4.3 -4)

Antwort:

Eine Koppelung der Bezahlung und Versorgung an den vergleichbaren Einkommensstand in der Wirtschaft durch den Besoldungsgesetzgeber wäre verfassungsrechtlich unbedenklich; denn hier geht die Entscheidungsbefugnis nicht auf Vertragspartner über, sondern bleibt, insbesondere formalrechtlich, nach wie vor beim Besoldungsgesetzgeber. Dem Gesetzgeber muß es unbenommen sein, im Besoldungsgesetz auch andere, sofort und jederzeit wieder korrigierbare Festpunkte für die Berechnung der Höhe der Bezüge als bislang üblich zu wählen.

4 Vergleich der rechtlichen Grundlagen bei den Altersversorgungen

Vergleicht man die heutige Rechtslage der Altersversorgung der Beamten und der Altersversorgung der Politiker mit der Gesetzlichen Rentenversicherung, so sind die Mitglieder der Gesetzlichen Rentenversicherung sehr benachteiligt.

4.1 Altersversorgung der Berufsbeamten

Die Altersversorgung der Berufsbeamten ist mit dem Artikel 33 im

Grundgesetz und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamten-tums abgesichert und die Höhe durch das Beamtenversorgungsgesetz festgelegt.

Beamte und deren Dienstherren haben bis in die jüngste Vergangen-heit keine Beiträge in eine Altersversicherung geleistet. Erst in letzter Zeit werden Einzelmaßnahmen getroffen (z.B. Pensionsfonds gegrün-det), durch die diese Regelung langsam verändert wird.

4.2 Altersversorgung der Politiker

Die Altersversorgung der Politiker ist gesetzlich exakt geregelt, baut auf den Grundsätzen der Beamtenversorgung auf, übertrifft diese aber bei weitem. Spitzenpensionäre sind die Politiker, die gleichzeitig Beamte sind (z.B. beamtete Staatssekretäre).

Als Wahl- bzw. Zeitbeamte sind die Politiker bei der Altersversorgung ähnlich wie die Berufsbeamten vom Gesetz abgesichert. Ein wesentli-cher Unterschied ist jedoch, daß sie ihre Pensionen sofort nach Beendigung eines Amtes bekommen und nicht erst im Ruhestand z.B. im Alter von 65 Jahren. Dies führt dazu, daß neben der Pension für ein abgeschlossenes Amt zusätzliche Diäten bzw. Bezüge für ein neues Amt bezahlt werden. So erhielt z.B. der ehemalige Bürgermeister und Senator von Hamburg, Hans-Ulrich Klose für diese Tätigkeit eine Pen-sion von 7 500 Mark und zusätzlich als Bundestagsvizepräsident (für die Zeit von 1994 - 1998) Bezüge von 17 737 Mark im Monat. Weder Politiker noch der Staat haben bis in die jüngste Vergangenheit Beiträge in eine Altersversicherung geleistet.

4.3 Altersversorgung in der Gesetzlichen Rentenversicherung (Arbeiter-, Angestelltenversicherung)

Obwohl die meisten Mitglieder der Gesetzlichen Rentenversicherung gesetzlich verpflichtet sind, Beiträge in die Rentenkasse zu zahlen, haben sie keine Garantie, daß sie ihr Geld in angemessener Höhe als Altersversorgung wieder zurückbekommen. Trotz immer höherer Beiträge werden die Rentenansprüche laufend

gekürzt weil u.a. inzwischen weit mehr als 25% der Beiträge für die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen verwendet werden.

Die Süddeutsche Zeitung vom 30. 1. 97 schreibt dazu im Artikel „Renten haben einen schlechten Status“ u.a.:

„Die Regierung hat sich denn auch der Rentengelder bedient wie in einem Steinbruch. Dieser staatliche Beitragsmißbrauch wurde vom Bundesverfassungsgericht mit Beschluß ohne Widerspruchsrecht im Oktober 1994 auch noch sanktioniert. Das Bundesverfassungsgericht hat nämlich die Vorsorgeaufwendungen der Millionen Pflichtversicherten den öffentlichen Mitteln gleichgesetzt und darüber hinaus entschieden: „Aus den Grundrechten folgt kein Anspruch eines Mitgliedes eines verfassungsmäßig errichteten Zwangsverbandes auf generelle Unterlassung einer bestimmten Verwendung öffentlicher Mittel“. Mit anderen Worten: Ein pflichtversicherter Beitragszahler der Rentenkassen muß hinnehmen, daß seine Vorsorgeaufwendungen vom Staat wie allgemeine Abgaben behandelt und nach Gutdünken verwendet werden.“

5 Schlußbetrachtung

Das Ziel der ADG, die Politiker und Beamten in ein System der gemeinsamen Altersversorgung einzubeziehen, wird mit Sicherheit nur über einen steinigen und beschwerlichen Weg erreicht werden.

Die Väter des Grundgesetzes kamen weitgehend aus der Beamtenschaft und Politik und haben sich ihre Altersversorgung wohlwollend gesichert.

Ein Gesetzentwurf für ein System der gemeinsamen Altersversorgung müsste von einer unabhängigen Kommission erarbeitet werden, in welcher alle Erwerbstätigen entsprechend vertreten sind.

Eine diesbezügliche Änderung im Grundgesetz durch eine Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates kann nur erreicht werden, wenn aus der Öffentlichkeit ein entsprechender Druck auf die Gremien ausgeübt wird. Hierfür setzt sich die ADG ein.

An den folgenden zwei Beispielen sieht man, daß mit entsprechendem Druck aus der Bevölkerung auch politische Veränderungen durchsetzbar sind:

- Wie wurde vor 25 Jahren die Frauenquote von den Herren Politikern belächelt, und wie hat sie sich in verschiedenen Parteien etabliert?
- Wer hätte vor 15 Jahren gedacht, daß der Bayerische Senat - seit 1946 in der Verfassung des Freistaates Bayern festgeschrieben - durch ein Bürgerbegehren in Frage gestellt wird und dann abgeschafft wurde?

6 Literatur

Bei der Ausarbeitung dieses Beitrages wurden Informationen, Zitate und Kommentare aus folgender Literatur entnommen:

1. Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts von Prodromos Dagtoglou, Roman Herzog und Kurt Sontheimer
Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden
2. Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts von Ernst Forsthoff, Ingo Münch, Walter Schick, Werner Thieme, Carl Hermann Ule und Franz Mayer
Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden
3. Grundgesetz-Kommentar, Band 2 (Artikel 21 bis 69)
von Dr. Ingo von Münch
C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung München 1983
4. Kommentar zum Grundgesetz
von Bruno Schmidt-Bleibtreu und Franz Klein
Verlag Luchterhand
5. Kommentar zum Grundgesetz
von Maunz, Düring und Herzog
6. Süddeutsche Zeitung
7. Artikel Beamtenrecht. In: Wikipedia, Die freie Enzyklopädie.
Bearbeitungsstand: 23. September 2006, 14:10 UTC. URL:
<http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Beamtenrecht&oldid=21803524>
(Abgerufen: 17. Oktober 2006, 06:44 UTC)

Verfasser:

Manfred Schmidlein

Ausgabestand:

November 2006

Herausgeber und Druck:

Aktion Demokratische Gemeinschaft e. V.

Starenweg 4

82223 Eichenau

Tel.: (089) 4 620 13 63 -Anrufbeantworter

e-mail: info@adg-ev.de

www.adg-ev.de

www.forum-renten.de