

**Thesen zur öffentlichen Anhörung  
des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages**

**am 17. Mai 2006**

**Gegenstand: Föderalismusreform, Beamtenrecht**

1. Von der beabsichtigten Ergänzung des Art.33 Abs.5 GG sollte abgesehen werden. Die als Zusatz vorgesehene Wortfolge „und fortzuentwickeln“ ist zum einen (mindestens) überflüssig, zum anderen rechtspolitisch bedenklich.

a) Art.33 Abs.5 GG ist stets und allgemein als Auftrag an den Gesetzgeber verstanden und gehandhabt worden, die Rechtseinrichtung des Berufsbeamtentums nach den hergebrachten Grundsätzen *zeitgemäß* auszugestalten. Die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit der Strukturprinzipien des Berufsbeamtentums hat sich bislang nicht als nachhaltiges Hindernis für Innovationen erwiesen, die sich dem Gesetzgeber im Laufe der Jahre im Bereich des öffentlichen Dienstrechts mit Rücksicht auf gesellschaftspolitische Entwicklungen, namentlich auch zur Lösung neuer sozialer Probleme, jeweils aufdrängten. So hat Art.33 Abs.5 GG (in seiner jetzigen Fassung) z.B. weder der Einführung eines breiten Spektrums von Teilzeit- und Beurlaubungsmöglichkeiten noch der Zuweisung von Beamten an privatisierte Unternehmen im Wege gestanden. Ein Normierungsbedarf in dem angesprochenen Sinne, und sei es auch nur im Interesse einer Klarstellung, besteht deshalb nicht.

b) In Anbetracht des fehlenden Normierungsbedarfs liegt die Gefahr auf der Hand, dass die zitierte Wortfolge aus gegebenen Anlässen fehlinterpretiert wird, um die Einrichtung des Berufsbeamtentums – aus welchen Gründen auch immer – nach und nach im Kern auszuhebeln. Der Ausdruck „fortzuentwickeln“ lässt mehr oder weniger weite Auslegungen zu. Er könnte als Vehikel dazu dienen, die Grenze zwischen dem verfassungsrechtlich durch Art.33 Abs.5 GG gesicherten und dem verfassungs-

rechtlich disponiblen beamtenrechtlichen Normenbestand nach und nach immer weiter in Richtung auf einen Konturenverlust des Berufsbeamtentums zu verschieben.

2. Soweit sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes nach Art. 74 Abs.1 Nr.27 GG in der Fassung des Entwurfs auf die Regelung der „Statusrechte und -pflichten“ der Landesbeamten und –richter erstrecken soll, ist abzusehen, dass es zu Schwierigkeiten kommen wird, den „Status“ jeweils zu präzisieren. Es ist mehr als zweifelhaft, ob der Versuch einer Aufzählung, wie er sich im Text der Koalitionsvereinbarung findet, in jeder Beziehung gelungen ist. Ob sich die wesentlichen Regelungsgegenstände des derzeitigen Beamtenrechtsrahmengesetzes durch den kaum zufriedenstellend definierbaren (explorierbaren) Ausdruck „Statusrechte und –pflichten“ als eine Art „Oberbegriff“ hinlänglich klar und inhaltlich überzeugend erfassen und so in das neue Recht transponieren lassen, ist jedenfalls alles in allem recht problematisch. Der künftige Wegfall der Rahmenkompetenz des Bundes – wie man ihn auch grundsätzlich immer bewerten mag – wird hier vielleicht doch nicht so „einfach“ aufzufangen sein.

3. Dass die Regelung des Laufbahnrechts künftig den Ländern überlassen sein soll, kann sich zum einen als Mobilitätshindernis auswirken. Wenn sich die Ausbildungsgänge und -abschlüsse – wie absehbar – über kurz oder lang auseinander entwickeln, wird der von Fall zu Fall erwünschte Wechsel eines Beamten (oder schon eines Bewerbers mit abgeschlossenem Studium) von einem Bundesland in ein anderes nur noch mit Einschränkungen möglich sein. Damit wird einer erklärten gesetzgeberischen Grundtendenz entgegengewirkt.

Zum anderen kann es zu einem jeweils unterschiedlichen Laufbahngefüge in den einzelnen Ländern kommen, das wiederum auf das - künftig gleichfalls den Ländern überlassene – Besoldungsrecht ausstrahlt und so auch dort zu weiteren Relativierungen von Land zu Land führt. Das Laufbahnprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums bindet zwar auch die Länder, es bedeutet aber nur, dass *überhaupt* statusrechtliche Ämter in Laufbahnen zusammengefasst werden müssen. Von daher sind also kaum verfassungsrechtliche Vereinheitlichungsimpulse zu erwarten. Vielmehr ist die Befürchtung nicht unbegründet, dass ein „Fortentwicklungsgebot“, wie es in Art.33 Abs.5 GG nunmehr ausdrücklich festgelegt werden soll,

dazu erhalten könnte, das – mangels bundeseinheitlicher Ausgestaltung des Laufbahngefüges in Zukunft seiner inneren Überzeugungskraft weitgehend entkleidete - Laufbahnprinzip als „Flexibilisierungshindernis“ einzustufen und als inzwischen „überholt“ anzusehen. Auch die Nichtbeachtung der inneren Verknüpfung zwischen Status und Laufbahn bei der ins Auge gefassten Regelung der Gesetzgebungskompetenzen könnte dazu beitragen, dem Laufbahnprinzip den verfassungsrechtlichen Boden (praktisch) zu entziehen.

4. Die Rückübertragung der Regelungskompetenz für Besoldung und Versorgung der Landesbeamten und –richter vom Bund auf die Länder könnte, soweit sie auf das Argument eines „Wettbewerbsföderalismus“ gestützt wird, ernstlich erst erwogen werden, wenn zuvor die Voraussetzungen für einen fairen Wettbewerb mit (annähernd) gleichen Ausgangsbedingungen für alle Länder hergestellt wären. Damit zeigt sich, dass die Lösung der Fragen einer Neugliederung und einer zulänglichen und vergleichbaren Finanzausstattung der Länder eindeutig sachlichen Vorrang vor der Eröffnung eines verfrühten „Wettbewerbs“ haben, bei dem bestimmte Regionen namentlich aufgrund ihrer besseren Wirtschaftsstruktur und Finanzausstattung von vornherein bessere Ausgangspositionen haben.

Das „Wettbewerbs“-Argument besitzt auch im Übrigen keine nennenswerte Überzeugungskraft, wenn man bedenkt, dass die Länder aus fiskalischen Gründen von den 1997 geschaffenen Möglichkeiten, durch „ergänzende Bezahlungsbestandteile“ – nämlich Leistungsstufen, -prämien und –zulagen – auf besondere Leistungen eines Beamten zu reagieren, nur äußerst zurückhaltend Gebrauch gemacht haben.

Sieht man es als allgemeines Ziel der Reform an, das föderale System als Ganzes in seiner Effizienz zu steigern, so kann man nicht umhin, ein mit einer je unterschiedlichen Besoldung der Beamten unvermeidlich verbundenes quantitatives und qualitatives Gefälle der öffentlichen Leistungen, je nach Wirtschafts- und Finanzkraft der einzelnen Länder, ins Kalkül zu ziehen. Im Rahmen einer Gesetzesfolgenabschätzung wären prognostische Überlegungen zu all diesen Aspekten und zu einer Reihe weiterer Gesichtspunkte unverzichtbar.

Im Zusammenhang mit der Versorgung ist auf ein spezifisches Dilemma hinzuweisen. Gerade in den letzten Jahren spielen bei dem Zuschnitt der Beamtenversorgung immer stärker Quervergleiche zum Recht der gesetzlichen Rentenversicherung eine Rolle. Das Bundesverfassungsgericht ist der Ansicht, dass Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bestimmung der Amtsangemessenheit der Versorgungsbezüge und zur Rechtfertigung einer Absenkung derselben herangezogen werden können, „soweit dies mit den strukturellen Unterschieden der Versorgungssysteme vereinbar ist“. Unterschiedliche Gesetzgebungszuständigkeiten für Besoldung und Versorgung einerseits und für die Rentenversicherung andererseits dürften insoweit zu erheblichen Problemen führen, die in der Konsequenz den sozialen Frieden im Bundesgebiet oder in einzelnen Ländern stören können.

Soweit einzelne Länder an die Rückübertragung der Gesetzgebungszuständigkeit für Besoldung und Versorgung die Hoffnung knüpfen sollten, dass sie dadurch ihren Finanzaufwand für den öffentlichen Dienst reduzieren könnten, ist vorsorglich zu bemerken, dass das Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums insoweit grenzziehenden Charakter hat, dem künftig die einzelnen Länder Rechnung zu tragen haben.