

Prof. Dr. Rudolf Summer
Am Mitterfeld 15 b
81829 München

Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD **BTDrs. 16/813** (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes)

1. Die nachfolgende Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes beschränkt sich auf die das Beamtenrecht tangierenden Änderung der Artikel 33, 74, 74a und 75 GG. Zu den anderen vorgesehenen Änderungen kann der Verfasser mangels besonderer Fachkenntnisse nicht Stellung nehmen.
2. Die vorgesehene Änderung des **Art. 33 Abs. 5 GG** (Art. 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfes) ist nach Auffassung des Verfassers nicht notwendig, da Rechtsprechung und Rechtswissenschaft einen Weg gefunden haben, neue Sachlagen sinnvollen Lösungen zuzuführen. Als Beispiel darf die Akzeptierung der Teilzeitbeamtenverhältnisse und der Beurlaubungen auf freiwilliger Basis genannt werden. Man hat sich auf den Standpunkt gestellt, dass in der Zeit der Entwicklung der „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ die gesellschaftliche Situation anders war und das Beamtenrecht auch mit der Verweisung auf die Vergangenheit nicht frühere gesellschaftliche Verhältnisse fortschreiben kann. Sieht man in der vorgesehenen Ergänzung des **Art. 33 Abs. 5 GG** eine Bestätigung und Stärkung dieses Trends in Rechtsprechung und Rechtswissenschaft, ist die vorgesehene Regelung nützlich. Dieser Inhalt sollte dann aber in der Gesetzesberatung deutlicher zum Ausdruck gebracht werden als in der Begründung. Wäre mit der Verfassungsänderung eine weitgehende Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers beabsichtigt – dagegen spricht die Begründung – wäre **Art. 33 Abs. 5 GG** eine „Luftnummer“ ohne jeden inhaltlichen Wert.
3. Die Überführung der **bisherigen Rahmengesetzgebung zum Beamtenrecht** in die **konkurrierende Gesetzgebung** (Art. 1 Nr. 7 Buchst. oo – neue Nummer 27) ist – wenn man von der Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Länder absieht (hierzu unten Nr. 4) – grundsätzlich zu **begrüßen**. Die Landesbeamtengesetze waren entweder „Wortwiederholungsnormen“ oder aber Öffnungsbereiche mit Gestaltungsspielräumen. Die „Wortwiederholungsnormen“ sind bei der Zielsetzung Transparenz und Einfachheit des Rechts nicht zweckmäßig. Die unmittelbare bundesgesetzliche Regelung ist vorzuziehen. Bei der Einräumung von Freiräumen für den Landesgesetzgeber wird man die Sinnhaftigkeit von Normenvielfalt sehr gründlich prüfen müssen. Offenheit für Regelung der Länder muss nach Auffassung des Verfassers dieser Stellungnahme im Statusrecht der Beamten einen wichtigen Grund haben. Ein negatives Beispiel für inzwischen schwer durchschaubare Gesetzesvielfalt sind die § 41 BBG entsprechenden Landesregelungen auf der Basis des § 25 Beamtenrechtsrahmengesetz.
4. Die generelle **Herausnahme des Rechts der Laufbahnen, des Besoldungsrechts und des Beamtenversorgungsrechts** aus der Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 1 Nr. 7 Buchst. oo – neue Nummer 27) hat **erhebliche Nachteile für die betroffenen Menschen (Staatsbürger)**.

Diese Nachteile dürfen im Einzelnen dargelegt werden:

4.1 Das im Grundsatz einheitliche Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht hat die Beamtenpositionen quer über den Bundesbereich und die Länder **transparent** gemacht und dadurch den **Wechsel** von einem Land in ein anderes Land **sehr erleichtert**. Die Gründe für den Wechsel waren nicht – wie die Ideengeber des neuen Modells uns nahe bringen wollen – Abwerbungen bei anderen Dienstherrn, sondern die **Lebensverhältnisse der Menschen**, die als Ehepaare oder auch in noch ungebundenen Partnerschaften für ihre wirtschaftliche Basis die **Berufstätigkeit beider Partner nötig** haben. Muss ein Ehegatte bzw. Lebenspartner für die Fortsetzung seiner Berufstätigkeit den Berufsort wechseln, war es bisher weitgehend möglich, dass der andere Ehegatte bzw. Lebenspartner - wenn er im Beamtenverhältnis stand - den Dienstherrn wechseln konnte und über den Dienstherrnwechsel die Fortsetzung des gemeinsamen Lebens möglich gemacht wurde. Über ein grundsätzlich einheitliches System von statusrechtlichen Ämtern (gebildet durch Laufbahnsystem und Besoldungssystem) war der Wechsel relativ leicht vollziehbar. Quer über alle Dienstherrn der Bundesrepublik Deutschland war die Bereitschaft unverkennbar, durch Übernahme von Beamtinnen und Beamten anderer Dienstherrn zu helfen. Entwickeln sich diese Rechtsgebiete in den Ländern auseinander, wird diese Möglichkeit der **Lebensgestaltung deutlich erschwert**. Man würde wohl nur über Expertengutachten die Vergleichbarkeit von Positionen feststellen können und der Streit und damit eine wesentliche Erschwerung des Dienstherrnwechsels wären vorprogrammiert.

4.2 Der Glaube an einen funktionierenden **Wettbewerb** um gute Kräfte über eine bessere Besoldung in einem Bundesland ist **schlicht naiv**. Soweit nicht Gründe der Lebensführung oder der Wunsch, in einem bestimmten Landstrich zu wohnen, Motiv für einen Wechsel sind und somit nur das bessere Besoldungsangebot ausschlaggebend sein soll, müsste für eine Motivation zum Dienstherrnwechsel die **Besoldungsdifferenz gewichtig** sein. Dies kann schon deshalb nicht realistisch sein, weil ein im Besoldungsniveau tief unten liegendes Bundesland Schwierigkeiten mit dem Bundesverfassungsgericht bekäme, die Alimentation nach als verfassungsgemäß anzusehen. Die Besoldungsdifferenzen werden daher zu gering sein, um einen Dienstherrnwechsel auszulösen. Und hier kommt noch folgendes dazu: Der Dienstherrnwechsler kann keine Garantie haben, dass der Besoldungsvorsprung im gewählten Land bleibt. Der Gesetzgeber hat freie Hand, die Besoldung nach unten zu verändern. Dem Dienstherrnwechsler könnte man dann nur sagen: Pech gehabt. Der Landesgesetzgeber darf den Dienstherrnwechslern auch nicht gesetzlich eine Besoldung an der späteren Gesetzesentwicklung vorbei garantieren. Die Freistellung einzelner von einer späteren negativen Gesetzesentwicklung wäre ein Verfassungsverstoß.

4.3 Das **Beamtenversorgungssystem** bedarf einer **Veränderung** mit Blick auf das **EU-Recht**. Der Beamte, der sich beruflich in einen anderen EU-Staat verändert oder auch wohl nur seinen Beruf wechselt, muss mit Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs besser gestellt werden als er heute über die schlichte Nachversicherung steht. Es ist abzusehen, dass diese grundsätzliche Reform sinnvoll nur einheitlich realisiert werden kann. Hinzu kommt, dass das Beamtenversorgungsrecht heute bereit **sehr unübersichtlich** ist. Bei einer Auffächerung in 16 Landesgesetze und ein Bundesgesetz wird dieses Rechtsgebiet voraussichtlich **katastrophal unübersichtlich**.

4.4 Verbilligungen durch einheitliche DV-Systeme setzen eine Einheitlichkeit des Rechts voraus. Die Möglichkeiten aus effektiven DV-Systemen führen bei Einheitlichkeit des Rechts zu den preisgünstigsten Lösungen.

5. Die vorgesehenen Kompetenzregelungen zum Beamtenrecht haben nur das Ziel, eine **bestimmte Menge von Gesetzgebungskompetenzen** bei den Ländern zu haben. Die

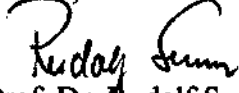
Interessen der Bürger und die Interessen, die Rechtslage transparent und relativ einfach zu halten, wurden nach Auffassung des Verfassers dieser Stellungnahme im Interessen der erstrebten Gesetzgebungsmenge in den Hintergrund geschoben.

Der Verfasser dieser Stellungnahme schätzt die weitere Entwicklung bei unveränderter Annahme des Gesetzentwurfs wie folgt ein:

- Die Verärgerung der betroffenen Bürger und der Rechtsanwender wird wachsen und der wachsende Ärger wird den **Föderalismus als System in Frage stellen**.
- Gleich **gefährdet** ist aber auch das **System des deutschen Berufsbeamtentums**, da die Rechtszerfledderung in absehbarer Zeit den Ruf nach einer Alternative auslösen wird.

6. Nach Auffassung des Verfassers der Stellungnahme könnte man den **Föderalismus besser** als durch Gewährleistung einer Gesetzgebungsmenge **sichern**, wenn man einräumt, dass das Schwergewicht der Aufgaben der Länderparlamente künftig nicht mehr die Schaffung länderdifferenzierter Normen sein wird, sondern die landesspezifischen Leistungen über eine **gute Haushaltspolitik** und über eine **gute Verwaltungsorganisation**. So wie die Verfasser der Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG das Beamtenrecht fortentwickeln wollen, müssen sie auch darüber nachdenken, den **deutschen Föderalismus** im vereinten Europa **etwas umzufunktionieren**. Auch im vereinten Europa werden wir sicher noch einige Rechtsgebiete haben, bei denen es Sinn macht, sie der Landesgesetzgebung zuzuweisen (Beispiel: Kommunalgesetze). Die Menge der Landesgesetze muss aber zwangsläufig sinken, wenn wir nicht mit einer sachlich nicht gebotenen Normenvielfalt das System des Föderalismus gefährden wollen. Man wird sicher auch darüber nachdenken können und sollen, ob nicht die Aufgaben des Landesparlaments erweitert werden können, um Ersatz für die zurückgehende Gesetzgebungskompetenzen zu schaffen. Um ein Beispiel zu nennen: Durch nur formale Verwaltungsprivatisierungen sind die Mitgestaltungsrechte der Länderparlamente gesunken. Hier wäre es aber sinnvoll, durch eine entsprechende Änderung der Landesverfassungen die Landesparlamente mit den Organisationsfragen auch dieser Sektoren zu befassen.

München, 4. Mai 2006


(Prof. Dr. Rudolf Summer)