

# Das Laufbahnrecht im Spiegel des Art. 33 Abs. 5 GG<sup>1</sup>

Prof. Dr. Volker Epping/Frauke Patzke

*Durch die Föderalismusreform I wurde den Ländern die Befugnis eingeräumt, das Beamtenrecht unabhängig von bundesgesetzlichen Rahmenvorgaben zu regeln. Bei der Neujustierung insbesondere des Laufbahnrechts haben einige Länder ihren erweiterten Gestaltungsspielraum umfangreich genutzt und – zumindest auf den ersten Blick – tradierte Prinzipien des Beamtenrechts wie das Laufbahn- und das Laufbahngruppenprinzip und die Laufbahngruppe des höheren Dienstes durch andere Formen bzw. Bezeichnungen der Ämterorganisation ersetzt. In diesem Zusammenhang ist zu klären, ob der Bundes- bzw. die Landesgesetzgeber bei der Schaffung bzw. Novellierung des Laufbahnrechts verfassungsrechtlich verpflichtet waren bzw. sind, das Laufbahn-, das Laufbahngruppenprinzip und die Existenz der Laufbahngruppe des höheren Dienstes als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG zu beachten.*

## I. Einleitung

Das nach der Föderalismusreform I erlassene Landesbeamtenrecht bzw. Laufbahnrecht in Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein weicht nicht nur von dem tradierten Modell der vier Laufbahngruppen ab, sondern sieht die überkommene Laufbahngruppe des höheren Dienstes explizit nicht mehr vor. Insofern stellt sich zwangsläufig die Frage, ob diese legislative Entscheidung verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist.<sup>2</sup> Dies wäre sie dann nicht, wenn das Laufbahngruppenprinzip ebenso wie die Laufbahngruppe des höheren Dienstes als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG zu qualifizieren ist. Mithin verfassungsrechtlich vorausgesetzt und demzufolge durch die Verfassung vor einfachgesetzlicher Nivellierung geschützt wäre.

Das BVerfG hat das Laufbahngruppenprinzip bislang ebenso wenig wie die Laufbahngruppe des höheren Dienstes in seiner Rechtsprechung ausdrücklich thematisiert, wohl auch deshalb, weil die tradierten vier Laufbahngruppen trotz vieler laufbahnrechtlicher Umgestaltungen vom Gesetzgeber auch nach der Föderalismusreform I zunächst nicht infrage gestellt wurden.<sup>3</sup> Demgemäß stand auch die Frage, ob das Laufbahngruppenprinzip und die Laufbahngruppe des höheren Dienstes als hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG zu qualifizieren sind, in der Rechtsprechung des BVerfG noch nicht in Rede. In diesem Kontext ist nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG allein das Laufbahnprinzip als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums zu qualifizieren.<sup>4</sup> Allerdings wird dieser Befund in der Rechtsprechung nicht weiter präzisiert. Dass die Laufbahngruppen Bestandteil des Laufbahnprinzips sind, hat das BVerfG aber in seiner Entscheidung zur Versagung der Gewährung eines Zuschusses zur abgesehenen Besoldung für im Beitrittsgebiet tätige Richter vom 12.02.2003 zu erkennen gegeben, wenn es insoweit voraussetzt, dass „für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten, Richters oder Soldaten Laufbahnen mit jeweils typisierten Mindestanforderungen bestehen.“<sup>5</sup>

Im Schrifttum wird im Kontext der nach der Föderalismusreform in den Ländern nun angegangenen Dienstrechtsreformen derzeit intensiv allein um die Frage gerungen, ob das Laufbahngruppenprinzip in seiner tradierten Prägung mit vier Laufbahngruppen auch von Art. 33 Abs. 5 GG gewährleistet ist<sup>6</sup>, nicht aber, ob die Laufbahngruppe des höheren Dienstes ihrerseits zum Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 5 GG zu rechnen ist. Sofern davon ausgegangen wird, dass lediglich das Laufbahngruppenprinzip an sich als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums zu qualifizieren ist, wird eine Veränderung der Laufbahngruppen insbesondere in quantitativer Hinsicht für möglich gehalten.<sup>7</sup> So wird etwa die Auffassung vertreten, dass nur eine grundsätzliche Ordnung in Laufbahngruppen erforderlich sei.<sup>8</sup> Entscheidend sei der Amtsgedanke, d. h. es komme darauf an, welche Leistungen von den Beamten im Hinblick auf die dienstlichen Anforderungen in der gesamten Laufbahngruppe erwartet würden.<sup>9</sup> Insofern wird daher auch eine Reduzierung auf zwei Laufbahngruppen in Abhängigkeit vom Vorliegen eines Hochschulabschlusses für grundsätzlich möglich erachtet.<sup>10</sup>

## II. Voraussetzungen für die Anerkennung eines Grundsatzes als „hergebrachter Grundsatz“ i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG

Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ist „mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 GG [...] der Kernbestand von Strukturprinzipien gemeint, die allgemein oder doch ganz überwiegend während eines längeren, traditionsbildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.“<sup>11</sup> Abgesehen davon,

- 1) Der Beitrag geht zurück auf ein Rechtsgutachten zu den Auswirkungen der Föderalismusreform I und des Bologna-Prozesses auf den höheren Dienst in der Bundesrepublik Deutschland, das der erstgenannte Verfasser für die Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst (AhD) erstellt hat.
- 2) Im Überblick s. *Epping*, Die Auswirkungen der Föderalismusreform und des Bologna-Prozesses auf den höheren Dienst in der Bundesrepublik Deutschland, 2012.
- 3) *Pechstein*, ZBR 2009, S. 20 (21).
- 4) BVerfGE 13, 356 (362); 62, 374 (383); 64, 323 (351); 71, 255 (268); 107, 257 (273).
- 5) BVerfGE 107, 257 (273).
- 6) So z. B. *Bochmann*, ZBR 2006, S. 69 (74 ff.); *Lorse*, ZBR 2011, S. 1 (7); *ders.*, BayVBl. 2009, S. 449 (456); *Murmann*, RiA 1991, S. 157 (158); *Pechstein*, ZBR 2008, S. 73 (74); *ders.* (Fn. 3), S. 20 (23 ff.); a. A. *Kathke/Vogl*, ZBR 2009, S. 9 (15 ff.); *Kathke/Eck*, ZBR 2009, S. 361 (366). Bemerkenswert insoweit ist der Hinweis von *Baßlspurger*, ZBR 2011, S. 1 in Fn. 7: „Es fällt auf, dass diejenigen Autoren, welche das Laufbahngruppenprinzip als nicht von der Verfassung geschützt ansehen, aus dem Bereich des für beamtenrechtliche Angelegenheiten in Bayern zuständigen Finanzministeriums stammen.“
- 7) *Lorse* (Fn. 6), S. 1 (7); *Pechstein* (Fn. 6), S. 73 (74).
- 8) *Güntner*, Laufbahnbewerber und Außenseiter, 2003, S. 146.
- 9) *Bochmann*, ZBR 2006, S. 69 (77).
- 10) *Pechstein* (Fn. 6), 73 (76); *ders.* (Fn. 3), S. 20 (25); *Ziekow*, DÖV 2008, S. 569 (572).
- 11) BVerfGE 121, 205 (219) unter Verweis auf BVerfGE 8, 332 (342 f.); 117, 330 (344 f.); 117, 372 (379); vgl. hierzu auch *Lecheler*, in: Isensee/Kirchhof, HStR V, 3. Aufl. 2006, § 110, Rn. 52 f.; *Hense*, in: