

rifentwicklung in einem derart langen Zeitraum von 30 Jahren wäre es darauf angekommen, ob dies schon eine „greifbare Abkoppelung“ darstellt, zumal bei einer Betrachtung der Nettoeinkommen der Wert möglicherweise noch niedriger ausgefallen wäre. Das BVerfG hatte betont, dass das Evidenzkriterium näher entfaltet werden müsste, zumal verschiedene Fachgerichte divergierende Zahlenwerte zugrunde legen.³⁸

b) Regionale Betrachtung der Parameter im Referenzsystem?

Das VG Koblenz hat in seinem Referenzsystem bundesweite Daten hinsichtlich der Entwicklung der Arbeitnehmerentgelte (vgl. Nr. 2a), der Einkommen der Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes (vgl. Nr. 2b) und der Einkommen vergleichbarer Beschäftigter außerhalb des öffentlichen Dienstes (vgl. Nr. 2c) zugrunde gelegt. Obwohl die Besoldung föderalisiert wurde, hat es nicht die entsprechenden Daten des Landes Rheinland-Pfalz herangezogen.

Das BVerfG hatte bis zur Erstreckung der konkurrierenden Gesetzgebung auf die Besoldung und Versorgung durch Einfügung des Art. 74a GG im Jahr 1971³⁹ ausgeführt, dass den Ländern genügend Spielraum gelassen werden müsse, um die Beamtenbesoldung ihrer Finanzkraft anzupassen und sie weiter die Möglichkeit haben müssten, die Besoldung ihrer Beamten

an die allgemeine Lebenshaltung im Lande anzugleichen.⁴⁰ Das Gericht betonte ferner, dass den Ländern ausreichend Raum gelassen werden müsse, um das Besoldungsrecht ihrer Beamten entsprechend den Bedürfnissen des einzelnen Landes auszugestalten.⁴¹ Der Bezug auf die allgemeine Lebenshaltung im Land legt den Schluss nahe, dass das BVerfG die Einkommensentwicklung im Regelungsbereich des jeweiligen Landesgesetzgebers für maßgeblich hielt. Ferner wurden regionale Differenzierungen, die an den Wohnsitz oder Dienstort anknüpften, auch im Geltungsbereich eines Gesetzgebers als zulässig angesehen.⁴² In dem Urteil zur „Ballungsraum-Zulage“ knüpfte das BVerfG an dieser Rechtsprechung an, indem es ausführte, dass die Höhe der Lebenshaltungskosten auch in regionaler Hinsicht differieren könne, so dass unterschiedlich hohe Nettobeträge erforderlich sein könnten, damit die Beamten in der Lage seien, sich in der Lebenswirklichkeit annähernd das Gleiche zu leisten.⁴³ Das Gericht hat sogar eine Beobachtungspflicht des Gesetzgebers statuiert, die tatsächliche Entwicklung der Lebenshaltungskosten auf relevante Unterschiede zwischen Stadt und Land zu beobachten, um möglichen Verstößen gegen das Alimentationsprinzip angemessen begegnen zu können.⁴⁴ Auch diese Ausführungen legen nahe, regionale Parameter im Referenzsystem zu berücksichtigen.

IV. Fazit

Der Vorlagebeschluss des VG Koblenz entwickelt die Vorlagebeschlüsse des VG Halle weiter, indem Fehler in Details korrigiert werden. Hinsichtlich der zentralen Punkte (Referenzjahr, Aussagekraft der Einkommensentwicklung in der Privatwirtschaft und Prüfung von Vergleichsgrößen im regionalen oder bundesweiten Zusammenhang) bleibt auch dieser Vorlagebeschluss überzeugende Antworten schuldig. Das BVerfG könnte in einer Entscheidung zu diesem Normenkontrollverfahren darauf hinzuweisen, ob die überwiegende Praxis, Tarifabschlüsse im Großen und Ganzen zu übernehmen, (noch) ausreicht.

38) BVerfG, Beschluss vom 3.5.2012 – 2 BvL 17/08 –, juris Rn. 36

39) 28. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 18.3.1971 (BGBl. I S. 206).

40) BVerfG, Urteil vom 1.12.1954 – 2 BvG 1/54 –, BVerfGE 4, 115, (136).

41) BVerfG, Beschluss vom 13.10.1964 – 2 BvL 15/62 –, BVerfGE 18, 159 (167).

42) BVerfG, Beschluss vom 12.2.2003 – 2 BvL 3/00 –, BVerfGE 107, 218 (238) = ZBR 2003, 348 (352).

43) BVerfG, Urteil vom 6.3.2007 – 2 BvR 556/04 –, BVerfGE 117, 330 (352) = ZBR 2007, 128 (133) = juris Rn. 62.

44) BVerfG, Urteil vom 6.3.2007 – 2 BvR 556/04 –, BVerfGE 117, 330 (355) = ZBR 2007, 128 (134) = juris Rn. 71.

Die Pflichtenstellung des Beamten – Eine strukturelle Analyse der beamtengesetzlichen Beamtenpflichten

Dr. Harald Steiner

Der Beitrag thematisiert den das Beamtenverhältnis maßgeblich bestimmenden Aspekt der Pflichten der Beamten. Er greift den beamtenrechtlichen Pflichtenkatalog nach den einschlägigen Beamtengesetzen auf, gibt diesem ein Strukturgerüst und arbeitet an Hand von Strukturklassen seine Strukturelemente heraus.

I. Ausgangslage

Das Beamtenverhältnis und die sich hieraus ergebende rechtliche Stellung des Beamten werden in erster Linie von den Beam-

tenpflichten (§§ 60 bis 105 BBG; §§ 33 bis 53 BeamtStG und den entsprechenden Ländervorschriften) geprägt. Dies ergibt sich aus der Systematik der Beamtengesetze des Bundes und der Länder, die zuerst die Pflichten und dann erst die Rechte des Beamten (§§ 78 ff. BBG; §§ 43 ff. BeamtStG und die Parallelvorschriften der Länder) angeben.¹ Der beamtengesetzliche Pflichtenkatalog des Abschnitts 6, Unterabschnitte 1 bis 3 des BBG und des Abschnitts 6 des BeamtStG setzt sich im Wesentlichen aus folgenden aneinandergereihten Klauseln zusammen:

Gemeinwohlklausel (§ 60 Abs. 1 S. 1 BBG; § 33 Abs. 1 S. 1 BeamtStG), Neutralitätsklausel (§ 60 Abs. 1 S. 2 BBG; § 33 Abs. 1 S. 2 BeamtStG), Politische Treueklausel (§ 60 Abs. 1 S. 3 BBG; § 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG), Mäßigungs- und Zurückhaltungsklausel (§ 60 Abs. 2 BBG; § 33 Abs. 2 BeamtStG), Einsatzklausel (§ 61 Abs. 1 S. 1 BBG; § 34 S. 1 BeamtStG), Altruismus-

1) S. Kunig, Das Recht des öffentlichen Dienstes, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2013, Rn. 131; Behrens, Beamtenrecht, 2. Aufl. 2001, S. 63.

und Gewissensklausel (§ 61 Abs. 1 S. 2 BBG; § 34 S. 2 BeamtStG), Achtungs- und Vertrauensklausel (§ 61 Abs. 1 S. 3 BBG; § 34 S. 3 BeamtStG), Fortbildungsklausel (§ 61 Abs. 2 BBG), Beratungs- und Unterstützungsklausel (§ 62 Abs. 1 S. 1 BBG; § 35 S. 1 BeamtStG), Gehorsamsklausel (§ 62 Abs. 1 S. 2 BBG; § 35 S. 2 BeamtStG), Verantwortungsklausel (§ 63 Abs. 1 BBG; § 36 Abs. 1 BeamtStG), Remonstrationsklausel (§ 63 Abs. 2 BBG; § 36 Abs. 2 BeamtStG), Eidesklausel (§ 64 Abs. 1 BBG; § 38 Abs. 1 BeamtStG), Geschäftsführungsklausel (§ 66 BBG; § 39 BeamtStG), Verschwiegenheitsklausel (§ 67 BBG; § 37 BeamtStG), Gutachtensklausel (§ 69 BBG), Medienklausel (§ 70 BBG), Belohnungsklausel (§ 71 Abs. 1 S. 1 BBG; § 42 Abs. 1 S. 1 BeamtStG), Wohnungsklausel (§ 72 Abs. 1 BBG), Aufenthaltsklausel (§ 73 BBG), Dienstkleidungsklausel (§ 74 BBG), Schadensersatzklausel (§ 75 Abs. 1 S. 1 BBG; 48 Abs. 1 S. 1 BeamtStG), Arbeitszeitklausel (§ 87 BBG), Mehrarbeitsklausel (§ 88 S. 1 BBG), Fernbleibensklausel (§ 96 Abs. 1 BBG), Nebentätigkeitsklausel (§ 98 BBG).

Für diesen allein an den Beamten adressierten Pflichtenkomplex werden strukturbildende Merkmale selten als solche und nur eindimensional ausgewiesen. Wie aus der Auflistung der Beamtenpflichten und aus dem Wortlaut der jeweiligen Klauseln zu ersehen ist, haben die Gesetzgeber weder eine systematische Gliederung des rechtlichen Pflichtenkreises des Beamten noch eine vollständige Aufzählung und Darstellung des Inhalts und des Umfangs der einzelnen Pflichten vorgenommen.² Im Schrifttum erfahren die beamtengesetzlichen Beamtenpflichten – soweit ersichtlich – lediglich eine Systematisierung durch eine Differenzierung in Pflichtengruppen. So wird der gesetzliche Pflichtenkatalog z.B. differenziert in staatspolitische Pflichten, Pflichten mit und ohne Amtsbezug, Pflichten gegenüber Vorgesetzten, Kollegen und Mitarbeitern sowie in Pflichten gegenüber dem Bürger³, in allgemeine Pflichten, Pflichten bei der Amtsausübung und außerdienstliche Pflichten⁴ oder in eine staatspolitische Pflichtengruppe bei der Amtsausübung und in außerdienstliche Verhaltenspflichten.⁵ Die von den Gesetzgebern statuierten Beamtenpflichten werden auch unterschieden nach innerdienstlichem Betragen, den Kontakten des Beamten mit der Außenwelt und in seiner Eigenschaft als deren Mitglied⁶ bzw. nach inner- und außerdienstlichen Pflichten.⁷ Es wird aber auch nur im Wesentlichen auf die gesetzliche Einteilung in Abschnitte und Unterabschnitte abgestellt.⁸ Außerdem finden sich zwar vielfältige Hinweise auf rechtliche Eigenschaften der katalogisierten Beamtenpflichten, jedoch ohne in einen gesamtstrukturellen Kontext zueinander gestellt zu werden.

Vor diesem Hintergrund versucht die Abhandlung nun, dem beamtengesetzlichen Pflichtenkatalog über einen gruppensystematischen Ansatz hinaus ein mehrdimensionales rechtliches Strukturgerüst zu geben, als dessen Träger die Strukturklassen: Reichweite, Gestaltung, Wirkungsfeld, Rechtsgrundlagen, Konkretisierungen und Funktionen in Betracht zu ziehen sind. Innerhalb dieser parametrischen, strukturbildenden Klassifikationseinheiten können dann die einzelnen Strukturelemente der beamtengesetzlichen Beamtenpflichten herausgeschält werden.

II. Strukturrechtlicher Rahmen

1. Strukturklasse: Reichweite

Der beamtengesetzliche Katalog der Beamtenpflichten nach §§ 60 ff. BBG (§§ 33 ff. BeamtStG) stellt ein wesentliches Segment des Pflichtenkreises des Beamten dar. Das bedeutet, dass der Pflichtenkatalog nicht allein die vom Beamten zu erfüllenden Pflichten begründet. Die beamtengesetzlichen Pflichten de-

cken nicht das gesamte Pflichtenspektrum des Beamten ab. Die Gesetzgeber wären „auch überfordert, wenn ... (sie) ... sämtliche bedeutsame Fragen in allen Einzelheiten starr regeln wollten.“⁹ Die zu beachtenden Beamtenpflichten gehen über die gesetzesnormativen Pflichtenlagen des Katalogs hinaus. Die sich aus der gesetzlichen Aufzählung ergebenden Pflichten sind nicht abschließend. Die Beamtenpflichten reichen insgesamt weiter als es die im Pflichtenkatalog der Beamtengesetze nebeneinander gestellten Klauseln vorgeben. Weitere Pflichten – insbesondere zur Ausfüllung eines bestimmten Dienstpostens – haben ihre Rechtsgrundlagen auch in anderen Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Erlassen und innerdienstlichen Weisungen im Einzelfall innerhalb der deutschen Rechtsordnung¹⁰ und im Unionsrecht als supranationalem Recht, nach dem Beamtenpflichten auch aus dem nicht in den deutschen Rechtsraum transformierten EU-Sekundärrecht in Form von Verordnungen, Beschlüssen und Richtlinien zu erfüllen sind.¹¹

Die beamtengesetzlichen Regelungen der Beamtenpflichten sind allerdings insofern zwingend und abschließend, als sie „weder durch Vereinbarung noch durch einseitigen Akt des Dienstherrn oder gar durch bloße Erklärung des Beamten ... abbedungen, in ihrem Inhalt verändert oder gesetzlich nicht vorgesehene Pflichten ... begründet werden können, soweit nicht ausnahmsweise gesetzlich zugelassen.“¹² Danach definieren die beamtengesetzlichen Beamtenpflichten lediglich einen Teilbereich der Pflichtenstellung des Beamten. Der gesetzliche Pflichtenkatalog kann damit keinen Alleinstellungsanspruch auf die Vorgabe von Verhaltensanforderungen an den Beamten erheben. Daraus folgt für die Strukturklasse der Reichweite als Strukturelement des Pflichtenkatalogs sein beschränkter Regelungsumfang in der Pflichtendefinition.

2. Strukturklasse: Gestaltung

Da eine abschließende und inhaltlich detaillierte Enumeration der Beamtenpflichten nicht möglich und dementsprechend der Pflichtenkatalog offen gestaltet ist (vgl. Tz. II.1), sind die einzelnen Pflichtenklauseln auch weitgehend in allgemeiner Form gehalten und im Tatbestand ungenau bestimmt. Die Pflichtentatbestände weisen dabei deskriptive (beschreibende) und normative (wertende) Merkmale auf.¹³ Ein deskriptiver Wortlaut liegt z.B. der Gehorsamsklausel, wonach der Beamte die von seinen Vorgesetzten erlassenen „dienstlichen Anordnungen auszuführen“ hat, eine normative Formulierung der Neutrali-

- 2) Vgl. Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl, BayBG (alt), vor Art. 62.
- 3) S. Wichmann/Langer, Öffentliches Dienstrecht, 6. Aufl. 2007, Rn. 200 ff.; Scheerbarth/Höffken/Bauschke/Schmidt, Beamtenrecht, 6. Aufl. 1992, S. 409 ff.
- 4) S. Leppke, Beamtenrecht, 11. Aufl. 2011, Rn. 183; Hilg, Beamtenrecht, 3. Aufl. 1990, S. 320 ff.; Behrens (Fn. 1), S. 63.
- 5) S. Baßlsperger, Einführung in das neue Beamtenrecht, 2009, S. 213.
- 6) S. Kunig (Fn. 1), Rn. 131.
- 7) S. Plog/Wiedow, BBG, § 60, Rn. 1; BBG (alt), vor § 52, Rn. 3.
- 8) S. Battis, BBG, 4. Aufl. 2009, § 60, Rn. 2; Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl (Fn. 2), vor Art. 62; Hampel, in: Fürst, GKÖD I, BBG, L vor § 60, Rn. 2 f.
- 9) So Weiß/Niedermaier/Summer/Zängl (Fn. 2), vor Art. 62; vgl. auch Hilg (Fn. 4), S. 318.
- 10) Vgl. Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf, BeamtStG, 2010, § 3, Erl. 1; Kienzler, Beamtenrecht, 2002, Rn. 155; Leppke (Fn. 4), Rn. 166; Wichmann/Langer (Fn. 3), Rn. 199 f.; Zängl, in: Fürst, GKÖD I, BBG (alt), K vor § 52, Rn. 2; Peine/Heinlein, Beamtenrecht, 2. Aufl. 1999, S. 65.
- 11) Vgl. näher Steiner, PersV 2013, S. 207 ff.
- 12) So Plog/Wiedow (Fn. 7), vor § 52, Rn. 2.
- 13) S. Hampel, in: Fürst (Fn. 8), L vor § 60, Rn. 1.