

Die Bundestreue als verfassungsrechtliche Begrenzung für den Gesetzgeber im Beamtenrecht?

Von Prof. Dr. Timo Hebeler

Mit der sog. Föderalismusreform I im Jahr 2006 ging eine teilweise Reföderalisierung des Beamtenrechts einher. Den Ländern kommt seitdem für die Landesbeamten vollumfänglich die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht zu. Mit dieser Kompetenzzuweisung geht einher, dass sich das Besoldungs-, Versorgungs- und Laufbahnrecht in den Ländern untereinander und auch im Verhältnis zum für Bundesbeamte geltenden Beamtenrecht auseinander entwickeln kann. Eine Auseinanderentwicklung ist insbesondere im Besoldungsrecht in Form von unterschiedlichen Besoldungshöhen schon jetzt festzustellen. Im Schrifttum ist – zumeist in Form von kurzen, kursorischen Überlegungen – schon mehrfach erwogen worden, ob einem Auseinanderdriften des Beamtenrechts durch die sog. Bundestreue verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind. Der Beitrag untersucht diese Frage eingehend und verneint sie im Ergebnis. Verfassungsrechtliche Vorgaben und Grenzen können sich stattdessen lediglich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergeben.

I. Einleitung

Die Bundestreue ist ein schillernder verfassungsrechtlicher Argumentationstopos. Seine Anwendungsvoraussetzungen, Anwendungsfelder und Wirkungsweisen sind mit wenigen Worten kaum genau zu benennen. Daher werden im Rahmen der folgenden Ausführungen auch einige grundsätzliche Überlegungen zur Bundestreue angestellt (III.). In vergrößernd-verkürzter Form lässt sich aber vorab immerhin sagen, dass die Bundestreue dergestalt Wirkung im Hinblick auf die gegenwärtige Beamtengesetzgebung entfalten könnte, dass sie eine Kompetenzausübungsschranke beinhalten könnte, die einem sachlich-inhaltlich zu weitgehenden Auseinanderdriften des Beamtenrechts zwischen den einzelnen Bundesländern und im Verhältnis zum für Bundesbeamten geltenden Beamtenrecht entgegenwirkt. Dass dies zumindest zu erwägen ist, ist im Ausgangspunkt in der veränderten Gesetzgebungskompetenzverteilung für das Beamtenrecht seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 und der im Anschluss daran ergangenen Gesetzgebung begründet. Die Kompetenzverschiebungen und darauf fußenden Gesetzgebungsaktivitäten sind daher vorab in gebotener Kürze darzustellen (II.). Nach den allgemeinen Überlegungen zur Bundestreue werden sodann die beamtenrechtsspezifischen Aspekte der Bundestreue behandelt (IV.). Überlegungen zu Art. 33 Abs. 5 GG beschließen die Betrachtungen (V.).

II. Die Reföderalisierung des Beamtenrechts im Zuge der Föderalismusreform

1. Die grundgesetzlichen Kompetenzänderungen

Im Rahmen der sog. Föderalismusreform I im Jahr 2006¹ wurde die Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Beamtenrechts neu geregelt. Für die Bundesbeamten blieb es unverändert bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG. Für die Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie die Richter im Landesdienst² hat es hingegen bedeutsame Verschiebungen gegeben. Art. 74a GG a. F. und

Art. 75 GG a. F. wurden aufgehoben. Art. 74a Abs. 1 GG a. F. enthielt u. a. eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten, Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG a. F. beinhaltete die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung des übrigen Landesbeamtenrechts. An die Stelle der Bundesgesetzgebungskompetenzen gem. Art. 74a, 75 a. F. GG ist nunmehr Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG getreten. Nach dieser Norm besitzt der Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Statusrechte und –pflichten der Landesbeamten mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. Soweit der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch macht, tritt gem. Art. 72 Abs. 1 GG eine Sperrwirkung zu Lasten der Länder ein.

2. Das bisherige Gebrauchtmachen von den veränderten Gesetzgebungskompetenzen

Der Bund hat von der Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG durch Erlass des Beamtenstatusgesetzes³ (BeamtStG) im Jahr 2008 Gebrauch gemacht, das am 1.4.2009 vollständig in Kraft getreten ist. Das Beamtenstatusgesetz hat zur Zielsetzung, ein Mindestmaß an Homogenität des deutschen Beamtentums und Beamtenrechts zu sichern⁴; zusammen mit Art. 33 Abs. 5 GG will es eine Klammer für einheitliche Grundstrukturen im Beamtenrecht liefern⁵. Für zahlreiche beamtenrechtliche Rechtsfälle jenseits des Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts, die Landesbeamte betreffen, gilt nunmehr ein Nebeneinander von Beamtenstatusgesetz und jeweiligem Landesbeamtengesetz, da letzteres die Vorgaben des Beamtenstatusgesetzes ergänzen muss. Die Länder haben ihre Landesbeamtengesetze auf die Vorgaben durch das Beamtenstatusgesetz mittlerweile weitgehend abgestimmt. Im Bereich der Beamtenstatusgesetzgebung sowie der damit korrespondierenden Landesbeamtengesetzgebung ist derzeit nicht ersichtlich, dass die Bundestreue Bedeutung erlangen könnte.

Hinsichtlich der Besoldungs-, Laufbahn- und Versorgungsrechtsgesetzgebung für Landesbeamte stellt sich die Gesetzgebungsentwicklung von 2006 bis gegenwärtig in mehrerlei Hinsicht uneinheitlich dar⁶: Erstens hat es unterschiedlich lange

1) Gesetz vom 28.8.2006, BGBl. I, S. 2034.

2) Im Folgenden stets kurz als „Landesbeamte“ bezeichnet.

3) Gesetz vom 17.6.2008, BGBl. I, S. 1010; detaillierte und instruktive Überblicke zum BeamStG: *Baßlspurger*, *PersV* 2008, S. 404 ff.; *Dillenburger*, *NJW* 2009, S. 1115 ff.; *Auerbach*, *ZBR* 2009, S. 217 (218 ff.).

4) *Lorse*, *ZBR* 2010, S. 829 (830).

5) *Peters*, *RiA* 2008, S. 97 (97).

6) Die folgenden Einschätzungen sind in vergrößernder Form die Quintessenzen, wie sie sich z. B. auf der Grundlage von den „Länderberichten“ zu den Beamtenrechtsentwicklungen in den vergangenen Jahren ableiten lassen; an solchen Berichten seien hier angeführt: zu Nordrhein-Westfalen s. *Rescher*, *NWVBl* 2009, S. 255 ff.; zu Baden-Württemberg s. *Lorse*, *ZBR* 2011, S. 1 ff.; zu Bayern s. *Lorse*, *BayVBl* 2009, S. 449 ff.; speziell zum neuen bayerischen Laufbahnrecht s. *Wißmann*, *ZBR* 2011, S. 361 ff.; zu Sachsen-Anhalt s. *Nebel*, *LKV* 2010, S. 62 ff.; zum Laufbahnrecht der norddeutschen Bundesländer s. *Seeck/Rieger*, *RiA* 2011, S. 1 ff.; ein ausführlicher Gesamtüberblick findet sich bei *Schneider*, *Der neue deutsche Bundesstaat – Bericht*