

# Das mittelbare Beamtenverhältnis – aktuelle Gedanken zu einer jahrhundertealten Institution

Dr. Stefan Werres, Mag. rer. publ.

*Von der juristischen Fachöffentlichkeit weitgehend unbemerkt oder doch zumindest unkommentiert wurde im Zuge des Dienstrechtsneuordnungsgesetzes eine Institution aus dem Bundesbeamtengesetz gestrichen, die über Jahrhunderte integraler Bestandteil vieler dienstrechtlicher Kodifikationen im deutschen Rechtsraum war: Das mittelbare Beamtenverhältnis. Ob und inwieweit es dabei verfassungsrechtlich zulässig ist, dass den Beamten der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ein staatlicher Garantiegeber auch für bestimmte Notsituationen genommen wird, versucht der nachfolgende Beitrag zu durchleuchten.*

## I. Einleitung

Durch das als Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG) vom 5. Februar 2009 neu gefasste Bundesbeamtengesetz wurde eine jahrhundertealte Institution des Beamtenrechts im deutschen Rechtsraum<sup>1</sup>, nämlich das mittelbare Beamtenverhältnis, zumindest auf Bundesebene abgeschafft. Nach bis dahin geltender Rechtslage war gemäß § 2 Abs. 2 BBG alter Fassung ein Beamter, der den Bund zum Dienstherrn hatte, unmittelbarer Bundesbeamter (S. 1). Ein Beamter, der eine bundesunmittelbare Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts zum Dienstherrn hatte, war mittelbarer Bundesbeamter (S. 2). Nach der Begründung des Regierungsentwurfs zum Dienstrechtsneuordnungsgesetz hatte die Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beamtenverhältnissen in der Anwendung des Bundesbeamtengesetzes „keine praktische Relevanz“, so dass eine entsprechende Differenzierung aus Sicht der Entwurfsbegründung entbehrlich erschien<sup>2</sup>.

Eine entsprechende Differenzierung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beamten fehlt darüber hinaus auch im Beamtenstatusgesetz. Dieser Befund ist weniger augenscheinlich, da bereits das Vorgängerregelwerk, das Beamtenrechtsrahmengesetz, keine entsprechende Unterscheidung enthielt. Er ist jedoch gleichwohl keinesfalls selbstverständlich, da auch unter Geltung des Beamtenstatusgesetzes die (teilweise neu erlassenen) Beamtengesetze einiger Bundesländer nach wie vor an einer

entsprechenden Unterscheidung festhalten. Die Unterscheidung wurde namentlich durch die bereits in Kenntnis des Beamtenstatusgesetzes neu erlassenen Beamtengesetze der Länder Berlin und Sachsen-Anhalt bestätigt<sup>3</sup>. Der vorliegende Entwurf eines Beamtengesetzes für Rheinland-Pfalz enthält ebenfalls die herkömmliche Unterscheidung<sup>4</sup>. Inwieweit die fehlende Unterscheidung im Beamtenstatusgesetz, das im Gegensatz zum alten Beamtenrechtsrahmengesetz Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung ist, Auswirkungen auf die Rechtsetzungsbefugnis der einzelnen Länder hat, bedarf einer tiefer greifenden Untersuchung (siehe hierzu unten sub V). Letztlich kann jedoch bereits an dieser Stelle festgehalten werden, dass durch die Absage des Beamtenstatusgesetzes an ein Institut der mittelbaren Beamtenschaft eine den Status berührende Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beamten durch die Länder kraft Verfassungsrechts (Art. 72 Abs. 1 GG) ausgeschlossen ist. Damit ist nunmehr sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene eine mit unterschiedlichen Rechtsfolgen verbundene Differenzierung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beamten weitestgehend ausgeschlossen. Angesichts dieser weit reichenden Folgen verwundert es, dass die Aufgabe der Institution der mittelbaren Beamtenschaft durch das Dienstrechtsneuordnungs- sowie durch das Beamtenstatusgesetz im Gesetzgebungsverfahren nicht thematisiert und auch sonst – soweit ersichtlich – nicht Gegenstand rechtswissenschaftlicher Betrachtung war<sup>5</sup>. Es herrscht vielmehr die allgemein zu konstatierende Auffassung vor, dass das mittelbare Beamtenverhältnis bereits unter Geltung der alten Rechtslage zumindest de facto obsolet war und mit der Abschaffung mithin keinerlei Rechtsfolgen verbunden sind<sup>6</sup>.

Die nachfolgende Betrachtung versucht der Frage nachzugehen, ob die Abschaffung des mittelbaren Beamtenverhältnisses tatsächlich ohne jede spürbare rechtliche Auswirkung ist (siehe hierzu unten sub III) oder ob nicht vielmehr ein mittelbares Beamtenverhältnis zwischen den Beamten der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und dem sie beaufsichtigenden Staat nicht bereits im Wesen des verfassungsrechtlich vorgegebenen Berufsbeamtentums des Art. 33 Abs. 5 GG angelegt und verankert ist (siehe hierzu unten sub IV). Unbeschadet etwaiger Antworten auf diese Frage soll abschließend im Rahmen dieser Untersuchung auch geprüft werden, welche Rechtsfolgen für die Länder aus der im Beamtenstatusgesetz fehlenden Unterscheidung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beamten zu ziehen sind (siehe hierzu unten sub V). Zunächst sollen jedoch in der gebotenen Kürze Entstehung und Wesen des mittelbaren Beamtenverhältnisses herkömmlicher Lesart erläutert werden.

## II. Entstehung und Wesen des mittelbaren Beamtenverhältnisses

Eine Differenzierung zwischen unmittelbaren und mittelbaren Staatsbeamten begann sich im deutschen Rechtsraum bereits im 18. Jahrhundert herauszubilden, wenngleich sich die weitere Entwicklung in den einzelnen Ländern in der Folgezeit sehr un-

1) Das mittelbare Beamtenverhältnis ist als „Institution“ und nicht als Institut zu qualifizieren, s. zur Abgrenzung der beiden Begriffspaare Carl Schmitt, Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung, in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924–1954, 4. Aufl. 2003, S. 140 (149/152).

2) Vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts vom 12.11.2007, BT-Drs. 16/7076, S. 100.

3) S. hierzu § 2 Abs. 2 LBG Bln, § 3 Abs. 1 LBG LSA.

4) S. hierzu Gesetzentwurf der Landesregierung vom 15.4.2010, LT-Drs. 15/4465, S. 91.

5) Entsprechend dem Wortprotokoll der Sachverständigenanhörung zum Regierungsentwurf (Prot. Nr. 16/64 vom 7.4.2008) wurde die Abschaffung des mittelbaren Beamtenverhältnisses in der öffentlichen Anhörung des Bundestagsinnenausschusses nicht thematisiert.

6) In diesem Sinne beispielhaft Plog/Wiedow/Lemhöfer, BBG (Loseblattwerk), § 1, Rn. 5 f.; s. zur Bedeutung der Unterscheidung auch Battis, BBG, 3. Aufl. (Voraufgabe) 2004, § 2, Rn. 28.