

# Die Unionalisierung des Beamtenrechts\*

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

*Die Zugehörigkeit zur Europäischen Union und der Anwendungsvorrang des Unionsrechts führen zu einer Veränderung der nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, wobei die Reichweite je nach Sachbereich unterschiedlich ist. Im deutschen Beamtenrecht haben sich vor allem durch die unionalen Vorgaben zum Beschäftigungsrecht und zum Diskriminierungsrecht erhebliche Änderungen ergeben. Der Gegenstand dieses Beitrags besteht darin, diese Änderungen darzustellen, dogmatisch zu bewerten und die auf dieses Weise bewirkte Unionalisierung des Beamtenrechts zu qualifizieren.*

## I. Grundlagen

### 1. Allgemein

Beiträge zur Europäisierung des Beamtenrechts folgen üblicherweise diesem Duktus:<sup>1</sup> Obwohl die Europäische Union keine Regelungskompetenz und kein Regelungsinteresse für die Besonderheiten der staatlichen Beschäftigungsverhältnisse besäße, ergäben sich mittelbar aus den Regelungen zum Beschäftigungsverhältnis und aus Querschnittsnormen Einflüsse, die viel bedeutender seien als gemeinhin zugegeben. Sie führten dazu, dass das deutsche Beamtenrecht schon lange nicht mehr das sei, was es einmal war, und was es mit nationalrechtlich verschleiertem Blick zu sein scheint.<sup>2</sup> Diese generalisierenden Einschätzungen sind sachlich richtig, der konkludent erhobene Vorwurf, man sei der Einzige, der das erkenne, dagegen nicht.

### 2. Spezifische Regelung für das Beamtenrechtsverhältnis

Spezifische Regelungen für das deutsche Beamtenrechtsverhältnis finden sich im Unionsrecht nicht. Es gibt keine unionalen Regelungen, die sich speziell auf die Beschäftigungsverhältnisse der innerhalb der Verwaltungen der Mitgliedstaaten Beschäftigten beziehen. Dies ist kein Zufall, sondern beruht darauf, dass die Harmonisierung dieser Beschäftigungsverhältnisse nicht innerhalb der Unionsziele des Art. 3 AEUV liegt.

### 3. Keine Übertragung der Grundsätze des europäischen Dienstrechts

#### a) „Unionales Beamtenrecht“

Das Unionsrecht kennt allerdings Normen für das Dienstrecht der Unionsbeschäftigten. Gemäß Art. 336 AEUV (ex Art. 283 EGV) erlassen das Europäische Parlament und der Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen nach Anhörung der anderen betroffenen Organe das Statut der Beamten der Europäischen Union und die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Union. Gemäß Art. 298 Abs. 2 AEUV werden die Bestimmungen zur Organisation einer offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung unter Beachtung der Beschäftigungsstatute erlassen. Art. 336 AEUV weist der Union eigenes Personal zu. Sie muss nicht auf Personal zurückgreifen, das aus den Mitgliedstaaten abgeordnet wird. Primärrechtlich verankert werden zwei Personalkategorien: die Beamten und die sonstigen Bediensteten der Union.<sup>3</sup> Das eigentliche Beschäftigungsrecht der beiden Personalkategorien ist im Statut der Beamten der Eu-

ropäischen Union und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union im Rang einer Verordnung,<sup>4</sup> die gegenwärtig angepasst werden soll, niedergelegt.<sup>5</sup>

#### b) Bedeutung der unionalen Vorgaben für das deutsche Beamtenrecht

Die Art. 336 AEUV zugrunde liegende Grundentscheidung der Zweiteilung und die unterstützende Funktion des Dienstrechts für die Verwaltungsorganisation sowie die Ausübung der Unionsgewalt entsprechen strukturell den Aufgaben des deutschen Beamtenrechts. Auch dieses unterscheidet sich von anderen Beschäftigungsverhältnissen zum Staat und hat ebenfalls die Aufgabe, die Besonderheiten bei der Ausübung von Hoheitsgewalt durch spezifisches Dienstrecht zu unterstützen. Die Relevanz des europäischen Dienstrechts für das deutsche Beamtenrecht ist nicht sehr weitreichend. Das unionale Dienstrecht bindet die Mitgliedstaaten hinsichtlich ihrer Beschäftigungsverhältnisse nicht und besitzt auch keinen Vorbildcharakter. Rein tatsächlich besteht Relevanz insofern, als die Ausgestaltung des europäischen Beamtenrechts die Vorstellung der Unionsorgane und ihrer Amtswalter zu den Anforderungen eines speziellen öffentlichen Dienstrechts trägt. Diese Wertungen und wertenden Schlüsse können gegebenenfalls unbewusst Einfluss auf die Auslegung von Rechtsnormen, die wiederum einen Bezug zum deutschen Beamtenrecht aufweisen, haben.<sup>6</sup>

#### 4. Mittelbare Auswirkung des Unionsrechts

In mittelbarer Weise beeinflusst das Unionsrecht das deutsche Beamtenrecht ganz erheblich.<sup>7</sup> Das Einfallstor des Unionsrechts in das Beamtenrecht bilden dabei vor allem die Vorgaben

\* ) Dieser Beitrag geht zurück auf einen Vortrag, den der Verfasser mit dem Titel „Europarechtliche Einflüsse auf das deutsche Beamtenrecht“ vor dem Arbeitskreis 10 auf dem Verwaltungsrichtertag 2013 am 6.6.2013 in Münster gehalten hat. Die Vortragsfassung ist in der Dokumentation des Verwaltungsrichtertags abgedruckt.

- 1) Vgl. etwa Maurer, *Recht des öffentlichen Dienstes, Wehrpflicht-, Zivildienst- und Unterhaltssicherungsrecht, Recht der freien Berufe* in: Bergmann/Kenntner, *Deutsches Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, 2002, S. 351 ff., Rn. 1; Kämmerer, DV 37 (2004), S. 353 (353 f.).
- 2) Allerdings bedarf nicht jede grundlegende Überlegung zum Beamtenrecht notwendig weitreichender Ausführungen zum Europarecht wie der Ausblick von Landau/Steinkühler, DVBl 2007, S. 133 (143 ff.) beweist.
- 3) Ruffert, in: Calliess/Ruffert., *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 336 AEUV, Rn. 3.
- 4) S. zum europäischen Beamtenrecht Kilb, NVwZ 2003, S. 682; Lindemann, *Allgemeine Rechtsgrundsätze und europäischer öffentlicher Dienst*, 1986; Rogalla, *Dienstrecht der Europäischen Gemeinschaften*, 2. Aufl. 1992; Rogalla, *EuR* 2003, S. 670.
- 5) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung des Statuts der Beamten der Europäischen Union und der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union – KOM/2011/0890.
- 6) S. zu vorgelagerten Wertungen bei der Normauslegung nur Wolff, *Ungezeichnetes Verfassungsrecht* unter dem GG, 2000, S. 162 ff.
- 7) Zutreffend schon Maurer (Fn. 1), Rn. 1; ebenso Voßkuhle, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle, *Grundlagen des Verwaltungsrecht III*, 2009, § 43, Rn. 50; Korn, ZBR 2013, S. 155 (156).