

– landesverfassungsrechtlich die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums schützt, vereinbar erklärt.<sup>34</sup> Diese Entscheidung des BayVerfGH steht nicht nur in einem Spannungsverhältnis zu seiner eigenen Entscheidung zur Vorgängerregelung des Art. 45 BayBG<sup>35</sup>, sondern auch in einem deutlichen Kontrast zur Rechtsprechung des BVerfG. Dieses hält die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit (außerhalb einer Probezeit) für mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar.<sup>36</sup> Es bestünden daher gute Chancen, dass das BVerfG – etwa im Rahmen einer konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 GG – den vom BayVerfGH mit Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BV für vereinbar erachteten Art. 45 BayBG für mit Art. 33 Abs. 5 GG unvereinbar erklärte, weil aus der grundgesetzlichen Verbürgung des Berufsbeamtentums für die Vergabe von Führungsämtern auf Zeit strengere Anforderungen folgen als aus der landesverfassungsrechtlichen in Art. 95 Abs. 1 Satz 2 BayVerf.

## VII. Zusammenfassung und verfassungspolitische Schlussbemerkung

Lediglich die Verfassungen des Freistaates Bayern und des Saarlands enthalten eine dem Art. 33 Abs. 5 GG vergleichbare ausdrückliche Verbürgung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Bei anderen Landesverfassungen, die das Beamtenverhältnis als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis ausdrücklich vorsehen, stellt sich die Frage, ob damit auch eine – stillschweigende – verfassungsrechtliche Garantie der Grundsätze des Berufsbeamtentums verbunden ist. Für Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg stehen die dortigen Landesverfassungsgerichte auf dem Standpunkt, dass über die landesverfassungsrechtliche Inkorporationsnorm für die GG-Grundrechte auch Art. 33 Abs. 5 GG in das Landesverfassungsrecht (zumindest teilweise)

inkorporiert werde. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung, die dem Berufsbeamtentum in einem demokratischen Rechtsstaat für eine effektive, grundrechtskonforme und unparteiliche wie unparteiische Verwaltung zukommt, wäre es erwägenswert, ob auch die Landesverfassungen, die bislang keine dem Art. 33 Abs. 5 GG vergleichbare Norm enthalten, um eine entsprechende Garantie ergänzt werden sollen. Dies wäre ein bedeutendes verfassungs- und beamtenpolitisches Signal und hätte auch keineswegs nur symbolischen Charakter. Zwar wird der Landesbeamtenengesetzgeber bereits durch Art. 33 Abs. 5 GG in dessen wirkkraftiger Auslegung durch das BVerfG gebunden. Eine landesverfassungsrechtliche Verbürgung des Berufsbeamtentums würde jedoch nicht nur zu einer Verdoppelung des Prüfungsmaßstabs und der verfassungsgerichtlichen Überprüfbarkeit landesbeamtenrechtlicher Regelungen durch das BVerfG und das LVerfG führen, sondern auch zu einem doppelten verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz für den Beamten. Dies könnte angesichts der seit der Föderalismusreform 2006 gesteigerten Kompetenzen der Länder im Bereich des Beamtenrechts praktische Bedeutung entfalten.

- 34) BayVerfGH vom 9.9.2014 – Vf. 2-VII-14 = ZBR 2015, 39. Der Leitsatz zu dieser Entscheidung lautet: „Die Regelung in Art. 45 BayBG, wonach Ämter mit leitender Funktion zunächst nur im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen werden, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Dauer der Amtsperiode von fünf Jahren ist noch angemessen.“
- 35) Die Vorgängerregelung des Art. 45 BayBG war Art. 32a BayBG a.F., der – allerdings eine längere Befristung vorsehend – vom BayVerfGH mit Entscheidung vom 26.10.2004 – Vf. 15-VII-01 – BayVerfGHE 57, 129 für verfassungswidrig erklärt worden war.
- 36) Deutlich in Fortführung von BVerfGE 121, 205 zuletzt BVerfG vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 = ZBR 2016, 128; dazu Lindner, DVBl. 2016, S. 816 (unter IV).

# Die Beamtenrechtsgesetzgebung des 18. Deutschen Bundestages von 2013 bis 2017

Dr. Heinz-Willi Heynckes

*Die Fluchtbewegungen nach Europa und vornehmlich Deutschland war das beherrschende Thema der 18. Legislaturperiode. Nur wenige Politikbereiche wurden hiervon nicht erfasst. Der Gesetzgeber stand vor der Aufgabe, zügig zu reagieren. Dies betraf auch die Bundesverwaltung, die in Teilen durch den Flüchtlingsandrang außergewöhnlich belastet wurde. Einsatzanreize und die Abfederung von Personalengpässen waren Relevanzpunkte der beamtenrechtlichen Beratungen. Zudem wurde das parlamentarische Fragerecht dazu genutzt, um exakte Auskünfte zur bestehenden Beamtenversorgung zu erhalten.*

## I. Einleitung

Bei dem bekanntermaßen breit angelegten Zuständigkeitspektrum<sup>1</sup> des Innenausschusses war zu Beginn der 18. Legislaturperiode nicht vorhersehbar, welchen gebührenden Raum das Beamtenrecht bei den Beratungen einnehmen würde. Vie-

le Beamtinnen und Beamten sahen sich beginnend mit dem Spätsommer 2015 drastisch erhöhten Arbeitsanforderungen durch die große Anzahl von Asyl- und Schutzsuchenden in Deutschland ausgesetzt. Der Gesetzgeber reagierte unmittelbar auch mit beamtenrechtlichen Maßnahmen. Durchweg verband sich eine umfangreiche Gesetzgebung mit einer Vielzahl weiterer Beratungen zur öffentlichen Sicherheit wie zur Kriminalität im Kontext von Zuwanderung und explizit zu Straftaten gegen Flüchtlingsunterkünfte, zu Terrorattacken sowie Anschlagspannungen. Der fürchterliche Terroranschlag durch den islamistischen Attentäter Amri auf den Berliner Weihnachtsmarkt an der Gedächtniskirche am 19. Dezember 2016 mit 12 Toten und

- 1) Der Innenausschuss verlor die federführende Zuständigkeit für die Angelegenheiten der neuen Bundesländer. Mit Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 17.12.2013 wurde die Zuständigkeit des Beauftragten für die neuen Bundesländer aus dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie übertragen.

55 teils schwer Verletzten ragt fatalerweise heraus. Die Ereignisse der Silvesternacht 2015/2016 in Köln hallen nach<sup>2</sup>.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode<sup>3</sup> führte unter der Überschrift „Öffentlicher Dienst“ aus: „Der öffentliche Dienst ist Grundlage einer funktionierenden staatlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge. Das Berufsbeamtentum ist dabei Garant einer leistungsfähigen und unabhängigen Verwaltung. Zur Sicherung der Fachkräftebasis und zur Gewinnung qualifizierten Nachwuchses brauchen wir eine demografievorsorgende Stellen- und Personalpolitik, moderne, attraktive und familienfreundliche Arbeitsbedingungen sowie partnerschaftliche Personalvertretungen. Wir wollen die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes weiterhin sicherstellen, indem wir die Zugangsvoraussetzungen künftig auch stärker an gewonnenen berufspraktischen Erfahrungen oder besonderen wissenschaftlichen Qualifikationen orientieren und beispielsweise den Zugang zum höheren Dienst des Bundes auch für Bachelor-Absolventen mit Promotion oder mehrjähriger beruflicher Erfahrung öffnen. Wir stehen zum Bonn-Berlin-Gesetz. Bonn bleibt das zweite bundespolitische Zentrum“.

Bundesminister Dr. *Thomas de Maizière* erläuterte im obligatorischen Bericht zu den innenpolitischen Vorhaben in der 18. Legislaturperiode am 12. Februar 2014<sup>4</sup> geplante Gesetzesvorhaben, betonte die zu fördernde Einstellung von Migranten in Verwaltung und Polizei und nahm zur damalig anstehenden Lohnrunde des öffentlichen Dienstes Stellung. Bundesminister Dr. *Thomas de Maizière* dankte zudem in der Innenausschusssitzung am 2. September 2015<sup>5</sup> den Beamtinnen und Beamten für das große arbeitsmäßige Engagement bei der Flüchtlingshilfe.

## II. Federführende Gesetzesberatungen

### 1. Besoldungs- und Versorgungsanpassungen

a. Der Innenausschuss empfahl das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2014/2015<sup>6</sup> in seiner 23. Sitzung am 24. September 2014 einstimmig zur Annahme<sup>7</sup>. Mit dem Gesetzentwurf werden die Dienst- und Versorgungsbezüge im Bund unter Berücksichtigung des Tarifabschlusses für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes vom 1. April 2014 angepasst:

- 2) *Voogt/Wiermer*, Die Nacht, die Deutschland veränderte: Hintergründe, Fakten und Enthüllungen zu den dramatischen Übergriffen der Silvesternacht in Köln, 1. Aufl. 2017. Die Autoren erhielten für die Recherche den Wächterpreis der Tagespresse 2017.
- 3) „Deutschlands Zukunft gestalten“ vom 16.12.2013, Kap. 5 „Moderner Staat, innere Sicherheit und Bürgerrechte“, Unterkap. 5.2. „Moderner Staat, lebendige Demokratie und Bürgerbeteiligung“, S. 153.
- 4) 3. Sitzung des Innenausschusses vom 12.2.2014, S.11 ff. (14).
- 5) 53. Sitzung des Innenausschusses vom 2.9.2015, S. 7.
- 6) BT-Drs. 18/1797, 18/2136.
- 7) Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT-Drs. 18/2639. Detailliert zum Gesetzgebungsverfahren und Regelungsinhalt *Meier*, ZBR 2015, S. 189 ff.
- 8) BT-Drs. 18/9533.
- 9) Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT-Drs. 18/9865. Detailliert zum Gesetzgebungsverfahren und Regelungsinhalt *Meier*, ZBR 2017, S. 115 ff.
- 10) Änderung des Versorgungsrücklagegesetzes, BT-Drs. 18/9532, 18/9834 (vgl. 2d).
- 11) BT-Drs. 18/3248.
- 12) Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT-Drs. 18/3748.

1) Die Dienst- und Versorgungsbezüge werden im März 2014 und im März 2015 linear angehoben. Die Grundgehälter erhöhen sich zum 1. März 2014 mindestens um 90 Euro. Die Erhöhungen, dies gilt auch für den Mindestbetrag von 90 €, vermindern sich jeweils um 0,2 Prozentpunkte.

Dementsprechend erhöhen sich die Dienst- und Versorgungsbezüge im Ergebnis

- zum 1. März 2014 um 2,8 Prozent oder, bei einer Mindest-erhöhung, auch um einen höheren Prozentsatz, und
- zum 1. März 2015 um 2,2 Prozent.

Nach § 14a Absatz 2 Satz 2 BBesG wird der Unterschiedsbetrag gegenüber einer nicht nach § 14a Absatz 2 Satz 1 BBesG verminderten Anpassung der Versorgungsrücklage zugeführt.

2) Die Anwärterbezüge erhöhen sich entsprechend dem Ergebnis der Tarifverhandlungen

- zum 1. März 2014 um 40 € und
- zum 1. März 2015 um 20 €.

b. Der Innenausschuss empfahl ebenso das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2016/2017<sup>8</sup> in seiner 90. Sitzung am 28. September 2016 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und Die Linke. bei Stimmenthaltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur Annahme<sup>9</sup>. Mit dem Gesetzentwurf werden die Dienst- und Versorgungsbezüge im Bund unter Berücksichtigung des Tarifabschlusses für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes vom 29. April 2016 angepasst:

1) Die Dienst- und Versorgungsbezüge werden zum 1. März 2016 und zum 1. Februar 2017 linear angehoben. Die Erhöhung in 2016 vermindert sich um 0,2 Prozentpunkte gegenüber dem tariflichen Erhöhungssatz. Entsprechend einer gesetzlich vorgesehenen Ergänzung des § 14a BBesG erfolgt die Erhöhung in 2017 ohne eine solche Verminderung<sup>10</sup>. Dementsprechend erhöhen sich die Dienst- und Versorgungsbezüge im Ergebnis

- zum 1. März 2016 um 2,2 Prozent und
- zum 1. Februar 2017 um 2,35 Prozent.

Nach § 14a Absatz 2 Satz 2 BBesG wird bei der Erhöhung in 2016 der Unterschiedsbetrag gegenüber einer nicht nach § 14a Absatz 2 Satz 1 BBesG verminderten Anpassung der Versorgungsrücklage zugeführt.

2) Die Anwärterbezüge erhöhen sich entsprechend dem Ergebnis der Tarifverhandlungen

- zum 1. März 2016 um 35 € und
- zum 1. Februar 2017 um 30 €.

### 2. Dienstrechtliche Strukturgestaltungen

a. Der Innenausschuss empfahl in seiner 34. Sitzung am 14. Januar 2015 den Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesbeamtengesetzes und weiterer dienstrechtlicher Vorschriften<sup>11</sup> in modifizierter Fassung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion Die Linke. bei Stimmenthaltung der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen dem Plenum zur Annahme<sup>12</sup>.

Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen folgende Neuregelungen vor:

- § 31 des Bundesbeamtengesetzes wird dahingehend geändert, dass künftig für die Anordnung der Fortdauer des Bundesbeamtenverhältnisses kein Einvernehmen mit dem neuen