

Das Berufsbeamtentum in den Verfassungen der deutschen Länder

Prof. Dr. Josef Franz Lindner

Das Berufsbeamtentum wird nicht nur in Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes unter besonderen verfassungsrechtlichen Schutz gestellt. Es findet auch in mancher Landesverfassung Berücksichtigung. Vorliegender Beitrag geht der Frage nach, welche Bedeutung eine landesverfassungsrechtliche Garantie des Berufsbeamtentums entfalten kann und wie sich deren Verhältnis zu Art. 33 Abs. 5 GG darstellt.

I. Einleitung

Art. 33 Abs. 5 GG schützt die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat Art. 33 Abs. 5 GG in langjähriger und vor allem in den letzten Jahren grundsätzlicher Rechtsprechung als institutionelle Garantie und subjektivrechtliche Rechtsposition des Beamten konkretisiert. Dabei hat das Gericht die grundlegende rechtsstaatliche Bedeutung eines durch den Grundsatz der persönlichen Unabhängigkeit und das Leistungsprinzip geprägten Berufsbeamtentums herausgearbeitet.¹ Im Mittelpunkt der jüngsten Rechtsprechung des BVerfG stehen das Alimentationsprinzip² mit seinen Anforderungen an eine verfassungskonforme, amtsangemessene Besoldung und Versorgung der Beamten sowie die grundsätzliche Begründbarkeit hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums durch den Doppelansatz „Substantialität und Traditionalität“.³ Weniger im Fokus des beamten(verfassungs)rechtlichen Interesses stehen die landesverfassungsrechtlichen Normen zum Berufsbeamtentum. Dies erscheint aus zwei Gründen nicht überraschend: Erstens weisen die Landesverfassungen diesbezüglich ein heterogenes, insgesamt sehr zurückhaltendes Bild auf (s. sogleich II.). Zweitens bindet Art. 33 Abs. 5 GG, zumal in seiner Konkretisierung durch das BVerfG, auch die Landesstaatsgewalt, insbesondere die Landesparlamente beim Erlass landesbeamtenrechtlicher Regelungen, so dass für eigene landesverfassungsrechtliche Verbürgungen des Berufsbeamtentums weder Raum zu sein noch ein Bedürfnis zu bestehen scheint. Es lässt sich gleichwohl zeigen, dass eine landesverfassungsrechtliche Garantie der Grundsätze des Berufsbeamtentums durchaus beamtenrechtliche und beamtenpolitische Relevanz entfalten kann. Dies insbesondere deswegen, weil die Kompetenz der Länder durch die Föderalismusreform 2006 im Bereich der Beamtengesetzgebung deutlich aufgewertet worden ist und nunmehr den gesamten Bereich der Beamtenbesoldung und -versorgung sowie die Ausfüllung der Vorgaben des BeamStG durch die Landesbeamtengesetze erfasst (III.). Aus dem Grundsatz der Verfassungsautonomie der Länder (IV.) ergibt sich, dass die Länder durch Art. 33 Abs. 5 GG weder gehindert noch verpflichtet sind, das Berufsbeamtentum in ihrer Landesverfassung mit besonderem Schutz auszustatten (V.). Als verfassungsrechtliche Parallelgewährleistung fällt eine landesverfassungsrechtliche Garantie des Berufsbeamtentums auch dann nicht in den Anwendungsbereich des Art. 31 GG, wenn sie im Schutzniveau von Art. 33 Abs. 5 GG abweicht. Dies gilt nicht nur, wenn sie über Art. 33 Abs. 5 GG hinausgeht, sondern auch dann, wenn sie dahinter zurückbleibt (VI.).

II. Die normativen Vorgaben der Landesverfassungen zum Berufsbeamtentum

Analysiert man die Verfassungen der sechzehn deutschen Länder im Hinblick auf Aussagen zum Berufsbeamtentum, so ergibt sich ein sehr heterogenes Bild. Während kein Land den aus dem Bereich der Grundrechte bekannten Inkorporationsmechanismus wählt (sogleich I.), lassen sich die Landesverfassungen im Übrigen in vier Gruppen einteilen:

- (1) Landesverfassungen, deren Text Beamte oder das Berufsbeamtentum überhaupt nicht kennt (2.),
- (2) Landesverfassungen, die zwar den Beamten und/oder das Beamtentum erwähnen, hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums jedoch nicht ausdrücklich unter Schutz stellen (3.),
- (3) Landesverfassungen, die den Beamten kennen und diesbezüglich auch einige spezielle Statusregelungen normieren, jedoch keinen umfassenden Schutz der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums vorsehen (4.), und schließlich
- (4) Landesverfassungen, die in vergleichbarer Weise wie Art. 33 Abs. 5 GG Regelungen zum Schutz des Berufsbeamtentums kennen (5.).

1. Kein ausdrücklicher Inkorporationsmechanismus

Zunächst ist festzustellen, dass keine Landesverfassung den Weg einer ausdrücklichen Inkorporation des Art. 33 Abs. 5 GG in das Landesverfassungsrecht geht. Zwar ist die Inkorporation von Normen des Grundgesetzes eine von einigen Landesverfassungen⁴ gewählte Konstruktion im Bereich der Grundrechte.⁵

- 1) Grundlegend BVerfGE 121, 205 („Führungspositionen auf Zeit“). Zur persönlichen Unabhängigkeit des Beamten als Paradigma des modernen Berufsbeamtentums s. auch Lindner, ZBR 2013, S. 145; ders., Zur politischen Legitimation des Berufsbeamtentums, 2014, S. 19 ff. Hinzuweisen ist darauf, dass das BVerfG in der zitierten Entscheidung auch strenge Vorgaben für das Institut des politischen Beamten gemacht hat, denen die Landesbeamtengesetze bei der Festlegung des Kreises der politischen Beamten nicht durchweg gerecht werden; vgl. dazu Lindner, ZBR 2011, S. 150; ders., BayVBl. 2012, S. 581; Steinbach, ZBR 2017, S. 335.
- 2) Zum Alimentationsprinzip grundsätzlich nun BVerfGE 139, 64 = ZBR 2015, 250 („R-Besoldung“); BVerfGE 140, 240 = ZBR 2016, 89 („A-Besoldung“); zuvor BVerfGE 130, 263 = ZBR 2012, 160 („W-Besoldung“); vgl. dazu Lindner, ZBR 2016, S. 109; ders., BayVBl. 2015, S. 801; ders., DÖV 2015, S. 1025. Zum besoldungsrechtlichen Abstandsgebot, das mit einem Einebnungsverbot korrespondiert, s. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 23.5.2017 – 2 BvR 905/14 = ZBR 2017, 340.
- 3) Zu diesem Begründungsmodell für die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums BVerfG, Beschluss vom 16.12.2015 – 2 BvR 1958/13 = ZBR 2016, 128 sowie Beschluss vom 17.1.2017 – 2 BvL 1/10 = ZBR 2017, 161. Zu diesen Entscheidungen s. Lindner, ZBR 2017, S. 181; ders., DVBl. 2016, S. 816.
- 4) Art. 2 Abs. 1 BaWüVerf; Art. 5 Abs. 3 M-VVerf; Art. 3 Abs. 2 NdsVerf; Art. 4 Abs. 1 NRWVerf; Art. 3 SchHVerf.
- 5) Dazu Lindner, Bayerisches Staatsrecht, 2011, Rn. 339; ders., JuS 2018, S. 233.