

Europäisierung des öffentlichen Dienstrechts

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt

Das öffentliche Dienstrecht erscheint als eine der letzten Bastionen mitgliedstaatlicher Regelungsautonomie in einem zusammenwachsenden Europa. Gleichwohl wird auch dieses Rechtsgebiet zunehmend von der Europäisierung erfasst. Im Folgenden wird nach Klärung der Begriffe Dienstrecht und Europäisierung (I.) zunächst die Ausgangslage in Deutschland der Situation in der Europäischen Union gegenübergestellt (II.). Anschließend werden mögliche Konstellationen eines Rechtstransfers innerhalb der Europäischen Union aufgezeigt (III.) und die Wege der Verzahnung des deutschen Dienstrechts mit dem europäischen analysiert (IV.). Der Beitrag schließt mit der Benennung von Forschungsdesideraten (V.).

I. Begriffliche Klärungen

Zunächst soll geklärt werden, was unter öffentlichem Dienstrecht und Europäisierung zu verstehen ist: Das öffentliche Dienstrecht stellt das Personalrecht der im öffentlichen Dienst Beschäftigten dar. Dazu zählen neben dem Beamtenrecht als Kern dieses Rechtsgebiets auch das Recht der Richter und Soldaten, in einem weiten Sinne auch das private Arbeitsrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Schließlich dürfen auch die Sonderregelungen für Minister, Staatssekretäre und andere in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis ste-

hende Personen nicht übersehen werden.¹ Gleichwohl konzentrieren sich die weiteren Ausführungen auf das Beamtenrecht. Während der Begriff des öffentlichen Dienstrechts noch hinreichend konturiert erscheint, erweist sich der Terminus der Europäisierung als schwammig.² An dieser Stelle sollen darunter die wechselseitigen Beeinflussungen des mitgliedstaatlichen Rechts durch das Recht der Europäischen Union, die EMRK und umgekehrt sowie letztlich auch die Wechselbeziehungen zwischen den Rechtsordnungen der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten verstanden werden.³

II. Ausgangslage

Vor dieser Ausgangslage stellt sich die Frage, welche Bedingungen eigentlich das deutsche und europäische Beamtenrecht kennzeichnen. Hierzu werden fünf Kriterien herangezogen, und zwar der Bezug des Beamtenrechts zu Herrschaftsidee und Verfassung, seine gesetzliche Regelungsstruktur und ihre Anwendung in der Verwaltungspraxis, die gerichtliche Kontrolle und schließlich die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesem Rechtsgebiet. Dies wird für Deutschland einerseits (1.) und für die Europäische Union andererseits (2.) skizziert.

1. Deutschland

In Deutschland verbindet Art. 33 GG das Beamtenrecht mit den grundlegenden verfassungsrechtlichen Entscheidungen der Volkssouveränität, des Rechtsstaats und der Demokratie.⁴ Durch die Bezugnahme auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums wird von Verfassung wegen das Beamtenrecht in eine gewisse verfassungsgeschichtliche Tradition gestellt und inhaltlich aufgeladen. Zugleich werden dem Gesetzgeber zahlreiche materielle Vorgaben gemacht, die seine Gestaltungsfreiheit in diesem Bereich im Vergleich zu anderen Regelungsmaterien deutlich einschränken. Art. 33 GG als magna charta des Berufsbeamtentums wird flankiert durch Bestimmungen zur Amtshaftung⁵, zum regionalen Proporz bei den Bundesbehörden⁶ sowie zur Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern im Dienstrecht⁷. Letztlich scheinen nach der grundgesetzlichen Regelung ein Staat nicht ohne Beamte und Beamte nicht ohne Staat denkbar zu sein. Allerdings zeigen sich auch auf grundgesetzlicher Ebene durch die Fortentwicklungsklausel des Art. 33 Abs. 5 GG und die Vorschriften zur Privatisierung vormals staatlicher Unternehmen mit Dienstherneigenschaft und zahlreichen eigenen Beamten Ansätze zu einer Neubestimmung des Beamtenrechts.⁸

Einfachgesetzlich ist das deutsche Beamtenrecht durch umfassende gesetzliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene geprägt, die an dieser Stelle nicht alle aufgezählt werden müssen.⁹ Dabei ist der gesetzliche Normierungsgrad deutlich höher als im privaten Arbeitsrecht, und im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten des Verwaltungsrechts hat sich das Beamtenrecht den Charakter dogmatischer Geschlossenheit noch erhalten. Hinzu treten Rechtsverordnungen zu zentralen Themen wie Laufbahnen, Nebentätigkeit, Urlaub und Beihilfe¹⁰ sowie zahlreiche Verwaltungsvorschriften.

- 1) S. etwa das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministeregesetz – BMinG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), das zuletzt durch Art 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1322) geändert worden ist, sowie das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) vom 24. Juli 1974 (BGBl. I S. 1538), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 17. Juli 2015 (BGBl. I S. 1322) geändert worden ist; zum letzteren *Menzenbach*, Die Parlamentarischen: Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre im Bund und in den Ländern: Rechtsgrundlagen, Status, Funktionen, 2015.
- 2) Vgl. *Kämmerer*, EuR 2001, S. 27 (28); sowie *Siegel*, Europäisierung des Öffentlichen Rechts, 2012, S. 24 ff.
- 3) S. auch den Überblick bei *Bull*, Öffentlicher Dienst und öffentliches Dienstrecht im Wandel, in: *Bultmann, Peter Friedrich et al. (Hrsg.)*, Allgemeines Verwaltungsrecht – Institute, Kontexte, System. FS Battis, 2014, S. 533 ff.; und *Voßkuhle*, Europäisierung des öffentlichen Dienstes, in: *Pitschas, Rainer/Uhle, Arnd (Hrsg.)*, Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik. FS Scholz, 2007, S. 189 ff.
- 4) Vgl. *Remmert*, JZ 2005, S. 53 (v.a. S. 58).
- 5) Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB.
- 6) Art. 36 GG.
- 7) S. die Bundesgesetzgebungskompetenzen für Bundesbeamte nach Art. 73 I Nr. 8 GG und für Landes- und Kommunalbeamte gemäß Art. 74 I Nr. 27 GG.
- 8) Vgl. die Privatisierungsgebote in Art. 87e III; 87f II GG sowie die Sonderregelungen für Bahn- und Postbeamte in Art. 143a I; 143b III GG.
- 9) Erwähnt werden sollen nur Bundesbeamtengesetz (BBG); Beamtenstatusgesetz (BeamtStG); Bundesbesoldungsgesetz (BBesG); Beamtenversorgungsgesetz (BeamtVG); Bundesreisekostengesetz (BRKG); Bundesdisziplinarergesetz (BDG) und Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG).
- 10) S. Bundeslaufbahnverordnung (BLV); Bundesnebenberufungsverordnung (BNV); Erholungsurlaubsverordnung (EuRlV); Sonderurlaubsverordnung (SuRlV) und Bundesbeihilfeverordnung (BBhV).