

Gesetzgebungskompetenzen für das Beamtenrecht, Kodifikationen des allgemeinen Beamtenrechts – Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik nach der Föderalismusreform –

Dr. Hellmuth Günther

Der Grundgesetzgeber hat das Berufsbeamtentum als Element zur Sicherung des Rechtsstaats in die Verfassung der parlamentarischen Demokratie übernommen. Jene Funktion der Einrichtung ist durch den im Wesentlichen positiven älteren Normstoff auch historisch belegbar. Die Gestaltung des Beamtenrechts, entsprechende Kompetenzen, ja, die Figur selbst sind jedoch vielfach strittig gewesen. Jüngst hat die Föderalismusreform die Zuständigkeiten neu geordnet. Der Bund hat einfachgesetzliche Konsequenzen gezogen.

I. Einleitung

Welcher Art der Staatsdienst sein soll, insbesondere, ob es ein Berufsbeamtentum geben soll, bestimmen in Deutschland traditionell die Verfassungen. Ohnehin bestimmen sie, ausdrücklich oder mittelbar, wem die Kompetenz zu normativer Regelung des Staatsdienersrechts gebührt. Die Weimarer Reichsverfassung (WRV) und das Grundgesetz (GG) enthielten bzw. enthalten ferner Fundamentalsätze zum Sinn des Berufsbeamtentums, legten bzw. legen prinzipielle Pflichten wie Rechte von Beamten fest, begrenzten, begrenzen Gestaltungsspielräume des einfachen Normgebers.

Die Föderalismusreform, die zur umfangreichsten (nicht „größten“) Änderung des schon vielfach novellierten GG¹ geführt hat, gibt Anlass, sich der geschichtlichen Entwicklung zu erinnern sowie, den Istzustand festzuhalten. Thema der Skizze sind Staatsform und Verfassung seit dem Kaiserreich, ihr mehr oder weniger föderativer Charakter, die Regelungskompetenzen von Gesamtstaat und Gliedstaaten; Thema ist der Verfassungsort des Berufsbeamtentums; Thema sind die wichtigsten vom Reich, vom Bund erlassenen Kodifikationen des allgemeinen Beamtenrechts.²

II. Kaiserreich

1. Aspekte der RVerf

Die Reichsverfassung (RVerf),³ die Verfassung der konstitutionellen Monarchie (Art. 11),⁴ hatte, wie die Verfassung des Norddeutschen Bundes,⁵ ausgeprägt föderalistischen Charakter. Das konnte „nach dem Verlauf der deutschen Geschichte“,⁶

unbeschadet preußischen Übergewichts, preußischer Hegemonierechte⁷ nicht anders sein. Es entsprach den politischen Gegebenheiten, wobei speziell die Figur Bundesrat, ihre Ausgestaltung⁸ wohl zugleich das „monarchische Prinzip“ gegenüber dem Reichstag, dem Parlament, sichern sollte,⁹ jenes Prinzip, das im Gros der Bundesstaaten herrschte. Obwohl der Norddeutsche Bund, obwohl das Deutsche Reich nicht allein durch Bündnisvertrag der Fürsten pp. entstanden waren,¹⁰ vielmehr durch einen „Gesamtakt ... von teils völkerrechtlichem Charakter ... und teils staatsrechtlichem Charakter“,¹¹ an dem die Landtage, der mehrheitlich unitarisch gesonnene Reichstag des Norddeutschen Bundes mitgewirkt hatten: die Bevollmächtigten der nur partiell traditionsreichen, vielfach zufällig zusammengesetzten,¹² fast durchweg föderalistisch orientierten Einzelstaaten dominierten die Abkommen; zudem wollte insbesondere der große liberale Flügel des Reichstags Norddeutscher Bund das Ziel, die Bildung des Deutschen Reiches, nicht durch längere Debatten und Streit aufschieben oder gar gefährden (wie das etwa bei Forderung eines Grundrechtetkatalogs hätte der Fall sein können).¹³ Immerhin, sowohl der Norddeutsche Bund wie das Deutsche Reich waren nach ganz herrschender,¹⁴

1) Böse, jedoch nicht ohne Substanz, ist früh von „Verfassungsrecht im Loseblattsystem“ geschrieben worden: *Seifert*, GG und Restauration, 1974, S. 7 (*Perschel* zitierend).
 2) Der Aufsatz ist zur Erinnerung an *Eckart Peterich* (1900–1968).
 3) Gesetz, betr. die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16.4.1871 (BGBl S. 63).
 4) Dem König von Preußen stand das „Präsidium des Bundes“ zu und er führte den Namen „Deutscher Kaiser“.
 5) Vom 26.7.1867 (BGBl S. 1). Zu ihr müssen genügen, ehemals *Thudichum*, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins 1870; retrospektiv: *Ogris*, JuS 1966, S. 366 ff.; *Stern*, Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland V 2001, S. 298 ff.
 6) *Stern* (Fn. 5), S. 345.

7) Vgl. vor allem Art. 5, 11, 12, 15 Abs. 1 RVerf. Einige Südstaaten wurden mit Reservatrechten bei Militär, Steuern, Post, Eisenbahn versehen (*Stern* [Fn. 5], S. 333).
 8) Starke Stellung (Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 RVerf), im Gesetzgebungsverfahren gleichrangig (s. zu Beginn von II. 3.). Der Bundesrat setzte sich aus Bevollmächtigten der Bundesstaaten zusammen (Art. 6).
 9) So jedenfalls *Nipperdey*, Deutsche Geschichte 1866–1918, II 1992, S. 93 f., der den Föderalismus der RVerf, hier speziell Figur/Ausgestaltung des Bundesrates, charakterisiert „als Schutzschild des monarchischen Prinzips gegen ein Vordringen des Reichsparlaments oder gar des Parlamentarismus“.
 10) Gegenüber der diesbezüglichen Präambel der RVerf betonend *Huber*, Deutsche Verfassungsgeschichte III, 1963, S. 788 f., der den „beharrlichen Einheitswillen der Nation“, ihren Einfluss auf die Haltung Preußens hervorhebt.
 11) *Stern* (Fn. 5), S. 290 ff., (301 [Referat zum ehemaligen Theorienstreit, S. 290 f.]).
 12) Im Reich waren es (Art. 1 RVerf) 25 Länder (Königreiche, Großherzogtümer, Herzogtümer, Fürstentümer, Freie Städte). *Thoma* schrieb im *Anschütz/Thoma*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, 1930, S. 185, von „den Zufälligkeiten der dynastischen Hausmachtspolitik und den willkürlichen Staatenbildungen Napoleons entspringenden ... mit seinem Streubesitz ... und seinen Enklaven ... an das Durcheinander einer noch nicht bereinigten Feldflur erinnernde(n) Territorialbestand der deutschen Länder“.
 13) Vgl. zu Vorstehendem etwa *Huber* (Fn. 10), S. 755 f.; *Mommsen*, Das Ringen um den nationalen Staat, Die Gründung und der innere Ausbau des Deutschen Reiches unter Otto von Bismarck, 1993, S. 336 ff.; *Stern* (Fn. 5), S. 294 ff., 329 ff, 337 ff.; *Willoweit*, Deutsche Verfassungsgeschichte, 4. Aufl. 2001, S. 293 f.
 14) Zum Norddeutschen Bund als Bundesstaat etwa *von Rönne*, Staatsrecht des Deutschen Reiches I, 2. Aufl. 1876, S. 37. Entsprechend zum Reich statt anderer *Laband*, Staatsrecht des Deutschen Reiches I, 2. Aufl. 1888, S. 81 ff.; *Meyer/Anschütz*, Deutsches Staatsrecht I, 7. Aufl. 1914, S. 224; *von Rönne* (s. o.) S. 38. Namhaft a. A. wohl nur