

# Grundsätze des Beamtentums der EU

Zur Struktur des öffentlichen Dienstes in Deutschland und Europa

## Gliederung

1. Einführung
2. Zentrale Strukturprinzipien des Beamtentums in Deutschland
  - Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung*
  - Treuepflicht*
  - Öffentlich-rechtliche Ausgestaltung*
  - Fürsorge und amtsangemessene Alimentation*
3. Strukturprinzipien des europäischen Beamtentums
  - Allgemeine Grundsätze des europäischen Dienstrechts*
    - Diskriminierungsverbot*
    - Organisationshoheit*
    - Fürsorgepflicht*
  - Einzelne Vorgaben des Beamtenstatuts*
4. Schluss
5. Quellen und weiterführende Literatur

## 1. Einführung

Zu den klassischen Vorwürfen an die Europäische Union zählt, dass sie aus einem überdimensionierten, ineffizienten Beamtenapparat mit großzügigen Privilegien bestehe. Dass sich die öffentliche Kritik mit dem Aufbau und der Arbeitsweise der Union sowie ihrer Organe befasst, ist selbstverständlich: Die Legitimität jeder öffentlichen Organisation hängt von diesen Faktoren ab. Auch den Infopoint Europa suchen immer wieder Bürgerinnen und Bürger auf, die sich darüber informieren wollen, wie in den europäischen Institutionen gearbeitet wird. Das betrifft natürlich zunächst einmal das Organisationsrecht der Union – also zum Beispiel das Zusammenwirken von Rat, Kommission

und Parlament bei der europäischen Gesetzgebung oder das Verhältnis von europäischem und mitgliedstaatlichem Recht. Vielen fehlt aber auch eine Vorstellung von dem Personal, das in den europäischen Institutionen die Entscheidungen trifft: Woher es kommt und wie es arbeitet. Zu diesen Fragen bietet der vorliegende Text einige einführende Informationen, und zwar indem er das europäische Beamtentum mit dem öffentlichen Dienst in Deutschland vergleicht. Dieser ist nicht nur vielen Interessierten eher vertraut als sein europäisches Pendant. Er blickt auch auf eine lange Tradition zurück, in deren Lauf sich charakteristische Ordnungsgrundsätze entwickelt haben. Indem man sich diese Grundsätze vor Augen führt und sie mit den Prinzipien des europäischen Verwaltungsdienstes vergleicht, lässt sich ein klareres Bild von der Arbeitsweise der EU gewinnen.

## **2. Zentrale Strukturprinzipien des Beamtentums in Deutschland**

Das deutsche Beamtentum hat sich über Jahrhunderte hinweg entwickelt. Je mehr sich das Staatswesen professionalisierte, verrechtsstaatlichte und demokratisierte, desto größer wurde das Interesse an besonders geschulten, unparteiischen und hauptamtlichen Staatsbediensteten, die auch im Fall eines Wechsels der politisch Verantwortlichen verlässliches Regieren nach den Maßstäben des Rechts sicherstellten. Als die Bundesrepublik Deutschland gegründet wurde, sah man in Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes vor, dass „die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ auch im neuen Staat die Fortentwicklung des öffentlichen Dienstes prägen sollten. Zu diesen Grundsätzen hat sich eine ausführliche Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts herausgebildet. Sie ist weit verzweigt, sodass man nicht ohne weiteres zwei oder drei einzelne Regeln benennen kann, die das gesamte Beamtenrecht prägen; es gibt vielmehr eine große Zahl solcher Grundsätze. Immerhin kann man aber einige Strukturprinzipien ausmachen, die die Organisation des öffentlichen Dienstes im Wesentlichen bestimmen. Sie gelten überall im öffentlichen Dienst weitgehend einheitlich, sodass das Beamtentum deutschlandweit eine mehr oder weniger klar umrissene Institution bildet. Die wichtigsten Grundsätze sind:

### *Effizienz und Effektivität der öffentlichen Verwaltung*

Zuallererst soll die Verwaltung so beschaffen sein, dass sie möglichst gut im Sinne der Bürgerinnen und Bürger funktioniert. Wesentlicher Ausdruck dieses Gedankens sind das Leistungsprinzip und das Prinzip der Bestenauslese, die in Artikel 33 Absatz 2 des

Grundgesetzes sowie §§ 9 des Bundesbeamtengesetzes und 9 des Beamtenstatusgesetzes ausdrücklich normiert sind. Danach sollen öffentliche Ämter an diejenigen Personen vergeben werden, von denen aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihrer bisherigen Leistungen die bestmöglichen Ergebnisse zu erwarten sind. Dem Effizienz- und Effektivitätsprinzip entspricht auch, dass Beamte ihren „vollen persönlichen Einsatz“ schulden (§ 34 des Beamtenstatusgesetzes) und im Regelfall hauptberuflich tätig sein sollen.

### *Treuepflicht*

Besonders wichtig ist weiter der Grundsatz der Treuepflicht. Er gilt gegenseitig, sowohl für die Dienstherrn der Beamten (also den staatlichen Körperschaften, für die Beamte tätig sind,) als auch für die Beamten selbst. Dienstherrn und Beamte sind verpflichtet, füreinander einzustehen. Vor allem schulden Beamte dem Staat Loyalität unabhängig davon, wer gerade regiert. So wird sichergestellt, dass der Staat demokratisch und rechtsstaatlich ist, nämlich dass Beamte die mehrheitlich beschlossenen Gesetze auch dann anwenden, wenn sie sie persönlich für politisch falsch halten. Zugleich ist Bezugspunkt ihrer Treue der Staat und nicht die jeweilige Regierung. Die Beamten müssen also auch dann im Rahmen der Gesetze handeln, wenn es nicht dem Wunsch ihrer politischen Hausleitung entspricht. Hinsichtlich ihrer eigenen Interessen führt die Treuepflicht zu dem Verbot, die Arbeit im Rahmen von Streiks niederzulegen.

### *Öffentlich-rechtliche Ausgestaltung*

Aus formaler Sicht liegt das wesentliche Charakteristikum des deutschen Beamtentums in seiner hoheitlich-rechtlichen Struktur. Arbeitsverhältnisse sind in Deutschland prinzipiell privatrechtlich strukturiert. Sie werden also auf gleichgeordneter Ebene durch Vertrag zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern begründet, gestaltet, und beendet. Dagegen verläuft ein Beamtenverhältnis in den Bahnen des öffentlichen Rechts. Es wird durch einseitigen Hoheitsakt des Staates (einen „Verwaltungsakt“) begründet und beendet.

### *Fürsorge und amtsangemessene Alimentation*

Gewissermaßen das Gegenstück zur Treuepflicht der Beamten und zu ihrer Unterordnung unter hoheitlich-rechtlichen Unterordnung bildet die Pflicht des Dienstherrn zur Fürsorge für seine Beamten. Dazu gehört besonders die Pflicht, die Beamten angemessen zu bezahlen, ihnen eine angemessene Gesundheitsversorgung zu gewährleisten und

auch im Ruhestand weiter für sie zu sorgen. Insofern geht der Pflichtenkreis des Dienstherrn im Verhältnis zu seinen Beamten weit über den eines privatrechtlichen Arbeitgebers hinaus, der zwar Sozialabgaben leisten muss, den Arbeitgebern nach Ende des Arbeitsverhältnisses aber grundsätzlich nicht verpflichtet bleibt. In gewisser (aber nicht ausschließlicher) Nähe zur Fürsorgepflicht liegt auch das Lebenszeitprinzip: Eine einmal erfolgte Verbeamtung kann prinzipiell nicht wieder aufgehoben werden. Dienstherrn und Beamte sind an ihre Treue- und Fürsorgepflichten prinzipiell unauflösbar gebunden.

### **3. Strukturprinzipien des Europäischen Beamtentums**

Der europäische öffentliche Dienst entwickelte sich ganz anders als der deutsche. Nicht nur ist er viel später entstanden und war viel stärker das Ergebnis einzelner planvoller Entscheidungen als das deutsche Beamtentum, das sich über Jahrhunderte organisch entwickelte. Er muss auch die Verwaltungstraditionen verschiedener Mitgliedstaaten mit ihren unterschiedlichen politischen Kulturen und exekutiven Selbstverständnissen zusammenführen.

Ein eigener öffentlicher Dienst gehört schon seit den Gründungsverträgen zur Europäischen Union, beziehungsweise ihren Vorgängerorganisationen. Die neu geschaffenen Institutionen benötigten einen administrativen Unterbau, um den politischen Entscheidungsträgern zuzuarbeiten und ihre Entscheidungen auszuführen. Im Zuge der Entwicklung der europäischen Institutionen veränderte sich auch der öffentliche Dienst immer wieder. Derzeit gehören zum europäischen öffentlichen Dienst etwa 60.000 aktive Bedienstete sowie 20.000 Bedienstete im Ruhestand.

Die heutige Zentralnorm in den europäischen Verträgen (dem „Primärrecht“) ist Artikel 336 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, nach dem 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 erlassen. Ausdrückliche inhaltliche Vorgaben macht Artikel 336 nicht. Allerdings hat die europäische Gerichtsbarkeit – teils unter Rückgriff auf das Statut – Grundsätze für das Beamtentum der Europäischen Union entwickelt, die in ihrer Bedeutung einzelnen der deutschen hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ähneln. Sie werden ergänzt durch Bestimmungen des Beamtenstatuts.

## *Allgemeine Grundsätze des europäischen Dienstrechts*

### *Diskriminierungsverbot*

Wichtigster allgemeiner Grundsatz des europäischen Dienstrechts ist das Diskriminierungsverbot, das außer als allgemeines Prinzip in der Rechtsprechung auch an mehreren Stellen des Beamtenstatuts zur Geltung kommt. Diskriminierungsverbote prägen die europäische Rechtsprechung generell stark, die sich schon oft in der Situation wiederfindet, die Gleichheitsansprüche des Europarechts gegen nationale Egoismen zu verteidigen. Zusätzlich zur Diskriminierung aufgrund der mitgliedstaatlichen Herkunft sind auch Ungleichbehandlungen aufgrund des Geschlechts oder aufgrund einer Behinderung verboten.

### *Organisationshoheit*

Als weiterer allgemeiner Grundsatz des Dienstrechts hat sich die Organisationshoheit des Dienstherrn herausgebildet, der einem Organ weitreichende Befugnisse einräumt, über die Verwendung seiner Beamten zu entscheiden. Wie im deutschen Beamtenrecht, gibt es auch für europäische Bedienstete etwa nur eingeschränkte Möglichkeiten, den eigenen Dienstposten und Dienstort frei zu bestimmen. Vielmehr kann das jeweilige Organ aus Gründen des dienstlichen Interesses jeweils über den Einsatz seiner Beamten bestimmen. Diese Gründe sind dann jeweils gegen die privaten Interessen der Beamten abzuwägen.

### *Fürsorgepflicht*

Schließlich hat sich auch im Europarecht – teils am deutschen Beamtenrecht orientiert, teils auch mit Blick auf andere mitgliedstaatliche Rechtsordnungen – ebenfalls der Fürsorgegedanke als Prinzip des Dienstrechts herausgebildet. Auch die Europäische Union ist ihren Beamten also aufgrund der besonderen Nähebeziehung und der hinzunehmenden Freiheitsbeschränkungen besonders verpflichtet. Mit der Organisationshoheit korrespondiert eine Verpflichtung, in monetärer und sozialer Hinsicht für die Beamten zu sorgen, die auch angemessene Ruhestandsbezüge einschließt. Anders als der grundrechtsgleiche Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes, der nach Artikel 93 Absatz 1 Nr. 4a des Grundgesetzes insbesondere vor dem Bundesverfassungsgericht mit der Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden kann, vermittelt der Grundsatz der Für-

sorgepflicht für sich genommen prinzipiell allerdings keine unmittelbaren Rechte für europäische Beamte. Diese müssen sich vielmehr auf speziellere Bestimmungen aus dem Beamtenstatut berufen, die das Fürsorgeprinzip näher ausgestalten.

#### *Einzelne Vorgaben des Beamtenstatuts*

Das Beamtenstatut und weitere im thematischen Kontext ergangene sekundärrechtliche Regelungen gestalten das europäische Beamtenrecht weiter aus, wie es im deutschen Recht etwa für Bundesbeamte im Bundesbeamtengesetz und für Landesbeamte im Beamtenstatusgesetz sowie in den einschlägigen landesrechtlichen Bestimmungen geschieht. Hervorgehoben seien hier bloß zwei Regelungskomplexe beziehungsweise Regelungskonzepte, an denen sich das sekundäre europäische Dienstrecht orientiert. Schaut man sich erstens die Bestimmungen an, die die Auswahl von Bewerbern für den europäischen öffentlichen Dienst regeln, so wird deutlich, dass auch im europäischen ein Leistungsprinzip gilt. Insbesondere Artikel 29 des Beamtenstatuts ordnet Auswahlverfahren an, in denen die Eignung der Kandidaten geprüft wird. Im Unterschied zum deutschen Beamtenrecht kann im europäischen Recht dabei dem Gedanken ein größerer Stellenwert zukommen, dass die Beamten möglichst ausgewogen aus den Mitgliedsstaaten zu gewinnen sind. Im Regelfall gilt allerdings auch insofern gemäß Artikel 27 des Beamtenstatuts ein Diskriminierungsverbot. Insbesondere sind starre Quoten oder die Reservierung bestimmter Ämter für einzelne Nationalitäten unzulässig. Zweitens sieht auch das europäische Dienstrecht (in Artikeln 11 ff. des Beamtenstatuts) besondere Loyalitätspflichten der Beamten vor, die mit der Treuepflicht des deutschen Beamtenrechts korrespondieren. Insbesondere gilt es auch im Unionsrecht eine Pflicht zur objektiven und unparteiischen Amtsausübung.

#### **4. Schluss**

Eine Zusammenschau der deutschen und der europäischen Grundsätze des Beamtenrechts verdeutlicht also, dass es zahlreiche Parallelen zwischen beiden Rechtsordnungen gibt. Sie dürften darauf zurückzuführen sein, dass einzelne Grundgedanken der Staatsorganisation, die sich auf nationalstaatlicher Ebene bewährt haben, ebenso auf die supranationale Ebene anwendbar sind. Natürlich bedarf eine supranationale Organisation in vielerlei Hinsicht spezieller Regelungen. Auch diesen trägt das europäische Dienstrecht Rechnung

## **5. Quellen und weiterführende Literatur**

*Ulrich Battis*, § 87 Beamtenrecht, in Ehlers/Fehling/Pünder Besonderes Verwaltungsrecht Band 3, 3. Auflage 2013.

*Barbara Eggers*, Art. 336, in Grabitz/Hilf/Nettesheim Das Recht der Europäischen Union 62. Ergänzungslieferung 2017.

*Ansgar Hense*, Art. 33, in Epping/Hillgruber BeckOK GG, 34. Edition 2017.

*Sabine Leppek*, Beamtenrecht, 12. Auflage 2015.

*Stefanie Steinle*, Art. 336, in Streinz EUV/AEUV, 2. Auflage 2012.