



---

## Sachstand

---

### **Der Grundsatz der proportionalen föderalen Parität nach Art. 36 Abs. 1 S. 1 GG**

**Der Grundsatz der proportionalen föderalen Parität nach Art. 36 Abs. 1 S. 1 GG**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 350/18  
Abschluss der Arbeit: 19. Oktober 2018  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Fragestellung

Gefragt wird nach dem Inhalt und der praktischen Umsetzung von Art. 36 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG). Die Norm regelt den sogenannten Grundsatz der proportionalen föderalen Parität:

„Bei den obersten Bundesbehörden sind Beamte aus allen Ländern in angemessenem Verhältnis zu verwenden.“

## 2. Inhalt des Art. 36 Abs. 1 S. 1 GG

Ein Vorläufer der Norm fand sich bereits in der Weimarer Reichsverfassung.<sup>1</sup> Schon damals sollte, wohl insbesondere mit Blick auf den übermäßig großen Einfluss Preußens im Reich, das Dominieren eines Landes verhindert werden.<sup>2</sup> Für Art. 36 Abs. 1 S. 1 GG werden im Wesentlichen zwei Normzwecke genannt. Zum einen sollen die obersten Bundesbehörden von der unterschiedlichen Herkunft der Beamten profitieren: Während hier früher noch von den „besonderen Werte[n] der deutschen Stämme und Landschaften“ die Rede war,<sup>3</sup> stellt man heute auf das Wissen der Beamten um die **regionalen Verhältnisse** und Probleme ab.<sup>4</sup> Zum anderen soll in den Ländern das **Vertrauen in die Bundesverwaltung** gestärkt werden.<sup>5</sup>

Während in Art. 36 Abs. 1 GG vereinzelt ein bloßer Programmsatz erblickt wurde, geht die überwiegende Auffassung von einer zwingenden Norm aus.<sup>6</sup> Sie soll jedoch nicht den Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG einschränken, sondern nur bei gleicher Qualifikation ein weiteres Entscheidungskriterium bilden.<sup>7</sup>

---

1 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2015, Art. 36 Rn. 8.

2 Grabendorff, Zur Frage der Auslegung des Art. 36 Bonner Grundgesetz, DÖV 1952, 301, 302; Klein, Zur heutigen Bedeutung des Artikels 36 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, ZBR 1988, 126, 127.

3 Frhr. v. Stralenheim, Die Auslegung und Durchführung des Art. 36 GG, DÖV 1951, 628, 629; vgl. auch BMI, Durchführung des Artikels 36 des Grundgesetzes, Rundschreiben vom 9. April 1952 – 2229 – 198/52, GMBL 1952, 75 Nr. 5 b: „Vielfalt der Stammescharaktere“.

4 BMI, Durchführung des Artikels 36 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes, Rundschreiben vom 1. Juni 2001 – D I 2 – 215 115/1, GMBL 2001, 394 Nr. I 1.

5 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 8; Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2012, Art. 36 Rn. 1.

6 Vgl. nur Didczuhn, Der Grundsatz der proportionalen föderalen Parität, 1990, S. 191, und Klein, ZBR 1988, 126, jeweils m.w.N. auch zur Gegenansicht.

7 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 15; so auch die Bundesregierung in BT-Drs. 12/1433, S. 1; 13/1963, S. 7; anders wohl BMI, GMBL 2001, 394 Nr. I 6: Die Normen seien im Wege praktischer Konkordanz zum Ausgleich zu bringen.

## 2.1. Erfasste Behörden

Die Norm gilt unmittelbar für alle **obersten Bundesbehörden**. Hierzu zählen etwa das Bundespräsidialamt, das Bundeskanzleramt, die Bundesministerien und die Bundestagsverwaltung. Hierher gehören auch die Verwaltungen des Bundesverfassungsgerichts und der obersten Gerichtshöfe des Bundes, nicht aber die Gerichte selbst.<sup>8</sup> Auf **Bundesoberbehörden** und **Bundeszentralstellen** wird die Norm analog angewandt.<sup>9</sup>

## 2.2. Beamte

Die Norm gilt nur für **Beamte im statusrechtlichen Sinn**.<sup>10</sup> Sie ist weder auf Angestellte und Arbeiter, noch auf Bundesrichter anwendbar.<sup>11</sup> Vereinzelt scheint Art. 36 Abs. 1 S. 1 GG – wenn auch nicht explizit – auf Bestandsbeamte aus dem Landesdienst reduziert und daher nur auf Abordnungen zum Bund angewandt worden zu sein.<sup>12</sup> Die Formulierung „Beamte aus allen Ländern“ wurde wohl im Sinne von „Landesbeamte“ verstanden. Heute wird die Norm jedoch allgemein auch auf sogenannte freie Bewerber angewandt.<sup>13</sup>

## 2.3. Bestimmung der Landeszugehörigkeit

Nach welchen Kriterien ein Bundesbeamter bzw. ein Bewerber einem (Herkunfts-) Land zuzuordnen ist, lässt Art. 36 GG offen. Bei Bewerbern, die bereits **Landesbeamte** sind, fällt die Zuordnung leicht.<sup>14</sup> Bei freien Bewerbern stellt das Bundesministerium des Innern (BMI) vorrangig auf den **Wohnort** ab.<sup>15</sup> Die bloße Berücksichtigung des aktuellen Wohnortes wird teils als zu pauschal kritisiert: Entsprechend dem Normzweck müsse ein Bewerber dem Land zugeordnet werden, dessen **Verhältnisse er kenne**.<sup>16</sup> Solche **Kenntnisse** könne er beispielsweise durch den **Schulbesuch**, eine **Berufsausbildung** oder einen **langjährigen Wohnsitz** in einem Bundesland erworben haben;<sup>17</sup>

---

8 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 11.

9 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 11; Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 4; BMI, GMBL 1952, 75 Nr. 1; BMI, GMBL 2001, 394, Nr. I 2.

10 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 11.

11 Vgl. aber die entsprechende Anwendung auf Angestellte gem. BMI, GMBL 2001, 394 Nr. II.

12 Klein, ZBR 1988, 126.

13 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 13; BMI, GMBL 2001, 394 Nr. I 4.; so auch schon BMI, GMBL 1952, 75 Nr. 5 a.

14 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 13; BMI, GMBL 2001, 394 Nr. I 4.

15 BMI, GMBL 2001, 394 Nr. I 4.

16 Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 8.

17 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 13; Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 8.

es komme auf die Umstände des Einzelfalls an.<sup>18</sup> Im Zweifel will das BMI die Zuordnung dem Bewerber selbst überlassen.<sup>19</sup>

#### 2.4. Angemessenes Verhältnis

Die Beamten aus den Bundesländern sind „in angemessenem Verhältnis“ zu verwenden.<sup>20</sup> Als Maßstab sollen nach überwiegender Ansicht die Bevölkerungszahlen der Länder gelten.<sup>21</sup> Dabei verlange das Grundgesetz **keine starre mathematische Proportionalität**.<sup>22</sup> Vielmehr solle kein Land zu stark über- oder unterrepräsentiert sein.<sup>23</sup>

#### 2.5. Gerichtliche Durchsetzung

Dem einzelnen Bewerber räumt die Norm kein subjektives Recht ein. Die Bundesländer können ihren Anspruch auf angemessene Berücksichtigung jedoch im Wege des **Bund-Länder-Streits** geltend machen, Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG.<sup>24</sup>

### 3. Praktische Umsetzung des Art. 36 Abs. 1 S. 1 GG

Ein erstes **Rundschreiben des BMI**, das die Umsetzung von Art. 36 GG erläutert, stammt aus dem Jahr **1952**.<sup>25</sup> Hervorgehoben wird, dass die Vorschrift keine strenge zahlenmäßige Bindung verlange. Die Auslegungsfragen werden weitgehend bereits im Sinne der heute jeweils überwiegenden Auffassung beantwortet. Das angemessene Verhältnis sei jeweils in den beiden Gruppen des höheren Dienstes und der übrigen Beamtenstellen herzustellen. Zur statistischen Erfassung sei die Landeszugehörigkeit in den Personalakten zu vermerken.

Eine „**Vereinbarung der Bundesregierung und der Landesregierungen** über den Beamtenersatz bei den obersten Bundesbehörden“<sup>26</sup> von **1954**, die sich ebenfalls auf Art. 36 S. 1 GG (heute: Abs. 1

---

18 Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 8; so bereits BMI, GMBL. 1952, 75 Nr. 5.

19 BMI, GMBL. 2001, 394 Nr. I 4.

20 Ausführlich dazu Pleyer, Föderative Gleichheit, 2005, S. 199 ff.; Didczuhn, Parität, S. 192 ff.

21 BMI, GMBL. 1952, 75 Nr. 4; BMI, GMBL. 2001, 394 Nr. I 5; Didczuhn, Parität, S. 196; Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 7 m.w.N.; anders Pleyer, Gleichheit, S. 203 f., der ein Verhältnis entsprechend der Stimmenverteilung im Bundesrat vorschlägt.

22 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 14; so auch die Bundesregierung, BT-Drs. 14/2678, S. 1.

23 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 14; Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 7.

24 BMI, GMBL. 2001, 394 Nr. I 5; Klein, ZBR 1988, 126; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 9.

25 BMI, GMBL. 1952, 75 f.

26 GMBL. 1954, 414 f.

S. 1) stützt, betraf nur den Sonderfall der Abordnung von Landesbeamten zum Bund und wird heute nicht mehr angewandt.<sup>27</sup>

Das **Statistische Bundesamt** führte im Auftrag des BMI 1952, 1955, 1959 und 1965 Erhebungen zur Anwendung von Art. 36 GG durch.<sup>28</sup> Dabei stellte man eine deutliche Überrepräsentation Berlins und Hessen und eine Unterrepräsentation Baden-Württembergs, Bayerns und des Saarlandes fest. Eine Erhebung von 1983 über die Landeszugehörigkeit der Ministerialbeamten ergab eine Überrepräsentation der Stadtstaaten und eine starke Überrepräsentation der Länder Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bei teils deutlicher Unterrepräsentation der übrigen Flächenländer.<sup>29</sup> Eine Nachfrage im Jahr 1989 ergab, dass nur wenige oberste Bundesbehörden die Landeszugehörigkeit überhaupt noch erfassten.<sup>30</sup>

Verschiedentlich wurde und wird eine **unzureichende Umsetzung** von Art. 36 Abs. 1 S. 1 GG gerügt.<sup>31</sup> Als Gründe für die Unterrepräsentation bestimmter Regionen werden besondere Heimatverbundenheit und zu geringe finanzielle Anreize genannt.<sup>32</sup>

Das **Rundschreiben** von 1952 ersetzte das BMI im Jahr **2001** durch ein neues.<sup>33</sup> Es enthält einige Präzisierungen und kleinere Änderungen und bezieht nun auch Angestellte des höheren und gehobenen Dienstes ein. Das Rundschreiben betont die Bedeutung des Art. 36 GG insbesondere für die neuen Länder und regt an, dass sich Bundesbehörden um qualifizierte Beamte aus unterrepräsentierten Ländern besonders bemühen sollten, etwa durch die gezielte **Übersendung von Stellenausschreibungen**.<sup>34</sup> Daneben könne der Norm auch durch die zeitlich befristete **Verwendung von Landesbeamten** Rechnung getragen werden.<sup>35</sup>

\*\*\*

---

27 Gubelt, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 7.

28 Didczuhn, Parität, S. 224 f.

29 Klein, ZBR 1988, 126, 127.

30 Didczuhn, Parität, 225 f.; vgl. auch BT-Prot. 12/157, S. 13355 (C); BT-Drs. 14/2466.

31 Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 36 Rn. 10; Butzer, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, 83. Lfg. 2018, Art. 36 Rn. 42; Klein, ZBR 1988, 126, 127.

32 Klein, ZBR 1988, 126, 127.

33 BMI, GMBL. 2001, 394 f.

34 BMI, GMBL. 2001, 394 Nr. I 1, III 2; vgl. auch den Hinweis der Bundesregierung auf bundesweite Ausschreibungen, BT-Drs. 14/2678, S. 1.

35 BMI, GMBL. 2001, 394 Nr. III 3.