

Folgen für das Beamtenrecht

⇒ LaHaVo

FÖDERALISMUSREFORM *Die Länder regeln seit Ende 2006 ihr Beamtenrecht, insbesondere die Besoldung, selbst. Das hat erhebliche Folgen. Eine Zwischenbilanz fällt widersprüchlich aus.*

VON ULRICH BATTIS

Im Jahr 1971 wurde die Gesetzgebungskompetenz für die Beamtenbesoldung von den Ländern durch Änderung des Grundgesetzes auf den Bund übertragen. Im Jahre 2006 hat die Föderalismusreform I diese Änderung rückgängig gemacht. In der Anhörung von Sachverständigen vor der gemeinsamen Kommission von Bundestag und Bundesrat habe ich in meiner Stellungnahme zum Vorhaben der Föderalismusreform I gemutmaß, dass die beabsichtigte Entscheidung binnen weiterer 25 Jahre wieder rückgängig gemacht werden könnte. Eine andere Entscheidung der Föderalismusreform I, das Kooperationsverbot gemäß Art. 91b GG ist bereits 2014 für die Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Hochschulbereich revidiert worden.¹

Vor diesem Hintergrund soll hier ein Zwischenfazit zu den Neuerungen gezogen werden, die die Föderalismusreform I für das Beamtenrecht gebracht hat.

Das Beamtenstatusgesetz

Das gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG ergangene Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)² regelt Statusrechte und Statuspflichten der Beamten der Länder, Gemeinden, anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter mit Ausnahme der Laufbahnen, für die die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben. Es ersetzt die Vorschriften des BRRG, die Rahmenregelungen für die Landesgesetzgebung enthielten (die früheren §§ 1–120 BRRG). Die Streichung der Rahmengesetzgebungskompetenz (nicht nur für das Beamtenrecht) war die wahrscheinlich

wichtigste Neuerung der Föderalismusreform I. Der neue Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG trat an die Stelle der bisherigen Kompetenzvorschriften Art. 75 Abs. 1 Nr. 1, Art. 98 Abs. 3 Satz. 2 GG. Was Statusrechte der Beamten sind, definiert Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG nicht. In der Koalitionsvereinbarung 2005 wurde nach Vorschlägen der Projektgruppe 2 der Föderalismuskommission P vereinbart:

»Statusrechte und -pflichten sind: Wesen, Voraussetzung, Rechtsform der Begründung, Art, Dauer sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des Dienstverhältnisses, Abordnungen und Versetzungen der Beamten zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern oder entsprechende Veränderungen des Richterdienstverhältnisses, Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Dienstverhältnisses (vor allem Tod, Entlassung, Verlust der Beamten- und Richterrechte, Entfernung aus dem Dienst nach dem Disziplinarrecht), statusprägende Pflichten und Folgen der Nichterfüllung, wesentliche Rechte, Bestimmung der Dienstherrenfähigkeit, Spannungs- und Verteidigungsfall und Verwendung im Ausland.«

Dieser »gegriffenen« Beschreibung fehlt eine dogmatisch überzeugende Begründung. Schon im Gesetzgebungsverfahren zum Beamtenstatusgesetz ist die Zurückhaltung des Bundesgesetzgebers bei der Ausübung seiner Kompetenzen kritisiert worden.⁴ Das nur 63 Paragraphen umfassende, im Vergleich zum BRRG in der Regel kürzer und zurückhaltender verfasste Beamtenstatusgesetz soll vor allem die Regelungs-

DARUM GEHT ES

1. Die Föderalismusreform I brachte den Ländern (wieder) die Kompetenz zur Regelung der Beamtenbesoldung.
2. Diese Reföderalisierung hat Licht- und Schattenseiten hervor gebracht.
3. So nimmt der Abstand der Besoldung der Beamtinnen und Beamten zwischen den einzelnen Ländern immer mehr zu.

¹ Insgesamt positiv zur Föderalismusreform I Schneider, Der neue deutsche Bundesstaat – Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, 2013.

² Dazu Wolff, DÖV 2007, 504; Battis/Grigoleit, ZBR 2008, 1.

³ Anlage 2, Rn. 33, m.w.N. bei Lenders/Peters/Weber/Grünwald/Lösch, Das Dienstrecht des Bundes, 2. Aufl., 2013, Rn. 4.

⁴ Ziekow, PersV 2007, 344; Battis/Grigoleit, ZBR 2008, 1, sowie Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 19.3.2007, Innenausschuss A-Drs. 16 (4), 175.

§ 51 BEAMTSTG

Die Bildung von Personalvertretungen zum Zweck der vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen der Behördenleitung und dem Personal ist unter Einbeziehung der Beamtinnen und Beamten zu gewährleisten

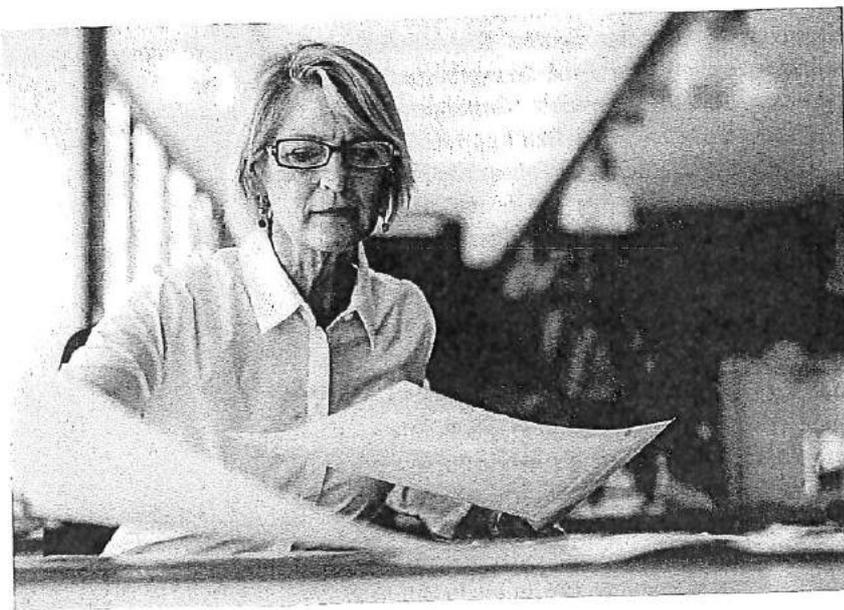
befugnisse der Landesgesetzgeber erweitern. Die Länder haben ihre eigenen Landesbeamtengesetze neu gefasst, zum Teil in zwei Schritten, wie zuletzt auch Nordrhein-Westfalen durch sein Dienstrechtsmodernisierungsgesetz vom 9.6.2016. Beamtenstatusgesetz und die jeweiligen Vorschriften der Landesbeamtengesetze gelten zusammen, zum Teil weisen die Landesbeamtengesetze wie § 1 Abs. 1 des Berliner LBG ausdrücklich darauf hin, dass das LBG ergänzend zum Beamtenstatusgesetz gilt. Umstritten war bzw. ist, ob der Begriff Statusrechte der Beamten eine Regelung der Personalvertretung (§ 51 BeamStG)⁵ umfasst sowie die Reichweite der Regelung der Beteiligung der Spitzenorganisation nach § 53 BeamStG.⁶

Die empfindlichste Lücke der Föderalismusreform im Beamtenrecht ist nach zähem Ringen durch den Staatsvertrag über die Verteilung von Versorgungslasten bei bund- und länderübergreifenden Dienstherrenwechsel geschlossen worden.⁷

Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz

Mit dem am 12.2.2009 in Kraft getretenen Dienstrechtsneuordnungsgesetz⁸ hat der Bund für seine Beamtinnen und Beamten das Dienstrecht reformiert. Beamtenstatusgesetz und das neue BBG sind strukturell und inhaltlich vergleichbar konzipiert.⁹ Anders als das Beamtenstatusgesetz regelt das BBG auch das Laufbahnrecht, das in der Bundeslaufbahnverordnung recht zurückhaltend überarbeitet

Der Bund reformierte 2009 für seine Beamtinnen und Beamten das Dienstrecht.



worden ist. Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz ist unter anderem als Paradigmenwechsel klassifiziert worden.¹⁰ Zutreffender ist aber seine Klassifizierung als »Reform der kleinen Schritte«.¹¹ Entscheidend wird sein, ob die Vorschriften über Personalentwicklung und Qualifizierung (§§ 46, 47) sich bewähren und ob es gelingen wird, das Elend der dienstlichen Beurteilungen zu beseitigen.

Zur nach wie vor großen Gruppe der Beamtinnen und Beamten für die gemäß Art. 143a und 143b GG schon vor der Föderalismusreform I zusätzlich zum BBG Zug um Zug erweiterte Sondervorschriften gelten, zählen auch die Beamtinnen und Beamten, die inzwischen bei Tochter- und Enkelunternehmen von Bahn, Post, Telekom, Postbank beschäftigt sind. Den lange schwelenden Streit um die prekäre Rechtsstellung dieser so genannten Privatbeamten hat das Bundesverfassungsgericht jüngst in einem ausführlichen und sorgfältig begründeten Kammerbeschluss im Sinne des Gesetzgebers und Dienstherrn beendet.¹²

Das Laufbahnrecht der Länder

Die Neukonzeption des Laufbahnrechts durch die Länder ist der größte Erfolg, den die Föderalismusreform I im Beamtenrecht bewirkt hat. An erster Stelle ist Bayern zu nennen. Das Kernstück des neuen bayerischen Dienstrechts ist das Leistungslaufbahngesetz, das die herkömmlichen vier Laufbahngruppen durch eine einheitliche Leistungslaufbahn ersetzt und die bisherigen mehr als 300 zu sechs Fachlaufbahnen zusammenfasst. Die neuen vier Qualifikationsebenen orientieren sich an überkommenen Bildungsvoraussetzungen.¹³ Die gemäß Art. 69 des Leistungslaufbahngesetzes vorgeschriebene Evaluation der Auswirkungen des Gesetzes vom Juni 2013 hat diese überwiegend als positiv eingeschätzt. Rheinland-Pfalz hat als einziges Land das bayerische Modell übernommen, wohl nicht nur wegen der bayerischen Geschichte der Pfalz.

Am verbreitetsten ist das Modell, das die Küstenländer Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein gemeinsam erarbeitet haben und dem sich leicht modifiziert Sachsen-Anhalt, Berlin und zuletzt auch Nordrhein-Westfalen angeschlossen haben. Es gibt nur noch zwei (vertikale) Laufbahngruppen, nämlich die mit und die ohne Hochschulabschluss.¹⁴ Die Viel-

5 Siehe Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf, Beamtenstatusgesetz, 3. Aufl., 2015, § 51 Anm. 1.
6 Dazu Battis/Durinke, PersR 2008, 438.
7 Dazu Wahlers, ZBR 2010, 406.
8 Zum Entwurf Ziekow, DÖV 2008, 569; Peters, RfA 2008, 97.
9 Auerbach, DVP 2008, 397.

10 So Peters/Grünwald/Lösch, ZBR 2009, 1.

11 So Wolff, ZBR 2009, 73.

12 BVerfG (K) 17.2.2016 – 1 BvL 4/09 –.

13 Zum Ganzen Hüllmantel/Eck/Hoffmeyer/Luber/Weißgerber, Leistungslaufbahngesetz, 2000; Lorse, DÖV 2010, 829.

14 Dazu Seeck/Rieger, RfA 2011, 1; Bludau, NdsVbl. 2009, 1.

falt der horizontalen Laufbahnen reduziert das Modell auf zehn. Dadurch dass die Hälfte aller Länder dieses Modell umgesetzt hat, wird der großen Gefahr der kleinstaatlichen Zersplitterung des Laufbahnrechts und dem dadurch verursachten kleinteiligen Vollzugs zumindest im Ansatz entgegengewirkt.

Fünf Länder, nämlich Baden-Württemberg als erstes sowie Hessen, Saarland, Sachsen und Thüringen, haben nur den einfachen Dienst abgeschafft, aber insgesamt die Durchlässigkeit der Laufbahngruppen erhöht und die Zahl der Fachlaufbahnen reduziert.

»Entscheidend wird sein, ob es gelingen wird, auch das Elend der dienstlichen Beurteilungen zu beseitigen.«

ULRICH BATTIS

Baden-Württemberg war zudem der Vorreiter für die Einführung der Portabilität der erdienten Altersvorsorge durch das so genannte Altersgeld.¹⁵

Allein Brandenburg hat (wie der Bund) alle vier Laufbahngruppen beibehalten, zugleich aber die Fachlaufbahnen reduziert, die Personalsteuerung verbessert¹⁶ und die Arbeitszeiten deutlich flexibilisiert.

Das Besoldungs- und Versorgungsrecht

Zeigt sich im Laufbahnrecht die lichte Seite der partiellen Reföderalisierung des Beamtenrechts, so treten im Besoldungs- und Versorgungsrecht¹⁷ die Schattenseiten zu Tage. Zugespielt: Der sonst in der Föderalismusreform I und II auch bei der Neukonzeption des bundesstaatlichen Finanzausgleichs gescheiterte Wettbewerbsföderalismus obsiegt im Besoldungs- und Versorgungsrecht. Ausschläge nach oben und nach unten könnten auf Dauer

den öffentlichen Dienst im Bundesstaat gefährden. Das eine Extrem ist Bayern, das durch zahlreiche Maßnahmen das Besoldungsgefüge und die Besoldungshöhe deutlich verbessert hat. Der Abstand zur Besoldung der Beamtinnen und Beamten in Berlin und Brandenburg beträgt bis zu 15 Prozent.¹⁸ Das Auseinanderdriften bildet nicht schlicht die unterschiedliche Finanzkraft der Länder ab, wie das Beispiel der reichen Länder Baden-Württemberg und Hessen einerseits und der armen Länder Saarland und Mecklenburg-Vorpommern andererseits zeigt. Auch zwischen den reichen Ländern Baden-Württemberg und Hessen gibt es kuriose Unterschiede. So beträgt das Jahresgrundgehalt eines W3 Professors in Baden-Württemberg 78.906 Euro, in Hessen hingegen 66.950 Euro.

Abhilfe schaffen kann am ehesten die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zur W-¹⁹, R-²⁰ und zur A-²¹Besoldung. Das Alimentationsprinzip ist nicht länger ein »zahnloser Tiger«. Das vom Bundesverfassungsgericht zur Operationalisierung des Alimentationsprinzips erfundene Modell mit seinen fünf Indikatoren und der vorgeschriebenen, Prozeduralisierung der Begründung im Vorhinein, ermöglicht es, den Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers auch unter Geltung der Schuldenbremse wirksam gerichtlich zu überprüfen.²² Das VG Bremen hat mit seinem Vorlagebeschluss vom 17.3.2016²³ von dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Modell Gebrauch gemacht, die bremische Besoldungs- und Versorgungsregelung als verfassungswidrig erachtet und deshalb dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorgelegt.

(Zwischen;)Fazit

Die Antwort auf die eingangs zitierte – in der Anhörung vor Bundestag und Bundesrat gemachte Prognose – ist durchaus offen. Die Entwicklung des Laufbahnrechts spricht eher gegen eine bejahende Antwort, die Entwicklung des Besoldungsrechts eher dafür. Wenn es nicht die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes gäbe! <



Prof. (em.) Dr. Dr. h.c.
Ulrich Battis,
Humboldt-Universität zu Berlin.



Zuverlässige Orientierung

Susanne Glied / Lore Seidel
Klaus Schwill
Sächsisches
Personalvertretungsgesetz
Basiskommentar mit Wahlordnung
5., aktualisierte u. überarb. Auflage
2016. 523 Seiten, kartoniert
€ 44,90
ISBN: 978-3-7663-6450-0

www.bund-verlag.de/6450



kontakt@bund-verlag.de
Info-Telefon: 069/79 50 10-20

15 Dazu Holzer, DÖV 2013, 890; kritisch Hebel, ZBR 2013, 289.

16 Dazu Kotulla, ZBR 1999, 359.

17 Zur Entwicklung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern Zimmer, RfA 2015, 1; zur Entwicklung des Beamtenversorgungsrechts Hebel/Sitzer, ZBR 2016, 115.

18 Siehe DGB-Besoldungsreport 2015-1.

19 BVerfG 14.2.2012 – 2 BvL 4/10 –, BVerfGE 130, 263

20 BVerfG 5.5.2015 – 2 BvL 17/09 –, NJW 2015, 1935.

21 BVerfG 17.11.2015 – 2 BvL 19/09 –, NVwZ 2016, 223; zur zu begrüßenden neuen Rechtsprechung Schübel-Pfister, NJW 2015, 1920; Lindner, ZBR 2016, 109; kritisch Hebel, ZBR 2016, 289.

22 Hierzu Baßlspurger, PersR 4/2016, 41.

23 6 K 273/14 –, Jurfs.