

Entwicklungen im Besoldungsrecht des Bundes nach der Föderalismusreform I: Die besoldungsrechtlichen Regelungen im Dienstrechtsneuordnungsgesetz zwischen Kontinuität und Veränderung

Prof. Dr. Sabine Leppek

Die Föderalismusreform I hat im Bereich des Besoldungsrechts zu grundlegenden Veränderungen geführt. Dies gilt sowohl für die Spielräume des Bundesgesetzgebers, aber auch für eigene Gesetzgebungskompetenzen der Länder. Welche Entwicklungen sind seitdem auf diesem Gebiet zu beobachten? Zu Beginn des Beitrags wird (kurz) auf die Reföderalisierung des Besoldungsrechts der Länder eingegangen. Ein prüfender Blick soll aber vor allem auf die in wesentlichen Teilen am 1. Juli 2009 in Kraft getretene Novelle des Bundesbesoldungsgesetzes (Art. 2 Dienstrechtsneuordnungsgesetz, DNeuG) sowie das Besoldungsüberleitungsgesetz (Art. 3 DNeuG) geworfen werden.

I. Ausgangsüberlegungen: Auswirkungen der Föderalismusreform I

1. Neues Dienstrecht des Bundes: Das Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG)

Durch die Föderalismusreform I ist die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern auch im Bereich des Beamtenrechts neu geordnet worden.¹ Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Bundesbeamten hat der Bund gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG. Auf dieser Kompetenznorm beruht das am 12. Februar 2009 in Kraft getretene Dienstrechtsneuordnungsgesetz (DNeuG).² Dabei handelt es sich um ein Artikelgesetz, durch welches das Bundesbeamtenrecht grundlegend reformiert wird. In Art. 1 DNeuG wird das Bundesbeamtengesetz (BBG) neugefasst. Durch Art. 2 DNeuG wird das Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) novelliert, Art. 3 DNeuG enthält mit dem Besoldungsüberleitungsgesetz (BesÜG) eine (neue) gesetzliche Grundlage für die Überführung aller aktiven und Ruhestandsbeamten in das neue Besoldungssystem.³ Darüber hinaus wird eine Vielzahl anderer Bestimmungen geändert, exemplarisch sei hier auf das Beamtenversorgungsgesetz, das Bundespolizeibeamtenengesetz und das Deutsche Richtergesetz verwiesen. Die Veränderungen des Besoldungsrechts des Bundes durch BBesG und BesÜG werden im Zentrum der Betrachtungen in diesem Aufsatz stehen.

2. Vorgaben des Bundesgesetzgebers für „Nicht-Bundesbeamte“: Das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG)

Der Bund darf durch die Abschaffung des Art. 75 GG durch die Föderalismusreform I und der Zuweisung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG insbesondere das Recht der Landes- und Kommunalbeamten nur noch hinsichtlich ihrer Statusrechte und -pflichten regeln. Was darunter zu verstehen ist, war und ist im Einzelnen umstritten.⁴ Jedenfalls gehören hierzu Regelungen über Begründung und Arten des Beamtenverhältnisses sowie das gesamte Ernennungsrecht einschließlich der Ernennungsfehler. Erfasst werden auch die Beendigungstatbestände. Schließlich fallen darunter Regelungen über die Abordnung, Versetzung und Zuweisung, Pflichten und Rechte sowie die Bestimmung der Dienstherrnfähigkeit.⁵

Das Beamtenstatusgesetz (BeamtStG), das das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) abgelöst hat, ist bereits am 17. Juni 2008 verkündet worden, in Gänze aber erst am 1. April 2009 in Kraft getreten.⁶ Es enthält die statusrechtlichen Grundlagen für die Beamten der Länder, Kommunen sowie anderer Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

3. Entwicklungen auf Landesebene

Von der Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten der Besoldung und Versorgung der Landes- und Kommunalbeamten hat sich der Bund nach Aufhebung des Art. 74a GG verabschiedet. Diese Bereiche fallen – wie auch das Laufbahnrecht – nach Art. 70 Abs. 1, 30 GG in den Kompetenzbereich der Länder, da Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 sie von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausdrücklich ausnimmt.⁷ Der Gesetzgeber hat im Zuge der Föderalismusreform I also ausdrücklich Regelungen der Länder ermöglicht, die (im Rahmen der Vorgaben des Art. 33 Abs. 5 GG) selbst bestimmen können, welche Besoldung sie jeweils für amtsangemessen halten.

An der Rückverlagerung dieser Kompetenzen auf die Länder hat es in der Vergangenheit Kritik gegeben. Im Mittelpunkt stand hierbei die Befürchtung, die Neuordnung könnte auf den genannten Gebieten zu einer Zersplitterung des Rechts zwischen Bund und Ländern, aber auch im Verhältnis der einzelnen Länder untereinander führen.⁸ Der laufbahn-, besoldungs- und versorgungsrechtlichen „Kleinstaaterei“ sei damit Tür und Tor geöffnet.⁹ Für das Gebiet des Besoldungsrechts wurde mit der Bezeichnung des „Besoldungswettlaufs“¹⁰ ein Begriff aus der Welt des Sports bemüht, um die stärkere Wettbewerbsorientierung im Verhältnis der verschiedenen Länder untereinander und zum Bund zu betonen und gleichzeitig mit einem Fragezeichen zu versehen. Unklar war, ob und wenn ja in welchem Umfang

- 1) 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006, BGBl. I, 2034.
- 2) Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts vom 5. 2.2009, BGBl. I, S. 160 ff.
- 3) Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. 8.2002, BGBl. I S. 3020, zuletzt geändert durch Art. 2a DNeuG vom 05.02.2009, Besoldungsüberleitungsgesetz vom 5. 2.2009, geändert durch Art. 3a DNeuG vom 05.02.2009, BGBl. I, S. 160 ff.
- 4) S. dazu insbesondere: *Pieroth* in: Jarass/Pieroth, GG, 10. Aufl. 2009, Art. 74, Rn. 65; *Lemhöfer*, RiA 2007, S. 49 ff.; *Baßlsberger*, PersV 2008, S. 404 (405 f.); kritisch: *Battis*, ZBR 2008, S. 1 (4 f.).
- 5) S. hierzu *Lenders/Peters/Weber*, Das neue Dienstrecht des Bundes, 2009, Einführung, S. 1.
- 6) Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern vom 17. 6.2008, BGBl. I, S. 1010.
- 7) Die Übergangsregelungen in Art. 125 a Abs. 1 GG sind hier zu beachten, s. dazu auch § 86 BBesG.
- 8) Teilweise wurde (verbal) ein „Horrorgemälde“ über die „Chaotisierung“ des öffentlichen Dienstrechts gemalt, s. *Jestaedt*, ZBR 2006, S. 135 f.
- 9) *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216 (1219 f.).
- 10) S. hierzu *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 ff.