

Übernachtung in Gemeinschaftsunterkünften ausgesprochen werden.

l) Sonderregelungen für Hochschullehrer

Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer haben auf Grund der Lehr- und Forschungsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG eine besondere statusrechtliche Stellung. Deshalb sind Abordnung und Versetzung nur mit ihrer Zustimmung zulässig (§ 61 BeamtStG).

m) Inkrafttreten

Nach § 63 BeamtStG traten die §§ 25 und 50 BeamtStG bereits am Tag nach der Verkündung, d. h. am 20. Juni 2008, in Kraft. Während § 63 Abs. 2 BeamtStG das Inkrafttreten des Beamtenstatusgesetzes im Übrigen für den 1. April 2009 vorsah.

§ 63 Abs. 3 BeamtStG enthielt eine Besonderheit für die Länder für die Zeit bis zum Inkrafttreten des Beamtenstatusgesetzes. Nach dieser Übergangsregelung, mit der der Bund für einen begrenzten Zeitraum die Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Nichtigkeit von Ernennungen für den Erlass von Landesrecht freigegeben hatte, konnte bis zum Inkrafttreten des Beamtenstatusgesetzes Landesrecht im Sinne des § 11 BeamtStG erlassen werden. Davon haben die Länder entgegen der ursprünglichen Absicht jedoch keinen Gebrauch gemacht.

Das Beamtenrechtsrahmengesetz, das nach Art. 125a GG als Bundesrecht nach Streichung der Rahmenkompetenz weiter galt, ist gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Beamtenstatusgesetzes außer Kraft getreten mit Ausnahme des Kapitels II und § 135 BRRG²⁶. Diese Teile wurden nicht gleichzeitig außer Kraft gesetzt, da sie auch im Bund einheitlich und unmittelbar galten. Der Bund hat diese Regelungen inzwischen mit der Neufassung des Bundesbeamtengesetzes für seinen Bereich normiert²⁷.

Für das Verhältnis der Vorschriften des Beamtenstatusgesetzes zu Kapitel II BRRG gilt²⁸, dass das Beamtenstatusgesetz das Beamtenrechtsrahmengesetz ersetzt, soweit die Kompetenz des Bundes reicht. Das Beamtenstatusgesetz geht zunächst als *lex specialis* dem Beamtenrechtsrahmengesetz vor. Ist der Regelungsinhalt einer Norm des Kapitel II BRRG wortlautgleich oder inhaltsgleich mit einer Norm des Beamtenstatusgesetzes,

geht das Beamtenstatusgesetz als das jüngere Gesetz vor („*lex posterior derogat legi priori*“). Abweichendes Landesrecht ist in diesen Fällen mangels Gesetzgebungskompetenz der Länder nicht möglich. Nur ausdrücklich eröffnete Regelungsspielräume können landesrechtlich normiert werden.

Regelt eine Norm des Kapitel II BRRG zwar grundsätzlich den gleichen Sachverhalt wie das Beamtenstatusgesetz, geht aber darüber hinaus („*überschießender Rest*“) oder das Beamtenstatusgesetz weicht im Detail ab, geht ebenfalls das Beamtenstatusgesetz als das jüngere Gesetz vor. Unberührt bleiben die den Ländern eröffneten Handlungsspielräume für eigene Regelungen, im Wesentlichen zu Fragen der Zuständigkeiten und des Verfahrens. Regelt das BeamtStG einen Sachverhalt nicht mehr, gilt wegen § 63 Abs. 2 BeamtStG die entsprechende Norm des Kapitel II BRRG fort, bis die Länder eine eigene Regelung getroffen haben. Das gilt für §§ 122, 125 Abs. 1 S. 2, 125a, 125b, 131, 133 und § 135 BRRG.

Die Revision nach § 127 BRRG ist nicht im Beamtenstatusgesetz geregelt. Nach § 63 Abs. 2 S. 2 BeamtStG gilt § 127 BRRG fort und lässt den zusätzlichen Revisionszulassungsgrund divergierender oberverwaltungsgerichtlicher Urteile bei nicht ergangener Entscheidung des BVerwG in der Rechtsfrage zu. Die dem Bund zustehende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Recht des gerichtlichen Verfahrens). Den Ländern ist es verwehrt, diesbezüglich eigene Regelungen zu treffen. Im Ergebnis macht es jedoch keinen Unterschied, ob die Revision auf den weiter gefassten § 127 BRRG oder auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützt wird, da divergierende Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte bereits vom Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO erfasst sind. § 127 BRRG geht als *lex specialis* § 132 VwGO vor.

Sobald alle Länder ihre beamtenrechtlichen Regelungen angepasst haben, können Kapitel II BRRG und § 135 BRRG aufgehoben werden.

26) Zur Frage der Gesetzgebungskompetenz zur Aufhebung des BRRG s. *Wolff*, ZBR 2007, S. 145.

27) Vgl. Fn. 20.

28) S. auch *Auerbach/Pietsch* (Fn. 4) zu § 63, S. 162 f.

Sparmaßnahmen bei den Beamten und die Sanierung der öffentlichen Haushalte

Horst-Dieter Westerhoff

Ein Verfahren wird vorgestellt, das es trotz der dürftigen Datengrundlage erlaubt, größenordnungsmäßige Angaben über die Sparmaßnahmen der öffentlichen Haushalte bei der Besoldung der Beamten und der Alimentierung der Versorgungsempfänger zu machen. Zusammenfassend ist festzustellen: Den Beamten wurden in den letzten zehn Jahren beachtliche Lasten und Einkom-

menseinbußen zugemutet, die durchaus vergleichbar; wenn nicht tiefgreifender waren als die Belastungen, die den Arbeitnehmern in der Privatwirtschaft zugemutet wurden. Auch in Zukunft wird es Sparmaßnahmen bei den Beamten geben.¹

I. Einleitung

Das letzte Jahrzehnt war gekennzeichnet durch verstärkte Verteilungsdiskussionen und Verteilungskämpfe. Auch den Beamten und ihren Angehörigen sowie den Versorgungsempfängern wurden materielle Belastungen auferlegt, die jedoch in der Öffentlichkeit weniger wahrgenommen wurden als die anderer

1) Dieser Artikel ist eine Kurzfassung eines Gutachtens, das der Verfasser unter dem Titel „Umfang und Folgen der Sparmaßnahmen bei den Beamten im öffentlichen Dienst“ für die Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes erstellt hat. Zu Einzelheiten wird auf dieses Gutachten verwiesen.

Berufsgruppen und die der Rentner. Dies mag vor allem daran liegen, dass es sich bei den Beamten im Vergleich zu anderen Berufsgruppen um einen überschaubaren Personenkreis handelt, dem von vornherein eine geringere Aufmerksamkeit zuteil wird und dem man eine solide und belastbare Einkommensbasis unterstellt.

Wenn es ein gesellschaftspolitisches Ziel ist, in wirtschaftlich schwierigen Zeiten eine ausgewogene Belastung aller Bevölkerungskreise zu erreichen, müssen auch die Beamten die von ihnen erbrachten und die auf sie zukommenden Belastungen messen, einordnen, vergleichen und bewerten können. Das ist bisher nicht geschehen. Daher sollen in dieser Untersuchung erste Schritte zu einem entsprechenden Instrumentarium getan werden, die eine prinzipielle Weiterentwicklung erlauben und die öffentlicher Kritik standhalten können.

Die Besoldung der Beamten und ihre Arbeitsbedingungen zeichnen sich heute schon durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen aus. Gleichwohl besteht noch eine gewisse Homogenität, die eine Schätzung der Belastungen der Beamten in Bund, Ländern und Gemeinden erleichtert. Die ab dem 1. September 2006 geltende Föderalismusreform wird für die Zukunft ein weitgehend unübersichtliches Besoldungssystem für den öffentliche Dienst mit sich bringen. Zukünftig müssen Bund, Länder und Gemeinden in schwierigen Detailuntersuchungen getrennt voneinander betrachtet werden. Für die Vergangenheit lässt sich die Einkommensentwicklung der Beamten an Hand der zugänglichen Unterlagen der Statistischen Ämter und der Bundes- und Landeshaushalte noch global ermitteln. Die vorliegende – wenig befriedigende – Datenlage bietet damit die letzte Gelegenheit die bisherigen finanziellen Belastungen der Beamten in ihrer Gesamtheit und mit ökonomischen Methoden zu schätzen.

II. Die Konzeption der Arbeit

Die Einsparungen bei den Einkommen und der Versorgung der Beamten, die in der Vergangenheit vorgenommen wurden, zielen auf jeden Fall auf Einsparungen in den öffentlichen Haushalten. Auch dort sind, wie in der privaten Wirtschaft, die Personalkosten ein beachtlicher Anteil des Budgets. Die Einsparungen können grundsätzlich auf drei Wegen erfolgen:

- durch Eingriffe in die bisher geleistete Besoldung oder Eingriffe in das Leistungsrecht. Es werden Kürzungen bei der bisher gezahlten Einkommen vorgenommen.
- Die Einkommen der öffentlich Bediensteten steigen im Laufe der Zeit nicht oder sie steigen langsamer als im privaten Sektor – durch geringe Besoldungsanhebungen im Vergleich zur Privatwirtschaft oder durch Nullrunden.
- Über Personaleinsparungen und Arbeitszeitverlängerungen werden die anfallenden oder sogar zunehmenden Tätigkeiten und Verantwortlichkeiten auf weniger Personal verteilt. Das Verhältnis zwischen Arbeitsleistung und Entlohnung wird zu Lasten der Beamten verschoben.

Von allen drei Möglichkeiten haben die öffentlichen Hände in der Vergangenheit Gebrauch gemacht. Sie sollen im Folgenden untersucht werden. Die Einsparungen bei den Beamten sind deren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und gleichzeitig Ausgangspunkt zur Berechnung der Einkommensverluste der Beamten gegenüber der Zeit vor diesen Einschnitten. Sie sind damit allerdings nicht voll identisch. Für alle genannten Bereiche, in denen Einsparungen durchgeführt wurden oder andere Eingriffe in das Leistungsrecht für Beamte erfolgten, müssen eigene „Spar-Modelle“ entwickelt werden.

Die Art der Fragestellung erfordert, dass an einigen Stellen der Arbeit „fiktive Elemente“ eingeführt werden müssen, die eine besondere Behandlung erfordern. Wenn z. B. in der Beamtenbesoldung ein Eingriff erfolgt, so ergibt sich die Einsparung des Staates als die Differenz zwischen der tatsächlichen Besoldung nach dem Eingriff und der – höheren – fiktiven Besoldung, die sich ohne den Eingriff ergeben hätte. Für diese Sachverhalte fehlen naturgemäß Statistiken.² Probleme dieser Art kann man nur mit „fundierten“ Schätzungen angehen.³ Im Folgenden wird der Zeitraum von 1997/98 bis 2006 betrachtet. Es ist der Zeitraum, in dem die aktuellen Kürzungen stattgefunden haben. Es ist auch die Zeit, seit der die aktuelle Verteilungsdebatte in Deutschland läuft.

III. Einsparungen durch Besoldungskürzungen

1. Einsparungen im Besoldungsbereich

a) Einsparungen im Bundeshaushalt

Die Fragestellung für dieses Kapitel lautet: Wie hoch waren die Einsparungen in den Personalhaushalten des Bundes, der Länder, der Gemeinden und in anderen öffentlichen Bereichen aufgrund verschiedener Einschnitte bei der Besoldung von Beamten und ihrer Angehörigen im Zeitraum 1998–2006? Die Maßnahmen der Besoldungskürzungen auf Bundesebene und ihre haushaltmäßigen Auswirkungen sind in der Tabelle 1 nachgewiesen. Es sind Maßnahmen in den beiden Haushaltsbegleitgesetzen 2004 und 2005. Sie betreffen das Urlaubsgeld und die Sonderzahlung, gemeinhin als „Weihnachtsgeld“ bezeichnet.

Diese Maßnahmen zur Entlastung des Bundeshaushaltes sind Ausgangspunkt der Untersuchung zu den Einkommensverlusten der Beamten. Die empirischen Angaben stammen aus der Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Anfrage Nr. 210 aus dem Bundestag für den Monat November 2006. Danach wurden in dem betrachteten Zeitraum im Besoldungsbereich des Bundes insgesamt (ohne Stellenstreichungen und Arbeitszeitverlängerung) 1.078 Mio. Euro eingespart. Diese offizielle Antwort, die im Detail nicht nachgeprüft werden kann, wird hier als amtliche Angabe als richtig übernommen. Beachtenswert ist, dass es bisher nur zwei Sparmaßnahmen im direkten Besoldungsbereich gegeben hat, dass diese allerdings doch mit einem beachtlichen Sparvolumen versehen sind.

Es stellt sich die Frage, ob die Informationen der Tabelle 1 für die Feststellung der Einkommenseinbußen der Beamten umfassend brauchbar sind oder ob Einschränkungen festgestellt werden müssen und ob diese behoben werden können. Dazu ist ein Blick auf das Zustandekommen der Daten notwendig. Der Sparbetrag für das Ausgangsjahr einer Sparmaßnahme wurde hier ausgehend von dem Durchschnittseinkommen der Beamten berechnet, indem der einzusparende Anteil des Einkommens abgezogen wurde. Die Differenz zwischen dem Einkommen vor der Einsparung und dem Einkommen nach der Sparmaßnahme wird mit der Zahl der Beamten multipliziert. Für die Jahre, die auf die Sparmaßnahme folgen, gilt, dass der durch die Maßnahme im Maßnahmejahr gewonnene und im Haushalt ausgewiesene Sparbetrag mit der Anzahl der Jahre seit seiner Einführung multipliziert wird. In den Folgejahren hat der Einsparbetrag daher nur noch einen fiktiven Charakter. Diese Methode der Ermittlung der Einsparungen im Bundeshaushalt ist

2) In der empirischen Wirtschaftsforschung spricht man in diesem Fall von einer „unobservable“.

3) „Fundierte Schätzungen“ sind solche, die durch zusätzliche Informationen und definitorische Rechenzusammenhänge abgesichert sind.