

Die Reformpolitik der kleinen Schritte

Zum Erlass des Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz, DNeuG)

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff

Die durch die Föderalismusreform geänderten Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Beamtenrechts erzwangen eine Überarbeitung der Bundesgesetze im Beamtenrecht. Die Rechtsbeziehungen der Bundesbeschäftigten werden durch das jüngst erlassene Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts neu gestaltet. Der Beitrag unternimmt es, die wichtigsten Änderungen vorzustellen und die Reform zu bewerten.

I. Grundlagen

1. Entstehungsgeschichte

Am 12.11.2008 beschloss der Deutsche Bundestag das Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG). Damit kam innerhalb des Bundestags ein Gesetzgebungsverfahren zum Abschluss, das mit dem Entwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 16/7076) genau ein Jahr vorher (12.11.2007) begonnen hatte. Dabei kam es zunächst zu einer Sachverständigenanhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages¹ sowie zu zahlreichen Änderungen in Einzelfragen.² Nach unterlassenem Einspruch des Bundesrats wird es nach Ausfertigung durch den Bundespräsidenten in seinen wesentlichen Teilen einen Tag nach Verkündung in Kraft treten (Art. 17 Abs. 1 DNeuG).

Das DNeuG ist eine – wie der Bund selbst sie bezeichnet – „übergreifende“ Dienstrechtsreform.³ Zu dieser Reform gehören zusätzlich noch der im Dezember 2006 errichtete Versorgungsfond⁴ und vor allem das im Juni 2008 verkündete und im Wesentlichen am 01.04.2009 in Kraft tretende Beamtenstatusgesetz.⁵ Der Bund verzichtet dabei darauf, das Beamtenstatusgesetz unmittelbar für seine Bundesbeamten für anwendbar zu erklären, sondern übernimmt die Regelung des Beamtenstatusgesetzes unmittelbar in das DNeuG – eine Regelungstechnik, die eventuell Gefahr der Divergenzen im Detail verursachen kann.

2. Regelungsgegenstand des DNeuG

Das DNeuG hat 17 Artikel. Das BBG wird dabei vollständig neu gefasst, das BBesG und das BVersG nicht unerheblich verändert, ein Besoldungsüberleitungsgesetz erlassen, sowie praktisch jedes Bundesgesetz, das den öffentlichen Dienst betrifft, geändert. Die Regelung über die Professoren wandert aus dem HRRG in das BBG.

Das BBesG wird ausdrücklich mit Wirkung für den Bund novelliert. Für die Beamtinnen und Beamten in den Ländern und Gemeinden soll nach Artikel 125a des Grundgesetzes das bisherige Recht unverändert weiter gelten, soweit es nicht durch Landesrecht abgelöst wird.⁶ Auch wenn dieses Ergebnis praktisch vernünftig sein mag, geht diese Lösung unausgesprochen davon aus, dass der Bund Bundesrecht ausschließlich für die Anwendung von Art. 125 Abs. 1 GG weiter bestehen lassen kann; gegen diese Rechtsansicht ließen sich durchaus Einwände formulieren.

Die parlamentarischen Unterlagen des DNeuG haben einen beeindruckenden Umfang. Der Regierungsentwurf beläuft sich auf 365 Seiten, der Abschlussbericht des Ausschusses wiederum auf 333 Seiten. Inhaltlich erfüllt das Gesetz allerdings nicht die Erwartungen, die Materialien dieses Umfangs versprechen. Die Neuregelung ist geprägt von dem Ziel der Reform in kleinen Schritten, einen so genannten „großen Entwurf“ stellt die Neuregelung nicht da (was für sich genommen allerdings nicht viel heißen soll, da gerade im Beamtenrecht nicht jede Reform einen Gewinn bedeutet).

3. Motive der Reform

Grund für dieses Gesamtunternehmen sind neben einem sachlichen Anpassungsbedarf vor allem die durch die Föderalismusreform bewirkten Änderungen der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Beamtenrechts.⁷ Neu ist insbesondere: Das Besoldungs- und Versorgungsrecht gilt rechtlich nur noch für Bundesbeamte, faktisch kommt der Bundesregelung eine Vorbildfunktion für die entsprechenden Landesgesetze zu.⁸ Künftig wird sich eine stärkere Selbständigkeit des Beamtenrechts des Bundes von dem der Länder entwickeln. Die einheitliche Klammer des alten Beamtenrechtsrahmengesetzes soll das schon erlassene Beamtenstatusgesetz bilden.

4. Reichweite der Rechtsverluste des aktiven Beamten

Im Zusammenhang mit Reformgesetzen im Beamtenrecht muss man aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre immer mit Rechtsverschlechterungen für die schon bestehenden Beamtenrechtsverhältnisse rechnen.⁹ Wer unter diesem Aspekt die Neuregelung betrachtet, wird zwar einerseits in seiner Erwartung bestätigt, kann aber andererseits auch teilweise aufat-

1) http://www.bundestag.de/ausschuesse/a04/anhoerungen/Anhoerung13/Stellungnahmen_SV/index.html.

2) Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses BT-Drs. 16/10850: etwa Veränderung bei der Führungsposition auf Zeit, der Erfahrungsstufen für Soldaten, dem Finanzstock für Leistungsbeholdung, der Kostenübernahme bei Rehabilitationsmaßnahmen durch den Dienstherrn; eine Revisionsklausel für die Kontrolle der Anhebung der Altersgrenze in der Versorgung; Verkürzung der Erfahrungsstufen für den einfachen Dienst etc.

3) Vgl. BR-Drs. 720/07, S. 2.

4) Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes (Versorgungsrücklagegesetz – VersRücklG) i. d. F. v. 27. März 2007 (BGBl. I S. 482), zuletzt geändert durch Art. 4 Sechstes Gesetz zur Änd. des SGB III und and. Gesetze vom 22. 12. 2007 (BGBl. I S. 3245); s. dazu Spauschus, ZTR 2007, S. 170 ff.; Battis, NJW 2007, S. 1334 (1335).

5) Vgl. dazu Battis/Grigoleit, ZBR 2008, S. 1; Bochmann, ZBR 2007, S. 1; Ziekow, PersV 2007, S. 344; Lemhöfer, RiA 2007, S. 49; Wolff, DÖV 2007, S. 504; Drescher, RiA 2007, 201; Günther, RiA 2007, S. 97.

6) BT-Drs. 16/7076, S. 4.

7) Bull, Stellungnahme (Fn. 1), S. 1.

8) DBB, Stellungnahme (Fn. 1), S. 1.

9) Einen Überblick im Besoldungsbereich findet sich etwa bei DGB, Stellungnahme (Fn. 1), S. 24.