

# Besoldungsreform in Nordrhein-Westfalen: Grundsatzfragen und Folgeprobleme eines „Systemwechsels“

Dr. Ludger Schrapper\*

*Im Rahmen einer zweistufig angelegten Dienstrechtsreform hat Nordrhein-Westfalen zum 1.6.2013 – in einem ersten Schritt – seine seit 2006 als Folge der Föderalismusreform I bestehende legislatorische Zuständigkeit für das finanzielle Dienstrecht wahrgenommen. Dabei wird das neue Landesbesoldungsrecht durch eine weitgehende Übernahme der bundesrechtlich vorgeprägten Strukturen gekennzeichnet. Wegen der europarechtlichen Vorgaben zum zulässigen Umfang einer Anknüpfung an das Lebensalter war der „Systemwechsel“ vom Besoldungsdienstalter zur Erfahrung überfällig. Neueste Entwicklungen im Gemeinschaftsrecht könnten jedoch das gefundene Konzept schon wieder in Frage stellen. Außerdem werfen die vom Landesgesetzgeber gefundenen Lösungen Umsetzungsfragen im Vollzug auf. Davon berührt ist u. a. die Frage einer Ernennungsnotwendigkeit bei systemübergreifenden Personalwechseln.*

## I. Einleitung

Als Folge der insoweit viel gescholtenen<sup>1</sup> Föderalismusreform I galt in Nordrhein-Westfalen (NRW) – wie in vielen anderen Ländern – das auf den 31.8.2006 „eingefrorene“ Bundesbesoldungsrecht über Art. 125 Abs. 1 S. 1 GG für einen recht erheblichen Zeitraum fort. Anders als im Statusrecht<sup>2</sup> sind die seinerzeit von den Ländern reklamierten Spielräume gerade auch im finanziellen Dienstrecht erst nach und nach ausgefüllt worden<sup>3</sup>. Mit Wirkung vom 1.6.2013 ist NRW im Rahmen einer „zweistufig“<sup>4</sup> angelegten Dienstrechtsreform den als „dringlichen Anpassungsbedarf“<sup>5</sup> erkannten Reformstau in einem ersten Schritt durch ein „Dienstrechtsanpassungsgesetz“ (DRAnpG v. 16.5.2013)<sup>6</sup> angegangen.

Gewichtiger Gegenstand dieses Anpassungsgesetzes ist die überfällige Wahrnehmung der Kompetenzzuweisung der Art. 70, 74 Abs. 1 Nr. 27 GG für die Materie der Besoldung. Der Landesgesetzgeber hat seinen Gestaltungsmöglichkeiten jedoch erkennbar Zügel angelegt und sich dem Grunde nach für eine bloße Überleitung des bis zum 31.08.2006 geltenden (Bundes-)Besoldungsrechts entschieden. Technisch bewirkt wurde diese Inkorporation des BBesG nebst begleitendem Verordnungsbestand, indem der Geltungsgrund des Art. 125 Abs. 1 S. 1 GG durch einen landesrechtlichen ersetzt wurde, nämlich § 1 Abs. 2 des bereits bestehenden Landesbesoldungsgesetzes (LBesG NRW) i. d. F. des Art. 1 Nr. 1 DRAnpG. Parallel dazu ändert Art. 2 Nr. 1 DRAnpG die Bezeichnung des „ehemaligen“ BBesG – naheliegend – in „Übergeleitetes Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen – ÜBesG NRW“. Auf diese Weise bewirkt der Landesgesetzgeber zum einen die Fortgeltung des tradierten Normenbestandes des LBesG als eigener Kodex, zum anderen eröffnet er sich den uneingeschränkt reformierenden Zugriff auf den nun landesrechtlichen Bestand des vormaligen BBesG. Hauptpunkt dieser in Art. 2 Nr. 2 – 12 vorgenommenen Änderungen ist der *Systemwechsel von Dienstalters- auf Erfahrungsstufen*, auf den sogleich einzugehen sein wird. Wie nicht anders zu erwarten, ist dieses Vorgehen auf Kritik gestoßen, weil es das „neue“ Landesbesoldungsrecht durch den strukturell unveränderten Altbestand des übernommenen Bundesrechts in gewissem Umfang unnötig „überfrachtet“<sup>7</sup>.

## II. Erfahrung statt Alter: ein Systemwechsel?

Ausweislich seiner amtlichen Begründung sind die „zentralen Regelungsinhalte“<sup>8</sup> der NRW-Besoldungsreform:

- die Umstellung der Grundgehaltstabellen mit aufsteigenden Gehältern von Dienstalter- bzw. Lebensaltersstufen auf Erfahrungsstufen,
- die Erhöhung der Grundgehälter in den Besoldungsgruppen W 2 und W 3,
- die Ausbringung von Ämtern an den Sekundarschulen.

Letzteres ist ein NRW-Spezifikum und geht auf den sog. Schulkompromiss der Landtagsfraktionen von SPD, CDU und Bündnis90/DIE GRÜNEN zurück, der – nicht zuletzt durch Aufgabe der Verfassungsgarantie für die Schulform der Hauptschule – eine Erweiterung des dreigliedrigen Schulsystems um die Sekundarschule als Schulform des längeren gemeinsamen Lernens (§ 17a SchulG) eröffnete<sup>9</sup>. Die daraus resultierenden dienstrechtlichen Fragen sollen im Folgenden ebenso wenig behandelt werden wie die auf der Feststellung der Unteralimentation von Professoren<sup>10</sup> beruhenden – strukturneutralen – Anpassungen bei den Besoldungsgruppen W 2/3<sup>11</sup>. Im Mittelpunkt der weiteren Ausführungen soll hier die schon andernorts als „Systemwechsel“<sup>12</sup> bezeichnete Umstellung des Bemessungsparameters „Alter“ auf die „berufliche Erfahrung“ stehen. Schon nach eigenem Bekunden<sup>13</sup> reagiert der Landesgesetzgeber hiermit auf europarechtliche Vorgaben und deren Konkretisierung durch eine neuere Entscheidung des EuGH vom 8.9.2011<sup>14</sup>.

### 1. Alter als untaugliches Kriterium der Besoldungsbemessung

Angestoßen durch eine zunächst im Arbeitsrecht geführte Debatte um die Folgen der Richtlinie 2000/78/EG bzw. des transformierenden AGG<sup>15</sup> für die verbreitete Anknüpfung tariflicher

1) Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

<sup>1</sup> Vgl. nur Frank/Heinicke, ZBR 2009, S. 34 ff.; Leppek, ZBR 2009, S. 325 (325 f.); Lorse, DÖV 2010, S. 829 ff.

2) Vgl. Battis, NVwZ 2009, S. 409 (409 f.); für NRW vgl. Rescher, NWVBl. 2009, S. 255 ff.; s. a. Schrapper/Günther, LBG NRW, Einl., Rn. 2 ff.

3) Zu den jeweiligen Umsetzungsständen vgl. etwa Zinner, RiA 2011, S. 145 ff.; Kathke, RiA 2011, S. 141; Lenders, PersR 2012, S. 162 (166 f.).

4) So zumindest Finanzminister Walter-Borjans im NRW-Landtag am 13.12.2012; vgl. auch Schrapper/Günther, NWVBl. 2013, S. 349 m. w. N.

5) Vgl. LT-Drs. 16/1625, S. 59.

6) GVNRW 2013, S. 234; dazu insges. Schrapper/Günther (Fn. 4).

7) Dazu Schrapper/Günther (Fn. 4), S. 349, Fn. 8.

8) LT-Drs. 16/1625, S. 59.

9) Sechstes SchulrechtsänderungsG vom 25.10.2011; dazu etwa van den Hövel, SchulVw NRW 2011, S. 338; s. a. LT-Drs. 16/1625, S. 62.

10) BVerfG, NVwZ 2012, 357; vgl. auch LT-Drs. 16/1625, S. 71 f.

11) Vgl. dazu Schrapper/Günther (Fn. 4), S. 350 m. w. N.; insges. auch Battis/Grigoleit, ZBR 2013, S. 73; Wahlers, ZBR 2006, S. 149.

12) So Battis (Fn. 1), S. 411, zum DRNeuOG des Bundes vom 5.2.2009.

13) Vgl. LT-Drs. 16/1625, S. 2, 63.

14) ZTR 2011, 664 = NJW 2012, 512; dazu Lenders (Fn. 3).

15) Vgl. etwa Wulfers/Hecht, ZTR 2007, S. 475; Maaß, LKV S. 213, 249; allg. auch Pander, LKV 2013, S. 454.