

Entwicklungen im Beamtenrecht seit der "Föderalismusreform"

Dieser Beitrag soll einen kurzen Überblick über die wichtigsten Entwicklungen im Beamtenrecht seit der Änderung der beamtenrechtlichen Kompetenznormen im Grundgesetz aufgrund der „Föderalismusreform I“ liefern.

I. Änderungen des Grundgesetzes

Mit dem "*Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes*" vom 28.8.2006 (BGBl. I S. 2034) wurden Änderungen im Grundgesetz vollzogen, die als "Föderalismusreform I" zwischen Bund und Ländern beschlossen wurden. Betroffen davon waren u.a. die beamtenrechtlichen Kompetenznormen.

Bisher hatte der Bund die Rahmenkompetenz für die Rechtsverhältnisse aller Beamten gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG (bisherige Fassung). Von dieser Rahmenkompetenz hat der Bund Gebrauch gemacht, indem er das *Beamtenrechtsrahmengesetz* (BRRG) erlassen hatte. An die Stelle der Rahmengesetzgebungskompetenz trat gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (neue Fassung) eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Sie betrifft die Regelung der Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Dienstes mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. Die bisherige konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für Besoldung und Versorgung gem. Art. 74 a GG (bisherige Fassung) ist, wie die o.g. Rahmenkompetenz für die Rechtsverhältnisse gem. Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG (bisherige Fassung), entfallen, so dass zukünftig die Länder Regelungen auf diesen Gebieten treffen müssen. Denn sie haben gem. Art. 70 GG in den Bereichen, die nicht der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes unterliegen, die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz. Bis die Länder in den Bereichen Laufbahnen, Besoldung und Versorgung eigene Regelungen getroffen haben, gilt gem. Art. 125 a Abs. 1 GG (neue Fassung) das bisher als Bundesrecht erlassene Recht, welches wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 und der Aufhebung des Art. 74 a GG (bisherige Fassung)

nicht mehr erlassen werden könnte, fort.

Somit gelten das *BRRG*, das *BBesG* und das *BeamtVG* (bisheriges Beamtenbundesrecht) für die Landesbeamten weiter, bis die Länder abweichende Regelungen jeweils für ihren Bereich getroffen haben.

Für die Rechtsverhältnisse der Bundesbeamten hat wie bisher der Bund die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis gem. Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG (neue Fassung).

II. Das Beamtenstatusgesetz als neues Beamtenbundesrecht

Von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die Statusrechte und -pflichten aller Beamten gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG (neue Fassung) wird der Bund Gebrauch machen. Die Bundesregierung hat den "*Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG)*" vorgelegt (BT-Drs. 16/4027 und 16/4038). Nach Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss) vom 12.12.2007 (BT-Drs. 16/7508) hat der Bundestag das Gesetz am 13.12.2007 beschlossen. Das *BeamStG* wird folgende Regelungen enthalten:

- Wesen, Voraussetzung und Rechtsform der Begründung, Arten, Dauer sowie Nichtigkeits- und Rücknahmegründe des Beamtenverhältnisses,
- Abordnungen und Versetzungen zwischen den Ländern und zwischen dem Bund und den Ländern, Zuweisung einer Tätigkeit bei anderen Einrichtungen und länderübergreifende Umbildung von Körperschaften,
- Voraussetzungen und Formen der Beendigung des Beamtenverhältnisses,
- statusprägende Pflichten und Folgen der Nichterfüllung,
- wesentliche Rechte der Beamtinnen und Beamten,
- Bestimmung der Dienstherrnfähigkeit,
- Spannungs- und Verteidigungsfall und Verwendungen im Ausland.

Das neue *BeamStG* soll zu einer Vereinheitlichung und Modernisierung der statusrechtlichen Grundstrukturen führen, um die Mobilität insbesondere bei Dienstherrnwechsel zu gewährleisten. Den Ländern sollen jedoch zur Berücksichtigung ihrer regionalen Besonderheiten Gestaltungsspielräume eingeräumt werden.

Nach Äußerung verschiedener Experten im Rahmen einer öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Bundestages am 19.03.2007 erfüllt der vorgelegte Entwurf des *BeamtStG* diese Erwartungen jedoch nicht. Vor allem die fehlende Anerkennung der Beamtenlaufbahnen wird kritisiert. Probleme wurden auch im Bereich der nunmehr möglichen unterschiedlichen Besoldung in den Ländern gesehen. Beides seien keine Mobilitätsanreize für Beamte. Die ursprünglich angestrebte Vergleichbarkeit der zukünftig unterschiedlichen Beamtenrechte in Bund und Ländern sei zudem nicht gesichert.

Das *BeamtStG* soll im April 2008 in Kraft treten, muss jedoch zuvor noch den Bundesrat passieren.

III. Dienstrechtsneuordnungsgesetz als neues Bundesbeamtenrecht

Das Laufbahn-, Dienst- und Versorgungsrecht für die Beamten, Richter und Soldaten des Bundes soll durch das *Gesetz zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz)* neu geregelt werden. Das Bundeskabinett hat einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt (BT-Drs. 16/7076 vom 12.11.2007). Der Bundesrat hat in seiner 839. Sitzung beschlossen, gegen den Entwurf des Gesetzes keine Einwendungen zu erheben (BT-Drs. 16/7440), so dass das Gesetz wie geplant zu Beginn des Jahres 2008 in Kraft treten können.

Das *Dienstrechtsneuordnungsgesetz* gliedert sich im Wesentlichen in

- die Neufassung des Bundesbeamtengesetzes (Art. 1),
- die Novellierung des Bundesbesoldungsgesetzes (Art. 2),
- das Besoldungsüberleitungsgesetz (Art. 3),
- die Novellierung des Versorgungsrechts des Bundes (Art. 4).

Mit dem neuen Gesetz soll das Leistungsprinzip durch erhöhte Anforderungen an die Probezeit und die Erweiterung des Kreises der Führungsämter auf Probe gestärkt werden. Die Probezeit soll zudem für alle Laufbahnen einheitlich drei Jahre betragen. Außerdem soll der altersbezogene Aufstieg durch Wegfall des überkommenen Besoldungsdienstalters abgelöst, durch das Prinzip der dienstlichen Erfahrungszeit beim Aufstieg in den Gehaltsstufen ersetzt und die Grundgehaltstufen neu strukturiert werden.

Beamte sollen zur Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen "zum Erwerb einer neuen Laufbahnbefähigung bei organisatorischen Veränderungen" verpflichtet werden. Ziel des Entwurfs ist es im Übrigen, die Verwaltung "leistungsfähiger, serviceorientierter, wirtschaftlicher und innovativer" zu machen sowie "überflüssige Bürokratie und Regelungsdichte" abzubauen.

IV. Entwicklung des Beamtenrechts in den Ländern

Die Neuregelungen des Gesetzentwurfs für ein *Dienstrechtsneuordnungsgesetz* gelten - wie aufgezeigt - nur für Beamte und Richter des Bundes, sowie für Versorgungsempfänger des Bundes und Soldaten. Für Beamte, Richter und Versorgungsempfänger der Länder greift die erste Stufe der Föderalismusreform nicht. Für sie gilt das bisherige Recht unverändert weiter, soweit es nicht durch Landesrecht abgelöst wird.

Inwieweit die Länder bei der Schaffung von Neuregelungen auf gemeinsam festgelegte Absprachen setzen, ist zur Zeit noch nicht absehbar. Bisher sind Absprachen der südlichen Länder bekannt, die eine Dreiteilung der Laufbahnen (mittlerer, gehobener und höherer Dienst) bevorzugen. Die nördlichen Länder befürchten, dass sie in einem Wettbewerb um qualifiziertes Personal als finanzschwächere Bundesländer den Kürzeren ziehen. Um das zu verhindern, haben sich die fünf Küstenländer zusammengeschlossen, um ein einheitliches Dienstrecht und eine einheitliche Besoldung zu entwickeln. Statt zurzeit vier Laufbahnen wollen sie ein Dienstrecht mit zwei Laufbahnen entwickeln, in denen ein Aufstieg schneller und einfacher funktioniert. Der höheren Besoldung im Süden soll eine attraktivere Laufbahn im Norden entgegengesetzt werden.

V. Beamtenrechtliche Klagen in NRW

Beamte sind gem. § 126 Abs. 3 BRRG grundsätzlich gehalten, vor jeder Klage aus dem Beamtenverhältnis ein Vorverfahren durchzuführen. Das gilt auch dann, wenn selbst nach der VwGO die Durchführung eines Widerspruchsverfahrens nicht vorgesehen ist. Dieses Vor- bzw. Widerspruchsverfahren soll der Behörde die Gelegenheit zu geben, das eigene Tun nochmals auf Recht- und Zweckmäßigkeit zu überprüfen. Darüber

hinaus soll eine Entlastung der Gerichte erreicht werden.

In der Praxis zeigte sich, dass das Widerspruchsverfahren oft nur eine Durchlaufstation zum gerichtlichen Klageverfahren darstellt und nur in seltenen Fällen die beabsichtigte Abhilfe erreicht wurde. Dies bedeutete für den Widerspruchsführer ein längeres Verfahren und für den Steuerzahler erhöhte Verwaltungskosten.

Daher hat der Landtag NRW das „*Zweite Gesetz zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz II)*“ vom 9.10.2007 (GV. NRW. S.393) beschlossen, nach welchem in vielen verwaltungsrechtlichen Angelegenheiten das Vorverfahren für die Zeit vom 01.11.2007 bis 31.10.2012 entbehrlich ist.

Diese Gesetzesänderung hat auch Auswirkungen auf das Landesbeamtenrecht. In Artikel 2 des *Bürokratieabbaugesetzes II* ist § 179 a LBG in das LBG NRW eingefügt worden.

Für beamtenrechtliche Klagen gilt danach abweichend von § 126 Abs.3 BRRG, dass grundsätzlich kein Widerspruchsverfahren als notwendige Voraussetzung für das folgende gerichtliche Verfahren erforderlich ist, mit Ausnahme der in § 179 a S. 2 LBG genannten Maßnahmen. Ein Widerspruchsverfahren ist somit weiterhin erforderlich bei Maßnahmen, denen die Bewertung einer Leistung im Rahmen einer berufsbezogenen Prüfung zugrunde liegt, sowie bei Maßnahmen in besoldungs-, versorgungs-, beihilfe-, heilfürsorge-, reisekosten-, trennungsentschädigungs- und umzugskostenrechtlichen Angelegenheiten.