

Die Auswirkungen der Föderalismusreform auf das öffentliche Dienstrecht – das neue Spannungsfeld von Solidarität, Kooperation und Wettbewerb zwischen den Ländern

Prof. Dr. Dr. h.c. Götz Frank und Dr. Thomas Heinicke, LL.M.^(UCT)

Auch mehr als zwei Jahre nach dem Inkrafttreten der Föderalismusreform zum 01.09.2006 stellen sich grundlegende Fragen zur Zukunft der Bundesstaatlichkeit in Deutschland. Der vorliegende Beitrag greift die veränderte Situation des öffentlichen Dienstrechtes auf und untersucht die Auswirkungen der weitreichenden Kompetenzverlagerungen im öffentlichen Dienstrecht auf die Länder, die nunmehr für Fragen der Besoldung, Versorgung und das Laufbahnrecht zuständig sind. Es steht zu vermuten, dass es künftig einen gesteigerten Wettbewerb unter den Ländern um die „besten Köpfe“ geben wird, der auch mit mehr oder weniger attraktiven Besoldungshöhen und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten geführt werden wird. Der Beitrag zeichnet die veränderte Situation auf Bundesebene nach und formuliert Lösungsansätze für den sich abzeichnenden Wettbewerbsföderalismus zwischen finanzstarken und -ärmeren Ländern mit Blick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Bundes-treue sowie die verfassungsrechtliche Absicherung des Berufs-beamten-tums. Weiterhin erörtert der Beitrag beispielhaft den Reformprozess des öffentlichen Dienstrechts des Landes Niedersachsen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder nach der Föderalismusreform darzustellen.

I. Vorbemerkungen

Die verfassungsrechtlichen Bestimmungen über das öffentliche Dienstrecht haben im Zuge der Föderalismusreform durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006¹ weitreichende Veränderungen erfahren.

1. Systemwechsel vom einheitlichen Regulierungsrahmen hin zu verstärkten Länderkompetenzen

Bis zum Inkrafttreten der Änderungen durch die Föderalismusreform war das öffentliche Dienstrecht des Bundes, der Länder und Gemeinden als einheitliches System konzipiert, das auf weitreichenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes basierte². So räumt Art. 73 Nr. 8 GG, der von den Änderungen un-

berührt geblieben ist, dem Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der Regelung der Rechtsverhältnisse der Bundesbeamten ein. Der Bund kann auf dieser Grundlage Statusfragen sowie Besoldung und Versorgung der eigenen Beamten abschließend regeln³. Daneben sicherte der frühere Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG dem Bund die Rahmengesetzgebungskompetenz für die Rechtsverhältnisse der Beamten der Länder, Gemeinden und sonstigen Dienstherren unterhalb der Bundesebene⁴. Für die Bereiche der Besoldung und Versorgung aller Beamten unterhalb der Bundesebene besaß der Bund zudem nach Art. 74a Abs. 1 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Mit dem „Beamtenrechtsrahmengesetz“⁵, dem Bundesbesoldungsgesetz⁶ und dem Beamtenversorgungsgesetz⁷ hatte der Bund in der Vergangenheit von den ihm eingeräumten Kompetenzen Gebrauch gemacht.

Von dem ehemals einheitlichen Kompetenzsystem ist nach der Föderalismusreform nicht viel übrig geblieben. Mit Wirkung zum 01.09.2006 wurden die Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG und die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 74a GG gestrichen. Aus dem bisherigen System ist lediglich die ausschließliche Bundeskompetenz aus Art. 73 Nr. 8 GG hinsichtlich der Rechtsverhältnisse der eigenen Beamten erhalten geblieben.

An die Stelle der weitreichenden Bundeskompetenzen für die Rechtsverhältnisse und die Besoldung und Versorgung von Beamten anderer Dienstherren ist die Regelung in Art. 74 Nr. 27 GG getreten, wonach der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz über „die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung“ hat. Von dieser Kompetenz hat der Bund durch das „Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamtStG)“⁸ vom 17.06.2008 Gebrauch gemacht.

Die Herauslösung von Laufbahnrecht, Besoldung und Versorgung aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung hat zur Folge, dass diese Materien entsprechend Art. 70 GG nunmehr in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallen⁹ und der Bund sein bisheriges Zugriffsrecht verloren hat.

2. Begründung für den Systemwechsel

Die zahlreichen Änderungen des Grundgesetzes durch die Föderalismusreform, die auch das öffentliche Dienstrecht betreffen, stehen in der Gesetzesbegründung unter der Überschrift der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung¹⁰. Trotzdem sich die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes grundsätzlich bewährt habe¹¹, seien die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder zugunsten erweiterter Bundeskompetenzen im

1) BGBl. I, 2034.

2) Gesetzesbegründung zum Beamtenstatusgesetz, BT-Drs. 780/06, S. 34.

3) Degenhart, in: Sachs, GG, 4. Aufl. 2007, Art. 73, Rn. 44; Stettner, in: Dreier, GG, 2. Aufl. (Supplement), 2007, Art. 73, Rn. 48; Pjeroth, in: Jarass/Pjeroth, GG, 9. Aufl., 2007, Art. 73, Rn. 28.

4) Vgl. BVerfGE 61, 149 (202).

5) Beamtenrechtsrahmengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999 (BGBl. I, 654).

6) Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I, 3020).

7) Beamtenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (BGBl. I, 322, 847, 2033).

8) BGBl. I, 1010.

9) BT-Drs. 16/813, S. 14.

10) BT-Drs. 16/813, S. 1.

11) BT-Drs. 16/813, S. 7.