

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

A. Problem und Ziel

Stärkung der Länderkompetenzen im Bereich der Beamtenbesoldung und Beamtenversorgung.

B. Lösung

Teilweise Öffnung des Bundesrechts für das Landesrecht.

C. Alternativen

Angeichts des finanz- und regionalpolitischen Handlungsbedarfs: Keine

Die im Rahmen des Projekts der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung derzeit zwischen Bund und Ländern erörterte Frage weitergehender Kompetenzverlagerungen vom Bund auf die Länder (u.a. für das Besoldungs- und Versorgungsrecht) wird erst im Zusammenhang einer Gesamtverständigung über eine Neuordnung der innerstaatlichen Kompetenzordnung und eine Reihe von Finanzfragen (wie des Abbaus von Mischfinanzierungen und ihrer Kompensation) entschieden werden können. Der gegenwärtige Beratungsstand des Modernisierungsprojekts lässt noch keine konkreten Aussagen hinsichtlich einer Kompetenzverlagerung zu (bisher geplant sind Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2003 und Abschluss der gesetzlichen Umsetzung der Reform bis Ende 2004).

D. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte

Kurzfristige Entlastungs- und Differenzierungsmöglichkeiten für die Personalhaushalte der Länder und ihrer Kommunen.

E. Sonstige Kosten

Unmittelbare Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten; diese könnten durch spätere Umsetzung durch Landesrecht entstehen. Nachfrage- bzw. Kaufkraftauswirkungen durch begrenzte Kürzungen der Beamtenbesoldung sind derzeit nicht zu quantifizieren; dem stünden jedenfalls die wirtschaftlich positiven Effekte stärker konsolidierter Landeshaushalte, ggf. dadurch längerfristig wiedergewonnener Investitionsspielräume usw. gegenüber.

Gesetzentwurf
des Bundesrates

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 786. Sitzung am 14. März 2003 beschlossen, den beigefügten Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

Anlage

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

Das Bundesbesoldungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002 (BGBl. I S. 3020), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 59 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Daneben werden der Familienzuschlag und vermögenswirksame Leistungen gewährt; eine jährliche Sonderzuwendung und ein jährliches Urlaubsgeld werden nach Maßgabe bundesgesetzlicher Vorschriften gewährt, soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist“.

2. Dem § 67 werden folgende Sätze 2 bis 4 angefügt:

"Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, dass von dem bundesgesetzlich festgelegten Bemessungsfaktor der Sonderzuwendung abgewichen wird. Bei Abweichung nach oben darf eine Obergrenze von 100 vom Hundert des Grundbetrages der Sonderzuwendung nicht überschritten werden. Außerdem kann im Landesgesetz eine andere Zahlungsweise bestimmt und festgelegt werden, dass die Sonderzuwendung ruhegehaltfähig ist und an den regelmäßigen Anpassungen nach § 14 teilnimmt."

3. Dem § 68a wird folgender Satz angefügt:

"Durch Landesgesetz kann von der Höhe des bundesgesetzlich geregelten Urlaubsgeldes nach unten abgewichen werden."

Artikel 2

Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes

Das Beamtenversorgungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. März 1999 (BGBl. I S. 322, 847, 2033), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. In § 50 Abs. 4 wird der Halbsatz „, soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist“ eingefügt.

2. § 53 Abs. 3 und 4 wird jeweils folgender Satz angefügt:

"Durch Landesrecht können abweichende Regelungen getroffen werden."

3. Dem § 54 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Durch Landesgesetz kann die Anwendung der Absätze 1 bis 5 im Zusammenhang mit der Gewährung einer Sonderzuwendung oder vergleichbaren Leistung geregelt werden.“

4. In § 55 wird nach Absatz 2 folgender Absatz 2a eingefügt:

„(2a) Die Höchstgrenze nach Absatz 2 ist für den Monat Dezember nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung zu erhöhen, soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist.

5. § 69 Abs. 1 Nr. 2 wird folgender Satz 7 angefügt:
„§ 69e Abs. 1 Satz 2 gilt sinngemäß.“
6. § 69a wird wie folgt geändert:
 - a) In Nummer 1 wird die Angabe „§§ 49, 50 Abs. 1, §§ 50a“ durch die Angabe „§§ 49 bis 50a“ ersetzt.
 - b) In Nummer 1 und Nummer 2 wird jeweils folgender Satz angefügt:
„§ 69e Abs. 1 Satz 2 gilt sinngemäß.“
7. Nach § 69c Abs. 4 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:
„§ 69e Abs. 1 Satz 2 gilt sinngemäß.“
8. In § 69d Abs. 2 werden nach dem Wort „Fassung“ die Wörter „mit Ausnahme von Abs. 1 Satz 2“ eingefügt.
9. § 69e Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) In Satz 1 Halbsatz 2 wird vor der Angabe „50a“ die Angabe „50, “ eingefügt.
 - b) Folgender Satz 2 wird angefügt:
„§ 53 Abs. 3 und 4, § 54 Abs. 6 und § 55 Abs. 2a in der ab
[einsetzen Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes] geltenden Fassung sind anzuwenden.“

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung

§ 1 des Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung in der

Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3642), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden das Wort "erhalten" gestrichen und nach den Wörtern "nach diesem Gesetz" das Wort "erhalten" eingefügt sowie die Wörter "vorbehaltlich abweichender landesgesetzlicher Regelung auf Grund von Absatz 2" angefügt.
- b) Folgender Absatz 2a wird neu eingefügt:

"(2a) Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, dass von dem nach § 13 Abs. 1 festgelegten Bemessungsfaktor abgewichen wird. Bei Abweichung nach oben darf die Obergrenze von 100 vom Hundert des jeweils geltenden Grundbetrages nicht überschritten werden. Im Landesgesetz kann außerdem eine von § 11 abweichende Zahlungsweise festgelegt und bestimmt werden, dass die Sonderzuwendung ruhegehaltfähig ist und an den regelmäßigen Anpassungen nach § 14 des Bundesbesoldungsgesetzes teilnimmt."

Artikel 4

Änderung des Urlaubsgeldgesetzes

§ 1 des Urlaubsgeldgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl. I S. 1780), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 werden das Wort "erhalten" gestrichen und nach den Wörtern "nach diesem Gesetz" das Wort "erhalten" eingefügt sowie die Wörter "vorbehaltlich abweichender landesgesetzlicher Regelung auf Grund von Absatz 2" angefügt.
- b) Folgender Absatz 2a wird neu eingefügt:

"(2a) Durch Landesgesetz kann von der Höhe des Urlaubsgeldes nach § 4 Abs. 1 nach unten abgewichen werden."

Artikel 5

Änderung der Zweiten Besoldungs-Übergangsverordnung

§ 3 der Zweiten Verordnung über besoldungsrechtliche Übergangsregelungen nach Herstellung der Einheit Deutschlands (Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung - 2. BesÜV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. November 1997 (BGBl. I S 2764), die zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 3 wird folgender Halbsatz eingefügt: „, soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist“
- b) In Absatz 5 wird folgender Halbsatz eingefügt: „, soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist“

Artikel 6

Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang

Die auf Artikel 5 beruhenden Teile der dort geänderten Rechtsverordnung können aufgrund der Ermächtigung des § 73 Bundesbesoldungsgesetz durch Rechtsverordnung geändert werden.

Artikel 7

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Die besoldungs- und finanzpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder bei ihrem beamteten Personal werden den unterschiedlichen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen der einzelnen Länder nicht gerecht, und zwar weder im Hinblick auf eine schwierige, teils extrem belastete Situation ihrer Landeshaushalte noch im Hinblick auf regionale, soziale und leistungsbezogene Handlungsmöglichkeiten bzw. Erfordernisse. Deshalb sind im Tarfbereich wie im Bereich der Beamtenbesoldung schrittweise geeignete Flexibilisierungen und Regionalisierungen erforderlich.

II. Lösung

Das Bundesbesoldungsrecht soll in einem weiteren Schritt so geöffnet werden, dass die Länder die Höhe der Sonderzuwendung bis zu einer bundesgesetzlich festgelegten Obergrenze eigenverantwortlich und abweichend vom Bundesrecht festlegen können. Sie sollen dabei auch die Zahlungsweise und den Rechtscharakter dieser Leistung eigenverantwortlich bestimmen können. Beim Urlaubsgeld beschränkt sich der landesrechtliche Gestaltungsspielraum auf die Höhe der Leistung.

Ein breiterer Handlungsspielraum ermöglicht auch die Berücksichtigung von regionalen, sozialen und leistungsbezogenen Gesichtspunkten durch die Länder. Der Verfassungsgrundsatz (Art. 33 Abs. 5 GG) der amtsangemessenen Alimentation (einschließlich des sog. Abstandsgebotes zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen), der nicht die einzelnen derzeitigen Besoldungsbestandteile als solche gewährleistet, sondern nach dem Nettoeinkommen insgesamt zu beurteilen ist (BVerfGE 99, 300 [315]), bleibt unberührt.

III. Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

1. Besoldung und Versorgung der Beamten sind seit der 1971 erfolgten Einfügung des Art. 74 a GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Der schon zuvor eingeleitete Prozess der Vereinheitlichung der Besoldung ist 1975 durch das Zweite

Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern und mit Wirkung ab 1977 durch das Beamtenversorgungsgesetz abgeschlossen worden. Seitdem regelt das Bundesrecht die Besoldung grundsätzlich abschließend, soweit den Ländern nicht ausdrücklich Befugnisse eingeräumt werden (§ 1 Abs. 4 BBesG). Seit Mitte der 90er Jahre hat der Bundesgesetzgeber seine Gesetzgebungsbefugnis allerdings an verschiedenen Stellen zurückgenommen, z.B. durch die Möglichkeit zur Gewährung von Leistungsprämien und -zulagen nach Maßgabe der jeweiligen Haushalte. Beim Beamtenversorgungsrecht hat der Bund bislang darauf verzichtet, den Ländern durch Öffnungsklauseln eigene Spielräume einzuräumen. Gleichwohl liegt es in der erklärten Absicht der Bundesregierung, auch das Besoldungsrecht zu deregulieren (was auch Rückwirkung auf die Versorgung hätte). Auch von Länderseite werden Öffnungen bis hin zu Kompetenzverlagerungen zunehmend diskutiert bzw. gefordert; das schließt die Überprüfung bisheriger Zustimmungsrechte des Bundesrates als Folge ein.

Unbeschadet der im Rahmen des Projekts der Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung zu führenden grundsätzlichen Debatte, ob und inwieweit Besoldung und Versorgung dereguliert werden können und sollen (der MPK-Auftrag vom 24./26.10.2001 für die Reform der innerstaatlichen Kompetenzordnung umfasst auch die Prüfung des Besoldungs- und Versorgungsrechts), ist jedenfalls für die mit diesem Gesetzentwurf angestrebte (begrenzte) Flexibilisierung festzustellen, dass dadurch weder eine bundesstaatlich unakzeptable Rechtszersplitterung noch eine bundesstaatlich unakzeptable Konkurrenzsituation zwischen Ländern und mit dem Bund hinsichtlich der Besoldung und Versorgung entstehen würde.

2. Das dem Gebrauchmachen von der Kompetenz des Art. 74 a GG durch das einheitliche Bundesbesoldungs- und Beamtenversorgungsrecht im gesamtstaatlichen Interesse zugrundeliegende Erfordernis der Wahrung der Rechtseinheit (Art. 72 Abs. 2 GG) wird durch die Einfügung der vorgesehenen Öffnungsklauseln im Kern nicht angetastet: Zum einen erfordert die Wahrung der Rechtseinheit jedenfalls keine vollständige Einheitlichkeit der Besoldung. Gemäß Urteil des BVerfG vom 24. Oktober 2002 (- 2 BvF 1/01 - Leitsatz 2 b.bb)) erfüllt "eine Gesetzesvielfalt auf

Länderebene die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erst dann, wenn sie eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann". Dies ist hier nicht der Fall: So sollen die den Ländern eingeräumten Regelungsmöglichkeiten der unterschiedlichen finanziellen Leistungskraft in begrenzter, dem Alimentationsprinzip (Art. 33 Abs. 5 GG) entsprechender Weise Rechnung tragen. Zum anderen ist die Schaffung der Öffnungsklauseln auch im gesamtstaatlichen Interesse zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich (Art. 72 Abs. 2 GG). Denn die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse erfordert u.a. auch, dass die Länder die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderliche Leistungs- und Handlungsfähigkeit haben. Die Länder können die Erfüllung ihrer Kernaufgaben, insbesondere Bildung, öffentliche Sicherheit und sozialen Ausgleich, nur gewährleisten, wenn die Personalausgaben auf ein angemessenes Verhältnis zu den notwendigen Landesaufgaben bzw. -ausgaben begrenzt bleiben, reduziert oder differenziert werden können.

IV. Kosten und Preise

a) Kosten für die öffentlichen Haushalte:

Es können kurzfristig Entlastungsmöglichkeiten für die Personalhaushalte der Länder geschaffen werden. Längerfristig wird Spielraum für flexiblere Lösungen zur Berücksichtigung von regionalen Verhältnissen geschaffen.

b) Sonstige Kosten: Keine

c) Preise:

Unmittelbare Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten; diese könnten durch spätere Umsetzung durch Landesrecht entstehen. Nachfrage- bzw. Kaufkraftauswirkungen durch begrenzte Kürzungen der Beamtenbesoldung sind derzeit nicht zu quantifizieren; dem stünden jedenfalls die wirtschaftlich positiven Effekte stärker konsolidierter Landeshaushalte, ggf. dadurch längerfristig wiedergewonnener Investitionsspielräume usw. gegenüber.

B. Besonderer Teil

Artikel 1 (Bundesbesoldungsgesetz)

Zu § 59

Systematische Klarstellung für die Anwärterbezüge im Hinblick auf die neu gefassten §§ 67, 68a Bundesbesoldungsgesetz.

Zu § 67

Die Länder können die Höhe der Sonderzuwendung abweichend vom bundesrechtlich geltenden Bemessungsfaktor eigenverantwortlich festsetzen. Damit werden einerseits die Kompetenzen der Länder gestärkt. Andererseits wird durch die bundesgesetzliche Obergrenze von 100 vom Hundert des Grundbetrages gewährleistet, dass die Länderregelungen untereinander und auch gegenüber dem Bund nach oben hin nicht zu stark voneinander abweichen können.

Auf dieser Grundlage soll es den Ländern auch gestattet sein, die innere Ausgestaltung der Sonderzuwendung abweichend vom Bund zu regeln. Der im Bundesrecht geregelte Anspruch dem Grunde nach bleibt davon unberührt. Auf diese Weise ist auch innerhalb des Bundesrechts eine möglichst weitgehende Regelungsfreiheit der Länder gegeben. Einzelheiten bleiben den Landesgesetzen vorbehalten.

Zu § 68a

Den Ländern soll bei der Höhe des Urlaubsgeldes mehr Flexibilität eingeräumt werden.

Artikel 2 (Beamtenversorgungsgesetz)

Zu § 50

Einfügung einer Regelungskompetenz der Länder für die Sonderzuwendung von Versorgungsempfängern entsprechend der Kompetenzübertragung im Besoldungsrecht.

Zu § 53 ff.

Folgeänderungen für den Versorgungsbereich aus der Übertragung der Regelungskompetenz bei der Sonderzuwendung und die Länder.

Artikel 3 (Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung)

Systematische Klarstellung im Hinblick auf den neu gefassten § 67 Bundesbesoldungsgesetz.

Artikel 4 (Urlaubsgeldgesetz)

Systematische Klarstellung im Hinblick auf den neu gefassten § 68a Bundesbesoldungsgesetz.

Artikel 5 (Zweite Besoldungs-Übergangsverordnung)

Systematische Klarstellung im Hinblick auf die neu gefassten §§ 67, 68a Bundesbesoldungsgesetz.

Artikel 6 (Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang)

Die Vorschrift regelt die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang bei der 2. BesÜV.

Artikel 7 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.