

Antrag

der Länder Berlin, Brandenburg, Saarland

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

- Antrag des Landes Berlin -

TOP 8 der 785. Sitzung des Bundesrates am 14. Februar 2003

Der Bundesrat möge beschließen, den Gesetzentwurf gem. Art. 76 GG in der nachstehenden Fassung beim Deutschen Bundestag einzubringen:

A. Problem und Ziel

Stärkung der Länderkompetenzen im Bereich der Beamtenbesoldung.

B. Lösung

Teilweise Öffnung des Bundesrechts für das Landesrecht.

C. Alternativen

Angesichts 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

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugaufwand

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

2. Vollzugaufwand

Kein höherer Aufwand gegenüber dem gegenwärtigen Aufwand.

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.

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), das zuletzt durch ... geändert worden ist, 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 gewährt, soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist“.

2. In § 67 werden nach den Wörtern „bundesgesetzlicher Regelung“ die Wörter „,soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist.“ eingefügt.
3. In § 68a werden nach den Wörtern „bundesgesetzlicher Regelung“ die Wörter „,soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist.“ eingefügt.

Artikel 2

Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes

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

1. In § 50 Abs. 4 werden nach den Wörtern „bundesgesetzlicher Regelung“ die Wörter „,soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist.“ eingefügt.

2. § 53 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 3 Satz 1 werden nach dem Wort „Urlaubsgeldgesetzes“ die Wörter „oder entsprechendem Landesrecht“ eingefügt.

b) In Absatz 4 Satz 1 werden nach dem Wort „Sonderzuwendung“ die Wörter „oder entsprechenden Landesrechts“ eingefügt.

Artikel 3

Änderung des Gesetzes über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung

In § 1 Abs. 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, werden nach den Wörtern „Eine jährliche Sonderzuwendung erhalten nach diesem Gesetz“ die Wörter „,soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist,“ eingefügt.

Artikel 4

Änderung des Urlaubsgeldgesetzes

In § 1 Abs. 1 des Urlaubsgeldgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Mai 2002 (BGBl. I S. 1780), das zuletzt durch ... geändert worden ist, werden nach den Wörtern „erhalten nach diesem Gesetz“ die Wörter „,soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist,“. eingefügt.

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 Satz 1 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgender Halbsatz angefügt: „soweit durch Landesgesetz nichts anderes bestimmt ist.“.
- b) In Absatz 5 wird der Punkt durch ein Komma ersetzt und folgender Halbsatz angefügt: „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 ... 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 Tarifbereich 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 Gewährung einer Sonderzuwendung und eines Urlaubsgeldes in der Kompetenz der Länder liegt.

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 Neuordnung 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 werden kurzfristig Entlastungsmöglichkeiten für die Personalhaushalte der Länder geschaffen. 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

§ 67 (i.V.m. dem Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung) gilt künftig für die Länder nur, soweit nicht eine abweichende landesgesetzliche Regelung besteht. Durch Landesgesetz kann - unter Beachtung der Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG (amts- und familienangemessene Alimentation, Abstandgebot) - künftig so z.B. von einer Sonderzuwendung ganz oder teilweise abgesehen, eine soziale, regionale oder leistungsdifferenzierte (nach unten wie nach oben) abweichende Gestaltung oder z.B. Deckelungen o.ä. vorgesehen werden.

Für Länder, die den Regelungsspielraum nicht wahrnehmen und das Bundesbesoldungsrecht beibehalten wollen, führt die Neuregelung zu keinem Handlungsbedarf.

Zu § 68a

Die Ausführungen zu § 67 gelten entsprechend für die Gewährung eines Urlaubsgeldes.

Artikel 2 (Beamtenversorgungsgesetz)

Zu § 50

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

Zu § 53

Als Folge des dem Landesgesetzgeber eröffneten Regelungsspielraums bei der Gewährung von Urlaubsgeld und der jährlichen Sonderzuwendung sind die in § 53 Abs. 3 und 4 BeamtVG normierten Höchstgrenzenregelungen anzupassen. Dabei wird an dem der Regelung immanenten Grundsatz festgehalten, dass sich die Höchstgrenze nach der Bemessung der Versorgung zugrunde liegenden Besoldung richtet.

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.