

05.11.02

Gesetzesantrag
des Landes Berlin

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften**A. Zielsetzung**

Die Situation der Landeshaushalte zwingt zu nachhaltigen Konsolidierungsmaßnahmen. In diese Maßnahmen soll bei den Personalkosten neben dem Tarifbereich (insbesondere Flexibilisierung, Regionalisierung) künftig auch die Beamtenbesoldung in bestimmtem Umfang durch die Länder einbezogen werden können (Besoldungsanpassungen sowie die Gewährung des Urlaubsgeldes und der Sonderzuwendung).

B. Lösung

Begrenzte Öffnung des Bundesrechts (Bundesbesoldungsgesetz und Beamtenversorgungsgesetz, Urlaubsgeldgesetz und Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung) für entsprechende landesgesetzliche Maßnahmen.

C. Alternativen

Angesichts des finanzpolitischen 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 bisher noch keine konkreten Aussagen hinsichtlich einer Kompetenzverlagerung zu (geplant sind Abschluss der Verhandlungen bis Ende 2003 und Abschluss der gesetzlichen Umsetzung der Reform bis Ende 2004).

D. Finanzielle Auswirkungen

Kurzfristige Entlastungsmöglichkeiten für die Personalhaushalte der Länder und ihrer Kommunen.

05.11.02

Gesetzesantrag
des Landes Berlin

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

Der Regierende Bürgermeister von Berlin

Berlin, den 5. November 2002

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat von Berlin hat beschlossen, den in der Anlage beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung
dienstrechtlicher Vorschriften

dem Bundesrat mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte Sie, den Antrag gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 8. November 2002 aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen


Klaus Wowereit

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

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

Artikel 1

Bundesbesoldungsgesetz

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. § 14 wird wie folgt geändert:

- a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1 und wie folgt ergänzt:
Hinter dem Wort 'Bundesgesetz' werden die Worte eingefügt:
"vorbehaltlich abweichender Landesregelung aufgrund von Absatz 2".
- b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 angefügt:
"(2) Durch Landesgesetz kann bestimmt werden, dass ganz oder teilweise von Besoldungsanpassungen abgesehen wird oder Besoldungsanpassungen ganz oder teilweise zu anderen Zeitpunkten in Kraft gesetzt werden. Durch Maßnahmen nach Satz 1 dürfen 90 vom Hundert der Grundgehaltssätze der Anlage IV nicht unterschritten werden. Das für das Besoldungsrecht zuständige Ministerium gibt die jeweils landesrechtlichen Beträge bekannt; diese treten an die Stelle der in bundesbesoldungsrechtlichen Vorschriften genannten Beträge."

2. § 20 wird wie folgt geändert:

In Absatz 3 Satz 3 werden nach dem Wort 'gelten' die Worte eingefügt:
"vorbehaltlich abweichender Landesregelung aufgrund von § 14 Abs. 2".

3. § 68a wird wie folgt geändert:

Der Punkt wird durch ein Komma ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:
„soweit nicht durch Landesgesetz davon abgesehen wird.“

Artikel 2

Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung

Das Gesetz 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:

§ 13 wird wie folgt geändert:

- a) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

"(2) Durch Landesgesetz kann ein von Absatz 1 abweichender Bemessungsfaktor festgesetzt werden."

- b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.

Artikel 3

Urlaubsgeldgesetz

Das Urlaubsgeldgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (BGBl. I S. 3648), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 1 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 1 Satz 1 werden hinter dem Wort 'erhalten' die Worte eingefügt: "vorbehaltlich abweichender Landesregelung aufgrund von Absatz 3".

- b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

"(3) Durch Landesgesetz kann von der Gewährung eines Urlaubsgeldes abgesehen werden."

Artikel 4

Beamtenversorgungsgesetz

§ 70 des Beamtenversorgungsgesetzes 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:

- a) In Absatz 1 werden nach dem Wort 'Bundesgesetz' die Worte: "vorbehaltlich abweichender Landesregelung nach Absatz 3" eingefügt.

- b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

"(3) § 14 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz findet entsprechende Anwendung. Dies gilt nicht in den Fällen des § 14 Abs. 4 Sätze 2 und 3."

Artikel 5

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt ... in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage

Die durchweg schwierige, teils extrem belastete Situation der Landeshaushalte erfordert, dass die Länder der jeweiligen Situation angemessene Konsolidierungsspielräume auch bei ihren Personalkosten erhalten, und zwar sowohl im Tarifbereich (insbesondere Flexibilisierung, Regionalisierung) als auch im Bereich der Beamtenbesoldung. Die finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten der Länder bei ihrem beamteten Personal sind auf wenige Bereiche beschränkt (z.B. Festlegung der Arbeitszeit, Beihilferecht). Dies reicht nicht aus, um die Personalkosten im erforderlichen Umfang zu dämpfen und zu verringern. Derzeit mögliche Maßnahmen wie etwa ein Einstellungs- und Beförderungsstopp in Verbindung mit einer Erhöhung der Arbeitszeit führen zudem zu nachteiligen Wirkungen ('Vergreisung', Nachwuchslücke, Demotivation).

II. Lösung

Das Bundesrecht soll für landesgesetzliche Maßnahmen wie folgt geöffnet werden:

- vollständiges oder teilweises Absehen oder zeitlich unterschiedliches Inkraftsetzen von Besoldungsanpassungen
- Reduzierung der jährlichen Sonderzuwendung
- Absehen von der Gewährung des Urlaubsgeldes

Ein derartiger Handlungsspielraum ermöglicht die Berücksichtigung von sozialen 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 ist 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 (der MPK-Auftrag vom 24./26.10.2001 für die Reform der innerstaatlichen Kompetenzordnung umfasst auch die Prüfung des Besoldungs- und Versorgungsrechts).

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, 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 oder reduziert werden können. Dazu ist auch die Möglichkeit erforderlich, über die bisherigen sehr beschränkten Gestaltungsmöglichkeiten hinaus zur Konsolidierung der Landeshaushalte die Personalkosten verstärkt beeinflussen zu können. Diese Möglichkeit muss für alle und nicht nur einzelne Länder bestehen.

IV. Kosten und Preise

- a) Kosten für die öffentlichen Haushalte:

Es werden Entlastungsmöglichkeiten für die Personalhaushalte der Länder geschaffen.

- b) Sonstige Kosten: Keine

- c) Preise:

Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten. Nachfrage- bzw. Kaufkraftauswirkungen durch begrenzte Kürzungen der Beamtenbesoldung sind 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 § 14

Buchstabe a - Absatz 1

Systematische Klarstellung im Hinblick auf den neuen Absatz 2, im Übrigen redaktionelle Anpassung.

Buchstabe b - Absatz 2

Mit Anfügung eines neuen zweiten Absatzes soll den Ländern die Möglichkeit eröffnet werden, von Besoldungsanpassungen ganz oder teilweise abzusehen oder Besoldungsanpassungen ganz oder teilweise zu anderen (späteren) Zeitpunkten in Kraft zu setzen. Die Regelung ermöglicht somit einen flexiblen, aber auf den Umfang bundesrechtlicher Besoldungsanpassungen begrenzten betraglichen sowie zeitlichen Gestaltungsspielraum. Ein (längeres) Aussetzen von Besoldungserhöhungen darf nicht zu einem Besoldungsniveau führen, das der durch Art. 33 Abs. 5 GG gewährleisteten amtsangemessenen Alimentation nicht mehr entspreche; deshalb ist die Festlegung einer Untergrenze von 90 vom Hundert des Bundesbesoldungsniveaus geboten.

Zu § 20

Systematische Klarstellung: Landesrechtliche Maßnahmen aufgrund des neuen § 14 Abs. 2 haben abweichende landesbesoldungsrechtliche Grundgehaltstabellen zur Folge. In diesen Fällen können die Grundgehaltssätze der Bundesbesoldungsordnungen (Anlage IV des Bundesbesoldungsgesetzes) nicht mehr unmittelbar für die Länder gelten.

Zu § 68a

Im Hinblick auf die Zielrichtung des Gesetzes, den Ländern die Gewährung eines Urlaubsgeldes freizustellen, bedarf es einer landesgesetzlichen Regelungskompetenz.

Artikel 2 (Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung)

Buchstabe a

Durch die Einfügung eines neuen Absatzes 2 werden die Länder ermächtigt, einen vom Bund abweichenden Bemessungsfaktor festzusetzen. Der Landes-

gesetzgeber kann dabei auch differenzierte Regelungen, z.B. Staffelung nach Laufbahn- und Besoldungsgruppen sowie Sonderregelungen für Versorgungsempfänger vorsehen.

Buchstabe b

Redaktionelle Anpassung

Artikel 3 (Urlaubsgeldgesetz)

Die Länder werden ermächtigt, durch Landesrecht von der Gewährung eines Urlaubsgeldes abzusehen. Angesichts der angespannten wirtschaftlichen Lage wie auch der schwierigen, teils extrem belasteten Haushaltsslage der Länder kann die Gewährung eines Urlaubsgeldes nicht mehr geboten sein.

Artikel 4 (Beamtenversorgungsgesetz)

Zu § 70

Buchstabe a - Absatz 1

Systematische Klarstellung im Hinblick auf den neuen Absatz 3.

Buchstabe b - Absatz 3

Auf die Begründung zu Artikel 1 - § 14 BBesG - Buchstabe b wird verwiesen. Das Absehen von Besoldungsanpassungen darf jedoch nicht dazu führen, dass die amtsunabhängige Mindestversorgung dadurch unterschritten wird. Mit der Regelung wird sichergestellt, dass der verfassungsrechtlich geschützte Mindestversorgungsbetrag für alle Versorgungsempfänger gleich hoch ist.

Artikel 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.