Bundesrat **Drucksache 375/03 (Beschluss)**

20.06.03

Stellungnahme
des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 - BBVAnpG 2003/2004)

Der Bundesrat hat in seiner 789. Sitzung am 20. Juni 2003 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b, Nr. 5 (§ 14 Abs. 2 und 5, §§ 84, 85 BBesG 2003)

   Artikel 2 Nr. 2 (§ 85 BBesG 2004)

   Artikel 4 Nr. 2 (§§ 71, 72 BeamtVG)

   Artikel 5 Nr. 3 (§ 72 BeamtVG 2004)

   Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren sicherzustellen, dass die Ämter der den Spitzenbeamten des Bundes vergleichbaren Beamten in den Ländern (Staatssekretäre und Ministerialdirektoren) in die für die Jahre 2003 und 2004 vorgesehene Nichtanpassung einbezogen werden.

2. Zu Artikel 8a – neu –(Länderöffnungsklausel)

   Artikel 15 Abs. 2 (Inkrafttreten)

   a) Nach Artikel 8 ist folgender Artikel 8a einzufügen:

      „Artikel 8a

      Länderöffnungsklausel

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 1320, 53003 Bonn
Telefon: 0228/3820840, Telefax: 0228/3820844
ISSN 0720-2946

Durch Landesrecht können abweichend von Artikel 1 und 4 die Zeitpunkte für die linearen Bezügeanpassungen um bis zu drei Monate später festgesetzt werden. Die Abweichung kann sich auf die in Artikel 1 und 4 genannten Besoldungsgruppen insgesamt oder auf Teile davon beziehen. Soweit ein Land hiervon Gebrauch macht, werden die in Artikel 8 genannten Befristungen und der in Artikel 15 Abs. 6 genannte Außerkrafttretenszeitpunkt entsprechend hinausgeschoben."

b) In Artikel 15 Abs. 2 ist nach der Zahl "7" die Zahl ", 8a" einzufügen.

Begründung:

Allgemeines

Mit der im Gesetzentwurf der Bundesregierung gegenüber dem Tarifergebnis vorgesehenen Verschiebung der linearen Bezügeanpassungen für die Jahre 2003 und 2004 um jeweils drei Monate wird den unterschiedlichen finanziellen Verhältnissen in den meisten Ländern nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Länder benötigen zumindest für das Jahr 2003 einen Gestaltungsspielraum, der ihre individuelle Haushaltslage stärker berücksichtigt. Mit dem Änderungsvorschlag soll dies in der Weise geschehen, dass die Länder für ihren Bereich die im Gesetzentwurf für das Jahr 2003 vorgesehene lineare Erhöhung um bis zu drei weitere Monate hinausschieben können.

Zu Buchstabe a

Durch den neuen Artikel 11a Satz 1 wird den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, die lineare Anpassung für 2003 von 2,4 % um bis zu drei Monate später vorzunehmen. Satz 2 stellt klar, dass die Verschiebung im Zeitfenster nicht unbedingt alle Besoldungsempfänger gleichzeitig treffen muss, sondern unter sozialen Gesichtspunkten abgestaffelt werden kann. So wäre es zum Beispiel auch möglich, unter nur partieller Ausnutzung der Regelungsbefugnis allein die Besoldungsempfänger der Bundes- oder Landesbesoldungsordnungen B, der Besoldungsempfänger in den Besoldungsgruppen ab R 3, in C 4 und W 3 mit einer weiteren Verschiebung zu belasten. Satz 3 stellt sicher, dass bei Inanspruchnahme des Zeitfensters die Geltungsdauer der bisherigen Regelung über den Erhöhungsbetrag für dritte und weitere Kinder entsprechend hinausgeschoben wird.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung aus der Einfügung eines Artikels 8a.

3. Zu Artikel 8 a – neu – (Länderöffnungsklausel)

Bei der Einführung einer Länderöffnungsklausel ist sicherzustellen, dass Bund und Länder noch im Jahr 2003 die Möglichkeit erhalten, davon Gebrauch zu machen.

Begründung:

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 (Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2003/2004 – BBVAnpG 2003/2004) werden unmittelbar durch Bundesgesetz Ansprüche begründet. Vorher können auch Bund und Länder keine Rechtsetzungsverfahren durchführen. Sie müssten also rückwirkend Ansprüche mindern. Dies ist aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Soll die Öffnungsklausel im Jahre 2003 bereits zum Tragen kommen, muss mindestens ein Zeitraum für ihre Inanspruchnahme vorgesehen werden.

4. Zu Artikel 14a - neu - und Artikel 15 Abs. 2 (Rückforderungsvorbehalt, Inkrafttreten)

a) Nach Artikel 14 ist folgender Artikel 14a einzufügen:

"Artikel 14a

Rückforderungsvorbehalt

Die Beträge, um die sich die Dienstbezüge nach Artikel 1 Nr. 2 und 5 (§ 84 Bundesbesoldungsgesetz) erhöhen, werden in den ersten drei auf die Anpassung folgenden Monaten unter dem Vorbehalt der Rückforderung gezahlt. Entsprechendes gilt für die Beträge, um die sich die Versorgungsbezüge nach Artikel 4 Nr. 2 erhöhen. Die Vorbehalte nach den Sätzen 1 und 2 entfallen, soweit die Anpassungen nach den Artikeln 1 und 4 nicht durch ein Landesgesetz nach Artikel 8 a, das vor dem 1. Januar 2004 verkündet wird, hinausgeschoben werden."

b) In Artikel 15 Abs. 2 ist nach der Angabe "8a" die Angabe "14a" einzufügen.

Begründung

Zu Buchstabe a):

Mit Verkündung des BBVAnpG 2003/2004 werden alle Beamten, Richter, Soldaten und Versorgungsempfänger beim Bund und in den Ländern unmittelbar einen gesetzlichen Rechtsanspruch auf Zahlung der höheren Besoldung oder Versorgung rückwirkend ab 1. April 2003 oder ab 1. Juli 2003 haben. Eine Rechtsgrundlage, die Erhöhungsbeträge vorerst nicht zu auszahlen, enthält der Gesetzentwurf nicht.

Um einer Verpflichtung zur Zahlung der erhöhten Bezüge zu entgehen, müsste deshalb ein Land, das von der Öffnungsklausel Gebrauch machen will, zeitgleich mit der Verkündung des Bundesgesetzes ein „Verschiebungsgesetz“ verkünden und in Kraft setzen.

Dies ist schon aus formalen, aber auch aus verfahrenstechnischen Gründen nicht möglich, zumal wenn das Anpassungsgesetz – wie nun beabsichtigt – noch vor den Sommerferien verabschiedet werden soll. Zum einen bedarf es zunächst der bundesgesetzlichen Ermächtigung, bevor der Landesgesetzgeber beschließen kann. Zum anderen wird in diesem kurzen Zeitrahmen ein entsprechendes Gesetz nicht mehr verabschiedet werden können.

§ 12 Abs. 1 BBesG schließt eine spätere Rückforderung der höheren Bezüge gesetzlich aus, wenn ein Beamter, Richter oder Soldat durch eine gesetzliche Änderung seiner Bezüge mit rückwirkender Kraft schlechter gestellt wird. Ein aufgrund des Art. 8a (vgl. Ziffer 2) erst später erlassenes Landesgesetz hätte deshalb, auch bei einem rückwirkenden Inkrafttreten, nicht die Wirkung, dass die danach zu viel gezahlten Bezügeanteile zurückgefordert werden könnten.

Deshalb ist das BBVAnpG 2003/2004 um eine Vorschrift zu ergänzen, die ausdrücklich bestimmt, dass die erhöhten Zahlungen unter dem (gesetzlichen) Vorbehalt der Rückforderung für den Fall stehen, dass ein Land von der Öffnungsklausel Gebrauch macht und die Zeitpunkte der linearen Bezügeanpassung im Jahr 2003 verschiebt. Ein solcher Vorbehalt ist wegen des Unterhaltscharakters der Bezüge jedoch nur für einen kurzen Zeitraum zumutbar; er ist deshalb zu befristen. Ein Land, das bis Ende 2003 die Option nicht ausgeübt hat, könnte zu viel gezahlte Bezügeanteile nach diesem Tag nicht mehr zurückfordern.

Zu Buchstabe b):

Folgeänderung.

5. Zu Artikel 9 (Altersteilzeitzuschlagsverordnung)

Artikel 9 ist zu streichen.

Als Folge ist

in Artikel 14 die Angabe " 9 bis 12" durch die Angabe "10 bis 12" zu ersetzen.

Begründung:

Entgegen der Begründung des Gesetzentwurfs, wonach die beabsichtigte Änderung in § 1 der Altersteilzeitzuschlagsverordnung mit der Ergänzung um die Wörter „soweit die Teilzeitarbeit mindestens mit der Hälfte der bisherigen Arbeitszeit, die für die Bemessung der ermäßigten Arbeitszeit während der Altersteilzeit zugrunde gelegt worden ist, durchgeführt wird“ nur der Klarstellung diene, handelt es sich um die Schaffung einer neuen Rechtslage.

Die vorgesehene Änderung der Altersteilzeitzuschlagsverordnung wird von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 6 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz nicht gedeckt. Die Bundesregierung wird in § 6 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz ermächtigt, durch Rechtsverordnung bei Altersteilzeit nach § 72b Bundesbeamtengesetz oder nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften die Gewährung eines Zuschlags zur Besoldung zu regeln. Danach ist die Gewährung des Zuschlags auch bei vom Bundesrecht abweichenden Regelungen ausdrücklich zugelassen. Dies folgt auch aus der Begründung zu § 1 der Altersteilzeitzuschlagsverordnung (BR-Drs. 730/98), wonach die Länder einen weiten Spielraum für die Ausgestaltung von Altersteilzeitregelungen haben.

Auch gibt es keine rahmenrechtlichen Bestimmungen, die die Länder in der statusrechtlichen Ausgestaltung der Altersteilzeit begrenzen. § 44a Beamtenrechtsrahmengesetz enthält keine Vorgabe, die eine unterhälftige Altersteilzeit ausschließt. Im Übrigen überschreitet die unterhälftige Altersteilzeit nicht zwangsläufig die Grenze zur Verfassungswidrigkeit.

Die der Bundesregierung eingeräumte Verordnungsermächtigung zur Regelung des Zuschlages muss den dem Landesgesetzgeber in § 6 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz eingeräumten gesetzgeberischen Spielraum berücksichtigen und kann ihn nicht – gewissermaßen durch die Hintertür – im Wege einer untergesetzlichen Regelung nachträglich einengen. Anderenfalls liefe das Tatbestandsmerkmal „nach Maßgabe landesrechtlicher Vorschriften“ in § 6 Abs. 2 Bundesbesoldungsgesetz leer, da der Bundesgesetzgeber insoweit das Landesrecht im Wege der Verordnungsgebung unzulässigerweise gestalten würde.

Schließlich folgt aus der Begründung zu § 1 der Altersteilzeitzuschlagsverordnung (BR-Drs. 730/98) auch, dass die Länder „bei der Ausgestaltung ihrer Regelungen ihre besondere Personalstruktur und ihre Haushaltslage berücksichtigen“ können. Zur Senkung der Personalkosten vor dem Hintergrund einer äußerst angespannten Haushaltslage darf eine unterhälftige Altersteilzeit daher nicht ausgeschlossen werden.