


**Innenausschuss
ADrs 15(4)150**

Prof. Dr. iur. Matthias Pechstein

Lindenallee 40
D-14050 Berlin
Tel.: 030/301 94 17
Fax.: 030/33 77 28 58
Handy: 0177/308 08 18
Berlin, den 29.9.2004

Deutscher Bundestag
Innenausschuß
Frau Vorsitzende
Dr. Cornelia Sonntag-Wolgast, MdB
Platz der Republik 1
11011 BERLIN

" r > e r > a u s s c h u s s ' - g a n g m i t

ADrs.
Gesetz BMD


Stellungnahme zur Sitzung des Innenausschusses am 27. 9. 2004 (BT-Drs. 15/3444)

Sehr geehrte Frau Dr. Sonntag-Wolgast,

hiermit nehme ich entsprechend Ihrem in der Sitzung des Innenausschusses am 27.9.2004 geäußerten Wunsch nachträglich Stellung zur Rechtslage hinsichtlich der Zustimmungspflichtigkeit der geplanten Entfristungsregelung.

Zustimmungspflicht des Bundesrates bei Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG ?

1. Sachverhalt

§ 26a Abs. 5 BRRG sieht eine Befristung bis zum 31. Dezember 2004 für die Inanspruchnahme der Teildienstfähigkeitsregelung nach § 26a Abs. 1 BRRG vor. Diese Befristung soll durch den Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN vom 29.09.2004¹ aufgehoben werden, um die Teildienstfähigkeitsregelung in § 26a Abs. 1 BRRG dauerhaft beizubehalten. In diesem Zusammenhang ist die Frage zu beantworten, ob eine solche Aufhebung die Zustimmungspflicht des Bundesrates begründet.

¹BT-Drs. 15/3444; im Folgenden als "Gesetzentwurf" bezeichnet.

2. Rechtliche Voraussetzungen der Zustimmungspflicht des Bundesrates

Die Fälle der Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen sind im GG abschließend geregelt². Eine ungeschriebene Zustimmungsbedürftigkeit wird durch das BVerfG und weite Teile der Literatur abgelehnt, Zweifelsfragen sind jedoch durch die Auslegung der bestehenden Vorschriften zu klären.³

Vorliegend handelt es sich um einen Gesetzentwurf zur Änderung dreier Gesetze, des Bundessonderzahlungsgesetzes, des Beamtenrechtsrahmengesetzes (nur Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG) und des Bundesbeamtengesetzes⁴. Bei der Änderung von Bundesgesetzen richtet sich die Frage nach der Zustimmungspflichtigkeit zunächst danach, ob es sich bei dem Gesetz, welches geändert werden soll, um ein Zustimmungsgesetz handelt. Ist das der Fall, so löst nicht jede Änderung dieses Gesetzes die Zustimmungspflicht des Bundesrates aus. Eine Zustimmungspflicht wird nur dann begründet, wenn:

- das Änderungsgesetz eine Vorschrift ändert, welche die Zustimmungsbedürftigkeit des geänderten Gesetzes ausgelöst hat,
- das Änderungsgesetz selbst zustimmungsbedürftige Vorschriften enthält,
- oder wenn es dazu führt, dass die zustimmungsbedürftigen Vorschriften eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite erhalten⁵.

Keine Zustimmungspflicht besteht dagegen in den Fällen, in denen ein zustimmungsbedürftiges Gesetz aufgehoben wird⁶. Ist das zu ändernde Gesetz kein Zustimmungsgesetz gewesen (Einspruchsgesetz), so kann eine Zustimmungspflicht nur dadurch ausgelöst werden, dass das Änderungsgesetz (an sich) zustimmungspflichtige Vorschriften enthält.

Die Frage der Zustimmungspflicht bezieht sich im vorliegenden Fall ausschließlich auf die Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG, so dass die Änderungen der übrigen Gesetze bei der

² Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Auflage 2002, Art. 77, Rn. 4 mit weiteren Nachweisen.

³ Bryde, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, Band 3, 5. Aufl. 2003, Art. 77, Rn. 20 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG.

⁴ Daneben sieht der Gesetzentwurf die Kompetenz zur Bekanntgabe der Neufassung des Bundessonderzahlungsgesetzes vor.

⁵ Vgl. BVerfGE 37, 363 (382f); 48, 127 (180); dazu auch Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 6. Auflage 2002, Art. 77, Rn. 5.

⁶ BVerfGE 14, 208 (219 f.).

Frage der Zustimmungspflicht des Gesetzentwurfs außer Betracht bleiben kann; überdies löst die Änderung der anderen beiden Gesetze aufgrund der Beschränkung der Regelungswirkung auf die Bundesbeamten keine Zustimmungspflicht aus.

3. Zustimmungspflichtigkeit des ursprünglichen Gesetzes

Zunächst ist zu klären, ob das Gesetz mit welchem § 26a Abs. 5 BRRG eingeführt wurde, ein Zustimmungsgesetz darstellt. § 26a BRRG wurde durch Art. 1 Nr. 3 des Gesetzes zur Umsetzung des Versorgungsberichts (Versorgungsreformgesetz 1998 - VReformG) vom 29. Juni 1998 eingeführt⁷. Dieses Gesetz war ein Zustimmungsgesetz. Durch dieses Gesetz wurden zahlreiche Gesetze geändert, darunter auch das Beamtenrechtsrahmengesetz durch die Einführung des § 26a. Welche Vorschriften die Zustimmungspflicht im einzelnen begründet haben, soll an dieser Stelle nicht ermittelt werden. Ausreichend ist insoweit die Feststellung, dass es sich um ein Zustimmungsgesetz gehandelt hat.

4. Zustimmungsbedürftigkeit der Einführung des § 26a Abs. 5 BRRG

Im Folgenden ist lediglich auf die Einführung des § 26a Abs. 5 BRRG Bezug zu nehmen. Andere Vorschriften des Versorgungsreformgesetzes sind im Hinblick auf die Zustimmungsbedürftigkeit nicht zu berücksichtigen, da sie durch den Gesetzentwurf nicht berührt werden.

§ 26a Abs. 5 BRRG steht wegen der Befristung der Teildienstfähigkeitsregelung des § 26a Abs. 1 BRRG in einem engen Zusammenhang mit eben dieser Vorschrift und den Absätzen 2 bis 4, so dass für die Frage, ob eine Zustimmungspflicht diesbezüglich vorlag, der gesamte Paragraph als Einheit behandelt werden muss. § 26a Abs. 1 BRRG sieht vor, dass von einer Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit abgesehen werden soll, wenn der Beamte unter Beibehaltung seines Amtes seine Dienstpflichten noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit erfüllen kann (begrenzte Dienstfähigkeit). Die Absätze 2 bis 4 regeln damit zusammenhängende Fragen in Bezug auf die Arbeitszeit, eine eingeschränkte Verwendung und Nebentätigkeit.

Soweit diese Vorschrift die Zustimmungspflicht des Versorgungsreformgesetzes bei seiner Einführung begründet hat, ist auch deren Änderung nach dem oben Dargestellten zustimmungspflichtig.

⁷BGBI 1998 I 1666.

a) Zustimmungspflicht gemäß Art. 74a Abs. 1, 2 GG

Eine Zustimmungspflicht des Bundesrates im Hinblick auf § 26a BRRG könnte sich aus Art. 74a Abs. 1, 2 GG ergeben, wonach Bundesgesetze, welche die Besoldung und die Versorgung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes regeln und nicht nach Art. 73 Nr. 8 GG unter die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes fallen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Die Vorschrift des Art. 74a Abs. 1, 2 GG geht als Spezialregelung aus Art. 75 Abs. 1 Nr. 1 GG vor⁸.

Das BRRG und dessen Änderung fallen nicht unter die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes nach Art. 73 Nr. 8 GG. Maßgeblich ist somit allein, ob durch § 26a BRRG Fragen der Besoldung oder Versorgung geregelt werden.

(1) Besoldung

Unter den Begriff der Besoldung sind sämtliche in Erfüllung der Alimentationspflicht gewährten Leistungen zu verstehen, einschließlich der Sachbezüge⁹. Hiervon abzugrenzen ist das Statusrecht als allg. Dienstrecht der Beamten (z.B. Laufbahnrecht und Regelungen der Amtsbezeichnungen)¹⁰. § 26a BRRG enthält unmittelbar keine Regelungen über Geld- oder Sachleistungen für Beamte. Zwar hat die Frage der Arbeitszeit Einfluss auf die Frage der Besoldung, doch steht dies nur in einem mittelbaren Zusammenhang und ist - da es sich bei der Teildienstfähigkeit um eine Alternative zur Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit handelt - in erster Linie eine Frage des Laufbahnrechts als Unterfall des allgemeinen Dienstrechts. Dieses ist von Fragen der Besoldung zu unterscheiden. Folglich regelt § 26a BRRG keine Fragen der Besoldung im Sinne von Art. 74a Abs. 1, 2 GG.

(2) Versorgung

Unter den Begriff der Versorgung werden im wesentlichen die unter § 2 Abs. 1 und 2 BeamtVG aufgeführten Leistungen wie Ruhegehalt bzw. Unterhaltsbeitrag, Hinterbliebenenversorgung u.ä. gefaßt¹¹. Fragen der Versorgung werden von § 26a BRRG unmittelbar ebenfalls nicht geregelt. Ein mittelbarer Bezug besteht jedoch im Hinblick auf das

⁸ Umbach/Clemens, Grundgesetz - Mitarbeiterkommentar, Band II, 2002, Art. 75, Rn. 18.

⁹ BVerfGE 62, 354 (368 f.).

¹⁰ BVerfGE 38, 1 (10); vgl. dazu auch Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz - Kommentar, 1996, Art. 74a, Rn. 9.

¹¹ Kunig, in: von Münch/Kunig, Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2003, Band 3, Art. 74a, Rn. 10 mit weiteren Nachweisen.

zuletzt innegehabte Amt, welches für die Versorgung des Beamten maßgeblich ist. Hierbei gilt das zu (1) ausgeführte in gleicher Weise, wonach die Frage der Teildienstfähigkeit in erster Linie dem Laufbahnrecht zuzuordnen ist. Anders wäre der Fall unter Umständen dann zu beurteilen, wenn die Teildienstfähigkeit Einfluss auf die Bestimmung des letzten Amtes hätte. Dieses wird gemäß § 26a Abs. 1 BRRG jedoch auch im Falle der begrenzten Dienstfähigkeit ausdrücklich im Grundsatz beibehalten. Auch die Verweisungsregelung des Absatzes 3 führt insoweit zu keinen für die Versorgung relevanten Änderungen, da das Endgrundgehalt unangetastet bleibt. Somit werden weder unmittelbar noch mittelbar Fragen der Versorgung durch § 26a BRRG geregelt.

(3) Zwischenergebnis

Die Einführung der § 26a BRRG hat die Zustimmungspflicht zum Versorgungsreformgesetz nach Art. 74a Abs. 1 und 2 GG nicht ausgelöst. Folglich kann auch die Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG durch den Gesetzentwurf unter diesem Gesichtspunkt eine Zustimmungspflicht nicht auslösen.

b) Zustimmungspflicht gemäß anderer Bestimmungen des GG

Andere Bestimmungen des GG, welche die Zustimmungspflicht der Einführung des § 26a BRRG begründen haben, sind nicht ersichtlich. Insoweit führt die Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG auch im Übrigen nicht zur Begründung einer Zustimmungspflicht des Bundesrates.

5. Zustimmungspflichtigkeit des Gesetzentwurfs aus sonstigen Gründen

Sonstige Gründe, die eine Zustimmungspflichtigkeit des Entwurfs begründen, sind nicht ersichtlich. Wie oben unter 4. bereits dargestellt, war die Einführung des § 26a BRRG nicht zustimmungspflichtig, so dass die Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG als solche auch keine (neue) zustimmungspflichtige Bestimmung ist.

Ferner wurde ebenfalls bereits oben ausgeführt, dass weder die übrigen Artikel des Gesetzentwurfs Vorschriften ändern, die ursprünglich eine Zustimmungspflicht begründet haben, noch der Gesetzentwurf selbst im Übrigen zustimmungspflichtige Vorschriften enthält.

Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass die Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG dazu geführt hat, dass die zustimmungspflichtigen Bestimmungen des Versorgungsreformgesetzes eine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite erhalten haben.

6. Aufhebung eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes

Angesichts der Ergebnisse zu 4. und 5. braucht die Frage, ob es sich bei der im Gesetzentwurf vorgesehenen Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG um einen Fall der Aufhebung eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes handelt, nicht beantwortet zu werden.

7. Ergebnis

Die Aufhebung des § 26a Abs. 5 BRRG führt somit nicht zur Zustimmungspflicht des Bundesrates im Hinblick auf das im Entwurf vorgeschlagene Gesetz. Es handelt sich folglich um ein Einspruchsgesetz.

In der Hoffnung, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben, verbleibe ich mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Pechstein', written in a cursive style.

(Prof. Dr. iur. Matthias Pechstein)