



<p>Deutscher Bundestag Innenausschuss Ausschussdrucksache 17(4)92 G</p>
--

Hartmut Bäumer
Regierungspräsident a.D.
(+49) 030-92 10 61 91
(+49) 030-92 1061 95
mailto: hbaeumer@bridges.de

Berlin, 23.09.2010

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes
2010/2011 Drucksache 17/1878**

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am
27.09. 2010**

Zu dem Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2010/2011 (BBVanpG 2010) der Bundesregierung BT Drucksache 17/1878 vom 27.05.2010 und dem dazu eingereichten Änderungsantrag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP vom 14.06.2010 nehme ich wie folgt Stellung :

1. Allgemeines

Mit dem BBVanpG 2010 sollen die Dienst- und Versorgungsbezüge der Beamten im Bund unter Berücksichtigung des Tarifabschlusses für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes des Bundes angepasst werden. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine weitgehend inhaltsgleiche auf die beamtenrechtlichen Rahmenbedingungen konkretisierte Übernahme des Tarifabschlusses für die aktiven Beamten vor, während für die Versorgungsempfänger die Einmalzahlung von 240,00 € nicht vorgesehen ist. Der Gesetzentwurf sieht – entsprechend §14a Abs.2a BBesG - weiter vor, die ab Dezember 2002 ausgesetzte Verminderung der Anpassung um 0,2% ab 2011 wieder aufzunehmen.

Nach dem Änderungsantrag der Regierungsfractionen sollen darüber hinaus die Mitglieder der Bundesregierung sowie die beamteten und parlamentarischen Staatssekretäre nicht an der allgemeinen Besoldungserhöhung teilnehmen. Ferner wird vorgeschlagen, die Aussetzung des seit 2006 nicht mehr ausgezahlten Teils der Sonderzahlung (Weihnachtsgeldes) bis 2014 zu verlängern.

Bevor auf die drei zentralen vom Tarifabschluß abweichenden Vorschläge, die weitere Aussetzung eines Teils der Sonderzahlung, die Nichtberücksichtigung der Versorgungsempfänger bei der Einmalzahlung und die Wiedereinführung der Versorgungsrücklage eingegangen wird, einige allgemeine Feststellungen zur Frage der Zukunftsfähigkeit des bestehenden Dienst- und Versorgungsrechts.

Die zur Stellungnahme vorgelegten Gesetzentwürfe, besonders auch der Änderungsvorschlag der Fraktionen von CDU/CSU und FDP, machen deutlich, dass zur Beantwortung der Frage der „amtsangemessenen“ Besoldung oder Versorgung der Tarifabschluß einerseits und die Haushaltslage andererseits als die ergebnisbildenden Faktoren angesehen werden. Läßt die zukünftige Haushaltsentwicklung und die mittelfristige Haushaltsplanung bestimmte Zahlungen zu oder nicht, diese Kriterien bestimmen in den Begründungen der Entwürfe die zu Lasten von aktiven Beamten und Versorgungsempfängern vorgenommenen Abweichungen vom Tarifvertrag. Inwieweit dies den Grundgedanken der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art 33 V GG entspricht, kann hier dahingestellt bleiben, da es zunächst um eine allgemeine Einschätzung der Gesetzesvorlagen geht.

Die Frage, die in den Gesetzesentwürfen nur implizit eine Rolle spielt, die im Hinblick auf die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes und einer handlungsfähigen Politik und Verwaltung aber zentral ist, geht meines Erachtens dahin, ob das bestehende System in seiner jetzigen Form überhaupt Bestand haben kann oder durch ein anderes den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen mehr gerecht werdendes ersetzt werden sollte.

Sieht man die Entwicklungen der letzten 20 Jahre an, stellt man fest, dass permanent Veränderungen, in aller Regel Kürzungen, vor allem beim Versorgungssystem vorgenommen werden mußten – durchaus im Einklang mit denjenigen für die Angestellten und Arbeiter – aber dennoch eine definitive Konsolidierung nicht erreicht wurde. Alle Prognosen der Wissenschaft, aber auch der Versorgungsberichte der Bundesregierung lassen erkennen, dass die demographische Entwicklung in unserem Land – vor allem die erheblich längere Lebenserwartung - dazu führen wird, dass sich die Belastungen für Versorgungsaufwendungen für die Gebietskörperschaften in den nächsten 40 Jahren mindestens verdoppeln werden. Das gilt auch dann, wenn man die weithin als zu positiv angenommen Prognosezahlen im 4. Versorgungsbericht der Bundesregierung zugrunde legt.

Man wird dementsprechend davon ausgehen müssen, dass den Beamten und Versorgungsempfängern weitere Einschränkungen bevorstehen, (s.a. auch Färber :Die Entwicklung der Beamtenversorgung in Deutschland DÖV 2009)

Die Tatsache, daß sich die Situation heute für den Bund sehr viel günstiger darstellt als für die Länder und die Kommunen kann auch für den Bundesgesetzgeber keine Entlastung bedeuten. Zwar ist er für die Regelung der Beamtenverhältnisse in den Ländern seit der Föderalismusreform II nicht mehr zuständig, aus der Verantwortung für eine in etwa einheitliche Besoldung und Versorgung im Bund und Ländern wird er sich nicht verabschieden können. Man mag gewisse Differenzierungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht der Länder akzeptieren, man wird aber ärmere Länder im föderalen System nicht mit den Konsequenzen einer Versorgungssteuerlastquote von mehr als 10 % alleine lassen können. (Die Gefahr dieser Entwicklung ist durchaus real, was im übrigen einmal mehr die Fragwürdigkeit der Übertragung von Kompetenzen auf die Länder deutlich macht, die diese gar nicht ausfüllen können. An dieser Stelle fehlt allerdings der Raum, darauf detailliert einzugehen. Es sei auf die Versorgungsberichte 2 bis 4 der Bundesregierung 2003 bis 2009 und auf Färber in DÖV 2009 verwiesen)

Nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der engen verfassungsrechtlichen Schranken für weitere Anpassungen und Kürzungen im Besoldungs- und Versorgungssystem stellt sich die Frage, ob für die Zukunft statt dauerndem Werkeln an einem öffentlichen Dienstrecht, das trotz weitgehender Ankoppelung der Dienstbezüge der aktiven Beamten an die Tariflöhne ein Nebeneinander getrennter Regelungssysteme bei gleicher Aufgabenwahrnehmung vorsieht, nicht ein neues, den heutigen gesellschaftlichen Verhältnissen entsprechendes Dienst- und Versorgungsrecht zu schaffen wäre.

Eine solch umfassende Reform hat bereits im Jahre 2003 u.a. auch die Kommission der Landesregierung NRW „Zukunft des Öffentlichen Dienstes – Öffentlicher Dienst der Zukunft“ (sog. Bull Kommission) gefordert. Unter Hinweis darauf, dass heute bereits 2/3 aller im öffentlichen Dienst Beschäftigten nicht mehr Beamte sind, und das Nebeneinander zweier Systeme zu erheblichen Reibungs- und Steuerungsverlusten führt, wurde dort ein einheitliches Dienstrecht für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst als Modell für die Zukunft befürwortet. Mit einem solchen Systemwechsel, der unter Beachtung von Vertrauenstatbeständen nur nach und nach zu vollziehen ist, wird die faktische Gleichheit der Tätigkeiten von Beamten und Angestellten/Arbeitern im öffentlichen Dienst auch rechtlich nachvollzogen und u.a. dem weiteren Anstieg der Versorgungslasten durch eine Einbeziehung aller Bediensteten in das allgemeine Rentensystem und eine kapitalgedeckte Zusatzversorgung entgegen gewirkt. Die bestehende Differenzierung im Entgelt- und Versorgungssystem zwischen Beamten einerseits und Angestellten und Arbeitern andererseits ist im übrigen gesellschaftlich nicht mehr zu vermitteln und wird den Realitäten nicht gerecht.

Ein kurzer persönlicher Einschub sei an dieser Stelle erlaubt: Jeder, der wie der Verfasser dieser Stellungnahme lange in der öffentlichen Verwaltung tätig war, weiß ein Lied davon zu singen, wie anachronistisch und leistungshemmend es ist, wenn

zwei Menschen in einem Referat oder Dezernat genau die gleiche Tätigkeit ausüben, aber dauerhaft unterschiedlich dafür entlohnt werden. Im Nettobereich macht das nicht selten viele hundert € monatlich zu Lasten der Angestellten aus. Umgekehrt gilt natürlich auch: warum die Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld) für Beamte geringer ausfallen (oder ganz entfallen) als für Angestellte entbehrt einer an der Arbeitsleistung orientierten Logik.

Heute noch davon auszugehen, dass derjenige, der seine Arbeit als Beamter verrichtet, sich umfassender, intensiver und hingebungsvoller dem Dienstherrn verpflichtet fühlt als ein Angestellter, lebt „nicht mehr in dieser Welt“. Einen sachlichen Grund für die Differenzierungen in der Besoldung und der Versorgung, die trotz stärkerer Belastungen für die Beamten in den letzten Jahren immer noch deutlich besser ausfällt als die vergleichbarer Angestellter, gibt es nicht mehr. Auch von daher wäre es an der Zeit, Reformen anzugehen, die zukunftsweisend sind. Das dies nicht ohne Änderung des Grundgesetzes möglich ist, ist mir bewusst. Die Schweiz ist insoweit ein gutes Beispiel. Sie hat das Berufsbeamtentum auf Bundesebene weitgehend abgeschafft und ein einheitliches Dienstrecht geschaffen. Dies nicht zuletzt auch im Hinblick auf die langfristigen Versorgungslasten.

2. Die weitere Aussetzung eines Teiles der Sonderzahlung

Die Regierungsfractionen schlagen in Abweichung vom Entwurf der Bundesregierung vor, über 2010 hinaus bis 2014 den seit 2006 einbehaltenen Teil der Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld) entgegen der bisherigen Rechtslage nicht im Jahre 2011 wieder auszuzahlen, sondern erst im Jahre 2014.

Begründet wird dieser Vorschlag mit den Eckpunkten der Bundesregierung zur Haushaltsanierung vom 6./7. Juni 2010, wonach alle Bezugsempfänger einen Einsparbeitrag leisten sollen.

Wenn es noch eines Belegs der o.g. genannten These von der Besoldungsregelung nach Haushaltslage bedurft hätte, hier wird er geliefert. Es fehlt das Geld, also werden auch feste Zusagen, selbst geschaffene Vertrauenstatbestände über Bord geworfen und eine 2,44% Kürzung beschlossen.

Die Begründung lässt einen Bezug zur Frage der Amtsgemessenheit der verbleibenden Besoldung oder der Sozialverträglichkeit der Kürzung vermissen. Insoweit fällt sie auch hinter die vom Bundesverfassungsgericht geforderten Darlegungs- und Begründungspflichten zurück. Das Gericht hat in seiner Entscheidung vom 27.9.2005, 2BvR 1387/02 zur Versorgungskürzung dargelegt, dass der Beamte grundsätzlich keinen Anspruch darauf hat, dass die für ihn bei Begründung des Beamtenverhältnisses bestehenden Regelungen unverändert

bleiben. Der Gesetzgeber dürfe sie kürzen, wenn das aus sachlichen Gründen gerechtfertigt ist. Das könne z.B. der Fall sein, wenn mit der Neufestsetzung der Bezüge unerwünschte Vergünstigungen abgebaut würden. Das Gericht argumentiert hier zwar im Zusammenhang von Versorgungskürzungen, spricht aber explizit auch von Besoldungskürzungen in diesem Zusammenhang. Die Argumentation gilt, wie auch in anderen Urteilen deutlich wird, daher sowohl für Versorgungs- wie für Besoldungskürzungen.

Der Gesetzgeber hat mit der Festlegung darauf, dass die ausgesetzten Sonderzahlungen ab 2011 wieder erhöht werden sollten, einen Vertrauenstatbestand geschaffen, der mit der alleinigen Bezugnahme auf Haushaltszwänge nicht beiseite geschoben werden sollte.

Auch wenn grundsätzlich die Sonderzahlung nicht zu den verfassungsrechtlich abgesicherten Besoldungsbestandteilen gehört (BVerfGE 44, 263 ff) ist aus Vertrauensschutzgesichtspunkten zumindest eine sorgfältige Abwägung der Argumente, die für eine Verlängerung der Aussetzung sprechen, mit den Interessen der betroffenen Beamten nötig. Dies ist auch im Hinblick auf das Binnenklima in den Verwaltungen, die Akzeptanz von Entscheidungen und die damit zusammenhängende Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter zu fordern.

Soweit der Bundestag die von den Regierungsfractionen vorgeschlagene Regelung verabschieden sollte, ist eine über die Bezugnahme auf Einsparabsichten der Regierung hinausgehende Begründung nötig, um sie zweifelsfrei rechtskonform und annehmbar zu gestalten. Die Kürzung erscheint angesichts der gesamtwirtschaftlichen Lage, der Einsparzwänge der Regierung und der nur begrenzten Auswirkung der Kürzung auf die Besoldungshöhe insgesamt für die Beschäftigten des gehobenen und des höheren Dienstes hinnehmbar.

In Anbetracht der niedrigen realen Besoldungserhöhungen der letzten Jahre, bedingt auch durch Zuführungen zu Rücklagenfonds, ist es aber angezeigt, für die unteren Besoldungsstufen bis A9 die Kürzung nicht vorzunehmen. Denn prozentuale Entgelterhöhungen führen zu einer immer stärkeren Schere bei den Bezügen. Gerade bei den Besoldungsgruppen des einfachen und mittleren Dienstes ist der Abstand zur Mindestbesoldung häufig sehr gering, so dass für sie eine Anhebung durch eine Einmalzahlung oder die Einrechnung des Betrages in das Grundgehalt besonders wichtig aber auch rechtlich opportun ist. Die in einer solchen Anhebung für bestimmte Besoldungsgruppen liegende Differenzierung ist verfassungsrechtlich dann unproblematisch, wenn hinreichende Gründe für sie vorliegen Dies ist, wie ausgeführt der Fall. Ein messbarer Einspareffekt dürfte im übrigen dennoch erzielt werden, weil die Zahl der Bundesbeamten im einfachen und mittleren Dienst prozentual weit hinter denjenigen des gehobenen und höheren Dienstes liegt.

3. Die Wiedereinführung der Versorgungsrücklage für Bundesbeamte

Diese Regelung ergibt sich daraus, dass die Besoldungserhöhung zum 01.01.2011 zum achten und letzten Abflachungsschritt des Versorgungsniveaus führt und danach gem. § 14 a Abs.2 Satz1 BBesG die vorübergehend ausgesetzte Versorgungsrücklage wieder aufgenommen wird. Die danach nicht ausgezahlten 0,2 % der Besoldungserhöhung werden dem vom Bund eingerichteten Fonds zur Rücklagenbildung zugeführt. Diese Regelung dient zur Abflachung der zukünftigen Versorgungsbelastungen des Bundeshaushaltes und ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Allerdings hat es der Gesetzgeber bisher unterlassen, die nach § 14 Abs.5 BBesG notwendige Prüfung der Wirkungen der Versorgungsrücklage vorzunehmen. Dies ist sowohl aus rechtlichen Gründen wie im Hinblick auf die Akzeptanz der Regelung nachzuholen, um danach zu einem endgültigen Urteil zu kommen.

4. Die Nichtberücksichtigung der Versorgungsempfänger bei der Einmalzahlung

Nach dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung erhalten die Bundesbeamten im Januar 2011 eine Einmalzahlung in Höhe von 240,00€. Hiervon sind die Versorgungsempfänger ausgenommen.

Die Begründung zu dieser Abkoppelung sind sehr allgemein gehalten: „Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, bestehende Verhältnisse im Rentenbereich, prognostizierte weitere Entwicklung der Alterssicherungssystem im Kontext dieses Gesetzes“. Sie lassen aber grob erkennen, warum die Versorgungsempfänger ausgenommen werden und damit einen besonderen Beitrag zur Stabilisierung der Haushaltslage erbringen sollen. Diese Regelung ist verfassungsgemäß im Sinne des Urteils des BVerfG vom 27.09.2005.

Gleichwohl greifen auch hier die unter 2. genannten Bedenken bezüglich der Versorgungsempfänger des einfachen und mittleren Dienstes.



BRIDGES POLITIK- UND ORGANISATIONSBERATUNG