

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Inneres und Heimat

Ausschussdrucksache
19(4)365 C

2019

Stellungnahme zum Besoldungsstrukturen- modernisierungsgesetz

BT-DRUCKSACHE 19/13396

UNIV.-PROF. DR. THORSTEN INGO SCHMIDT, POTSDAM

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Lindholz, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich danke Ihnen für die mir eingeräumte Gelegenheit zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung der Strukturen des Besoldungsrechts und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften („Besoldungsstrukturenmodernisierungsgesetz“), BT-Drs. 19-13396 sowie zum Antrag der FDP-Fraktion „Für einen modernen und attraktiven öffentlichen Dienst“, BT-Drs. 19-13519, Stellung zu nehmen. Ich möchte nach einer kurzen Schilderung der bisherigen Rechtslage (I.) aus der Fülle der vorgeschlagenen Einzelregelungen einige Punkte herausgreifen (II.), bevor ich ein Fazit ziehe (III).

I. Bisherige Rechtslage

Dem Bund steht die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG sowie für die Regelung der Dienstverhältnisse in den Streitkräften nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG zu.

Einfachgesetzlich hat der Bund davon unter anderem Gebrauch gemacht durch den Erlass des Bundesbesoldungsgesetzes. Dieses Gesetz ist mittlerweile recht unübersichtlich geworden, weil es zahlreiche Einzelbestimmungen enthält und wesentliche Regelungen nur in den Anlagen zu dem Gesetz getroffen werden. So werden bspw. die einzelnen Ämter erst in den Anlagen den verschiedenen Besoldungsgruppen zugeordnet. Neben dem Grundgehalt kennt das Bundesbesoldungsgesetz inzwischen eine Fülle weiterer Besoldungsbestandteile. Dazu zählen unter anderem Zulagen, Prämien, Zuschlägen und Vergütungen, wobei innerhalb der Gruppe der Zulagen noch zwischen Amts- und Stellenzulagen unterschieden wird.¹ Gerade diese weiteren Besoldungsbestandteile sind nicht recht aufeinander abgestimmt, was die Regelung insgesamt ziemlich unsystematisch erscheinen lässt.

II. Ausgewählte Regelungen des Gesetzentwurfs und deren Würdigung

Zu ausgewählten einzelnen Regelungsvorschlägen des Gesetzentwurfs möchte ich Folgendes bemerken:

1. Stellenzulagen

Was die Stellenzulagen angeht, sieht der Gesetzentwurf deren Erhöhung, die Einführung neuer Zulagen sowie deren Systematisierung vor. Die Notwendigkeit zur Erhöhung der teils seit Jahrzehnten in ihrer Höhe unveränderten Stellenzulagen ist evident. Neu einzuführende Zulagentatbestände müssen den bisherigen vergleichbar sein, was zu bejahen sein dürfte. Die Systematisierung der Zulagen schließlich ist überfällig.

Im Übrigen sollen nach dem Gesetzentwurf die Stellenzulagen weiterhin nicht ruhegehaltfähig sein. Dies erscheint systematisch konsequent, ist haushaltsrechtlich geboten und begegnet keinen Bedenken vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Alimentationsprinzips. Denn Stellenzulagen zählen nicht zu den Alimentationsbestandteilen der Besoldung, sie dienen nicht einem „standesgemäßen“ Lebensunterhalt für den Beamten und seine Familie, sondern sie sollen die besonderen Er-

¹ Siehe dazu *Th. Schmidt*, *Beamtenrecht*, Tübingen, 2017, Rn. 539 ff.

schwernisse ausgleichen, die sich auf bestimmten Dienstposten für Beamten dieses Amtes im statusrechtlichen Sinne ergeben und die andere Beamte des gleichen Amtes im statusrechtlichen Sinne nicht in dieser Form treffen. So hängen diese Zulagen von der konkreten Verwendung des Beamten ab, die sich auch wieder ändern kann und die sich im Ruhestand nicht fortsetzt.

2. Personalgewinnungszuschlag

Da der Personalgewinnungszuschlag in der bisherigen Form noch nicht hinreichend Wirkungen entfaltet hat², erscheint dessen Reform überfällig. Dabei ist der angestrebte Gleichlauf der Regelungen für Beamte mit denjenigen für Soldaten zu begrüßen. Auch die Ergänzung um Personalbindungselemente stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung dar. Präzisiert werden sollte allerdings in § 43 Abs. 6 BBesG-E, dass bei einer vorzeitigen Beendigung des Dienstverhältnisses auch eine nur anteilige Rückzahlung der Prämie in Betracht kommt.

3. Reform der Bundesbesoldungsordnung B

Auch die Reform der Bundesbesoldungsordnung B bedeutet einen Rationalitätsgewinn. Bisher zeigt ein Vergleich der Besoldungsordnungen A und B eine deutliche Diskrepanz auf: Während in der Bundesbesoldungsordnung A die einzelnen Ämter im statusrechtlichen Sinne abstrakt aufgeführt werden, werden in der Bundesbesoldungsordnung B die einzelnen Ämter, z.B. Präsident des Statistischen Bundesamtes³, jeweils in concreto genannt. Jede Änderung der Behördenstruktur erzwingt daher zugleich eine Änderung dieser Bundesbesoldungsordnung B. Der Gesetzentwurf geht dieses Problem überzeugend an durch eine abstrakte Umschreibung der jeweiligen Ämter. Auch die Vereinheitlichung der Differenz auf drei Stufen zwischen den Besoldungsgruppen des Behördenleiters / der Behördenleiterin und des Stellvertreters / der Stellvertreterin erscheint gut nachvollziehbar.

4. Stärkung der Attraktivität für Anwärter

Dringend geboten für die Nachwuchsgewinnung erscheint schließlich auch die Stärkung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes für Anwärter. Dabei erweist sich die Wiederherstellung der Beziehung der Anwärterbezüge zum Anfangsgrundgehalt des jeweiligen Eingangsamtes einer Laufbahngruppe als systematisch konsequent.

5. Verschiebung der Entnahme aus dem Versorgungsfonds

Im Interesse finanzieller Nachhaltigkeit ist es geboten, Mittel für die künftige Altersversorgung der in den letzten Jahren ernannten Beamten bereits jetzt anzusparen. Da voraussichtlich bis zum Jahr 2020 nur wenige dieser Beamten schon in Ruhestand gehen werden, sind die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Verlängerung der Ansparphase und die Verschiebung des Beginns der Entnahmephase im Interesse der Verwaltungsvereinfachung naheliegend. Sie lassen im Übrigen die individuellen Versorgungsansprüche der einzelnen Beamten unberührt.

² Siehe dazu umfassend *Marie-Helen Vogt*, Der Personalgewinnungszuschlag des Bundes, Baden-Baden 2018, v.a. S. 366 ff. und passim

³ BBesG, Anlage I, Besoldungsgruppe B 8.

6. Übernahme rentenrechtlicher Regelungen bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten

Was die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Übernahme rentenrechtlicher Regelungen bei der Anerkennung von Kindererziehungszeiten anbelangt, so befinden sich insoweit Beamte und Arbeitnehmer in einer vergleichbaren Situation, weshalb die Übernahme geboten erscheint.

7. Verschiebung der gesetzlichen Regelung der Stellenobergrenzen für Beförderungssämter

Die in dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehene Verschiebung der gesetzlichen Regelung der Stellenobergrenzen für Beförderungssämter aus § 26 BBesG in den neu zu schaffenden § 17a BHO stellt zunächst einmal inhaltlich keine Neuregelung dar. Formal erscheint die Neuverortung dieser Bestimmung zutreffend, weil darin eigentlich nicht die Besoldung des einzelnen Beamten geregelt wird, sondern haushaltsrechtlich die insgesamt zur Verfügung stehenden Personalmittel begrenzt werden.

III. Fazit

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält insgesamt betrachtet nicht nur zahlreiche Verbesserungen im Detail, sondern stärkt auch die Systematik des Besoldungsrechts erheblich. Wird der Gesetzentwurf umgesetzt, dürfte dies die Nachwuchsgewinnung erleichtern und den öffentlichen Dienst des Bundes finanziell attraktiver gestalten. Weitergehende finanzielle Verbesserungen wären zwar aus der Sicht der aktiven Beamten wünschenswert, sind aber vor dem Hintergrund des Alimentationsprinzips nicht geboten.