Pet 1-19-06-2012-022360
13599 Berlin
Besoldungsrecht der Beamten

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 02.07.2020 abschließend beraten und beschlossen:

Die Petition der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - zu überweisen.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, mittels einer Grundgesetzänderung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besoldung sämtlicher Bundes-, Landes- und Kommunalbeamter wiederherzustellen.
Zu dieser Thematik liegen dem Petitionsausschuss eine auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlichte Eingabe mit 11.237 Mitzeichnungen und 87 Diskussionsbeiträgen sowie weitere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs einer gemeinsamen parlamentarischen Behandlung zugeführt werden. Es wird um Verständnis gebeten, dass nicht auf alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen eingegangen werden kann.
Zur Begründung des Anliegens wird im Wesentlichen ausgeführt, dass nur durch ein bundeseinheitliches Besoldungssystem und eine Vereinheitlichung des zersplitterten Dienstrechtes für alle Bundes-, Landes- und Kommunalbeamten die Wahrung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gemäß Artikel 33 Absatz 5 des Grundgesetzes (GG) möglich sei.
Aufgrund der Föderalismusreform im Jahr 2006 sei u. a. die Besoldungshoheit auf die Länder übertragen worden. Das habe dazu geführt, dass in diversen Bundesländern die Besoldung dramatisch reduziert worden sei mit der Folge einer Klageflut bei den Gerichten.

Derzeit lägen dem Bundesverfassungsgericht Klagen aus sechs Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Sachsen-Anhalt) wegen nicht amtsangemessener Alimentation vor. Die Vorinstanzen – einschließlich dem Bundesverwaltungsgericht – hätten diese Alimentationen bereits als verfassungswidrig angesehen. Für die Bundesländer Sachsen und Baden-Württemberg habe das Bundesverfassungsgericht bereits eine verfassungswidrige Besoldung festgestellt. Weitere Klagen anderer Länder (Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen, Hamburg und Hessen) befänden sich derzeit in unteren Instanzen.

Diese Entwicklung zeige, dass die Übertragung der Besoldungshoheit auf die Länder zu einem inakzeptablen rechtlichen Unfrieden geführt habe, dem nur abgeholfen werden könne, indem der Bund diese maßgeblich für das Funktionieren des gesamten öffentlichen Dienstes wichtige Besoldungskompetenz in seine Entscheidungshoheit zurückführe.

Weitere Petenten tragen ebenfalls vor, dass eine unterschiedliche Besoldung der Beamtinnen und Beamten trotz gleicher Leistung ungerecht sei.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten zu dem Vorbringen wird auf die eingereichten Unterlagen verwiesen.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung Gelegenheit gegeben, ihre Ansicht zu der Eingabe darzulegen. Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung angeführten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss weist zunächst darauf hin, dass nach derzeitiger Rechtslage dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes stehenden Beamten gemäß Artikel 73 Absatz 1 Nr. 8 GG sowie für die Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder mit Ausnahme der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung gemäß Artikel 74 Absatz 1 Nr. 27 GG sowie den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für Laufbahnen, Besoldung und Versorgung der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern gemäß Artikel 70 GG zusteht. Vor der im Jahr 2006 im Rahmen der Föderalismusreform I vorgenommenen Grundgesetzänderung bestand eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Beamten

sowie eine Rahmengesetzgebung für deren Statusrechte und -pflichten. Die derzeitige Gesetzgebungskompetenzlage entspricht im Übrigen der Kompetenzlage, die bis zum Jahr 1971 galt.

Weiterhin stellt der Ausschuss fest, dass die Föderalismusreform I den Raum für eigenverantwortliches Handeln von Bund und Ländern im Besoldungsrecht geschaffen hat. Die für diese Verfassungsreform maßgeblichen Gründe gelten nach wie vor.

Das übergeordnete Ziel der Föderalismusreform I bestand darin, die bundestaatliche Ordnung zu modernisieren. Insbesondere die oft unklaren, zum Teil sich überlagernden Zuständigkeiten der verschiedenen Gesetzgebungsorgane galten als wesentliche Ursache für den seinerzeit regelmäßig beklagten sogenannten Reformstau. Die gesetzgeberischen Zuständigkeiten von Bund und Ländern sollten daher entflochten und die Gesetzgebungsverfahren durch Entzerrung verschränkter Kompetenzen beschleunigt werden. Dabei ging es auch um eine bessere Zuordnung politischer Verantwortlichkeiten. Entscheidungen und insbesondere deren Folgen sollten politisch „adressierbarer“ werden. Das ist in einer parlamentarischen Demokratie von entscheidender Bedeutung, da die Bürgerinnen und Bürger nur so die Möglichkeit haben, sachgerecht Einfluss auf Entscheidungsprozesse zu nehmen.

Bis zur Föderalismusreform I hingegen hatten die Länder nur sehr eingeschränkte Entscheidungsmöglichkeiten bei der konkreten Ausgestaltung der Besoldung ihrer Beamtinnen und Beamten. Entscheidungen über Haushaltsangelegenheiten gehören aber zur parlamentarischen Kernkompetenz, insbesondere im Zusammenhang mit Personalausgaben, die im Durchschnitt mehr als 40 Prozent der Landeshaushalte binden. Daher war es folgerichtig, auch die Kompetenz für die Besoldung der Beamtinnen und Beamten der Länder auf die Länder als verantwortliche Dienstherren zu übertragen. Die Länder wurden dadurch in ihrer Organisations- und Personalhoheit gestärkt.

Für die Föderalisierung des Besoldungsrechts sprach auch die Tatsache, dass die dem Bund einerseits und den Ländern andererseits grundgesetzlich zugewiesenen Aufgaben durchaus unterschiedliche Anforderungen an die jeweilige öffentliche Verwaltung stellen, die dann auch jeweils passgenaue Lösungen im Hinblick auf die Besoldung rechtfertigen. Für den Bereich des Besoldungsrechtes ist dies allein schon vor dem Hintergrund der verschiedenen statusrechtlichen Besonderheiten, etwa im Bereich der

Verteidigung, notwendig. Nur dem Bund kommen dementsprechende Kompetenzen zu und nur der Bund verfügt über Soldatinnen und Soldaten, die entsprechend in ein bundeseinheitliches Besoldungsgefüge zu integrieren sind. Demgegenüber kommen den Ländern Kompetenzen etwa im Bereich der Bildung zu, welche originäre, auch besoldungsrechtliche Implikationen nur dort nach sich ziehen. Bei den Ländern etwa ist dabei an die beamteten Lehrerinnen und Lehrer zu denken.

Der Ausschuss hebt jedoch hervor, dass dessen ungeachtet eine unbegrenzte Auseinanderentwicklung der Besoldung im Bund und in den Ländern durch die infolge der Neuordnung der Kompetenzverteilung im Grundgesetz eröffnete Befugnis zum Erlass jeweils eigener Besoldungsregelungen verfassungsrechtlich nicht statthaft und durch das aus Artikel 33 Absatz 5 GG abgeleitete Alimentationsprinzip sowie die hierzu ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts begrenzt ist. Maßgeblich kommt es insoweit auf einen Quervergleich der Besoldung des Bundes und der Länder an, welcher der Gestaltungsfreiheit der Gesetzgeber Grenzen setzt, ohne dabei ein besoldungsrechtliches Homogenitätsgebot zu bedingen, das aktuell nicht angezeigt, aber auch (verfassungs-)rechtlich nicht erforderlich ist.

Abschließend merkt der Ausschuss an, dass eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besoldung und Versorgung von Landes- und Kommunalbeamten nur im Wege einer Grundgesetzänderung gemäß Artikel 79 GG wieder herbeigeführt werden könnte.

Gleichwohl hat der Petitionsausschuss grundsätzlich Verständnis für das Anliegen der Petenten.

In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass die Föderalismusreform 2006 seines Erachtens nicht durchgängig erfolgreich war und sich die Situation des öffentlichen Dienstes auf dem im Wettbewerb befindlichen Arbeitsmarkt aufgrund der unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern derzeit nicht einfach gestaltet.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Petitionsausschuss im Ergebnis, die Petition der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - zu überweisen, um auf das Anliegen der Petition besonders aufmerksam zu machen.

Der von den Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gestellte Antrag, die Petition der Bundesregierung - dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - als Material zu überweisen, ist mehrheitlich abgelehnt worden