

Mitteilung

der Landesregierung

Information über beabsichtigte Grundgesetzänderungen; hier: Gesetzesantrag des Landes Schleswig-Holstein zur Änderung des Artikels 33 Abs. 5 GG

Schreiben des Staatsministeriums vom 31. Mai 1996 Nr. II-BR:

Entsprechend der zwischen Landtag und Landesregierung getroffenen Absprache möchte ich den Ständigen Ausschuß über den in der Anlage beigefügten Gesetzentwurf des Landes Schleswig-Holstein unterrichten, der insbesondere die Aufhebung der in Artikel 33 Abs. 5 enthaltenen Bindung des Rechts des öffentlichen Dienstes an die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zum Ziel hat.

Konkret schlägt Schleswig-Holstein vor:

Artikel 33 Abs. 5 GG, der lautet: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“, wird wie folgt gefaßt:

„Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die dem Funktionsvorbehalt des Absatzes 4 (die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe ist in der Regel Beamten zu übertragen) unterfallen, sind nach Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder auf Zeit zu berufen. Rechte und Pflichten der Beamten, ihre Besoldung sowie ihre Versorgung sind gesetzlich zu regeln“.

Mit der Neufassung soll zwar die Institutionalisierung eines unabhängigen Beamtentums unangetastet bleiben; erreicht werden soll jedoch, daß

- künftig Regelungen im Status-, Besoldungs- und Versorgungsrecht getroffen werden können, ohne daß der Gesetzgeber hierbei die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums berücksichtigt;
- der Grundsatz der Hauptberuflichkeit aufgegeben wird, indem neben dem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit ein solches auf Zeit eingeführt wird. Entsprechend der Begründung des Gesetzentwurfs wäre es dann zum Beispiel möglich, für Beamte Teilzeit-Arbeitsplätze anzubieten, die vom Planstelleninhaber nicht in Vollzeit-Arbeitsplätze umgestaltet werden können (sogenannte Einstellungs-Teilzeit).

Schleswig-Holstein ist der Auffassung, daß ein Festhalten an den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und die damit verbundene strikte Bindung des Gesetzgebers nicht mehr zu rechtfertigen sei. Dem Gesetzgeber sei es dadurch verwehrt, die Erfordernisse der heutigen Zeit zu berücksichtigen und ein modernes Dienstrecht zu schaffen.

Die Initiative Schleswig-Holsteins wurde den Ausschüssen zur Beratung zugewiesen. Wann sich das Plenum des Bundesrats mit der Vorlage befassen wird, ist derzeit nicht abzusehen.

Falls der Ständige Ausschuß nähere Erläuterungen zum Gesetzentwurf wünscht, stehen ihm die Vertreter der Landesregierung zur Verfügung.

Dr. Menz
Staatssekretär

24.04.96

Gesetzesantrag**des Landes
Schleswig-Holstein**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikels 33 des
Grundgesetzes****A. Zielsetzung**

Angesichts der Veränderungen infolge der Deutschen Einheit und der Einigung Europas sowie der neuen Herausforderungen durch die Globalisierung des Wettbewerbs ist eine Reform des öffentlichen Dienstrechts in Deutschland dringend erforderlich. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist für einen modernen Staat am Beginn des 21. Jahrhunderts unverzichtbar. Deshalb ist das öffentliche Dienstrecht einschließlich seiner Grundlagen mit dem Ziel einer umfassenden Modernisierung aller staatlichen Tätigkeit auf den Prüfstand zu stellen.

Grundlage des Rechts der Beamten ist Artikel 33 des Grundgesetzes (GG). Nach Artikel 33 Abs. 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen. Der hierin enthaltene Funktionsvorbehalt soll unangetastet bleiben, so daß sich auch künftig der Staat bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf Beamte und auf Angestellte sowie Arbeiter stützen kann.

Es hat sich in der Diskussion über eine Reform des öffentlichen Dienstrechts gezeigt, daß strukturellen Reformansätzen immer wieder das Argument entgegengehalten wird, die Überlegungen verstießen gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 GG. Als Beispiel ist die vom Bundesrat zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des öffentlichen Dienstrechts in seiner Stellungnahme beschlossene Einführung der Einstellungsteilzeit für Beamtinnen und Beamte zu nennen. In ihrer Gegenäußerung begründet die Bundesregierung ihre weiterhin ablehnende Haltung damit, daß die Einführung der Einstellungsteilzeit eine Verfassungsänderung erfordere, da dieses Teilzeitmodell mit den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Berufsbeamten-

...

tums nicht vereinbar sei. Hieran wird deutlich, daß eine Gesetzesinitiative zur Änderung des Art. 33 Abs. 5 GG nicht Selbstzweck ist, sondern diese Initiative zur Umsetzung der nunmehr von den Ländern über den Bundesrat vorgeschlagenen Reformschritte unvermeidbar geworden ist.

An den hergebrachten Grundsätzen des Art. 33 Abs. 5 GG scheiterten in der Vergangenheit aber nicht nur statusrechtliche Reformüberlegungen zum Beamtenrecht, sondern ebenso auch Reformansätze im Besoldungs- und Versorgungsrecht. Mit der vorgeschlagenen Grundgesetzänderung soll der Gesetzgeber in die Lage versetzt werden, einfachgesetzlich Regelungen im Status-, Besoldungs- und Versorgungsrecht zu treffen. Wichtige Reformmaßnahmen, die die Anpassung des Beamtenrechts an ein gewandeltes Staatsverständnis, das nicht mehr den Obrigkeitsstaat in den Vordergrund stellt, sondern den Dienstleistungscharakter betont, erforderlich machen, sind mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nicht mehr vereinbar. Sinnwidrige Differenzierungen zwischen dem Beamtenbereich und dem Tarifbereich sind abzubauen.

Angesichts des drängenden Problems der Massenarbeitslosigkeit ist die vorhandene Arbeit auf mehr Menschen zu verteilen. Dies ist nur möglich, wenn auch für Beamte Teilzeitarbeitsplätze angeboten werden können, die vom Planstelleninhaber nicht in Vollzeitarbeitsplätze umgestaltet werden können (sog. Einstellungssteilzeit). Dem steht jedoch der Grundsatz der Hauptberuflichkeit entgegen, der jedem Beamten einen Anspruch auf Vollzeitbeschäftigung gibt.

Die auf Bund und Länder in den nächsten Jahren zukommenden Versorgungslasten lassen eine Änderung des Versorgungssystems angeraten erscheinen, wenn die Versorgung der Beamten auch in Zukunft noch finanzierbar sein und der Staat handlungsfähig bleiben soll. Die Ausrichtung der Beamtenversorgung auf den Durchschnitt der im Berufsleben erhaltenen Besoldung oder eine etwaige Beteiligung der Beamten an den Kosten ihrer Versorgung ist mit den hergebrachten Grundsätzen jedoch nicht vereinbar. Daneben gibt es weitere Reformvorschläge zur Flexibilisierung des Beamtenrechts, bei denen die Notwendigkeit von Grundgesetzänderungen umstritten ist, wie beispielsweise die Beschäftigung von Führungskräften auf Zeit oder die Teilpensionierung bei Teildienstunfähigkeit.

Demgegenüber ist ein Festhalten an den überkommenen hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und die damit verbundene strikte Bindung des Gesetzgebers nicht mehr zu rechtfertigen. Der Gesetzentwurf sieht die Beibehaltung der Institutionalisierung eines unabhängigen Beamtentums vor, da sich dieses in seiner über 40jährigen Geschichte vom Aufbau der Nachkriegsdemokratie bis heute bewährt hat. Die Anforderungen an die Verwaltungen eines modernen Staates haben sich aber in dieser Zeit grundlegend geändert, so daß neue Konzepte und Antworten gefunden werden müssen. Die Aufgaben des Staates

...

haben sich hin zu einem Dienstleistungsunternehmen entwickelt, das einerseits den Anforderungen einer modernen Wirtschaft und andererseits den sozialen Bedürfnissen der Bürger im Rahmen der Daseinsvorsorge gerecht werden muß. Das ist nur leistbar, wenn der Staat ebenso flexibel und wirtschaftlich arbeiten kann. Hierbei ist auch die Arbeitszufriedenheit der im öffentlichen Dienst Beschäftigten, die durch das Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen, flexiblere Arbeitszeiten und die Möglichkeiten des schrittweisen Übergangs von der Berufstätigkeit in den Ruhestand erreicht werden kann, nicht zu vernachlässigen.

Ein Grund für eine stringente Bindung des Gesetzgebers an überholte und trotz zahlreicher kaum noch zu übersehender Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wenig flexible Grundsätze ist nach den positiven Erfahrungen des letzten halben Jahrhunderts mit diesem Gesetzgeber nicht mehr erkennbar. Die Aufgabe des Berufsbeamtentums, als Institution gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darzustellen, wie sie das Bundesverfassungsgericht definiert hat, ist nach wie vor erfüllbar.

Nach dem Entwurf bleibt es bei dem Berufsbeamtentum auf Zeit oder auf Lebenszeit und den ihm durch den Funktionsvorbehalt gesicherten Aufgabenbereich. Das Beamtenverhältnis ist weiter gekennzeichnet durch das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis, das auch das Streikverbot begründet. Der Gesetzgeber hat die Rechte und Pflichten der Beamten, deren Besoldung und Versorgung durch Gesetz zu regeln. Durch die Freiheit von einer Bindung an hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums kann der Gesetzgeber hierbei die Erfordernisse der heutigen Zeit berücksichtigen und somit ein modernes Dienstrecht schaffen.

B. Lösung

Mit der Neufassung des Artikels 33 Abs. 5 GG wird der Status der Beamten als Lebenszeitbeamte oder Beamte auf Zeit festgelegt. Der Gesetzgeber erhält den Auftrag, Rechte und Pflichten der Beamten, ihre Besoldung und Versorgung gesetzlich zu regeln.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Die Gesetzesänderung hat keine unmittelbaren Kostenfolgen.

Bundesrat

Drucksache 298/96

24.04.96

Gesetzesantrag

**des Landes
Schleswig-Holstein**

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikels 33 des
Grundgesetzes**

DIE MINISTERPRÄSIDENTIN
DES LANDES
SCHLESWIG-HOLSTEIN

Kiel, den 23. April 1996

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Dr. Edmund Stoiber

Sehr geehrter Herr Präsident,

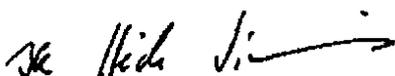
die Landesregierung Schleswig-Holstein hat beschlossen, dem Bundesrat den als
Anlage mit Vorblatt und Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Artikels 33 des Grundgesetzes

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundestag zu
beschließen.

Ich bitte Sie, den Gesetzentwurf gem. § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des
Bundesrates auf die Tagesordnung der Bundesratssitzung am 03. Mai 1996 zu
setzen.

Mit freundlichen Grüßen



A n l a g e

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Artikels 33 des Grundgesetzes vom ...

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

**Artikel 1
Änderung des Grundgesetzes**

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

Artikel 33 Abs. 5 wird wie folgt gefaßt:

„(5) Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die dem Funktionsvorbehalt des Absatzes 4 unterfallen, sind nach Erfüllung der erforderlichen Voraussetzungen in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder auf Zeit zu berufen. Rechte und Pflichten der Beamten, ihre Besoldung sowie ihre Versorgung sind gesetzlich zu regeln.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt mit seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A Allgemeines

Die Veränderungen infolge der Deutschen Einheit und der Einigung Europas sowie die neuen Herausforderungen durch die Globalisierung des Wettbewerbs machen eine Reform des öffentlichen Dienstrechts notwendig. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung ist für einen modernen Staat, dessen Selbstverständnis sich von einem reinen Obrigkeitsstaat hin zu einem mehr dienstleistungsorientierten Verwaltungsunternehmen gewandelt hat, unverzichtbar. Diesen geänderten Anforderungen an den Staat, der einer modernen Wirtschaft, gleichzeitig aber auch den sozialen Bedürfnissen der Bürger im Rahmen der Daseinsvorsorge gerecht werden muß, ist Rechnung zu tragen. Dies kann nur erfolgreich sein, wenn die Verwaltungen alte und neue Aufgaben flexibel und wirtschaftlich an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger orientiert erledigen können. Hierzu bedarf es einer Organisation, die über eine flexibel einsetzbare motivierte und zufriedene Mitarbeiterschaft verfügt. Diese Mitarbeiterschaft soll sich auch in Zukunft aus Beamten, Angestellten und Arbeitern zusammensetzen. Den Beamten soll hierbei die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse vorbehalten bleiben. Sinnwidrige Differenzierungen zwischen dem Beamtenbereich und dem Tarifbereich sind abzubauen.

Einer an den Erfordernissen einer modernen Verwaltung gemessenen Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses stehen jedoch die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums entgegen.

Die Einführung von Teilzeitarbeitsplätzen, wie sie im Arbeitnehmerbereich üblich sind, scheitert an dem Anspruch jedes Beamten auf eine Vollzeitstelle, der sich aus dem Grundsatz der Hauptberuflichkeit ergibt. Gerade die Teilzeitbeschäftigung ist jedoch ein wichtiges beschäftigungspolitisches Instrument zur Verringerung der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung der vorhandenen Arbeit. Daneben kommt sie den Bedürfnissen der Beschäftigten nach mehr Zeitsouveränität entgegen und steigert deren Motivation. Die Umgestaltung des Versorgungssystems ist angesichts der auf Bund und Länder zukommenden enormen Versorgungslasten ein vordringliches Projekt, wenn die Versorgung auch in Zukunft gesichert werden und der Staat handlungsfähig bleiben soll. Die Ausrichtung der Beamtenversorgung auf den Durchschnitt der im Berufsleben erhaltenen Besoldung oder eine etwaige Beteiligung der Beamten an den Kosten ihrer Versorgung ist aber

mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nicht möglich. Die Vereinbarkeit weiterer Reformvorhaben, wie der Beschäftigung von Führungskräften auf Zeit oder der Teilpensionierung bei Teildienstunfähigkeit, ist umstritten.

Deshalb ist die Ausgestaltung der Beamtenverhältnisse dem Gesetzgeber ohne Bindung an überkommene Grundsätze zu übertragen. Ein Grund für eine stringente Bindung ist nach den positiven Erfahrungen des letzten halben Jahrhunderts mit diesem Gesetzgeber nicht mehr ersichtlich. Das Berufsbeamtentum als Beamtenverhältnis auf Lebenszeit oder auf Zeit, das sich durch das besondere Dienst- und Treueverhältnis auszeichnet, bleibt bestehen. Durch die Möglichkeit, Rechte und Pflichten der Beamten, deren Besoldung und Versorgung ohne Bindung an die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gesetzlich zu regeln, wird jedoch der Weg eröffnet, ein flexibles den Anforderungen des modernen Staates am Übergang in das 21. Jahrhundert entsprechendes Dienstrecht zu entwickeln. Das Berufsbeamtentum wird auch in Zukunft gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen. Es wird aber in seiner Ausgestaltung moderner sein und den Bedürfnissen der Wirtschaft und der Bürger ebenso wie den Wünschen der Beschäftigten entsprechen.

B Einzelbegründung

1. Zu Artikel 1:

Satz 1 legt fest, daß ein Beamtenverhältnis entweder auf Lebenszeit oder auf Zeit zu begründen ist. Satz 2 enthält den Auftrag an den Gesetzgeber, die Rechte und Pflichten der Beamten, deren Besoldung und Versorgung gesetzlich zu regeln.

2. Zu Artikel 2:

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.