

Az.: II/52-1258

Selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben

A. Auftrag

Die CDU-Fraktion hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme gebeten, ob das Konzept der sog. selbstgesteuerten Personalausgabenwirtschaft gegen Grundsätze des Verfassungs- und Beamtenrechts verstößt. Nach Auffassung der CDU-Fraktion besteht insbesondere die Gefahr, daß die selbstgesteuerte Personalausgabenwirtschaft kleine Behörden mit un- ausgewogener Altersstruktur im Vergleich zu anderen Behörden ungleich härter belaste. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf Beförderungschancen. In Behörden mit einer ungünstigen Altersstruktur seien kaum noch leistungs- und planstellenbezogene Beförderungen möglich. Es stelle sich die Frage, ob diese Konsequenz nicht zu einem Verstoß gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums und den Gleichheitsgrundsatz führe.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Nach § 6 Abs. 2 Satz 1 des Landeshaushaltsgesetzes 1997 (LHG 1997) sowie nach § 6 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs des Landeshaushaltsgesetzes 1998/1999¹ wird die „selbstgesteuerte Bewirtschaftung der Personalausgaben der Hauptgruppe 4 als Modellversuch zugelassen“. Hierzu werden diese Ausgaben innerhalb eines Kapitels für gegenseitig deckungsfähig erklärt und wird außerdem das Ministerium der Finanzen ermächtigt, mit

¹ Drucksache 13/2300

Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses innerhalb des jeweiligen Einzelplans bei dieser Ausgabengruppe die gegenseitige Deckungsfähigkeit über das einzelne Kapitel hinaus zuzulassen, wenn damit eine sparsame Bewirtschaftung der Mittel gefördert wird und ein verwaltungsmäßiger oder sachlicher Zusammenhang besteht (§ 6 Abs. 2 Satz 2 und 3 LHG 1997/LHG 1998/1999-E). Den einzelnen Dienststellen wird ein bestimmtes Mittelkontingent zugewiesen (Budget), für dessen Einhaltung die Dienststelle im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung zuständig ist. Das einzelne Ressort darf allerdings das ihm zugewiesene Personalausgabenbudget nicht überschreiten².

II. Rechtliche Würdigung

1. Nach Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz ist das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln. Zu den anerkannten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählt auch die Fürsorgepflicht. Sie verpflichtet den Dienstherrn unter anderem, den Beamten entsprechend seiner Eignung und Leistung zu fördern und bei seinen Entscheidungen die wohlverstandenen Interessen des Beamten in gebührender Weise zu berücksichtigen³. Zu den rechtlich geschützten Interessen eines Beamten zählt grundsätzlich auch ein angemessener beruflicher Werdegang⁴. Beförderungsentscheidungen sind daher grundsätzlich Bestandteil der Fürsorgepflicht⁵. Gleichwohl hat der Beamte, gestützt auf die Fürsorgepflicht des Dienstherrn, keinen Anspruch auf Beförderung⁶. So ist der Dienstherr z.B. nicht verpflichtet, eine größere Zahl bewilligter Beförderungstellen auch voll auszuschöpfen. Außerdem ist der Dienstherr berechtigt, ein Beförderungsauswahlverfahren jederzeit aus sachlichen Gründen abubrechen⁷.

Darüber hinaus hat der Beamte auch unter dem Gesichtspunkt der Fürsorgepflicht des Dienstherrn keinen Anspruch darauf, daß sich dieser bei dem Besoldungs- bzw. Haushaltsgesetzgeber für Besoldungsver-

² Vgl. dazu die Begründung zu § 6 Abs. 2 LHG 1998/1999, Drucksache 13/2300, S. 21.

³ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 4. Auflage, 1997, Art. 33 Rdnr. 21.

⁴ Battis, BBG, Kommentar, 2. Auflage, 1997, § 23 Rdnr. 25.

⁵ Battis, a.a.O., Rdnr. 4.

⁶ Plog/Wiedow/Beck/Lemhöfer, BBG, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: September 1997, § 23 Rdnr. 12; Grabendorff/Arend, Landesbeamtengesetz Rheinland-Pfalz, Kommentar, Loseblattsammlung, Stand: Mai 1997, § 12 Anm. 4 a.

⁷ BVerwG, NVwZ 1997, S. 283; Battis, a.a.O., Rdnr. 25.

besserungen oder Beförderungsmöglichkeiten durch Schaffung entsprechender Planstellen einsetzt⁸. Denn die Ausbringung von Planstellen im Haushaltsplan und die Bewertung von Dienstposten erfolgt nicht in Wahrnehmung der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, sondern dient allein öffentlichen Interessen⁹. Sie erfolgt durch den Haushaltsgesetzgeber „gemäß dessen organisatorischer Gestaltungsfreiheit gemessen an den Bedürfnissen der staatlichen Verwaltung“¹⁰. Im Rahmen der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben dürfte dies auch für die Höhe und den Zuschnitt des Budget gelten.

Der Dienstherr verletzt daher seine Fürsorgepflicht nicht, wenn aufgrund einer ungünstigen Altersstruktur und in den Grenzen des Budgets in einer Behörde Beförderungen für längere Zeit nicht möglich sind. § 6 Abs. 2 LHG 1997/LHG 1998/1999-E verstößt daher nicht gegen hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums.

2. § 6 Abs. 2 LHG 1997/LHG1998/1999-E begegnet aber auch dann mit Blick auf Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung der Ansicht ist, eine auf Jahre ungünstige Beförderungssituation tangiere die Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Insoweit handelt es sich nicht um eine Frage der Verfassungsgemäßheit des Gesetzes, sondern des Haushaltsvollzugs, für deren Lösung der Gesetzgeber zudem Vorsorge getroffen hat. Denn er hat in § 6 Abs. 2 Satz 3 LHG 1997/LHG1998/1999-E in dem jeweiligen Einzelplan prinzipiell eine kapitelübergreifende gegenseitige Deckungsfähigkeit bei dieser Ausgabengruppe zugelassen. Im Rahmen des Haushaltsvollzugs bestehen daher grundsätzlich Möglichkeiten, ungewollte Härten zu korrigieren.

Außerdem dürfte die Landesregierung im Rahmen des Haushaltsvollzugs solchen Härten bereits vorgebeugt haben. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Bischof heißt es, eine ungleiche Altersstruktur der Bediensteten bei kleineren, personalbewirtschaftenden Dienststellen bestehe in den einzelnen Ressorts nicht. Die Befugnis der Personalbewirtschaftung und somit auch die selbstgesteuerte Bewirt-

⁸ BVerwGE 43, 261; BVerwG, DVBl. 1992, S. 918; BVerwG, DÖV 1993, S. 33; Grabendorff/Arend, a.a.O., Anm. 4 b.

⁹ BVerwG, NVwZ 1991, S. 375; BVerwG NVwZ 1997, S. 283.

¹⁰ BVerwG, NVwZ 1997, S. 283.

schaftung der Personalausgaben sei größtenteils nicht auf „kleinere“ Dienststellen delegiert worden. In den übrigen Bereichen bestünden keine signifikanten Abweichungen von der im Landesbereich vorhandenen Altersstruktur¹¹. Ferner weist die Landesregierung in ihrer Antwort darauf hin, wenn es zu signifikanten Abweichungen der im Landesbereich vorhandenen Altersstruktur bei kleineren, personalbewirtschaftenden Dienststellen käme, bestünde die Möglichkeit, einen dienststellenübergreifenden Ausgleich im Rahmen des jeweiligen Einzelplans zu schaffen.

3. Aus den vorstehenden Überlegungen folgt zugleich, daß § 6 Abs. 2 LHG 1997/LHG1998/1999-E auch nicht gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz verstößt. Unabhängig davon, ob das Gleichbehandlungsgebot in dem hier in Rede stehenden Zusammenhang subjektive Rechte gewährt oder als objektives Prinzip staatlichen Handelns zu berücksichtigen ist¹², führt die gesetzliche Regelung als solche nicht zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung. Für den Bereich des Haushaltsvollzugs sind, wie dargelegt, entsprechende Vorkehrungen getroffen.
4. Zusammenfassend ist daher festzuhalten, daß § 6 Abs. 2 LHG 1997/LHG1998/1999-E wegen der im Zusammenhang mit der selbstgesteuerten Bewirtschaftung der Personalausgaben möglichen negativen Auswirkungen auf die Beförderungschancen bei einzelnen Dienststellen weder mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, namentlich der Fürsorgepflicht des Dienstherrn, noch mit dem allgemeinen Gleichheitsgebot kollidiert. Unbeschadet dessen, daß aus der Fürsorgepflicht kein genereller Anspruch des Beamten auf Beförderung folgt, hat der Gesetzgeber Vorkehrungen getroffen, die einen insoweit flexiblen Haushaltsvollzug ermöglichen. Sollte sie dies nicht in ausreichendem Maße tun, so folgt aus einem dann möglicherweise rechtswidrigen Haushaltsvollzug jedenfalls nicht die Verfassungswidrigkeit des dem Vollzug zugrundeliegenden Gesetzes.

Wissenschaftlicher Dienst

¹¹ Drucksache 13/2394.

¹² Vgl. dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl., 1997, Art. 3 Rdnr. 1.