



aus dem staatlichen Organisationszusammenhang ausgelagert werden³⁹. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, ob die den Privaten übertragenen Befugnisse eine solche sachliche Nähe zum eigentlichen Entscheidungsprozess aufweisen, dass sie die Wahrnehmung solcher Aufgaben, für die gerade die Besonderheiten des Beamtenverhältnisses in besonderem Maße adäquat sind, inhaltlich mitprägen⁴⁰. Sind die den privaten Dienstleistern übertragenen Aufgaben dergestalt in den hoheitlichen Entscheidungsfindungsprozess eingebunden, dass sie inhaltlich auf den letztendlich außenwirksamen Akt Einfluss nehmen können, scheidet die Übertragung grundsätzlich an Art. 33 Abs. 4 GG. So hält die obergerichtliche Rechtsprechung im Ergebnis zu Recht, wenngleich mit anderer Begründung, ein Outsourcing von administrativen Beihilfebearbeitungsvorgängen, die die abschließende Verwaltungsentscheidung materiell maßgeblich prägen, für unzulässig⁴¹. Eine Übertragung allein auf Grundlage der Beihilfeverordnung wäre verfassungswidrig, wenn auf Ebene des ermächtigenden formellen Gesetzes oder auch in entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften keine spezifischen, den Anforderungen des Grundrechts der Beamten auf informationelle Selbstbestimmung gerecht werdenden Regelungen enthalten sind. § 108 Abs. 5 BBG wird diesem Erfordernis auf Bundesebene für eine Übertragung innerhalb der Bundesverwaltung gerecht. Eine Privatisierung ist jedoch auf Basis dieser Regelung nicht möglich.

Wenngleich Art. 33 Abs. 4 GG grundsätzlich einer Privatisierung von staatlichen Aufgaben entgegenstehen kann, besteht unter bestimmten Voraussetzungen gleichwohl die Möglichkeit, hoheitsrechtliche Befugnisse im Wege der Beleihung auf Private zu übertragen⁴². Diese Möglichkeit besteht jedoch nur im Rahmen des von Art. 33 Abs. 4 GG selbst vorgesehenen Regel-Ausnahme-Verhältnisses. Daher muss für die Beleihung ein rechtfertigender Gemeinwohlbelang bestehen und mit Blick auf den Einzelfall ausdrücklich dargelegt werden. Darüber hinaus ist für die Beleihung eine (parlaments-)gesetzliche Grundlage erforderlich, die selbst Art und Ausmaß der Aufgabenübertragung detailliert regelt und insoweit dem Bestimmtheiterfordernis genügt. Art. 33 Abs. 4 GG verlangt insoweit mindestens, dass das übertragende Gesetz die zu beleihenden Personen konkret festlegt und sie dadurch mit der erforderlichen personellen Legitimation ausstattet⁴³. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts be-

darf es hingegen nicht zwingend sowohl einer Rechts- als auch einer Fachaufsicht über den Privaten⁴⁴. Diese Auffassung des Gerichts mag mit Blick auf die Postnachfolgeunternehmen noch akzeptabel sein. Mit Blick auf grundrechtsintensive Verwaltungstätigkeit jedoch muss das Handeln eines privat tätigen Beliehenen zwingend auch einer Fachaufsicht unterliegen, soll das nötige Legitimationsniveau noch gewährleistet werden.

VI. Schlussbetrachtung

Der dargestellte – vornehmlich objektiv-rechtliche – Charakter des Art 33 Abs. 4 GG ließe eine überschaubare Judikatur vermuten. Diese Vermutung wird hingegen gerade in den letzten Jahren widerlegt. Die auch hier erläuterten Entscheidungen oberer und oberster Gerichte, insbesondere auch des Bundesverfassungsgerichts, haben sich in umfassender Weise mit dem Funktionsvorbehalt auseinandergesetzt und dabei in Teilen bei der Auslegung der einzelnen Merkmale für Rechtsklarheit gesorgt. Diese Rechtsklarheit könnte die Basis für ein neues Verständnis der Vorschrift bilden, das ihr in der Verwaltungsorganisation, bei der Stellenbewirtschaftung und bei Personalauswahlentscheidungen den ihr gebührenden Stellenwert sichert. Im Gesamtgefüge der Verfassung bildet der Funktionsvorbehalt eine Ausprägung des durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Rechtsstaatsprinzips, die den personalwirtschaftlichen Rahmen für eine prinzipientreue Umsetzung garantieren soll. Eine Einschränkung oder auch nur faktische Schwächung steht daher in Korrelation mit der effektiven Geltung von Art. 20 GG.

39) *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, 1999, S. 221; *Werres* (Fn. 31), S. 429 (430); hierzu auch *Werres*, in: *Schütz/Maiwald* (Fn. 1), Teil C, § 4, Rn. 56 ff.

40) Vgl. *Battis*, in: *Sachs*, GG (Fn. 13), Art. 33, Rn. 57.

41) So insbesondere zum Outsourcing der Beihilfevorgangsbearbeitung OVG NRW, ZBR 2004, 325 f. mit Anmerkung von *Werres*; RP OVG, ZBR 2002, 368 f. mit Anmerkung von *Werres*; ausführlich zu der Problematik *Werres* (Fn. 31), S. 429 ff.; *Werres/Boewe*, (Fn. 10), Rn. 53, 393.

42) Vgl. BVerwGE 57, 55 (60) = *Buchholz* 431.2 Ingenieure Nr. 2; BVerwG, *Buchholz* 451.221 § 41 KrW-/AbfG Nr. 1 = *BayVBl* 2006, 543 ff. = *DÖV* 2006, 651 f. = *DVBbl* 2006, 840 (841); *Strauß* (Fn. 6), S. 227.

43) In diesem Sinne zutreffend *Thiele* (Fn. 8), S. 274 (294).

44) BVerfG (Kammer), ZBR 2016, 306 ff.

Das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2016/2017

Wolfgang Meier

Mit dem Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2016/2017 nehmen die Besoldungs- und Versorgungsempfänger des Bundes an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse teil.

I. Allgemeines

Das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2016/2017 (BBVAnpG 2016/2017) vom 21. November 2016 ist am 25. November 2016 im Bundesgesetzblatt I S. 2570 verkündet worden¹.

1. Letzte Bezügeanpassung 2014 und 2015

Die Dienst- und Versorgungsbezüge der rund 345.650 Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter des Bundes, der Soldatinnen und Soldaten auf Zeit, der Berufssoldatinnen und Berufssoldaten² sowie der rd. 182.400 Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Bundes in den alten und

1) BGBl I Nr. 55, ausgegeben am 25. November 2016.

2) 179.640 Beamte und Richter, 166.005 Zeit- und Berufssoldaten; Statistisches Bundesamt, Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, Stand: 30.6.2015.





neuen Bundesländern³, insgesamt rund 0,528 Millionen Berechtigte, sind zuletzt mit Wirkung vom 1. März 2015 durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2014/2015 vom 25. November 2014⁴ linear um 2,2 Prozent angepasst worden. Die Erhöhungen galten ebenso für die Besoldungsempfängerinnen und Besoldungsempfänger, die Grundgehälter nach dem Besoldungsüberleitungsgesetz erhielten. Einbezogen waren auch die Empfänger von Versorgungsbezügen. Die Anwärterbezüge wurden zum 1. März 2015 um 20 Euro angehoben.

2. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

Die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet des Besoldungs- und Versorgungsrechts⁵ wurde vor zehn Jahren neu geregelt. Die zum 1. September 2006 in Kraft getretene „Föderalismusreform I“ sieht vor, dass der Bund nur noch für seinen Bereich besoldungs- und versorgungsrechtliche Regelungen treffen kann. Durch die Aufhebung des Artikels 74a des Grundgesetzes durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006⁶ ist die bisherige konkurrierende Gesetzgebungskompetenz entfallen. Über die Besoldung und Versorgung ihrer Besoldungs- und Versorgungsempfänger entscheiden die jeweiligen Landesgesetzgeber in eigener Zuständigkeit. Sie können nun selbst festlegen, in welcher Weise die Einkommen ihres Personals an den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklungen teilhaben sollen. Die Grundgehaltssätze, Familienzuschläge und dynamisierungsfähige Zulagen haben sich durch unterschiedlich hohe Bezügeerhöhungen und aufgrund struktureller Änderungen erheblich auseinanderentwickelt. Durch Sparmaßnahmen wie die Kürzung oder Streichung von Sonderzahlungen hat sich das Bezahlungsniveau zwischen Bund und den Ländern in den letzten Jahren deutlich verändert.

II. Entstehung

1. Gesetzgebungsverfahren

Durch das Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetz 2016/2017 werden die Bezüge nur für die Besoldungs- und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger des Bundes erhöht. Der Bund hat die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz nach Artikel 73 Nr. 8 des Grundgesetzes für die Rechtsverhältnisse der im Dienst des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Dienstes stehenden

Personen und nach Artikel 73 Nr. 1 des Grundgesetzes für die Regelung der Dienstverhältnisse in den Streitkräften. Nach dem Tarifabschluss für den Arbeitnehmerbereich des Bundes am 29. April 2016 legte das innerhalb der Bundesregierung für das öffentliche Dienstrecht federführende Bundesministerium des Innern einen Gesetzentwurf⁷ vor, mit dem die Dienst- und Versorgungsbezüge im Bund unter Berücksichtigung des vorgenannten Tarifergebnisses im Wesentlichen zeit- und inhaltsgleich auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich übertragen werden.

Das Bundeskabinett hat in seiner Sitzung am 13. Juli 2016 den Entwurf eines Bundesbesoldungs- und -versorgungsanpassungsgesetzes 2016/2017 beschlossen⁸ und den Gesetzentwurf als besonders eilbedürftig an den Präsidenten des Bundesrates gemäß Artikel 76 Absatz 2 Grundgesetz weitergeleitet. Die Bundesregierung hat sich zugleich damit einverstanden erklärt, dass auf die im Gesetzentwurf für das Jahr 2016 vorgesehenen Bezügeerhöhungen Abschlagszahlungen geleistet werden. Nach dem so genannten „Abschlagserslass“ der Bundesministerien des Innern und der Finanzen vom 13. Juli 2016⁹ durften – in der Praxis mit Zahlung der Bezüge für den Monat Oktober 2016 – Abschlagszahlungen auf bestimmte Bezügeerhöhungen – auch rückwirkend für die Monate März bis September 2016 – geleistet werden. Die Zahlungen standen unter ausdrücklichem Vorbehalt der späteren gesetzlichen Regelung und waren entsprechend mit den jeweiligen Beträgen des im Bundesgesetzblatt Teil I verkündeten Gesetzes zu verrechnen. Dies war den Berechtigten in geeigneter Weise mitzuteilen.

Der Bundesrat hat in seiner 948. Sitzung am 23. September 2016¹⁰ beschlossen, gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben¹¹.

Der von der Bundesregierung am 5. September 2016 eingebrachte Gesetzentwurf¹² wurde vom Deutschen Bundestag in seiner 190. Sitzung in erster Lesung beraten¹³ und an den federführenden Innenausschuss sowie mitberatend an den Ausschuss für Digitale Agenda, den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Arbeit und Soziales, den Verteidigungsausschuss sowie den Haushaltsausschuss – letzteren auch nach § 96 der Geschäftsordnung BT hinsichtlich der Vereinbarkeit der vorgesehenen kostenwirksamen Regelungen mit dem Bundeshaushalt – überwiesen¹⁴. Die Stellungnahme des Bundesrates auf BT-Drs. 18/9879 wurde am 30. September 2016 gemäß § 80 Abs. 3 der Geschäftsordnung BT nachträglich an die zuständigen Ausschüsse überwiesen.

Die mitberatenden Ausschüsse haben am 28. September 2016 die Annahme des Gesetzentwurfes empfohlen. Der Haushaltsausschuss hat in seiner Sitzung am 28. September 2016 auch seinen Bericht gemäß § 96 der Geschäftsordnung des Bundestages zur Vereinbarkeit der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausgaben mit der Haushaltslage des Bundes abgegeben. Danach wird der Bundeshaushalt im Jahre 2016 mit 410 Mio. Euro, im Jahre 2017 mit 944 Mio. Euro sowie ab dem Jahre 2018 mit 986 Mio. Euro jährlich mehr belastet. Die Mehrausgaben für das Jahr 2016 sind im Bundeshaushalt bereits berücksichtigt. Die finanziellen Mehrbelastungen für die Jahre ab 2017 werden bei der Aufstellung des Haushaltes 2017 sowie des Finanzplans bis 2020 teilweise berücksichtigt. Ein etwa darüber hinausgehender Mehrbedarf soll in den jeweiligen Einzelplänen gegenfinanziert werden. Durch die Reduzierung der Erhöhung zum 1. März 2016 um 0,2 Prozentpunkte nach § 14a BBesG werden der Versorgungsrücklage im Haushaltsjahr 2016 insgesamt weitere 34 Millionen Euro zugeführt. Unabhängig davon sind auf Grund der Bundesbesoldungs- und -ver-

3) Rd. 90.460 Versorgungsberechtigte aus Beamten- und Richterverhältnissen, rd. 91.930 Versorgungsberechtigte aufgrund von Berufssoldatenverhältnissen; Statistisches Bundesamt, Versorgungsempfänger des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6.1, Stand 1.1.2016.

4) BGBl. I S. 1772.

5) Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87c, 91a, 93, 98, 104a, 104b, 105, 107, 109, 125a, 125b, 125c, 143c) – GGÄndG 2006 – vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

6) BGBl. I S. 2034.

7) Schreiben des BMI vom 1.6.2016 und 20.6.2016 – Az.: D 3 – 30200/173#4.

8) BR-Drs. 412/16.

9) Gemeinsames Schreiben des BMI – Az.: D 3 – 30200/173#13 – und des BMF – Z B 2 – P 1500/06/0008:005 – sowie – II A 4 BA 3015/16/10001 – vom 13.7.2016.

10) BR-Plenarprot. 948 vom 23.9.2016, TOP 39.

11) BR-Drs. 412/16 (Beschluss).

12) BT-Drs. 18/9533.

13) BT-Plenarprot. 18/190 vom 22.9.2016, TOP 14a.

14) Überweisung vom 22.9.2016 (BT-Plenarprot. 18/190, 18885).

