

Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Markus Rinderspacher, Stefan Schuster, Helga Schmitt-Bussinger, Volkmar Halbleib, Kathrin Sonnenholzner, Franz Schindler, Horst Arnold, Inge Aures, Susann Biedefeld, Sabine Dittmar, Prof. Dr. Peter Paul Gantzer, Natascha Kohnen, Christa Naaß, Reinhold Perlak, Florian Ritter, Harald Schneider, Diana Stachowitz, Reinhold Strobl, Angelika Weikert, Dr. Paul Wengert, Ludwig Wörner und Fraktion (SPD)**

zur Änderung des Bayerischen Besoldungsgesetzes Fahrkostenzuschüsse; Job-Tickets

A) Problem

Seit 1994 gewährt die Stadt Nürnberg allen ihren städtischen Bediensteten einen monatlichen Zuschuss (19,50 € für Bedienstete bis BesGr A 10/EGr 9 und 12,80 € für Bedienstete ab BesGr A 11/EGr 10) zum Erwerb von Zeitkarten des VGN (Job-Ticket). Neben sozialen Gründen waren Umweltgründe Anlass für die Einführung des Zuschusses. Die Stadt wollte damit ihrer Vorbildfunktion gerecht werden und Luftreinheit, Klimaschutz und Lärminderung fördern.

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband hat festgestellt, dass der von der Stadt geleistete Zuschuss an die städtischen Beamten mit der bis 31. Dezember 2010 geltenden Rechtslage nicht vereinbar gewesen ist. Auch die seit 1. Januar 2011 geltende Rechtslage steht der Fortführung der Zuschussgewährung an die Beamten der Stadt entgegen. Der Grund dafür ist, dass es an der erforderlichen besoldungsrechtlichen Grundlage für die Zuschussgewährung fehlt.

Der in § 2 Abs. 1 des Bundesbesoldungsgesetzes normierte Gesetzesvorbehalt der Besoldung wurde in Art. 3 Abs. 1 des Bayerischen Besoldungsgesetzes unverändert übernommen. Er gibt die Verfassungslage wieder. Danach ist die Regelungszuständigkeit des Gesetzgebers für die Besoldung ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums im Sinne des Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes. Grund und Höhe der Besoldung ergeben sich unmittelbar aus dem Gesetz, ggf. unter Konkretisierungen durch Rechtsverordnungen aufgrund gesetzlicher Ermächtigung. Dies bedeutet zum einen, dass andere als die gesetzlich geregelten Besoldungsbestandteile nicht – auch nicht in analoger Anwendung – gezahlt werden dürfen; zum anderen bleiben Regelungen über Leistungen außerhalb der Besoldung (Aufwandsentschädigungen, Fürsorgeleistungen, Nebenamtsvergütungen) unberührt.

Bei Zuschüssen eines kommunalen Dienstherrn an seine Beamten und Beamtinnen zum Erwerb von Zeitkarten eines Verkehrsunternehmers handelt es sich nicht um Fürsorgeleistungen, sondern um Besoldungsleistungen bzw. Entgeltbestandteile, für die es aber an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage fehlt.

Auch Art. 91 Abs. 2 des Bayerischen Besoldungsgesetzes rechtfertigt nicht die Zahlung von Fahrkostenzuschüssen. Nach Art. 91 Abs. 2 Satz 2 des Bayerischen Besoldungsgesetzes dürfen die Gemeinden, die Gemeindeverbände usw. an ihre Beamten und Beamtinnen weitere Leistungen, also Leistungen außerhalb der Besoldung und außerhalb der in Art. 92 bis 99 des Bayerischen

Besoldungsgesetzes geregelten sonstigen Leistungen, nur auf der Grundlage des Art. 5 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetzes und nur dann gewähren, wenn es für Staatsbeamte und Staatsbeamtinnen entsprechende Regelungen gibt. Hier fehlt es bereits an der kumulativen Voraussetzung von entsprechend für Beamte und Beamtinnen des Staates geltenden Regelungen und auf Art. 5 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetzes können keine Zuschüsse wie die von der Stadt Nürnberg gewährten Fahrkostenzuschüsse gestützt werden: Diese Zuschüsse bezwecken die Förderung der Luftreinhaltung, des Klimaschutzes, der Lärminderung und die Verbesserung des innerstädtischen Lebensraums. Nach Art. 5 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetzes fallen unter sonstige Leistungen Kostenerstattungen und Fürsorgeleistungen des Dienstherrn. Zuschüsse zum Job-Ticket mit Luftreinhaltungs-, Klimaschutz-, Lärminderungs- und Lebensqualitätsverbesserungsabsichten sind darunter nicht subsumierbar. Diese Zuschüsse stellen daher rechtsgrundlose oder grundlagenlose Besoldungsleistungen dar.

Die Stadt Nürnberg hat daher die Zuschusszahlungen für Beamte nach letztmaliger Gewährung mit den Bezügen für den Monat September 2011 eingestellt.

Was die Zuschussgewährung für die Tarifbeschäftigten der Stadt angeht, so erfolgte ebenfalls eine Beanstandung des Bayerischen Kommunalen Prüfungsverbands. Der Zuschuss zu den Fahrtkosten ist nach dem Angemessenheitsgebot des Art. 43 Abs. 4 der Gemeindeordnung unzulässig. Der TVöD sieht keine entsprechende Leistung vor. Zwar ist durch die Änderung der Gemeindeordnung zum 1. August 2004 die frühere enge Bindung des Angemessenheitsgebots an die tariflichen Bestimmungen entfallen, Sonderumstände, die solche übertariflichen Leistungen rechtfertigen würden, sind aber nicht erkennbar.

Bis zu einer endgültigen Klärung werden die Zuschüsse für die Tarifbeschäftigten unter Vorbehalt weiter bezahlt.

Die Beurteilung würde anders ausfallen, wenn es sich bei den Fahrkostenzuschüssen der Stadt Nürnberg um solche handeln würde, wie sie an Staatsbedienstete gewährt werden, die bei Dienststellen in München beschäftigt sind. Nach der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministerium der Finanzen über den Fahrkostenzuschuss für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststätte (Fahrkostenzuschuss-Bekanntmachung – FkzBek) vom 15. November 2001 (FMBl 2002 S. 69, StAnz Nr. 27), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (FMBl S. 312, StAnz Nr. 50), kann Beamten und Beamtinnen der Besoldungsgruppen A 3 bis A 8 und Tarifbeschäftigten bis Entgeltgruppe 8, die bei Dienststellen in München beschäftigt sind und die den arbeitstäglichen Weg zwischen Wohnung und Dienststätte mit einem regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittel oder einem eigenen Kraftfahrzeug zurücklegen, widerruflich ein Zuschuss zu den Fahrtkosten gewährt werden. Die FkzBek berücksichtigt die besonderen strukturellen Verhältnisse in München, die insbesondere Bedienstete in niedrigeren Einkommensgruppen häufig zum Pendeln über weite Strecken zwingt. Nach der FkzBek sind die Zuschüsse unabhängig vom Verkehrsmittel, sie werden auch gewährt, wenn die Wegstrecke mit dem eigenen Kraftfahrzeug zurückgelegt wird. Die FkzBek gewährt somit Leistungen, die vom Ansatz her mit der Ballungszulage des Art. 94 des Bayerischen Besoldungsgesetzes vergleichbar sind. Daher stellen diese Fahrkostenzuschüsse – anders als die Zuschüsse der Stadt Nürnberg – eine Fürsorgeleistung im Sinn des Art. 5 Abs. 2 des Bayerischen Beamtengesetzes dar.

B) Lösung

Die Möglichkeit der Gewährung von Fahrkostenzuschüssen durch einen kommunalen Dienstherrn oder Arbeitgeber gilt es sicherzustellen.

Das Bayerische Besoldungsgesetz wird ergänzt. Es wird eine rechtliche Grundlage geschaffen, die es dem Dienstherrn ermöglicht Berechtigten, die den arbeitstäglichen Weg zwischen Wohnung und Dienststätte mit einem regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittel zurücklegen, einen Zuschuss zu den Fahrtkosten gewähren zu können. Mit Art. 96a neu werden Fahrkostenzuschüsse für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststätte als Leistungen außerhalb der Besoldung definiert und als eine weitere sonstige Leistung in das Bayerische Besoldungsgesetz eingeführt.

Art. 91 Abs. 1 des Bayerischen Besoldungsgesetzes wird dahingehend ergänzt, dass zu den Leistungen nach dem Bayerischen Besoldungsgesetz außerhalb der Besoldung, also zu den sonstigen Leistungen nach dem Bayerischen Besoldungsgesetz, der Fahrkostenzuschuss für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststätte gehört.

Für die Gemeinden, Gemeindeverbände und die sonstigen unter der Aufsicht des Staates stehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts bedeutet die Gesetzesänderung, dass die neue sonstige Leistung auch nicht mehr der Voraussetzung des Art. 91 Abs. 2 Satz 2 des Bayerischen Besoldungsgesetzes, dass es für vergleichbare Staatsbeamte eine entsprechende Regelung gibt, unterliegt.

Für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gilt die Neuregelung über die entsprechende Anwendung des Art. 91 Abs. 2 des Bayerischen Besoldungsgesetzes (vgl. Art. 101 des Bayerischen Besoldungsgesetzes).

C) Alternativen

Der Verzicht auf die Gesetzesänderung hat zur Folge, dass die Rechtslage Fahrkostenzuschüssen der Kommunen für ihre Bediensteten, wie zum Beispiel die Job-Ticket-Zuschüsse der Stadt Nürnberg, aber auch des Staates für seine eigenen Bediensteten über den in der FkzBek geregelten Fahrkostenzuschuss hinaus, in Ermangelung einer Grundlage als im Gesetz nicht vorgesehene Leistungen – insbesondere keine gesetzlich ausdrücklich vorgesehene Leistungen mit Besoldungscharakter – weiterhin entgegenstehen würde.

D) Kosten**1. Für den Staat und die Kommunen**

Es handelt sich für Staat und Kommunen um keine verpflichtende sonstige Leistung. Staat und Kommunen können, müssen aber nicht Fahrkostenzuschüsse gewähren. Die Kostenbelastung für den Staat und die Kommunen hängt daher davon ab, in welchem Umfang und in welcher Höhe sie von der Bezuschussung der Fahrtkosten Gebrauch machen. Die Belastungen für den Staatshaushalt und die kommunalen Haushalte können daher nicht beziffert werden.

Die sonstige Leistung steht im Übrigen unter einem Haushaltsvorbehalt.

2. Für Wirtschaft und Bürger

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung des Bayerischen Besoldungsgesetzes

§ 1

Das Bayerische Besoldungsgesetz (BayBesG) vom 5. August 2010 (GVBl S. 410, ber. S. 764, BayRS 2032-1-1-F), zuletzt geändert durch § 2 des Gesetzes vom 20. Juli 2011 (GVBl S. 307), wird wie folgt geändert:

1. In die Inhaltsübersicht wird im Teil 4 folgender Art. 96a eingefügt:

„Art. 96a Fahrkostenzuschuss für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststätte mit einem regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittel“

2. In Art. 91 Abs. 1 werden nach der Klammer „(Art. 94 bis 96),“ die Worte „Fahrkostenzuschuss für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststätte mit einem regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittel (Art. 96a),“ eingefügt.

3. Im Teil 4 wird folgender Art. 96a eingefügt:

„Art. 96a

Fahrkostenzuschuss für die regelmäßigen Fahrten zwischen Wohnung und Dienststätte mit einem regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittel

Den Berechtigten, die den arbeitstäglichen Weg zwischen Wohnung und Dienststätte mit einem regelmäßig verkehrenden Beförderungsmittel zurücklegen, darf, wenn der Haushaltsplan dafür Mittel zur Verfügung stellt, ein Zuschuss zu den Fahrtkosten gewährt werden.“

§ 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.