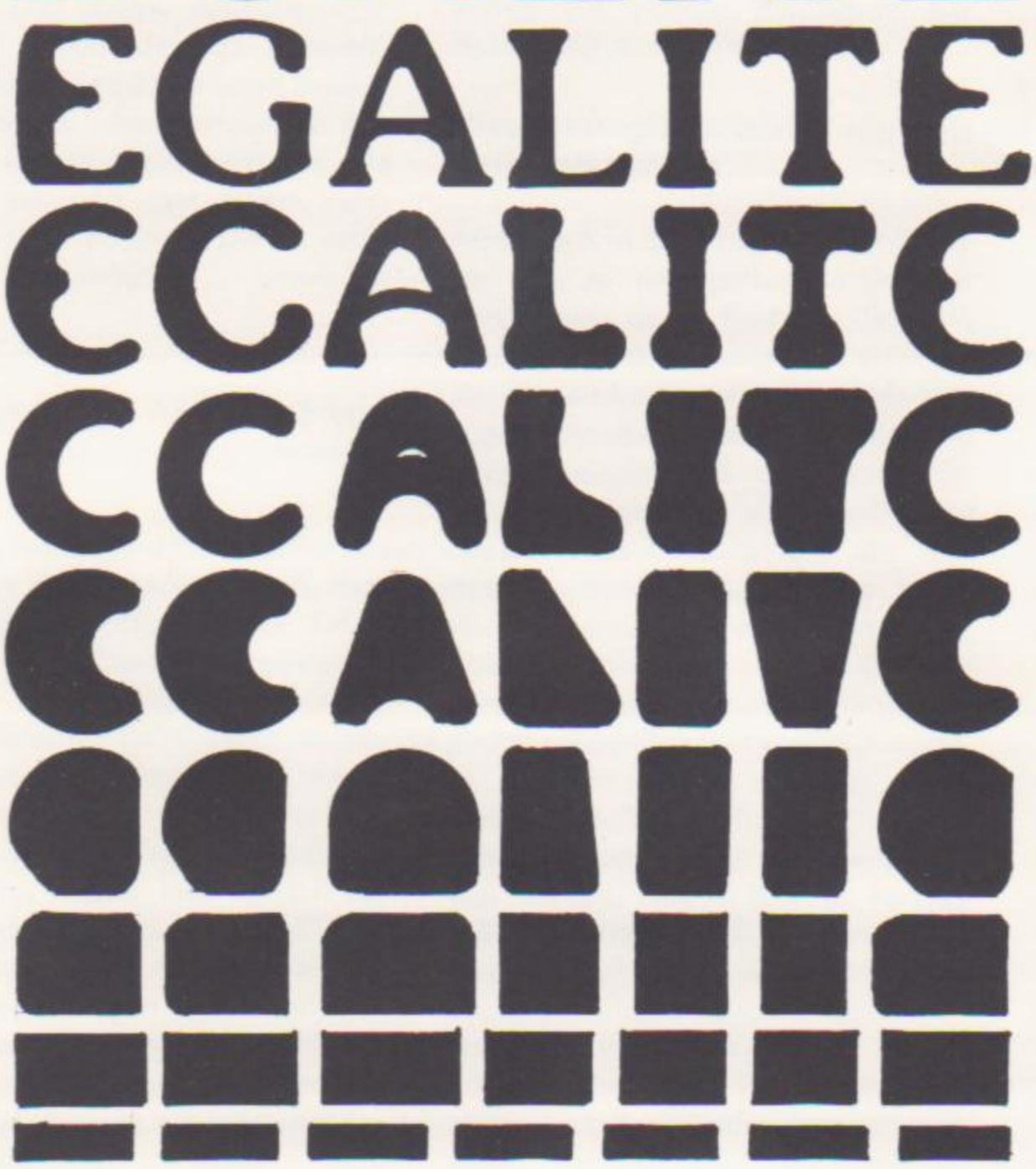
Ab 4. 10. 1977
Neue Redaktionsanschrift
PF 60 0200 2000 Hamburg 60

VHP Zeitschrift

Nachrichtenblatt für die
Vereinigung der höheren Beamten der Deutschen Bundespost
13. Jahrgang · Heft 4 · September 1977

ÉGALITÉ



SOZIALE GERECHTIGKEIT JA

SOZIALE NIVELLIERUNG NEIN

Jürgen Wehran

Inhaltsverzeichnis

Jürgen Wehran
Der loyale Dienstherr ist aufgerufen 3

Otto Barthel
Das neue Versorgungsrecht 8

Werner Heise
Mit Volldampf in die neue Legislaturperiode 9

Josef Nienhaus und Werner Hufnagel
Aus den Bezirken 10

Horst Plath
Gedanken zum Leistungsprinzip 11

Dr. Rolf Happe
Verfassungsrechtliche Grenzen besoldungsnivellierender Maßnahmen und Merten-Rechtsgutachten 15

Zwei Jahre liegen hinter uns . . . 19

Hans Jürgen Schark
Ein Blick nach Schweden 19

Hans Jürgen Schark
Nivellierung – Soziale Gesichtspunkte und Gleichheitsgrundsatz 20

Hess. VGH Beschluß des V. Senats vom 28. 9. 1976 – Az.: V N 3/75 – 21

Satzung der „Vereinigung der höheren Postbeamten" 27

Horst Plath
Prozentrechnung 29

Amtsblattauszüge, bearbeitet von Otto Barthel
Personalveränderungen 29

Information für IDUNA-Versicherte 30

Sind Sie richtig krankenversichert? 30

Wir dokumentieren: Beschlußempfehlung und Bericht 30

Vorschau auf Heft 5/1977 31

VHP-Zeitschrift

Herausgeber: Hauptvorstand der Vereinigung der höheren Beamten der Deutschen Bundespost, 5400 Koblenz.
Redaktion: Hans Jürgen Schark (verantwortlich); Werner Heise; Hans Ritter von Lacroix; Horst Plath; Peter Schmedes.
Anschrift der Redaktion: Postfach 555, 2000 Hamburg 36, Tel. (040) 63 88 21 81 und 63 88 46 10.
Die mit Namen gezeichneten Beiträge geben die persönliche Meinung der Verfasser wieder. Wenn sich diese mit der Meinung des Hauptvorstandes deckt, wird dies ausdrücklich erwähnt.
Verlag und Anzeigenverwaltung: Eduard Roether Verlag, Postfach 4101, 6100 Darmstadt, Tel. (06151), 82055, App. 16 und 17. Zur Zeit ist Anzeigenpreisliste Nr. 2 gültig. Gerichtsstand ist Darmstadt. Druck: Roetherdruck, Berliner Allee 56, 6100 Darmstadt.

Das ist uns wichtig:

Der loyale Dienstherr ist aufgerufen!

Eine Würdigung des Stuttgarter Vertretertages der Vereinigung der höheren Postbeamten muß als einen ganz wesentlichen Aspekt festhalten, mit welch einmütiger Geschlossenheit sich der höhere Dienst der Deutschen Bundespost zu seinen Forderungen bekannte und ebenso deutlich negative und unbefriedigende Entwicklungen der letzten Jahre beim Namen nannte. Selbst dem kritischen Beobachter mußte dabei auffallen, wie bitter ernst und vor allem auch dringend dem höheren Dienst seine Anliegen inzwischen geworden sind.

Der fragwürdige Ausschluß von jeder Funktionsgruppenregelung.

So wurde bekannt, daß sich erstmals der höhere Dienst veranlaßt sah, über die inzwischen offenkundige Tatsache seines bewußten Anschlusses von jeglicher Funktionsgruppenregelung von prominenter Seite ein offizielles Rechtsgutachten einzuholen. Wegen der existentiellen Bedeutung für einen erheblichen Teil der Laufbahnangehörigen mußte hier einfach die Frage gestellt werden, ob der Ausschluß einer vom Arbeitsinhalt besonders gewichtigen Laufbahn von gerade wichte Funktionen belohnenden Stellenanhebungen mit den unser Beamtenrecht bestimmenden Rechtsgrundsätzen sowie dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist.
Über das Ergebnis wird demnächst im einzelnen berichtet werden. Soviel wurde jedoch in Stuttgart deutlich, daß die dem höheren Dienst trotz zahlreicher Hinweise und Warnungen zuteil gewordene Behandlung derartig verstörend gewirkt und offene Wunden hinterlassen hat, daß bei gutachtlich festgestellter Rechtswidrigkeit des Verhaltens des Dienstherren bzw. Verordnungsgebers gegenüber seinen Führungskräften der DBP mit weiteren Schritten gerechnet werden muß. Dabei wird zweifellos auch das Anrufen der Judikative in Erwägung zu ziehen sein. Gerade in letzter Zeit wurde in Karlsruhe ja schon verschiedentlich widerlegt, daß das Verhalten der Exekutive und selbst der Legislative keineswegs immer die sichere Vermutung der Rechtmäßigkeit für sich hat.

Nivellierungsthematik erstmals juristisch vertieft.

Aber auch in der Frage der seit längerer Zeit zu beobachtenden Gehaltsnivellierung durch Einheits-, Sockel-, Kappungs- und sonstige neu erfundene Gleichmachungsbeträge bis hin sogar zum Ausschluß der Gruppe ab B 3 vom ebenfalls egalisierten Urlaubsgeld, hat sich die Vereinigung der höheren Postbeamten um fundierte rechtswissenschaftliche Materialien bemüht. Sie wurden ebenfalls in Stuttgart vorgestellt. Wer kann dies dem höheren Dienst verübeln, wenn er in einer Situation, in der seit Jahren wirklich schon mehr als genug „nivelliert" wurde und die eben nicht erkennen läßt, daß der seit Jahren bewußt verfolgten Politik der Egalisierung nunmehr „ex officio" ein Ende gesetzt wird, dieses aufschlußreiche Material wohlüberlegt verbreiten wird. Hinzu kommt, daß diese Politik entgegen allen verbalen Beteuerungen auch noch glatt dem Leistungsprinzip zuwiderläuft. Ein Adressat der rechtswissenschaftlich vertieften und an den hergebrachten und anerkannten Grundsätzen des Beamten- und Verfassungsrechts ausgerichteten Unterlagen wird der BMI sein, der sich zwar stets vor Besoldungsverhandlungen gegenüber nivellierenden Vorschlägen stark macht, dann aber praktisch nie durchsteht. Aber auch anderen Stellen der Exekutive und insbesondere der Legislative, den Parteien, der Publizistik sowie den Gewerkschaften und ebenso anderen Laufbahnvereinigungen werden die in Stuttgart vorgestellten Unterlagen mit den entsprechenden Erläuterungen nahegebracht werden. Es ist an der Zeit, daß endlich einmal auf breiter Front fundierte Argumentationshilfen zur Verfügung stehen. Damit kein Irrtum entsteht, wie in Stuttgart verlautete, sind die Materialien keineswegs nur akademisch-platonischer Art. Die rechtliche Analyse beinhaltet vielmehr, daß die rechtlich zulässige Grenze der Nivellierung inzwischen erreicht, wenn nicht sogar schon überschritten worden ist. Das jüngste Karlsruher Urteil mag dies noch unterstützen.

Der wichtigste Begriff des „Gesamteinkommens".

Parallel dazu verlaufen die ebenfalls in Stuttgart deutlich gewordenen Bemühungen der Vereinigung der höheren Postbeamten, allen Verantwortung tragenden Stellen den Gedanken des „Gesamteinkommens" näherzubringen. Dieser Begriff schafft nämlich erst das richtige Augenmaß für die zuvor kritisierte Nivellierungspolitik einschließlich der beanstandeten Bewertungshandhabung. Erfreulicherweise hat der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung ausdrücklich hierauf abgehoben. Warten wir ab, was die Untersuchungen konkret ergeben werden. Immerhin dürfte schon jetzt feststehen, daß die von den verschiedensten staatlichen Stellen teilweise sogar nebeneinander erbrachten sogenannten „staatlichen Transferleistungen" wie BAföG, Fahrtkostenzuschüsse, Wohngeld usw. Zulagen und Vergünstigungen verschiedenster Art, Beträge in Milliardenhöhe ausmachen. Es ist eine Tatsache, daß diese Beträge sämtlich an den Angehörigen des höheren Dienstes vorbeilaufen und zu erheblichen Verschiebungen der Einkommensrelationen führen, ohne daß dies andererseits bei den für den höheren Dienst bisher ungünstiger verlaufenden Besoldungs- oder Bewertungsverhandlungen in irgendeiner Form berücksichtigt wurde. Hierauf sollten Regierung, Parlament und Gewerkschaft ihr besonderes Augenmerk richten!
Auf die Konsequenzen der Steuerprogression soll in diesem Zusammenhang noch nicht einmal eingegangen werden, weil sie als ein allgemein gültiges, gesellschaftspolitisches Steuerungselement anzuerkennen sind.

Die wichtigsten Themenkomplexe der VHP

Wer die Vertretertage der Vereinigung der höheren Postbeamten in den letzten Jahren verfolgt hat, wird auch bei kritischer Betrachtung unschwer erkannt haben, daß die Anliegen des höheren Dienstes der DBP sich konsequent auf wenige wichtig gewordene Hauptgruppen beschränken und keineswegs einer kunterbunten Wunschkiste aufs Geradewohl entnommen sind.

Ohne in der Reihenfolge eine Wertigkeit fixieren zu wollen, steht die erste Hauptgruppe unter der Überschrift „Gerechtigkeit für den höheren Dienst der DBP". Hierunter fallen sozusagen als erste Untergruppe die zum Teil zuvor geschilderten negativen Entwicklungen speziell für den höheren Dienst im Bereich der Dienstpostenbewertungen oder, anders ausgedrückt, der Berufsaussichten, (Stellenkegel, Funktionsgruppen, FunktionszuweisungsVO) mit all den vielfältigen Einzelfragen. Dies fängt an, bei der unbefriedigenden Bewertung der Abteilungsleiter der Mittelbehörden und geht bis zu den Amtsvorstehern mit ihren Punktzahlungereimtheiten. Wo gibt es eigentlich sonst noch Dienststellen in der Bundesrepublik, die nach Vergrößerung und Zusammenlegung geringer bewertet werden als zuvor? Hierhin gehört aber auch der Ausschluß des höheren Dienstes von der Funktionsgruppe „Rationalisierung" ebenso wie die Handhabung von Organisations- und Rationalisierungsmaßnahmen, bei denen das BPM bisher nahezu wie ein „Versteck spielendes Kind" mit Händen vor den Augen den Begriff der in der Bundesrepublik einmalig breiten „Leitungsspanne" des höheren Dienstes der DBP einfach nicht sehen wollte. Erst jetzt sind erste Anzeichen einer beginnenden „Einsicht" zu vermerken, nachdem gesellschaftspolitische Entwicklungen wie die ansteigende Akademikerflut Zwänge schafft. Strukturverbesserungen im Bereich der Führungskräfte sind hoch an der Zeit! Hier bleibt nur die Frage, warum eigentlich nicht früher? Denn die Realitäten der zu breiten Leitungsspanne waren doch schon vorher gegeben und ließen bei der eigenen und souveränen Organisationsgewalt der DBP eine Verstärkung des höheren Dienstes schon lange sauber und korrekt und vor allem auch im Interesse des Unternehmens nicht nur zu, sondern verlangten danach. Welche Gedanken gab es hier eigentlich in der Organisationsabteilung des BPM? Hat man geglaubt, sämtliche anderen Verwaltungen, öffentlichen Unternehmen oder gerade auch Großunternehmen der freien Wirtschaft hätten gegen ihre vernünftigen Eigeninteressen gehandelt, als sie es für notwendig hielten, zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit mehr Führungskräfte zu beschäftigen als die DBP? Organisations- und Personalabteilung des BPM sollten schleunigst gemeinsam verbesserte Strukturen für die D-Laufbahn präsentieren, damit nicht noch länger die Erfordernisse der Zeit, die hier mit denen des Unternehmens DBP identisch sind, verabsäumt werden. Dabei sollten die bisherigen zögern den Ansätze in der Frage neuer Tätigkeitsfelder für den höheren Dienst verstärkt zu Ende geführt und vor allem die angekündigte innere Neuorganisation der OPDn zu vernünftigen Verbesserungen ausgenutzt werden. Im übrigen wird dies doch wirklich nicht zum erstenmal vorgetragen! Und überdies stehen doch auch keine nach Inhalt und Umfang und finanziellen Auswirkungen revolutionären Veränderungen ins Haus als daß man sagen könnte, dies sei nicht zu bewerkstelligen!

Als zweite Untergruppe der Überschrift „Gerechtigkeit für den höheren Dienst der DBP" war auch in Stuttgart – wie schon angedeutet – erneut das Thema der „Nivellierung" in all ihren vielfältigen Schattierungen zum Nachteil des höheren Dienstes ein wichtiger Erörterungsgegenstand. Neben den eigentlichen Besoldungs- und Urlaubsregelungen, dem wichtigen Gesamteinkommenbegriff geht es hier auch um das speziell postalische aber auch allgemeine Zulagewesen.

A 14 – A 16, die einzige Gruppe der aufsteigenden Gehälter ohne Zulagen

Es bleibt einfach unverständlich oder die Vermutung wächst, daganz bewußt und systematisch über die Ungerechtigkeit hinweggesehen wird – daß allein den Besoldungsgruppen A 14 – A 16 in der Reihe der aufsteigenden Gehälter bei der Deutschen Bundespost keinerlei Zulagen gewährt werden. So wirkt sich eine Beförderung von A 13 nach A 14 seit Jahren mittlerweile nur noch als ein besoldungsmäßiger Witz aus. Und dazu kommt nach dem Haushaltsstrukturgesetz jetzt auch noch die verlängerte Wartezeit für die A 13-Kollegenschaft, so daß eine Beförderung nach A 15 immer mehr entrückt. Im übrigen muß man sich fragen, was das Haushaltsstrukturgesetz bei den bei der DBP vorliegenden Gegebenheiten wohl an Einsparungen erbringen soll? Praktisch gar nichts!

Warum keine Initiative des Dienstherren?

Und hier setzt ebenfalls die Frage an, warum nicht das BPM als Dienstherr in diesem Bereich schon längst gegenüber den BMI und BMF initiativ geworden ist bzw. wird? Man sage uns nicht, dies sei zwecklos, denn gerade erst jetzt ist doch im Bereich der Gruppe A 5 über ein wesentlich größeres Finanzvolumen im Sinne einer Zulagengewährung positiv entschieden worden. Warum also keine ebenso von der Gerechtigkeit und erst recht Gewichtigkeit schon längst gebotene Initiative für den höheren Dienst? Oder Karten auf den Tisch, welche Vorbehalte gibt es gegenüber den stets als so wichtig titulierten Führungskräften, von denen man andererseits fortwährend hohe Anforderungen verlangt? Sollte die Nivellierungsideologie etwa auch in diesem Bereich diesmal zum Nichtstun verleiten?

Als zweite große Hauptgruppe, die in Stuttgart besonderes Gewicht erhielt, ist der Komplex zu sehen, der „höhere Dienst in seiner Tätigkeit".

Schädlicher und demotivierender Überdirigismus

So zeigte sich auf dem Vertretertag, daß der höhere Dienst die mittlerweile in einen zentralistischen Überdirigismus ausufernde Arbeitsweise ausgehend vom BPM innerhalb der DBP mißbilligt. Hierfür wurden verschiedene Gründe laut. Einmal hielten die Vertreter der Kollegenschaft des höheren Dienstes es im Interesse des Unternehmens DBP selbst nicht für vorteilhaft, so zu verfahren, weil durch eine derartige Methodik regionale und lokale Besonderheiten und Möglichkeiten unausgenutzt bleiben, um den Unternehmenserfolg zu verbessern. Zum anderen – und dies ist ebenso gewichtig im Interesse des Unternehmens – besteht die Gefahr, daß Kreativität und Engagement und ebenso viel Kenntnisreichtum und Fähigkeiten verschüttet werden, wenn die Zentrale sich praktisch vorbehalten hat, über das Ob und Wie

und in welchem Arbeitsablauf hinsichtlich des „letzten Kugelschreibers" selbst zu entscheiden und dann auch noch vernehmbar glaubt, selbst das besser zu wissen. Der höhere Dienst wünscht sich in dieser Frage wieder mehr Freiräume, wobei selbstverständlich ist, daß ein bestimmter, von der Zentrale vorgegebener Rahmen einzuhalten ist. Hier ist also eine Änderung der jetzt eingerissenen Verfahrensweise im Sinne einer fortschrittlicheren Managementsauffassung dringend angezeigt. Dies wäre auch ein Thema für die FüAk! Die Zuhörer des Festvortrags in Stuttgart empfanden es mit Genugtuung, daß diese Auffassung auch von dem Festredner, Herrn von Sanden, Vorstandsmitglied bei Siemens und Mitglied des Verwaltungsrates der DBP, bestätigt wurde. Wenn ein Hinderungsgrund für mehr Führungsfreiräume sein sollte, daß bisher noch keine Kennziffern oder sonstige realistische Maßstäbe zum Beurteilen des Erfolges einer Führungskraft entwickelt worden sind, dann sollte man schleunigst mit dem Aufbau eines derartigen Systems beginnen. Dabei gibt es doch schon jetzt ausgeklügelte Beurteilungsmethoden und über Vergleiche von Haushaltszahlen lassen sich ebenfalls gute Erkenntnisse gewinnen. Der höhere Dienst ist jedenfalls dafür, weil er das Leistungsprinzip bejaht und sich Leistung zutraut. Nur ist er leider bisher gegen seinen Willen z. B. in der Frage der Bewertungen oder der Nivellierung zu sehr mit gegenteiligen Prinzipien konfrontiert worden.

Warum kein Zutrauen zur Führungsleitlinie?

Im übrigen ist die Frage der Delegation von Verantwortung und der eigenständigen Tätigkeit in diesem Bereich für die DBP keine revolutionierende Neuerung. Im Gegenteil, die sogar vom Herrn Minister persönlich ausdrücklich eingeführte Führungsleitlinie geht von dieser Grundvoraussetzung aus. Leider sieht die Praxis nicht ganz so aus wie z. B. die Diskussion über die kürzlich etablierte „PAF" mit ihrer kaum zu überbietenden „Job-Description" zeigt. Und es gibt nicht wenige weitere Beispiele aus nahezu allen Unternehmensbereichen der DBP. Aber das ist ein eigenes Thema wert. Es ist jedenfalls Zeit, daß Einsicht und Wille in allen Unternehmensbereichen endlich wachsen, Zuständigkeit und Verantwortung nicht nur verbal, sondern im Interesse des Unternehmens DBP auch real zu delegieren. Dabei gilt es, Vertrauen zu den ebenso gut ausgebildeten und fähigen Führungskräften im nachgeordneten Bereich zu dokumentieren, anstatt vieles zu verschütten und in den Verfügungen häufig kaum verhohlenes Mißtrauen in die Denkfähigkeit anderer zu zeigen. Dies paßt übrigens nicht in eine humane Arbeitswelt, auf die auch Führungskräfte Anspruch haben.

Beurteilungsprobleme lösbar?

In dem angesprochenen Abschnitt „der höhere Dienst in seiner Tätigkeit" wurde ferner sehr intensiv in Stuttgart das Problem der Beurteilung abgehandelt. Ein wichtiges Thema für den höheren Dienst, und zwar sowohl in aktiver als auch passiver Beziehung. Es wird künftig unter dem Gesichtspunkt des Leistungsprinzips bei der Beförderungsauswahl noch mehr Bedeutung erhalten. Der bisher noch nicht gewährleistete einheitliche Maßstab bei verschiedenen und räumlich getrennten Beurteilern ist dabei ein heikles Problem. Der Vertretertag in Stuttgart entschied sich hier mit knapper Mehrheit für den Vorschlag, eine Durchschnittsnote für einen bestimmten Kreis der zu Beurteilenden vorzugeben, wobei die Einzelergebnisse durchaus nach oben oder unten variieren sollten. Aber auch das mag – obwohl ein Fortschritt – noch nicht der Wahrheit letzter Schluß sein. Wie überhaupt das Beurteilungssystem, weil es von subjektiven Einflüssen nie frei sein wird, kaum absolut objektiv und gerecht zu bewältigen sein wird. Aber es gilt Verbesserungen zu erzielen, wie z. B. auch hinsichtlich der Fragwürdigkeit und Gewichtigkeit einer Gesamtnote. Diese sagt heute eben noch nichts über gewichtige Einzelstärken und unbedeutende Einzelschwächen oder umgekehrt aus. Und dies gilt ebenso für die Verwendungs- wie Leistungsbeurteilung. Die Vereinigung der höheren Postbeamten wird sich verstärkt dem Gesamtkomplex der Beurteilung annehmen und hat in Stuttgart auch dankbar zur Kenntnis genommen, daß der BMI – wie inzwischen bereits geschehen – der VHP seine zentralen Entwürfe für das Beurteilungswesen zuleiten und Anregungen gerne zur Kenntnis nehmen wird.

Die dritte Hauptgruppe schließlich, mit der sich die VHP befaßt, ist in Stuttgart erstmals in Erscheinung getreten und betrifft die Stellung des Unternehmens DBP und seine Probleme.

Meinungsbildung in der VHP auch zu Unternehmensproblemen

Die Vertreter des höheren Dienstes sind der Auffassung, daß sie als Fachleute sich bei gegebenem Anlaß hier durchaus mit einer eigenständigen abgewogenen Meinung zu Wort melden sollten, zumal negative Entwicklungen bei der DBP nicht selten zu Lasten ihres Images als Führungskräfte gehen. So gab es in Stuttgart Veröffentlichungen zum Thema „Nahdienst im Fernsprechverkehr". Ferner wurde das Problem der Teilzeitbeschäftigung erörtert. Schließlich äußerte die Vertreterversammlung ihren Standpunkt, daß es notwendig erscheine, bei der anstehenden Nivellierung des Postverwaltungsgesetzes sicherzustellen, daß betriebsfremde Lasten der DBP erstattet werden oder zumindest gewährleistet wird, daß diese betriebsfremden Lasten in der Jahresrechnung ausdrücklich offengelegt werden.

Der loyale Dienstherr und die wichtigsten Anliegen seiner loyalen Führungskräfte

Dieser Abriß der hier nur grob darstellbaren Hauptthemen, mit denen sich die Vereinigung der höheren Postbeamten derzeit zu befassen hat, indiziert zugleich das, was der Kollegenschaft des höheren Dienstes besonders wichtig ist. Diese zwar zahlenmäßig kleine, aber für das Unternehmen DBP elementar wichtige Gruppe von Führungskräften hat sich in der Vergangenheit außerordentlich loyal verhalten und voller Engagement für die DBP lobenswerten Einsatz gezeigt. Es geschah, obwohl diese Laufbahn im Gegensatz zu allen anderen bisher für ihre Anliegen kaum Gehör fand. Der beachtliche Unternehmenserfolg der DBP resultiert sicher nicht an letzter Stelle aus dem redlichen Einsatz dieser Führungskräfte. Es ist nun wirklich an der Zeit, die inzwischen unüberhörbar vorgetragenen Probleme des höheren Dienstes endlich anzupacken und gegebenenfalls auch in die sogenannten Moratoriumsverhandlungen einzubringen. Der loyale Dienstherr ist aufgerufen!

Jürgen Wehran

Impressionen am Rande des

VNP 77

Vertretertages...

Das neue Versorgungsrecht

Am 1. Januar 1977 ist das Gesetz über die Versorgung der Beamten und Richter in Bund und Ländern (Beamtenversorgungsgesetz – BeaVG) vom 24. August (Bundesgesetzbl. I S. 2485) in Kraft getreten. Das neue Gesetz dient der Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse in Bund und Ländern und ersetzt demnach die bisherigen Regelungen des Versorgungsrechts im Bundesbeamtengesetz, in den Beamtengesetzen der einzelnen Länder sowie in Einzelbestimmungen von anderen Bundesgesetzen z. B. Bundesrechtsrahmengesetz (alte Fassung) und Haushaltsstrukturgesetz (HStrG). Das neue Beamtenversorgungsgesetz datiert vom 24. August 1976 und sollte nach dem Beschluß des Bundestages bereits am 1. Oktober 1976 in Kraft treten. Auf Einspruch des Bundesrates hat der Vermittlungsausschuß den Termin des Inkrafttretens auf den 1. Januar 1977 festgelegt, weil beim kurzfristigen Übergang auf das neue Versorgungsrecht Schwierigkeiten insbesondere bei den Ländern befürchtet wurden.

Wenn auch die in § 107 des neuen Versorgungsgesetzes vorgesehenen allgemeinen Verwaltungsvorschriften, die vom Bundesminister des Inneren mit Zustimmung des Bundesrates zu erlassen sind, beim Schreiben dieser Zeilen noch nicht vorliegen, so ist doch ein kurzer Überblick über einige der hervorstechenden Änderungen des Versorgungsrechts interessant, um so mehr, als einzelne Hinweise des Bundesministers des Inneren im Rundschreiben vom 2. Dezember 1976 (GMBl. S. 683) des Bundes für das Post- und Fernmeldewesen in der Verfügung 324–1 8300–0 vom 30.12.1976 sowie auch Durchführungsvorschriften einzelner Länder (z. B. Niedersacnsen, Bayern, Rheinland-Pfalz) ergangen sind, die zur Verdeutlichung beitragen können.

Als Auswahl aus den veränderten gesetzlichen Regelungen seien aufgeführt, ohne einen Anspruch auf Vollzähligkeit zu erheben:

1. Entstehen und Berechnen des Ruhegehalts (§ 4)
Gewährung eines Ruhegehalts bereits nach einer Dienstzeit von 5 Jahren (bisher 10 Jahre nach § 106 BBG).

2. Ruhegehaltsfähige Dienstbezüge (§ 5)
Ruhegehaltsfähigkeit von Bezügen aus Beförderungsämtern nach einer Mindestbezugszeit von zwei Jahren.
Hiermit ist die durch das Haushaltsstrukturgesetz eingeführte Verschlechterung der Ruhegehaltsfähigkeit von Dienstbezügen festgeschrieben. Ausnahmen gelten nur für Sonderfälle (Tod vor Ablauf der Frist, Zurruhesetzung infolge Krankheit durch Ausübung des Dienstes u. ä.) Wichtig erscheint die Ausnahmeregelung für Beamte, die die Obliegenheiten des ihnen übertragenen Amtes zwei Jahre lang tatsächlich wahrgenommen haben.
Bei einer Ermäßigung der Arbeitszeit nach § 79a Abs. 1 Nr. 1 BBG gelten als ruhegehaltfähige Dienstbezüge die dem letzten Amt entsprechenden vollen ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge.

3. Sterbegeld (§ 18)
Beim Tode eines Beamten erhalten die Hinterbliebenen (Ehegatten, leibliche Kinder und an Kindesstatt angenommene Kinder) ein Sterbegeld nunmehr unter Fortfall des Erfordernisses der häuslichen Gemeinschaft. Dagegen wird ein Sterbegeld an andere als oben aufgeführte Hinterbliebene (Verwandte der aufsteigenden Linie, Geschwister) nur auf Antrag gewährt, wenn sie mit dem verstorbenen Beamten in häuslicher Gemeinschaft gelebt haben.

4. Witwenabfindung (§ 21)
Eine Witwenabfindung im Falle einer Wiederverheiratung erhalten künftig neben den Witwen mit Anspruch auf Witwengeld auch die Witwen, denen ein Unterhaltsbeitrag zusteht.

5. Unfallfürsorge (§ 31)
Der Begriff des Dienstunfalles und damit der Dienstunfallschutz wird erweitert auf Unfälle, die entstehen

– beim erstmaligen Besuch des Geldinstituts, an das der Dienstherr die Dienstbezüge überweist;
– bei Durchführung eines Heilverfahrens oder auf einem hierzu notwendigen Weg;
– bei einem Angriff, dem der Beamte außerhalb seines Dienstes wegen seiner Eigenschaft als Beamter ausgesetzt ist.

6. Vorhandene Versorgungsempfänger Anwendung bisherigen und neuen Rechts (§ 69)
Die Rechtsverhältnisse der bei Inkrafttreten des BeaVG vorhandenen Ruhestandsbeamten und Versorgungsempfänger regeln sich nach bisherigem Recht, jedoch u. a. mit folgenden Maßgaben (auswahlsweise):
a. die Witwenabfindung richtet sich nach neuem Recht
b. die Mindestversorgungsabzüge bestimmen sich nach neuem Recht
c. die Rechtsverhältnisse der Hinterbliebenen eines Ruhestandsbeamten, der nach dem 1. Januar 1977 verstorben ist, regeln sich nach neuem Recht, wobei jedoch der Bemessung der Versorgungsabzüge des nach bisherigem Recht errechnete Ruhegehalt des Verstorbenen zugrunde zu legen ist.

7. Wegfall von Regelungen des bisherigen Rechts
a. Die bisher geltenden Bestimmungen über die Kapitalabfindung an verheiratete Beamtinnen nach § 152 BBG beim Ausscheiden sind im neuen Versorgungsrecht nicht mehr enthalten und daher mit Ablauf des 31. Dezember 1976 außer Kraft getreten. In § 88 BeamtVG ist jedoch eine Übergangsfrist bis zum 31. August 1977 vorgesehen, so daß verheiratete Beamtinnen, die auf ihren Antrag bis zu diesem Zeitpunkt entlassen werden, noch eine Kapitalabfindung nach altem Recht erhalten konnten.
b. Nach bisherigem Recht (§ 159 BBG) ruhten die Bezüge bei Verlust der Eigenschaft als Deutscher und bei Wohnsitznahme im Ausland. Da diese Vorschrift nicht in das BeamtVG übernommen wurde, ist – auch nach dem Rundschreiben des Bundesinnenministers vom 2.12.1976 –

auf das Ruhen der Versorgungsbezüge zu verzichten. Soweit Versorgungsbezüge nach bisherigem Recht geruht haben, sind die Zahlungen vom 1. Januar 1977 an aufzunehmen.

Das neue Versorgungsgesetz bringt eine große Anzahl von Regelungen für die Fälle, bei denen ein Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit neuer Verwendung im öffentlichen Dienst, ein Zusammentreffen mehrerer Versorgungsbezüge oder ein Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten vorliegt. Die hier behandelten Regelungen sind sehr vielschichtig in ihrer Anwendung auf die Lage des einzelnen Falles, so daß ihre Darstellung den Rahmen dieser Kurzfassung sprengen würde. In diesem Zusammenhang verdient jedoch die Bestimmung des § 69 (3) des neuen BeamtVG Beachtung, die besagt:

Haben nach bisherigem Recht Versorgungsbezüge nicht zugestanden, werden Zahlungen nur auf Antrag gewährt, und zwar vom Ersten des Monats, in dem der Antrag gestellt worden ist. Anträge, die bis zum 31. Dezember 1977 gestellt werden, gelten als am 1. Januar 1977 gestellt.

Otto Barthel

Mit Volldampf in die neue Legislaturperiode!

Hauptvorstand konstituierte sich in Koblenz

Am 1. Juli 1977 konstituierte sich in Koblenz der auf dem Vertretertag 1977 in Stuttgart gewählte Hauptvorstand. Nach kurzer, intensiver Diskussion auf der Grundlage eines Arbeitspapieres einigte sich der Vorstand auf eine Aufgabenverteilung, um die verschiedenen Aktivitäten wirksam und gezielt wahrnehmen zu können. Mehrere Beisitzer werden jeweils die einzelnen Aufgabenblöcke betreuen. Sie werden Entwicklungen in der Legislative und im Bereich der Deutschen Bundespost beobachten und analysieren, Absichten und Aktivitäten der Berufsverbände verfolgen und notwendiges Tätigwerden des Hauptvorstandes anregen.

- Laufbahn- und Dienstrechtsfragen, Bemessung, Personalplanung: Paffen, Ricke, Spengler;
- Besoldungsfragen, Zulagen, Entschädigungen und Vergütungen: Bell, Dr. Happe;
- Organisation, Bemessung, Bewertung (analytische Dp-Bewertung, FunktionszuweisungsVO), Tätigkeitsfelder für den höheren Dienst: Bork, Pfeiffer, Spengler;
- Sonstige Entwicklungen in der Deutschen Bundespost mit Auswirkung auf die Führungskräfte beobachten (Standpunkte zur Unternehmenspolitik, Zuständigkeitsregelungen, Leitlinie, Mitbestimmung u. a.): Biesenthal, Nienhaus;
- Beurteilungen, berufspolitische Einzelfragen, Wahrnehmung von Einzelinteressen in Fragen von grundsätzlicher Bedeutung, Probleme der Vereinigung aufgreifen: Kill, Liebe.

Als besondere Aufgaben werden wahrgenommen:

- Verbindung zur Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes: Müller;
- Verbindung zur FITCE: Hufnagel;
- Verbindung zur FEFAS: Dr. Brauns-Packenius, Dr. Happe;
- Fragen der Ruhestandsbeamten: Barthel;
- Geschäftsführung: Zerbel;
- Kasse und Finanzen: Altehage;
- Redaktion des Nachrichtenblattes: Schark als Leiter, Heise, von Lacroix, Plath, Schmedes.

Eingehend beschäftigte der Hauptvorstand sich sodann mit den Arbeitsaufträgen des Vertretertages 1977. Es wurden die dringlichsten Probleme herausgearbeitet und an die zuständigen Gruppen zur weiteren Behandlung überwiesen mit dem Auftrag, die Ergebnisse auf der nächsten Sitzung des Hauptvorstandes und Beirates vorzutragen.

Werner Heise

Saarbrücken:

Der traditionelle Jahresausflug des Bezirksvereins Saarbrücken der Vereinigung der höheren Postbeamten hatte am 4. Juni 1977 Straßburg zum Ziel.

Durch Vermittlung unserer früheren Saarbrücker Kollegin Frau Schäfer-Ruwe, jetzt OPD Karlsruhe, wurden wir von Herrn Charles Breitwiller, dem bereits pensionierten aber noch immer sehr rüstigen früheren Amtsvorsteher des Postscheckamtes Lyon betreut. Herr Breitwiller hatte ein

ausgezeichnetes Programm zusammengestellt. Er zeigte uns nicht nur die allen Touristen bekannten Attraktionen der Hauptstadt des Elsaß, sondern führte uns durch Gäßchen und in Stadtviertel, die dem normalen Touristen sonst verschlossen bleiben. Dazu gehörte insbesondere ein Abstecher in das „Kleine Frankreich" und ins „Pflanzbad" (Bilder!) (S/W). Natürlich fand das Straßburger Münster die ihm gebührende Beachtung. Um Punkt 12.31 Uhr (französischer Zeit) konnte die Saarbrücker Gruppe die astronomische Uhr in Aktion sehen.

Nach einem reichlichen und ausgezeichneten französischen Essen im Restaurant des Straßburger Postscheckamts wurde die Besichtigung der Innenstadt fortgesetzt. Anschließend gab es „Freizeit", die von einigen für Einkäufe, von anderen zur Besteigung des Münsterturms und von nicht wenigen zum Besuch eines „Winkächele", dieses zum typischen alten Stadtbild gehörenden Weinlokals, genutzt wurden.

Der Tag endete mit einer Rundfahrt, die u. a. die Universität und den Palais du Conseil de l'Europe berührten.

Herr Breitwiller hatte es verstanden, selbst alte Straßburgkenner zu bewegen, ihre Eindrücke bei nächster Gelegenheit durch einen erneuten Besuch zu vertiefen. Der Ausflug war ein voller Erfolg.

Josef Nienhaus

Darmstadt:

Zu einem Grillfest im Roßdörfer Wald (in unmittelbarer Umgebung Darmstadts gelegen) hatte der Bezirksverein Darmstadt Anfang Juli alle Kollegen von FTZ und PTZ eingeladen.

Angenehme Sommertemperaturen, Brezeln, Bier und Leberkäse, Schweinebauch, Käse und Brötchen, Schnaps, Würstchen und selbstverständlich Limonade für die Kleinen sorgten dafür, daß alle sich wohlfühlten. Der Rest war Eigeninitiative. Die Jüngsten hatten es am schnellsten begriffen: Spielen muß man ihnen nicht erst beibringen. Und so konnten Gespräche unter Freunden und Gästen – anwesend waren Kollegen aus Frankreich, Luxemburg und Südafrika – ungestört verlaufen.

Der „harte Kern" blieb wie immer bis nach Mitternacht und als fleißigen Organisatoren einen ersten Einblick in die Bilanz gaben, war sogar der Kassenwart zufrieden. Der befürchtete Zuschuß hatte sich in einen (wenn auch winzigen) Überschuß verwandelt. Das harmonische Beisammensein wird sicherlich allen Teilnehmern und unseren Gästen noch lange in angenehmer Erinnerung bleiben.

Werner Hufnagel

Gedanken zum Leistungsprinzip

Horst Plath

Im Heft 4/1977 der Zeitschrift „Die Öffentliche Verwaltung" nimmt Diplom-Physiker Ulrich Dahm aus Königswinter unter dem Titel „Bemerkungen zum Leistungsprinzip im Staatsdienst" kritisch Stellung zu den Grundgedanken des Leistungsprinzips und stellt u. a. acht Bemerkungen auf, die im folgenden aus der Sicht der Deutschen Bundespost näher betrachtet werden.

Grundgedanke seiner Überlegungen ist, wie durch die Anwendung des Leistungsprinzips die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes erhöht und dadurch Geld gespart werden kann. Es soll ein Leistungsanreiz gegeben werden, in dem gute Leistungen belohnt und schlechte bestraft werden. Die Voraussetzungen dafür, nämlich, daß die Größe der Leistungen quantitativ und objektiv gemessen werden kann, sind durch die im öffentlichen Dienst bisher benutzten „dienstlichen Beurteilungen" jedoch nicht erfüllt.

Eine andere Methode, die in der Privatwirtschaft häufig angewendet wird, besteht darin, Leistungen durch das damit verdiente oder eingesparte Geld zu messen. Hier erhebt allerdings der Autor bereits die Frage, ob dieses Verfahren auch wirklich gewünscht wird.

Im einzelnen nun seine Bemerkungen:

1. Der richtige Mann am richtigen Platz?

„Die Leistungsfähigkeit des Personals im öffentlichen Dienst ist vielfach niedriger als in der Privatwirtschaft. Dafür seien zwei Beispiele angeführt:

- Die Stadt Bonn baut Kindergärten um 1 Million (das sind mehr als 100 %) teurer als ein privater Bauträger. . . Der Oberbürgermeister ist der Überzeugung, daß private Institutionen leistungsfähiger sind als bürokratische Apparate (Zitat aus dem Bonner Generalanzeiger vom 21./22.2.1976).

- Im Verteidigungsbereich wird die Planung und Steuerung und damit auch die Leitung von größeren Projekten häufig an Privatfirmen übertragen, so in ganz erheblichem Ausmaße bei der Durchführung von Opera-

tions-Research-Untersuchungen und beim Aufbau von rechnergestützten Informationssystemen. Da es sich hierbei um Daueraufgaben von großer Bedeutung handelt, folgt: Entweder verfügt der Staat auf diesem Gebiet über zu wenig fähiges Personal, oder das Personal ist zwar vorhanden, wird aber nicht oder nicht zweckmäßig eingesetzt. Beide Möglichkeiten würden die obengenannte Überzeugung des Bonner Oberbürgermeisters bestätigen.

Die Zahl solcher Beispiele ließe sich vermehren. Immer wieder käme dabei zum Ausdruck, daß die Leistungsfähigkeit der Privatwirtschaft höher eingeschätzt wird und vielfach wohl auch höher ist als die der staatlichen Institutionen."

Zu dem ersten Fall lassen sich sicherlich Parallelen finden bei den ständig wiederkehrenden Forderungen, daß die Deutsche Bundespost Dienstleistungen an die private Wirtschaft abgeben solle, die diese Aufgaben besser und billiger erledige. Als Stichwort braucht nur der Paketdienst genannt zu werden. Aber auch hier sind die Behauptungen meist sehr einseitig; denn es ist sicherlich ein Unterschied, ob Pakete in großen Mengen nur zwischen größeren Orten befördert werden, oder ob man auch gehalten ist, jede Sendung schnell und reibungslos auch auf die einsame Hallig oder ins entlegendste Gebirgstal zu befördern. Ich möchte dieses „heiße" Thema jedoch nicht weiter behandeln, sondern halte mich lieber an das zweite angeführte Beispiel.

Bei einem Personalkörper von nahezu vierhundertsiebzigtausend Mitarbeitern ist es höchst unwahrscheinlich, daß fähiges Personal zur Lösung spezieller Projekte nicht vorhanden ist. Die Schwierigkeit liegt eher darin, die geeigneten Leute im rechten Augenblick zu finden und sie auf dem richtigen und angemessen bewerteten Dienstposten unter oft weitherziger Auslegung der Geschäftsordnung einsetzen zu können.

2. Sparen um jeden Preis?

„Sparmaßnahmen allein wirken sich auf die Effektivität des öffentlichen Dienstes nicht aus. So werden für die Beschränkung der Zahl der Planstellen oder durch einen Einstellungsstopp vielleicht die absoluten Personalkosten gesenkt, die Leistungen, d. h. das Verhältnis von erledigten Aufgaben zu dafür verbrauchten Kosten, aber nicht erhöht. Entweder bleiben dann Aufgaben unbearbeitet liegen, oder sie müssen von Privatfirmen durchgeführt werden. Im zweiten Fall werden die Kosten auf einen anderen Etatposten verlagert, aber nicht notwendigerweise gesenkt. Auch eine Verlängerung der Arbeitszeit oder ein Beförderungsstopp, die ebenfalls vorgeschlagen worden sind, bewirken keine verstärkten Anstrengungen um eine höhere Effektivität der Arbeit."

Zu den Sparmaßnahmen möchte ich nur das Wort „Haushaltsstrukturgesetz" erwähnen. Man unterhalte sich einmal ungezwungen mit Personalsachbearbeitern, um zu erfahren, mit welchem Aufwand in gewissen Bereichen Einsparungen erzielt wurden. Oder man denke an die Motivation, die mancher Bedienstete erfuhr, da er das Pech hatte, ebenfalls mit einem Partner aus dem öffentlichen Dienst verheiratet zu sein und so einen Teil des gemeinsamen Ortszuschlages opfern mußte.

Sparen ist gut und richtig. Aber sparen um jeden Preis – koste es, was es wolle – führt zu Auswirkungen, die sich wirtschaftlich nicht immer vertreten lassen. Solange sich ein „Gesundschrumpfen" auf den Abbau unnötiger und lästiger Pfunde beschränkt, ist es vertretbar. Wenn aber die Substanz angegriffen wird, gerät es in den Bereich des Bedenklichen.

3. Stimmen die Zielvorgaben?

„Die niedrigere Leistungsfähigkeit im öffentlichen Dienst beruht nur in untergeordnetem Maße darauf, daß zu wenig Personal vorhanden ist, oder daß das Personal zu wenig arbeitet. Entscheidend ist, daß das Interesse an der Effektivität der Arbeit zu gering ist. Mehr Personal oder mehr Fleiß helfen wenig, wenn das Personal z. B. falsch eingesetzt wird und unrationell arbeitet.

Als Beispiel dafür mag der Abteilungsleiter dienen, der sich um alle Details in seiner Abteilung kümmert bis hin zur Festlegung, welche Zeitschriften von wem zu lesen sind. Der hier aufgebrachte Fleiß ist beträchtlich. Die Wirkung bleibt aber gering, weil sich die Anstrengungen nicht auf die Steigerung der Leistungsfähigkeit richten."

Zum Glück kann uns das nicht passieren! Wir haben die „Leitlinie", nach der Verantwortung delegiert und die Aufgaben von dem erledigt werden, der der Sache am nächsten steht. Oder sollte ich mich vielleicht irren? Gibt es vielleicht nicht doch bei uns Führungskräfte, die sich in Dinge einmischen, die usw. usw. . .?

Wichtig erscheint mir die Bemerkung zu der unrationellen Arbeitsweise. Gerade hier ließe sich sagen, daß sich die Deutsche Bundespost sehr um Rationalisierung und um eindeutige Festlegung der Arbeitsabläufe und der Arbeitsplatzbeschreibungen bemüht. Die Fülle der Richtlinien und Regelungen ist recht beachtlich. Hier kann man allerdings die Frage stellen, ob nicht manchmal des Guten zuviel getan wird und ob nicht teilweise durch Überregelungen private Initiative, selbständiges Denken und Handeln eingeengt werden.

Regelungen müssen sein. Sie sollen – wie eine gute Wanderkarte – den richtigen Weg anzeigen (oft gibt es allerdings mehrere Wege), sie sollen jedoch nicht zu geistiger Fließbandarbeit verleiten, indem sie jeden geistigen Handgriff bis in die letzte Kleinigkeit vorschreiben.

4. Ohne Preis kein Fleiß?

„Sollen die auf die Erhöhung der Leistung zielenden Anstrengungen verstärkt werden, so müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein (vgl. Grothus: Motiviert, engagiert, produktiv. Institut für Sozio-Technik, Dorsten, 1972):

- Belohnungen dürfen nur aus der Leistung, nicht aus anderen, einfacher erreichbaren Quellen fließen.

- Die Leistung-Folgen-Wahrscheinlichkeit muß möglichst groß gestaltet werden. Die Folgen, zu denen erbrachte Leistungen führen, müssen bekannt sein und mit hoher Wahrscheinlichkeit auch eintreten."

An welche Quellen der Verfasser hierbei denkt, ist nicht genannt.

Sicherlich sollten einfache Beitrags-Leistungen zu Parteien, Verbänden oder sonstigen Zusammenschlüssen nicht zu den genannten Leistungen zählen. Auch das Lebensalter an sich, sofern durch gereifte Erfahrung keine Rückkopplung auf die Arbeit eintritt, kann einen solchen Anspruch nicht erheben.
Bei der zweiten Voraussetzung ist es allerdings im Augenblick für manche Gruppen des öffentlichen Dienstes nicht sehr ermutigend, wenn sie wegen fehlender Planstellen, nicht vorhandener Funktionsgruppenregelungen, übergroßen Stellenpuffer die Folgen ihres Leistungseinsatzes erst in weiter Ferne oder nur mit einer fast an Null grenzenden Wahrscheinlichkeit sehen.

5. Wird die Leistung richtig erkannt?

„Diese Voraussetzungen (Belohnung aus Leistung und große Leistungs-Folgen-Wahrscheinlichkeit) sind im öffentlichen Dienst nicht erfüllt. Die Leistung spielt nur eine untergeordnete Rolle. Dafür spricht:

- Wichtige Kriterien für die Befähigung eines Beamten sind die verfügbare Planstelle, Dienstalter, Wartezeit und die Beurteilungsnoten. Die Leistungen können sich allenfalls indirekt über die Beurteilungsnoten auswirken. Ob sie dies auch wirklich tun, ist keinesfalls sicher. Ein Anspruch auf Belohnung wird durch Leistungen nicht erzeugt.

- Die „dienstliche Beurteilung" soll ein Bild von den Fähigkeiten des Beamten geben. Sie spiegelt aber weniger seine Leistungen, also die erfolgreich gelösten Aufgaben, als das Verhältnis zu dem urteilenden Vorgesetzten. Dieser braucht die geleisteten Arbeiten nicht einmal zu nennen; er kann die Noten weitgehend nach subjektiver Intuition vergeben. Falls sich der Beurteilte ungerecht behandelt fühlt, muß er nachweisen, daß die Noten nicht zutreffen. Da dies praktisch kaum jemals möglich ist, ist das Wohlwollen des oder der Vorgesetzten hier wichtiger als das Vollbringen von Leistungen.

- Im Staatsdienst gibt es bisher kein Maßsystem, anhand dessen eine Leistung einigermaßen objektiv bewertet und mit anderen Leistungen verglichen werden könnte. So kann man die Leistung eines Beamten, unter dessen Leitung ein Informationassystem aufgebaut wurde, als enorm oder als miserabel einstufen; enorm z. B., weil das System fertig wurde und funktioniert; miserabel, weil Herstellung und laufender Betrieb zuviel kosten. Ein Kriterium, anhand dessen die Einstufung erfolgen könnte, gibt es im Staatsdienst nicht.

- Im Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) gibt es genau spezifiziert Tätigkeitsmerkmale und Eingruppierungsvorschriften. Eine Leistung als Erfolg

Wir sorgen dafür, daß Deutschlands öffentlicher Dienst bauen kann!

Chr. Huber,
Paketzusteller bei der Bundespost in Augsburg

Er hat's geschafft!

Herr Huber ist einer von mehr als 1½ Millionen BHW-Bausparern. Bei Wind und Wetter ist er mit seinem Postauto unterwegs und sorgt dafür, daß die Postkunden ihre Sendungen schnell und sicher erhalten. Vor zwei Jahren bezog er sein Reihenhaus. Bei der Finanzierung haben wir ihm geholfen. Zug um Zug und zu günstigen Bedingungen erhielt er sein Baugeld. Als öffentlich Bediensteter hat er Anspruch auf die BHW-Leistungen. Darum ist seine Bausparkasse das BHW, die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst.
Wenn es um Erwerb oder Erhaltung von Haus- und Wohnungseigentum geht, wenden sich Beamte, Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes an ihr BHW. Tun Sie's auch, wenn Sie dazugehören. Postkarte genügt!

BHW die Bausparkasse für Deutschlands öffentlichen Dienst · 3250 Hameln

der Tätigkeit wird dagegen nur selten verlangt und dann auch nur in vagen Formulierungen (z. B. Bewährung in einer Tätigkeit der Vergütungsgruppe. . .).

Aus all diesen Dingen folgt, daß es ein System zur objektiven, quantitativen Bewertung von Leistungen und damit auch ein echtes Leistungsprinzip im Staatsdienst z. Z. nicht gibt. Ob Leistungen überhaupt belohnt oder bestraft werden und ggf. wie, ist unsicher. Daraus ergibt sich als ganz natürliche Reaktion die bereits erwähnte Tatsache, daß das Interesse an effektiver Arbeit und an einer Steigerung der Leistungen gering ist."
Eigentlich ist hier alles gesagt. Was nützen dickes Lob und hervorragende Beurteilungen einerseits, wenn andererseits klar erkennbar ist, daß die erkannte und auch gerecht beurteilte Leistung auf diesem Dienstposten nicht honoriert werden kann, weil eine entsprechende Anhebung oder gar Zuweisung einer höheren Planstelle reine Utopien sind. Was nützt der Hinweis, der Betroffene möge sich doch um einen anderen ausgeschriebenen Dienstposten, evtl. sogar an einem anderen Ort bewerben, wenn damit persönliche Nachteile oder ein Einarbeiten in eine ihm im Grunde fremde Materie verbunden sind.

Daß auch die Beurteilungen und die z. Z. geltenden Beurteilungskriterien noch nicht der Weisheit letzter Schluß sind, ist bereits erkannt. Eine Punktebewertung, bei der beispielsweise „Fachwissen", „Kreativität" und „Organisationsvermögen" die gleiche Wichtung haben wie „Verhalten zur Öffentlichkeit", „mündliche Information" und „Verhalten in Dienstbesprechungen" und bei der das sonstige spezielle Wissen, und sei es noch so umfangreich und mit viel Fleiß erarbeitet, nur ein Beurteilungsmerkmal, also maximal fünf Punkte ausmacht, kann kein objektives Bild abgeben.
Was für den Bundesangestelltentarifvertrag (BAT) gesagt wurde, gilt in gleicher Weise auch für den Tarifvertrag für Angestellte bei der Deutschen Bundespost (TVAng). Wer hier das Wörtchen „Leistung" sucht, wird wenig Erfolg haben. Kriterium ist hier beispielsweise für den Fachbereich Hochbau nur die Größe des zu planenden oder auszuführenden Objektes. Es ist nicht die Rede davon, in welcher Zeit und in welcher Güte diese Tätigkeit abgewickelt wird. So ist es kaum möglich, einem hochbezahlten und leistungsfähigen technischen Angestellten mehrere kleinere Bauvorhaben zu übertragen, die in ihrer Summe zwar der Größe eines Bauvorhabens entsprechen, das nach dem Tarifvertrag seiner Vergütungsgruppe zuzuordnen wäre, die in der Einzelgröße jedoch diese Grenze nicht erreichen.

6. Belohnung oder Bestrafung?

„In der Privatwirtschaft werden Leistungen vielfach durch das damit verdiente oder eingesparte Geld gemessen. Diese Methode ließe sich ohne Weiteres auch im Staatsdienst anwenden, wenn eine Gewinn- und Verlustrechnung (oder Nutzen-/Kostenrechnung) durchgeführt wird. Als besonders offensichtliches Beispiel:

- Die Leistung des Leiters eines staatlichen Rechenzentrums läßt sich daran messen, wieviel er für die Ausführung von Rechenarbeiten verlangen muß, um seine Unkosten zu decken. Der Vergleich mit den von Privatunternehmen für solche Dienstleistungen geforderten Preisen ermöglicht eine einfache Bewertung: Arbeitet das staatliche Rechenzentrum billiger als die Privatunternehmer, sollte der Leiter belohnt werden. Im anderen Fall wäre er zu „bestrafen" oder das Rechenzentrum sogar aufzulösen.

Selbst dort, wo sich der Nutzen einer Arbeit nicht in Geld messen läßt gilt dies nur selten für die Kosten. Ihr Anstieg oder ihre Abnahme kann durchaus auch als Maß für Leistung dienen. Für Einzelheiten zu dieser Art der Leistungsbewertung sei auf die umfangreiche Literatur hingewiesen."
Auch hier wieder ein Beispiel aus dem Tarifrecht. Ein Bauleiter, der ein Bauvorhaben zügig und vielleicht sogar innerhalb kürzerer Zeit als gefordert abwickelt und damit der Verwaltung Kosten erspart, bekommt keine Belohnung, sondern er muß im Gegenteil damit rechnen, nach Erfüllung seiner Leistung herabgruppiert zu werden, da es z. Z. bei der nachlassenden Bautätigkeit an entsprechenden Anschlußbauvorhaben fehlt.
Genauso könnte ein Planer die Baumasse eines Gebäudes durch geschickte Überlegungen auf ein minimales Maß reduzieren und damit erhebliche Kosten einsparen. Liegt aber die Größe dieses Objektes in einem Grenzbereich, der nach dem Tarifvertrag für die Eingruppierung des Angestellten entscheidend ist, so könnte eine solche sparsame Planung zur Folge haben, daß er selbst um eine Vergütungsgruppe herabgruppiert wird. In der diesbezüglichen Nachfrage des für das Tarifrecht zuständigen Referats der Personalabteilung würde prompt die Frage auftauchen, zu welchem Zeitpunkt der verminderte Wert des umbauten Raumes anzusetzen und damit die Rückgruppierung zu vollziehen sei. Vom Fleiß und Einsatz, die erforderlich waren, um diese Einsparungen zu erzielen, von der Leistung also, ist bestimmt nicht die Rede.

7. Wo liegen die Grenzen?

„Diese Art der Leistungsmessung läßt sich nicht überall durchführen. Das ist aber kein Grund, auch dort auf sie zu verzichten, wo sie anwendbar ist. Eine quantitative und objektive Leistungsbewertung ließe sich mit Sicherheit an vielen Stellen im Staatsdienst durchführen. Insbesondere gilt dieses für den Bereich der mittleren Leistungsaufgaben, d. h. für die Abteilungsleiter, Referenten, Hilfsreferenten, usw. in Dienststellen unterhalb der Ministerialebene. Diese Personengruppe steuert die Durchführung der meisten vom öffentlichen Dienst bearbeiteten Aufgaben. Ihr Interesse oder Desinteresse an der Effektivität ihrer Arbeit übt daher einen maßgeblichen Einfluß auf die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes aus."
Sicher läßt sich Leistung nicht allein dadurch messen, inwieweit wirtschaftlich gearbeitet und wieviel Geld eingespart wurde. Es gibt gerade im Bereich des öffentlichen Dienstes viele Stellen, die keinen Gewinn erwirtschaften können, die aber zur allgemeinen Aufgabenerfüllung unbedingt notwendig sind. Zum reibungslosen Ablauf einer Organisationseinheit zählen nun einmal nicht nur die unmittelbaren sondern auch die mittelba-

ren Aufgaben. Gerade hierbei ist die Effektivität besonders wesentlich. Was nützt es, wenn notwendige Stabstellen nicht eingerichtet werden können, weil die dafür erforderlichen Dienstposten und Planstellen aus einer falschen Sparsamkeit heraus nicht zur Verfügung gestellt werden können, wenn dadurch aber auf der anderen Seite durch Mangel an Koordinierung erheblich größere Beträge unwirtschaftlich verausgabt werden?
Manche neue Regelung oder Arbeitsanweisung wird unter der Vorgabe in Auftrag gegeben, daß dadurch keine Vermehrung der Dienstposten eintreten dürfe. Es bleibt zu überlegen, ob solche Zielvorgaben wirklich in jedem Fall sinnvoll und wirtschaftlich sind.

8. Was wird wirklich gewünscht?

„Die im Zusammenhang mit dem Leistungsprinzip im Staatsdienst entscheidende Frage ist nicht, ob eine gerechte Leistungsbewertung möglich ist, sondern ob es gewünscht wird, die Leistung zum wichtigsten Kriterium für Belohnung und Beförderung zu erheben. Dafür sollte sprechen, daß nur so die Leistungsfähigkeit im öffentlichen Dienst nachhaltig gesteigert werden kann. Dagegen spricht, daß dies vom Personal eine erheblich geistige und psychische Umstellung verlangen würde. Vermutlich wird die Frage aus diesem Grunde mit „nein" beantwortet werden."
Es wäre sicherlich schade, diese Frage nur mit einem „nein" abzutun. Sicherlich, jeder Umstellung und jeder Neuerung wird zunächst mit Skepsis begegnet. Aber das darf nicht bedeuten, den Plan gar nicht erst in die Tat umzusetzen. Im Gegenteil, hier müssen ständige Motivation von Seiten der Führungskräfte die Mitarbeiter überzeugen. Zwang und Gewalt tun es nicht. Um aber auf Dauer zu einer gerechten Leistungsbewertung zu kommen, müssen sich nicht nur die Führungskräfte entsprechend motiviert fühlen, sondern sie müssen auch durch die praktischen Auswirkungen davon überzeugt sein, daß die erbrachte Leistung sich auch positiv auswirkt. Dies ist jedoch z. T. ein gesellschaftspolitisches Problem. Solange die Tendenz zur Nivellierung nicht nachläßt, solange nicht mit Recht die Frage gestellt wird: „Lohnt Leistung noch?", kann kaum erwartet werden, daß ein Leistungsprinzip überall voll akzeptiert und in die Tat umgesetzt wird. Wie heißt es doch beim Faust:

„Die Botschaft hör' ich wohl,
allein mir fehlt der Glaube."

Verfassungsrechtliche Grenzen besoldungsnivellierender Maßnahmen und Merten-Rechtsgutachten

Position der VHP zur Besoldungsproblematik der letzten Jahre

Seit Jahren ist es ein Hauptanliegen der Vereinigung höherer Postbeamter (VhP), dem Trend zur Nivellierung der Einkommen im öffentlichen Dienst durch deutliche Postulierung einer leistungsbezogenen Besoldung energisch entgegenzutreten. Zahlreiche Aktivitäten der VhP und ihres Hauptvorstandes auf diesem wichtigen berufspolitischen Arbeitsfeld lassen erkennen, daß das stete Vorbringen zur Gewährleistung einer leistungsorientierten Bezahlung im öffentlichen Dienst Früchte zu tragen beginnt. Ehe auf das rechtswissenschaftliche Gutachten von Prof. Dr. Detlef Merten mit dem Titel „Zur Problematik der Gewährung einheitlicher Festbeträge bei Besoldungsanpassungen" in: Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26.2.1977 näher eingegangen wird, lohnt ein chronologischer Rückblick in die jüngste Vergangenheit, um die publizitätswirksamen Schritte besoldungspolitischer Art der VhP nochmals zu verdeutlichen:

Resolution II – Besoldung, Nivellierung – des Vertretertages 1974 der VhP in Darmstadt

Zahlreiche Anträge der Bezirksvereine der VhP fanden ihren Niederschlag in folgender Resolution II:
Die Vertreterversammlung 1974 der VhP stellt mit Enttäuschung fest, daß sich die leistungsfeindlichen nivellierenden Tendenzen in der Besoldungsgesetzgebung auch bei den Besoldungsverhandlungen dieses Jahres fortsetzen. Waren es in den vergangenen Jahren die für alle Beamten gleichen Sockelbeträge, die die Bezieher höherer Einkommen benachteiligten, so bedeutet in diesem Jahr der gewährte Mindestbetrag von DM 170,– erneut eine Nivellierung. Es gibt hiernach Gehaltsverbesserungen je nach Besoldungsgruppe mit einer Spanne zwischen 11 % und 17 %. . .
Ohnehin reichen die diesjährigen Besoldungserhöhungen für den größten Teil der höheren Beamten bei der zu erwartenden Inflationsrate und der hohen Steuerprogression wieder einmal nicht aus, das Realeinkommen zu sichern.
Die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts mißt in ihrem Bericht der Verwirklichung des Leistungsprinzips besondere Bedeutung bei und spricht sich eindeutig gegen eine „dem Leistungsprinzip widersprechende Nivellierung des Bezahlungssystems" aus (S. 133 des Berichts). Es hat demgegenüber aber den Anschein, als ob sich in der Praxis die Entwicklung verschärft,

daß höhere Beamte in diskriminierender Weise benachteiligt und selbst vom Ausgleich der Teuerungsverluste ausgeschlossen werden. . .

Lohnt sich Leistung noch? (von Jürgen Bell in: VhP-Zeitschrift Nr. 5/75)

In einer umfassenden Ausarbeitung mit dem Titel: „Lohnt sich Leistung noch?" setzt sich J. Bell mit dem Trend des Besoldungsgesetzgebers auseinander, der „sozialen Komponente" bei den Besoldungsanpassungen mehr Rechnung zu tragen, so daß der Leistungsgrundsatz zugunsten des Sozialprinzips eine spürbare Abschwächung erfährt.
Hervorzuheben in diesem Zusammenhang ist, daß bei den verteilungspolitischen Diskussionen der Vergangenheit bis hinein zur Gegenwart vom herkömmlichen Einkommensbegriff ausgegangen wird, dem historisch gewachsene Elemente innewohnen; denn gemeinhin wurde das Einkommen bisher definiert als Lohn, Gehalt, Unternehmergewinn usw. – als das sog. Markteinkommen. Diese Definition ist heute nicht mehr haltbar. In dem von BMW Dr. Hans Friderichs herausgegebenen Buch „Mut zum Markt, Wirtschaftspolitik ohne Illusionen" wird aufgezeigt, daß sich das Einkommen des Einzelnen bzw. eines Haushalts heute nicht nur aus Lohn oder Gehalt, sondern aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen zusammensetzt, z. B. freiwillige und gesetzliche Sozialleistungen der Arbeitgeber, ferner reale und monetäre Leistungen des Staates als sog. staatliche Transferleistungen.
Die Fülle finanzieller Zuwendungen aus den verschiedenartigsten Quellen an eine Person oder einen Haushalt läßt es zwingend notwendig erscheinen, in Zukunft von einem „Gesamteinkommen" auszugehen und diesen neuen Begriff so zu definieren, daß er bei den kommenden einkommenspolitischen Diskussionen um Leistung und Gegenleistung eine richtige Einordnung erfahren kann.
So erscheint es Friderichs a. a. O. daher am wichtigsten, überhaupt ein Bewußtsein für „staatliche Einkommen" und deren zwangsläufigen Zusammenhang mit tariflich ausgehandelten Einkommen herzustellen. Das Gesamteinkommen des einzelnen Haushaltes muß letztlich, sowohl innerhalb eines Jahres als auch über Jahre hinweg, Gegenwert der erbrachten und erarbeiteten Leistung sein. „Mut zum Markt" ist daher für Friderichs bei verteilungspolitischen Fragestellungen mehr als nur eine Aufforderung, es ist auch die beste der bisher bekannten Alternativen, denn „Leistung muß sich lohnen", wie J. Bell seinen beachtlichen Artikel schließen läßt.

Resolution II – Besoldungsgerechtigkeit – des Vertretertages 1976 der VhP in Hannover

Einen weiteren, wichtigen Akzent setzte die VhP anläßlich des Jahrestreffens 1976 in Hannover durch Zusammenfassung zahlreicher Anträge aus den Bezirksvereinen zur Resolution II.
Mit der Forderung nach Besoldungsgerechtigkeit soll nachdrücklich auf die nivellierende leistungshemmende Besoldungspolitik durch Sockel- und Einheitsbeträge hingewiesen werden. Ein hohes Maß an Verantwortung und persönlichem Einsatz der qualifizierten Führungskräfte erfordert eine leistungsgerechte Bezahlung. In unverständlichem Widerspruch dazu steht die als „sozial gerecht" bezeichnete tatsächliche Gleichmacherei in der Besoldung. Diese besoldungspolitische Nivellierung wird verstärkt und ergänzt durch eine Vielzahl von Bundesgesetzen, die lediglich niedrigeren Einkommensgruppen staatliche finanzielle Vorteile gewähren. . . Nach der Resolution II – Besoldungsgerechtigkeit – wird die in unserer Gesellschaftsordnung anerkannte „Gleichheit im Ergebnis" verwechselt. Dies bedeutet eine unerträgliche Gleichmacherei, die unterschiedliche Begabungen, Ausbildungsanstrengungen und Leistungen negiert. Die Nivellierung wird noch verstärkt durch unterschiedliche Belastungen und Vergünstigungen wie einerseits Steuerprogression und andererseits staatliche Transferleistungen, zudem z. B. Wohngeld, Sparförderung und BAFöG gehören.
Angesichts all dieser Tatsachen können Sockel- und Einheitsbeträge und dergl. nicht als soziale Komponente begründet werden. Sie verstoßen offensichtlich gegen das Leistungsprinzip und bestrafen einseitig diejenigen mit Abwertung, an die ständig höhere Leistungsanforderungen gestellt werden. Die daraus resultierenden Konsequenzen sollten sich jedermann insbesondere die Verantwortlichen klarmachen.

Einkommensnivellierung – Ziele und Wirkungen, von Prof. Dr. Walter Hamm, in: VhP-Zeitschrift Nr. 3 vom Juni/1976 –

In seinem Festvortrag vom 14.5.1976 in Hannover machte der Marburger Univ.-Prof. u. a. darauf aufmerksam, daß es sich lohnt, die geistigen Hintergründe von Festbetragsforderungen im Rahmen von Besoldungsanpassungen aufzuhellen und nachdrücklich auf die Konsequenzen einer solchen Lohnpolitik hinzuweisen. . .
Drei Feststellungen lassen sich hieraus ableiten:
Es gibt gewichtige politische Kräfte, die – gestützt auf die Ziele Gerechtigkeit, Gleichheit und Solidarität – auf eine Einkommensnivellierung hinarbeiten. Wie weit diese Nivellierung getrieben werden soll, wird einstweilen nicht gesagt.
Daß gerade im öffentlichen Dienst ein einheitlicher Festbetrag für alle gefordert worden ist, beruht nicht auf Zufälligkeiten, sondern entspricht einer vorangekündigten Strategie, von der die Öffentlichkeit freilich einstweilen so gut wie keine Notiz genommen hat. Offensichtlich wird von der öffentlichen Hand der geringste Widerstand bei der Durchsetzung solcher politischer Zielvorstellungen erwartet.
Forderungen auf einkommensnivellierende Lohn- und Gehaltserhöhungen werden entgegen manchen Äußerungen in der Öffentlichkeit kein singuläres Ereignis und nicht nur ein Kennzeichen der Lohnrunde 1976 bleiben.
Mit diesen Hinweisen des Referenten sollte dargetan werden, daß nicht etwa nur politisch einflußlose Wissenschaftler, sondern starke politische Kräfte auf Einkommensnivellierungen drängen.
In seinen Schlußbemerkungen kommt Walter Hamm, a. a. O., zu einem Ergebnis, das die Insider aufhorchen lassen sollte: Die meist mit ethischen Vorstellungen begründete Forderung nach gleich hohen Einkommen für alle Arbeitenden ist unzweifelhaft in hohem Maße freiheitsfeindlich. Unterschiedlich hohe Einkommen je nach Art und Umfang der Tätigkeit und unterschiedliche Einkommenserwartungen in verschiedenartigen Arbeitsgebieten sind eine wichtige, wenn auch nicht die einzige, Orientierungsgröße für individuelle berufliche Entscheidungen. . . Fällt mit nivellierten Einkommen die Möglichkeit weg, die unterschiedliche

Dringlichkeit der Nachfrage nach verschiedenartigen Arbeitsleistungen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen, Regionen und Unternehmen in Form von Preissignalen zum Ausdruck zu bringen, so müßten bürokratische Lenkungsverfahren an die Stelle dieser Preissignale treten. Bürokratisch festgesetzte finanzielle Anreize würden ebenfalls dem Grundsatz gleicher Entlohnung widersprechen. Prinzipientreue Verfechter des Gleichheitsziels müßten deswegen für behördliche Anweisungen eintreten. Das setzt zugleich behördliche Entscheidungen über die geistigen Fähigkeiten und beruflichen Leistungsmöglichkeiten einzelner Menschen voraus.

„Gleichheit geht fraglos zu Lasten der Freiheit; ohne Zwang keine soziale Einebnung, und auch nach der Einebnung ist der Zwang stets ein konstituierendes Element solcher Ordnung geblieben."

Mit dem Schlußsatz: „Auf diese freiheitsgefährdenden Konsequenzen mit Nachdruck hinzuweisen, wird ein zentraler Punkt in der Diskussion über die egalitäre Einkommensverteilung sein müssen", schließt Hamm seinen tiefgründigen Fachvortrag, welcher auch weiterhin im Schrifttum ein nachhaltiges Echo finden dürfte.

Gesamteinkommensbegriff und Besoldungsgerechtigkeit auch Thema des Vertretertages 1977 der VhP in Stuttgart

Die Öffentlichkeitsarbeit der VhP und ihres Hauptvorstandes, um den immer unerträglicher werdenden Nivellierungstendenzen bei den jeweiligen Besoldungsrunden nunmehr Einhalt zu gebieten, wurde auch anläßlich des diesjährigen Vertretertages in Stuttgart deutlich forgesetzt. Zahlreiche Anträge aus den Bezirksvereinen ließen die Besorgnis erkennen, daß der Besoldungsgesetzgeber im Zusammenhang mit der Besoldungsrunde 1977 neben der linearen Erhöhung der Dienstbezüge ein einheitliches Urlaubsgeld für alle von DM 150,– vorzusehen beabsichtigt, so daß zumindest in diesem Teilbereich wieder ein starkes Nivellierungselement gegeben ist.

Im Rechenschaftsbericht des VhP-Vorsitzenden wurde mit Interesse vermerkt, daß auch die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 16.12.1976 im einschlägigen Teil von einem „Gesamteinkommensbegriff" ausgeht, wie durch die nachfolgende Zitierung belegt wird:

„Entscheidend für die Einkommenslage der privaten Haushalte ist heute vielfach, welche staatlichen Geldleistungen sie insgesamt erhalten, also Wohngeld, BAFöG usw., Transferleistungen, wie die Fachleute es nennen, und welche Steuern und Abgaben sie bezahlen. Die Bundesregierung wird deshalb eine Transfer-Enquete-Kommission berufen, die den Einfluß staatlicher Transfereinkommen – auch dort unkoordinierte Einkommensgrenzen in verschiedenen Gesetzen – auf die insgesamt verfügbaren Einkommen verschiedener Haushalte ermitteln und Vorschläge zu einer besseren Abstimmung machen soll" (s. A. Bulletin Nr. 135/1285, S. 1293).

Die Delegierten des Jahrestreffens 1977 der VhP haben mit großem Interesse vernommen, daß unabhängig von den zahlreichen Aktivitäten des Hauptvorstandes auf besoldungspolitischem Gebiet nunmehr auch die Rechtswissenschaft sich des besoldungsnivellierenden Themas annimmt und in einer Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag zur verfassungsrechtlichen Seite der bestehenden Besoldungsproblematik eingehend Stellung bezieht. Wegen der bedeutsamen Ausführungen von Prof. Dr. Detlef Merten in dieser Festschrift sollen die Kernsätze seiner Abhandlung kurz wiedergegeben bzw. näher auf sie eingegangen werden.

Verfassungsrechtliche Besoldungsprinzipien

Aus dem Charakter des Beamtenverhältnisses als eines gegenseitigen öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses folgt die Pflicht des Dienstherrn, den Beamten und seine Familie angemessen zu unterhalten und zu versorgen. Dieses Prinzip gehört zu jenem Kernbestand beamtenrechtlicher Regelungen, die überkommen und allgemein anerkannt sind, so daß es als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums den Verfassungsschutz des Art. 33 Abs. 5 GG genießt und vom Gesetzgeber nicht nur zu berücksichtigen, sondern sogar zu beachten ist. . . Während die Alimentation ihrem Grunde nach aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn für seinen in der Regel auf Lebenszeit berufenen Beamten resultiert, orientiert sie sich in ihrer Höhe primär am Leistungsprinzip, das ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums rechnet.

Das Differenzierungsgebot

Das Gebot amtsgerechten Unterhalts erheischt zwingend Besoldungsabstände zwischen Ämtern mit unterschiedlichen Anforderungen an Leistung und Verantwortung.

Als Ausprägung des allgemeinen materiellen Gleichheitssatzes verlangt das beamtenrechtliche Leistungsprinzip, nur Gleiches gleich, Ungleiches entsprechend seiner Eigenart aber ungleich zu regeln und unterschiedliche Eignung, Befähigung und fachliche Leistung differenzierend zu bewerten. Der aus dem Gerechtigkeitspostulat folgende materielle Gleichheitssatz darf nicht zu schematischer Gleichmacherei und zur Vereinheitlichung auch der Ungleichheit führen, sondern gestattet und gebietet, aus sachgerechten, in der Person des einzelnen liegenden Gründen zu unterscheiden. Eine den Befähigungsunterschieden entsprechende Besoldungsdifferenzierung realisiert wahre Gleichheit, weil sie unterschiedliche Qualifikationen prämiiert und nicht diffamiert. Sie kann nur einer falsch verstandenen Egalisierungsideologie und aus Neidkomplexen resultierenden Nivellierungssucht suspekt sein.

Gegenüber dem von Art. 33 Abs. 5 GG abgesicherten Gebot differenzierter Besoldung vermag die Beschwörung des Sozialstaatsprinzips wenig auszurichten. Als programmatische Staatszielbestimmung in erster Linie an den Gesetzgeber gerichtet, muß sich das, was sozial ist, ohnehin aus außerverfassungsrechtlichen, einfach-gesetzlichen Bestimmungen ergeben. Für beamtenrechtliche Regelungen geht jedoch Art. 33 Abs. 5 GG als lex specialis den Art. 20 und 28 GG vor. Diese Bindung vermag der Sozialstaatsgrundsatz nicht zu durchschlagen. Er kann sich nur im Rahmen der dem Gesetzgeber verbliebenen Handlungsfreiheit auswirken. Leistungsadäquate Regelungen stehen im übrigen nicht im Gegensatz zum Sozialstaatspostulat, da sich auch im Sozialrecht vielfach die Höhe der staatlichen Zuwendungen nach den vom Bürger erbrachten Leistungen richtet, so daß beispielsweise die Renten der Sozialversicherung grundsätzlich beitrags- und nicht bedarfsadäquat bemessen werden. . .

Pflicht zur Anpassung der Besoldung bei veränderten Umständen

Nach § 14 BBesG werden nunmehr die Bezüge entsprechend der Ent-

wicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Gesetz regelmäßig angepaßt. Damit verdeutlicht die Bestimmung nur deklaratorisch die Verfassungsgebote der amts- und leistungsgerechten, damit notwendigerweise differenzierenden Besoldung und der Angemessenheit der Bezüge, für die auch die jeweiligen Umstände maßgebend sind. Zu diesen von Verfassungs wegen bestehenden Pflichten tritt in § 14 BBesG der dem Gesetzgeber auferlegte Auftrag zur regelmäßigen Anpassung hinzu.

§ 14 BBesG als konkretisiertes Verfassungsrecht

Da in § 14 BBesG weitgehend nur hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums konkretisiert und normiert sind, die jeder Gesetzgeber wegen Art. 20 Abs. 3 GG zu beachten hat, stellt sich die Bindung des Anpassungsgesetzgebers als eine Verpflichtung auf die lex superior dar. Die amts- und situationsadäquate Besoldung ist jedem Gesetzgeber und infolgedessen auch dem Anpassungsgesetzgeber verfassungsrechtlich aufgetragen.

Art 33 Abs. 5 GG als Grenze für Besoldungsnivellierungen

Wegen der Gebote der Besoldungshierarchie und -differenzierung zieht die Verfassung auch für Strukturverbesserungen Grenzen, denen sich der Gesetzgeber in letzter Zeit auf gefährliche Distanz genähert hat. Tarifverträge und Besoldungserhöhungsgesetze der vergangenen Jahre haben nicht nur die Einkommen der Arbeiter, Angestellten und Beamten im öffentlichen Dienst bedenklich nivelliert. Auch in der Beamtenschaft ist der Besoldungsabstand zwischen Laufbahngruppen und Besoldungsämtern durch eine Fülle von Einzelmaßnahmen eingeschmolzen worden. Nach einer Untersuchung von Müller und Rinsche hat sich das Spannungsverhältnis auf der Basis der gesamten Dienstbezüge (Endgehalt) der Besoldungsgruppen A 1 und A 16 in den Jahren 1927–1957 von 100:434,5 auf 100:370,1 das Verhältnis der Besoldungsgruppen A 2 zu A 16 in den Jahren von 1961–1966 von 100:343,2 auf 100:329,1 verringert. Das Ausmaß der Nivellierung beträgt nach ihren Angaben beim höheren, gehobenen und mittleren Dienst in der Zeit zwischen 1957 und 1965: –9,8 v.H., –5,6 v.H. und +1,8 v.H. Würde der Gesetzgeber auch in Zukunft die infolge der inflationären Entwicklung erforderlichen erheblichen Anpassungen mit Hilfe von Einheitsbeträgen zu einer weiteren Besoldungseinebnung ausnutzen und diesen Effekt beispielsweise durch eine zunehmende Steuerprogression verstärken, so drohte ein Umkippen des Besoldungsgefüges mit der Folge, daß die Nivellierung zu einer Hyperprivilegierung der unteren und einer Unterprivilegierung der höheren Besoldungsgruppen führte. Daher nähert sich die Besoldungsgesetzgebung augenblicklich mit zunehmender Beschleunigung den Grenzen ihres Ermessensspielraums, deren Durchbrechung Verfassungsverletzung, weil Mißachtung hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums wäre.

Ergebnis

Einheitliche Festbeträge sind dem geltenden Besoldungssystem unbekannt und müssen, wenn sie bei Besoldungsanpassungen in nicht unerheblicher Höhe und/oder über einen längeren Zeitraum gewährt werden, den am Leistungsprinzip orientierten Primärgrundsatz adäquater Alimentation verletzen. In Ausführung des § 14 BBesG ist der Gesetzgeber ohnehin auf eine allgemeine, gleiche und daher lineare Anpassung verpflichtet. Aber auch der Besoldungsgesetzgeber als Ermächtigungsgesetzgeber kann eine wegen der Einheitsbeträge im Ergebnis ungleiche Veränderung der Bezüge nicht unter Hinweis auf seine Kompetenz zur Umstrukturierung rechtfertigen. Die im verfassungsrechtlichen Rahmen zulässige Modifizierung von Ämterbewertungen und Änderungen der Besoldungsstrukturen gehen herkömmlich von den einzelnen Besoldungsgruppen und Laufbahnen aus und unterscheiden sich grundlegend von einer allgemeinen Anpassung der Besoldung an gestiegene Lebenshaltungskosten und/oder verbesserte Einkommensverhältnisse.

Die Übernahme der für die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes ausgehandelten Festbeträge in die Besoldungserhöhungsgesetze und die fehlende Ausrichtung an den spezifischen Besonderheiten des beamtenrechtlichen Besoldungssystems sind ein hinreichendes Indiz für die Systemfremdheit des Vorgehens. Besoldungsnivellierungen im Rahmen von Besoldungsanpassungen sind weiterhin deshalb sachwidrig und daher willkürlich, weil Ursache, Ausmaß und Schnelligkeit der Egalisierung von der Stabilität oder Instabilität der wirtschaftlichen Verhältnisse und nicht von sachgemäßen Planungsentscheidungen abhängen und das Besoldungsgefüge im Effekt nicht systemgerecht, sondern zufällig getroffen wird (siehe hierzu: Merten, Detlef in: Öffentlicher Dienst, Festschrift für Carl Hermann Ule zum 70. Geburtstag am 26.2.1977, Verlag Carl Heymanns KG Köln, Berlin, Bonn, München mit dem Thema: Zur Problematik der Gewährung einheitlicher Festbeträge bei Besoldungsanpassungen).

Zukünftige Aktivitäten der VhP auf dem Besoldungssektor

Die Wiedergabe der Grundhaltung der VhP und ihres Hauptvorstandes zur Besoldungsnivellierung seit 1974 bis auf den heutigen Tag und die Präsentierung von Kernsätzen aus dem rechtswissenschaftlichen Gutachten zur Besoldungsproblematik, welche als wissenschaftliche Absicherung der bisher eingenommenen Position der VhP interpretiert werden können, verpflichten den Hauptvorstand, auch weiterhin nicht untätig zu bleiben bei der Verbreitung des hochaktuellen besoldungspolitischen und besoldungsrechtlichen Wissensstandes der Gegenwart. Dabei ist von eminent wichtiger Bedeutung, daß durch Anerkennung einer leistungsorientierten Bezahlung dem im Beamtenrecht verwurzelten Leistungsprinzip wieder volle Geltung verschafft wird. Nur auf diese Art und Weise ist für die Zukunft sicherzustellen, daß Leistung sich wieder lohnt, wie Jürgen Bell a. a. O. es mit Recht zum Ausdruck gebracht hat.

Dr. Rolf Happe

Zwei Jahre liegen hinter uns . . .

Zwei Jahre sind nunmehr vergangen, seitdem die Redaktion des Nachrichtenblattes ihre Arbeit aufgenommen hat. Rückblickend fragen wir uns, wo denn diese Zeit geblieben ist. Sie verging wie im Fluge. Viel Arbeit und viel persönliches Engagement hat es uns gekostet, aber – wir können es ruhig sagen – es hat uns auch Spaß gemacht. Nicht immer zwar; vor allem, wenn wir vor der Entscheidung standen, was bringen wir in das nächste Heft, wie füllen wir es mit Leben, wie kommt dieses und jenes bei unseren Lesern an.

Die Zwangspause, die sich durch die Umstellung auf den neuen Verlag ergab, hat uns etwas aus dem gewohnten Rhythmus gebracht. Der Kontakt zum Leser, seine Zuschriften und Beiträge ließen spürbar nach. Wir hoffen jedoch, recht bald wieder den eingeschwungenen Zustand zu erreichen und vor allem auch wieder pünktlich zu Anfang jedes geraden Monats ein neues und interessantes Heft liefern zu können.

Und hier stellt sich uns gleich eine Frage: Was wird gewünscht? Was sollen wir bringen? Manchmal erfahren wir in Einzelgesprächen, wie dieser oder jener Artikel mehr oder weniger gut angekommen ist. Diese Gespräche geben uns zwar Anregungen, aber sie sind eigentlich nicht ausreichend.

Wir möchten gern Ihre offizielle Ansicht hören und würden Sie auch dann als Leserzuschrift veröffentlichen. Schreiben Sie uns bitte, auch wenn Ihre Ansicht sich nicht mit der getragenen Meinung deckt. Wir freuen uns über jede freie Äußerung. Wir denken beispielsweise hierbei an das Pro und Contra, das freimütig von verschiedenen Seiten zur Arbeitsanweisung Programmabwicklung im Fernmeldewesen (PAF) geäußert wurde, und das sicherlich manchmal im Widerspruch zu der dienstlichen Meinung stand.

Aber wie ist es hier? Soll es nicht erlaubt sein, außerdienstlich eine Ansicht zu äußern, die nicht vollkommen mit den dienstlichen Regelungen konform geht, oder soll es nicht statthaft sein, einmal selbst seine eigene Tätigkeit kritisch und mit einer Prise Humor zu betrachten oder sie sogar etwas in Frage zu stellen? Oder sollen wir uns nur auf die eigene Schulter klopfen, wie gut wir alles gemacht haben? Es wäre eigentlich schade, wenn Humorlosigkeit und Einseitigkeit uns an einer kritischen Selbsterkenntnis hindern.

Aber dies war nur eine Frage. Eine Frage an Sie, lieber Leser. Schreiben Sie uns doch, wie Sie darüber denken.

Ihre Redaktion

Ein Blick nach Schweden

„In Schweden regt sich der Widerstand gegen die nivellierende Einkommenspolitik" meldet „Die Welt" in ihrer Ausgabe vom 8. August 1977. Reiner Gatermann, Stockholm, schreibt unter dem Titel „Steuerschraube erdrückt den Arbeitswillen" unter anderem:

„Arbeit muß sich lohnen, lautet die Parole einiger nichtsozialistischer Parteien Schwedens in den letzten Wahlkämpfen. Sie richteten sich in erster Linie gegen die nivellierende Einkommenspolitik der damaligen sozialdemokratischen Regierung und gegen die unverändert kräftige Progressivität der Steuern." Diese habe schließlich dazu geführt, daß die Gewerkschaften Bruttolohnsteigerungen von 15 Prozent und mehr fordern mußten, um ihren Mitgliedern mit Durchschnittseinkommen – i. e. 15.000 Schwedenkronen/Jahr für Industrie-Facharbeiter – ein paar Prozent Standardzuwachs sichern zu können.

Dieses Problem sei zwar seit Jahren bekannt, es habe aber an einwandfreiem Beweismaterial dafür gefehlt, daß sich bei dem bestehenden Steuer- und Beitragssystem Mehrarbeit Sonntagsarbeit, die Jagd nach einem besseren Arbeitsplatz und Schuldenabbau nicht lohnen. Der Arbeitgeberverband (SAF) habe das Material geliefert. Ergebnis: „Eine Halbzeitbeschäftigung führt im Vergleich zur vollen Arbeitszeit nur zu einer unbedeutenden Verschlechterung des disponiblen Einkommens."

Gatermann berichtet in seinem Beitrag, Parolen hätten in Schweden mehr oder weniger die Debatte über Arbeitsmotivation und das „sich lohnen zu arbeiten" bestimmt. Die SAF-Studie bringe erstmals fundierte Erkenntnisse. Durch sie werde die Frage des wirtschaftlichen Standards einer Familie im Vergleich zur geleisteten Arbeit weiter in den Vordergrund gerückt.

Bei den Berechnungen seien die meisten statistisch erfaßbaren Aspekte berücksichtigt: neben den Steuern die verschiedenen staatlichen Beihilfen, die sich zum Beispiel beim Wohngeld und der Kindergartengebühr nach dem Einkommen richten, während das Kindergeld immer monatlich 523 Schwedenkronen (1 Krone = DM 0,52) betrage.

Einige Ergebnisse aufgrund der Studie: bei einer Familie mit 2 Kindern, Mutter nicht erwerbstätig, steigt das disponible Haushaltseinkommen lediglich um 17 Prozent auf 46.651 Schwedenkronen, wenn sich das Bruttoeinkommen von 30.000 auf 60.000 Schwedenkronen verdoppelt; verdreifacht es sich auf 90.000, wächst die Haushaltskasse nur um 29 Prozent; bei einem Bruttolohn von 30.000 Schwedenkronen vor Steuern beläuft sich das disponible Haushaltseinkommen auf 40.015 Kronen; bei einer Familie mit 5 Kin-

dern, Mutter nicht erwerbstätig, verändert sich das disponible Familieneinkommen um fünf Schwedenkronen, gleichgültig ob 20.000 oder 110.000 Schwedenkronen jährliches Einkommen. Es liegt bei 62.300 bzw. 62.305 Kronen. Familie mit 3 Kindern mit einem Jahreseinkommen von 20.000 Schwedenkronen: 48.350 Kronen disponibel, bei 50.000 Einkommen = 48.424 und bei 100.000 = 56.152 Schwedenkronen disponibel.

Nach Aufzeigen weiterer Kuriositäten als Folge des schwedischen Steuer- und Beitragssystems bemerkt Gatermann abschließend:

„Würde die arbeitsfähige Bevölkerung aus diesen Zahlen die Konsequenzen ziehen, würde das katastrophale Auswirkungen auf die Volkswirtschaft haben. Eine natürliche Folge wäre eine fallende geregelte Arbeitsaktivität und wachsende Schwarzarbeit sowie eine teilweise Rückkehr zum Austausch von Waren und Dienstleistungen. Erste Zeichen dieser Entwicklung sind bereits vorhanden."

Soweit Die Welt.

Die Gedanken der Leser sind hiernach sicherlich sehr unterschiedlich. Vorstellbar ist zum Beispiel: „Gott sei Dank bei uns nicht", oder „Um Gottes Willen nur das nicht. . .", oder „Ja, das ist gerecht", oder „Wir sind auf dem besten Wege". Wie wär's denn mit Wagner, Faust I:

„Verzeiht, es ist ein groß Ergetzen,
Sich in den Geist der Zeiten zu versetzen;
Zu schauen, wie vor uns ein weiser Mann gedacht,
Und wie wir's dann zuletzt so herrlich weit gebracht."

Hans Jürgen Schark

Nivellierung – Soziale Gesichtspunkte und Gleichheitsgrundsatz

Ein Blick über den Zaun, zum Beispiel in die Tagespresse, läßt den kritischen Betrachter der gesellschaftspolitischen Szene manche Entwicklungstendenzen klarer erkennen. So auch den von Jürgen Wehran angesprochenen und von Dr. Happe nochmals im Zusammenhang dargestellten Problemkreis Nivellierung und staatliche Transferleistungen. Beispiel: Beiträge in der FAZ vom 7. Dezember 1976 unter der Überschrift: „Urteil: Kindergarten-Gebühren unabhängig vom Einkommen" und vom 8. Dezember 1976: „Klares aus Kassel".

Worum ging es?

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel hatte in einem Beschluß die Gebührenregelung für die Benutzung von Kindergärten- und Kinderhorten der Stadt Rüsselsheim für ungültig erklärt. Die Stadt hatte die Monatsgebühr am 1. Dezember 1975 auf DM 147,– festgesetzt, so berichtet die FAZ, und darauf u. a. Abschläge nach einer Einkommensstaffel gewährt.

Das Gericht stellte fest, daß das Einkommen kein Maßstab für die Berechnung der Gebühren sein dürfe. Ein derartiges Vorgehen verstoße gegen höherrangiges Recht, nämlich den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz. Eine Belastung nach der Einkommenshöhe sei nur durch die Steuergesetzgebung erlaubt. Dies dürfe jedoch nicht ein weiteres Mal über eine Gebühr geschehen. Nicht ausgeschlossen sei dadurch, daß auch unterschiedliche Sätze mit dem Prinzip der Gebührengerechtigkeit zu vereinbaren seien. Dabei dürfe aber der Gesetzgeber seine eigenen Grenzen nicht überschreiten. Unterschiedliche Gebühren seien nur mit sachlichen Gründen zu rechtfertigen. Diese Voraussetzungen seien im Falle der Einkommenstaffel nicht gegeben.

Das Gericht stellte weiter fest, daß auch das Sozialstaatsprinzip nicht den in der Abgabenordnung verankerten Grundsatz aufweichen könne, daß zwar Steuern, nicht aber Gebühren nach dem Einkommen zu bemessen seien. Städten und Landkreisverwaltungen sei es durchaus gestattet, aus sozialen Gründen Nachlässe auf Gebühren zu gewähren. Es sei jedoch unzulässig, diese Möglichkeit so auszulegen, daß von einer hohen Grundgebühr je nach dem Einkommen Nachlässe gewährt werden. Dieses Verfahren laufe letztlich auch auf eine Veranlagung nach dem Einkommen hinaus.

Soweit die FAZ vom 7. Dezember 1976 sinngemäß zu dem Gerichtsbeschluß.

Interessant hierzu der Kommentar vom 8. Dezember 1976 in der gleichen Zeitung. „Nichts Geringem gilt der Beschluß des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes", beginnt der Kommentator. Ministerpräsident Börner habe für die Landesregierung sogleich empfindlich reagiert. Er sehe den Weg zu einer „kinderfreundlichen Gesellschaft" gefährdet. Dieses Schlagwort sitze Politikern stets dann locker, fährt der Kommentator fort, „wenn sie sich bei der Umverteilung von Einkommen ertappt und behindert sehen. Die Kasseler Verwaltungsrichter hatten jedoch den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes zu wahren."

„Ihm würde es straks zuwiderlaufen", heißt es weiter, „wenn für öffentliche Leistungen unter dem Vorwand, man wolle ‚soziale Gesichtspunkte' wahren, hier hohe und dort geringe Gebühren verlangt würden." Die höheren Einkommen mancher Leute in höhere Zahlungsverpflichtungen zu verwandeln sei ausschließlich Sache des Steuerrechts. Und dort geschehe es gewiß nicht zu knapp.

Nach dem Denkanstoß der Kasseler Verwaltungsrichter wäre eher zu fragen, „ob der Grundsatz der Verfassung nicht auch durch gesetzliche Regelungen ausgehöhlt wird, um die sich bisher anscheinend niemand gekümmert hat. Man denke beispielsweise an die unlängst eingeführte Einkommensobergrenze für die Gewährung von Sparprämien".

„Der Rechtsstaat ist der Verfassungsstaat. Erst danach kommt die Forderung, daß er auch ein Sozialstaat sein soll", stellt der Kommentator fest und nach Beispielen für Möglichkeiten, minderbemittelten Eltern ‚kinderfreundliche' Gebührenregelungen bereitzustellen, bemerkt er abschließend: „Wenn jedoch jedesmal nach der alten Devise ‚Politik ist das Geld der anderen' eine Gebührenstaffel erfunden wird, liegt der Verdacht nahe, daß mit dem Gebührenrecht gewöhnlicher Klassenkampf getrieben werden soll. Der Verwaltungsgerichtshof hat dem vorgebeugt."

Die Redaktion hat sich wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Beschlusses mit dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof in Verbindung gesetzt. Der Vizepräsident und Veröffentlichungsreferent des Gerichts,

Richard Reuber, hat uns freundlicherweise einen Abdruck des rechtskräftigen Beschlusses des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes vom 28.9. 1976 – Az. V N 3/75 – zur Problematik der Kindergartengebühren zur Veröffentlichung zur Verfügung gestellt. Wir veröffentlichen den Beschluß nachstehend in vollem Wortlaut. Den Nicht-Juristen unter unserer Leserschaft mögen die Ausführungen des Gerichts über die Zulässigkeit des Normenkontrollverfahrens unter II 1. der Gründe trockene Materie sein. Sie mögen sich eher den Ausführungen zur Begründetheit unter II 2. zuwenden.

Hans Jürgen Schark

Hess. VGH Beschluß des V. Senats vom 28. 9. 1976 - Az.: V N 3/75 -

Rechtsquellen: § 47 VwGO, § 11 HessAGVwGO, §§ 19, 20 HGO, §§ 4, 5, 81 JWG, § 10 Hess.KAG.

1. Die Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung gehört auch dann zum öffentlichen Recht, wenn ihre Benutzung privatrechtlich erfolgt; insoweit besteht keine Wahlfreiheit zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht.
2. Die Regelung des Entgelts für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung ist keine privatrechtliche „Allgemeine Geschäftsbedingung".
3. Die Staffelung von Gebühren für die Benutzung von Kindergärten nach dem Brutto- oder Nettoeinkommen der Eltern verstößt gegen die Gebührenprinzipien der speziellen Entgeltlichkeit und der Gleichheit.
4. Der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit kann nicht dadurch umgangen werden, daß Höchstsätze festgesetzt werden, von denen aus sozialen Gründen Nachlässe gewährt werden.
5. Der für die Gebührenbemessung gewählte Maßstab muß einen Schluß auf den Umfang der Inanspruchnahme zulassen und gewährleisten, daß bei gleich hoher Inanspruchnahme etwa gleich hohe Gebühren zu zahlen sind.
6. Die Gebühren dürfen jedenfalls solange keinen umverteilenden Nebenzweck haben, wie der Gesetzgeber nicht zu erkennen gibt, daß er einen solchen gestattet.
7. Das hessische Kommunalabgabengesetz läßt keinen Raum für die verfassungskonforme Interpretation am Sozialstaatsprinzip mit dem Ziel, Kindergartengebühren nach dem Einkommen der Erziehungsberechtigten zu staffeln.

Gründe:

I.

Der Sohn des Antragstellers besucht seit dem 1. Februar 1974 den Kindergarten der Antragsgegnerin in der Brüder-Grimm-Straße, Rosbach v.d.H. Dafür zahlte der Antragsteller zunächst den durch die Kindergartenordnung vom 21. März 1973 für den vormittäglichen Besuch des Kindergartens festgesetzten Monatsbeitrag in Höhe von DM 22,–. Am 15. März 1974 beschloß die Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin eine neue Kindergartenordnung, die in den Rosbacher Nachrichten, Mitteilungslbatt für die Stadt Rosbach v.d.H., 7. Jg., Nr. 12 vom 22. März 1974, bekanntgemacht wurde. In ihr ist ein nach dem Brutto-Jahreseinkommen beider Elternteile gestaffelter Elternbeitrag vorgesehen, der bei der Einkommensgruppe bis jährlich DM 20.000,– monatlich DM 30,–, bei der Einkommensgruppe von jährlich über DM 20.000,– bis DM 30.000,– monatlich DM 50,–, bei der Einkommensgruppe von jährlich über DM 30.000,– monatlich DM 75,– beträgt. Die Kindergartenordnung schreibt weiterhin vor, daß sich die Eltern bei der Anmeldung des Kindes ihrem Brutto-Jahreseinkommen gemäß selbst in eine dieser Gruppen einzustufen haben und jede Änderung des Einkommens, die eine Neufestsetzung des Elternbeitrags bedingt, dem Magistrat der Antragsgegnerin anzuzeigen ist; dieser setzt ohne freiwillige Einstufung den Höchstsatz als Elternbeitrag fest. Bei Zweifeln an der Richtigkeit der Einstufung ist der Magistrat nach der Kindergartenordnung berechtigt, durch den Bürgermeister oder dessen Stellvertreter die Einkommensverhältnisse aufgrund vorzulegender Lohn- bzw. Gehaltsbescheinigungen oder Einkommensteuerbescheiden zu überprüfen. In Härtefällen kann der Magistrat den Beitrag ganz oder teilweise erlassen.

Gegen diese Beitragsbemessung erhob der Antragsteller Widerspruch, der durch Widerspruchsbescheid vom 17. Februar 1975 zurückgewiesen wurde, sowie am 19. März 1975 Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht Darmstadt, über die noch nicht entschieden ist.

Durch Antrag von demselben Tage begehrt der Antragsteller im Wege der Normenkontrolle die Überprüfung der von ihm für rechtswidrig gehaltenen Beitragsregelung in der Kindergartenordnung der Antragsgegnerin vom 15. März 1974. Zur Begründung trägt er vor: Die Antragsgegnerin habe die Aufgabe, die für ihre Einwohner erforderlichen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen, zu denen auch ein Kindergarten gehöre, für dessen Benutzung sie eine Gebühr aufgrund einer Satzung, nicht aber ein privatrechtliches Entgelt erheben dürfe. Sollte sie bürgerlichrechtliche Regelungen hierüber treffen dürfen, so müßte diese gleichwohl den zwingenden Vorschriften des Abgabenrechts – insbesondere am Äquivalenzprinzip, dem Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit sowie dem Gleichheitssatz – genügen, da diese Grundsätze sich aus Grundrechten oder sonstigen Verfassungsnormen ergäben. Die Kindergartenordnung der Antragsgegnerin entspreche diesen Prinzipien nicht, weil nach ihr die zu entrichtende Gebühr nicht nach dem Ausmaß der Inanspruchnahme des Kindergartens, sondern nach dem Brutto-Jahreseinkommen der beiden Elternteile zu bemessen sei. Indem für eine gleiche Leistung eine ungleiche Gegenleistung verlangt werde, verstoße diese Regelung gegen den Gleichheitssatz. Dasselbe gelte bezüglich des Grundsatzes der speziellen Entgeltlichkeit, nach dem die Gebührenhöhe sich nach Art und Umfang der Inanspruchnahme zu richten habe. Das Brutto-Jahreseinkommen stehe zu dem Ausmaß der Inanspruchnahme in keiner

Beziehung. Seine Anwendung führe zu einer zusätzlichen Einkommensbesteuerung, hinsichtlich deren die Antragsgegnerin weder die Gesetzgebungs- noch die Ertragshoheit besitze. Der Begriff „Bruttoeinkommen" sei überdies im öffentlichen Recht nicht definiert, was zu der möglichen Konsequenz führe, daß bei der vorgesehenen Selbsteinstufung bei gleichem Einkommen unterschiedlich hohe Gebühren erhoben würden. Sollte eine privatrechtliche Regelung möglich sein, so dürften hierdurch die öffentlich-rechtlichen Normen nicht umgangen werden; die Gebührenstaffelung beinhalte im Hinblick auf das Angebotsmonopol der Antragsgegnerin eine gegen das Wettbewerbsrecht verstoßende Diskriminierung einzelner Benutzer. Schließlich sei erheblich, daß das Kindergartenbenutzungsverhältnis ein Dauerschuldverhältnis sei, das nur aus wichtigem Grund gekündigt werden könne. Da eine der Gebührenerhöhung entsprechende Kostenerhöhung nicht stattgefunden habe, scheide eine solche als derartiger Grund aus. Eine Änderung der Bemessungsgrundlage hätte also nur durch Erlaß einer Gebührensatzung erfolgen können.

Der Antragsteller beantragt sinngemäß,

Nr. 7 der am 15. März 1974 von der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Rosbach v.d.H. beschlossenen Kindergartenordnung für ungültig zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie hält den Antrag für unbegründet, weil es ihr freigestanden habe, Gebühren statt nach Maßgabe des hessischen Kommunalabgabengesetzes auf vertraglicher Grundlage zu erheben. Dies sei geschehen, da sie für den Besuch ihrer Kindergärten keine Benutzungsgebühr, sondern ein als „Elternbeitrag" bezeichnetes Entgelt aufgrund der mit den Erziehungsberechtigten abgeschlossenen öffentlichrechtlichen Betreuungsverträgen erhebe. Dabei brauchten die Vorschriften des öffentlichen Abgabenrechts, insbesondere das Äquivalenzprinzip und der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit, nicht eingehalten zu werden. Anderenfalls müsse auch das im Kommunalabgabenrecht normierte Kostendeckungsprinzip angewandt werden, was zur Folge hätte, daß ein großer Teil der Eltern aus finanziellen Gründen ihre Kinder keinen Kindergarten mehr besuchen lassen könnten, weil die Kosten – wie dies auch für die Kindergärten in Rosbach v.d.H. gelte – durch die von ihnen zu entrichtenden Entgelte nicht gedeckt werden könnten. Auf die Elternbeiträge für Kindergärten seien jedoch nicht die Grundsätze des kommunalen Abgabenrechts, sondern des Jugendwohlfahrtsrechts anzuwenden, weil es sich bei ihnen um Einrichtungen der Jugendhilfe handele. Für sie hätten die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Kosten insoweit zu tragen, als den Minderjährigen und ihren Eltern die Aufbringung der Mittel aus ihrem Einkommen und Vermögen nicht zuzumuten sei. Zur Ermittlung der Zumutbarkeit könne auf das Brutto-Jahreseinkommen der Eltern abgestellt und nach diesem gestaffelt werden. Es entspreche der Sozialstaatlichkeit, Eltern mit einem höheren Einkommen mit höheren Beiträgen zu belasten. Das Bruttoeinkommen, das einen im täglichen Leben ständig gebrauchten Begriff darstelle, solle nicht die Grundlage für eine Besteuerung abgeben, sondern nur als Anhaltspunkt für die Einordnung in eine der drei Beitragsgruppen dienen. Für Zweifelsfälle gebe es nach der Kindergartenordnung eine sachgerechte Lösung dadurch, daß dem Bürgermeister oder seinem Stellvertreter die Möglichkeit der Nachprüfung der Einkommensverhältnisse eingeräumt sei, wobei durch die Beschränkung des Kreises der Prüfungsberechtigten dem Persönlichkeitsschutz Rechnung getragen werde. Überdies werde in Fällen der Ungerechtigkeit eine Korrektur durch die in der Kindergartenordnung enthaltene Härtemilderungsklausel ermöglicht.

Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf ihre Schriftsätze verwiesen. Dem Gericht haben die am 20. November 1972 beschlossene Hauptsatzung der Antraggegnerin und ihre am 21. März 1973 beschlossene Kindergartenordnung sowie die am 15. März 1974 beschlossene Kindergartenordnung in ihrem amtlichen Abdruck in den Rosbacher Nachrichten, 7. Jahrgang, Nr. 12 vom 22. März 1974 vorgelegen. Auf ihren Inhalt wird Bezug genommen.

II.

Dem Antrag ist stattzugeben.

1. Er ist zulässig.

a) Nach § 47 VwGO in Verbindung mit § 11 Abs. 1 Hess.AGVwGO vom 6. Februar 1962 (GVBl. S. 13) hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit einer landesrechtlichen Verordnung oder einer anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift zu entscheiden. Diese Voraussetzung ist erfüllt, denn die angegriffene Norm der Kindergartenordnung ist trotz ihrer Bezeichnung als „Ordnung", die als solche unerheblich ist, ihrem Wesen nach eine von der Antragsgegnerin für ihre Kindergärten, die als nicht rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts ihrer Regelungsgewalt unterliegen, erlassene Satzung. Sie ist dagegen keine privatrechtliche Benutzungsregelung, als die sie dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht unterworfen wäre. Zwar kann die Benutzung eines Kindergartens außer in öffentlichrechtlicher auch in privatrechtlicher Weise erfolgen (Hess.VGH, Hess. VGRspr. 1974, 69 [= zweitinstanzliche Entscheidung zu VG Wiesbaden, DVBl. 1974, 243]; OVG Münster, NJW 1969, 1077; DV Darmstadt, KStZ 1974, 178; Ossenbühl, DVBl. 1973, 289 [291]; Pappermann, JZ 1969, 485 [487ff.]; Schlempp, Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung [HGO], 1969, § 19 Anm. II 1d), weil das Hessische Kindergartengesetz vom 4. September 1974 (GVBl. I S. 399) die Benutzungsmöglichkeit nicht auf die öffentlichrechtliche Form beschränkt. Hiervon zu unterscheiden ist aber die durch die Kindergartenordnung begründete Zulassung zu dem Kindergarten als öffentlichrechtlicher Einrichtung im Sinne des § 19 Abs. 1 HGO. Ein solcher zählt zu den nichtwirtschaftlichen Unternehmen, weil er nicht am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr teilnimmt. Die Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung gehört auch dann zum öffentlichen Recht, wenn ihre Benutzung privatrechtlich erfolgt; aus der Natur der Benutzung kann kein Rückschluß auf den Rechtscharakter der Zulassung gezogen werden. Auch Gesetze und Rechtsverordnungen, die den Normenkontrollverfahren vor den Verfassungs- und Verwaltungsgerichten unterliegen, regeln in hoheitlicher Form Rechtsverhältnisse, die auch solche des Privatrechts sein können. Bei der Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung hatte die Antragsgegnerin keine Wahlfreiheit zwischen öffentlichem Recht und Privatrecht; gleichgültig welche Rechtsnatur das Benutzungsverhält-

nis hat, die Zulassung stellt jedenfalls einen Hoheitsakt des öffentlichen Rechts dar (Ossenbühl, DVBl. 1973, 289 [293]; Pestalozza, Formenmißbrauch des Staates, 1973, S. 176ff.; Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht II, 4. Aufl., 1976, S. 385; Wolff, Archiv für Kommunalwissenschaft 1963, 149 [159]). Die Antragsgegnerin konnte hierbei das für sie geltende öffentliche Recht nicht dadurch ausschließen, daß sie nach eigenem Belieben diesen Lebenskreis privatrechtlich regelte, denn aus § 19 Abs. 1 HGO ergibt sich, daß die Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung nach öffentlichem Recht erfolgt, weil eine Gemeinde keine Möglichkeit hat, beliebig Benutzer von einer öffentlichen Einrichtung fernzuhalten, wie dies – abgesehen von einem Kontrahierungszwang, über den das Gemeinderecht in diesem Zusammenhang aber nichts aussagt – sonst möglich wäre. Nach § 20 Abs. 1 HGO sind die Einwohner der Gemeinde im Rahmen der „bestehenden Vorschriften" berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen. Solche die Zulassung regelnde Vorschriften sind öffentlichrechtlicher Natur. Demgemäß kann die Frage auf sich beruhen, ob der Ausweg in das Privatrecht zur Vermeidung öffentlichrechtlicher Bindungen einen unzulässigen Formenmißbrauch darstellt. Denn die Antragsgegnerin hat entgegen ihrer unzutreffenden Auffassung keine privatrechtliche Entgeltregelung, sondern in der angegriffenen Nr. 7 ihrer Kindergartenordnung eine Norm des öffentlichen Rechts erlassen. Die Entgeltregelung steht mit der öffentlichrechtlichen Zulassung – die in den Vorschriften über Aufnahme und Abmeldung enthalten sind – in einem so engen sachlichen Zusammenhang, daß sie an deren öffentlichrechtlichem Charakter teilnimmt. Denn sie enthält der Sache nach eine wesentliche Voraussetzung für die Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes. Die Antragsgegnerin hat darüber hinaus mit ihrer Kindergartenordnung das gesamte Benutzungsverhältnis öffentlichrechtlich gestaltet. Schon ihre Bezeichnung spricht für eine hoheitliche Regelung und nicht für eine Allgemeine Geschäftsbedingung. Auch die Festlegung von Öffnungszeiten und der Ausspruch der Erwartung, daß die Kinder den Kindergarten regelmäßig besuchen (Nr. 6), die Unterwerfung des Kindergartenpersonals unter die Dienstaufsicht des Bürgermeisters und die Fachaufsicht der Kindergartenleiterin (Nr. 4), die Bestimmung über die Aufsichtspflicht der Erziehungsberechtigten (Nr. 8) sowie die Bezeichnung des Entgelts für die Benutzung des Kindergartens als „Elternbeitrag" (Nr. 7) sprechen für die öffentlichrechtliche Benutzungsform. Nach diesem Inhalt ergibt sich für die getroffene Regelung kein Anhaltspunkt mehr dafür, daß statt der öffentlichrechtlichen eine privatrechtliche Regelung durch „Allgemeine Geschäftsbedingungen" gewollt war (so auch VG Darmstadt, KStZ 1974, 178). Die vorgenommenen Regelungen besitzen keineswegs nur innerorganisatorische Wirkung, sondern auch solche mit Außenwirkung im Verhältnis zwischen der Antragsgeg-

Sicherheitbringer der Iduna bringen Ihnen preiswerte Sicherheit.

NEU

Dieter Bergmann
6092 Kelsterbach

Klaus von der Heydt
6050 Offenbach

Manfred Schröder
2107 Rosengarten 1

Helge Gerdes
5021 Sinnersdorf

Manfred Machus
8500 Nürnberg

Karl Schneider
6400 Regensburg

Herbert Harting
4950 Minden

Bernd Basista
6902 Sandhausen

Walter Hackmer
6520 Worms

Adi Konstant
8000 München 21

Wilfried Kaiser
7061 Steinenberg

Günter Nagel
5630 Remscheid

VÖDAG: Spezial-Angebot für alle im öffentlichen Dienst.

Die Iduna ist den Angehörigen des öffentlichen Dienstes – vor allem den Mitarbeitern der Bahn und Post – seit Jahrzehnten vertraut. Neben Lebensversicherungen und Bausparen bringen Ihnen die Iduna-Sicherheitbringer für den öffentlichen Dienst jetzt auch das Spezial-Privatschutz-Programm der „VÖDAG Versicherung für den Öffentlichen Dienst AG in der Iduna-Gruppe":

- **Unfallversicherungen mit progressiver Invaliditätsstaffel**
- **Haftpflichtversicherungen mit Einschluß der Diensthaftpflicht**
- **Hausratversicherungen und Zusatz-Glasversicherungen**
- **Kraftfahrtversicherungen**

Alles zu besonders günstigen Beiträgen, die nur den im öffentlichen Dienst Beschäftigten und ihren Familien geboten werden. Ein Rundum-Sicherheits-Angebot, das Sie kennenlernen sollten.

Einige der vielen Sicherheitbringer der Iduna für den öffentlichen Dienst sind hier abgebildet. Vielleicht auch einer ganz aus Ihrer Nähe. Er wird Sie gern informieren. Über unsere vorteilhaften Lebensversicherungstarife, über Bausparen und über das Spezial-Privatschutz-Programm für den öffentlichen Dienst.

IDUNA
immer der richtige Rahmen

nerin und den Benutzern des Kindergartens. Gerade für die Gebührenfestsetzung trifft dies zu, weil durch sie die Leistungsverpflichtung der Kindergartenbenutzer gegenüber der Antragsgegnerin normiert wird.

b) Die Befugnis zur Prüfung der Nr. 7 der Kindergartenordnung steht dem Senat nach § 47 VwGO zu. Das wäre nur dann nicht der Fall, wenn aufgrund gesetzlicher Anordnung die verfassungsgerichtliche Kontrolle vorgeschrieben wäre. Der Senat folgt bei der Beurteilung dieser Frage der in ständiger Rechtsprechung (z. B. Hess. VGH, ESVGH 26, 68 = DVBl. 1975, 909 = DÖV 1976, 65 und zuletzt Beschluß vom 20. Mai 1976, VN 8/73) der auch von ihm vertretenen konkreten Betrachtungsweise, die von den meisten sonstigen Oberverwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen (Übersicht in dem Urteil des Hess.StGH, ESVGH 21, 1 [6f.]) übernommen worden ist und die nunmehr als herrschend gelten kann (Eyermann-Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Aufl., 1974, § 47 RdNr. 8; Redeker-von Oertzen, 1975, § 47 Anm. II 6). Nach ihr ist die Normenkontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit nur, aber auch stets ausgeschlossen, sofern es dem Antragsteller möglich ist oder gewesen ist, die Gültigkeit der von ihm zur Überprüfung gestellten Norm durch das Bundesverfassungsgericht oder ein Landesverfassungsgericht kontrollieren zu lassen.

Ob dies allgemein zutrifft, wenn der Rechtsuchende die Möglichkeit hat, wegen Verletzung von Grundrechten Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 90 BVerfGG), kann hier dahinstehen. Der Antragsteller kann jedenfalls die von ihm behauptete Verletzung des Gleichheitssatzes im Normenkontrollverfahren vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof rügen. Denn er hat nicht die Möglichkeit, wegen Beeinträchtigung des Gleichheitssatzes Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben, weil er durch die Kindergartenordnung selbst noch nicht in seinen Rechten betroffen ist. So ist es immer dann, wenn eine Rechtsnorm rechtsnotwendig oder nach der Verwaltungspraxis einen besonderen Vollzugsakt erfordert (BVerfGE 3, 1 [2]). Das trifft hier zu, denn die Gebührenzahlungspflicht verlangt noch die aufgrund der Selbsteinstufung durch den Antragsteller oder hilfsweise aufgrund der Einstufung durch die Antragsgegnerin vorzunehmende Gebührenfestsetzung. Der konkreten Betrachtungsweise entsprechend wirkt sich die Vorbehaltsklausel infolgedessen in diesem Fall nicht aus. Verfassungsgerichtliche Verfahren sind oftmals deshalb unzulässig, weil dem Antragsteller für sie die Antragsbefugnis fehlt. Nichts anderes kann gelten, wenn das Bundesverfassungsgericht mangels unmittelbaren Betroffenseins des Beschwerdeführers von einer Rechtsnorm zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde nicht berufen ist; das Gericht pflegt eine Verfassungsbeschwerde dann gar nicht erst zur Entscheidung anzunehmen (vgl. z. B. BVerfG, Beschluß vom 28. August 1974 – 1 BvR 2241/73). Nach der konkreten Betrachtungsweise kommt es für die Zulässigkeit des verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens allein darauf an, daß im konkreten Fall – aus welchem Grund auch immer – die verfassungsgerichtliche Überprüfung zulässig ist (Hess.VGH, ESVGH 26, 68 = DVBl. 1975, 909 = DÖV 1976, 65; Beschluß vom 20. Mai 1976, VN 8/73).

Der Senat besitzt auch die Kompetenz, die angegriffene Satzungsbestimmung auf die Einhaltung der als verletzt gerügten Prinzipien – Kostendeckungsprinzip; Äquivalenzprinzip, Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit – zu überprüfen, wobei hier dahinstehen kann, inwieweit sie sich aus dem Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1970 (GVBl. I 225) ergeben oder Gewohnheitsrecht sind. Auch falls sie nur gewohnheitsrechtlich gelten, steht der Überprüfung der angegriffenen Satzungsbestimmung an diesen Grundsätzen nichts im Wege, denn § 47 VwGO beschränkt die Normenkontrolle nicht derart, daß kontrollfähige Normen nur auf die Übereinstimmung mit kodifiziertem Recht geprüft werden können.

c) Die Antragsberechtigung des Antragstellers im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren scheitert auch nicht daran, daß er von der angegriffenen Satzungsbestimmung nicht unmittelbar betroffen ist. In diesem Verfahren gilt nämlich der Grundsatz des unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenseins nicht in derselben Schärfe wie bei der Verfassungsbeschwerde, bei der er die in § 90 Abs. 2 BVerfGG vorgesehene Subsidiarität dieses Rechtsbehelfs mit ermöglichen soll. Eine vergleichbare Subsidiarität des Normenkontrollverfahrens gibt es, abgesehen von der sich hier nicht auswirkenden Vorbehaltsklausel zugunsten der Verfassungsgerichtsbarkeit, nicht. Der Antragsteller braucht durch die angegriffene Satzungsbestimmung noch keinen Nachteil erlitten zu haben, denn nach § 47 Satz 2 VwGO reicht zu der mit dieser Vorschrift bezweckten Verhinderung der Popularnormenkontrolle aus, daß ein solcher in absehbarer Zeit zu erwarten ist; der Nachteil muß nach den gegebenen Umständen bereits vorausgesehen werden können (Hess. VGH, NJW 1970, 1619 [1620]; zuletzt Beschluß vom 20. Mai 1976, VN 8/73; OVG Lüneburg, NJW 1970, 773). So ist es hier, denn es war für den Antragsteller erkennbar, daß ihm gegenüber die Gebühr der „Kindergartenbeitrag", sei es aufgrund Selbsteinstufung, sei es aufgrund Fremdeinstufung, festgelegt werden würde.

2. Der Antrag ist auch begründet.

a) Die angegriffene Kindergartenordnung ist allerdings formell rechtmäßig. Sie ist von dem nach § 51 Nr. 6 HGO zuständigen Organ, der Stadtverordnetenversammlung der Antragsgegnerin, beschlossen und nach § 5 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 HGO in Verbindung mit § 11 Abs. 1 ihrer Hauptsatzung in den „Rosbacher Nachrichten" ordnungsgemäß bekanntgemacht worden. § 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen, Organisationsanordnungen und Anstaltsordnungen vom 2. November 1971 (GVBl. I S. 258), nach dem Vorschriften über die Benutzung von öffentlichen Anstalten, die nicht von einem Minister erlassen sind, soweit nichts anderes bestimmt ist, durch Aushang in der Anstalt zu veröffentlichen und anschließend zu jedermanns Einsicht auszulegen sind, steht dem nicht entgegen, weil durch die zuvor genannten Bestimmungen für die Kindergartenordnung der Antragsgegnerin gerade die vorgenommene Veröffentlichung angeordnet ist. Der aufsichtsbehördlichen Genehmigung bedurfte die Kindergartenordnung nicht, weil § 5 Abs. 1 Satz 2 HGO in Verbindung mit § 2 Abs. 2 KAG die Genehmigungspflicht nur für Satzungen über die Erhebung von Steuern, § 5 Abs. 3 HGO nur für rückwirkende Satzungen vorschreibt. Keiner dieser Fälle trifft hier zu.

b) Die angegriffene Satzung ist jedoch hinsichtlich der in ihr getroffenen Gebührenregelung nicht rechtmäßig. Sie beruht zwar auf gültigen gesetzlichen Ermächtigungen in §§ 5 Abs. 1, 19, 20 HGO in Verbindung mit § 10 Abs. 1 KAG. Hiernach können die Gemeinden als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Bei dem Kindergarten der Antragsgegnerin handelt es sich um eine Institution, die sie in Erfüllung der ihr durch § 19 Abs. 1 HGO übertragenen Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen, geschaffen hat. Seine Benutzung steht im Rahmen der Aufnahmefähigkeit allen Erziehungsberechtigten für ihre Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Beginn der Schulpflicht offen (§ 1 Abs. 1 Kindergartengesetz), wobei der Kindergarten die Familienerziehung unterstützt (§ 2 Abs. 1 Satz 2 Kindergartengesetz). Der für diese Leistung zu zahlende Geldbetrag stellt trotz seiner Bezeichnung als „Elternbeitrag" (Nr. 7 der angegriffenen Kindergartenordnung) eine Benutzungsgebühr dar. Denn er ist eine aufgrund der Satzung zu erbringende öffentlichrechtliche Geldleistung, die als Gegenleistung für die tatsächliche Inanspruchnahme des Kindergartens als öffentlicher Einrichtung erhoben wird (Ermel, Gesetz über kommunale Abgaben, 1970, § 10 KAG RdNr. 1). Er bedeutet dagegen nicht nur einen Vorteilsausgleich für die Möglichkeit der Inanspruchnahme, wie dies den Beitrag kennzeichnet. Nach der Kindergartenordnung sind nämlich nur solche Bürger abgabepflichtig, deren Kinder den Kindergarten besuchen. Als Benutzungsgebühr unterliegt der „Elternbeitrag" den Grundsätzen des Gebührenrechts, insbesondere der Bestimmung, daß die Kosten der Einrichtung gedeckt sind – Kostendeckungsprinzip (§ 10 Abs. 2 KAG) –, sowie der Vorschrift, daß die Gebühr nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen ist – Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit (§ 10 Abs. 3 KAG).

Diese Grundsätze sind nicht wegen entgegenstehender Bestimmungen des Jugendwohlfahrtsrechts unabwendbar. Zwar greift § 10 KAG gemäß § 1 Abs. 1 KAG nur ein, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Wenn die Erhebung auf spezialgesetzlichen Normen beruht, kann § 10 KAG allenfalls ergänzend herangezogen werden (Ermel, aaO, § 10 KAG RdNr. 7). Solche Normen sind hier aber nicht einschlägig. Nach § 81 JWG haben die für die Gewährung der Hilfe zur Erziehung für einzelne Minderjährige zuständigen Behörden die Kosten der Hilfe allerdings nur zu tragen, soweit dem Minderjährigen und seinen Eltern die Aufbringung der Mittel aus ihrem Einkommen und Familienvermögen nicht zuzumuten ist. Die Betreuung von Kindern im vorschulischen Alter ist Aufgabe der öffentlichen Jugendhilfe (§ 5 Abs. 1 Satz 3 JWG). Zu den Einrichtungen der Jugendhilfe zählen auch die Kindergärten (§ 1 Abs. 1 Kindergartengesetz). Dennoch steht das Jugendwohlfahrtsgesetz der Anwendbarkeit des kommunalen Abgabenrechts nicht entgegen. Denn § 81 JWG gilt nur für Hilfen zur Erziehung für einzelne Minderjährige nach § 4 oder § 5 JWG, bei denen Einzelmaßnahmen, nicht aber generelle Maßnahmen gemeint sind (Jans-Happe, Jugendwohlfahrtsgesetz, 1963, § 80 Anm. 1 A, B, S. 614), und die Vorschrift bezieht sich auch nur auf Leistungen von Organen der öffentlichen Jugendhilfe, bei denen es um die in § 2 Abs. 1 JWG genannten Behörden, die Jugendämter, Landesjugendämter und obersten Landesbehörden geht (Jans-Happe, aaO, § 80 Anm. 3, S. 616; Potrykus, Jugendwohlfahrtsgesetz, 2. Aufl., 1972, § 80 Anm. 1, S. 499, § 2 Anm. 1, S. 46 Riedel, Jugendwohlfahrtsgesetz, 4. Aufl., § 80 Anm. 2 a E). Beide Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt.

Die angegriffene Vorschrift der Kindergartenordnung kann sich mithin auf die Ermächtigung durch das Gesetz über kommunale Abgaben stützen. Sie verstößt indessen mit dem in ihr festgelegten Maßstab der Gebührenbemessung nach der Höhe des Einkommens der Eltern gegen höherrangiges Recht, und zwar gegen die Gebührenprinzipien der speziellen Entgeltlichkeit und der Gleichheit.

aa) Nicht verletzt ist allerdings das Kostendeckungsprinzip, hinsichtlich dessen hier offenbleiben kann, ob dieses ein generell einzuhaltender, gewohnheitsrechtlicher Grundsatz ist, der dem Gebührenrecht auch ohne besondere Normierung innewohnt, weil sich nur so die Abgrenzung der Gebühren zu den Steuern ermöglichen läßt (Wolff-Bachof, Verwaltungsrecht I, 9. Aufl. 1974, S. 309 mit weiteren Hinweisen) oder ob es ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung bedarf, ohne die eine Erzielung von Überschüssen zulässig ist (so BVerwGE 12, 162 [167]; 13, 214 [222]; BVerwG, Gemeindetag 1973, 53; Hess.VGH, ESVGH 5, 66 [70]; OVG Lüneburg, OVGE 25, 433 [434]; OVG Münster, OVGE 25, 254 [257]). Denn § 10 Abs. 2 KAG bestimmt, daß die Gebührensätze in der Regel kostendeckend zu bemessen sind. Hiermit ist die Beziehung zwischen Aufwand und Gebühr hergestellt. Das Kostendeckungsprinzip hat nur die Bedeutung einer Veranschlagungsmaxime aufgrund deren zwar nicht von vornherein Überschüsse, vorgesehen werden dürfen, die jedoch nicht verletzt ist, wenn solche Überschüsse lediglich unabsichtlich im Einzelfall einmal erzielt werden. In diesem Zusammenhang ist erheblich, daß das Kostendeckungsprinzip nicht individualisierend, sondern generalisierend wirkt. Es kommt nicht auf den jedem Gebührenpflichtigen im Einzelfall gewährten Vorteil an, sondern sämtliche Abgaben für Leistungen einer bestimmten Gattung werden dem durch diese Leistungen bewirkten Aufwand gegenübergestellt. Der einzelne Gebührenschuldner ist durch diesen Grundsatz nicht davor geschützt, mehr an Gebühren zahlen zu müssen als Kosten auf ihn entfallen (BverwGE 2, 246 [251]; 12, 162 [166]; Hess.VGH, VRspr. 18, Nr. 204, S. 839, Beschluß vom 20. Mai 1976, VN 8/73; OVG Lüneburg, KStZ 1963, 84 [85]; Bößl, KStZ 1975, 86; Kloepfer, AÖR 97 [1972], 232 [250f.]; Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz. 1973, S. 273, 279). Die prozentuale Aufteilung auf die Kindergartenbenutzer ist gesetzlich nicht vorgeschrieben und wegen der Natur der Kostendeckung als „Gesamtkostendeckung" auch entbehrlich.

Dahingestellt bleiben kann, ob die in der angegriffenen Kindergartenordnung vorgesehene Gebührenregelung gegen das Äquivalenzprinzip verstößt, nach dem zwischen dem Wert der Leistung für den Empfänger und der geforderten Abgabe ein angemessenes Verhältnis bestehen muß. Es kann insbesondere offen bleiben, ob eine Verletzung des Äquivalenzprinzipes bei Gebührenstaffelung nach der Höhe des Einkommens immer dann insgesamt zu verneinen ist, wenn der jeweils höchste Satz noch ein angemessenes Verhältnis zwischen der Gebühr und dem Wert der Leistung für den Pflichtigen wahrt

(so Bößl, KStZ 1975, 84 [86]).

bb) Die angegriffene Kindergartenordnung verstößt jedenfalls gegen den in § 10 Abs. 3 KAG niedergelegten Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit. Im Gegensatz zu § 7 Satz 2 des preußischen Kommunalabgabengesetzes vom 14. Juli 1893 (GS S. 152) und dem dazu ergangenen Deklarierungsgesetz vom 24. Juli 1906 (GS S. 376) sind im hessischen Kommunalabgabenrecht unbeschadet der Möglichkeit, Mindestsätze festzulegen und eine Grundgebühr zu erheben, die Gebühren nach Art und Umfang der Inanspruchnahme der Einrichtung zu bemessen. Diese sind bezüglich der Benutzung der Kindergärten hinsichtlich aller Kinder aber gleich. Das Einkommen der Eltern – sei es das Brutto- oder das Nettoeinkommen – ist demgegenüber kein Anknüpfungspunkt für die Bemessung der Gebühr, weil es nichts über Art oder Umfang der Inanspruchnahme aussagt (ebenso Bauernfeind-Zimmermann, Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen, 1969, § 2 RdNr. 16, S. 62; Rumetsch, Kommunalabgabengesetz für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl., 1966, § 7 Anm. 7b). Der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit kann auch nicht dadurch umgangen werden, daß Höchstsätze als Grundbetrag gewährt werden. Zwar sind Gebührenermäßigungen nicht schlechthin ausgeschlossen; sie werden mitunter – auch in der angegriffenen Kindergartenordnung – im Falle des Kindergartenbesuchs durch ein zweites oder drittes Kind des Erziehungsberechtigten gewährt. Ebenso ist es erlaubt, in Härtefällen auf die Gebührenentrichtung ganz zu verzichten. Die generelle Staffelung nach dem Einkommen der Eltern ist jedoch kein nach dem Gesetz vorgesehener zulässiger Anknüpfungspunkt. Dabei ist es unerheblich, ob von einem Mindestbetrag ausgegangen und dieser nach Einkommensgruppen erhöht oder von einem Höchstbetrag und dieser nach solchen Gruppen ermäßigt wird. Hierbei handelt es sich nur um eine Veränderung des Blickwinkels, mit dessen Hilfe das sich aus der Anknüpfung an Art und Umfang der Inanspruchnahme ergebende Verbot einer solchen Bindung an das Einkommen nicht umgangen werden darf. Infolgedessen kann auf sich beruhen, ob der höchste oder niedrigste Betrag die Regel darstellt und die erniedrigten oder erhöhten Sätze tatsächlich nur Ausnahmen bilden. Staffelungen nach dem Einkommen werden auch nicht dadurch zulässig, daß der Mindestsatz die Regel und Erhöhungen die Ausnahme bilden, zumal es durch die Einkalkulierung von Ermäßigungen mittelbar zu einer Mehrbelastung der höheren Einkommensklassen kommt.

Zwar hat der Grundsatz der speziellen Entgeltlichkeit nicht immer in dieser Schärfe gegolten und gilt er auch gegenwärtig nicht in allen Bundesländern in dieser Konsequenz. Nach § 7 Satz 2 PrKAG in Verbindung mit dem Deklarierungsgesetz war es möglich, die Mittellosigkeit in der Weise zu berücksichtigen, daß die Gebührensätze nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit bis zur gänzlichen Freistellung abgestuft wurden, wobei bei dieser Abstufung von durchschnittlichen Einkommen auszugehen war (Pr.OVGE 50, 55 [60f.]; 58, 108 [110]; Pr.VBl. 36 [1914/15], 507 [509]; Barocka, DVBl. 60, 825 [826]; Suren, Gemeindeabgabenrecht, 1957, § 7 Anm. 7). Gemäß Art. 108 Abs. 2 HGO vom 10. Juli 1931 (Hess.RegBl. S. 115) waren Gebühren lediglich „in der Regel" so zu bemessen, daß ihre Höhe dem Maß der Inanspruchnahme im Einzelfall entsprach. Nach Art. 8 Abs. 4 (bayerisches) Kommunalabgabengesetz (KAG) vom 26. März 1974 (GVBl. S. 109) richtet sich die Höhe der Gebühren nach dem Ausmaß der Benutzung, doch können sonstige Merkmale zusätzlich berücksichtigt werden, sofern öffentliche Belange dies rechtfertigen. Das geltende hessische Kommunalabgabenrecht sieht entsprechende Einschränkungen des Grundsatzes der speziellen Entgeltlichkeit jedoch nicht vor.

cc) Die angegriffene Kindergartenordnung verstößt schließlich auch gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz. Wegen seiner umfassenden Bedeutung gilt das im Steuerrecht als Steuergerechtigkeit bezeichnete Gebot der Gleichbehandlung (vgl. z. B. BVerfGE 13, 290 [295, 298]; 26, 302 [310]) auch im Gebührenrecht; es wird dort als Gebührengerechtigkeit bezeichnet (Wilke, aaO, S. 238). Ebenso wie die Steuergerechtigkeit nicht in jedem Fall Gleichheit der steuerlichen Belastungen verlangt, sondern Differenzierungen zuläßt (BVerfGE 16, 147 [185]; 25, 309 [313]), gilt dies auch für die Gebührengerechtigkeit. Auch auf sie ist der Grundsatz zu übertragen, daß über solche Differenzierungen der Gesetzgeber – hier sinngemäß: der kommunale Satzungsgeber – entscheidet und nur die Einhaltung der äußersten Grenzen der gesetzgeberischen Freiheit gerichtlich nachprüfbar ist, nicht aber die Frage, ob der Gesetzgeber im Einzelfall die jeweils zweckmäßigste, vernünftigste und gerechteste Lösung gefunden hat (BVerfGE 1, 14 [52]; 26, 302 [310]; Bay.VGH, BayVBl. 1967, 354 [355]; Hess.VGH, Beschlüsse vom 30. Mai 1975, VN 3/73, vom 20. Mai 1976, VN 8/73; OVG Münster, OVGE 25, 254 [261]). Um eine aus sachlichen Gründen zulässige und mit dem Erfordernis der Gebührengerechtigkeit im Einklang stehende Differenzierung handelt es sich bei der Orientierung der Gebühren am Einkommen der Eltern jedoch nicht. Nach der Höhe des Einkommens richtet sich zwar das Ausmaß der Einkommensbesteuerung; hier geht es jedoch nicht um eine Steuer, sondern um eine Gebühr für die Benutzung des Kindergartens.

Auch im Sozialhilferecht wird zwar das Maß der gewährten Leistungen von der Einsetzbarkeit eigenen Vermögens und damit seiner Höhe abhängig gemacht (§§ 76ff. BSHG). Doch geschieht dies als Folge des ihm zugrundeliegenden Subsidiaritätsprinzips (§ 2 Abs. 1 BSHG), das als gesellschaftspolitischer Grundsatz nicht ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung in die Rechtsordnung übertragen werden kann und – wie schon allein die bundesstaatliche Kompetenzverteilung erweist – keinesfalls ein dieser durchgehend zugrundeliegendes Prinzip ist (Herzog, Allgemeine Staatslehre, 1971, S. 148ff.).

c) Die genannten zwei Gebührenprinzipien, gegen die hier verstoßen wurde, werden auch nicht durch das Sozialstaatsprinzip verdrängt. Zwar ist dieses Auslegungsmaxime für alle Verfassungsnormen (Achterberg, in: Der Staat 8, 1969, 159 [175 mit weiteren Hinweisen]) und auch des nachrangigen Gesetzesrechts, soweit der Gesetzestext auslegungsfähig ist. Das Sozialstaatsprinzip kann jedoch nicht herangezogen werden, um die in § 1 AO niedergelegten abgabenrechtlichen Begriffe aufzuweichen, zumal von diesem die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung im Steuerrecht gemäß Art. 105ff. GG abhängt. Es mag sein, daß die Kommunen in Anbetracht defizitärer Finanzlagen zunehmend darauf angewiesen sind, kostendeckende Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen zu erheben.

Bei der öffentlichrechtlichen Benutzung von Kindergärten ist dies aber nicht durch nach dem Einkommen gestaffelte Gebühren möglich. Eine solche Maßnahme führte zu einer dem Steuerrecht vergleichbaren und dort durch die Einkommenssteuer – zu der auch die Lohnsteuer gehört – mit ihrer starken Progression beabsichtigten Umverteilung der Einkommen. Dies ist aber, gleichgültig ob beabsichtigt oder unbeabsichtigt, außerhalb des Steuerrechts – wo sie als Nebenzweck gestattet ist (Friauf, Verfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftslenkung und Sozialgestaltung durch Steuergesetze, 1966, insbes. S. 10f., 17) – weder aufgrund des Gebührenbegriffs noch aufgrund des Sozialstaatsprinzips gestattet, weil (entgegen Brehm, Benutzungsregelungen gemeindlicher öffentlicher Einrichtungen, 1975, S. 242; Kloepfer, AÖR 97 [1972], 232 [258]) keinem von ihnen die Verwendung der Gebühr zu einer „sozialen Abgabenpolitik", eine „Belastungspolitische Intention" der Gebühr zu entnehmen ist. Gebühren dürfen zumindest solange keine über den Zweck des Gebührenrechts hinausgehende Nebenwirkungen haben (BVerwGE 12, 162 [170]; Barocka, DVBl. 60, 825 [828]; Bauernfeind-Zimmermann, aaO, § 6 RdNr. 29, S. 142; v. Dreising, Verwaltungskostengesetz, 1971, S. 39; Leisner, Gedächtnisschrift für Peters, 1967, S. 730 [732]; v.Rosen-v.Hoewel, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. Peters, 3. Bd. 1959, S. 463), wie der Gesetzgeber nicht zu erkennen gibt, daß er solche gestattet. Das Sozialstaatsprinzip der Art. 20 Abs. 1, 28 GG stellt für sich allein keine Grundlage für die Ableitung konkreter Ansprüche dar (BVerf GE 27, 253ff. [283], BSozGE 10, 97 [100]; 19, 88 [92]; Maunz-Dürig-Herzog, Grundgesetz, Art. 20 RdNr. 175, Müller, BB 1955, 577 [579]). Wenn Gebühren verlangt werden, wo Steuern zu erheben sind, liegt Formenmißbrauch vor (v. Dreising, aaO, S. 39; Leisner, aaO, S. 732).

Das hessische Kommunalabgabengesetz läßt in seiner geltenden Fassung keinen Raum für eine verfassungskonforme Interpretation am Sozialstaatsprinzip mit dem Ziel, die Kindergartengebühren nach dem Einkommen der Erziehungsberechtigten zu staffeln, weil es seinem klaren Wortlaut nach nur auf Art und Maß der Inanspruchnahme abstellt. Folglich ist das Einkommen ein nicht sachgerechter und deshalb ungeeigneter Maßstab. Inwieweit sozial Schwache besonders zu berücksichtigen sind, hat das Hessische Kommunalabgabengesetz anders als § 7 Satz 2 des Preußischen Kommunalabgabengesetzes in Verbindung mit dem Deklarierungsgesetz nicht ausdrücklich bestimmt und damit der Regelung über die allgemeine abgabenrechtliche Härtemilderungsklausel (§ 131 AO) überlassen.

Dem Antrag war nach allem stattzugeben. Zwar enthält Nr. 7 Abs. 7–9 der angegriffenen Kindergartenordnung Regelungen, die für sich genommen frei von Beanstandungen sind. Doch stehen sie in so engem Zusammenhang mit der übrigen Gebührenregelung, daß sie von der Ungültigkeit der Nr. 7 der Kindergartenordnung nicht ausgenommen werden können.

SATZUNG der „Vereinigung der höheren Postbeamten"

§ 1 Name

Die „Vereinigung der höheren Postbeamten" ist der Zusammenschluß der Bezirksvereine der Angehörigen des höheren Post- und Fernmeldedienstes.

§ 2 Sitz

Sitz der Vereinigung ist Darmstadt.
Der Vertretertag kann mit einfacher Mehrheit Änderung des Sitzes beschließen.

§ 3 Zweck

Die Vereinigung hat folgenden Zweck:

a) die Behandlung wissenschaftlicher Fragen und die Meinungsbildung über Probleme des Post- und Fernmeldewesens

b) Die Wahrnehmung von Berufsangelegenheiten des höheren Dienstes in Zusammenarbeit mit Fach- und Berufsverbänden sowie gewerkschaftlichen Organisationen und die Förderung der Zusammenarbeit aller Fachrichtungen,

c) die Förderung der menschlichen Beziehungen der Mitglieder,

d) die Pflege von Beziehungen zu gleichartigen Vereinigungen des Auslandes.

§ 4 Einstellung

Die Vereinigung ist politisch, konfessionell und gewerkschaftlich neutral.

§ 5 Mitgliedschaft

Mitglieder der Vereinigung können werden:

a) aktive höhere Postbeamte aller Fachrichtungen einschließlich der Beamten im Vorbereitungsdienst,

b) den höheren Beamten dienstlich gleichgestellte Angestellte der Deutschen Bundespost,

c) Ruhestandsbeamte des höheren Dienstes der Deutschen Bundespost und im Ruhestand befindliche entsprechende Angestellte.

Mitglieder können auch ehemalige Angehörige des höheren Dienstes der Deutschen Bundespost oder der ehemaligen Deutschen Reichspost sein, die aus dem Dienst ausgeschieden sind oder ausscheiden.
Für Beginn und Ende der Mitgliedschaft sind die Satzungen der Bezirksvereine maßgebend.
Mit der Versetzung in einen anderen Bezirk wird ein Mitglied durch Überweisung ohne neuen Antrag Mitglied des neuen Bezirks.
Bei Ruhestandsbeamten richtet sich die Mitgliedschaft im allgemeinen nach dem Wohnsitz.
Die vorstehenden Bestimmungen gelten entsprechend für die Angehörigen der Berliner Landespost.

§ 6 Verhältnis der Gesamtvereinigung zu den Bezirksvereinen.
Die §§ 1, 3, 4 und 5 dieser Satzung sind für die Bezirksvereine verbindlich.

§ 7 Beiträge
Der Vertretertag setzt die Beiträge fest, die von den Bezirksvereinen für jedes Mitglied monatlich an die Vereinigung abzuführen sind.
Zur Erhebung von Umlagen in besonders begründeten Ausnahmefällen bedarf der Hauptvorstand der Zustimmung der Mehrheit der Bezirksvereine.
Das Geschäftsjahr ist das Kalenderjahr.
Die Haftung der Mitglieder ist auf das Vereinsvermögen beschränkt.

§ 8 Organe
Die Organe der Vereinigung sind:
1. der Vertretertag = V. T.
2. der Hauptvorstand = H.V.
3. der Beirat
Der V.T. bestimmt die Grundsätze zu § 3 und beschließt in allen wichtigen Dingen. Der H.V. arbeitet nach diesen Grundsätzen und führt die Beschlüsse des V.T. aus.

§ 9 Vertretertag
Der V.T. setzt sich aus den Vertretern der Bezirksvereine zusammen. Jeder BzV. entsendet wenigstens einen Vertreter. Auf je angefangene 10 Mitglieder entfällt eine Stimme. Die Übertragung von Stimmen ist zulässig.
Der V.T. wird jährlich einmal vom H.V. einberufen und geleitet. Auf begründeten Antrag von wenigstens 5 BzV. muß ein außerordentlicher V.T. einberufen werden. Der V.T. bestimmt seine Geschäftsordnung selbst. Er entscheidet über alle Anträge – von der Vereinsauflösung abgesehen – mit einfacher Stimmenmehrheit, bei Satzungsänderungen mit 2/3-Mehrheit. Bei der Abstimmung hat jeder Vertreter der BzV. die ihm übertragenen Stimmen.

§ 10 Arbeitsweise des Vertretertages
Anträge für den V.T. sind an den H.V. innerhalb der von ihm bekanntgegebenen Frist einzureichen. Bei ordentlichen V.T. beträgt diese Frist 4 Wochen. Der H.V. setzt die Tagesordnung für den V.T. fest und gibt sie 3 Wochen vor der Tagung bekannt.
Die Tagesordnung des ordentlichen V.T. hat zu enthalten:
a) Bericht des Vorstandes einschließlich des Kassenwarts,
b) Bericht der Kassenprüfer,
c) Entlastung des Vorstandes einschließlich des Kassenwarts,
d) Wahl des Vorstandes alle zwei Jahre,
e) Bestellung von zwei Kassenprüfern,
f) Verschiedenes.
Der H.V. bestimmt die Berichterstatter und beruft zur Vorberatung wichtiger oder schwieriger Sachen nötigenfalls Arbeitsausschüsse ein, die einzelne Beratungspunkte vorzubereiten haben.

§ 11 Der Hauptvorstand
Der H.V. besteht aus 19 Mitgliedern, und zwar dem Vorsitzer, dem Geschäftsführer, dem Kassenwart, 12 Beisitzern und den Verbindungsmännern zur Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes zur FITCE und zur FEFAS.
In dem H.V. sollen möglichst alle Fachrichtungen vertreten sein.
Der V.T. wählt den Vorstand für die Dauer von 2 Jahren. Scheidet ein Vorstandsmitglied aus, so muß auf dem nächsten Vertretertag eine Nachwahl stattfinden. Die Amtszeit des nachgewählten Vorstandsmitgliedes endet mit Ablauf der Wahlperiode, in deren Verlauf er gewählt worden ist.
Der H.V. vertritt die Vereinigung gerichtlich und außergerichtlich. Willenserklärungen des H.V. müssen vom Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter und einem zweiten Vorstandsmitglied unterzeichnet sein.
Der H.V. regelt seinen Geschäftsbetrieb selbst. Bei Abstimmungen im H.V. entscheidet bei Stimmengleichheit die Stimme des Vorsitzers.

§ 12 Der Beirat
Der Beirat besteht aus den Vorsitzenden der Bezirksvereine und dem für das Nachrichtenblatt verantwortlichen Redakteure bzw. deren Vertretern.
Aufgabe des Beirats ist es, in der Zeit zwischen den V.T. mit den Mitgliedern des H.V. aktuelle Probleme und Aufgaben im einzelnen zu erörtern und Stellungnahmen und Vorschläge auszuarbeiten. Er entscheidet über Vorlagen, die der V.T. oder der H.V. ihm zuweisen.

§ 13 Arbeitsausschüsse
Arbeitsausschüsse können vom H.V. oder dem V.T. für alle mit dem Zweck der Vereinigung zusammenhängenden Aufgaben bestellt werden. Die Aufgaben der Arbeitsausschüsse sind im Einzelfall festzulegen.

§ 14 Auflösung
Die Vereinigung kann nur durch Beschluß des V.T. aufgelöst werden. Dazu ist eine 3/4-Stimmenmehrheit erforderlich. Gleichzeitig mit der Auflösung der Vereinigung ist über die Verwendung ihres Vermögens zu beschließen.

Stand Mai 1977

Ein Vorgesetzter läßt die Wanzen
höchst ungern frei im Raume tanzen.
Doch macht er mutig sich zum Büttel,
wenn's kaum noch gibt ein andres Mittel,
um Terroristen zu begegnen,
mag auch nur Schelte auf ihn regnen.
Denn wirksam die Gesellschaft schützt
oft, wer auch Unerwünschtes nützt.

Ein Vorgesetzter fürchtet sie,
die Wirkung der Bürokratie.
Vom Nutzen fester Regelungen
ist heute alle Welt durchdrungen.
Gesetzlich wird schon festgelegt,
wie man den Geist am besten regt.
Doch führt zum Optimal-Verhalten
nur kluges Einzelfallgestalten.

Hermann Meyer

Prozentrechnung

STEFAN: Du, Vati, habt ihr jetzt wieder mehr Geld bekommen?

VATER: Aha, ich merke, woher der Wind weht! Mein Sohn denkt an die Aufbesserung seines Taschengeldes. Stimmt's?

STEFAN: Hm. Naja, so fünf Mark mehr wären nicht schlecht. Zehn Mark mehr wären sogar noch besser.

VATER: Also wie du meine Besoldungserhöhung so großzügig verplanst, das finde ich auch nicht schlecht. Habe ich da überhaupt noch mitzubestimmen?

STEFAN: Wenn du fünf Prozent mehr Gehalt bekommst, ist es doch schließlich eine Sache der Gleichberechtigung, wenn Mutti und ich auch jeder fünf Prozent mehr bekommen.

VATER: Aha! Da wollen wir doch einmal sehen, wie gut unser Herr Sohn im Prozentrechnen ist! Entsprechen zehn Mark mehr Taschengeld einer Erhöhung von fünf Prozent?

STEFAN: Nö, eigentlich nicht. Das sind mehr als fünf Prozent. Aber nun sei mal nicht so kleinlich. Schließlich hast du im vorigen Jahr fünf Prozent mehr Gehalt erhalten, und da habe ich keinen Pfennig Taschengeld mehr bekommen.

VATER: Soso, fünf Prozent?

STEFAN: Ja, das habt ihr alle erhalten. Das stand in der Zeitung. Jeder das Gleiche. Nur hast du diese Erhöhung nicht an mich weitergegeben. Ich bin ja wohl nur eine Minderheit, die in der Familie nicht voll berücksichtigt wird.

VATER: Minderheit, sagtest du? Paß einmal auf. Jetzt darfst du gleich eine kleine Prozentrechnung durchführen.

STEFAN: Muß das sein?

VATER: Ja, es muß. Hier hast du zwei Zahlen: mein Gehalt vor der letzten Besoldungserhöhung und mein Gehalt nach der letzten Besoldungserhöhung. Jetzt rechne einmals aus, wie groß die prozentuale Erhöhung war.

STEFAN: Darf ich dazu meinen Kleincomputer benutzen?

VATER: Meinetwegen, aber den Ansatz mußt du schon selbst bilden.

STEFAN: Ist doch klar. Also Gehalt nach der Erhöhung, geteilt durch. . ., mal einhundert. . . minus einhundert. . . Nö, das kann nicht stimmen.

VATER: Wieso?

STEFAN: Nochmal reingetippt! Stimmt doch! Das sind ja nur 3,89 Prozent! Aber wieso? Ich denke, ihr habt alle fünf Prozent mehr bekommen?

VATER: Eben nicht. Außerdem ist dies nur die Bruttoerhöhung. Netto sind es wegen der progressiven Steuer noch weniger.

STEFAN: Ja, aber warum waren es nur 3,89 Prozent?

VATER: Paß auf. Einmal wirkte sich das Haushaltsstrukturgesetz aus.

STEFAN: Was für ein Gesetz?

VATER: Ein Gesetz, das die Haushaltsstruktur verbessern sollte. Also ein Gesetz, das die Gehälter der Angestellten und Beamten in einem gewissen Umfang herabsetzte, um Einsparungen zu erzielen.

STEFAN: Warum hat man es denn nicht gleich so genannt? Einsparungsgesetz oder so ähnlich.

VATER: Weil die andere Bezeichnung wohl besser klingt. Außerdem ist sie allgemeiner gehalten.

STEFAN: Also nichtssagender.

VATER: Zum anderen kommt bei der Besoldungserhöhung dazu, daß wir in Hamburg wohnen. Der örtliche Sonderzuschlag, der bisher für Hamburg galt, wurde um ein weiteres Drittel herabgesetzt. Das letzte Drittel haben wir bei dieser Besoldungserhöhung verloren. Deshalb haben wir ebenfalls keine vollen 5,3 Prozent mehr erhalten, sondern bestenfalls nur etwa 4,5 Prozent.

STEFAN: Uff (Stoßseufzer) Besoldungsprozentrechnung ist schon ganz schön schwierig.

Horst Plath

Personalveränderungen

Amtsblattauszüge, bearbeitet von Otto Barthel

Ernennungen

zum Präsidenten einer OPD der MinDirig Dipl.-Ing. Alfred Meier in München, OPD von Bonn, BPM;
zum VPr einer OPD der APr Konrad Stelzner in Bremen, OPD;
zum MinR der OPDir Willi Hesse in Bonn, BPM;
zum Ltd PDir die OPDir Günther Schrödter in Darmstadt, FTZ, Dr. Horst Diehl in Hannover 1, Nikolaus Tillinger in Stuttgart, SAP, Dipl.-Ing. Rainer Schulte in Hagen, FA;
zum PDir die POR Dipl.-Ing. Friedhelm Hillebrandt, Dipl.-Ing. Hans Ulrich Metzger in Bonn, BPM, Dipl.-Ing. Hubert Wenzel in Darmstadt, FTZ, Franz Joachim Barth in Mannheim 2, Dipl.-Ing. Willibald Gollwitzer in München, OPD, Dipl.-Volksw. Heinrich Graffe in Bonn, BPM, Dipl.-Ing. Klaus Kern in Darmstadt, FTZ, Dr. Roland Lassig in Freiburg/Br., OPD, Heinz Mertens, Joseph Rose in München, OPD, Dipl.-Hhys. Klaus Schulz in Darmstadt, FTZ, Hans Stezelberger in Karlsruhe, OPD, Dipl.-Ing. Manfred Brunner, Horst Frickel in Frankfurt/M., OPD.

Versetzungen

APr Dr. Ing. Helmut Miethig von Darmstadt, FTZ nach Bremen OPD;
Ltd OPDir Dipl.-Ing. Paul Burghart von Frankfurt/M, FA 1 nach Stuttgart OPD als APr;

die OPDir Dr. Gerhard Müller von Stuttgart 1 nach Stuttgart, OPD, Herbert Happe von Essen, PSchA nach Düsseldorf, OPD, Bernhard Kaas von Köln, PSchA in Saarbrücken als AV, Dipl.-Ing. Hans Stöver von Essen, FA in Bochum, FA als AV.

Ruhestand

Pr einer OPD Emil Mahr in München, OPD; VPr einer OPD Dipl.-Ing Heinz Flothmann in Bremen, OPD; MinR Dipl.-Ing. Werner Pohl in Bonn, BPM; die APr Dr. Rudolf Höhn in München, OPD, Dipl.-Ing. Friedrich Michel in Stuttgart, OPD

Ltd. OPDir Dipl.-Ing. Günther Schlevogt in Darmstadt, FTZ;

die OPDir Dipl.-Ing. Rudolf Gastberger in München, OPD, Dipl.-Ing. Günter Grabs in Hamburg, FuA, Ludwig Leonhard in Darmstadt, FTZ, Dipl.-Volksw. Heinrich Kuhn in Darmstadt, FTZ, Dipl.-Phys. Heinz Stede in Saarbrücken, OPD.

Sterbefälle

die VPr a. D. Dr. Herbert Knüpfer in Nürnberg, Dr. Karl Hill in Köln; APr a. D. Dipl.-Ing. Robert Bremer in Darmstadt; OPDir a. D. Josef Serr in München 21.

Information für IDUNA-Versicherte

Einer Presseveröffentlichung zufolge konnte die IDUNA 1976 ein gutes Neugeschäft in der Lebensversicherung, steigende Beitragseinnahmen in der Schaden- und Unfallversicherung und erfreuliche Erfolge auf dem Bauspar- und Investmentsektor bilanzieren.

Im Schwerpunktangebot, der Lebensversicherung, habe das Neugeschäft auf 3,355 Mrd DM Versicherungssumme gesteigert werden können. Der Vertragsbestand der IDUNA Leben habe sich um 9,9 % auf knapp 21,6 Mrd DM Versicherungssumme erhöht. Die Ertragslage der IDUNA-Gruppe zeige sich weiter verbessert. Neben den gestiegenen Versicherungsbeiträgen wirke sich besonders die Zunahme der Erträge der Kapitalanlagen positiv aus. Die IDUNA Leben allein habe ihre Kapitalerträge um 9,5 % gesteigert. Der Gewinnreserve der Versicherten seien 170,3 Mio DM zugeführt worden. Die IDUNA Bausparkasse habe 1976 mit 585 Mio DM Bausparsumme ihr bisher bestes Neugeschäft erreicht.

Das Neugeschäft sei auch 1977 wieder gut in Fahrt gekommen. Impulse solle die 1977 neugegründete VÖDAG Versicherung für den öffentlichen Dienst bringen. Über diese Neugründung werden die IDUNA nun auch über die Lebensversicherung hinaus mit Spezialtarifen in der Schaden- und Unfallversicherung die Angehörigen des öffentlichen Dienstes ansprechen. Schark

---

Sind Sie richtig krankenversichert?

Auch Beamte vom Kostendämpfungsgesetz betroffen

Wer als Beamter freiwilliges Mitglied in der gesetzlichen Krankenversicherung ist, der wird von dem seit dem 1. Juli in Kraft getretenen Kostendämpfungsgesetz bettroffen. Darauf wies Direktor Joachim Wieland vom Vorstand der Allgemeinen Privaten Krankenversicherung, Wiesbaden, hin.

Nach Angaben von Joachim Wieland sind noch mehr als 500.000 Beamte Mitglieder in der gesetzlichen Krankenversicherung. Durch das Krankenversicherungs - Kostendämpfungsgesetz und die gleichfalls verabschiedeten Rentengesetze sei eine Lastenumverteilung von der gesetzlichen Rentenversicherung zur gesetzlichen Krankenversicherung vorgenommen worden. Dieses Verfahren benachteilige jedoch Beamte, die in einer gesetzlichen Krankenkasse versichert seien, weil sie zwar jetzt im Rahmen des Generationsvertrages die Krankenversicherung der Rentner finanziell unterstützen müßten, selbst jedoch später keinen Nutzen daraus zögen, da sie als Ruhegeldempfänger nicht Mitglieder einer Krankenversicherung der Rentner seien, falls nicht ausnahmsweise aus einem früheren Arbeitsverhältnis ein Rentenanspruch bestände. Hierzu käme, daß durch die Reduzierung des Zuschusses der gesetzlichen Rentenversicherung zur Krankenversicherung der Rentner von 17 % auf 11 % der Rentensumme ein Beitragseinnahmeausfall von 6 Mrd DM entstünde. Dies müsse sich dann zwangsläufig wieder in Beitragserhöhungen für alle Mitglieder niederschlagen.

Nach Ansicht der Allgemeinen Privaten Krankenversicherung, einer gemeinsamen Tochter der DBV und der DEVK, sei ein Beamter – unabhängig von seinem Familienstand – innerhalb der privaten Krankenversicherung preiswerter versichert. Deren Tarife berücksichtigen die jeweilige Bedarfssituation des Beamten und ergänzen die Bemessungssätze des Dienstherrn zum 100 %-Schutz.

Die Betroffenen sollten sich deshalb mit einem Spezialversicherer für Angehörige des öffentlichen Dienstes in Verbindung setzen, damit sie sich über eine maßgeschneiderte Krankenversicherung informieren können.

Wir dokumentieren:

Zum 6. Bundesbesoldungserhöhungsgesetz aus BT-Drucksache 8/605 vom 16.06.1977

Beschlußempfehlung und Bericht

des Innenausschusses
(4. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines Sechsten Gesetzes über die Erhöhung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern (Sechstes Bundesbesoldungserhöhungsgesetz)
– Drucksache 8/457 –

A. Problem

1. Anpassung der Bezüge der Beamten, Richter und Soldaten und der Versorgungsempfänger des Bundes, der Länder und der Gemeinden an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse (§ 14

BBesG), Gewährung eines einheitlichen Urlaubsgeldes an Beamte, Richter und Soldaten.

2. Neufestsetzung von Anwärterbezügen und strukturelle Verbesserung für Versorgungsempfänger.

B. Lösung

Mit Wirkung vom 1. Februar 1977 werden die Bezüge linear um 5,3 v. H. erhöht. Ferner wird eine einmalige Zahlung bis zum Betrage von 100 DM und für Besoldungsempfänger ein jährliches Urlaubsgeld bis zum Betrage von 150 DM bis einschließlich Besoldungsgruppe B 2 gewährt.
Der Gesetzentwurf sieht eine Neufestsetzung (allgemeine Senkung) von Anwärterbezügen für neu eintretende Anwärter vor. Auf Antrag der Koalitionsfraktionen sind die Anwärterbezüge für die Eingangsämter der Besoldungsgruppen A 12, A 13 und A 13 + Zulage einheitlich auf 1 063 DM für diejenigen Anwärter festgesetzt worden, die nach dem 30. September 1977 eingestellt werden. Dies soll auch für Anwärter für ein Lehramt mit stufenbezogenem Schwerpunkt gelten. Der Gesetzentwurf enthält außerdem eine strukturelle Verbesserung für Versorgungsempfänger der Stufe 2 des Ortszuschlages (einheitlicher Monatsbetrag von 8,65 DM zum Ruhegehalt als ein Schritt zur Weitergabe des vollen Verheiratetenbestandteils im Ortszuschlag). Der Gesetzentwurf wurde dahin ergänzt, daß Beamte des einfachen Dienstes in Besoldungsgruppe A 5 dieselbe Amtszulage erhalten sollen, wie sie auch den übrigen Beamten des einfachen Dienstes gezahlt wird. Außerdem soll der Generalbundesanwalt eine nichtruhegehaltfähige Stellenzulage erhalten.

C. Alternativen

Ein Antrag der Fraktion der CDU/CSU, die Anwärterbezüge in der im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelung zu beschließen und außerdem für eine Übergangszeit die Stufenlehrer den Besoldungsgruppen A 12 und A 13 zuzuordnen, fand ebensowenig die Mehrheit im Ausschuß wie die Anträge, das Urlaubsgeld allen Beamten, Richtern und Soldaten zu gewähren und die Altersgrenze für Beamte und Richter, von der ab eine Zurruhesetzung ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit möglich ist, wieder auf das 62. Lebensjahr festzulegen.

D. Kosten

Für den Bereich des Bundes (ohne Bundesbahn und Bundespost) werden für das Haushaltsjahr 1977 Mehrkosten von rd. 964 Millionen DM entstehen. Neben der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost werden auch die Länder und Gemeinden mit Mehrkosten belastet werden. Diese Kosten werden durch die Beschlüsse des Ausschusses zur Gewährung der Amtszulage für Beamte der Besoldungsgruppe A 5 um rd. 15,5 Millionen DM für Bund (einschließlich Bahn und Post), Länder und Gemeinden erhöht. Durch den Neuschnitt der Anwärterbezüge ergeben sich zunächst Minderausgaben, wenn die Dienstherren die Entschließung hierzu nicht sofort in vollem Umfang berücksichtigen.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:
1. den von der Bundesregierung eingebrachten Gesetzentwurf – Drucksache 8/457 – in der nachstehenden Fassung anzunehmen;
2. die zu dem Gesetzentwurf eingebrachten Petitionen und Eingaben für erledigt zu erklären;
3. folgende Entschließung anzunehmen:
Der Deutsche Bundestag erwartet von allen öffentlichen Dienstherren, daß sie die Haushaltsmittel, die durch die Neuregelung der Anwärterbezüge frei werden, zur Schaffung neuer Ausbildungs- oder Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst verwenden. Dadurch soll es ermöglicht werden, in verstärktem Umfange Bewerber oder Nachwuchskräfte einzustellen, die für die Ausübung eines Berufes auch außerhalb des öffentlichen Dienstes einen staatlichen Vorbereitungsdienst benötigen (sog. Monopolausbildungen) oder die eine Ausbildung nach allgemein anerkannten Berufsbildern anstreben.

Bonn, den 16. Juni 1977

Der Innenausschuß

Dr. Wernitz
Vorsitzender

Berger Liedtke Dr. Wendig
Berichterstatter

Halten wir fest:
1. Kein Urlaubsgeld ab B 3
2. Vereinheitlichung von Anwärterbezügen
3. Amtszulage für BesGr. A 5
4. Kein Wort über Zulage für BesGr. A 14 bis A 16.

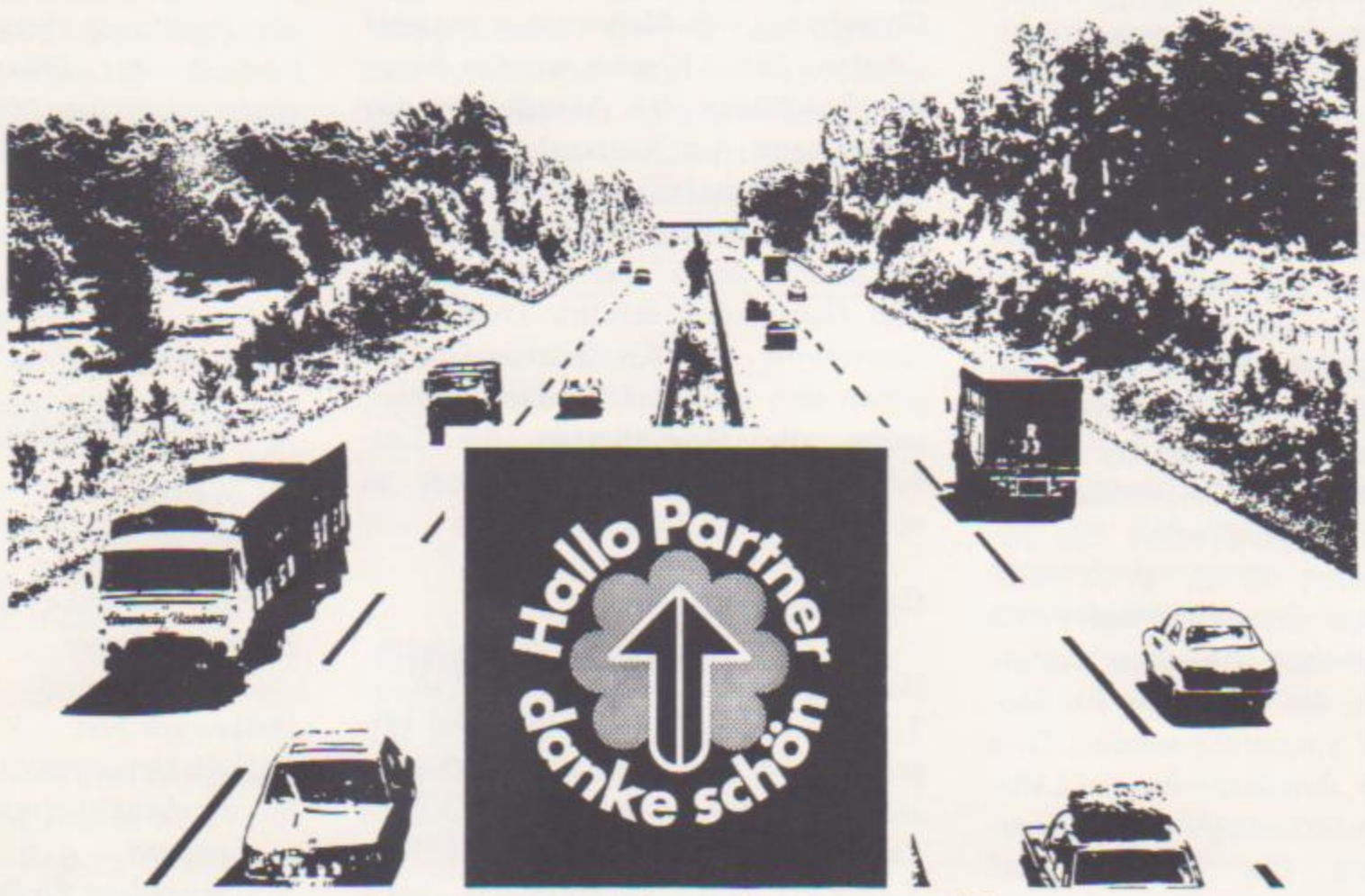
Vorschau auf Heft 5/1977

Jürgen Bell
Das Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform
– Bericht und Meinung –

Horst Plath
Die Sache mit dem Pferd – ein Streifzug durch Apel's Steuerrevier

Das VHP-Gespräch
mit Dipl.-Volkswirt Pfister, Präsident des PTZ, und Dipl.-Ing. Meyer, Präsident der OPD München

Klimawechsel im Verkehr.



Deutscher Verkehrssicherheitsrat e.V.

Nimm Rücksicht auf andere Verkehrsteilnehmer!