

13.02.04

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Gründung einer Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA-Errichtungsgesetz)

Der Bundesrat hat in seiner 796. Sitzung am 13. Februar 2004 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Eingangsformel

In der Eingangsformel sind nach dem Wort "hat" die Wörter "mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen.

Begründung:

- a) Artikel 74a Abs. 3 GG bestimmt, dass auch ein gemäß Artikel 73 Nr. 8 GG der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterliegendes Gesetz dann der Zustimmung des Bundesrates bedarf, soweit dieses Gesetz andere Maßstäbe für den Aufbau oder die Bemessung der Besoldung einschließlich der Bewertung der Ämter vorsieht als Bundesgesetze nach § 74a Abs. 1 GG.

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

Gemäß Artikel 1 - § 18 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 - BlmA-Errichtungsgesetz (Überleitung von Beschäftigten) soll die Besoldung des Ersten Direktors der neuen Anstalt übergangsweise nach Besoldungsgruppe B 6 erfolgen.

Die übergangsweise Zuordnung zur Besoldungsgruppe B 6 verstößt gegen den Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung gemäß § 18 BBesG. Ausweislich der Gesetzesbegründung tritt die Absicht, die bisherigen Amtsinhaber statusgleich in die neue Anstalt überführen zu wollen, an die Stelle einer an sich erforderlichen Prüfung der Angemessenheit der beabsichtigten Ämterzuordnung. Diese Betrachtungsweise ist mit den Grundsätzen des Bundesbesoldungsgesetzes nicht vereinbar.

Fraglich ist zudem, ob die Zustimmungspflicht nicht auch durch die in

Artikel 6 vorgesehene Stellenobergrenzenregelung ausgelöst wird. Zwar ist die Bundesregierung gemäß § 26 Abs. 3 BBesG ermächtigt, für ihren Bereich von den allgemeinen Stellenobergrenzen (§ 26 Abs. 1 BBesG) abzuweichen, doch hat dies „unter Berücksichtigung der gemeinsamen Belange aller Dienstherren“ zu erfolgen (§ 26 Abs. 3 Satz 1 BBesG).

- b) Für den Bereich der Wohnungen, die mit Wohnungsfürsorgemitteln (im Sinne der §§ 87a und 111 des vormaligen Zweiten Wohnungsbaugesetzes - II. WoBauG) gefördert wurden, bestehen Organleiheabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einzelnen Ländern; demnach hat der Bund diesen Ländern zur Wahrnehmung von deren Verwaltungskompetenz nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) und dem jeweiligen Landesgesetz (vgl. nun § 14 AFWoG) im Wege der Organleihe die Bundesvermögensabteilungen bestimmter Oberfinanzdirektionen (OFD) zur Verfügung gestellt. Ohne ein solches Organleiheabkommen müssten die OFD als Behörden des Bundes zum Teil Landesrecht vollziehen; dies wäre verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Nach Artikel 1 § 2 Abs. 1 sollen u. a. Aufgaben, die den Bundesvermögensabteilungen der OFD übertragen sind, auf die zu errichtende Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) übergehen. Diese Vorschrift lässt nicht eindeutig erkennen, ob - Variante (a) - auch die Aufgaben der Bundesvermögensabteilungen der OFD nach einem bestehenden Organleiheabkommen unmittelbar kraft Gesetzes auf die BImA übergehen sollen.

Soll eine Aufgabenübertragung nicht unmittelbar kraft Gesetzes erfolgen - Variante (b) -, würde aber jedenfalls zum Teil die Erfüllung der mit einzelnen Ländern abgeschlossenen Organleiheabkommen unmöglich werden; nach Artikel 1 § 13 sollen nämlich die Bundesvermögensabteilungen der OFD mit dem Tag der Errichtung der BImA entfallen. (Damit könnte die Erhebung der Fehlbelegungsabgabe insoweit - bis zum Abschluss eines neuen Organleiheabkommens - vereitelt werden.)

Sowohl nach Variante (a) als auch nach Variante (b) würde in bestehende Organleiheabkommen eingegriffen; damit würden im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 GG - zustimmungsbedürftig - Regelungen zur Einrichtung der Behörden und zum Verwaltungsverfahren getroffen (nämlich abweichend vom Organleiheabkommen).

2. Zum Gesetzentwurf insgesamt

- a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Neuorganisation erst beschlossen werden darf, wenn die Gesamtwirtschaftlichkeit sichergestellt ist. Hierfür sind insbesondere die steuerlichen Konsequenzen der Neuorganisation zu klären.

- b) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf sicherzustellen, dass die Übernahme der vom Bund übertragenen liegenschaftsbezogenen und sonstigen Aufgaben durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben keine finanziellen Auswirkungen für die Länder als Folge der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen hat.

Begründung (zu Buchstabe b):

Künftig soll es zu den Aufgaben der Bundesanstalt gehören, Ansprechpartner für die Auftragsverwaltung eines Landes zu sein, wenn es darum geht, Grundstücke aus dem Allgemeinen Grundvermögen des Bundes für Zwecke des Bundesfernstraßenbaues, insbesondere für naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, zur Verfügung zu stellen.

Bisher erfolgte diese Übergabe der Flächen von der Bundesfinanzverwaltung an die Auftragsverwaltung unentgeltlich. Hintergrund der Unentgeltlichkeit war, dass alle Flächen Bundesvermögen geblieben sind und aus diesem Grund der erforderliche Aufwand für die entgeltliche Überlassung, also Leistung von Ausgleichszahlungen unter den Ressorts, als unverhältnismäßig betrachtet wurde.

Vor diesem Hintergrund gibt es eine Vorgabe an die Auftragsverwaltung, für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen vorrangig auf Bundesvermögen zurückzugreifen. Auf diese Weise ersparte der Bund die Kaufpreise und Nebenkosten der Kaufgeschäfte im Verkehrsressort.

Der Bundesrat geht davon aus, dass an dieser Verwaltungspraxis festgehalten wird und sich aus der Tätigkeit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben keine finanziellen Belastungen im oben genannten Sinne für die Länder ergeben.

3. Zu Artikel 1 (§ 1 Abs. 1 Satz 1 und § 2 Abs. 1 Satz 1 BImAG)

Artikel 10 (Inkrafttreten)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die erforderlichen Schritte zu unternehmen, damit am Tag der Übertragung der Aufgaben von den Bundesvermögensabteilungen der Oberfinanzdirektionen (OFD) auf die vorgesehene Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) auch die Organleiheabkommen mit den Ländern, die zur Erhebung der Fehlbelegungsabgabe für den Bereich der Bundesbedienstetenwohnungen abzuschließen sind, in Kraft treten können.

Begründung:

Für den Bereich der Wohnungen, die mit Wohnungsfürsorgemitteln (im Sinne der §§ 87a und 111 des vormaligen Zweiten Wohnungsbaugesetzes - II. WoBauG) gefördert wurden, bestehen Organleiheabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einzelnen Ländern; demnach hat der Bund diesen Ländern zur Wahrnehmung von deren Verwaltungskompetenz nach dem Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen (AFWoG) und dem jeweiligen Landesgesetz (vgl. nun § 14 AFWoG) im Wege der Organleihe die Bundesvermögensabteilungen bestimmter OFD zur Verfügung gestellt. Ohne ein solches Organleiheabkommen müssten die OFD als Behörden des Bundes zum Teil Landesrecht vollziehen; dies wäre verfassungsrechtlich nicht zulässig.

Nach Artikel 1 § 2 Abs. 1 sollen u. a. Aufgaben, die den Bundesvermögensabteilungen der OFD übertragen sind, auf die zu errichtende BImA übergehen. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs soll der BImA auch die Durchführung von Aufgaben nach den mit den Ländern zu schließenden Organleiheabkommen obliegen.

Solche künftigen Organleiheabkommen, jedenfalls soweit sie an die bis dahin bereits bestehenden Abkommen anknüpfen sollen, müssen ggf. bereits am Tag der Aufgabenübertragung nach Artikel 1 § 2 Abs. 1 des Gesetzentwurfs in Kraft treten können. Um dies zu gewährleisten, muss, schon wegen des nötigen Vorlaufs in den Ländern, ausreichend Zeit zwischen der Verkündung des Gesetzes und dem Tag der Aufgabenübertragung auf die BImA liegen; bei der Bestimmung der maßgeblichen Zeitpunkte sind die unterschiedlichen förmlichen Anforderungen in den betroffenen Ländern zu berücksichtigen.

4. Zu Artikel 1 (BImAG)Artikel 2 (BBesG)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob das in die neu eingerichteten Ämter der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben übergeleitete Personal zur Vermeidung persönlicher Einkommensverluste ohne Ausnahme eine Überleitungs- oder Ausgleichszulage erhalten sollte.

Begründung:

Artikel 1 § 18 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung sieht vor, dass das Personal in entsprechender Anwendung des § 130 Abs. 1 BRRG übergeleitet wird. Abweichend davon sollen die ersten Amtsinhaber der Ämter „Direktor der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“ und „Erster Direktor der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“ unter Beibehaltung ihrer bisherigen besoldungsrechtlichen Einstufung statusgleich übergeleitet werden. Sie sollen Bezüge nach Besoldungsgruppe B 3 statt B 2 und Besoldungsgruppe B 6 statt

B 4 erhalten. Dies soll jedoch nur gelten, wenn sie bisher ein entsprechendes Amt innehatten.

Diese Regelung entspricht nicht den Grundsätzen des § 18 BBesG. Danach sind Funktionen ohne Rücksicht auf die Amtsinhaber bestimmten Besoldungsgruppen zuzuordnen. Die Ämtereinstufung ist grundsätzlich ohne Rücksicht auf die Amtsinhaber vorzunehmen. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, dass diese Ämter um ein bzw. zwei Besoldungsgruppen höher eingestuft werden als in Artikel 2 Nr. 1 Buchst. b und Nr. 3 des Entwurfs vorgesehen.

Die übergeleiteten Direktoren und Ersten Direktoren können vor persönlichen Einkommenseinbußen – wie allgemein üblich – durch eine noch zu regelnde Überleitungszulage oder eine Ausgleichszulage gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 1 BBesG geschützt werden.

Für die durch Artikel 1 § 18 Abs. 1 Satz 4 des Gesetzentwurfs von der statusgleichen Überleitung ausgeschlossenen Beamtinnen und Beamten sollten zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen die gleichen Regelungen gelten.