



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Prof. Dr. Peter Paul Gantzer SPD**
vom 22.01.2015

Ortszuschläge

In den 70er-Jahren wurden Ortszuschläge für Beamte abgeschafft und durch die Ballungsraumzulage ersetzt.

Ich frage die Staatsregierung:

1. Welche Gründe führten zur Abschaffung der Ortszuschläge?
2. Sind diese Gründe heute noch gegeben?
3. Sind die Ortszuschläge nicht die bessere und gerechtere Lösung für Beamte allgemein und insbesondere für diejenigen, die in Ballungsräumen Dienst tun?
4. Wäre es denkbar, für Polizeibeamte eine „München-Zulage“ einzuführen nach dem schweizerischen Vorbild der „Zürich-Zulage“?

Antwort

des **Staatsministeriums der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat**
vom 16.02.2015

1. Welche Gründe führten zur Abschaffung der Ortszuschläge?

Das Beamtenbesoldungsrecht hat in seinen Ursprungszeiten einen typisierenden Ausgleich der örtlichen Lebenshaltungskosten zunächst in Form von Wohngeldzuschüssen, später in Form von Ortszuschlägen vorgesehen. Diese regionale Besoldungsdifferenzierung wurde durch das Erste Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern – 1. BesVNG – vom 18. März 1971 (BGBl I S. 208) ab 1. Januar 1973 aufgehoben. Seitdem wird den finanziellen Mehrbelastungen örtlicher Sonderlagen nur noch dann Rechnung getragen, wenn die Beamtinnen und Beamten ihren dienstlichen und tatsächlichen Wohnsitz außerhalb des Bundesgebiets haben (Art. 38 Bayerisches Besoldungsgesetz – BayBesG – i. V. m. §§ 52 bis 57 Bundesbesoldungsgesetz – BBesG –). Daran hat sich auch seit der Föderalismusreform nichts geändert. Örtliche Preisunterschiede innerhalb der Bundesrepublik Deutschland werden daher weder vom Bund noch von den

Ländern durch einen eigenständigen Besoldungsbestandteil ausgeglichen.

Zur Begründung der damaligen Strukturmaßnahme stellte der Bundesgesetzgeber mit Zustimmung der Länder im Bundesrat fest, dass sich die Lebenshaltungskosten in Stadt und Land zwanzig Jahre nach dem Wiederaufbau der Bundesrepublik Deutschland dergestalt angeglichen hatten, dass eine regionale Gehaltsdifferenzierung sachfremd geworden ist (vgl. BR-Drucks. 72/68, S. 16). Dies vor allem auch unter dem Gesichtspunkt der seinerzeit bereits in seinen Anfängen begriffenen und 1975 vollendeten Vereinheitlichung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern, welche die Alimentation der Beamten weniger an den örtlichen Verhältnissen in Bund und Ländern, als vielmehr an der Bedeutung und Verantwortung des Amtes, welches quer über das Bundesgebiet gleich besoldet sein sollte, ausgerichtet hat. Gleichwohl wurde der damalige Ortszuschlag nicht ersatzlos abgeschafft, sondern mit dem höchsten Betrag der Ortsklasse S zunächst fortgewährt und später in das Grundgehalt integriert.

2. Sind diese Gründe heute noch gegeben?

Auch wenn man davon ausgeht, dass in bestimmten Ballungsräumen höhere Lebenshaltungskosten zu verzeichnen sind, hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 6. März 2007, Az. 2 BvR 556/04, festgestellt, dass die Beamtenbezüge unabhängig davon so zu bemessen sind, dass sie den Bezügeempfängern eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung des jeweiligen Amtes entspricht. Aus diesem Alimentationsgesichtspunkt heraus ist es rechtlich nicht angezeigt, die realen Lebensverhältnisse einer/eines Beamtin/Beamten einer bestimmten Besoldungsgruppe z. B. in München mit denen derselben oder einer anderen Besoldungsgruppe im ländlichen Raum allein auf der Gehaltsbasis zu vergleichen. Denn ein solcher Vergleich dürfte nicht nur den reinen monetären Ansatz verfolgen, sondern müsste – so das Bundesverfassungsgericht – die unterschiedliche Lebensqualität, welche sich im kulturellen Angebot, besseren Einkaufsmöglichkeiten, den unterschiedlichen Bildungsangeboten, medizinischen Versorgungsmöglichkeiten sowie den vielfältigeren Freizeit- und Unterhaltungsangeboten ausdrückt, mit berücksichtigen. Auch wenn sich solche Faktoren der präzisen statistischen Erfassung weitgehend entziehen, dürfen sie bei der Bewertung nicht außer Acht gelassen werden. Vor diesem Hintergrund passt ein überörtlicher Vergleich heute nicht (mehr) in das **amts- und leistungsbezogene** Besoldungssystem.

3. Sind die Ortszuschläge nicht die bessere und gerechtere Lösung für Beamte allgemein und insbesondere für diejenigen, die in Ballungsräumen Dienst tun?

Die ausschließlich in Bayern geregelte Ballungsraumzulage, welche örtlich begrenzt ist, hat nicht den Charakter eines

Kaufkraftausgleichs, sondern ist vielmehr Teil eines Personalkonzepts, zu dem auch die staatliche Wohnungsfürsorge mit derzeit über 10.000 Wohnungen im Großraum München gehört.

Die Wiedereinführung eines nach Ortsklassen gestaffelten Ortszuschlags würde eine Strukturveränderung bedingen, mit welcher der auf das Amt bezogenen Besoldung ein auf die örtlichen Lebensverhältnisse bezogener Ansatz hinzugefügt wird. Einen solchen Anknüpfungspunkt in tatsächlicher Hinsicht hat bereits der heutige Familienschlag zum Inhalt, der die Funktion hat, unterschiedlichen Belastungen aufgrund des Familienstandes Rechnung zu tragen. Er ist letztlich aus dem früheren Ortszuschlag entstanden und beinhaltet insoweit neben der reinen Familienkomponente eine auf der systematischen Fortentwicklung im Zusammenhang mit dem amtsbezogenen Grundgehalt beruhende Basiskomponente. Diese müsste im Falle der Wiedereinführung eines „Ortszuschlags“ jedenfalls in der Weise gegengerechnet werden, dass sich die frühere nach verschiedenen Ortsklassen (z. B. gemessen an Einwohnerzahlen) differenzierte Besoldung wieder abbildet. Da sich auch in der heutigen Besoldung noch die Basis des seinerzeitigen höchsten Ortszuschlags der Ortsklasse S manifestiert, müsste also bei Beamtinnen und Beamten mit geringer einzustufenden Ortsklassen (früher A, B, C, D) eine Verringerung der Besoldung in Betracht gezogen werden. Die Folge wäre eine mit dem Neuen Dienstrecht nicht

in Einklang stehende Beeinflussung der Mobilität, weil sich mit einem Dienortwechsel zugleich die Besoldung verringern würde.

4. Wäre es denkbar, für Polizeibeamte eine „München-Zulage“ einzuführen nach dem schweizerischen Vorbild der „Zürich-Zulage“?

Nein.

Die Beamten der Stadtpolizei Zürich werden grundsätzlich nach der Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Personals der Stadt Zürich (gültig ab 1. Juli 2002) besoldet. Seit 1972 bis 2002 wurde ihnen zusätzlich zur Besoldung eine sogenannte Differenzzulage ausgezahlt, um die Besoldungsdifferenzen gegenüber den entsprechenden Funktionen der Kantonspolizei zu reduzieren. Diese Zulage beruhte auf besonderen Beschlüssen des Gemeinderats (Parlament) der Stadt Zürich und des Stadtrats. Nach einem Urteil des Schweizerischen Bundesgerichts vom 07.02.2000 war die Differenzzulage lohnpolitisch motiviert, aber nicht gesetzlich festgelegt. Die Differenzzulage glich also Besoldungsunterschiede innerhalb einer Beschäftigtengruppe mit gleichen bzw. gleichartigen Tätigkeiten in Zürich aus, nicht jedoch erhöhte Lebenshaltungskosten. Im Zusammenhang mit einer Besoldungsrevision wurde die Differenzzulage im neuen Lohnsystem integriert. Für die Bediensteten der Stadt Zürich gab und gibt es daher keine der Ballungsraumzulage vergleichbare Leistung.