



Stellungnahme der GEW

zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des
Bundesdienstrechts –

(Dienstrechtsneuordnungsgesetz – DNeuG)

18. Juli 2007

I.

Die GEW begrüßt, dass der Bund nach Gewinnung neuer Gestaltungsspielräume als Beamtengesetzgeber diese nunmehr zur Modernisierung seines Beamtenrechts auszufüllen beabsichtigt. Sie knüpft daran die Erwartung, dass andere Beamtengesetzgeber verantwortungsbewusst mit ihrer neu gewonnenen Kompetenz umgehen und die Einheitlichkeit im Beamtenrecht erhalten. Diese Erwartung lässt sich bei einer Reihe von Regelungen auch auf den Tarifbereich, in dem der Bund als gewichtiger Arbeitgeber agiert, übertragen.

Dem Gesetzgeber geht es um eine Modernisierung des Beamtenrechts. Die Frage, ob die Übertragung der Veränderungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung Ausdruck hoher Modernität ist, wird von der GEW allerdings eindeutig verneint, zumal nicht bewiesen ist, dass die langfristige Sicherung der Beamtenversorgung zwingend eine wirkungsgleiche Übertragung der Veränderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung auf die Beamtenversorgung erfordert.

Für die GEW ist es außerdem wichtig, dass eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung aller Bestimmungen in Richtung auf Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen (Gender mainstreaming) stattfindet. Dies ist besonders wichtig bei den Vorschriften, die an zeitliche Vorgaben anknüpfen (z.B. Verlängerung der laufbahnrechtlichen Probezeit auf einheitlich drei Jahre) oder die beförderungsrelevant sind (z.B. auch die Frage der dienstlichen Beurteilung und die erforderlichen Beteiligungsrechte der Personalvertretung).

II.

Zu den einzelnen Gesetzentwürfen

Artikel 1

Bundesbeamtengesetz

Die veränderten und ergänzten Regelungen des Bundesbeamtengesetzes sollen einer größeren Regelungsklarheit und besseren Übersichtlichkeit dienen. Dies ist nicht durchgängig gelungen. Vielfach handelt es sich um redaktionelle und teilweise inhaltliche Folgeänderungen, die sich aus der Anpassung an die durch die Föderalismusreform I geänderte Verteilung der Gesetzgebungskompetenz und an andere gesetzgeberische Entwicklungen im nationalen und europäischen Rahmen ergeben. Sie erfüllen – längst überfällig - die Anforderung an eine geschlechtergerechte Sprache. Erkennbar ist das Bemühen, das Beamtenrecht mit neuen Anforderungen der Verwaltungspraxis in Einklang zu bringen, wie zum Beispiel beim Laufbahnrecht und der Ausprägung des Leistungsprinzips. Der Entwurf ist somit auch der Versuch, die beamtenrechtliche Form mit neuen Inhalten auszufüllen. Hier zeigen sich aber auch die Grenzen eines nach den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ausgeformten Beamtenrechts. Viele Modernisierungsansätze sind deshalb inkonsequent. Aus der Sicht der GEW ist die Absicht des Gesetzgebers hervorzuheben, sich von Kompetenzzuweisungen, Verfahrensregelungen etc. zu trennen, die sich nicht bewährt haben oder einen unnötigen Verwaltungsaufwand erforderten. Im Einzelnen ist aus der Sicht der GEW Folgendes anzumerken:

- Verpflichtung zur Stellenausschreibung (§ 8 der Entwurfsfassung)

Mit der gesetzlichen Verpflichtung, alle Stellen grundsätzlich – und im Falle der Einstellung öffentlich – auszuschreiben, wird in besonderem Maße dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des gleichen Zugangs zu Ämtern nach Eignung, Befähigung und fachlichen Leistungen entsprochen. Damit wird dem Informationsbedürfnis möglicher Bewerberinnen/Bewerber und ihrem Interesse nach Chancengleichheit im Hinblick auf die Vergabe freier Stellen Genüge getan.

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die Neuregelung nicht wesentlich über die Altregelung (§ 8 a. F., § 4 BLV und der hierzu ergangenen Rechtsprechung) hinausgeht. Insbesondere die fehlende Verpflichtung zur öffentlichen Ausschreibung von Beförderungsstellen begründet Zweifel an der konsequenten Anwendung des Leistungsprinzips.

- Voraussetzungen für die Ernennung auf Lebenszeit (§ 11 der Entwurfsfassung)

- a. Anlegen eines strengen Maßstabes an die Bewährungsfeststellung
(§ 11 Abs. 1 Satz 2)

Die Änderung wird mit einer Erhöhung der Anforderungen bereits in der Probezeit begründet. Auch nach heutigem Recht ist es Sinn und Zweck der Probezeit festzustellen, ob Eignung, Befähigung und fachliche Leistungen der Beamtin/des Beamten die hinreichende Gewähr dafür bieten, dass sie/er die Gesamtheit der mit dem zu verleihenden Amt verbundenen Aufgaben lebenslang erfüllen kann. Es besteht somit auch nach heutigem Recht bereits die Verpflichtung, die Bewährungsfeststellung anhand eines Maßstabes zu treffen, der sich aus dem Anforderungsniveau des zu verleihenden Amtes unmittelbar ergibt. Eine Präzisierung dieses objektiv gegebenen Maßstabes ist nicht möglich und nicht erforderlich. Deshalb können Sinn und Zweck der neuen Vorschrift auch nicht darin bestehen, einen gegenüber dem Anforderungsniveau neuen bzw. strengeren Maßstab der Bewährungsfeststellung zugrunde zu legen. Mit der Neuregelung soll vielmehr die Verwaltung ermahnt werden, eine bereits bestehende Verpflichtung ernsthafter auszuführen. Die Neuregelung ist ein Eingeständnis des Gesetzgebers an eine unzureichende Verwaltungspraxis, der er mit einer nicht schlüssigen Regelung zu begegnen versucht. Mehr noch: Die missglückte Neuregelung wird in der Verwaltung möglicherweise als eine Aufforderung des Gesetzgebers verstanden werden, an die Stelle von objektiven Maßstäben einen anderen Maßstab anzulegen. Der Subjektivität wird dadurch Tür und Tor geöffnet werden. Gleiches gilt für die Erfüllung der Anforderungen. Sie werden entweder erfüllt oder nicht erfüllt; im strengen, weniger strengen und in gar keinem strengen Sinne. Die GEW lehnt deshalb diese Neuregelung ab.

- b. Verlängerung der laufbahnrechtlichen Probezeit auf einheitlich drei Jahre
(§ 11 Abs. 1 Satz 3)

Die Verlängerung der laufbahnrechtlichen Probezeit für grundsätzlich alle Laufbahnen auf drei Jahre wird mit dem Wegfall des Mindestberufungsalters von 27 Jahren begründet. Dies vermag aus Sicht der GEW nicht zu überzeugen, weil an die Stelle einer nach den Anforderungen des jeweiligen Amtes gegliederten Probezeitdauer eine starre Zeitspanne tritt.

Für die Ämter in den Laufbahngruppen des gehobenen und des höheren Dienstes trifft die Begründung des Wegfalls des Mindestberufungsalters ohnehin nicht zu, weil die Bewerberinnen/Bewerber meist allein wegen der Dauer ihrer Ausbildung bei der Übernahme ins Beamtenverhältnis auf Lebenszeit das 27. Lebensjahr vollendet oder überschritten haben. Bei dreijähriger laufbahnrechtlicher Probezeit sind insbesondere Lehrkräfte im höheren Dienst häufig bis weit in die Dreißiger Lebensjahre der Ungewissheit ausgesetzt, in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übernommen zu werden. Dies entspricht aus der Sicht der GEW weder dem Lebenszeitprinzip noch ist es angesichts des Wegfalls des Mindestberufungsalters schlüssig und aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen der jeweiligen Ämter sachlich gerechtfertigt. Die GEW lehnt diese Regelung deshalb ab.

- Definition der Laufbahn (§ 16 der Entwurfsfassung)

Eine Laufbahn soll künftig nicht mehr auf die Fachrichtung bezogen sein, sondern alle Ämter umfassen, die verwandte und gleichwertige Vor- und Ausbildungen voraussetzen. Dem stimmt die GEW grundsätzlich zu, weil es dadurch besser als bisher ermöglicht wird, neue Entwicklungen im Bereich der Ausbildung und in den zukünftigen Tätigkeiten mit dem Laufbahnprinzip in Einklang zu bringen.

- Zulassung zu den Laufbahnen (§ 17 der Entwurfsfassung)

Die Neuregelung über die Zulassung zu den Laufbahnen wird von der GEW begrüßt. Der Wegfall der Unterscheidung in Regellaufbahnen und Laufbahnen besonderer Fachrichtungen ergibt sich folgerichtig aus dem im § 16 enthaltenen neuen Ansatz und trägt den tatsächlichen Gegebenheiten eines modernen öffentlichen Dienstes Rechnung. Besonderes zu begrüßen ist die Zuordnung der Masterausbildungsgänge zur Laufbahngruppe des höheren Dienstes, weil dadurch die Unterscheidung in Ausbildungsgänge an einer Fachhochschule und universitäre Ausbildungsgänge mit einem Masterabschluss laufbahnrechtlich nicht zum Tragen kommt.

- Dienstliche Beurteilung (§ 21 der Entwurfsfassung)

Die gegenüber § 40 Abs. 1 Satz 1 BLV leicht modifizierte Übernahme der Verpflichtung zur regelmäßigen dienstlichen Beurteilung lässt darauf schließen, dass ihr der Gesetzgeber eine hohe Bedeutung als Führungsinstrument beimisst. Der Bedeutung der dienstlichen Beurteilung entspricht jedoch nicht das zugeordnete Beteiligungsrecht der Personalräte. Die GEW fordert deshalb auch entsprechende Veränderungen im BPersVG.

- Beförderungen (§ 22 der Entwurfsfassung)

Absatz 3 hält an dem bisherigen Verbot der Sprungbeförderung für „vorhandene“ Beamten/innen fest. Dies ist wenig überzeugend, weil bei Einstellungen (§ 20 der Entwurfsfassung) ein höheres Amt als das Eingangsamts verliehen werden kann, wenn entsprechende berufliche Erfahrungen oder sonstige Qualifikationen vorhanden sind. Das Institut der Beförderung ist ein tragender Bestandteil des Laufbahnrechts. Deshalb ist es nicht plausibel, warum einzustellenden Beamten/innen ein höheres Amt verliehen werden kann, während bei „vorhandenen“ Beamten/innen am Verbot der Sprungbeförderung unverrückbarer denn je festgehalten wird.

Absatz 4 schließt eine Beförderung auch im Beamtenverhältnis auf Probe nicht mehr aus. Die Regelung setzt allerdings die Verleihung eines Amtes im Beamtenverhältnis auf Probe voraus und dürfte bis zum Ablauf der Übergangsfrist (31.12.2010) nicht zum Tragen kommen. Unklar ist, ob eine solche Beförderung auch vor Ablauf der laufbahnrechtlichen Probezeit möglich ist und - wenn ja - in welchem Verhältnis diese Beförderung dann zur Bewährung, deren Feststellung und der Kriterien hierfür steht.

Absatz 5 hält daran fest, dass der Wechsel in ein Amt einer höheren Laufbahngruppe eine „Aufstiegsprüfung“ voraussetzt. Dies ist eine Folge, die sich aus dem Festhalten an den Laufbahngruppen ergibt. Dessen ungeachtet bedarf es zukünftig einer größeren Durchlässigkeit. Das betrifft insbesondere den Wechsel von der Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes in die Laufbahngruppe des höheren Dienstes. Absolventen/innen von Fachhochschulen üben vielfach Tätigkeiten aus, die funktional auch von Ämtern des höheren Dienstes erfasst sind. Gerade unter dem Gesichtspunkt des Leistungsprinzips ist es deswegen wenig überzeugend, die Bewertung von Leistungen ausschließlich ämter- und nicht tätigkeitsbezogen vorzunehmen.

- § 27 Abs. 4, 5 und 8 sowie § 28 Abs. 5 (der Entwurfsfassung)

Die Regelungen dieser Absätze beinhalten einen Bezug zu anderen Dienstherrn. Es wird deshalb angeregt zu überprüfen, inwieweit diese Bezüge nicht besser im Beamtenstatusgesetz geregelt werden können.

- Zuweisung (§ 29 der Entwurfsfassung)

Nach Ansicht der GEW gibt es keine plausiblen Gründe dafür, warum die Schwelle für die Zulässigkeit einer vorübergehenden bzw. dauernden Zuweisung in den Fällen des § 29 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 abgesenkt worden ist, so dass nunmehr nur noch öffentliches Interesse ausreichen soll.

Mit der Zuweisung sind erhebliche Veränderungen der Arbeits- und Lebensumstände der Beamtin/des Beamten verbunden. Dies gilt insbesondere für die Fälle des Absatzes 2, bei denen eine zeitliche Begrenzung der Zuweisung nicht vorgesehen ist und die Expektanzen im Beamtenverhältnis, wie zum Beispiel eine mögliche Beförderung, erheblich gefährdet sind.

- Dienstunfähigkeit (§ 44 der Entwurfsfassung)

Der Grundsatz, wonach die Rehabilitation einer Versetzung in den Ruhestand vorgehen muss, wird von der GEW geteilt. Anzumerken ist jedoch, dass dieser Grundsatz sich nicht in den rechtlichen Reaktionsmöglichkeiten auf eine eingetretene Dienstunfähigkeit erschöpfen kann.

Er ist viel weiter zu fassen und muss insbesondere auch die Verpflichtung zur Schaffung von Arbeitsbedingungen einschließen, die den Eintritt einer Dienstunfähigkeit weitgehend ausschließen. Hierzu gehört auch die Verpflichtung, es denjenigen Beamtinnen und Beamten, die aus gesundheitlichen Gründen nur noch teilweise zur Erfüllung der mit ihrem Amt verbundenen Pflichten in der Lage sind, eine entsprechende anderweitige Beschäftigungsmöglichkeit zu bieten.

Neben der Erweiterung im Absatz 3, wonach die zu übertragende geringer wertige Tätigkeit nicht mehr durch die Laufbahngruppe begrenzt ist, beinhaltet Absatz 4 eine sehr weit gehende Erweiterung der Gestaltungsmöglichkeiten des Dienstherrn, indem er für die zustimmungsfreie Status berührende Versetzung nicht mehr zwingend auf ein anderes Amt mit demselben Endgrundgehalt abstellt, sondern auch eine zustimmungsfreie Status berührende Versetzung in ein Amt einer anderen Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt zulässt. Mit dieser Neuregelung soll offensichtlich bezweckt werden, Beamtinnen/Beamte, die bereits im Beförderungsamts sind, in ein Amt einer anderen Laufbahn versetzen zu können, ohne durch das Endgrundgehalt des Beförderungsamtes gebunden zu sein. Darauf deutet die entsprechende Begrenzung im Absatz 4 Satz 2 hin. Der Handlungsspielraum des Dienstherrn findet eine gewisse Begrenzung, da nicht jedes denkbare Endgrundgehalt in Frage kommt, sondern nur ein Endgrundgehalt, das noch eine gewisse Verbindung mit der bisherigen Laufbahn erahnen lässt. Dessen ungeachtet lehnt die GEW die Erweiterung des § 44 um Absatz 4 ab. Die Regelung ist für sich bereits ein Eingeständnis dafür, dass die bisherige Regelung nicht mehr weiter ausbaufähig ist, ohne beamtenrechtliche Grenzen in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise zu überschreiten. Ferner lässt die Regelung auch eine bestimmte Rangfolge der Reaktionsmöglichkeiten des Dienstherrn vermissen.

Auf jeden Fall sollten Verschlechterungen irgendwelcher Art (Abs. 3 und 4) dann ausgeschlossen sein, wenn für den Betroffenen keine oder keine ordnungsgemäße Gefährdungsbeurteilung erstellt worden ist oder wenn die in der ordnungsgemäßen Gefährdungsbeurteilung vorgesehenen Maßnahmen nicht oder nicht ausreichend umgesetzt worden sind. Aus Sicht der GEW kann es

nicht angehen, dass die vorgesehenen präventiven Schutzmaßnahmen nicht ergriffen wurden und die zu Schützenden dann „bestraft“ werden.

- Begrenzte Dienstfähigkeit (§ 45 der Entwurfsfassung)

Die Änderungen zu § 45 sind, von der Erhöhung des Verbindlichkeitsgrades und der Rangfolgeregelung im Absatz 1 abgesehen, eher redaktioneller Art. Wie schon bei der Einführung lehnt die GEW die Möglichkeit, bei begrenzter Dienstfähigkeit die Arbeitszeit im erforderlichen Umfang auf bis zu mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit abzusenken, so lange ab, bis durch entsprechende Besoldungs- und Versorgungsregelungen ein angemessener und zumutbarer Ausgleich für die negativen Wirkungen bei Besoldung und Versorgung geschaffen ist.

Die Forderung wird in versorgungsrechtlicher Hinsicht auch nicht durch § 6 Abs. 1 Satz 6 BeamtVG überflüssig, weil Sinn und Zweck dieser Regelung ausschließlich die Verhinderung eines Wertungswiderspruchs ist. In der jetzigen Form werden die Risiken einer deutlichen Verminderung der Besoldung und Versorgung der Beamtin/dem Beamten allein aufgebürdet. Dies widerspricht nach Auffassung der GEW der Verpflichtung des Dienstherrn zur Fürsorge sowie dem Lebenszeitprinzip.

- Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze (§ 51 der Entwurfsfassung)

Mit der Neuregelung im § 51 werden die sich aus dem RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz ergebenden Veränderungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Beamtenrechts auf die Beamtinnen und Beamten übertragen. Die GEW lehnt dies ab, weil die Anhebung der Altersgrenze für Beamtinnen und Beamten wie auch für die in der Rentenversicherung versicherten Beschäftigten einzig und allein dem Zweck dient, die Altersbezüge zu mindern und die tatsächlichen Gegebenheiten im Hinblick auf die gesundheitliche Eignung und Leistungsfähigkeit von lebensälteren Beamtinnen und Beamten nicht ausreichend berücksichtigt. Sie ist auch arbeitsmarktpolitisch kontraproduktiv. Beamtinnen und Beamte, die gezwungen werden länger zu arbeiten, blockieren Stellen und damit die Möglichkeit jüngere Menschen im Beamtenverhältnis zu beschäftigen. Es ist unbestreitbar, dass auch für Beamtinnen/Beamte wie für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Lebenserwartung gestiegen ist. Die Ausgaben für die Alterssicherung sollen aber nicht steigen. In Fachkreisen wird allerdings mit guten Gründen bezweifelt, dass durch die Verlängerung der Lebensarbeitszeit die Alterssicherungssysteme nachhaltig saniert werden.

Ein Ansteigen der Lebenserwartung kann keinesfalls gleichgesetzt werden mit einer Verlängerung der Arbeitsfähigkeit. Bereits jetzt scheiden viele Beamten/innen vorzeitig aus dem Dienst aus, weil die Arbeitsbedingungen krank machen. Hier wäre es bedeutend wichtiger und nachhaltiger, dafür Sorge zu tragen, dass die Beschäftigten ihre heute noch geltende Altersgrenze im aktiven Dienst erreichen. Die Kritik der GEW betrifft sowohl die Heraufsetzung der Regelaltersgrenze im Absatz 2 als auch die im Absatz 3 geregelte Heraufsetzung der Altersgrenze für schwerbehinderte Beamtinnen und Beamte.

Unabhängig davon kritisiert die GEW das Fehlen einer dem § 154 RV- Altersgrenzenanpassungsgesetz vergleichbaren Revisionsklausel.

- Pflicht zum Schadenersatz (§ 75 der Entwurfsfassung)

Der Gesetzgeber hat eine Verjährungsfrist für Schadenersatzansprüche des Dienstherrn gegen seine Beamten/innen wegen vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Pflichtverletzung nicht vorgesehen, so dass eine zeitlich unbegrenzte Inanspruchnahme möglich ist.

Die GEW kritisiert, dass es dadurch zu einer nicht unerheblichen Diskrepanz vergleichbarer Sachverhalte kommt. Nach geltendem Recht verjähren die Schadenersatzansprüche der Beamten/innen gegenüber dem Dienstherrn in drei Jahren, so dass eine zeitliche Grenze zugunsten des Dienstherrn gezogen wird. Bleibt dagegen § 75 der Entwurfsfassung als geltendes Recht bestehen, gilt eine solche Grenze zugunsten der Beamten/innen nicht, da von einer Verjährungsfrist sowie einem Verweis auf die geltenden Regelungen des BGB abgesehen worden ist. Nicht nur, dass diese Regelungen den Verpflichtungen des Dienstherrn gegenüber seinen Beamten/innen widerspricht. Zudem wird eine Ungleichbehandlung geschaffen, die jeglicher Rechtfertigungsgrundlage entbehrt.

Die Aufnahme einer Verjährungsfrist, die die Beamten/innen auch vor Existenz bedrohenden Schadenersatzansprüchen schützen muss, ist dringend geboten.

- Teilzeit und Beurlaubung (§ 92 der Entwurfsfassung)

Die Verlängerung der Höchstdauer der Beurlaubung aus familienpolitischen Gründen von 12 auf 15 Jahre wird von der GEW begrüßt.

- Altersteilzeit (§ 93 der Entwurfsfassung)

Die Beschränkung der Möglichkeit zur Altersteilzeit in Form des Blockmodells auf die im Absatz 2 geregelten Ausnahmefälle ist nach Auffassung der GEW nicht sachgerecht. Zudem bedeutet Teilzeitarbeit bei Beschäftigten, deren Aufgaben in zeitlicher Hinsicht nicht vollständig teilbar sind (wie zum Beispiel bei Lehrkräften) immer auch eine zeitliche Inanspruchnahme, die über den Teilzeitumfang hinausgeht. Zwar ist das Bedürfnis des Dienstherrn anzuerkennen, die Beamtinnen/Beamten über den gesamten Zeitraum einer Altersteilzeit zu verwenden. Dem wäre jedoch auch durch eine entsprechende Verwaltungspraxis entsprochen worden. Einer begrenzenden gesetzlichen Regelung in diesem Sinne bedarf es deshalb nicht.

- Nebentätigkeitsrecht (§§ 97 ff. der Entwurfsfassung)

Wenn es einen Regelungskomplex gibt, bei dem das Ziel, die zu große Regelungsdichte zu überwinden, gänzlich verfehlt worden ist, dann sind es die Regelungen zur Nebentätigkeit. Auch unter Anerkennung der zwischen dem Beamtenverhältnis und dem Arbeitsverhältnis bestehenden Unterschiede grundsätzlicher Art hätte der von den Tarifvertragsparteien beschrittene Weg einer einfachen und übersichtlichen Regelung auch für den Beamtenbereich Vorbild sein können.

- Zustimmungsfreie Nutzung und Weitergabe von personenbezogenen Daten aus Beihilfe-, Besoldungs- und Versorgungsakten (§ 108 der Entwurfsfassung)

Die Regelung, wonach Daten aus Beihilfe-, Versorgungs- und Besoldungsakten genutzt und an andere Behörden weitergegeben werden dürfen, ohne dass es hierzu einer Einwilligung durch die Beamtin/den Beamten bedarf, wird mit einer Vereinfachung der Verwaltung und dem Schutz der Beamtin/des Beamten vor sich wiederholenden Anfragen auf Erteilung der Zustimmung begründet. Diese Ziele lassen sich jedoch auch auf dem Weg erreichen, dass die Beamtinnen/Beamten die Möglichkeit erhalten, eine generelle Zustimmung zu erteilen. Einer so weit gehenden gesetzlichen Regelung, wie sie Absatz 2 enthält, bedarf es dann nicht und die Beamtinnen/Beamten haben die Gewissheit, dass mit ihren Daten aus den Akten mit ihrer Zustimmung gearbeitet wird. Die Regelung verstößt nach Auffassung der GEW gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

- Beteiligung von Spitzenorganisationen (§ 118 der Entwurfsfassung)

Die GEW kritisiert zum wiederholten Male, dass der Bund erneut die Möglichkeit ungenutzt lässt, eine qualitative Verbesserung der Beteiligungsrechte der Spitzenorganisationen zu schaffen. Die Vorschläge des DGB hierzu sind bekannt und bedürfen keiner weiteren Ergänzung. Auch für Beamtinnen und Beamte bedarf die Ausgestaltung ihrer Rechte einer kollektiven Vereinbarung. Die Bundesrepublik ist völkerrechtlich verpflichtet, diese Rechte auch für Beamtinnen und Beamte – gerade im Lehrerbereich – anzuerkennen.

- Dienstrechtliche Stellung des hauptberuflichen wissenschaftlichen und leitenden Personals an Hochschulen (§ 132 Abs. 1 und Abs. 3 der Entwurfsfassung)

Die Regelung im Absatz 1, wonach Professorinnen/Professoren bei erstmaliger Berufung in das Professorenverhältnis für die Dauer von sechs Jahren zu Beamtinnen/zum Beamten auf Zeit ernannt werden, stehen im Widerspruch zu der im Art. 5 Abs. 3 GG geregelten Freiheit von Forschung und Lehre. Professorinnen und Professoren sind Grundrechtsträger und sind in dieser Eigenschaft gegenüber den Einwirkungen des Dienstherrn geschützt. Ausdruck dessen ist nach der Rechtsprechung auch die Berufung in ein Professorenverhältnis auf Lebenszeit, weil nur dadurch die Freiheit von Lehre und Forschung, soweit sie sich auch auf die Rechtsstellung der Professorinnen und Professoren bezieht, gewährleistet werden kann. Die Vorschrift im Absatz 1 greift in diese Rechtsstellung ein, indem sie die Unterschiede zwischen einer Evaluation wissenschaftlicher Leistungen und einer Bewährungsfeststellung verkennt und mit dem Professorenverhältnis auf Zeit quasi ein Probebeamtenverhältnis schafft.

Dies ist mit der Eigenschaft von Professorinnen und Professoren als Grundrechtsträger nicht vereinbar, weil sie es dem „Evaluierer“ oder einem sonstigen Dritten (Wer das ist, geht aus der Vorschrift nicht hervor.) überlässt darüber zu befinden, ob die jeweilige Leistung der Professorin/des Professors in Forschung und Lehre weiterhin zur Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG berechtigt oder nicht. Deshalb fordert die GEW, dass Professorinnen und Professoren, die nicht in einem privatrechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt werden, in ein Professorenverhältnis auf Lebenszeit zu berufen sind.

Die Regelung im Absatz 3 über die Berufung von wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und wissenschaftlichen Mitarbeitern in ein auf drei Jahre begrenztes Beamtenverhältnis auf Zeit mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung um weitere drei Jahre ist nicht sachgerecht und lässt sich nur durch den Willen des Gesetzgebers begründen, die Beschäftigungsverhältnisse des hauptberuflichen wissenschaftlichen Personals an Hochschulen schlechthin und generell zu befristen. Hierfür gibt es allerdings bei wissenschaftlichen Mitarbeitern keine Veranlassung. Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen/Mitarbeitern obliegen Dienstleistungen (§ 127 Abs. 5). Dass für diese Dienstleistungen grundsätzlich nur ein zeitlich begrenzter Bedarf besteht, kann durch die Hochschulpraxis nicht belegt werden.

Daran ändert sich auch durch die im Gesetz über die Befristung von Arbeitsverträgen in der Wissenschaft ermöglichte sachgrundlose Befristung von entsprechenden Arbeitsverhältnissen nichts. Dass die Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Zeit erfolgt, wenn die Stelle befristet ausgebracht ist, ist eine Selbstverständlichkeit für das Beamtenrecht. Warum bedarf es hierzu nochmals einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung? Offensichtlich wird damit das Ziel verfolgt, wissenschaftliche Mitarbeiter/innen nur noch befristet zu beschäftigen. Deshalb fordert die GEW die ersatzlose Streichung dieser Regelung, weil sie überflüssig ist und nur zum Ziel hat zu suggerieren, dass wissenschaftliche Mitarbeiter/innen im Beamtenverhältnis auf Zeit zu beschäftigen sind.

Artikel 2

Änderungen des Bundesbesoldungsgesetzes

Mit Ausnahme der zwingenden Zuordnung zur Stufe 1 des Grundgehaltes bei erster Ernennung ist nach Ansicht der GEW die Modernisierung des Besoldungsrechts gelungen, weil offensichtlich aus der nunmehr 1 ¼ jährigen Praxis des TVöD auch die Schlussfolgerung gezogen worden ist, die Fehler im Tarifbereich im Beamtenbereich nicht zu wiederholen. Das betrifft jedoch nur die Regelung zu den berücksichtigungsfähigen „Vordienstzeiten“ bei anderen Dienstherrn (§ 28 Abs. 1) sowie die Anrechnung von Zeiten einer Kinderbetreuung und von Zeiten der Pflege von pflegebedürftigen Angehörigen bis zu jeweils drei Jahren (§ 28 Abs. 2), die zu Recht über das hinausgehen, was der Bund im Tarifbereich vereinbart hat. Die GEW verbindet damit die Erwartung an den Bund, dass er als Arbeitgeber seinen Einfluss geltend macht und die entsprechenden besoldungsrechtlichen Regelungen für die Überwindung der schlimmsten Auswüchse im Tarifrecht des Bundes zu Vorbild nimmt.

Gleichzeitig verschärft der Bund die Anerkennungsregelungen gegenüber den tariflichen Regelungen dahingehend, dass er nur noch „gleichwertige“ hauptberufliche Tätigkeiten anerkennt.

Im Tarifbereich können „förderliche“ Zeiten anerkannt werden, die nicht zwingend gleichwertig sein müssen. Die im ersten Entwurf vorhandene Formulierung der Anerkennung von „hauptberuflichen Tätigkeiten“ ist deshalb beizubehalten.

Die GEW hat ihre Zweifel und Bedenken an den eingeführten Elementen zur Leistungsbesoldung schon in der Vergangenheit geäußert.

Daran ändert sich nichts. Allerdings ist nach Ansicht der GEW die Leistungsprämie gegenüber der Leistungszulage geeigneter, um flexibel und mit einem stärker motivierenden Geldvolumen einen das Leistungsverhalten berührenden Effekt zu erzielen. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass sie nicht überall sinnvoll ist und somit nicht jede Beamtin oder jeder Beamte eine „Anwartschaft“ auf eine Leistungsprämie erlangt, deren Auszahlung dann nur noch von der Erfüllung der Leistungsziele abhängt. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Bildung. Dieser Gesichtspunkt ist vor allem dann von Bedeutung, wenn für die Aufstockung des Vergaberahmens Mittel aus den Besoldungsanpassungen eingesetzt werden.

Unklar ist dagegen das Anhalten bzw. die Verzögerung im Stufenaufstieg, wenn aufgrund einer geeigneten Leistungseinschätzung festgestellt wird, dass die Leistungen der Beamtin/des Beamten den durchschnittlichen Anforderungen des Amtes nicht genügen. Im Einzelnen ist nicht klar, welches Amt damit gemeint ist (statusrechtliches Amt oder Dienstposten oder das Amt im funktional abstrakten Sinne). Unklar ist auch, ob eine Leistungseinschätzung nur bei begründetem Zweifel daran, dass die durchschnittlichen Anforderungen des Amtes nicht mehr erfüllt werden, vorgenommen werden muss oder alle Beamtinnen und Beamten zum Zeitpunkt des jeweils anstehenden Stufenaufstieges der im § 27 Abs. 4 geforderten Leistungseinschätzung unterzogen werden. Im letzteren Fall ist eine explosionsartige Zunahme des Verwaltungsaufwandes, der mit dem Regelungszweck in keinem Verhältnis mehr steht, unvermeidbar.

Trotz der bestehenden Ablehnung einer derartigen Leistungsbezahlung im öffentlichen Dienst fordert die GEW – solange das Instrument im Tarifbereich zur Anwendung kommt – die gleichartige Anwendung im Beamtenbereich. Danach sind im Beamtenbereich – statt die Zahl der Instrumente zu erhöhen und die Geldsumme auf 0,3 % zu verringern – nur das Instrument der Leistungsprämie zu verwenden und die Geldsumme auf 1% wie im Tarifbereich zu erhöhen.

Die Regelungen des Abschnitts 5 sind geeignet, die Auslandsbesoldung auf eine Grundlage zu stellen, die gegenüber dem heutigen Recht die Belastungen objektiver erfasst. Die GEW stimmt deshalb diesen Regelungen zu, auch wenn ihre Detailverliebtheit Verständlichkeit und Handhabbarkeit einschränkt.

Massiv zu kritisieren ist aus der Sicht der GEW jedoch die zwingende Zuordnung von erstmals ernannten Beamtinnen und Beamten zur Stufe 1 des Grundgehaltes.

Die Ablösung des Besoldungsdienstalters wirkt sich insbesondere bei den Beamtinnen/Beamten nachteilig aus, die nach akademischer Vorbildung und Vorbereitungsdienst mit einem Lebensalter beginnen, das deutlich jenseits des 27. Lebensjahres liegt. Dies hat eine wesentliche Verschlechterung ihrer Besoldung gegenüber dem heutigen Besoldungsrecht zur Folge. Es ist nicht zu verstehen, warum hier für den Beamtenbereich die gleichen Fehler wie für den Tarifbereich wiederholt werden. Dadurch nimmt sich der Bund die Möglichkeit, junges akademisch qualifiziertes Personal für eine Tätigkeit im Bundesdienst zu gewinnen. Zumindest müsste der Vorbereitungsdienst für die Stufenzuordnung berücksichtigt werden. Die zwingende Zuordnung zur Stufe 1 unter ausdrücklicher Nichtberücksichtigung von Zeiten eines Vorbereitungsdienstes für die Stufenzuordnung ist auch deshalb nicht überzeugend gelungen, weil auch Zeiten einer Berufsausübung, die für die Zulassung zu einer Laufbahn zurückgelegt sein müssen dadurch nicht berücksichtigt werden. Es ist wenig einleuchtend, warum diese Zeiten ausschließlich wegen ihres Bezugs zum Laufbahnrecht nicht berücksichtigt werden, während die Zeiten einer gleichen Berufsausübung schlechthin, soweit sie keinen Bezug zur Laufbahn haben, zur Zuordnung in eine höhere Stufe führen. Es vermag auch nicht das Argument zu verfangen, dass Zeiten einer Ausbildung keine Zeiten einer einschlägigen Berufserfahrung sein können. Nach § 28 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs können nämlich Zeiten, in denen eine Qualifikation außerhalb des Vorbereitungsdienstes erworben wurde, als Erfahrungszeiten berücksichtigt werden. Offensichtlich beabsichtigt der Gesetzgeber damit zum Beispiel Zeiten einer x-beliebigen Promotion im Hinblick auf die Stufenzuordnung besser zu stellen als Zeiten eines vom Dienstherrn in dessen Laufbahnvorschriften vorgeschriebenen Vorbereitungsdienstes. Diese Logik ist abenteuerlich und lässt wiederum die Grenzen erkennen, in denen das Besoldungsrecht auf neue Lebenssachverhalte reagiert.

Eine Reihe von Einzelregelungen sind darüber hinaus zu kritisieren bzw. unvollständig. Diese sind:

- die erhöhten Anspruchsvoraussetzungen für die Ausgleichszulage bei Wegfall der Stellenzulage aus dienstlichen Gründen (§ 13) und der Wegfall der Ruhegehaltfähigkeit dieser Ausgleichszulage,
- die fehlende Klarheit im § 27 Abs. 6 über die Modalitäten, in denen erheblich über den Durchschnitt liegende Leistungen nach einer vorherigen Hemmung des Stufenaufstiegs nicht nur einen Aufstieg in die nächst höhere Stufe auslösen, sondern auch in eine Stufe, die ohne die Hemmung erreicht worden wäre (Was heißt hier „entsprechend“?). Im § 27 wird auch uneinheitlich auf die mit dem Amt verbundenen Anforderungen und auf die durchschnittlich mit dem Amt verbundenen Anforderungen Bezug genommen. Eine Vereinheitlichung würde die Rechtsklarheit erhöhen.

- die Bezugsgrundlage für die Vollbeschäftigung in den Fällen konkurrierender Familienzuschlagsanteile bei Teilzeitbeschäftigung (§ 40 Abs. 4 Satz 2 und Abs. 5 Satz 3), wenn jeweils unterschiedliche regelmäßige Arbeitszeiten gelten,

Abschließend ist kritisch festzustellen, dass die Leistungsbesoldung der Beamtinnen und Beamten in keiner Weise einer Mitbestimmung unterliegt. Mit der entsprechenden Entwicklung im Besoldungsrecht hat das Personalvertretungsrecht nicht Schritt gehalten. Die GEW fordert deshalb, dass klargestellt wird, dass der Mitbestimmungstatbestand im § 75 Abs. 3 Ziff. 4 auch für die Leistungsbesoldung anwendbar ist. Dies ist auch aus systematischen Gründen geboten, weil Beamtinnen und Beamte mit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vielfach gemeinsam im arbeitsteiligen Zusammenwirken einheitliche Leistungsziele verfolgen.

Artikel 4

Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes

Die Änderungen im Beamtenversorgungsgesetz sind zu einem großen Teil Folgeänderungen. Soweit sie auf die Heraufsetzung der Altersgrenzen für den Eintritt in den Ruhestand beruhen (u. a. § 14 und 69 h) wird auf die Kritik an den entsprechenden Regelungen im BBG hingewiesen.

Die GEW hat die Streichung von schulischen/akademischen Ausbildungszeiten im Rentenrecht scharf kritisiert. Diese Rentenkürzung wird nun in § 12 auch auf das Beamtenversorgungsrecht übertragen. Wie im Rentensystem lehnen wir auch hier die Streichung/Kürzung ab. Sie widerspricht – wie im Rentensystem – dem Ziel, den Anteil von akademisch ausgebildeten Beschäftigten im Erwerbsleben zu erhöhen. Wie im Rentenrecht werden damit bestimmte Berufe, die eine akademische Vorbildung verlangen, schlechter gestellt als klassische Ausbildungsberufe.

Die Übertragung der im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung beabsichtigten so genannten „Schwerarbeiterregelung“ auf das Beamtenversorgungsrecht berücksichtigt in keiner Weise, dass auch in Berufen, die eine akademische Ausbildung erfordern, altersbedingte Leistungsminderungen an der Tagesordnung sind. Für diese Gruppen von Beamtinnen und Beamten ist es wegen der längeren Ausbildungsdauer nicht möglich, eine ruhegehaltsfähige Dienstzeit von 45 bzw. 40 Jahren vor der Vollendung des 67. bzw. 65. Lebensjahres zu erreichen. Diese Regelungen sind für ganze Gruppen von Beamtinnen und Beamten somit wirklichkeitsfremd. Sie grenzen diese Gruppen davon aus, in einen abschlagsfreien Ruhestand zu einem Zeitpunkt einzutreten, an dem ihre Leistungsfähigkeit altersbedingt vermindert ist. Die Regelungen werden deshalb von der GEW abgelehnt.