

Bundesleitung

Friedrichstraße 169/170
D-10117 Berlin

Telefon 030.40 81-40
Telefax 030.40 81-49 99
post@dbb.de
www.dbb.de

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Sebastian Edathy, MdB
Platz der Republik 1

11011 Berlin

Berlin, den 30. Januar 2007

Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz - BeamStG) BT-Drs. Nr. 16/4027 und 16/4038
Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für den dbb beamtenbund und tarifunion möchten wir zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern wie folgt Stellung nehmen. Mehrstücke haben wir mit der Bitte um Zuleitung an die übrigen Mitglieder des Innenausschusses beigefügt.

Mit dem Gesetzentwurf wird erstmals nach der Föderalismusreform die Linie zwischen den Länderkompetenzen konkret gezogen.

Der dbb bedauert, dass der Entwurf sich von der Regelungsbreite her auf eine außerordentlich eng verstandene Interpretation der neuen Kompetenzregelungen beschränkt. Die neue konkurrierende Gesetzgebung in Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG war ausdrücklich mit dem Ziel formuliert worden, die länderübergreifende Mobilität der Beamtinnen und Beamten zu erhalten. Das bedeutet aber zwangsläufig, dass neben der Grundkompetenz der Länder für das Laufbahnrecht, Besoldung und Versorgung auch künftig zumindest eine bundesrechtliche Kompetenz für den Kern der status-

prägenden Pflichten wie auch der wesentlichen statusprägenden Rechte verbleiben muss. Dabei gibt es notwendigerweise „Grenzflächen“ mit den Landesrechten.

Das ausdrücklich erklärte Ziel der Erhaltung bundesweiter Mobilität ist mit dem Restbestand an Statusregelungen, die in dem Beamtenstatusgesetz noch enthalten sind, kaum zu gewährleisten. Dabei wird allerdings auch von dbb - Seite nicht verkannt, dass dieses Defizit in der neuen Kompetenzverteilung und in dem damit zwangsläufig gegebenen Spannungsverhältnis zwischen den neuen Landes- und den verbleibenden Bundeskompetenzen angelegt ist.

Aus Sicht des dbb ist es notwendig, den von Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG definierten Kompetenzrahmen auch tatsächlich auszuschöpfen, um gravierende Wettbewerbsverschiebungen zwischen den Ländern zu verhindern und nicht zuletzt auch, um dem oben bereits angesprochenen Ziel länderübergreifender Mobilität noch gerecht werden zu können. Konkret bedeutet das, dass der Gesetzentwurf um folgende Regelungsgegenstände ergänzt werden müsste:

- Die aus dem Alimentationsprinzip resultierende Pflicht, Besoldung und Versorgung an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen.
- Die Festlegung einer einheitlichen allgemeinen Altersgrenze, da der Eintritt in den Ruhestand der Regelfall für die Beendigung des Beamtenverhältnisses darstellt und als solcher nach dem ausdrücklichen Willen des Verfassungsgebers auch weiterhin bundesrechtlich geregelt werden sollte.
- Die Vorgabe, dass die Rechtsstellung des Beamten nur unter den Voraussetzungen und in den Formen dieses Gesetzes geändert werden kann.
- Als zwingende Voraussetzung für die auch im öffentlichen Dienst ausdrücklich gewollte Mobilität einer Regelung über die wechselseitige Anerkennung der Laufbahnbefähigungen.

Die gerade genannten Ergänzungen respektieren die mit der Föderalismusreform beabsichtigte neue Verantwortungsteilung zwischen Bund und Ländern; sie greifen aber gleichzeitig den ausdrücklich miterklärten Willen des Verfassungsgebers auf, die strukturprägenden Elemente des Beamtenverhältnisses auch künftig noch bundeseinheitlich zu regeln und damit dem Anspruch bundesweiter beruflicher Mobilität gerecht zu werden.

Konkret schlägt der dbb deshalb die Ergänzung des Entwurfs um folgende Regelungen vor (die Ergänzungen sind kursiv gedruckt):

§ 46 Fürsorge

Der Dienstherr hat im Rahmen des Dienst- und Treueverhältnisses für das Wohl der Beamtinnen und Beamten und ihrer Familien, auch für die Zeit nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, zu sorgen. *Diese sind an der allgemeinen Einkommens-*

entwicklung zu beteiligen. Der Dienstherr schützt die Beamtinnen und Beamten bei ihrer amtlichen Tätigkeit und in ihrer Stellung.

Entfallen sind auch Regelungen, die rahmenrechtlich den Schutz der rechtlichen Stellung des Beamten bezwecken. Hierzu gehört die ausdrückliche Vorgabe, dass die Rechtsstellung des Beamten nur unter den Voraussetzungen und in den Formen dieses Gesetzes geändert werden kann (§ 59 BRRG). Daher sollte der § 1 des Gesetzes um einen Absatz 2 ergänzt werden:

§ 1 Geltungsbereich

(2) Die Rechtsstellung der Beamtin/des Beamten ist durch Gesetz zu regeln.

Die Unabhängigkeit des Beamten erfordert unter bestimmten Voraussetzungen auch den unmittelbaren Zugang zu seiner obersten Dienstbehörde. Es ist nicht erkennbar, warum das in Konfliktfällen sinnvolle Recht, Anträge und Beschwerden unter Abweichung vom Dienstweg einzureichen (§ 60 BRRG), keinerlei Erwähnung gefunden hat.

Das Laufbahnrecht wird - anders als Besoldung und Versorgung - erstmals vollständig auf die Länder übertragen. Dies ist die klare Entscheidung des Gesetzgebers. Das BeamtStG soll dazu dienen, durch „die Festlegung der beamtenrechtlichen Grundstrukturen“ (§. 1 des Gesetzentwurfs) die bundesweite Mobilität der Beamten über Ländergrenzen hinweg zu erhalten. Diese Vorgabe dient nicht allein den Interessen der Beamtinnen und Beamten sondern gleichermaßen auch den Interessen der öffentlichen Verwaltung, die - gerade auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung - darauf angewiesen ist, schnell und flexibel geeignetes Personal gewinnen zu können. Deshalb sind im Beamtenstatusgesetz im Abschnitt 3 „Landesübergreifender Wechsel“ Mindestvoraussetzungen zu verankern, die die Mobilität faktisch gewährleisten.

Dazu ist es erforderlich, die laufbahnrechtlichen Schnittstellen zu regeln, indem die Zugangsvoraussetzungen für die verschiedenen Laufbahnen definiert werden.

Das beinhaltet die wechselseitige Anerkennung der (Zulassungen zum Vorbereitungsdienst und der) Laufbahnbefähigungen bei einem Dienstherrnwechsel über Ländergrenzen hinaus.

Daher schlägt der dbb für den ersten Paragraphen des 3. Abschnittes (Landesübergreifender Wechsel) folgende Formulierung vor:

§ 13(neu) *Gegenseitige Anerkennung der Befähigungen*

Wer die Befähigung für eine Laufbahn beim Bund oder einem Bundesland erworben hat, besitzt die Befähigung für die entsprechende Laufbahn in den anderen Bundesländern und beim Bund.

Für den dbb ist es zwingend geboten, dass über Art. 33 Abs. 5 GG eine einheitliche Altersgrenze, um das Versorgungsrecht in Bund und Ländern mindestens in einem Eckpunkt zu fixieren, festgelegt wird. Deshalb schlägt der dbb vor, die in § 26 des ersten Gesetzesentwurf getroffene Regelung wieder in den neuen Gesetzesentwurf aufzunehmen:

§ 26

Ruhestand wegen Erreichen der Altersgrenze

(1) Beamtinnen auf Lebenszeit und Beamte auf Lebenszeit treten nach Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand. *Die Altersgrenze ist das vollendete 65. Lebensjahr. Für einzelne Beamtengruppen kann durch Landesrecht eine andere Altersgrenze bestimmt werden. Das Verfahren für den Eintritt in den Ruhestand ist durch Landesrecht zu regeln.*

(2) *Durch Landesrecht kann bestimmt werden, dass*

1. *der Eintritt in den Ruhestand in Ausnahmefällen oder bei Freiwilligkeit der Beamtin oder des Beamten bis zu drei Jahre hinausgeschoben werden kann oder*
2. *auf Antrag die Beamtin oder der Beamte vor Erreichen der Altersgrenze in den Ruhestand versetzt werden kann.*

A) Zu den Vorschriften des Gesetzentwurfs im Einzelnen:

Zu § 6:

Das Beamtenverhältnis auf Zeit ist gem. § 4 Nr. 2 b des Entwurfs auch weiterhin zur Wahrnehmung von Führungspositionen vorgesehen. Anders als in der gegenwärtigen Fassung in § 12 b BRRG fehlt jedoch jegliche Eingrenzung. Zur Zeit ist festgelegt, dass nur zwei Zeitbeamtenverhältnisse aufeinander folgen dürfen und dass mit Ablauf der zweiten Amtszeit das Amt auf Dauer übertragen werden soll. Die in Form einer „Soll-Regelung“ gegenwärtig enthaltene Verpflichtung auf dauerhafte Übertragung des Amtes mit Ablauf der zweiten Amtszeit stellt einen notwendigen Kompromiss zwischen der besonderen Leistungsbezogenheit von Führungspositionen einerseits und der mit dem Beamtenverhältnis notwendigerweise verbundenen persönlichen Unabhängigkeit andererseits dar. Diese Ausgestaltung gehört damit zu den zentralen Bestandteilen, die das Rechte-/Pflichtengefüge des Beamtenverhältnisses ausmachen. Eine derartige Vorgabe ist deshalb auch in das neue Beamtenstatutgesetz zu übernehmen.

Zu § 7:

§ 7 definiert die Voraussetzung für die Berufung in das Beamtenverhältnis. Die Erweiterung des Personenkreises, die in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen werden können, kann begrüßt werden. Es handelt sich dabei um Staatsangehö-

rige eines Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum und eines Drittstaates, dem Deutschland und die Europäische Union vertraglich einen entsprechenden Anspruch auf Anerkennung von Berufsqualifikationen eingeräumt hat.

Gänzlich fehlt jedoch die Erwähnung, andere Bewerber, die die erforderliche Befähigung durch Lebens- und Berufserfahrung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Dienstes erworben haben (§ 4 Abs. 4 BRRG), in ein Beamtenverhältnis berufen zu können. Auch insofern besteht zwar eine Verknüpfung zum Laufbahnrecht; es erscheint aber notwendig, im Beamtenstatusgesetz selbst festzuhalten, dass auch solche Bewerber in ein Beamtenverhältnis berufen werden können.

Zu § 8:

Aus Sicht des dbb ist zu begrüßen, dass jetzt auch mit der Begründung eines Beamtenverhältnisses auf Probe gleichzeitig ein Amt verliehen wird.

Zu § 10:

§ 10 regelt die Voraussetzung für die Ernennung auf Lebenszeit. Aus Sicht des dbb ist dabei positiv zu bewerten, dass das Mindestalter von 27 Jahren weggefallen ist.

§ 6 Abs. 2 BRRG sieht gegenwärtig vor, dass ein Beamtenverhältnis auf Probe nach spätestens fünf Jahren in ein solches auf Lebenszeit umzuwandeln ist, wenn die beamtenrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Diese zwingende Regelung ist in § 10 nicht mehr enthalten. Damit entfällt die Rechtsgrundlage für einen Probebeamten, sich gegen eine Verlängerung der Probephase ohne Ernennung auf Lebenszeit zu wehren. Vergleichbare Fallgestaltungen hat es in der Vergangenheit gegeben.

Die Kompetenz für den Umwandlungsanspruch ist für den Bund auch gegeben, da der Übergang von einem in ein anderes Beamtenverhältnis im Kern dem Statusrecht und nicht dem Laufbahnrecht zuzuordnen ist.

Zu § 11:

§ 11 Abs. 2 regelt erstmals ausdrücklich, in welchen Fällen formfehlerhafte Ernennungen als wirksam behandelt werden können. Diese Klarstellung ist auf jeden Fall begrüßenswert.

Zu § 12:

§ 12 regelt die Rücknahme der Ernennung. Die Regelung basiert in weitem Umfang auf dem bisherigen § 9 BRRG. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, dass bei einer, für die statusrechtliche Stellung des Beamten wesentlichen Frage, die bisherige Vorgabe einer Rücknahmefrist (§ 9 Abs. 3 BRRG) nicht mehr aufgenommen wurde. Auf diese Weise wird eine mit dem Status letztlich nicht verträgliche Rechtsunsi-

cherheit zugelassen. Sinnvoll wäre es, eine Fristfestsetzung zu verlangen, die an die Kenntnisnahme des Dienstherrn von den die Rücknahmeentscheidung begründenden Sachverhalten geknüpft wird.

Zu § 14:

Für den dbb unverständlich ist, weshalb der Begriff „Endgrundgehalt“ gegen den Begriff „Grundgehalt“ ausgetauscht worden ist. Insbesondere bei einer Abordnung oder Versetzung gegen den Willen des Beamten ist es aus Sicht des dbb notwendig, dass der Beamte nach dieser Maßnahme zumindest finanziell nicht schlechter gestellt sein darf als vorher. Deshalb fordert der dbb, dass eine Abordnung oder Versetzung ohne Zustimmung des Beamten nur in ein Amt mit mindestens demselben Endgrundgehalt möglich ist.

Die in Absatz 3 getroffene Klarstellung, dass eine Abordnung ohne Zustimmung nur möglich ist, wenn die Tätigkeit der Beamtin oder dem Beamten zumutbar ist und die Abordnung die Dauer von fünf Jahren nicht übersteigt, wird vom dbb begrüßt. Ansonsten könnte es passieren, dass das Endgrundgehalt unverändert ist, jedoch die Tätigkeit, die der Beamte dann erbringen muss, unterwertig ist.

Zu § 15:

Auch hier sollte eine, wie bei der Abordnung getroffene Klarstellung hinsichtlich der Zumutbarkeit der neuen Tätigkeit aufgenommen werden. Eine länderübergreifende Versetzung auf ein unterwertiges Amt mit demselben Endgrundgehalt kommt einer Degradierung gleich.

Zu § 20:

Die in Satz 1 getroffene Regelung, dass die Versorgungskosten geteilt werden, wenn eine Beamtin oder Beamter in den Dienst eines anderen Dienstherrn überwechselt, wird vom dbb begrüßt. Die vom Bundesrat aufgestellte Forderung der ersatzlosen Streichung des § 20 wird kategorisch abgelehnt. In den Fällen von länderübergreifenden Versetzungen muss es eine bundeseinheitliche Regelung für die Verteilung der Versorgungskosten geben. Ansonsten würde die Mobilität der Beamten eingeschränkt, da sie unter Umständen Versorgungsansprüche verlieren könnten.

Zu § 21:

Eine Zuweisung eines Beamten zu einer öffentlichen Einrichtung oder privaten ohne Dienstherreneigenschaft soll demnächst schon möglich sein, wenn es den öffentlichen Interessen entspricht. Bisher ist eine Zuweisung nach § 123 a Abs. 1 und 2 BRRG nur bei „dringendem“ öffentlichem Interesse möglich. Die Erweiterung der Zuweisung muss kritisch gesehen werden, da hier Beamte nun vermehrt in private Unternehmen gedrängt werden können.

Absatz 2 sollte dahin ergänzt werden, dass die Zustimmung der Beamtin bzw. des Beamten dann eingeholt werden muss, wenn die privatrechtlich organisierte Einrichtung der öffentlichen Hand an ein privates Unternehmen verkauft wird. Durch den Verkauf würde der Beamte vollends die Bindung an seinen bisherigen Dienstherrn verlieren. Dies sollte nur mit der Zustimmung des Beamten geschehen. Außerdem sollte ein Rückkehrianspruch des Beamten zu seinem bisherigen Dienstherrn aufgenommen werden, falls das Privatunternehmen in Konkurs geht.

Nach dem Entwurf soll auch eine teilweise Zuweisung eines Beamten zu einer öffentlichen Einrichtung ohne Dienstherrneigenschaft und zu einer privatrechtlich organisierten Einrichtung möglich sein. Hier fordert der dbb, dass dies nicht möglich sein darf. Entweder muss der Beamte ganz oder gar nicht zugewiesen werden. Eine teilweise Zuweisung ist aus Sicht des dbb auch gar nicht praktikabel.

Zu § 23:

In § 23 Abs. 2 wird neu geregelt, dass ein Beamter zu entlassen ist, wenn er ein neues öffentlich-rechtliches Dienst- oder Amtsverhältnis zu einem anderen Dienstherrn oder zu einer Einrichtung ohne Dienstherrneigenschaft begründet, sofern nicht im Einvernehmen mit dem neuen Dienstherrn oder der Einrichtung die Fortdauer des Beamtenverhältnisses neben dem neuen Dienst- oder Amtsverhältnis angeordnet oder durch Landesrecht etwas anderes bestimmt wird. Diese Regelung kann zu negativen Konsequenzen führen, wenn hiermit die Möglichkeit zur Übernahme von Tätigkeiten in zwischen- oder überstaatlichen Organisationen erschwert wird. Dies hängt insbesondere davon ab, inwieweit die Bundesländer dies in Zukunft zulassen. Es ist jedoch dringend notwendig, dass Beamte die Möglichkeit haben, zeitlich befristet zu zwischen- oder überstaatlichen Organisationen zu wechseln, ohne dass sie aus dem Beamtenverhältnis entlassen werden.

Zu § 24:

Bisher musste der Dienstherr, wenn er einen Beamten durch Verwaltungsakt entlassen wollte, dem Beamten eine angemessene Frist einräumen (23 Abs. 5 BRRG). Eine entsprechende Regelung fehlt jedoch im § 24.

§ 24 Abs. 3 Nr. 2 betrifft die Entlassung von Beamten auf Probe wegen fehlender Bewährung in der Probezeit. Satz 3 enthält aus unserer Sicht eine positive Ergänzung bisheriger Rechtsvorschriften. Liegt ausschließlich eine mangelnde gesundheitliche Eignung vor, ist vor der Entlassung gem. § 27 Abs. 2 zunächst eine anderweitige Verwendung zu überprüfen.

Positiv ist ebenfalls zu bewerten, dass die bisher obligatorische Entlassung, wenn ohne Genehmigung der dauerhafte Wohnsitz im Ausland genommen wird (§ 23 Abs. 1 Nr. 5 BRRG) entfallen ist. Gerade in Grenzregionen ist es häufig der Fall, dass der Wohnsitz in der Nachbargemeinde jenseits der Grenzen genommen wird. Die bisherige Regelung entsprach damit nicht mehr den Anforderungen.

Zu § 26:

In § 26 Abs. 1 fehlt die Festschreibung einer Altersgrenze. Der dbb kritisiert ausdrücklich, dass in dem Gesetzesentwurf keine verbindliche Altersgrenze vorgegeben wird. Der Eintritt in den Ruhestand gehört zum Einen in den Katalog zentraler Rechte und Pflichten des Beamten; zum Anderen ist eine solche Regelung notwendig, um das Versorgungsrecht in Bund und Ländern mindestens in einem Eckpunkt zu fixieren.

Hierfür besitzt der Bundesgesetzgeber auch die ihm zugewiesene Kompetenz. Die Versetzung in den Ruhestand ist statusändernd (siehe § 22 Nr. 4 des Gesetzesentwurfes). Gemäß dem Grundgesetz hat der Bundesgesetzgeber alle beamtenrechtlichen Statusänderungen einheitlich zu regeln. Gerade bei der Versetzung in den Ruhestand sollte er auch davon Gebrauch machen.

Zu § 27:

Die neue Regelung der Dienstunfähigkeit stellt klar, dass eine krankheitsbedingte Abwesenheit von mehr als 3 Monaten innerhalb eines Zeitraumes von 6 Monaten ohne eine positive Genesungsprognose die Vermutung für eine Dienstunfähigkeit begründet. Diese Regelung stellt gegenüber der bisherigen Rechtslage eine sinnvolle Konkretisierung dar.

Entfallen ist die Option, dass der Beamte auf Lebenszeit auch ohne Nachweis der Dienstunfähigkeit auf seinen Antrag in den Ruhestand versetzt werden kann, wenn er das 60. Lebensjahr vollendet hat und schwerbehindert im Sinne des § 2 Abs. 2 des neunten Buches Sozialgesetzbuch ist. Diese Regelung muss in den neuen § 27 aufgenommen werden, die landesrechtliche Ausgestaltungsmöglichkeit in § 26 Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs ist hierfür zu allgemein gefasst.

Der dbb fordert, dass besondere Voraussetzungen für die Dienstunfähigkeit für Gruppen von Beamtinnen und Beamten bundeseinheitlich zu regeln ist. Es ist aus Sicht des dbb nicht begründbar, weshalb die Dienstfähigkeit bzw. die Dienstunfähigkeit für bestimmte Gruppen von Beamtinnen und Beamten in Deutschland unterschiedlich geregelt wird. Die Dienstfähigkeit ist eindeutig ein statusprägendes Element im Beamtenrecht und gehört nicht zu den Bereichen des Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrechts. Damit hat der Bundesgesetzgeber weiterhin die Kompetenz, dies bundeseinheitlich zu regeln. Von dieser Kompetenz sollte er auch Gebrauch machen.

In § 27 Abs. 3 wird der Grundsatz Rehabilitation vor Versorgung zu Lasten der Betroffenen ausgebaut. Zur Vermeidung der Versetzung in den Ruhestand war es bisher nur möglich Beamtinnen und Beamte innerhalb ihrer Laufbahngruppe zu beschäftigen (§ 26 Abs. 2 BRRG). Mit der Neufassung wäre sogar eine laufbahngruppenübergreifende unterwertige Beschäftigung möglich. Beamtinnen und Beamte des gehobenen Dienstes könnten somit zur Vermeidung der Versetzung in den Ruhestand mit Aufgaben des mittleren Dienstes beschäftigt werden. Das ist abzulehnen.

Zu § 30:

Gem. § 30 Abs. 2 Satz 3 kann dem wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzten Beamten auch eine geringerwertige Tätigkeit im Bereich desselben Dienstherrn unter Übertragung eines Amtes seiner früheren Laufbahn übertragen werden, wenn eine anderweitige Verwendung nicht möglich ist und die Wahrnehmung der neuen Aufgaben unter Berücksichtigung seiner früheren Tätigkeit zumutbar ist. In der jetzigen Regelung des § 29 BRRG war dies nur innerhalb der Laufbahngruppe möglich. Da dies nun nicht mehr geregelt ist, besteht die Gefahr, dass der Beamte auch noch geringerwertige Tätigkeiten wahrnehmen muss, sofern ihm das zumutbar ist. Hier sollte der Rahmen auf jeden Fall gesetzlich festgeschrieben werden.

Positiv zu bewerten ist allerdings, dass nach Abs. 4 die Verpflichtung besteht, sich geeigneten Maßnahmen zur Wiederherstellung der Dienstfähigkeit zu unterziehen. Damit wird stärker als bisher der Tatsache Rechnung getragen, dass es sich beim

Beamtenverhältnis um ein Dienstverhältnis auf Lebenszeit handelt, das deshalb auch mit der Pflicht - und dem Recht - auf lebenslange Qualifikation verbunden ist.

Zu § 32:

Eine Beamtin oder einen Beamten auf Lebenszeit in den einstweiligen Ruhestand zu versetzen, muss an die Voraussetzung geknüpft werden, dass eine Qualifizierung der Beamtin oder des Beamten nicht möglich ist. Durch die Verbeamtung auf Lebenszeit hat die Beamtin oder der Beamte gegenüber seinem Dienstherrn den Anspruch, dass er sie oder ihn bis zur Altersgrenze beschäftigen muss, sofern die Beamtin oder der Beamte nicht wegen Dienstunfähigkeit der Tätigkeit nicht nachkommen kann. Wenn der Dienstherr eine wesentliche Veränderung der Behörden vornehmen möchte, dann muss er vor einer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand alle anderen Maßnahmen unternehmen, um dem Anspruch auf Beschäftigung der Beamtin oder des Beamten zu entsprechen. Die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand kann nur ultimo ratio sein.

Hierfür hat der Bundesgesetzgeber auch die Kompetenz, weil eine Versetzung in den einstweiligen Ruhestand eine statusändernde Maßnahme ist.

Gem. § 32 Abs. 2 ist die erneute Berufung der wegen Behördenauflösung in den einstweiligen Ruhestand versetzten Beamtinnen und Beamten vorzusehen, wenn ein entsprechendes Amt zu besetzen ist. Diese Ergänzung ist prinzipiell sinnvoll. Sie sollte aber an eine entsprechende Frist geknüpft werden.

Zu §§ 34 ff.:

Die Vorschriften entsprechen im Wesentlichen den bisherigen Vorschriften des BRRG. In einer Reihe von Fällen, etwa bei der "vollen Hingabe" ist eine sprachliche „Modernisierung“ enthalten. Gegen eine zeitgemäße Formulierung bestehen seitens des dbb keine Bedenken, soweit unbestritten feststeht, dass damit keine sachliche und inhaltliche Veränderung einhergeht. Dies sollte deshalb auch ausdrücklich in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden.

Zu § 37:

Neu geregelt ist, dass der Beamte eine schriftliche Bestätigung einer Anordnung, die er für rechtswidrig hält, verlangen kann. Dies ist begrüßenswert. Dies gilt auch für die Fälle der Anordnung des sofortigen Vollzuges.

Zu § 38:

Der dbb hält es für notwendig, dass innerhalb des beamtenrechtlichen Rahmens Vorkehrungen gegen Korruption verankert werden müssen. Die gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage in Absatz 1 vorgenommenen Erweiterungen, insbesondere zur Einschränkung der Verschwiegenheitspflicht, sind deshalb aus unserer Sicht zu begrüßen. Dies gilt auch für die jetzt erstmals gesetzlich geregelte Herausgabepflicht dienstlicher Schriftstücke etc..

Zu § 41:

In dem neuen Gesetz soll bezüglich der Nebentätigkeit nur noch geregelt werden, dass die Übernahme der Nebentätigkeit der vorherigen Genehmigung bedarf.

In keiner Weise angesprochen sind damit Tatbestände, wie die Nutzung des eigenen Vermögens des Beamten, schriftstellerische, wissenschaftliche oder künstlerische Tätigkeiten und nicht zuletzt Tätigkeiten zur Wahrung von Berufsinteressen in Gewerkschaften und Berufsverbänden oder Selbsthilfeeinrichtungen (§ 42 Abs. 1 Satz 3 BRRG). Diese Tätigkeiten sind gegenüber sonstigen Nebentätigkeiten privilegiert. Hier werden die Grundrechte der Art. 5 Abs. 3, 12 und 14 GG berührt. Es erscheint daher geboten, eine bundeseinheitliche Regelung zu treffen, die dieser Sonderstellung Rechnung trägt. Dies ist auch nach der Neuordnung der Kompetenzen weiterhin möglich.

Zu § 43:

Im Interesse der Wahrung der Unabhängigkeit des Beamtenverhältnisses und zur Bekämpfung von Korruptionsdelikten ist es sinnvoll, gem. § 43 Abs. 2 aufgrund pflichtwidrigen Verhaltens erlangte Vorteile herauszugeben, soweit sie nicht dem Verfall unterliegen.

Zu § 47:

Die Regelung des § 47 wird vom dbb begrüßt. Danach sind Mutterschutz und Elternzeit sicherzustellen. Damit wird gewährleistet, dass die Gruppen von Beamtinnen und Beamten, die dem durch das Mutterschutzgesetz und die Elternzeitregelung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer geschützten Personenkreis entsprechen, besonders zu schützen sind. Die Ausgestaltung der Mutterschutz- und Elternzeitregelungen ist jedoch landesrechtlich zu regeln. Insgesamt kann die Aufnahme der Regelung des § 47 des Entwurfes vom dbb begrüßt werden.

Die bisherige Fassung des BRRG sah in § 125 b einen Ausgleich vor, wenn sich während Mutterschutz oder Elternzeit die Einstellungsbedingungen verschärft haben sollen. Aus familienpolitischen Gründen sollte der Kern dieser Regelung auch in das neue Recht übernommen werden. Deswegen schlägt der dbb als Ergänzung des § 47 des Gesetzesentwurfes folgenden Absatz 2 vor:

(2) Erhöhen sich die Anforderungen an die fachliche Eignung für die Einstellung in den öffentlichen Dienst in der Zeit, in der sich die Bewerbung um Einstellung nur infolge der Geburt oder der Betreuung eines Kindes verzögert hat, und ist die Bewerbung innerhalb von drei Jahren nach der Geburt dieses Kindes oder sechs Monate nach Erfüllung der ausbildungsmäßigen Einstellungs Voraussetzungen erfolgt, so ist der Grad der fachlichen Eignung nach den Anforderungen zu prüfen, die zu einem Zeitpunkt bestanden haben, zu dem die Bewerbung ohne die Geburt oder die Betreuung des Kindes hätte erfolgen können. Führt die Prüfung zu dem Ergeb-

nis, dass der Bewerber ohne diese Verzögerung eingestellt worden wäre, kann er vor anderen Bewerbern eingestellt werden.

Zu § 49:

Die Verjährungsregelung des § 46 BRRG hinsichtlich von Schadensersatzansprüchen fehlt in § 47. Da es sich hier um öffentlich-rechtliche Ansprüche, und nicht um schuldrechtliche Ansprüche, handelt, ist es geboten, eigene Verjährungsregeln aufzustellen. Dadurch gilt letztlich ein immerwährender vermögensrechtlicher Regressanspruch des Staates gegenüber seinen Beschäftigten.

Auch fehlt, dass der Ersatzanspruch auf den Beamten übergeht, wenn der Beamte dem Dienstherr Ersatz leistet und der Dienstherr einen Ersatzanspruch gegen einen Dritten hat. Auch diese Regelung muss in § 47 aufgenommen werden.

Zu § 51:

Völlig unverständlich ist, weshalb die Vorschriften hinsichtlich der Führung der Personalakte entfallen sollen. Das Personalaktenrecht als bereichsspezifischer Datenschutz hat in den §§56 bis 56 f BRRG eine adäquate Lösung gefunden. Die geplante Vorschrift enthält keinen ausreichenden Schutz der Personalaktendaten mehr. Diese sind zwar in den verfassungsrechtlichen Vorgaben enthalten, jedoch fehlt eine „saubere“ Trennung zu allen Sozialdaten (Kindergeld, Besoldungs-, Versorgungs- und Beihilfedaten). Zwar wurde die Vorschrift gegenüber dem letzten Entwurf nachgebessert, doch reicht dies aus Sicht des dbb noch nicht aus.

Es ist unverständlich, weshalb man in der Begründung des Gesetzesentwurfes auf den Grundsatz der Richtigkeit der Personalakte (Personalaktenwahrheit) eingeht, aber dieser Grundsatz nicht im Gesetzestext verankert werden soll. Auch das Führen von Beihilfeakten bzw. vergleichbarer Akten zum Schutz der dort enthaltenen sensiblen Gesundheitsdaten und der Möglichkeit einer unsachgemäßen Beeinflussung von Personalentscheidungen wird in der Begründung eingefordert, doch fehlt dies im Gesetzestext gänzlich.

Die nahezu grenzenlose Personalaktenführung wird mit Mobilität zum Beispiel beim Wechsel zu einem anderen Dienstherrn begründet, bringt aber in Wirklichkeit den Staatsbediensteten in eine dauerhaft „orwellsche“ Lebenssituation. Dieser Bereich sollte weiterhin mit dem bisherigen „Schutzstandard“ bundeseinheitlich geregelt werden.

Zu § 53:

In § 57 Satz 2 BRRG ist geregelt, dass die Beamten ihre Gewerkschaften oder Berufsverbände mit ihrer Vertretung beauftragen können, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die gewerkschaftliche Interessenvertretung beschränkt sich, konkret für den Beamtenbereich, nicht auf kollektivrechtliche Vertretung, sondern auch auf individuelle Unterstützung. Diese zentrale Aufgabe muss sich - unterhalb der Ebene des Art. 9 Abs. 3 GG - auch in der gesetzlichen Formulierung der Statusrechte niederschlagen. In § 52 des Entwurfes fehlt aber diese spezielle und eingeschränkte Zweckbindung hinsichtlich des Zusammenschlusses in Gewerkschaften

und Berufsverbänden. Deshalb wird folgender Ergänzungsvorschlag zu § 52 des Gesetzentwurfs gemacht:

§ 52

Mitgliedschaft in Gewerkschaften und Berufsverbänden

Beamtinnen und Beamte haben das Recht, sich *zum Zwecke der berufspolitischen und rechtlichen Vertretung* in Gewerkschaften oder Berufsverbänden zusammenzuschließen. Sie dürfen wegen Betätigung für ihre Gewerkschaft oder ihren Berufsverband nicht dienstlich gemaßregelt oder benachteiligt werden

Zu § 54:

Die Regelung entspricht im Wortlaut dem bisherigen § 58 BRRG. Nicht genutzt wurde die Möglichkeit, den Regelungsbereich verfassungskonform auszudehnen. Denkbar wäre hier etwa eine Übernahme der wesentlichen Elemente der gemeinsamen Vereinbarung mit den Spitzenorganisationen, die bundesrechtlich ihren Weg in die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Beteiligung der Spitzenorganisationen“ gefunden hat.

Nicht erkennbar ist schließlich, ob diese Vorschrift, die anders als das vorangegangene durch die Länder auszufüllende Rahmenrecht unmittelbar gilt, eine abschließende Regelung darstellen soll oder ob den Ländern weitere Spielräume verbleiben. Das betrifft etwa die Frage der Beteiligung bei untergesetzlichen Normen.

Zu § 63, 64:

Der dbb lehnt eine veränderte Inkrafttretungsregelung, wie sie der Bundesrat fordert, entschieden ab. Das Beamtenstatusgesetz sollte im Gesamten in Kraft treten. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Festlegung der allgemeinen Altersgrenze (§ 25 BeamtStG) und das Personalaktenrecht (§ 51 BeamtStG) sofort in Kraft treten soll, während die übrigen Regelungen erst am 01.10.2008 in Kraft treten sollen.

Die Ansicht des Bundesrates bezüglich der Kompetenz des Bundes zur Aufhebung des alten Beamtenrechtsrahmengesetzes kann der dbb nicht nachvollziehen. Sollte das Beamtenstatusgesetz in Kraft treten, muss schon aus Rechtsklarheitsgründen das Beamtenrechtsrahmengesetz aufgehoben werden. Die Kompetenz des Bundes ist nach Ansicht des dbb gegeben.

B) Anmerkungen zur Stellungnahme des Bundesrates und zur Gegenäußerung der Bundesregierung (BT-Drs. Nr. 16/4038)

Zu Nr. 2

Hier ist aus Sicht des dbb in erster Linie die Begründung des Bundesrates bemerkenswert, nach der die bundeseinheitlichen Statusregelungen insbesondere dazu dienen, die länderübergreifende Mobilität der Beschäftigten zu sichern, verbunden

mit der Erwartung, dass der Bund damit in der Pflicht steht, seine Gesetzeskompetenz auszunutzen, um dieses Verfassungsziel zu erreichen. Dieser Feststellung ist aus unserer Sicht nur hinzuzufügen, dass der Gesetzentwurf dem Petitum des Bundesrates nicht gerecht wird.

Was die sachliche Bewertung angeht, ist unter Mobilitätsgesichtspunkten davon auszugehen, dass die Auffassung des Bundesrates zutreffend ist, was Versetzung und Abordnung angeht; die Zuweisung stellt dagegen in der Tat einen eigenständigen Tatbestand dar.

Zu Nr. 3

Die Stellungnahme des Bundesrates ist, was die besoldungs- und versorgungsrechtlichen Fragen angeht, zutreffend. Ein Abstellen auf „das selbe Grundgehalt“ ist nach der Änderung der Gesetzgebungskompetenz in diesem Bereich nicht mehr zulässig.

Nicht aufgegriffen hat die Bundesregierung dagegen den weiteren Einwand des Bundesrates, dass mit Blick auf die künftig zu erwartenden unterschiedlichen dienst-, besoldungs- und versorgungsrechtlichen Entwicklungen in den Bundesländern sowie im Bund eine Versetzung zu einem Dienstherrn eines anderen Bundeslandes ohne Zustimmung des Beamten rechtlich außerordentlich problematisch ist. Daher plädieren wir erneut dafür, einen Passus in das Gesetz aufzunehmen, der die Länder anhält, die Besoldung und Versorgung an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung anzukoppeln. Dadurch könnten größere Differenzierungen in der Bezahlung verhindert werden, die sich negativ auf die Mobilität auswirken müssen.

Zu Nr. 6

Der Bundesrat fordert aus kompetenzrechtlichen Gründen – soweit keine abweichende landesrechtliche Regelung getroffen wird – eine Beendigung des „Grundbeamtenverhältnisses“ bei Begründung eines neuen Beamtenverhältnisses auf Zeit. Die Begründung des Bundesrates bezieht sich dabei auf den früheren § 98 BRRG. Dort ist aber eine positive gesetzliche Beendigungsregelung erforderlich, während hier umgekehrt das Fortbestehen geregelt werden muss. Dies ist etwa im Zusammenhang mit kommunalen Wahlbeamtenverhältnissen zutreffend; problematisch ist dies jedoch etwa bei der Gestaltung von Führungspositionen auf Zeit. Hier muss für den Fall, dass das Zeitbeamtenverhältnis ausläuft, zwingend weiterhin ein „Grundverhältnis“ verbleiben. Dies ist in der vom Bundesrat vorgesehenen Fassung nicht gewährleistet.

Die Stellungnahme der Bundesregierung trägt dieser Problematik unseres Erachtens nicht Rechnung.

Zu Nr. 9

Der dbb hält mit Blick auf das Lebenszeitprinzip eine mögliche Reaktivierung von Beamtinnen und Beamten, die auf Grund der Umbildung von Behörden in den einstweiligen Ruhestand versetzt wurden, für richtig. Die Reaktivierung ist jedoch

nicht nur als Rechtsanspruch, sondern auch als Reaktivierungspflicht des Beamten ausgestaltet. Von daher erscheint es durchaus sinnvoll, hier in den Fällen, in denen die Reaktivierungspflicht in einem Zeitraum von weniger als 5 Jahren vor Erreichung der Altersgrenze greifen würde, landesrechtlich differenzierte Regelungen zuzulassen. Die Zustimmung der Bundesregierung zu dem Vorschlag des Bundesrates ist sachgerecht.

Zu Nr. 12

Der Bundesrat weist zu Recht darauf hin, dass Nebentätigkeiten differenziert bewertet werden müssen, soweit diese unter eigenem verfassungsrechtlichen Schutz, etwa Art. 5 Abs. 3 GG, Art. 9 Abs. 3 GG, steht. Das im Entwurf des Beamtenstatusgesetz ausschließlich vorgesehene Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wird dem nicht gerecht.

Anders als nach Auffassung der Bundesregierung ist diesem Vorschlag des Bundesrates daher zuzustimmen.

Zu Nr. 14

Der Vorschlag des Bundesrates ist in der Sache zutreffend. Versetzungen zu einem Dienstherrn in einem anderen Bundesland ohne die Zustimmung des Betroffenen wurden bereits oben zu Nr. 3 als rechtlich problematisch bewertet. Dies gilt hier, wie der Bundesrat zu Recht herausstellt, erst recht im besonderen Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 GG. Die Zustimmung der Bundesregierung zu dem Vorschlag des Bundesrates ist daher sachgerecht.

Mit den freundlichsten Grüßen

(Peter Heesen)
- Bundesvorsitzender -