



Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst
53173 Bonn, Rheinallee 18
Vorsitzender: RA Dr. Michael Hartmer
Geschäftsführer: RA Ulrich Güther, MDirig. a. D.

Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst

- Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes -

Deutscher Philologenverband e. V. (DPhV)
Deutscher Hochschulverband (DHV)
Bundesverband der Verwaltungsbeamten des höheren
Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (BVHD)
Verein Deutscher Bibliothekare e.V. (VDB)
Bundesverband der beamteten Tierärzte e. V. (BbT)
Führungskräfteverband Telekom und Post (VTP)
Bundesverband Führungskräfte Deutscher Bahnen e. V.
(BFBahnen) – ehemals VHB
Bundesverband der Lebensmittelchemiker/-innen
im öffentlichen Dienst e.V. (BLC)
Vereinigung der technischen Mitglieder des
Deutschen Patentamtes - Prüfervereinigung - e.V.
Bundesverband der Apotheker im öffentlichen Dienst e. V.
(BApÖD)
Verband Deutscher Meteorologen e.V. (VDM)

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

11011 Berlin

Bonn, den 11. Mai 2009

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

anbei dürfen wir die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst - AhD - zu der öffentlichen Sachverständigenanhörung zur Regelung der Mitnahmefähigkeit von Versorgungsanwartschaften von Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern sowie Berufssoldatinnen und -soldaten auf der Grundlage des Berichts der Bundesregierung (BT-Drucksache 16/12036) am Mittwoch, dem 13. Mai 2009, übermitteln.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Michael Hartmer
(Vorsitzender)



Ulrich Güther, MDirig a. D.
(Geschäftsführer)



Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst
53173 Bonn, Rheinallee 18
Vorsitzender: RA Dr. Michael Hartmer
Geschäftsführer: RA Ulrich Güther, MDirig. a. D.

Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst

- Arbeitsgemeinschaft der Verbände des höheren Dienstes -

Deutscher Philologenverband e. V. (DPPhV)
Deutscher Hochschulverband (DHV)
Bundesverband der Verwaltungsbeamten des höheren
Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland e.V. (BVHD)
Verein Deutscher Bibliothekare e.V. (VDB)
Bundesverband der beamteten Tierärzte e. V. (BbT)
Führungskräfteverband Telekom und Post (VTP)
Bundesverband Führungskräfte Deutscher Bahnen e. V.
(BFBahnen) – ehemals VHB
Bundesverband der Lebensmittelchemiker/-innen
im öffentlichen Dienst e.V. (BLC)
Vereinigung der technischen Mitglieder des
Deutschen Patentamtes - Prüfervereinigung - e.V.
Bundesverband der Apotheker im öffentlichen Dienst e. V.
(BApÖD)
Verband Deutscher Meteorologen e.V. (VDM)

Bonn, den 8. Mai 2009

Stellungnahme der AhD zu dem Bericht der Bundesregierung zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften auf Bundestagsdrucksache 16/12036 vom 19. Februar 2009

Die Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst - AhD - unterstützt uneingeschränkt die Zielsetzung, die Mobilität von Beamtinnen und Beamten zu verbessern und einen flexibleren Personaleinsatz zu ermöglichen. Dazu gehört auch, den Wechsel von Beamten zwischen öffentlichem Dienst, Privatwirtschaft und internationalen Organisationen zu fördern und attraktiv auszugestalten. Die AhD begrüßt deswegen, dass aufgrund des entsprechenden Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 12. November 2008 die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern einen Bericht zur Mitnahmefähigkeit von beamten- und soldatenrechtlichen Versorgungsanwartschaften vom 19. Februar 2009 vorgelegt hat, in dem Ausgangslage und geltendes Recht, die verfassungsrechtlichen Grundlagen und die verschiedenen Handlungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers detailliert dargestellt worden sind. Im Hinblick auf die Anhörung im Innenausschuss des Deutschen Bundestages am 13. Mai 2009 nimmt die AhD dazu wie folgt Stellung:

I.

Ein vorrangiges Mittel zur Erleichterung des Wechsels von Beamten in die private Wirtschaft unter Wahrung der Interessen der Dienstherrn und unter Beibehaltung des Beamtenverhältnisses sieht die AhD in einer strukturellen Ausweitung der Beurlaubungsmöglichkeiten ohne Besoldung zur vorübergehenden Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, auch außerhalb internationaler Organisationen und Organisationen und Einrichtungen, die im weiteren Sinne noch zum öffentlichen Dienst gezählt werden können. Die im Bericht der Bundesregierung angeführten Bedenken aus dem Gesichtspunkt des Lebenszeitprinzips, der Verpflichtung zum vollen persönlichen Einsatz und zur Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes und der Neutralitätspflicht der Beamten (Abschnitt D. V. des Berichts - Seite 7 der Bundestags-Drucksache 16/12036) überzeugen nicht. Eine auch längerfristige Beurlaubung ist eine geringere Beeinträchtigung des auf Lebenszeit angelegten Beamtenverhältnisses als das endgültige Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis. Anders als im Nebentätigkeitsrecht geht es nicht darum, dass der Beamte neben der Erfüllung seiner Dienstpflicht ein zweites berufliches Verhältnis pflegt und deswegen zwecks Wahrung der Loyalitätspflicht des Beamten und der Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes ebenso wie zur Sicherung des vollen Einsatzes des Beamten für seinen Dienstherrn Regelungen zu treffen sind, sondern der Beamte wird inmitten seines Beamtenverhältnisses zeitweise anderweitig beruflich tätig. Durch die Gewährung von Sonderurlaub ohne Besoldung wird sichergestellt, dass nach Beendigung dieser anderweitigen Beruflichkeiten die außerhalb des öffentlichen Dienstes gewonnenen Kenntnisse, Befähigungen und beruflichen Erfahrungen wieder für den Dienstherrn nutzbar gemacht werden können, wie es beispielsweise auch bei der Verbeamtung anderer Bewerber praktiziert wird.

Das geltende Sonderurlaubsrecht macht die Gewährung von Sonderurlaub ohne Besoldung davon abhängig, dass ein wichtiger Grund vorliegt und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen; Beurlaubungen von mehr als drei Monaten müssen besonders begründet sein, die Entscheidung liegt dann bei der obersten Dienstbehörde, soweit sie diese Befugnis nicht delegiert hat. Es ist sicherzustellen, dass für eine berufliche Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes die Urlaubsgenehmigung nur bei zwingenden dienstlichen Gründen und auch nur befristet versagt werden kann.

Missbrauchsmöglichkeiten lassen sich im Wege der Ausgestaltung des Beurlaubungsrechts steuern. Auch die AhD erkennt an, dass eine Beurlaubung wesensgemäß befristet ist. Das im Bericht hervorgehobene Recht zur jederzeitigen Rückkehr in das Beamtenverhältnis kann durchaus im Zuge einer normalen Personalwirtschaft begrenzt werden; § 92. Abs. 4 Satz 1 und § 95 Abs. 3 letzter Satz des Bundesbeamtengesetzes (neu) bieten geeignete Regelungsbeispiele, dass eine Rückkehr aus dem Urlaub zugelassen werden kann, wenn die Fortsetzung

des Urlaubs nicht zugemutet werden kann und dienstliche Gründe nicht entgegenstehen. Planstellen für beurlaubte Beamte werden heute schon über Jahre hinaus für die Fälle der Freistellungen für Tätigkeiten in internationalen Organisationen oder anderen Organisationen und Einrichtungen im öffentlichen Dienst im weiteren Sinne bereitgehalten. Die AhD hätte Verständnis für Regelungen, die Mindestzeiten eines Verbleibens im öffentlichen Dienst vor einer Beurlaubung vorsehen; auch die geltende Höchstgrenze von Beurlaubungen von 15 Jahren erscheint akzeptabel.

Der Bericht der Bundesregierung spart in diesem Zusammenhang aus, wie die Versorgung von Beamten in solchen Fällen geregelt werden soll. Auch insofern bestehen zunächst seitens der AhD keine Bedenken, wenn an den bestehenden Instrumentarien festgehalten würde. Ob Mindestversorgung geleistet wird, sollte davon abhängig gemacht werden, ob sie tatsächlich erdient ist.

II.

Allerdings vermag eine Erweiterung der Beurlaubungsmöglichkeiten für eine Beschäftigung außerhalb des angestammten Berufs nicht alle Fälle zu lösen, in denen ein Beamter aus Gründen der persönlichen beruflichen Mobilität, aus berufsrechtlichen oder sonstigen faktischen Gründen endgültig aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden will. Die in dem Bericht zutreffend dargestellte Regelung, dass aus dem Beamtenverhältnis ohne Anspruch auf ein Ruhegehalt ausgeschiedene Beamte lediglich in der gesetzlichen Rentenversicherung nachversichert werden, eine Nachversicherung in der Zusatzversorgung der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder - VBL - nicht stattfindet, ist unbefriedigend. Sie behandelt den auf eigenen Wunsch ausscheidenden Beamten wie den, der aufgrund entsprechender strafgerichtlicher Verurteilung oder disziplinarrechtlicher Ahndung zwangsweise aus dem Beamtenverhältnis ausscheidet. Der Beamte wird auch schlechter behandelt als ein Tarifbeschäftigter. Die Beamtenversorgung ist eine Vollversorgung; sie umfasst bifunktional eine Regelsicherung und eine Zusatzsicherung. Ein Tarifbeschäftigter behält seine erworbenen Rentenansprüche bei der Deutschen Rentenversicherung Bund ebenso wie die, die er nach den Regelungen des Betriebsrentengesetzes und der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder für den Fall des Ausscheidens erworben hat. Warum dem Beamten bei der Entlassung aus dem Dienst auf eigenen Antrag der Teil der Zusatzsicherung aberkannt wird, mag verfassungsrechtlich vertretbar sein, gerecht erscheint sie nicht. Immerhin geht es um erdiente Versorgungsansprüche, für deren Versorgung fiskalische Gründe eine Rolle spielen dürften. Die bisherige Rechtslage behindert den Wechsel aus dem Beamtenverhältnis; sie macht auch eine vorübergehende Tätigkeit als Beamter im öffentlichen Dienst für einen von außen kommenden Bewerber unattraktiv.

Die AhD hat sich deswegen in der Vergangenheit immer für eine volle Mitnahmefähigkeit erdienter Versorgungsanwartschaften ausgesprochen. „Mitgenommen“ werden sollen die Versorgungsanwartschaften, die entsprechend dem geltenden Versorgungsrecht verdient sind. Dies richtet sich nach den im Zeitpunkt der beantragten Entlassung zustehenden ruhegehaltfähigen Dienstbezügen sowie die im Dienstverhältnis geleistete ruhegehaltfähige Dienstzeit und dem bei Ausscheiden geltenden Ruhegehaltssatz. Der vom Bundesministerium des Innern erwogenen Ausgestaltung in Abschnitt D. IV. 4., 5. und 6. kann in den jeweiligen Ausgangspunkten zugestimmt werden. Gegen eine fünfjährige Wartefrist sind keine Bedenken zu erheben. Auch die Erwägungen zu den Bestandteilen des künftigen Altersgeldes entsprechen der Auffassung der AhD. Gleiches gilt für den Zahlungsbeginn. Einzelheiten zu erörtern sollte einem späteren Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben. Dem Ausschluss einer Mindestversorgung stimmt die AhD zu; ebenso wie der Einbeziehung einer Hinterbliebenenversorgung entsprechend den sonst geltenden allgemeinen versorgungsrechtlichen Vorschriften. Einen Anspruch auf Beihilfe befürwortet die AhD für die Dauer des Bezuges der „mitgenommenen“ Versorgung nicht.

Die AhD fordert, für die Mitnahme von erdienten Versorgungsanwartschaften ein Kapitalwahlrecht für besondere Fälle einzurichten; Hintergrund sind Berufswechsel in Länder mit anderen Alterssicherungssystemen. Voraussetzungen für die Ausübung des Kapitalwahlrechts ist eine zweckgebundene Verwendung des Kapitals in einem Versorgungssystem staatlich regulierter oder kontrollierter Art.

Eine Nachversicherung ausgeschiedener Beamter bei der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder befürwortet die AhD aus den in dem Bericht der Bundesregierung dargestellten Gründen nicht.

Kritisch beurteilt die AhD den Vorschlag, die Mitnahmefähigkeit von erdienten Versorgungsanwartschaften an die Zustimmung des Dienstherrn zu binden mit der Folge, dass es ohne eine solche Zustimmung bei der Nachversicherung verbleibt. Eine solche Regelung öffnet Zustimmungsverweigerungen aus fiskalischen Gründen Tür und Tor. Wenn man einem solchen Gedanken nahe tritt, dann nur unter der Voraussetzung, dass die Zustimmung nur zeitlich begrenzt und im Hinblick auf zwingende dienstliche Gründe versagt werden darf. Sonderregelungen für bestimmte Bereiche, insbesondere solche der Streitkräfte, sind dabei denkbar. Personalwirtschaftlich hat die bisher bestehende Drei-Monats-Grenze nach § 30 Bundesbeamtengesetz (alt) bzw 33 des Bundesbeamtengesetzes (neu) nicht zu Unzuträglichkeiten in der Bundesverwaltung geführt, sodass in diesen Fällen regelmäßig die Mitnahmefähigkeit erdienter Versorgungsanwartschaften nicht entfallen darf.

Für Fälle, in denen hohe Ausbildungskosten entstanden sind, kann erwogen werden, die Zustimmung an eine Teilerstattung dieser Kosten zu binden.

Insgesamt würde die Mitnahmefähigkeit von erdienten Versorgungsansprüchen die Attraktivität des öffentlichen Dienstes erhöhen. Der politisch gewollte und im Interesse des öffentlichen Dienstes liegende Austausch des Personals zwischen der Beamtenschaft im öffentlichen Dienst und Mitarbeitern in der Privatwirtschaft würde nicht weiter an einer wichtigen Stelle behindert; die jetzige Einbahnstraße würde geöffnet. Der Staat soll sich dem Wettbewerb um die besten Köpfe stellen; bietet der Staat attraktive Beschäftigungsbedingungen, dann wird ein etwaiger Verlust durch Gewinne aus Mitarbeitern aus der Privatwirtschaft ausgeglichen.

III.

Die in dem Bericht aufgeworfene eher rechtstheoretische Frage nach der Natur eines Anspruches aus einer „mitgenommenen“ Versorgung soll an dieser Stelle nicht vertieft werden. Jedenfalls weist der Bericht zu Recht auf eine Reihe notwendiger Sonderregelungen hin. Ob ein eigenständiges weiteres Alterssicherungssystem verwaltungsmäßig aufzubauen wäre, hängt, ebenso wie etwaige finanzielle und personalwirtschaftliche Folgen, vom Umfang ab, in dem von der Möglichkeit der Mitnahme erdienter Versorgungsanswartschaften bei einem Wechsel von Beamten aus dem öffentlichen Dienst heraus Gebrauch gemacht würde. Bisher liegen entsprechende Zahlen überhaupt nicht vor. Angesichts dessen erscheinen Aussagen über einen erheblichen Verwaltungsmehraufwand oder erhebliche Kostenbelastungen für den Bundeshaushalt eher als Spekulation. Gegebenenfalls kann in der Sache nachgesteuert werden.

IV.

Nach der Föderalismusreform I können gesetzgeberische Maßnahmen durch den Bund nur noch für die Bundesbeamten beschlossen werden; das gilt auch für eine Ausgestaltung der Mitnahme von erdienten Versorgungsanswartschaften. Die AhD unterstreicht, dass es bei einer Bundesregelung allein nicht bleiben kann. Sie fordert Bund und Länder gleichermaßen dazu auf, unverzüglich gesetzgeberische Schritte einzuleiten und sie Gewerkschaften und Verbänden zur Beteiligung zuzuleiten.



Dr. Michael Hartmer
(Vorsitzender)



Ulrich Güther, MDirig a. D.
(Geschäftsführer)