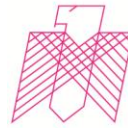


**Deutscher Bundestag**  
Innenausschuss

Ausschussdrucksache  
17(4)399 C



**VBOB**

Verband der Beschäftigten  
der obersten und oberen  
Bundesbehörden e.V.

im dbb beamtenbund und tarifunion

## STELLUNGNAHME

**des Verbandes der Beschäftigten der obersten und  
oberen Bundesbehörden (VBOB)**

anlässlich

**der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

**Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung der Fachkräftegewinnung im Bund  
und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (BT Drs. 17/ 7142)  
sowie**

**Änderungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP (A-Drs. 17(4)387)**

---

**Bundesgeschäftsstelle**  
Dreizehnmorgenweg 36  
53175 Bonn  
Telefon (0228) 9579653  
Telefax (0228) 9579654  
Mail [vbob@vbob.de](mailto:vbob@vbob.de)

**Hauptstadtbüro**  
Friedrichstraße 169/170  
10117 Berlin  
Telefon (030) 4081-6900  
Telefax (030) 4081-6930  
Mail [vbob.berlin@dbb.de](mailto:vbob.berlin@dbb.de)

**Bankverbindung**  
Postbank Köln  
Konto-Nr. 124671-508  
BLZ 370 100 50

[vbob.de](http://vbob.de)

Anlässlich der Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 12. Dezember 2011 zum Fachkräftegewinnungsgesetz und des dazu vorliegenden Änderungsantrags der Koalitionsfraktionen gibt der VBOB unter Berücksichtigung der kurzfristig anberaumten Anhörung die folgende Stellungnahme ab:

Der VBOB begrüßt die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen zum Erhalt der Konkurrenzfähigkeit des Bundes bei der Gewinnung von Nachwuchskräften im Wettbewerb mit anderen Dienstherren und der Wirtschaft. Namentlich die Einführung eines Personalgewinnungszuschlags, der Ausgleich von Bezügeverringerungen bei Versetzungen in den Bundesdienst, die Verbesserung von Einstiegsbedingungen durch die Anerkennung von Kinderbetreuungs- und Pflegezeiten, die Hebung der Eingangssämter für IT-Fachkräfte oder Ingenieure, zunächst bis in die Besoldungsgruppe A 10 BBesO dient grundsätzlich diesem Zweck. Im Hinblick auf die Herausforderungen des Fachkräftemangels, der ja bereits in verschiedenen Bereichen der Bundesverwaltung sichtbar geworden ist, erscheint der Evaluierungszeitpunkt mit dem 31.12. 2016 in dem Entwurf des neu einzufügenden § 43 Abs. 12 BBesG als zu lang bemessen.

Darüber hinaus Rechtsprechung und Praxiserfordernissen folgende weitere Änderungen im Gesetzentwurf können nach unserer Ansicht ebenso der Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes dienen. Das sind insbesondere die Möglichkeit, ein Beamtenverhältnis auf Probe vor Vollendung des 27. Lebensjahres in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit umwandeln zu können, die Vereinfachung der Regelungen zum Familienzuschlag, die Verpflichtungsprämie für polizeiliche Auslandsverwendungen in besonderen Einzelfällen, Verbesserungen im Bereich von Stellenzulagen bei der Bundeswehr und Polizeizulagen in der Bundesfinanzverwaltung sowie die Aufhebung der Regelungen zur eingeschränkten Berücksichtigung von Ausbildungs- und Zurechnungszeiten auf Grund von Freistellungen (Quotelung). Ausdrücklich unterstützt wird zudem die Verbesserung der Vergütung des ärztlichen Bereitschaftsdienstes und der Rufbereitschaft in Bundeswehrkrankenhäusern.

Der VBOB kritisiert im Zusammenhang mit diesen richtigen Maßnahmen jedoch die angestellten Überlegungen zur Gegenfinanzierung. Der Umstand, dass die Mehrkosten aus den jeweiligen Einzelplänen erwirtschaftet werden sollen, wird

zu Einschränkungen an anderer Stelle in Personal- und Sachkostentiteln führen. Wie den Mitgliedern des Innenausschusses des Deutschen Bundestages im Besonderen, aber auch darüber hinaus allen Mitgliedern des Bundestages seit längerem bekannt ist, existieren im Bundeshaushalt nach 18 Jahren linearer Stelleneinsparungen und darüber hinaus insbesondere im Beamtenbereich wegen zusätzlich über viele Jahre abgeforderter Solidarbeiträge keine Dispositionsspielräume mehr, die zur Gegenfinanzierung solcher dringend notwendigen Maßnahmen der Zukunftssicherung der Bundesverwaltung nutzbar wären. Unstreitig gehört zu einer nachhaltigen Personalpolitik mit dem Anspruch an Attraktivitätssteigerung auch eine angemessene Personalentwicklungskomponente. Soweit die Personalentwicklung in den Behörden durch einschneidende Maßnahmen der Gegenfinanzierung zunehmend eingeschränkt werden, führt die Praxis vor Ort nach dem Fachkräftegewinnungsgesetz zwar zu herausragenden Anstrengungen der Personalrekrutierung, jedoch einer anschließend ebenso bedauernswerten negativen Beschleunigung bei der Personalentwicklung selbst. Hier sollte insbesondere mit den Mitgliedern des Haushaltsausschusses und der Bundesregierung regelmäßig die Entwicklung erörtert werden, um in geeigneter Weise frühzeitig gegensteuern zu können. Keinesfalls dürfen die Behörden an dieser Stelle allein die Last der Verantwortung tragen. Dieser Umstand trübt die ansonsten bestehende Freude über die an sich sinnvolle Einführung eines Personalgewinnungszuschlags deutlich.

Des Weiteren wird auf die beabsichtigte Neuregelung in Artikel 2, § 108 Abs. 3 BBG verwiesen. Mit dem neu anzufügenden Absatz 3 kann die Beihilfebearbeitung mit Zustimmung der jeweiligen obersten Dienstbehörde auf eine andere Stelle des Bundes übertragen werden, wobei es sich ausweislich der Begründung um Dienstleistungszentren eines anderen Dienstherrn innerhalb der Bundesverwaltung handeln soll. Hierbei handelt es sich um ressortübergreifende Maßnahmen ohne Einbindung der in den jeweils betroffenen Verwaltungsbereichen zuständigen Personalvertretungen. DBB und Bundesbeamtengewerkschaften hatten in der Vergangenheit wiederholt auf die Bedeutung eines personalvertretungsrechtlichen Lückenschlusses bezüglich der Beteiligung bei ressortübergreifenden Maßnahmen hingewiesen.

Mit der hier geplanten Regelung wird die Möglichkeit der Verlagerung der Beihilfearbeitung außerhalb des eigenen Ressorts eröffnet. Angesichts des gegenwärtig beabsichtigten Umfangs geplanter Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, die zudem häufig mit befristet Beschäftigten oder wie jüngst in der Bundeswehrstrukturreform diskutiert, durch Verlagerung von Personal auf Dauerstellen eines Ressorts in ein anderes Ressort erledigt werden sollen, sind in erheblichem Maße Personalfolgemaßnahmen eröffnet, für die nach dem personalvertretungsrechtlichen Repräsentanzprinzip oberhalb der Ressortgrenzen kein zuständiger Personalrat im Bund existiert. Es wird zudem befürchtet, dass die gesetzliche Regelung in Bezug auf die Übermittlung von Beihilfedaten als personenbezogene Daten keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage darstellt. Schon im Beteiligungsverfahren vor der Kabinetttatsentscheidung hatte der VBOB und ebenso der dbb folglich eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage zur Datenweitergabe gefordert.

### **Der Änderungsantrag der Koalitionsfraktionen**

Der VBOB begrüßt die mit Nummer 1 des Änderungsantrags der Fraktionen CDU/CSU und FDP vorgesehenen Verbesserungen bei der Fachkräftegewinnung. Dies gilt sowohl hinsichtlich der erweiternden und redaktionell klarstellenden Regelung des vorgesehenen § 19b BBesG beim Wechsel in den Dienst des Bundes, als auch insbesondere in Bezug auf die Möglichkeit, bei Abschluss eines ingenieurwissenschaftlichen Studiengangs das Eingangsamt A 11 BBesO zuweisen zu können. Hierbei wird es allerdings in der behördlichen Praxis vor allem auf eine geeignete Planstellenausstattung ankommen. Der VBOB wird auch diesen Punkt im kommenden Jahr im Rahmen seiner weiteren Gespräche zur Beendigung der linearen Stelleneinsparung auf Bundesebene verstärkt aufgreifen.

Die mit dem Verzicht auf einen engen Verweis auf das Arbeitsplatzschutzgesetz sowie eine Berücksichtigung der Dienste und Zeiten in gesetzlich geregelten Freiwilligendiensten als Erfahrungszeiten verbundene gerechtere Anerkennung von Vordienstzeiten wird ausdrücklich begrüßt.

Der VBOB hat die mit Nummer 2 des Änderungsantrages vorgesehene Änderung der beamtenversorgungsrechtlichen Regelungen für politische Beamte geprüft. In der Kürze der Zeit kann an dieser Stelle nur eine cursorische Begutachtung stattfinden. Politische Beamte sind im deutschen Beamtenrecht seit dem 19. Jahrhundert als solche bekannt, sie stellen heute statusrechtlich betrachtet nicht nur einen verhältnismäßig kleinen Personenkreis dar, sondern weisen auch eine in einem Punkt hervorzuhebende Besonderheit der rechtlichen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses auf. Während dem deutschen Berufsbeamtentum schon als Ausdruck der nach Art. 33 Abs. 5 GG geschützten hergebrachten Grundsätze das Lebenszeitprinzip immanent ist, wozu auch die lebenslange amtsangemessene Alimentation der Beamtinnen und Beamten ebenso wie der Versorgungsempfänger zählt, wird dieses Prinzip bei den politischen Beamtinnen und Beamten vom Gesetzgeber durchbrochen. Denn dieses Personal kann auf der Grundlage des § 54 BBG jederzeit vom Bundespräsident in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden, soweit es sich um Beamtinnen oder Beamte auf Lebenszeit handelt. Wegen der Begrenzung dieser Ausnahme hat der Gesetzgeber sich für eine enumerative Aufzählung entschieden. In Entsprechung zu dieser statusrechtlichen Ausnahme vom Lebenszeitprinzip steht die Ausgestaltung des auch im einstweiligen Ruhestand weiterhin mit einem Fürsorgeanspruch gegenüber dem Dienstherrn verbundene Alimentationsanspruch der politischen Beamtinnen und Beamten aus ihrer Versorgung.

In den ersten drei Monaten nach ihrer Versetzung in den einstweiligen Ruhestand haben politische Beamtinnen und Beamte zunächst einen besoldungsrechtlichen Anspruch in Höhe ihrer bisherigen Aktivbezüge. Diese Regelung galt bereits bis zur letzten Änderung durch das Versorgungsänderungsgesetz im Jahr 1998. Der vorliegende Änderungsantrag enthält diesbezüglich keine Vorschläge für eine Neuregelung. Auf den Bezugszeitraum dieses Übergangsgeldes folgt ein Zeitraum von höchstens drei Jahren, in denen die politischen Beamtinnen und Beamte im einstweiligen Ruhestand eine Versorgung nach dem Höchstsatz erhalten, also gegenwärtig 71,75 %. Nach der Rechtslage bis 1998 betrug dieser Zeitraum fünf Jahre bei einem Ruhegehaltsatz von 75 %. Auch zu diesem Punkt beinhaltet der Änderungsantrag keinen Regelungsvorschlag. Auch für die Bezugsvoraussetzungen nach § 14 Abs. 6 BeamtVG enthält der Änderungsantrag

keine Neuregelung. Danach ist auch künftig weiterhin für die Ausschöpfung der höchstens dreijährigen Bezugsdauer des Höchstruhegehaltes erforderlich, dass die politischen Beamtinnen und Beamte das jeweilige Amt zuvor auch tatsächlich drei Jahre innehatten. Für kürzere Amtszeiten wird der Bezugszeitraum der Höchstversorgung entsprechend gekürzt. Die Mindestbezugsdauer beträgt in jedem Fall sechs Monate. In diesem Punkt hatte sich die Rechtslage 1998 geändert, denn davor bestand der Anspruch auf die Höchstversorgung stets für die vollen fünf Jahre.

Nach Ablauf der höchstens dreijährigen Bezugsdauer errechnet sich der Versorgungsanspruch schließlich nach der bis zum Zeitpunkt der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand erdienten Versorgung. Dies geschieht auf der Grundlage des gegenwärtigen Rechts ohne Berücksichtigung der höchstens dreijährigen Versorgungszeit. Hierzu sieht der vorliegende Änderungsantrag nunmehr vor, diese Zeiten künftig zu berücksichtigen. Bis zur Änderung der Rechtslage 1998 wurden hier die vollen fünf Jahre berücksichtigt.

Der auf diesem Wege ermittelte Versorgungsanspruch besteht auch während des Zeitraums nach Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze und wirkt sich ggf. bis in die Hinterbliebenenversorgung aus.

Mit dem ausschließlichen Vorschlag, den Bezugszeitraum der Höchstversorgung der späteren endgültigen Versorgung hinzu zu rechnen, liegt die Reichweite des Änderungsantrages im Ergebnis unterhalb der Regelungsintensität der bis 1998 geltenden Rechtslage. Bis zu der mit Kostenargumenten begründeten Neuregelung durch das Versorgungsreformgesetz 1998 ergab die Hinzurechnung der fünfjährigen Höchstversorgung eine Steigerung des Versorgungsniveaus bis zu 9,4 Prozent. Die jetzt geplante Regelung ermöglicht dagegen höchstens 5,3 Prozent Steigerung. Dass diese Regelung Eingang finden soll in das Fachkräftegewinnungsgesetz, legt den Schluss nahe, dass es wegen der versorgungsrechtlichen Auswirkungen Gewinnungsprobleme von geeignetem Personal für herausgehobene Funktionen innerhalb der Bundesverwaltung gibt, die unter den Anwendungsbereich des § 54 BBG fallen. Bedauerlicherweise enthält die Begründung hierzu keine Hinweise. Insbesondere fehlt auch ein Hinweis auf das Ausmaß dieses Gewinnungsproblems, das einen Rückschluss auf die Relevanz der gesamten Problematik im Kontext des Fachkräftegewinnungsgesetzes er-

lauben würde. Der VBOB konnte vor diesem Hintergrund die Geeignetheit des Änderungsvorschlages für eine künftig verbesserte Gewinnung von Personal für die Funktion von politischen Beamtinnen und Beamten nur eingeschränkt nachvollziehen. Lediglich auf die sich aus dem Versorgungsumfang ergebenden Einkommenseinbußen, die im Einzelfall – gerade bei lebensjüngeren Beamtinnen und Beamten - erheblich sein sollen, wird verwiesen. Dem VBOB ist hierzu in der Tat mindestens ein Beispiel bekannt, bei denen von dem betroffenen Ministerialbeamten in Besoldungsgruppe B 6 BBesO mit diesem Argument zwar der Übernahme der Funktion eines Abteilungsleiters in einem Bundesministerium zugestimmt, jedoch zugleich die Ernennung in die Besoldungsgruppe B9 und damit die Ebene der politischen Beamtinnen und Beamten abgelehnt wurde. Offenbar ist der erhebliche Einkommensunterschied zwischen der Besoldungsgruppe B6 und B 9 von brutto annähernd 1400 Euro monatlich nicht Anreiz genug, das mit der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand verbundene Risiko einzugehen.

Die dafür erkennbaren Gründe liegen nach unserer Auffassung in zwei Punkten:

1. Nach Ablauf der Bezugszeitdauer mit Höchstversorgung reduziert sich die Alimentation in so erheblichem Maße, dass die bisher aufzubringenden Kosten für die Lebensführung nicht mehr in gleichem Umfang geleistet werden können. Das häufig vorgetragene Argument an dieser Stelle sind z.B. die hohen Ausbildungskosten der Kinder;
2. Vor größerer Relevanz allerdings dürfte der Umstand des künftigen Versorgungsumfangs selbst sein. Denn gerade die lebensjüngeren politischen Beamtinnen und Beamten erreichen möglicherweise wegen studienbedingt späten Berufseinstiegs und reduzierter Anrechnung der Ausbildungszeiten einerseits sowie des wegen der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand früheren Berufsausstiegs andererseits dauerhaft geringere ruhegehaltfähige Dienstzeiten und damit nur schwer oder gar nicht mehr die Höchstversorgung und sind damit gegenüber beamteten Kolleginnen oder Kollegen, die unterhalb dieser Stufe des politischen Beamten in den gesetzlichen Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze treten, finanziell erheblich benachteiligt. Das Ausmaß

dieser Benachteiligung hängt wiederum neben dem individuellen Lebensalter und der tatsächlich abgeleisteten ruhegehaltstfähigen Dienstzeit davon ab, wie schnell der im einstweiligen Ruhestand befindliche Beamte oder die Beamtin eine Anschlussverwendung findet, die es problemlos gestattet, auf die jederzeit mögliche erneute Berufung zurück zu kehren in das Beamtenverhältnis.

Insbesondere der zuletzt genannte Punkt stimmt bedenklich. Denn die Betroffenen haben ja den Dienst nicht freiwillig verlassen. Ganz im Gegenteil ist grundsätzlich davon auszugehen, dass es sich bei dieser Personengruppe um erfahrene und motivierte Spitzenkräfte handelt, denn sonst wären die Betroffenen gar nicht erst in die entsprechenden Verwendungen gelangt. Die vom Dienstherrn – ggf. ohne Angabe von Gründen – ausgesprochene Versetzung in den einstweiligen Ruhestand führt gleichwohl nicht dazu, dass der berechtigte Fürsorgeanspruch des politischen Beamten oder der Beamtin weggefallen wäre.

Und deshalb gilt: Auch wenn die zustehende Versorgung in der Regel weiterhin ein überdurchschnittliches Einkommen bedeutet, darf nicht übersehen werden, dass es sich bei dieser Versorgung vor dem Eintritt in den endgültigen Ruhestand wegen Erreichens der Altersgrenze um einen Versorgungsanspruch minderen Rechts handelt, der ggf. auf der Grundlage der beamtenversorgungsrechtlichen Regelungen gekürzt werden kann, wenn zusätzliches Erwerbseinkommen erzielt wird. Versorgungserhöhende Tatbestände sind damit im Ergebnis ausgeschlossen.

Insgesamt gilt unseres Erachtens demnach als fürsorgerelevant, den etwaigen versorgungsrechtlichen Benachteiligungsabstand zu identifizieren, um an diesem Punkt bestehende Hindernisse für die Personalgewinnung zu minimieren. Der vorliegende Vorschlag des Änderungsantrages der Koalitionsfraktionen beinhaltet eine Möglichkeit der Problemlösung, deren Wirkung aber nur eingeschränkt abgeschätzt werden kann. Wichtig ist, eine dauerhafte Benachteiligung des in den einstweiligen Ruhestand versetzten Personals gegenüber den Beamtinnen und Beamten, die mit Erreichen der Alters-



grenze in den gesetzlichen Ruhestand treten, zu verhindern. Zu diesem Zweck könnte auch darüber nachgedacht werden, im Wege einer Selbstbindung der Bundesregierung etwa mittels Kabinettsentscheidung, zu Beginn jeder Legislaturperiode die grundsätzlich längerfristige Beschäftigung von politischen Beamtinnen und Beamten sicher zu stellen. Dem VBOB sind mehrere Fallbeispiele aus der funktionalen Ebene der Staatssekretäre und Abteilungsleiter bekannt, bei denen diese Weiterbeschäftigung auch unter einer neuen Bundesregierung mit veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen zu vertrauensvoller Zusammenarbeit geführt hat. Letztlich ist diese Thematik geeignet, nochmals die Gesamtproblematik der Mitnahmefähigkeit der Renten- und Versorgungsanwartschaften in den Blick zu nehmen.

Eine Trennung der Systeme könnte auch in diesem Fall zu einer Neuordnung der Versorgung führen, die politische Beamtinnen und Beamte in Zeiten sich verändernder Berufsbiographien nicht benachteiligen muss.