

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu
dem Entwurf eines

Gesetzes zur Änderung des Bundesbeamtengesetzes und weiterer
dienstrechtlicher Vorschriften

08.08.2014

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften des Öffentlichen Dienstes bedanken sich für die Übermittlung des o. g. Verordnungsentwurfs und die eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme. Insbesondere die Anpassung der Erholungsurlaubsverordnung zur Abgeltung des unionsrechtlich gewährleisteten Mindestjahresurlaubs sowie die Erweiterung der Zulassungsvoraussetzungen zu den Laufbahnen des höheren Dienstes werden unsererseits begrüßt.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Beamte und Öffentlicher Dienst

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Zu einzelnen Normen nimmt der DGB wie folgt Stellung:

www.dgb.de/beamte

Artikel 1: Bundesbeamtengesetz

Zu § 17 Abs. 5 Nr. 2 – Zulassungen zu den Laufbahnen

Künftig soll eine inhaltlich dem Vorbereitungsdienst und der Laufbahnprüfung entsprechende Ausbildung und Prüfung als sonstige Voraussetzung i. S. d. § 17 Abs. 5 Nr. 2 für den höheren Dienst anerkannt werden.

Laut Gesetzesbegründung bezieht sich die angedachte Neuregelung nur auf Vorbereitungsdienste und Laufbahnprüfungen bei anderen Dienstherrn als dem Bund. Dieses Verständnis erscheint dem DGB zu eng. Es ist – bereits im Normtext – klarzustellen, dass sich dies auf jede

„inhaltlich dem Vorbereitungsdienst und der Laufbahnprüfung entsprechende Ausbildung und Prüfung bei einem inländischen Dienstherrn oder entsprechenden öffentlichen Arbeitgebern anderer EU-Staaten oder Staaten gemäß § 7 Abs. 1 Ziff. 1 Buchstabe b) oder c) BBG“

bezieht. Das besondere Anerkennungsverfahren für Bildungsvoraussetzungen aus o. g. Staaten gemäß § 18 BBG und der Verordnung über die Anerkennung europäischer Berufsqualifikationen als Laufbahnbefähigung (LBAV) hat sich nach Ansicht des DGB nicht bewährt. Über die geplante Ergänzung des § 17 Abs. 5 BBG hinaus, sind - neben der Möglichkeit einer Vorab-Anerkennung gem. LBAV – die Anerkennungsvoraussetzungen unmittelbar in § 17 BBG und den Laufbahnverordnungen unter Beachtung der materiellen Standards der Richtlinie 2005/36/EG zur Anerkennung von Berufsqualifikationen zu normieren. Nur durch eine solche unmittelbare Einarbeitung der EU-Standards kann eine dem europarechtlichen Effektivitätsgrundsatz entsprechende tatsächliche Öffnung für in Mangelberufen dringend benötigte BewerberInnen mit im Ausland erworbenen Qualifikationen sichergestellt werden. Anders als bei vielen vom Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz erfassten Berufen gibt es bei „Beamtenberufen“ keine Transparenz zu Anerkennungsfragen. Diese Regelungen der LBAV gewähren zwar ein dem EU-Recht entsprechendes hohes Anspruchsniveau,

faktisch wurden im Bund seit Einführung der LBAV 2009 jedoch weniger als zehn Anerkennungsverfahren durchgeführt. Mit dafür verantwortlich dürfte die als äußerst bürokratisch empfundene Verfahrensweise gelten. Es stellt sich somit die Frage, wie die rechtlichen Standards des EU-Rechts und der LBAV Geltung behalten und gleichzeitig das Verfahren unbürokratischer (und an der geübten Praxis orientiert) geregelt werden kann. In Betracht käme, Bildungsabschlüsse aus dem EU-Ausland (und Vertrags-Drittstaaten) klarstellend als Zulassungsvoraussetzung in das BBG sowie die BLV aufzunehmen. Auch könnte eine Regelung geschaffen werden, die eine Eignungsprüfung entsprechend der LBAV im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens vorsieht oder aber eine Einstellung in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungs(anpassungs)verhältnis verbunden mit einem Anpassungslehrgang und der Möglichkeit einer anschließenden Verbeamtung (bei erfolgreichem Absolvieren des Anpassungslehrgangs). Eine weitere Möglichkeit bestünde nach Auffassung des DGB darin, die Zentralstelle für ausländische Bildungsabschlüsse bei der Kultusministerkonferenz einzubeziehen. Maßgeblich bei den zu treffenden Regelungen muss schließlich sein, qualifizierte und engagierte Fachkräfte für den öffentlichen Dienst zu gewinnen.

Zu § 44 Abs. 4 – Dienstunfähigkeit

Zur Vermeidung einer Versetzung in den Ruhestand soll die Beamtin oder der Beamte nach dem Erwerb der Befähigung für eine neue Laufbahn auch ohne Zustimmung in ein Amt dieser Laufbahn mit geringerem Endgrundgehalt versetzt werden können, wenn eine dem bisherigen Amt entsprechende Verwendung nicht möglich und die Wahrnehmung der neuen Aufgabe unter Berücksichtigung der bisherigen Tätigkeit zumutbar ist. Das neue Amt müsse der Laufbahngruppe des bisherigen Amtes zugeordnet sein. Für die Übertragung des neuen Amtes bedürfe es keiner Ernennung.

Der DGB stimmt der Zielsetzung „Rehabilitation vor Versorgung“ grundsätzlich zu. Sowohl für den Dienstherrn als auch für die/den BeamtIn erscheint eine Weiterbeschäftigung – wenn auch in Form einer anderweitigen Tätigkeit – als Möglichkeit der Nutzung weiterhin bestehender Potentiale. Dabei sind jedoch nicht nur beamtenrechtliche Aspekte, sondern auch emotionale Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Aus diesem Grund stellt die in § 44 Abs. 4 BBG angedachte Variante im Vergleich zu den übrigen durch § 44 BBG eröffneten Möglichkeiten allenfalls ein letztes Mittel dar. Zum einen, weil die/der Betroffene mit der Versetzung in ein Amt mit geringerem Endgrundgehalt in das Eingangsamt der neuen Laufbahn sein bisheriges Amt mit – abgesehen von der Abmilderung der Nachteile bei der Besoldung durch die Regelungen in §§ 19a sowie 13 BBesG – allen damit einhergehenden Konsequenzen verliert. Insbesondere der Verlust der Amtsbezeichnung ist dabei zu nennen. Zum anderen, weil dies sogar ohne Zustimmung der/des BeamtIn möglich sein soll. Darüber hinaus hält der DGB es für fraglich, ob tatsächlich der in der Begründung dargelegte Bedarf an einer derartigen Regelung besteht. Falls dies zutrifft, sollte der Dienstherr zuvorderst die Schaffung zusätzlicher Planstellen, ggf. mit kw - Vermerken, in Betracht ziehen. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob zumindest die Beibehaltung der Amtsbezeichnung mit dem Zusatz a. D. ermöglicht werden sollte.

Zu § 47 Abs. 2 – Verfahren bei Dienstunfähigkeit

Die Beamtin oder der Beamte könne innerhalb eines Monats Einwendungen erheben. Danach entscheide die für die Ernennung zuständige Behörde über die Versetzung in den Ruhestand im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Die oberste Dienstbehörde könne die Befugnis nach Satz 2 auf die zuständige Behörde übertragen.

Aus Gründen der Arbeitserleichterung stellt sich die Frage, ob die zuständige Behörde nicht grundsätzlich selbstständig über die Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit entscheiden sollte. So besagt schon der Gesetzestext, dass die zuständige Behörde – wenn auch im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde – entscheidet. Die in Satz 3 normierte Möglichkeit der Übertragung der Befugnis auf die zuständige Dienstbehörde ist daher nicht stimmig mit Satz 2. Zudem hat die oberste Dienstbehörde, wie die Gesetzesbegründung zutreffend feststellt, die Dienst- und Fachaufsicht inne. Die Ergänzung des Absatzes 2 um Satz 3 zeigt, dass der Gesetzgeber diese auch für ausreichend erachtet. „im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde“ sowie Satz 3 können daher gänzlich gestrichen werden.

Zu § 84a – Rückforderung zu viel gezahlter Geldleistungen

Die Rückforderung zu viel gezahlter Geldleistungen regle sich nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches über die Herausgabe einer ungerechtfertigten Bereicherung. Der Kenntnis des Mangels des rechtlichen Grundes der Zahlung stehe es gleich, wenn der Mangel so offensichtlich war, dass der Empfänger ihn hätte erkennen müssen. Von der Rückforderung könne aus Billigkeitsgründen mit Zustimmung der obersten Dienstbehörde oder der von ihr bestimmten Stelle ganz oder teilweise abgesehen werden.

Der DGB spricht sich gegen die Normierung einer verschärften Haftung aus. Es besteht keine Veranlassung, über die im Bürgerlichen Gesetzbuch befindliche Regelung des § 819 hinauszugehen. Zudem birgt die Formulierung „wenn der Mangel so offensichtlich war, dass der Empfänger ihn hätte erkennen müssen“ eine zusätzliche Unklarheit und damit Rechtsunsicherheit. Daran ändert auch Satz 3 nichts. Diese Ausführungen gelten auch für die vergleichbaren Normen im Bundesbesoldungs- sowie im Beamtenversorgungsgesetz.

Artikel 2: Bundesbesoldungsgesetz

Zu § 7a – Zuschlag bei Hinausschieben der Altersgrenze

Bei einem Hinausschieben der Altersgrenze nach § 53 BBG werde ab dem Beginn des auf den Zeitpunkt des Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze folgenden Kalendermonats ein nicht ruhegehaltfähiger Zuschlag in Höhe von 10 Prozent des Grundgehalts gewährt, wenn der Höchstruhegehaltssatz nach § 14 Abs. 1 des BeamtenVG erreicht ist. Der Zuschlag wird jedoch nicht neben einem Zuschlag nach § 6 Abs. 2 und 3 sowie einem Zuschlag nach der Altersteilzeitzuschlagsverordnung gewährt.

Die Klarstellung ist aus Gründen der Rechtssicherheit begrüßenswert. Der DGB möchte dennoch nicht unterlassen, darauf hinzuweisen, dass die Begrenzung des Berechtigtenkreises abzulehnen ist. Sie benachteiligt BeamtInnen, die den Höchstruhegehaltssatz – sei es aufgrund von Studienzeiten, Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung aus familiären Gründen – nicht erreichen können. Der Zuschlag sollte daher stets gewährt werden. So könnte der mit der Einführung eines Zuschlags auf die Besoldung beabsichtigte Anreiz für die fortgesetzte Dienstleistung bei allen BeamtInnen des Bundes in gleicher Weise gesetzt werden.

Anlage I – Besoldungsgruppe A13, Fußnote 1

Für Beamte des gehobenen technischen Dienstes können für Funktionen, die sich von denen der Besoldungsgruppe A13 abheben, nach Maßgabe sachgerechter Bewertung bis zu 20 Prozent der für techn. Beamte ausgebrachten Planstellen der Besoldungsgruppe A13 mit einer Amtszulage nach Anlage IX ausgestattet werden.

Im Sinne der Gleichbehandlung wird angeregt, den in der Fußnote 1 der Besoldungsgruppe A13 benannten Berechtigtenkreis zu erweitern und eine der Fußnote 1 der Besoldungsgruppe A9 vergleichbare Regelung zu normieren. Demnach wäre folgende Formulierung aufzunehmen:

„Für Beamte des gehobenen Dienstes können für Funktionen, die sich von denen der Besoldungsgruppe A13 abheben, nach Maßgabe sachgerechter Bewertung bis zu 20 Prozent der Planstellen der Besoldungsgruppe A13 mit einer Amtszulage nach Anlage IX ausgestattet werden.“

Artikel 6: Erholungsurlaubsverordnung

Das zwischen den Tarifvertragsparteien des öffentlichen Dienstes im Frühjahr dieses Jahres ausgehandelte Tarifiergebnis sah unter anderem einen Urlaubsanspruch aller Tarifbeschäftigten von 30 Urlaubstagen im Jahr ab 2014 vor. Seitens des Bundesinnenministers wurde zugesichert, das Tarifiergebnis zeit- und inhaltsgleich auf die BundesbeamtInnen zu übertragen. Bislang wurde mit dem Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2014 die prozentuale Erhöhung auf die Besoldung übertragen. Eine Anpassung der Erholungsurlaubsverordnung erfolgte bislang jedoch nicht. Der DGB fordert daher abermals die zeitnahe Anpassung des § 5 Abs. 1 der EUrlV ein.

Zu § 10 – Abgeltung

Bei Beendigung des Beamtenverhältnisses sei der wegen vorübergehender Dienstunfähigkeit ganz oder teilweise nicht in Anspruch genommene unionsrechtlich gewährte Mindestjahresurlaub, der zu diesem Zeitpunkt nicht verfallen ist, von Amts wegen abzugelten.

Die geplante Umsetzung europarechtlicher Vorgaben wird ausdrücklich begrüßt. Der DGB kritisiert jedoch, dass die Möglichkeit nicht genutzt wird, um auch die Abgeltung des Schwerbehindertenzusatzurlaubs aus § 125 SGB IX zu normieren. Das Bundesverwaltungsgericht stellte mit Urteil vom 31. Januar 2013 (Az. 2 C 10.12) fest, dass der Zusatzurlaub i. S. d. § 125 SGB IX nicht von Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/88/EG erfasst sei. Demnach bedarf es einer entsprechenden nationalen Regelung. Das Bundesarbeitsgericht entschied für unter das Bundesurlaubsgesetz fallende Arbeitsverhältnisse, dass der Schwerbehindertenzusatzurlaub unter § 7 Abs. 4 BUrlG falle und abzugelten sei. Es ist nicht ersichtlich, warum diesbezüglich beamtete und nicht beamtete Schwerbehinderte trotz vergleichbarer Lage unterschiedlich behandelt werden. Der DGB spricht sich daher für eine Ergänzung des Absatz 1 um folgenden Satz aus:

„Gleiches gilt für den Schwerbehindertenzusatzurlaub nach § 125 SGB IX.“

Hinsichtlich der Abgeltung (unionsrechtlich) gewährten Mindesturlaubs stellt sich zudem die Frage der Umsetzung des EuGH-Urteils vom 12. Juni 2014 (Az.: C-118/13). Auch wenn die Entscheidung des vorlegenden Landesarbeitsgerichts Hamm noch aussteht und diesem unsererseits keinesfalls vorgegriffen werden soll, ist doch die Wahrscheinlichkeit, dass es den Ausführungen des EuGH folgt, hoch. Aus diesem Grund regt der DGB an bereits jetzt eingehend zu prüfen, ob für diesen Fall eine einfachgesetzliche Regelung in der EUrlV erforderlich wäre oder aber die zivilrechtliche Gesetzlage bereits ausreichende Regelungen enthält.