Ausschussvorlage

Ausschuss: INA – Sitzung am 07.03.13

Stellungnahmen zu:
Gesetzentwurf Drucks. 18/6256 und
Gesetzentwurf Drucks. 18/6558
– Dienstrecht –

1. BSBD Hessen S. 1
2. BTB Gewerkschaft Technik und Naturwissenschaft, Landesverband Hessen S. 7
3. Deutsche Rentenversicherung Hessen, Personalrat S. 27
4. Deutscher Hochschulverband, Landesverband Hessen S. 29
5. Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer beim Hessischen Kultusministerium S. 37
6. Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen S. 47
7. Landesfeuerwehrverband Hessen e. V. S. 48
8. Lesben- und Schwulenverband, Landesverband Hessen e. V. S. 49
9. Personalrat der Stadtverwaltung Darmstadt S. 53
10. Konferenz Hessischer Fachhochschulpräsidenten S. 55
11. Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff, Europa-Universität Viadrina S. 58

Bund der
Strafvollzugsbediensteten Deutschlands
Landesverband Hessen
Fachgewerkschaft im
dbb beamtenbund und tarifunion

BSBD Gewerkschaft Strafvollzug

BSBD-Hessen, Notisweg 59, 64342 Seeheim-Jugenheim

Hessischer Landtag
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Birgit Kannegießer
Landesvorsitzende des BSBD Hessen

Dienstlich: 06151/507-401
Privat: 06257/9440680
E-Mail: vorsitzende@bsbd-hessen.de

Datum: 10.02.2013

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (Zweites Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – 2. DRModG)

- **Drucks. 18/6558 -**

Sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Landtagsabgeordnete,
sehr geehrte Frau Thaumüller,

im Namen des Bunds der Strafvollzugsbediensteten Hessen (BSBD) bedanke ich mich herzlich für die Möglichkeit, zum vorliegenden Gesetzentwurf Stellung beziehen zu können. Mit dem Gesetzentwurf werden wesentliche Änderungen im Dienst- und Besoldungsrecht auf den Weg gebracht, so dass wir als Fachgewerkschaft für den Justizvollzug - und in Ergänzung der Stellungnahme unseres Dachverbands, des DBB Hessen - gerne die Möglichkeit zur Äußerung nutzen.

Grundsätzlich ist anzumerken, dass die Reduzierung von Laufbahnen auf insgesamt 11 Fachrichtungen (§ 13 HBG) zwar nachvollziehbar ist. Der BSBD Hessen baut jedoch auf einen eigenen Laufbahnzweig Justizvollzug, da der Vollzug sich innerhalb des Ressorts von den insgesamt wahrzunehmenden Aufgaben deutlich abhebt. Auch bleibt schließlich zu fragen, wie sich die bisherigen 10 Fachrichtungen des hessischen Justizvollzugs schließlich voneinander abgrenzen. Mit Blick auf die im Entwurf des Hessischen Beamtengesetzes getroffenen Neubestimmungen bisher anders definierter

beamtenrechtlicher Begrifflichkeiten steht hier zu erwarten, dass Stellenausschreibungen und Anforderungsprofile zukünftig eine besondere Rolle und Funktion erhalten werden. Insgesamt bleiben allerdings die Entwürfe verschiedener Rechtsverordnungen (z.B. der Laufbahnverordnung, Rechtsverordnung zum Beurteilungswesen etc.) abzuwarten, um eine reale Einschätzung über den vorliegenden Entwurf abgeben zu können.

Deshalb liegt der Schwerpunkt unserer jetzigen Stellungnahme – und in Ergänzung der Stellungnahme des Deutschen Beamtenbundes, Landesverband Hessen – insbesondere bei den besoldungsrechtlichen Angelegenheiten.

Soweit der DBB Hessen in seiner Stellungnahme ausführt, dass er bei der Einführung von Erfahrungsstufen und der grundsätzlichen Zuordnung neu eingestellter Bediensteter in Erfahrungsstufe 1 und Späteinsteiger – insbesondere im höheren Dienst- hierdurch benachteiligt werden, bleibt zu ergänzen, dass im Justizvollzug der gleiche Effekt auch in den Berufsgruppen des Allgemeinen Vollzugsdienstes, des Krankenpflegedienstes und des Werkdienstes greifen werden. Besonders in diesen Fachrichtungen werden mit Blick auf die im Vollzug wahrzunehmenden Aufgaben und Risiken häufig lebensältere (-erfahrene) und berufserfahrene Bedienstete eingestellt. Für den Justizvollzug wäre es fatal, wenn nun eben gerade diese lebensälteren Bewerber durch die eingeschränkte finanzielle Berücksichtigung ihrer Vordienstzeiten und ihres Lebensalters von einem Eintritt in den Strafvollzug, z.B. als Werkmeister, abgehalten werden und ihr Glück dann lieber in der freien Wirtschaft suchen. Hier wird die Anerkennung beruflicher Vorzeiten maßgeblich sein bei der Gewinnung von qualifiziertem und geeignetem Personal.

Und um weiterhin ausreichend qualifiziertes Personal für den Justizvollzug zu gewinnen und um den höheren Anforderungen durch eine leistungsgerechte Besoldung der im Vollzug Tätigen zu entsprechen, hält der BSBD Hessen folgende Maßnahmen für dringend erforderlich:

a) Anhebung der so genannten Vollzugszulage (Stellenzulage nach Nr. 8 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A und B) auf das Niveau der Polizeidienstzulage;
   Die Polizeidienstzulage beträgt aktuell 131,20 €, während die **Vollzugszulage** nach dem vorliegenden Gesetzentwurf – und wie bisher – lediglich 98,40 € beträgt. Nach der Definition der Polizeizulage soll diese einen Ausgleich für typische zusätzliche Aufgaben solcher Beamten schaffen, die vollzugspolizeiliche Aufgaben wahrnehmen, dazu gehört, insbesondere in schwierigen Situationen unter

psychischer und physischer Belastung schnell und verantwortlich möglicherweise einschneidende Maßnahmen treffen zu müssen. Diese Definition gilt gleichermaßen für die Bediensteten des Justizvollzugs. Auch hier gehört es zum Berufsbild und in der Auseinandersetzung mit den inhaftierten Gefangenen, jederzeit – auch unter körperlichem Einsatz – einzugreifen, durchgreifende Entscheidungen treffen zu müssen und schließlich zu vertreten, wobei ein einander Ausweichen, bedingt durch die abgeschlossene vollzugliche Situation nicht möglich ist. Das Risiko, körperlich versehrt zu werden, ist erheblich, die schlimmstenfalls zu einer chronischen Traumatisierung führen können. Darüber hinaus sind die Bediensteten des Vollzugs in besonderer Weise mit dem Risiko von Strafanzeigen durch Inhaftierte u.ä. beladen. Hier erscheint es uns als Fachgewerkschaft für den hessischen Justizvollzug dringend geboten, diese Risiken mit einer Anhebung der Zulage entsprechend zu entgelten. Auch sollte diese Stellenzulage wieder ruhegehaltsfähig werden.

b) Wir hoffen im Übrigen, dass das Land Hessen seinen dienstrechtlichen Gestaltungsspielraum auch dahingehend wahrnimmt, dass hier eine eigene **Erschwerniszulagenverordnung** geschaffen wird und die Vergütungssätze für den Dienst zu ungünstigen Zeiten eine zeitgemäße Erhöhung erfahren wird. Der aktuelle Satz für die Vergütung von Nachtdienst beispielsweise erscheint uns in keiner Weise mehr zeitgemäß. Hier sollte eine deutliche Anpassung nach oben erfolgen.

c) Für den Bediensteten des **Werkdienstes** wurde im Entwurf der Besoldungsordnung für das hessische Besoldungsgesetz die bisherige Regelung aus dem Bundesbesoldungsgesetz übernommen, d.h. es soll bei dem Eingangsamt des Oberwerkmeisters (Besoldungsgruppe A 7 , Fußnote 5) insgesamt bleiben.
Der BSBD Hessen weist darauf hin, dass nach jahrelangen Diskussionen das Bundesministerium für Bildung und Forschung am 31. Januar 2012 im Rahmen des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR) die Gleichwertigkeit von Meister –und Bachelorabschluss verkündet hat. Hierauf haben sich Bund, Länder und Sozialpartner verständigt. Diese Übereinkunft war im Übrigen erforderlich, um auf europäischer Ebene eine Vergleichbarkeit von universitären und beruflichen Berufsabschlüssen herzustellen. Wir haben den Sachverhalt im BSBD umfassend diskutiert. Der BSBD Hessen hält es im Hinblick auf diese in 2012 getroffenen Regelungen für zwingend notwendig, das

Eingangsamt dieser Laufbahn anzuheben, insbesondere für die Bereiche der Ausbildung im hessischen Justizvollzug (Eingangsamt A 8 – Hauptwerkmeister). Darüber hinaus sollte in jedem Fall die sogenannte Meisterzulage (Stellenzulage Nr. 9 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen A und B) von aktuell 39,50 € um wenigstens 100 € erhöht werden, um die Wertigkeit der Meisterqualifikation als Einstiegsvoraussetzung für die Laufbahn des Werkdienstes angemessen zu honorieren. Hierzu könnte gegebenenfalls eine eigene Zulage für die Bediensteten des Vollzugsdienstes in den Vorbemerkungen ausgebracht werden.

d) In der Laufbahn des **Krankenpflegedienstes** werden im Entwurf des Hessischen Besoldungsgesetzes in Anlehnung an das bisherige Bundesrechts die dort überdurchschnittlich häufig ausgebrachten Ämter mit Amtszulage unisono übernommen. Der BSBD Hessen dringt hier dringend auf Korrektur bzw. Bereingigung der beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten in dieser Laufbahn. Wir regen an, das Amt des Stationspflegers/der Stationsschwester (Besoldungsgruppe A 7 mit Amtszulage nach Fußnote 6) aufzugeben. Hierdurch ergäbe sich für die Betroffenen eine direkte Beförderungsmöglichkeit zur Abteilungsschwester/Abteilungspfleger (Besoldungsgruppe A 8), analog zu den anderen Fachrichtungen der Laufbahngruppe des mittleren Dienstes. Darüber hinaus fehlt dieser Laufbahn das im Vollzug für den Allgemeinen Vollzugsdienst, den Werkdienst und den mittleren Vollzugs- und Verwaltungsdienst ausgewiesene Spitzenamt in der Besoldungsgruppe A 11. Dieses sollte in der Besoldungsordnung entsprechend ergänzt werden, um Chancengleichheit in den unterschiedlichen Fachrichtungen des Justizvollzugs zu gewährleisten.

e) Und wenn wir schon bei der Chancengleichheit sind, **der mittlere Vollzugs- und Verwaltungsdienst** ist die einzige Laufbahn mit dem Eingangsamt Sekretär/Sekretärin (Besoldungsgruppe A 6); diese Laufbahn zeichnet sich im hessischen Justizvollzug durch eine extreme Verwendungsbreite auf der Sachbearbeitungsebene aus. Hier wäre es angemessen, das Eingangsamt in Anlehnung an die anderen Fachrichtungen dieser Laufbahngruppe entsprechend anzuheben, zumal dies die Laufbahn ist, die ganz besonders von allen Veränderungen der Neuen Verwaltungssteuerung, insbesondere der Einführung von SAP in der hessischen Landesverwaltung besonders betroffen war.

f) Die Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes ist übrigens die einzige, deren Spitzenamt (A 13) eine Amtszulage ausweist. Als BSBD Hessen unterstützen wir ausdrücklich die Ausführungen und Forderungen des DBB Hessen, in dieser Laufbahn das Spitzenamt A 13 Z in der hessischen Besoldungsordnung A zukünftig auszuweisen.

g) Wichtig ist allerdings auch die Beibehaltung der Möglichkeit des prüfungsfreien Aufstiegs in die nächsthöhere Laufbahngruppe. Dies bedeutet eine wichtige berufliche Perspektive für die Bediensteten der hessischen Landesverwaltung. Auch hier erlauben wir uns auf die Ausführungen des DBB Hessen zu verweisen.

Und schließlich bleibt die Forderung nach Anpassung des sogenannten Übergangsgeldes gemäß § 21 des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes für die Bediensteten des Allgemeinen Vollzugsdienstes, des Krankenpflegedienstes und des Werkdienstes, die aufgrund der vorgezogenen Altersgrenze in den Ruhestand eintreten. Das Übergangsgeld betrug ursprünglich 12.000 DM. Diese Summe wurde in den 80er Jahren auf 8.000 DM gekürzt. Durch die Einführung des Euro ergab sich umgerechnet ein Betrag von 4.091 €. Neben dem festgesetzten Betrag galt als Höchstgrenze stets das 5-fache der zuletzt gezahlten Dienstbezüge. Die 4.091 € entsprechen heute lediglich dem 2,3 –fachen von A 7 Stufe 1 oder dem 1,5-fachen der Endstufe A 9. Um dem Ursprungsgedanken wieder Rechnung zu tragen, muss der nominale Höchstwert von 4.091 € entfallen und das 5-fache der letzten monatlichen Dienstbezüge gezahlt werden.

Und schließlich bleibt festzustellen, dass ein gewerkschaftliches Ärgernis nicht ausgeräumt wurde: Trotz der Verlängerung der Lebensarbeitszeit für die hessischen Beamtinnen und Beamten durch das 1. Dienstrechtsmodernisierungsgesetz bleibt es weiterhin auch nach dem 2. Dienstrechtsmodernisierungsgesetz bei der bis zu 42–Stunden–Woche. Hier schließen wir uns dem Votum unseres DBB-Dachverbands ausdrücklich an! Es kann nicht sein, dass die hessischen Landesbeamten die einzigen sind im deutschlandweiten Vergleich, die weiterhin 42 Stunden (bis zum 50. Lebensjahr) arbeiten müssen.

Insgesamt bleibt uns als BSBD Hessen, an Sie zu appellieren, dass wir hier in der Mitte Deutschlands und ganz besonders in Konkurrenz zum Arbeitsmarkt in der freien Wirtschaft einen gut aufgestellten öffentlichen Dienst mit einem modernen Dienstrecht und einer konkurrenzfähigen Bezahlung brauchen. Wir sind uns als BSBD Hessen bewusst, dass die

von uns eingebrachten Forderungen nicht „kostenneutral“ verwirklicht werden können. Aber jede Investition in das Personal – auch die finanzielle – lohnt, honoriert die Arbeit und den Dienst der Bedienstetenschaft und ermöglicht eine gute Nachfolgeplanung mit dem Ziel der bestmöglichen Aufgabenerledigung zugunsten der Mitbürgerinnen und Mitbürger unseres Bundeslandes.

Mit freundlichen Grüßen

Birgit Kannegießer
Landesvorsitzende

BSBD-Hessen - Landesvorsitzende
Postanschrift: Notisweg 59, 64342 Seeheim-Jugenheim

BTB - HESSEN

**BTB GEWERKSCHAFT TECHNIK UND NATURWISSENSCHAFT
IM DBB – BEAMTENBUND UND TARIFUNION IN HESSEN**

Landesgeschäftsstelle Thorwaldsenanlage 53 65195 Wiesbaden Tel.: 0611/ 1747398 www.btb-hessen.de

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
im Hessischen Landtag
Herrn Horst Klee
Schlossstraße 1-3
65183 Wiesbaden

Wiesbaden, den 5. Februar 2013

nur per E-Mail an H.Thaumueller@Ltg.hessen.de

Schriftliche Anhörung

1.
Gesetzentwurf
der Fraktionen der CDU und der FDP für ein zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (Zweites Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – 2. DRModG)
- Drucks. 18/6558 -

und

2.
Gesetzentwurf
der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften im hessischen Landesrecht
- Drucks. 18/6256 -

Ihr Schreiben vom 20.12.2012; Az. I A 2.6

Sehr geehrte Herr Klee,

für die Gelegenheit zu den Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können bedanken wir uns.

Voranzustellen ist, dass der BTB Hessen als unmittelbarer Mitgliedsverband die Stellungnahmen des dbb Hessen als Dachverband mitträgt.

... 2

Unabhängig davon sieht es der BTB Hessen als Interessenvertretung für technisch-naturwissenschaftlich geprägte Fachverwaltungen als seine Aufgabe an, Besonderheiten aus den Gesetzentwürfen aufzugreifen, zu kommentieren oder kritisch zu bewerten.

Zu 1. Gesetzentwurf zum zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetz

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die durch die Neuordnung der Gesetzgebungszuständigkeiten durch die Föderalismusreform I gewonnenen Gestaltungsspielräume für eine zukunftsorientierte Modernisierung des Dienstrechts in Hessen zu nutzen. Durch Anpassung an die veränderten Rahmenbedingungen und den technischen Fortschritt soll das durch die besondere Verfassungsbindung geprägte und allein am Gemeinwohl orientierte Berufsbeamtentum gestärkt und dadurch zukunftsfest gemacht werden. Des Weiteren dienen die Änderungen dazu, die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes im Vergleich zur Privatwirtschaft zu erhalten und die Leistungsfähigkeit und Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu stärken.
Das Gesetzespaket baut auf dem Ende 2009 der Hessischen Landesregierung vorgelegten Bericht der Mediatoren und den Eckpunkten auf, die im Jahr 2007 von verschiedenen Arbeitsgruppen, in denen alle Interessengruppen vertreten waren, erstellt wurden.

Dieser große Prolog wird der Begründung des Gesetzes vorangestellt. Seit vielen Jahren erhebt der BTB Hessen mahnend die Hand, um auf die unzureichende personelle Ausstattung in technisch-naturwissenschaftlichen Verwaltungen hinzuweisen. Vergebens! – Mehr und mehr reduziert die Politik, mit Hinweis auf die defizitäre Finanzlage, die Daseins- und Grundversorgung der Bevölkerung durch Aufgabenverlagerung. Sie zieht sich augenscheinlich so auf elegante Weise aus der klassischen Erfüllungsverantwortung heraus. Der Verwaltungsauftrag wird von einer Leistungs- hin zu einer Gewährleistungsverwaltung gewandelt. Vergessen wird hierbei aber, dass die technischen Dienste auch dafür sorgen müssen, dass die outgesourcten Themenfelder auch tatsächlich funktionieren.
Die bei der Erweiterung des Frankfurter Flughafens mit dem Thema Lärmschutz hinsichtlich der Wahrung der Interessen der Bevölkerung gemachten Erfahrungen sollten die politisch Verantwortlichen ermuntern, Verwaltungen personell so auszustatten, dass kompetent für alle Beteiligten akzeptable Lösungen gefunden werden können.
Wenden wir -nach der Katastrophe in Fukushima- den Blick auf den von der Berliner Bühne verkündeten Ausstieg aus der Atomenergie, die damit einhergehende, sogenannte „Energiewende“ und die sich bereits heute abzeichnenden Folgen, so sollte jedem klar werden, dass dies nur mit einer gut aufgestellten und motivierten technisch-naturwissenschaftlichen Fachverwaltung gelingen kann. Die Kluft zwischen Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung ist schon heute groß und sie geht stetig auseinander. „Ingenieure gehören in den kommenden Jahren zu

den gefragtesten Berufsgruppen in Deutschland“, so ist es bereits im Jahre 2001 der Bundestagsdrucksache 14/6506 zu entnehmen.
Aber auch in anderen Themenfeldern wie z. B. beim Arbeitsschutz klaffen heute bereits Lücken, die kurzfristig schon nicht mehr geschlossen werden können. Auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zur „Aufsichtsstrategie beim Arbeitsschutz“ (BT-Drs. 17/10026 vom 14. Juni 2012) antwortet die Bundesregierung u. a. auf die Frage, welchen Handlungsbedarf sie bezüglich der Personalentwicklung der Aufsichtsbehörden im Arbeitsschutz in den letzten Jahren sähe, wie folgt: „Die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen ist Aufgabe der Länder (Artikel 30, 83 Grundgesetz – GG, § 21 Arbeitsschutzgesetz – ArbSchutzG). Die Länder nehmen diese Aufgabe als eigene Angelegenheit (Artikel 83 GG) wahr. Sie legen die im Einzelnen hierfür zuständigen Aufsichtsbehörden durch Landesrecht fest und organisieren das Verwaltungsverfahren.“ An anderer Stelle der Antwort der Bundesregierung heißt es: „Gleichwohl beobachtet die Bundesregierung den Personalabbau bei der Arbeitsschutzaufsicht der Länder nicht ohne Sorge“. Auch dürfte den hessischen Abgeordneten der Skandal um die Firma ENVIO (PCB) in Nordrhein-Westfalen zumindest aus der Presse bekannt sein. In einer fachaufsichtlichen Gesamtbewertung der Ministerien für Arbeit, Integration und Soziales wie auch für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 07. April 2011 wird u. a. auf Seite 21 zweiter Anstrich folgendes festgestellt: „- Eine anlassunabhängige Überwachung der Betriebe durch die Arbeitsschutzverwaltung findet mangels Personal kaum noch statt. So kann oftmals die Einhaltung der Pflichten des Arbeitgebers (Betreibers) nur durch eine Prüfung anhand vorhandener Unterlagen, nicht aber durch eine Kontrolle der tatsächlichen Arbeitssituation vor Ort erfolgen.“

Dies ließe sich beliebig fortsetzen. Auch Hessen ist keine Insel der Glückseligen, gerade das Jahr 2012 hat mit zwei Ereignissen in Oestrich-Winkel und Braunfels-Tiefenbach gezeigt, dass auf Techniker und Ingenieure im öffentlichen Dienst als das technische Rückgrat der Verwaltung nicht verzichtet werden kann. Gerade diese sind bei der Beurteilung, Anwendung und Kontrolle technischer Normen sowie neuer technikwissenschaftlicher Erkenntnisse das Gewissen und Bindeglied zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft.

Der BTB Hessen hat folgende Anmerkungen zum Gesetzentwurf:

zu Artikel 1
Hessisches Beamtengesetz (HBG)

... 4

§ 22 (2)
Ein Laufbahnwechsel ist außerdem zulässig, wenn die Befähigung für die neue Laufbahnfachrichtung aufgrund der bisherigen Vorbildung, Ausbildung und Tätigkeit durch Unterweisung….

Zur Vermeidung von Missverständnissen in der Umsetzung beim gehobenen Dienst sollte in der Begründung zu diesem Paragraphen die kumulative Voraussetzung dieser Aufzählung verdeutlicht werden.

§ 23 (3) Die Fachministerin oder der Fachminister wird ermächtigt durch Rechtsverordnung nähere Regelungen über die Ausbildung und Prüfung im Einvernehmen mit dem für das Dienstrecht zuständigen Ministerium sowie der Direktorin oder dem Direktor des Landespersonalamts und der Landespersonalkommission zu treffen.

Unter dem Eindruck der Anmerkungen zur Begründung muss der Hoffnung Ausdruck gegeben werden, dass die betreffenden Ressorts nicht nur hiervon Gebrauch machen, sondern sich auch mit Nachdruck dafür einsetzen, dass entsprechend ausgebildetes und geschultes Personal vorgehalten wird.

Den Jahresberichten der Hessischen Arbeitsschutzverwaltung ab 2003 bis 2011 ist zu entnehmen, dass über viele Jahre hinweg keine Ausbildung erfolgte und insgesamt nur 9 Personen im gehobenen Dienst an die bisweilen doch eher komplex anmutende Materie herangeführt wurden. In der Laufbahn des mittleren technischen Dienstes (Meister, staatlich geprüfte Techniker) hat in dem dargestellten Zeitraum überhaupt keine entsprechende Nachwuchsförderung stattgefunden. Hier besteht aus Sicht berufsständiger Interessenvertretung erhöhter Handlungsbedarf.

zu Artikel 2
Hessisches Besoldungsgesetz (HBesG)

Vorbemerkung:
Hinsichtlich staatlicher Strukturfragen scheint die Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst eher eine Randerscheinung zu sein. Gerade auch was die Frage der Besoldung anbelangt, wurde das technische Verwaltungspersonal – welchem einst mit dem Bundesbesoldungsgesetz eine Privilegierung hinsichtlich der Stellenwertigkeit zugestanden wurde – mehr und mehr vernachlässigt. Im Rahmen der Verwaltungsreform und Eingliederung diverser technischer Sonderverwaltungen in die Regierungspräsidien und schlussendlich der Trennung von Fach- und

Dienstaufsicht wurde die vorgenannte Stellenprivilegierung faktisch außer Kraft gesetzt. In diesem Zusammenhang sei auf den Vortrag von Herrn Prof. Dr. jur. Dr. h.c. mult. Rolf Stober zur Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst verwiesen, den er auf dem Technikerkongress am 11.11.2004 in Berlin gehalten hat (veröffentlicht in ZBR, Heft 6/2005). Seine Aussagen haben leider an Aktualität noch erheblich gewonnen.

§ 21
Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung
Die Funktionen der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter sind nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Die Ämter sind nach ihrer Wertigkeit unter Berücksichtigung der gemeinsamen Belange aller Dienstherren den Besoldungsgruppen zuzuordnen.

§ 25
Eingangsämter für Beamtinnen und Beamte
(1) Die Eingangsämter für Beamtinnen und Beamte sind folgenden Besoldungsgruppen zugewiesen:

1. in Laufbahnen des mittleren nichttechnischen Dienstes den Besoldungsgruppen A 5 oder A 6, in Laufbahnen des mittleren technischen Dienstes den Besoldungsgruppen A 6 oder A 7,´

2. in Laufbahnen des gehobenen Dienstes der Besoldungsgruppe A 9,

3. in Laufbahnen des höheren Dienstes der Besoldungsgruppe A 13.

Die Festlegung als Eingangsamt ist bei den Besoldungsgruppen A 5 und A 7 in der Besoldungsordnung A gekennzeichnet.

(2) In Laufbahnen des gehobenen technischen Dienstes, in denen für die Befähigung ein mit einem Bachelor abgeschlossenen Hochschulstudium oder ein gleichwertiger Abschluss gefordert wird, ist das Eingangsamt für Beamtinnen und Beamte, die für die Befähigung einen solchen Abschluss nachweisen, der Besoldungsgruppe A 10 zugewiesen. Beamtinnen und Beamten als Ärztinnen und Ärzte in der Landesverwaltung ist das Eingangsamt der Besoldungsgruppe A 14 zuzuweisen.

zu § 25 (1) Nr. 1 Eingangsamt mittlerer technischer Dienst
Mit Blick darauf, dass in diesem Bereich in einigen technischen Fachverwaltungen keine Einstellungen mehr erfolgten und auch hier die Kluft zur Wirtschaft exorbitant auseinandergedriftet ist, muss nach Auffassung des BTB Hessen als Eingangsamt die **Besoldungsgruppe A 8** festgeschrieben werden.

zu § 25 (2) Folgend zu den Ausführungen der Ausarbeitung von Herrn Prof. Dr. jur. Dr. h.c. mult. Rolf Stober muss als Eingangsamt für den gehobenen technischen Dienst die **Besoldungsgruppe A 11** ermöglicht werden. Im Übrigen hat die Bundesregierung im Rahmen ihrer Zuständigkeit eine entsprechende Option im sogenannten Fachkräftegewinnungsgesetz, veröf-

fentlicht im Bundesgesetzblatt 2012, Teil I, Nr. 14 vom 21. März 2012, aufgenommen. Diesem Beispiel muss Hessen mit Blick auf seine wirtschaftliche Position uneingeschränkt folgen.

Begründung:

Mit Blick auf den Erhalt der Konkurrenzfähigkeit bei der Nachwuchsgewinnung und im Wettbewerb mit anderen Dienstherren wie auch der Wirtschaft bedarf es einer Anpassung im Eingangsamt der vorgenannten Laufbahnen. Die Tätigkeitsprofile in den technisch geprägten Feldern der Landesverwaltung sind von besonderer Verantwortung, gesteigerten und ständig im Fluss befindlichen fachlichen Anforderungen geprägt. Dies gilt in besonderer Weise vor dem Hintergrund der europarechtlichen Harmonisierung des Binnenmarktes. Die außerhalb der Verwaltungsfunktion herrschenden Einkommenskomponenten in Handwerk und Industrie werden kaum eröffnet. Die Besoldung aus den vorgesehenen Eingangsämtern A 6 bzw. A 10 erweist sich hier als vollkommen unzureichend. Im Interesse einer Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit der Verwaltung insbesondere zur Gewinnung qualifizierter Kräfte ist ein finanzieller Anreiz durch eine Anhebung der Eingangsämter in den technischen Laufbahnen zwingend erforderlich. Daneben darf aber auch das aktive Personal in diesen hoch spezialisierten Bereichen nicht in Vergessenheit geraten.

§ 27
Obergrenzen für Beförderungsämter
(2) Abweichend von Abs. 1 dürfen die Stellenobergrenzen nach Anlage IX in einzelnen Bereichen bei besonderem Bedarf für die Dauer von bis zu fünf Jahren um jeweils bis zu 25 Prozent überschritten werden. Der besondere Bedarf ist schriftlich gegenüber dem Landespersonalamt zu begründen. Die Direktorin oder der Direktor des Landespersonalamtes entscheidet über die Ausnahme.
(3) Abs. 1 und 2 gelten nicht
1. für die obersten Landesbehörden,

2. für Lehrerinnen und Lehrer sowie pädagogisches Hilfspersonal an öffentlichen Schulen und Hochschulen,

3. für Lehrkräfte an Verwaltungsfachhochschulen,

4. für Laufbahnen, in denen aufgrund des § 25 Abs. 3 das Eingangsamt einer höheren Besoldungsgruppe zugewiesen ist,

5. für Bereiche eines Dienstherrn, in denen durch Haushaltsbestimmung die Besoldungsaufwendungen höchstens auf den Betrag festgelegt sind, der sich bei Anwendung von Abs. 1 ergibt.

(4) Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung zur sachgerechten Bewertung der Funktionen in Gemeinden und Landkreisen sowie für die sonstigen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen, von Abs. 1 abweichende Stellenobergrenzen festzusetzen. Bei besonderem Bedarf dürfen diese Obergrenzen für die Dauer von bis zu fünf Jahren in einzelnen Bereichen um jeweils bis zu 25 Prozent überschritten werden. …

... 7

Hier ist es unabdingbar durch eine entsprechende Klausel festzuschreiben, dass privilegierte Stellen nicht anderweitig besetzt werden dürfen. Eine Nachsteuerung betreffend Beurteilungsverfahren und Auswahlkriterien ist in diesem Zusammenhang mit in Betracht zu ziehen.

§ 49
Zulagen für besondere Erschwernisse
Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Gewährung von Zulagen zur Abgeltung besonderer, bei der Bewertung des Amtes oder bei der Regelung der Anwärterbezüge nicht berücksichtigter Erschwernisse (Erschwerniszulagen) zu regeln. Die Zulagen sind widerruflich und nicht ruhegehaltfähig. Es kann bestimmt werden, inwieweit mit der Gewährung von Erschwerniszulagen ein besonderer Aufwand der Beamtin oder des Beamten, der Richterin oder des Richters mit abgegolten ist.

Stellt eine Optionsmöglichkeit dar um in dem doch schwierigen Feld der Besoldung gerade für die technischen Laufbahnen gewisse Spielräume zu schaffen, auch wenn diese sich nicht auf das Ruhegehalt auswirken. Aus Sicht des BTB Hessen sollte diese Möglichkeit genutzt werden.

§ 54 (3)
Die Entscheidung über die Gewährung von Sonderzuschlägen trifft im Rahmen haushaltsrechtlicher Bestimmungen die oberste Dienstbehörde im Einvernehmen mit….

Vom Grundsatz her gesehen ist dieser Paragraph zur Gewinnungsmöglichkeit von qualifiziertem technischem Personal zu begrüßen. Die vorgenommene Einschränkung in Absatz 3 birgt nach unserer Einschätzung unter der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Schuldenbremse die Gefahr einer Nichtanwendbarkeit. Hier besteht nur die Möglichkeit einer On top-Lösung.

Anlage I

II. Stellenzulagen

9. Zulage für Beamtinnen und Beamte mit Meisterprüfung oder Abschlussprüfung als staatlich geprüfte Technikerin oder staatlich geprüfter Techniker Beamtinnen und Beamte in Laufbahnen des mittleren Dienstes, in denen die Meisterprüfung oder die Abschlussprüfung als staatlich geprüfte Technikerin oder staatlich geprüfter Techniker vorgeschrieben ist, erhalten, wenn sie die Prüfung bestanden haben, eine Stellenzulage nach Anlage VII.

Die Technikerzulage für den gehobenen technischen Dienst wird nicht mehr aufgenommen, was eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Regelung darstellt. Sie sollte wieder aufgenommen werden. Siehe hierzu auch Begründung zu § 25 HBesG.

Anlage VI Anwärtergrundbetrag

Der Anwärtergrundbetrag für die A 5 wird mit 832,87 € angegeben.

Dies bedeutet eine Verschlechterung gegenüber dem bisherigen Betrag um 117,94 €, denn für A 5 beträgt er bisher 950,81 €. Der Betrag sollte wieder angehoben werden.

Die Feinheiten des Zusammenspiels im gehobenen technischen und nichttechnischen Dienst werden sicherlich der Überarbeitung der Hessischen Laufbahnverordnung vorbehalten bleiben. Hierbei darf es zu keiner Schieflage zu Lasten des gehobenen technischen Dienstes kommen, da ansonsten die Gewährleistungsverantwortung der Landesregierung in Ermangelung von qualifiziertem technischem Personal nicht mehr aufrecht erhalten werden kann.
Von daher erscheint ein rechtzeitiges Einbeziehen des BTB Hessen in den Überarbeitungsprozess mehr als sinnvoll, um nicht zu sagen notwendig.

zu 2. Gesetzentwurf zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften im hessischen Landesrecht

Zu diesem Gesetzentwurf hat der BTB keine weiteren Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Detmar Lehmann
Vorsitzender des BTB Hessen

Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst

– Zur Konnexität zwischen Aufgaben- und Bezahlungsverantwortung –

Von Prof. Dr. jur. Dr. h.c. mult. Rolf Stober, Universität Hamburg*

I. Die Aufgaben- und Bezahlungsverantwortung für Ingenieure im öffentlichen Dienst als Rechtsproblem

Komplex und kompliziert, konfus und kontrovers, konturenschwach und konzeptionslos. Diese Stichworte prägen nicht nur viele Bereiche des Rechts und der gegenwärtigen Rechtspolitik. Sie kennzeichnen auch die aktuelle Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst. Sie ist einerseits unter der Dimension des Wandels von Technik und Naturwissenschaft zu beleuchten. Andererseits beschreibt dieser Fokus nur einen Aspekt der realen Lage der Ingenieure im öffentlichen Dienst. Die Diskussion muss deshalb grundsätzlicher ansetzen. Im Kern geht es um die Frage nach den modernen Anforderungen an die technische Verwaltung und die daraus resultierenden Konsequenzen für die Bezahlung der Ingenieure im öffentlichen Dienst. Oder anders gewendet: Im Mittelpunkt steht das richtige Verhältnis zwischen verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Aufgabenverantwortung des technischen öffentlichen Dienstes[1] einerseits und der funktionsgerecht wahrgenommenen Finanzverantwortung des Staates andererseits.

II. Der Befund in Wissenschaft, Rechtspraxis und Politik

Wie ist der Meinungsstand? Die Rechtswissenschaft setzt sich mit dieser verwaltungsstrukturellen Thematik kaum auseinander.[2] Die Untersuchungen beschränken sich im Allgemeinen auf das Bezahlungssystem im öffentlichen Dienst[3] oder auf die hochschulrechtliche Seite des Beamten- und Dienstrechts.[4] In der Rechtsprechung fehlt es bislang an einschlägigen ingenieurspezifischen Entscheidungen. Der Verwaltung sind wegen des Gesetzmäßigkeitsprinzips die Hände gebunden. Der klassische Reformmotor Europäisches Gemeinschaftsrecht fällt mangels Kompetenz für das mitgliedstaatliche Dienst- und Besoldungsrecht aus.[5] Gesetzgeber, Politik und Verbände haben das Problem nur unzureichend erkannt. So hat die CDU/CSU-Fraktion zwar am 26. Juni 2001 eine Große Anfrage über die „Situation und Perspektiven der Ingenieurinnen und Ingenieure in Deutschland" an die Bundesregierung gerichtet. Die 36 Fragen befassen sich aber lediglich mit Engpässen in der Wirtschaft, mit Nachteilen für den Innovationsstandort und allgemein mit der Verbesserung der Bildungssituation. Es ist bezeichnend für die einseitige Berufsdiskussion, dass die Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst in dieser Anfrage keine Rolle spielt. Diese verkürzte Betrachtungsweise ist schon deshalb zu kritisieren, weil ein Ingenieurmangel auch zu Engpässen im öffentlichen Dienst und zu Nachteilen für das Gemeinwohl führen kann. Es versteht sich bei dieser Ausgangslage von selbst, dass die 43-seitige Antwort der Bundesregierung mit keinem Wort die im öffentlichen Dienst tätigen Ingenieure erwähnt. Nur am Rande wird darauf aufmerksam gemacht, dass etwa bei einem Absolventenwettbewerb zwischen Hochschule und Wirtschaft die Wirtschaft häufig im Vorteil sei, weil sie höhere Einkommensangebote machen und die Bewerber wesentlich flexibler als der öffentliche Dienst einsetzen könne.[6] Ferner wird betont, die neuen Bachelor- und Masterstudiengänge sollten in besonderem Maße „sich abzeichnende neue Arbeitsmarkt- und Berufsentwicklungen vor allem im öffentlichen und privaten Dienstleistungssektor" berücksichtigen.[7]

III. Reformkonzepte des öffentlichen Dienstrechts versus Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst

1. Aktuelle Reformfelder

Diese Aussagen belegen, dass gegenwärtig andere eher substanziellere dienstrechtliche Themen im Vordergrund stehen. Man denke nur etwa an

- die prinzipielle Reform des öffentlichen Dienstrechts einschließlich einer Streichung des Art. 33 Abs. 5 GG und einer Entpublifizierung des Art. 33 Abs. 4 GG,[8]
- die dienstrechtliche Diskussion im Rahmen der geplanten Föderalismusreform, die auf eine Erweiterung der Gestaltungsspielräume der Länder zielt,[9]
- den Beschluss der Ministerpräsidenten vom 27. März 2003 zur Ersetzung des Laufbahnprinzips durch eine bedürfnisorientierte Personalentwicklung,[10]
- die Haushaltskonsolidierung bei besoldungsrechtlicher Kostenneutralität oder an
- das vom Bundesministerium des Innern, dem dbb beamtenbund und ver.di vorgelegte Eckpunktepapier „Neue

---

* Der Autor ist Geschäftsführender Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft an der Universität Hamburg und Professor am Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre. Es handelt sich um einen Vortrag, den der Verfasser am 11.11.2004 auf dem Technikerkongress des dbb in Berlin gehalten hat.

[1] S. Zur Verantwortung des Beamten, allgemein *Summer*, ZBR 1999, 181 ff.; ders., ZBR 2002, 109 f.

[2] S. näher *Stober*, ZBR 2002, 373 ff.

[3] Adamaschek (Hrsg.), Leistungsabhängige Bezahlung im Öffentlichen Dienst, 2001.

[4] *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 4. Aufl. 2004, S. 263.

[5] S. etwa *Hillgruber*, ZBR 1997, 1 ff.; *Alber*, ZBR 2002, 225 ff.; *Kämmerer*, Die Verwaltung 37 [2004], 352 ff.

[6] BT-Drs. 14/7999, S. 9.

[7] BT-Drs. 14/7999, S. 16.

[8] Vorschläge der sog. Bull-Kommission, Zukunft des Öffentlichen Dienstes, Öffentlicher Dienst der Zukunft und dazu *Behrens/P. Münch*, ZRP 2003, 329 ff.; *Bull*, DÖV 2004, 155 ff.; *ders.*, Die Verwaltung, 37 [2004], S. 327 ff.; *Riotte*, Eildienst, LKT NW 2004, S. 278 ff.

[9] Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Komm. Drucksache Nr. 45, S. 5 f. und dazu die Gutachten von *P. M. Huber* und *A. Janssen* für den 65. DJT 2004.

[10] S. auch Beschluss des Präsidiums des Deutschen Städtetages v. 4.2.2003.

Wege im öffentlichen Dienst",[11] das die Besoldungsgerechtigkeit und Leistungsbereitschaft betont.

2. Bisherige Schritte zur Besoldungsverbesserung

Im Gegensatz zu diesen staatsrechtlichen Strukturfragen scheint die Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst eher eine Randerscheinung zu sein. Diesen Eindruck gewinnt man, wenn man sich mit dem Hauptgewicht der Leistungen des öffentlichen Dienstes in Bund und Ländern näher beschäftigt. Denn drei Viertel aller Beschäftigten in diesen Körperschaften arbeiten in den Schwerpunktbereichen:

- Bildung,
- Ministerial- und Innere Verwaltung,
- Soziale Sicherung und
- Öffentliche Sicherheit.[12]

Die Vernachlässigung des technischen Verwaltungspersonals spiegelt sich ferner in den bisher unternomnenen Schritten zur Verbesserung der Bezahlung wider. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass

- die nach § 23 Abs. 2 BBesG vorgesehene Zuweisung der Besoldungsgruppe A 10 für den gehobenen technischen Dienst die grundsätzliche Laufbahnzuordnung offen ließ,
- der Perspektivbericht 1995 der Bundesregierung die Laufbahnzuordnung von Bildungsabschlüssen ausklammerte,[13]
- die in § 72 BBesG[14] normierte Sonderzuschlagsregelung zur Sicherstellung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit das permanent bestehende Regelungsbedürfnis verdrängte und
- das Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur ausdrücklich an der überkommenen Laufbahnzuordnung festhält und anstelle der vorgesehenen Bandbreitenregelung lediglich ein quotiertes, vorübergehendes Aufsteigen in der Grundgehaltsstufe ermöglicht (§ 27 Abs. 3 BBesG[15] i.V.m. der Leistungsstufenverordnung).[16]

Es versteht sich von selbst, dass das in Kraft getretene Besoldungsstrukturgesetz einen Rückschritt gegenüber dem ursprünglichen Entwurf darstellt. Er sah nämlich im Rahmen des Konzeptes „Moderner Staat – Moderne Verwaltung" eine Bandbreitenregelung im Eingangsbereich über drei Besoldungsgruppen vor[17] und hätte damit eine prinzipielle Annäherung der Besoldung zwischen FH- und TU-Absolventen gestattet, die aber am Innenausschuss des Bundestages scheiterte.

IV. Die Vergütungspraxis für Ingenieure in der Privatwirtschaft

Die parlamentarische Ablehnung ist kaum nachvollziehbar, wenn man sich dem Bezahlungsgefälle zwischen FH- und TU-Bewerbern sowie Berufsanfängern nach eineinhalb Berufsjahren in der Privatwirtschaft zuwendet. Die Vergütungspraxis ist zwar wegen der unterschiedlichen Rahmenbedingungen zwischen Privatunternehmen und öffentlicher Verwaltung nicht unmittelbar vergleichbar und übertragbar. Gleichwohl kann sie wegen der bildungsrechtlichen Ausgangslage wichtige Anhaltspunkte für die Behandlung der Ingenieure im öffentlichen Dienst liefern. Nach einer Auswertung der Kienbaum Management Consults GmbH sahen die Einstiegsgehälter für Ingenieure im Jahr 2000 in Euro folgendermaßen aus:

Einstiegsjahresgehalt für Ingenieure im Jahr 2000 in Euro in der Privatwirtschaft

Hochschule	Unteres Quartil	Median	Oberes Quartil	Durchschnitt
FH	34	38	42	38
TU	36	39	43	40

(Zitiert nach *Staufenbiel*, Berufsplanung für den Managementnachwuchs, 2002, S. 456)

Eingangsgrundgehalt für Ingenieure im öffentlichen Dienst in Euro monatlich (Stand: 1.8.2004)

Hochschule	Besoldungsgruppe	Gehaltssumme monatlich	Gesamtsumme jährlich
FH	A 10	2064,– *	ca. 27.000,-
TU	A 13	2.880,- *	ca. 39.000,-
	A 11	2.379,-*	
	A 12	2.559,- *	

* zuzüglich Weihnachtsgeld und Familienzuschlag

Einkommen nach ca. eineinhalb Berufsjahren (Bruttojahresgehalt 2001 in Euro)

Hochschule	Wirtsch.-Ing.	Elektrotechn.	Maschinenb.	Architekten
FH	42.500	41.200	37.500	26.600
TU	43.000	40.200	40.100	31.200

(Quelle: HIS-Absolventenuntersuchung, FAZ v. 10.7.2004, Nr. 158, S. 53)

Aus dieser Gegenüberstellung ergibt sich folgendes Bild: Während das Einstiegsgehalt von FH- und TU-Ingenieuren in der Privatwirtschaft um weniger als fünf Prozent voneinander abweicht, beträgt die Differenz zwischen FH und TU bei der öffentlichen Verwaltung ca. 30 Prozent. Diese Spanne vergrößert sich im Laufe der Ingenieurkarriere. So hat eine Studie der Unternehmensberatung Mummert und Partner (Hamburg) ergeben, dass im Vergleich zur privaten Wirtschaft Manager im öffentlichen Dienst durchschnittlich 40 Prozent weniger verdienen.[18] Ferner zeigen Absolventenuntersuchungen, dass das Einkommen von FH- und TU-Ingenieuren bereits nach ca. eineinhalb bis drei Jahren Berufstätigkeit in mehreren Branchen weitgehend identisch ist.

Als erstes Zwischenergebnis ist daher Ende 2004 festzuhalten: Das Verhältnis zwischen Aufgaben- und Bezahlungsverantwortung für die Ingenieure des öffentlichen Dienstes ist weiterhin ungeklärt und bedarf einer angemessenen Lösung.

---

[11] Konzept v. 11.10.2004.
[12] *Zypries*, in: König/Schnapauff (Hrsg.), Die deutsche Verwaltung unter 50 Jahren Grundgesetz, 2000, S. 95 ff., S. 97.
[13] *Claus*, ZBR 1999, 37 ff.
[14] G. i.d.F. v. 14.12.2001, BGBl. I, S. 3702 und G v. 6.8.2002, BGBl. I, S. 3020 ff.
[15] G. v. 21.6.2002, BGBl. I, S. 2138 ff. und v. 6.8.2000, BGBl. I, S. 3020 ff. und dazu *Slowik/Wagner*, ZBR 2002, 409 ff.
[16] VO v. 25.9.2002, BGBl. I, S. 3744 ff.
[17] S. BT-Drs. 14/6390 v. 21.6.2001 und BT-Drs. 14/8623 v. 20.3. 2002.
[18] Zit. nach *Staufenbiel*, a.a.O., 2002, S. 464.

V. Dienstrechtlicher Reformbedarf im partnerschaftlichen Staat

Die Therapie hat bei einer Konnexität zwischen Aufgaben- und Bezahlungsverantwortung für die Verwaltungsingenieure anzusetzen. Dabei dürfen die verfassungsrechtlichen Einstellungsvoraussetzungen des Art. 33 Abs. 2 GG und des Alimentationsprinzips nicht isoliert betrachtet werden. Denn neben den subjektiven Elementen der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung ist auch das objektive und reale Umfeld zu berücksichtigen, in dem öffentliche Verwaltung im 21. Jahrhundert stattfindet. Der auf das Bezahlungssystem durchschlagende Reformbedarf ergibt sich aus zahlreichen Veränderungen, die man am ehesten mit dem Slogan „vom paternalistischen zum partnerschaftlichen Staat"[19] kennzeichnen kann. Exemplarisch betrachtet ergibt sich für die öffentliche Verwaltung und damit auch für den technischen Sektor folgender Befund:

1. Formelle Privatisierung

Die Verwaltung lagert öffentliche Aufgaben durch formelle Privatisierung oder Organisationsprivatisierung auch im Interesse einer leistungsgerechten Bezahlung des Personals aus.[20]

Musterbeispiel für diese Auslagerungsfalle ist die als GmbH fungierende Deutsche Flugsicherung, die nach Plänen der Bundesregierung unbeschadet ihrer hoheitlichen Verkehrssicherheitsaufgaben im Jahre 2005 materiell privatisiert werden soll.[21] Diese Methode ist zwar einleuchtend. Sie ist aber problematisch, weil diese hochsensible Sicherheitsaufgabe nicht mehr von Beamten wahrgenommen wird. Die Fehlkonstruktion wird schon daran deutlich, dass die Fluglotsen in diesem Jahr über einen Streik nachgedacht haben.[22] Diese Auswirkung wäre vermeidbar gewesen, wenn man die Flugsicherungsbeamten leistungsgerecht alimentiert hätte.

2. Materielle Privatisierung

Der Gesetzgeber reduziert die Daseinsvorsorge und Grundversorgung der Bevölkerung durch materielle Privatisierungen.[23]

Musterbeispiele für diese Privatisierungsfalle sind der Verkehrs-, der Versorgungs-, der Entsorgungs-, der Vermessungs-, der Bau- und der Kommunikationssektor. Das bedeutet, dass sich Staat und Kommunen aus ihrer klassischen Erfüllungsverantwortung herausziehen und auf eine Gewährleistungsverantwortung beschränken. Einerseits fallen durch den Umbau der Verwaltung zahlreiche Ingenieurstellen weg. Andererseits wandelt sich der Verwaltungsauftrag lediglich von der Leistungs- zur Gewährleistungsverwaltung. Denn nach wie vor hat der technische Dienst dafür zu sorgen, dass die privatisierten Sektoren auch tatsächlich funktionieren. Die Letztverantwortung für die technische Sicherheit bleibt bei dem modernen Gewährleistungsstaat. Er kann auch vor dem Hintergrund einer technikabhängigen Europäisierung und Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht auf eine kontinuierliche und sichere Infrastruktur verzichten, deren Bereitstellung vornehmlich der technischen Verwaltung obliegt.

3. Public Private Partnership

Die Verwaltung arbeitet bei der Aufgabenerledigung im Rahmen von Public Private Partnerships, der öffentlichen Auftragsvergabe sowie der Verfahrensprivatisierung zunehmend mit der Privatwirtschaft zusammen.[24]

Musterbeispiel für diese Kooperationsfalle ist das Flotten- und IT-Management der Bundeswehr, das auf den Erledigungsalternativen „to make or to buy" und „to provide or to enable" beruht. Hier kommt es nicht nur zu Bezahlungskonflikten aufgrund der Zusammenarbeit von Staat und Privat. Viel wesentlicher ist jedoch, dass die Bundeswehringenieure letztlich die Sicherheitsverantwortung für diese Partnerschaft tragen und sich einem höchst komplizierten Rechtsregime ausgesetzt sehen, dessen Einzelheiten noch ungeklärt sind.

4. New Public Management

Die Verwaltung bedient sich nach dem Motto „Vom Staatsdiener zum Dienstleister" immer mehr der Methoden des sog. „Neuen Steuerungsmodells" oder des „Public Managements". Es basiert auf einem kundenorientierten Qualitätsmanagement, das auf Effizienzsteigerung gerichtet ist, indem Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung zusammengeführt werden.[25] Die neuen Anforderungen an die Kenntnisse und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden so umschrieben:

> „Neben das Fachwissen tritt verstärkt das methodische und das technische Wissen sowie übergreifende Kompetenzen und Fähigkeiten, mit Neuem umgehen zu können."[26]

Ausweislich einer Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage[27] geht es dabei konkret um folgende überfachliche Kompetenzen:

> „Projektplanungsmethoden, Kundenorientierung und Dienstleistungsdenken, Präsentationsfähigkeit, Teamfähigkeit, interkulturelle Kompetenzen, Kommunikationsfähigkeit, Verantwortungsbewusstsein oder ethische Kompetenz, soziale Kompetenz, Systemdenken, ganzheitliches Denken, problemorientiertes Denken und Handeln, Medienkompetenz sowie ökonomisches bzw. betriebswirtschaftliches Denken."[28]

Musterbeispiel für diese Qualitätsfalle sind die gestiegenen Anforderungen einer komplexer werdenden Umwelt sowie einer hohen Anspruchs- und Erwartungshaltung der Bürger, auch im Rahmen eines explodierenden Verbraucherschutzes und der Zunahme europäischer technischer Regelwerke (ISO, CE usw.). Der Ingenieur des öffentlichen Dienstes arbeitet nicht nur mit neuen Steuerungsinstrumenten, die

---

[19] *Kim/Nishihvara*, Vom paternalistischen zum partnerschaftlichen Staat, 2001.

[20] S. näher *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Band 3, § 91; *Pitschas*, Die Verwaltung 32 [1999], 1, 5; *Kämmerer*, Die Verwaltung 37 [2004], S. 352, 356.

[21] Handelsblatt v. 30.8.2004, Nr. 167, S. 4.

[22] Westfälische Nachrichten v. 16.10.2004, Nr. 241.

[23] S. näher *Derlien*, DÖV 2001, 323 ff.; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht Band 3; § 93.

[24] Siehe näher *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 3, §§ 90 ff.

[25] *Reinert*, in: Bull/Bonorden (Hrsg.), Personalrecht und Personalwirtschaft als Handlungsfelder der Verwaltungsreform, 2001, S. 117, 131.

[26] *Zypries*, in: König/Schnapauff (Hrsg.), Die Deutsche Verwaltung unter 50 Jahren Grundgesetz, 2000, S. 95 ff., S. 99.

[27] BT-Drs. 14/7999, S. 34.

[28] S. aus der Sicht der Kommunalverwaltung, *Fogt*, Der Städtetag 3/2002, S. 9 f.

eine neue Verwaltungskultur symbolisieren. Er wird im Zeitalter des E-Government zugleich zum Produkt-, Projekt-, Qualitäts-,[29] Risiko-[30] und Krisenmanager, dem als Gegenbild zum klassischen Amtsträger[31] eine hohe Technikverantwortung aufgebürdet wird.

5. Der Kampf um die besten Ingenieure

Der Kampf zwischen Privatvirtschaft und öffentlicher Hand um die besten Ingenieure hält unvermindert an.[32] Die Lücke zwischen Nachfrage und Angebot klafft inmer stärker auseinander. In einer Großen Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zu dieser Nachwuchsproblematik heißt es wörtlich:

> „Ingenieure gehören auch in den kommenden Jahren zu den gefragtesten Bernfsgruppen in Deutschland."[33]

Musterbeispiel für die Rekrutierungsfalle ist die Datenlage für Ingenieurwissenschaften. Der Verband Deutscher Ingenieure geht von einer jährlichen Bedarfslücke von etwa 20.000 Ingenieuren aus, die durch Abwandernngen ins Ausland noch vergrößert werde.[34] Das Defizit ergibt sich aus den Absolventenzahlen. Während in den neunziger Jahren jeweils 48.000 Diplomierte die Hochschulen verließen, werden es bis 2010 schätzungsweise lediglich 33.000 Absolventen sein.[35] Die Brisanz der Nachwuchsproblematik kann man daran erkennen, dass der Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration in seinem ersten Jahresgutachten beschlossen hat, dass auch Ingenieure aus Nicht-EU-Staaten eine Arbeitserlaubnis in Deutschland erhalten sollen.[36] Und der Verband Deutscher Werkzeugmaschinenfabriken wirbt in Kino-Spots um Ingenieurnachwuchs.[37] Selbst wenn die Nachfrageentwicklung nicht in allen Ingenieurberufen gleichmäßig verläuft, kann dieser Engpass die technische Verwaltungskraft der Exekutive empfindlich gefährden.

Studienanfänger Ingenieurwissenschaften

Jahr	Prozent	Anzahl
1990	22,9	65.000
1994	19,9	52.000
1997	16,9	45.000
2000	16,8	52.000
2001		60.000

(Quelle: Statistisches Bundesamt, Institut der deutschen Wirtschaft 9/2002; Antwort der Bundesregierung BT-Drs. 14/7999 S. 6)

Ursachen des Nachwuchsmangels bei Ingenieuren

Frage	Antwort zustimmend in Prozent
Zu geringe Studierendenzahl	85
Nachfragesteigerung	77
Demoraphische Entwicklung	67
Nicht arbeitsmarktorientierte Studiengänge	54
Zu lange Studiendauer	42
Abwanderung ins Ausland	24

(Quelle: Umfrage bei 332 Unternehmen 9-11/2003, Institut der deutschen Wirtschaft 28/2004 S. 5)

6. Das überkommene Laufbahnsystem

Das Personalmanagement innerhalb des öffentlichen Dienstes bedient sich zwar moderner Instrumente der Personalentwicklung. Den Personalabteilungen sind jedoch die Hände gebunden.

Musterbeispiel für diese Personalentwicklungsfalle ist das überkommene Laufbahnsystem, das eine flexible Handhabung und eine leistungsgerechte Bezahlung ausschließt.

7. Zwischenfazit

Die skizzenhafte Beschreibung der modernen Verwaltungswelt gestattet ein zweites Zwischenfazit:

Die Ingenieure des öffentlichen Dienstes sind das technische Rückgrat der Verwaltung. Sie sind bei der Beurteilung, Anwendung und Kontrolle technischer Normen sowie neuer technikwissenschaftlicher Erkenntnisse das Gewissen und Bindeglied zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Sie bedürfen der Fähigkeiten eines flexibel einsetzbaren Multitalents, das komplexe intra- und interdisziplinäre Verwaltungsaufgaben meistern und hohen methodischen Anforderungen gerecht werden muss. Zutreffend stellt die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Große Anfrage fest, die Ingenieure hätten im Wege der zunehmenden Verflechtung gesellschaftlicher und technologischer Entwicklungen einen Bedeutungszuwachs erhalten.[38]

VI. Zur Verbeamtung des Technikpersonals im Gewährleistungsstaat

Vor diesem Hintergrund besteht ein eklatanter Widerspruch zwischen der Personal- und der Dienstherrenverantwortung für eine funktionsgerechte Bezahlung, die eine stabile, gesetzestreue und qualitativ hochwertige Administration sicherstellt. Insbesondere hinsicbtlich des Ingenieurnachwuchses muss der Staat einen Rahmen schaffen, damit der öffentliche Dienst auch für die besten Ingenieursköpfe attraktiv bleibt. Das gilt in besonderem Maße für die Technikverwaltung im Gewährleistungs- und Präventionsstaat. Essentielles Element ist dabei die Verbeamtung des Personals. Zu Recht weist das Reformmodell 21 des Deutschen Beamtenbundes darauf hin, dass das von der Politik geduldete systemlose Nebeneinander von Beamten und Arbeitnehmern in den gleichen Funktionen dem Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG widerspreche. Aus der grundrechtlichen Perspektive der betroffenen Bürger ist der Angestelltenstatus zusätzlich eine grundrechtliche Schutzpflichtverletzung, weil sie die Wahrnehmung privater und beruflicher Grundrechte gefährdet. Denn der Staat ist im

[29] dbb (Hrsg.), Verwaltung 2000, Qualitätsmanagement in der Öffentlichen Verwaltung, dbb-Konzept zur Dienstrechts- und Verwaltungsreform, Heft 5, 2000.
[30] *Stober*, DÖV 2005, im Erscheinen.
[31] S. *Pitschas*, Die Verwaltung 32 [1999], 1 f.
[32] S. allgemein *Güntner*, in: Depenhauer/Heintzen u.a. (Hrsg.), Nomos und Ethos, 2002, S. 377, 381; FAZ v. 21.4.2004, Nr. 93, S. 20; iwd Nr. 28/2004, S. 4; VDI-Direktor W. Fuchs, Handelsblatt v. 20.10.2004, Nr. 204, S. 6.
[33] BT-Drs. 14/6506, S. 1.
[34] Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion v. 26.6.2001, BT-Drs. 14/6506, S. 1; FAZ v. 8.4.2003, Nr. 83, S. 22; DUZ 7/2003, S. 21.
[35] Zit. nach Institut für Deutsche Wirtschaft, iwd Nr. 30 v. 25.7. 2002, S. 8; FAZ v. 22.6.2004, Nr. 142, S. 18; BT-Drs. 14/6506, BT-Drs. 14/7999, S. 6.
[36] FAZ v. 20.10.2004, Nr. 245, S. 12 und 2.
[37] Handelsblatt v. 29.9.2004, Nr. 189, S. 14.
[38] BT-Drs. 14/7999, S. 10; BT-Drs. 14/6506; FAZ v. 22.6.2004, Nr. 142, S. 18.

öffentlichen Interesse verpflichtet, die permanente Funktionsfähigkeit von Wirtschaft und Gesellschaft sicherzustellen.[39] Das ist nur gewährleistet, wenn die Ingenieure im öffentlichen Dienst nicht die technische Infrastruktur und Technikkontrolle durch Streik lahm legen sowie ihre amtsethische Unabhängigkeit bei dienstlichen Angelegenheiten wahren können. Diese zentralen Argumente sollten jene berücksichtigen, die – wie etwa die von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingesetzte Bull-Kommission – eine weitgehende Zurückdrängung des Beamtentums fordern. Hier wird nämlich übersehen, dass die durchaus berechtigte Kritik an dem gegenwärtigen Verwaltungsalltag geradezu eine Modernisierung des bewährten Beamtenstatus verlangt.

VII. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Besoldung

Allerdings hat die Verwaltungsmodernisierung die Konnexität zwischen Aufgaben- und Bezahlungsverantwortung stiefmütterlich behandelt. Die Modernisierung erfasst nämlich primär die sog. Binnenmodernisierung des Verwaltungsapparates.[40] Sie beschränkt sich damit auf die Arbeit der Beschäftigten und erfasst nicht die Bediensteten als Personalressource und Humankapital. Kurzum: Die Bezahlungsfrage als Konsequenz einer inhaltlichen Modernisierung und Ökonomisierung der Verwaltung wurde schlicht vergessen.

Das ist deshalb unverständlich, weil der Gesetzgeber nach ständiger Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich einer angemessenen Alimentation u. a.

- die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für qualifizierte Kräfte,
- den Ausbildungsstand sowie
- die Beanspruchung und Verantwortung des Amtsinhabers

berücksichtigen muss.[41]

VIII. Die Auswirkungen des Hochschulsystems auf das Bezahlungssystem im öffentlichen Dienst

1. Die Entwicklungen der Fachhochschulen als Universitäten neuen Typs

Die genannten und andere spezifisch dienstrechtliche Punkte sollen nachfolgend nicht vertieft werden, weil sie eigentlich hinlänglich bekannt sein müssten. Die weiteren Ausführungen konzentrieren sich auf einen für die Einstellung, Entwicklung und Bezahlung elementaren Sektor: die Veränderung der Hochschullandschaft. Es soll bewiesen werden, dass die systematisch betriebene und keineswegs abgeschlossene Aufwertung der Fachhochschulen und ihres Umfeldes insbesondere auf das Besoldungsgefüge der Ingenieure im öffentlichen Dienst durchschlagen muss.

Im Bereich der Hochschulentwicklung hat sich in den letzten Jahren ein dramatischer Wandel vollzogen. Er wurde Deutschland durch die zunehmende Internationalisierung der Bildung und die Notwendigkeit einer Anpassung an internationale Standards im Rahmen des sog. Bologna-Prozesses aufgezwungen. Der Wissenschaftsrat hat diese Entwicklung massiv unterstützt. Seine im Sommer 2000 vorgelegten Thesen zur künftigen Entwicklung des Wissenschaftssystems in Deutschland haben ein klares Signal gesetzt. Der Aufstieg der Fachhochschulen im Wissenschaftssystem geht unaufhaltsam weiter.[42] Die Richtungstendenz der Veränderung der Hochschullandschaft ist unverkennbar. Im Kern werden die bisherigen Unterschiede zwischen Universitäten und Fachhochschulen – meist unbemerkt von einer breiten Öffentlichkeit – Schritt für Schritt immer mehr eingeebnet. Die bisherige Formel für Fachhochschulen „gleichwertig aber andersartig" wird weitgehend durch die politisch gewollte Devise der Gleichwertigkeit ersetzt. Dieser schleichende Trend spiegelt sich bereits in der neuen Generalbezeichnung „Hochschule" und in der Aufwertung der Fachhochschulen zu „Universities of Applied Sciences" bzw. Hochschulen für angewandte Wissenschaften wieder. Deshalb ist auch teilweise von der umfassenden Bologna-Universität die Rede. Dieser Namenswechsel geht letztlich auch auf den Wissenschaftsrat zurück, der damit die besonderen Ausbauleistungen würdigt, die noch nicht am Ende angelangt sind. Er empfiehlt mit Nachdruck eine Erweiterung des Fachspektrums und eine Fortsetzung des Ausbaues der Fachhochschulen.[43] So werden typische traditionelle Universitätsfächer wie die Juristenausbildung, die Medizin und die Naturwissenschaften als fachhochschultauglich eingestuft.[44] Mehrere Bundesländer haben darauf reagiert und Hochschulgesetze erlassen, die einheitlich für Universitäten und Fachhochschulen gelten.[45]

Die Deckungsgleichheit kommt vornehmlich in der gemeinsamen Aufgabenbeschreibung der Hochschulen zum Ausdruck, wie sie in § 2 Abs. 2 HRG und beispielsweise in § 3 HH Hochschulgesetz verankert ist.[46]

> „Die Hochschulen dienen je nach ihrer besonderen Aufgabenstellung der Pflege und Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung ..."
>
> „Sie bereiten auf berufliche Tätigkeiten und Aufgaben vor, für die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden ... erforderlich oder nützlich sind."
>
> „Sie fördern die Nutzung ihrer Forschungs- und Entwicklungsergebnisse in der Praxis."

Wie unterscheidet sich der Auftrag von Universität und Hochschule für angewandte Wissenschaften? Das Hamburger Hochschulgesetz hält folgende Antwort parat:

> „Der Universität obliegt die Vermittlung einer wissenschaftlichen Ausbildung. Ziel der Ausbildung ist die Befähigung zur selbstständigen Anwendung und Entwicklung wissenschaftlicher Methoden und Erkenntnisse."

---

[39] S. auch Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst", S. 5.

[40] S.auch *Riotte*, Eildienst Landkreistag 9/2004, S. 278 f.

[41] BVerfGE 99, 300, 315; A. *Leisner*, ZBR 1998, 259, 263 und im Anschluss daran *Summer*, ZBR 2002, 109, 111.

[42] S. schon Wissenschaftsrat, Stellungnahme, Zum Verhältnis von Hochschulausbildung und Beschäftigungssystem v. 9.7.1999 – Drs. 4099/99, S. 6 ff.

[43] S. Wissenschaftsrat, Stellungnahme, Zum Verhältnis von Hochschulausbildung und Beschäftigungssystem v. 9.7.1999, Drs. 4099/99, S. 58 f.

[44] *Einhäupl*, Forschung und Lehre 3/2002, S. 114.

[45] S. etwa Hamburgisches Hochschulgesetz v. 18.7.2001, GVBl. Nr. 26 v. 27.7.2001, S. 171 ff., i.d.F. v. 27.5.2003, GVBl. Nr. 22 v. 6.6.2003, S. 138.

[46] S. auch *Waldeyer*, ZBR 2003, 17.

„Die Hochschule für Angewandte Wissenschaften ... vermittelt eine Ausbildung auf wissenschaftlicher ... Grundlage. Ziel der Ausbildung ist die Vorbereitung auf berufliche Tätigkeitsfelder, die die selbstständige Anwendung wissenschaftlicher Methoden und Erkenntnisse ... erfordern."

Aus diesen Formulierungen kann man ersehen, dass Ausbildungsauftrag und Ausbildungsziel mit Ausnahme des für die Ingenieure im öffentlichen Dienst wenig relevanten Wortes „Entwicklung" identisch sind.[47] Allerdings wird dieser Unterschied dadurch relativiert, dass auch Fachhochschulen Entwicklungsaufgaben wahrnehmen können.

In diesem Zusammenhang hat der Wissenschaftsrat aufgrund der veränderten Hochschullandschaft folgende These formuliert:

„Mit einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, die die starre Verbindung von Laufbahnen und Besoldung an den Abschluss einer bestimmten Hochschulart überwindet, muss der Staat zur Umsetzung seiner eigenen Studienreformvorgaben beitragen."

Im Einzelnen hat er in der erwähnten Studie ausgeführt:[48]

„Mit Blick auf die tätigkeitsbezogene Verwendung von Hochschulabsolventen ist eine Flexibilisierung des öffentlichen Dienstrechts erforderlich. In dieser Hinsicht erwartet der Wissenschaftsrat dringend ein Signal der öffentlichen Arbeitgeber, um die Attraktivität der neuen Studienabschlüsse nicht von vornherein zu gefährden und ihre Entwicklung nicht zu behindern. Mit einer Reform muss der Staat an dieser Stelle zur Umsetzung seiner eigenen Studienreformvorgaben beitragen und bestehende Diskriminierungen abbauen. Dies verlangt eine Aufgabe der strikten Trennung von Laufbahnen nach der Art der besuchten Hochschule."

2. Die weiteren Nivellierungsschritte

a. Die besoldungssystematische Gleichstellung von FH- und Universitätsprofessoren

Zeichnet man die systematisch betriebene Einebnung von oben nah unten nach, dann fällt zuerst die im Jahre 2002 verabschiedete Reform der Professorenbesoldung in den Blick.[49] Insoweit verfolgt die Bundesregierung das Ziel einer leistungsgerechten Besoldung. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass für die Professoren an Universitäten und Fachhochschulen – wie es in dem Entwurf der Bundesregierung heißt – die „Einrichtung zweier gemeinsamer Ämter an Fachhochschule und Universität" mit der „Möglichkeit der besoldungssystematischen Gleichstellung der Fachhochschulen mit den Universitäten"[50] vorgesehen ist. Im Gegensatz zum bislang geltenden Besoldungsrecht können die Professorenstellen an Fachhochschulen auch in der bisher verschlossenen höchsten Besoldungsgruppe ausgebracht werden. Das ist ein dienst- und besoldungsrechtlicher Quantensprung, den selbst der Wissenschaftsrat nicht gefordert hat[51] und der in der Literatur als strukturelle Aufwertung der Fachhochschulen gewertet wird.[52] Deshalb darf diese Besoldungsneuregelung nicht isoliert gewürdigt werden. Sie muss letztlich auch auf die Absolventen durchschlagen, die von besonders qualifizierten Dozenten unterrichtet werden. Die Angriffe wegen einer angeblich sachwidrigen Ämterbewertung gehen fehl, weil die Besoldung nach der Rechtsprechung auf ein Bündel von Bewertung zu stützen ist.

§§ 32 ff. Professorenbesoldung W Anlage II

Besoldungsgruppe	Amt	Grundgehalt	Leistungsbezüge nach § 33 BBesG
W 2 = C 2 und 3 alt	Professor an einer Fachhochschule Universitätsprofessor Präsident, Rektor	3.724,– Euro	Berufungs/Bleibeverh. Besondere Leistungen Wahrnehmung von Hochschulfunktionen
W 3 = C 4 alt nur für Univ. Prof.	Professor an einer Fachhochschule Universitätsprofessor Präsident, Rektor	4.522,– Euro	

b. Die promotionsrechtliche Gleichstellung von FH- und Universitätsabsolventen

Die hochschulrechtliche Gleichstellung setzt sich im Promotionssektor auf doppelte Weise fort. Zum einen werden teilweise Hochschulsenate oder zuständige Ministerien ermächtigt, den Fachhochschulen das Promotionsrecht mit der Folge zu verleihen, dass FH-Absolventen an der eigenen Fachhochschule eine Dissertation anfertigen können.[53] Zum anderen gestatten inzwischen sämtliche Hochschulgesetze die Promotion von FH-Absolventen an einer Universität.[54] Um diese Möglichkeit abzusichern, wurde in einige Hochschulgesetze der Passus aufgenommen, dass der Erwerb eines universitären Abschlusses nicht zur Voraussetzung gemacht werden darf. Ergänzend hat die Kultusministerkonferenz beschlossen, dass Master/Magisterabschlüsse an Universitäten und Fachhochschulen grundsätzlich zur Promotion berechtigen.[55] Gleichzeitig wurde für diesen Personenkreis festgestellt, dass ein „obligatorisches Eignungsfeststellungsverfahren" nicht stattfinde. Hinsichtlich der Bachelor-Absolventen aus dem In- und Ausland wurde festgelegt, dass sie durch ein Eignungsfeststellungsverfahren unmittelbar zur Promotion zugelassen werden können.[56] Mit diesen Beschlüssen soll der Bologna-Prozess vorangebracht werden, der die Promotion als „third cycle" der akademischen Ausbildung ansieht. Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass Universitäten und Fachhochschulen zusammenarbeiten und dabei auch die gemeinsame Betreuung des Dissertationsvorhabens vereinbaren können.[57] Diese Kooperation scheint noch am Anfang zu

[47] S. auch *Waldeyer*, ZBR 2003, 16.
[48] Stellungnahme, a.a.O., S. 76; Forschung und Lehre 11/99, S. 563.
[49] ProfBesReformG v. 16.2.2002, BGBl. I, S. 686 ff.
[50] BR-Drs. 402/01 v. 1.06.01, S. 1 und S. 15; s. auch BT-Drs. 14/6852.
[51] S. näher Empfehlungen zum Dienst-, Tarif-, Besoldungs- und Vergütungsrecht sowie zur Personalstruktur v. 2.11.1998 sowie näher *Waldeyer*, Die neue Hochschule, 2/2000, S. 7 ff. sowie *ders.*, in: Das Recht der Fachhochschulen, Sonderdruck aus Hailbronner/Geis (Hrsg.), Hochschulrahmengesetz, 2000, Rdnrn. 161 ff. m.w.N zustimmend.
[52] S. etwa *Knopp*, ZBR 2003, 149 ff.; *ders./Gutheil*, NJW 2002, 2828 ff.
[53] S. auch *Waldeyer*, a.a.O., Rdnr. 74 ff. m.w.N. auch zur rechtlichen Kritik dazu und zum Diskussionsstand *Epping*, in: Hanau/Lenze u.a. (Hrsg), Wissenschaftsrecht im Umbruch, 2001, S. 61 ff.
[54] S. näher HRK (Hrsg.), Promotionsmöglichkeiten für FH-Absolventen, Bad Honnef, 2001.
[55] S. Beschluss der KMK v. 5.3.1999 i.d.F. v. 14.12.2001, Nr. 2.3.
[56] Beschluss der Kultusministerkonferenz v. 14.4.2000, s. auch DUZ 11/2000, S. 8.
[57] S. näher *Waldeyer*, a.a.O., Rdnrn. 61 ff.

stehen. Denn im Jahre 2004 hat die Hochschulrektorenkonferenz moniert, dass „der Übergang hoch qualifizierter Fachhochschulabsolventen ... leider immer noch von unnötigen Hindernissen bei der Anerkennung gekennzeichnet" ist. Zugleich wird mehr Durchlässigkeit bei der Zulassung zur Promotion gefordert.[58] Deshalb verfolgen die Fachhochschulen neuerdings einen dritten Weg. Sie plädieren für ein Promotionsrecht, das sich an Programmen und nicht mehr an Institutionen orientiert.[59] Dafür spricht, dass die Zahl der Doktoranden und promovierten FH-Absolventen immer noch relativ gering ist. Nach einer Umfrage-Auswertung der HRK haben 220 Kandidaten in dem Zeitraum 2001–2003 eine Promotion erfolgreich abgeschlossen. In diesen Jahren wurden insgesamt 822 Personen mit FH-Abschluss zur Promotion zugelassen.[60]

c. Die graduierungsrechtliche Gleichstellung von FH- und Universitätsabsolventen

Die weitgehende Gleichschaltung von Fachhochschulen und Universitäten erfasst auch Studium und Graduierung. So unterscheiden sich die Studienzeiten schon heute nur marginal. Während die Regelstudienzeit für Universitätsstudien viereinhalb Jahre beträgt, ist sie für Fachhochschulen auf vier Jahre festgelegt. Gleichzeitig werden die Hochschulen ermuntert, kürzere Studiengänge einzurichten. Die unterschiedliche Studiendauer kompliziert die laufbahnrechtliche Einordnung zusätzlich, da einheitliche Bewertungsmaßstäbe fehlen.

Ein Novum im Hochschulbereich ist die reguläre und flächendeckende Einführung von Bachelor- und Masterstudiengängen aufgrund einer im Jahre 2002 erfolgten Änderung des Hochschulrahmengesetzes.[61] Die Novelle beendet das Erprobungsstadium und überführt die Bachelor- und Masterstudiengänge in das Regelangebot der Hochschulen. Damit soll ausweislich der Gesetzesbegründung einer breiten Entwicklungstendenz in den Unterzeichnerstaaten der Bologna-Erklärung vom 19. Juni 1999 Rechnung getragen werden.[62] Zwar handelt es sich bei dem neugefassten § 19 Abs. 1 HRG lediglich um eine Kann-Bestimmung. Die meisten Bundesländer haben die Umstellung jedoch verbindlich vorgeschrieben, weshalb sich die „Ob-Frage" nicht mehr stellt. Vielmehr haben sich die neuen Abschlüsse entgegen kritischer hochschulrechtlicher Äußerungen[63] rasch durchgesetzt. Angesichts der Wettbewerbssituation deutscher Hochschulen untereinauder gibt es fast keine Hochschule, die nicht mit der Einführung befasst ist. Nach Informationen der Hochschulrektorenkouferenz gibt es im WS 2004/2005 1253 Bachelorstudiengänge und 1308 Masterstudiengänge. Das entspricht bereits 23 Prozent des gesamten Studienangebotes.

Um die Brisanz dieser Graduieruugen zu ermessen, muss man sich vor Augen führen, dass Bachelor und Master aus Gründen der internationalen Kompatibilität[64] von Studienabschlüssen künftig als Standardgraduierungen den Platz der bisherigen Diplome und Staatsexamen einnehmeu sollen. Die zuletzt genaunten global weniger bekannten Abschlussgrade sind jedenfalls politisch insoweit zum Auslaufmodell degradiert, als sie dem politisch genannten gemeinsamen europäischen Hochschulraum entgegenstehen. Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass es sich um einen radikalen Systemwechsel handelt, der sich mit großer Geschwindigkeit etabliert. Zu Recht ist von einem Dammbruch in der deutscben Hochschullandschaft die Rede, weil sich die neuen Studiengänge sehr schnell durchsetzen. Diese Informationen sind für die laufbahnrechtliche und finanzielle Beurteilung deshalb von großer Wichtigkeit, weil sowohl Universitäten als auch Fachhochschulen parallel diese Graduierung vergeben und nach den Strukturvorgaben der KMK auch an Fachhochschulen stärker theorieorientierte Studiengänge angeboten werden können.[65] Im Gegensatz zu der bisherigen Praxis der Zusatzkennzeichnung „Diplom FH" entfällt die Differenzierung für die neuen Studiengänge Bachelor und Master. Aus dem Abschlusstitel geht also nicht hervor, ob die Absolventen an einer Fachhochschule oder an einer Universität studiert haben. Das ist offensichtlich bewusst geschehen, um die Fachhochschulen gegenüber den Universitäten aufzuwerten und ihre graduierungsrechtliche Gleichrangigkeit zu betonen. Denn nach der Begründung des Gesetzesentwurfes soll die Vergabe der international anerkannten Hochschulgrade eine Aufwertung der Fachhochschulen bewirken.[66]

Die Aufteilung der Hochschulausbildung in ein Bachelor- und Magisterstudium eröffnet zahlreiche Varianten und Kombinationen, die bei einer späteren Einstelluug nicht unberücksichtigt bleiben können. So kann ein Bachelor-Ingenieur sein Studium mit einem Master of Business Administration abschließen oder ein Biochemiker kann sich über einen Master of Computer Science eine wichtige Zusatzqualifikation erwerben, um seine Arbeitsmarktchancen zu verbessern. Diese Fälle sind keineswegs theoretisch, sondern bereits Realität.[67] So hat eine Bauingenieurin (FH) einen Abschluss „Master of Engineering in Applied Computing" abgelegt. Ihre Bewerbung für den höheren Dienst wurde mit der Begründung abgelehnt, der Masterabschluss an der FH reiche nicht zum Einstieg in den höheren Dienst aus.

Viel wichtiger als diese organisatorischen Gestaltungs- und Wahlmöglichkeiten sind jedoch die inhaltlichen Veränderungen der neuen Studienkonzepte. Zu Recht weist die Bundesregierung in der Antwort auf eine große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion darauf hin, dass mit diesen gestuften Studienangeboten „den Qualifikationsanforderungen an den Ingenieurberuf flexibler, berufsorientierter und international ausgerichtet entsprochen werden"[68] kann. Denn eines der Ziele der neu geschaffenen Studiengänge ist es, dass die Absolventen auch über berufsrelevante Schlüsselqualifikationen und „soft skills" verfügen sollen.[69] In diesem Zusammenhang führt die Bundesregierung aus:

„Der neue Zuschnitt der Studiengänge stärkt die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen wie beispielsweise der Sprachkompetenz, Interkulturalität, Interdisziplinarität und Problemorientierung. Durch Modularisierung wird auch die Verknüpfung nichtaffiner Fächer möglich, was dem Erwerb transferfähigen Methodenwissens und damit auch der Ge-

---

[58] Beschluss der 98. Sitzung des Senats der HRK v. 10.2.2004; HRK/7/2004.

[59] *Horstkotte*, DUZ 18/2003, S. 13.

[60] Forschung und Lehre 12/2003.

[61] HRG i.d.F. v. 8.8.2002, BGBl. I, S. 3138.

[62] BT-Drs. 14/8361 v. 26.2.2002, S. 1.

[63] S. etwa *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 4. Aufl. 2004, S. 262 f

[64] S. dazu auch *Stober*, Kooperation deutscher und chinesischer Hochschulen, Hamburg, 2001, S. 25 f.

[65] Beschluss der KMK v. 5.3.1999, i.d.F. v. 14.12.2001, Nr. 3.2.

[66] Begründung des Regierungsentwurfes BT-Drs. 13/8796, S. 21; s. auch *Waldeyer*, a.a.O., Rdnrn. 49 ff.; kritisch *Epping*, a.a.O., S. 63.

winnung von Schlüsselqualifikationen dient",[70] oder mit den Worten der Kultusministerkonferenz ausgedrückt:

> „Der Absolvent sei als ‚grundlagengeschulter Generalist' fachübergreifend auf das Berufsleben vorbereitet, weil das Studium grundlegende Fach-, Methoden- und Sozialkompetenz vermittle."[71]

Aus ingenieurwissenschaftlicher Sicht soll allerdings nicht verschwiegen werden, dass etwa der Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VBMA) gemeinsam mit Vertretern von Universitäten, Fachhochschulen, des Wissenschaftsrats, der acatech sowie des Verbandes Deutscher Industrie ein warnendes Positionspapier vorgelegt hat.[72] Darin wird moniert, dass die deutschen Studienzeiten zu einem Niveauverlust führten. Denn ein gutes Ingenieurstudium umfasse Praxisanteile und eine Abschlussarbeit in Zusammenarbeit mit einem Unternehmen. Dafür seien aber mindestens sieben Semester zu veranschlagen. Um für die Masterstudiengänge ein hohes Niveau zu sichern, müsse ein qualifizierter Bachelor-Abschluss abgelegt werden. Für Schmalspuringenieure bestünde keine Verwendungsmöglichkeit.

3. Die Reaktionen der Kultus- und Innenministerkonferenz

a. Zuordnung der Abschlüsse

Mit der flächendeckenden Einführung der Bachelor- und Mastertitel entsteht ein neues bezahlungsrechtliches Problem. Denn die Laufbahnbestimmungen kennen ein Bachelor-Studium als Zugangsvoraussetzung für eine Laufbahn nicht. Deshalb wird in der Literatur zutreffend bemerkt, die Einführung derartiger Studiengänge erfordere eine grundlegende Veränderung des Laufbahn- und Besoldungssystems im öffentlichen Dienst.[73] Jedenfalls steht fest, dass die Bezeichnungs- und Typenvielfalt im Hochschulsektor zu einer Konfusion der betroffenen Regierungen, Verbände und Dienstherren führte.

Wie wurde auf die Herausforderungen reagiert? Während zahlreiche Unternehmen im Juni 2004 ein Memorandum mit der Überschrift „Bachelor welcome" präsentierten,[74] tut sich der öffentliche Sektor schwer. Wie sollen die Abschlüsse laufbahnrechtlich eingeordnet werden? Auf die neue Herausforderung reagierte zunächst die Kultusministerkonferenz, die aber als ressortbündelnde, kooperative Einichtung weder bei der Einstellung noch bei der Bezahlung von Hochschulabsolventen tangiert ist. Sie fasste am 14. April 2000 zwei weitreichende Beschlüsse: Danach seien Bachelor/Bakkalaureusabschlüsse stets dem gehobenen Dienst zuzuordnen, wobei die Übergangsmöglichkeiten zum höheren Dienst zu erleichtern seien. Hingegen eröffneten Master/Magisterabschlüsse den Zugang zum höheren Dienst.

Im Einzelnen weist die Kultusministerkonferenz darauf hin, dass sich das herkömmliche Laufbahn- und Tarifsystem bei der Realisierung bildungspolitischer Ziele als hinderlich erweise. Die Öffnung der Laufbahnen des öffentlichen Dienstes für das neue gestufte Studiengangsystem sei somit Verpflichtung und eine gemeinsame Aufgabe der zuständigen Ressorts von Bund und Ländern. Sie geht davon aus, dass „mittelfristig die Differenzierung in die Laufbahnen des gehobenen und höheren Dienstes entfällt und dass allen Hochschulabsolventen mit einer mindestens dreijährigen Ausbildung die gleichen Chancen beim Zugang zum öffentlichen Dienst eingeräumt werden". Nach Überzeugung der HRK kann weder ein Universitäts- noch ein FH-Abschluss von vornherein zu bestimmten Ämtern berechtigen. Letztlich könne nur eine Eignungsfeststellung die Zuordnung zu einer Laufbahn begründen.[75]

Unabhängig von diesen Äußerungen haben Kultusministerkonferenz und Innenministerkonferenz in einer gemeinsamen Vereinbarung zum „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschluss an Fachhochschulen" Stellung genommen.[76] Das Besondere an diesem Papier ist, dass die Zugangsberechtigung nicht vom Dienstherrn festgestellt wird, sondern Gegenstand des Akkreditierungsverfahrens sein soll, den alle Studiengänge durchlaufen müssen. Das bedeutet, dass die Dienstherren die Verantwortung auf die Akkreditierungsstelle verschieben und damit wieder an formale Bildungsabschlüsse anknüpfen, ohne eine eigenständige Prüfung vorzunehmen. Denn in den Akkreditierungsbescheid wird gegebenenfalls aufgrund des von der KMK am 24. Mai 2002 beschlossenen Status für ein länder- und hochschulübergreifendes Akkreditierungsverfahren der Zusatz aufgenommen:

> „Der Masterabschluss eröffnet den Zugang zum höheren Dienst."

Damit wird klargestellt, dass die nach § 13 BRRG nachzuweisenden Bildungsvoraussetzungen erfüllt sind. Nach einer Auskunft des bei der Kultusministerkonferenz angesiedelten Akkreditierungsrates sind mit Stand vom 1. Februar 2004 insgesamt 43 Masterstudiengänge an Fachhochschulen akkreditiert, die den Zugang zum höheren Dienst eröffnen. Dabei handelt es sich aus ingenieurwissenschaftlicher Perspektive um folgende Studiengangskategorien:

- Master of Engineering (Projektmanagement),
- Master of Science in Electrical Engineering,
- Master of Computer Science.

b. Verfahrenskritik

Zwar gehört der zentralen Akkreditierungseinrichtung gemäß des erwähnten Beschlusses der KMK vom 24. Mai 2002 ein Vertreter der Dienstrechtsseite als Repräsentant der Berufspraxis an. Gleichwohl werden hier von dritter Seite Entscheidungen getroffen, die eine eigenständige Beurteilung der Dienstherrn ausschließen. Das ist umso problematischer, als die Bundesregierung davon ausgeht, dass Bund und Länder an den positiven Akkreditierungsbescheid gebunden sind.[77] Es ist zweifelhaft, ob dieses Verfahren mit beamtenverfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist, weil staatsferne Agenturen in die Dienstherrenkompetenz eingreifen.

---

[67] S. *C. Krüger*, DUZ 3/2002, S. 12 f.
[68] BT-Drs. 14/7999, S. 3 und S. 15.
[69] S. auch *Rössler/Ackerschott*, Die neue Hochschule, 2/2002, S. 11 f.
[70] BT-Drs. 14/7999, S. 15.
[71] S. Anlagen zum Beschluss der KRK v. 14.12.2001.
[72] FAZ v. 28.8.2004, Nr. 200, S. 4.
[73] *Thieme*, Deutsches Hochschulrecht, 4. Aufl. 2004, S. 263.
[74] Handelsblatt v. 3./4./5.9.2004, S. 3.
[75] *Landfried*, DUZ 24/2001, S. 20; a.M. *Waldeyer*, ZBR 2003, 16, 22, der FH-Bachelor-Absolventen pauschal dem gehobenen Dienst zuordnet.
[76] Beschluss der IMK v. 6.6.2002 und der KMK v. 24.5.2002 enthalten in einer Vereinbarung ohne Datumsangabe.
[77] BT-Drs. 14/9859, S. 2.

Ferner ist zu kritisieren, dass die IMK/KMK-Erklärung der eigentlichen Problematik, nämlich der laufbahnrechtlichen Zuordnung der Bachelorabschlüsse ausweicht. Insofern ist daran zu erinnern, dass eine praxis- und anwendungsorientierte wissenschaftliche Ausbildung den Leistungs- und Eignungsanforderungen des höheren Dienstes besser entsprechen kann als eine wissenschaftlich-theoretische Berufsausbildung.[78] Aber selbst wenn dies so wäre, bleibt zu bedenken, dass die Hochschulreform auch den Fachhochschulen gestattet, stärker forschungsorientierte bzw. theoriegeprägte Studiengänge einzurichten.[79]

c. Forderung der Abschaffung der Akkreditierungszuordnung

Vor diesem hochschulpolitischen Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die FDP-Fraktion die Abschaffung der erwähnten IMK/KMK-Vereinbarung verlangt und einen Zugang zum höheren Dienst ohne speziellen Akkreditierungsbescheid fordert. Der Bundestag hat sich diesem Anliegen mit folgendem Beschluss vom 3. Juli 2002[80] angeschlossen:

> „Die laufbahn- und besoldungsrechtliche Gleichstellung von Masterabschlüssen ist voranzubringen. Die generelle Unterscheidung zwischen Masterabschlüssen, erworben an einer Universität oder an einer Fachhochschule, ist aufzuheben. Die Arbeitgeber sollen selbst entscheiden, welche Bewerber sie für die Stellenbesetzung bevorzugen."

Auch der Wissenschaftsrat ist der Ansicht, dass ein Masterabschluss an einer Fachhochschule genauso viel wert sein müsse wie ein entsprechender Abschluss an einer Universität.[81] Er sieht in der Vereinbarung aus dem Jahre 2002 einen Rückschlag für das Ziel, die Fachhochschulen als gleichwertige Hochschulen auszubauen und die Universitäten zu entlasten. Die angestrebte Entlastung werde nur dann erreicht, wenn die neuen Master-Studiengänge einen ebenso attraktiven Abschluss-Status erhalten. Ferner wird darauf verwiesen, dass eine Bevorzugung der Universitäten auch angesichts der „großen Qualitätsunterschiede innerhalb der universitären Studiengänge" nicht sachgerecht sei.[82]

IX. Umsetzungsoptionen

1. Stellungnahme zu aktuellen Reformvorschlägen

Zusammengenommen zeigt sich, dass die Laufbahn- und Besoldungsgesetzgeber mit dem traditionellen Bezahlungssystem in eine Bildungs- und Hochschulfalle geraten sind. Sie müssen sich aus dieser Situation schon deshalb befreien, um dem verfassungsrechtlichen Gedanken der Systemgerechtigkeit Rechnung zu tragen.

Hinsichtlich der Umsetzung muss die Politik einen Spagat vollbringen. Einerseits besitzt die Gesetzgebung einen weitgehenden Gestaltungsspielraum und Besoldungsermessen.[83] Insoweit sind etwa auch sachlich begründete regionale Besoldungsdifferenzierungen gestattet.[84] Andererseits ist u.a. der Gedanke der Besoldungsgerechtigkeit in Verbindung mit dem Leistungsprinzip[85] in die Abwägung einzubeziehen. Deshalb sind unterschiedliche Optionen denkbar. Allerdings dürfen sich die weiteren Ausführungen angesichts der derzeit zu beobachtenden Umwälzungen im öffentlichen Dienst weder auf die Besoldung noch auf die Situation der Ingenieure im öffentlichen Dienst beschränken. Vielmehr ist hinsichtlich der Therapie des öffentlichen Dienstes zunächst auf die aktuellen grundsätzlichen Fragestellungen einzugehen. Würden sie verwirklicht, dann wären die bislang angestellten Überlegungen mindestens teilweise hinfällig.

2. Positionen der Föderalismuskommission und des Bundesverfassungsgerichts

Die radikalste Variante ist die von der sog. Bull-Kommission propagierte Abschaffung des Berufsbeamtentums durch Streichung des Art. 33 Abs. 5 GG. Diese Forderung ist auch Gegenstand eines Prüfauftrages in dem Positionspapier der Ministerpräsidenten zur Föderalismusreform. Dieses Vorhaben dürfte aber politisch kaum durchsetzbar sein. Es wird sowohl vom Bundesministerium des Innern als auch vom dbb und ver.di abgelehnt.[86] Darüber hinaus würde die Funktionsfähigkeit und Stabilität der öffentlichen Einrichtungen in erheblichem Maße beeinträchtigt. Ein Verzicht auf eine bewährte Institution käme einem rechtsstaatlichen Rückschritt gleich. Beratungspunkt der Föderalismuskommission ist ferner die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Sie steht unter dem Eindruck der jüngsten länderfreundlichen Spruchpraxis des Bundesverfassungsgerichts, die einen Paradigmenwechsel gegenüber der früheren Judikatur vollzieht. Es seien nur erwähnt die Entscheidungen zur Altenpflege,[87] zum Ladenschluss[88] und zur Juniorprofessur.[89] Diese neue Rechtsprechung ist eine Konsequenz einer Grundgesetzänderung vom 27. Oktober 1994, welche die Bundesländerkompetenzen stärken soll. Sie betrifft auch beamtenrechtlich relevante konkurrierende und rahmenausfüllende Gesetzgebungszuständigkeiten. Kerngedanke ist, dass eine bundesgesetzliche Regelung nur insoweit „erforderlich" ist, als ohne sie gleichwertige Lebensverhältnisse nicht hergestellt oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht gewahrt werden kann.[90] Dementsprechend besteht nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts keine Bundeskompetenz, wenn landesrechtliche Regelungen zum Schutz der in Art. 72 Abs. 2 GG genannten gesamtstaatlichen Rechtsgüter ausreichen. Vor diesem Hintergrund stellt sich auch für die Ämter- und Besoldungsregulierung die Frage nach einer Länderkompetenz. Sie wird auch von der sog. Föderalismuskommission thematisiert, die in ihrem Positionspapier der Ministerpräsidenten u.a. festgestellt hat:

> „Personalausgaben binden im Durchschnitt mehr als 40% der Länderhaushalte. Die Länder haben jedoch

---

[78] *Stober*, Hochschulabschluss und technische Beamtenlaufbahn, 2. Aufl. 2003, S. 43 ff. und im Anschluss *Waldeyer*, ZBR 2003, 16, 25.

[79] S. Beschluss der KMK v. 12.6.2003, Nr. 4; kritisch auch die Anfrage der PDS-Fraktion, BT-Drs. 14/9859 v. 13.8.2002; *Waldeyer*, ZBR 2003, 16, 24 f. und 27.

[80] BT-Drs. 14/9707.

[81] *Einhäupl*, Forschung und Lehre 3/2002, S. 114.

[82] *Einhäupl*, Forschung und Lehre 6/2002, S. 287; FAZ v. 14.5. 2002, Nr. 110, S. 4; s. auch *Waldeyer*, ZBR 2003, 16, 19.

[83] S. zuletzt BVerfG, RiA 2004, 172, 178; BVerfG, NVwZ 2004, 1092; BVerfG, NVwZ 2004, 1092; *H. A. Wolff*, DÖV 2003, 494 ff.

[84] BVerfG, RiA 2004, 172, 178.

[85] BVerfG, NVwZ 2004, 1092.

[86] Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst", S. 5.

[87] BVerfG, NJW 2003, 41.

[88] BVerfG, NJW 2004, 2363 und dazu Bundesrat v. 24.9.2004.

[89] BVerfG, NJW 2004, 2803.

[90] BVerfG, NJW 2004, 2803, 2805.

kaum eigene Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Gehaltsbedingungen der staatlichen Beamten ..."

„Zur Erlangung politischer Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen sich folgende Wege:

5.1 Die Länder erhalten die Gesetzgebungskompetenz für das Dienstrecht der Landesbeamten mit Ausnahme der statusrechtlichen Grundnormen ...

5.2 Die Länder erhalten die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten

– mit der Möglichkeit staatsvertraglicher Bindungen oder

– mit der Möglichkeit einer bundesstaatlichen Bandbreitenregelung."

Dem Petitum der Ministerpräsidenten hat sich auf der kommunalen Ebene auch der Deutsche Städte- und Gemeindebund angeschlossen. Danach sollten die Kommunen künftig selbst Entscheidungsträger in Sachen Besoldung sein. Es müssten Kommunalklauseln im Bundesrecht eingeführt werden, welche die Personalhoheit der Kommunen wieder zu einem lebendigen Teil der kommunalen Selbstverwaltung machten.[92] Zutreffend wird im Schrifttum darauf hingewiesen, die Regelung der Dienstverhältnisse der Landesstaatsverwaltung gehörte zur Organisationshoheit der Länder.[93] Der dabei entstehende Wettbewerb um das Personal könne zu einer qualifikationsgerechten Personalakquisition und Besoldung führen.[94]

3. Die beschränkte Experimentierklausel

Ob Art. 33 Abs. 5 GG abgeschafft oder umgestaltet wird und inwieweit die Dienstrechts- und Besoldungsvorschläge der Föderalismuskommission ihren Niederschlag in einer Grundgesetzänderung finden, ist gegenwärtig unsicher. Ebenso verhält es sich mit einer großen Dienstrechtsreform. Diesen Langfristlösungen sind als Zwischenschritt Übergangskonzepte entgegenzusetzen, die ohne Verfassungsänderung einen kurzfristig gangbaren Weg aus der Dienst- und Besoldungsproblematik aufzeigen.

Das von dem Bundesministerium des Innern, dbb und ver.di verabschiedete Eckpunktepapier sieht zwar eine Laufbahnreform, die durch eine Experimentierklausel eingeleitet werden soll, vor.[95] Dieser Weg ist aber zweifelhaft, weil das Kernelement, die Einstiegsebenen, nicht unter diese Klausel fallen, sondern bundeseinheitlich festgelegt werden sollen.

4. Das Modell des höheren Dienstes

Ein praktikables Modell, das dienstliche Anforderungen und persönliche Bildungsvoraussetzungen optimal miteinander verbindet, liefern § 13 Abs. 2 Nr. 4 BRRG und § 3a BLV. Danach ist für den höheren Dienst Einstellungsvoraussetzung, dass die Bewerberin oder der Bewerber „ein Studium an einer Hochschule, dessen Mindest- und Regelstudienzeit nicht weniger als drei Juhre beträgt ... mit einer Staatsprüfung oder, soweit üblich, mit einer Hochschulprüfung abgeschlossen hat. Das Studium muss geeignet sein, in Verbindung mit dem Vorbereitungsdienst die Laufbahnbefähigung zu vermitteln."[96] Dieser Gesetzestext ist deshalb angemessen, weil er nicht ausdrücklich ein Universitätsstudium, sondern ein mindestens dreijähriges Studium vorschreibt. Deshalb kommt durchaus ein Fachhochschulstudium auch als Bachelor-Studiengang in Betracht. Insoweit entspricht die Laufbahn-Verordnung den Vorstellungen der Kultusministerkonferenz, die angeregt hat, mittelfristig allen Hochschulabsolventen mit mindestens dreijähriger Ausbildung die gleichen Chancen beim Berufsstart im öffentlichen Dienst einzuräumen.[97] Einzige Hürde ist die Geeignetheit des Studiums. Mit diesem Erfordernis wird nicht abstrakt auf den Hochschultyp, sondern konkret auf den jeweiligen Studiengang und seine Inhalte abgestellt. Insoweit wurde schon früher nachgewiesen, dass im Einzelfall eine Vergleichbarkeit von Fachhochschul- und Universitätsstudium durchausgegeben ist.

5. Bandbreitenregelungsmodell

Eine andere Option hat die Kultusministerkonferenz in ihrem Beschluss vom 14. April 2000 zur Debatte gestellt. Sie will mittelfristig erreichen, dass die Bewerber individuell nach Qualifikation und Stellenbeschreibung eingestellt werden.[98] Bei dieser Variante müsste der Dienstherr im Einzelfall über die konkrete Wertigkeit der Stelle und das individuell gewünschte Anforderungsprofil entscheiden. Wörtlich hat die KMK zur laufbahnrechtlichen Zuordnung von Bachelor- und Magisterabschlüssen folgendes ausgeführt:[99]

„Vielmehr ist die Entscheidungskompetenz der einstellenden Behörde in der Weise weiterzuentwickeln, dass die Hochschulabsolventen je nach den Erfordernissen der einzelnen Stelle entsprechend ihrer Eignung und Befähigung des jeweiligen Aufgabengebiets eingestellt und differenziert besoldet werden. Zumindest bedarf es einer Flexibilisierung des bestehenden Systems in der Weise, dass bei den Eingangsämtern Bandbreiten eröffnet werden, die den einstellenden Behörden – auch unter Berücksichtigung von Nachfragegesichtspunkten – eine ausbildungs- und leistungsorientierte Eingruppierung ermöglichen."

Das damit indirekt angesprochene Bandbreitenmodell war bekanntlich Bestandteil des ursprünglichen Gesetzesentwurfes des Besoldungsstrukturgesetzes 2002. Die Flexibilisierungsregelung wurde jedoch nach dem Veto des Innenausschusses, dem sich der Bundesrat anschloss, nicht verabschiedet. Das Positionspapier der Ministerpräsidentenkonferenz zur Föderalismusreform greift dieses Besoldungsinstrument zu Recht wieder auf. Im Gegensatz zu Äußerungen im Schrifttum bestehen gegen die Bezahlung nach Bandbreiten keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere liegt kein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt vor, wenn der Gesetzgeber dieses Konzept beschließt und die haushaltsmäßigen Voraussetzungen gegeben sind. Denn das Parlament muss lediglich die Grundsätze des Dienstrechts selbst normieren.[100]

---

[91] Kommissionsdrucksa che 0045, S. 5 f.
[92] Pressemitteilung des DStGB Nr. 26/2003 v. 8.5.2003.
[93] *Möstl*, ZG 18 [2004], 297 ff.; *Peter M. Huber*, Gutachten D zum 65. DJT 2004, S. 69.
[94] *F. Kirchhof*, ZG 18 [2004], 209, 219; *ders.*, DVBl. 2004, 977, 982; *Kloepfer*, DÖV 2004, 566, 570; kritisch wegen der jeweiligen Haushaltsabhängigkeit, Reformmodell 21 des dbb.
[95] Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst", S. 5.
[96] VO v. 20.5.2001, BGBl. I, S. 946 ff.
[97] S. zum Erfordernis einer dreijährigen Hochschulbildung als Voraussetzung für den Zugang zum höheren Dienst, Beschluss der Kultusministerkonferenz v. 14.4.2000, S. 5.
[98] DUZ 11/2000, S. 8.
[99] Beschluss der KMK v. 14.4.2000, S. 6.

Welche Vorteile bietet die Bandbreitenregelung?

- Die Regelung eröffnet erstmalig den Dienstherren einen echten Handlungsspielraum bei der Gewinnung und Erhaltung von Personal.[101]
- Die Regelung trägt regionalen Unterschieden und der Arbeitsmarktlage Rechnung.
- Die Regelung berücksichtigt die konkrete Leistung und persönliche Qualifikation im Rahmen der Ausbildung.
- Die Regelung sichert startgleiche Chancen und fördert das Leistungsprinzip.

6. Einstiegslaufbahnmodell

In diese Richtung zielt auch das vom dbb im Rahmen seines Reformmodells 21 verfolgte Konzept der Einstiegslaufbahn. Es soll die individuelle Leistung stärker zur Geltung bringen und personalwirtschaftlichen Anforderungen Rechnung tragen. Dementsprechend wird folgende Forderung erhoben:

> „Alle sich aus dem Laufbahngruppenprinzip ergebenen Sperren werden aufgehoben. Die Vor- und Ausbildung bestimmt den Einstieg, der weitere berufliche Weg ist ausschließlich von der fachlichen Eignung, Befähigung und Leistung abhängig."

Da diese Reform ein leistungsorientiertes Profil des Laufbahnrechts bezweckt, entspricht sie weitgehend dem Bandbreitenvorschlag und ist deshalb generell geeignet, die Besoldungsdiskussion voranzubringen.

7. Einheitslaufbahnmodell für Ingenieure

Einen anderen Weg verfolgt das von dem Bund der technischen Beamten, Angestellten und Arbeiter der Gewerkschaft Technik und Naturwissenschaft entwickelte Konzept der Einheitslaufbahn für Ingenieure.[102] Danach soll der Regeleinstieg für Ingenieure der Fachhochschulen nicht unter A 12 und für solche der Universitäten nicht unter A 14 erfolgen. Einerseits ist eine Einheitslaufbahn für Ingenieure wegen der aufgezeigten Ausbildungsgemeinsamkeiten zu begrüßen. Andererseits ist abgesehen von haushaltsrechtlichen Umsetzungsproblemen zu bedenken, dass die angepeilte Besoldung die bisherige starre Bewertung zementiert und die beschriebene Gleichwertigkeit der Hochschulstudiengänge zu wenig berücksichtigt.

8. Das Modell Öffnungs- und Experimentierklauseln

Eine weitere Option ist die Schaffung von Öffnungs- und Experimentierklauseln.[103] Sie gestatten eine zeitnahe und flexible Reaktion auf die neuen Anforderungen und können die Modernisierung der Verwaltung auch vergütungsstrukturell voranbringen. Es entstünde ein Wettbewerb von Ideen, der dann in ein neues Bezahlungssystem einfließen könnte.

X. Die europäische Dimension der Laufbahnproblematik

Die bisherigen Erörterungen haben die europäische Dimension der Laufbahnproblematik vernachlässigt. Sie muss hier deshalb eingebracht werden, weil die Europäische Gemeinschaft nicht nur eine Wirtschafts- und Währungsunion ist. Sie ist zugleich ein einheitlicher Hochschulraum sowie ein Bildungsbinnenmarkt und sie gewährleistet die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Das gilt – abgesehen von restriktiv interpretierten Ausnahmen im Sinne des Art. 39 IV EGV – auch für den öffentlichen Dienst. Er steht prinzipiell jeder Bewerberin und jedem Bewerber aus den Mitgliedstaaten der EG offen, wie § 4 I Nr. 1 BRRG und § 7 I 1 BBG klarstellen. Im Interesse einer Rechtsangleichung wurden auf der Grundlage des Art. 47 EGV mehrere Hochschuldiplomrichtlinien erlassen. Die erste Diplomrichtlinie bezieht sich ausschließlich auf die Anerkennung von Hochschuldiplomen mit mindestens dreijährigem Studium. Sie schließt deshalb auch Fachhochschulabschlüsse ein. Die entscheidende Frage ist nun, wie die mitgliedstaatlichen Abschlüsse bei einer Bewerbung in Deutschland gewertet werden. Insoweit ist unklar, ob jedes dreijährige Studium die Chance für einen Einstieg in den Höheren Dienst eröffnet. Die EG-Hochschuldiplomanerkennungsverordnung vom 2. November 1995 ist insoweit nicht weiterführend, weil sie die Problematik nicht eindeutig klärt.[104]

Die Antwort hierauf ist aber für die hier interessierende Thematik nur von sekundärer Bedeutung. Viel wichtiger ist die Feststellung, dass der deutsche Dienstherr künftig unter erhöhtem gemeinschaftsrechtlichem Bezahlungsdruck steht. Er wird nämlich vermehrt mit Interessenten aus anderen Mitgliedstaaten rechnen müssen, die an den Vorteilen des deutschen öffentlichen Dienstes partizipieren wollen. Denn die EG-Vorgaben sind durchsetzbar und können Bund, Länder und Gemeinden empfindlich treffen, wie die Spruchpraxis des EuGH schon mehrfach vorexerziert hat.[105] Zwar darf der deutsche Dienstherr seine Beschäftigten gegenüber ausländischen Bewerbern bezahlungsrechtlich diskriminieren. Denn Gemeinschaftsrecht gilt nach herrschender Auffassung nur zwischen den Mitgliedstaaten, wie der EG-Vertrag ausdrücklich belegt. Es ist aber zweifelhaft, ob sich Deutschland ein Zweiklassenbezahlungssystem leisten kann, das bei der Berücksichtigung der Vorbildung zwischen deutschen und mitgliedstaatlichen Bewerbern unterscheidet. Hier tickt eine dienstrechtliche Zeitbombe, die nicht gerade zur Zufriedenheit der Beschäftigten beitragen wird.

Besonders extrem ist die Einstellungssituation dann, wenn ein Deutscher sich in einem anderen Mitgliedstaat ausbilden lässt und sich dann mit einer Abschlussprüfung in Deutschland bewirbt. Nun könnte man gegen dieses Szenarium einwenden, es sei ziemlich theoretisch, weil die Bildungsgänge anders verlaufen. Dagegen spricht aber, dass sämtliche Wissenschaftseinrichtungen an den Nachwuchs appellieren, sich auch im Ausland ausbilden zu lassen. Auch insoweit wird sich die Hochschullandschaft, gefördert durch zahlreiche EG-Austauschprogramme und Doppelstudienabschlüsse, in kurzer Zeit gewaltig verändern.

XI. Fazit

Ingenieure wenden technische Normen an, entwickeln sie weiter und kontrollieren ihre Einhaltung. Sie sind das zentrale Bindeglied zwischen Staat, Gesellschaft und Wirtschaft. Unbestritten gehört den Ingenieuren in einer technik-

---

[100] A. M. *Summer*, ZBR 2000, 298 f.; *ders.*, ZBR 2002, 109, 111.

[101] *Slourik/Wagner*, ZBR 2002, 409 ff.; *Fogt*, Der Städtetag 3/2002, S. 9 ff.

[102] Zeitschrift für Ingenieure und Techniker im öffentlichen Dienst, August/Oktober 2001, S. 167.

[103] S. dazu *Collisi*, Der Städtetag, 03/2001, S. 30.

[104] S. auch *Waldeyer*, ZBR 2003, 16, 25.

[105] S. *Hailbronner*, VBl. BW 2000, 129; EuGH EuZW 2000, 733; *Battis*, NJW 2001, 1101 f.

basierten Welt die Zukunft.[106] Ihre faktische Bedeutung für das Gemeinwohl spiegelt sich in ihrem gesellschaftlichen Status. Ingenieure gehören zu den fünf am höchsten angesehenen Berufen.[107] Diese Aussagen müssen auch für die Ingenieure des öffentlichen Dienstes gelten und sich auf die Bezahlung auswirken. Denn nach wie vor gilt der Grundsatz:

„Ingenieure im öffentlichen Dienst sind nicht alles. Aber ohne Ingenieure im öffentlichen Dienst ist alles nichts."

[106] S. Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion v. 26.6.2001, BT-Drs. 14/6506.
[107] BT-Drs. 14/7999, S. 10.

Verwaltungsakt und vorprozessualer Rechtsschutz im Beamtenrecht

Von Maximilian Baßlsperger

Das von der Verfassung garantierte Recht des Art. 19 Abs. 4 GG, sich bei einer Maßnahme der öffentlichen Gewalt an die Gerichte zu wenden, steht ohne jeden Zweifel auch dem Beamten zu.[1] Der Rechtsschutz des Beamten gegenüber seinem Dienstherrn ist dabei von besonderen, in Hinblick auf seinen Status veranlassten Maßnahmen geprägt.[2] Deshalb wird in den Landesbeamtengesetzen hinsichtlich des Widerspruchsverfahrens (§§ 68 mit 73 VwGO), des Rechtswegs (§ 40 VwGO) und des gerichtlichen Verfahrens anf die Vorschriften der §§ 126, 127 und 137 BRRG verwiesen.[3] Entsprechende landesrechtliche Regelungen haben jedoch nnr *deklaratorische Bedeutung*, denn in Kapitel II des Beamtenrechtsrahmengesetzes hat der Bund Vorschriften erlassen, die im gesamten dentschen Beamtenrecht einheitliche und nnmittelbare Geltnng besitzen.[4] § 126 BRRG ist somit *lex specialis* zu § 40 VwGO (Rechtsweg) nnd – soweit die beamtenrechtlichen Bestimmnngen Abweichungen gegenüber den allgemeinen Vorschriften enthalten – auch gegenüber § 68 ff. VwGO (Widerspruchsverfahren). § 127 BRRG trifft eine Regelung zum Rechtsmittel der Revision im Beamtenrecht.[5] Hinsichtlich des vorprozessualen Rechtsschutzes des Beamten ergeben sich dabei zahlreiche, für den Beamten wichtige Besonderheiten. Mit den folgenden Ausführungen sollen einige dieser Besonderheiten angesprochen und einer weiteren Diskussion zugeführt werden. Ausgangspunkt der Überlegungen bildet dabei die Rechtsfigur des Verwaltungsakts mit ihren dem Beamtenrecht immanenten Problemfeldern.

1. Der Verwaltungsakt: Weichenstellung des Rechtsschutzes

Die Frage des Verwaltungsakts (§ 35 VwVfG) ist von entscheidender Bedeutung für die Art und den Umfang des dem Beamten zustehenden vorprozessualen und prozessualen Rechtsschntzes. So können sich Weichenstellungen etwa in Hinblick anf die Bestandskraft, die Art des vorläufigen und endgültigen Rechtsschutzes (z.B. Klageart), die anfschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage nach § 80 Abs. 1 VwGO, zu beachtende Fristen (§ 70 Abs. 1 VwGO) etc. ergeben. § 35 VwVfG enthält eine allgemein gültige und damit auch für das Beamtenrecht maßgebliche gesetzliche Definition. Hervorzuheben sind im Beamtenrecht dabei besonders die Kriterien „Regelung" nnd „Rechtswirkung nach außen".

a) Regelung

Von einer Regelung wird allgemein bei *befehlenden, rechtsgestaltenden,* aber anch bei *feststellenden Verwaltungsakten* ausgegangen. Während *befehlende Verwaltungsakte* ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen ge- oder verbieten, sind *rechtsgestaltende* Verwaltungsakte solche, durch deren Erlass Recht gesetzt bzw. „gestaltet" wird und damit auf die Begründung, Aufhebung oder Änderung eines Rechtsverhältnisses gerichtet sind. Dazu gehören im Bereich des Beamtenrechts beispielsweise Akte wie die Ernennung, Versetzung, Abordnung oder die Entlassung durch Verwaltungsakt. Eine *Regelung* enthält eine Maßnahme des Dienstherrn dann, wenn sie unmittelbar auf die Begründung verbindlicher Rechtsfolgen gerichtet ist.[6] Im Beamtenrecht spielen *feststellende Verwaltungsakte* eine besondere Rolle. Solche feststellende Verwaltungsakte setzen nicht selbst Recht, sondern stellen nur eine bereits bestehende Rechtslage für den betroffenen Beamten und in einer der Rechtsbeständigkeit fähigen Weise für den Dienstherrn und seinen Beamten – *verbindlich* – fest.[7]

Beispiele für feststellende Verwaltungsakte im Bereich des Beamtenrechts sind etwa die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens des Beamtenverhältnisses z. B. bei einer Nichternennung wegen fehlerhafter Urkunde gem. § 6 Abs. 2 BBG[8] die Feststellung der Nichtigkeit der Ernennung nach § 11 BBG[9] – bei anderen nichtigen beamtenrechtlichen Verwaltungsakten nach § 44 VwVfG –, die Festsetzung des Besoldungsdienstalters sowie die Feststellung der Entlassung kraft Gesetzes nach § 29 Abs. 3 BBG.[10] Feststellende Verwaltungsakte stellen auch die Mitteilungen dar, die

[1] Plog/Wiedow/Lemhöfer/Bayer, Bundesbeamtengesetz, § 172 Rz. 12.
[2] Kunig in Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Auflage (2003), 6. Abschnitt, Rz. 175 ff.
[3] Vgl. z.B. Art. 122 BayBG.
[4] Hilg/Müller, Beamtenrecht, 3. Auflage (1990), § 3 I 2.
[5] § 137 BRRG enthält dagegen lediglich eine gegenstandslose Übergangsvorschrift.
[6] BVerwG v. 20.5.1987, BVerwGE 77, 268 ff. (271).
[7] Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, 8. Auflage (2003), § 35 Rz. 51 f.
[8] Summer, in: Weiß/Niedermaier/Summer, Bayer. Beamtengesetz, E 10 ff. zu Art. 8 m.w.N.
[9] Summer, in: Weiß/Niedermaier/Summer, Bayer. Beamtengesetz, E 11 zu Art. 14 m.w.N.
[10] Zängl, in: Weiß/Niedermaier/Summer, Bayer. Beamtengesetz, E 15 zu Art. 39 m.w.N..

Deutsche
Rentenversicherung

Hessen

Deutsche Rentenversicherung Hessen
60591 Frankfurt am Main

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

Personalrat

Städelstraße 28, 60596 Frankfurt am Main
Telefon 069 6052-0
www.deutsche-rentenversicherung-hessen.de

Ansprechpartner:
Michael Wanka
Telefon 069 6052-1168
Telefax 069 6052-1851
E-Mail michael.wanka@drv-hessen.de

Bankverbindungen:
Landesbank Hessen-Thüringen
Frankfurt/M. Kto. 3000 007
Bankleitzahl 500 500 00

Frankfurter Sparkasse
Frankfurt/M. Kto. 923334
Bankleitzahl 500 502 01

Postbank
Frankfurt/M. Kto. 19815600
Bankleitzahl 500 100 60

Unser Zeichen:

Datum
06.02.2013

Ihr Zeichen I A 2.6
Ihr Schreiben vom 20.12.2012

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zum 2. DRModG

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Personalrat Frankfurt der Deutschen Rentenversicherung Hessen möchte sich zunächst für die freundliche Aufforderung zur Beteiligung an der politischen Meinungsbildung bedanken.

Gerne übersenden wir Ihnen zu einzelnen Themenfeldern der Vorlage eine Stellungnahme. Sofern wir nicht zu allen Themenfeldern Stellung beziehen, dient dies der Vereinfachung. Insoweit verweisen wir auf die Stellungnahme von ver.di Hessen, welche wir unseren Beratungen ebenfalls zugrunde gelegt hatten.

Zum Hessischen Beamtengesetz (HBG):

§§13 und 15

Die Reduktion der Laufbahnen erschließt sich uns nicht. Die Streichung des einfachen Dienstes wird von uns nicht kritisiert, da im Bereich der DRV Hessen nicht vorhanden. Auch in weiten Teilen der Landesverwaltung scheint der einfache Dienst keine Rolle zu spielen.
Wir fordern jedoch die **Beibehaltung des prüfungsfreien Aufstiegs.** Leider enthält die Vorlage keine Neufassung der HLVO, sodass nicht überprüft werden kann, ob hier Änderungen geplant sind. Die Durchlässigkeit der Laufbahngruppen sollte beibehalten werden, sie hat sich bewährt. Es können auch Leistungsanreize darin gesehen werden, prüfungsfrei -bei entsprechenden Leistungen- aufzusteigen.

§ 59

Der Aufnahme der dienstlichen Beurteilung in das HBG und der gleichzeitigen Verordnungsermächtigung stehen wir mindestens kritisch bis ablehnend gegenüber. Eine entsprechende Verordnung bzw. weitere Planungen sind der Vorlage nicht beigefügt. Es sollte den Verhandlungen der Interessenvertreter und Arbeitgeber vor Ort obliegen entsprechendes zu vereinbaren und nicht per Gesetz bzw. Verordnung aufgepfropft werden.

Zum Hessischen Besoldungsgesetz (HBesG):

§ 27

Wir fordern die Aufhebung der Stellenobergrenzen. Diese schränken die Deutsche Rentenversicherung Hessen in Ihrem Gestaltungsspielraum auf nicht nachvollziehbare Weise ein.

Zum Hessischen Personalvertretungsgesetz (HPVG):

Zu Nr. 8

Wir lehnen die geplante Ergänzung durch die Worte „Grundsätze der" Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung entschieden ab. Eine weitere Abwertung der Personalvertretungsrechte ist nicht hinnehmbar!

Wir hoffen auf Berücksichtigung der von uns dargestellten Probleme und bitten daher den Gesetzentwurf entsprechend zu ändern bzw. am geltenden Recht keine Änderungen vorzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Wanka

DEUTSCHER HOCHSCHUL VERBAND

Köpfe die Wissen schaffen

Stellungnahme

des Deutschen Hochschulverbandes (DHV)

- Landesverband Hessen -

zum

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP

für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (2. DRModG)

(Stand: 28.11.2012)

A. Grundsätzliches

Der Deutsche Hochschulverband – Landesverband Hessen – (DHV) begrüßt die Neuordnung des auf der Grundlage des Föderalismusreform derzeit noch stark zersplitterten Dienstrechts in Hessen ausdrücklich.

Bei der Bewertung des Entwurfs stützt sich der DHV im Wesentlichen auf die Regelungen, die für das wissenschaftliche Personal relevant sind.

B. Im Einzelnen

I. Artikel 1 (Hessisches Beamtengesetz)

1. Zu § 34 E (Hinausschieben der Altersgrenze)

§ 34 Abs. 1 **E** normiert, dass der Eintritt in den Ruhestand auf Antrag oder mit Zustimmung des Beamten hinausgeschoben werden kann, wenn es „im dienstlichen Interesse liegt".

Aus Sicht des DHV ist vor dem Hintergrund der Konkurrenzfähigkeit des öffentlichen Dienstes in Hessen besonderer Wert darauf zu legen, dass Bestimmungen, die es erlauben, über die Regelaltersgrenze hinaus im Dienst zu verbleiben, nicht zu eng gefasst sind. Denn insbesondere beim wissenschaftlichen und künstlerischen Personal ist der Wunsch zur Verlängerung der Dienstzeit erfahrungsgemäß weit verbreitet.

Der DHV regt daher im Hinblick auf die Tatbestandsvoraussetzungen des § 34 Abs. 1 **E** an, dass im Sinne einer weitgehenderen Flexibilisierung der Altersgrenzen die Verlängerung der Dienstzeit unter der juristisch „weicheren" Voraussetzung hinausgeschoben werden kann, „sofern dienstliche Gründe nicht entgegenstehen" (vgl. etwa § 32 Abs. 1 LBG NRW).

Zudem ist hinsichtlich des Dienstrechts des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen folgendes zu bedenken: Gemäß § 33 Abs. 2 Nr. 2 **E** tritt das genannte Personal mit Ablauf des letzten Monats des Semesters in den Ruhestand, in dem die jeweils geltende Altersgrenze erreicht wird. Andererseits bestimmt § 34 Abs. 1 **E**, dass die Altersgrenze nicht länger als bis zum vollendeten 70. Lebensjahr hinausgeschoben werden darf. Dies könnte in der Konsequenz dazu führen, dass Vertreter des wissenschaftlichen und künstlerischen Personals an den Hochschulen, die erfolgreich einen Antrag im Sinne des § 34 Abs. 1 **E** gestellt haben, inmitten des Semesters in den Ruhestand zu treten hätten, da das vollendete 70. Lebensjahr auf der Grundlage von § 33 Abs. 2 Nr. 2 **E** die absolute Grenze bildet.

Daher schlägt der DHV vor, dass das wissenschaftliche und künstlerische Personal an den Hochschulen des Landes mit Lehrverpflichtung (wie in § 33 Abs. 2 Nr. 2 **E** genannt) auch im Falle der maximal ausgeschöpften Dienstzeitverlängerung auf der Grundlage von § 34 Abs. 1 **E** mit Ablauf des letzten Monats des Semesters in den Ruhestand tritt, in dem die jeweils geltende Altersgrenze erreicht wird. Dies könnte durch folgenden Zusatz in § 34 Abs. 1 **E** am Ende erfolgen: „§ 33 Abs. 2 Nr. 2 gilt entsprechend“. Zwar wäre damit im Einzelfall auch eine Verlängerung der Dienstzeit über die absolute Grenze des 70. Lebensjahres verbunden. Aus Sicht des DHV wäre der Praktikabilitätsaspekt für den Hochschulbereich allerdings höher zu bewerten.

2. Zu §§ 71 ff (Nebentätigkeiten)

Der DHV regt an, auf der Grundlage von § 40 Beamtenstatusgesetz (BeamtStG) von der prinzipiellen *Genehmigungspflicht* von Nebentätigkeiten abzurücken und lediglich eine grundsätzliche *Anzeigepflicht* einzuführen. Damit würde der hessische Gesetzgeber dem Beispiel vieler Länder folgen, die bereits eine prinzipielle Anzeigepflicht für Nebentätigkeiten normiert haben. Der Bundesgesetzgeber eröffnet im genannten § 40 BeamtStG diese Möglichkeit.

Zudem plädiert der DHV dafür, die in § 73 Abs. 2 **E** niedergelegte Regelung, dass das Vorliegen eines Versagungsgrundes für eine Nebentätigkeit besonders zu prüfen ist, wenn abzusehen ist, dass die Entgelte und geldwerten Vorteile aus genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten im Kalenderjahr 30% der Jahresdienstbezüge des Beamten bei Vollzeitbeschäftigung überschreiten werden, fortfallen zu lassen. Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass das Recht auf Ausübung von Nebentätigkeiten verfassungsrechtlich gewährleistet ist. Die Höhe der Vergütung kann in diesem Rahmen primär kein Versagungsgrund für Nebentätigkeiten sein. Gegen diese Regelung bestehen daher verfassungsrechtliche Bedenken. Daher ist sie auch in anderen Ländern nicht verbreitet.

II. Artikel 3 (Hessisches Beamtenversorgungsgesetz)

Der DHV begrüßt, dass der hessische Gesetzgeber nunmehr im Rahmen des Hessischen Beamtenversorgungsgesetzes die Versorgung der hessischen Beamten umfassend regelt.

Einige Aspekte, die sich in der Praxis insbesondere beim beamteten wissenschaftlichen Personal stellen, sind aus der Sicht des DHV jedoch noch lückenhaft normiert. Dies gilt etwa für die Sonderregelung für Hochschulbeamtinnen und Hochschulbeamte in § 18 **E**. Zudem weist der DHV auf die immer noch unzureichend geregelte Höhe des Übergangsgeldes für Juniorprofessoren hin.

1. Zu § 5 E (Ruhegehaltfähige Dienstbezüge)

Der DHV begrüßt, dass der hessische Gesetzgeber in § 5 Abs. 4 **E** nunmehr die Besitzstandswahrung im Falle eines Wechsels von einer anderen Besoldungsordnung in die Besoldungsordnung W explizit geregelt hat. Die Regelung entspricht auch den Vorschriften anderer Länder, die bereits eine Besitzstandsschutzregelung eingeführt haben. Dennoch ist (auch) an der hessischen Regelung folgende Kritik anzubringen: In § 5 Abs. 4 Satz 1 Halbsatz 2 **E** heißt es, dass im Rahmen des Besitzstandsschutzes „die zum Zeitpunkt des Wechsels in die hessische Besoldungsordnung W erreichte Stufe des Grundgehaltes zu Grunde zu legen“ ist. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Wechsel in die Besoldungsordnung W regelmäßig aus den Besoldungsordnungen A oder C erfolgt, ist zu bedenken, dass im Falle eines Verbleibs in den genannten Besoldungsordnungen ein Aufstieg in etwaigen Erfahrungs- oder Dienstaltersstufen zu verzeichnen wäre. Insofern muss, nimmt man Besitzstandsschutz im Versorgungsrecht ernst, auch ein fiktiver Aufstieg in Erfahrungs- respektive Dienstaltersstufen mit berücksichtigt werden.

2. Zu § 13 E (Grundsätze der Bewertung der ruhegehaltfähigen Dienstzeit)

Durch § 13 Abs. 9 **E** wird die (mittlerweile veraltete) Teilziffer 11.0.5 der Verwaltungsvorschriften zum BeamtVG modifiziert in das Hessische Beamtenversorgungsgesetz übernommen. Teilziffer 11.0.5 der Verwaltungsvorschriften zum BeamtVG, die die Anrechnung von neben der Pension gewährten Versorgungsleistungen, die nicht in den Anwendungsbereich von § 55 BeamtVG (hier: § 59 **E**) fallen, durch Nichtberücksichtigung potentiell ruhegehaltfähiger Dienstzeiten ermöglicht, ist vornehmlich in den letzten Jahren gerichtlich auf den Prüfstand gestellt worden. Dabei hat sich herausgestellt, dass zwar prinzipiell von der Anrechnungsnorm des § 55 BeamtVG (hier: § 59 **E**) nicht erfasste Versorgungsleistungen durch Nichtberücksichtigung von Kann-Zeiten auf

die Pension indirekt angerechnet werden können. Dies kann aber nur für solche Versorgungsleistungen gelten, die gerade auf den potentiell anrechnungsfähigen ruhegehaltfähigen Dienstzeiten beruhen. Dies berücksichtigt der hessische Gesetzgeber, indem er normiert, dass eine anderweitige Versorgungsleistung nur dann angerechnet werden kann, wenn sie „aus einer Tätigkeit der Kann-Vorschriften nach den §§ 11, 12 und 17 Abs. 8 sowie § 18 Abs. 1 Satz 3 und 4 hervorgeht".

§ 13 Abs. 9 **E** wird jedoch verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, soweit er auch anderweitige Versorgungsleistungen umfasst, die die in § 59 **E** genannten Versorgungsleistungen nicht *ersetzen*, sondern nur *ergänzen*. So hat das Bundesverwaltungsgericht in einer jüngeren Entscheidung vom 26. Januar 2012 (2 C 49.10) ausgeführt, dass die fiktive Anrechnung im Ermessenswege durch Nichtberücksichtigung von potentiell ruhegehaltfähigen Zeiten nur dann in Betracht komme, wenn eine nicht von den gesetzlich normierten Anrechnungsvorschriften (hier: § 59 **E**) erfasste Versorgungsleistung durch eine andere ersetzt werde. Im konkreten Fall handelte es sich um eine Lebensversicherung, die (befreiend) statt einer Rentenversicherung aus der deutschen Rentenversicherung gewährt wurde und die durch Fortfall von Kann-Zeiten auf die Pension angerechnet wurde. Auf dieser vom Bundesverwaltungsgericht jüngst aufgestellten Basis dürfte allerdings die Anrechnung etwa von Betriebsrenten, die neben einer Rente aus der deutschen Rentenversicherung gezahlt werden, nicht möglich sein. Daher schlägt der DHV zur Formulierung des § 13 Abs. 9 **E** vor: „Wird eine Versorgungsleistung bezogen, die nicht nach den Anrechnungsvorschriften dieses Gesetzes berücksichtigt werden kann und die an Stelle der in den Anrechnungsvorschriften dieses Gesetzes genannten Versorgungsleistungen gewährt wird, erfolgt eine fiktive Anrechnung nach § 59, wenn die Versorgungsleistung aus einer Tätigkeit der Kann-Vorschriften nach den §§ 11, 12 und 17 Abs. 8 sowie § 18 Abs. 1 Satz 3 und 4 hervorgeht."

3. Zu § 18 E (Hochschulbeamtinnen und Hochschulbeamte)

In § 18 **E** sind Sonderbestimmungen für Hochschulbeamtinnen und Hochschulbeamte normiert. Die Norm entspricht weitgehend § 67 BeamtVG. Die dort zu findenden Unklarheiten wurden leider daher auch in § 18 **E** übernommen.

Dies gilt zum einen für § 18 Abs. 1 Satz 1 **E**. Hier heißt es, dass für Professorinnen und Professoren die Zeit der hauptberuflichen Angehörigkeit zum Lehrkörper einer Hochschule „nach der Habilitation“ ruhegehaltfähig ist. Nach § 18 Abs. 1 Satz 3 **E** sind allerdings Zeiten für die Erbringung der Habilitationsleistungen oder – darüber hinaus gehend – Zeiten „sonstiger gleichwertiger wissenschaftlicher Leistungen“ anrechenbar. Insofern sollte auch in § 18 Abs. 1 Satz 1 **E** klargestellt werden, dass nicht nur die hauptberufliche Angehörigkeit zum Lehrkörper einer Hochschule „nach der Habilitation“ ruhegehaltfähig ist, sondern auch die Zeit der hauptberuflichen Angehörigkeit zum Lehrkörper einer Hochschule nach „Erbringung sonstiger gleichwertiger wissenschaftlicher Leistungen“.

Gemäß § 18 Abs. 2 **E** gelten die Sonderbestimmungen für Professorinnen und Professoren entsprechend für Hochschuldozenten, Oberassistenten, Oberingenieure sowie wissenschaftliche und künstlerische Assistenten. In der Aufzählung fehlen allerdings die Juniorprofessoren. Sie sind mindestens den genannten Personalkategorien gleichzustellen.

4. Zu § 19 E (Übergangsgeld für entlassene Beamtinnen und Beamte)

Die unterbliebene Einbeziehung der Juniorprofessoren in den Anwendungsbereich des § 18 **E** (siehe soeben unter II. 3.) wird bei der Regelung zum Übergangsgeld für entlassene Beamte fortgeführt. Denn für die in § 18 Abs. 2 **E** genannten Personen (Hochschuldozenten usw.) ist das Übergangsgeld höher bemessen, als für andere Beamte. Es ist nicht einzusehen, warum gerade Juniorprofessoren nicht von dem erhöhten Übergangsgeld erfasst sein sollen.

5. Zu § 59 E (Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Renten)

§ 59 **E** nimmt die Regelung des § 55 BeamtVG weitgehend und sinnvoll modifiziert auf. Allerdings wird in § 59 Abs. 6 **E** entsprechend § 55 Abs. 8 BeamtVG normiert, dass auf die Versorgungsbezüge anzurechnen sind Renten, „die von einem ausländischen Versicherungsträger nach einem für die Bundesrepublik Deutschland wirksamen zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Abkommen gewährt werden“. Es ist anerkannt, dass diese Regelung im Europäischen Wirtschaftsraum einschließlich der Schweiz keine Anwendung finden kann. Dies verbietet die Europäische Wanderarbeiterverordnung (Verordnung (EWG) 1408/71 und 574/72). Anwendbar ist § 59 Abs. 6 **E** daher nur für

Renten außerhalb des genannten räumlichen Bereiches. Insofern ist allerdings eine Schlechterstellung derjenigen Beamtinnen und Beamten zu verzeichnen, die über Renten eines Staates verfügen, der nicht dem Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz angehört. Der DHV plädiert daher dafür, § 59 Abs. 6 **E** zu ändern und Renten, die von einem ausländischen Versicherungsträger nach einem für die Bundesrepublik Deutschland wirksamen zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Abkommen gewährt werden, von der Anrechnung auf die Pension vollständig auszunehmen.

6. Zu § 76 ff E (Altersgeld)

Der DHV begrüßt ausdrücklich, dass nun auch der hessische Gesetzgeber im Anschluss an den Gesetzgeber in Baden-Württemberg ein Altersgeld für entlassene Beamte einführt. Dies führt zu erheblichen Flexibilisierungen im Beamtenversorgungsrecht, nachdem es nach bisheriger Rechtslage bei einem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis lediglich möglich war, in der deutschen Rentenversicherung (oder in einem berufsständischen Versorgungswerk) nachversichert zu werden. Der hessische Gesetzgeber trägt damit zu einem modernen Versorgungsrecht bei.

Bei der Implementierung des Altersgeldes geht der hessische Gesetzgeber allerdings nicht weit genug. Aus § 76 Abs. 1 Satz 1 **E** ergibt sich, dass nur diejenigen Beamten einen Anspruch auf Altersgeld haben, die einen Antrag auf Entlassung gestellt haben. Dies folgt aus der Verweisung auf § 29 Abs. 1 des Hessischen Beamtengesetzes. Nicht einzusehen ist aus der Sicht des DHV, aus welchem Grunde Beamte auf Zeit, die nach Ablauf der Amtszeit ohne Versorgung aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden, nicht in den Genuss eines Altersgeldes kommen sollten. Insofern schlägt der DHV vor, der baden-württembergischen Regelung zu folgen, die auch Beamten auf Zeit einen Anspruch auf Altersgeld nach Ausscheiden gewährt.

Dies muss auch gelten für diejenigen Beamten auf Zeit, die nach Ende ihrer Amtszeit nicht in den Ruhestand treten. § 76 Abs. 1 Satz 3 **E** schließt allerdings diejenigen Beamten auf Zeit von einem Altersgeld aus, die nach Ende ihrer Amtszeit nicht in den Ruhestand getreten wären. Hierbei handelt es sich allerdings im Wesentlichen um die Beamten des wissenschaftlichen Personals, die ausweislich § 60 Abs. 4 Satz 6 und Abs. 6 Satz 2 des

Hessischen Hochschulgesetzes nach Ablauf ihrer Amtszeit nicht in den Ruhestand treten. Durch die Verengung des Anwendungsbereichs des Altersgeldes nur auf diejenigen Beamten, die auf eigenen Antrag aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden und zudem nur auf diejenigen Beamten auf Zeit, die nach dem Ende ihrer Amtszeit in den Ruhestand getreten wären, ermöglicht der hessische Gesetzgeber leider nur eine teilweise und unzureichende Flexibilisierung des Versorgungsrechts.

gez. Professor Dr. iur. Hans-Detlef Horn
- Vorsitzender des Landesverbandes Hessen im Deutschen Hochschulverband -

13. Februar 2013

HAUPTPERSONALRAT
DER LEHRERINNEN UND LEHRER
BEIM HESSISCHEN KULTUSMINISTERIUM

DIE VORSITZENDE

An den
Hessischen Landtag
z. Hd. des Vorsitzenden des
Innenausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

- per Mail -

Aktenzeichen IV/16

Datum 12. Februar 2013

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (Zweites Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – 2. DRModG) – Drucks. 18/6558 –

Schreiben des Vorsitzenden des Innenausschusses im Hessischen Landtag vom 20.12.2012 – Aktenzeichen: I A 2.6

Sehr geehrter Herr Klee,

der Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf.

Artikel 1: Hessisches Beamtengesetz (HBG)

Zu Zweiter Abschnitt (§§ 13 ff.): Laufbahnen

1. Begrenzung der Fachrichtungen

Die bisher über 100 Fachrichtungen sollen auf 11 reduziert werden. Unter anderem die Laufbahnen „gehobener und höherer Schuldienst" und „ gehobener und höherer wissenschaftlicher Dienst". Dies wird begrüßt. Die hier bisher fehlenden entsprechenden Laufbahnverordnungen sollten so schnell wie möglich folgen.

2. Dienstliche Beurteilung

Durch das Gesetz soll die Möglichkeit geschaffen werden, durch Rechtsverordnung allgemeine Vorschriften über die dienstliche Beurteilung zu erlassen. Dies wird begrüßt. Für den Schul- und Hochschuldienst darf es jedoch **keine**

Luisenplatz 10 - 65185 Wiesbaden - Telefon 0611/368-2533 Telefax 0611/368-2091
hauptpersonalratll@hprll.hessen.de

Regelbeurteilungen geben; dies würde vom HPRLL schärfstens abgelehnt. Beurteilungen im Schul- und Hochschulbereich sollen weiter anlassbezogen erfolgen.

3. Anerkennung von Lehramtsbefähigung

Es soll normiert werden, dass die bei einem anderen Dienstherrn erworbene Laufbahnbahnbefähigung grundsätzlich anerkannt werden soll. Gleichzeitig wird geregelt, dass die Anerkennung von Einführungs- und Fortbildungsmaßnahmen abhängig gemacht werden kann. Damit wird sichergestellt, dass die in anderen Ländern erworbene Laufbahnbefähigung in Hessen anerkannt wird. Das wird vom HPRLL begrüßt. Das Gesetz entspricht damit auch dem Beschluss der KMK, die gegenseitige Anerkennung der Lehramtsabschlüsse zu durch die Bundesländer erleichtern.

4. Beförderung in der Probezeit

Dass diese Möglichkeit abgeschafft wird, wird begrüßt.

Zu § 61 Mehrarbeit

Es wird ausdrücklich normiert, dass die Verpflichtung zur anteiligen Mehrarbeit von 5 Zeitstunden für Teilzeitbeschäftigte nur anteilig gilt. Dies gibt zwar den Stand der Rechtsprechung der deutschen Gerichte dar, der HPRLL vertritt aber weiterhin die Auffassung, dass Teilzeitbeschäftigte bis zur Grenze der Vollzeit keine unentgeltliche Mehrarbeit zu leisten haben.

Zu §§ 63,64 Freistellung aus familiären Gründen

Die Verlängerung der unterhälftigen Teilzeit von 15 auf 17 Jahren und der der Beurlaubung von 12 auf 14 Jahre aus familiären Gründen wird begrüßt. Begrüßt wird auch, dass auch für Beamtinnen und Beamte auf Widerruf eine Teilzeit aus familiären Gründen mit mindestens einer halben Stelle ermöglicht wird. Im Lehrerbildungsgesetz wird geregelt, dass dies auch für Lehrkräfte im Vorbereitungsdienst gilt.

Zu § 69 (§ 215, 106 HBG alt): Urlaub, Dienstbefreiung

Dienstbefreiung für Tarifbeschäftigte

Die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass einer Verordnung, die neben dem Erholungsurlaub auch die Möglichkeiten des Sonderurlaubs und der Dienstbefreiung (Hessische Urlaubsverordnung) regeln, bleibt inhaltlich unverändert. Die Urlaubsverordnung selbst ist trotz eines dringenden Reformbedarfes nicht Gegenstand dieses Beteiligungsverfahrens.

Nicht übernommen werden soll aber die derzeitige Regelung des § 215 HBG, nach dem die Regelungen der Hessischen Urlaubsverordnung, soweit diese nicht den Erholungsurlaub betreffen, auch für Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes Anwendung finden. Dabei bleibt eine ggf. günstigere tarifliche Regelung unberührt.

In der Praxis betrifft dies die bezahlte Freistellung

- zur die Wahrnehmung ehrenamtlicher politische und gewerkschaftlicher Aufgaben (Sitzungen/ Tagungen). Hier gibt es nach TV-H eine Begrenzung auf 8 Tage und nur für gewählte Funktionäre ab der Ebene von Landesbezirken bzw. der entsprechenden Gremien.
- Dienstbefreiung aus besonderen Anlässen (persönliche Bildung, Fortbildung, Teilnahme an politischen/ gewerkschaftlichen Lehrgängen). Hier sieht der TV-H keine bezahlte Freistellung vor, Regelungen gibt es nur im für berufliche Qualifizierung. Daneben gibt es einen Anspruch auf Bildungsurlaub.

Der HPRLL fordert die inhaltlich unveränderte Übernahme der bisherigen Regelung.

Artikel 2: Hessisches Besoldungsgesetz (HBesG)

Zu § 15 Ausgleichzulage bei Dienstherrenwechsel

Neu eingeführt werden soll die Zahlung einer Zulage, wenn an der „Einversetzung" von Beamten ein besonderes dienstliches Interesse besteht und diese vorher eine höhere Besoldung erhalten haben. Die Zulage wird mit künftigen Besoldungserhöhungen verrechnet. Auch wenn es im Gesetz hierzu keine Begründung gibt, soll offensichtlich die Anwerbung von Beamten aus anderen Bundeslängen, z.B. Lehrkräfte mit Mangelfächern, erleichtert werden.

Die Ausgleichszulage bei Dienstherrenwechsel ist Ausdruck des seit 2006 föderalisierten Dienstrechtes. Diese Entwicklung ist vom HPRLL immer kritisiert und abgelehnt worden. Daher wird die Ausgleichszulage abgelehnt, zumal sie dazu führt, dass weitere Differenzierungen bei der Bezahlung von Beschäftigten, die über eine gleichwertige Ausbildung verfügen und dieselbe Tätigkeit in derselben Dienststelle ausüben, eingeführt werden.

Zu § 17 Versorgungsrücklage

Die 1999 eingeführte und in Hessen zwischen 2003 bis heute ausgesetzte Versorgungsrücklage soll mit dem Tag der Verkündung dieses Gesetzes bis zum 31.07.2017 wieder eingeführt werden. Bei jeder Besoldungserhöhung werden 0,2% in ein Sondervermögen überführt. Außerdem sollen zusätzlich 50 % der Einsparungen durch das Versorgungsänderungsgesetz 2011 zugeführt werden. Die Mittel dieses Sondervermögens dürfen nur zur Finanzierung künftiger Versorgungsausgaben verwendet werden.

Eine Beteiligung der Beamtinnen und Beamten an der Finanzierung ihrer eigenen Pensionen durch eine Versorgungsrücklage lehnt der HPRLL ab. Die Regelung würde dazu führen, dass in Zukunft die Einkommensentwicklung bei den Beamtinnen und Beamten zurückhaltender verläuft als ohne Rücklage. Das ist angesichts der Gehaltsentwicklung im öffentlichen Dienst in den vergangenen Jahren im Vergleich zu anderen volkswirtschaftlichen Sektoren und zur Entwicklung des Volkseinkommens im Allgemeinen nicht hinzunehmen.

Zudem ist der Aufbau einer Versorgungsrücklage durch das Land Hessen finanzpolitisch fragwürdig. Bei gegebenen Einnahmen des Landes und unter den Bedingungen der vom HPRLL abgelehnten Schuldenbremse ist der Druck auf die Ausgabenseite (u.a. für Bildung) erheblich. Werden gleichzeitig Rücklagen

aufgebaut, erhöht sich dieser Druck, da zurzeit mit einer nachhaltigen Verbreiterung der Einnahmebasis nicht zu rechnen ist.

Zu § 28 HBesG: Bemessung des Grundgehalts und Anlage IV (BesO A)

Neue Besoldungsstruktur

Die neue Besoldungstabelle gliedert sich in 13 Besoldungsgruppen (A4 bis A 16, die Besoldungsgruppen A2 und A3) fallen weg) und jeweils acht Grundgehaltsstufen. Die Stufen bilden – wie im seit 2010 geltenden Tarifrecht – die Berufserfahrung ab, wobei folgende Erfahrungsdauern zugeordnet sind:

- Stufe 1: 2 Jahre
- Stufe 2, 3 und 4: 3 Jahre
- Stufe 5, 6 und 7: 4 Jahre.

Das Endgrundgehalt ist damit nach 23 Jahren erreicht. Die Höhe des Endgrundgehalts entspricht den höchsten Grundgehaltssätzen der bisherigen Tabelle in der jeweiligen Besoldungsgruppe. Mit entscheidend für die Wirkung auf das gesamte Lebenseinkommen von Beschäftigten ist die Betragshöhe der ersten Stufe dieses Systems. Sie beträgt in der

- A15: 4430 Euro (zwischen der heutigen Stufe 6 und 7)
- A14: 3611 Euro (zwischen der heutigen Stufe 4 und 5)
- A13: 3431 Euro (zwischen der heutigen Stufe 4 und 5)
- A 12: 2934 Euro (zwischen der heutigen Stufe 3 und 4)
- A11: 2728 Euro (zwischen der heutigen Stufe 3 und 4)
- A 10: 2367 Euro (zwischen der heutigen Stufe 2 und 3).

Im Vergleich mit den Tabellen der anderen Bundesländer, die bereits ein solches auf Berufserfahrung basierendes System eingeführt haben, ergeben sich keine signifikanten Unterschiede im Tarifverlauf. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Jahressonderzahlungen ergibt sich auf das Lebenseinkommen bezogen in Hessen eine 2,25% bessere Bezahlung als in Hamburg und eine 0,34% schlechtere Bezahlung als in Baden-Württemberg (bezogen auf A 13). Der Bund bezahlt spürbar besser als die Bundesländer; Berlin ist innerhalb der Bundesländer abgeschlagen. Insofern ergibt sich aus dem Vergleich mit den verschiedenen Gebietskörperschaften kein Ansatzpunkt einer Kritik am hessischen Modell.

Vergleicht man die Lebenseinkommen (gerechnet bis zum 67. Lebensjahr) der alten hessischen Tabellenstruktur mit der neuen Tabellenstruktur ergeben sich für die nach Inkrafttreten des Gesetzes neu eingestellten Beamten und Beamtinnen Verluste. Diese ergeben sich daraus, dass die in den neuen Tabellen unterstellen Einstiegsalter in das Beamtenverhältnis für den Bereich der Schulen im Vergleich mit dem durchschnittlichen realen Einstiegsalter zu niedrig ist.

Der Vergleich mit der Vorher-Nachher-Situation im Tarifbereich 2009 und 2010 zeigt, dass die damalige Verringerung des Lebenseinkommens für Neueingestellte beamtenrechtlich ziemlich genau nachvollzogen wurde. Einmal mehr muss also die Rosinenpickerei des Landes Hessen kritisiert werden: Für die Beschäftigten ungünstige tarifliche Regelungen werden im Dienstrechtsbereich übernommen,

während günstigere Tarifregelungen – wie etwa seit 2010 die regelmäßige Wochenarbeitszeit – im Besoldungssektor nicht nachvollzogen werden.

Das gilt auch z.B. für die (teilweise) Anrechnung des Vorbereitungsdienstes (siehe nächstes Kapitel), die im Tarifbereich zu einer Verbesserung der Bezahlung für Neueingestellte führte, die es aber im 2. DRMOdG nicht gibt.

Stufenzuordnung bei Beförderung

Unklar bleibt allerdings, wie eine Stufenzuordnung nach einer Beförderung erfolgen soll. Eine Regelung hierfür ist zwar im Überleitungsrecht für die ersten vier Jahre nach Inkrafttreten des 2. DRModG vorgesehen, aber nicht für nach Inkrafttreten neu eingestellte Beamte und Beamtinnen. Aus den Erläuterungen zum Überleitungsrecht (zu § 3 Abs. 3 HBesVÜG) kann allerdings geschlossen werden, dass – anders als im geltenden Tarifrecht – die Stufenzuordnung nach einer Überleitung beibehalten werden soll.

Zu § 29: Berücksichtigungsfähige Zeiten

Stufenzuordnung/ Anerkennung von Vordienstzeiten

Für die Stufenzuordnung werden Zeiten einer gleichwertigen hauptberuflichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst anerkannt. Dies entspricht zunächst den Regelungen des TV-H und ist deshalb nicht zu beanstanden.

Folgende Punkte werden kritisiert:

1. Zeiten, die Voraussetzung für den Erwerb der Laufbahnbefähigung sind, sollen nicht angerechnet werden. Bei Lehrkräften ist dies der Vorbereitungsdienst. Im Bereich des TV-H wird dieser mit 6 Monaten, also die der Hälfte der Stufenlaufzeit der Stufe 1 angerechnet, da in dieser Zeit bereits eigenverantwortlicher Unterricht geleistet wird. Da nach die Stufenlaufzeit der Stufe 1 im Besoldungsrecht 2 Jahre beträgt, fordert der HPRLL eine Anrechnung des Vorbereitungsdienstes im Umfang von mindestens einem Jahr.
2. Zeiten einer hauptberuflichen Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes können angerechnet werden. Auch wenn es sich um eine „einschlägige Berufserfahrung handelt", besteht daher kein Anspruch auf Berücksichtigung. Vorgesehen ist eine Ermessensentscheidung zur Anerkennung als „förderliche Tätigkeit". Dies würde z.B. eine Tätigkeit als Lehrkraft an einer Privatschule sein. Dies widerspricht aber der Begründung des Gesetzes, dass nicht nur das Lebensalterssystem aufgehoben werden soll, sondern auch die alte Regelung des Besoldungsdienstalters, „wonach der bloße Bezug von Besoldung und lediglich (hauptberuflich) verbrachten Zeiten im öffentlichen Dienst (...) anzurechnen ist". Daher muss bei Nachweis gleichwertiger hauptberuflicher Tätigkeit auch außerhalb des öffentlichen Dienstes ein Anspruch auf Anrechnung bestehen.

Zu Dritter Teil: Familienzuschlag (§§ 42 ff.)

Die Struktur der Regelung des Familienzuschlags wird beibehalten unter Berücksichtigung der Entwicklung im Tarifrecht und der Einbeziehung der eingetragenen Lebenspartnerschaft. Eine Verbesserung des

Familienzuschlagssystems zugunsten von nicht verheirateten Eltern wurde nicht vorgenommen.

Zu § 50 Mehrarbeitsvergütung

Die Ermächtigungsgrundlage, durch Rechtsverordnung die Gewährung einer Mehrarbeitsvergütung für den Fall zu regeln, dass Mehrarbeit nicht innerhalb von 12 Monaten ausgeglichen werden kann, wird übernommen. Neu ist die Öffnung, dass für Teilzeitbeschäftigte abweichende Regelungen getroffen werden können. Sollte die Zielsetzung sein, für Teilzeitbeschäftigte einen längeren Ausgleichszeitraum zu schaffen, lehnt der HPRLL dies ab. Denn dies birgt die Gefahr, dass noch mehr Teilzeitbeschäftigte als jetzt überproportional im Vergleich zu Vollzeitbeschäftigten zu Mehrarbeit herangezogen werden, ohne dass ein (relativ) zeitnaher Ausgleich erfolgt.

Zur Besoldungsordnung A HBesG

Die Rektorenämter an reinen Grundschulen werden aufgewertet. Abhängig von der Schulgröße bewegten sie sich bisher zwischen A 12 plus Amtszulage und A 14, zukünftig zwischen A 13 und A 15. Der HPRLL begrüßt diese Anhebung, da damit ein Schritt getan wird, einer aufgabengerechten Bezahlung näher zu kommen. Der HPRLL fordert jedoch, auch in anderen Bereichen, wo eine solche aufgabengerechte Bezahlung nicht verwirklicht ist, ebenfalls entsprechende Anpassungen vorzunehmen.

Hinsichtlich der zusätzlich aufgenommenen KonrektorInnenämter zur Wahrnehmung von Schulleitungsaufgaben an Haupt-, Real-, Grund- und Hauptschulen, Haupt- und Realschulen, Grund-, Haupt- und Realschulen sowie an Mittelstufenschulen unter Wegfall der Ämter von StufenleiterInnen, Pädagogischen LeiterInnen sowie ZweigleiterInnen wird auf die Kritik des HPRLL an der neu gefassten Dienstordnung verwiesen.

Artikel 3: Hessisches Beamtenversorgungsgesetz (HBeamtVG)

Zu §§ 76,77 Altersgeld

Durch das Gesetz soll ein sogenanntes „Altersgeld" eingeführt werden. Nach der Begründung des Gesetzes soll dieses „im Interesse eines verbesserten Austausches zwischen der freien Wirtschaft und öffentlichem Dienst und zur Stärkung der Mobilität der Beschäftigten" dienen. Dieses Ziel soll durch eine (eingeschränkte) Mitnahme von Versorgungsansprüchen nach einer Entlassung erreicht werden.

In der Tat haben nach den derzeitigen Regelungen Beamtinnen und Beamte, die sich für ein Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis entscheiden, erhebliche Nachteile in Bezug auf die spätere Altersversorgung zu erwarten. Nach dem Ausscheiden erfolgt zwar allein auf Kosten des ehemaligen Dienstherrn eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung, die dort zu erwartenden Ansprüche sind aber wesentlich niedriger als die bis zum Ausscheiden erworbenen „Anwartschaften" im Bereich der Beamtenversorgung (Verlust von mindestens 40%). Eine Nachversicherung in der „Betriebsrente des öffentlichen Dienstes" findet nicht statt.

Insofern ist eine Neuregelung der Altersversorgungsansprüche für Beamtinnen und Beamte in diesen Fällen zu begrüßen. Ob die Lösung des Problems über die

Einführungen einer weiteren Form von Altersversorgung erfolgen sollte oder ob es auch andere Regelungsmöglichkeiten geben würde, steht auf einem anderen Blatt.

Zu kritisieren sind zwei Punkte

1. Ausbildungs- und Vordienstzeiten

Das Altersgeld wird grundsätzlich wie das Ruhegehalt berechnet. Grundlage soll aber nur die erbrachte Dienstzeit beim Land Hessen während des Beamtenverhältnisses auf Probe, auf Lebenszeit oder auf Zeit sein. Die Ausbildungszeiten außerhalb und innerhalb des Beamtenverhältnisses und ruhegehaltfähige Vordienstzeiten sollen nicht berücksichtigt werden. Die Zeiten einer Schul- bzw. Hochschulausbildung werden aber in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht mehr rentensteigernd berücksichtigt. Und die Höhe des auf die Zeit des Vorbereitungsdienstes entfallenden Anspruchs ist aufgrund der relativ niedrigen Anwärterbezüge gering, so dass hier überproportionale niedrigere Ansprüche im Vergleich zu „normalen Versorgung" entstehen. Der HPRLL fordert daher die Berücksichtigung der Ausbildungszeiten.

2. Wahlfreiheit

Altersgeld soll die Nachversicherung grundsätzlich ersetzen. Nach dem Entwurf „kann" eine Nachversicherung in der Deutschen Rentenversicherung erfolgen, wenn dies innerhalb von sechs Monaten nach dem Ende des Beamtenverhältnisses beantragt wird. Nicht in jedem Fall ist der Bezug des Altersgeldes günstiger als eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Dies wurde auch durch die Verfasser des Gesetzentwurfes so gesehen. Der HPRLL fordert daher eine wirkliche Wahlfreiheit. Im Gesetz muss es heißen „Die Nachversicherung „ist" durchzuführen, wenn ein Antrag (...) gestellt wird".

Zu 11 Sonstige Zeiten (Vordienstzeiten)

Die Tätigkeit als Lehrkraft vor Beginn des Beamtenverhältnisses soll nur noch ruhegehaltfähig sein, wenn sie nach Erwerb der Lehrbefähigung ausgeübt wurde. Diese Verschlechterung zur bisherigen Entscheidungspraxis wird abgelehnt.

Zu § 12 Ausbildungszeiten

Die weitere Anerkennung der Hochschulausbildung im Umfang von drei Jahren wird begrüßt.

Zu § 14 Höhe des Ruhegehalts

Regelungen, die eine Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten darstellen, werden nun aus dem Versorgungsrecht entfernt. Damit wird das hessische Versorgungsrecht der Rechtsprechung der letzten Jahre endlich angepasst.

Zu §§ 15 Beamte mit Rentenansprüchen

Bei Beamtinnen und Beamten, die vorzeitig wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt werden und die außerdem einen Anspruch auf gesetzliche Rente

haben, wird das Ruhegehalt vorübergehend erhöht. Aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes erfolgt die Erhöhung dann, wenn dies günstiger ist, auf den sog. Mindestruhegehaltssatz. Dies soll geändert werden, so dass in diesem Fällen die betroffenen Beamtinnen und Beamte in der Regel nur die Mindestversorgung erhalten, auch wenn sie die gesetzliche Rente erst Jahre später zusätzlich zur Mindestversorgung beziehen. Dies soll auch für diejenigen gelten, die derzeit die höhere Versorgung erhalten. Diese neue Regelung wird allgemein, die fehlende Übergangsregelung wird im Besonderen abgelehnt. Dass dagegen der Bezug der gesetzlichen Rente nicht mehr zu einer Kürzung der Mindestversorgung (§ 14 Abs.5 a.F.) führen wird, wird begrüßt.

Zu § 56 Kindererziehungs- und Pflegezuschlag

Es wird ausdrücklich begrüßt, dass nach dem Entwurf die Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten vereinfacht werden soll. Insbesondere sollen Versorgungsansprüche, die in dieser Zeit durch Erwerbstätigkeit erworben werden, nicht mehr angerechnet werden. Eine Kindererziehungszeit von drei Jahren soll zu einem Zuschlag von 80 Euro monatlich führen. Für das zweite Kind beträgt er 85 Euro, ab dem dritten Kind 90 Euro, jeweils für drei Jahre Kindererziehungszeit. Der Zuschlag für das erste Kind liegt damit unterhalb des derzeitigen Anspruchs. Darüber hinaus fallen die bisherigen „Ergänzungszuschläge" weg. Daher sollten die Zuschläge mit den Besoldungserhöhungen dynamisiert werden.

Für Kinder, die vor dem 01.01.1992 geboren sind, soll es bei der Anrechnung von nur 12 Monaten Kindererziehungszeit bleiben. Entsprechend der Diskussion in der gesetzlichen Rente sollte diese auf 36 Monate angehoben werden. Für Kinder, die innerhalb des Beamtenverhältnisses geboren wurde, sollte die Berücksichtigung als ruhegehaltfähige Dienstzeit von 6 auf 12 Monaten angehoben werden.

Zu § 57 Zusammentreffen von Versorgungsbezügen mit Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommen

Die abgesenkten Hinzuverdienstgrenzen in den Fällen der Pensionierung wegen Dienstunfähigkeit und durch Inanspruchnahme der Antragsaltersgrenze für Schwerbehinderte werden gestrichen. Die Angleichung der Hinzuverdienstgrenzen und der Wegfall von Anrechnung von Einkünften nach Erreichen der Regelaltersgrenze werden begrüßt.

Artikel 4: Hessisches Besoldungs- und Versorgungsüberleitungsgesetz (HBesVÜG)

Im Bereich der Überleitung gibt es einige Fälle, in denen für Beschäftigte erheblich Benachteiligungen entstehen. Dieser Teil muss entsprechend nachberechnet werden, dass sichergestellt ist, dass das nicht passiert.

Artikel 7: Änderung des Hessischen Personalvertretungsgesetzes

Zu § 77 Abs. 1:

zu Abs.1 a) Nr. 1 b)

Die Beteiligung bei „Übertragung eines anderen Amtes mit höherem Endgrundgehalt

ohne Änderung der Amtsbezeichnung" soll entfallen. Diese Einschränkung der Mitbestimmung wird abgelehnt.

Zu Abs.1 a) Nr. 1 h

Die Mitbestimmung bei Entlassung soll entfallen, sofern sie „kraft Gesetzes erfolgt". Diese erneute Einschränkung der Mitbestimmung wird abgelehnt. Es ist zwar zutreffend, dass der Dienstherr keinen Ermessensspielraum hat, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen einer Entlassung nach Gesetz vorliegen. Er muss jedoch eine entsprechende Sachverhaltsfeststellung treffen, bei der das Mitbestimmungsrecht des Personalrats einer erforderlichen zusätzlichen Richtigkeitskontrolle dient.

Sowohl das Tarifrecht, als auch das neue Besoldungsrecht eröffnen die Möglichkeit einer höheren Stufenzuordnung bei Neueinstellung aufgrund förderlicher Tätigkeit, bei einem Wechsel von einem anderen öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber oder zur Personalgewinnung, bei bereits Beschäftigten aufgrund überdurchschnittlicher Leistungen. Hier sind die Mitbestimmungsrechte der Personalräte bisher nur unzureichend normiert. Der HPRLL fordert die Aufnahme entsprechender Beteiligungsrechte in § 77 HPVG.

Zu § 81 Abs. 2

Hier sollen vor den Wörtern "Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertung" die Wörter "Grundsätzen der" eingefügt werden. Die Beschränkung des Beteiligungsrechts nur auf die Grundsätze wird abgelehnt.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Scheffels

Angela S c h e f f e l s

HAUPTPERSONALRAT
DER LEHRERINNEN UND LEHRER
BEIM HESSISCHEN KULTUSMINISTERIUM

DIE VORSITZENDE

An den
Hessischen Landtag
z. Hd. des Vorsitzenden des
Innenausschusses
Postfach 3240
65022 Wiesbaden

- per Mail -

Aktenzeichen IV/17

Datum 12. Februar 2013

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/die Grünen für ein Gesetz zu Gleichstellung von Lebenspartnerschaften im hessischen Landesrecht
hier: schriftliche Anhörung

Schreiben des Vorsitzenden des Innenausschusses im Hessischen Landtag vom 20.12.2012 – Aktenzeichen: I A 2.6 zu Drucksache 18/6256

Sehr geehrter Herr Klee,

der Hauptpersonalrat der Lehrerinnen und Lehrer bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf.

Wir begrüßen die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte zügige Anpassung des hessischen Rechts an die Rechtslage der EU bei der Gleichstellung von Lebenspartnerschaften.

Mit freundlichen Grüßen

Angela Scheffels

Angela S c h e f f e l s

Luisenplatz 10 - 65185 Wiesbaden - Telefon 0611/368-2533 Telefax 0611/368-2091
hauptpersonalratll@hprll.hessen.de

Kommissariat der Katholischen Bischöfe
im Lande Hessen

Per E-Mail

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn Horst Klee

Viktoriastraße 19
65189 Wiesbaden
Telefon: (0611) 3 60 08-0
Telefax: (0611) 3 60 08-20

08. Februar 2013
Az._6.3.1.2._Kl / fe
Az._8.2.7.1._Kl / fe

Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (Zweites Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – 2. DRModG) – Drucks. 18/6558

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften im hessischen Landesrecht – Drucks. 18/6256

Ihr Schreiben vom 20.12.2012
Aktenzeichen: I A 2.6

Sehr geehrter Herr Klee,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zu den o. g. Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können.

Der Gesetzentwurf der CDU/FDP-Fraktion sollte zum Anlass genommen werden, den Versorgungslastenausgleich beim Wechsel von Beamten aus dem kirchlichen in den staatlichen Dienst und umgekehrt angemessen zu regeln. Dieses wurde in Gesprächen mit Staatsminister Bouffier (damals Innenminister) schon 2009 thematisiert.

In beiden Gesetzentwürfen sind Gleichstellungen der eingetragenen Lebenspartnerschaften mit der Ehe vorgesehen. Diese Sicht widerspricht dem katholischen Eheverständnis und den daraus folgenden Konsequenzen. Die Ehe ist in katholischem Verständnis ein Lebensbund von Mann und Frau mit der Offenheit zur Elternschaft. Sie ist ein Abbild des Bundes zwischen Gott und Mensch und in ihrer Sakramentalität eine menschliche Konkretisierung der inkarnatorischen Liebe Gottes (vgl. GS 48). Daher wird eine Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit der Ehe abgelehnt.

Mit freundlichen Grüßen
i. A.

M. Kläver

Dr. Magdalene Kläver
- Justiziarin -

LFVHessen

LFVHessen Postfach 10 17 20 34017 Kassel

Hessischer Landtag
Frau Heike Thaumüller
Postfach 32 40

13.02.13 H

65022 Wiesbaden

Landesfeuerwehrverband
Hessen e.V.

Kölnische Straße 44 - 46
D-34117 Kassel

www.feuerwehr-hessen.de
info@feuerwehr-hessen.de

Telefon 0561 7889 45147
Fax 0561 7889 44997

Kassel, 11.Februar 2013

Mündliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages
Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und FDP für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechtes in Hessen (Zweites Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – 2.DRModG) Drucksache 18/6558
Ihr Schreiben vom 07.02.2013 I A 2.6

Sehr geehrte Frau Thaumüller,

zum o.g. Gesetzentwurf hat der Landesfeuerwehrverband Hessen keine Änderungswünsche.

Wir verbleiben mit freundlichen Grüßen

Geschäftsführer

Präsident
Dr. h.c. Ralf Ackermann
Ehrendoktor St. Petersburg Institut gps

Geschäftsführer
Harald Popp

Lesben- und Schwulenverband
Landesverband Hessen e.V.

Postfach 17 03 41

60077 Frankfurt

Tel. 069 94549616

E-Mail hessen@lsvd.de

www.hessen.lsvd.de

Frankfurt, den

13. Februar 2013

Bank für Sozialwirtschaft
BLZ 370 20 500
Kto.708 68 00

Mitglied in der International Lesbian and Gay Association (ILGA)

Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband Hessen

Mildtätiger Verein - Spenden sind steuerabzugsfähig

LSVD-Hessen, Postfach 170341,60077 Frankfurt am Main

Vorsitzenden des Innenausschusses
Herrn Horst Klee MdL
Hessischer Landtag

Postfach 32 40
65022 Wiesbaden

Betr.: **Anhörung am 07.03.2013, 10:00 Uhr, zu den Gesetzentwürfen LT-Drucks. 18/6558 und 18/6256**

Sehr geehrter Herr Klee,

vielen Dank für die Einladung zur Anhörung am 07.03.2012. An der Anhörung werde ich zusammen mit Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof a.D. Manfred Bruns teilnehmen. Herr Bruns gehört dem Bundesvorstand des LSVD an.
Wir haben festgestellt, dass die Lebenspartner im Entwurf des Zweiten Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes - LT Drs. 18/6558 - angemessen berücksichtigt werden. Wir wollen uns deshalb zu den Einzelheiten des Entwurfs nicht äußern, sondern uns auf eine kurze Stellungnahme zur Frage der rückwirkenden Gleichstellung von Lebenspartnern mit Ehegatten im Besoldungs- und Versorgungsrecht durch Art. 24 des Entwurfs beschränken.
Die Gleichstellung soll erfreulicherweise ohne jede Einschränkung ab dem Inkrafttreten des Lebenspartnerschaftsgesetzes am 01.08.2001 erfolgen. Das ist aufgrund des europäischen Rechts ab dem 03.12.2003 ohnehin zwingend geboten. Für die Zeit zwischen dem 01.08.2001 bis zum 02.12.2003 hätte die Gleichstellung aufgrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.06.2012 (2 BvR 1397/09) auf die Ansprüche beschränkt werden können, die zeitnah geltend gemacht worden sind. Das hätte aber kaum praktische Auswirkungen, weil fast alle Betroffene ihre Ansprüche sofort nach ihrer Verpartnerung geltend gemacht haben.
Das haben wir in der Anlage im Einzelnen dargelegt.
Mit freundlichen Grüßen,

Marwin Merkel-Zurek

Lesben- und Schwulenverband in Deutschland,
Landesverband Hessen e.V.

Anlage zum Schreiben vom 13. Februar 2013 an den Vorsitzenden des Innenausschusses des Hessischen Landtags

1. Ansprüche der Lebenspartner auf rückwirkende Gleichstellung aufgrund des **Gleichbehandlungsgebots des Art 3 Abs. 1 GG**

Der für das öffentliche Dienstrecht zuständige Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat am 19.06.2012 entschieden (2 BvR 1397/09 juris), dass die Ungleichbehandlung von verheirateten und verpartnerten Beamten beim Familienzuschlag der Stufe 1 gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG verstößt. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, diesen Verfassungsverstoß rückwirkend ab dem Inkrafttreten des Lebenspartnerschaftsgesetzes am 01.08.2001 zu beseitigen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht einschränkend hinzugefügt, der Gesetzgeber sei nur verpflichtet, rückwirkend ab dem 01.08. 2001 „eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die allen Beamten, **die ihre Ansprüche auf Familienzuschlag zeitnah geltend gemacht haben**, einen Anspruch auf Nachzahlung des Familienzuschlags ab dem Zeitpunkt seiner erstmaligen Beanspruchung einräumt“ (Rn. 83).

Für die zeitnahe Geltendmachung reicht es aus, dass Lebenspartner ihrer Dienst- oder ihrer Besoldungsstelle die Begründung der Lebenspartnerschaft mitgeteilt und eine Kopie der Lebenspartnerschaftsurkunde übersandt haben. Auf den Zeitpunkt einer gerichtlichen Geltendmachung kommt es nicht an (VGH Baden-Württemberg, Urteile v 06.11.2012, 4 S 598/09, 4 S 798/12, 4 S 800/12 und 4 S 801/12).[1]

Die meisten Beamten und Richter habe ihre Verpartnerung ihrer Dienst- oder Besoldungsstelle sofort angezeigt. Dadurch haben sie zum Ausdruck gebracht, dass sie wegen ihrer Verpartnerung eine höhere Besoldung erwarten. So wird das üblicherweise auch bei Ehegatten gehandhabt. Bei ihnen gelten die Anzeige der Verheiratung und die Übersendung der Eheurkunde als Antrag auf Zahlung des Familienzuschlags. Wenn man das für Lebenspartner nicht genügen ließe, wäre das eine Schlechterstellung. Die hat aber das Bundeserfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 19.06.2012 gerade verboten.

2. Ansprüche der Lebenspartner auf rückwirkende Gleichstellung aufgrund der **Richtlinie 2000/78/EG**

Die benachteiligten Lebenspartner können ihre Ansprüche zusätzlich auf die Tatsache stützen, dass Hessen die Richtlinie 2000/78/EG durch das „Gesetz zur Anpassung der Rechtsstellung von Lebenspartnerschaften und zur Änderung des Hessischen Abgeordnetengesetzes“ vom 26.03.2010 (GVOBl. S. 114) nicht ab dem Ablauf der Umsetzungsfrist am 03.12.2003 in nationales Recht umgesetzt hat, sondern erst ab dem 01.04.2010. Über diesen Anspruch hat das Bundesverfassungsgericht nicht entschieden, weil es dafür nicht zuständig ist. Demgemäß hat das Bundesverfas-

[1] Alle zitierten nicht veröffentlichten Entscheidungen können auf der Webseite des LSVD aufgerufen und heruntergeladen werden, siehe http://lsvd.de/1494.0.html#c7209 und dort die unter der Entscheidung des BVerfG vom 19.06.2012 aufgeführten Urteile sowie den nachfolgenden Abschnitt http://lsvd.de/1494.0.html#c8150

sungsgericht den konkurrierenden Anspruch des Beschwerdeführers aus der Richtlinie 2000/78/EG in seiner Entscheidung vom 19.06.2011 mit keinem Wort erwähnt. Darüber hat das Bundesverfassungsgericht keine Entscheidung getroffen und wollte das auch nicht.

2.1. Nach den Urteilen des EuGH in den Rechtsachen Maruko (Urt. v. 01.04.2008, C-267/06, NJW 2008, 1649) und Römer (Urt. v. 10.05.2011, C-147/08, NJW 2011, 2187) ist die Benachteiligung von Lebenspartnern gegenüber Ehegatten beim Arbeitsentgelt eine unmittelbare Diskriminierung wegen ihrer sexuellen Ausrichtung, die durch die RL 2000/78/EG verboten ist, wenn sich die Lebenspartner hinsichtlich des streitigen Entgelts in einer vergleichbaren Situation befinden. Ob das der Fall ist, haben die nationalen Gerichte zu beurteilen.

Diese bisher streitige Rechtsfrage ist durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.06.2012 geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass zwischen Partnern einer eingetragenen Lebenspartnerschaft und Ehepaaren im Hinblick auf den Familienzuschlag der Stufe 1 seit dem Inkrafttreten des Lebenspartnerschaftsgesetzes am 01.08.2001 eine vergleichbare Lage besteht.

Da es sich bei diesen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts um Erwägungen handelt, die seine Entscheidung tragen, sind sie gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG für die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden bindend (BVerfGE 1, 14, Rn. 93; 40, 88, Rn. 13 f.; 96, 375, Rn. 80; zit. nach Juris, st. Rspr.).

2.2. Damit sind die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 28.10.2010 (2 C 10.09 juris, NJW 2011, 1466, und 2 C 21.09 juris, DVBl 2011, 354) überholt. Das Bundesverwaltungsgericht hat gemeint, die verpartnerten Beamten seien hinsichtlich des Familienzuschlags der Stufe 1 erst ab dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 07.07.2009 (1 BvR 1164/07, BVerfGE 124, 199) mit verheirateten Beamten normativ vergleichbar. Diese Auslegung widerspricht der bindenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19.06.2012 und ist deshalb nicht mehr anwendbar (VGH Baden-Württemberg, Urteile v. 06.11.2012, 4 S 797/12 juris, 4 S 598/09, 4 S 798/12, 4 S 800/12 und 4 S 801/12; VG Gießen, Urt. v. 29.11.2012, 5 K 3328/12.GI; VG Berlin, Urt. v. 04.12.2012, VG 7 K 204.10; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.01.2013, 4 S 1347/12).

2.3. Verpartnerte Beamte und Richter haben aufgrund der Richtlinie 2000/78/EG schon jetzt Anspruch auf die rückständigen Besoldungs- und Versorgungsleistungen ab dem 03.12.2003, auch wenn der zuständige Gesetzgeber den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19.06.2012 noch nicht umgesetzt hat. Der besoldungsrechtliche Gesetzesvorbehalt nach § 2 Abs. 1 BBesG steht dem nicht entgegen. Er nimmt nicht teil an den Verfassungsgrundsätzen, die den Anwendungsvorrang des Unionsrechts in Frage stellen könnten (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 03.04.2012 - 4 S 1773/09, RiA 2012, 170; Urteile v. 06.12.2012, 4 S 797/12 juris, 4 S 598/09, 4 S 798/12, 4 S 800/12 und 4 S 801/12; VG Gießen, Urt. v. 29.11.2012, 5 K 3328/12.GI; VG Berlin, Urt. v. 04.12.2012, VG 7 K 204.10; VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 10.01.2013, 4 S 1347/12; VG Freiburg, Urt. v. 23.01.2013; VG Koblenz, Urt. v. 29.01.2013 - 1 K 990/12 KO).

2.4. Ab dem Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2000/78/EG am 03.12.2003 kann Ansprüchen von Lebenspartnern auf besoldungs- und versorgungsrechtliche Gleichstellung mit Ehegatten nicht entgegengehalten werden, dass sie die Ansprüche nicht zeitnah geltend gemacht hätten (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 06.11.2012, 4 S 800/12; Beschl. v. 10.01.2013, 4 S 1347/12; VG Freiburg, Urt. v. 23.01.2013; VG Koblenz, Urt. v. 29.01.2013 - 1 K 990/12 KO).

3. **Schleswig Holstein** hat seine verpartnerten Beamten im Besoldungs- und Versorgungsrecht durch das "Gesetz zur rückwirkenden Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit der Ehe im Besoldungs- und Versorgungsrecht" (Art. 10 des Haushaltsbegleitgesetzes vom .....)[2] ebenfalls ohne jede Einschränkung mit Ehegatten gleichgestellt.

[2] Das Gesetz ist noch nicht im schleswig-holsteinischen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet worden.

Personalrat der
Stadtverwaltung Darmstadt

Postfach 11 10 61
64225 Darmstadt

Wissenschaftsstadt
Darmstadt

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Der Magistrat

Personalrat der Stadtverwaltung Darmstadt
Stadthaus Frankfurter Straße
Frankfurter Straße 71, 64293 Darmstadt
Zimmer-Nummer 3.46 G
Ansprechpartner/-in: Walter Fuck
Telefon: 06151/13-3379
Telefax: 06151/13-2840
E-mail: personalrat@darmstadt.de
Internet: www.darmstadt.de

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Datum
	fu/di	13. Februar 2013

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 20.12.2012 AZ: I A 2.6 wurde der Personalrat der Stadtverwaltung Darmstadt im Rahmen der schriftlichen Anhörung zu dem

Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und FDP für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (Drucks. 18/6558)

und dem

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften im Hessischen Landesrecht (18/6256)

aufgefordert eine Stellungnahme abzugeben.

Der Personalrat der Stadtverwaltung Darmstadt schließt sich in vollem Umfang der Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di Hessen vom Februar 2013 zu den o.g. Gesetzentwürfen an.

Zusätzlich werden zwei Regelungen, die aus unserer Sicht seit langem überfällig sind, für eine Aufnahme in das 2. DRModG gefordert.

1. Die zeitgleiche und vollständige Übernahme von Tariferhöhungen in die Beamtenbesoldung.
2. Die Anpassung der wöchentlichen Arbeitszeit für die Beamten an die tariflich vereinbarten wöchentlichen Arbeitszeiten. (Abschaffung der 42 Stunden Woche)

Durch eine generelle gesetzliche Regelung werden zukünftig die ungerechtfertigten Ungleichbehandlungen beendet.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Fuck

Walter Fuck
Stellv. Vorsitzender

KHF – Konferenz Hessischer Fachhochschulpräsidien
Universities of Applied Sciences

KHF-Geschäftsstelle, c/o Hochschule RheinMain
Kurt-Schumacher-Ring 18, 65197 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Herrn Vorsitzenden des Innenausschusses

z. Hd. Frau Heike Thaumüller

Der Vorsitzende
Prof. Dr. Detlev Reymann

Telefon (0611) 9495-1100
Telefax (0611) 9495-1106
khf-info@hs-rm.de

PER E-MAIL

Wiesbaden, den 29.01.2013

Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften im hessischen Landesrecht – Drucks. 18/6256 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

die Konferenz Hessischer Fachhochschulpräsidien (KHF) ist mit dem oben genannten Gesetzentwurf einverstanden und hat dazu keine weiteren Anmerkungen.

Freundliche Grüße

Prof. Dr. Detlev Reymann
Präsident Hochschule RheinMain
und KHF-Vorsitzender

KHF – Konferenz Hessischer Fachhochschulpräsidien
Universities of Applied Sciences

KHF-Geschäftsstelle, c/o Hochschule RheinMain
Kurt-Schumacher-Ring 18, 65197 Wiesbaden

Hessischer Landtag
An den Vorsitzenden des Innenausschusses

z. Hd. Frau Thaumüller

PER E-MAIL

Der Vorsitzende
Prof. Dr. Detlev Reymann

Telefon (0611) 9495-1100
Telefax (0611) 9495-1106
khf-info@hs-rm.de

Wiesbaden, den 13.02.2013

Zweites Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – Drucks. 18/6558 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

die in der Konferenz Hessischer Fachhochschulpräsidien vertretenen hessischen Hochschulen nehmen zum Entwurf des zweiten Dienstrechtmodernisierungsgesetz wie folgt gemeinsam Stellung:

1. Aus Sicht der Wissenschaft ist die Umwandlung von Altersstufen in Erfahrungsstufen insofern problematisch, als dass die Anrechnung von Vorzeiten im Rahmen der Altersstufen einfacher möglich ist als dies bei den Erfahrungsstufen mit engeren Voraussetzungen hinsichtlich der Anrechnung der Fall wäre. Dies birgt für Hessen die Gefahr eines wettbewerbsrechtlichen Nachteils, da gerade im Wissenschaftsbereich ein höheres Einstiegsalter häufiger vorkommt als in anderen Bereichen. Wir bitten, dies zu bedenken.

2. Zudem sollte § 91 Abs. 1 Ziff. 2 HBG (§ 107e HBG alt) modifiziert werden. Danach sind Unterlagen über Beschwerden, Behauptungen und Bewertungen, auf die § 19 Abs. 3 und 4 Satz 1 des HDG nicht anzuwenden ist, auf Antrag der Beamtin oder des Beamten nach zwei Jahren zu entfernen und zu vernichten, falls sie für die Beamtin oder den Beamten ungünstig sind oder ihr oder ihm nachteilig werden können.

Da die Vorschrift ein Ermessen nicht vorsieht, hat dies zur Folge, dass sämtliche nachteiligen Schriftstücke nach Ablauf von zwei Jahren auf Antrag zu entfernen und zu vernichten sind. Dies erscheint aber nicht sachgerecht, da auch danach noch ein Interesse an einer entsprechenden Verwertung, etwa zur Dokumentation eines Fehlverhaltens in einem Gerichtsverfahren, bestehen kann. Sinn und Zweck der Vorschrift ist auch nur derjenige, dass aus Fürsorgegesichtspunkten nachteilige Unterlagen aus der Personalakte zu entfernen sind, wenn diese keine hinreichende Aussagekraft mehr für die Durchführung des künftigen Dienstverhältnisses haben

und deshalb wegen angenommener Marginalität auf entsprechenden Antrag ersatzlos aus der Personalakte zu nehmen sind. Damit geht aber der zwingende Wortlaut von § 107e Abs. 1 S. 1 HBG bzw. § 91 Abs. 1 S. 1 HBG nicht einher.

Ergänzend ist in diesem Zusammenhang auf die sog. „Emmely-Entscheidung" des BAG mit Urteil vom 10.06.2010 (Aktz.: 2 AZR 541/09) und die Hinweise des HMDI vom 14.09.2011, 15.11.2011 und 02.10.2012 (Geschäfts-Nr.: I 44 P – 2130 A 005.003) aufmerksam zu machen. Das HMDI hatte unter Bezugnahme auf die Emmely-Entscheidung des BAG zunächst empfohlen, Abmahnungen nicht mehr nach Zeitablauf aus der Personalakte zu entfernen, sondern dauerhaft aufzubewahren, hat dann aber von der weiteren Umsetzung dieser Empfehlung bis zum Vorliegen einer höchstrichterlichen Entscheidung, welche die dauerhafte Aufbewahrung von Abmahnungen in der Personalakte für zulässig erachte, abgesehen. Mit einem weiteren Urteil vom 19.07.2012 (Aktz.: 2 AZR 782/11) hat das BAG allerdings entschieden, dass ein Arbeitnehmer die Entfernung einer zu Recht erteilten Abmahnung aus seiner Personalakte nur dann verlangen kann, wenn das gerügte Verhalten für das Arbeitsverhältnis in jeder Hinsicht bedeutungslos geworden ist. Danach bestehen entsprechende Entfernungsansprüche nicht, wenn der Arbeitgeber noch ein berechtigtes Interesse an der Dokumentation einer gerügten Pflichtverletzung hat. So kann eine Abmahnung nach Auffassung des BAG etwa noch für eine spätere Interessensabwägung bei einer verhaltensbedingten Kündigung selbst dann noch Bedeutung haben, wenn sie ihre kündigungsrechtliche Warnfunktion verloren hat.

Unabhängig davon, ob man eine arbeitsrechtliche Abmahnung unter die Vorschrift des „§ 107e HBG" zu subsumieren hat (dafür spricht, dass die §§ 107 ff. HBG entsprechend auf Angestellte anwendbar sind; bejahend auch v. Roetteken/ Rothländer, HBR-Kommentar zu § 107e Rn. 44) zeigt die vom BAG aufgezeigte Interessenslage, dass ein zwingender Entfernungsanspruch nach Ablauf von zwei Jahren auf Antrag nicht sachdienlich ist. Die in § 91 Abs. 1 HBG beibehaltene Unterbrechung der Frist durch erneute Sachverhalte im Sinne dieser Vorschrift oder durch Einleitung eines Disziplinarverfahrens wird dabei auch nicht sämtlichen Fallgestaltungen gerecht.

Von daher sollte die Vorschrift hinsichtlich ihres Wortlautes überdacht werden.

Bitte erlauben Sie uns den Hinweis, dass die gesetzte Frist zur Stellungnahme im Hinblick auf den erheblichen Umfang des DRModG für eine umfängliche Prüfung leider nicht ausreichend war.

Freundliche Grüße

Prof. Dr. Detlev Reymann
KHF-Vorsitzender und Präsident der Hochschule RheinMain

Europa-Universität Viadrina, PF 1786, 15207 Frankfurt (Oder)

Prof. Dr. Heinrich Amadeus Wolff
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb.
Staatsrecht und Verfassungsgeschichte

Tel. +49 (0) 335 55 34-22 95/-22 64
Fax +49 (0) 335 55 34-24 18
Frankfurt (Oder), 30. Januar 2013

Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zum

Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU und der FDP für ein Zweites Gesetz zur Modernisierung des Dienstrechts in Hessen (Zweites Dienstrechts-Modernisierungsgesetz - 2. DRModG) – Drs. 18/6558, und zum

Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für ein Gesetz zur Gleichstellung von Lebenspartnerschaften im hessischen Landesrecht – Drs. 18/6256

I. Vorbemerkung

Die erbetene Stellungnahme bezieht sich auf drei beamtenrechtliche Gesetze mit Begründungen in einem Umfang von ca. 450 Seiten. Innerhalb der eingeräumten Frist von sechs Wochen war dem Unterzeichner eine substantielle Auseinandersetzung mit den Vorlagen angesichts der sonstigen Arbeitsbelastung nicht möglich. Die anfolgenden Äußerungen besitzen daher etwas Skizzenhaftes und notwendig ausgesprochen Selektives. Darüber hinaus ist nicht ausgeschlossen, dass er aufgrund der gebotenen Eile Dinge übersieht, die schriftlich niedergelegt sind. Mit diesem Vorbehalt äußere ich mich zu dem übersandten Gesetzentwurf wie folgt:

II. Allgemein

Das Zweite Dienstrechtsmodernisierungsgesetz trägt seinen Namen zu Recht. Es ordnete das Dienstrecht - das Beamten-, Besoldungs- und Versorgungsrecht - neu,

2

ohne dieses neu zu strukturieren. Der Gesetzentwurf erhebt bewusst nicht den Anspruch, das Beamtenrecht zu reformieren oder gar rechtliche Innovationen zu versuchen. Es ist Ausdruck dessen, dass eine Vision der programmatischen Richtung des Beamtenrechts dem Gesetzgeber fehlt. Dies ist allerdings leicht zu entschuldigen, da auch die Wissenschaft und sonstige interessierte Kreise eine wirkliche Vision eines Beamtenrechtsverhältnisses des 20. Jahrhunderts nicht anbieten können.

Auch wenn hier nicht der richtige Ort für eine Grundsatzdiskussion des Beamtenrechtsverhältnisses ist, sei es dennoch erlaubt, erneut darauf hinzuweisen, dass aus der Sicht des Unterzeichners der naheliegende Weg, der eine gewisse Nachhaltigkeit haben dürfte, - sofern man das Beamtenrechtsverhältnis nicht vollständig abschaffen würde - darin bestehen dürfte, den Zweck des Beamtenrechtsverhältnisses (die Gewährleistung einer gesetzestreuen Aufgabenerfüllung unabhängig von einer rechtlich nicht geregelten Beeinflussung von Politik und Wirtschaft sicherzustellen) als Kern jeglicher Reformüberlegungen darstellen muss. Daher wäre in den Augen des Unterzeichners eine stärkere Beschränkung des Beamtenrechtsverhältnisses auf zentrale Funktionen, ein deutlicheres Abrücken des Beamtenrechtsverhältnisses von der Politik bis hin zu einem Verbot der Parteimitgliedschaft der betroffenen Beamten ein strenger rechtlicher Maßstab bei der Frage der Erfüllung der Dienstpflichten - und ein stärkerer Mut zur unterschiedlichen Ausgestaltung des Beamtenrechtsverhältnisses vom Angestelltenverhältnis bei gleichzeitiger Angleichung im Bereich der Alterssicherung und der Krankenversicherung - der richtige Weg (der allerdings diametral zur gegenwärtigen Rechtspolitik steht). Es ist nicht zu bestreiten, dass die konkrete Umsetzung deutlich schwieriger ist als eine vage konzeptionelle Beschreibung, dennoch ist der vorliegende Gesetzentwurf strukturell eher „bieder“. Neue Flexibilitätselemente stehen nicht im Vordergrund. Das Beamtenverfassungsrecht lässt durchaus Raum für vertragliche Abreden (außerhalb der Besoldung), von denen der Entwurf keinen Gebrauch macht. Die Landespersonalkommission wird keiner Aufgabenkritik unterzogen. Die Beteiligungsrechte der Beamtengewerkschaften werden fast am verfassungsrechtlich gebotenen Minimum gehalten.

Der Verzicht auf eine Strukturreform muss per se nicht falsch sein - wenn das System gut ist, sind interne Systemkorrekturen qualitativen Systemänderungen vorzuziehen. Das Zweite Dienstrechtsmodernisierungsgesetz ist - sofern sich dies auf die Schnelle beurteilen ließ -, eine systemimmanente Festschreibung eines eher gelungenen Gesetzes, es ist handwerklich solide. Das Gesetz ist getragen von folgenden, grundsätzlich nachvollziehbaren Gedanken:

3

- alles beim alten zu belassen und nur vereinzelte Einzelkorrekturen vorzunehmen;
- aus Gründen der Rechtsklarheit eine zusammenfassende Neuregelung zu schaffen;
- das Gesetz sprachlich zeitgemäß zu fassen.

Der Reformentwurf enthält eine Reihe von kleineren Änderungen, die grundsätzlich zu begrüßen sind.

III. Einzelfragen

1. Neuregelung

Sehr zu begrüßen ist das Vorhaben des Gesetzgebers, aufgrund der Änderungen im Kompetenzbereich und der daraufhin folgenden Verwobenheit von Bundesrecht und Landesrecht im Beamtenrecht eine klarstellende zusammenfassende Neuregelung zu erlassen. Dies erleichtert die Rechtsanwendung sehr. Es dient der Rechtssicherheit und der Rechtsklarheit. Die Vernetzungen von Beamtenstatusgesetz und Landesrecht, für die der Gesetzgeber nichts kann, erschweren die Rechtsanwendung schon genug, so dass eine einheitliche landesrechtliche Regelung sehr zu begrüßen ist.

2. Teilweise Befristung

Die Differenzierungen der Befristung zwischen Beamtengesetz einerseits und Versorgungsrecht und Besoldungsrecht andererseits sind nachvollziehbar.

3. Professorenbesoldung

Die Ausklammerung der Professorenbesoldung zum gegenwärtigen Zeitpunkt erscheint nachvollziehbar. Es ist selbstverständlich nicht besonders glücklich, einen Part auszusparen, andererseits ist die Hochschullehrerbesoldung so abtrennbar und gegenwärtig noch so im Fluss, dass eine Aufteilung mit dem Ziel, auf diese Weise das umfassende Reformpaket zu verabschieden, vertretbar erscheint.

4. Anhebung der Altersgrenze

Der Gesetzentwurf sieht eine Altersgrenze vor. Die dafür angebotene Begründung im Gesetzentwurf stellt nicht nur auf die Erreichung des Lebensalters ab, sondern auf weitere Gesichtspunkte. Weiter sind Flexibilisierungen beim Ruhestandseintritt vorgesehen. Insofern dürfte die Norm keine Schwierigkeiten mit den

4

europarechtlichen Diskriminierungsverboten aufwerfen. Die Anhebung auf 67 Jahre ist für den Betroffenen erheblich, insgesamt aber nicht zu vermeiden. Für die Privilegierung der Umstellung von Lehrern gibt es sicher einen sachlichen Grund, der dem Unterzeichner allerdings verborgen bleibt.

5. Neuregelung des Beurteilungswesens

Auf die Schnelle nicht zu beurteilen war die Frage, ob die Neuregelung zum Beurteilungswesen dem Problem des Erfordernisses einer einheitlichen Beurteilung von Angestellten und Beamten ausreichend Rechnung trägt. In Zukunft wird es immer mehr zu Überschneidungen von Bewerbungen auf Beförderungsstellen von Angestellten einerseits und Beamten andererseits kommen, so dass es dringend notwendig ist, die Beurteilungsmaßstäbe zu vereinheitlichen.

6. Richterbesoldung

Die Besoldung der Richterinnen und Richter in Deutschland ist im internationalen Vergleich an der Untergrenze angelangt. Dies ist angesichts der Staatsstrukturentscheidung zum Rechtsstaat eher rechtfertigungsbedürftig. Die Gruppe der Richterinnen und Richter ist diejenige, bei der als nächstes aus Fairnessgründen eine Besoldungsanpassung notwendig ist. Insofern ist auch einmal eine Ausnahme von dem Prinzip, dass immer die untere Besoldungsgruppe einer besonderen Aufmerksamkeit bedarf, geboten. Der Entwurf hebt die Besoldung der Richter nicht an. Dies ist aus fiskalischen Gründen sicher vernünftig, längerfristig wird eine Anpassung der Richter sich aber nicht verhindern lassen.

7. Feststellung der Dienstunfähigkeit

Die Regelung zur Übermittlung der Ergebnisse des Amtsarztes zum Dienstherrn wird verändert, um so die Entscheidungsgrundlage des Dienstherrn zu verbessern. Auf diese Weise werden das Persönlichkeitsrecht und das Datenschutzrecht des Betroffenen verschlechtert. Diese Veränderung ist für sich genommen aber sachlich gerechtfertigt, um die Entscheidungsgrundlage des Dienstherrn zu verbessern. Nicht nachvollziehbar ist, weswegen das Recht der Nachfrage und die Pflicht des Arztes, gegebenenfalls weitere Informationen offenzulegen, gestrichen wurden. Das Prinzip der gestuften Offenlegung wäre datenschutzrechtlich sehr wünschenswert gewesen.

8. Dienstunfall

Beim Dienstunfall bleibt hinsichtlich der Fürsorge das Beamtenrecht bei der alten Regelung. Es gibt spezielle Überlegungen, dass ein Einbezug der Beamten in das gesetzliche Unfallsystem für diese sehr vorteilhaft wäre, weil die Ausgestaltung des

5

gesetzlichen Systems bei Arbeitsunfällen medizinisch hervorragend und führend ist. Die Ausklammerung der betroffenen Beamten bei einem Dienstunfall aus diesem gesetzlichen System bedeutet für dieselben eine Schlechterstellung, weil sie nicht in gleicher Geschwindigkeit in die spezialisierte Behandlung hineingeraten wie die Angestellten. Der Beamte hat keinen Anspruch, aus den normalen Krankenhäusern in die spezialisierten Unfallkrankenhäuser überliefert zu werden. Ein solcher wäre ihm persönlich aber sehr hilfreich.

IV. Einzelgesichtspunkte

Zur Entlastung der Stellungnahme sei es erlaubt, stichwortartig die Dinge herauszugreifen, die auffallend sind.

1. Umstände, die zu begrüßen sind

Folgende Gesichtspunkte sind zu begrüßen:

- die Vereinheitlichung der Laufbahnen;
- die Angleichung der Überstundenregelung auch für Teilzeitbeamtinnen;
- die Stärkung der gesetzlichen Grundlage des Beihilferechts;
- die geschlechtsneutrale Formulierung des Gesetzes;
- die Abschaffung des einfachen Dienstes mit der entsprechenden Folgeänderung;
- die Umwandlung von Dienstaltersstufen in Erfahrungsstufen;
- die Mitnahmefähigkeit von erworbenen Versorgungsansprüchen beim Wechsel in die Privatwirtschaft;
- die Anerkennung von Laufbahnbefähigungen bundesweit für den Wechsel eines Dienstherrn;
- die Möglichkeit einer Ausgleichszulage bei Dienstherrenwechsel. Dies ist eine notwendige Konsequenz der Föderalisierung des Besoldungsrechtes;
- die ausdrückliche Regelung zur Verjährung;
- die Vereinfachung der Regelung zur Ruhegehaltsfähigkeit von Dienstzeiten. Je mehr Vordienstzeiten als ruhegehaltsfähig anerkannt werden, umso mehr Probleme mit dem Prinzip der Verhinderung von Doppelalimentation und der Verhinderung einer Überalimentation entstehen;
- die Möglichkeit der Verbesserung des Hinzuverdienstes im Ruhestand;

6

- die Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die Beurteilung;
- Möglichkeit des individuellen Hinausschiebens der Altersgrenze;
- Verlängerung der Höchstdauer der unterhälftigen Teilzeitbeschäftigung;
- Verlängerung der erneuten Berufung zum Beamtenverhältnis (Rehabilitation vor Versorgung).

2. Vorbehalte:

Gewisse Vorbehalte sind demgegenüber bei folgenden Gesichtspunkten vorzunehmen:

- Die Regelung zum Erwerb der Laufbahnbefähigung durch Berufstätigkeit ist normativ nicht stark genug ausgearbeitet.
- Vereinbarungsmöglichkeiten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen sind nicht vorgesehen.
- Auf die Schnelle nicht gefunden wurden Regelungen, die dennoch sinnvoll wären:
  - die Möglichkeit der Gewährung eines Ortzuschlages;
  - der Zweck des Beamtentums ist weiterhin gesetzlich nicht geregelt:
  - die Verletzung der Fürsorgepflicht lässt nach der Rechtsprechung einen Schadensersatzanspruch entstehen - der Gesetzgeber sollte seine Möglichkeit, diesen zu gestalten, nicht ungenutzt lassen.
  - eine Regelung für einen Anspruch auf ausdrückliche Feststellung der Laufbahnbefähigung war auf die Schnelle nicht zu finden;
  - eine Anrechnungsregelung gemäß § 55 BeamtVG. Dies dürfte daran liegen, dass die Neuregelung der versorgungsrechtlich anrechenbaren Zeiten Fälle der Überversorgung vermeidet. Sollte dies der Fall sein, wäre dies sehr zu begrüßen;
  - nicht zu finden war eine Regelung der Umsetzung;
  - es fehlt eine Regelung zum Beförderungsrecht, die die Frage, inwieweit die sog. „Topf-Wirtschaft“ zulässig ist, beantwortet;
  - der Bundesgesetzgeber hat die Frage des Beamtenkonkurrentenstreits nicht ausdrücklich geregelt. Daher könnte man überlegen, ob nicht der Landesgesetzgeber eine Regelung zum Beamtenkonkurrentenstreit vorsieht. Dies wäre aus dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit durchaus hilfreich, wobei allerdings ein gewisses kompetenzielles Risiko eingegangen werden müsste;

7

- es fehlt eine Regelung der Entsendung an Private im Rahmen des Beamtenrechtsverhältnisses.

V. Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/6256)

Der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/6256) möchte die Gleichstellung der Lebenspartnerschaft rückwirkend bewirken. Dafür gibt es gute Gründe. Verfassungsrechtlich dürfte diese Frage nicht in gleicher Weise eindeutig entschieden sein, wie es die Gesetzesbegründung vorgibt, andererseits lässt sich diese Begründung auch hören. Dennoch dürfte die Entscheidung der Rückwirkung eher eine Frage des politischen Willens als des verfassungsrechtlich Gebotenseins darstellen.

Wegen der Unvollständigkeit der Stellungnahme wird um Nachsicht gebeten.

Heinrich Amadeus Wolff

(Diese Stellungnahme ist per Mail übersendet und daher nicht unterschrieben.)