

DBB – NW · Postfach 320246 · 40417 Düsseldorf

An den
Präsidenten des Landtags NRW
Ausschuss Sekretariat des Aus-
schusses für Innere Verwaltung
und Verwaltungsstrukturreform
Herrn Wolfgang Fröhlecke
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



Düsseldorf, 24. Nov. 2003
5/bo

**Zehntes Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften und
Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes, der Verordnung
über die Arbeitszeit und der Verordnung zur Ausführung von § 5 Schul-
finanzgesetz**

Ihr Schreiben vom 7. November 2003, Ihr Geschäftszeichen: I.1

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

wir bedanken uns für die Einladung zu der im Landtag Nordrhein-Westfalen am 27. Novem-
ber 2003 stattfindenden öffentlichen Anhörung zu den o.a. Gesetzen.

Unsere Auffassung zu den geplanten Änderungen entnehmen Sie bitte unseren Stellung-
nahmen an das Innenministerium vom 13. September 2002 und 23. Oktober 2003, soweit
zwischenzeitlich den Forderungen des dbb nrw noch nicht Rechnung getragen worden ist.

Im Hinblick auf die im Entwurf der Landesregierung betreffend eines Zehnten Gesetzes zur
Änderung dienstrechtlicher Vorschriften in § 44 Abs. 1 Satz 2 LBG vorgesehene Novellierung
in Bezug auf die Arbeitszeit der Leiter und Lehrer an öffentlichen Schulen verweisen wir auf
die Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes, der Verordnung
über die Arbeitszeit und der Verordnung zur Ausführung von § 5 Schulfinanzgesetz. Im Übr-

DBB – Beamtenbund und Tarifunion
Landesbund Nordrhein-Westfalen
Gartenstraße 22
40479 Düsseldorf

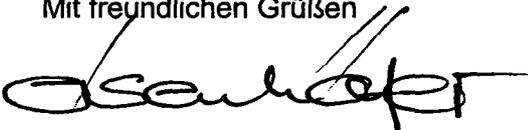
Telefon (0211) 491 583-0
Telefax (0211) 491 583-10

NEUE INTERNET ADRESSE: www.dbb-nrw.de
NEUE E-MAIL ADRESSE: post@dbb-nrw.de

gen fügen wir, wie auch in unserer Stellungnahme vom 13. September 2002, das Schreiben an das Finanzministerium vom 4. Juni 2002 bei.

Zu der geplanten Änderung der Arbeitszeit weisen wir ergänzend zu unserer Stellungnahme vom 23. Oktober 2003 darauf hin, dass bei der vorgesehenen sozialen Komponente der Altersstaffelung die Belange von schwerstbehinderten Menschen unterhalb der Altersgrenze von 55 Lebensjahren nicht berücksichtigt worden sind. Bereits die wöchentliche Arbeitszeit von 38,5 Stunden bereitet einem nicht unwesentlichen Kreis der betroffenen Kolleginnen und Kollegen heute schon große Probleme. Wir fordern daher eine Sonderregelung für den genannten Personenkreis. Zur näheren Erläuterung unseres Anliegens erlauben wir uns, Ihnen ein Schreiben der Arbeitsgemeinschaft der Hauptschwerbehindertenvertretungen und Schwerbehindertenvertretung der obersten Landesbehörden Nordrhein-Westfalen vom 17.11.2003, welches ursprünglich an den SPD-Fraktionsvorsitzenden Herrn Moron gesandt worden war, als Anlage beizulegen.

Mit freundlichen Grüßen



Eisenhöfer
(Vorsitzender)

Anlagen

DBB – NW · Postfach 320246 · 40417 Düsseldorf

Innenministerium NRW

40190 Düsseldorf

Düsseldorf, den 13.09.2002
4/rt

Gesetz zur Änderung des Landesbeamtengesetzes

Ihr Schreiben vom 18. Juli 2002 - 24 - 1.03.02 - 81/02 -

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbeamtengesetzes nimmt der dbb nrw wie folgt Stellung.

Zu § 25 a Abs. 8 Nr. 1.4

Der Katalog der Führungsfunktionen auf Probe soll um die stellvertretenden Leiter öffentlicher Schulen oder Studienseminare erweitert werden.

Durch das Neunte Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften sind die Führungsfunktionen auf Probe geschaffen worden. Hierunter fallen die Ämter der Leiter öffentlicher Schulen oder Studienseminare. In dem kurzen Zeitraum liegen bis heute kaum Erfahrungen mit dem neuen Recht vor. Es ist deshalb übereilt, die betreffenden Ämter um die stellvertretenden Leiter öffentlicher Schulen oder Studienseminare zu erweitern. Eine sachliche Begründung hierfür wird nicht geliefert. Es sollte noch einmal überlegt werden, ob es zumindest zum jetzigen Zeitpunkt erforderlich ist, den Katalog der Führungsfunktionen auf Probe zu erweitern.

DBB – Beamtenbund und Tarifunion
Landesbund Nordrhein-Westfalen
Gartenstraße 22
40479 Düsseldorf

Telefon (0211) 491 583-0
Telefax (0211) 491 583-10

Internet: www.nrw.dbb.de
E-Mail: post@nrw.dbb.de

Zudem gibt es ein Stellenbesetzungsproblem. Es ist bislang schon schwierig, Bewerber für stellvertretende Schulleiterfunktionen zu finden. Durch die geplante Änderung wird sich dieses Problem noch verschärfen, zumal die Beendigung der Probezeit mit einer neuen dienstlichen Beurteilung verbunden ist. Eine Erweiterung des Katalogs um die angedachten Ämter ist solange unangemessen, bis eine besoldungsrechtliche Besserstellung dieses Personenkreises gefunden ist.

Zu § 25 b Abs. 7 Nr. 2

Nach dieser Vorschrift soll der Kreis der Ämter, die zunächst im Beamtenverhältnis auf Zeit übertragen werden können, um Leiter von Teilen von Behörden in Gemeinden und Gemeindeverbänden erweitert werden. Es handelt sich dabei insbesondere um Amtsleiter oder Fachbereichsleiter, die dem Hauptverwaltungsbeamten oder einem anderen Wahlbeamten unmittelbar unterstellt sind. Die Neuregelung hat in kleineren Gemeinden zur Folge, dass z. B. die Stelle eines Amtsleiters bzw. Fachbereichsleiters der BesGr A 11 als Führungsfunktion auf Zeit ausgewiesen wird. Dies wird vom dbb nrw abgelehnt.

In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass der dbb nrw schon die mit dem Neunten Dienstrechtsänderungsgesetz erstmals geschaffenen Führungsfunktionen auf Zeit als verfassungswidrig abgelehnt hat.

Führungsfunktionen auf Zeit leisten der Parteipolitisierung Vorschub. Die Unabhängigkeit des Beamten kann grundsätzlich nur durch die lebenszeitige Übertragung des den Führungsfunktionen entsprechenden Amtes erfolgen. Gerade in Spitzenpositionen kommt der Unabhängigkeit eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere die Beamten, die eine solche Spitzenfunktion einnehmen, sind verstärkt sachfremden Einflüssen ausgesetzt. Diesen kann bei einer Vergabe auf Zeit schwerlich entgegengewirkt werden. Dadurch wird die Stabilität der öffentlichen Verwaltung gefährdet. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet das Berufsbeamtentum eine Institution, die - gegründet auf Fachwissen, fachlicher Leistung und loyaler Pflichterfüllung - eine stabile Verwaltung sichern und somit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll. Die hieraus abzuleitenden Funktionen, nämlich die Neutralitäts-, Ausgleichs- und Stabilitätsfunktionen, werden durch die Einführung von Spitzenpositionen auf Zeit erheblich gefährdet. Die Übertragung der Ämter mit leitender Funktion auf Zeit birgt die grundsätzliche Gefahr der Entscheidungsunwilligkeit der Führungsebenen.

Die zeitlich befristete Ernennung in Führungspositionen ist zudem verfassungswidrig. Sie verstößt gegen den Kernbereich des Lebenszeitprinzips und damit gegen die institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums aus Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz, durch die eine gesetzes-treue, am Gemeinwohl orientierte und stabile Verwaltung gewährleistet werden soll. Der dbb nrw verweist insoweit auf folgende gutachtliche Ausführungen zu diesem Thema:

Dr. Günther, Führungsamt auf Zeit: unendliche Geschichte?, ZBR 1996, S. 65 ff.; Prof. Leisner, Leistungsämter auf Zeit, ZBR 1996, S. 289 ff.; Prof. Summer, Nochmals: Funktion auf Zeit, ZBR 1997, S. 119 ff.; Dr. Studenroth, Zeitlich begrenzte Ernennungen im Beamtenrecht, ZBR 1997, S. 212 ff. Daneben hat der wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin ein Gutachten zur Vereinbarkeit von Führungspositionen auf Probe und Führungspositionen auf Zeit im Beamtenrecht mit Art. 33 Abs. 5 GG erstellt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass Führungspositionen auf Zeit verfassungswidrig sind. Auf das Gutachten vom 1. März 1999, das wir als Anlage beilegen, dürfen wir verweisen.

Zu § 45 Abs. 2

a) Es ist unter anderem vorgesehen, das Zuruhesetzungsverfahren wegen Dienstunfähigkeit dahingehend zu ändern, dass ärztliche Untersuchungen künftig durch einen Amtsarzt und einen als Gutachter beauftragten Arzt vorzunehmen sind. Diese Neuregelung lehnt der dbb nrw nicht nur inhaltlich, sondern auch aus Kostengründen ab.

Das durch dieses Ansinnen der Landesregierung ausgesprochene Misstrauen gegenüber den Amtsärzten ist völlig deplaziert. Die Amtsärzte leisten nach unserer Kenntnis gute Arbeit, die sie auch heute schon durch entsprechende Fachgutachten absichern und untermauern können.

Als weitere als Gutachter zu beauftragende Ärzte werden in der Gesetzesbegründung unter anderem die Vertrauensärzte der Rentenversicherungsträger angesprochen. Diese haben sicherlich große Erfahrungen im Bereich der Arbeits- und Berufsunfähigkeit. Die Feststellung der Dienstunfähigkeit entspricht allerdings anderen Grundsätzen, so dass die Vertrauensärzte mangels entsprechender Erfahrung keine sachgemessenen Beurteilungen abgeben können.

Weil das Feststellungsverfahren kostentreibend aufgebläht und in unangemessener Weise verschärft werden soll, wird es abgelehnt.

Die bisherige Rechtslage lässt es bereits zu, dass ein Amtsarzt, falls er es für erforderlich hält, einen Facharzt zur Begutachtung hinzuziehen kann. Diese Regelung ist vollkommen

ausreichend, um in Zweifelsfällen zu einer objektiven Beurteilung des Amtsarztes zu kommen.

Die Verpflichtung, die ärztliche Untersuchung sowohl durch einen Amtsarzt als auch durch einen weiteren als Gutachter beauftragten Arzt durchzuführen, führt zu einer weiteren Erhöhung des Verwaltungs- und Kostenaufwandes, der nochmals dadurch erhöht wird, dass bei unterschiedlichen Gutachterergebnissen noch weitere Ärzte als Obergutachter hinzugezogen werden müssen.

b) Darüber hinaus wird die Ermächtigung der nach § 50 Abs. 1 LBG zuständigen Stelle, auch andere Beweise erheben zu können, abgelehnt. Der letzte Halbsatz in Absatz 2 Satz 2 sollte gestrichen werden. Bei der Zurruesetzung aus gesundheitlichen Gründen geht es ausschließlich um medizinische Sachverhalte. Es ist nicht ersichtlich, welche „anderen“ Beweise es noch geben soll.

c) Weiterhin ist der dbb nrw der Auffassung, dass der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung es gebietet, das Verfahren zur Feststellung der Dienstunfähigkeit im Landesbeamtengesetz zu regeln. Die Modalitäten der Untersuchung, insbesondere wann und durch wen der Beamte bei Zweifeln an der Dienstfähigkeit zu untersuchen ist, sind im LBG niederzulegen, da die Untersuchung einen schweren Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des zu Untersuchenden darstellt.

d) Schließlich ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grunde das Nähere durch das Finanzministerium im Einvernehmen mit dem Innenministerium und dem Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit zu regeln ist. Durch die Federführung beim Finanzministerium entsteht der Eindruck, dass finanzielle Gründe eine übergeordnete Rolle spielen. Die Dienstunfähigkeit eines Beamten darf dagegen nur nach medizinischen Aspekten beurteilt werden. Daher sollte die Federführung beim Innenministerium verbleiben.

Zu § 45 Abs. 5 (alt)

Diese Vorschrift ist als Übergangsregelung zu § 45 Abs. 4 Nr. 1 zu sehen. Danach können Beamte unter bestimmten Voraussetzungen mit Vollendung des 62. Lebensjahres in den Ruhestand auf Antrag versetzt werden. Mit der Streichung dieser Übergangsregelung ist der dbb nrw nur einverstanden, sofern es keine Betroffenen mehr gibt, für die der Wegfall sich nachteilig auswirken könnte.

Zu § 46 (neu)

Das Institut der begrenzten Dienstfähigkeit wird auf alle Altersgruppen ausgedehnt. Der dbb nrw ist allerdings der Auffassung, dass auch von der Ermächtigungsgrundlage des § 72 a Abs. 2 BBesG Gebrauch gemacht und damit die Gewährung eines nicht ruhegehaltfähigen Zuschlages zur Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit geregelt werden muss. Die noch ausstehende Regelung wird von uns angemahnt. Zur weiteren Begründung verweist der dbb nrw auf sein beiliegendes Schreiben an das Finanzministerium vom 4. Juni 2002.

Zu § 47

Das Verfahren der Zwangspensionierung wird zum Nachteil der Betroffenen geändert.

Nach Durchführung des Einwendungsverfahrens entschied die nach § 50 Abs. 1 zuständige Stelle, ob das Verfahren einzustellen oder vorzuführen ist. Bei der Fortführung des Verfahrens wurde ein Beamter mit der Ermittlung des Sachverhalts beauftragt. Dieser Verfahrensablauf sollte mit allen bisherigen rechtlichen Folgen beibehalten werden. Es ist nicht einzusehen, das ärztliche Untersuchungsverfahren einerseits schwieriger gestaltet und andererseits die Rechte des Betroffenen wesentlich eingeschränkt werden. Der dbb nrw darf auch insoweit auf die Führungspflicht gerade gegenüber dem in Rede stehenden Personenkreis verweisen.

Zu § 48 Abs. 2 (neu)

Nach dem Wort „ist“ sind die Wörter „mit Einverständnis des Beamten“ einzufügen.

Die zwangsweise Reaktivierung eines dienstunfähigen Beamten auch in den Fällen der begrenzten Dienstfähigkeit kann nur akzeptiert werden, wenn der Beamte hiermit einverstanden ist. Eine Reaktivierung sollte vom Grundsatz her nur möglich sein, wenn volle Dienstfähigkeit gegeben ist. Dies ergibt sich sowohl aus der Fürsorgepflicht des Dienstherrn als auch aus dem Sozialstaatsprinzip. Eine Reaktivierung in den Fällen, in denen der Beamte nur eingeschränkt in der Lage ist, seinen Dienstpflichten nachzukommen, wird einzig und allein aus finanzpolitischen Gesichtspunkten vorgenommen. Der gesundheitliche Aspekt tritt absolut in den Hintergrund, was von uns aufs Schärfste kritisiert wird.

Zu § 91 Abs. 1

Die Vorschrift soll ergänzt werden um die Maßgabe, dass Anträge auf Gewährung von Sachschadenersatz innerhalb einer Ausschlussfrist von drei Monaten zu stellen sind. Diese Regelung wird von uns abgelehnt. In vielen Fällen entstehen Beweisprobleme mit der Folge, dass innerhalb dieser kurzen Frist Schwierigkeiten auftreten, die einer längerfristigen Abklä-

rung bedürfen. Darüber hinaus können termingebundene Aufgaben Hinderungsgründe darstellen, die vorgesehene Frist einzuhalten. Es kann nicht angehen, dass die Kolleginnen und Kollegen hierfür auch noch dadurch bestraft werden, dass sie nach Ablauf von drei Monaten keine Möglichkeit mehr haben, den Antrag auf Schadenersatz zu stellen.

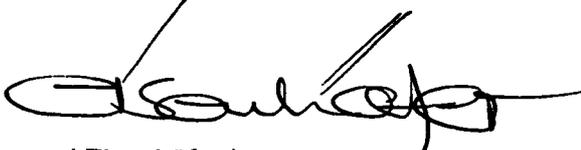
Zudem wird eine angemessene Übergangsregelung vermisst. Es ist erforderlich, dass die Beschäftigten über die Frist informiert werden.

Streichung der Stellenobergrenzen für den kommunalen Bereich

Darüber hinausgehend dürfen wir darauf hinweisen, dass durch das Besoldungsstrukturgesetz die Länder gemäß § 26 Abs. 3 BBesG die Möglichkeit haben, für ihren Bereich ganz oder teilweise von § 26 Abs. 1 BBesG abweichende Obergrenzen festzulegen. Der dbb nrw darf daran erinnern, dass er seit vielen Jahren mit den kommunalen Spitzenverbänden die ersatzlose Streichung der Stellenobergrenzen für den kommunalen Bereich fordert. Die Stellenobergrenzen nehmen keinerlei Rücksicht auf unterschiedliche kommunale Strukturen und Aufgaben und sind daher willkürlich, leistungsfeindlich und antiquiert. Stellenobergrenzen führen im Zusammenhang mit dem nachweislichen Stellenabbau in den Kommunalverwaltungen und der Einführung neuer Steuerungsmodelle zu einer weiteren Einschränkung von Aufstiegsmöglichkeiten und somit zu einer Demotivierung der Beschäftigten. Der dbb nrw bittet daher um Streichung der Stellenobergrenzen für den kommunalen Bereich.

Der dbb nrw bittet Sie, seinen Anregungen und Forderungen Rechnung zu tragen. Der dbb nrw wäre Ihnen dankbar, wenn er in einem persönlichen Gespräch diese im Einzelnen erläutern dürfte.

Mit freundlichen Grüßen



(Eisenhöfer)
Vorsitzender

2 Anlagen

Gutachten
zur Vereinbarkeit von Führungspositionen auf Probe
und Führungspositionen auf Zeit im Beamtenrecht mit Artikel 33 Abs. 5 GG

A. Auftrag

Auf Grund einer entsprechenden Bitte des Rechtsausschusses hat der Präsident des Abgeordnetenhauses den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, ob die in der Vorlage - zur Beschlussfassung - über Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften¹ vorgesehene Ergänzung des Landesbeamtengesetzes, mit der die Übertragung von Ämtern mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Probe und im Beamtenverhältnis auf Zeit eingeführt werden soll, mit Art. 33 Abs. 5 des Grundgesetzes² (GG) vereinbar ist. In Anbetracht der hierfür zur Verfügung stehenden relativ kurzen Zeit wird die Frage entsprechend dem Auftragsschreiben nur im Rahmen eines Kurzgutachtens behandelt.

B. Stellungnahme

I. Sachverhalt

Nachdem das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG)³ durch verschiedene Gesetze, darunter auch durch das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts (Reformgesetz)⁴, ganz wesentlich geändert worden ist, sollen diese Änderungen nunmehr durch Verabschiedung der Vorlage - zur Beschlussfassung - über Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften in Berliner Landesrecht umgesetzt werden. Dabei ist u. a. beabsichtigt, von der durch das Reformgesetz neu eingeführten Möglichkeit Gebrauch zu machen, Ämter mit leitender Funktion zunächst im Beamtenverhältnis auf Probe (§ 12a BRRG) oder im Beamtenverhältnis auf Zeit (§ 12b BRRG) zu übertragen.⁵ Zu diesem Zweck sieht Art. I Nr. 3 des Entwurfs die Einfügung der §§ 10a und 10b

¹ Drs. 13/3416.

² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. Teil III, Gliederungsnummer 100-1. veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Juli 1998 (BGBl. S. 1822).

³ In der Fassung vom 27. Februar 1985 (BGBl. I S. 462), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 6. August 1998 (BGBl. I S. 2026).

⁴ Vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322).

⁵ In der Literatur wird die Diskussion weitgehend unter den Stichworten "Führungspositionen auf Probe" und "Führungspositionen auf Zeit" geführt.

in das Landesbeamtengesetz (LBG)⁶ vor. Der wesentliche Inhalt dieser Bestimmungen wird im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben.

1. Führungspositionen auf Probe (§ 10a LBG n.F.)

Gemäß § 10a LBG n.F. werden bestimmte Ämter zunächst im Beamtenverhältnis auf Probe übertragen. Die Probezeit beträgt regelmäßig zwei Jahre, kann aber unter bestimmten Voraussetzungen bis auf ein Jahr verkürzt werden (§ 10a Abs. 1 Satz 2 und 3 LBG n.F.). Während der Dauer der Probezeit ruhen grundsätzlich⁷ die Rechte und Pflichten aus dem bisherigen Amt, das dem Beamten zuletzt im Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit übertragen worden ist; dieses Lebenszeitverhältnis besteht fort (§ 10a Abs. 2 Satz 2 LBG n.F.). Es wird lediglich von dem Probebeamtenverhältnis überlagert. Schließt der Beamte die Probezeit erfolgreich ab, so ist ihm das zunächst auf Probe übertragene Amt auf Dauer im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu übertragen; anderenfalls endet das Beamtenverhältnis auf Probe (§ 10a Abs. 4 LBG n.F.) und der Beamte fällt in sein früheres Amt zurück (§ 10a Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 Satz 2 und 3, Abs. 5 Satz 2 LBG n.F.).⁸

Die Regelung über die Führungspositionen auf Probe gilt für Abteilungsleiter, Referatsleiter und Positionen mit mindestens vergleichbarer Leitungsverantwortung, für Schulleiter, für Leiter nachgeordneter Behörden und deren Vertreter sowie für Leiter von Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, deren Vertreter sowie für die Abteilungsleiter, Referatsleiter und Positionen mit vergleichbarer Leitungsverantwortung in diesen Einrichtungen. Voraussetzung ist in jedem der genannten Fälle, dass es sich um Ämter der Besoldungsgruppe A 15 oder höher handelt. Ferner findet § 10a LBG n.F. Anwendung auf die Leiter von Leistungs- und Verantwortungszentren, von Service-Einheiten und von Steuerungsdiensten, in diesen Fällen jedoch schon ab der Besoldungsgruppe A 14. § 10a LBG n.F. gilt allerdings generell dann nicht, wenn die Vorschrift über die Ämter mit leitenden Funktionen im Beamtenverhältnis auf Zeit in § 10b LBG n.F. einschlägig ist (§ 10a Abs. 1 Satz 5 LBG n.F.).

2. Führungspositionen auf Zeit (§ 10b LBG n.F.)

§ 10b LBG n.F. sieht die Übertragung bestimmter Ämter im Beamtenverhältnis auf Zeit vor. Die Amtszeit beträgt fünf Jahre; eine Verlängerung des Zeitbeamtenverhältnisses in der leitenden Funktion ist ausgeschlossen (§ 10b Abs. 1 Satz 2 LBG n.F.). Wie beim Beamtenverhältnis auf Probe ruhen grundsätzlich die Rechte und Pflichten aus dem Amt, das dem Beamten bisher im Beamten- oder Richterverhältnis auf Lebenszeit übertragen worden ist; dieses Lebenszeitverhältnis bleibt bestehen (§ 10b Abs. 2 i. V. m. § 10a Abs. 2 Satz 2 LBG n.F.). Nach dem Ablauf der fünfjährigen Amtszeit kann das zunächst befristete Amt im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit übertragen werden (§ 10b Abs. 1 Satz 3 LBG n.F.). Geschieht dies nicht, so lebt auch in diesem Fall das frühere Lebens-

⁶ In der Fassung vom 20. Februar 1979 (GVBl. S. 368), zuletzt geändert durch Art. V des Gesetzes vom 19. Dezember 1997 (GVBl. S. 686); die sich unter Berücksichtigung der anstehenden Änderungen ergebende neue Fassung des Landesbeamtengesetzes wird im Folgenden mit "LBG n.F." zitiert.

⁷ Ausgenommen sind die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken.

⁸ Vgl. auch Einzelbegründung zu Art. I Nr. 3 (§ 10a Abs. 3, 4 und 5), Drs. 13/3416, S. 12.

zeitamt wieder auf (§ 10b Abs. 2 i. V. m. § 10a Abs. 4 Satz 2 und 3, Abs. 5 Satz 2 sowie § 10b Abs. 3 LBG n.F.). Besondere Kriterien, die die Dienstbehörde bei ihrer Entscheidung zu beachten hat, nennt das Gesetz nicht.

Von § 10b LBG n.F. werden die Ämter mit leitender Funktion oberhalb der mittleren Führungsebene erfasst.⁹ Dies sind die in der Besoldungsordnung B eingestufteten Ämter der Abteilungsleiter in den Senatsverwaltungen, die Ämter der Leiter der nachgeordneten Behörden nebst deren Vertretern und die Ämter der Leiter der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie deren Vertreter (§ 10b Abs. 1 Satz 1 LBG n.F.).

II. Inhalt des Art. 33 Abs. 5 GG

I. Schutz des Kernbestands des Berufsbeamtentums

Nach Art. 33 Abs. 5 GG ist das Recht des öffentlichen Dienstes "unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln". Hierbei handelt es sich nicht nur um einen Programmsatz oder eine bloße Anweisung an den Gesetzgeber, sondern um unmittelbar geltendes Recht¹⁰. Die zurückhaltende Fassung des Art. 33 Abs. 5 GG verdeutlicht aber auch, dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht unter allen Umständen zu beachten sind, sondern nur soweit sie mit den Funktionen vereinbar sind, die das Grundgesetz dem öffentlichen Dienst in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zuschreibt.¹¹ Zugleich ist der einzelne hergebrachte Grundsatz an Hand seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen; davon hängt es ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß er zu beachten ist.¹² Das bedeutet, dass der Gesetzgeber zwar grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum hat, um die Beamten gesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates und seiner fortschrittlichen Entwicklung anzupassen, dass jedoch keine völlige Regelungsfreiheit besteht.¹³ Das Bundesverfassungsgerichts hat dies mit dem folgenden zentralen Satz zusammengefasst:

Art. 33 Abs. 5 GG schützt nur den Kernbestand von Strukturprinzipien der Institution des Berufsbeamtentums, die allgemein oder doch überwiegend und Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.¹⁴

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die hergebrachten Grundsätze des Beamtentums im Prinzip für eine Gestaltung und Fortentwicklung durch den Gesetzgeber offen sind. Der Spielraum ist jedoch unterschiedlich weit und stößt auf Grenzen, wenn und soweit ein für die Institution des Berufsbeamtentums besonders wesentlicher Grundsatz in seinem Kern betroffen ist.

⁹ Einzelbegründung zu Art. 1 Nr. 3 (§ 10b Abs. 1), Drs. 13/3416, S. 12.

¹⁰ BVerfGE 9, 268, 286; 15, 165, 195; Battis, in Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 33 Rn. 65; Kunig, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 1995, Art. 33 Rn. 52.

¹¹ BVerfGE 15, 165, 195; vgl. auch BVerfGE 3, 58, 137; 7, 155, 162; 9, 268, 286.

¹² BVerfGE 8, 1, 16; 56, 146, 162 m. w. N.

¹³ BVerfGE 8, 1, 16.

¹⁴ BVerfGE 58, 68, 76 f. unter Hinweis auf BVerfGE 46, 97, 117; ebenso: BVerfGE 8, 332, 343; 15, 165, 195 f.; 71, 255, 268 m. w. N. - st Rspr.

2. Lebenszeitprinzip

Zu den von Art. 33 Abs. 5 GG erfassten Strukturprinzipien hat sich das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen geäußert.¹⁵ Im Zusammenhang mit den hier zu prüfenden zeitlichen Begrenzungen der beamtenrechtlichen Stellung ist in erster Linie das als hergebrachter Grundsatz anerkannte Lebenszeitprinzip betroffen.¹⁶ Dieses Prinzip besagt, dass das Berufsbeamtentum und seine Regelungen auf den Lebenszeit-beamten ausgerichtet sind, auf den Beamten also, dem ein Amt auf Lebenszeit übertragen worden ist.¹⁷ Die maßgeblichen Erwägungen für die Zuordnung des Lebenszeitprinzips zu den wesentlichen Strukturmerkmalen des Berufsbeamtentums lassen sich an Hand der hierzu ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wie folgt zusammenfassen:

Zunächst ist festzuhalten, dass Art. 33 Abs. 5 GG - abweichend von Art. 129 der Weimarer Reichsverfassung - nicht vom Schutz "wohlerworbener Rechte" der Beamten, sondern von der Erhaltung der Institution des Berufsbeamtentums *im Interesse der Allgemeinheit* ausgeht.¹⁸ Maßgeblich für die Feststellung, ob ein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentum besteht, ist folglich nicht das individuelle Interesse der Beamten, sondern das Allgemeininteresse. Letzterem dient die Sicherung des Berufsbeamtentums als einer Institution, *"die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll."*¹⁹ Um dies zu erreichen, ist es erforderlich, dass auch der einzelne Beamte bei seiner Aufgabenwahrnehmung hinreichend kompetent ist und über ein gewisses Maß an rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit verfügt.²⁰

Ergänzend hat das Bundesverfassungsgericht die Notwendigkeit der Unabhängigkeit des Beamten in einer Entscheidung aus dem Jahre 1985 wie folgt konkretisiert:

Das Bewußtsein seiner gesicherten Rechtsstellung soll die Bereitschaft des Beamten zu einer an Gesetz und Recht orientierten Amtsführung fördern und ihn zu unparteiischem Dienst für die Gesamtheit befähigen (vgl. BVerfGE 9, 268, 286). Diese von der Verfassung - unbeschadet der Gebundenheit an die rechtmäßigen Anordnungen von Vorgesetzten - gewährleistete Unabhängigkeit setzt den Beamten in die Lage, Versuchen unsachlicher Beeinflussung zu widerstehen und seiner Pflicht zur Beratung seiner Vorgesetzten und der politischen Führung unbefangen nachzukommen, gegebenenfalls auch seiner Pflicht zur Gegenvorstellung zu genügen, wenn er Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit von Gesetzen oder dienstlichen Anordnungen hat (vgl. § 38 BRRG). Hierzu soll ihn die grundsätzlich lebenszeitige Übertragung des seiner Funktionen²¹ entsprechenden statusrechtlichen Amtes seiner Laufbahn befähigen. Aus diesem Grunde verbietet es sich auch, daß der Beamte aus

¹⁵ Vgl. u. a. Katalog der hergebrachten Grundsätze bei Battis (Fn. 10) Art. 33 Rn. 71, 73.

¹⁶ Studenroth. ZBR 1997, S. 212, 214; zum Lebenszeitprinzip als hergebrachter Grundsatz i. S. d. Art. 33 Abs. 5 GG vgl. u. a. BVerfGE 44, 249, 265; 70, 251, 266; 71/ 255/ 268.

¹⁷ BVerfGE 71, 255, 268; vgl. auch 44, 249, 262.

¹⁸ BVerfGE 8, 1, 12; 8, 332, 343; vgl. ferner 3, 58, 137.

¹⁹ BVerfGE 7, 155, 162; vgl. auch 64, 367, 379 m. w. N.

²⁰ Vgl. z. B. BVerfGE 7, 155, 162 f.; 8, 1, 16; 21, 329, 345; 64, 367, 379; zust. Studenroth, ZBR 1997, S. 212, 214.

²¹ Hervorhebung im Original.

*beliebigem Anlaß aus seinem Amt entfernt werden kann, denn damit entfielen die Grundlage seiner Unabhängigkeit (...).*²²

Damit geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass einem Beamten nicht nur bestimmte Funktionen, sondern auch das diesen Funktionen entsprechende statusrechtliche Amt grundsätzlich auf Lebenszeit zu übertragen ist. In derselben Entscheidung hielt das Bundesverfassungsgericht außerdem fest:²³

*Die in § 18 BBesG normierte Verknüpfung von Status und Funktion beruht erkennbar auf den das deutsche Beamtenrecht seit jeher prägenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, dem Prinzip der lebenszeitigen Übertragung aller einer Laufbahn zugeordneten Ämter, dem Leistungsprinzip und dem Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation (...).*²⁴

Das Lebenszeitprinzip beschränkt sich danach nicht auf die Anstellung eines Beamten auf Lebenszeit zu Beginn seiner Laufbahn (sog. Basissicherung²⁵), sondern erfasst auch alle weiteren Ämter, die dem Beamten danach übertragen werden.²⁶ Allerdings stellt das Gericht auch fest, dass von dem genannten hergebrachten Grundsatz abgewichen werden darf. Den zulässigen Umfang der Abweichung lässt es jedoch offen und verweist insoweit mittelbar auf die bereits oben dargestellte Regel, wonach der einzelne hergebrachte Grundsatz in seiner jeweiligen Bedeutung für das Berufsbeamtentum zu würdigen ist.²⁷

3. Zwischenergebnis

Die Einführung einer zeitlichen Befristung von Beamtenverhältnissen bei der Vergabe von Positionen mit leitender Funktion widerspricht grundsätzlich dem Lebenszeitprinzip, das als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums nicht nur die Anstellung der Beamten auf Lebenszeit als "Basissicherung" gewährleistet, sondern auch die Übertragung aller weiteren einer Laufbahn zugeordneten Ämter auf Lebenszeit einschließt. Ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG liegt jedoch erst vor, wenn mit der beabsichtigten Einführung von befristeten Beamtenverhältnissen in den Kernbestand des Lebenszeitprinzips eingegriffen wird; dieser ist wiederum an Hand der Bedeutung des Lebenszeitprinzips - konkreter des den jeweiligen Status auf Lebenszeit sichernden Bestandteils des Lebenszeitprinzips - für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu ermitteln.

²² BVerfGE 70, 251, 267. Die Entscheidung bezog sich auf eine Bremer Regelung, die die Übertragung einer Schulleiterfunktion für acht Jahre vorsah, ohne zugleich das entsprechende statusrechtliche Amt zu verleihen; es sollte lediglich ein finanzieller Ausgleich durch die Zahlung einer Zulage erfolgen.

²³ Dabei dürfte es sich allerdings um eine die Entscheidung nicht tragende Erwägung (obiter dictum) handeln; denn das Bundesverfassungsgericht hat die Bremer Regelung (vgl. Fn. 22) nicht wegen Verfassungswidrigkeit (Verletzung des Art. 33 Abs. 5 GG), sondern mit der Begründung für unzulässig erklärt, sie verstoße gegen (einfaches) Bundesrecht (§18 des Bundesbesoldungsgesetzes i. V. m. der Bundesbesoldungsordnung A).

²⁴ BVerfGE 70, 251, 266.

²⁵ Begriff nach Lecheler, ZBR 1998, S. 331, 339.

²⁶ Zust. Lecheler, ZBR 1998, S. 331, 339; Günther, ZBR 1996, S. 65, 72 und Fn. 279 m. w. N., der insoweit den Begriff des Statusprinzips verwendet; ders. S. 71 f. und Fn. 245 m. w. N.; Leisner, ZBR 1996, S. 289, 290, der von "Amtsniveausicherheit" spricht.

²⁷ BVerfGE a.a.O. (Fn. 24) unter Verweis auf BVerfGE 8, 1, 16.

III. Vereinbarkeit des § 10a LBG n.F. (Führungspositionen auf Probe) mit Art. 33 Abs. 5 GG

Die Besetzung von Führungspositionen auf Probe stellt einen Eingriff in das Lebenszeitprinzip und damit in einen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar. Von einem Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG kann dann nicht gesprochen werden, wenn die gesetzliche Regelung durch andere verfassungsrechtliche Prinzipien von vergleichbarem Gewicht gerechtfertigt ist und der Grundsatz nicht in seinem Kernbestand tangiert wird.²⁸

Eine Rechtfertigung könnte sich insbesondere auf Grund anderer hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums, hier speziell des Leistungsprinzips,²⁹ ergeben. Das Leistungsprinzip, das in Art. 33 Abs. 2 GG ausdrücklich genannt ist, verlangt den gleichen Zugang jedes Deutschen nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung zu jedem öffentlichen Amt. Mit dem Begriff des "Zugangs" zu öffentlichen Ämtern ist dabei nicht nur die erstmalige Berufung in das Beamtenverhältnis, sondern jede Übertragung eines neuen Amtes im statusrechtlichen Sinne gemeint³⁰ Damit soll zugleich jede andere als eine nach Leistungsgesichtspunkten vorgenommene Ernennung, etwa nach parteipolitischen Erwägungen (Stichwort „Ämterpatronage“), ausgeschlossen werden.³¹

Auch in den Gesetzesbegründungen wird für die Einführung der Führungsposition auf Probe der Leistungsgrundsatz herangezogen, dem durch die neue Regelung stärker Rechnung getragen werden soll. So führt die Bundesregierung in ihrer Begründung zum Reformgesetz³² u. a. aus, dass an eine Führungsposition zusätzliche Anforderungen gerade auch hinsichtlich der Fähigkeit zur Personalführung zu stellen sind, die u. U. in der früheren Funktion nicht erfüllt werden mussten. Der Dienstherr musste sich daher bislang ausschließlich auf seine Prognose verlassen, ohne dass er die Möglichkeit einer späteren Korrektur hatte, wenn sich seine Leistungserwartung nicht erfüllte.³³

In der Tat erscheint das Instrument der Probezeit eine geeignete Maßnahme, um dem Leistungsgrundsatz besser gerecht zu werden. Zwar soll durch das Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften ohnehin eine generelle Erprobungszeit vor Beförderungen von - im höheren Dienst - sechs Monaten eingeführt werden, ohne dass damit schon eine Übertragung des entsprechenden Amtes verbunden wäre;³⁴ es ist jedoch nachvollziehbar, dass wegen der bei

²⁸ Zum Problem der Kollision verschiedener verfassungsrechtlicher Grundsätze, einschließlich der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, vgl. u. a. Studenroth, ZBR 1997, S. 212, 213.

²⁹ Zum Leistungsprinzip als hergebrachten Grundsatz vgl. z. B. BVerfGE 56, 146, 163 m. w. N.; 64, 385.

³⁰ BVerfGE 56, 146, 163; Kunig (Fn. 10), Art. 33 Rn. 14; Lecheler, ZBR 1998, S. 331, 340; Studenroth, ZBR 1997, S. 212, 216 und Fn. 33.

Damit soll zugleich jede andere als eine nach Leistungsgesichtspunkten vorgenommene Ernennung, etwa nach parteipolitischen Erwägungen (Stichwort "Ämterpatronage"), ausgeschlossen werden.³¹

³¹ Studenroth, ZBR 1997, S. 212, 216 m. w. N.; Battis (Fn. 10), Art. 33 Rn. 39.

³² BT-Drs. 13/3994, S. 27 ff.

³³ A.a.O. (Fn. 32), Allgemeine Begründung, S. 27, und Begründung zu § 12a, S. 31; ebenso Begründung zur Vorlage - zur Beschlussfassung - über Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften, Drs. 13/3416, S. 11 (Einzelbedingung zu § 10a Abs. 1).

³⁴ Vgl. Art II Nr. 5 Buchstabe a des Entwurfs des Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften, durch den § 15 Abs. 2 des Laufbahngesetzes neu gefasst werden soll.

Führungspositionen erforderlichen besonderen Fähigkeiten, insbesondere im Bereich der Personalführung, dieser Zeitraum nicht ausreicht, um eine abschließende Entscheidung über die Leistungsfähigkeit des jeweiligen Beamten zu treffen. Umgekehrt wird auch dem Beamten angesichts der höheren Anforderungen an Führungspositionen eine längere Einarbeitungsphase zugestanden.

Zudem ist die Besetzung von Führungspositionen auf Probe nicht mit so einschneidenden Beeinträchtigungen des Lebenszeitprinzips verbunden, dass durch sie der Kernbereich dieses Grundsatzes berührt würde. Vielmehr hat die Vergabe der Führungsposition auf Probe die Übertragung des Amtes auf Dauer und damit auf Lebenszeit zum Ziel, sofern sich der Beamte in der Probezeit bewährt hat. Dies kommt sowohl in der Formulierung des § 10a Abs. 1 Satz 1 LBG n.F. zum Ausdruck, wonach das jeweilige Amt "zunächst" auf Probe übertragen wird, als auch in § 10a Abs. 4 Satz 1 LBG n.F., der einen Anspruch des Beamten auf Übertragung des Amtes auf Dauer vorsieht, wenn die Probezeit erfolgreich abgeschlossen ist. Das Gesetz stellt insoweit konkrete - ggf. gerichtlich nachprüfbar - Kriterien für die Entscheidung über eine Übertragung des Amtes auf Dauer nach Abschluss der Erprobungsphase auf.

Die Probephase ist außerdem als gering im Verhältnis zur Gesamtbesetzungszeit anzusehen. Sie ist gleichzeitig so anlegt, dass mit ihr nicht die Gefahr einhergeht, dass bei einem Regierungswechsel die Probezeit für Zwecke des gezielten Personalaustauschs missbraucht wird.³⁵

Zusammenfassend lässt sich danach festhalten, dass die Einführung von Ämtern mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Probe, wie sie in § 10a LBG n.F. (Art. I Nr. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften) vorgesehen ist, mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) vereinbar ist. Dieses Ergebnis entspricht auch der in der Literatur ganz überwiegend vertretenen Meinung.³⁶

IV. Vereinbarkeit des § 10b LBG n.F. (Führungspositionen auf Zeit) mit Art 33 Abs. 5 GG

Die Besetzung von Führungspositionen auf Zeit bedeutet im Vergleich mit der Übertragung von Leitungsfunktionen auf Probe einen wesentlich schwereren Eingriff in das Lebenszeitprinzip. Bereits die Dauer des befristeten Beamtenverhältnisses von fünf Jahren übersteigt die zweijährige Erprobungsphase erheblich. Bei einer fünfjährigen Amtszeit kann ohnehin nicht davon gesprochen werden, dass sie der Erprobung dient. Von einem solchen Zweck der Befristung geht der Wortlaut des § 10b LBG n.F. auch nicht aus. Die unter § 10b LBG n.F. fallenden Führungspositionen werden ohne jede Einschränkung auf Zeit besetzt, wie sich daran zeigt, dass in § 10b LBG n.F. das Wort "zunächst" fehlt - nicht nur im Gegensatz zu den Vorschriften über die Übertragung eines Amtes mit leitender Funktion auf Probe (§ 12a Abs. 1 Satz 1 BRRG, § 10a Abs. 1 Satz 1 LBG n.F.), sondern auch im Gegensatz zu der die Übertragung eines Leitungsamtes im Beamtenverhältnis auf Zeit gestattenden Regelung des § 12b Abs. 1 BRRG. Ferner wird in § 10b Abs. 2 LBG n.F. nicht auf die Regelung des § 10a Abs. 4 Satz 1 LBG n.F. über den erfolgreichen Abschluss der Probezeit Bezug genommen, woraus folgt, dass es auf die Bewährung für die Frage der Übertragung der Leitungsfunktion auf Lebenszeit nicht - oder jedenfalls nicht nur - ankommen soll.

³⁵ Vgl. auch Günther, ZBR 1996, S. 65, 73; Summer, ZBR 1995, S. 125, 133.

³⁶ Vgl. u. a. Battis, NJW 1997, S. 1033.1034; Günther a.a.O. (Fn. 35); Lecheler, ZBR 1998, S. 331, 340 (wenn auch mit - wohl zu vernachlässigenden - Zweifeln); Lorse, RiA 1998, S. 1, 4; Lübke-Wolff, m Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. II, 1998, Art. 33 Rn. 82 (S. 722) m. w. N.; Studenroth, ZBR 1997 S. 212, 216 f.; Summer, ZBR 1995, S. 125, 133.

Für die Einführung von Führungspositionen auf Zeit werden zahlreiche Gründe angeführt. Zu nennen sind u. a. die Steigerung der Mobilität der Beamten, die Verbesserung ihrer Leistungsmotivation und des Wettbewerbs untereinander.³⁷ Zugleich soll die Dispositionsfreiheit in der Personalführung vergrößert und die personalpolitische Bewältigung zeitlich befristeter Aufgaben erleichtert werden. Schließlich wird als - wohl wichtigste - Motivation für die Einführung dieses Instruments betont, dass es die Korrektur bei Fehlbesetzungen sowie bei nachlassender Leistung des im Zeitbeamtenverhältnis befindlichen Beamten erlaubt.³⁸ In der Stellungnahme des Bundesrats zum Reformgesetz,³⁹ in dem er - ergänzend zu den bereits im Entwurf enthaltenen Führungspositionen auf Probe - die Einführung von Führungspositionen auf Zeit vorschlug, wurde auf die hier dargestellten Gründe nicht ausdrücklich eingegangen. Der Bundesrat verwies lediglich auf den durch die Einführung von Zeitbeamtenverhältnissen eröffneten notwendigen Spielraum für die Länder, eigene Vorstellungen zu erproben, und auf den dadurch ermöglichten Wettbewerb der Länder um bessere Lösungen.⁴⁰

5. Die Bundesregierung hat in ihrer Gegenäußerung zur Stellungnahme des Bundesrates⁴¹ erhebliche Bedenken gegen die Einführung von Führungspositionen auf Zeit geltend gemacht, ohne allerdings ausdrücklich verfassungsrechtliche Zweifel zu äußern. Sie wies insbesondere auf die mit einer solchen Regelung verbundenen Schwierigkeiten der sinnvollen Weiterbeschäftigung der nicht erneut in das Zeitbeamtenverhältnis berufenen Beamten hin sowie auf die Gefahr einer verstärkten sachfremden Einflussnahme auf die Verwaltung. Die Unabhängigkeit der Beamten sei insbesondere bei Spitzenpositionen von Bedeutung. Sachfremden Einflüssen, denen vor allem Beamte in Spitzenfunktionen ausgesetzt sein könnten, könne bei einer Vergabe auf Zeit nur schwer entgegengewirkt werden. Die sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Beamten sei aber Grundlage der Stabilität der öffentlichen Verwaltung. Außerdem werde es - zusätzlich zu der vom Beamten als persönliche Degradierung empfundenen Herabstufung in ein niedrigeres Amt - auch rein praktische personalwirtschaftliche Schwierigkeiten bereiten, den bisherigen Spitzenbeamten in einer niedrigeren Funktion, die zudem eine entsprechende freie Stellen voraussetzt, weiter zu verwenden.⁴²

Obwohl die Bundesregierung sich in ihrer Stellungnahme nicht ausdrücklich zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Regelung äußert, erwähnt sie doch den verfassungsrechtlich bedenklichen Aspekt, nämlich die mit der Regelung einhergehende Gefahr der Einschränkung der Unabhängigkeit der Beamten, die gerade auch durch das Lebenszeitprinzip gewährleistet werden soll. Zu prüfen ist also, ob der vorliegende Eingriff in das Lebenszeitprinzip so weitgehend ist, dass es dadurch in seinem Kernbestand verletzt ist.

³⁷ Vgl. Begründung Nr. 3 zu Art I Nr. 3 (§ 10b Abs. 1), Drs. 13/3416, S. 12; siehe auch Böhm, DÖV 1996, S. 403, 404.

³⁸ Zusammenfassend hierzu Böhm a.a.O. (Fn. 37); Lecheler, ZBR 1998, S. 331, 336.

³⁹ Anlage 2 der BT-Drs. 13/3994, S. 55 ff.

⁴⁰ A.a.O. (Fn. 39), S. 57, Nummer 4 der Begründung (zu Artikel I Nr. 4 [§ 12a BRRG]) Buchstabe b (§ 12a Abs. 2).

⁴¹ Anlage 3 der BT-Drs. 13/3994, S. 79 ff.

⁴² A.a.O. (Fn. 41), S. 79, zu den Nummern 4, 34, 38; in konsequenter Fortführung der Stellungnahme wurde das neu geschaffene Instrument der Führungspositionen auf Zeit im Bundesbeamtengesetz nicht umgesetzt.

Nach der herrschenden Literaturmeinung sind Führungspositionen auf Zeit mit Art. 33 Abs. 5 GG nicht vereinbar.⁴³ Dabei ist allgemein anerkannt, dass nicht jede Einschränkung des Lebenszeitprinzips den Kernbereich dieses hergebrachten Grundsatzes verletzt und zur Verfassungswidrigkeit führt. Dies zeigen die schon jetzt bestehenden Ausnahmen vom Lebenszeitprinzip, nämlich die Beamten auf Probe und auf Widerruf, die (kommunalen) Beamten auf Zeit und die politischen Beamten. Während bei ersteren die bereits oben zu den Führungspositionen auf Probe dargestellten Erwägungen greifen, dass in diesen Fällen der Leistungsgrundsatz berechtigterweise im Vordergrund steht,⁴⁴ handelt es sich bei den kommunalen Zeitbeamten um eine Rechtsfigur, die traditionellem Beamtenrecht entspricht und darauf beruht, dass *"in der Verfassungswirklichkeit der kommunalen Körperschaften Bedeutung und Einbuß der politischen Parteien (gewachsen sind) und die Arbeit in den Gemeindeparlamenten... im allgemeinen Bewußtsein als echte politische Tätigkeit gewertet"* wird.⁴⁵ Dem kommunalen Beamten auf Zeit kommt dabei letztlich dieselbe Funktion zu wie dem politischen Beamten, der im Grunde der Koordination zwischen der Verwaltung und der jeweils gewählten Regierung dient und deshalb deren Vertrauen besitzen muss. Der Gesichtspunkt der Übereinstimmung in der grundsätzlichen politischen Auffassung und Zielsetzung kann danach in besonders begründeten Fällen Abweichungen vom Lebenszeitprinzip rechtfertigen,⁴⁶ beschränkt sich aber auf die Schnittstellen zwischen Regierung und Verwaltung.

In der die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Führungspositionen auf Zeit verneinenden Literatur wird in erster Linie darauf abgestellt, dass mit diesem Instrument ein erheblicher Eingriff in die Unabhängigkeit der betroffenen leitenden Beamten und damit einhergehend in die Unabhängigkeit der Verwaltung insgesamt verbunden sei, der durch andere staatsrechtliche Ziele, insbesondere durch andere hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums, wie das Leistungsprinzip, nicht gerechtfertigt sei.⁴⁷ Das Berufsbeamtentum werde in seiner Substanz gefährdet. Anders als bei den politischen Beamten, die nur in Ausnahmefällen und nur wegen ihrer besonderen Schnittstellenfunktion als mit Art. 33 Abs. 5 GG konform anzusehen seien, stelle die generelle Einführung von Führungspositionen auf Zeit einen so schwerwiegenden Eingriff dar, dass der Kernbereich des Lebenszeitprinzips verletzt sei. Dabei wird betont, dass der Leistungsgrundsatz - wenn überhaupt - allenfalls eingeschränkt als rechtfertigender Grund in Betracht komme, er aber bei der Abwägung zwischen den beiden kollidierenden Grundsätzen von den Befürwortern, der Führungspositionen auf Zeit zu Lasten des Lebenszeitprinzips zu stark gewichtet würde.⁴⁸

⁴³ Vgl. u. a. Günther, ZBR 1996, S. 65 und Fn. 4 m. w. N.; Lecheler, ZBR 1998, S. 331, 340; Leisner, ZBR 1996, S. 289, 292; Schnellenbach, NVwZ 1997, S. 521, 522 (spricht von gewichtigen Zweifeln an der Vereinbarkeit mit dem Lebenszeitprinzip); Studenroth, ZBR 1997, S. 212, 220; Summer, ZBR 1995, S. 125, 133; a. A. Böhm, DÖV 1996, S. 403, 408 f.; Lübke-Wolff (Fn. 36), Art. 33 Rn. 82, S. 722 m. w. N.; Neßler, RiA 1997, S. 157, 159 f.; unklar: Battis, NJW 1997, S. 1033, 1034, der die verfassungsrechtlichen Argumente für überbewertet hält, die Führungspositionen aber als Weg in die falsche Richtung bezeichnet; Lorse, RiA 1998, S. 1, 4, der die Frage offen lässt.

⁴⁴ Studenroth, ZBR 1997, S. 212, 215.

⁴⁵ BVerfGE 7, 155, 167; vgl. auch Leisner, ZBR 1996, S. 289, 292; Studenroth a.a.O. (Fn. 44).

⁴⁶ Studenroth a.a.O. (Fn. 44); Leisner a.a.O. (Fn. 45); vgl. auch BVerfGE 7, 155, 163 ff. zum kommunalen Beamten auf Zeit.

⁴⁷ Günther, ZBR 1996, S. 65, 73; Lecheler, ZBR 1998, S. 331, 340 ff.; Leisner, ZBR 1996, S. 289, 293 f.; Studenroth, ZBR 1997, S. 212, 216 ff.

⁴⁸ A.a.O. (Fn. 47).

Dem wird von den das Instrument des Zeitbeamtenverhältnisses bejahenden Stimmen entgegengehalten, dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums gerade nicht statisch, sondern offen für grundlegende Änderungen in Staat und Gesellschaft seien. Nur so sei es überhaupt möglich, "dem (zeit-)geschichtlichen Wandel und der zunehmenden Differenziertheit der Lebensverhältnisse gerecht zu werden."⁴⁹ Dem Lebenszeitprinzip liege nach klassischem Verständnis die Vorstellung von einem Dienstethos der Beamten zu Grunde, das per se die notwendige Leistungsmotivation dargestellt habe.⁵⁰ Dieses habe sich jedoch grundlegend gewandelt, so dass das Lebenszeitprinzip zunehmend im Widerspruch zu Funktionsfähigkeit und Effizienz des öffentlichen Dienstes stehe und eine stärkere Betonung des Leistungsprinzips durch die Einführung der Führungspositionen auf Zeit mithin gerechtfertigt, wenn nicht sogar erforderlich sei.⁵¹ Schließlich wird angezweifelt, dass die Unabhängigkeit der Verwaltung durch die Einführung der Führungspositionen auf Zeit mehr als schon nach gegenwärtigem Recht gefährdet würde, da der sachfremde Einfluss auf die Verwaltung durch den Zugriff der politischen Parteien und anderer Interessengruppen schon jetzt nicht ausgeschlossen und die Ämterpatronage in der Bundesrepublik tatsächlich bereits weit fortgeschritten sei.⁵²

Dass es sich bei den hergebrachten Grundsätzen nicht um statische, sondern um für die Entwicklung der Gesellschaft offene Vorgaben des Grundgesetzes handelt, ist unbestritten. Dies hat auch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung so gesehen, indem es - wie oben dargelegt - feststellte, dass Art. 33 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber ein weites Ermessen einräumt. Gleichwohl kann die sich daraus ergebende Offenheit für gesellschaftliche Entwicklungen nicht bedeuten, dass Art. 33 Abs. 5 GG im Einzelfall ignoriert werden kann, indem einzelne hergebrachte Grundsätze so aufgeweicht werden, dass sie in ihrem Kernbestand betroffen sind. Schwierig ist nur die Grenzziehung zwischen der noch zulässigen und der nicht mehr mit Art. 33 Abs. 5 GG vereinbaren Einschränkung des Lebenszeitprinzips.

In der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Instruments der Führungspositionen auf Zeit ist der herrschenden Meinung zuzustimmen, wonach die Besetzung von Leitungsämtern auf Zeit, wie sie in § 12b BRRG vorgesehen ist, die Grenze des verfassungsrechtlich noch zulässigen Eingriffs überschreitet. Die Unabhängigkeit des Beamten im oben dargelegten Sinne ist nicht mehr gewahrt, wenn er damit rechnen muss, dass er sein Amt nicht über die festgelegte begrenzte Zeit hinaus wahrnehmen darf, weil der Dienstherr nicht von der Möglichkeit Gebrauch macht, das ursprünglich befristet übertragene Amt nach Ablauf dieser Frist im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu verleihen. Dem Gesichtspunkt der Unabhängigkeit des Beamten ist besonderes Gewicht beizumessen, wenn und weil es sich bei den betroffenen Beamten gerade um leitende Kräfte handelt, die wegen der Nähe zur politischen Entscheidungsebene dem politischen Druck ohnehin schon besonders ausgesetzt sind. Hinzu kommt, dass ihre leitende Stellung die Beamten zusätzlich befähigt, sachfremde Einflüsse in die Verwaltung zu transportieren. Die Gefahr einer unsachlichen, nicht an Recht und Gesetz orientierten Einflussnahme auf die Verwaltung ist daher mit dem Zeitbeamtenverhältnis in Führungspositionen in erhöhtem Maße verbunden. In diesem Zusammenhang kann auch das pauschale Argument, die Unabhängigkeit des Berufsbeamtentums sei ein

⁴⁹ Neßler, RiA 1997, S. 157, 158.

⁵⁰ Neßler, a.a.O. (Fn. 49).

⁵¹ Neßler, a.a.O. (Fn. 49), S. 159; im Ergebnis ebenso Lübke-Wolff (Fn. 36), Art. 33 Rn. 82; Böhm, DÖV 1996, S. 403, 408 f., mit der Einschränkung, dass eine amtsangemessene Alimentation sichergestellt sein muss und nicht übermäßig viele Stellen betroffen sein dürfen.

⁵² Neßler, a.a.O. (Fn. 49), S. 160.

Trugbild und durch die tatsächliche Entwicklung längst überholt, nicht überzeugen, zumal mit der Erwägung, ein Grundsatz sei bereits verletzt, nicht die Zulässigkeit einer - noch - weiteren Aushöhlung dieses Grundsatzes begründet werden kann.

Auch die Hinweise auf den stärker zu berücksichtigenden Leistungsgrundsatz und auf die Notwendigkeit, die Verwaltung angesichts steigender Anforderungen zu effektivieren, sind nur bedingt geeignet, die Verletzung des Lebenszeitprinzips zu rechtfertigen. Es bestehen schon erhebliche Zweifel daran, dass die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit tatsächlich die von der Verwaltung zu erbringende Leistung im hier relevanten Sinne erhöht. In der Privatwirtschaft mag es sinnvoll und üblich sein, die Effizienz danach zu beurteilen, inwieweit Leistungen möglichst kostengünstig und rentabel erbracht werden. Diese Betrachtungsweise lässt sich indessen nicht ohne weiteres auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Sie hat zwar auch wirtschaftlich zu arbeiten, aber neben Kostengesichtspunkten auch noch weitere Aspekte zu berücksichtigen. Art. 66 Abs. 1 der Verfassung von Berlin⁵³ (VvB) drückt die maßgeblichen Maximen mit den Worten aus, dass die Verwaltung *"bürgerlich im demokratischen und sozialen Geist nach der Verfassung und den Gesetzen zu führen"* ist. Dass die an diesen Grundsätzen zu messende Leistung der Verwaltung durch die Besetzung von Führungspositionen auf Zeit verbessert wird, ist keineswegs ausgemacht. Zudem lässt sich grundsätzlich auch mit dem mildereren Mittel der Erprobungsphase die Leistungsfähigkeit eines Beamten hinreichend beurteilen, wenn auch vielleicht die Fälle des nachträglichen Leistungsabfalls nicht erfasst werden können.⁵⁴

Als besonders bedeutsamer Umstand kommt hinzu, dass § 10b LBG n.F., wie oben bereits dargelegt wurde, nicht darauf abstellt, ob der Beamte, dem eine Leitungsfunktion auf fünf Jahre übertragen worden ist, in dieser Zeit sein Amt in einer dem Leistungsprinzip voll und ganz entsprechenden Weise ausgeübt hat oder nicht. In § 10b LBG n.F. sind keinerlei Kriterien für die nach den fünf Jahren zu treffende Personalentscheidung vorgegeben. Wenn am Ende der fünfjährigen Amtszeit darüber zu befinden ist, von wem die Leitungsfunktion künftig wahrgenommen werden soll, kommt es deshalb nicht nur auf die Leistungen des bisherigen Amtsinhabers an; er muss auch im Falle von Bestleistungen damit rechnen, in sein ursprüngliches Lebenszeitamt zurückzufallen. Nach der geplanten Regelung ist es sogar rechtlich möglich, ein rotierendes System mit der Folge zu schaffen, dass im Ergebnis sämtliche von § 10b LBG n.F. erfassten Ämter nur noch auf Zeit besetzt werden. Spätestens damit wäre nicht nur das Lebenszeitprinzip in seinem Kernbestand verletzt, sondern auch das Leistungsprinzip insoweit letztlich negiert.

V. Zusammenfassung

1. Art. 33 Abs. 5 GG, wonach das Recht des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln ist, dient - anders als Art. 129 der Weimarer Reichsverfassung - nicht dem Schutz "wohlerworbener Rechte" der Beamten, sondern hat den Zweck, die Institution des Berufsbeamtentums im Interesse der Allgemeinheit zu erhalten. Aufgabe des Berufsbeamtentums ist es, *"gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften"*⁵⁵ zu bilden.

⁵³ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. April 1998 (GVBl. S. 82).

⁵⁴ Tatsächliche Zahlenangaben zu diesen besonderen Fällen der nachlassenden Leistung liegen nicht vor. Zu vermuten ist allerdings, dass es sich nur um eine begrenzte Zahl handelt, so dass der beabsichtigte erhebliche Eingriff in das Lebenszeitprinzip dazu in keinem angemessenen Verhältnis stehen dürfte.

⁵⁵ BVerfGE 7, 155, 162.

2. Diese Funktion kann das Berufsbeamtentum nur erfüllen, wenn die Beamten über eine hinreichend gesicherte Rechtsstellung verfügen. Dem Schutz dieser Unabhängigkeit dient das zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählende Lebenszeitprinzip. Die grundsätzliche Übertragung des seinen Funktionen entsprechenden Amtes auf Lebenszeit setzt den Beamten in die Lage, *"Versuchen unsachlicher Beeinflussung zu widerstehen und seiner Pflicht zur Beratung seiner Vorgesetzten und der politischen Führung unbefangen nachzukommen, gegebenenfalls auch seiner Pflicht zur Gegenvorstellung zu genügen, wenn er Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit von Gesetzen oder dienstlichen Anordnungen hat (vgl. § 38 BRRG)."*⁵⁶

3. Die Einführung einer befristeten Übertragung von Ämtern mit leitender Funktion, wie sie in Art. I Nr. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher und haushaltsrechtlicher Vorschriften vorgesehen ist, widerspricht grundsätzlich dem Lebenszeitprinzip, das nicht nur die erstmalige Berufung in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit als eine Art Basissicherung gewährleistet, sondern auch im Übrigen grundsätzlich die lebenszeitige Übertragung von höheren Ämtern verlangt. Ein Verstoß gegen Art. 33 Abs. 5 GG liegt jedoch erst vor, wenn mit der beabsichtigten Einführung von befristeten Beamtenverhältnissen in den Kernbestand des Lebenszeitprinzips eingegriffen wird.

4. Die in § 10a LBG n.F. vorgesehene Besetzung von Ämtern mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Probe ist mit den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG) vereinbar. Zwar wird durch die Übertragung von Ämtern auf Probe das Lebenszeitprinzip eingeschränkt; die Einschränkung ist jedoch im Hinblick auf die höchstens zweijährige Probezeit nicht so schwerwiegend, dass insoweit der Kerngehalt des Grundsatzes betroffen wäre. Die Einschränkung ist außerdem durch das ebenfalls als hergebrachter Grundsatz anerkannte Leistungsprinzip gerechtfertigt. Hinzu kommt, dass das befristete Probebeamtenverhältnis auf Dauer angelegt ist, da dem Beamten im Falle der Bewährung das zunächst befristet verliehene Führungsamt im Beamtenverhältnis auf Lebenszeit zu übertragen ist.

5. Dagegen überschreitet das Instrument der Führungsposition auf Zeit nach herrschender Meinung die Grenze des nach Art. 33 Abs. 5 GG verfassungsrechtlich noch Zulässigen. Dem ist zuzustimmen. Zum einen stellt die in § 10b LBG n.F. vorgesehene Besetzung von Leitungsämtern auf Zeit einen erheblich stärkeren Eingriff in das Lebenszeitprinzip dar als die Übertragung von Führungspositionen auf Probe (§ 10a LBG n.F.). Zum anderen ist kein hinreichender Rechtfertigungsgrund für diesen einschneidenden Eingriff ersichtlich. Die Durchbrechung des Lebenszeitprinzips kann nicht auf das ebenfalls zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zählende Leistungsprinzip gestützt werden. Es ist schon keineswegs als hinreichend sicher anzusehen, dass die Annahme gerechtfertigt ist, die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit erhöhe die Leistung im Sinne einer an Recht und Gesetz zu messenden Verwaltung. Hinzu kommt, dass § 10b LBG n.F. die am Ende der befristeten Amtszeit zu treffende Entscheidung darüber, von wem die Leitungsfunktion künftig wahrgenommen werden soll, nicht davon abhängig macht, ob sich der bisherige Amtsinhaber bewährt hat oder nicht; für die genannte Personalentscheidung stellt § 10b LBG n.F. keinerlei gerichtlich nachprüfbar - gesetzliche Kriterien auf. Damit ist es nach der vorgesehenen Regelung möglich, dass der bisherige Amtsinhaber auch im Falle von Bestleistungen in sein ursprüngliches Lebenszeitamt zurückfällt.

Schmidt

⁵⁶ BVerfGE 70, 251, 267.

DBB – NW · Postfach 320246 · 40417 Düsseldorf

An den Finanzminister
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Peer Steinbrück
Jägerhofstraße 6

40479 Düsseldorf

Düsseldorf, 04.06.2002
4/rt

Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit, § 72 a BBesG

Sehr geehrter Herr Minister Steinbrück!

Durch das Institut der begrenzten Dienstfähigkeit, das mit dem Gesetz zur Umsetzung des Versorgungsberichts vom 29. Juni 1998 geschaffen wurde, soll der Grundsatz „Rehabilitation vor Versorgung“ gestärkt werden. Beamte, die älter als 50 Jahre sind und unter Beibehaltung ihres Amtes ihren Dienst noch mindestens mit der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ausüben können, erhalten Dienstbezüge entsprechend der gekürzten Arbeitszeit, mindestens in Höhe des Ruhegehaltes, das bei einer Versetzung in den Ruhestand zu gewähren wäre.

Der dbb hat wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass Beamte im Rahmen der begrenzten Dienstfähigkeit nach gegenwärtigem Recht finanziell schlechter gestellt sind als bei einem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst. Die in § 72 a Abs. 1 Satz 2 BBesG garantierte Mindestbesoldung wird nicht erreicht. Bezogen auf das Nettoeinkommen bleibt unberücksichtigt, dass ein Versorgungsempfänger steuerrechtlich den „Versorgungsfreibetrag“ beanspruchen kann (§ 19 EStG) und für ihn mit dem Eintritt in den Ruhestand zudem der Beihilfebemessungssatz auf 70 vH steigt (vgl. § 12 BhV).

Der Versorgungsbericht der Bundesregierung von September 2001 hat für den Bund und die Länder festgestellt, dass von der Teildienstfähigkeit, die sich noch in der Erprobungsphase befindet, nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht wird. Hinsichtlich der Bewertung stimmen

*DBB – Beamtenbund und Tarifunion
Landesbund Nordrhein-Westfalen
Gartenstraße 22
40479 Düsseldorf*

*Telefon (0211) 491 583-0
Telefax (0211) 491 583-10*

*Internet: www.nrw.dbb.de
E-Mail: dbb@nrw.dbb.de*

Bund und Länder darin überein, dass die Regelungen zur begrenzten Dienstfähigkeit ohne einen ausreichenden zusätzlichen finanziellen Anreiz auch in Zukunft nur in Ausnahmefällen Anwendung finden werden.

Hier gilt es endlich gegenzusteuern, um dieses statusrechtliche Institut mit Leben zu erfüllen und den Grundsatz der „Rehabilitation vor Versorgung“ - der vom dbb nrw nachhaltig unterstützt wird - tatsächlich zu stärken.

Einen Schritt in die richtige Richtung stellt die durch das Sechste Gesetz zur Änderung besoldungsrechtlicher Vorschriften (6. BesÄndG) vom 14. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3702 ff.) vorgenommene Erweiterung des § 72 a BBesG dar. Nunmehr werden die Bundesregierung und die Landesregierungen jeweils für ihren Bereich ermächtigt, zusätzlich zu den Dienstbezügen nach § 72 a Abs. 1 BBesG durch Rechtsverordnung die Gewährung eines nicht ruhegehaltfähigen Zuschlags zu regeln.

Unabhängig von den Erörterungen in dem Bund-/Länder-Arbeitskreis für Besoldungsfragen fordert der dbb nrw ein eindeutiges Vorgehen der Landesregierung. Das Land NRW sollte seiner Fürsorgepflicht gerecht werden und die längst überfälligen besoldungsrechtlichen Regelungen bei begrenzter Dienstfähigkeit für seinen Bereich und damit die Rechtsverordnung zur Gewährung einer Zulage erlassen.

Mit freundlichen Grüßen



(Eisenhöfer)
Vorsitzender

DBB - NW · Postfach 320246 · 40417 Düsseldorf

Innenministerium NRW

40190 Düsseldorf

23. Oktober 2003
5/rt

Änderung der Wochenarbeitszeit und Änderungen der Lebensarbeitszeit
Verbändeanhörung gemäß § 106 LBG

Ihr Schreiben vom 22. September 2003 - 24-1.03.02- 82/03 -

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Erhöhung der Wochenarbeitszeit und die Änderungen der Lebensarbeitszeit werden vom dbb nrw abgelehnt.

Der Grund für unsere Ablehnung liegt u. a. darin, dass bei den Beamtinnen und Beamten angesichts der zahlreichen Sonderopfer, die sie in der jüngeren Vergangenheit bereits hinzunehmen hatten, kein Verständnis für weitere Verschlechterungen im Beamtenrecht mehr zu erwarten ist. Dabei wird nicht verkannt, wie andere Länder die Wochenarbeitszeit zur Zeit regeln oder beabsichtigen, diese zu ändern.

Das Verständnis fehlt erst recht dann, wenn zeitgleich massive Eingriffe in die Einkommen der Betroffenen vollzogen werden sollen (Sonderzahlungsgesetz).

Die Doppelstrategie „Arbeitszeit rauf - Einkommen runter“ ist nicht vermittelbar.

*DBB - Beamtenbund und Tarifunion
Landesbund Nordrhein-Westfalen
Gartenstraße 22
40479 Düsseldorf*

*Telefon (0211) 491 583-0
Telefax (0211) 491 583-10*

NEUE INTERNET ADRESSE: www.dbb-nrw.de
NEUE E-MAIL ADRESSE: post@dbb-nrw.de

Zur Kürzung der Wochenarbeitszeit im Allgemeinen

Die 1988/89 durch Einkommensverzicht erreichte Kürzung der Wochenarbeitszeit auf 38,5 Stunden wird nunmehr ohne jeglichen Einkommensausgleich nicht nur auf den alten Stand (40 Stunden) gebracht, sondern sogar größtenteils auf 41 Stunden erhöht. Wir halten dies für eine unakzeptable Vorgehensweise an den beruflichen Rahmenbedingungen der Beamten durch die Landesregierung. Allein die Erhöhung der Wochenarbeitszeit ergibt eine mittelbare Gehaltskürzung von 6 %. Im Zusammenhang mit den geplanten Kürzungen bzw. sogar dem kompletten Wegfall von Sonderzahlungen (Weihnachtsgeld / Urlaubsgeld) wird die Besoldung nicht unerheblich gekürzt. Dieses Vorgehen gerät sogar in den Verdacht der Verfassungswidrigkeit (Alimentationsprinzip).

Wir lehnen die Absichten hinsichtlich der Arbeitszeit auch deshalb ab, weil sie in Verbindung mit anderen „Sparmaßnahmen“ zu einer sich verstärkenden Resignation und Demotivation der Betroffenen führt. Dies ist für die Aufgabenerfüllung, das staatliche Handeln des Landes NRW und die Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern kontraproduktiv.

Der dbb nrw wird nicht aufhören, die Schuldigen für diese Situation zu benennen. Die Beamtinnen und Beamten des Landes und der Kommunen sind es jedenfalls nicht!

Aufgrund der Tatsache, dass die Verlängerung der Wochenarbeitszeit allein Beamte treffen wird, wird dies unweigerlich zu Verwerfungen in der Kollegenschaft gegenüber den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes führen. Hinweise auf auch dort beabsichtigte Änderungen sind wenig hilfreich und für die Betroffenen wenig tröstlich. Es ist ungerecht und unfair, und für uns nicht akzeptabel, wenn der Gesetzgeber den Beamtenbereich als „Dosenöffner“ für den Tarifbereich nutzen will.

Die Folge wird sein, dass demnächst ein 59jähriger Beamter 40 Wochenstunden und ein 64jähriger Beamter 39 Wochenstunden arbeiten muss, während die 19jährige angestellte Kollegin bereits nach 38,5 Wochenstunden ihr Wochenende genießen kann. Den Kopf über organisatorische Konsequenzen wollen wir uns an dieser Stelle nicht zerbrechen.

Außerdem werden die mit der Arbeitszeiterhöhung verbundenen Stellenkürzungen die Ein-, Anstellungs- und Ausbildungsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst erneut mindern. Trotz der hohen Arbeitslosenzahl im Land Nordrhein-Westfalen betätigt die Landesregierung NRW sich damit als „Arbeitsplatzvernichter“. Da die Stellenkürzungen bei nicht absehbarem Aufgabenabbau auch zu einer erneuten Arbeitsverdichtung beim vorhandenen

Personal führen werden, ist mit einer zusätzlichen Belastung der Betroffenen zu rechnen. Gesundheitliche Probleme werden die Folge sein, deren Auswirkungen der Gesetzgeber zu verdrängen scheint.

Wer sich gleichzeitig über Motivation, Krankenstände und Frühpensionierungen ereifert, sollte einen ersten Kursus zu Fragen des Personalmanagements nicht versäumen.

Abgesehen davon lehnen wir die Erhöhung der Wochenarbeitszeit als familienfeindliche Maßnahme ab. Insbesondere Teilzeitbeschäftigte, in der Regel Frauen, die (immer noch) keine ausreichenden Kinderbetreuungsmöglichkeiten in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung haben, müssen mit zusätzlichen Gehaltseinbußen rechnen, wenn sie aus persönlichen Gründen ihre derzeitige Arbeitszeit nicht erhöhen können. Teilzeitbeschäftigte z. B., die den vollen Stundenrahmen der Elternzeit ausschöpfen, können ihre Arbeitszeit nicht erhöhen, da das Elternzeitgesetz dagegen spricht. Dies bedeutet in Folge eine finanzielle Abstrafung derjenigen, die ihre Zeit zur Pflege von Kindern benötigen. Hier werden insbesondere alleinerziehende Beamtinnen betroffen sein.

Bei Teilzeitbeschäftigten, die zur Zeit eine stundenweise Definition ihrer Arbeitszeit haben (z. B. 19,25 Stunden), ist die Frage des Beihilfeanspruchs tangiert und im Entwurf nicht geregelt.

Das Gesetz ist nicht nur familienfeindlich, es wurde auch nicht das Prinzip des Gender Mainstreaming beachtet. Bei den Vorüberlegungen zum Gesetzentwurf hätte beachtet werden müssen, dass hier einseitig eine bestimmte Personengruppe belastet wird. Frauen, die Beruf und Familie miteinander vereinbaren müssen, müssen ggf. Änderungen ihrer Arbeitszeit beantragen (Genehmigung?) oder zusätzliche Gehaltskürzungen hinnehmen. Wir fordern daher soziale Ausgleichsmaßnahmen für diese Personengruppe. Gleiches fordern wir außerdem für die Betroffenen, die zur Pflege von Angehörigen gezwungen sind, teilzeitbeschäftigt zu sein.

Auch die Änderungen für besondere Beamtengruppen lehnen wir zum größten Teil ab:

Lehrerinnen und Lehrer

- Wochenarbeitszeit

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Pflichtstundenzahl für die Lehrkräfte aller Schulformen und aller Altersgruppen um eine Pflichtstunde zu erhöhen. Nach einem Arbeitszeitgut-

achten von Mummert und Partner aus dem Jahr 1999 betrug die Lehrerarbeitszeit bereits im untersuchten Zeitraum durchschnittlich mehr als 41 Stunden in der Woche, wobei die Lehrkräfte an unterschiedlichen Schulformen unterschiedlich belastet waren. Bei Einführung der 41-Stunden-Woche müsste folglich für Lehrer eine Reduzierung der Pflichtstundenzahl erfolgen. Obwohl den Lehrkräften in der Zeit nach Erstellung des Gutachtens zahlreiche weitere zeitintensive Aufgaben zugewiesen worden sind, wird nun die Anzahl der Pflichtstunden bei den Lehrkräften jeder Schulform und jeden Alters erhöht. Hier verstärkt sich die bereits bestehende Ungleichbehandlung der Lehrergruppen untereinander und im Hinblick auf die anderen Beamten.

Zwischen dem Schulministerium und den Lehrerorganisationen wurde im Jahre 2001 eine Vereinbarung getroffen mit dem Ziel, mehr Arbeitszeitgerechtigkeit zu erreichen. Durch die Erhöhung der Pflichtstundenzahl gleichmäßig für alle Lehrkräfte um eine Stunde wird das Gegenteil erreicht. Neben der wachsenden Arbeitszeitungerechtigkeit sind erhebliche Auswirkungen auf die Unterrichtsqualität zu befürchten.

Abgesehen davon führt die gleichmäßige Anhebung der Pflichtstundenzahl zu einer überproportionalen Belastung älterer Lehrer. Schon jetzt scheiden leider viele Lehrkräfte aus gesundheitlichen Gründen vorzeitig aus dem Dienst aus. Die zusätzliche Belastung birgt die Gefahr in sich, einen weiteren Anstieg von Fehlzeiten und Frühpensionierungen zu verursachen. Wir fordern, dass die Fürsorgepflicht des Dienstherrn auch die Berücksichtigung der Gesundheit der Betroffenen umfassen muss.

- Lebensarbeitszeit

Die Begründung der Erhöhung der Lebensarbeitszeit der beamteten Lehrkräfte mit der Regelung im Tarifbereich und der Praxis anderer Bundesländer wird als unsubstanziert zurückgewiesen. Abgesehen davon sollen nach § 22 des Schulverwaltungsgesetzes Lehrkräfte in der Regel als Beamte beschäftigt werden. Lehrkräfte im Angestelltenverhältnis stellen die Ausnahme dar. Damit wird die Altersgrenze der Beschäftigten im Regelstatus an die Altersgrenze der Beschäftigten im Ausnahmestatus angepasst.

Beamtete Lehrkräfte sollen außerdem länger arbeiten als andere Beamte. Hierbei handelt es sich um eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung, die den Betroffenen nicht zu erklären ist.

Zu beachten ist auch, dass durch die aus der Verlängerung der Lebensarbeitszeit und der Erhöhung der Wochenarbeitszeit resultierenden Stellenkürzungen auch die Anzahl der Anrechnungstunden für besondere Aufgaben, die jeder Schule für die Wahrnehmung besonderer schulischer Aufgaben und zum Ausgleich besonderer unterrichtlicher Belastung zur Verfügung stehen, reduziert werden. Analog verhält es sich in vielen Fällen mit der Anrechnungspauschale für die Aufgaben der Schulleitung, selbst wenn man die geplante Erhöhung der Pauschale mit berücksichtigt. Dies wird insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Anrechnungstundenzahl ohnehin schon viel zu knapp bemessen ist, abgelehnt.

Schließlich kann die Verlängerung der Lebensarbeitszeit der Lehrkräfte bereits zum 1. August 2004 nicht hingenommen werden. Das Änderungsvorhaben soll viel zu kurzfristig umgesetzt werden und nimmt ohne Übergangsregelung keinerlei Rücksicht auf die Lebensplanung versorgungsnaher Lehrkräfte.

Feuerwehr

Die Anhebung der Wochenarbeitszeit im Bereich des Feuerwehrdienstes führt dazu, dass Feuerwehrleute 2,4 Wochen weniger Freizeit im Jahr haben werden als bisher. Wir halten die Belastungsgrenze der Feuerwehrleute - nicht zuletzt im Hinblick auf die Arbeitszeit - schon jetzt für überschritten. Außerdem wurde bei der Änderung der Arbeitszeitregelung für Feuerwehrbeamte die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes vom 9. September 2003 zum Bereitschaftsdienst nicht berücksichtigt. Unseres Erachtens dürfte die Arbeitszeit der Feuerwehrleute maximal 48 Stunden in der Woche betragen. Wir sehen in der Regelung einen Verstoß gegen die Arbeitsschutzrichtlinie 93/104 EU.

Da sie aufgabenbezogen sachgerecht ist, stimmt der dbb nrw der Regelung im neuen § 197 LBG zu, wonach es bei der bisherigen Altersgrenze für Feuerwehrbeamte verbleibt.

Justizvollzugsdienst / Polizeivollzugsdienst

Die besonderen Altersgrenzen im Justizvollzugs- und Polizeivollzugsdienst bestehen nicht ohne Grund. Durch die immer mehr steigende Aufgaben- und Belastungssituation in den letzten Jahren sind diese Grenzen „nie wertvoller als heute“. Die geplante Erhöhung ist ausschließlich durch fiskalische Überlegungen des Staates motiviert. Sie ist nicht sachgerecht und wird von dbb nrw abgelehnt.

In keinen anderen Berufen - neben der Feuerwehr -werden die Beschäftigten über ihre gesamte Lebensarbeitszeit psychisch und physisch so gefordert.

Insbesondere im Strafvollzugsdienst führen die auf Lebenszeit wahrgenommenen Tag- und Nachtdienste neben der Wahrnehmung von anspruchsvollen Betreuungs- und Sicherungsaufgaben bei einer ständig schlechter werdenden Gefangenenklientel zwangsläufig mit zunehmendem Alter zu dem gesundheitlichen Ergebnis des „Verbrauchtseins“.

Die zunehmende Belastung von Justiz- und Polizeivollzug durch die geplanten Änderungen lassen vermehrte Langzeiterkrankungen der Betroffenen befürchten. Die ohnehin am untersten Limit angesiedelte Personalausstattung der betroffenen Berufsgruppen kann damit zu weiteren personellen Notlagen führen.

Sollte eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit nicht zu verhindern sein, muss aber auf jeden Fall eine Gleichbehandlung des Justizvollzugsdienstes mit dem Polizeivollzugsdienst erfolgen und das Inkrafttreten der Maßnahme auf das Jahr 2007 festgesetzt werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass viele Kolleginnen und Kollegen sich schon jetzt auf ihre Zuruhesetzung eingestellt und danach auch ihre Lebensplanung vorgenommen haben, so dass zumindest eine realistischere Übergangszeit vorgesehen werden muss.

Abschließend möchten wir noch auf ganz praktische Probleme hinweisen. Die vom Lebensalter abhängige Wochenarbeitszeit führt zu erheblichen organisatorischen Problemen, besonders im Schichtdienst. Hierzu ist durch die beabsichtigten Neuregelungen überhaupt keine Lösung erkennbar.

Für ein persönliches Gespräch stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



(Eisenhöfer)
Vorsitzender

**Arbeitsgemeinschaft
der Hauptschwerbehindertenvertretungen
und Schwerbehindertenvertretungen
der obersten Landesbehörden
Nordrhein-Westfalen
(AGSV NRW)**

AGSV NRW Postfach 11 93 52501 Geilenkirchen

An den
Fraktionsvorsitzenden der SPD Landtagsfraktion
Herrn Edgar Moron
Platz des Landtags 1

40190 Düsseldorf

Finanzamt Geilenkirchen
Herzog-Wilhelm-Str. 41- 47
52511 Geilenkirchen

Postfach 11 93
52501 Geilenkirchen

Telefon 02451 - 623 - 117 o. 116
Telefax 02451 - 623 - 317
E-Mail: heinz.puetz@FA-5210.fin-nrw.de

Düsseldorf, 17.11.2003

Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit

hier: Änderung der §§ 2 Abs.1 der Arbeitszeitverordnung (AZVO) und 78 Landesbeamtengesetz(LBG);

Sehr geehrter Herr Moron,

der Landtag NRW wird sich in Kürze mit der Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit für den beamteten Bereich des öffentlichen Dienstes im Lande Nordrhein-Westfalen befassen. Die Arbeitsgemeinschaft der Hauptschwerbehindertenvertretungen und Schwerbehindertenvertretungen der Obersten Landesbehörden Nordrhein-Westfalen (AGSV NRW) stellt mit Besorgnis fest, dass bei der vorgesehenen sozialen Komponente in der Altersstaffelung –Arbeitszeitermäßigung bei Vollendung des 55. bzw. des 60.Lebensjahres- die Belange der schwerstbehinderten Menschen, unterhalb dieser Altersgrenze, bislang keine Berücksichtigung gefunden haben. Dies macht uns um so besorgter, weil der Kreis dieser schwerstbehinderten Kolleginnen und Kollegen bereits heute die Grenzen ihrer gesundheitlichen Belastbarkeit mit 38 ½ Stunden wöchentlicher Arbeitszeit erreicht haben. Wir bitten Sie, sehr geehrter Herr Moron, für diesen Personenkreis (schwerbehinderte Menschen mit einem GdB zwischen 80 und 100) in ihrer Fraktion zu werben und den ohnehin schon mit einem schweren „Handicap“ behafteten Menschen, einen Nachteilsausgleich zu verschaffen.

Wir sind uns bewusst, dass in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte, ein Nachteilsausgleich für diesen Personankreis nur haushaltsneutral, d.h. ohne finanziellen Mehraufwand erreicht und gewährt werden kann. Bei unverändertem Festhalten an der 38 ½ Stunden-Woche für diesen betroffenen Personenkreis, schwerstbehinderte Menschen, auch unterhalb der nunmehr für die Staffelung der wöchentlichen Arbeitszeit vorgesehenen Altersgrenzen steht landesweit ein Arbeitsvolumen von rd. 70 Stellenäquivalenten weniger zur Aufgabenerledigung zur Verfügung. In diesem Volumen müssten grundsätzlich neue Stellen bewilligt werden, die zur Wahrung der Haushaltsneutralität gegenfinanziert werden müssten.

Nach Auffassung der AGSV NRW kann jedoch bei einem Stellensoll lt. Haushaltsplanentwurf 2004 von rd. 308.000 landesweit auf ein Arbeitsvolumen von rd. 70 Stellenäquivalenten verzichtet werden, ohne dass dies zu nicht vertretbaren Defiziten in der Arbeitserledigung führt. Rd. 1.600 schwerstbehinderten Menschen könnte mit dieser haushaltsneutralen Lösung geholfen werden.

Dies müsste bei der Änderung von § 2 der Arbeitszeitverordnung berücksichtigt werden. Der Gesetzestext lässt andere Regelungen ausdrücklich zu. Ggf. wäre § 78 LBG anzupassen.

Da zunächst nur für den beamteten Bereich eine Änderung der AZVO notwendig wird, würde eine Regelung wie oben beschrieben, zum jetzigen Zeitpunkt keine negativen Auswirkungen auf den Tarifbereich nach sich ziehen, da dieser von einer Änderung der Arbeitszeit vorerst nicht betroffen ist.

Sehr geehrter Herr Moron, die Entwicklung der "Behindertenpolitik" in NRW, hat in den letzten Jahren –auch dank der Mithilfe ihrer Fraktion- sehr große Fortschritte erzielt und das Jahr 2003 sollte als „Europäisches Jahr der Menschen mit Behinderungen" auch in Nordrhein-Westfalen wertvolle Zeichen setzen. Wir bitten sie und ihre Fraktion unserem Anliegen positiv gegenüber zu stehen und für einen kleinen Personenkreis grosses zu schaffen. Eine Arbeitszeiterhöhung zu Lasten von schwerstbehinderten Menschen betrachten wir als einen Schritt in die falsche Richtung.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen sowie der Kollege Günter Jacken, Finanzministerium NRW, Telefon 4972-2262, gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Heinz Pütz

-Vorsitzender-

Verteiler:

Vorsitzender der Landtagsfraktion der SPD – Herr Edgar Moron-

Vorsitzende der Landtagsfraktion Bündnis90/Grüne – Frau Sylvia Löhrmann-

Vorsitzender der Landtagsfraktion der CDU – Herr Jürgen Rüttgers-

Vorsitzender der Landtagsfraktion der FDP – Herr Ingo Wolf-

Herrn Präsident der Landtags NRW – Herr Ullrich Schmidt-

Herrn Ministerpräsident des Landes NRW – Peer Steinbrück-

Chef der Staatskanzlei NRW – Herr Minister Kuschke-

Herrn Innenminister NRW – Dr. Fritz Behrens-

Herrn Finanzminister NRW – Jochen Dieckmann-

Frau Ministerin für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie NRW – Birgit Fischer-

Herrn Minister für Wirtschaft und Arbeit NRW – Harald Schartau-