



## AhD Newsletter Nr.: 01/2006

---

Die Arbeitsgemeinschaft höherer Dienst (AhD) ist ein Zusammenschluß der nachgenannten Verbände:

Deutscher Philologenverband e.V., Deutscher Hochschulverband, Bundesverband der Verwaltungsbeamten des höheren Dienstes in Deutschland e.V., Verein Deutscher Bibliothekare e.V., Bundesverband der beamteten Tierärzte, Führungskräfteverband Telekom und Post, Vereinigung der höheren Führungskräfte der Deutschen Bahnen, Bundesverband der Lebensmittelchemiker/-innen im öffentlichen Dienst e.V., Bundesverband der Apotheker im öffentlichen Dienst, Vereinigung der technischen Mitglieder des Deutschen Patentamtes – Prüfervereinigung e.V., Verband Deutscher Meteorologen

---

### AhD im Gespräch mit dem Bundesminister des Innern, Dr. Schäuble

Am 2.4.2006 hatte eine Delegation der AhD Gelegenheit, in einem 90-minütigen Gespräch mit dem Bundesminister des Innern, Herrn Dr. Wolfgang Schäuble, aktuelle Dienstrechtsfragen zu erörtern.

Die AhD trug u. a. vor, daß die seit mehreren Jahren stattfindende Nivellierung der Besoldung zum Nachteil der Beamten des höheren Dienstes beendet werden müsse. Als neuerlichen Beweis dafür verwies die AhD darauf, daß der Fraktionsvorsitzende der SPD, Dr. Struck, fordert, die beabsichtigte Kürzung des sog. Weihnachtsgeldes zugunsten unterer Besoldungsgruppen und zum Nachteil der Beamten höherer Besoldungsgruppen „sozial“ zu staffeln.

Die AhD begründete auch ihre Bedenken gegen einzelne Regelungen des von der vorherigen Bundesregierung beabsichtigten Dienstrechtsstrukturreform-Gesetzes vor. Insbesondere dürften Qualifikationsanforderungen für die Einstellung und Beförderung der Beamten des höheren Dienstes nicht abgesenkt werden. Übereinstimmung bestand, daß Leistungsanreize in der Besoldung verstärkt und das Berufsbeamtentum in der Öffentlichkeit stärker verteidigt werden müssen. Nach Auffassung der AhD dürfen Leistungszulagen nicht durch Kürzungen der Besoldung an anderer Stelle finanziert werden; Arbeitszeitverkürzungen und Personaleinsparungen rechtfertigten, aus den dadurch eingesparten Haushaltsmitteln Leistungszulagen zu finanzieren und sie „obendrauf“ zu gewähren. Auf Bitte von Minister Dr. Schäuble wird die AhD ihm ihre Vorstellungen zu einer Reform des Beamtenrechts schriftlich vorlegen.

Obwohl die beabsichtigte Neuverteilung der Dienstrechtskompetenzen im Grundgesetz durch die Föderalismusreform auch erhebliche Auswirkungen auf die künftige Kompetenz des Bundesministers des Innern und den Deutschen Bundestag für das Dienstrecht in Deutschland haben kann, wurde diese Thematik nicht vertieft erörtert. Sie ist nach übereinstimmender Auffassung von Dr. Schäuble und der AhD – wie die Föderalismusreform als Ganzes – vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat initiiert worden und wird dort erörtert und entschieden.

### **Weihnachtsgeld ade?**

Die Bundesregierung hat einen Gesetzentwurf beschlossen, demzufolge die bereits gekürzte Sonderzuwendung „Weihnachtsgeld“ für Beamte und Versorgungsempfänger des Bundes erneut jeweils um die Hälfte gekürzt werden soll, das heißt, für aktive Beamte auf 30 % und für Versorgungsempfänger auf 25 % der monatlichen Bruttobezüge.

In einem Schreiben an die Mitglieder des Innen- und des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages sowie die Fraktionsvorstände hat die AhD unter Hinweis auf die von den Beamten bereits erbrachten zahlreichen Sonderopfer protestiert. Sie hat sich besonders dagegen verwahrt, durch eine sog. soziale Staffelung die Beamten des höheren Dienstes erneut überproportional zu benachteiligen. Wenn überhaupt gestaffelt werden sollte, dann erschiene es der AhD angebracht, dabei die Zahl der Kinder – wie in allen Bundesländern, ausgenommen Sachsen, üblich – zu berücksichtigen.

Aus den Koalitionsfraktionen ist zu erfahren, daß die CDU/CSU-Fraktion an dem Gesetzentwurf der Bundesregierung, der keine soziale Staffelung vorsieht, festhält. Im Gespräch ist auch, das gekürzte (Rest-)„Weihnachtsgeld“ in die monatlichen Bruttobezüge einzuarbeiten. Die Verhandlungen zwischen den Fraktionen von CDU/CSU und der SPD sind für die Dauer der Osterferien des Parlaments unterbrochen und werden danach wieder aufgenommen.

### **Föderalismusreform: Wird das Paket aufgeschnürt?**

Auf der Basis des im Koalitionsvertrages von CDU/CSU und SPD vereinbarten Ergebnisses einer Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Reform des Föderalismus in Deutschland haben die Koalitionsfraktionen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes in den Deutschen Bundestag eingebracht (Drs. 16/813 vom 7.3.2006). Nach mehreren Gesprächen der AhD mit Abgeordneten der Koalitionsfraktionen und der Oppositionsfraktionen läßt sich im Augenblick kein klares Bild gewinnen, mit welchem Ergebnis die Föderalismusreform beraten werden wird. Sowohl eine Beschlußfassung ohne jede Änderung des Gesetzentwurfs als auch Änderungen zu einzelnen Problembereichen werden diskutiert, darunter auch die Neuverteilung der Dienstrechtskompetenzen.

Als „Problem und Ziel“ gibt der Gesetzentwurf an, zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung u. a. die „Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern“. Unbeschadet der Vorschläge zur Föderalismusreform im übrigen hat die AhD in einer Sitzung am 1.4.2006 erhebliche Einwendungen gegen die Verlagerung von Dienstrechtskompetenzen vom Bund auf die Länder beschlossen. Die AhD ist der Auffassung, daß die Föderalismusreform insoweit nicht nur das angestrebte Ziel nicht erreicht, sondern vielmehr das Gegenteil bewirkt und erhebliche Mehrkosten der Verwaltung erzeugt. Sowohl gegenüber dem federführenden Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages, dem Innen- und dem Haushaltsausschuß als auch gegenüber der Bundesregierung, den Ministerpräsidenten und Innenministern der Bundesländer wird die AhD ihre Bedenken begründen. Sie stützt diese auf folgende Argumente:

1. Die mit der Einführung der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74a GG) in das Grundgesetz 1971 geschaffene Rechtseinheit zwischen Bund und Ländern im Bereich der Besoldung und Versorgung der Beamten hat sich bewährt. Das zuvor bestehende Durcheinander und die unsinnige Konkurrenz zwischen Bund und Ländern sowie den Ländern untereinander wurden erfolgreich beseitigt. Sie würden wieder auferstehen.
2. Die bereits bestehende Handlungsfreiheit im Dienstrecht gibt den Ländern ausreichend Möglichkeiten für landesspezifische Regelungen. Schon nach geltender Kompetenzordnung bestimmen die Länder über: Die Zahl der Beamten, die Ämterbewertung, Beihilfe, Arbeitszeit, Sonderzuwendungen („Weihnachtsgeld“ und „Urlaubsgeld“) und zahlreiche Zulagen.
3. Eine Einführung von Bandbreiten in der Besoldung könnte den Spielraum der Länder in der Besoldung der Beamten noch mehr erweitern und würde von der AhD unterstützt. Das gilt auch

für den in den Familienzuschlag eingearbeiteten ehemaligen Ortszuschlag. Er könnte nach Auffassung der AhD wieder verselbständigt und seine Festsetzung den Ländern überlassen werden. Dies wäre auch deshalb sachgerecht, weil die Länder die regionalen Besonderheiten (z. B. Mietpreisniveau) besser beurteilen und den Ortszuschlag präziser spezifizieren können.

4. Die wirtschaftliche und effektive Regelung von Besoldung und Versorgung **zentral** durch den Deutschen Bundestag – unter Mitwirkung des Bundesrates – und die Vorbereitung solcher Regelungen durch den in der Bundesregierung federführenden Bundesminister des Innern erspart erhebliche Kosten. Die „Föderalisierung“ des Dienstrechts bewirkt das Gegenteil. Sie widerspricht allen politischen Forderungen nach Entbürokratisierung und mehr Effizienz im staatlichen Handeln.
5. Das Beamtenrecht ist wesentlicher Bestandteil eines funktionsfähigen öffentlichen Dienstes in Deutschland. Eine Föderalisierung zerschlägt ohne Grund einen wichtigen Teil der Rechtseinheit in Deutschland. Es besteht die Gefahr, daß nicht nur das Recht, sondern auch das berufliche Selbstverständnis der Beamten provinzialisiert und ein Denken in Kategorien der Kleinstaaterei erzeugt wird. Das kann auch Auswirkungen auf einheitlich anzuwendendes Bundesrecht in Verwaltung und Justiz – z. B. Straf- und Zivilrecht – haben.
6. Ein einheitliches Laufbahnrecht ist die Voraussetzung eines gleichwertigen Leistungsniveaus und der Mobilität der Beamten in Deutschland. Dies zu regionalisieren wird finanzschwächere Länder dazu verleiten, sich in einem verschärfenden Wettbewerb um Nachwuchs – der angesichts der demographischen Entwicklung vorgezeichnet ist –, den Zugang zu „ihrem“ öffentlichen Dienst durch eine Absenkung der Einstellungs Voraussetzungen zu erleichtern. Finanzschwache Länder würden von minderqualifizierten Beamten verwaltet.
7. Die gerade im höheren Dienst notwendige Mobilität von Spitzenbeamten und Hochschullehrern würde erheblich behindert, wenn jedes Bundesland und der Bund ihr eigenes Besoldungs- und Versorgungsrecht anwenden.
8. Das Beamtenrecht, insbesondere das Versorgungsrecht, enthält wesentliche Elemente, die für Arbeitnehmer **bundeseinheitlich** in der Sozial- und Arbeitsrechtsgesetzgebung geregelt sind. Es entbehrt jeder logischen Begründung, diese Regelungen für die Beamten länderspezifisch zu gestalten. Wie soll z. B. die Versorgung eines Beamten errechnet werden, der in seinem Berufsleben Dienst in verschiedenen Bundesländern mit jeweils unterschiedlichen Versorgungsregelungen geleistet hat? Aus guten Gründen ist die gesetzliche Rentenversicherung nicht durch Landesrecht, sondern bundeseinheitlich geregelt.
9. Während für die Arbeitnehmer von Bund und Kommunen durch den bundeseinheitlichen TVöD und für die Länder – im wesentlichen – durch den BAT einheitlich geregelt sind, würde nur im Beamtenbereich die Bundeseinheitlichkeit mit allen sich daraus ergebenden Konsequenzen aufgegeben.
10. Dem Gesetzesentwurf von Bundestag und Bundesrat liegt bisher keine Schätzung der Folgekosten vor. Sie wird für die Neuverteilung der Dienstrechtskompetenzen ohne Zweifel schwierig sein (z. B. die Bewertung des Zeitaufwandes für theoretisch 17 Parallel- oder Mehrfachregelungen im Deutschen Bundestag, den Landtagen und Ministerien). Nach Auffassung der AhD wird die Neuverteilung der Dienstrechtskompetenzen jedoch in keinem Falle zu einer Kostensenkung, sondern zu einer erheblichen Kostensteigerung führen. Viele Faktoren – z. B. Mobilitätshemmnisse aufgrund verschiedener Laufbahnrechte, ein Anschwellen der Kommentarliteratur, die Rechtsfindung durch die Verwaltungsgerichte – werden sich erst später, nach einem eventuellen Inkrafttreten der Neuverteilung der Dienstrechtskompetenzen bemerkbar machen. Das

gilt auch für sog. immaterielle Faktoren wie das ge- oder zerstörte gemeinsame Bewußtsein der Beamten, **einem** öffentlichen Dienst in Deutschland anzugehören.

Die AhD mißt der beabsichtigten Verlagerung der Gesetzgebungskompetenzen erhebliche Bedeutung für die Zukunft des öffentlichen Dienstes in Deutschland zu. Würden die Absichten der Föderalismusreform verwirklicht, wäre dies nach Auffassung der AhD ein Rückfall in die Kleinstaaterei vergangener Jahrhunderte, die auch vor dem Hintergrund der Angleichung der Rechtssysteme in Europa mehr als unverständlich wäre.

Im übrigen soll im Zusammenhang mit der Grundgesetzänderung zur Reform des Föderalismus der Art. 33 (5) GG um die Worte „und fortzuentwickeln“ ergänzt werden. Diese Änderung ist nicht nur inhaltlich unklar, sie ist auch sprachlich und juristisch überflüssig. Das Wort „regeln“ gestattet, wie in der Praxis und im Recht vielfach bewiesen, auch eine „Fortentwicklung“.

## **Wird das Berufsbeamtentum entkernt?**

Im Zusammenhang mit der Föderalismusreform ist auch beabsichtigt, Art. 33 (5) GG zu ändern. Art. 33 (5) lautet: „Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln“. Diese für das Berufsbeamtentum zentrale Vorschrift soll um die Worte „und fortzuentwickeln“ ergänzt werden. Was ist damit gewollt?

Die Begründung des Gesetzentwurfs führt dazu u. a. aus: „Sie soll Gesetzgebung und Rechtsprechung, die Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts erleichtern. Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums sind auch weiterhin zu berücksichtigen. Unberührt bleibt die verfassungsrechtliche Garantie des Berufsbeamtentums“. Wenn dies gilt, ist die Ergänzung des Art. 33 (5) GG überflüssig, denn „regeln“ läßt nach allgemeinem Sprachverständnis auch „fortentwickeln“ zu. Das haben zahlreiche auch gravierende Änderungen des Beamtenrechts – z. B. die Einführung von Teilzeitbeamtenverhältnissen – bisher schon bewiesen. Also, steckt mehr dahinter? Es muß vermutet werden, daß – entgegen der Begründung – eben doch die „hergebrachten Grundsätze“ zur Disposition gestellt, geändert oder sogar abgeschafft werden sollen. Offenbar stehen z. B. das Prinzip der Versorgung aus dem letzten Amt oder das Alimentationsprinzip den Haushaltssanierern wie den Gegnern des Berufsbeamtentums gleichermaßen im Wege. Die scheinbar harmlose Ergänzung des Art. 33 (5) GG kann zum Einstieg in den Ausstieg aus dem Berufsbeamtentum werden.

## **Dienstrechtsgesetzgebung stockt**

Aufgrund der zur Zeit nicht absehbaren Entscheidungen über die Föderalismusreform wird die Vorbereitung von Gesetzentwürfen zur Reform des Dienstrechts und zur Übertragung der Kürzungen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf das Versorgungsrecht der Beamten in der Bundesregierung nicht abgeschlossen. Es ist vor allem nicht absehbar, ob künftig noch der Bund für diese Materien und für alle Beamten in Deutschland zuständig ist oder – nach den Zielen des unter 3. genannten Gesetzentwurfes zur Föderalismusreform – die Bundesländer zuständig sein werden. Für den Fall, daß die Gesetzgebungskompetenzen für Besoldung, Versorgung und Laufbahnrecht für die Landes- und Kommunalbeamten auf die Bundesländer übergeht und nur für die Bundesbeamten beim Bund verbleibt und das bisherige Rahmenrecht des Bundes fortfällt, behält der Bund nur noch eine eingeschränkte zentrale Kompetenz für das sogenannte Statusrecht der Beamten. Damit soll ein Mindestmaß von Einheitlichkeit des Beamtenrechts gewahrt werden.. Die Bundesregierung bereitet hierzu, sozusagen im Vorgriff auf die Föderalismusreform, bereits den Entwurf eines Statusgesetzes vor. Das Gesetz soll vor allem Fragen des Beginns und des Endes eines Beamtenverhältnisses sowie die Rechte und Pflichten der Beamten regeln.

## Weitere Kürzungen im Beihilferecht?

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 17.6.2004 (Az.: 2 C 50/02) entschieden, daß die Beihilfevorschriften des Bundes formalrechtlich mit der Verfassung nicht vereinbar sind. Der Gesetzgeber ist aufgefordert worden, die wesentlichen Grundentscheidungen über die Gewährung von Beihilfen durch Gesetz zu regeln. Hierzu hat die Bundesregierung einen Gesetzentwurf vorbereitet, der einen neuen Paragraphen 79a in das Bundesbeamtengesetz einführen soll, der Zweck und Ausmaß der Beihilfe bestimmt und die Bundesregierung (statt zum Erlaß von „Richtlinien“) zum Erlaß einer Rechtsverordnung über weitere Einzelheiten ermächtigt.

Dem Vernehmen nach ist auf Wunsch der Koalitionsfraktionen der Entwurf der Bundesregierung angehalten worden; das Parlament soll zunächst lediglich die Ermächtigung für den Erlaß einer Rechtsverordnung schaffen. Weitere Einzelheiten sollen später geregelt werden. Hintergrund für dieses Vorgehen ist auch, daß derzeit nicht absehbar ist, ob und in welchem Umfange Änderungen im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung beschlossen werden, die Auswirkungen auf das Beihilferecht haben können. Kürzungsabsichten im Bereich des Beihilferechts, die der vorgenannte Gesetzentwurf ebenfalls enthält, sind lediglich aufgeschoben, aber nicht aufgehoben.

## Zahlen

### Teure Sitzenbleiber

Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) zielten im Jahr 2004 etwa 3,7 Milliarden Euro oder sieben Prozent des Schul- und Berufsschulbudgets ins Leere, weil Jugendliche die Ziele des Bildungssystems nicht erreichten. Lege man die jährlichen Ausgaben je Schüler in den einzelnen Schularten zugrunde, dann kosteten allein die 82.000 Jungen und Mädchen, die ohne Hauptschulabschluß die Schule verließen, sowie die 246.000 Berufsschulabgänger ohne Abschluß den Staat fast 1.5 Milliarden Euro. Weiter gut 1,2 Milliarden Euro gingen dadurch verloren, daß mehr als 250.000 Schüler eine Klasse wiederholen mußten. Nach Ansicht des IW erfüllten zusätzliche 815 Millionen Euro nicht ihren Zweck, weil 154.000 Schüler am Ende der Sekundarstufe I nicht die erforderlichen Grundfähigkeiten hatten, um eine Ausbildung erfolgreich absolvieren zu können. Das Institut weist weiter darauf hin, daß im Jahr 2004 zusätzlich etwa 3,4 Milliarden Euro ausgegeben worden seien, um jungen Menschen über nachschulische Qualifizierungsmaßnahmen überhaupt ansatzweise eine Chance am Arbeitsmarkt zu verschaffen.

## Aus der Rechtsprechung

Das Bundesverfassungsgericht hatte entschieden, daß die Absenkung des Versorgungsniveaus von 75 % auf 71,75 % nicht verfassungswidrig ist. Gleichwohl vertritt das Verwaltungsgericht Frankfurt/Main in einer Entscheidung (Az.: 9 E 6486/03) die Auffassung, daß der Höchstruhegehaltssatz von 75 % nicht abgesenkt werden darf, wenn der Beamten „wenigstens 40 echte Dienstjahre absolviert“ hat. Das Verwaltungsgericht stützt seine Entscheidung u. a. darauf, daß auch das Bundesverfassungsgericht betont habe, daß sich in der Höhe des Ruhegehaltes die Zahl der Dienstjahre widerspiegeln müsse. Dies ergebe sich aus dem Leistungsprinzip. Die Entscheidung des Verwaltungsgerichts ist noch nicht rechtskräftig und wird, wie zu vermuten ist, mit Sicherheit durch die Oberverwaltungsgerichte überprüft werden.

## Personalien

- Der bisher für Besoldungs-, Tarif- und Versorgungsrecht als Leiter einer Unterabteilung im BMI zuständige Ministerialdirigent Dr. Timmer wurde zum Leiter der Abteilung Verwaltungsmodernisierung und Verwaltungsorganisation des BMI ernannt. Sein Nachfolger ist Ministerialdirigent Lieven, bisher Referatsleiter für Besoldungsrecht.
- Dr. Hans-Bernhard Beus, vormaliger Leiter der Dienstrechtsabteilung im BMI und zwischenzeitlich Leiter der Zentralabteilung im Bundespräsidialamt wurde zum Staatssekretär im BMI ernannt; er ist u. a. für das Recht des öffentlichen Dienstes zuständig.
- Der Präsident des Deutschen Hochschulverbandes, Professor Dr. Bernhard Kempen, wurde am 23.3.2006 auf dem Hochschulverbandstag in Weimar als Präsident wiedergewählt. Der Deutsche Hochschulverband ist mit rd. 21.000 Mitgliedern nach dem Deutschen Philologenverband der zweitstärkste Mitgliedsverband der AhD.

## Die AhD wächst

Die Vereinigung der technischen Mitglieder des Deutschen Patentamtes hat ihren Beitritt zur AhD beschlossen.

## Das Letzte

### Deutsche sind die klügsten Europäer – Briten auf Rang neun

Nach der Studie eines bekannten britischen Psychologieprofessors sind die Deutschen das intelligenteste Volk in Europa. In einer Rangliste lägen sie mit einem durchschnittlichen Intelligenzquotienten (IQ) von 107 gemeinsam mit den Niederländern ganz vorne, berichtete am Montag die „Times“. Es folgten die Polen (106), Schweden (104), Italiener (102) und Österreicher (101). Erst an neunter Stelle rangierten die Briten (100). Zum Trost ihrer Leser stellt die „Times“ jedoch fest, daß die Inselbewohner damit immer noch gescheiter seien als die wenig geliebten Franzosen (94). Mit den letzten Plätzen müssen sich Rumänen, Türken und Serben zufriedengeben. Der durchschnittliche IQ liegt zwischen 85 und 115, Hochbegabte weisen einen Quotienten von 145 und mehr auf.

Richard Lynn, emeritierter Professor an der Universität Ulster, erklärt die Unterschiede mit den klimatischen Verhältnissen. Völker in kälteren Gegenden Nordeuropas hätten größere Gehirne als in wärmeren südlichen Gefilden. „Die frühen Bewohner der nördlichen Regionen waren im Winter auf Fleisch anstelle von Pflanzen angewiesen“. Die im Fleisch enthaltenen Proteine, Mineralien und Vitamine seien essentiell für die Entwicklung des Gehirns. Aus seiner Sicht ist mit den neuen Forschungsergebnissen auch der Grund für die militärischen Siege der Briten über die Franzosen gefunden. Es sei ein bisher wenig beachtetes Gesetz der Geschichte, daß das Volk mit einem höheren IQ gewinne – sofern die Truppen nicht zahlenmäßig den feindlichen Armeen unterlegen seien, was erkläre, weshalb die Deutschen den Zweiten Weltkrieg verloren hätten. Der Wissenschaftler Lynn ist freilich nicht unumstritten. Im vergangenen Jahr sorgte er für Aufregung, als er eine Studie vorlegte, nach der Männer einen um fünf Prozent höheren Intelligenzquotienten haben sollen als Frauen.