

Josef Schön

# **Das neue Dienstrecht der Bundesbeamten**

Die wichtigsten Neuregelungen  
verständlich erläutert

Stand: Mai 2009

# Schnellübersicht

---

Wichtiges und Wissenswertes zur Dienstrechtsneuordnung 11

1

---

Wichtiges und Wissenswertes zum neuen Beihilferecht 39

2

---

Gesetzliche Grundlagen 53

3

---

Stichwortverzeichnis 103

Index

---

## Der lange Weg zum neuen Recht

Die mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz erfolgten Änderungen des Beamtenrechts sind nicht die erste Reform des Rechts des öffentlichen Dienstes.

Bereits in den 70er Jahren hat die „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes“ ihre Änderungsvorschläge vorgestellt. In ihrem Abschlussbericht heißt es: „(. . .) Damit stellt sich die Frage, ob das überkommene Dienstrechtssystem, das für eine im Wesentlichen statisch begriffene Umwelt konzipiert worden ist und sich in diesem Rahmen bewährt hat, den Bedingungen einer sich schnell entwickelnden Gegenwart und der Zukunft noch gerecht werden kann. Daß diese Frage nicht vorbehaltlos bejaht wird, ist eine Erklärung für die in der Öffentlichkeit seit geraumer Zeit geführte Diskussion über eine Reform der öffentlichen Verwaltung und ihres Personalwesens. (. . .) In diesem Sinn ist auch die Neuordnung des öffentlichen Dienstes, die einen Ausschnitt aus der weit reichenden Problematik der Verwaltungsreform darstellt, prinzipiell als eine Daueraufgabe zu verstehen.“

Allerdings liefert der Bericht auch die Begründung dafür, dass diese Aufgabe trotz zahlreicher Vorschläge der Kommission nicht angegangen wurde: „Umfangreiche Systemänderungen lassen sich jedoch – schon wegen der dadurch ausgelösten Unruhen und Belastungen der Verwaltung – nur abschnittsweise in größeren Zeitabständen verwirklichen.“<sup>1</sup>

Gut 30 Jahre später setzte die nordrhein-westfälische Landesregierung die Kommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ („Bull-Kommission“)<sup>2</sup> ein. Diese griff das von der Minderheit der Studienkommission vorgeschlagene Gesetz/Tarif-Modell auf und schlug ein einheitliches Dienstrecht mit weiten Gestaltungsmöglichkeiten der Tarifparteien insbesondere in Bezug auf die Elemente sowie die Höhe der Bezahlung vor. Nur in bestimmten hoheitlichen Kernbereichen, wie zum Beispiel Polizei oder Feuerwehr, sollte es die sogenannten „Beamten im neuen Sinne“ geben. Kernelement des Abschlussberichts der Kommission war die Veränderung des Blickwinkels: Nicht mehr der Status der Beschäftigten sollte die Ausgestaltung ihrer Rechtsstellung bestimmen, sondern die Rechte und Pflichten sollten von der jeweilig auszuübenden Funktion gestaltet werden.

Mit der Föderalismuskommission im Herbst 2003 ist die Diskussion um das Beamtenrecht weitergeführt worden, insbesondere durch das Ziel der Kommission, die Einschränkungen des föderalen Ineinandergreifens bei der Gesetzgebung abzubauen und dadurch sowohl die Handlungsfähigkeit der Bundespolitik zu erhöhen als auch die Handlungsspielräu-

<sup>1</sup> Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden, 1973

<sup>2</sup> Eingesetzt durch Kabinettsbeschluss vom 14. November 2000

me der einzelnen Bundesländer zu erweitern. Das Dienstrecht ist hier von insofern betroffen, als die Kompetenzen für Status, Besoldung und Versorgung des Bundes auf die Länder übergehen sollten. Vor allem die finanzstarken Länder wie etwa Bayern, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen forderten eigene Gesetzgebungskompetenzen.

Als Gegenstück zu den Plänen der Föderalismuskommission und als zukunftsfähiges Programm für den öffentlichen Dienst legte der damalige Bundesinnenminister Otto Schily im Oktober 2004 das gemeinsam mit den Vorsitzenden von dbb und ver.di erarbeitete Eckpunktepapier „Neue Wege im öffentlichen Dienst“ vor.

Auf der Grundlage dieses Eckpunktepapiers wurde der Gesetzentwurf zur Reform der Strukturen des öffentlichen Dienstrechts von der Bundesregierung im Juni 2005 beschlossen und dem Bundesrat für seine Sitzung im September 2005 zugeleitet. Da der Termin nach der vorgezogenen Bundestagswahl lag, konnte der Gesetzentwurf in der 15. Legislaturperiode nicht mehr diskutiert werden.

Das nunmehr in Kraft gesetzte Dienstrechtsneuordnungsgesetz (BGBl. I S. 160 ff.) ist Bestandteil einer umfassenden Dienstrechtsreform, mit der der Bund die Gestaltungsspielräume, die durch die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 geschaffen wurden, genutzt hat. Das Dienstrecht des Bundes ist auf die speziellen Gegebenheiten des öffentlichen Dienstes des Bundes zugeschnitten und damit auf die besondere Personalstruktur des Bundes, die neben den Beamten auch eine große Anzahl von Polizisten und Soldaten umfasst.

Ob damit allerdings eines der Ziele des Gesetzes, bei zurückgehenden Bewerberzahlen im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft den Wettbewerb um qualifiziertes Personal zu bestehen, erreicht werden kann, bleibt abzuwarten. Auch diese Dienstrechtsreform steht unter der Prämisse, dass sie aufkommensneutral sein muss. Das macht, so Bundesinnenminister Dr. Wolfgang Schäuble bei der gewerkschaftspolitischen Arbeitstagung des dbb Beamtenden in Köln im Januar 2007, den Spielraum für die Dienstrechtsreform geringer als die Erwartungen, die in der vorangegangenen Legislaturperiode entwickelt wurden.

Dieser Fachratgeber möchte einen ersten Überblick über die wesentlichen Änderungen geben. Im Mittelpunkt stehen die Neuregelungen des Beamtenrechts, Besoldungsrechts und des Versorgungsrechts.

Die Erläuterungen orientieren sich am Gesamtzusammenhang der Änderungen, wobei auch etwaige Folge- und Spezialregelungen benannt werden. Auch die inzwischen verabschiedete Bundesbeihilfeverordnung wird in ihren Grundzügen vorgestellt. Da ein Überblick nicht alle Sachverhalte erfassen kann, ist für konkrete Fälle der Blick in das Gesetz unerlässlich.

## 1. Grundzüge des neuen Bundesbeamtengesetzes

Die Regelungsschwerpunkte des Bundesbeamtengesetzes sind:

- Förderung des Leistungsprinzips
- Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes
- Stärkung der Mobilität
- Maßnahmen im Zusammenhang mit der demographischen Entwicklung
- Teilnahmeverpflichtung an Qualifizierungsmaßnahmen
- Stärkung des Grundsatzes „Rehabilitation vor Versorgung“

### Förderung des Leistungsgrundsatzes

Nach dem Vorbereitungsdienst hatten die Beamtinnen und Beamten je nach Laufbahn eine Probezeit zu absolvieren. Diese Probezeit wurde im Beamtenverhältnis auf Probe abgeleistet und durch den Zusatz zur Amtsbezeichnung „zur Anstellung – z.A.“ dokumentiert. Erst nach der Probezeit wurden die Beamtinnen und Beamten angestellt.

Das Institut „zur Anstellung“ entfällt und nach Abschluss des Vorbereitungsdienstes erfolgt die Anstellung. Wie auch bisher ist es erforderlich, dass sich die Beamtin oder der Beamte in einer Probezeit bewährt. Durch die Vorgabe „in vollem Umfang“ und dass die Feststellung der Bewährung „unter Anlegung eines strengen Maßstabes“ zu erfolgen hat, werden zusätzliche qualitative Anforderungen an die Bewährungszeit während der Probezeit gestellt. Die Leistungen müssen den Anforderungen entsprechen, die üblicherweise an eine Probezeitbeamtin oder einen Probezeitbeamten in dem entsprechenden Amt gestellt werden. Es ist nicht ausreichend, wenn die Probebeamtin oder der Probebeamte den Anforderungen nur mit Einschränkungen entspricht und lediglich die Prognose ergibt, dass bestehende Mängel behoben werden können. Ziel ist die Stärkung des Leistungsprinzips auch während der Probezeit. Der Dienstherr soll frühzeitig gewissenhaft prüfen, ob die Beamtin oder der Beamte sich dauerhaft bewähren wird, und in Zweifelsfällen die Probezeit verlängern oder von einer Lebenszeitverbeamtung absehen. Die Probezeit kann in Teilzeit erfolgen. Dabei sind verkürzte und regelmäßige Arbeitszeiten in der Regel gleichzubehandeln.

### *Regeldauer der Probezeit*

Die Dauer der Probezeit ist für Laufbahnbewerberinnen und Laufbahnbewerber und für andere Bewerberinnen und Bewerber einheitlich in allen Laufbahnen auf mindestens drei Jahre festgelegt. Das führt teilweise zu einer Verlängerung der Probezeit. Damit wird aber nicht vom beamtenrechtlichen Lebenszeitprinzip abgewichen.

Ziel der Probezeit ist jetzt nicht mehr nur die Feststellung der Befähigung zur Erledigung übertragener Aufgaben, vielmehr soll der Nachweis erbracht werden, dass die Beamtinnen und Beamten nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung wechselnde Anforderungen ihrer Laufbahn erfüllen können.

Die Eignung und Befähigung für wechselnde Anforderungen der Laufbahn kann üblicherweise nur festgestellt werden, wenn die Beamtinnen und Beamten während der Probezeit in verschiedenen Arbeitsbereichen eingesetzt werden, die die Anforderungen der Laufbahn ausmachen. Daher ist die Verwendung in mindestens zwei unterschiedlichen Arbeitsbereichen zwingend, wenn nicht dienstliche Gründe entgegenstehen.

### **Praxis-Tipp:**

Gerade in Dienststellen mit heterogenen Aufgabenfeldern und dem Erfordernis der Spezialisierung sollte verhindert werden, dass der Verwendung in mehreren unterschiedlichen Arbeitsbereichen während der Probezeit regelmäßig dienstliche Gründe entgegengehalten werden. Dies würde dem Ziel der Erprobung zuwiderlaufen und könnte möglicherweise der Beamtin oder dem Beamten in Konkurrenzsituationen bei Stellenbesetzungen oder Beförderungen schaden.

Die Anforderungen der Laufbahn müssen bereits während der Probezeit in vollem Umfang erfüllt werden. Um die Beamtinnen und Beamten frühzeitig auf Defizite, aber auch auf besondere Eignungen hinweisen zu können, sind sie nach der Hälfte der individuellen Probezeit erstmals zu beurteilen. Vor Ablauf der Probezeit ist in einer weiteren Beurteilung endgültig festzustellen, ob die Beamtinnen und Beamten nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung wechselnde Anforderungen ihrer Laufbahn erfüllen können. Das Verfahren der bloßen Bewährungsfeststellung wird damit abgelöst.

Bei den Beurteilungen zur Feststellung, ob sich die Beamtin oder der Beamte in der Probezeit bewährt hat, muss es sich nicht um Regelbeurteilungen handeln. Es ist zulässig, eine von den Regelbeurteilungen abweichende Notenskala zu nutzen oder ein gesondertes Beurteilungsverfahren zu entwickeln, um eine Präjudizwirkung bei zukünftigen Regelbeurteilungen zu vermeiden. In Fällen, in denen nur ein kurzer Zeitraum zwischen den beiden Beurteilungen liegt, kann bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Bestätigungsvermerk erfolgen.

*Verkürzung der Probezeit*

1

Hauptberufliche Tätigkeiten im öffentlichen Dienst eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder bei einer öffentlichen zwischen- oder überstaatlichen Einrichtung oder Verwaltung, die nach Art und Schwierigkeit mindestens der Tätigkeit in einem Amt der betreffenden Laufbahn entsprechen, sind gemäß § 29 BLV zwingend auf die Probezeit anzurechnen. Dies entspricht der politischen Absicht, auch aus der Privatwirtschaft und internationalen Organisationen qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber mit geeigneter Berufserfahrung für den öffentlichen Dienst zu gewinnen.

Weitere hauptberufliche Tätigkeiten können angerechnet werden, wenn die sonstigen Voraussetzungen erfüllt werden. Damit entfällt die Bevorzugung von Dienstzeiten im öffentlichen Dienst gegenüber Berufserfahrungen, die in der Wirtschaft erworben wurden. Der Dienstherr muss jetzt im Einzelfall entscheiden, ob eine Anrechnung von Tätigkeiten in Betracht kommt.

Hauptberufliche Tätigkeiten dürfen nur einmal angerechnet werden. Dies gilt beispielsweise für Tätigkeiten, die die Voraussetzung für die Zulassung zu einer Laufbahn bilden. Wurden hauptberufliche Tätigkeiten für die Einstellung in ein höheres Amt als dem Eingangsamtsamt oder bei der Bemessung der Erfahrungszeiten nach § 28 Abs. 1 BBesG berücksichtigt, dürfen sie auf die Probezeit nicht noch einmal angerechnet werden.

Beurlaubungen ohne Dienstbezüge führen wie bisher nach § 30 BLV zu einer Verlängerung der Probezeit. Dies gilt nicht, wenn die Probezeit wegen einer dienstlichen und öffentlichen Belangen dienenden Beurlaubung unterbrochen wurde.

- Dienstlichen Belangen dienen im Wesentlichen Beurlaubungen zur Ausübung einer Tätigkeit in öffentlichen, zwischenstaatlichen oder überstaatlichen Einrichtungen und Verwaltungen oder Einrichtungen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union nach § 9 Abs. 2 SUrlV.
- Öffentlichen Belangen dienen vor allem Beurlaubungen zur Übernahme von Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit nach § 9 Abs. 3 SUrlV sowie Beurlaubungen zur Ausübung einer Tätigkeit bei Fraktionen des Bundestages oder eines Landtages.

Das Vorliegen dieser dienstlichen Belange muss bei der Gewährung des Urlaubs von der obersten Dienstbehörde festgestellt worden sein. Die nachträgliche Feststellung ist ausgeschlossen. Um einen einheitlichen Vollzug zu gewährleisten, bestimmen die Bundesministerien im Einvernehmen mit dem BMI, unter welchen Voraussetzungen dienstliche oder öffentliche Belange anerkannt werden können.