

Fiktion dienstlicher Beurteilung beurlaubter Bundesbeamter als Fraktionsmitarbeiter – Zur neuen Fassung des § 33 BLV

Dr. Hellmuth Günther

Der Gesetzgeber hat jüngst in einer Art Schnellverfahren die Bundeslaufbahnverordnung zugunsten von Beamten geändert, die, beurlaubt, für Fraktionen, d. h. im Parteiinteresse, arbeiten. Entstanden sind Beurteilungsprivilegien. Der Aufsatz untersucht, ob die neuen Regeln gegen höherrangiges Recht verstoßen.

I. Prozedere des Normgebers

Vor wenigen Jahren (2012/13) hatte der materielle Bundesgesetzgeber, hatte die zum Erlass und zur Novellierung der BLV berufene Bundesregierung (§ 26 Abs. 1 Nr. 1 BBG [Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG]), geplant, die Rechtsstellung beurlaubter Bundesbeamter als Fraktionsmitarbeiter nach der BLV zu verbessern, eine Rechtsstellung (§§ 33 Abs. 3 Nr. 2, 34 Abs. 2 BLV [F 2009]),¹ die jene Beamte ohnehin problematisch begünstigte² und von berufener Seite (nämlich *Laubinger*) „fast ... eine Einladung zur parteipolitischen Ämterpatronage“ genannt worden war,³ zumal die „Fraktionsstäbe“ ohnehin „als Personalfundus für Spitzenpositionen in der Ministerialverwaltung“ galten (und gelten).⁴ Das die Bewertung zwecks Fraktionsmitarbeit beurlaubter Beamter betreffende Vorhaben, ähnlich dem jetzt vom parlamentarischen Gesetzgeber realisierten,⁵ stieß auf Widerspruch der Spitzenverbände der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes⁶ und wurde nur stark gemildert geltendes Recht (§ 33 Abs. 3 S. 2 BLV [1. ÄnderungsVO]).⁷

Nummehr (2014) hat statt des Ordnungsgebers der formelle Gesetzgeber jenen älteren Plan umgesetzt, die Bewertung beurlaubter Bundesbeamter als Fraktionsmitarbeiter entsprechend novelliert. Und zwar durch eigene Korrektur des Laufbahnverordnungsrechts (§ 33 BLV), vorsorglich quasi versteckt im letzten Haushaltsbegleitgesetz (HBegIG).⁸ Der Entwurf der Bundesregierung zum HBegIG (13.3.2014) hatte nota bene nichts derartiges enthalten (sondern betraf den Bundeszuschuss an den Gesundheitsfonds, eine Maßnahme eben der Haushaltskonsolidierung). Initiativ wurden die Regierungsfractionen,⁹ Monate nach der ersten Lesung (am 8.4.2014), während einer Sitzung des ja fachfremden Haushaltsausschusses („Nacht vom 5. auf den 6. Juni“,¹⁰ „Nacht- und Nebelaktion“),¹¹ in der zutreffenden Erwartung, Dienstrechtler würden nicht befasst und das Vorhaben könne die Eilbedürftigkeit von Haushaltsplan und Haushaltsbegleitgesetz nutzen. Das Gremium, der fachfremde Haushaltsausschuss, beschloss jenen Änderungsantrag mit den Stimmen der Regierungsfractionen, bei Stimmenthaltung der Opposition, nicht etwa deren Ablehnung,¹² sollten deren Fraktionsmitarbeiter doch ebenso profitieren. Das Plenum des Bundestages debattierte die neue, nicht zum Finanzwesen gehörende Thematik (auch) in zweiter und dritter Lesung des Haushaltsplans etc. (24.6.2014) nicht, es akzeptierte den Gesamtentwurf des HBegIG ohne weiteres;¹³ für Ausgliederung des Beamtenrechtsparts, Überweisung an den fachlich berufenen Innenausschuss plädierte niemand. Der Bundesrat blieb stumm. Mit anderen Worten, wie so häufig bei Entscheidungen der Parteien/Fractionen in eigener Sache,¹⁴ lief ein „Blitzverfahren“,¹⁵ ging es atypisch schnell (übrigens nun auch ohne Anhörung der lästigen Gewerkschaften).¹⁶ Öffentlicher Protest regte sich nur kurz und, abgesehen von einer Pressemitteilung

- 1) BLV vom 12.2.2009 (BGBl. I S. 284).
- 2) Zur Fassung 1988 bzw. zur Fiktion geleisteter Erprobung auf einem höherbewerteten Dienstposten kritisch *Günther*; DÖD 1994, S. 178 ff. Vgl. auch *Jekewitz*, ZParl 56 (1995), S. 395 (423 [Fn. 184]).
- 3) *Laubinger*; VerwArch 83 (1992), S. 246 (267), zur Anrechnung als Erprobungszeit.
- 4) *Brink*, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, 2010, S. 243 (247).
- 5) Der (erste) den Ressorts im Mai 2012 übersandte Entwurf des BMI sah im Wesentlichen einen neuen Abs. 3 von § 33 BLV vor: „Beamtinnen und Beamte, die zur Ausübung einer gleichwertigen Tätigkeit bei Fraktionen des Deutschen Bundestags, der Landtage oder des Europäischen Parlaments beurlaubt sind, sind von der aufnehmenden Stelle zu beurteilen“. Obwohl der Wortlaut die Richtwertvorgabe des § 50 Abs. 2 BLV nicht betraf, sollte diese nach der Begründung (jenes Stadiums) ausgeschlossen sein. Die Texte verdanke ich dem BMI (Dezember 2014).
- 6) Stellungnahme des dbb vom 6. Juli 2012, u. a.: „werden ... die in den Dienststellen zwischen den Personalvertretungen und den Dienststellenleitungen vereinbarten Rahmenbedingungen der Vergleichbarkeit der Beurteilungen (Maßstäbe etc.) ausgehebelt ... Da die Beurlaubungen ausgewählter ... Beamter ... in aller Regel auf Veranlassung der Fraktionen erfolgen und die Beurteilungen aufgrund der auf Zeit angelegten Tätigkeit keinerlei Vergleichsmaßstäben unterliegen, wird dies aller Wahrscheinlichkeit nach zu Spitzennoten bei den Beurlaubten führen. Dies hätte zumindest den Eindruck einer unangemessenen Privilegierung der Beurlaubten zur Folge.“ – Äußerung des DGB vom 1.6.2012. Den Text des dbb verdanke ich diesem (Dezember 2014), derjenige des DGB ist qua Internet zugänglich.
- 7) Sie datiert vom 20.2.2013 (BGBl. I S. 316), nämlich: Soll-Heranziehen von Fraktionswertungen beim fiktiven Fortschreiben der dienstlichen Beurteilung. Der dbb begrüßte unter dem 4.1.2013 (Quelle: Internet) die Teilkorrektur, kritisierte jedoch, „das Verfahren“ sei „nicht hinreichend klar, vor allem ob ein einheitlicher Beurteilungsmaßstab mit in der Regel zwei Beurteilern gewährleistet ...“ werde.
- 8) Art. 3 HBegIG vom 11.8.2014 (BGBl. I S. 1346), in Kraft ab 16.8.2014. Die Folgeänderungen in § 33 Abs. 3 BLV werden hier nicht thematisiert. Ob der flotte Gesetzgeber die Konsequenz bei der Erprobungszeit gesehen hat, steht dahin (§ 34 Abs. 2 BLV verweist nicht auf § 33 Abs. 2 a BLV n.F., nur auf § 33 Abs. 3 n.F., der die Fraktionsmitarbeit [anders als § 33 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 BLV a.F.] nicht mehr nennt).
- 9) Laut Hörensagen (FAZ 2.7.2014) soll der SPD-Fraktionsvorsitzende Oppermann die treibende Kraft gewesen sein, dem der Vorsitzende der CDU/CSU-Fraktion Kauder jedoch sein Einverständnis erteilt habe.
- 10) FAZ (Fn. 9).
- 11) FAZ (Fn. 9) und der Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden am 27.6.2014 (aktuell Nr. 27 des dbb vom 10.7.2014 [Quelle: Internet]).
- 12) BT-Drs. 18/1762, S. 7. Die Empfehlung an den Bundestag, den Entwurf des HBegIG als solchen bzw. insgesamt anzunehmen, beschloss die Regierungsfractionen dann gegen Linke und Grüne.
- 13) Prot. der 41. Sitzung der 18. Wahlperiode (S. 3597f. [D plus A]).
- 14) Exempel bei v. *Arnim*, Der Staat als Beute, Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen, 1993, u. a. S. 14, 233, 369.
- 15) v. *Arnim*, Der Verfassungsbruch, 2011, S. 36 zu den Erhöhungen von Fraktionszuschüssen im Haushaltsgesetz, konkret im Haushaltsplan.
- 16) Äußerung des dbb gegenüber dem Verf. (November/Dezember 2014). Der § 118 BBG wird nur auf wesentliche Norminitiativen der Bundesregierung angewandt.