

position

The logo of the DGB (Deutscher Gewerkschaftsbund) is located in the top right corner. It consists of a red parallelogram shape with the letters 'DGB' in white, bold, sans-serif font inside it.

DGB

Stellungnahme des DGB zum Entwurf eines Gesetzes zur Familienpflegezeit und zum flexibleren Ruhestand für Beamtinnen und Beamte des Bundes sowie zu den ausführenden Verordnungen

Herausgeber:
DGB Bundesvorstand
Abteilung Beamte und Öffentlicher Dienst
Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

Stellungnahme des DGB

zum Entwurf eines Gesetzes zur Familienpflegezeit und zum flexibleren Ruhestand für Beamtinnen und Beamte des Bundes, zum Entwurf einer Verordnung über die Gewährung und Rückzahlung eines Vorschusses bei Familienpflegezeit sowie zum Entwurf einer Verordnung über die Gewährung eines Zuschlags nach § 6 Absatz 4 Satz 2 des Bundesbesoldungsgesetzes

I.

Aufgrund der wachsenden Zahl pflegebedürftiger Menschen und tiefgreifender Veränderungen sowohl der Familienstrukturen als auch der Beschäftigungssituationen gewinnt das Thema Vereinbarkeit von Beruf und Pflege an Bedeutung. Von dieser Entwicklung sind die Beamtinnen und Beamten des Bundes nicht ausgenommen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften des Öffentlichen Dienstes begrüßen daher, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber den Handlungsbedarf erkannt hat.

Die nun vorgelegten Regelungsentwürfe bleiben insgesamt jedoch hinter den Erfordernissen und Erwartungen zurück. Zwar soll mit den Vorschriften zur Familienpflegezeit - im Sinne des zu begrüßenden Gleichklangs von Tarif- und Beamtenrecht - das u. a. für die Tarifbeschäftigten des Bundes geltende Gesetz über die Familienpflegezeit wirkungsgleich im Beamtenbereich nachvollzogen werden, doch ist nicht verständlich, warum die dortigen Fehler nun durch die Übertragung wiederholt werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund verwehrt sich gegen die seitens des Gesetzgebers ausgerufen „Kultur des längeren Arbeitens“. Der Gesetzgeber verbindet mit der Steigerung der Lebenserwartung unmittelbar die Erhöhung der Lebensarbeitszeit ohne dafür jedoch die erforderlichen Bedingungen zu schaffen. Auf die Beschäftigten wird im Gegenteil sogar ein psychischer Druck aufgebaut, der an der Freiwilligkeit des Hinausschiebens der Altersgrenze zweifeln lässt.

Die Ausführungen in der Gesetzesbegründung, dass die eingesparten Versorgungsbezüge sowie die erst zu einem späteren Zeitpunkt erforderlichen Neueinstellungen dem nun geplanten finanziellen Anreiz gegenfinanzieren sollen, machen die wahren Motive des Gesetzgebers deutlich. Es geht ihm nicht um eine nachhaltige Personalpolitik, sondern um die Realisierung von Einsparungen auf Kosten potentieller wie vorhandener Beamtinnen und Beamten.

Zu den vorgesehenen Regelungen nimmt der Deutsche Gewerkschaftsbund wie folgt Stellung:

II.

A. Entwurf eines Gesetzes zur Familienpflegezeit und zum flexibleren Ruhestand für Beamtinnen und Beamte des Bundes

Änderung des Bundesbeamtengesetzes

- Zu § 53 BBG - Hinausschieben der Altersgrenze

Der Deutsche Gewerkschaftsbund mahnte bereits wiederholt an, dass eine nicht unbeachtliche Zahl an Beamtinnen und Beamten die (besondere) Altersgrenze nicht erreichen kann. Dies ist nicht zu letzt der mit dem Personalabbau der letzten Jahrzehnte einhergehenden enormen Arbeitsverdichtung geschuldet. Die Beschäftigten haben die Grenze ihrer Belastbarkeit oftmals erreicht. Ein Hinausschieben der Altersgrenze stellt für sie keine Option dar.

Familienbedingte Teilzeitbeschäftigungen und Beurlaubungen sind gesellschaftspolitisch bedeutend. Es müssen daher Regelungen geschaffen werden, die bereits dem Entstehen von „versorgungsbiografischen Lücken“ entgegenwirken anstatt sie erst entstehen zu lassen und dann den Betroffenen die Verantwortung für deren Schließen durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit allein aufzubürden, während der Dienstherr auf diese Weise zudem noch notwendige Neueinstellungen hinaus schiebt. Die vorgesehene Regelung stellt weder einen Anreiz, familienbedingte Teilzeiten und Beurlaubungen zu beantragen, noch eine Anerkennung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten dar. Der Deutsche Gewerkschaftsbund erwartet daher die vollständige Anrechnung von Pflege- und Kindererziehungszeiten bei der Versorgung. Dies würde nicht nur positive Auswirkungen für die Beamtinnen und Beamten mit sich bringen, sondern auch die Attraktivität des Bundes als Dienstherrn steigern.

Abs. 1 S. 1

Auf Antrag der Beamtin bzw. des Beamten und bei Vorliegen dienstlichen Interesses soll der Eintritt in den Ruhestand bis zu drei Jahre mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit hinausgeschoben werden können.

Die vorgesehene Regelung räumt dem Dienstherrn einen weiten Ermessensspielraum ein. Dies lehnt der Deutsche Gewerkschaftsbund ab und erwartet die Normierung eines grundsätzlichen Anspruchs, wie es für bestimmte Fallkonstellationen in § 53 Abs. 1 S. 2 vorgesehen ist.

Dem Interesse des Dienstherrn wird bereits durch die Voraussetzung des „dienstlichen Interesses“ hinreichend genüge getan.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich darüber hinaus gegen die Festlegung einer Mindestarbeitszeit aus. Es sollte jeweils im konkreten Einzelfall über die wöchentliche Arbeitszeit entschieden werden können. Schließlich ist durch das Korrektiv des „dienstlichen Interesses“ sichergestellt, dass das Hinausschieben der Altersgrenze ebenso im Interesse des Dienstherrn erfolgt. Das kann gegeben sein, wenn die bzw. der Betroffene weniger als die Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit Dienst leistet. Diese Argumentation kann auch nicht mit Verweis auf die Regelung zur begrenzten Dienstfähigkeit oder zur Teilzeit entkräftet werden, da in den Fällen die Altersgrenze nicht bereits erreicht wurde und die Situationen demzufolge nicht vergleichbar sind. Auf die Festlegung einer Mindestarbeitszeit sollte auch weiterhin verzichtet werden.

Abs. 1 S. 2

Dem Antrag, die Altersgrenze hinauszuschieben, ist bei Nichtvorliegen entgegenstehendem dienstlichen Interesses zu entsprechen, wenn die bzw. der Betroffene nach Eintritt in das Dienstverhältnis familienbedingt beurlaubt bzw. teilzeitbeschäftigt war oder Familienpflegezeit in Anspruch genommen hat und das Ruhegehalt bei Versetzung in den Ruhestand wegen Erreichens der geltenden Altersgrenze die Höchstgrenze nicht erreicht.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund regt an, auf die Festlegung des Zeitpunkts der genommenen familienbedingten Beurlaubung, Teilzeit oder Familienpflegezeit zu verzichten. Betroffenen, die vor dem Eintritt in das Dienstverhältnis eine familienbedingte „Auszeit“ genommen haben, muss dieser Weg ebenfalls – und nicht alleinig über § 53 Abs. 1 S. 1 – offen stehen.

Abs. 1 S. 3

Der Eintritt in den Ruhestand soll höchstens für die Dauer der familienbedingten Beurlaubung oder Teilzeitbeschäftigung bzw. Familienpflegezeit hinausgeschoben werden können.

Weder dem Wortlaut des Satz 3 noch dem des sich auf den Antrag nach Satz 1 (und nicht auf dessen Rechtsfolge) beziehenden Satz 2 ist eine Begrenzung auf drei Jahre zu entnehmen. Vielmehr besagt Satz 3, dass die Dauer der familienbedingten Beurlaubung oder Teilzeitbeschäftigung bzw. Familienpflegezeit den „neuen“ Zeitpunkt des Eintritts in den Ruhestand bestimmt. Sollte die Vorschrift so zu verstehen sein, dass Satz 3 nur im Falle einer unter dreijährigen familienbedingten Beurlaubung/Teilzeitbeschäftigung/Familienpflegezeit anwendbar ist, so muss dies aus Gründen der Rechtsklarheit aus der Norm hervorgehen.

Abs. 1 S. 4 und 5

Bei den besonderen Altersgrenzen könne unter den gleichen Voraussetzungen der Eintritt in den Ruhestand um bis zu drei Jahre hinausgeschoben werden. Der Antrag sei spätestens sechs Monate vor dem Eintritt in den Ruhestand zu stellen.

Da beide Regelungen sowohl im Falle des Satzes 1 als auch im Falle des Satzes 2 Anwendung finden, müssen sie eindeutiger vom sich nur auf Satz 2 beziehenden Satz 3 „getrennt“ werden.

- Zu § 77 Abs. 2 Nr. 4 BBG - Nichterfüllung von Pflichten

Ein Dienstvergehen soll künftig bei Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamten sowie früheren Beamtinnen und Beamten mit Versorgungsbezügen auch dann vorliegen, wenn der Teilnahme an geeigneten und zumutbaren gesundheitlichen und beruflichen Rehabilitationsmaßnahmen oder einer ärztlichen Untersuchung auf Weisung der Behörde schuldhaft nicht nachgekommen wird.

Die Wiederherstellung der Dienstfähigkeit liegt in beiderseitigem Interesse. Doch während § 77 Abs. 2 Nr. 4 um diesen disziplinarrechtlichen Tatbestand erweitert und damit das Verhalten Betroffener reguliert werden soll, wird es auch künftig an einer gesetzlichen Verpflichtung des Dienstherrn, Betroffenen Rehabilitationsmaßnahmen oder auch Vorsorgekuren anbieten zu müssen, fehlen. Aufgrund des bestehenden Ungleichgewichts ist die Ergänzung abzulehnen.

- Zu § 92a BBG – Familienpflegezeit

Abs. 1

Beamtinnen und Beamten, die Anspruch auf Besoldung haben, könne auf Antrag für die Dauer von längstens 48 Monaten Teilzeitbeschäftigung als Familienpflegezeit zur Pflege von pflegebedürftigen nahen Angehörigen in häuslicher Umgebung bewilligt werden, wenn dringende dienstliche Gründe der Bewilligung nicht entgegenstehen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund vertritt die Auffassung, dass der antragstellenden Beamtin bzw. dem antragstellenden Beamten die Familienpflegezeit grds. zu gewähren ist. Die Voraussetzung der nicht entgegenstehenden dienstlichen Gründe wird dem Interesse des Dienstherrn hinreichend gerecht. Die Entscheidung über die Gewährung ist folglich nicht in dessen Ermessen zu stellen.

Der Begriff „nahe Angehörige“ ist zu eng definiert. Angesichts der gesellschaftlichen Entwicklungen und dem Ziel der Förderung des Familienzusammenhalts sollte auch ein nicht leibliches Kind, mit welchem die Beamtin bzw. der Beamte zwar in einer häuslichen Gemeinschaft lebt, es aber nicht adoptiert hat, erfasst sein.

Unter „häuslicher Umgebung“ muss auch die teilstationäre Pflege zu subsumieren sein. Andernfalls würde einer nicht unbeträchtlichen Zahl an Betroffenen die Möglichkeit der Familienpflegezeit verwehrt. Dies kann nicht im Sinne des Gesetzgebers sein.

Abs. 2 Nr. 1

Die Bewilligung des Antrags auf Familienpflegezeit erfolge u. a. mit der Maßgabe, dass in einer Pflegephase von längstens 24 Monaten mit einer regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 15 Stunden Dienst geleistet wird.

Die zeitliche Begrenzung der Pflegephase auf 24 Monate ist trotz Möglichkeit der mehrmaligen Beantragung der Familienpflegezeit zu kurz bemessen. Bei einer Vielzahl von Pflegefällen ist das Erfordernis einer länger andauernden Pflegephase absehbar. Es ist den Betroffenen nicht zuzumuten, alle zwei Jahre auf die Bewilligung ihres Antrags hoffen zu müssen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich zudem gegen die vorgesehene wöchentliche Mindestarbeitszeit von 15 Stunden aus. Um das Modell der Familienpflegezeit so attraktiv wie möglich zu gestalten, muss es flexibel ausgestaltet werden. Andernfalls verfehlt es – wie beim Familienpflegezeitgesetz bereits erkennbar – seinen Zweck.

Abs. 2 Nr. 2

In der Nachpflegephase müsse mit einer Arbeitszeit, die mindestens der vor Inanspruchnahme der Pflegephase nach Nummer 1 geleisteten regelmäßigen Arbeitszeit entspricht, Dienst geleistet werden.

Diesbezüglich ist auf die Ausführungen zur wöchentlichen Mindestarbeitszeit in der Pflegephase verwiesen.

Abs. 3 S. 3

Ist der Beamtin oder dem Beamten die Teilzeitbeschäftigung nicht mehr zumutbar, so könne die Bewilligung widerrufen werden, wenn dienstliche Belange nicht entgegenstehen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert aus der „kann“- eine „ist“-Vorschrift zu machen. Dem Dienstherrn bei dieser Frage ein Ermessen einzuräumen ist weder erforderlich, noch macht es die Familienpflegezeit für die Beschäftigten zu einer attraktiven Alternative.

Änderung des Bundesbesoldungsgesetzes

- Zu § 7 BBesG - Besoldung bei Familienpflegezeit

Bei einer Familienpflegezeit werde für den Zeitraum der Pflegephase zusätzlich zur Besoldung ein Vorschuss auf die Dienstbezüge, welcher während der Nachpflegephase zurückzuzahlen ist, gewährt.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund spricht sich für ein flexibleres Vergütungssystem im Rahmen der Familienpflegezeit aus. So sollte es auch möglich sein, dass sich die Beamtin bzw. der Beamte vor der geplanten Inanspruchnahme der Familienpflegezeit einen Teil seiner Dienstbezüge nicht auszahlen lässt und auf diese Weise beim Dienstherrn ein zu verzinsendes Guthaben anspart. Dieses kann sie bzw. er dann während der Inanspruchnahme der Familienpflegezeit stetig aufbrauchen. Kommt es nicht zum Antritt der Familienpflegezeit, kann das angesparte Guthaben an die Beamtin oder den Beamten ausgezahlt werden.

- Zu § 7a Abs. 1 BBesG - Zuschlag bei Hinausschieben der Altersgrenze

Bei einem Hinausschieben der Altersgrenze nach § 53 BBG werde ab dem Beginn des auf den Zeitpunkt des Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze folgenden Kalendermonats ein nicht ruhegehaltfähiger Zuschlag in Höhe von 10 Prozent des Grundgehalts gewährt, wenn der Höchstruhegehaltssatz nach § 14 Abs. 1 des BeamtVG erreicht ist.

Die Begrenzung des Berechtigtenkreises ist abzulehnen. Sie benachteiligt Beamtinnen und Beamte, die den Höchstruhegehaltssatz - sei es aufgrund von Studienzeiten, Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung aus familiären Gründen - nicht erreichen können. Der Zuschlag sollte daher stets gewährt werden. So könnte der mit der Einführung eines Zuschlags auf die Besoldung beabsichtigte Anreiz für die fortgesetzte Dienstleistung bei allen Beamtinnen und Beamten des Bundes in gleicher Weise gesetzt werden. § 7a Abs. 1 ist wie folgt zu fassen:

„Bei einem Hinausschieben der Altersgrenze nach § 53 des Bundesbeamtengesetzes wird ab dem Beginn des auf den Zeitpunkt des Erreichens der gesetzlichen Altersgrenze folgenden Kalendermonats ein nicht ruhegehaltfähiger Zuschlag in Höhe von 10 Prozent des Grundgehalts gewährt.“

Änderung weiterer Vorschriften

- Zu § 76 Abs. 1 Nr. 8 BPersVG - Mitbestimmung in Angelegenheiten der Beamten und in sonstigen allgemeinen Angelegenheiten

Die Ablehnung eines Antrags auf Familienpflegezeit sei mitbestimmungspflichtig.

Dies wird vom Deutschen Gewerkschaftsbund begrüßt. Nicht nachvollziehbar ist allerdings, dass der Widerruf der Bewilligung nach § 92a Abs. 3 S. 3 BBG kein mitbestimmungspflichtiger Tatbestand sein soll. Der Deutsche Gewerkschaftsbund erwartet daher auch die Aufnahme dieses Tatbestandes in § 76 Abs. 1 BPersVG.

B. Entwurf einer Verordnung über die Gewährung und Rückzahlung eines Vorschusses bei Familienpflegezeit

- Zu § 2 FamPflgezV - Höhe und Berechnung des Vorschusses

Abs. 2 S. 3

Der errechnete Vorschuss soll bei der Auszahlung um drei Prozent reduziert werden.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnt die Verminderung des Vorschusses in Höhe von 3 Prozent ab. Die Begründung des Ordnungsgebers, dass dies zum Zwecke des Gleichklangs mit dem für die Tarifbeschäftigten geltenden Familienpflegezeitgesetzes erfolgt, kann nicht überzeugen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnte bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Vereinbarkeit von Pflege und Beruf die finanzielle Belastung der Beschäftigten durch die Normierung einer Versicherungspflicht ab. Diese Auffassung vertritt er auch für den Bereich der Bundesbeamtinnen und -beamten.

Abs. 3 S. 3 i. V. m. S. 2

Zuschläge, Zulagen, Zuschüsse und Vergütungen, die nicht regelmäßig, monatlich oder nicht in festen Monatsbeträgen gewährt werden, seien bei der Berechnung des Vorschusses nicht zu berücksichtigen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert eine Klarstellung dahingehend, ob bspw. die Zulage für Dienst zu wechselnden Zeiten unbeachtlich ist oder jeweils eine Einzelfallprüfung bzgl. der Regelmäßigkeit der Zahlung zu erfolgen hat. Aus Gründen der Rechtssicherheit muss abschließend geklärt sein, welche Zuschläge, Zulagen, Zuschüsse und Vergütungen der Ordnungsgeber konkret erfasst haben möchte.

- Zu § 3 Abs. 1 S. 1 FamPflEG - Rückzahlung des Vorschusses

Der Vorschuss nach § 2 Abs. 2 S. 1 und S. 2 sei während der Nachpflegephase in gleichen monatlichen Beträgen zurückzuzahlen.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund lehnt diese Regelung ab, da der zurückzuzahlende Betrag nach dem Wortlaut der Norm in der Höhe nicht dem ausgezahlten Vorschuss entspricht. Vielmehr hat die bzw. der Betroffene den vollen Betrag im Sinne des § 2 Abs. 2 S. 1 und 2 zurückzugewähren, während sie bzw. er aufgrund der Regelung in § 2 Abs. 2 S. 3 lediglich eine um drei Prozentpunkte geminderte Summe erhalten hat. Folglich würde sich der Dienstherr auf Kosten derjenigen, die aus familiären Gründen eine Familienpflegezeit in Anspruch nehmen, bereichern. Möchte der Dienstherr sich gegen den Ausfall der Rückzahlung in den Fällen des § 3 Abs. 2 absichern, kann er dies nicht auf diese Weise tun.

Zudem sind die Rückzahlungsmodalitäten flexibler zu gestalten. Die Festlegung auf „gleiche monatliche Beträge“ ist nicht nachvollziehbar. So muss die Option bestehen, den Vorschuss auch in einer Summe zurückzahlen zu können.

- Zu § 5 FamPflEG - Rückzahlungsmodifikationen

Abs. 1

In bestimmten Fallkonstellationen soll die Dienststelle im Einvernehmen mit der obersten Dienstbehörde zur Vermeidung einer besonderen Härte und auf Antrag von den Maßgaben der Rückzahlung abweichen und eine Ratenzahlung bewilligen können.

Aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes ist nicht nachvollziehbar, dass dem Dienstherrn diesbezüglich ein Ermessenspielraum eingeräumt werden soll. Der abschließende Katalog an Fallkonstellationen stellt eine restriktive Anwendung der Rückzahlungsmodifikation hinreichend sicher. Aus diesem sowie aus Fürsorgegründen ist diese „kann“- in zumindest eine „soll“- Vorschrift umzuwandeln. So wäre sichergestellt, dass der Antrag auf Ratenzahlung der bzw. des Betroffenen bei Vorliegen der Voraussetzungen generell positiv beschieden wird, der Dienstherr aber bei Vorliegen einer besonderen Sachlage dieses Gesuch auch ablehnen kann.

Abs. 2

Der Absatz regelt den monatlichen Mindestbetrag im Falle der Ratenzahlung nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund schlägt vor, für ganz besondere Härtefälle die Möglichkeit der Stundung vorzusehen.

C. Entwurf einer Verordnung über die Gewährung eines Zuschlags nach § 6 Abs. 4 S. 2 des Bundesbesoldungsgesetzes

Der Verordnungsentwurf sieht vor, dass der bei Teilnahme am FALTER-Modell ggf. vorzunehmende Versorgungsabschlag, der zu einer Minderung des Zuschlags nach § 6 Abs. 4 S. 1 BBesG führt, durch Zahlung eines weiteren Zuschlags auszugleichen ist.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund begrüßt die vorgesehene Zahlung eines ausgleichenden Zuschlags, da durch diesen eine nicht zu rechtfertigende und laut Ordnungsgeber auch nicht gewollte finanzielle Benachteiligung beseitigt wird. Zu kritisieren ist jedoch der damit verbundene bürokratische Aufwand. Vielmehr erscheint es naheliegender, den Zuschlag im Sinne des § 6 Abs. 4 S. 1 BBesG unmittelbar ohne Vornahme eines Versorgungsausgleichs zu berechnen. § 6 Abs. 4 S. 1 BBesG wäre dann wie folgt zu fassen

„Im Fall des § 53 Absatz 4 des Bundesbeamtengesetzes wird zusätzlich zur Besoldung nach Absatz 1 ein nicht ruhegehaltfähiger Zuschlag in Höhe von 50 vom Hundert desjenigen Ruhegehaltes gewährt, das bei einer Versetzung in den Ruhestand am Tag des Erreichens der Regelaltersgrenze oder der besonderen Altersgrenze zustünde.“

Der Erlass einer weiteren Verordnung wäre nicht erforderlich und damit der Übersichtlichkeit gedient.

