

**Mitteilung des Senats vom 27. November 2001****Gesetz zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes**

Der Senat überreicht der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes mit der Bitte um Beschlussfassung in 1. und 2. Lesung in der Sitzung der Bürgerschaft (Landtag) am 28. und 29. November 2001.

Mit dem Gesetzentwurf wird die Regelung der Altersteilzeit im Landesbeamtenrecht an die geänderten Vorschriften des Altersteilzeitgesetzes angepasst, gleichzeitig wird verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie fiskalischen Interessen bei der Ausgestaltung der Altersteilzeit bei vorangegangener Teilzeitbeschäftigung Rechnung getragen.

Die Inanspruchnahme der Altersteilzeitregelung durch die bremischen Beamtinnen und Beamten macht es erforderlich, den Dienstherren eine Steuerungsmöglichkeit einzuräumen, um personalwirtschaftlichen Interessen gerecht werden zu können. Dies gilt um so mehr, wenn, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, eine Verlängerung der Altersteilzeitregelung bis zum Jahr 2010 erfolgt.

Im Land und der Stadtgemeinde Bremen sind erstmals durch § 2 Abs. 1 des Haushaltsgesetzes der Freien Hansestadt Bremen für das Haushaltsjahr 2000 bzw. das entsprechende Ortsgesetz Produktgruppenhaushalte eingeführt worden, die den aufgabenbezogenen Budgets verbindliche Finanz-, Personal- und Leistungsziele in Art und Umfang zuordnen. Auch die Sicherung dieser Ziele soll durch die Einräumung einer Steuerungsmöglichkeit im Zusammenhang mit dem Vollzug der Altersteilzeitregelung gewährleistet werden.

Die Deputation für Wissenschaft hat in ihrer Sitzung am 15. Dezember 2000 geäußert, dass in das Bremische Beamtengesetz eine klarstellende Regelung zur Sicherung der Ausnahme der Gruppe der Professoren von der Altersteilzeit aufgenommen wird.

Die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften im Lande Bremen sind entsprechend § 97 des Bremischen Beamtengesetzes beteiligt worden, mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund wurde am 27. August 2001 ein Spitzengespräch geführt.

Der Deutsche Beamtenbund hat mit Schreiben vom 21. August 2001 mitgeteilt, er habe gegen die vorgesehenen Regelungen in § 71 b Abs. 2 keine Bedenken, lehne aber die vorgesehene Regelung zur Beschränkung der Altersteilzeit ab. Die Abschaffung des Rechtsanspruchs auf Altersteilzeit nach Vollendung des 60. Lebensjahres bedeute eine wesentliche Verschlechterung für die Beamten und gleichzeitig einen Eingriff in deren Zukunftsplanung. Eine Bewilligung von Altersteilzeit nach „Marktlage“ rufe Ungleichbehandlungen hervor.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat mit Schreiben vom 15. August 2001 den Gesetzentwurf abgelehnt, soweit der Rechtsanspruch auf Altersteilzeit wegfallen soll und die Möglichkeit der Herausnahme bestimmter Verwaltungsbereiche aus der gesetzlichen Regelung geplant ist. Die Regelung bedeute eine Ungleich-

behandlung gegenüber vergleichbaren Angestellten und weiche von der Praxis ab, tariflich vereinbarte Regelungen inhaltsgleich auf den Beamtenbereich zu übertragen.

Die Möglichkeit der Herausnahme einzelner Verwaltungsbereiche aus der Regelung ermögliche den Dienstherrn einfache Einschränkungen ohne hinreichende Begründungen, diese Generalklausel komme einem Freibrief gleich. Mit der grundsätzlichen Entscheidung für eine Altersteilzeitregelung habe der Gesetzgeber auch die daraus folgenden personalwirtschaftlichen Probleme gesehen. Der Senat hätte mit einer entsprechenden Personalplanung darauf reagieren müssen. Es könne nicht akzeptiert werden, dass Beamtinnen und Beamte für diese Versäumnisse benachteiligt werden, weil sie zufällig in Bereichen tätig seien, wo diese Versäumnisse besonders offenkundig seien. Dies seien insbesondere die schichtdienstleistenden Bereiche Feuerwehr, Polizei und Justizvollzug.

Im Spitzengespräch am 27. August 2001 hat der DGB seine Position bekräftigt.

Der Senat bittet, den Entwurf in der vorliegenden Fassung zu beschließen.

Durch die vorgeschlagene Regelung folgt Bremen den meisten anderen Bundesländern, die in ihrem Landesbeamtenrecht Regelungen zur Beschränkung der Altersteilzeit auf bestimmte Verwaltungsbereiche aufgenommen haben. Einen Rechtsanspruch auf Altersteilzeit gibt es lediglich im Bund, in Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt. Die Länder Baden-Württemberg und Saarland haben sogar die Altersteilzeitregelung aus Kostengründen im Beamtenrecht überhaupt nicht eingeführt.

Auch ein Vergleich mit den arbeitsrechtlichen Regelungen zeigt, dass durch die geplante Rechtsänderung die Beamten im Ergebnis nicht benachteiligt werden. Nach § 2 Abs. 3 des Tarifvertrages zur Altersteilzeit kann der Arbeitgeber den Wunsch des Arbeitnehmers auf Abschluss einer Altersteilzeitvereinbarung ablehnen, wenn dringende dienstliche bzw. betriebliche Gründe entgegenstehen. Dabei ergibt sich, dass dem Arbeitgeber gegenüber dem Arbeitnehmer zwischen dessen 55. und 60. Lebensjahr ein weitergehender Entscheidungsspielraum in Bezug auf die Ablehnung einer Altersteilzeitvereinbarung von den Tarifvertragsparteien zugewilligt wird. Die Entscheidung des Arbeitgebers muss in jedem Fall nach billigem Ermessen im Sinne des § 315 BGB, also aus sachlichen Gründen, erfolgen. Dabei hat die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung den Arbeitgebern jedoch einen erheblichen Entscheidungsspielraum eingeräumt. Dementsprechend sind im Arbeitsrecht Ablehnungen von Altersteilzeitanträgen aus betrieblichen Gründen ohne weiteres möglich und werden von der Rechtsprechung der Arbeitsgerichte auch akzeptiert.

Für den Vergleich von Arbeitnehmern und Beamten folgt daraus, dass die Position des Arbeitgebers gegenüber Arbeitnehmern im in der Praxis wichtigen Bereich der Arbeitnehmer zwischen dem 55. und dem 60. Lebensjahr wesentlich günstiger ist als die des bremischen Dienstherrn. Insoweit werden durch die vorgeschlagene Rechtsänderung im Ergebnis gleiche Bedingungen geschaffen.

Lediglich im Bereich der Betroffenen, die das 60. Lebensjahr bereits vollendet haben, führt der Wegfall des Rechtsanspruchs im Beamtenbereich zu einer Verschlechterung der Rechtsposition der Beamten gegenüber der der Arbeitnehmer. In den vom DGB angesprochenen Bereichen Feuerwehr, Polizei und Justizvollzug treten die Beamten ohnehin mit Vollendung des 60. Lebensjahres in den Ruhestand und werden deshalb von der Neuregelung nicht berührt.

Die Verordnungsermächtigung für den Senat in Absatz 1 ist hinsichtlich des Inhalts, des Zweckes und des Ausmaßes an konkrete Voraussetzungen geknüpft und unterliegt insgesamt dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Willkürliche Festlegungen sind deshalb nicht zu befürchten. Gleiches gilt für das dem Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven eingeräumte Recht.

## **Gesetz zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes**

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

### **Artikel 1**

§ 71 b des Bremischen Beamtengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 1995 (Brem.GBl. S. 387 — 2040-a-1), das zuletzt durch das Gesetz vom 16. Mai 2000 (Brem.GBl. S. 141) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

#### „§ 71 b

(1) Der Senat wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, dass Beamten mit Dienstbezügen Altersteilzeit nach Maßgabe des Absatzes 2 gewährt werden kann. Dabei kann die Gewährung von Altersteilzeit nach Absatz 2 für einzelne Verwaltungsbereiche ausgeschlossen oder auf einzelne Verwaltungsbereiche beschränkt werden, wenn dies zur Wahrung der Funktionsfähigkeit einzelner Verwaltungsbereiche oder zur Einhaltung der im Haushalt einer Produktgruppe festgelegten Finanz-, Personal- oder Leistungsziele oder bei Betrieben nach § 26 der Landeshaushaltsordnung für das Erreichen der Betriebsziele und die Einhaltung des Wirtschaftsplans erforderlich ist. Dabei kann auch bestimmt werden, dass in einzelnen Verwaltungsbereichen Altersteilzeit nach Absatz 2 nur gewährt werden kann, wenn dadurch im Einzelfall die Funktionsfähigkeit des Verwaltungsbereichs oder die Einhaltung der im Haushalt einer Produktgruppe festgelegten Finanz-, Personal- oder Leistungsziele oder bei Betrieben nach § 26 der Landeshaushaltsordnung das Erreichen der Betriebsziele und die Einhaltung des Wirtschaftsplans nicht gefährdet wird. Für den Bereich der Stadtgemeinde Bremerhaven trifft der Magistrat die Bestimmungen nach Satz 2 und 3.

(2) Im Rahmen des Absatzes 1 kann Beamten mit Dienstbezügen auf Antrag, der sich auf die Zeit bis zum Beginn des Ruhestandes erstrecken muss, Teilzeitbeschäftigung als Altersteilzeit mit der Hälfte der bisherigen Arbeitszeit, höchstens der Hälfte der in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Altersteilzeit durchschnittlich zu leistenden Arbeitszeit, bewilligt werden, wenn

1. sie das 55. Lebensjahr vollendet haben,
2. sie in den letzten fünf Jahren vor Beginn der Altersteilzeit drei Jahre mindestens teilzeitbeschäftigt waren,
3. die Altersteilzeit vor dem 1. Januar 2010 beginnt und
4. dringende dienstliche Belange nicht entgegenstehen.

Altersteilzeit mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit soll nur bewilligt werden, wenn die Zeiten der Freistellung von der Arbeit in der Weise zusammengefasst werden, dass der Beamte zuvor mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit, im Fall des § 71 a Abs. 5 mindestens im Umfang der bisherigen Teilzeitbeschäftigung, Dienst leistet; dabei bleiben geringfügige Unterschreitungen des notwendigen Umfangs der Arbeitszeit außer Betracht.

(3) § 71 a Abs. 2 gilt entsprechend.

(4) Die Regelung des Absatzes 2 findet auf Professoren keine Anwendung.“

### **Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

## **Begründung**

### Zu Artikel 1

Mit Wirkung vom 1. April 1999 wurde im Geltungsbereich des Bremischen Beamtengesetzes die Altersteilzeit eingeführt. Von der Möglichkeit haben in der Zwischenzeit (Stand: 06/2000) 781 Beamtinnen und Beamte Gebrauch gemacht. Diese rege Inanspruchnahme der Altersteilzeit kann in einzelnen Verwaltungsbereichen dazu führen, dass personalwirtschaftliche Probleme bei der Umsetzung entstehen, die im Hinblick auf die Verlängerung der Altersteilzeitregelung bis zum Jahr 2010 in noch gravierenderem Umfang eintreten können. Deshalb wird die Gewährung von Altersteilzeit von einer Entscheidung des Senats über die Einführung dieses Instrumentes im Lande Bremen abhängig gemacht. Dadurch wird auch die personalwirtschaftliche Funktion der Altersteilzeit stärker in den Mittelpunkt gerückt.

Der Senat bestimmt zunächst durch Rechtsverordnung, ob die Gewährung von Altersteilzeit überhaupt in Betracht kommt. Für den Bereich des Landes und der Stadtgemeinde Bremen kann durch die Verordnung weiterhin die Anwendung der Altersteilzeitregelung nach Absatz 2 generell für einzelne Verwaltungsbereiche ausgeschlossen oder auf einzelne Verwaltungsbereiche beschränkt werden. Schließlich kann auch bestimmt werden, dass die Gewährung von Altersteilzeit in einzelnen Verwaltungsbereichen im Einzelfall von der Einhaltung der Ziele des jeweiligen Produkthaushalts oder der Betriebsziele eines Eigenbetriebs abhängig gemacht wird. Dies ermöglicht die Festlegung quantitativ bestimmter Altersteilzeitkorridore, wobei in diesem Zusammenhang darauf abzustellen sein wird, inwieweit durch haushaltsrechtliche Vorgaben die Folgeeffekte der Gewährung von Altersteilzeit ausgeglichen werden können. Nach den gegenwärtigen Erkenntnissen wird eine solche Regelung vor allem für die Bereiche Polizei, Feuerwehr und Justizvollzug in Betracht kommen.

Zweck dieser Ermächtigung ist die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Konkretisiert wird der Rahmen der Verordnungsermächtigung dadurch, dass die Funktionsfähigkeit der Verwaltung immer dann als gefährdet angesehen wird, wenn die Finanz-, Personal- oder Leistungsziele eines Produkthaushalts oder die Betriebsziele eines Eigenbetriebes nicht eingehalten werden können. Im Gegensatz zu der in Absatz 2 Nr. 3 der Vorschrift genannten Versagungsmöglichkeit im Einzelfall bei Entgegenstehen dringender dienstlicher Belange genügt zur Anwendung der Regelung im neuen Absatz 3 eine generalisierende Betrachtungsweise, die der Beurteilung der Dienstherrn unterliegt. Bei Eigenbetrieben ist maßgeblich auf das Votum der Betriebsausschüsse abzustellen. Durch die Verknüpfung der Ziele des Produktgruppenhaushalts mit der Anwendung personalwirtschaftlicher Regelungen wird die Bedeutung des Produktgruppenhaushalts als wichtiges Steuerungsinstrument der Verwaltung unterstrichen. Die Anknüpfung an das Erreichen der Betriebsziele trägt der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Eigenbetriebe Rechnung. Im Zusammenhang mit dieser personalwirtschaftlichen Steuerungsmöglichkeit ist auch der Rechtsanspruch auf Altersteilzeit für Beamte, die das 60. Lebensjahr vollendet haben, entfallen.

Für den Bereich der Stadtgemeinde Bremerhaven trifft im Hinblick auf die kommunalen Selbstverwaltungsrechte der Stadtgemeinde Bremerhaven der Magistrat die Bestimmungen nach Satz 2 und 3 durch einfachen Beschluss.

Die Neufassung des Absatzes 2 ist erforderlich, um die Vorschriften über die Gewährung von Altersteilzeit an die Vorschriften des Altersteilzeitgesetzes anzupassen. Daher wird für die Berechnung des Umfangs der Altersteilzeit die bisherige Arbeitszeit, höchstens die Hälfte der in den letzten zwei Jahren vor Beginn der Altersteilzeit durchschnittlich zu leistende Arbeitszeit zugrunde gelegt. Dieser Berechnungszeitraum entspricht der Regelung im Altersteilzeitgesetz. Dadurch wird eine verlässliche Grundlage für die Festlegung des Umfangs von Arbeitszeit geschaffen.

Die Voraussetzung für die Bewilligung nach Satz 1 Nr. 2, dass der Beamte oder die Beamtin in den letzten fünf Jahren vor Beginn der Altersteilzeit drei Jahre mindestens eine Teilzeitbeschäftigung ausgeübt hat, soll sicherstellen, dass entsprechend dem beschäftigungspolitischen Ziel durch die Bewilligung von Altersteil-

zeit eine Reduzierung der bisherigen Beschäftigung erfolgt. Langfristig Beurlaubte sind von der Inanspruchnahme der Altersteilzeit ausgeschlossen.

Der Zeitraum für die Inanspruchnahme der Altersteilzeit wird entsprechend den Regelungen im Altersteilzeitgesetz verlängert. Die Altersteilzeit muss nunmehr vor dem 1. Januar 2010 beginnen.

Aus verfassungsrechtlichen Gründen muss es auch bei der Altersteilzeit im Regelfall dabei bleiben, dass der Beamte eine Teilzeitbeschäftigung mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ausübt. Deshalb schreibt Satz 2 für die Fälle, in denen die Halbierung der bisherigen Arbeitszeit zu einer Teilzeitbeschäftigung mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit führen würde, vor, dass die Altersteilzeit nur im Blockmodell bewilligt werden soll, bei dem während der Arbeitsphase mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit Dienst geleistet wird. Eine durchgängige unterhälftige Altersteilzeit wird dadurch grundsätzlich ausgeschlossen.

Eine Ausnahme gilt jedoch in den Fällen des § 71 a Abs. 5 BremBG. Da aus familienpolitischen Gründen eine unterhälftige Teilzeit bzw. eine unterhälftige Beschäftigung im Erziehungsurlaub zulässig ist, soll es auch im Rahmen der Altersteilzeit dabei bleiben können. Jedoch soll auch hier die Bewilligung der Altersteilzeit nur im Blockmodell erfolgen, so dass grundsätzlich mindestens im bisherigen Umfang Dienst geleistet wird.

Die Regelung des Absatzes 2 Satz 2 ist als Sollregelung ausgestaltet, weil in den dort genannten Fällen die Gewährung von Altersteilzeit zwar grundsätzlich im Blockmodell erfolgen soll, im Einzelfall aber abweichende Regelungen möglich bleiben sollen, um den individuellen Interessen des Beamten Rechnung tragen zu können. Diese Interessen sind dabei auch mit den fiskalischen Interessen des Dienstherrn abzuwägen, weil eine Teilzeitbeschäftigung regelmäßig die gleichen Sachkosten für den Arbeitsplatz (Raum, Büromöbel, PC) verursacht wie eine Vollzeitbeschäftigung. Auch deshalb sollen Teilzeitbeschäftigungen mit weniger als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit im Rahmen der Altersteilzeit der Ausnahmefall bleiben. Solche Ausnahmefälle können vorliegen, wenn arbeitsplatzbezogene Sachkosten nur in vernachlässigbarem Umfang anfallen (z. B. bei Lehrkräften) oder ein Arbeitsplatz von mehreren Mitarbeitern genutzt wird.

Von der Anwendung der Altersteilzeitregelung sind bereits nach der bisherigen Rechtslage die Hochschullehrer generell ausgeschlossen. Dies wird in Abs. 4 noch einmal deklaratorisch klargestellt. § 165 h BremBG bestimmt, dass auf die Professoren die Arbeitszeitsvorschriften der Beamten generell nicht anzuwenden sind. Dies umfasst auch die Vorschriften über die Altersteilzeit. Abweichungen von diesem Grundsatz sind durch Gesetz zu bestimmen. Von dieser Möglichkeit hat der Gesetzgeber keinen Gebrauch gemacht, weil die in der Altersteilzeitregelung zugrundeliegende Zielsetzung, nämlich Anreize für ältere Beamte zum vorzeitigen Ausscheiden bzw. zur Teilzeitbeschäftigung zu schaffen, um durch die so erreichte Fluktuationsbeschleunigung arbeitslosen jüngeren Bewerberinnen und Bewerbern eine Chance für einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu geben, aufgrund der Altersstruktur der Hochschullehrer in Bremen nicht zum Tragen kommt. Vielmehr erfordert die ohne Altersteilzeitregelung zu erwartende Fluktuation für Professoren bereits große Anstrengungen, den Ausbildungsanspruch der Studierenden gem. Art. 12 Abs. 1 GG zu garantieren. Aufgrund der im Rahmen des Personalcontrollings erstellten Prognose ist allein bis zum Jahre 2007 mit einer durchschnittlichen Fluktuationsrate an allen Hochschulen im Lande Bremen von 64,3 v. H. auszugehen. Diese Fluktuationsrate ist im Vergleich zu anderen Beamtengruppen ungewöhnlich hoch. Die Situation verschärft sich noch durch die nach dem Bremischen Hochschulgesetz vorgeschriebenen zeitaufwendigen Berufungsverfahren. Diese Gesichtspunkte rechtfertigen weiterhin die generelle Herausnahme der Gruppe der Professoren aus der Altersteilzeitregelung.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten.