



**Gewerkschaft der
Sozialversicherung**

Bundesgeschäftsstelle
Müldorfer Straße 23
53229 Bonn

21. Oktober 2019

Stellungnahme der Gewerkschaft der Sozialversicherung (GdS) zu dem Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze (7. SGB IV-ÄndG)

Vorbemerkung

Die GdS ist die Fachgewerkschaft für die Beschäftigten der gesetzlichen Sozialversicherung. Sie organisiert Kolleginnen und Kollegen bei den gesetzlichen Krankenkassen, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, der Deutschen Rentenversicherung, der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau sowie den Arbeitsagenturen. Als Fachgewerkschaft der Sozialversicherung verfügt die GdS über jahrzehntelange Erfahrung im Dienstordnungsrecht (DO-Recht) und berät ihre Mitglieder täglich in entsprechenden Fragen. Die GdS weiß um die Bedeutung des DO-Rechts für die deutsche Sozialversicherung und möchte mit der vorliegenden Stellungnahme die Perspektive der Betroffenen bei einer Schließung des DO-Rechts in den Gesetzgebungsprozess einbringen.

Allgemeines

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf soll unter anderem das DO-Recht ab Anfang 2022 geschlossen werden. Das bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt keine neuen Dienstordnungsverhältnisse mehr begründet werden dürfen. Bereits bestehende Dienstordnungsverhältnisse sollen hiervon unberührt bleiben. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass auf diese Weise die Personalverwaltung in den betroffenen Behörden (SVLFG und gesetzliche Unfallversicherung) vereinfacht wird. Der Wegfall des gesamten Rechtsinstitutes DO-Recht würde darüber hinaus für Verwaltung und Gesetzgebung eine weitere nicht unerhebliche Rechtsvereinfachung mit sich bringen.

Die endgültige Schließung des DO-Rechts sei – so heißt es im Entwurf – „folgerichtig“. Die Schließung beende eine sachlich nicht zu rechtfertigende Privilegierung. Das DO-Recht sei ursprünglich als Schutzrecht der Beschäftigten der Sozialversicherungsträger konzipiert. Aufgrund der Entwicklung des Arbeitsschutzrechts und der Tarifautonomie sei das DO-Recht als Schutzrecht heute hinfällig. Und auch als Instrument der Personalgewinnung sei das DO-Recht nicht mehr notwendig, da die Unfallversicherungsträger und ihre Tarifpartner mithilfe von Tarifverträgen auch künftig attraktive Beschäftigungsbedingungen schaffen könnten.

Bewertung

Der Gesetzentwurf lässt viele Fragen unbeantwortet und legt letztlich aus nicht nachvollziehbaren Gründen die Axt an ein funktionierendes System.

- Die vorgebliche Rechtsvereinfachung ist nur ein Scheinargument, wenn das DO-Recht noch 50 bis 70 Jahre weitergeführt werden muss, bis der letzte DO-Angestellte bzw. dessen Hinterbliebene wegen Todes aus dem Versorgungsbezug und der damit einhergehenden Beihilfeberechtigung ausgeschieden sind. Wenn der Gesetzgeber eine echte Vereinfachung anstreben würde, wäre es folgerichtig, die bestehenden DO-Verhältnisse in Beamtenverhältnisse unter Beibehaltung aller Besitzstände überzuleiten. Damit einhergehend müsste allen Trägern eine entsprechende Dienstherrnfähigkeit verliehen werden.
- Die zukünftige Personalgewinnung der betroffenen Träger beschreibt der Gesetzgeber in seinem Entwurf geradezu blauäugig. Die Gewinnung von qualifiziertem Personal und Nachwuchskräften ist sowohl für die SVLFG als auch die Unfallversicherungsträger unter den aktuellen Bedingungen schon heute schwierig. Die Aussicht, in ein DO-Verhältnis übernommen zu werden, ist ein gewichtiges Argument, um im Konkurrenzkampf um fähige Beschäftigte mithalten zu können. Die Konkurrenz besteht dabei auf der einen Seite aus Unternehmen der freien Wirtschaft, aber auch aus anderen Behörden des öffentlichen Dienstes (z. B. Zoll, Bundespolizei, Bundeswehr, Rentenversicherung), die sehr wohl noch Verbeamtungen vornehmen können.

Der vorgelegte Entwurf wird dazu führen, dass die betroffenen Träger bei der Personalgewinnung weiter ins Hintertreffen geraten werden. Unsere Kollegen aus der Unfallversicherung berichten schon jetzt davon, dass allein die Diskussion über eine Schließung des DO-Rechtes zu Abwanderungen von Personal geführt hat. Damit geht eine steigende Arbeitsbelastung für das verbleibende Personal einher.

- In der gesetzlichen Unfallversicherung ist für die aktuellen Bachelor-Studierenden mit einem DO-Studienvertrag vorgesehen, dass diese unter der Voraussetzung freier Stellen und dem Erreichen einer Mindestnote in ein DO-Verhältnis übernommen werden. Aus Sicht der GdS lässt der Gesetzentwurf

mit der Formulierung in § 144 Abs. 2 SGB VII („es sei denn, die Angestellten unterstanden am 31. Dezember 2021 bereits einer Dienstordnung“) unnötigen Interpretationsspielraum bezüglich der Übernahme der Studierenden in ein DO-Verhältnis. Nach dem Wortlaut des Entwurfs wäre der Studienjahrgang 2018 der letzte Jahrgang, der noch in ein DO-Angestelltenverhältnis übernommen werden könnte. Erst in der Gesetzesbegründung erfolgt auf Seite 93 die Klarstellung. Die GdS schlägt daher vor, die entsprechende Passage aus der Gesetzesbegründung („Dies gilt auch für DO-Angestellte im Vorbereitungsdienst („DO-Angestellte auf Widerruf“) nach Bestehen der vorgeschriebenen Abschlussprüfung und bei einem Wechsel von einem Unfallversicherungsträger zu einem anderen.“) als neuen § 144 Abs. 2 Satz 2 SGB VII einzufügen. Es muss sichergestellt werden, dass alle Studierenden, die ihren Anwärtervertrag vor dem 31.12.2021 abgeschlossen haben, nach Ende des Studiums in ein DO-Verhältnis übernommen werden können.

- Der berufliche Aufstieg ist für die noch verbleibenden DO-Angestellten kritisch zu betrachten. Es erscheint zumindest fraglich, ob ein Stellenplan, der zukünftig unter dem Gesichtspunkt des abgeschafften DO-Rechtes ausgearbeitet wird, noch Beförderungstellen für die verbliebenen DO-Angestellten aufweisen wird. Dies ist bereits jetzt schon problematisch. Beispielhaft verweisen wir hier auf eine Stellenausschreibung der VBG für einen Posten mit der Vergütungsgruppe EG 11: Bewerbungen dürfen sich darauf, neben den Tarifbeschäftigten, nur DO-Angestellte mit einer Besoldungsgruppe A 11, nicht jedoch diejenigen mit einer Besoldungsgruppe A 10, da die Stelle nicht als Beförderungsposten im Stellenplan vorgesehen ist. Der Gesetzesentwurf führt dazu, dass die beruflichen Aufstiegsperspektiven der DO-Angestellten sich noch weiter verschlechtern werden und die bereits jetzt schon zu verzeichnende Abwanderung von dringend benötigtem Fachpersonal noch zunehmen wird.
- In der Gesetzesbegründung heißt es: „Mittelfristig wird es bei den Trägern der gesetzlichen Unfallversicherung sowie der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFG) nur noch Arbeitsverhältnisse geben.“ Dieses Bestreben ist nicht mit Art. 33 Abs. 4 GG vereinbar, soweit die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse wahrgenommen wird. Beschäftigte mit derartigen Aufgaben müssen nämlich laut Grundgesetz „in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“ Beispielhaft weisen wir auf die Tätigkeit einer Aufsichtsperson gemäß §§ 17 ff. SGB VII hin.

Demnach sind die Unfallversicherungsträger verpflichtet, Aufsichtspersonen zur Überwachung und Beratung der versicherten Betriebe – mithin eine staatliche Aufgabe – zu beschäftigen. Zu deren Aufgaben zählt insbesondere die Verhängung von Bußgeldern, was geradezu ein Musterbeispiel für hoheitsrechtliches Handeln darstellt. Deshalb bedarf es sowohl mittel- als auch langfristig der Möglichkeit, auch DO-Angestellte zu beschäftigen, da ansonsten

weder die SVLFG noch die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung in Zukunft dazu in der Lage sein werden, Teile ihrer gesetzlich verankerten Aufgaben zu erfüllen.

In § 5 des Gesetzes zur Errichtung der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau (SVLFGG) heißt es: „Die Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau hat das Recht Beamtinnen und Beamte zu haben.“ Der Gesetzgeber eröffnete so die Möglichkeit, Beamte der Vorgängerbehörden in die SVLFG zu integrieren. Neue Beamtenverhältnisse sollten laut Gesetzesbegründung nicht begründet werden (vgl. BR-Drucksache 698/11). Zur Übernahme der hoheitsrechtlichen Aufgaben waren die DO-Angestellten vorgesehen (vgl. § 5 Satz 2 SVLFGG). Die Antwort auf die Frage, wie diese Aufgaben in Zukunft bei geschlossenem DO-Recht und ohne Dienstherrfähigkeit der Träger erfüllt werden sollen, lässt der Gesetzgeber in fahrlässiger Art und Weise offen.

Zur rechtlichen Untermauerung verweisen wir auf das Gutachten von Prof. Dr. Helmut Lecheler und Prof. Dr. Lothar Determann mit dem Titel „Die rechtlichen Vorgaben für die Sozialversicherungsträger bei der Bestimmung des Rechtsstatus ihrer Beschäftigten“ (1999. 1. Auflage. Berlin: Duncker & Humblot). Dieses Gutachten ist aus unserer Sicht noch immer aktuell, belegt es doch ausführlich und juristisch fundiert, welche Tätigkeiten als Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse im Sinne von Art. 33 Abs. 4 GG anzusehen sind. Dazu zählen auch die Entscheidung über Bewilligung und Versagung von rechtlichen Leistungen oder die Beratung und Entwicklung von Unfallverhütungskonzepten. All diese Tätigkeiten sind in der Regel durch Beamte, zumindest aber DO-Angestellte, auszuüben.

Fazit

Der Gesetzgeber schwächt die Träger der landwirtschaftlichen Sozialversicherung und der Unfallversicherung und ergreift keinerlei Maßnahmen, um diese Schwächung abzumildern. Folge wird eine verminderte Konkurrenzfähigkeit im Wettbewerb um fähiges Personal sein. Leidtragende werden die Anwärter und die Beschäftigten der Sozialversicherungsträger sein, aber auch die Versicherten und Unternehmen, die die mangelhafte Personalausstattung mittelfristig am eigenen Leib spüren werden. Besonders kritikwürdig daran ist, dass der Gesetzgeber keine Begründung für diesen tiefen Eingriff in die Selbstverwaltung und die Personalpolitik der betroffenen Träger liefert, die auch nur ansatzweise zu überzeugen vermag. Die geplante Schließung des DO-Rechts ist daher rundweg abzulehnen.