



**beamtenbund
und tarifunion
berlin**

**Vorläufige
Stellungnahme
des
dbb – beamtenbund und tarifunion – berlin
- kurz: dbb berlin -
nach § 83 des Landesbeamtengesetzes – LBG -
zum
Entwurf
von Ausführungsvorschriften über das Verbot der Annahme von Belohnungen, Ge-
schenken und sonstigen Vorteilen
(AV Belohnungen und Geschenke – AV BuG)
- Stand: 24. Mai 2011 –
vorgelegt durch den Senator für Inneres und Sport am 16. Juni 2011**

1. Die Ausführungsvorschriften über die Annahme von Belohnungen und Geschenken vom 9. März 1990 (DBl. S. 87) sind bereits mit Ablauf des 31. Dezember 2003 außer Kraft getreten. Mit Rundschreiben über die weitere Anwendung beamtenrechtlicher Verwaltungsvorschriften vom 11. Dezember 2003 sind die Dienstbehörden gebeten worden, u.a. diese Ausführungsvorschriften zunächst weiter anzuwenden. Seit Januar 2004 haben die Ausführungsvorschriften danach für den Empfängerkreis nur noch empfehlenden Charakter. Der dbb berlin beanstandet, dass erst nach sieben Jahren die Vorlage des Entwurfs einer neuen Verwaltungsvorschrift erfolgt ist. Eine Begründung für die siebenjährige Untätigkeit der Senatsverwaltung für Inneres und Sport liegt nicht vor.
2. Das beamtenrechtliche Beteiligungsverfahren nach § 83 LBG ist auf elektronischem Wege am 16. Juni 2011 eingeleitet worden. Die Frist für die Rückäußerung wurde auf den 28. Juli 2011 festgesetzt. Zur Abgabe der Stellungnahme nach § 83 LBG ist die verbandsinterne Meinungsbildung in den zuständigen Gremien des dbb berlin unmittelbar nach Eingang der Beteiligungsvorlage eingeleitet worden. Angesichts der Sommerferien ist eine Beratung und Beschlussfassung in dem dafür zuständigen Vorstandsgremium erst wieder im September 2011 möglich. In den vergangenen Jahren hat der dbb berlin ständig kritisiert, dass Beteiligungen nach § 83 LBG vielfach kurz vor oder während der Ferien eingeleitet worden sind. Die zu beachtende zeitliche Abfolge der

dbb – beamtenbund
und tarifunion – berlin
Mommsenstraße 58
10629 Berlin

...

Sammelruf: (030) 32 79 52-0
Telefax: (030) 32 79 52-20
www.dbb-berlin.de
post@dbb-berlin.de

Beteiligungsverfahren ließen eine Beschlussfassung in dem zuständigen Vorstandsgremium des dbb berlin, vor Abgabe der Stellungnahme nach § 83 LBG vielfach nicht zu. Entsprechende Hinweise, auf die Abläufe innerhalb des dbb berlin als Spitzenorganisation Rücksicht zu nehmen, blieben, wie das gegenwärtige Verfahren erneut beweist, immer unbeachtet. Dies ist auch deshalb besonders ärgerlich, weil sich, wie unter Nr. 1 beanstandet, verwaltungsseitig mehrere Jahre Zeit gelassen wurde, bevor die beamtenrechtliche Beteiligung erfolgte.

3. Nach § 42 Absatz 1 des Beamtenstatusgesetzes – BeamStG - entscheidet der gegenwärtige oder letzte Dienstherr über Ausnahmen vom Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken und sonstigen Vorteilen. Für das Land Berlin ist die Befugnis zur Zustimmung auf die obersten Dienstbehörden übertragen worden (§ 51 Absatz 1 LBG). Eine weitere Übertragung auf die Dienstbehörde oder die oder den Dienstvorgesetzten kann erfolgen (§ 51 Absatz 1 Satz 2 LBG). Der Erlass von Verwaltungsvorschriften ist nicht vorgesehen. Das Erfordernis einer Verwaltungsvorschrift im Sinne von § 114 LBG wurde vom Senator für Inneres und Sport dem dbb berlin nicht begründet dargelegt.
4. Am 22. Juni 2011 ist dem dbb berlin das Schreiben der Senatsverwaltung für Inneres und Sport vom 9. Juli 2011 – GeschZ.: I D 21 – 0410/II – 42 StG – zugegangen. Der Verteiler für das Schreiben umfasst u.a. die Senatsverwaltungen, die Bezirksämter von Berlin, Sonderbehörden, nichtrechtsfähigen Anstalten und Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie den Hauptpersonalrat, die Hauptvertrauensperson der Schwerbehinderten und die beiden Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Verbände. Abgesehen von der offensichtlichen falschen Datierung des Senatorenschreibens wird die Verfahrensweise zur Bekanntgabe des Entwurfs der AV BuG gerügt. Im Rundschreiben wird „auf das weitere Beteiligungsverfahren mit den Beschäftigtenvertretungen“ hingewiesen. Eine Erwähnung des eingeleiteten beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahrens ist nicht erfolgt. Die Beteiligungsverfahren nach dem Personalvertretungsgesetz, Landesgleichstellungsgesetz und SGB IX sind ebenfalls nicht besonders erwähnt worden. Das Schreiben des Senators für Inneres und Sport muss so den Eindruck erwecken, die beabsichtigten Regelungen sind bereits verbindlich und die Beteiligungsverfahren nur eine Formsache. Dem tritt der dbb berlin entgegen und bittet um entsprechende Klarstellung bei den Empfängern des kritisierten Schreibens.
5. Der Geltungsbereich der beabsichtigten Verwaltungsvorschriften wird im Abschnitt II. – Begriffsbestimmung – in Nr. 2 – Dienstkraft – bestimmt. Die Überschrift zu II. Nr. 2 sollte in „Geltungsbereich“ geändert werden. Der Text sollte lauten: „Die Vorschrift gilt für Landesbeamtinnen und Landesbeamte. Sie gilt ferner für Ruhestandsbeamtinnen und Ruhestandsbeamte sowie für frühere Beamtinnen und Beamte.“ Auf das Wort „Dienstkraft“ ist zu verzichten, da der Wortinhalt anderweitig als verwendet besetzt ist und nicht den Beamtenbegriff ersetzen kann. Auch muss klargestellt sein, dass es sich um Regelungen für die Beamtinnen und Beamten des Landes Berlin handelt. Andere Personengruppen werden von den §§ 42 BeamStG und 51 LBG nicht erfasst. Für die Arbeitnehmerinnen, Arbeitnehmer und Auszubildende finden die allgemeinen Arbeitsbedingungen in den einschlägigen Tarifverträgen Anwendung.

Die Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften auf Tarifbeschäftigte ist von den Tarifvertragsparteien zu vereinbaren. So ist im Tarifrecht das Verbot zur Annahme von Belohnungen und Geschenken um ein Verbot zur Annahme von „Provisionen und sonstige Vergünstigungen“ erweitert worden. Auch ist eine Anzeigepflicht im Tarifrecht normiert, die gesetzlich für die Beamtinnen und Beamten nicht vorgesehen ist. Die beabsichtigten Voraussetzungen für die allgemeine Zustimmung sind z.B. bei der Festlegung einer Bagatellgrenze für die Annahme geringwertiger Gelegenheits- oder Werbegeschenke nicht von den Tarifvertragsparteien vereinbart worden. Die Rechtslage bei Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Auszubildenden müsste extra dargestellt werden. Die Aufnahme der Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare in der Verwaltungsvorschrift ist schon deshalb unnötig, weil für diese Personengruppen nach § 10 Absatz 3 JAG ohnehin die für Beamtinnen und Beamte auf Widerruf geltenden Vorschriften Anwendung finden. Angeregt wird, die Ämter nach § 30 Absatz 1 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes i. V. m. § 46 Absatz 1 des Landesbeamtengesetzes in den Geltungsbereich der Verwaltungsvorschrift ausdrücklich wegen der Vorbildfunktion mit aufzunehmen. Neben den Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie den vier weiteren in § 46 Absatz 1 Nr. 2 bis 5 LBG aufgeführten Ämtern müssten ergänzende Rechtsgrundlagen für das Amtsverhältnis der Mitglieder des Senats zeitgleich getroffen werden. Gleiches gilt für die Richterinnen und Richter.

6. Der Entwurf der AV Belohnungen und Geschenke – AV BuG – enthält keine Bestimmungen darüber, dass die obersten Dienstbehörden ergänzende bzw. weitergehende Anordnungen treffen können, um insbesondere spezielle Gegebenheiten in ihren Bereichen oder einzelnen Verwaltungszweigen oder den Gerichten und Strafverfolgungsbehörden gerecht zu werden. Bereits bestehende abweichende Anordnungen sind entsprechend den Regelungen der AV BuG anzupassen. Das Einvernehmen mit der für Inneres zuständigen Verwaltung und mit den Aufsichtsbehörden für die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts ist dabei zu gewährleisten.
7. Der in Nr. 2. Absatz 2 verwendete Begriff der „Behördenleitung“ ist hinsichtlich der Bedeutung für die Verwaltungspraxis zu hinterfragen. Nach § 1 Absatz 4 VwVG ist Behörde im Sinne des Gesetzes jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Damit ist der Begriff der Behörde weit gefasst. Allerdings sind die Ausnahmen vom Anwendungsbereich nach § 2 Absatz 2 und 3 VwVG zu beachten. Es wird um Orientierung an § 4 – Dienstbehörde – und § 5 – Dienstvorgesetzte und Vorgesetzte – LBG gebeten, um in allen Bereichen, in den Beamtinnen und Beamte tätig sind, die Verwaltungsvorschriften zur Anwendung bringen zu können.
8. Die in Nr. II. 4. Absatz 1 Satz 1 Definition der „Amtsbezogenheit“ findet sich sonst in keiner vergleichbaren Vorschrift des Bundes und der Länder. Der entscheidende Gegensatz liegt darin, dass in den vergleichbaren Regelungen davon ausgegangen wird, dass in Bezug auf das Amt ein Vorteil gewährt ist, wenn nach den Umständen des Falles die Vorteilsgeberin oder der Vorteilsgeber sich davon leiten lässt, dass eine Beamtin oder ein Beamter ein bestimmtes Amt bekleidet oder bekleidet hat. Mit der Erkenntnis darüber, ob ein solcher Fall vorliegt, wird demgegenüber mit der zitierten Vorschrift die Vorteilsnehmerin bzw. der Vorteilsnehmer in die Pflicht genommen.

Eine derartige Pflicht der Beamtin bzw. des Beamten wird begrüßt und sollte in der Verwaltungsvorschrift durch einen eigenen Absatz und der Ergänzung „(Transparenzpflicht)“ hervorgehoben werden. Als umständlich formuliert wird Satz 2 von Nr. II. 4. Absatz 1 angesehen. Der Versuch, den Begriff der Amtsträgerin bzw. des Amtsträgers im Sinne von § 11 Absatz 1 Nr. 2 a) bis c) StGB zu umschreiben, ist misslungen. Es wird angeregt, durch Bezugnahme auf § 11 Absatz 1 Nr. 2 a und b) StGB den Kreis der Amtsträgerinnen und Amtsträger, die sich im Beamtenverhältnis oder in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis befinden bzw. befanden, mit der Vorschrift zu erfassen.

9. Zum „Amt“ im Sinn des § 42 BeamtStG gehört auch jedes Nebenamt oder jede sonstige auf Verlangen, Vorschlag oder Veranlassung der oder des Dienstvorgesetzten ausgeübte oder im Zusammenhang mit den dienstlichen Aufgaben der Beamtinnen und Beamte stehende Nebentätigkeit. Die Tätigkeiten zur Wahrung von Berufsinteressen in Gewerkschaften oder Berufsverbänden oder in Selbsthilfeeinrichtungen der Beamtinnen und Beamten können als nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten ausgeübt werden. Es besteht eine Anzeigepflicht. Beamtinnen und Beamte, die in Gewerkschaften oder Berufsverbänden oder in Selbsthilfeeinrichtungen der Beamtinnen und Beamten zur Wahrung von Berufsinteressen Aufgaben wahrnehmen, üben keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung aus. Die Geltung der Verwaltungsvorschriften für diesen Personenkreis ist somit auszuschließen. Dies auch deshalb, weil Tätigkeiten von in Gewerkschaften und Berufsverbänden organisierten Beamtinnen und Beamten wahrgenommen werden, die der verfassungsrechtlichen geschützten koalitionspezifischen Betätigung einer Gewerkschaft oder Berufsverbandes zuzuordnen sind. Geschützt sind danach die Koalition selbst in ihrem Bestand, ihrer organisatorischen Ausgestaltung und ihren Betätigungen, soweit dies der Wahrnehmung oder Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dient. Verfassungsrechtlich ist der Koalition die Wahl der Tätigkeiten und der Mittel, mit denen sie die Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen verfolgt, überlassen. Zu dieser verfassungsrechtlichen geschützten Betätigung gehört auch die Werbung von Mitgliedern. Die Gewerkschaft oder der Berufsverband entscheiden grundsätzlich selbst über Anlass, Inhalt, Ort und konkrete Durchführung der Mitgliederbetreuung und ihrer Werbung um weitere Mitglieder oder um die Stimmen von Wahlberechtigten bei den Wahlen nach dem Personalvertretungsgesetz, dem Landesgleichstellungsgesetz oder dem SGB IX. Mit der AV BuG darf eine Beeinträchtigung der geschützten Tätigkeiten nicht erfolgen. Den Beamtinnen und Beamten muss es daher allgemein ohne vorherige Zustimmung gestattet sein, von den Gewerkschaften und Berufsverbänden entgeltliche oder unentgeltliche, die Empfängerin oder den Empfänger bereichernde Zuwendungen zu übergeben oder/und entgegenzunehmen. Es wird dringend darum gebeten, die Verwaltungsvorschriften im Sinne des Vortrags zu ergänzen.
10. Den Absatz 4 von Nr. 8 mit den Bedingungen über die Annahme von Frei- oder Eintrittskarten bitten wir zu streichen. Die Ausführungen lassen zu, dass Frei- oder Eintrittskarten einer „dienstlichen Verwendung“ zugeführt werden dürfen. Das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken wird hierdurch besonders eklatant umgangen. Die Legalisierung der Annahme von Frei- oder Eintrittskarten wird von Dritten aller Voraussicht nach dazu genutzt werden, um in ausgewählten

Verwaltungsbereichen für bestimmte Veranstaltungen in größerem Umfange zu werben. Der Druck auf die Beamtinnen und Beamten sich der Teilnahme an den beworbenen Veranstaltungen zu beteiligen, wird immer mehr zunehmen. Die Medien werden sich mit Begeisterung darauf stürzen, wenn ganze Gruppen von Beamtinnen und Beamten – in Dienstkleidung – sich den unentgeltlichen Zutritt zu Veranstaltungen haben verschaffen können.

11. Die Aufzählung der sonstigen Vorteile in Nr. II. 2. Nr. 3 bitten wie folgt zu ergänzen:
 - bargeldähnliche Zuwendungen (z. B. Telefon- oder Geldkarten, Jetons)
 - Zahlung unverhältnismäßig hoher Vergütungen für private – auch genehmigte Nebentätigkeiten (z. B. Vorträge, Gutachten)
 - der Zahlung von Bargeld
 - einer besonderen Ehrung oder Einladung zu einer besonderen Veranstaltung (z. B. Bundesligaspiele, EM- und WM-Meisterschaften, Landesmeisterschaften, Regattabegleitfahrten, sonstiger sportlicher Art, Messen, Ausstellungen, Jagd, Galaveranstaltungen, Konzerte, Verlosungen, Empfänge, Präsentationen,)
 - der Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen
 - erbrechtliche Begünstigungen, z. B. Bedenken mit einem Vermächtnis oder Einsetzung als Erbin oder Erbe
 - Zuwendungen zu Betriebsveranstaltungen
 - Zuwendungen aus den Empfehlungen von Lehr- und Lernmittel
 - Schmuck, Kunstgegenstände.

12. In Abschnitt III. Nr. 9. Absatz 1 sind zwischen dem Wort „Stelle“ und dem Wort „ausgesprochen“ die Worte „nach Anhörung der Prüfgruppe Korruptionsbekämpfung“ einzufügen. Mit dem Zusatz soll erreicht werden, dass das für die Bekämpfung der Korruption vor Ort fachlich besonders qualifizierte Gremium in die allgemeinen Ausnahmeentscheidungen eingebunden ist.

13. Für die Beispiele für die allgemeine Zustimmung durch die zuständige Stelle in Abschnitt III. Nr. 9. Absatz 2 sind in der Beteiligungsvorlage keine Begründungen angegeben. Aus welchen Gründen erfolgte die getroffene Auswahl der Fallgruppen, bei denen keine Bedenken zur Erteilung einer allgemeinen Zustimmung bestehen? Von welcher Stelle wurden die Ausnahmen vom Verbot zur Annahme von Belohnungen und Geschenke bewertet? Ist die Zentralstelle Korruptionsbekämpfung bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin beteiligt worden? Insbesondere zur Festsetzung der Bagatellgrenze bei der Annahme von geringwertigen Gelegenheits- und Werbegeschenken (z. B. Kalender, Kugelschreiber usw.) bis zu einem Wert von 5 Euro je Vorteilsgeber und Kalenderjahr mangelt es an nachvollziehbaren Prüfungsergebnissen. Gleiches gilt für die Bagatellgrenze bei der Annahme von Aufmerksamkeiten einzelner Bürgerinnen und Bürger bis zu einem Wert von insgesamt 10 Euro je Blumenstrauß. Wie soll festgestellt werden, ob die Wertgrenzen eingehalten worden sind? Oder, wie müssen sich die Beamtinnen und Beamten verhalten, wenn mehrere Bürgerinnen und Bürger als Gruppe einen Blumenstrauß übergeben wollen?

14. Die Überschrift von Nr. 10. „Information der Beschäftigten“ ist zu ersetzen durch „Information der Beamtinnen und Beamten“.

15. Die Verpflichtung der Aus- und Fortbildungseinrichtungen nach Nr. 10 Absatz 2 zur Darlegung der Rechtslage bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken innerhalb der Aus- und Fortbildung der Nachwuchskräfte wird begrüßt. Das Angebot der Einrichtungen darf jedoch nicht isoliert eingeführt werden. Die Unterweisungen zum allgemeinen Beamtenrecht werden vielfach vernachlässigt. Zum besseren Verständnis der in Rede stehenden Einzelvorschrift bietet sich geradezu an, die Unterrichtung zum allgemeinen Beamtenrecht erheblich zu erweitern, um das Verständnis für das Beamtenverhältnis mit seinen vielseitigen Rechten und Pflichten zu stärken.
16. Die Pflicht zur jährlichen Kenntnisnahme nach Nr. 10. Absatz 3 des Entwurfs könnte zum ungewünschten Ritual bei Nutzung des Intranets werden, wenn nicht unter Beteiligung der im Bereich der zuständigen Stelle gebildeten Prüfgruppe Korruptionsbekämpfung eine oder mehrere Informationsveranstaltungen zu aktuellen Problemstellungen angeboten werden. Die Zusammenarbeit mit den örtlichen Beschäftigtenvertretungen sollte dabei auch in die Verwaltungsvorschrift aufgenommen werden.
17. Zum Entwurf eines Merkblattes nehmen wir dann Stellung, wenn über die Textfassung der AV BuG im beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahren Einigung erzielt worden ist.
18. Nach Nr. 11. Absatz 2 sind die Behördenleitungen verpflichtet, bei Abschluss und Umsetzung von Sponsorenvereinbarungen die schutzwürdigen Interessen der Beamtinnen und Beamten zu berücksichtigen. Die schutzwürdigen Interessen der Beamtinnen und Beamten sind nicht näher beschrieben. Die bekannten Verwaltungsvorschriften zum Umgang mit Sponsoring schaffen jedenfalls nicht den gewünschten „verlässlichen Handlungsrahmen sowie Rechtssicherheit“. Wenn der Austausch von Leistung und Gegenleistung im Zusammenhang mit öffentlichen Aufgaben mit der gezielten Förderung von Einzelmaßnahmen der Verwaltung durch Geld-, Sach- oder Dienstleistungen von Wirtschaftsunternehmen oder Privatpersonen an Stellen der öffentlichen Verwaltung geradezu herausgefordert wird, dann muss die einzelne Beamtin oder der einzelne Beamte den Eindruck gewinnen, das gesetzliche Verbot zur Annahme von Belohnungen und Geschenke ist kleinkariertes Regelwerk. Die Anwendung des Sponsoring bei Tagungen, Kongressen, Führungskräfte tagungen, Ausstellungen, Informationsveranstaltungen oder bei der Herausgabe von Publikationen, Broschüren und Anzeigen sowie beim Hoffest des Senats von Berlin im Juni dieses Jahres zeigen, mit welcher Großzügigkeit im Großen mit der Zulässigkeit von Zuwendungen umgegangen und im Kleinen mit hoher Intensität das Annahmeverbot Anwendung findet bzw. finden muss. Diese Gegensätzlichkeit ist den Beamtinnen und Beamten nur schwer zu vermitteln. Sponsoringvereinbarungen dürfen nicht dazu genutzt werden, um das Annahmeverbot zu hintergehen. Eine entsprechende Aussage ist in die Verwaltungsvorschrift mit aufzunehmen. Für den gesamten Bereich der Eingriffsverwaltung (z.B. Polizei, Steuerverwaltung, Justiz) sollte das Sponsoring im Übrigen ausgeschlossen werden.