

Bericht über die 255. Sitzung des ABA am 17. Dezember 2013 in Den Haag

Zusammenfassung

Die 255. Sitzung war die neunte und letzte Sitzung, zu der der ABA (Allgemeiner Beratender Ausschuss) im Jahr 2013 zusammentrat. Somit fanden ebenso viele Sitzungen wie im Vorjahr statt, wobei neun eine relativ hohe Zahl ist. Die meisten Sitzungen bisher waren 2007, als es insgesamt zwölf Termine gab. Gemäß der Geschäftsordnung sollte der ABA grundsätzlich alle zwei Monate zusammentreten, also (etwa) sechs Mal im Jahr. Die Tagesordnung der 255. Sitzung umfasste einen Vorschlag zur Änderung des Rundschreibens Nr. 262 (Richtlinie für die Führung der Personalakten), ein Dokument über ein neues System, das CL-OQC ersetzen soll, sowie die Kilometergeldsätze für 2014.

Rundschreiben Nr. 262

Artikel 32 Beamtenstatut und Rundschreiben Nr. 262 regeln den Inhalt und die Behandlung (z. B. Zugangsrechte) der Personalakten der Mitarbeiter. Die Personalakten werden inzwischen elektronisch gespeichert, und jeder Mitarbeiter kann "von jeder beliebigen Workstation im EPA aus" seine Personalakte einsehen. Mitarbeiter, die Einsicht in die Personalakte eines anderen nehmen müssen (z. B. Mitglieder des Beförderungsausschusses, Führungskräfte, HR-Mitarbeiter) müssen Workstations verwenden, "die sich in den Räumlichkeiten des Personaldienstes befinden". Zu diesem Zweck werden Computerterminals bereitgestellt: zwei in München und jeweils eines an den anderen Dienstorten.

Die Personalabteilung hat festgestellt, dass es während der Beurteilungsphasen zu Engpässen bei der Nutzung dieser Computerterminals kommt, weil Führungskräfte ggf. frühere Beurteilungen einsehen müssen, um die Beurteilung für den geltenden Zeitraum erstellen zu können. Deshalb hat sie dem ABA jetzt vorgeschlagen, neue Zugangsrechte einzurichten. Der ABA wurde darüber unterrichtet, dass der Zugang derzeit nur für Beurteilende und Gegenzeichnende erteilt wird, die eine

Beurteilung schreiben müssen, und zwar für bestimmte Daten oder Zeiträume sowie für ein bestimmtes Computerterminal und einen bestimmten Inhalt (vermutlich die Mitarbeiterbeurteilungen).

Aus Gründen des Datenschutzes und der Vertraulichkeit sollte der Zugang zu den Personalakten so streng wie möglich gehandhabt werden, ohne jedoch den Dienstbetrieb der Abteilung zu beeinträchtigen. Wie aber bereits in der Vorlage selbst eingeräumt wird, ist die gewählte Formulierung breiter als für den angegebenen Zweck erforderlich. So heißt es dort, dass die Regelung "allgemein formuliert und nicht nur auf den neu geschaffenen Zugang begrenzt ist". Tatsächlich wird im neuen Text vorgeschlagen, den Zugang "von anderen Workstations für einen begrenzten Zeitraum wie von der Personalabteilung genehmigt" zu ermöglichen.

Zwar müsste jedes andere Zugangsrecht bei der Datenschutzbeauftragten registriert werden und die übrigen Erfordernisse des Beamtenstatuts und des Rundschreibens Nr. 262 erfüllen, aber wir befürchteten, dass die Verwaltung dennoch solche zusätzlichen Rechte mit nur begrenzter oder überhaupt keiner Kontrolle durch den ABA oder ein

anderes statutäres Gremium gewähren könnte.

Unserer Ansicht nach kann durch die scheinbar geringfügige Änderung des Rundschreibens Nr. 262 gewissen Mitarbeitern ein sehr viel breiterer Zugriff auf persönliche Daten gewährt werden, ohne dass der ABA erfährt, welche Teile der Personalakte einsehbar sind und zu welchem Zweck, sowie ohne weitere Kontrolle.

Darüber hinaus wiesen wir darauf hin, dass aus dem neuen Text - anders als im früheren Rundschreiben - nicht hervorgeht, wo die genehmigte Workstation stehen kann. Dies lässt die Möglichkeit offen, dass die Workstation nicht notwendigerweise "im EPA" sein muss. Es scheint, dass Mitarbeiter ihre Personalakte derzeit (richtigerweise) nicht über VPN einsehen können. Da die übrigen Bereiche von MyFIPS über VPN genutzt werden können, handelt es sich wahrscheinlich nur um eine Einstellung, die ohne Wissen der Mitarbeiter geändert werden kann.

Aus den oben genannten Gründen gaben wir eine negative Stellungnahme zu dem Vorschlag ab. Wir sprachen ferner mehrere Empfehlungen aus.

Zunächst empfahlen wir, den vorgeschlagenen Text durch eine Formulierung zu ersetzen, aus der genau hervorgeht, welcher Zugang gewährt werden soll. Das heißt, (ausschließlich) Beurteilenden sollte der Zugang zu den Beurteilungen (nicht zur gesamten Personalakte) der Mitarbeiter gewährt werden, die sie beurteilen, und zwar für eine genau definierte und begrenzte Zeitspanne.

Zudem schlugen wir vor klarzustellen, dass Beurteilende (bzw. eigentlich alle Bediensteten einschließlich HR-Mitarbeiter) nur innerhalb des EPA auf Personalakten zugreifen können.

Schließlich stellten wir fest - wenn auch nicht im direkten Zusammenhang mit dem vorliegenden Dokument -, dass fertiggestellte elektronische Beurteilungen sowohl im PDF-Format in der Personalakte (und damit nur innerhalb des EPA zugänglich) als auch separat im HTML-Format gespeichert werden. In diesem Format kann die Beurteilung von außerhalb des Amts über VPN eingesehen werden. Wir halten das für falsch. Es sollte nur ein Exemplar der Beurteilung aufbewahrt

werden, und zwar in der Personalakte. Die HTML-Version sollte nach Fertigstellung und Speicherung der PDF-Version in der Personalakte gelöscht werden.

Die vom Präsidenten bestellten Mitglieder gaben eine positive Stellungnahme zu dem Vorschlag ab.

Ersatz für CL-OQC

CL-OQC (operationelle Qualitätslenkung auf Clusterebene) wird seit 2007 eingesetzt, um statistische Daten zur qualitativen Leistung in der GD 1 zu sammeln. Das Amt hat als Qualitätsmanagement-Standard für das Patenterteilungsverfahren die ISO-Norm 9001 festgelegt. Das heißt, das Amt will das Patenterteilungsverfahren nach ISO 9001 zertifizieren lassen. Allerdings hat das Amt festgestellt, dass das derzeitige CL-OQC-Verfahren nicht vollständig mit ISO 9001 konform ist. Das liegt vorwiegend daran, dass bestimmte Kontrollen nicht systematisch erfasst werden.

Anstatt CL-OQC so zu ändern, dass es ISO-9001-konform ist, schlug das Amt vor, es durch ein neues, sogenanntes NCP-Verfahren zu ersetzen. Dieses Verfahren sieht Kontrollen durch die Prüfungsabteilung und den Direktor vor.

Konkret werden alle erteilungsreifen Anmeldungen und Recherchen mit einem positiven schriftlichen Bescheid sowohl vom Vorsitzenden als auch vom Direktor überprüft. Außerdem werden alle Recherchen vom Direktor überprüft. Schließlich wird zusätzlich eine Recherchenstichprobe vom künftigen Vorsitzenden der (in dieser Phase noch nicht bestehenden) Prüfungsabteilung überprüft.

Sämtliche Unregelmäßigkeiten werden mit elektronischen Formularen erfasst.

Im Dokument ist ein Zeitbudget von 90 Minuten für die Überprüfung einer Recherche und von 15 Minuten für die Überprüfung einer Erteilung vorgesehen. Geht man davon aus, dass eine Direktion durchschnittlich 1 800 Recherchen und 1 200 Erteilungen pro Jahr produziert, müsste der Direktor allein dieser Aufgabe 375 Arbeitstage im Jahr widmen. In der Sitzung erläuterten wir dies dem VP 1, der aber kein Problem erkennen konnte! Darüber hinaus wiesen wir

darauf hin, dass das Verfahren auch mehr Prüferzeit binden würde als CL-OQC, und fragten, ob der VP 1 dies dem Rat mitgeteilt und die Produktionsziele des Amts entsprechend nach unten korrigiert habe. Anscheinend war dies aber nicht der Fall.

Trotzdem sprechen einige Punkte für das neue Verfahren. So unterstützen wir die Bemühungen des Amts, sein Qualitätsmanagementsystem zu formalisieren. Wir bezeichneten die Zertifizierung als positives Element des Verfahrens, das das Amt ermutigen wird, sein Qualitätsmanagementsystem zu erhalten und zu verbessern. Wir stimmten außerdem zu, dass eine Überprüfung der Recherchenberichte und Erteilungsvorschläge auf Übereinstimmung mit den Erfordernissen des EPÜ ein notwendiger Schritt bei der Formalisierung des Qualitätsmanagementsystems der GD 1 sein muss. Ebenso ist es erforderlich, festgestellte Unregelmäßigkeiten sowie die entsprechenden Berichtigungsmaßnahmen schriftlich zu erfassen.

Diese Aufgaben werden seit 2007 durch CL-OQC gewährleistet. Seit der Einführung dieses Systems haben wir kritisiert, dass der sogenannte Qualitätsbeauftragte die Arbeit des ersten Prüfers einer Prüfungsabteilung prüft, nicht aber die Arbeit der Abteilung insgesamt. Wir hielten es auch nie für eine gute Idee, den Qualitätsbeauftragten der Abteilung zuzuordnen. Der Qualitätsbeauftragte hat keine Befugnis nach dem EPÜ, in die Arbeit der Abteilung einzugreifen. Aus diesen Gründen sind wir grundsätzlich weder gegen eine Änderung von CL-OQC noch gegen seine Ersetzung durch ein neues System.

Allerdings bleiben die konzeptionellen Fehler von CL-OQC im neuen System erhalten.

Erstens wird in diesem System eine Person außerhalb der Recherchenabteilung - nämlich der künftige Vorsitzende einer künftigen Prüfungsabteilung, die erst mit dem Prüfungsantrag nach Artikel 91 (1) und Regel 70 EPÜ rechtlich gebildet wird - ermächtigt, die Arbeit der Recherchenabteilung zu prüfen und ihre Qualität zu beurteilen.

Zweitens muss jeder vermeintliche Mangel erfasst werden, den ein Vorsitzender der Prüfungsabteilung bei der Prüfung von Erteilungsvorschlägen des ersten Prüfers

feststellt, selbst wenn die Abteilung in der Folge eine abschließende Mitteilung nach Regel 71 (3) EPÜ erlässt, der alle Mitglieder der Abteilung zustimmen. Geprüft wird somit die Arbeit des ersten Prüfers, nicht die der Abteilung.

Neben diesen grundsätzlichen Bedenken hatten wir noch einige weitere Einwände:

- Nach dem vorgeschlagenen System wird die große Mehrheit der Prüfer (alle, die als Vorsitzende von Prüfungsabteilungen tätig sind, d. h. rund 75 %) gezwungen, die Qualität der Arbeit von Kollegen zu bewerten. Gemäß dem Dokument werden die Direktoren diese Bewertungen für die Mitarbeiterbeurteilung verwenden.
- Das System sieht sogar vor, dass Prüfer ihre eigene Qualität beurteilen, weil der Vorsitzende neben seinen ersten Arbeitsergebnissen auch etwaige anschließende Berichtigungen oder Meinungsänderungen nach einem Austausch mit dem ersten Prüfer erfassen muss, d. h. der Vorsitzende muss dem Direktor eigene Fehleinschätzungen mitteilen.
- Die Direktoren werden aufgefordert, den technischen Inhalt jeder Recherche und jedes in ihrer Direktion erstellten Erteilungsvorschlags zu prüfen. Abgesehen davon, dass nicht alle Direktoren in allen technischen Gebieten ihrer Direktion qualifiziert sind, stellt dies, wie vorstehend erläutert, eine absurd hohe Arbeitsbelastung dar, die keiner leisten kann.
- Die Abteilung macht die Arbeit und die Qualitätsprüfung. Wir wurden davon in Kenntnis gesetzt, dass ISO 9001 eine solche Doppelrolle nicht ausschließt. Trotzdem ist es nicht unbedingt die beste Option, die Qualitätskontrolle in die Hände derer zu legen, die die Arbeit machen. CL-OQC ist im Gegensatz dazu unabhängig von den Abteilungen.

Aus all diesen Gründen gaben wir eine negative Stellungnahme zu dem Vorschlag ab.

Wir schlugen außerdem eine Reihe von Alternativen vor, die man hätte erwägen können, nämlich unter anderem,

- Recherchenabteilungen mit mehr als einem Prüfer einzuführen und die Recherchenabteilung zu ermächtigen, die Qualität der Recherchen und

- schriftlichen Bescheide zu prüfen;
- die derzeit geltenden und in den Internen Instruktionen beschriebenen Systeme zu nutzen, wonach nur Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedern der Prüfungsabteilung und die entsprechenden Maßnahmen erfasst werden;
- CL-OQC in ein System umzugestalten, mit dem die endgültigen Arbeitsergebnisse der Abteilungen kontrolliert werden, und zwar anhand statistischer Daten, die systematisch anonyme Informationen liefern;
- alle diese Maßnahmen zusammengefasst werden.

Bedauerlich fanden wir, dass die Verwaltung dem Personalausschuss nur eine einzige Gelegenheit gab, am vorgeschlagenen System mitzuwirken und Stellung dazu zu nehmen - nämlich im ABA. Solche Vorschläge sollten zunächst von den Vizepräsidenten GD 1 und 2 mit dem Zentralen Personalausschuss erörtert werden, um ein Qualitätsmanagementsystem zu entwickeln, das sowohl zweckmäßig als auch akzeptabel für die Prüfer ist. Erst danach sollten die Vorschläge im ABA vorgelegt werden.

Darüber hinaus erfuhren wir mit Erstaunen in der ABA-Sitzung, dass bisher weder die mit CL-OQC erzielten Ergebnisse noch das Für und Wider des Systems richtig ausgewertet wurden. Zumindest nicht in einer Weise, die zu einem schriftlichen Bericht geführt hat. Ferner wurde uns mitgeteilt, dass das neue System bereits in einigen Direktionen in der GD 1 getestet wurde. Allerdings liegt auch zu diesem Test kein Bericht vor.

Das bedeutet, dass die Verwaltung vorschlägt, CL-OQC, dessen Stärken und Schwächen niemals geprüft wurden, durch ein neues System zu ersetzen, zu dem es zwar ein Pilotprojekt gab, das aber noch nicht ausgewertet wurde. Dies verwunderte uns insbesondere angesichts der geplanten ISO-9001-Zertifizierung, die eine erschöpfende Dokumentation aller Prozesse vorsieht. Zudem enthielt das im ABA vorgelegte Dokument neben der (anfechtbaren) allgemeinen Aussage, dass CL-OQC "nicht ISO-konform ist, weil Handlungen nicht erfasst werden und der Erfolg von Handlungen nicht überprüft wird", keine weitere Problembeschreibung.

Mögliche Alternativen werden auch nicht erwähnt. Es umfasst zwar einen Abschnitt über die "Vorteile des neuen NCP-Verfahrens", schweigt sich jedoch über damit verbundene Risiken völlig aus.

Die vom Präsidenten bestellten Mitglieder gaben eine positive Stellungnahme zu dem Vorschlag ab.

Kilometergeld

Nach Artikel 1 unseres Gehaltsanpassungsverfahrens richtet sich das EPA beim Kilometergeld einfach nach den Empfehlungen des Koordinierungsausschusses "Gehälter" (CCR) der Koordinierten Organisationen. Soweit wir erkennen konnten, war dies bei den vorgelegten Zahlen der Fall. Der ABA gab daher eine positive Stellungnahme ab.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der ABA üblicherweise gleichzeitig auch das Tagegeld erörtert. Tatsächlich standen auch beide Themen auf der Tagesordnung der 254. Sitzung. Allerdings lagen für keines der Dokumente die Zahlen rechtzeitig vor. Das Kilometergeld wurde daher auf die Tagesordnung der 255. Sitzung gesetzt. Im Gegensatz zu den Kilometergeldsätzen, die durch Beschluss des Präsidenten festgelegt werden, müssen die Tagegeldsätze jedoch vom Rat beschlossen werden. Die letzte Ratstagung im Jahr 2013 lag aber zwischen der 254. und der 255. ABA-Sitzung. Da die Sätze ab dem 1.1.2014 gelten, wurden die Zahlen dem ABA im schriftlichen Verfahren vorgelegt. Ein schriftliches Verfahren ist in Fällen vorgesehen, die **sowohl** dringend **als auch** konsensfähig sind. Da dies der Fall war, gab der ABA im schriftlichen Verfahren eine positive Stellungnahme zu den Tagegeldsätzen ab.

Rückblick 2013

Der Allgemeine Beratende Ausschuss (ABA in Deutsch, GAC in Englisch, CCG in Französisch) ist fest in Artikel 38 Beamtenstatut verankert. Darin heißt es, dass der ABA die Aufgabe hat, "eine begründete Stellungnahme abzugeben zu allen Entwürfen zur Änderung des Statuts oder der Versorgungsordnungen, allen Entwürfen von Durchführungsvorschriften und ganz allgemein - außer bei erwiesener Dringlichkeit - allen geplanten Maßnahmen, die

die Gesamtheit oder einen Teil des diesem Statut unterliegenden Personals oder der Empfänger von Versorgungsbezügen betreffen".

Der Präsident ist somit verpflichtet, den ABA zu konsultieren, bevor er über einen Vorschlag entscheidet, der die Gesamtheit oder einen Teil des Personals betrifft. Daraus folgt, dass die Hauptaufgabe des ABA darin besteht, zum reibungslosen Funktionieren des Amtes beizutragen, indem er den Präsidenten vor der Umsetzung von Vorschlägen bestmöglich berät. Es versteht sich von selbst, dass der Präsident sich für diese Ratschläge interessieren und sie berücksichtigen sollte. Allerdings muss der Präsident den ABA nur konsultieren, seinen Empfehlungen aber nicht folgen. Da die Konsultation des ABA das Minimum an Mitsprache darstellt, das den Mitarbeitern gemäß Statut zusteht, nimmt der Zentrale Personalausschuss die Beratungen im ABA äußerst ernst.

Der ABA besteht aus sechs vom Präsidenten des Amtes und sechs vom Zentralen Personalausschuss bestellten Mitgliedern. Der Vorsitz wechselt: in einem Jahr benennt der Präsident den Vorsitzenden, im nächsten der Personalausschuss. 2013 war der Zentrale Personalausschuss an der Reihe, den Vorsitzenden zu ernennen. Seine Wahl fiel auf Herrn Ed Daintith (Prüfer in München).

Wie im letzten Jahr (siehe unsere Berichte über die 237., die 238. und die 246. ABA-Sitzung) hatte der Präsident den MAC praktisch geschlossen in den ABA "geschickt". Mit anderen Worten: alle fünf Vizepräsidenten wurden zu Mitgliedern des ABA ernannt. Als sechstes Vollmitglied ernannte der Präsident den Hauptdirektor der HD Patentinformation.

Wie wir bereits in früheren Berichten ausgeführt haben, steht es nach unserer Auffassung dem Präsidenten nicht frei, als ABA-Mitglied zu bestellen, wen er will. Aus den darin genannten Gründen legten wir gegen diese Ernennungen Beschwerde ein, sobald wir davon erfuhren. Da der Erfolg unserer Beschwerde jedoch nicht gewiss ist, haben wir an den Sitzungen teilgenommen und wie üblich begründete Stellungnahmen abgegeben. Allerdings haben wir zu Beginn jeder Sitzung darauf hingewiesen, dass wir mit der Zusammensetzung des ABA nicht

einverstanden sind und unsere Stellungnahmen daher unter Vorbehalt stehen, denn sollte sich die Zusammensetzung des ABA als regelwidrig herausstellen, so wäre der gesamte Konsultationsprozess fehlerhaft.

In der Zwischenzeit (Anfang Dezember 2013) hat eine gemeinsame Anhörung des Beschwerdeausschusses zu den Beschwerden gegen die Zusammensetzung des ABA in den Jahren 2012 und 2013 stattgefunden. Wir nehmen daher an, dass der Beschwerdeausschuss dem Präsidenten Anfang 2014 seine Stellungnahme vorlegen wird. Dieser Zeitpunkt ist insofern ungünstig, als die Ernennungen 2014 bereits vorgenommen wurden. Wie dem Leser sicherlich bereits bekannt ist, soll auch 2014 wieder der gesamte MAC in den ABA geschickt werden.

Natürlich wissen wir weder, wie die Stellungnahme ausfallen wird, noch welche Maßnahmen der Präsident auf die Stellungnahme hin ergreifen wird. Ein Anhaltspunkt könnte die Reaktion von Präsident Pompidou im Jahr 2006 sein¹.

Als der Präsident den Zentralen Personalausschuss 2011 von seiner Absicht unterrichtete, den MAC in den ABA zu schicken, machte er auch deutlich, dass die von ihm bestellten Mitglieder beauftragt seien, die im ABA eingebrachten Vorschläge zu verteidigen. Das haben sie dann auch - genau wie 2012 - im ganzen Jahr getan. Auch wie im letzten Jahr hatte es sogar den Anschein, als ob sie noch weniger Befugnis hätten, Änderungen vorzuschlagen, als die ihnen vorausgegangenen A5-Beamten. Aufgabe des ABA ist aber die Beratung und nicht die Abgabe von "Gefälligkeitsgutachten". In der Vergangenheit hat es immer einige gemeinsame Stellungnahmen gegeben, d. h. dem Präsidenten wurde gemeinsam von allen ABA-Mitgliedern eine bestimmte Vorgehensweise empfohlen. In der derzeitigen Zusammensetzung geben jedoch die vom Präsidenten bestellten Mitglieder - unabhängig von den Argumenten - zu jedem Vorschlag immer eine positive Stellungnahme ab. Sie verschließen sich allen Vorschlägen. Das hat dazu geführt, dass gemeinsame Stellungnahmen nur noch zu Vorschlägen abgegeben werden, die von vornherein

¹ Siehe Kommuniké Nr. 19 des Präsidenten vom 22.12.2006.

unproblematisch sind. Sie betrafen lediglich unstrittige Themen wie die Gehaltsanpassung, das Kilometergeld oder Ähnliches.

Wie bereits in der Zusammenfassung erwähnt, fanden 2013 relativ viele Sitzungen statt (neun). Seiner Geschäftsordnung zufolge sollte der ABA grundsätzlich alle zwei Monate zusammentreten, also sechs Mal im Jahr, und zwar nach Maßgabe der zu behandelnden Fragen. Dessen ungeachtet war die Zahl der erörterten Dokumente erneut geringer als sonst. Insgesamt wurden 31 Dokumente vorgelegt, darunter auch solche zu wiederkehrenden Themen wie Kilometergeld, Gehälter, Tagegeld und Krankenversicherungsbeiträge für Ehegatten.

Die vom Zentralen Personalausschuss bestellten Mitglieder des ABA