

Stellungnahme

zum

„Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften“

Entwurf vom 12.02.2009

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich im Namen der DSTG NRW für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung zum Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Möglichkeiten Stellung zu nehmen.

Nachdem die Landesregierung im Rahmen der Föderalismusreform vehement für die Zuweisung des Dienst- und Besoldungsrechtes an die Länder gestritten hat, ist es aus der Sicht der Beschäftigten nunmehr enttäuschend festzustellen, dass die grundlegende Reform des Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrechtes erneut verschoben wurde. Bis zur Überarbeitung dieser Vorschriften gilt also in allen grundlegenden Fragen das alte Bundesdienstrecht, welches vom Bund selbst als nicht mehr zeitgemäß angesehen und daher grundlegend reformiert wurde.

Die nunmehr vorliegende so genannte technische Novelle des Beamtengesetzes ist vor diesem Hintergrund der unvollständige Versuch, die für das Land NRW geltenden Vorschriften an das Beamtenstatusgesetzes des Bundes anzupassen. Dabei wurden aber offensichtlich einige Passagen übergangen oder auf die noch ausstehende komplette Überarbeitung des Dienstrechtes verschoben.

Besonders deutlich wird dies bei der Einbindung der dienst- und besoldungsrechtlichen Gleichstellung eingetragener Lebenspartnerschaften. Hier hat es die Landesregierung versäumt, die rechtlich gebotene Gleichbehandlung möglichst schnell zu verwirklichen. Immer noch gibt es erhebliche Unterschiede in Besoldung und Versorgung zwischen ehelichen Gemeinschaften und – rechtlich eigentlich gleichgestellten – eingetragenen Lebenspartnerschaften. Während der Bund die Gleichstellung inzwischen umgesetzt hat, zwingt das Land NRW seine Beamtinnen und Beamten auch weiterhin in ein Klageverfahren gegen den Dienstherrn, um hier die auf lange Sicht ohnehin nicht vermeidbare Gleichbehandlung zu erzwingen. Die DSTG regt an, noch in dieser Novelle entsprechende Grundlagen festzuschreiben, um der Benachteiligung der eingetragenen Lebensgemeinschaften ein Ende zu bereiten.

Eine andere Zweifelsfrage wird in Zusammenhang mit den Neuregelungen zur Altersgrenze offen gelassen. In § 31 des Entwurfs wird der beamtenrechtliche Eintritt in den Ruhestand der allgemein gültigen gesetzlichen Neuregelung einschließlich der entsprechenden Übergangszeiten angeglichen. Allerdings fehlt ein Hinweis auf die im gesetzlichen Bereich eingeräumte Möglichkeit, ab dem 65. Lebensjahr, soweit 45 Dienstjahre erreicht wurden, abschlagsfrei in den Ruhestand gehen zu können. Im bisherigen Verfahren wurde darauf verwiesen, dass eine entsprechende Regelung im Versorgungsrecht zu treffen wäre. Für die DSTG ist nicht nachvollziehbar, warum die einzige begünstigende Regelung im Rahmen der Verschiebung der Altersgrenze auf ein Gesetz vertagt wird, dessen Reform zwar irgendwann geplant ist, tatsächlich aber noch nicht in Angriff genommen wurde. Daneben gibt es auch keinen triftigen Grund, diese Regelung nicht im Beamtengesetz zu verankern oder aber dieses Reformelement erst dann im Landesbeamtengesetz zu verankern, wenn zeitgleich die Reform des Versorgungsrechtes umgesetzt wird.

Zu den Fragen nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Frage 1: *Wie bewerten Sie den Umfang der jetzt schon vorgenommenen Änderungen des Dienstrechtes?*

Verweis auf die einleitenden Ausführungen

Frage 2: *Welche Auswirkungen hat der LBG-Entwurf möglicherweise auf die länderübergreifende Mobilität bzw. auf mögliche Wechsel vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft und umgekehrt?*

Insgesamt hat die Zersplitterung des Dienstrechtes die Folge, dass der Übergang zwischen den verschiedenen Dienstherrn deutlich erschwert wird. Regelmäßig wird es zukünftig Angleichungen geben müssen, wenn Landesbeamte in andere Länder oder zum Bund wechseln. Angesichts der darüber hinaus festzustellenden unterschiedlichen Besoldungsentwicklungen werden sich daraus auch entscheidungsrelevante Wettbewerbsfaktoren für Bewerber ergeben. So liegt beispielsweise NRW in der Besoldung schon heute rund 7 % hinter dem Bund zurück. Kommen dazu noch die schlechteren Rahmenbedingungen im Dienst-, Besoldungs- und Versorgungsrecht, wird NRW für qualifizierte Bewerber deutlich uninteressanter. Insbesondere da, wo ein Wettbewerb um die besten Schulabgänger oder Studienabsolventen unvermeidlich sein wird, gerät NRW durch die beabsichtigten Änderungen zur zweiten Wahl.

Frage 3: *Trägt der LBG-Entwurf zu einer Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes bei?*

Eine Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in NRW ist durch dieses Gesetz in keinem Fall zu erwarten.

Frage 5: *Gibt es in der Rechtsprechung zur Gleichstellung verpartneter Beschäftigter mit verheirateten Beschäftigten neue Entwicklungen?*

Verweis auf die einleitenden Ausführungen

II. Wochenarbeitszeit

Frage 8: *Führen die geltenden unterschiedlichen Wochenarbeitszeiten für Tarifbeschäftigte und Beamtinnen und Beamten eingeschätzt vor Ort zu Problemen in den Dienststellen?*

Paragraph 60 des Entwurfs schreibt die Obergrenze der Wochenarbeitszeit auf 41 Stunden fest. Damit verpasst die Landesregierung die Möglichkeit, mit der Rückkehr zur 40 Stunden auch für Beamte eine Gleichstellung zwischen den verschiedenen Statusgruppen des öffentlichen Dienstes herzustellen. Daneben schreibt die Landesregierung eine Regelung fest, die die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW zu den Beschäftigten mit den längsten „tariflichen“ Arbeitszeiten im Land macht. Angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung und des zunehmenden Wettbewerbs um die besten Bewerber am Arbeitsmarkt schwächt die 41-Stunden-Woche deutlich die Attraktivität des öffentlichen Dienstes.

Unverändert ist es den Beschäftigten nicht zu vermitteln, warum Tarifbeschäftigte ca. 40 Wochenstunden leisten müssen, während Beamte darüber hinaus zu einer weiteren Stunde wöchentlich verpflichtet werden. Die Aussagen der Vergangenheit, diese Ungleichbehandlung müsse durch eine Arbeitszeitverlängerung im Tarifbereich korrigiert werden, kann dabei nur als eine Provokation gegenüber dem Tarifpartner verstanden werden.

Frage 9: *Gibt es Informationen aus Ihrem Bereich über weitere Auswirkungen, z. B. auf ehrenamtliches Engagement, Jugendbetreuung, Mitarbeit in kommunalen politischen Gremien?*

Seit der Arbeitszeitverlängerung für Beamtinnen und Beamte ist ein deutlicher Rückgang des ehrenamtlichen Engagements dieses Personenkreises festzustellen. Aufgrund der verlängerten Arbeitszeit fehlt es ganz offensichtlich an zeitlichen Möglichkeiten, neben den beruflichen Aufgaben ehrenamtliches bürgerschaftliches Engagement zu zeigen. Insbesondere im Bereich des Jugendsportes, aber auch bei karitativem Einsatz haben sich die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW deutlich zurückgenommen. Vor diesem Hintergrund erscheint auch die Kampagne der Landesregierung für mehr ehrenamtliches Engagement aus der Sicht der Beamtinnen und Beamten nur als bedingt glaubwürdig.

III. Lebensarbeitszeit

Frage 7: *Trägt die Anhebung der Lebensarbeitszeit auf 67 nach Ihrer Meinung den demographischen Erfordernissen Rechnung?*

Die Verlängerung der Lebensarbeitszeit im öffentlichen Dienst muss angesichts des radikalen Stellenabbaus in der Vergangenheit und der fehlenden Bereitschaft, zusätzliche Aufgaben mit zusätzlichem Personal zu bewältigen, als weitere Sparmaßnahme angesehen werden.

Im Rahmen der gesellschaftlichen Diskussion zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit haben die Gewerkschaften bereits deutlich gemacht, dass die zu erwartenden demographischen Probleme nicht allein durch eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit gelöst werden können. Vielmehr bedarf es zur langfristigen Sicherstellung einer ausreichenden Zahl von Arbeitnehmern bzw. einer ausreichenden Produktivität der Mobilisierung aller gesellschaftlicher Möglichkeiten. Bei der Schaffung optimaler Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Einbeziehung aller Bürgerinnen und Bürger in die Möglichkeiten des Arbeitsmarkt und einer intensiveren schulischen und außerschulischen Bildungsarbeit wäre aus unserer Sicht eine Verlängerung der Lebensarbeitszeit im öffentlichen Dienst nicht erforderlich.

Frage 10: *Halten Sie die Möglichkeit, die Altersgrenze auf Wunsch um 3 Jahre über die Regelaltersgrenze hinaus zu verschieben, für eine wünschenswerte Erweiterung der individuellen Lebensplanung?*

Die Möglichkeit zur Verschiebung der Altersgrenze um bis zu 3 Jahre kann nur in Ausnahmefällen eine Maßnahme der individuellen Lebensplanung sein. Vorstellbar ist dies aus der Sicht der DSTG, soweit individuelle Gesichtspunkte eine befristete Verlängerung der aktiven Arbeitsphase notwendig machen. Vorstellbar sind in diesem Zusammenhang nachvollziehbare wirtschaftliche Überlegungen oder zwingende dienstliche Notwendigkeiten. Dabei halten wir es für ausgeschlossen, dass sich diese Gründe über einen längeren Zeitraum als 1 Jahr hinziehen, da das Ende der beruflichen Schaffensphase in jedem Fall langfristig planbar und gestaltunfähig ist.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, die Regelung des § 32 des Entwurfs auf maximal 1 Jahr zu beschränken. Darüber hinaus ist es aus unserer Sicht sinnvoll, den Wunsch der Beschäftigten nach einer Verschiebung der Altersgrenze unter einen klaren Annahmeverbehalt des Dienstherrn zu stellen. Im Sinne einer langfristigen Disposition der Ressourcen ist es für den jeweiligen Dienstherrn, aber auch für die mittelbar betroffenen Kolleginnen und Kollegen von erheblicher Bedeutung, den Personaleinsatz und die Formulierung „soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen“ trägt diesen organisatorischen und strukturellen Notwendigkeiten nicht in ausreichendem Maße Rechnung.

Frage 11/16: *Welche Auswirkungen werden sich durch diese Regelung auf die berufliche Entwicklung jüngerer Kolleginnen und Kollegen ergeben?
Erwarten Sie besondere Nachteile für Beschäftigte in der Übergangszeit auf die verlängerte Lebensarbeitszeit?*

Aus der Möglichkeit der Verschiebung der Altersgrenze ergibt sich die Folge, dass insbesondere Spitzenpositionen einer Laufbahn oder besondere Führungspositionen um bis zu 3 Jahre länger besetzt bleiben. Entsprechend verzögern sich Möglichkeiten der Personalentwicklung, der Beförderung und der personenbezogenen organisatorischen Veränderungen. Leidtragende dieser Verzögerung sind insbesondere die jüngeren Beschäftigten, für die sich entsprechend ihrer individuellen Eignung und Qualifikation Entwicklungsmöglichkeiten erst mit bis zu 3 Jahren Verzögerung ergeben.

In der Übergangsphase kommt die angestrebte Regelung einer faktischen Beförderungssperre insbesondere im höheren Dienst nah, da aufgrund bisheriger Erfahrungen davon auszugehen ist, dass insbesondere Beamtinnen und Beamte in Führungs- und Entscheidungspositionen von einer derartigen Regelung Gebrauch machen werden.

Frage 17: *Halten Sie es für erforderlich, die Möglichkeit, nach 45 Dienstjahren und dem Erreichen des 65. Lebensjahr ohne Abschlüsse in Pension gehen zu können, im vorliegenden Landesbeamtengesetz abzusichern?*

Verweis auf die einleitenden Ausführungen

IV. Probezeit

Frage 18: *Wie beurteilen Sie die Einführung einer einheitlichen Probezeit von 3 Jahren für alle Laufbahngruppen, insbesondere auch für den Schulbereich? Sind Sie der Auffassung, dass diese Zeiten nicht durch geeignete Anrechnungszeiten verkürzt werden können?*

Eine einheitliche Probezeit wird den unterschiedlichen Vorbildungsstufen und Ausbildungsabläufen nicht gerecht. Insbesondere in Bereichen, in denen der Verbeamtung eine Anwärterausbildung voraus geht, sollte eine Abstufung der Probezeit einerseits unter Berücksichtigung der Ausbildungszeiten, andererseits nach Leistung möglich sein. Darüber hinaus wird die einheitliche Probezeit mit den entsprechenden Einschränkungen auch dem erheblichen zeitlichen Vorlaufs eines vorhergehenden Studiums nicht gerecht. Im Interesse eines attraktiven Gesamtbildes der Tätigkeit im öffentlichen Dienst sind hier Nachbesserungen aus der Sicht der DSTG unvermeidlich.

Frage 19: *Wird aus Ihrer Sicht bei der Neugestaltung der Probezeit das Leistungsprinzip gestärkt?*

Mit der Nichtberücksichtigung von Anrechnungszeiten wegen guter Prüfungsleistungen wird der Entwurf zum LBG dem Leistungsprinzip nicht gerecht. Soweit daher hier keine Änderung mehr erfolgt, müssen zwingend weitere Überlegungen angestellt werden, wie leistungsstarke Beschäftigte auch bei der Probezeit besser gestellt werden als andere.

V. Beförderung/Aufstieg

Frage 23: *Welche Auswirkungen auf die Aufstiegs- und Beförderungssituation ergeben sich durch das neue LBG?*

Der Entwurf des LBGs ist aus der Sicht der DSTG eine Enttäuschung, wenn es um die Fortentwicklung des Beförderungswesens und des Aufstiegs in der Landesverwaltung NRW geht. Bisher sind keine Regelungen zu erkennen, die einen Fortschritt hin in Richtung einer modernen, leistungsorientierten Verwaltung erkennen lassen.

Der politische Hinweis, man werde die „große“ Reform ab 2011 in Angriff nehmen, kann da nur wenig befriedigen. Schließlich hat das Land NRW seit 2006 die Möglichkeit, eigene Akzente bei der Entwicklung des Dienstrechtes zu nutzen. Insbesondere die immer wieder beschworene Leistungsorientierung der Bezahlung, die übrigens seit 1998 in NRW möglich wäre, aber mangels finanzieller Ausstattung nicht praktiziert wird, hätte bereits eine Verankerung im neuen LBG finden können. Damit wäre es möglich gewesen, den bisher am Haushaltsvorbehalt gescheiterten Instrumenten der Leistungsprämie, der Leistungsstufe und der Leistungszulage wieder Gewicht zu verleihen.

Frage 24: *Wie schätzen Sie die Weigerung der Landesregierung ein, den prüfungsfreien Aufstieg vorzusehen?*

Der Entwurf enthält mit § 23 einen knappen Hinweis auf die Möglichkeit des Aufstiegs in die nächsthöhere Laufbahn derselben Fachrichtung. Dabei verknüpft er speziell den Aufstieg vom mittleren in den gehobenen Dienst mit einer bestandenen Aufstiegsprüfung, die der Laufbahnprüfung entsprechen soll. Abweichungen können, so der Entwurf, in der Laufbahnverordnung geregelt werden.

Damit verpasst der Gesetzgeber die Möglichkeit, einen prüfungserleichterten Aufstieg als berufliche Entwicklungsperspektive für die Beamtinnen und Beamten des mittleren Dienstes gesetzlich zu verankern. Der Hinweis auf die Laufbahnverordnung ist schon deswegen unzureichend, weil seit vielen Jahren von einer Änderung der Laufbahnverordnung im Sinne der Beschäftigten gesprochen wird, tatsächlich aber keine Neuregelungen auf den Weg gebracht wurden.

Der prüfungserleichterte Aufstieg bietet der Landesregierung die Möglichkeit, ressortspezifisch Personalentwicklungsmöglichkeiten auszuarbeiten, die sich über den gesamten Zeitraum der Lebensarbeitszeit hinweg entwickeln. Die grundsätzliche Nichtberücksichtigung des prüfungserleichterten Aufstiegs im Entwurf des neuen LBGs lässt den Eindruck entstehen, dass die Landesregierung an einer leistungsgerechten Personalentwicklung speziell im mittleren Dienst nicht interessiert ist.

Frage 25: *Welche Auswirkungen hat es auf die berufliche Entwicklung des mittleren Dienstes in Ihrem Bereich, dass Aufstiegsprüfungen in der Regel der Laufbahnprüfung entsprechen sollen? Gibt es bisher bei Ihnen einen prüfungserleichterten Aufstieg und welche Vorstellungen hätten Sie zu dessen Weiterentwicklung?*

Für die Finanzverwaltung hat der prüfungserleichterte Aufstieg in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen.

Der so genannte prüfungsgebundene Aufstieg mit einer dreijährigen Ausbildung und einer entsprechenden Prüfung, hat bereits in der Vergangenheit eine Vielzahl von beruflichen Entwicklungschancen für Leistungsträger in der Laufbahn des mittleren Dienstes eröffnet. Darauf kann und darf nicht verzichtet werden.

Allerdings konnte eine Reihe von Beschäftigten dieses Angebot nicht wahrnehmen, da die Ausbildungsphase von drei Jahren nicht mit Betreuungsaufgaben, familiären Verantwortlichkeiten oder anderen persönlichen Umständen in Einklang zu bringen war. Damit wurde ein großer Personenkreis, ganz unabhängig von der individuellen Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft, vom Aufstieg in den gehobenen Dienst ausgeschlossen. Gerade diese Beschäftigten waren es, die in den letzten Jahren das Angebot des prüfungserleichterten Aufstiegs wahrgenommen haben. Zur Konkretisierung dieser Personalentwicklungsmaßnahme ist eine gesetzliche Fixierung des prüfungserleichterten Aufstiegs unerlässlich.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass eine breite Aufstiegsmöglichkeit die Attraktivität der Laufbahn des mittleren Dienstes für Berufseinsteiger erhöht. Die Landesregierung hat sich entschieden, in der Finanzverwaltung die Laufbahn des mittleren Dienstes auch weiterhin fort zu führen. Daraus ergibt sich die Verpflichtung, hier ein attraktives Berufsbild mit entsprechenden Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Der Aufstieg sowohl in der prüfungsgebundenen als auch in der prüfungserleichterten Form gehört unbedingt dazu. Schließlich hat dies auch Auswirkungen auf die Qualität der insgesamt im mittleren Dienst zur Verfügung stehenden Beförderungsmöglichkeiten.

Die DSTG fordert für den Bereich der Finanzverwaltung eine grundlegende Neustrukturierung des prüfungserleichterten Aufstiegs vom mittleren in den gehobenen Dienst. Der Zugang zum prüfungserleichterten Aufstieg sollte ab dem 40. Lebensjahr möglich sein, die Prüfung selbst sollte entsprechend später abgelegt werden können. Angesichts der beruflichen Erfahrung der Aufsteiger, ihrer in vielen Beurteilungsverfahren bestätigten Leistungsfähigkeit und der angestrebten Verwendungsbreite muss eine angemessene Ausbildungszeit, überwiegend theoretisch, aber auch praktisch, gefunden werden. Nach Auffassung der DSTG reichen dazu ca. 13 bis 16 Monate intensiver und fachbezogener Fortbildung aus. Die anschließende Aufstiegsprüfung muss diesem Rahmen Rechnung tragen. Im späteren Einsatz sind prüfungserleichterte Aufsteiger in vollem Umfang den übrigen Beschäftigten des gehobenen Dienstes gleich zustellen. Damit wurden in der Finanzverwaltung in den letzten Jahren bereits beste Erfahrungen gemacht.

Derartig konkrete Regelungen können und sollen nicht im LBG dargestellt werden. Aber gerade deshalb hält die DSTG es für unverzichtbar, dass die Institution des prüfungserleichterten Aufstiegs – ohne die konkreten, fachbereichsbezogenen Besonderheiten - im Normenkatalog des neuen LBGs ihre Verankerung findet.

VI. Beteiligung von Spitzenorganisationen

Frage 26: *Sind im LBG-Entwurf die Beteiligungsrechte der gewerkschaftlichen Spitzenorganisationen angemessen berücksichtigt oder ist durch die Neuformulierung mit einer Änderung des Status zu befürchten? Halten Sie eine Konkretisierung der in Abs. 1 genannten „angemessenen Frist“ für erforderlich?*

Die DSTG hält eine Konkretisierung der Fristsetzung für die Beteiligung der Spitzenorganisationen für unverzichtbar. In der Vergangenheit ist es immer wieder festzustellen, dass im beamtenrechtlich verankerten Beteiligungsverfahren sachgerechte Stellungnahmen schon durch eine nahezu unzumutbare Fristsetzung des Gesetzgebers erschwert werden. Wenn aber die fachliche Auseinandersetzung über Neuregelungen im beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahren tatsächlich funktionieren soll, dann müssen den Spitzenorganisationen auch die zeitlichen Möglichkeiten zu einer entsprechenden Positionsbestimmung gegeben werden. Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass neben den Spitzenorganisationen immer wieder auch fachliche Beiträge der Fachgewerkschaften eingeholt werden müssen; ist hier eine gesetzliche Mindestfrist die besser Lösung gegenüber der eher schwammigen Formulierung einer „angemessenen Frist“.

Sicherlich werden im Rahmen der Anhörung weitere Ausführungen und Erläuterungen möglich sein.

DSTG -NRW