

Stellungnahme des DGB-Bezirk NRW

zum Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen - Laufbahnrecht

Kontaktperson:
i. V. Marc Neumann

Abteilung
Abt. Öffentlicher Dienst/
Beamtenpolitik

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bezirk NRW**
Friedrich-Ebert-Str. 34-38
40210 Düsseldorf
Telefon: 0211/3683-0
marc.neumann@dgb.de

www.nrw.dgb.de

Düsseldorf, den 14.10.2024

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung.

A. Allgemeine Anmerkungen

Ziel des Gesetzentwurfs soll laut Gesetzesbegründung die Schaffung eines zukunftsfähigen Laufbahnrechts sein, das dabei unterstützt, die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu erhalten, die Arbeitsbedingungen zu verbessern und Fachkräfte und Nachwuchs für den öffentlichen Dienst zu gewinnen.

Der Gesetzentwurf soll ein Teil der so genannten Modernisierungsoffensive Öffentlicher Dienst sein, die die Regierungsparteien vor zwei Jahren im Koalitionsvertrag angekündigt haben. Dort heißt es: „Der öffentliche Dienst in Nordrhein-Westfalen steht vor großen Herausforderungen, die wir angehen werden. Um die Arbeitsbedingungen weiter zu verbessern und Fachkräfte sowie Nachwuchs für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, werden wir in enger Zusammenarbeit mit den Beschäftigten und Gewerkschaften eine Modernisierungsoffensive für den öffentlichen Dienst erarbeiten und durchführen.“

Bisher hat die Landesregierung außer der Übertragung des Tarifiergebnisses auf die Besoldung und einem ersten späten Schritt zur Einführung eines Jobrads keinerlei nennenswerten Verbesserungen für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst umgesetzt. Im Gegenteil hat sie z. B. im Schulbereich durch eine rechtswidrige landesweite und schulformübergreifende Abordnung von Lehrkräften gegen deren Willen und eine Einschränkung von Teilzeitmöglichkeiten im Lehrer*innenberuf Maßnahmen getroffen, die geeignet sind, der Attraktivität des Berufs zu schaden. Sie hat das Pensionseintrittsalter für Feuerwehrbeamt*innen angehoben.

Die Erwartungserhaltung der Gewerkschaften, aber auch der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes in NRW ist, dass die Probleme grundlegend angegangen werden – Wochenarbeitszeit, Lebensarbeitszeit, Besoldungswesen, Zulagen: In allen Bereichen wird der Reformstau immer größer und größer. Während andere Bundesländer mit gutem Beispiel vorangehen, wird in Nordrhein-Westfalen mit dem Argument der schwierigen Kassenlage regelmäßig abgewunken.

Gerade auch mit Blick auf die krachend gescheiterte Attraktivitätsoffensive der letzten Landesregierung stellt sich nüchtern betrachtet bei vielen Kolleginnen und Kollegen der Eindruck ein, die öffentlichkeitswirksam verkündeten Offensiven seien lediglich ein Mittel, den „Burgfrieden“ zu wahren, zumindest bis zur nächsten Landtagswahl.

Diese Wahrnehmung der Kolleginnen und Kollegen verstärkt sich dann weiter, wenn etwa nach einer weiteren Großlage der Einsatz der Beschäftigten der Polizei NRW gelobt wird.

Alleine mit Blick auf die vergangenen 12 Monate sind für den Bereich der Polizei beispielhaft zu nennen: Unmittelbare Auswirkungen der weltweiten Konfliktlagen auf die Innere Sicherheit in Nordrhein-Westfalen, die EURO 2024, der AfD-Parteitag in Essen, diverse Anschläge und Anschlagversuche, die ihren vorläufig traurigen Höhepunkt in dem tragischen Attentat in Solingen gefunden haben. All dies neben dem „regulären Dienst“. Immer stehen die Kolleginnen und Kollegen der Polizei bereit, um für die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu sorgen, regelmäßig auch über das Dienstende hinaus.

Die Passivität des Gesetzgebers führt hingegen zwischenzeitlich dazu, dass unser Bundesland in vielen attraktivitätsbestimmenden Faktoren, wie z. B. Höhe der Polizeizulage und der DuZ-Zulage, im Bundesvergleich einen Abstiegsplatz belegt. Dieser Fakt lässt sich auch mit viel Wohlwollen nicht wegdiskutieren.

Die im Gesetzentwurf formulierten Ziele der geplanten Reform des Laufbahnrechts begrüßen wir daher ausdrücklich. Schon lange haben Gewerkschaften den Abbau unnötiger Hürden und Barrieren bei der Karriereentwicklung, also dem Fortkommen in der Laufbahn, beim Wechsel zwischen verschiedenen Laufbahnen und beim generellen Einstieg in den öffentlichen Dienst gefordert.

Die vorgesehenen Neuregelungen sind Schritte auf dem Weg zu einem moderneren Beamt*innenrecht in NRW und öffnen den Zugang zu dieser Beschäftigtengruppe des Landes und der Kommunen deutlich. Damit kann erstmals in diesem Umfang dem massiv vorherrschenden Fachkräftemangel, insbesondere in den Laufbahnen mit besonderer Fachrichtung (technische Fachrichtungen wie Bauingenieurwesen, Elektrotechnik, Maschinenbau, Informationstechnik, Naturwissenschaftliche Fachrichtungen wie Chemie, Biologie, Physik, Gesundheits- und Sozialwesen: wie Gesundheitsmanagement, Sozialpädagogik, Pflegewissenschaften, Verwaltungsfachrichtungen wie Finanzverwaltung, Justizverwaltung, Bildungswesen wie Lehrkräfte für berufsbildende Schulen, Fachlehrerinnen und Fachlehrer an Förderschulen, Technische Lehrerinnen und Lehrer) entgegengetreten werden. Positive Wirkungen können auch in der Allgemeinen Verwaltung erwartet werden.

Inbesondere die Absicht, den Zugang zu einer beamtenrechtlichen Laufbahn mit Vorbereitungsdienst zu eröffnen, ohne dass ein Vorbereitungsdienst absolviert wurde, bewerten wir als positiv.

Begrüßt werden auch einige der im Gesetz geplanten Maßnahmen wie z. B. die zukünftig theoretisch besser mögliche Anerkennung von hauptberuflichen Tätigkeiten auch außerhalb des öffentlichen Dienstes, die Berücksichtigung auch unterhäftiger Teilzeit bei Probe- und Erprobungszeiten, die Streichung des Beförderungssperrjahres und der Wegfall der Erheblichkeitsschwelle bei der Neufestsetzung von Probe- und Erprobungszeiten.

Gleichwohl: Der Entwurf ist vom erhofften Meilenstein weit entfernt. Gerade die Regelungen im Laufbahnrecht müssen sich dem Grundgedanken nach immer eng am Grundsatz der Bestenauslese nach Art. 33 Abs. 2 GG orientieren.

Der Gesetzgeber muss diese Grenzen mit Verfassungsrang bei etwaigen Anpassungen der einschlägigen Rechtsgrundlagen im Blick behalten. Passiert dies nicht, ist das aus zweierlei Gründen problematisch: Einerseits ist für die Kolleginnen und Kollegen, die sich ihrerseits in Beamtenlaufbahnen befinden, die Vergabe von Funktionen, Beförderungssämtern nicht mehr nachvollziehbar. Andererseits aber auch, und das ist wohl mindestens ebenso problematisch, für außenstehende Bürger*innen. Soweit hier der Eindruck entstünde, dass sich Karrierepfade nicht objektiv nachvollziehbar und am Leistungsgrundsatz orientiert entwickeln, würde dies die hohen Vertrauenswerte gegenüber öffentlicher Verwaltung und gerade der Polizei NRW deutlich schmälern. Die vorgelegten Änderungen würdigen diese Problematik nicht hinreichend.

Der Gesetzentwurf ist in vielen Bereichen zu allgemein gehalten, und es mangelt an Innovation. Ein zeitgemäßes Personalentwicklungskonzept mit modernen Auswahlkriterien, die Raum für eine rechtssichere Flexibilisierung bei der Einstellung lässt und eine Öffnung für korrespondierende Bildungsabschlüsse bietet, wäre vonnöten. Die Betonung liegt hier insbesondere auf dem Begriff „rechtssicher“. Zwingend zu verhindern ist die Sorge vor einer möglichen „Ämterpatronage“, die allerdings bei einigen der vorgeschlagenen Regelungen aufkommen könnte.

Insgesamt bleibt abzuwarten, inwieweit die seitens der Landesregierung geplanten Änderungen tatsächlich in der Praxis positive Wirkungen entfalten, wie sie in der Gesetzesbegründung formuliert sind. Die Möglichkeit für schnellere Beförderungen und die Einstellung in Beförderungssämtern nützt dann jedenfalls nichts, wenn Beförderungsstellen nicht in ausreichender Zahl im Haushalt abgebildet sind. Ebenfalls müssen generell in ausreichendem Maße Beförderungsstellen für Karrieremöglichkeiten der Beschäftigten in der Breite vorgehalten werden und nicht nur für wenige schnelle Einzelkarrieren.

Außerdem muss etwaigen Fehlentwicklungen durch weitreichende Flexibilisierungsmöglichkeiten auf Ministerial- und Dienststellen-ebene (z. B. beim Zugang zu Laufbahnen, der Einstellung in Beförderungsdienststellen ohne Beteiligung des Landespersonalausschusses oder der Festlegung von Probezeiten) entgegengewirkt werden.

Aus unserer Sicht könnte z. B. über ein Zustimmungserfordernis des zuständigen Landtagsausschusses und bzw. oder eine ressortweite Abstimmung von Ausnahmen ein Mindestmaß an Standards sichergestellt werden. Außerdem muss die Mitbestimmung durch die Personalvertretungen sichergestellt sein. Aufgrund der Neuregelungen kommt außerdem dem Beurteilungswesen eine noch stärkere Bedeutung zu. Das Beurteilungswesen muss daraufhin überprüft werden, ob es den Anforderungen des neuen Laufbahnrechts entspricht.

Es bleibt außerdem nicht nachvollziehbar, warum nun mit dem von der Landesregierung erarbeiteten Gesetzentwurf ein Teil der Modernisierungsoffensive vorgezogen wird, während andere drängende Themen weiter nicht umgesetzt werden. Besonders auch deshalb, weil – anders als die Überschrift des Gesetzes es vermuten lässt –, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht nur Bestimmungen des Laufbahnrechts geändert werden, sondern z. B. auch Änderungen am Landesbeamtengesetz vorgenommen werden.

Wie bereits angemerkt: Die Landesregierung könnte daher auch andere Vorhaben auf den Weg bringen, wie etwa die Rückführung der Wochenarbeitszeit/Pflichtstundenzahl, eine zukunftsfähige und attraktive Besoldung (insbesondere auch Nachvollzug der Anpassung der Lehrkräftebesoldung für Beförderungs-, Funktions- und Leitungsämter), den Ausbau moderner Arbeitsplätze und die Bereitstellung moderner Arbeitsmittel, wirksame Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegen Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Einführung eines kostenlosen Jobtickets und Jobrades, oder die Umsetzung der im Koalitionsvertrag versprochenen pauschalen Beihilfe.

Insbesondere ist nicht hinnehmbar, dass bei einer ohnehin fälligen Überarbeitung des Laufbahnrechts die **Bagatellgrenze** bei Mehrarbeit nicht abgeschafft wird. Stattdessen nimmt die Landesregierung durch eine Änderung des § 61 LBG NRW sogar eine Verschlechterung der Vergütung von Mehrarbeit bei Teilzeitbeschäftigten vor.

B. Generelle Anmerkungen und Forderungen zur Gestaltung des neuen Laufbahnrechts

Laufbahnverordnung Polizei NRW

Bezüglich des vorgelegten Gesetzentwurfes lässt sich festhalten, dass unmittelbar auffällt, dass Anpassungen der Laufbahnverordnung Polizei NRW (LVOPol NRW) nicht Teil des Pakets sind. Diesseits wird daher nochmal festgestellt, dass die Regelungen der LVOPol NRW für die Kolleginnen und Kollegen aus dem Vollzugsbereich als *lex specialis* vorrangig sind. Eine zügige Harmonisierung der Regelungen wäre wünschenswert.

Entscheidungsspielräume der Personalstellen

Es ist ausdrückliche Absicht der gesetzlichen Neuregelungen, eine „Erhöhung der Flexibilität und Eigenverantwortung der Personalstellen“ (Zitat aus der Begründung) zu erreichen bei gleichzeitiger „Reduzierung von rechtlichen Hindernissen bei der Karriereentwicklung und Stärkung des Leistungsprinzips“ (Zitat aus der Begründung).

Wie groß soll die Entscheidungsfreiheit einzelner Ressorts oder Behörden des Landes sein? Wie wird sichergestellt, dass es innerhalb der Ressorts der Landesverwaltung und der Behörden des Landes ein in den Grundzügen gleichwertiges und gleichgewichtiges Vorgehen gibt? Wie sollen unbeabsichtigte Fehlentwicklungen innerhalb der Ressorts und Behörden vermieden werden, wenn die Flexibilität und Eigenverantwortung zu nicht nachvollziehbaren Beförderungshemmnissen oder „Blitzkarrieren“ führen?

Anpassung des Beurteilungswesens

Die Stärkung des Leistungsprinzips sowie die Beschleunigung von Beförderungsmöglichkeiten schon innerhalb von beamtenrechtlichen Probezeiten muss über das Beurteilungswesen gesteuert werden. An vielen Stellen wird das Prinzip der „Bestenauslese“ noch einmal gestärkt. Wesentliche Grundlage der Bestenauslese ist das Beurteilungswesen.

§ 92 (Dienstliche Beurteilung, Dienstzeugnis) des Landesbeamtengesetzes (LBG) NRW besagt in Absatz 1: „Eignung, Befähigung und fachliche Leistung der Beamtin oder des Beamten sind mindestens vor Ablauf der Probezeit dienstlich zu beurteilen.“ Einzelheiten dazu sind in verschiedensten Beurteilungsrichtlinien für unterschiedlichste Bereiche (Ressorts, Ministerien, Fachrichtungen) geregelt. Es muss überprüft werden, ob dieses Regelungsgeflecht den Anforderungen eines neuen Laufbahnrechtes gerecht werden kann. Eine solche Überprüfung ist mit der beabsichtigten Neureglung des Laufbahnrechtes aber bisher nicht verbunden.

Generell aber sollten Beamtinnen und Beamte nicht aus ihrem statusrechtlichen Amt, sondern aus dem jeweils ausgeübten Amt beurteilt werden. Dazu ein Beispiel: In den Kommunen in NRW gibt es viele Beamtinnen und Beamte, die mit der Besoldung nach Besoldungsgruppe A9 die Tätigkeiten auf einer Stelle der Besoldungsgruppe A11 ausführen, trotz des niedrigeren Statusamtes. Bei Bewerbungen zählen die Beurteilungen jedoch aus der Besoldungsgruppe A9 heraus, was die Chancen im Bewerbungsverfahren erfolgreich zu sein, eindeutig verschlechtert und zu Benachteiligungen führt.

Verbindlichkeit der Beförderungsmöglichkeit sichern

Wie bereits angemerkt: Die erkennbar zunehmende Durchlässigkeit und Beförderungsfreundlichkeit des neuen Laufbahnrechtes kann weiterhin durch Haushaltsrecht blockiert werden. Es fehlen weiterhin die Möglichkeiten zur Beförderung, sobald Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen greifen oder es zu einer Haushaltssperre kommt. Während für Tarifbeschäftigte das Prinzip „Tarifrecht bricht Haushaltsrecht“ gilt, werden Beförderungen von Beamtinnen und Beamten auf diesem Weg blockiert. Unerträglich lange Wartezeiten in einem Beförderungsstau sind die Folge. Das macht eine höherwertige Stelle eher unattraktiv oder führt zu Personalverlusten durch Wechsel des Dienstherrn. Ein modernes Dienst- und Laufbahnrecht muss gute Leistungen auch angemessen und zeitnah leistungsgerecht besolden. Dafür müssen Regelungen gefunden werden.

Praxisaufstiege in höhere Laufbahngruppen ermöglichen

Regelung zum Praxisaufstieg in den gehobenen Dienst sind auch für Beamtinnen und Beamte in den Kommunen in NRW wünschenswert. Das Tarifrecht des öffentlichen Dienstes (TVöD Bund / Kommunen) kennt Regelungen, nach denen Tarifbeschäftigte nach 20 Jahren die Möglichkeit haben, eine Stelle im Wert des „gehobenen Dienstes“ (Laufbahngruppe 2.1) zu bekommen. Entsprechende Regelungen gibt es für Beamtinnen und Beamte nicht, was in den Kommunen in NRW zu einer Ungleichbehandlung führt.

Uneingeschränkte Anwendung des neuen Laufbahnrechts auf Bestandsbeamtinnen und Bestandsbeamte

Das neue Laufbahnrecht muss uneingeschränkt auf bereits vorhandene Beamtinnen und Beamte angewendet werden. Gegebenenfalls muss in jedem Einzelfall nachträglich die Anwendung und deren Auswirkung auf die jeweiligen Laufbahnmöglichkeit geprüft werden. Ergeben sich daraus positive Effekte mit Blick auf mögliche Beförderungen oder Beförderungsfristen oder gar Laufbahnwechsel, sind diese zu ermöglichen. Es kann nicht sein, dass vorhandene Beamtinnen und Beamte wegen der Konservierung bisheriger Rechtsvorschriften im Laufbahnrechtssystem stecken bleiben, während neu eingestellte Beamtinnen und Beamte an ihnen vorbeiziehen.

Dazu ein Beispiel: Die nach § 53 Laufbahnverordnung (LVO) NRW vorgesehenen Übergangsregelungen führen in Teilen zu einer Ungleichbehandlung bzw. Diskriminierung von Beamtinnen und Beamten, die vor Inkrafttreten des Gesetzes in ein Beamtenverhältnis auf Probe berufen worden sind und längere Probezeiten ableisten müssen. Hier sind andere Übergangsregelungen vorzusehen.

Durchlässigkeit der Laufbahnen

Was insgesamt in der Neugestaltung des Laufbahnrechts fehlt, aber von sehr vielen Beamtinnen und Beamten*innen in NRW erwartet wird, sind Regelungen zur Durchlässigkeit der Laufbahnen. Hier muss es einfachere Möglichkeiten für den Laufbahnwechsel und Aufstiege geben, als auf den einen der Plätze an der HSPV NRW zu warten. Bessere Regelungen zu dieser Durchlässigkeit können auf guten Leistungen und Beurteilungen beruhen.

C. Anmerkungen zu einzelnen Änderungen

I. Änderungen des LBG

Zu § 2 Abs. VI LBG NRW - Artikel 1 Nr. 2: Schaffung einer neuen Definition, wann eine Tätigkeit „hauptberuflich“ ist

Die neu aufgenommene Definition des Begriffs „hauptberuflich“ in den Gesetzestext entspricht der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Allerdings wird in der Begründung des Gesetzes Abweichendes von der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wiedergegeben. Das ist irreführend. Entweder sollten die Ausführungen im letzten Satz der Begründung gestrichen werden, da sie nicht die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wiedergeben. Oder es sollte stattdessen zur Klarstellung aufgenommen werden, was das Bundesverwaltungsgericht tatsächlich sagt, nämlich: *„Daher kann von einer hauptberuflichen Tätigkeit außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht erst dann gesprochen werden, wenn diese mindestens die Hälfte der für Beamte geltenden Regelarbeitszeit in Anspruch nimmt. Vielmehr kann auch eine Tätigkeit geringeren Umfangs hauptberuflich ausgeübt werden, wenn sie nach den Lebensumständen des Betroffenen dessen Tätigkeitsschwerpunkt bildet.“* (BVerwG, Urteil vom 25. Mai 2005 – 2 C 20/04 –)

Zu § 6 Abs. 3 LBG NRW – Artikel 1 Nr. 3: Öffnungsklausel, Ausnahmen von den (in § 6 Abs. 1 bisher festgelegten) Mindestzugangsvoraussetzungen zu den Laufbahnen und Laufbahngruppen wird im Wege der Laufbahnverordnungen möglich

Die Vorschrift schafft als Öffnungsklausel eine Rechtsgrundlage dafür, dass über das Laufbahnrecht Ausnahmen von Mindestvoraussetzungen für Laufbahnen und Laufbahngruppen geschaffen werden können. Dieser Gedanke ist grundsätzlich begrüßenswert und entspricht bezugnehmend auf die Gesetzesbegründung auch dem im Koalitionsvertrag erklärtem Ziel.

Wichtig wird es hier aber sein, vergleichbare Maßstäbe zu etablieren und über eine enge Begleitung durch Personalvertretungen sicherzustellen, dass potentielle Quereinsteigende vergleichbare Kompetenzprofile aufweisen wie bspw. die Regierungsinspektorinnen und -anwärter, die zu diesem Zweck einen fachspezifischen Vorbereitungsdienst durchlaufen.

Zukünftig soll von den Bildungsvoraussetzungen (Mindestvoraussetzungen in § 6 Abs. 1), die für eine Laufbahn erforderlich sind, durch eine Änderung der Laufbahnverordnung abgewichen werden können. Damit bleibt es dann den einzelnen Ressorts überlassen zu regeln,

welche Bildungsvoraussetzungen einen Zugang zu welcher Laufbahn ermöglichen. Hier sollte darüber nachgedacht werden, dass z. B. ein Zustimmungserfordernis des Parlaments, des zuständigen Ausschusses oder ein Einvernehmen aller Ressorts bei Abweichungen als Kontrollinstanz zur Wahrung von gleichen Mindestmaßstäben und Kompetenzprofilen vorgesehen wird. Denn sonst ist evtl. zu befürchten, dass einzelne Ressorts im Wettbewerb um Bewerber*innen und ggfs. zum Verzeichnen von Erfolgen bei der Besetzung von Stellen, Standards in nicht geeigneter Weise absenken.

Zu § 6 Abs. 4 LBG NRW – Artikel 1 Nr. 3: Öffnungsklausel für den Zugang zu einer Laufbahn mit Vorbereitungsdienst

Mit dieser Neuregelung wird der Zugang zu Laufbahnen mit Vorbereitungsdienst zukünftig auch ohne einen solchen möglich, d. h. es kann statt einem Vorbereitungsdienst dann auch ein Studium oder eine Ausbildung reichen. Die Ausnahmen bestimmen darf die für die Laufbahn zuständige oberste Dienstbehörde. Es gilt ähnlich wie unter 2.), dass über eine Möglichkeit zur Sicherung von gleichmäßigen Mindeststandards zur Qualitätssicherung nachgedacht werden sollte, etwa die Notwendigkeit eines Einvernehmens aller Ressorts bei Ausnahmen.

Zu § 8 Abs. 1 S. 2 LBG n.F.

Die Vorschrift legt die Grundlage dafür, dass über eine künftige Rechtsverordnung der Zugang zu Laufbahnen besonderer Fachrichtungen begrenzt werden könnte. Eine gesetzlich festgeschriebene Möglichkeit, hier gerade für Bereiche, in denen die Nachwuchsgewinnung schwer fällt, Ausnahmeentscheidungen treffen zu können, wäre wünschenswert.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 4 LBG n.F.

Die Vorschrift schafft die Rechtsgrundlage dafür, über Anpassungen im Laufbahnrecht die Probezeit über die Regelung des neuen § 13 LBG hinaus näher zu regeln. Hierauf wird an entsprechender Stelle eingegangen.

Zu § 9 - Artikel 1 Nr. 6: Ermächtigungsgrundlage für Anpassungen im Laufbahnrecht zu Änderungen bei der Probezeit und Einstellung im Beförderungsamts

Die Vorschrift schafft die Ermächtigungsgrundlage, über Anpassungen im Laufbahnrecht die Probezeit über die Regelung des neuen § 13 LBG hinaus näher zu regeln. Dazu wird nachfolgend noch an entsprechender Stelle eingegangen.

Zu § 9 Abs. 1 Nr. 8 LBG n.F.

Schafft die Rechtsgrundlage dafür, über Anpassungen in Laufbahnrecht eine Einstellung im Beförderungsamts zu ermöglichen. Hierauf wird an entsprechender Stelle eingegangen.

Zu § 13 Probezeit – Artikel 1 Nr. 8: Neuregelung, dass nun auch Zeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes auf die Probezeit angerechnet werden können

Die Regelung eröffnet für den Dienstherrn große Flexibilität bei der Probezeit. Dies einerseits in positiver Weise auch für die Beschäftigten, in dem zukünftig nicht nur Zeiten hauptberuflicher Tätigkeiten innerhalb des öffentlichen Dienstes auf die Probezeit angerechnet werden können, sondern auch solche außerhalb. Die Regelprobezeit beträgt weiter 3 Jahre, die Höchstdauer wird auf 5 Jahre begrenzt. Darüber hinaus wird neu die rechtliche Grundlage für eine Reduzierung der Probezeit durch Kürzung und weitere Anrechnung geschaffen.

Negativ anzumerken ist allerdings, dass aus der Vorschrift nicht deutlich wird, dass eine Verlängerung der Probezeit nur dann zulässig ist, wenn in der Regelprobezeit die Bewährung nicht festgestellt werden konnte. Die neue Vorschrift liest sich so, insbesondere im Zusammenhang mit der Gesetzesbegründung, als ob der Dienstherr zukünftig in einem Korridor von 3 Monaten bis 5 Jahren maximalen Spielraum zum Umfang und zum Zeitpunkt der Festsetzung der Probezeit haben soll.

In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass z. B. eine Verkürzung der Probezeit durch eine Anrechnung von Vortätigkeiten nicht unbedingt schon zu Beginn, also zum Zeitpunkt der Berufung in das Beamtenverhältnis, erfolgen müsse. Der Dienstherr könne sich das auch noch offenhalten und erst im Verlauf darüber entscheiden. Diesen Teil der Regelung lehnen wir ab. Die Regelung in dieser Fassung wird in der Praxis zu Unklarheiten und Unsicherheiten bei den Beschäftigten führen und nicht zu einer Steigerung der Attraktivität des Beamtenverhältnisses.

Die Neufassung der Regelung schafft also eine maximale Flexibilität für den Dienstherrn, die zu Lasten der Bewerbenden geht. Aus der Neufassung sollte ebenso wie in der aktuellen Fassung deutlich werden, dass eine Verlängerung der Probezeit ein schwerwiegender Eingriff in die Entwicklung der Kolleginnen und Kollegen darstellt, mit dem entsprechend sorgsam umgegangen werden sollte.

Ebenso sollte über den Zeitraum der Verlängerung der Probezeit nachgedacht werden. Wir halten hier einen Verlängerungszeitraum von maximal vier Jahren, dementsprechend eine Verlängerungsoption von einem Jahr für zielführend.

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Neufassung des § 13 Abs. 5 die Möglichkeit bieten, die Entscheidung über die Anrechnung von Vortätigkeiten „nicht schon im Zusammenhang mit der Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zu treffen, sondern erst nach Ableistung einer gewissen Probezeit“. Diese Herangewehensweise spiegelt ideal die Diskrepanz zwischen „Angebot und Nachfrage“ wieder: Der Dienstherr möchte sich alle Möglichkeiten zur Festlegung der Dauer der Probezeit bis zum letzten Moment offenhalten. Diese Problematik setzt sich dann regelmäßig fort bei der Frage der Festsetzung der Erfahrungsstufen.

Für potentielle Bewerbende stellt eine solche Handhabung aber regelmäßig die erste größte Enttäuschung im Umgang mit dem öffentlichen Dienstherrn dar: Vor der möglichen Verbeamtung wird auf Regelungswerke hingewiesen, die eine Berücksichtigung von Vorerfahrungen ermöglicht. Sobald die Kolleginnen und Kollegen aber in der Funktion ankommen, entstehen häufig Debatten über diese Punkte. Hier wäre eine klare Regelung und eine ebenso klare Handhabung in den Behörden wünschenswert, soweit man den Umgang auf Augenhöhe ernst meint. Im Vergleich darf durchaus die Frage erlaubt sein, wie die Reaktion in der Privatwirtschaft aussähe, wenn der Arbeitgeber vorschlagen würde, die Probezeit nach einer „gewissen Zeit“ zu definieren. Nun sind Beamten- und Arbeitsverhältnis nicht vergleichbar, die Problematik bei potentiellen Bewerbenden entsteht aber dennoch unzweifelhaft.

Zu § 14 Einstellung – Artikel 1 Nr.9: Einstellung in Beförderungsämter

Derzeit ist eine Ernennung zur Begründung des Beamtenverhältnisses (Einstellung) nur in den Einstiegsämtern der Laufbahn zulässig. Die Einstiegsämter bestimmen sich nach dem Besoldungsrecht. Nur der LPA kann derzeit Ausnahmen zulassen.

Neu wird in Abs. 1 Nr. 1 nun eine Ermächtigungsgrundlage für eine Einstellung von Beamt*innen anderer Dienstherrn oder früherer Beamt*innen im Beförderungsamt geschaffen. Zukünftig kann dann auch eine Einstellung in einem höheren Amt vorgenommen werden bei entsprechenden beruflichen Erfahrungen oder sonstigen Qualifikationen, die zusätzlich zu den in § 6 neu geregelten Zugangsvoraussetzungen erworben wurden, wenn die Laufbahnverordnung dies bestimmt. Gem. § 2 III LBG kann die oberste Dienstbehörde die Entscheidungsbefugnis per Rechtsverordnung allerdings auch auf andere Dienstvorgesetzte Stellen delegieren. Bei entsprechender Aufgabenübertragung durch die Ministerien kann dann zukünftig jede Behörde im Land nach eigenem Ermessen in Beförderungsämter einstellen, sofern natürlich die Haushaltsmittel es hergeben.

Dem Grundgedanken dieser Regelung ist durchaus etwas abzugewinnen: In Zeiten des Fachkräftemangels wird den Behörden die Möglichkeit gegeben, vom Grundsatz des vollständigen Durchlaufens der Laufbahn abzuweichen und qualifizierte Fachkräfte in Beförderungsämtern zu verbeamten. Verfahrenstechnisch sieht die Regelung vor, dass die Entscheidung hierüber durch die dienstvorgesetzte Stelle getroffen wird, womit der Prozess grundsätzlich auf Ministerialebene vonstatten gehen müsste.

Ziel muss es aber sein, nicht Lösungen für einzelne Spezialfälle zu bieten, sondern die (Eingangs-) Besoldung grundsätzlich auch in der Breite den Anforderungen der entsprechenden Ämter anzupassen, um einem breiten Personalmangel entgegenzuwirken. Insofern war die (leider nur schrittweise) Anpassung der Lehrerbesoldung ein wichtiger Schritt, der aber auch für Leitungs-, Funktions- und Beförderungsämter nachvollzogen werden muss.

Konkret bedeutet das, dass jede Behörde im Land nach eigenem Ermessen in Beförderungsämtern einstellen können soll. Das hier nicht ressortübergreifend, sondern auch unter den Kreispolizeibehörden eine wenig zielführende Dynamik entstehen kann, ist sicherlich zu erwarten. Der Gesetzgeber schafft bzw. verstärkt eine aktuell bereits vorhandene Konkurrenzsituation zwischen den Behörden. Die Regelung zeigt sehr deutlich das Dilemma, welches entsteht, wenn zur Gewinnung einzelner Bewerbenden grundsätzliche Regelungen entwertet werden. Ziel muss es hier sein, für den gesamten Personalkörper eine auskömmliche Besoldungssituation zu etablieren. Würde man diese Problematik aufgreifen, wären untaugliche Lösungsversuche über Einzelfallregelungen entbehrlich.

Zu § 19 Beförderungen – Artikel 1 Nr.9 : Abschaffung des Beförderungsverbot vor Ablauf eines Jahres nach Beendigung der Probezeit

Das Sperrjahr nach Ende der Probezeit für eine Beförderung soll entfallen, damit wird eine Beförderung unmittelbar nach Beendigung der Probezeit künftig möglich. Im gleichen Zuge wird die Nummer 3 S. 3 a.F. gestrichen, wonach dies bisher nur bei besonderen Leistungen ohne Mitwirkung des Landespersonalausschusses möglich war. Ebenso soll es entsprechend der Neufassung des Abs. 3 der Vorschrift möglich sein, Ausnahmen und besondere Regelungen zur Erprobungszeit im Laufbahnrecht zu verankern.

Grundsätzlich gilt auch hier bereits eben Erwähntes: Für eine einzelne schnelle Karriereentwicklung ist das sicherlich gut, problematisch ist, dass mangels ausreichender Beförderungsstellen hier erwartbar Konflikte in den Dienststellen entstehen dürften.

Die angedachten Änderungen schaffen abermals die Grundlage für auffällig schnelle Karrierepfade. Hier muss auch die Frage gestellt werden, wie die Entscheidung über eine herausragende Leistung in der Probezeit zustandekommt. Bisher waren diese äußerst ausgewählt vorkommenden Fälle über die Befassung des Landespersonalausschusses klar nachvollziehbar.

Diese Transparenz geht mit dem vorliegenden Vorschlag zugrunde. Es entsteht diesseits große Sorge, dass die weitreichende Öffnung der Beförderungsmöglichkeiten, für die Kolleginnen und Kollegen, die künftig hierüber entscheiden müssen, großes Konfliktpotential mit sich bringen. Mangels klarer Regelungen werden sich landes- und behördenweit unterschiedliche Ausprägungen der Anwendung dieser Möglichkeit entwickeln, die die Akzeptanz für die Beförderungsentscheidungen nicht steigen lassen wird.

Hinzu kommen weitere rein administrative Fragen. Die Möglichkeit, bereits unmittelbar nach Beendigung der Probezeit befördert werden zu können löst z. B. einen unmittelbaren Anpassungsbedarf der Beurteilungsrichtlinie Polizei aus, nach der in der aktuellen Fassung erfolgen Beförderungsentscheidungen auf Grundlage der ersten Beurteilung im Eingangsamt, die neun Monate nach Ablauf der Probezeit erstellt wird. Hier stellt sich nun die Frage, auf welcher Grundlage mögliche vorherige Beförderungen erfolgen soll.

Zu § 20 LBG n.F.

Vorangestellt bleibt zu erwähnen, dass die Begründung bei der Vorschrift im Wesentlichen von redaktionellen Anpassungen spricht. Bei der Sichtung fällt jedoch schnell auf, dass es inhaltliche Veränderungen geben soll. Diese sollten sich dann aber zwingend in der Begründung wiederfinden.

Entgegen der bisherigen Formulierung soll in den beschriebenen Konstellationen (§ 20 Abs. 3 Nr. 1-3) eine Beförderung ohne Mitwirkung des Landespersonalausschusses während der Probezeit künftig frühestens nach zwei Jahren möglich sein. Bisher war hier eine Beförderung während der Probezeit und vor Ablauf eines Jahres seit Beendigung der Probezeit möglich. Ebenso wird (sicherlich deklaratorisch) eine zusätzliche tatbestandliche Voraussetzung („sofern dienstliche Leistungen dies rechtfertigen“) gefordert. Nun wird hier sicherlich die Auffassung vertreten, dass die Bezugnahme auf die dienstlichen Leistungen bei Beförderungen doch ohnehin selbstverständlich sei. Das ist allerdings keine Neuigkeit. Vielmehr entsteht auch bei dieser Anpassung die Sorge, dass hier abermals die Grundlage für eine subjektive Differenzierung zwischen Beförderungsentscheidungen gelegt wird.

Unabhängig von der Bewertung wäre eine inhaltliche Auseinandersetzung mit diesen Punkten in der Gesetzesbegründung wünschenswert, da es sich bei den benannten beiden Punkten augenscheinlich nicht nur um redaktionelle Anpassungen handelt.

Zu § 21LBG n.F.

Auch für Probezeiten bei Ämtern mit leitender Funktion wird die Erheblichkeitsschwelle abgeschafft, was wir begrüßen. Ebenfalls begrüßen wir die Neuerung, dass Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung in vollem Umfang bei der Berechnung der Probezeit zählen. Aus unserer Sicht ist der Zusatz „es sei denn, zwingende sachliche Gründe stehen dem entgegen“ zu unbestimmt und sollte klarer gefasst werden, notfalls über die Gesetzesbegründung.

Zu § 61 LBG n.F.

Aus Sicht der DGB-Gewerkschaften ist die beabsichtigte Änderung als europarechtswidrig einzuschätzen, daher lehnen wir sie ab. Sie hat ggfs. negative Folgen für die Vergütung von Mehrarbeit bei Teilzeitbeschäftigten. In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt, dass die Regelung erfolgt, um die Verpflichtung zu ausgleichsfreier Mehrarbeit i. H. v. 5 Stunden für Teilzeitbeschäftigte entsprechend des Umfangs einer Teilzeitbeschäftigung zu reduzieren.

Tatsächlich ist es aber so, dass aufgrund von europarechtlicher Rechtsprechung und durch nachfolgend von der GEW erstrittene Urteile seit 2008 jedenfalls für Lehrkräfte feststeht: Teilzeitbeschäftigte Lehrkräfte, sowohl Beamt*innen als auch Angestellte, müssen ab der 1. Stunde vergütet werden, und zwar nicht nach der MehrarbeitsvergütungsVO, sondern bis zur Vollzeitstundenzahl anteilig der entsprechenden Besoldung. Alles andere wäre ein Verstoß gegen geltende Rechtsprechung und Europarecht. Allein der auf anteilige Besoldung oder anteiliges Entgelt gerichtete Anspruch Teilzeitbeschäftigter entspricht den Anforderungen der unmittelbar geltenden Entgeltgleichheit des Art. 157 AEUV, wie sie die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union ausgeformt hat.

Das OVG NRW hat daher in Fortführung der europarechtlichen Rechtsprechung noch einmal Folgendes in einem von der GEW NRW geführten Verfahren (Beschluss vom 16.10.2008 - 6 A 1434/07) für eine Lehrkraft ausgeführt:

„Der Anspruch auf anteilige Besoldung setzt nicht voraus, dass die Grenze von drei Unterrichtsstunden nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 5 Abs. 2 Nr. 1 MVergV oder eine proportional zu der Arbeitszeit der teilzeitbeschäftigten Lehrkräfte verminderte Mindeststundengrenze überschritten wird. Die Anwendung einer solchen "Bagatellgrenze" auf Stunden, die teilzeitbeschäftigte Lehrer über ihre individuelle Arbeitszeit hinaus

bis zu der regulären Arbeitszeit vollzeitbeschäftigter Lehrer leisten, würde ebenfalls gegen den Entgeltgleichheitsgrundsatz verstoßen. Sie hätte zur Folge, dass die betroffenen teilzeitbeschäftigten Lehrkräfte bei gleicher Arbeit und gleicher Anzahl von Stunden eine geringere Vergütung erhielten als die vollzeitbeschäftigten Lehrkräfte. Eine Rechtfertigung für diese Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich. Die Bestimmung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. § 5 Abs. 2 Nr. 1 MVergV beruht auf der Erwägung, dass Beamte verpflichtet sind, in gewissem Umfang über die regelmäßige Arbeitszeit hinaus ohne Entschädigung Dienst zu tun (§ 78 a Abs. 1 LBG). Diese Begründung trägt hier nicht, weil die Mehrarbeit teilzeitbeschäftigter Lehrkräfte aufgrund der dargelegten europarechtlichen Vorgaben dem Dienst vollzeitbeschäftigter Lehrer innerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit gleichzusetzen ist. “

Die Regelung ist daher wegen Verstoß gegen Europarecht zu streichen.

Wir fordern zudem eine generelle Streichung der „Bagatellgrenze“ bei Mehrarbeit.

Wir sind zwischenzeitlich schockiert über die Gleichgültigkeit, mit der die Landesregierung mit dem Thema Mehrarbeit bei der Polizei NRW und der Innenminister mit seinen Versprechen umgeht. Über allem steht das Versprechen des Innenministers Herbert Reul, dass „unter ihm als Innenminister keine Überstunde verfällt“. Der DGB möchte in diesem Zusammenhang nochmals daran erinnern, dass Versprechen keinem Verfallsdatum unterliegen.

Inhaltlich bleibt festzuhalten, dass nach Monaten, in denen die Landesregierung nicht müde wurde, zu betonen, dass nahezu niemand von einem Stundenverfall betroffen sein würde, die Fälle sich nunmehr häufen. Nachdem sich dieser Zustand manifestiert hat, wurde das Argument bemüht, dass die Kolleginnen und Kollegen selbst Schuld an einem etwaigen Stundenverfall tragen würden, weil sie von den „umfassenden“ Möglichkeiten der Sicherung der Stunden, bspw. über ein Langzeitarbeitskonto, keinen Gebrauch gemacht hätten.

Im nächsten Kapitel der Debatte wurde regelmäßig vorgetragen, dass das Innenressort den § 61 LBG NRW ebenfalls kritisch sähe, eine Anpassung aber rechtlich komplex wäre. Im aktuellen Stadium wird erstmals offen auch das Kostenargument bemüht.

Wir stellen in diesem Zusammenhang fest:

- Entgegen der Versprechung des Innenministers verfallen Mehrarbeitsbestände unserer Kolleginnen und Kollegen.

- Entgegen der vielfach angetroffenen Meinung geht es nicht „nur“ um monatlich fünf Stunden, weil Berechnungsgrundlage für den Verfall der Vergleich zwischen der **monatlichen** Soll- und Ist-Arbeitszeit sein soll. Wenn zu Beginn eines Monats also z. B. durch Zeitausgleich weniger im Ist Dienst geleistet wurde, als per Soll vorgeschrieben sind, kann am Monatsultimo trotz einer deutlich höheren Anzahl von Stunden angeordneter Mehrarbeit durch die Verrechnung mit der Ist-Arbeitszeit ein Stundenverfall im Rahmen der 5 Stunden-Bagatellgrenze eintreten.
- Entgegen der Behauptungen aus dem Innenressort gibt es eine ganze Reihe von Beschäftigten, bei denen bereits aktuell Stunden verfallen sind.
- Die Anzahl der betroffenen wird deutlich steigen, soweit die Zeiterfassungssysteme in der Lage sein werden, den Stundenverfall automatisiert eintreten zu lassen.
- Das Argument, dass die Anpassung des § 61 LBG NRW komplex sei, ist mit der vorgelegten Anpassung hinfällig.
- Übrig bleibt ausschließlich das Kostenargument: Der Landeshaushalt finanziert sich in Teilen durch geleistete Dienststunden unserer Kolleginnen und Kollegen!

Zu § 69 LBG n. F.

Wir begrüßen ausdrücklich, dass auf Ebene des Landesbeamtengesetzes explizit festgeschrieben wird, dass Arbeitsorganisationsformen der Übernahme von Vorgesetzten- und Leitungsaufgaben grundsätzlich nicht entgegenstehen und in Leitungsfunktionen für alle Geschlechter zu fördern sind. Allerdings muss diese Vorschrift mit Leben gefüllt werden, um die vielfältigen Potentiale zu nutzen.

Allein das Bekenntnis, dass Teilzeit, mobile Arbeit und Jobsharing Führungspositionen nicht entgegenstehen und in diesen zu fördern sind, wird die seit vielen Jahren bestehende Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten, in der Mehrzahl Frauen, bei Beförderungen nicht wesentlich verbessern, zumal schon die Vorschrift selbst sich nicht auf die Fälle von Teilzeit, Jobsharing und mobile Arbeit in Führung bezieht, die in z. B. Familiensorgearbeit begründet sind. Zusätzlich braucht es weitere Maßnahmen, wie regelmäßige, verpflichtende Schulungen für Führungskräfte zur Vermeidung von Beurteilungsfehlern, die in Teilzeit begründet sind. Im Beurteilungswesen sind außerdem z. B. Parameter erforderlich, die eine positive Bewertung von Familiensorge und Engagement im Beruf ermöglichen und es als Kompetenz bewertbar machen, dass beides vereinbart wird.

Zu § 74 Mutterschutz, Arbeitsschutz

Wir begrüßen die klarstellende Geltung des § 29 MuSchG.

Zu § 92 – Artikel 1 Nr. 29 Fiktive Nachzeichnung einer erforderlichen Erprobung oder Probezeit

Wir begrüßen die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Verordnungsgeber zur Regelung der Nachzeichnung einer an sich erforderlichen Erprobung oder Probezeit, die für die Verleihung eines höherwertigen Amtes erforderlich ist. Damit kann nun die fiktive Erprobung und Probezeit im Zusammenhang z. B. mit Personalratstätigkeit in einer Verordnung näher geregelt werden.

Die Regelung schafft die Rechtsgrundlage für eine fiktive Fortschreibung von Erprobungs- und Probezeiten. Die in der Gesetzesbegründung benannten Konstellationen sind nachvollziehbar. Diese sollten sich allerdings auch im Gesetzestext wiederfinden, um den Anwendungsbereich der Vorschrift zu definieren.

Zu § 112 LBG NRW n.F.

Wir begrüßen ausdrücklich den Entfall der tatbestandlichen Voraussetzung der Wiederherstellung der Polizeidienstfähigkeit. Hierbei handelt es sich um eine wichtige und überfällige Anpassung, die bspw. auch medizinische Leistungen im Bereich der Palliativmedizin über die Freie Heilfürsorge ermöglicht.

Zu § 115 LBG NRW n.F.

Dass der Grund für eine Überprüfung der Dienstfähigkeit nicht immer ein Zurruesetzungsverfahren ist, ist nachvollziehbar. Die erforderlichen Untersuchungen sollten aber regelmäßig durch Polizeiärztinnen und -ärzte erfolgen. Die Beurteilung der Dienstfähigkeit ist hoch komplex und erfordert selbstredend große medizinische Erfahrung einerseits, andererseits aber auch eine hohe Expertise mit Blick auf die Anforderungen des Polizeiberufs.

II. Änderungen der LVO

Zu § 5 LVO Probezeit

Wir begrüßen, dass künftig auch Zeiten unterhältiger Teilzeit eins zu eins als Probezeit anerkannt werden können. Ebenfalls positiv ist die Möglichkeit der Anrechnung jeglicher hauptberuflicher Tätigkeiten auf die Probezeit. Wichtig wäre, dass von diesen Möglichkeiten auch in der Praxis Gebrauch gemacht wird. Die Realität gestaltet sich allerdings so, dass Anerkennung von Vortätigkeit sowohl im Bereich der Festsetzung von Probezeiten als auch der Festsetzung der Erfahrungsstufe regelmäßig sehr restriktiv ausgelegt wird. Wichtig

wäre es hier, die Kolleginnen und Kollegen in den personalführenden Stellen zur Nutzung dieser Instrumente zu ermutigen.

Der neue Verkürzungstatbestand für die Probezeit von Beamt*innen, die sich mit besonderen Leistungen bei der Laufbahnprüfung hervorgetan haben, ist grundsätzlich positiv. Allerdings gilt hier das, was bereits oben ausgeführt wurde. Hier wird es wegen der Möglichkeit der beliebigen Handhabung durch den Dienstherrn, was die Nutzung der Vorschrift und auch den Zeitpunkt der Festsetzung der Dauer der Probezeit angeht, zu Unsicherheiten auf Seiten der Beschäftigten kommen.

Das Prüfungsergebnis sollte hierbei als objektiv vorliegender Umstand alleinig ausschlaggebend für eine Entscheidung über die Verkürzung der Probezeit sein. Damit wären diese Entscheidung zu jedem Zeitpunkt transparent, erklär- und nachvollziehbar. Soweit nun, wie im vorliegenden Entwurf, abermals die Voraussetzungen der „besonderen Bewährung“ aufgenommen werden, stellt sich diesseits die Frage, wie eine besondere Bewährung in den ersten beiden Jahren der Probezeit aussehen soll und wie hier landeseinheitliche Maßstäbe eingehalten werden sollen.

Der Entfall der sog. Erheblichkeitsschwelle bei Erkrankungen ist uneingeschränkt zu begrüßen, überfällig und eine langjährige Forderung der Gewerkschaften. Die Vorschrift in der bisherigen Fassung war wenig nachvollziehbar, schwierig in der praktischen Umsetzung, mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden und hat viele Rechtsstreitigkeiten produziert, die absolut vermeidbar gewesen wären.

In Abs. 3 müssen Soldat*innen und ehemalige Richter*innen ergänzt werden.

Zu § 7 LVO Erprobung

Die Vorschrift schafft eine Grundlage für die Verlängerung der Erprobungszeit bis zur doppelten Länge. Diese Neuerung ist abzulehnen und sollte ersatzlos gestrichen werden. Es erscheint widersprüchlich, dass einerseits aufgrund zwischenzeitlich gefestigter Rechtsprechung die Erheblichkeitsschwelle bei Erkrankungen aus den Berechnungsvorschriften entfernt wird, um im gleichen Atemzuge neue Verlängerungsmöglichkeiten, in diesem Falle für Erprobungszeiten, in der Verordnung festzuschreiben. Der Mehrwert dieser Möglichkeit wird absolut überschaubar bleiben, dafür aber in vielen anderen Konstellationen abermals Problemlagen für unsere Kolleginnen und Kollegen und in der Folge dann wohl auch Rechtsstreitigkeiten erzeugen.

Bezüglich der Dauer der Erprobungszeit bleibt festzuhalten, dass hier weiterhin eine Diskrepanz zu den Regelungen des § 8 Abs. 3 LVO Pol NRW vorliegt. Hier wäre eine Harmonisierung zu einer dreimonatigen Erprobungszeit auch in der LVO NRW wünschenswert.

Neu ist, dass jegliche Teilzeitbeschäftigung in vollem Umfang bei der Berechnung der Probezeit gelten. Das begrüßen wir.

Die Klarstellung, dass auf gebündelten Dienstposten keine Erprobungszeit erforderlich ist, ist zu begrüßen.

Zu § 8 LVO Beurteilung von Landesbeamt*innen

Hier gilt Ähnliches wie bereits unter § 69 LBG Geschriebenes: Die erneute Festschreibung eines Diskriminierungsverbotes allein wird die bestehenden Probleme nicht lösen. Beurteilungsmerkmale müssten geändert werden, systematischen Kontrollmechanismen von Beurteilungsergebnissen und Beförderungen ausgebaut und mit Konsequenzen versehen werden, wenn Richtwerte und Zielvorgaben nicht erreicht werden.

Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass zur Vermeidung von Benachteiligungen in Beurteilung von Teilzeitbeschäftigten Schulungen angeboten *werden können*. Verwiesen wird insoweit auf die Regelung des § 17 Abs. 1 S. 2 Nr. 3b LVO NRW. Da hier Defizite bereits statistisch erhoben wurden (so wird es in der Gesetzesbegründung geschildert), sollten diese Schulungsangebote konkreter gedacht und seitens des Dienstherrn angestoßen werden.

Zu § 11 Abs. 2 Nr. 3 LVO n.F.

Der Entfall der Erprobungszeit beim Laufbahnwechsel ist uneingeschränkt zu begrüßen. Um dem Zwecke gerecht zu werden, Kolleginnen und Kollegen, die nicht mehr uneingeschränkt polizeidienstfähig sind, weiterzuverwenden, sollte das ausschließliche Augenmerk des Laufbahnwechsels darauf gerichtet sein, die ggfs. erforderlichen Kenntnisse zu vermitteln. Alle weiteren Hürden, die für den Erfolg des Laufbahnwechsels entbehrlich sind, sollten im Sinne der Kolleginnen und Kollegen beseitigt werden.

Zu § 12 LVO Einstellung im Beförderungsamts

Hier wird auf die Ausführungen zum § 14 LBG n.F. verwiesen (s. o.). Um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit sicherzustellen wird vorgeschlagen, dass die Entscheidungen über Einstellungen in Beförderungsamtern unter Beteiligung der örtlich zuständigen Kolleginnen und Kollegen auf Landesebene getroffen wird. Durch einen solchen Austausch könnte zumindest sichergestellt werden,

dass etwa innerhalb der Polizei NRW einheitliche Maßstäbe in dieser Frage angewendet werden.

Zu § 14 LVO Ausnahmen

In Abs. 1 Nr. 4 wird eine Ausnahme vom Durchlaufen der Ämter bei Übernahme in den Schulaufsichtsdienst geregelt: die Voraussetzung von 8 Jahren erforderlicher Dienstzeit wird auf 4 Jahre halbiert. Hierdurch dürften schnelle Einzelkarrieren möglich werden. Es bleibt abzuwarten, ob sich dies positiv auf die Qualität der Schulaufsicht auswirkt.

Zu §§ 20, 21 LVO n.F.

Die Ausweitung der Möglichkeiten für Ausbildungs- und Qualifizierungsaufstieg werden begrüßt. In diesem Kontext sollte allerdings nochmals über die Möglichkeit einer Regelung analog des § 7 LVO Pol NRW nachgedacht werden.

Die Möglichkeit eines prüfungsfreien Aufstieges der Kolleginnen und Kollegen aus dem Bereich der Verwaltung würde dabei mehrere Aspekte aufgreifen. Für den Dienstherrn würde sich ein neues Potential von hochqualifizierten Kräften für Funktionen erschließen, die aufgrund der laufbahnrechtlichen Beschränkungen aktuell nicht darstellbar sind.

Für die betroffenen Kolleginnen und Kollegen, die über eine hohe Fachlichkeit verfügen, würde ein solches Vorgehen neue Entwicklungsperspektiven mit sich bringen. Gerade vor dem Hintergrund, dass Aufstiegs- und Qualifizierungsmaßnahmen entsprechend der §§ 20 und 21 LVO NRW nicht jährlich angeboten werden, wäre dies eine niederschwellige Möglichkeit, hochqualifizierte Beschäftigte in entsprechenden Funktionen zu verwenden.

Zu § 24 LVO Allgemeine Beförderungsvoraussetzungen

Das achtjährige Dienstzeiterfordernis für eine Beförderung nach A 13 in der Laufbahngruppe 2.1 wird gestrichen. Dies geschieht mit der Begründung, damit solle die Leistungsbezogenheit des Dienstrechts betont werden. Allerdings ist fraglich, ob vereinzelte Turbokarrieren diesem Ziel wirklich nachkommen.

Für einzelne Betroffene können hier unnatürlich schnelle Karrierepfade entstehen, die mit Blick auf den Gesamtpersonalkörper problematisch werden können. Für eine Vielzahl an Beschäftigten, denen sich eine solche Möglichkeit trotz hervorragender Leistung mangels vorhandener Beförderungsstellen nicht bietet, ist dies sicher nicht befriedigend.

Zu § 25 LVO neu

Hier ist formuliert, dass eine Teilnahme am Auswahlverfahren für die „Modulare Qualifizierung“ erst dann in Frage kommt, wenn zwei Jahre in der Besoldungsgruppe A 12 absolviert wurden.

In den Kommunen in NRW wird die Modulare Qualifizierung bereits ab Statusamt A 11 ausgeschrieben. Der neue Gesetzestext muss so verstanden werden, dass diese Vorgehensweise nicht mehr zulässig ist. Das hätte katastrophale Auswirkungen auf die Nachwuchsgewinnung für den „höheren Dienst“.

Für den Landesdienst kann die Streichung der Mindestverweildauer von zwei Jahren als Voraussetzung für die Teilnahme an der modularen Qualifizierung durchaus positiv sein und wird von uns begrüßt. Grundsätzlich sollten sich die Anforderungen für die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen selbstredend am Grundsatz der Bestenauslese orientieren. Im Übrigen sollten sie aber regelmäßig dahingehend geprüft werden, ob sie unnötig hohe Hemmschwellen für die Teilnahme an diesen Maßnahmen beinhalten. Auch im Kontext der Anpassung dieser Vorschrift wird die Möglichkeit der Verdoppelung der Erprobungszeit abgelehnt (s. o.).

Zu § 26 LVO NRW n.F.

Der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift lässt sich entnehmen, dass wie bisher in Ausnahmefällen die Möglichkeit besteht, dass das Auswahlverfahren in der zeitlichen Abfolge nach Abschluss des Studiengangs stattfindet. Die Entscheidung hierüber soll künftig aber nicht mehr zwingend durch die Oberste Dienstbehörde, sondern auch von einer von ihr bestimmte Stelle getroffen werden. Auch hier stellt sich die Frage, ob solch weitreichende laufbahnrechtliche Entscheidungen nicht doch ausschließlich auf Landesebene getroffen werden sollten.

Zu § 28 alt – Beförderungsvoraussetzung in Ämter nach A 15 oder Ämter mit höherem Endgrundgehalt

Die Dienstzeiterfordernisse für eine Beförderung nach A 15 oder in Ämter mit höherem Endgrundgehalt werden abgeschafft. Begründet wird dies damit, dass es so den Dienststellen einfacher gemacht wird, offene Stellen nur nach Leistung zu besetzen, unabhängig davon, ob ein gewisses Maß an Dienstzeiten erfüllt ist. Dies dürfte für Stellen, die länger vakant sind, sicherlich interessant sein. Doch grundsätzlich wird hieran deutlich, welche große Bedeutung in Zukunft dem Beurteilungswesen und auch den Kompetenzen der Beurteiler zukommt.

Zu § 37 LVO neu Befähigung für eine Tätigkeit als Lehrkraft an Berufskollegs mit einer beruflichen Fachrichtung

Die Lehrkräfte an Rettungsdienstschulen sind nicht erwähnt. Es muss geprüft werden, ob es solche Lehrkräfte an Rettungsdienstschulen gibt, die als „Berufskolleg“ geführt werden oder dem gleichzustellen sind. Wenn dem so ist oder die Möglichkeit besteht, Rettungsdienstschulen auch als Berufskolleg zu führen, müssen die Lehrkräfte an Rettungsdienstschulen ausdrücklich aufgenommen werden.

Zu § 33 LVO Befähigung für den Schulaufsichtsdienst und für Ämter mit überwiegend pädagogischen Aufgaben

Auch hier sollen künftig keine besonderen Dienstzeiterfordernisse für die Befähigung mehr erforderlich sein. Dies sehen wir kritisch. Denn in der ursprünglichen Vorschrift handelte es sich nicht um Dienstzeiten jeglicher Art, sondern auch um spezifische Erfahrung z. B. in der Schulleitung oder in der Lehrkräfteausbildung.

Letztlich bedarf es bei der Ausübung der Schulaufsicht in der Regel grundlegender Erfahrungen des Systems Schule. Ohne diese dürfte eine qualifizierte Wahrnehmung der Aufgaben in der Schulaufsicht schwerlich möglich sein. Ob es daher der Qualität der Schulaufsicht zuträglich ist, wenn keinerlei Voraussetzungen bezogen auf Mindesterfahrungen bestehen, ist zweifelhaft.

Zu §§ 39, 43 LVO alt – Beförderung von technischen Lehrer*innen und Fachlehrer*innen

Das 3-jährige Dienstzeiterfordernis für eine Beförderung wird abgeschafft.

Zu § 53 LVO Übergangsregelung

So positiv die Abschaffung der Erheblichkeitsschwelle als Voraussetzung für die Verlängerung der Probezeit ist, so ärgerlich ist die Fassung der vorliegenden Übergangsregelung: Die Verbesserungen sollen nur für Kolleg*innen gelten, die nach Inkrafttreten der Neufassung der VO in ein Beamtenverhältnis auf Probe berufen werden.

Hier wäre die Geltung auch für alle Kolleginnen und Kollegen, die sich aktuell bereits im Probebeamtenverhältnis befinden, wünschenswert. Eine Möglichkeit wäre hier bei allen Beschäftigten, die aktuell die 90-Tagesgrenze überschritten haben, auf die Verlängerung der Probezeit verzichten, soweit sie noch nicht rechtskräftig festgestellt wurde. Gegebenenfalls sollte in jedem Einzelfall nach einem Günstigkeitsprinzip verfahren werden.

Weitergehende Forderungen insbesondere für den Bereich der Polizei

Der Gesetzentwurf beinhaltet einzelne positive Teilaspekte. Wie sich aus den Ausführungen ergibt, ist er weit entfernt vom „dienstrechtlichen Befreiungsschlag“. Wenn das erklärte Ziel der Landesregierung, den öffentlichen Dienst modern und attraktiv zu gestalten ernst gemeint ist, sind die nachfolgend aufgeführten Themen im Zusammenhang mit dem Landesbeamtengesetz und der Laufbahnverordnung (Polizei) zwingend anzugehen. Wird das nicht getan, verfestigt sich der Eindruck, dass unter dem Deckmantel der Modernisierung eine immer größere Flexibilität für den Dienstherrn, teils zu Lasten unserer Kolleginnen und Kollegen angestrebt wird.

Abschaffung der „Bagatellgrenze“

Im Rahmen des Gesetzespakets hat sich das Land durchgerungen, den § 61 LBG zu verändern. Diese Veränderung sollte zu Gunsten der Kolleginnen und Kollegen ausfallen, die Vorschrift muss eine Öffnungsklausel für den Bereich der Polizei NRW erhalten. Innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist es Konsens, dass die Problematik „Mehrarbeit“ nahezu ausschließlich im Bereich der Polizei Wirkung entfaltet. Daher sollte sie auch hier gelöst werden. Soweit es bei der angedachten Anpassung zur analogen Übertragung auf Teilzeitkräfte bliebe, wäre das an Häme kaum zu überbieten.

Rückführung der überlangen Wochenarbeitszeit

Das „befristete Sonderopfer“ der Verlängerung der Wochenarbeitszeit hat kürzlich den 21. Geburtstag erlebt und sollte schon längst wieder abgeschafft worden sein. Dass eine Wochenarbeitszeit von 41 Stunden nicht nur nicht mehr zeitgemäß, sondern gerade auch im Schichtdienst eine erwiesene Gesundheitsgefahr darstellt, ist kein Geheimnis. Die DGB-Gewerkschaften fordern die Rückführung der Wochenarbeitszeit der Beamtinnen und Beamte; in einem ersten Schritt auf das Tarifniveau (39.50 Std.). Soweit politischer Wille vorläge, wären mit dem Langzeitarbeitskonto sogar Möglichkeiten vorhanden, die keine unmittelbare finanzielle Belastung darstellen würden.

Modernisierung aus der Zeit gefallener Vorschriften

Der Handlungsbedarf ist groß. Auch wenn der vorliegende Gesetzentwurf bereits sehr umfangreich ist, gibt es viele Handlungsfelder, die für ein wirklich modernes Laufbahnrecht bestehn. Die Vorschläge hierzu liegen bereits seit Jahren auf dem Tisch. Ohne zu kleinteilig zu werden, sei der Verweis auf ein Exemplar

gestattet: Nach § 114 Abs. 2 LBG verringert sich der Ruhestandseintritt für Kolleginnen und Kollegen, die 25 Jahre Wechselschichtdienst geleistet haben, um ein Jahr. Zum einen ergeben sich in vielen Funktionsbereichen regelmäßig Streitigkeiten darüber, ob die starren Anforderungen für den Wechselschichtdienst vorliegen. Diese Streitigkeiten entstehen dann in der dienstlichen Vita der Kolleginnen und Kollegen immer wieder, weil die dienstlichen Rahmenbedingungen sich häufig verändern. Hinzu kommt, dass die starre Grenze häufig zu sachwidrigen Ergebnissen führt. Kolleginnen und Kollegen aus dem Vollzug, die 24 Jahre und 11 Monate Wechselschichtdienst geleistet haben, verbleiben bis zum 62. Lebensjahr im Dienst. Wird zwei Monate länger Wechselschichtdienst geleistet, verfrüht sich der Ruhestandseintritt um ein Jahr.

Für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften ist hier klar: Jeder Monat Wechselschichtdienst hat für unsere Kolleginnen und Kollegen gesundheitliche und soziale Auswirkungen. Eine starre Grenze verbietet sich daher. In diesem Zusammenhang wurde bereits mehrfach vorgeschlagen, dass ein gestaffelter früherer Ruhestandseintritt gesetzlich geregelt wird, bspw. könnte pro Jahr Wechselschichtdienst der Ruhestandseintritt um einen Monat vorverlegt werden. Damit würde den individuellen Belastungen deutlich besser Rechnung getragen als mit der aktuellen Regelung.

Schaffung eines wirklich modernen Laufbahnrechts

Grundlage für ein modernes Laufbahnrecht ist ein Besoldungsgefüge, dass sich an der Wertigkeit der Funktionen orientiert. Die Anforderungen bezüglich Qualität und Quantität, die tagtäglich auf unsere Kolleginnen und Kollegen zukommen, steigt kontinuierlich. Der vorliegende Gesetzentwurf zeigt sehr deutlich auf, welches Ergebnis entsteht, wenn man innerhalb eines unzureichendes Gefüges Öffnungen für Einzelfälle etablieren möchte.

Vor diesem Hintergrund sollte übergeordnetes Ziel die Schaffung eines Laufbahnrechts sein, in dem alle Beschäftigten entsprechend ihrer Qualifikationen und den dienstlichen Erfordernissen besoldet werden und über ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten verfügen. Ziel bleibt dabei, dass das Politik sich mit der Forderung „Eingangssamt A 11“ ebenso auseinandersetzt wie mit den erforderlichen Folgeanpassungen im Laufbahnrecht.

Umsetzung zukunftsorientierter Personal- und Organisationsentwicklung

Die Polizei NRW verfügt trotz zwischenzeitlicher personeller Besetzung entsprechender Posten zur Erarbeitung über kein landeseinheitliches Personalentwicklungskonzept. Unter der

Überschrift „Moderner Arbeitgeber“ sind diese Konzepte unvermeidbar und neben den dienstlichen Rahmenbedingungen ein Hauptentscheidungsfaktor für junge Menschen bei der Berufswahl. Ebenso wichtig ist das Thema allerdings auch für Bestandspersonal. Für den Bereich der Polizei muss hier zwingend über die Etablierung von gleichwertigen Fach- und Führungskarrieren nachgedacht werden.

Ein weiteres Element zukunftsorientierter Personalentwicklung ist die Frage, wie Kolleginnen und Kollegen, die nach längerer Abwesenheit, bspw. aufgrund von Erkrankung, Elternzeit, Sabbatical o. ä. wieder in den dienstlichen Alltag integriert werden. Sog. „Reboarding-Maßnahmen bzw. ein zugehöriges Konzept sind in weiten Teilen der Privatwirtschaft selbstverständlich, auch im öffentlichen Dienst sollten entsprechende Konzepte erarbeitet werden. Grundlage hierfür wäre allerdings die Schaffung einer Rechtsgrundlage, bspw. im Landesbeamtengesetz.

Nutzung vorhandener gesetzlicher Möglichkeiten

Neben der Neufassung und Anpassung von gesetzlichen Vorschriften wäre es auch schon ein Schritt, von vorhandenen Instituten Gebrauch zu machen. Zu denken ist hier insbesondere an Teilzeitbeschäftigungen ohne Voraussetzung (§ 63 LBG NRW) sowie von Teilzeitbeschäftigungen im Blockmodell (§ 65 LBG NRW). Beide Möglichkeiten sind gesetzlich definiert, stellen in der Realität allerdings absolute „Einhörner“ dar.

Wenn der öffentliche Dienst tatsächlich moderner werden möchte, muss man sich von dem Gedanken verabschieden, immer nur die größtmögliche Flexibilität des Dienstherrn im Blick zu haben. Auch die Flexibilität der Kolleginnen und Kollegen muss sich in Überlegungen wiederfinden. Passiert das nicht, verweisen die gesetzliche Vorschriften wie die zitierten.

Arbeitszeitregelungen, die Bedarfe der Mitarbeitenden berücksichtigen

Vorhandene Regelungen im Bereich Teilzeit müssen für eine wirkliche Modernisierung deutlich stärker die Belange der Kolleginnen und Kollegen in den Blick nehmen. Das beschränkt sich insoweit auch nicht ausschließlich auf die Problematik, dass vorhandene Möglichkeiten (wie bspw. die Teilzeit im Blockmodell) de facto nicht genutzt werden. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Kolleginnen und Kollegen gelegt werden, die grundsätzlich mehr arbeiten wollten, aber aus diversen Gründen heraus hieran gehindert werden (Betreuung von Kindern und Angehörigen, Pflege etc.).

Flexible Rahmenbedingungen im Bereich der Arbeitsorganisation, bspw. der weitere Ausbau der Möglichkeiten mobiler Arbeit könnten hier für ein „Win-Win-Situation“ sorgen: Die Kolleginnen und Kollegen würden aufgrund flexiblerer Rahmenbedingungen in die Lage versetzt werden, ihren Stundenanteil zu erhöhen. Der Dienstherr hätte in diesem Umfang ohne Mehraufwand qualifiziertes, motiviertes und erfahrenes zusätzliche Ressourcen gewonnen.