

09.06.2016

Entschließungsantrag

der Fraktion der FDP

zum Gesetzesentwurf "Dienstrechtsmodernisierungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – DRModG NRW)" (Drucksache 16/10380) in der Fassung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses, Drs. 16/12136

Öffentlichen Dienst im Land Nordrhein-Westfalen flexibler und attraktiver gestalten – Fachkräftenachwuchs dauerhaft sichern statt Geschlechterdiskriminierung betreiben

I. Ausgangslage

Der Arbeitsmarkt hat sich in Nordrhein-Westfalen dem bundesweiten Trend folgend deutlich verändert. Anders als noch in der Vergangenheit zeichnet sich ein deutlicher Fachkräftemangel und damit einhergehend ein zunehmender Wettbewerb um die besten Köpfe in der alternierenden Bevölkerung ab (Demografischer Wandel). Dieser Herausforderung für die Fachkräfteverfügbarkeit des öffentlichen Dienstes muss sich die nordrhein-westfälische Landesregierung schnellstmöglich nicht mehr nur verbal stellen. Es darf für das Land Nordrhein-Westfalen als Arbeitgeber eine schlichte Zementierung des Status Quo nicht geben. Der öffentliche Dienst benötigt ein modernes, flexibles und effizientes Dienstrecht, das dafür sorgt, dass das Land Nordrhein-Westfalen ein attraktiver Arbeitgeber ist, der den Wettbewerb um die besten Köpfe erfolgreich besteht.

Eine von der schwarz-gelben Landesregierung im Jahr 2009 eingesetzte Kommission zur Erarbeitung der Dienstrechtsreform hatte bereits erste Eckpunkte für die große Dienstrechtsreform aufgezeigt. Die mit hochrangigen Experten und Vertretern der Interessenverbände und Gewerkschaften besetzte Kommission wurde jedoch unmittelbar nach Übernahme der Regierungsverantwortung von SPD und Grünen im Jahr 2010 aufgelöst.

Nach nunmehr sechs Jahren der rot-grünen Regierungszeit soll mit dem vorliegenden sogenannten Dienstrechtsmodernisierungsgesetz der Prozess der Ertüchtigung des Dienstrechts abgeschlossen werden. Das Ziel einer Dienstrechtsmodernisierung muss die Schaffung eines

Datum des Originals: 09.06.2016/Ausgegeben: 09.06.2016

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

attraktiven, flexiblen, motivierten, leistungsfähigen öffentlichen Dienstes sein, der den Beschäftigten sowohl Sicherheit als auch klare Perspektiven bietet und gleichzeitig die Attraktivität der Arbeit im öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen dauerhaft sichert. Es gilt, die Zukunftsfähigkeit des öffentlichen Dienstes zu gewährleisten, um ihn praxistauglich an die sich wandelnden gesellschaftlichen Anforderungen anzupassen und für die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen in Nordrhein-Westfalen wichtige Aufgaben zu leisten und hochwertige Dienstleistungen zu erbringen. Das Vorgehen der rot-grünen Landesregierung bei der Reform des Dienstrechts in Nordrhein-Westfalen ist jedoch Stückwerk und wird seinen proklamierten Ansprüchen nicht gerecht.

II. Handlungsnotwendigkeiten

Das Dienstrecht in Nordrhein-Westfalen muss durch eine leistungsgerechte Anreizsetzung und Entwicklungsperspektiven attraktiv für Nachwuchskräfte werden. Der öffentliche Dienst steht vor der großen Herausforderung des drohenden Fachkräftemangels. In den kommenden Jahren werden altersbedingt viele qualifizierte erfahrende Beamte aus dem aktiven Dienst ausscheiden. Jungen, leistungsbereiten Menschen dabei auch mit einer leistungsgerechten Besoldung und sich anschließenden Aufstiegsprospektiven den Einstieg in den öffentlichen Dienst des Landes attraktiver zu gestalten, sollte ein zentraler Baustein bei der Gewinnung von zukünftigen Fachkräften sein.

Die rot-grüne Landesregierung hat mit ihrem verfassungswidrigen Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 exakt den umgekehrten Ansatz verfolgt: 80 Prozent der Beamten wurden von der allgemeinen Lohnentwicklung abgekoppelt. Die restlichen 20 Prozent in den unteren Besoldungsgruppen nicht abzuhängen, hat Ministerpräsidentin Hannelore Kraft eine „soziale Staffelung“ der Besoldungsanpassung genannt: Dies ist ein Hohn für zahlreiche Beamte, die durch ihren individuellen Einsatz das Land voranbringen und anschließend dafür aber nicht einmal einen Inflationsausgleich bei ihrer Besoldung erfahren. Die Regierungsbeschlüsse sind ferner ein Schlag ins Gesicht auch für etliche Teilzeitbeschäftigte – oft sind dies weibliche Beamte mit Kindern – gewesen, die zwar formal in einer höheren Besoldungsgruppe eingruppiert sind, jedoch regelmäßig ein geringeres Gehalt erhalten als Beamte in niedrigeren Besoldungsgruppen mit Vollzeitberufstätigkeit.

Anstatt ganze Besoldungsgruppen von der allgemeinen Lohnentwicklung abzukoppeln, muss es vielmehr einen ganzheitlichen Ansatz geben. Ziel muss es sein, die Motivation der Beamten zu erhöhen und Leistung zu belohnen, anstatt Leistungsträger abzukoppeln und dieses Vorgehen dann auch noch als Euphemismus mit einer angeblich „sozial gerechten Staffelung“ zu bezeichnen. Das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz sieht eine anreizorientierte Besoldung von Beamtinnen und Beamten in Nordrhein-Westfalen jedoch weiterhin nicht hinreichend vor.

Neben einer leistungsorientierten Besoldung ist auch eine größere Dynamik zwischen den Laufbahnen des öffentlichen Dienstes überfällig: Aufstiegsprozesse sollten für diejenigen erleichtert werden, die mit besonderem Einsatz das Land voranbringen wollen.

Mit besseren Karrierechancen im öffentlichen Dienst würde dieser auch attraktiver für wechselinteressierte Leistungsträger aus der Wirtschaft. Diese Quereinsteiger haben derzeit aus unterschiedlichen Gründen entweder keine Möglichkeit (beispielsweise aufgrund ihres hohen Alters) oder keinen Anreiz (beispielsweise wegen der mangelnden Berücksichtigung ihrer bisherigen Arbeitsleistung), in den öffentlichen Dienst zu wechseln. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Streichung der Möglichkeit, Zeiten einer Tätigkeit als Rechtsanwältin oder Rechts-

anwalt als ruhegehaltstfähige Dienstzeit zu berücksichtigen, erschwert die dringend notwendige Gewinnung einer hinreichenden Anzahl von herausragend qualifizierten Juristinnen und Juristen für den höheren Justizdienst noch zusätzlich. Der öffentliche Dienst braucht diese Fachkräfte jedoch dringend. Insbesondere in hoch komplexen Themengebieten, wie beispielsweise der Cyber-Kriminalität, ist die Kriminalpolizei in Zukunft auf die Expertise aus der Wirtschaft angewiesen (APr 16/1189, S. 51). Das vorliegende rot-grüne Dienstrechtsmodernisierungsgesetz wird auch diesen Notwendigkeiten nicht gerecht.

Andere Bundesländer haben mit einer innovativeren Reform des Dienstrechts unter Beweis gestellt, dass den Beamten in späteren Jahren auch eine Brücke in den privaten Arbeitsmarkt gebaut werden kann. Suchen beispielsweise Beamte nach einigen Jahren oder Jahrzehnten der Zugehörigkeit zum öffentlichen Dienst eine neue Herausforderung in anderen Betätigungsfeldern, so wird ihnen diese Wechselentscheidung in Nordrhein-Westfalen weiterhin denkbar schwer gemacht. Ein Austritt aus dem Beamtenverhältnis hat in der Regel den Wegfall der Pensionsansprüche bei gleichzeitiger Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Folge, was zu erheblichen finanziellen Einbußen des Beamten führen kann. In Baden-Württemberg haben wechselwillige Beamte eine Wahlmöglichkeit: Entweder sie lassen sich nachversichern oder entscheiden sich für ein sogenanntes Altersgeld, das ihre anteiligen Pensionsansprüche im Alter sichert. Die Erprobung eines solchen Modells wäre auch in Nordrhein-Westfalen wünschenswert, wurde im vorliegenden Gesetzesentwurf jedoch ausgespart.

Stattdessen wird das Thema Frauenvorrang in den Vordergrund gerückt. Selbstverständlich gehören auch sachgerechte Instrumente zur Förderung weiblicher Erwerbs- und Aufstiegsbiographien zu den Herausforderungen der Fachkräftegewinnung. Nicht akzeptabel sind aber Frauenquotenregelungen, die gegen die Verfassungsgrundsätze der Beförderung nach Eignung, Leistung und Befähigung sowie Europarecht verstoßen dürften und daher eine Prozessflut seitens der nach neuem Recht benachteiligten Wettbewerber nach sich ziehen, so dass Beförderungen und ggfs. damit einhergehende Dienstposten- oder Funktionsneubesetzungen absehbar über lange Zeit nicht abschließend vorgenommen werden könnten. Fachliche Qualifikation und erbrachte Leistung muss entscheidend für die Beförderungschancen der Landesbeamten sein, und nicht sachfremde Gesichtspunkte wie deren Geschlecht. Erfolgreiche Frauen sähen sich ansonsten dem latenten Vorwurf der „Quotenbeförderung“ ausgesetzt. Da die beabsichtigten Änderungen zu absehbaren und teils unverhältnismäßig hohen Nachteilen im beruflichen Werdegang von männlichen Leistungsträgern führen wird, sehen die Berufsverbände diese äußerst kritisch und fordern die Beibehaltung der bisherigen Regelungen (LT-Stellungnahme 16/3546, S. 2). Darüber hinaus seien die angedachten Änderungen praxisfern und nicht gerichtsfest (Stellungnahme 16/3533, S. 2). Deshalb ist absehbar nicht nur mit juristischen Auseinandersetzungen, sondern mit Missmut und letztlich mit Beeinträchtigungen des Betriebsklimas zu rechnen.

Die angedachten Regelungen der Frauenförderung widersprechen darüber hinaus dem Gedanken, dass sich die Leistung jedes einzelnen Beamten auch lohnen können muss. Werden Männer in vielen Fällen faktisch von der Möglichkeit einer Beförderung ausgeschlossen, ist dies das genaue Gegenteil von Leistungsmotivation und den beamtenrechtlichen Grundsätzen der Bestenauswahl. Zu genau dieser Situation führt die rot-grüne Gesetzesänderung jedoch: Männer müssen demnach im Arbeitsalltag stets deutlich besser als Frauen sein und eine deutlich bessere Beurteilungsnote erhalten, um überhaupt eine Aussicht auf Beförderung zu haben. Falls in einer Behörde bei dienstlichen Beurteilungen die Spitzennote relativ häufig und verhältnismäßig an Männer und Frauen vergeben würde, hätten Männer keine Chance mehr, befördert zu werden (vgl. LT-Stellungnahme 16/3524, S. 1). Durch die vorgesehene Regelung würde aufgrund der schwindenden Karrierechancen auch die Anwerbung von männlichen Nachwuchskräften erheblich erschwert und die Feminisierung des öffentlichen Dienstes weiter voranschreiten. Bereits heute haben wir in zahlreichen Bereichen des Öffentlichen Dienstes

wie im Schuldienst sowie dem richterlichen und staatsanwaltlichen Bereich einen höheren Anteil an Frauen als Männer. Für junge Männer wäre eine Karriere im öffentlichen Dienst künftig nur noch unter ungleichen Bedingungen und verbunden mit langen Wartezeiten auf Beförderungen möglich und daher weniger empfehlenswert.

Der gegenwärtige Gesetzentwurf mit seiner einseitigen Bevorzugung von Frauen bei Beförderungen gem. § 19 Abs. 6 widerspricht dem Gleichstellungsgedanken von Frauen und Männern im Beruf und behindert die Chancengerechtigkeit von Frauen und Männern im öffentlichen Dienst. Eine möglichst hohe Qualität der Verwaltungsleistung zugunsten aller Bürger und der Wirtschaft wird durch den Gesetzentwurf gefährdet.

Die einseitige Beförderungsbevorzugung von Frauen geht zudem an dem eigentlichen Problem für Beförderungen, nämlich der Praxis von Beurteilungen, vorbei. Die ursprüngliche Ursache für eine fehlende Gleichberechtigung von Frauen und Männern insbesondere in Führungspositionen wird durch das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz nicht behoben. Um Familie und Beruf in Einklang zu bringen, sind viele Frauen in Teilzeit tätig. Um das traditionelle Rollenbild im öffentlichen Dienst vollständig aufzubrechen, muss nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowohl für Frauen wie auch für Männer gesteigert werden, sondern müssen auch gleichzeitig die äußeren Strukturen hierzu geschaffen werden.

Jedoch lässt der Gesetzesentwurf nicht nur Leistungsanreize für Beamte vermissen, darüber hinaus wird auch die Chance verpasst, ein Entnahmegesetz für die Versorgungsrücklagen der Pensionslasten festzulegen. Bereits in der Besoldungsrunde 2013/2014 wurde deutlich, dass die Landesregierung nicht davor zurückschreckt, ihre mangelnde Haushaltsdisziplin notfalls mit einem Griff in die Besoldung der Landesbeamten – und damit auch an die daran gekoppelten Pensionen – zu kaschieren. Darüber hinaus hat die Landesregierung im Jahr 2015 beschlossen, die Vorsorge für künftige Pensionsverpflichtungen drastisch zu reduzieren. Im Jahr 2017 werden bereits fast 600 Millionen Euro weniger in die Vorsorge für die Pensionen investiert als nach der alten gesetzlichen Regelung vorgesehen. Im Jahr 2018 werden dann nur noch 200 Millionen Euro in den Pensionsfonds fließen, dies sind rund 900 Millionen Euro weniger als noch in diesem Jahr an Rücklagenbildung vorgesehen ist.

Da bereits die Reduzierung der Zuführungen an den Pensionsfonds beschlossene Sache sind, muss den Beamten glaubhaft gemacht werden, dass die Verwendung der Mittel nicht durch die Kassenlage des Landes beeinflusst werden darf, sondern allein den Beamten zugutekommen soll. Der Pensionsfonds muss zielgenau für seine Zwecke eingesetzt werden und darf nicht zur allgemeinen Manövriermasse im Haushalt werden. Um Rechtsklarheit in dieser Sache zu erreichen, muss deshalb ein Entnahmegesetz beschlossen werden.

III. Beschlussfassung

Der Landtag fordert die Landesregierung dazu auf, das Dienstrecht Nordrhein-Westfalens endlich zukunftsfest auszugestalten, indem

1. für leistungswillige Beamtinnen und Beamte bessere Aufstiegschancen ermöglicht, die Durchlässigkeit der Laufbahnen erhöht und Elemente einer anreizorientierten Besoldung eingeführt werden;
2. der Quereinstieg für qualifizierte Bewerber aus der privaten Wirtschaft in den öffentlichen Dienst erleichtert wird;

3. künftig Beförderungen im öffentlichen Dienst nach Beurteilung der Leistung und nicht nach Geschlecht entschieden werden;
4. eine verbindliche Entnahmebeschränkung für den Pensionsfonds beschlossen wird.

Christian Lindner
Christof Rasche
Ralf Witzel
Dirk Wedel
Marc Lübke
Susanne Schneider

und Fraktion