Öffentliche Anhörung zum Dienstrechtsmodernisierungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen am 7. März 2016

Schriftliche Stellungnahme von Prof. Dr. A. Gourmelon, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3524

Alle Abg

Zu Artikel 1, § 19 Beförderungen

§ 19, Abs. 6

Die Regelung, dass Frauen bei im Wesentlichen gleicher Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung bevorzugt zu befördern sind, führte – sofern sich Frauen bewerben - zu dem von der Landesregierung beabsichtigten Effekt: einem größeren Frauenanteil in höheren Hierarchiestufen. Diese Wirkung von § 19, Abs. 6, wäre einerseits begrüßenswert.

Andererseits wäre § 19, Abs. 6, mit erheblichen Nebenwirkungen verbunden.

So würden Männer diese Regelung als diskriminierend erleben. Dieses Erleben würde auch durch den Umstand gefördert, dass im Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – im Gegensatz zum Bundesgleichstellungsgesetz – keine Regelung zur bevorzugten Beförderung von Männern vorgesehen ist, falls diese in den jeweiligen Bereichen unterrepräsentiert sind. Angesichts dieser Erfahrung einer ungerechtfertigten Benachteiligung ist mit juristischen Auseinandersetzungen, Missmut, Beeinträchtigungen des Betriebsklimas u.ä.m. zu rechnen.

Eine weitere Nebenwirkung wäre, dass durch den § 19, Abs. 6, die Leistungsmotivation von Beamten gemindert würde. In der Praxis würde diese Regelung oftmals so interpretiert werden, dass bei gleicher Gesamtnote der dienstlichen Beurteilung die weibliche Bewerberin zu befördern ist. Männer müssten dann im Arbeitsalltag stets deutlich besser als Frauen sein und eine bessere Beurteilungsnote erhalten, um überhaupt eine Aussicht auf Beförderung zu haben. Falls in einer Behörde bei dienstlichen Beurteilungen die Spitzennote relativ häufig und verhältnisgleich an Männer und Frauen vergeben würde (was oftmals der Fall ist), hätten Männer keine Chance mehr, befördert zu werden. Denn wenn eine Bewerberin die Spitzennote hat, kann kein Mann mehr besser sein. Die äußerst geringe Wahrscheinlichkeit, in absehbarer Zeit befördert werden zu können (solange nämlich Frauen in den höheren Hierarchieebenen unterrepräsentiert sind), wird die Leistungsbereitschaft von Männern deutlich und nachhaltig beeinträchtigen – in Einzelfällen bis hin zu inneren Kündigungen und Dienst nach Vorschrift.

Durch die vorgesehene Regelung würde als weitere Nebenwirkung auch die Anwerbung von männlichen Nachwuchskräften erheblich erschwert. Es ist zu befürchten, dass junge Männer meinten, für sie sei eine Karriere im Öffentlichen Dienst nicht oder kaum möglich. Aus Stu-

dien zum Berufswahlverhalten junger Menschen ist bekannt, dass für junge Männer Karrieremöglichkeiten ein wichtiges Entscheidungskriterium für die Wahl eines Berufs oder Arbeitgebers ist. Mit großer Wahrscheinlichkeit würde die Anzahl von Bewerbungen gerade von leistungsstarken jungen Männern sinken, sofern nicht mit teuren Werbemaßnahmen gegengesteuert würde.

Angesichts der nicht unerheblichen Nebenwirkungen ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, auf § 19, Abs. 6, zu verzichten und andere Maßnahmen der Frauenförderung in Erwägung zu ziehen.

Ergänzung des § 19: Einsatz eignungsdiagnostischer Verfahren bei Beförderungs- und Auswahlentscheidungen

Beförderungs- und Auswahlentscheidungen beruhen angesichts der Rechtssprechung regelmäßig auf den Ergebnissen dienstlicher Beurteilungen. Dies führt häufig zu Fehlentscheidungen, da die Anforderungen des neuen Amtes bei der Personalauswahl zu wenig berücksichtigt werden können und Beurteilungsergebnisse oftmals nicht fehlerfrei sind. Auswahl- und Beförderungsentscheidungen sollten deshalb neben den Ergebnissen dienstlicher Beurteilungen auch auf Erkenntnissen über die Beamtin oder den Beamten gründen, die mit modernen, wissenschaftlich fundierten eignungsdiagnostischen Verfahren (z. B. strukturierte Interviews, Assessment Center, Testverfahren) gewonnen wurden.

§ 19 sollte deshalb durch einen siebten Absatz ergänzt werden:

(7) Bei der Feststellung und Entscheidung über die Eignung, Befähigung und fachliche Leistung für höher bewertete Dienstposten sind die Ergebnisse von dienstlichen Beurteilungen sowie Erkenntnisse zu verwenden, die mit eignungdiagnostischen Verfahren, insbesondere Assessment Center, strukturierte Interviews, psychologische Testverfahren, gewonnen wurden. Es dürfen nur Erkenntnisse aus solchen eignungsdiagnostischen Verfahren genutzt werden, die wissenschaftlich anerkannten fachlichen Standards entsprechen und die in fachlich angemessener Weise durchgeführt wurden. Ergebnisse dienstlicher Beurteilungen und Erkenntnisse aus eignungsdiagnostischen Verfahren gehen gleichwertig in die Entscheidung ein.

Zu Artikel 1, § 21 Ämter mit leitender Funktion im Beamtenverhältnis auf Probe

Praktikerinnen und Praktiker aus dem Personalmanagement von Behörden berichten von einer nachlassenden Bereitschaft von Beschäftigten, Führungsaufgaben zu übernehmen. U. a. wird über folgende Erklärungsansätze für dieses Phänomen diskutiert: höhere Bedeutung der Work-Life-Balance, höhere Bedeutung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, im Verhältnis zu den zusätzlichen Belastungen relativ geringer Anstieg der Bezüge.

Es ist zu empfehlen, prüfen zu lassen, ob und inwieweit die Regelung des § 21, Ämter mit leitender Funktion auf Probe zu vergeben, ebenfalls die Bereitschaft von Beschäftigten Führungsaufgaben zu übernehmen, beeinträchtigt. Ggf. sollte auf diese Regelung verzichtet werden.

Zu Artikel 1, § 32 Hinausschieben des Ruhestandseintritts

Die absehbaren Engpässe im Personalbereich gebieten es, alle kostengünstigen Möglichkeiten zur Gewinnung von Personalressourcen zu nutzen. Eine dieser kostengünstigen Möglichkeit ist das freiwillige Hinausschieben des Ruhestandseintritts von Beamtinnen und Beamten. In der Praxis gibt es allerdings Beamtinnen und Beamte, die länger arbeiten wollen, die jedoch durch das Genehmigungsverfahren davon abgehalten werden.

§ 32 sollte wie folgt geändert werden:

(1) Der Eintritt in den Ruhestand wird auf Antrag der Beamtin oder des Beamten um bis zu drei Jahre, jedoch nicht über das Ende des Monats, in dem das 70. Lebensjahr vollendet wird hinaus, hinausgeschoben, sofern schwerwiegende dienstliche Interessen dem nicht entgegen stehen. Der Antrag ist spätestens sechs Monate vor Eintritt in den Ruhestand zu stellen. Erhält die Beamtin oder der Beamte innerhalb von drei Monaten keinen Bescheid, gilt der Antrag als genehmigt. (...)

Zu Artikel 1, § 42 Fortbildung und Personalentwicklung

Die Aufnahme von Regelungen zur Fortbildung und Personalentwicklung von Beamtinnen und Beamten in das Dienstrechtsmodernisierungsgesetz ist sehr positiv zu werten. Durch diese Regelungen wird dazu beigetragen, dass Beamtinnen und Beamte während ihrer gesamten aktiven Dienstzeit kompetent und leistungsfähig bleiben. Zudem können die Regelungen Grundlage für eine weitere Verbesserung der Personalentwicklungsmaßnahmen sein und so zu einem gezielteren Einsatz von finanziellen Ressourcen führen.

Folgende Änderungen und Ergänzungen (jeweils unterstrichen) des § 42 wären sinnvoll:

§ 42 Personalentwicklung

(1) Der Dienstherr fördert und entwickelt die Eignung, Leistung und Befähigung der Beamtinnen und Beamten auf der Grundlage von Personalentwicklungsplänen. In Personalentwicklungsplänen ist insbesondere geregelt,
   1. wie der Personalentwicklungsbedarf erfasst wird,
   2. welche Maßnahmen der Personalentwicklung (einschließlich Fortbildungsmaßnahmen) durchgeführt werden können,
   3. in welcher Weise der einzelnen Beamtin oder dem einzelnen Beamten eine für seinen Personalentwicklungsbedarf und seinen Umständen passende Personalentwicklungsmaßnahme zugeordnet und

4. wie die Wirksamkeit von Maßnahmen geprüft wird.

(2) ...
(3) ...
(4) ..., ist verpflichtet, einen Personalentwicklungsplan zu erstellen ...
(5) ... an Personalentwicklungspläne ...

Zu Artikel 1, § 60 Arbeitszeit

§ 60 Abs. 1 ist wie folgt zu ergänzen:

(1) Die regelmäßige Arbeitszeit darf im Jahresdurchschnitt einundvierzig Stunden in der Woche nicht überschreiten. Die durchschnittliche Wochenarbeitszeit vermindert sich für jeden gesetzlichen Feiertag, der auf einen Werktag fällt, um die Stunden, die an diesem Tag zu leisten wären. Sofern zur Erfassung des Leistungsverhaltens andere Kennzahlen als die Wochenarbeitszeit verwendet werden, sind diese Kennzahlen ebenfalls entsprechend zu vermindern.

Begründung: Durch die ergänzende Regelung soll eine Gleichbehandlung verschiedener Beamtengruppen gewährleistet werden.

Zu Artikel 1, § 76 Behördliches Gesundheitsmanagement

Die Verankerung eines Behördlichen Gesundheitsmanagements im Dienstrecht ist geboten und zukunftsweisend. Angesichts der hohen Arbeitsbelastungen und des hohen Durchschnittsalters der Beamtinnen und Beamten muss sich das Land NRW um die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten bemühen. Dabei lohnen sich Maßnahmen des Gesundheitsmanagements in hohem Maße – gemäß den Ergebnissen wissenschaftlicher Studien zahlen sich Investitionen in systematische und nachhaltige Gesundheitsprogramme langfristig im Verhältnis 1 zu 3 aus.

Folgende Änderungen und Ergänzungen (jeweils unterstrichen) des § 76 wären sinnvoll:

§ 76 Behördliches Gesundheitsmanagement

(1) Behördliches Gesundheitsmanagement ist die planvolle Steuerung und Einbindung der gesundheitsrelevanten Maßnahmen und Prozesse in der Behörde. Es dient dem Erhalt der Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit der Beamtinnen und Beamten.
(2) Die oberste Dienstbehörde erstellt einen Rahmenplan für das Behördliche Gesundheitsmanagement und entwickelt diesen regelmäßig fort. Bei der Erstellung und Ent-

wicklung des Rahmenplans werden aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse, insbesondere der Arbeitswissenschaft, berücksichtigt. Für die in (...) den Rahmenplan.

(3) Jede Behörde entwickelt in diesem Rahmen ihren eigenen Plan oder einen Katalog zum Behördlichen Gesundheitsmanagement. (...). Dabei sollen insbesondere gesundheitsbelastende Umstände festgestellt werden sowie Möglichkeiten diesen zu begegnen. Bei der Entwicklung des Plans oder des Katalogs wirken Beamtinnen und Beamte der Behörde mit. (...)