

An den  
Präsidenten  
des Landtages Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper, MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

z. Hd. Herr Frank Schlichting  
Ausschusseksretariat (HFA)  
[anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**17/4815**

Alle Abg

1. Vorsitzender

Ernst-Gnoß-Str. 24  
D-40219 Düsseldorf  
Telefon 0211 491583-0  
Telefax 0211 491583-10  
post@dbb-nrw.de  
www.dbb-nrw.de

01. Februar 2022  
AZ: 10\_15\_03\_13\_3040\_2022-4  
Bei Antwort bitte angeben

### **Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/15940 (Neudruck)  
Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 10. Februar 2022

Geschäftszeichen: I.A.2 / A07

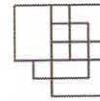
**Stichwort: A07 – Attraktivität öffentlicher Dienst 10.02.2022**

**Hier: Schriftliche Stellungnahme des DBB NRW**

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,  
sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der DBB NRW bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem genannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können, und wird - wie bereits gemeldet - an der Sachverständigenanhörung am 10.02.2022 teilnehmen.

Dem DBB NRW wurde seitens des Ministeriums der Finanzen NRW mit Schreiben vom 01.09.2021 im Rahmen des Beteiligungsverfahrens gemäß § 93 des Landesbeamtengesetzes ein Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen mit der Gelegenheit zur Stellungnahme übersandt. Hiervon haben wir unter dem 06.10.2022 umfangreich Gebrauch gemacht. Diese Stellungnahme beinhaltete neben Kritik, Anregungen und Verbesserungsvorschläge.



Nach Durchsicht des nunmehrigen in den Landtag eingebrachten Gesetzentwurfs stellen wir fest, dass mit Ausnahme der Klarstellung, dass eine Arbeitszeiterhöhung nicht zwingende Voraussetzung für die Errichtung eines Langzeitarbeitskontos sei, keine substanziellen Änderungen vorgenommen oder von uns vorgeschlagenen Verbesserungen in den Gesetzentwurf aufgenommen wurden.

Der DBB NRW muss bereits an dieser Stelle vorwegnehmend auch im jetzigen Gesetzgebungsverfahren erneut seine Enttäuschung über den Inhalt des Gesetzentwurfs zum Ausdruck bringen.

Da der in den Landtag eingebrachte und zu diskutierende Gesetzentwurf nahezu identisch ist mit der Fassung, zu der wir bereits Stellung genommen haben, hat auch unsere bisherige Stellungnahme hierzu nahezu vollständig weiterhin Bestand.

Wir nehmen zum vorliegenden Gesetzentwurf mithin wie folgt Stellung:

#### **A. Einleitende Anmerkungen**

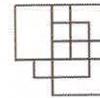
Der vorliegende Gesetzentwurf stellt den Abschluss einer Entwicklung dar, die insbesondere in den Besoldungsgesprächen im März 2019 zwischen der Landesregierung und den Gewerkschaften angelegt war, nämlich Gespräche aufzunehmen, um Eckpunkte zu sondieren und zu beschließen, wie die Attraktivität des öffentlichen Dienstes gesteigert werden kann.

##### **I.**

Der DBB NRW hat das Thema der Notwendigkeit der Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes sehr früh in den Fokus gerückt und eine Attraktivitätsoffensive für den öffentlichen Dienst gefordert. Daher hat der DBB NRW auch ausdrücklich den als Konsequenz der letzten Besoldungsgespräche vereinbarten Prozess, über die Besoldungserhöhung hinausgehende Themen gesondert in Arbeitsgruppen zu erörtern, begrüßt. Wie diese in drei Arbeitsgruppen aufgeteilten Gespräche verlaufen sind, ist hinreichend beschrieben. Kurz gefasst: Der Verlauf und die Ergebnisse der Gespräche sind vom DBB NRW als ernüchternd zu bewerten.

##### **II.**

Dies gilt im Wesentlichen auch für den jetzt vorliegenden und zu bewertenden Gesetzentwurf.



Eigentlich kann hierbei auf unsere Meldung auf der Homepage vom 20.05.2021 verwiesen werden. Der DBB NRW findet sich und seine an verschiedensten Stellen vorgebrachten differenzierten Vorstellungen und Ideen in dem Gesetzentwurf nicht, allenfalls nur unzureichend wieder. Auch die am 26.01.2021 noch im Rahmen des Prozesses dem Ministerium für Finanzen NRW vorgelegten Eckpunkte (dortiges Aktenzeichen: P 1001 – 02\_2020/04 – IV C 3) finden keine Berücksichtigung. Die Erarbeitung dieser Eckpunkte auf ausdrückliche Bitte von Seiten der Landesregierung im Rahmen der Arbeitsgruppen kann im Ergebnis als überflüssig und Ressourcenverschwendung betrachtet werden. Da der Inhalt jedoch weiterhin uneingeschränkt Gültigkeit hat, verweisen wir hierauf vollumfänglich.

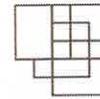
Sofern im Vorblatt zum Gesetzentwurf suggeriert wird, dass dieser an die mit den Gewerkschaften geführten Gespräche anknüpft und die dort identifizierten Maßnahmen in einem Gesamtpaket zur Attraktivitätssteigerung zusammenfasst, distanziert sich der DBB NRW hiervon ausdrücklich. Es ist unverständlich, dass dies nicht im jetzt vorliegenden Gesetzentwurf korrigiert und ebenfalls klargestellt wird.

Der Inhalt des Gesetzentwurfs behandelt nur einen sehr kleinen Teil der Anregungen des DBB NRW und dies – wie darzustellen sein wird – auch nur unzureichend. Er spiegelt ausschließlich Themen wider, die durch die Delegation der Landesregierung in die Gespräche eingebracht wurden. Hierzu wurden drei interministeriell abgestimmte Arbeitspapiere zu folgenden Themen vorgelegt:

- Langzeitarbeitskonten
- Mobile Arbeit
- Verfallschutz von Überstunden / Mehrarbeit

Nur diese Themen wurden als Gegenstand des Austauschs zugelassen. Auffällig ist, dass nur die beiden Erstgenannten Eingang in den Gesetzentwurf gefunden haben. Das Thema Verfallschutz von Überstunden / Mehrarbeit findet sich gar nicht wieder, obgleich es weiterhin aktuell bleibt und insbesondere durch eine Einführung von Langzeitarbeitskonten (LAK) nicht – wie gezeigt werden wird - „mitgelöst“ wird.

Der DBB NRW kommt in der Gesamtbewertung zu dem Ergebnis, dass der Gesetzentwurf weit hinter dem zurückbleibt, was notwendig wäre: In Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels den „besten Köpfen“ ein Angebot und den öffentlichen Dienst „schmackhaft“ zu machen. Dies gilt sowohl für die Personalgewinnung als auch für die Personalbindung.



### III.

Nahezu gänzlich vermissen lässt Gesetzentwurf das Thema Vereinbarkeit von Beruf, Karriere und Familie. Er sieht nicht einmal das vor, was auf Bundesebene schon längst Realität ist und auch für das Land Nordrhein-Westfalen nicht unverhältnismäßig sein kann. Der DBB NRW hat mehrfach auch in den Gesprächen gefordert, die Regelung aus der Arbeitszeitverordnung des Bundes zu übernehmen, nach der die Arbeitszeit von Beamtinnen und Beamten mit Kindern unter 12 Jahren bzw. mit pflegebedürftigen Angehörigen um eine Stunde auf 40 Stunden auf Antrag verkürzt wird (§ 3 AVZ Bund). Damit hätte wenigstens ein kleines Signal an die Beamtinnen und Beamten gesendet werden können, nachdem die Landesregierung die Rücknahme der eigentlich befristeten Arbeitszeiterhöhung auch nach dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht für alle Beschäftigten angehen möchte.

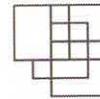
### IV.

Letztlich ist der Gesetzentwurf mit dem Makel gekennzeichnet, der auch schon die Dienstrechtsreform im Jahr 2016 überschattet hat: Attraktivität gibt es nicht zum Nulltarif.

Der Gesetzentwurf gibt es selbst vor. Die beabsichtigten Regelungen seien „weitgehend ausgabenneutral“. Ein Budget ist nicht eingeplant. Mögliche Mehrkosten, bspw. durch die Anschaffung und das Vorhalten digitaler Infrastruktur im Rahmen der mobilen Arbeit, sollen sich sogar refinanzieren können durch Einsparungen bei Raumkosten.

Schon dies ist nicht akzeptabel und lässt Zweifel daran aufkommen, dass die Steigerung der Attraktivität im Zentrum vieler der beabsichtigten Maßnahmen steht. Es liegt vielmehr der Rückschluss nahe, dass den Dienstherrn und personalverwaltenden Stellen Korrekturmöglichkeiten für fehlerhafte Personalplanung und Stellenbewirtschaftung sowie vielfältige „Stellschrauben“ zum flexiblen Einsatz der Beamtinnen und Beamten an die Hand gegeben werden soll. Rechtlich durchsetzbare Ansprüche bietet der Gesetzentwurf den Beamtinnen und Beamten wenig. Vieles hängt vom guten Willen der Dienstherrn ab; ausschließlich sie haben es in der Hand, welche Maßnahmen, die der Gesetzentwurf vorsieht, sie der einzelnen Beamtin / dem einzelnen Beamten gewähren.

Selbstverständlich verkennen wir nicht, dass dienstliche Erfordernisse immer berücksichtigt werden müssen. Wenn aber der Gesetzgeber ernsthaft den Beamtinnen und Beamten attraktive Instrumente zur Verfügung stellen will, muss er die Dienstherrn auch stärker, als der Gesetzentwurf es nahezu durchgehend



vorsieht, in die Pflicht nehmen und Versagens- oder Ablehnungsgründe stärker definieren, um diese im Zweifelsfall auch gerichtlich überprüfbar zu machen. Anderenfalls besteht zudem die Gefahr, dass die Personalvertretungen im Rahmen der im Einzelnen durchzuführenden Beteiligungsverfahren oder bei der Verhandlung von Dienstvereinbarungen überfordert werden.

## **B. Im Einzelnen**

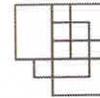
Bevor wir auf die einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs eingehen, möchten wir vorab auf folgendes hinweisen:

Der Gesetzentwurf greift naturgemäß nur Änderungen auf, die beamtenrechtlicher Natur sind und daher auch nur die Beamtinnen und Beamten in Nordrhein-Westfalen betreffen können. Da die den Gewerkschaften vorgelegten interministeriell abgestimmten Arbeitspapiere aber jeweils davon sprechen, beiden Statusgruppen, also auch den Tarifbeschäftigten, ein Angebot zu machen, bleibt zum einen abzuwarten, welche Entwicklungen sich dort ergeben. Zum anderen werden in dieser Stellungnahme jedoch die Begrifflichkeiten im beamtenrechtlichen Sinn verwendet. Dies ist aus Sicht des DBB NRW wichtig voranzustellen, um Missverständnisse zu vermeiden.

Beispielsweise haben die Begriffe „Mehrarbeit“ und „Überstunden“ unterschiedliche, nahezu entgegengesetzte Bedeutungen im Beamtenrecht einerseits und im Recht der Tarifbeschäftigten andererseits. Bei Mehrarbeit im beamtenrechtlichen Sinn handelt es sich gemäß § 10 der Arbeitszeitverordnung (AZVO) nur um solche vorübergehend über die regelmäßige Arbeitszeit hinausgehenden Dienstzeiten, die schriftlich angeordnet oder genehmigt sind. Überstunden hingegen können durch Überschreitungen der regelmäßigen wöchentlichen Arbeitszeit entstehen und sodann bei bestehenden Gleitzeitvereinbarungen/flexibler Arbeitszeit als Zeitguthaben auf ein entsprechendes Konto gebucht werden. Es besteht also ein fundamentaler Unterschied zwischen diesen beiden Arten.

Nicht Gegenstand der Arbeitspapiere sind insbesondere folgende im Gesetzentwurf umfassten Regelungen:

Der Gesetzentwurf enthält Regelungen zur Implementierung eines Wiedereinstiegsmanagements nach Beurlaubung aus familiären Gründen bzw. nach einer Elternzeit in die Personalentwicklungskonzepte. Dies begrüßt der DBB NRW grundsätzlich. Bei der Ausgestaltung im einzelnen stellen sich jedoch Fragen, ob die



die einzelnen Möglichkeiten auch ausreichend sind, wenn beispielsweise Fortbildungen während der Beurlaubung und hierfür auch eine bezahlte Dienstbefreiung nach der Beurlaubung zwar ermöglicht, aber die Dienstbefreiung auf maximal 5 Arbeitstage begrenzt werden soll.

Weiterhin sieht die beabsichtigte Rechtsänderung eine vereinfachte Anerkennung der Laufbahnbefähigung bei einem Wechsel nach Nordrhein-Westfalen vor. Auch dies kann der DBB NRW im Grundsatz anerkennen. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass mit einer Vereinfachung der Anerkennungsmöglichkeiten kein Qualitätsverlust bei den Qualifikationen verbunden ist. Hierauf wird zu achten sein.

Es wird auch darauf zu achten sein, dass durch eine solch vereinfachte Anerkennung keine Gerechtigkeitslücken entstehen. Dies ist beispielsweise in Bereichen (genannt sei hier der Strafvollzug) zu befürchten, in denen ein prüfungsfreier Aufstieg nicht möglich ist, jedoch ein Wechsel aus einem Bundesland nach Nordrhein-Westfalen erfolgt, in dem dies möglich ist. Hieraus entstehende Unzufriedenheiten sind zu vermeiden.

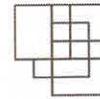
### **I. Gestaltung der Arbeitszeit / Langzeitarbeitskonten**

Als einen der zentralen Punkte sieht der Gesetzentwurf die Einführung von Langzeitarbeitskonten (LAK) vor. Das vorgesehene Modell entspricht in seiner Architektur dem schon genannten Arbeitspapier in vielen Punkten, enthält aber in seiner nun vorliegenden konkret ausgearbeiteten Gestaltung zum einen keine von uns angeregte Änderung zum Positiven und zum anderen sogar noch Verschiebungen in Richtung Personalsteuerungsinstrument.

1.

Wenig überraschend, aber gleichwohl als vertane Chance zu bewerten, enthält der Gesetzentwurf nicht einmal einen Einstieg in die ausstehende und versprochene Reduzierung der nur befristeten Erhöhung der Wochenarbeitszeit. Er erteilt beispielsweise dem sogenannten „Hessischen Modell“ eine deutliche Absage.

Der DBB NRW setzt sich seit langem dafür ein, dass das gegenüber den Beamtinnen und Beamten gegebene Versprechen, die im Jahr 2003 nur zeitlich befristet eingeführte Erhöhung der Wochenarbeitszeit rückgängig zu machen, eingelöst wird. Das vom DBB NRW in die Sitzungen der Arbeitsgruppen eingebrachte sogenannte „Hessische Modell“ kombiniert im Kern eine Reduzierung der Wochenarbeitszeit mit einem Langzeit- bzw. Lebensarbeitszeitkonto, indem die Wochenarbeitszeit um eine



Stunde gesenkt wird, die Beschäftigten diese Stunde sodann jedoch in Vorleistung zur Befüllung des Kontos weiterhin erbringen. Der DBB NRW hält ein solches Modell auch weiterhin für Nordrhein-Westfalen für einen guten Ansatz, um durch die Gestaltung der Arbeitszeit auf der einen Seite einen Attraktivitätsgewinn für die Beschäftigten zu erzielen und auf der anderen Seite den Dienstherren ein hohes Maß an Sicherheit im Personaleinsatz und in der Personalplanung zu geben.

2.

Ebenfalls wenig überraschend ist, dass die Landesregierung bei der Frage, welches Modell eines Arbeitszeitkontos eingeführt werden soll, das Langzeitarbeitskonto gewählt hat. Damit hat sie sich gleichzeitig gegen ein Lebensarbeitszeitkonto entschieden. Damit weicht sie vom Koalitionsvertrag ab.

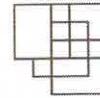
Für den DBB NRW ist das Thema „Arbeitszeit“ auch in Bezug auf die Anforderungen an eine moderne, mit flexiblen Möglichkeiten versehene Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur Arbeitszeit seit langem ein inhaltlicher Schwerpunkt. Deshalb haben wir es auch ausdrücklich begrüßt, dass die Landesregierung im Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022 (dort S. 53) vereinbart hat, zur Sicherstellung der Personalverfügbarkeit Lebensarbeitszeitkonten einzuführen.

Zwischen den Modellen eines Langzeitarbeitskontos und eines Lebensarbeitszeitkontos bestehen aber fundamentale Unterschiede. Unter anderem hierzu und zur weitergehenden Information im Zusammenhang mit Arbeitszeitkonten hat der DBB NRW im Jahr 2020 eine Broschüre „Arbeitszeitkonten in Nordrhein-Westfalen – Möglichkeiten, Chancen und Risiken“ herausgegeben, die auch den Zweck hat, die verschiedenen im Zusammenhang mit der Arbeitszeit und Arbeitszeitkonten verwendeten Begriffe zu erläutern.

3.

Bereits in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe „Gestaltung der Arbeitszeit“ am 12.08.2020 hat die interministerielle Delegation ein Modell zur Einführung von LAK skizziert, welches dann in dem vorgelegten Arbeitspapier konkretisiert worden ist.

Der DBB NRW hat sich in dieser Sitzung dahingehend geäußert, dass Arbeitszeitkonten ein sinnvolles Modell und ein Baustein sein können, um Personal zu gewinnen und zu binden. Auch haben wir anerkannt, dass die Arbeitszeitgestaltung dienstlichen Erfordernissen entsprechen muss. Allerdings haben wir von Anfang an betont, dass ein LAK für die Beschäftigten aus allen Ressorts und Bereichen, einschließlich der kommunalen Welt einen Gewinn bringen können muss. Ein solches Modell muss neben den dienstspezifischen



Notwendigkeiten auch in den Blick nehmen, dass es insgesamt flexible und letztlich attraktive Möglichkeiten der Lebensplanung schafft, aber bspw. auch Lösungen dafür enthalten muss, wie mit Mehrdienstzeiten, Überstunden etc. auf der Seite der Anspargphase umgegangen werden kann.

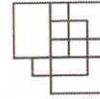
4.

Daher kann der DBB NRW ein Modell, wie das jetzt vorgeschlagene, nicht mittragen. Denn dieses basiert in seinem Ausgangspunkt im Kern auf einer Erhöhung der Wochenarbeitszeit. Sofern der DBB NRW in seiner vorangegangenen Stellungnahme davon ausgehen musste, dass eine Arbeitszeiterhöhung verpflichtende Voraussetzung sei, damit überhaupt ein LAK eingerichtet werden kann, ist im jetzigen Gesetzentwurf dankenswerterweise klargestellt, dass die Arbeitszeiterhöhung nicht zwingend sei. Allerdings wird die Arbeitszeiterhöhung nach der Konstruktion des Modells gemäß dem Gesetzentwurf mindestens eine vorrangige Möglichkeit zur „Befüllung“ des LAK sein. Dass die Erhöhung der Arbeitszeit die wesentliche Möglichkeit sein sollte, auf der Anspargseite das LAK zu befüllen, hat der DBB NRW schon immer im Lauf der Gespräche massiv kritisiert.

Der jetzt vorliegende Gesetzentwurf ist so zu deuten, dass ein Ansparen von Zeitguthaben im Wesentlichen durch eine Erhöhung der Arbeitszeit erfolgen soll. Eine Befüllung durch andere Zeiten, wie sie beispielsweise in § 14a Absatz 3 AZVO-E genannt sind, kommt nur als zusätzliche aber nicht eigenständige Ansparmöglichkeit in Betracht.

Wenn der Gesetzentwurf an anderer Stelle ein verbessertes Gesundheitsmanagement zum Ziel hat, als Mittel der Attraktivitätssteigerung aber eine Erhöhung der Wochenarbeitszeit vorsieht, ist dieser in sich nicht stimmig. Denn er geht davon aus, dass die Beamtinnen und Beamten über ihre ohnehin schon erhöhte Belastung hinaus (bspw. durch die überdurchschnittlich hohen Wochenarbeitszeiten) die Mehrleistung erbringen. Spätestens mittelfristig wird dies negative gesundheitliche Konsequenzen haben. Dies kann der DBB NRW nicht unterstützen.

Dies gilt auch für den Fall, wenn der Gesetzentwurf unterschwellig intendieren sollte, dass Beamtinnen und Beamten ihre regelmäßige Arbeitszeit um bis zu drei Stunden reduzieren, um den Mehrleistungsbedarf zu schaffen. Es kann schlechterdings nicht als Attraktivitätssteigerung gelten, wenn die Beamtinnen und Beamten die Möglichkeit eines LAK durch einen mittelbaren Besoldungsverzicht selbst bezahlen und somit einen weiteren nicht kompensierten Beitrag zur Haushaltssicherung oder –konsolidierung leisten.



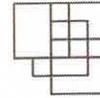
5.

Ohnehin ist das Procedere, damit überhaupt ein LAK im Einzelfall eingerichtet werden kann, zu kritisieren. Der DBB NRW begrüßt zwar die in § 14a Absatz 1 AZVO-E niedergelegte Freiwilligkeit der Teilnahme an einem LAK und dass zur besseren Berücksichtigung der Besonderheiten vor Ort Einzelheiten durch Dienstvereinbarungen geregelt werden sollen. Allerdings legt der Entwurf als zwingend zu beachtende Voraussetzung fest, dass bereits „einfache“ dienstliche Gründe der Gestattung eines LAK entgegenstehen. Nicht gefordert werden „erhebliche“ oder „zwingende“ dienstliche Gründe als Versagungsgrund. Damit erhalten die Personalverwaltungen einen Spielraum, der im Zweifelsfall die Teilnahme an einem LAK in weitem Umfang unangemessen verhindern kann, und es letztlich vom Wohlwollen der jeweiligen Behörde abhängt, ob ein LAK überhaupt eingeführt wird. Der DBB NRW erachtet es aber bereits in diesem Punkt als notwendig, die Dienstherrn bereits gesetzgeberisch stärker in die Pflicht zu nehmen, ein LAK zu gestatten und es nicht aus nahezu jeder dienstlichen Erwägung heraus verhindern zu können. Im Streitfall begegnen sich der Dienstherr und die Beamtin bzw. der Beamte nicht einmal ansatzweise auf Augenhöhe. Auch eine Personalvertretung kann dann nicht mehr hinreichend agieren.

6.

Im Hinblick auf die fehlende „Handfestigkeit“ der Kriterien gilt ähnliches bei der Frage, wann überhaupt gemäß § 14a Absatz 2 AZVO-E die Arbeitszeit erhöht werden darf oder kann.

Der Gesetzentwurf bzw. dessen Begründung schafft neben der Wochenarbeitszeit, Mehrarbeit und Überstunden die Kategorie der Mehrleistung. Eine Verlängerung der Arbeitszeit setzt voraus, dass eine solche Mehrleistung für die Erfüllung dienstlicher Aufgaben angemessen und zweckmäßig ist. Es müsse der Bedarf an einer Mehrleistung bestehen oder durch Veränderung des Dienstpostens geschaffen werden. Was auf den ersten Blick gut klingt, ist auf den zweiten mindestens zweifelhaft. Auch hier wird dem Dienstherrn letztlich ein gerichtlich allenfalls eingeschränkt überprüfbares Instrument an die Hand gegeben, wann ein entsprechender Bedarf besteht oder geschaffen werden kann. Einerseits erhält der Dienstherr bspw. die flexible Möglichkeit, nicht auf einem Dienstposten zu schaffende Arbeitspensen durch Stundenerhöhungen aufzufangen sowie nicht oder nur teilweise besetzte Dienstposten mit dieser Mehrleistung zu „füllen“, also insgesamt möglicherweise falsch „geschnittene“ Dienstposten durch die Stundenerhöhung aufzufangen. Dies soll überdies nur gelten, wenn und solange die Stundenerhöhung erforderlich und zweckmäßig ist. Insbesondere aber Zweckmäßigkeitserwägungen verlagern die Handlungsmöglichkeiten fast vollständig auf die Seite der



Personalverwaltungen. Denn es ist nicht ersichtlich, dass im Streitfall solche Erwägungen über eine Willkürprüfung hinaus überhaupt überprüfbar sind. Zweckmäßigkeitserwägungen sind einer gerichtlichen Kontrolle nach allgemeinen Maßstäben weitestgehend entzogen.

Dass die vereinbarten Mehrstunden bei einem nicht mehr bestehenden Bedarf, wie immer dies auch überprüfbar sein soll, einseitig durch den Dienstherrn wieder verringert werden können, belegt erneut die fehlende Gleichwertigkeit der zu berücksichtigenden Interessen der Dienstherrn auf der einen und der die Stunden vorleistenden Beamtinnen und Beamten auf der anderen Seite.

7.

Neben der Stundenhöhung durch eine Mehrleistung sieht der Gesetzentwurf in Absatz 3 eine jährliche und in Absatz 4 des § 14a AZVO-E eine einmalige Ansparmöglichkeit vor.

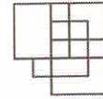
Jährlich kann das LAK durch eine bestimmte aber begrenzte Anzahl abgeleiteter Mehrarbeitsstunden (nicht Überstunden!) sowie durch Verzicht auf über den gesetzlichen Mindesturlaub hinausgehenden Urlaub befüllt werden.

Einmalig können dem LAK 156 Stunden Zeitguthaben bei flexibler Arbeitszeit (also auch Überstunden), 122 Mehrarbeitsstunden sowie bis zu 278 pandemiebedingt angefallener Mehrbedarfsstunden gutgeschrieben werden.

Das Konto kann maximal mit 2132 Stunden befüllt werden.

Nach dem Gesetzentwurf soll es also gerade nicht möglich sein, ein jährliches Kontingent an Überstunden auf das LAK „einzuzahlen“.

Grundsätzliche Kritik übt der DBB NRW daran, dass es jährlich erlaubt wird, zur Ansparrung auf Erholungsurlaub zu verzichten. Dies ist weder kongruent mit der weiteren Zielsetzung des Gesetzentwurfs zu einem besseren Gesundheitsschutz noch mit der Fürsorgepflicht des Dienstherrn. Es wird zwar nicht verkannt, dass der Mindesturlaub nicht zur Disposition steht. Aber auch darüber hinausgehender gesetzlich nach der Freistellungs- und Urlaubsverordnung zustehender Erholungsurlaub ist eben zur Erholung und zur Gesunderhaltung jährlich notwendig. Der jährliche Erholungsurlaub ist aus unserer Sicht insgesamt nicht verhandelbar und darf nicht zu einem Objekt für einen auf eine gewisse Dauer angelegten Verzicht werden.



Bemerkenswerterweise entscheidet sich der Gesetzentwurf ausdrücklich dafür, neben einem LAK bestehende Konten, wie Mehrarbeitskonten, Überstundenkonten/Konten wegen flexibler Arbeitszeit/ Gleitzeitkonten, nicht miteinander zu verknüpfen. Neben den weiteren vorgetragenen Bedenken ist es aus Sicht des DBB NRW nicht angezeigt, die Ansparmöglichkeiten so strikt einzuengen. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Stunden, mit denen das LAK denkbar großzügiger befüllt werden könnte, beispielsweise Überstunden auf Gleitzeitkonten, keine Stunden sind, die der Beamtin oder dem Beamten geschenkt werden, sondern von diesen vorgearbeitet wurden. Es stellt sich grundsätzlich die Frage, welcher tiefere Grund für eine solche strenge Handhabung dem Entwurf zugrunde liegt.

Fest steht, dass das vorgesehene Modell eines nicht löst: Das Problem verfallender Überstunden. Der DBB NRW hat dieses Problem vielfach beschrieben und noch in der Stellungnahme zum Haushalt des Landes NRW 2021 auf bis zu 70.000 verfallene Überstunden zum damaligen Zeitpunkt hingewiesen.

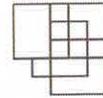
Es darf als bekannt vorausgesetzt werden, dass bestimmte Bereiche des öffentlichen Dienstes in NRW, genannt sei hier exemplarisch die Polizei, auf die die Regelungen nach Artikel 6 übertragen werden sollen, Berge von Überstunden vor sich herschieben. Es ist aber ausdrücklich nicht vorgesehen, dass diese über die einmalige Möglichkeit von 156 Stunden zur Befüllung des LAK genutzt werden können.

Das hier in Rede stehende Modell setzt aus dieser Perspektive ebenfalls keine Anreize.

8.

Sofern die Gestattung eines LAK weitgehend in die Gestaltungsmacht des Dienstherrn gelegt wird, findet sich dies auch bei den Vorgaben für die Entnahmephase wieder.

Der vorliegende Gesetzentwurf legt Zeiten und Zeiträume fest, innerhalb derer das Guthaben durch Dienstbefreiung eingesetzt werden kann. Beispielsweise soll das Guthaben nicht dafür verwendet werden dürfen, vorzeitig vor dem Eintritt in den Ruhestand vollständig vom Dienst befreit zu werden. Hier stellt sich schon erneut die Frage, weshalb eine solch restriktive Regelung als notwendig angesehen wird. Hinzu kommt, dass § 14a Absatz 8 AZVO-E und bei Beendigung des Kontos auch Absatz 9 zudem vorsehen, dass ein Antrag auf Entnahme des Guthabens bzw. ein Freizeitausgleich aus (jedem) dienstlichen Grund abgelehnt werden darf. Es bedarf



also auch hier nicht etwa „erheblicher“ oder gar „dringender“ dienstlicher Erwägungen. Es ist erneut zu kritisieren, dass die Bewirtschaftung des LAK keinen akzeptablen Ausgleich der beteiligten Interessen der Dienststelle und der Beamtinnen und Beamten herzustellen vermag. Es ist nicht nachvollziehbar, dass es im Sinn einer Attraktivitätssteigerung einen Anreiz darstellen soll, dass auch der Ausgleich zu einem bestimmten gewünschten Zeitpunkt der von den Beamtinnen und Beamten durch Mehrleistung oder Urlaubsverzicht erwirtschafteten Stundenguthaben von jedweden dienstlichen Interessen abhängig gemacht werden kann. Eine ausbalancierte Regelung können wir darin nicht erkennen.

9.

Aus Sicht des DBB NRW ist im Landespersonalvertretungsgesetz ausdrücklich ein Mitbestimmungstatbestand mindestens bei einer beabsichtigten Ablehnung eines Antrags auf Gestattung der Einrichtung eines LAK und einer beabsichtigten Ablehnung eines Antrags auf Inanspruchnahme des angesparten Guthabens vorzusehen.

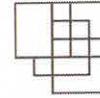
10.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass wir im Ergebnis das vorliegende Modell dahingehend bewerten müssen, dass es ungeeignet erscheint, allen Beamtinnen und Beamten ein attraktives Angebot zu einer flexiblen und den Anforderungen an eine moderne Arbeitszeitgestaltung zu machen. Die Lehrerinnen und Lehrer sind ja ohnehin ausgenommen.

Das vorliegende Modell eines LAK bietet eher den Personalverwaltungen die Möglichkeit, nach ihren (dienstlichen) Bedürfnissen die Möglichkeit der Gestattung solcher Konten zu nutzen. Die mit der Vorleistung der Beamtinnen und Beamten einhergehenden Risiken, insbesondere gesundheitlicher Art, der Wunsch nach breitgefächerten Möglichkeiten einer Ansparung aber auch der möglichst lebensphasengerechten Entnahme einerseits und das Interesse der Dienststellen zum flexiblen Personaleinsatz andererseits stehen aus Sicht des DBB in keinem vernünftigen Verhältnis.

## **II. Mobile Arbeit / Telearbeit**

Weiterer Kernpunkt des Gesetzentwurfs ist die Schaffung eines gesetzlich normierten Anspruchs auf pflichtgemäße Ermessensausübung durch die Dienststellen bei Anträgen auf Teilnahme an alternierender mobiler Arbeit, vorgesehen im Entwurf in § 60 Absatz 4 des Landesbeamtengesetzes (LBG-E).



1.

Mit dieser Regelung sieht der Gesetzentwurf die Umsetzung eines zweiten bereits genannten Arbeitspapiers vor. Die im Entwurf vorliegende Regelung entspricht im Wesentlichen dem Inhalt dieses Arbeitspapiers.

Der DBB NRW hat die seinerzeitige Ankündigung der interministeriellen Delegation schon in der ersten Sitzung der Arbeitsgruppe am 12. August 2020, im Landesbeamtengesetz einen Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf mobiles Arbeiten bzw. Telearbeit zu verankern, im Grundsatz begrüßt.

Es dürfte unwidersprochen bleiben, dass das Thema der Heimarbeit („Homeoffice“) aufgrund der Corona-Pandemie ein besonderes Gewicht erhalten und an Dynamik enorm zugelegt hat. Gerade in dieser Zeit haben sich die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erneut unter anderem dadurch ausgezeichnet, schnell, unbürokratisch und flexibel zu agieren, insbesondere auch was die Arbeitsplatzsituation und die Bereitschaft, in die Heimarbeit und hierbei fast ausschließlich ins mobile Arbeiten zu wechseln, angeht.

Der DBB NRW hat erwartet, dass ein Anspruch so formuliert ist, dass er auch hier den Beschäftigten ein echtes Angebot macht, damit dieser als Option attraktiv ist und nicht als Verhinderungsinstrument angesehen wird. Eine Regelung muss sich also einerseits selbstverständlich an dienstlichen Erfordernissen orientieren, andererseits den Dienstherrn auch in die Pflicht nehmen, Hürden abzubauen.

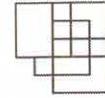
2.

Diesen Anforderungen wird der nun vorliegende Gesetzentwurf nicht gerecht.

Der DBB NRW begrüßt grundsätzlich, dass der Gesetzentwurf Fragen der konkreten Ausgestaltung dem Abschluss von Dienstvereinbarungen zuordnet. Denn auch in diesem Bereich dürfte es unzweifelhaft sinnvoll sein, die Besonderheiten der jeweiligen Dienststellen individuell zu berücksichtigen und in entsprechenden Dienstvereinbarungen abzubilden. Allerdings gilt erneut, dass der durch den Gesetzentwurf unverrückbare Rahmen die an einer Dienstvereinbarung zu beteiligenden Personalvertretungen enorm einschränken dürfte.

3.

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, welche Attraktivitätssteigerung konkret bezweckt wird. Welchen Attraktivitätsgewinn hat ein solch formulierter „Anspruch“?



Der DBB NRW erkennt durchaus an, dass von Gesetzes wegen von jeder Beamtin und jedem Beamten ein Antrag gestellt werden können soll, über den nach pflichtgemäßem Ermessen entschieden werden muss.

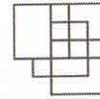
Allerdings gilt auch hier, dass der konkret vorgesehene Gesetzentwurf die Entscheidung über das „Ob“ aber auch über das „Wie“ einer Einrichtung der alternierenden mobilen Arbeit nahezu vollständig in die Hände der Dienststellen legt. Wenn der Gesetzentwurf bezwecken sollte, Dienststellen dazu zu bringen, möglichst weitgehend Anträgen auf alternierende mobile Arbeit zu entsprechen, gibt er den personalverwaltenden Stellen viel zu viele Stellschrauben zu einer Verhinderung an die Hand. Nach der Gesetzesbegründung zu § 60 LBG-E soll – lediglich – ein Signal für eine großzügige Nutzung mobiler Arbeitsmöglichkeiten ausgesendet werden. Hier wird schon deutlich, dass mehr als eine Absicht, also ein halbwegs rechtlich durchsetzbarer Anspruch, nicht begründet werden soll.

4.

Bevor überhaupt die pflichtgemäße Ermessensausübung ausgelöst wird, muss das Angebot der alternierenden mobilen Arbeit im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten liegen; ein aus Sicht des DBB NRW für diesen Gesetzentwurf typisch unscharfer, dem Dienstherrn alle Optionen offen lassender Begriff.

Aber selbst wenn, wie auch immer objektivierbar, die dienstlichen Möglichkeiten das Angebot mobiler Arbeitsmöglichkeiten nicht von vornherein ausschließen, steht der Anspruch im weiten nicht eingeschränkten und gerichtlich ohnehin nur auf Ermessenfehler überprüfbares Ermessen. Nach der Gesetzesbegründung können alle personalwirtschaftlichen und organisatorischen Gründe der Dienstausbildung eine Ablehnung rechtfertigen

Eine kritische Bewertung führt also dazu, dass Dienststellen, die weder die Absicht haben, mobile Arbeit überhaupt einzuführen noch diese auszubauen, nicht veranlasst oder gar verpflichtet sind, überhaupt weitergehendes mobiles Arbeiten einzurichten, auch wenn die dienstlichen Möglichkeiten dies zulassen. Mit anderen Worten: Der Gesetzentwurf bringt keinen Gewinn. Denn letztlich kann keine Dienststelle verpflichtet werden, mobile Arbeitsmöglichkeiten anzubieten. In denjenigen Dienststellen, die ein solches Angebot bereits erbringen, dürfte ein Antrag auf mobiles Arbeiten ohnehin schon aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach den jeweiligen Vorgaben und nach pflichtgemäßem Ermessen zu prüfen sein.



Der DBB NRW sieht daher die Ausgestaltung eines solchen Anspruchs als „Kann“-Regelung, wie sie bereits das Arbeitspapier vorsah, als zu eng an. Hier wäre durchaus eine Formulierung sinnvoll, die den Beschäftigten – bei Erfüllung der weiterhin zu formulierenden Tatbestandsvoraussetzungen – einen gebundenen Anspruch gibt oder jedenfalls als Soll-Vorschrift ausgestaltet ist.

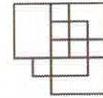
5.

Immerhin steht eines fest: Bei der Implementierung eines solchen Anspruchs legt sich der Gesetzentwurf auf das alternierende mobile Arbeiten fest. Der Begriff der Telearbeit wird, was auch die Änderung in § 16 Satz 2 AZVO-E belegt, insgesamt aus den Regelungen gestrichen.

Das mobile Arbeiten stellt – im Gegensatz zur Telearbeit – ein immer noch weitgehend rechtlich undefiniertes Feld dar, bspw. bezüglich des Arbeitsschutzes. Der DBB NRW verkennt nicht, dass gerade die im Vergleich zur Telearbeit mit der mobilen Arbeit einhergehende größere Flexibilität für interessierte Beschäftigte attraktiv wirken kann. Wir haben aber schon seit längerem darauf hingewiesen, dass es bei dem Themenkomplex „Homeoffice“ und insbesondere bei der nun angedachten alternierenden mobilen Arbeit zwingend geboten ist, ein zukunftsorientiertes Modell zu entwickeln, das nicht lediglich auf Schnelligkeit und schnelle Problemlösung aufgrund einer Sonderlage, wie sie die Corona-Pandemie darstellt, aufgebaut ist. Die Frage, wie das Arbeiten im Homeoffice praktisch funktioniert, darf nicht wie derzeit nahezu vollständig den Beschäftigten zugewiesen werden.

Über einen solchen Anspruch auf pflichtgemäße Ermessensausübung hinaus, enthält der Gesetzentwurf aber kein solches Konzept, das nicht nur die Chancen sondern auch die Risiken des in Rede stehenden mobilen Arbeitens abbildet.

Der DBB NRW hat sich schon im Januar 2021 in einer Pressemitteilung und einer Meldung auf der Homepage zu diesem Thema öffentlich geäußert. Unter anderem wird darin kritisiert, dass der Sommer 2020 verschenkt wurde, sich auf die zweite Corona-Welle hinreichend vorzubereiten. Statt klarer Regelungen sei hauptsächlich auf das mobile Arbeiten gesetzt worden. Hierbei wird jedoch die Verantwortung komplett auf die Beschäftigten abgewälzt. Es gibt keine hinreichenden Regelungen zum Arbeitsschutz oder zum Datenschutz und auch keine Vorgaben zur technischen Ausstattung. Insgesamt sind wichtige Aspekte des Datenschutzes, des Unfall- und Arbeitsschutzes beim mobilen Arbeiten schlicht nicht abschließend geregelt. Es fehlt an einem gesetzlichen Überbau und darauf aufbauend spezifischen Regelungen für die einzelnen Ressorts. Denn es ist zwingend erforderlich, dass bspw. der



Gesundheitsschutz und auch Fürsorgegesichtspunkte in den Mittelpunkt rücken. Insofern ist bei diesem Thema „Homeoffice“ ein ganzheitlich ausgerichtetes Konzept zu entwickeln.

Ein solches fehlt, weshalb der DBB NRW die konkrete Umsetzung eines Anspruchs auf ermessenfehlerfreie Entscheidung über einen Antrag auf alternierende mobile Arbeit in der vorliegenden Form nicht mittragen kann.

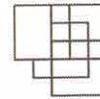
### **III. Verfallschutz von Überstunden / Mehrarbeit**

Auffällig an dem Gesetzentwurf ist, dass lediglich zwei der drei vorgelegten interministeriell abgestimmten Arbeitspapiere umgesetzt wurden. Eine Umsetzung bzw. Regelungen zum Verfallschutz von insbesondere Überstunden im beamtenrechtlichen Sinn fehlen.

Wie bereits in unseren Ausführungen zu dem beabsichtigten LAK-Modell gezeigt, wird das Problem verfallender Überstunden damit nicht gelöst und bleibt bestehen. Wenn allerdings grundsätzlich in Abrede gestellt werden sollte, dass ein solches Problem überhaupt besteht, weist die ausgewiesene Anzahl der verfallenden Überstunden einen anderen Weg. Das Risiko eines solchen Verfalls ist in der AZVO ausdrücklich angelegt, nämlich in § 14 Absatz 5 AZVO. Darin ist vorgeschrieben, dass im Rahmen von flexiblen Arbeitszeitmodellen (bspw. Gleitzeit) angefallene Überstunden, die zu bestimmten Stichtagen im Jahr festgelegte Guthaben-Obergrenzen überschreiten, zwingend gekappt werden müssen und verfallen.

Aus Sicht des DBB NRW bleibt dieses Thema wichtig und ist im Sinne einer Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes so zu regeln, dass die Beschäftigten nicht mehr befürchten müssen, dass Arbeitszeit, die für ihren Dienstherrn vorgeleistet wird, nicht zum Ausgleich gebracht wird und sogar verfällt. Der DBB NRW hat auf dieses Thema immer wieder hingewiesen. Daher haben wir es sehr begrüßt, dass seitens der Politik ausweislich einer gemeinsamen Presseerklärung vom 09. April 2020 der Landtagsfraktionen von CDU, SPD, FDP und Grünen eine Handlungsnotwendigkeit erkannt wurde, dass im Rahmen einer separaten Gesetzgebung die von Beschäftigten aufgrund der Pandemie-Lage zu erbringenden vielen Überstunden vor dem Verfall zu schützen sind.

Eine solche Regelung, die aus unserer Sicht auch den Schutz von Überstunden und Mehrdienstzeiten, die nicht unmittelbar durch Notwendigkeiten aufgrund der Corona-Krise entstanden sind, umfassen muss, fehlt weiterhin. Zwar sehen die Ansparmöglichkeiten des LAK einmalig die Möglichkeit vor, eine bestimmte Anzahl



von Stunden, die wegen Mehrbedarfs aufgrund der Coronapandemie entstanden sind, dem LAK gutzuschreiben. Allerdings bietet diese Möglichkeit schon deshalb nicht ansatzweise den versprochenen Schutz, weil – unabhängig von den aufgezeigten Mängeln des LAK-Modells im übrigen – dies voraussetzt, dass den betroffenen Beamtinnen und Beamten überhaupt das Führen eines LAK gestattet ist und die betroffenen Beamtinnen und Beamten aufgrund der Freiwilligkeit des LAK überhaupt ein solches wollen.

Es bleibt daher dabei, dass eine – versprochene – Lösung weiterhin aussteht. Nochmals sei darauf hingewiesen, dass insbesondere die Bereiche, bei denen hohe Zahlen von Überstunden bestehen, dringend auf eine Lösung warten und eine solche erwarten dürfen.

### **C. Abschließende Bemerkungen**

Worauf wir bereits in unseren Eckpunkten vom 26.01.2021 gegenüber dem Ministerium der Finanzen NRW hingewiesen haben und worauf wir auch erneut hinweisen, finden sich die Anregungen und Vorschläge, die die Gewerkschaften in die weitere Arbeitsgruppe „Belange besonders belasteter Gruppen im öffentlichen Dienst“ eingebracht haben, auch im Gesetzentwurf gar nicht wieder. Der in den Eckpunkten niedergelegte Katalog von Maßnahmen und Anregungen bleibt ausgeblendet.

Aus Sicht des DBB NRW ist der vorliegende Entwurf des Gesetzes zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen weder als Mosaikstein noch insgesamt dazu geeignet, den öffentlichen Dienst zur Personalgewinnung und –bindung zukunftstauglich aufzustellen. Der DBB NRW muss an dieser Stelle erneut seine Enttäuschung über den Verlauf und die Ergebnisse des von uns mit gutem Willen begleiteten Prozesses zum Ausdruck bringen.

Da eine wirkliche Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes aber mit Blick in die Zukunft unabdingbare Notwendigkeit auch für die Zukunftssicherung des Gemeinwesens und für den DBB NRW eines seiner Kernanliegen ist, betonen wir auch an dieser Stelle, dass wir für einen konstruktiven Austausch, der die gewerkschaftlichen Vorstellungen nicht nur zur Kenntnis nimmt sondern auch berücksichtigt, weiterhin zur Verfügung stehen.



Wir bitten um Berücksichtigung im jetzigen Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Staude  
1. Vorsitzender

Anlagen