

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Frau Vorsitzende Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/7250**

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung beamten-, laubahn- und mitbestimmungsrechtlicher Regelungen (Drucksache 19/3541)

1. März 2022

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren,

der Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 11. Februar 2022 um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung beamten-, laubahn- und mitbestimmungsrechtlicher Regelungen (Drucksache 19/3541) gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Der DGB hat bereits im Rahmen des vorgezogenen Beteiligungsverfahrens am 7. April 2021 und im Rahmen der Verbändeanhörung am 17. November 2021 zu früheren Fassungen des vorliegenden Entwurfes schriftlich Stellung genommen. Zwischenzeitlich ist der Gesetzesentwurf an mehreren Stellen ergänzt worden. Hierzu hat am 27. September 2021 ein Informationsgespräch stattgefunden.

Diese Stellungnahme ist als gemeinsame Stellungnahme des DGB und seiner ebenfalls zur Stellungnahme aufgerufenen Gewerkschaften GEW, GdP und ver.di anzusehen.

Olaf Schwede
Öffentlicher Dienst

olaf.schwede@dgb.de

Telefon: 040-6077661-17
Telefax: 040-6077661-41

OS

Besenbinderhof 60
20097 Hamburg

nord.dgb.de

Zur Gesamtbewertung des vorliegenden Entwurfes

Gegen den vorliegenden Gesetzesentwurf werden seitens des DGB und seiner Gewerkschaften keine grundlegenden Bedenken oder Einwände erhoben. Er greift zahlreiche Änderungsbedarfe auf, die aus der Rechtsprechung bzw. Rechtsentwicklung entstanden sind. Gleichzeitig sind mit dem Gesetzesentwurf Attraktivitätssteigerungen verbunden. Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften sollte der Gesetzesentwurf noch vor der Landtagswahl beschlossen werden.

Gleichwohl bestehen aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften an einigen Stellen Konkretisierungsbedarfe, die im Rahmen dieser Stellungnahme dargelegt werden.

Zum vorgesehenen Abbau von Attraktivitätshemmnissen im Laufbahnrecht

Der DGB und seine Gewerkschaften begrüßen ausdrücklich den vorgesehenen Abbau von Attraktivitätshemmnissen im Laufbahnrecht. Die Regelungen des Entwurfes greifen die langjährige und wiederholte Kritik des DGB und seiner Gewerkschaften an der bisherigen restriktiven Ausgestaltung des Bewährungsaufstieges auf. Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften wären mit den vorgesehenen Regelungen eine deutliche Steigerung der Attraktivität des Beamtenverhältnisses und eine Erhöhung der Durchlässigkeit des Laufbahnrechtes verbunden.

Zur Einführung des Praxisaufstiegs im Laufbahnrecht

Die Einführung des neuen Praxisaufstieges mit einer beschränkten Befähigung ist gleichwohl differenziert zu beurteilen. Während mit dem neuen Praxisaufstieg in einigen Bereichen eine deutliche Verbesserung der Aufstiegsmöglichkeiten einhergehen kann (beispielsweise im Bereich der Berufsfeuerwehren und der allgemeinen Verwaltung), sollte die neue Möglichkeit in anderen Bereichen nicht bewährte Formen des vollwertigen Aufstiegs ersetzen. So besteht beispielsweise im Bereich des Polizeivollzuges eine direkte Konkurrenzsituation zur personalstarken Hamburger Polizei und ihrem auf dem Gedanken der Einheitslaufbahn beruhenden Laufbahnrecht. Ein Aufstieg, der mit einer begrenzten Laufbahnbefähigung verbunden ist, wirkt in diesem speziellen Bereich erstmal nicht besonders attraktiv. Auch aus Konkurrenzgründen sollte hier deswegen weiterhin auf den vollwertigen Aufstieg gesetzt werden.

Zur Laufbahngruppe 1, 1. Einstiegsamt

Der DGB und seine Gewerkschaften regen an, im Rahmen einer künftigen Weiterentwicklung des Beamtenrechtes zu prüfen, ob auf die Laufbahngruppe 1, 1. Einstiegsamt, komplett verzichtet werden könnte. Die Gesetzesbegründung weist darauf hin, dass Einstellungen in diesem Einstiegsamt in der Praxis nur noch in der Fachrichtung Justiz vorkommen. Nicht nur vor dem Hintergrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Abstandsgebot und zur amtsangemessenen Alimentation, sondern auch hinsichtlich der tatsächlich anfallenden Aufgaben, stellt sich die Frage nach der Weiterentwicklung dieser Laufbahn hin zu einer klassischen Vollzugsausbildung mit einem Einstieg in der Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt. Auf Ämter unterhalb der Besoldungsgruppe A 7 könnte dann künftig im Besoldungsrecht verzichtet werden.

Zur Weiterentwicklung des Landesbeamtenausschusses

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens haben der DGB und seine Gewerkschaften dafür geworben, das Gesetzgebungsverfahren zu einer grundlegenden Überarbeitung der Zusammensetzung des Landesbeamtenausschusses zu nutzen. Dabei sollte insbesondere die Vertretung der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften im Landesbeamtenausschuss gestärkt werden. So stehen aktuell sechs ordentliche Mitglieder der Dienstherrenseite zwei ordentlichen Mitgliedern gegenüber, die von den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften benannt werden. Der in den Aufgaben vergleichbare Hamburger Landespersonalausschuss ist hingegen paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Dienstherrenseite und der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften besetzt. Auch wenn sich die Hamburger Situation einer Einheitsgemeinde nicht mit Schleswig-Holstein gleichsetzen lässt, so macht dies deutlich, dass die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften aktuell unterrepräsentiert sind.

Darüber hinaus haben der DGB und seine Gewerkschaften immer dafür geworben, den Vorsitz des Landesbeamtenausschusses per Gesetz dem für das Beamtenrecht zuständigen Staatssekretär bzw. der zuständigen Staatssekretärin zu übertragen. Sowohl in Hamburg als auch in Mecklenburg-Vorpommern sehen die jeweiligen Beamtengesetze vor, dass sowohl der für das Beamtenrecht zuständige Staatssekretär als auch der rangnächste für das Beamtenrecht zuständige leitende Beamte bzw. die rangnächste für das Beamtenrecht zuständige leitende Beamtin dem Gremium angehören. Den Vorsitz des Gremiums führt in beiden Ländern der für das Beamtenrecht zuständige Staatssekretär bzw. die zuständige Staatssekretärin. Dies ist aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften sachgerecht.

In der Vergangenheit kam es zudem zu Problemen, wenn Mitglieder des Landesbeamtenausschusses von ihrem Ehrenamt zurücktreten wollten. Entsprechende Rücktritte wurden aus formalen Gründen nicht akzeptiert, eine Nachbenennung war nicht möglich. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf sollten auch ein Rücktritt aus dem Landesbeamtenausschuss und eine darauffolgende Nachbenennung ermöglicht werden.

Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzesentwurfes nehmen der DGB und seine Gewerkschaften wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 „Änderung des Landesbeamtengesetzes“

Zu § 20 „Beförderung“

Die Verkürzung der Mindestabstandsfrist zwischen zwei Beförderungen von bisher zwei Jahren auf ein Jahr ist sachgerecht und trägt zur Attraktivität des Beamtenverhältnisses bei. Sie wird deswegen vom DGB und seinen Gewerkschaften unterstützt.

Zu § 25 „Laufbahnverordnungen“

Der DGB und seine Gewerkschaften bewerten die in Abs. 2 des Entwurfes vorgesehenen neuen Gestaltungsmöglichkeiten in den speziellen Laufbahnverordnungen positiv. Dies ermöglicht es, zukünftig beispielsweise den speziellen Anforderungen in den Bereichen der Berufsfeuerwehren und der Polizei besser gerecht werden zu können.

Zu § 56 „Äußeres Erscheinungsbild, Dienstkleidung“

Der nun vorliegende Entwurf soll auch die Rechtsgrundlage schaffen, Einzelheiten über das äußere Erscheinungsbild der Beamtinnen und Beamten nach § 34 Abs. 2 Satz 2 bis 4 BeamStG durch Verordnungen regeln bzw. im Einzelfall Anordnungen zum äußeren Erscheinungsbild treffen zu können.

Die Auffassungen darüber, was ein angemessenes Erscheinungsbild für Beamtinnen und Beamte ist, sind aktuell einer schnellen Entwicklung unterworfen und unterscheiden sich massiv zwischen den gesellschaftlichen Milieus und Altersgruppen. Gleichzeitig müssen sie unter den Beschäftigten und in den Dienststellen auf Akzeptanz stoßen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Regelungen zum äußeren Erscheinungsbild nach den Kriterien des Arbeits- und Gesundheitsschutzes und mit Bezug auf die ausgeübten Tätigkeiten getroffen werden. Der Eindruck von Willkür ist unbedingt zu vermeiden.

Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften ist es deswegen von hoher Bedeutung, dass die Regelungen transparent und nachvollziehbar gestaltet sowie gut begründet werden. Die Anordnungen im Einzelfall sollten insgesamt sowohl einer Begründungspflicht unterliegen als auch unstrittig der Mitbestimmung der Personalräte unterworfen werden. Dies sollte im Gesetzestext bzw. an geeigneter Stelle in der Begründung klargestellt werden. Konkret sollte die Begründungspflicht aus Absatz 4 auch in Absatz 3 verankert werden.

Die Argumentation auf S. 9 des Entwurfes, die Notwendigkeit der Begründung dürfte von der Eingriffsintensität der jeweiligen Anordnung abhängen bzw. die Begründungspflicht solle die geforderte besondere Sensibilität der Anordnung unterstreichen, überzeugt aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften nicht. Eine der Mitbestimmung unterliegende Maßnahme sollte stets auch begründet werden. Zudem ist davon auszugehen, dass eine Anordnung der obersten Dienstbehörde zum äußeren Erscheinungsbild im Einzelfall auch eine gewisse Bedeutung der Angelegenheit mit sich bringt.

Zu § 59 „Dienstliche Beurteilung, Dienstzeugnis“

Das Beurteilungswesen in Schleswig-Holstein ist bisher weitgehend einheitlich für beide Statusgruppen in der Vereinbarung nach § 59 des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein über die Beurteilung der Beschäftigten des Landes Schleswig-Holstein geregelt. Die neueren Entwicklungen der Rechtsprechung machen es nun erforderlich, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Vorgaben für die Erstellung dienstlicher Beurteilungen selbst trifft. Dies ist auf Landesebene jedoch nur für die Statusgruppe der Beamtinnen und Beamten möglich. Der DGB und seine Gewerkschaften erwarten deswegen, dass die zu treffenden

gesetzlichen Regelungen dem Inhalt und dem Geist der Vereinbarung entsprechen. Dies ist Bedingung für die Gleichbehandlung beider Statusgruppen. Sollten für die Beamtinnen und Beamten im Rahmen des Landesbeamtengesetzes oder der Allgemeinen Laufbahnverordnung (ALVO) Regelungen getroffen werden, die von der Vereinbarung abweichen, so sind hierzu umgehend Verhandlungen nach § 59 MBG SH aufzunehmen oder aber alternativ die Tarifbeschäftigten nach den bestehenden Beurteilungsrichtlinien zu beurteilen.

Der DGB und seine Gewerkschaften machen an dieser Stelle deutlich, dass er grundsätzlich der dienstrechtlichen Beurteilung von Tarifbeschäftigten kritisch gegenübersteht.

Die in Abs. 2 vorgesehene fiktive Fortschreibung von Beurteilungen ist aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften ein richtiger Ansatz zur Vermeidung von Benachteiligungen durch Elternzeit, die insbesondere Frauen betreffen. Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften sollten die mit diesem Instrument gemachten Erfahrungen ausgewertet und im Rahmen einer Weiterentwicklung des Beurteilungswesens berücksichtigt werden.

Zu § 67 „Fernbleiben vom Dienst, Erkrankung“

Die Änderung im neuen Absatz 3 ist eine angesichts fehlender Amtsärztinnen und Amtsärzten aus der Not geborene Regelung. Die Zielsetzung, den öffentlichen Gesundheitsdienst zumindest im geringen Umfang zu entlasten, ist nachvollziehbar. Dies alles ist jedoch Ausdruck einer jahrelangen Vernachlässigung des öffentlichen Gesundheitsdienstes, die dringend und nachhaltig korrigiert werden muss.

Zu Artikel 2 „Änderung des Landesrichtergesetzes“

Der DGB und seine Gewerkschaften nehmen die vorgesehene Änderung zur Kenntnis.

Zu § 86 „Gleichstellungsbeauftragte für die Justiz“

Dem DGB und seinen Gewerkschaften ist nicht ersichtlich, warum die für den Bereich der Gerichte zuständige Gleichstellungsbeauftragte auch für den Kreis der Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zuständig sein soll. Die Staatsanwaltschaften sind Teil der Exekutive und unterliegen nicht der verfassungsrechtlich geschützten richterlichen Unabhängigkeit. Eine Gleichbehandlung mit dem Bereich der Richterinnen und Richter ist damit eher Ausdruck von zweifelhaftem Standesdenken als von sachgerechter Gesetzgebung. Die grundsätzliche Anwendung des Gesetzes zur Gleichstellung der Frauen im öffentlichen Dienst wird unterstützt.

Zu Artikel 3 „Änderung des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein“

Gegen die vorgesehenen Änderungen werden seitens des DGB und seiner Gewerkschaften keine Bedenken oder Einwände erhoben. Der DGB und seine Gewerkschaften weisen allerdings darauf hin, dass einmal festgelegte Zulagen über die Jahre deutlich an Wert verlieren, wenn sie nicht einer regelmäßigen Dynamisierung unterworfen werden. Dieses Problem betrifft eine Vielzahl an Zulagen. Der DGB und seine Gewerkschaften haben deswegen wiederholt für eine Dynamisierung der Zulagen im Rahmen der regelmäßigen Anpassungen der Besoldung und Versorgung geworben. Dieses Anliegen des DGB und seiner Gewerkschaften wird mit dem ebenfalls aktuell dem Landtag vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein im Jahr 2022 (Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2022 - BVAnpG 2022; Drucksache 19/3618) aufgegriffen.

Zu Artikel 4 „Änderung des Ausbildungszentrumsgesetzes“

Zu § 11 „Aufgaben des Kuratoriums“

Aus Sicht des DGB und seiner Gewerkschaften ist hinsichtlich der Ergänzung in Abs. 1 Nr. 3 die Frage offen, was dies für die Mitbestimmung der Personalräte bedeutet. Nach § 54 Abs. 4 Nr. 17 ist eine verbindliche Mitbestimmung der Personalräte zu Beurteilungsrichtlinien für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vorgesehen. Dies gilt jedoch nicht, wenn das Kuratorium als ein Gremium nach § 77 Abs. 6 i. V. m. § 83 Abs. 1 Satz 2 bis 6 MBG S-H zu betrachten ist. In diesem Fall findet eine Mitbestimmung nicht statt. Sollte die vorliegende Regelung dazu dienen, die Mitbestimmung der zuständigen Personalvertretung zu unterlaufen, wird sie seitens der Gewerkschaften abgelehnt.

Zu Artikel 5 „Änderung der Allgemeinen Laufbahnverordnung“

Zu § 7 „Probezeit“

Der DGB und seine Gewerkschaften unterstützen die vorgesehene „Kann“-Regelung in Abs. 1. Sie ist richtig, um unnötige Wechsel ausgewiesener Fachleute vermeiden zu können.

Zu § 27 „Bewährungsaufstieg“ und § 27 a „Praxisaufstieg“

Zu den beiden Paragraphen wird auf die obigen Ausführungen verwiesen.

Zu § 42 „Beurteilungsrichtlinien, Ausnahmen“

Ergänzend zu seinen obenstehenden Aussagen zu Artikel 1 § 59 des vorliegenden Entwurfes, begrüßen es der DGB und seine Gewerkschaften ausdrücklich, dass in Abs. 1 explizit auf die Möglichkeit des Abschlusses einer Vereinbarung nach § 59 MBG SH verwiesen wird.

Der DGB und seine Gewerkschaften begrüßen ebenfalls die vorgesehene Öffnungsklausel in Bezug auf die Beurteilungen in Abs. 3. Allerdings sollten Abweichungen von der ALVO im Rahmen der speziellen Laufbahnverordnungen auch in anderen Bereichen möglich sein. Entsprechende Öffnungsschritte – auch im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfes – werden vom DGB und seinen Gewerkschaften unterstützt, um den speziellen Anforderungen einzelner Laufbahnen gerecht werden zu können.

Zu Artikel 6 (neu) „Änderung des Gesetzes über mitbestimmungsrechtliche Sonderregelungen aus Anlass der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2“

Der DGB und seine Gewerkschaften begrüßen die vorgesehene Verlängerung der Regelung bis zum 31. Dezember 2023. Dies gibt den Personalräten und den Jugend- und Auszubildendenvertretungen Planungssicherheit und schafft zugleich die notwendige Zeit, um zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften eine sachgerechte Verständigung über die zukünftige Ausgestaltung entsprechender unbefristeter Regelungen im Mitbestimmungsgesetz herzustellen.

Der DGB und seine Gewerkschaften haben wiederholt deutlich gemacht, dass sie keinen grundlegenden Änderungsbedarf am bestehenden Mitbestimmungsgesetz sehen. Angesichts der heftigen politischen Konflikte zu denen Verschlechterungen am Mitbestimmungs- bzw. Personalvertretungsrecht in der Vergangenheit geführt haben, erwarten der DGB und seine Gewerkschaften, dass die Landesregierung Veränderungen in diesem Rechtsgebiet nur auf Basis eines Konsenses mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften vornehmen wird.

Die Erfahrungen der Pandemie, die durch die Digitalisierung erfolgten Veränderungen in der Arbeitswelt und die Entwicklungen des Personalvertretungsrechts im Bund und in den anderen Ländern machen es notwendig, auch für den Bereich des Mitbestimmungsgesetzes und für die Wahlordnung Veränderungen zu prüfen und gemeinsam zu erörtern. Ein entsprechender Prozess wurde zwischen dem DGB, dem dbb und der Staatskanzlei vereinbart.

Der DGB und seine Gewerkschaften bitten um die Berücksichtigung ihrer Anmerkungen und Hinweise. Für eine mündliche Anhörung stehen der DGB und seine Gewerkschaften GEW, GdP und ver.di gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading 'Olaf Schwede', is positioned below the text 'Mit freundlichen Grüßen'.

Olaf Schwede