

Stellungnahme

zum Entwurf der Landesregierung zum Dienstrechtsmodernisierungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Dienstrechtsmodernisierungsgesetz – DRModG NRW),

16. Wahlperiode, Drucksache 16/10380,

aus Anlass der Anhörung des Innenausschusses am 7. März 2016

Stand: 22. Februar 2016

Zum Landesbesoldungsgesetz

Zu § 7 Verjährung von Ansprüchen

Aus dem Gesetzentwurf:

„Ansprüche und Rückforderungsansprüche nach diesem Gesetz oder auf der Grundlage dieses Gesetzes verjähren in drei Jahren. Ansprüche auf Rückforderung von Besoldung verjähren in zehn Jahren, wenn die Gewährung oder Belassung der Besoldung durch vorsätzlich oder grob fahrlässig unrichtige oder unvollständige Angaben oder das vorsätzliche oder grob fahrlässig pflichtwidrige Unterlassen von Angaben bewirkt wurde. Die Verjährung beginnt mit dem Schluss des Jahres, in dem der Anspruch entstanden ist. Im Übrigen finden die §§ 194 bis 218 des Bürgerlichen Gesetzbuches sowie § 53 des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen entsprechende Anwendung.“

Stellungnahme des *hlnb*NRW

Kritikwürdig ist, dass nunmehr in § 7 LBesG n. F. eine differenzierte Verjährung eingeführt werden soll. Für die verbeamteten Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer bleibt es bei der dreijährigen Regelverjährung des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) für den Fall, dass ihnen ein Besoldungsanspruch gegen den Dienstherrn zusteht. Der Dienstherr wiederum kann sich im umgekehrten Fall auf eine zehnjährige Verjährungsfrist berufen, wenn dem Beamten grobe Fahrlässigkeit zur Last gelegt werden kann.

Rechtlichen Laien dürften die Konsequenzen nicht klar sein, gerade bei einer bisweilen komplexen Materie wie dem Besoldungsrecht. Mit anderen Worten: Dass die Schwelle zur groben Fahrlässigkeit im Einzelfall überschritten wird, könnte hier durchaus „schneller“ der Fall sein als sonst. Ein solcher Mechanismus ist vorwiegend aus dem (Sozial-) Versicherungsrecht bekannt, nicht aus dem BGB – gerade auf letzteres soll aber die Regelung des § 7 LBesG fußen. Auch die Dauer der Verjährungsfrist, auf die der Dienstherr sich berufen kann, ist diskutabel, zumal es sich um dieselbe Anspruchsart handelt.

Zu § 34 Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge

Aus dem Gesetzentwurf:

„Bei der Entscheidung über Leistungsbezüge nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 sind insbesondere die individuelle Qualifikation, vorliegende Evaluationsergebnisse, die Bewerberlage und die Arbeitsmarktsituation in dem jeweiligen Fach zu berücksichtigen. Die Leistungsbezüge

werden in der Regel unbefristet und als laufender Bezug vergeben; sie können auch als Einmalzahlung gewährt werden. Es kann vereinbart werden, dass gewährte Berufungs- oder Bleibe-Leistungsbezüge an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen teilnehmen.

Neue oder höhere Leistungsbezüge nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 sollen bei einem neuen Ruf frühestens nach Ablauf von drei Jahren seit der letzten Gewährung zugestanden werden. Die Gewährung von Bleibe-Leistungsbezügen setzt voraus, dass die Professorin oder der Professor den Ruf einer anderen Hochschule oder das Einstellungsangebot einer anderen Arbeitgeberin oder eines anderen Arbeitgebers vorlegt.“

Stellungnahme des *hln*NRW

Die Regelung zu Bleibeleistungsbezügen und damit auch ihr tieferer Sinn im System bleiben völlig unwirksam, wenn einzelne Hochschulen Verhandlungen durch hochschulinterne Ordnungen konterkarieren können. Hier müsste vorgesehen werden, dass grundsätzlich ein Ausschluss von Bleibebehandlungen unzulässig ist.

Zu § 35 Besondere Leistungsbezüge

Aus dem Gesetzentwurf:

„Für besondere Leistungen, die in der Regel über mehrere Jahre in den Bereichen Forschung, Lehre, Kunst, Weiterbildung oder Nachwuchsförderung erbracht werden, können Leistungsbezüge nach § 33 Absatz 1 Nummer 2 gewährt werden. Diese Leistungsbezüge können neben solchen nach § 33 Absatz 1 Nummer 1 gewährt und als Einmalzahlung oder als monatliche Zahlungen für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren befristet vergeben werden.

Im Falle einer wiederholten Vergabe können laufende besondere Leistungsbezüge unbefristet vergeben werden. Unbefristete monatliche Bezüge sind mit einem Widerrufsvorbehalt für den Fall des erheblichen Leistungsabfalls zu versehen. Es kann vereinbart werden, dass gewährte besondere Leistungsbezüge an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen teilnehmen.“

Stellungnahme des *hln*NRW

Es ist insgesamt insbesondere an den Fachhochschulen in NRW ein Trend zur Vergabe von Einmalzahlungen erkennbar. Die geplanten Gesetzesänderungen könnten diesen Trend verstärken. Einmalzahlungen sind im Gegensatz zu unbefristet gewährten Leistungsbezügen nicht ruhegehaltfähig, für den betroffenen Hochschullehrer unkalkulierbar und in der Praxis der Gewährung intransparent. Diesem Trend einer Flexibilisierung zulasten der Professorinnen und Professoren sollte entgegengewirkt werden, insbesondere durch die Regel-Vorgabe als Soll-Vorschrift, dass besondere Leistungsbezüge bereits bei erstmaliger Vergabe unbefristet gewährt werden, an den Besoldungsanpassungen teilnehmen und ruhegehaltfähig sind (vgl. Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg (LBesGBW) § 38 Abs. 4).

Die Möglichkeit der Reduzierung der dauerhaft gewährten besonderen Leistungsbezüge ist überaus kritisch zu beurteilen. Diese Regelung lässt zu viel Spielraum in der Bewertung, was ein erheblicher Leistungsabfall ist. Es wird überdies suggeriert, dass ein Leistungsabfall auf die Schuld des Leistenden zurückzuführen ist. Das kann im Einzelfall kaum bewiesen werden. Sollte ein Beamter seine Pflichten nicht mehr erfüllen, stehen eine Reihe von Maßnahmen zur Verfügung, die schon bisher genutzt werden konnten. Diese müssten allerdings auch rechtzeitig angewendet werden, um Schlimmeres zu vermeiden.

Zu § 87 Übergangsregelungen für Professorinnen und Professoren, Rektorinnen und Rektoren, Kanzlerinnen und Kanzler

Aus dem Gesetzentwurf:

„... Beamtinnen und Beamte, die die Übertragung eines Amtes der Landesbesoldungsordnung W beantragt haben, können abweichend von § 35 Satz 2 und Satz 3 besondere Leistungsbezüge bereits bei erstmaliger Vergabe unbefristet gewährt werden.“

Aus der Gesetzesbegründung zu Absatz 1:

„... Um den Übergang von der auslaufenden Landesbesoldungsordnung C in die Landesbesoldungsordnung W zu erleichtern, eröffnet die neue Regelung in Satz 6 für den Fall des Wechsels auf eigenen Antrag die Möglichkeit, dass besondere Leistungsbezüge nach § 35 bereits bei erstmaliger Vergabe unbefristet vergeben werden können. Damit soll für diesen Personenkreis ein weiterer Anreiz für einen Wechsel in die Landesbesoldungsordnung W geschaffen werden.“

Stellungnahme des hlbNRW

Eine solche Übergangsregelung ist überaus zu begrüßen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Verlierer der Besoldungsreform u. a. die mit einer C2-Stelle eingestellten Professorinnen und Professoren sind. Sie konnten bei „normaler“ Entwicklung damit rechnen, auf eine C3-Stelle berufen zu werden; eher im Ausnahmefall war in der Vergangenheit C2 die Endstufe bei der Pensionierung. Die bisher übliche Berufung auf eine C3-Stelle erfolgt seit geraumer Zeit nicht mehr. Dies hat bis heute zu massiven Enttäuschungen und zur Verbitterung bei etlichen Professorinnen und Professoren geführt. Die daraus individuell resultierenden Folgewirkungen können überaus massiv sein und gravierende negative Systemwirkungen entfalten.

Es ist ein Gebot der Fairness und Achtsamkeit im System, diesen Kolleginnen und Kollegen nun einen unbefristeten, dynamischen und pensionsberechtigenden Leistungsbezug einzuräumen, wenn nichts Gravierendes entgegensteht. Fair wäre aus der Sicht des **hblNRW** der Unterschiedsbetrag zwischen dem W2-Grundgehalt und der C3-Endstufe.

Die an sich längst fällige und vom **hblNRW** schon lange geforderte Angleichung enthält in ihrer Umsetzung Gefahren, wenn die zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausreichen und/oder als Vorwand benutzt werden, die Bezüge nicht zu gewähren. Die Intention der hier geschaffenen gesetzlichen Grundlage wäre dann dem Zufall überlassen und im Wesentlichen davon abhängig, an welcher Hochschule des Landes der einzelne Kollege bzw. die einzelne Kollegin tätig ist. So gut gemeint, wie die hier festgestellte Regelung ist, so verheerend ist die Wirkung im System, wenn sie die Gefahr weiterer systemrelevanter Verbitterung vorprogrammiert. Wenn die Regelung ihre Wirkung entfalten soll, darf sie nicht an den zur Verfügung stehenden Mitteln scheitern. Sie muss ausfinanziert und damit in der Lage sein, die individuelle Leistung der Kolleginnen und Kollegen angemessen zu würdigen.

Zu § 122 Arten und Verlängerung des Beamtenverhältnisses

Aus dem Gesetzentwurf:

„(1) Die Professorinnen und Professoren werden in ein Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen.“

(2) Professorinnen und Professoren können zur Deckung eines vorübergehenden Lehrbedarfs, zur Wahrnehmung der Funktion einer Oberärztin oder eines Oberarztes oder aus sonstigen Gründen, die eine Befristung nahe legen, in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden. [...]

(4) Zur Feststellung der pädagogischen Eignung können Professorinnen und Professoren auch in ein Beamtenverhältnis auf Probe berufen werden.“

Stellungnahme des hlbNRW zu Absatz 4:

Es handelt sich hierbei um den aktuellen Rechtsstand. Der Gesetzentwurf sieht keine Änderung vor. Gleichwohl ist eine Änderung bzw. Streichung von § 122 Abs. 4 erforderlich. In der Praxis mangelt es den Verfahren zur Feststellung der pädagogischen Eignung an Transparenz, Vorhersehbarkeit, Rechtssicherheit und professioneller Schulung der Kommission.

Viele Kolleginnen und Kollegen erleben den Zeitraum des Beamtenverhältnisses auf Probe als einen Zeitraum der Willkür. Das ist dann ein denkbar schlechter Einstieg in einen Beruf, der in einmaliger Weise von umfassender Kompetenz, verantworteter Freiheit sowie daraus entstehender Forschungs- und Lehrbegeisterung getragen sein kann.

Darüber hinaus zeigt die Praxis, dass das Urteil über die pädagogische Eignung nur wenig valide, reliabel und objektiv ist. Hier werden in der Regel Momentaufnahmen als Beurteilungsgrundlage herangezogen und zum Beispiel die Rahmenbedingungen von Lehre vernachlässigt (übergroße Gruppen, heterogene Studierendengruppen, mangelnde Studieneingangsvoraussetzungen, falsche Studienfachwahl usw.).

Die professionelle Schulung der Mitglieder der Eignungskommissionen wäre Teil einer Lösung im vorhandenen System. Derartige qualitätssichernde Maßnahmen werden jedoch nicht flächendeckend im Fachhochschulbereich des Landes durchgeführt. Dem steht gegenüber, dass den durch willkürliche oder sachfremde Faktoren gescheiterten Professorinnen und Professoren in ihrem beruflichen Weg mitunter massiver Schaden entsteht. Zu hinterfragen wäre überdies, ob nicht eher mehr Wert auf die Validität, Objektivität und Reliabilität von Berufungsverfahren gelegt wird. Hier scheint ein Nachholbedarf zu liegen, der thematisiert werden sollte.

Der gesamte Prozess krankt daran, dass die für das langfristige (pädagogische und wissenschaftliche) Gelingen in der beruflichen Tätigkeit wichtigen Faktoren im Regelfall nicht durch eine zwölfmonatige eignungsdiagnostisch hochproblematische (Zwangs-)Beobachtung berührt werden. Hier sind der achtsame Umgang im Kreise der Kolleginnen und Kollegen, das Erleben von Selbstwirksamkeit und Resonanz sowie die langfristige Selbstreflexionsbereitschaft und -fähigkeit wesentlich wichtiger. Dabei sind Systeme hilfreich, die auf gelingende Kooperation angelegt sind.

Im Grunde geht es darum, Haltungen, Verhalten und Kontextbedingungen zu reflektieren, die für das dauerhafte Gelingen in einem Beruf wichtig sind, der im aktiven Geschehen ca. 30 Jahre umfasst. Die Lösung könnte heißen, sich in beruflichen Entwicklungen gewünscht und kompetent begleiten lassen zu können. Das deutet darauf hin, dass es darauf ankommt, Menschen für die Hochschulen des Landes zu gewinnen, die dies als erstrebenswert ansehen.

Zum Landeshochschulgesetz

Zu § 39a Höchstaltersgrenze für die Einstellung in ein Beamtenverhältnis

Aus dem Gesetzentwurf:

„(1) Als Hochschullehrerin oder Hochschullehrer darf in ein Beamtenverhältnis eingestellt oder übernommen werden, wer das 50. Lebensjahr noch nicht vollendet hat.

(2) Die Höchstaltersgrenze des Absatzes 1 erhöht sich um Zeiten

1. der Ableistung einer Dienstpflicht nach Artikel 12a des Grundgesetzes,

2. der Teilnahme an Maßnahmen im Sinne des § 34 Absatz 2 der Freistellungs- und Urlaubsverordnung NRW vom 10. Januar 2012 (GV. NRW. S. 2, ber. S. 92) in der jeweils geltenden Fassung,

3. der tatsächlichen Betreuung eines minderjährigen Kindes oder

4. der tatsächlichen Pflege eines nach § 7 Absatz 3 des Pflegezeitengesetzes vom 28. Mai 2008 (BGBl. I S. 874, 896) in der jeweils geltenden Fassung pflegebedürftigen nahen Angehörigen, dessen

Pflegebedürftigkeit nach § 3 Absatz 2 des vorgenannten Gesetzes nachgewiesen ist. In den Fällen des Satzes 1 Nummer 3 und 4 erhöht sich die Höchstaltersgrenze um jeweils bis zu drei Jahre, bei mehreren Kindern oder Angehörigen um bis zu sechs Jahre.

(3) Schwerbehinderte Menschen und ihnen gemäß § 2 Absatz 3 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S. 1046, 1047) in der jeweils geltenden Fassung gleichgestellte behinderte Menschen dürfen auch dann eingestellt oder übernommen werden, wenn sie das 53. Lebensjahr noch nicht vollendet haben. Absatz 2 findet keine Anwendung.

(4) Die jeweilige Höchstaltersgrenze erhöht sich, wenn die Bewerberin oder der Bewerber an dem Tage, an dem sie oder er den Antrag gestellt hat, die Höchstaltersgrenze nicht überschritten hatte und die Einstellung oder Übernahme innerhalb eines Jahres nach der Antragstellung erfolgt.

(5) Ausnahmen von der jeweiligen Höchstaltersgrenze können zugelassen werden, wenn

1. der Dienstherr ein erhebliches dienstliches Interesse (insbesondere wissenschaftliches oder künstlerisches Interesse) daran hat, Bewerberinnen oder Bewerber zu gewinnen oder zu behalten oder

2. sich nachweislich der berufliche Werdegang aus von der Bewerberin oder dem Bewerber nicht zu vertretenden Gründen in einem Maß verzögert hat, welches die Anwendung der Höchstaltersgrenze unbillig erscheinen ließe. Über Ausnahmen nach Satz 1 entscheidet die jeweilige Hochschule.“

Stellungnahme des *hln*NRW:

Es ist begrüßenswert, dass der NRW-Gesetzgeber jetzt eine rechtswirksame, formal-gesetzliche Altersgrenze eingeführt hat. Nur auf diese Weise wird Rechtssicherheit und Transparenz hergestellt, gerade mit Blick auf die Berufungs- und Einstellungsverfahren von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern.

Hintergrund: Der Hochschullehrerbund - Landesverband Nordrhein-Westfalen *hln*NRW ist der Berufsverband der Professorinnen und Professoren an Fachhochschulen in Nordrhein-Westfalen. Er hat zurzeit ca. 1.500 Mitglieder. Seine Aufgabe ist es, das Profil dieser Hochschulart, die Wissenschaft und Praxis miteinander verbindet, in der Öffentlichkeit darzustellen. Der Landesverband Nordrhein-Westfalen ist Mitglied der Bundesvereinigung des Hochschullehrerbunds *hln* mit bundesweit rund 6.500 Mitgliedern. Der *hln* fördert die Kommunikation zwischen den Lehrenden und Forschenden, den Unternehmen in der freien Wirtschaft und den Arbeitgebern in der öffentlichen Verwaltung. Er berät seine Mitglieder in allen Fragen der Ausübung des Hochschullehrerberufs und gibt zweimonatlich das Periodikum „Die Neue Hochschule“ heraus, die einzige Fachzeitschrift für ausschließlich fachhochschulspezifische Themen.