Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Herrn Vorsitzender
Daniel Sieveke MdL
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3549

Alle Abg

Ansprechpartner:
Städtetag NRW
Kirstin Walsleben
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.175
Fax-Durchwahl: 0221.3771.709
E-Mail:
kirstin.walsleben@staedtetag.de

Städte- und Gemeindebund NRW
Michael Becker
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.246
Fax-Durchwahl: 0211.4587.292
E-Mail:
michael.becker@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 14.0.10

Landkreistag NRW
Dr. Marco Kuhn
Tel.-Durchwahl: 0211.300.491.300
Fax-Durchwahl: 0211.300.491.5300
E-Mail: m.kuhn@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 11.13.10 N

Datum: 26.02.2016

Entwurf eines Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (DRModG NRW)
Ihr Schreiben vom 22.01.2016

Sehr geehrter Herr Sieveke,
sehr geehrte Damen und Herren,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes Stellung nehmen zu können.

In die Erarbeitung des Gesetzentwurfs sind die kommunalen Spitzenverbände seitens der federführenden Ressorts eingebunden worden. Einige kommunale Anregungen und Hinweise sind dankenswerterweise bereits aufgegriffen worden. Im Einzelnen bleibt zu dem Gesetzentwurf nunmehr noch Folgendes anzumerken:

Vorbemerkung

Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben schon vor Jahren damit begonnen, ihre Verwaltungen sowohl intern als auch im Verhältnis zum Bürger grundlegend zu modernisieren. Eine korrespondierende Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts hat bislang – bis auf eine

durch die Rechtsprechung veranlasste Novellierung des Laufbahnrechts – in Nordrhein-Westfalen anders als im Bund und in zahlreichen Bundesländern nicht stattgefunden. Umso dringlicher ist es, dass nunmehr auch in Nordrhein-Westfalen eine Reform des öffentlichen Dienstrechts unter Ausschöpfung der mit der Föderalismusreform vor rund neun Jahren gewonnenen Zuständigkeiten durchgeführt wird. Vor diesem Hintergrund wird der Entwurf des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes grundsätzlich begrüßt. Insgesamt tragen die Regelungen des Entwurfs zu einer verbesserten Gesetzesstruktur bei.

Dies vorausgeschickt nehmen wir wie folgt Stellung:

Dienstrecht

1. Zusammenfassung der Laufbahngruppen (zu § 5 LBG-E)

Die geplante Verschlankung der Strukturen durch die Reduzierung der Laufbahngruppen von vier auf zwei bei Aufrechterhaltung des Laufbahnprinzips wird von den kommunalen Spitzenverbänden begrüßt. Nordrhein-Westfalen zieht damit im Vergleich zu den anderen Ländern nach, die diesen Weg schon eingeschlagen haben.

Die in diesem Zusammenhang erfolgte Berücksichtigung der dem Bologna-Prozess folgenden Hochschulabschlüsse Bachelor und Master wird ausdrücklich begrüßt. Gleiches gilt für die Reduzierung der Anzahl der Fachlaufbahnen. Die Zusammenfassung verwandter Laufbahnen unter fachlichen Gesichtspunkten vergrößert die Verwendungsbreite der beamteten Beschäftigten und wird damit den Interessen der Dienstherren wie auch der Betroffenen gerecht.

Wir geben zu bedenken, dass die Zusammenfassung des gehobenen und höheren Dienstes zu einer Laufbahngruppe eine erneute Anpassung der Laufbahnverordnung erforderlich macht. Ungeachtet der Zusammenfassung der bisherigen Laufbahnen des gehobenen und höheren Dienstes zur Laufbahngruppe 2 soll es abhängig von der Vor- und Ausbildung zwei Einstiegsämter geben (A9 und A13). Das bisherige Verzahnungsamt A13 soll entfallen. Im jetzigen Stadium ist dem Vernehmen nach in der Praxis weiterhin eine Zweiteilung innerhalb der Besoldungsgruppe A13 vorgesehen, indem unterschiedliche Anforderungsprofile zugrunde gelegt werden sollen. Die angestrebte Durchlässigkeit der Laufbahnen wäre damit im Moment nicht gegeben. Wir gehen jedoch davon aus, dass sich Nordrhein-Westfalen am Beispiel anderer Länder orientiert und im Zuge einer nachfolgenden Änderung der Laufbahnverordnung den Qualifizierungsvorbehalt für Beamtinnen und Beamte, die im 1. Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 begonnen haben, erst für eine Beförderung nach A14 vorsieht.

3. Verkürzung der regelmäßigen Probezeit (zu § 13 LBG-E)

Es sollte in Erwägung gezogen werden, die einheitliche Probezeit von drei Jahren zu verkürzen. Zur Beurteilung der Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung ist eine verkürzte Probezeit durchaus ausreichend. Neben einer generellen Verkürzung auf bspw. zwei Jahre könnte überdies den Dienstherren ein größerer Spielraum eröffnet werden, der es ihnen erlaubt, besondere Leistungen durch eine Verkürzung der Probezeit zu honorieren.

4. Verbesserung der Karrierechancen für Frauen (zu § 19 Abs. 6 LBG-E)

Vor dem Hintergrund der nach wie vor festzustellenden Unterrepräsentanz von Frauen in Führungspositionen bei gleicher Qualifikation und des hohen Anteils von Frauen in den Eingangsämtern ist die Normierung einer gesetzlichen Regelung zur Steigerung des Frauenanteils in steigender Hierarchiestufe konsequent und wird unterstützt. Der Grund, warum alle bisherigen Bemühungen zur Erhöhung des Frauenanteils nicht den gewünschten Erfolg gebracht haben, liegt in der starken Ausdifferenzierung der Leistungsmerkmale, so die zentrale Aussage des von Herrn Prof. Papier vorgelegten Gutachtens. Die bisher in §§ 15 Abs. 3 Satz 2, 20 Abs. 4 Satz 2 LBG normierte leistungsbezogene Quotenregelung läuft aufgrund der durch die beamtenrechtliche Rechtsprechung gebotenen weiteren Differenzierung der Leistungsmerkmale ins Leere.

Um dies zu verhindern, soll künftig im Fall des Gleichstands allein auf die jeweils aktuelle dienstliche Beurteilung und das darin enthaltene gleichwertige Gesamturteil abgestellt werden. Wir halten diesen Vorschlag für stringent. Im Sinne praktischer Konkordanz kann dadurch zwei Vorschriften des Grundgesetzes zur größtmöglichen Geltung verholfen werden: dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG, das im Fall der Gleichgeeignetheit aufgrund gleichwertiger Beurteilungen gewahrt wird, und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG.

Um jedoch Missverständnissen vorzubeugen, regen wir an – wie bereits mit dem Ministerium für Inneres und Kommunales erörtert und in unserer Stellungnahme vom 09.11.2015 gegenüber dem Ministerium dargestellt –, die Formulierung, wonach bereits bei einer „im Wesentlichen gleichen Eignung“ Frauen zu befördern seien, zu überprüfen. Die bisherigen Normierungen der §§ 15 Abs. 3 Satz 2, 20 Abs. 4 Satz 2 LBG sehen Beförderungen von Frauen nur bei „gleicher Eignung“, nicht jedoch bei bereits „wesentlich gleicher Eignung“ vor. Diese Vorschriften sind von der Rechtsprechung nicht beanstandet bzw. sogar als verfassungskonform gebilligt worden, sodass man an ihnen festhalten sollte. Es könnte der Eindruck entstehen, dass man das Merkmal „Frau“ doppelt nutzt. Zunächst einmal, um eine nicht vorhandene Gleichgeeignetheit überhaupt erst herzustellen und dann, um aus einer solchermaßen bewirkten Gleichgeeignetheit den Vorsprung von Frauen bei Ernennungen zu folgern. Dies steht unseres Erachtens nicht mehr mit dem Leistungsprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG in Einklang und würde zudem erhebliches Kritikpotenzial hervorrufen.

5. Personalentwicklung und Fortbildung (zu § 42 LBG-E)

Personalentwicklung und Fortbildung gewinnen insbesondere angesichts knapperer Ressourcen, komplexerer Aufgaben und der demografischen Entwicklung verstärkt an Bedeutung. Personalentwicklung und Fortbildung stellen daher zentrale Aufgaben dar, denen sich Land und kommunale Gebietskörperschaften stellen bzw. stellen müssen. Dessen sind sich Land und Kommunen bewusst. Dass es noch einer Betonung dieser Aufgaben durch eine gesetzliche Normierung (§ 42 LBG-E) bedarf, kann vor diesem Hintergrund bezweifelt werden.

Sollte es bei der Normierung bleiben, stellt sich die Frage, ob zwingend ein Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf Teilnahme an Fortbildungen formuliert werden muss (§ 42 Abs. 3 LBG-E), liegt es doch im ureigenen Interesse der Dienstherren, dass ihre Beamtinnen und Beamten ihre Fähigkeiten erhalten und fortentwickeln. Sollte gleichwohl an dem gesetzlichen Anspruch festgehalten werden, sollte unseres Erachtens der Anspruch auf Teilnahme an für die berufliche Tätigkeit förderlichen Maßnahmen zusätzlich unter einem Haushaltsvorbehalt gestellt werden, um der äußerst schwierigen Haushaltssituation vieler nordrhein-westfälischer

Kommunen gerecht zu werden. Die derzeit vorgeschlagene Regelung sieht als Grenze ausschließlich das Entgegenstehen von dienstlichen Belangen vor.

6. Nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten (zu § 51 LBG-E)

Wir regen an, die Aufzählung der nicht genehmigungspflichtigen Nebentätigkeiten in § 51 Absatz 1 Nr. 2 LBG-E um folgende Formulierung zu ergänzen „(…) *sowie die Lehrtätigkeit zur Ausbildung und Fortbildung der im öffentlichen Dienst tätigen Personen (...)“.*

Mit einer solchen Regelung, die es in anderen Ländern wie z. B. in Hessen (§ 74 HBG) bereits gibt, wäre eine Verringerung des Administrativaufwands und Entlastung der Dienstherren verbunden. Diesen gegenüber müsste eine derartige Nebentätigkeit gemäß § 10 NtV nur noch angezeigt werden, was sie in die Lage versetzt, etwaige Bedenken geltend zu machen. Die Dienstherren müssten sich aber nicht jedes Mal positiv zu einer möglichen Nebentätigkeit im Bereich der Aus- und Fortbildung im öffentlichen Dienst tätiger Personen – und damit zu einer allgemein akzeptierten Tätigkeit – äußern.

7. Vereinbarkeit von Familie und Beruf (zu u. a. § 64 LBG-E)

Die beabsichtigte Verbesserung der Freistellungsmöglichkeiten durch die Flexibilisierung von Arbeitszeit und Freistellungsregelungen und der flexible Ausbau der Teilzeitbeschäftigungen werden begrüßt.

Jedoch wird die Erweiterung der bisherigen Höchstdauer für Urlaub ohne Besoldung von 12 auf 15 Jahre kritisch gesehen (zu § 64 LBG-E). Längere Beurlaubungszeiten erschweren die Reintegration in das Berufsleben. Vor diesem Hintergrund sollten vielmehr die Rahmenbedingungen zur besseren Vereinbarkeit vom Familie und Beruf weiter gestärkt und ausgebaut werden.

Es sollte zudem berücksichtigt werden, dass Dienstzeiten und Versorgungsansprüche in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Ob dies nach einer familienbedingten Freistellungszeit von 15 Jahren – die zusätzlich zu Freistellungsphasen während der Elternzeit in Höhe von drei Jahren pro Kind gewährt wird – noch gegeben ist, ist fraglich.

Darüber hinaus müssen durch diese Verlängerung der Beurlaubung längerfristig Rückkehrmöglichkeiten von bis zu 18 Jahren bei einem Kind und länger bei mehreren Kindern offengehalten werden. Bereits jetzt haben Beurlaubungen in der Personalwirtschaft einen besonderen Stellenwert, weil die Eingliederung von Rückkehrern/innen in das Stellengefüge einen nicht unerheblichen Anteil an den personalwirtschaftlichen Aktivitäten ausmacht.

Die geplante Flexibilisierung der Teilzeitbeschäftigung und deren Ausweitung auf Beamtinnen und Beamte im Vorbereitungsdienst setzen hingegen ein positives Signal zur Unterstützung von Familien. Die praktische Umsetzbarkeit bleibt abzuwarten.

8. Teilzeitbeschäftigung im Blockmodell (zu § 65 LBG-E)

Die neue Regelung zur Teilzeit im Blockmodell sieht eine Flexibilisierung der Lage der Freistellungsphase vor. In Fällen einer Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen kann die Reduzierung der Arbeitszeit oder die ununterbrochene Freistellung auch zu Beginn des Bewilligungszeitraums in Anspruch genommen werden (§ 65 Abs. 2 LBG-E). Diese Vorverlagerung der Freistellungsphase auf die Zeit vor und während der Ansparphase sehen wir durchaus kri-

tisch, da im Einzelfall ein nachträgliches Ansparen nicht mehr möglich oder aus Fürsorgegründen nicht mehr zumutbar ist bzw. nicht vollständig abgeleistet werden kann.

9. Behördliches Gesundheitsmanagement (zu § 76 LBG-E)

Seit Jahren beschäftigen sich die Kommunen mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Beschäftigten und haben bereits vielfach ein betriebliches Gesundheitsmanagement eingeführt. Einer zusätzlichen gesetzlichen Normierung bedarf es daher nicht.

Besoldungsrecht

1. Schaffung eines einheitlichen Besoldungsrechts

Die Schaffung eines einheitlichen nordrhein-westfälischen Besoldungsrechts wird ausdrücklich begrüßt, insbesondere um die bisher nebeneinander geltenden Gesetze (Übergeleitetes Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen und Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen) zusammenzuführen.

2. Wiedereinführung der Ruhegehaltsfähigkeit der Vollzugszulagen (zu § 91 Abs. 6 LBesG-E)

Da die Maßnahme bereits mit der Entschließung des Landtags vom 15.05.2013 zugesagt worden ist, sehen wir von einer weitergehenden Stellungnahme ab.

3. Integration der jährlichen Sonderzahlung ab dem 01.01.2017 in die monatlichen Bezüge (zu § 91Abs. 8 LBesG-E)

Auch diese Maßnahme ist mit der Entschließung des Landtags vom 15.05.2013 zugesagt, wird aber von den kommunalen Spitzenverbänden dessen ungeachtet begrüßt.

4. Familienzuschlag (zu § 43 LBesG-E)

Der Wegfall der Einkommensprüfung bei Aufnahme von Kindern in den Haushalt wird ausdrücklich begrüßt; davon erwarten wir uns eine deutliche Verringerung des Verwaltungsaufwands.

5. Möglichkeit der Gewährung einer Leistungsprämien von Kommunen in der Finanznot

Es ist sicherzustellen, dass auch die Zahlung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen an Beamtinnen und Beamte solcher Kommunen möglich ist, welche sich in Finanznot (zum Beispiel Kommunen mit einem Haushaltssicherungskonzept bzw. Haushaltssanierungsplan) befinden. Im Hinblick auf die Gewinnung und das Halten von engagierten Beschäftigten, ist dies ein notwendiges Zeichen, dass auch solche Kommunen finanziell attraktive Dienstherren sein können.

6. Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit (zu § 69 LBesG-E)

Durch die Neufassung von Abs. 4 können die Kommunen künftig eigenständig über die Gewährung eines Sonderzuschlages zur Personalgewinnung entscheiden. Die finanziellen Anreize sollten jedoch vor dem Hintergrund der personalwirtschaftlichen Bedürfnisse flexibilisiert werden. Bisher ist die Gewährung des Sonderzuschlages nur nach einer Einzelfallprüfung für eine konkrete Stelle möglich. Sinnvoll wäre eine darüber hinausgehende Ermächtigung der Kom-

munen zur pauschalen Gewährung eines Zuschlages an Personengruppen in eigenständig festgelegten Aufgabenbereichen oder Berufen.

7. Obergrenzen für Amtszulagen (zur Landesbesoldungsordnung A)

Da für die Kommunen hinsichtlich der Vergabe von Beförderungsämtern bereits seit langem keine Obergrenzen mehr bestehen, sollte diese Entscheidungshoheit auch auf die Vergabe von Amtszulagen in den Besoldungsgruppen A9 und A13 übertragen werden.

8. Fußnote 10 zur Besoldungsgruppe A 13 (zu Landesbesoldungsordnung A – Anlage 1)

Gem. § 24 Nr.1 Nr. 3 LBesG-E ist die Besoldungsgruppe A10 das erste Einstiegsamt in technischen Laufbahnen in der Laufbahngruppe 2. Aufgrund dessen müsste die Fußnote zur Quotierung der Amtszulage u. E. umformuliert werden, da sich die Fußnote auf die Besoldungsgruppe A13, also das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 bezieht (§ 24 Nr. 4 LBesG-E).

9. Zuschlag bei begrenzter Dienstfähigkeit (zu § 71 LBesG-E)

Diese Vorschrift entspricht den Regelungen in der bisher geltenden nordrhein-westfälischen Verordnung über die Gewährung eines Zuschlages zu den Dienstbezügen bei begrenzter Dienstfähigkeit allerdings mit der inhaltlichen Änderung, dass der Zuschlag und der Mindestbetrag deutlich erhöht werden sowie die nach bisherigem Recht bestehende Aufzehrregelung aufgegeben wird.

Damit wird der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG vom 27.03.2014, 2 C50.11, BVerwG vom 18.06.2015, 2 C49.13) Rechnung getragen, dass begrenzt Dienstfähige in allen Fällen besser besoldet werden müssen als in gleichem Umfang freiwillig Teilzeitbeschäftigte. Mit dieser Regelung werden die Besoldungsansprüche allerdings erst ab dem geplanten In-Kraft-Treten des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes zum 01.07.2016 neu geregelt. Eine Mitgliedskommune hat uns darauf aufmerksam gemacht, dass ein gegen sie gerichtetes Klageverfahren in dieser besoldungsrechtlichen Angelegenheit anhängig ist, welches sich auf den „Übergangszeitraum“ 2014 bis dann 06/2016 bezieht, für den im Gesetzentwurf trotz Vorliegen der höchstrichterlichen Rechtsprechung keine Übergangsregelung geschaffen wird. Es wird daher angeregt, an dieser Stelle die Aufnahme einer Übergangsregelung im Dienstrechtsmodernisierungsgesetz zu schaffen.

11. Zusätzliche Anregungen

a) Eingruppierung von Bürgermeistern sowie von Landräten und Kreisdirektoren bzw. allgemeinen Vertretern / Überprüfung der Aufwandsentschädigung

aa) Der seit langem aus dem gemeindlichen Bereich geforderten Eingruppierung von Bürgermeistern in Gemeinden mit einer Einwohnerzahl bis zu 10.000 Einwohnern, die nach der Besoldungsgruppe A16 bezahlt wurden (in die B-Besoldung hat das Ministerium für Inneres und Kommunales mit der jüngsten Änderung der Eingruppierungsverordnung Rechnung getragen).

bb) Zudem ist es dringend geboten, die Eingruppierung der Landräte unter Berücksichtigung des seit 1994 eingetretenen Aufgabenzuwachses anzupassen. Bei Beibehaltung der bisherigen Systematik erscheint es angemessen, das Amt eines Landrates in Kreisen bis zu 200.000 Einwohnern in B7 (bei Wiederwahl: B8) und über 200.000 Einwohner in B8 (bei Wiederwahl: B9)

einzugruppieren. Umzusetzen wäre dies durch eine entsprechende Änderung der Eingruppierungsverordnung.

Zur Begründung ist darauf zu verweisen, dass im Zuge der Verabschiedung der neuen Kommunalverfassung im Jahre 1994 die Eingruppierung der in Urwahl gewählten (Ober-) Bürgermeister und Landräte wegen der auf die Amtsinhaber zukommenden neuen Aufgaben angehoben worden ist, wobei die Besoldung der (Ober-) Bürgermeister wegen der insofern keine Regelung treffenden Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes vergleichsweise stärker angehoben wurde als diejenige der Landräte (die Eingruppierung der Landräte in Kreisen über 300.000 Einwohner konnte wegen der seinerzeit geltenden Höchstgrenze der Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes überhaupt nicht angehoben werden). Trotz zwischenzeitlich erfolgter Aufgabenveränderungen und -zuwächse ist die Eingruppierung der Landräte seitdem nicht angepasst worden. Im Zusammenhang mit einer Erhöhung der Eingruppierung der Landräte müsste auch die Eingruppierung der Kreisdirektoren bzw. der allgemeinen Vertreter entsprechend angepasst werden.

cc) Im Übrigen ist es notwendig, auch die Eingruppierung der übrigen Bürgermeister und Oberbürgermeister anzupassen. Hierzu fordern wir die zeitnahe Aufnahme von Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden. Diese Forderung muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass sich seit der Eingruppierung in die entsprechenden Besoldungsgruppen gemäß der Eingruppierungsverordnung im Jahr 1994 die kommunalen Aufgabenfelder deutlich erweitert haben. Vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels ist es unerlässlich, die kommunalen Spitzenämter mit einer attraktiven Besoldung zu versehen. Diese Änderung muss auch die Besoldung der allgemeinen Vertreter erfassen, um die bisherigen Abstandsgefüge nicht zu vergrößern.

dd) Außerdem weisen wir darauf hin, dass kommunalen Hauptverwaltungsbeamten und deren Vertretern durch die Wahrnehmung ihres jeweiligen Amtes ein erhöhter persönlicher Aufwand entsteht. Die Höhe der ihnen zum Ausgleich nach der Eingruppierungsverordnung zustehenden Aufwandsentschädigung sollte überprüft und angepasst werden. Nordrhein-Westfalen rangiert hier im unteren Mittelfeld. Als Orientierungsmaßstab für eine entsprechende Anpassung könnte etwa die jüngste Änderung des baden-württembergischen Landeskommunalbesoldungsgesetzes dienen; danach beträgt die Aufwandsentschädigung für kommunale Hauptverwaltungsbeamte 13,5 Prozent und die der jeweiligen Vertreter 9 Prozent des festgesetzten Grundgehalts.

b) Flexibilisierung bei der Besoldung von Geschäftsleitungen kommunaler Zweckverbände

Aus der Landesbesoldungsordnung B (Anlage 2 zum Landesbesoldungsgesetz) ist zu schließen, dass Geschäftsführer (Geschäftsleitungen) kommunaler Zweckverbände, die in einem Beamtenverhältnis zu dem jeweiligen Zweckverband stehen, höchstens nach der Besoldungsgruppe B2 bezahlt werden können. Vergleichbare Funktionen in bestimmten Großstädten können hingegen nach Maßgabe der Landesbesoldungsordnung B der Besoldungsgruppe B3 zugeordnet werden. Dies kann zu Konsequenzen führen, die aus kommunaler Sicht wie auch – so unsere Annahme – aus Landessicht nicht gewünscht sind.

Beabsichtigt etwa eine Großstadt, Aufgaben, deren Wahrnehmung in verantwortlicher Funktion sie bislang der Besoldungsgruppe B3 zugeordnet hat, gemeinsam mit anderen Kommunen wahrzunehmen und dazu einen Zweckverband zu gründen, mag für den bisher in B3 eingestuften Amtsinhaber bei einem Wechsel in die Geschäftsleitung des neu gegründeten Zweckverbandes aus Gründen des Bestandsschutzes weiterhin eine Besoldung nach B3 erfolgen. Anderes würde jedoch für seinen Nachfolger gelten. Obwohl dieser in der Geschäftsleitung im Rahmen seines Aufgabenfeldes nicht nur für die betreffende Großstadt, sondern auch für die übrigen

Mitglieder des Zweckverbandes Verantwortung trägt, müsste er nach geltender Rechtslage in B2 eingruppiert werden. Und der nach B2 besoldete Geschäftsführer eines bestehenden Zweckverbandes hätte – um ein weiteres Beispiel zu geben – keinen Anreiz, sich um die Gewinnung kommunaler Gebietskörperschaften als weitere Verbandsmitglieder zu bemühen. Zwar würde er damit einen Beitrag zu einer noch effizienteren Wahrnehmung kommunaler Aufgaben leisten, jedoch würde ihm dafür keine entsprechende Anerkennung (bessere Besoldung) gewährt werden können.

In der skizzierten Rechtslage liegt nach unserem Verständnis ein gesetzgeberischer Wertungswiderspruch, da die Geschäftsleitung eines Zweckverbandes, dem unter Umständen zahlreiche Kommunen (einschließlich von Großstädten) angehören, schlechter besoldet wird als ein Beamter mit fachlich vergleichbarem, jedoch überschaubarerem Aufgabenbereich in einer Großstadt. Darin sehen wir zugleich einen Widerspruch gegenüber dem – auch von uns unterstützen – Ziel der Landesregierung und der Landtagsfraktionen, die kommunale Zusammenarbeit zu fördern. Einerseits ruft das Land die Kommunen zu einer verstärkten Kooperation auf, andererseits verhindert es, dass Bemühungen der jeweils Verantwortlichen zu einer Intensivierung der interkommunalen Zusammenarbeit finanziell anerkannt werden.

Wir regen deshalb an, den Kommunen die Möglichkeit zu eröffnen, Geschäftsleitungen kommunaler Zweckverbände unter näher zu bestimmenden Voraussetzungen nach der Besoldungsgruppe B3 zu bezahlen. Orientierungsmaßstab für eine entsprechende Eingruppierung könnte die Zahl der Einwohner der zu einem Zweckverband gehörenden Gebietskörperschaften sein.

c) Wiedereinführung einer Jubiläumszuwendung

Die kommunalen Spitzenverbände regen an, dass in dem Gesetzentwurf eine Regelung eingeführt wird, die es den Kommunen ermöglicht, zum Zeichen einer Wertschätzung ihren langjährigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Jubiläumszuwendungen zu gewähren.

Versorgung

1. Bereinigung und Neustrukturierung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes

Die beabsichtigte Bereinigung und Neustrukturierung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes wird grundsätzlich begrüßt.

2. Ruhegehaltfähige Dienstzeiten (zu § 6 Abs. 4 LBeamtVG-E)

Wir begrüßen, dass eine Anpassung von § 6 Abs. 4 LBeamtVG vorgesehen ist, wonach im Hinblick auf die Anerkennung als ruhegehaltfähige Dienstzeit der in einem Beamtenverhältnis zurückgelegten Dienstzeit „die Zeit des vorgeschriebenen Vorbereitungsdienstes im öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis“ gleichstehen soll. Damit wird etwa im Zusammenhang mit der Umstellung des juristischen Vorbereitungsdienstes auf ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis eine offenkundig nicht beabsichtigte Schlechterstellung jüngerer Beamter gegenüber älteren Beamten vermieden.

3. Sonstige Zeiten (zu § 10 LBeamtVG-E)

Die Nichtübernahme von § 11 Nr. 1a LBeamtVG in § 10 LBeamtVG-E kann nicht nachvollzogen werden. Die Folge ist, dass Zeiten einer Tätigkeit als Rechtsanwalt u. a. nicht mehr als ruhegehaltsfähige Dienstzeit berücksichtigt werden können. Selbstverständlich stehen Tätigkeiten

als Rechtsanwältin oder als Rechtsanwalt inhaltlich in einer vergleichbaren Nähe zum öffentlichen Dienst. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese beruflichen Erfahrungen außerhalb des öffentlichen Dienstes für die versorgungsberechtigende Tätigkeit durchaus von Vorteil sind. Zu bedenken ist auch, dass diese gesetzgeberische Entscheidung deutlich mobilitätshemmend wirkt, da insbesondere kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte häufig deutliche Vordienstzeiten als Rechtsanwältin/Rechtsanwalt haben und sich dieses negativ auf die künftige Versorgung und ggf. auch Entscheidung für ein kommunales Wahlbeamtenverhältnis auswirkt.

4. Versorgungsauskunft (zu § 57 Abs. 10 LBeamtVG-E)

Die geplante Regelung eines Anspruchs auf Versorgungsauskunft ab Vollendung des 55. Lebensjahres im Abstand von drei Jahren entspricht im Wesentlichen der Verwaltungspraxis der kommunalen Versorgungskassen. In der ganz überwiegenden Zahl der Fälle liegen die zur Erteilung von Versorgungsauskünften notwendigen Daten vor. Einschränkend ist jedoch anzumerken, dass es sich hierbei nicht um eine automatisierte Übermittlung der Personalstammdaten handelt, sondern diese werden nebst den erforderlichen Unterlagen von den Mitgliedern mittels eines Vordrucks in Papier übermittelt. Auch dürfte, ausgelöst durch den Rechtsanspruch, die Anzahl der Versorgungsauskünfte künftig signifikant steigen. So dürfte sich bei den Versorgungskassen voraussichtlich ein Personalmehrbedarf ergeben, der jedoch nach heutiger Einschätzung geringfügig ausfällt.

Anders sieht die Ausgangslage hingegen bei den kreisfreien Städten aus, die die Versorgung ihrer Beamtinnen und Beamten in eigener organisatorischer Verantwortung durchführen. Die gesetzliche Regelung wird aufgrund der notwendigen Umstellung der Verwaltungspraxis und des Rechtsanspruchs auf Auskunft Einschätzungen zufolge zu einem spürbaren Personalmehrbedarf führen, der jedoch nicht näher konkretisiert werden kann. Es stellt sich die Frage, ob dem berechtigten Interesse der Beamtinnen und Beamten auf eine Versorgungsauskunft auch mit einem größeren Auskunfts-Rhythmus (denkbar wäre beispielweise ein Abstand von fünf Jahren) Rechnung getragen werden kann. Ferner erscheint ein Auskunftsanspruch bereits ab dem 55. Lebensjahr verfrüht. Zumindest sollte aber der Zeitpunkt des ersten Auskunftsanspruchs an das steigende Pensionseintrittsalter angepasst werden.

Ungeachtet dessen wird die lange Übergangsfrist bis zum Jahr 2021 begrüßt, um die Voraussetzungen für das Verfahren zu schaffen.

5. Neuregelungen der Kindererziehungs-und Pflegezuschläge (zu §§ 59 ff LBeamtVG-E)

Kritik wird aus der Mitgliedschaft an den geplanten Neuregelungen zum Kindererziehungs- und Kindererziehungsergänzungszuschlag, Kinderzuschlag zum Witwen-/Witwergeld sowie zum Pflege- und Kinderpflegeergänzungszuschlag geübt. Durch sie werden Kindererziehungszeiten und Pflegezeiten für bestimmte Personengruppen in mehrfacher Hinsicht besser gestellt als geleistete ruhegehaltsfähige Dienstzeiten. Fraglich ist, ob diese Rechtsfolgen so gewollt sind. Dies sei an vier Beispielen verdeutlicht:

- Keine Höchstgrenze bei Zusammentreffen von ruhegehaltsfähigen Dienstzeiten und Kindererziehungszuschlägen

  Es ist vorgesehen, Zuschläge für Kindererziehungszeiten (Kindererziehungszuschlag und Kindererziehungsergänzungszuschlag) unabhängig vom Umfang einer in der zuschlagsberechtigten Zeit ggf. ausgeübten Beschäftigung (bis hin zu einer Vollbeschäftigung) pau-

schal zusätzlich zu dem durch die ruhegehaltsfähige Dienstzeit erworbenen Versorgungssatz zu gewähren. Dadurch können bereits bei unterhälftigen Beschäftigten für diese Zeiten Versorgungsansprüche erworben werden, die den Versorgungshöchstsatz von 1,79375 v. H. pro Jahr übersteigen. Hier sollte ggf. eine Höchstgrenzenregelung sicherstellen, dass mit Zuschlägen für Kindererziehungszeiten keine Versorgungsansprüche erworben werden können, die den maximalen Steigerungssatz vom 1,79375 v. H. pro Jahr übersteigen.

Bei den betragsmäßig geringeren Pflegezuschlägen findet bereits eine Korrektur dieser Auswirkungen dadurch statt, dass auf sie bei einer gleichzeitigen Berufstätigkeit im Umfang von mehr als 30 Stunden kein Anspruch besteht, da die Betreffenden in dem Fall nicht zu dem Personen- kreis nach § 3 Satz 1 Nr. 1a SGB VI gehören.

- Erhöhung der Mindestversorgung

Die derzeitige Rechtslage ist, dass nach der einschlägigen Rechtsprechung die aktuellen, noch aus dem alten Bundesrecht übernommenen Zuschlagsregelungen nach §§ 50a – 50e LBeamtVG NRW nicht dazu geeignet sind, in den Fällen der Mindestversorgung die Zuschlagsgewährung zu verweigern, obwohl das nach den Durchführungshinweisen des Bundesinnenministeriums vom 03.09.2002 zum Versorgungsänderungsgesetz 2001 vom 20.12.2001 („Zuschläge und Mindestversorgung“) eigentlich beabsichtigt war. Das Gesetz enthält in dieser Hinsicht eine Regelungslücke. Der Bund und z. B. das Land Niedersachsen haben die Neuordnung des Versorgungsrechts dazu genutzt, diesen Mangel gesetzlich zu beseitigen, indem sie eindeutig klargestellt haben, dass diese Zuschläge Teil des Ruhegehalts sind und eine Mindestversorgung nicht erhöhen.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird der Mangel manifestiert. Ein solches Vorgehen widerspricht jedoch u.E. dem Sinn der Mindestversorgung. Aus dem Alimentationsgedanken soll sie jedem Beamten unabhängig von seiner individuell bis zum Ruhestand erbrachten versorgungsrechtlich relevanten Leistung einen finanziellen Mindeststandard sichern. Im Fall einer Mindestversorgung, die in der Regel bei einem vorzeitigen Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit oder aufgrund unverhältnismäßig langer Beurlaubungen und geringer Teilzeittätigkeiten zum Tragen kommt, ist das Pflichtengefüge aus Dienstleistungspflicht und Alimentationspflicht ohnehin zulasten des Dienstherrn verschoben.

Eine zusätzliche Erhöhung dieser hohen – und im Fall des vorzeitigen Ruhestands auch langen – Leistungspflicht des Dienstherrn um den Teil der erworbenen Versorgungsansprüche, der auf Freistellungszeiten ohne Dienstverpflichtung beruht, ist schwer zu rechtfertigen. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass dadurch Beamte mit Erziehungs- und Pflegeleistungen in einer Beurlaubung oder Teilzeitbeschäftigung begünstigt werden im Vergleich zu Beamten, die in derselben Zeit in einem aktiven Vollzeitbeamtenverhältnis Dienst geleistet haben.

- Kein Versorgungsabschlag bei vorzeitigem Ruhestand

Durch die Kindererziehungs- und durch Pflegezeiten erworbenen Zuschläge sollen bei einer Versetzung in den Ruhestand vor Erreichen der Altersgrenze ungekürzt ausgezahlt werden, während Versorgungsansprüche, die durch ruhegehaltsfähige Dienstzeiten erworben worden sind, aufgrund der vorzeitigen Inanspruchnahme lebenslang durch einen Versorgungsabschlag gekürzt werden.

Das bedeutet, dass ein Beamter, der bis zum Ruhestand ununterbrochen aktiven Dienst geleistet hat, eine lebenslange Kürzung seiner vollen erworbenen Versorgungsansprüche hinnehmen muss, wenn er vor Erreichen einer abschlagsfreien Altersgrenze in den Ruhestand geht. Ein Beamter, der hingegen zeitweise zur Kindererziehung oder zur Pflege von Angehörigen beurlaubt oder teilzeitbeschäftigt war, muss „nur“ eine Kürzung des Teils der Versorgungsansprüche hin- nehmen, der durch ruhegehaltsfähige Dienstzeiten erworben wurde; die durch Erziehung und/oder Pflege erworbenen Teile seiner Versorgung kann er hingegen trotz der vorzeitigen Inanspruchnahme ungekürzt beziehen.

- Keine Berücksichtigung bei Ruhens-, Kürzungs- und Anrechnungsvorschriften

  Zuschläge für Kindererziehungs- und Pflegezeiten sollen bei den Ruhens-, Kürzungs- und Anrechnungsvorschriften für zusätzliche Einkünfte außer Betracht bleiben. Da diese Zuschläge vom Gesetz auch nicht als Teil des Ruhegehalts definiert werden, führt das dazu, dass Beamte mit zusätzlichen Einkünften ein Gesamteinkommen aus Ruhegehalt, Zuschlägen und Zusatzeinkommen wie z. B. Renten beziehen können, das erheblich über einen jeweiligen Höchstgrenzen liegt.

Wenn das Land beabsichtigt, zum Zweck der Stärkung von Familien, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege von Angehörigen versorgungsrechtlich stärker zu honorieren als bisher, erscheint der gewählte Weg nicht geeignet, da er zu den beschriebenen Ungleichbehandlungen führt. Das Ziel einer höheren Bewertung dieser Zeiten könnte bspw. effektiver und gerechter dadurch erreicht werden, dass Erziehungs- und Pflegezeiten bis zu bestimmten Höchstgrenzen als ruhegehaltsfähige Dienstzeiten anerkannt werden.

6. Versorgung von Beamtinnen und Beamten auf Zeit (zu § 81 LBeamtVG-E)

Soweit der sog. Sockel-Ruhegehaltssatz von 35 auf 33,48345 Prozent abgesenkt werden soll, geben wir zu bedenken, dass eine solche Niveauabsenkung die Attraktivität einer Tätigkeit im Zeitbeamtenverhältnis und die Bereitschaft, sich hierfür zur Verfügung zu stellen, spürbar verringern wird. Unter diesem Gesichtspunkt regen wir dringend an, die geplante Niveauabsenkung noch einmal zu überdenken.

7. Neuregelung der Versorgungslastenteilung (zu §§ 94 ff. LBeamtVG-E)

Die beabsichtigte Übernahme der Regelungen des Versorgungslastenteilungs-Staatsvertrages auch für Wechsel innerhalb Nordrhein-Westfalens ist insoweit zu begrüßen, als es hierdurch grundsätzlich zu einer einheitlichen Handhabung der Teilung der Versorgungslasten kommt.

Als problematisch erweist sich allerding immer wieder das Erfordernis der Zustimmung des abgebenden Dienstherrn (§ 95 Abs. 1 LVersG-E), denn nur die Zustimmung der abgebenden Dienstherren löst die Versorgungslastenteilung aus. Dies bedeutet für die Kommunen einen zum Teil erheblichen finanziellen Nachteil, wenn sie einen Beamten oder eine Beamtin ohne diese Zustimmung übernehmen. Das Zustimmungserfordernis kann so zu einer „Mobilitätsbremse“ für die wechselbereiten Beamtinnen und Beamten werden. Aus Sicht der Praxis ist es deshalb erwägenswert, auf das Zustimmungserfordernis - wie im aktuell geltenden Versorgungslastenverteilungsgesetz NRW – auch künftig zu verzichten.

In § 101 BeamtVG –E sollte eine Regelung zur Verzinsung des Abfindungsbetrages (§ 11 Abs. 4 des Staatsvertrages) eingefügt werden. Dies wäre sachgerecht, damit die errechneten Beträge auch den tatsächlichen Aufwand widerspiegeln.

8. Zusätzliche Anregung

Im Zusammenhang mit den geplanten Neuregelungen zur Versorgungslastenteilung im Falle eines Dienstherrnwechsels ist darauf hinzuweisen, dass bei den kommunalen Spitzenverbänden wie etwa auch der Kommunalen Stelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) Angestellte tätig sind, denen eine Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen gewährt wird. Nach derzeit geltendem Recht können die Regelungen der Versorgungslastenteilung z.B. im Falle des Wechsels eines kommunalen Beamten zu einem kommunalen Spitzenverband nicht unmittelbar herangezogen werden. Selbst wenn sich in einem solchen Fall die Beteiligten darüber einig sein sollten, dass eine pauschalierte Abfindung der erworbenen Versorgungsanwartschaften prinzipiell wünschenswert wäre, handelt es sich für den abgebenden kommunalen Dienstherrn nach geltendem Recht um eine freiwillige Ausgabe. Angesichts der desolaten Situation vieler Kommunalhaushalte erweist sich eine solche freiwillige Ausgabe als schwierig.

Vor diesem Hintergrund regen wir an, in das LBeamtVG NRW – ähnlich wie in § 78 LBeamtVG Baden-Württemberg – eine Vorschrift aufzunehmen, wonach in die Regelungen zu Dienstherrenwechseln und zur Versorgungslastenteilung dienstordnungsgemäße Angestellte der kommunalen Spitzenverbände oder auch der KGSt einbezogen werden, soweit eine Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen gewährleistet ist und keine unverfallbare Anwartschaft auf eine Betriebsrente besteht.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Andreas Wohland
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen