LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/4171

Alle Abgeordneten

Prof. Dr. iur. Heinrich Lang,
Planckstr. 2, 51145 Köln
heinrich.lang@uni-greifswald.de

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales am 8. Oktober 2026
zum Entwurf der Landesregierung des Gesetzes zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen – weitere Maßnahmen, LT-Drs. 18/20439

I. Ziele des Gesetzentwurfs und Regelungsanlass

Das Gesetzesvorhaben der Landesregierung steht im Kontext der Diskussionen um die allseits als erforderlich angesehene Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Es handelt sich bei dem hier zu beurteilenden Entwurf um einen ersten Schritt auf diesem Weg, der später vor allem auch durch eine Neugestaltung des Besoldungsrechtes ergänzt werden soll.

Dem Entwurf ging ein zweijähriger strukturierter Dialog, unter anderem mit den Verbänden und Gewerkschaften über Handlungsoptionen zur Modernisierung des öffentlichen Diensts voraus. Diese „ruhige Hand“ bei der Schaffung eines ganzen Bündels von Maßnahmen (nähere Aufzählung, LT-Drs. 18/20439 S. 2-4) merkt man dem Gesetzentwurf an. Die normativen Umsetzungen sind bis auf wenige kritische Anmerkungen durchweg positiv zu beurteilen. Die folgende Stellungnahme geht (unter II.-IV) auf drei Aspekte gesondert ein.

II. Modernisierungsmaßnahmen des Entwurfs und Bewertung

1. Überblick über die Regelungen zur Digitalisierung

In dem als Artikelgesetz geplanten Entwurf werden an drei Stellen im Interesse einer effizienteren und zugleich kosteneinsparenden Verwaltung Sondertatbestände zur elektronischen Beantragung und Entscheidung geschaffen.

Art.1 § 105 LBG NRW-E (LT-Drs. 18/20439, S. 59 f.) soll künftig wie folgt lauten:

> (1) [1]Die Bekanntgabe von elektronischen Entscheidungen über Leistungen nach besoldungs-, versorgungs-, beihilfe-, heilfürsorge-, reisekosten-, trennungsentschädigungs- und umzugskostenrechtlichen Vorschriften kann bei elektronischer Antragsstellung durch Bereitstellung zum Abruf erfolgen. [2]Die zum Abruf bereitgestellte elektronische Entscheidung gilt am vierten Tag nach Absendung der elektronischen Benachrichtigung über die Bereitstellung der Entscheidung an die abrufberechtigte Person als bekannt gegeben. [3]Im

> Zweifel hat die für die Entscheidung zuständige Stelle den Zugang der Benachrichtigung nachzuweisen. [4]§ 41 Absatz 2a Satz 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes NRW gilt entsprechend.

Damit wird künftig durch Absatz 1 für Entscheidungen in besoldungs-, versorgungs-, beihilfe-, heilfürsorge-, reisekosten-, trennungsentschädigungs- und umzugskostenrechtlichen Angelegenheiten bei digitaler Antragstellung die ausschließliche elektronische Bekanntgabe des entsprechenden Bescheides zugelassen, die elektronische Beantragung ersetzt die Einwilligung. Ein elektronisch bereitgestellter Bescheid gilt nach einer Frist von vier Tagen als bekanntgegeben (Bekanntgabefiktion).

Absatz 2 erstreckt die Fiktion auf Dokumente und Mitteilungen, die nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren sind.

Absatz 3 übernimmt den bisherigen Regelungsgehalt und verweist für die Zustellung auf das Landeszustellungsgesetz NRW.

Ergänzend sollen mit Art. 2 § 3 Abs. 8 LBesG NRW-E (vgl. zum Wortlaut LT-Drs. 18/20439, S. 65) und Art. 4 § 57 Abs. 9a LBeamtVG NRW-E (LT-Drs. 18/20439, S. 99) erstmals die Möglichkeiten zum elektronischen Versand und zum Datenabruf von Bezügemitteilungen geschaffen werden.

Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf die Änderung des § 105 Abs. 1 LBG NRW-E. Für die beiden weiteren genannten Änderungen des Landesbesoldungsgesetzes NRW und des Beamtenversorgungsgesetzes NRW gelten sie cum grano salis.

Während § 105 LBG NRW bisher für Verfügungen und Entscheidungen, die Fristen in Lauf setzten oder Rechte eines Beamten oder Versorgungsberechtigten berührten, das Erfordernis einer förmlichen Zustellung enthielt und es die Regelung im Übrigen bei der Geltung der allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts beließ, verzichtet die Fassung der Entwurfsnorm in den dort näher bezeichneten Bereichen auf eine förmliche Zustellung und kombiniert dies mit einer Bekanntgabefiktion.

2. Zielsetzungen des Entwurfs

Intention des Gesetzentwurfs ist es, mit der Neufassung des § 105 LBG NRW eine zeitgemäße verfahrensrechtliche Sonderregelung zu schaffen. Vorgesehen ist eine umfassende Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens und aller Folgeprozesse, sofern die Beantragung der Leistungen elektronisch über ein digitales (Beschäftigten-)Portal oder

eine App vorgenommen wird. Ausweislich der Gesetzesbegründung ist es das primäre Ziel, bei elektronischer Antragstellung stets vollständig nach dem Prinzip „Digital-Only“ zu verfahren (LT-Drs. 18/20439, S. 215). Bei Nutzung eines digitalen (Beschäftigten-)Portals oder einer App zur elektronischen Beantragung verschiedener Leistungen des finanziellen Dienstrechts soll das Verwaltungsverfahren damit in allen Prozessen – insbesondere im Landesbereich bei der Bearbeitung von Beihilfen – vollständig digital erfolgen, also vom Beginn des Verfahrens (Antrag) bis zu dessen Abschluss, also der Entscheidung per Verwaltungsakt (LT-Drs. 18/20439, S. 215).

3. Vorteile

Zugunsten der Neuregelungen spricht zunächst, dass der Gesetzgeber mit ihnen rechtliche Konsequenzen aus der technischen Entwicklung ziehen will. So ließe sich etwa künftig das Beihilfeverfahren vom Antrag bis zur Entscheidung durchgehend elektronisch abwickeln. In einigen Bundesländern ist es bereits üblich, auch Bezügemitteilungen oder Lohnsteuerbescheinigungen elektronisch zur Verfügung zu stellen. Insofern will Nordrhein-Westfalen den digitalen Anschluss offensichtlich nicht verpassen und seinen Beschäftigten ebenfalls ermöglichen, die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen. Hinzu kommen in der Gesetzesbegründung adressierte Kostenersparnisse (LT-Drs. 18/20439, S. 4). All das stellt legitime Ziele einer gesetzlichen Neuregelung dar, ist grundsätzlich begrüßenswert und verdient Zustimmung.

4. Rechtliche und rechtspolitische Bewertung

a) Verfassungsrechtliche Grundlagen

Gesondert zu würdigen sind allerdings die Bekanntgabefiktion des § 105 Absatz 1 LBG NRW-E sowie der anderen o.a. Regelungen. Solche Fiktionen ohne tatsächliche Kenntnisnahmen sind verfassungsrechtlich problematisch. Die Bekanntgabe eines Verwaltungsakts, mit dessen Hilfe die Behörde einseitig Recht setzt, ist nicht nur einfachrechtlich, sondern auch verfassungsrechtlich gefordert. Zu nennen sind, was hier nicht vertieft zu werden braucht, mehrere Gesichtspunkte, ganz prinzipiell etwa das rechtsstaatliche Gebot, dass der Einzelne nicht zum bloßen Objekt staatlichen Handelns gemacht werden darf, aber auch der Grundsatz rechtlichen Gehörs, die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG und die verfahrensrechtlichen Vorwirkungen der materiellen grundrechtlichen Rechtspositionen des Empfängers. Klar ist, es darf im Verfassungsstaat keine rechtssetzenden heimlichen Maßnahmen geben. Bekanntgabefiktionen fordern diese

Grundsätze heraus, weil sie das Risiko eines Rechtsverlustes ohne Kenntnis der Entscheidung bergen.

b) Parallelnormen

Gleichwohl sind Fiktionen, die dazu führen können, dass ein Verwaltungsakt einem Betroffenen gegenüber Wirksamkeit entfalten kann, ohne dass er von dessen Inhalt Kenntnis erlangt, dem (Verwaltungsverfahrens-)Recht nicht vollständig fremd. Zu Recht weist die Gesetzesbegründung auf die §§ 41 Abs. 2a VwVfG NRW, § 37 Abs. 2a SGB X sowie § 122a AO hin (LT-Drs. 18/20439, S. 234); ergänzend kann auch noch § 9 Abs. 1 OZG genannt werden.

Allerdings sind die genannten Normen strukturell, in Voraussetzungen und Rechtsfolgen derart verschieden (Bader/Ronellenfitsch/*Tiedemann*, BeckOK VwVfG, 72. Edition, Stand: 01.07.2026, § 41 Rn. 102 q; Gersdorf/Paal/*Zäper*, BeckOK Informations- und Medienrecht, 53. Edition, Stand: 01.08.2025; § 9 OZG Rn. 26) und in ihrem Konkurrenzverhältnis teilweise ungeklärt (Bader/Ronellenfitsch/*Tiedemann*, BeckOK VwVfG, 72. Edition, Stand: 01.07.2026, § 41 Rn 102 m), dass in rechtsystematischer Perspektive eine eher unglückliche Rechtszersplitterung beklagt wird (etwa von *Guckelberger/Starosta*, Die Fortentwicklung des Onlinezugangsgesetzes, NVwZ 2021, 1161/1163), die jedenfalls einen verallgemeinerungsfähigen Modellcharakter der Normen in Frage stellt.

Probleme entstehen immer dann, wenn es im Verfahren der elektronischen Kommunikation (Bereitstellung, Versendung, Abruf) zu Störungen kommt. Es stellt sich dann die Frage, wem die nachteiligen Folgen einer fehlgeschlagenen Kommunikation zuzurechnen sind. Insoweit kann man auf ein sphärenorientiertes Modell der Risikoverteilung zurückgreifen (Begriff bei *Schmidt*, Die elektronische Bekanntgabe von Verwaltungsakten im Besteuerungsverfahren – Analyse, Herausforderungen und Lösungsansätze, DStR 2024, 1527/1533; Koenig/*Vorbeck*, AO, 6. Aufl. 2026, § 122a Rn. 30). Wird die Störung im Bereich der Erlassbehörde verortet, ist der Verwaltungsakt nicht bekanntgegeben, liegt sie im Bereich des Adressaten, können Rechtsmittelfristen auch zu laufen beginnen, ohne dass der Empfänger den Inhalt des Verwaltungsakts zur Kenntnis genommen hat.

Ordnet man vor diesem Hintergrund die angeführten Parallelnormen zu § 105 Abs. 1 LBG NRW-E innerhalb eines Kontinuums von „bürgerfreundlich“ zu „hart“ ein, ist auf der bürgerfreundlichen Seite zunächst § 41 Abs. 2a VwVfG NRW NRW zu nennen.

Diese Bürgerfreundlichkeit resultiert aus der Einordnung der Norm als „Abrufvariante“. Wird der Verwaltungsakt trotz Bereitstellung und entsprechender Benachrichtigung nicht abgerufen, wird die Bereitstellung beendet (kritisch im Hinblick auf eine zwingende Beendigung Bader/Ronellenfitsch/*Tiedemann*, BeckOK VwVfG, 72. Edition, Stand: 01.07.2026, § 41 Rn. 82e, teleologische Reduktion des § 41 Abs. 2a S. 4 VwVfG von „wird beendet“ zu „kann beendet werden“). Die Bekanntgabe ist dann nicht erfolgt, ein Zugang wird nicht fingiert (Mann/Sennekamp/Uechtritz/*Schulz*, VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 3a Rn. 94). Der Gefahr des Wirksamwerdens eines Verwaltungsakts, ohne dass der Betroffene dessen Inhalt kennt, es daher aus seiner Perspektive zu einer geheimen Entscheidung kommt, ist damit wirksam entgegengetreten.

Die §§ 37 Abs. 2a SGBX (ursprünglich dem § 41 Abs. 2a VwVfG nachgebildet) und 122a AO sind demgegenüber der sog. Fiktionsvariante zuzuordnen (Begrifflichkeiten bei Mann/Sennekamp/Uechtritz/*Couzinet*, VwVfG, 3. Aufl. 2025, § 41 Rn. 102a). Erfolgen hier eine Bereitstellung und eine darauf bezogene Benachrichtigung, so gilt der Verwaltungsakt nach Ablauf der entsprechenden Frist als bekanntgegeben. Hierbei kommt es nicht darauf an, ob der Betroffene vom Inhalt des Verwaltungsakts Kenntnis erlangt hat (Rolfs/Fuchsloch/Mutschler/*Mutschler*, KassKomm SGB X, Stand: 15.02.2026, § 37 Rn. 22). Auf den tatsächlichen Abruf wird nur abgestellt, wenn die Behörde den Zugang der Benachrichtigung nicht nachweisen oder der Betroffene substantiiert vortragen kann, dass ihn die Benachrichtigung erst nach Ablauf des Viertagezeitraums erreicht hat. (Klein/*Ratscho*, AO, 19. Aufl. 2025, § 122a Rn. 7; Rolfs/Fuchsloch/Mutschler/*Mutschler*, KassKomm SGB X, Stand: 15.02.2026, § 37 Rn. 39).

Als noch strengere Variante der Fiktionsvariante lässt sich § 9 Abs. 1 OZG qualifizieren, hier reicht bereits die reine Bereitstellung zur Auslösung der Bekanntgabefiktion aus. Auf den tatsächlichen Abruf des Verwaltungsakts durch den Nutzer kommt es dann auch hier nicht mehr an (VG Gelsenkirchen BeckRS 2025, 9245 Rn. 4).

c) Einordnung und Bewertung von § 105 Abs. 1 LBG NRW-E

§ 105 Abs. 1 LBG NRW-E ordnet sich in der mittleren Gruppe ein, bindet das Auslösen der Bekanntgabefiktion also an eine vorhergehende Benachrichtigung. Insoweit weist die Gesetzesbegründung nicht ohne Berechtigung auf die konkludent durch die elektronische Beantragung zum Ausdruck gebrachte Freiwilligkeit des Verfahrens hin (LT-Drs. 18/20439, S. 234). Damit übernimmt der Betroffene die Obliegenheit sein elektro-

nisches Postfach auch zu kontrollieren (so zu § 9 Abs. 1 OZG Gersdorf/Paal/*Zäper*, BeckOK Informations- und Medienrecht, 53. Edition, Stand: 01.08.2025, § 9 OZG Rn. 11). Man kann sich das in Parallele zur der auch sonst bestehenden Obliegenheit, in den Briefkasten zu schauen, vorstellen.

Jenseits dessen greift § 105 Abs. 1 LBG NRW-E zur Regelung von Konfliktfällen gestörter Kommunikation das bereits skizzierte sphärenorientierte Risikozuordnungsmodell zumindest partiell auf. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, dass mit Eintritt der Bekanntgabefiktion zwar Rechtsbehelfsfristen rechtssicher anfingen zu laufen, doch könne die gesetzliche Zugangsfiktion widerlegt werden, wenn die Adressatin oder der Adressat des Verwaltungsakts nachweisen könne, dass die Benachrichtigung nicht zugegangen sei oder der Verwaltungsakt aus von der Adressatin oder dem Adressaten nicht zu vertretenden Gründen tatsächlich nicht abgerufen werden konnte. Es sei die den Verwaltungsakt erlassende Stelle, die nachweisen müsse, dass sie die Benachrichtigung der Bereitstellung des Bescheides ordnungsgemäß versendet habe (LT-Drs. 18/20349, S. 234). Ähnlich verfahren auch die anderen Regelungen der „Mittelgruppe“.

Aufgrund der Dualität des sphärenorientierten Zuordnungsmodells und der offenen Gesetzesfassung undeutlich bleibt aber, wie zu entscheiden ist, wenn bei Störungen entweder keine eindeutige Risikosphärenzuordnung möglich ist oder sie rechtspolitisch nicht opportun erscheint.

Da sei an einigen Beispielen illustriert. So versagt bei Störungen durch Dritte, etwa infolge von Kabelbeschädigungen durch Baggerarbeiten, lang andauerndem Stromausfall durch extremistische Aktivitäten (Berlin!), Streik oder Unwetter das duale Risikozuordnungsmodell; man wird die insoweit bewirkte Störung jedenfalls nicht dem Risikobereich des Bürgers zuordnen können. Der Gesetzeswortlaut schweigt dazu.

Hat im Risikobereich ein Empfänger die Benachrichtigung einfach „übersehen“ oder nicht in sein Postfach geschaut, dürfte § 105 Abs. 1 LBG NRW-E von einer Zurechnung zur Empfängersphäre ausgehen. Die Bekanntgabefiktion würden dann voll wirksam werden.

Auch im Risikobereich des Empfängers treten aber Grenzfälle der Risikozuordnung auf. So wird sub specie Risikozuordnung es schon schwieriger, wenn dem Betroffenen aufgrund von Arbeitsüberlastung, Personalausfalls oder gar Krankheit ein Abruf nicht möglich war. Dann wird jedenfalls fraglich, ob Arbeitsüberlastung oder Krankheit im

Sinne der Gesetzesbegründung vom Adressaten nicht zu vertretende Gründe darstellen, aufgrund derer der in Rede stehende Verwaltungsakt tatsächlich nicht abgerufen werden konnte.

Denkbar sind auch Fälle, in denen dem Empfänger eines elektronischen Verwaltungsakts schlicht die Kenntnis technischer Zusammenhänge fehlt, so dass etwa eine vom Mailprogramm vorgenommene Verschiebung einer Benachrichtigung in den sog. Spamordner von ihm gar nicht bemerkt würde. Vergleichbares gilt, wenn dieser Spamordner aufgrund eines Virusbefalls zusammenbricht oder etwa ein Routerupdate fehlschlägt und gegebenenfalls sogar das Heimnetz lahmlegt, ohne dass es der Betroffene merkt oder ihm die Kenntnis fehlt oder die Mittel zur Verfügung stünden, einen solchen Fehler kurzfristig zu beheben. Das sind Alltagssorgen der elektronischen Kommunikation, keine extremen Sonderfälle.

Zur Lösung kann § 105 Abs. 1 S. 4 LBG NRW-E nichts beitragen. Die Norm verweist zwar explizit auf § 41 Abs. 2a S. 2 VwVfG NRW, nimmt aber gerade nicht auf § 41 Abs. 2a S. 4 VwVfG NRW („Wird der Verwaltungsakt nicht innerhalb von zehn Tagen nach Absendung einer Benachrichtigung über die Bereitstellung abgerufen, wird diese beendet.“) Bezug. Hintergrund dürften die mit § 41 Abs. 2a VwVfG verbundenen Operationalisierungsprobleme sein. Die Vorschrift führt wegen S. 4 dazu, dass ein nicht abgerufener Bescheid nach Ablauf einer Frist von zehn Tagen (bzw. einer nochmaligen wiederholten digitalen Bereitstellung) in Papierform auf dem Postweg bekannt zu geben ist. Zu den damit verbundenen Kosten gesellen sich diejenigen, die verwaltungsseitig für komplexe und nicht selten teure Protokollierungsinfrastrukturen bereits vorab aufzubringen sind. Auch deshalb hat die Vorschrift wenig zu einer Entlastung der Verwaltung beigetragen. Damit ist das Vorgehen des Entwurfsgesetzgebers zwar verständlich, wirft aber Fragen auf.

Im Bereich anderer Regelungen der Mittelgruppe ist vorgeschlagen worden, in Zweifelfällen entweder auf den tatsächlich erfolgten Abruf abzustellen (womit die Rechtsmittelfrist erst zu diesem Zeitpunkt anfinge zu laufen, so etwa Rolfs/Fuchsloch/Mutschler/*Mutschler*, KassKomm SGB X, Stand: 15.02.2026, § 37 Rn. 40) oder auf die Vorschriften über die Widereinsetzung in den vorigen Stand zurückzugreifen solle (so Koenig/*Vorbeck*, AO, 6. Aufl. 2026, § 122a Rn. 29).

Für die Lösung der im Kontext von § 105 Abs. 1 LBG NRW-E aufgeworfenen Fälle führte der Rückgriff auf § 32 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW („War jemand ohne Verschul-

den verhindert, eine gesetzliche Frist einzuhalten, so ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.“) damit letztlich zu vergleichbaren Zuordnungs- und Wertungsproblemen (einmal bei der Frage, ob hinsichtlich des Fehlens eines Abrufs dafür ein vom Adressaten nicht zu vertretender Grund vorliegt und im Rahmen des § 32 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW, ob die Fristversäumnis verschuldet oder unverschuldet ist (auf diese Parallelität hatte bereits die Stellungnahme des Beirats Verwaltungsverfahrensrecht beim Bundesministerium des Innern zur Frage der Zulassung vollständig automatisiert erlassener Verwaltungsakte und zur Bekanntgabe von Verwaltungsakten über Internetplattformen, NVwZ 2015, 1114/1118) hingewiesen.

Dass bei gesetzgeberischen Reformprojekten im Hinblick auf neue Normen Anwendungsfragen aufgeworfen werden, liegt in der Natur der Sache. Man wird die nähere Konkretisierung dessen, was bei unterbliebenem Abruf „nicht zu vertretende Gründe“ im Sinne der Gesetzesbegründung sind, die die Zugangsfiktion widerlegen können, durchaus der Verwaltungsgerichtsbarkeit überlassen können. Politisch zu entscheiden, bleibt vor allem die Frage, ob mit dieser Risikozuweisung verbundene strenge Fiktionsregelungen im Referenzbereich der Akzeptanz der Digitalisierung förderlich sind. Vor diesem Hintergrund wäre nach meinem Dafürhalten eine empfängerfreundlichere Lösung empfehlenswert. Dafür spricht letztlich auch eine rechtspolitische Überlegung. Es dürfte das prinzipielle Interesse bestehen, dass die Mitarbeiter der Digitalisierung offen gegenüberstehen, sie bejahen und in sie Vertrauen haben. Dabei besteht die Gefahr, dass dies durch als „geheim“ bzw. rechtsschutzverkürzend empfundene Entscheidungen unterminiert werden könnte.

III. Reform des Zulagenwesens (Artikel 2 und 14, § 92 LBesG NRW-E)

Mit der Föderalismusreform I ist die Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung der Beamten und Richter vollständig auf die Länder übergegangen, während das zuvor vom Bund erlassene Besoldungsrecht nach Artikel 125a Absatz 1 des Grundgesetzes zunächst fortgalt. In Nordrhein-Westfalen hat der Landesgesetzgeber das Bundesbesoldungsrecht zwar schrittweise in eigenes Landesrecht überführt, jedoch bestehen bis heute zahlreiche besoldungsrechtliche Verordnungen fort, die lediglich aufgrund früherer bundesrechtlicher Ermächtigungen in Landesrecht übergeleitet wurden. Dadurch ist ein Regelungsgeflecht entstanden, das in wesentlichen Teilen noch von übergeleitetem Bundesrecht geprägt ist und nur punktuell angepasst oder durch originäres Landesrecht ersetzt wurde. Dieser Status reibt sich an den Anforderungen der Rechts- und Normen-

klarheit. Die Ablösung durch originäres, an den spezifischen Bedürfnissen des Landes ausgerichtetes Landesrecht erscheint daher geboten.

Diesem Befund trägt der vorliegende Gesetzentwurf weitgehend Rechnung, indem § 92 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 und 9 aufgehoben wird, was zur Folge hat, dass die betroffenen Rechtsverordnungen auf Grundlage der landesrechtlichen Ermächtigung als originäres Landesrecht neu zu erlassen sind.

Ausweislich der Gesetzesbegründung erfolgt der Neuerlass der Rechtsverordnungen teils in dem vorliegenden Gesetzentwurf (Artikel 14, Erschwerniszulagenverordnung) und teils im Wege einer parallel zu dem Gesetzgebungsverfahren zu erlassenen Mantelverordnung. Mit dem Neuerlass der Erschwerniszulagenverordnung verfolgt der Gesetzentwurf der Gesetzesbegründung zufolge zwei Ziele: Zum einen wird eine Rechtsbereinigung vorgenommen. Die derzeit geltende Fassung enthält u. a. Regelungen zu Erschwerniszulagen für Soldaten und Beamte der Bundespolizei, die im Landesrecht gegenstandslos sind. Zum anderen werden komplizierte Zulagentatbestände, die teilweise aufwendige Einzelerfassungen erforderlich machen, aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und des Bürokratieabbaus angepasst.

Ergänzend trägt der Gesetzentwurf durch strukturelle Anpassungen der im Landesbesoldungsgesetz geregelten Stellenzulagen zu einer vereinfachten Rechtsanwendung bei. Die Struktur der zentralen im Landesbesoldungsgesetz geregelten Stellenzulagen wird vereinfacht durch Abschaffung der Staffelung nach Besoldungsgruppen und Dienstzeiten (Anhang 1, Anlage 15 zum LBesG NRW).

Über diese auf eine Vereinfachung und Normenklarheit zielenden Änderungen hinaus sieht der Gesetzentwurf eine Erhöhung der insbesondere seit längerer Zeit nicht mehr angehobenen Stellen- oder Erschwerniszulagen vor.

Die über die bloße Rechtsbereinigung hinausgehende Normenvereinfachung ist nachdrücklich zu begrüßen. Die Reduzierung anspruchsbegründender Tatbestandsmerkmale mindert die Fehleranfälligkeit und den Umfang kritischer Einzelfallprüfungen. Die strukturellen Anpassungen der im Landesbesoldungsgesetz geregelten Stellenzulagen wirken in dieselbe Richtung und tragen zu einer weiteren Normenklarheit bei.

Hinsichtlich der Höhe der Zulagenbeträge werden regelmäßige Überprüfungen angeregt, um das Verhältnis zwischen Grundbesoldung und Zulagen ausgewogen zu halten.

IV. Modifikation des Arbeitszeitrahmens (Artikel 9, § 14 Arbeitszeitverordnung-E)

§ 14 Abs. 2 der AZVO eröffnet in seiner geltenden Fassung die Festlegung des Arbeitszeitrahmens innerhalb eines Zeitrahmens von 6:30 Uhr bis 20:00 Uhr. Die Vorschrift setzt die äußeren zeitlichen Grenzen, innerhalb derer die Dienststelle den für sie maßgeblichen Arbeitszeitrahmen bestimmt. Ihre Ausfüllung bleibt der dienststellenbezogenen Regelung unter Beteiligung der Personalvertretung vorbehalten. Der Norm kommt mithin lediglich eine rahmensetzende, keine ausgestaltende Funktion zu.

Der Gesetzentwurf sieht eine Ausweitung des Arbeitszeitrahmens in den Morgenstunden von 6:30 Uhr auf 6:00 Uhr vor. Der Arbeitszeitrahmen kann danach künftig innerhalb eines Zeitrahmens von 6:00 Uhr bis 20:00 Uhr festgelegt werden. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Ausweitung der weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeitgestaltung dienen und den unterschiedlichen Lebenssituationen sowie individuellen Leistungsrhythmen der Beamtinnen und Beamten Rechnung tragen. Das Ende des Zeitrahmens wird indes unverändert bei 20:00 Uhr belassen.

Diese Beschränkung begegnet Bedenken. Die tragende Erwägung des Gesetzentwurfs – die Berücksichtigung unterschiedlicher Lebensrhythmen – ist ihrem Gehalt nach nicht auf die Morgenstunden begrenzt; sie beansprucht vielmehr für das Ende des Arbeitszeitrahmens dieselbe Geltung. Diesen Umstand verkennt der Gesetzentwurf und bleibt damit hinter seiner eigenen Zielsetzung zurück. Zu erwägen ist eine Erweiterung auch in den Abendstunden von derzeit 20:00 Uhr auf 21:00 Uhr, um den Arbeitszeitrahmen der Beamtinnen und Beamten mit dem des Tarifbereichs zu harmonisieren.

Für Beamte mit atypischen Tagesabläufen eröffnete eine Ausweitung auch in die Abendstunden zusätzliche Gestaltungsspielräume und förderte damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine Erweiterung der Dienstpflichten ist mit der Ausweitung – in den Morgen- wie in den Abendstunden – nicht verbunden. Der Arbeitszeitrahmen bestimmt nach seinem Normzweck allein den äußeren zeitlichen Korridor, innerhalb dessen die Arbeitszeit erbracht werden kann. Er begründet keine Verpflichtung zu durchgehender Erreichbarkeit oder Dienstbereitschaft. Bereits unter Geltung des jetzigen Arbeitszeitrahmens wird eine Erwartungshaltung der Erreichbarkeit bis 20:00 Uhr nicht begründet. Eine Erweiterung um eine Stunde änderte hieran nichts.