Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel
Deutsche Hochschule der Polizei
Fachgebiet III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/4172

Alle Abgeordneten

An den
Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen – weitere Maßnahmen“ v. 7. Juli 2026 (LT-Drs. 18/20439)

A. Anhörungsgegenstand

Mit Schreiben des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 18. August 2026 wurde der Unterzeichner um die Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung „Gesetz zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen – weitere Maßnahmen“ (LT-Drs. 18/20439) vom 7. Juli 2026 gebeten. Der Entwurf führt die mit der Novellierung des Laufbahnrechts begonnene Modernisierung fort und verbindet Änderungen des allgemeinen Beamtenrechts mit einer Reform des Zulagenwesens, der Einführung von Lebensarbeitszeitkonten und eines Altersgeldes sowie einer Neuordnung des Zusammenwirkens verschiedener Alterssicherungssysteme. Hinzu kommen zahlreiche Anpassungen des Beihilfe-, Arbeitszeit- und Verfahrensrechts.

Die nachstehenden Ausführungen geben die persönlichen Rechtsauffassungen des Unterzeichners wieder. Gegenstand der Würdigung ist die in der genannten Drucksache enthaltene Entwurfsfassung einschließlich ihrer Begründung. Die Stellungnahme stellt zunächst eine – im Ergebnis insgesamt positive – Bewertung der Reform voran und untersucht anschließend ihre wesentlichen Regelungsschwerpunkte. Dabei werden verfassungsrechtliche Fragen, normsystematische Zusammenhänge und praktische Umsetzungsschwierigkeiten berücksichtigt. Nicht jede redaktionelle Folgeänderung bedarf einer gesonderten Erörterung; die Auswahl konzentriert sich auf Bestimmungen, bei denen die rechtliche Einordnung oder eine Präzisierung für das Gelingen der Reform besonders bedeutsam erscheint.

Diese Stellungnahme behandelt aufgrund des Umfangs des Gesetzentwurfs nur ausgewählte Aspekte. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass sich die Mehrheit der

vorgesehenen Bestimmungen nach Einschätzung des Unterzeichners im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bewegt und vor allem auf rechtspolitischen Grundsatzentscheidungen beruht. Daher erfolgt vor allem eine Bewertung von Zweckmäßigkeit, Konsequenz und „Systemtreue“ der Neuregelungen. Im eigentlichen Sinne rechtliche Einwände und Hinweise bilden die Ausnahme.

Die nachfolgend empfohlenen Änderungen sind unterschiedlicher Art. Zum Teil geht es um die Vermeidung rechtlicher Risiken, zum Teil um die (normsetzungstechnische bzw. sprachliche) Verdeutlichung eines im Entwurf erkennbaren gesetzgeberischen Willens und zum Teil um zweckmäßige Ergänzungen innerhalb des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums. Diese Unterschiede werden bei der jeweiligen Empfehlung kenntlich gemacht. Nicht eingegangen wird auf rechtspolitische Erwägungen, die über den Bestand des vorgelegten Gesetzentwurfs hinausreichen; zur diesbezüglichen Diskussion wird auf die weiteren Stellungnahmen verwiesen.

B. Rechtliche Würdigung

I. Gesamtbewertung und Leitgedanken der Reform

1. Modernisierung als Voraussetzung eines leistungsfähigen öffentlichen Dienstes

Der Gesetzentwurf ist in seiner Zielrichtung und in seiner Gesamtkonzeption ausdrücklich zu begrüßen. Ein leistungsfähiger öffentlicher Dienst setzt voraus, dass das Land und die weiteren Dienstherrn dauerhaft hinreichend qualifizierte Menschen gewinnen, sachgerecht einsetzen und im Dienst halten können. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstrechts müssen dieser Aufgabe auch unter veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen gerecht werden. Die demografische Entwicklung, der Wettbewerb um Fachkräfte und die zunehmende Vielfalt beruflicher Lebensläufe sind deshalb keine lediglich personalwirtschaftlichen Randbedingungen. Sie betreffen mittelbar die Fähigkeit des Staates, seine Aufgaben auch in der Zukunft verlässlich zu erfüllen. Das gilt für die Sicherheitsverwaltung in besonderem Maße, beschränkt sich aber keineswegs auf sie. Eine funktionierende Justiz, leistungsfähige Schulen und Hochschulen, eine handlungsfähige Finanzverwaltung sowie eine bürgernahe kommunale Verwaltung sind auf Personal angewiesen, das fachlich geeignet ist und unter angemessenen Bedingungen arbeiten kann. Dienstrechtliche Modernisierung hat als „Daueraufgabe“ insoweit eine institutionelle Bedeutung. Sie dient zugleich den Beschäftigten und der Allgemeinheit, die auf rechtmäßige, sachkundige und zeitnahe staatliche Entscheidungen angewiesen ist.

Art. 33 Abs. 5 GG verbindet die Bindung an die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums mit dem Auftrag, das Recht des öffentlichen Dienstes fortzuent-

wickeln. Daraus folgt keine verfassungsrechtliche Verpflichtung zu jeder einzelnen der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen. Die Verfassungsnorm steht aber jedenfalls einer Anpassung der gesetzlichen Ausgestaltung an veränderte Anforderungen grundsätzlich offen gegenüber und verlangt, die Funktionsbedingungen des Berufsbeamtentums im Blick zu behalten. Das Lebenszeitprinzip, die amtsangemessene Alimentation, die Fürsorgepflicht des Dienstherrn und die Bindung an Eignung, Befähigung und fachliche Leistung bilden dabei einen verfassungsrechtlichen Rahmen, innerhalb dessen beträchtliche gesetzgeberische Spielräume bestehen.

Der vorliegende Gesetzentwurf nutzt diese Spielräume überwiegend in nachvollziehbarer Weise. Er hält an bewährten Grundstrukturen fest, entwickelt aber zugleich diejenigen Regelungen weiter, die für die tatsächliche Attraktivität einer Tätigkeit im öffentlichen Dienst erheblich sind. Die Verbindung von Beschäftigteninteressen und staatlicher Funktionsfähigkeit erscheint dabei im Ausgangspunkt als überzeugend. Verbesserte Arbeitsbedingungen können die Personalgewinnung erleichtern, die Bindung an den Dienstherrn stärken und die Bereitschaft fördern, auch langfristig anspruchsvolle öffentliche Aufgaben in überzeugender Qualität wahrzunehmen.

2. Sachgerechte Verbindung verschiedener Regelungsbereiche

Positiv hervorzuheben ist zunächst die Breite des Regelungsansatzes. Der Gesetzentwurf beschränkt sich nicht auf die Schaffung punktueller finanzieller Anreize. Er bezieht die zeitliche Gestaltung der Berufstätigkeit, die Vereinbarkeit mit familiären Verpflichtungen, die Übergänge zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen und die praktische Abwicklung dienstrechtlicher Ansprüche ein. Diese Zusammenschau ist sachgerecht, weil sich die Attraktivität eines Dienstverhältnisses zwar auch, aber nicht allein anhand der Höhe des monatlichen Grundgehalts beurteilen lässt (an das freilich der Alimentationsgrundsatz nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmte verfassungsrechtliche Anforderungen stellt). Für Beschäftigte kann die Möglichkeit einer verlässlichen Freistellung vor dem Ruhestand Bedeutung sein. Für andere Personen ist entscheidend, ob eine vorangegangene Tätigkeit außerhalb des Beamtenverhältnisses im Alter zu einer adäquaten Versorgung führt oder ob ein späterer beruflicher Wechsel mit unverhältnismäßigen Nachteilen verbunden ist. Wieder andere sind auf eine Teilzeitgestaltung angewiesen, die familiäre Sorge- und Pflegearbeit ermöglicht, ohne komplizierte beihilferechtliche Anschlussfragen auszulösen. Der Gesetzentwurf nimmt diese unterschiedlichen Konstellationen und Interessenlagen auf und trägt damit einem zeitgemäßen Verständnis der Personalgewinnung und Personalbindung Rechnung.

Die Einführung eines Altersgeldes und die Neuregelung der Alterssicherung stehen zudem in einem sachlichen Zusammenhang mit der bereits zuvor erweiterten „Durchlässigkeit“ des Laufbahnrechts. Wer den Zugang zum öffentlichen Dienst für Personen mit unterschiedlichen beruflichen Erfahrungen erleichtern will, muss auch die Folgen ausdifferenzierter Erwerbsbiographien für die Alterssicherung berücksichtigen. Der Blick allein auf die Einstellungsvoraussetzungen wäre insoweit unvollständig. Dass der Gesetzentwurf nunmehr die sozial- und versorgungsrechtlichen Konsequenzen stärker einbezieht, ist daher folgerichtig.

Auch die Verbindung materieller Verbesserungen mit einer Vereinfachung der Verwaltungsverfahren im Sinne eines konsequent angegangenen „Bürokratieabbaus“ überzeugt. Ein gesetzlich normierter Anspruch kann für die Berechtigten einen Teil seines praktischen Wertes einbüßen, wenn seine Geltendmachung und Abwicklung mit erhöhtem, zugleich aber vermeidbarem (weil für die Verwaltung unnötigem) Aufwand verbunden sind. Digitale Bezügemitteilungen, elektronische Bescheide und eine Unterstützung bei komplexen Beihilfeangelegenheiten können deshalb einen eigenständigen Beitrag zur Attraktivität des öffentlichen Dienstes leisten. Voraussetzung ist dabei allerdings, dass die Vereinfachung aufseiten der Verwaltung tatsächlich auch zu einer verlässlichen und zugänglichen Handhabung für die Betroffenen führt.

3. Beteiligung von Verbänden und Gewerkschaften, schrittweise Fortentwicklung

Der Begründung des Gesetzentwurfs zufolge ist dem Maßnahmenpaket ein strukturierter Dialog mit Verbänden und Gewerkschaften vorausgegangen.[1] Ein solches Verfahren ist zu begrüßen. Die praktische Erfahrung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen kann dazu beitragen, Regelungen zu identifizieren, die zwar als dogmatisch handhabbar erscheinen, im Vollzug aber unverhältnismäßige Schwierigkeiten bereiten. Gerade bei Arbeitszeitkonten, Zulagen und familienbezogenen Leistungen lassen sich die tatsächlichen Folgen einer Vorschrift häufig erst anhand typischer Verwaltungsvorgänge und konkreter Erwerbsverläufe zuverlässig einschätzen.[2] Die Beteiligung ersetzt selbstverständlich weder die parlamentarische Entscheidung noch die eigenständige Prüfung der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, sie schafft aber ein besseres Fundament für die normativen Entscheidungen des Gesetzgebers.

Dass nicht sämtliche im Dialog mit Verbänden und Gewerkschaften erörterten Forderungen übernommen werden sollen, ist dabei im Grundsatz nicht zu beanstanden –

[1] LT-Drs. 18/20439, S. 1 f.

[2] LT-Drs. 18/20439, S. 1 f., S. 211 ff.

Ausgleich und Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen und begrenzter Ressourcen gehören zu den Aufgaben des Gesetzgebers. Ebenso wenig ist zu monieren, dass die Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts in Nordrhein-Westfalen in mehreren Schritten erfolgt. Eine schrittweise Reform ermöglicht es, besonders dringliche Änderungen voranzustellen und Erfahrungen aus ihrer Anwendung für weitere Anpassungen zu nutzen. Bereits die erste Stufe der Modernisierung des Laufbahnrechts war aus diesem Grund grundsätzlich positiv zu bewerten. Der nun vorliegende Entwurf knüpft hieran an und erweitert den Reformansatz um wesentliche Elemente.

4. Positive Bewertung der wesentlichen Instrumente

Die vorgesehenen Lebensarbeitszeitkonten sind – im Umsetzung des „Hessischen Modells“ – als Instrument einer über den gesamten Berufsverlauf betrachteten zeitlichen Entlastung sinnvoll. Sie ermöglichen, einen Teil der weiterhin zu leistenden Arbeitszeit in einen späteren Freistellungsanspruch zu überführen. Damit wird die tatsächlich geleistete Arbeit sichtbar anerkannt, ohne die Personalverfügbarkeit sofort in demselben Umfang zu vermindern. Für die Dienstherrn eröffnet sich zugleich die Möglichkeit einer längerfristigen Personalplanung. Der Wert dieses Modells hängt allerdings maßgeblich davon ab, dass die entstandenen Guthaben rechtlich auch über einen längeren Zeitraum hinweg abgesichert und später auch praktisch nutzbar sind.

Die Reform des Zulagen- und Vergütungswesens verbindet die Anerkennung besonderer Belastungen und Leistungen mit dem Ziel einer „einfacheren“ Verwaltung. Die in der Begründung ausgewiesenen zusätzlichen Ausgaben von jährlich rund 45 Millionen Euro zeigen, dass der Gesetzentwurf über eine bloße Rechtsbereinigung hinausgeht. Die konkrete Verteilung und die Voraussetzungen einzelner Leistungen bleiben prüfungsbedürftig; die grundlegende Entscheidung, besondere Anforderungen intensiver zu berücksichtigen und zugleich kleinteilige Erfassungsverfahren zu reduzieren, ist jedoch überzeugend.[3]

Mit dem Altersgeld wird eine zusätzliche Form der Absicherung für Menschen geschaffen, die auf eigenen Antrag aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden. Das erleichtert berufliche Mobilität und kann sich bereits bei der Entscheidung für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst positiv auswirken, weil der bislang drohende Verlust von Versorgungsansprüchen und der „Nachversicherung“ in der gesetzlichen Rentenversicherung durchaus abschreckende Wirkung entfalten können. Die Möglichkeit eines späteren Wechsels mindert das Risiko einer schwer rückgängig zu machenden bzw. mit erheblichen nachteiligen finanziellen Langzeitfolgen verbundenen beruflichen

[3] LT-Drs. 18/20439, S. 2 und 4 f. Die dort ausgewiesene Summe bezeichnet die Mehrausgaben für die Überarbeitung des Zulagen- und Vergütungswesens insgesamt.

Festlegung. Ein attraktiver öffentlicher Dienst darf deshalb darauf setzen, dass Beschäftigte aufgrund guter Arbeitsbedingungen bleiben, auch wenn ihnen ein Wechsel (versorgungs-)rechtlich und wirtschaftlich erleichtert wird. In engem Zusammenhang mit dem Altersgeld steht die im Gesetzentwurf vorgesehene „Trennung" der Alterssicherungssysteme; dies ist eine konsequente strukturelle Maßnahme.

Die verbesserten Bedingungen für eine Weiterbeschäftigung über die Altersgrenze hinaus sind ebenfalls sachgerecht. Sie ermöglichen es, dienstlich benötigte Erfahrung auf freiwilliger Grundlage länger zu nutzen. Besonders überzeugend ist die Verbindung finanzieller Anreize mit flexibleren Teilzeitmöglichkeiten. Eine solche Ausgestaltung kann unterschiedlichen Belastbarkeiten und persönlichen Wünschen besser entsprechen als eine ausschließlich auf Vollzeitbeschäftigung ausgerichtete Verlängerung.

Die familienbezogenen Änderungen und die Unterstützung im Beihilfeverfahren verdienen ebenfalls Zustimmung. Die eigenständige Regelung unterhälftiger Teilzeitbeschäftigung beseitigt eine unnötig komplizierte Konstruktion. Das Fallmanagement greift einen tatsächlichen Unterstützungsbedarf auf, der gerade bei schwerer Erkrankung oder sonstigen persönlichen Belastungen entstehen kann. Es entspricht einer zeitgemäßen Wahrnehmung der Fürsorgepflicht, den Zugang zu bestehenden Ansprüchen auch praktisch zu erleichtern.

5. Maßstäbe der nachfolgenden Detailwürdigung

Diese positive Gesamtbewertung bedeutet nicht, dass sämtliche Einzelregelungen des Gesetzentwurfs bereits in jeder Hinsicht überzeugen. Gerade bei einem umfangreichen Artikelgesetz können zwischen den Regelungsbereichen Wertungswidersprüche, unklare Übergänge und Lücken bei atypischen Fallgestaltungen entstehen. Dies spricht – selbstverständlich – nicht gegen das Reformvorhaben als solches. Sie geben indes Anlass, Hinweise zu einer möglichen Präzisierung der geplanten Regelungen zu geben.

Dabei ist zwischen rechtlichen Mindestanforderungen und weitergehenden Zweckmäßigkeitserwägungen zu unterscheiden. Der Gesetzgeber darf typisieren, Stichtage festlegen und unterschiedliche Modelle gegeneinander abwägen. Er ist nicht dazu verpflichtet, jede denkbare „Härte" vollständig von vornherein auszuschließen oder jede bisherige Begünstigung unverändert fortzuführen. Andererseits müssen wesentliche Voraussetzungen belastender Entscheidungen hinreichend bestimmt geregelt, sachlich vergleichbare Situationen angemessen berücksichtigt und erworbene Rechtspositionen nach den jeweils einschlägigen Maßstäben geschützt werden.

Die nachstehende Würdigung versteht sich deshalb als Stellungnahme mit Anmerkungen zur Verbesserung eines im Ausgangspunkt zustimmungsfähigen Gesetzentwurfs. Die Ausführungen sind aufgrund der Komplexität und des Umfangs des Entwurfs thematisch geordnet.

II. Einführung von Lebensarbeitszeitkonten

1. Regelungskonzept und rechtlicher Charakter des „Guthabens“

Art. 9 des Gesetzentwurfs (Änderung der Arbeitszeitverordnung) sieht mit § 2a AZVO-E die Einführung eines „Lebensarbeitszeitkontos“ vor. Erfasst werden grundsätzlich Beamtinnen und Beamte mit Dienstbezügen, deren regelmäßige Arbeitszeit nach § 2 Abs. 1 S. 1 AZVO durchschnittlich 41 Stunden pro Woche beträgt. Ihnen wird eine Arbeitsstunde je Kalenderwoche gutgeschrieben; bei Teilzeitbeschäftigung erfolgt die Gutschrift anteilig (Satz 3). Die Regelung knüpft damit an die regelmäßige Arbeitszeit an.[4]

Diese Konstruktion ist grundsätzlich praktikabel. Insbesondere vermeidet sie, dass die Gutschrift von einer taggenauen Erfassung einer vermeintlich isolierbaren „41. Stunde“ abhängt. Diese Arbeitsstunde ist Bestandteil der regelmäßigen Dienstleistung und wird pauschal einem gesonderten Konto zugeordnet. Der Gesetzentwurf unterscheidet dieses Konto richtigerweise von den bereits bestehenden Instrumenten zum Ausgleich von Mehrarbeit und sonstigen Arbeitszeitguthaben.

Die im Gesetzentwurf vorzufindende Aussage, die Wochenarbeitszeit werde reduziert,[5] bedarf allerdings einer erläuternden Präzisierung. Während der „Ansparphase“ bleibt es bei der regelmäßigen Wochenarbeitszeit von 41 Stunden. Die Entlastung erfolgt grundsätzlich zeitversetzt durch eine spätere Freistellung. Das ist als Regelungsmodell nicht zu beanstanden, sollte aber gegenüber den Beschäftigten eindeutig dargestellt werden. Andernfalls könnte die Erwartung einer unmittelbar verkürzten Arbeitswoche entstehen, die die normative Ausgestaltung nicht erfüllt.

Positiv hervorzuheben ist ferner, dass § 2a Abs. 3 S. 1 AZVO-E die Freistellung unmittelbar vor dem Ruhestand mit der Formulierung „erfolgt“ als gebundene Rechtsfolge ausgestaltet. Ein allgemeiner Vorbehalt entgegenstehender dienstlicher Gründe ist für diesen Regelfall im Gesetzentwurf zu Recht nicht vorgesehen. Ein solcher Vorbehalt besteht lediglich bei einer auf Antrag gewünschten früheren Nutzung (dazu u. 2.). Damit ist der Anspruch auf den späteren regulären Ausgleich normativ klar geregelt.

[4] LT-Drs. 18/20439, S. 141 ff., S. 255 f.

[5] LT-Drs. 18/20439, S. 2.

2. Frühere Inanspruchnahme und Personalplanung

Die Möglichkeit, das auf dem Lebensarbeitszeitkonto „angesparte“ Guthaben ganz oder teilweise bereits vor der Schlussphase des Berufslebens einzusetzen (§ 2a Abs. 3 S. 3 AZVO-E), erhöht den praktischen Wert des Kontos erheblich. Die Nutzung dieser Option kann etwa bei einer vorübergehenden familiären Belastung oder zum Zwecke der persönlichen Erholung sinnvoll sein. Dass in diesen Fällen dienstliche Gründe berücksichtigt werden, ist nachvollziehbar und rechtlich nicht zu beanstanden; anders als bei der langfristig vorhersehbaren und im Rahmen der Personalplanung langfristig berücksichtigungsfähigen Freistellung vor dem Ruhestand muss der Dienstherr hier gegebenenfalls kurzfristig auf einen Personalausfall reagieren.

Allerdings sollte das Verhältnis zwischen Antrag, Entscheidungsfrist und Berücksichtigung dienstlicher Gründe näher geregelt werden. Bleibt unklar, wie weit im Voraus ein Antrag gestellt werden muss und innerhalb welcher Frist darüber zu entscheiden ist, kann eine materiell vorhandene Nutzungsmöglichkeit praktisch leer laufen. Eine sachgerechte Ausgestaltung könnte angemessene Vorlauffristen und eine Pflicht des Dienstherrn vorsehen, bei Ablehnung einen anderen realisierbaren Zeitraum zu prüfen. Ein Anspruch auf jede beliebige zeitliche Lage der Freistellung wäre im Interesse des Dienstherrn allerdings nicht verbunden. § 2 Abs. 5 AZVO-E sieht vor, dass das zuständige Ministerium bzw. die oberste Dienstbehörde nähere Bestimmungen über das Lebensarbeitszeitkonto trifft. Es wäre aber zu empfehlen, zumindest die Grundzüge des Gewährungsverfahrens gesetzlich zu regeln.

Auch die reguläre Freistellung unmittelbar vor dem Ruhestand bzw. vor dem Beginn einer Freistellung nach § 66 Abs. 2 LBG NRW verlangt organisatorische Vorkehrungen. Das Guthaben muss rechtzeitig festgestellt und der letzte tatsächliche Diensttag berechnet werden. Wechsel zwischen Vollzeit und Teilzeit, Änderungen der regelmäßigen Arbeitszeit und die Verbindung mit bereits bewilligter Blockteilzeit können die Berechnung beeinflussen. Es empfiehlt sich deshalb, von Gesetzes wegen eine rechtzeitige verbindliche Auskunft über den Kontostand und den voraussichtlichen Freistellungszeitraum vorzusehen. Eine solche Regelung würde die Planungssicherheit auf beiden Seiten erhöhen.

3. Finanzielle Abgeltung und Entstehung des Anspruchs

Korrekturbedarf besteht aus Sicht des Unterzeichners bei § 2a Abs. 4 AZVO-E. Die Vorschrift sieht in Satz 1 eine finanzielle Abgeltung des Guthabens auf dem Konto unter anderem bei Dienstunfähigkeit, bei bestimmten Krankheitsfällen während der

Freistellung, bei einem Dienstherrnwechsel aus dem Geltungsbereich der Verordnung, bei Tod und bei Entlassung auf eigenen Antrag bzw. kraft Gesetzes gemäß § 22 Abs. 3 BeamtStG vor. Diese Absicherung ist sachgerecht. Sie verhindert, dass ein bereits erworbenes Zeitguthaben allein deshalb wertlos wird, weil ein Ausgleich durch Freistellung vom Dienst unter Fortzahlung der Bezüge – dem gesetzlichen Abgeltungs-Regelfall – nicht mehr möglich ist.

Nicht zu dieser Regelungskonstruktion passt jedoch die anschließende Regelung in Satz 3, der Anspruch entstehe „mit dem letzten Tag vor Beginn des Ruhestands“. Bei Tod im aktiven Dienst oder bei einer Entlassung auf eigenen Antrag tritt der Betroffene gerade nicht in einen beamtenrechtlichen „Ruhestand“ ein. Auch ein Dienstherrnwechsel löst für sich genommen keinen Ruhestand aus. Der Gesetzentwurf benennt damit zwar mehrere Abgeltungsfälle, ordnet die Anspruchsentstehung aber nur für einen Teil von ihnen sachgerecht zu. Dies ist (auch) deshalb praktisch relevant, weil zugleich die maßgebliche Besoldung an diesen Zeitpunkt geknüpft wird. Die Begründung führt zu diesen Aspekten nicht weiter aus.

Die Vorschrift sollte daher hinsichtlich des Zeitpunkts der Entstehung des Anspruchs ausdrücklich zwischen den einzelnen Beendigungstatbeständen unterscheiden. Bei einem Eintritt in den Ruhestand könnte an den letzten Tag des aktiven Beamtenverhältnisses, bei einer Entlassung an dessen Beendigung und bei einem die Abgeltung auslösenden Dienstherrnwechsel an das Ausscheiden beim bisherigen Dienstherrn angeknüpft werden. Für den Todesfall sind die Anspruchsentstehung und die Rechtsnachfolge (finanzielle Abgeltung zu Gunsten der Erben) eindeutig festzulegen. Eine entsprechende Regelung sollte zugleich bestimmen, zu welchem Zeitpunkt die Abgeltungszahlung fällig wird.

Auch die Berechnungsgrundlage in § 2a Abs. 4 S. 2 AZVO-E verdient eine Präzisierung. Das Merkmal des auf eine Stunde entfallenden Anteils der „individuellen Besoldung“ lässt offen, welche Bezügebestandteile einzubeziehen sind und welcher Divisor anzuwenden ist. Das kann insbesondere bei wechselndem Beschäftigungsumfang oder variablen Leistungsbezügen erhebliche Auswirkungen haben. Der normative Berechnungsmodus muss verhindern, dass eine bereits bei der Gutschrift anteilig berücksichtigte Teilzeit ein zweites Mal anspruchsmindernd berücksichtigt wird. Für die Einzelheiten kann eine normativ hinreichend bestimmte Ausführungsregelung genügen; der Verweis auf eine bloße (ja erst in Zukunft sich ausprägende) Verwaltungspraxis wäre angesichts der finanziellen Bedeutung nicht vorzugswürdig.

4. Persönlicher Anwendungsbereich und Gleichbehandlung

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Ausschluss von Beamtinnen und Beamten auf Zeit sowie von Personen, die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (§ 2a Abs. 1 S. 2 AZVO-E), bedarf einer eigenständigen Begründung. Für diese Gruppen können Besonderheiten im Hinblick auf die Amtsdauer und der Personalplanung bestehen. Das erklärt aber nicht ohne Weiteres, weshalb eine gleichartige regelmäßige Arbeitszeit keinen vergleichbaren Ausgleich auslösen soll. Die Frage stellt sich besonders deshalb, weil der Gesetzentwurf für eine vorzeitige Beendigung des Dienstverhältnisses in anderen Fällen eine finanzielle Abgeltung vorsieht.

Zur Vermeidung eines Gleichheitsverstoßes i.S.v. Art. 3 Abs. 1 GG müsste diese gesetzgeberische Entscheidung entsprechend sachlich begründet werden. Die besondere Ausgestaltung eines Zeitbeamtenverhältnisses bzw. die Besonderheiten bei „politischen Beamtinnen und Beamten“ können durchaus einen abweichenden Regelungsbedarf rechtfertigen. Der Gesetzgeber sollte jedoch darlegen, ob der Ausschluss auf einem abweichenden Arbeitszeitregime, einer anderweitigen Kompensation oder auf sonstigen tragfähigen Gründen beruht. Bei Beschäftigten, deren regelmäßige Wochenarbeitszeit bereits unter 41 Stunden liegt, ist die Ausgangslage anders. Soweit das Konto gerade den Unterschied zur 41-Stunden-Woche ausgleichen soll, kann die Begrenzung des berechtigten Personenkreises an diesen Regelungszweck anknüpfen. Änderungen der persönlichen Arbeitszeit müssen allerdings zeitanteilig und nachvollziehbar abgebildet werden. Dies gilt namentlich bei begrenzter Dienstfähigkeit, für die die Begründung eine anteilige Gutschrift vorsieht.[6]

5. Vorläufige dienstrechtliche Maßnahmen und Störfälle

§ 2a Abs. 2 S. 1 AZVO-E schließt Gutschriften während einer vorläufigen disziplinarischen Dienstenthebung und eines Verbots der Führung der Dienstgeschäfte aus. Dass in Zeiträumen tatsächlich nicht erbrachter Dienstleistung keine zusätzlichen Guthaben entstehen sollen, ist nachvollziehbar. Die beiden genannten Maßnahmen haben jedoch vorläufigen Charakter und enthalten nicht notwendig eine abschließende Feststellung eines schuldhaften Fehlverhaltens.

Deshalb sollte geregelt werden, wie nach einer rückwirkenden Aufhebung oder einer Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme zu verfahren ist. Jedenfalls für solche Fälle liegt eine Nachgutschrift nahe. Der Gesetzentwurf sollte diese Frage nicht ungeregelt lassen. Die dauerhafte Kürzung eines arbeitszeitbezogenen Vorteils allein

[6] LT-Drs. 18/20439, S. 256.

aufgrund eines nicht bestätigten Verdachts dürfte sich auch mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen lassen.

Ferner ist die Behandlung einer Erkrankung während einer früheren, also nicht unmittelbar vor dem Ruhestand liegenden Freistellung zu klären. § 2a Abs. 4 S. 1 AZVO-E erfasst ausdrücklich bestimmte Krankheitsfälle in der Freistellungsphase unmittelbar vor dem Ruhestand. Für andere Nutzungszeiträume sollte eindeutig sein, ob und unter welchen Voraussetzungen das während der Krankheitszeit „aufgebrauchte" Guthaben wiederhergestellt wird. Die für Erholungsurlaub geltenden Vorschriften sind nicht ohne Weiteres auf ein grundlegend anders konzipiertes und ausgestaltetes Arbeitszeitkonto übertragbar.

6. Regelungsebene und Folgewirkungen

Die ergänzende Ermächtigung in § 60 Abs. 3 LBG NRW-E und die unmittelbare Änderung der Arbeitszeitverordnung schaffen zunächst eine tragfähige normative Anknüpfung. Die in § 2a Abs. 5 AZVO-E vorgesehene weitere Konkretisierung durch das zuständige Ministerium beziehungsweise die oberste Dienstbehörde sollte jedoch auf organisatorische und vollzugstechnische Einzelheiten beschränkt bleiben. Wesentliche Fragen der Anspruchsentstehung, des Verfalls, der Übertragung und der finanziellen Abgeltung sind vom parlamentarisch legitimierten Gesetzgeber selbst zu regeln.

Die besonderen Regelungen für Lehrkräfte (Artikel 12 – Änderung der Verordnung zur Ausführung des § 93 Abs. 2 Schulgesetz, § 2a des Entwurfs) müssen wegen des abweichenden Modells der Arbeitszeitberechnung („Pflichtstundenmodell") nicht wortgleich ausgestaltet sein; der Gesetzentwurf berücksichtigt die systematischen Unterschiede in den Arbeitszeitregelungen.[7] Entscheidend ist, dass die Entlastung funktional vergleichbar und die Umrechnung transparent ist. Die Gutschrift von 0,5 Pflichtstunden pro Kalenderwoche (§ 2a Abs. 1 S. 1 der Verordnung) bis zur Vollendung des 55. Lebensjahrs erscheint damit als tragfähig. Der unterschiedliche Beginn zum 1. August 2027 lässt sich mit der Organisation des Schuljahres erklären.

III. Reform des Zulagen- und Vergütungswesens

1. Vereinfachung und Anerkennung besonderer Belastungen

Die Neuordnung des Zulagen- und Vergütungswesens ist im Ausgangspunkt zu begrüßen. Ein historisch gewachsenes System mit unterschiedlichen Voraussetzungen, Nachweisanforderungen und Konkurrenzbestimmungen kann sowohl für die

[7] LT-Drs. 18/20439, S. 257.

Beschäftigten als auch für die Personalverwaltung „überkomplex“ und schwer durchschaubar werden. Werden vergleichbare Belastungen nach unterschiedlichen Kriterien erfasst oder müssen geringfügige Einzelbeträge mit hohem Aufwand nachgewiesen werden, steht der Verwaltungsaufwand nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zum Regelungsnutzen. Pauschalierungen und Zusammenführungen sind deshalb grundsätzlich geeignete normative Instrumente. Der Gesetzgeber darf bei der Bewertung besonderer Belastungen typisieren; er muss nicht jede individuelle Abweichung gesondert abbilden. Die Typisierung sollte sich allerdings an einem nachvollziehbaren Belastungsbild orientieren und darf unter Berücksichtigung des auch für Beamtinnen und Beamte im öffentlichen Dienstrecht geltenden allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 3 Abs. 1 GG nicht dazu führen, dass wesentlich unterschiedliche Dienstsituationen ohne sachlichen Grund gleichbehandelt werden.

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Erhöhungen sind zugleich ein Signal der Anerkennung. Dies gilt insbesondere für Dienstformen, die außerhalb üblicher Arbeitszeiten erbracht werden oder mit besonderen körperlichen, psychischen oder organisatorischen Anforderungen und Belastungen verbunden sind. Die Wirkung einer Zulage erschöpft sich nicht im zusätzlichen Geldbetrag. Sie verdeutlicht auch, dass der Dienstherr besondere Arbeitssituationen wahrnimmt und ausgleicht; dies kann auch zur Akzeptanz belastender Dienstgestaltungen bei den Bediensteten beitragen.

2. Transparenz der Verteilungswirkungen

Die im Gesetzentwurf ausgewiesenen Gesamtmehrausgaben erlauben allerdings noch keine Aussage darüber, ob jede betroffene Gruppe durch die Reform bessergestellt wird. Bei einem Wechsel von Einzelvergütungen zu Pauschalen können trotz insgesamt höherer Ausgaben einzelne Personen geringere Zahlungen erhalten. Solche Ergebnisse sind nicht notwendig rechtswidrig. Sie sollten aber offengelegt und anhand typischer Dienstverläufe überprüft werden. Angeregt wird deshalb eine ergänzende Gegenüberstellung repräsentativer Fallgruppen. Dabei sollten insbesondere unterschiedliche Schichtfolgen, Teilzeitmodelle, wechselnde Verwendungen und länger dauernde Abwesenheiten berücksichtigt werden. Der Vergleich darf sich nicht auf die Höhe eines einzelnen Zulagenbetrags beschränken, sondern muss auch geänderte Anspruchsvoraussetzungen und Konkurrenzregelungen einbeziehen. Nur so lässt sich beurteilen, ob die Reform die mit ihr beabsichtigte Anerkennung tatsächlich verbessert.

Namentlich Übergangsregelungen sind vor allem dort zu prüfen, wo bereits konkret entstandene Ansprüche oder besondere Zusagen betroffen sind (zu den Bewährungszulagen für Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren s. u. IV. 2.). Ein allgemeiner Anspruch auf unveränderten Fortbestand jedes Zulagentatbestands besteht nicht. Die

Aufhebung einer Regelung für die Zukunft ist aber von der nachträglichen Entziehung bereits verdienter Leistungen zu unterscheiden. Die jeweiligen Anwendungszeitpunkte sollten deshalb eindeutig festgelegt werden. Dies ist auch für die Abrechnung von Diensten erforderlich, die vor dem Inkrafttreten der Novelle geleistet, aber erst danach abgerechnet werden.

3. Nicht unmittelbar messbare Mehrarbeit

Die Änderung des § 66 Abs. 1 LBesG NRW-E eröffnet dem Verordnungsgeber innerhalb näher bezeichneter Grenzen die Möglichkeit, auch für Einsatzfelder Regelungen zu treffen, in denen sich Mehrarbeit nicht nach der bisherigen Systematik unmittelbar messen lässt. Der Ansatz ist nachvollziehbar. Auch dort können außergewöhnliche Mehrbelastungen entstehen, die eine besondere Anerkennung verdienen. Die bisherige Beschränkung auf messbare Mehrarbeit kann insoweit zu Ergebnissen führen, die aus Sicht der Betroffenen schwer vermittelbar sind.[8] Allerdings muss die Ausgestaltung durch Verordnung verhindern, dass eine gewöhnliche Verdichtung der Aufgaben oder eine allgemeine Unterbesetzung ohne klare Abgrenzung zum Vergütungstatbestand wird. Zu unterscheiden sind die tatsächlich zusätzlich erbrachte Dienstleistung, die gesteigerte Intensität der regulären Arbeit und besondere Erschwernisse. Diese Sachverhalte können jeweils einen Ausgleich rechtfertigen, benötigen aber unterschiedliche Kriterien. Ein Vergütungsmodell sollte erkennen lassen, welcher dieser Gesichtspunkte maßgeblich ist. Die Möglichkeit einer pauschalen Abgeltung entbindet den Dienstherrn zudem nicht davon, dauerhaft überhöhte Belastungen organisatorisch zu bearbeiten. Eine Zulage kann besondere Anforderungen anerkennen; sie ersetzt keine ausreichende Personalausstattung und keine Beachtung des Arbeitszeit- und Gesundheitsschutzes. Für die spätere Evaluation der geplanten Novelle empfiehlt sich daher, neben dem Verwaltungsaufwand auch die tatsächlichen Belastungen und die Verteilung der Zahlungen zu erfassen.

IV. Leistungsbezüge für Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren

1. Öffnung des Leistungsbezügesystems

Die Einbeziehung der Besoldungsgruppe W 1 in das System variabler Leistungsbezüge ist ausdrücklich zu begrüßen. § 33 Abs. 1 LBesG S. 1 NRW-E ermöglicht künftig Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge sowie besondere Leistungsbezüge für Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren. Damit wird anerkannt, dass auch in dieser Qualifikations- und Karrierephase besondere wissenschaftliche Leistungen erbracht

[8] LT-Drs. 18/20439, S. 80 f., S. 239.

werden und Hochschulen im Wettbewerb um geeignete Personen stehen.[9] Die gesetzliche Öffnung verbessert die Handlungsspielräume der Hochschulen. Sie erlaubt eine stärker am Einzelfall orientierte Anerkennung und kann insbesondere bei der Gewinnung wissenschaftlichen Nachwuchses sinnvoll sein. Die Ausgestaltung muss allerdings den Besonderheiten früher wissenschaftlicher Karrierephasen Rechnung tragen. Wer noch keine langjährige Publikations- oder Drittmittelbilanz aufweisen kann, darf nicht allein an Kriterien gemessen werden, die für eine fortgeschrittene W 2- oder W 3-Professur entwickelt worden sind. Dies ist allerdings von den Hochschulen im Rahmen ihrer Zulagenbestimmungen zu konkretisieren.

2. Verhältnis zu bisherigen Sonderzuschlägen

Regulierungsbedarf besteht allerdings im Hinblick auf die gleichzeitige Streichung der Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppe W 1 aus der Regelung des bisherigen § 63 Abs. 1 LBesG NRW (Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit). Der dort geregelte nicht ruhegehaltfähige Sonderzuschlag kann beispielsweise nach einer Bewährung der Juniorprofessorin bzw. des Juniorprofessors ab der ersten Verlängerung des Beamtenverhältnisses gewährt werden.

Für die Betroffenen kann die Änderung vor diesem Hintergrund je nach Vergabepraxis zu einer Verbesserung, aber auch zu einer Verschlechterung führen. Wer künftig keine variablen Leistungsbezüge erhält, verliert gegebenenfalls einen bisher bei entsprechender Bewährung vorgesehenen Zuschlag, ohne dass dies durch eine andere Zahlung ausgeglichen wird. Besonderes Augenmerk ist daher auf die Situation bereits beschäftigter Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren zu legen. Zu unterscheiden sind Personen, die den Zuschlag bereits erhalten, Personen, deren erste Verlängerung unmittelbar bevorsteht, und Neueinstellungen nach Inkrafttreten der geplanten Novelle. Für bereits gewährte Zuschläge ist eine ausdrückliche Besitzstandsregelung naheliegend. Bei bestehenden Dienstverhältnissen, in denen die Bewährungsentscheidung noch aussteht, sollte die Schaffung einer Übergangsregelung erwogen werden, die die bei Dienstantritt bestehenden Rahmenbedingungen angemessen berücksichtigt. Im Gesetzentwurf ist eine spezifisch auf den Wegfall des § 63 LBesG NRW zugeschnittene Übergangsvorschrift nicht erkennbar. Eine Ergänzung würde die Rechtssicherheit erhöhen und vermeiden, dass die als Attraktivitätssteigerung bezeichnete Reform gerade bei vorhandenen Beschäftigten als Leistungskürzung wirkt.

[9] LT-Drs. 18/20439, S. 66, S. 237.

3. Funktionsleistungsbezüge und praktische Umsetzung

Die Öffnung für die W 1-Besoldungsgruppe erfasst die in § 33 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und 2 LBesG NRW genannten Leistungszulagen, nicht aber die Funktions-Leistungsbezüge nach Nr. 3. Soweit Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren tatsächlich besondere Funktionen oder Aufgaben in der Hochschulselbstverwaltung (oder der Hochschulleitung) wahrnehmen, kann indes ein Bedürfnis nach entsprechender Anerkennung bestehen. Die bloße Zugehörigkeit zur Besoldungsgruppe W 1 erklärt nicht vollständig, weshalb eine konkret übernommene besondere Funktion von vornherein nicht mit einem Funktions-Leistungsbezug verbunden sein soll. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass zum einen nicht jede Selbstverwaltungsaufgabe eine zusätzliche Vergütung rechtfertigt, zum anderen bei den Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren die wissenschaftliche Qualifikation im Vordergrund der Beschäftigungsphase steht. Vor diesem Hintergrund kann festgelegt sein, dass bestimmte Funktionen gar nicht erst wahrgenommen werden können, bzw. es kann den in die W 1-Besoldungsgruppe Eingewiesenen an den konkreten Voraussetzungen für Funktionen fehlen. Per se ausgeschlossen ist eine entsprechende Übertragung aber nicht, so dass erwogen werden sollte, die Funktions-Leistungsbezüge in die Öffnung einzubeziehen.

V. Einführung eines Altersgeldes

1. Bedeutung für berufliche Mobilität und Personalgewinnung

Das mit Artikel 5 des Gesetzentwurfs vorgesehene Gesetz über die Gewährung eines Altersgeldes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesaltersgeldgesetz – LAltGG NRW) ist einer der wesentlichen Bestandteile der geplanten Reform. Es schafft für die erfassten Lebenszeitbeamtinnen und Lebenszeitbeamten sowie Richterinnen und Richter auf Lebenszeit bei einer Entlassung auf eigenen Antrag eine Alternative zur Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Der Ansatz verdient uneingeschränkt Zustimmung. Die Entscheidung, den öffentlichen Dienst zu verlassen, soll nicht schon deshalb mit erheblichen Nachteilen verbunden sein, weil die bis dahin erbrachte Dienstleistung ausschließlich in einem anderen Alterssicherungssystem berücksichtigt werden wird.

Das Altersgeld wahrt dabei (und nicht nur durch die im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Abschläge) die Unterscheidung zwischen einem fortbestehenden Beamtenverhältnis und einem auf eigenen Antrag beendeten Dienstverhältnis. Nach § 1 Abs. 3 LAltGG NRW-E sind Altersgeldberechtigte keine Versorgungsempfängerinnen oder Versorgungsempfänger im Sinne des Landesbeamtenversorgungsgesetzes. Die Leistung

ist deshalb nicht als Fortsetzung der Rechte aus dem Beamtenverhältnisses zu verstehen; es handelt sich eben nicht mehr um Beamtinnen bzw. Beamte im Sinne des Lebenszeitprinzips. Diese eigenständige Konstruktion ist im Ausgangspunkt sachgerecht und vermeidet eine begriffliche Vermischung von Ruhestand und Entlassung.[10]

Auch die im Gesetzentwurf in § 7 Abs. 4 LAltGG NRW-E vorgesehene Dynamisierung während der Anwartschafts- und der Leistungsphase ist positiv zu bewerten. Ohne eine solche Anpassung könnte der Wert einer früh in Erwerbsbiographie erworbenen Anwartschaft bis zum Zeitpunkt des Leistungsbeginns erheblich zurückgehen. Die Nachversicherung als gesetzliche Untergrenze und die Regelungen zu Hinterbliebenen, Kindererziehung und Pflege ergänzen das Modell in nachvollziehbarer Weise. Die folgenden Einwände richten sich daher gegen einzelne Zugangshürden und Berechnungsfolgen, nicht gegen die Einführung des Altersgeldes als solche.

2. Dringende dienstliche Gründe als Ausschlusstatbestand

Nach § 1 Abs. 1 S. 1 LAltGG-E wird das Altersgeld u. a. Beamtinnen und Beamten, die entlassen worden sind, gewährt, „wenn zum Zeitpunkt der Entlassung dringende dienstliche Gründe nicht entgegenstehen“.

Der in dieser Vorschrift zum Ausdruck kommende Zweck, die Funktionsfähigkeit besonders belasteter Dienststellen vor einem u. U. schwer kalkulierbaren Ausscheiden von Beamtinnen und Beamten zu schützen, erscheint legitim. Die hierzu im Gesetzentwurf niedergelegte Regelung überzeugt indes aus verschiedenen Gründen nicht. Eine Beamtin bzw. ein Beamter ist nach § 23 Abs. 1 Nr. 4 BeamtStG zu entlassen, wenn sie die Entlassung in schriftlicher Form verlangen. Die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis kann für sich genommen also nicht von weiteren Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Dies wäre aus Sicht des Unterzeichners mit dem Konzept einer jederzeitigen Möglichkeit der Entlassung aus dem Dienst nicht zu vereinbaren.

Die vorgeschlagene Bestimmung ist so formuliert, dass die Gewährung des Altersgelds im Falle der Entlassung (und erst nach dieser) u. a. von der weiteren Voraussetzung abhängig sein soll, dass „dringende dienstliche Gründe nicht entgegenstehen“. An diese Anforderung ist nach dem Wortlaut die Gewährung des Altersgeldes geknüpft, nicht die Entlassung; sie ist aber wiederum auf die nachteiligen Folgen der Entlassung ausgerichtet – der „dringende dienstliche Grund“ muss der Entlassung entgegenstehen, nicht der Gewährung des Altersgelds. Im Sinne eines „negativen Anreizes“ sollen Beamtinnen und Beamte bei Unentbehrlichkeit bzw. erhöhtem Personalbedarf des Dienstherrn also letztlich von einem Entlassungsgesuch abgehalten werden.

[10] LT-Drs. 18/20439, S. 109 ff.

Der Gesetzentwurf verknüpft damit die eigentlich vorgesehene „Portabilität“ der Alterssicherung mit der aktuellen Personalsituation beziehungsweise mit anderen dienstlichen Interessen im Zeitpunkt eines geplanten Ausscheidens aus dem Beamtenverhältnis. Die Formulierung ist indes missverständlich und erfasst das Verhältnis von Entlassung und Altersgeldgewährung nicht adäquat. Dies gilt umso mehr, als die Leistungsgewährung nach § 10 Abs. 2 LAltGG NRW-E auf Antrag erfolgt, der frühestens ein Jahr vor Ende der „Ruhensphase“ des Anspruchs nach § 3 Abs. 3 LAltGG NRW-E gestellt werden kann.

Auch ist der Verfahrensablauf in der Praxis im Detail fraglich. Die Beamtin bzw. der Beamte würde frühzeitig den Antrag auf Gewährung von Altersgeld stellen können und sodann die Entlassung in schriftlicher Form verlangen (und müsste sich vor deren Vollzug verbindlich für das Altersgeld entscheiden, § 1 Abs. 1 LAltGG NRW-E (s. u. 4.)). Der Dienstherr hätte im Anschluss zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die Gewährung des Altersgelds nach der Entlassung vorliegen oder nicht. Die Beamtin bzw. der Beamte müsste darüber sodann in Kenntnis gesetzt werden; es müsste ihr oder ihm dann allerdings Gelegenheit gegeben werden, ihr bzw. sein Entlassungsverlangen zurückzuziehen bzw. zu widerrufen. Sie oder er liefe sonst Gefahr, wunschgemäß aus dem Beamtenverhältnis entlassen zu werden, ohne aber von dem Altersgeld zu profitieren. Dass in der Praxis entsprechende Anfragen und Abstimmungen erfolgen würden, entbindet den Gesetzgeber nicht von einer sachgerechten und auch die Interessen der Beamtinnen und Beamten berücksichtigenden Lösung. Die altersgeldfähigen Dienstbezüge und die altersgeldfähige Dienstzeit sind dann nach § 10 Abs. 1 S. 1 LAltGG NRW-E (erst) innerhalb von sechs Monaten nach der Entlassung festzusetzen.

Angesichts dieser Unklarheiten ist es angezeigt, differenziertere Bestimmungen zu den Voraussetzungen des Altersgelds unter Berücksichtigung spezifischer dienstlicher Interessen und zum Verfahren zu regeln. Vorzugswürdig wäre es, die Gewährung des Altersgeldes von einer solchen dienstlichen Bedarfslage gänzlich zu entkoppeln und nur von einem mit dem Entlassungsgesuch gestellten entsprechenden Antrag abhängig zu machen.

Soll im Interesse der Funktionsfähigkeit an der Möglichkeit einer Nichtgewährung des Altersgelds (und damit der Vermeidung einer Entlassung) aus einem dringenden dienstlichen Grund festgehalten werden, müsste die Vorschrift präziser formuliert werden. Deutlich werden müsste, dass dem Antrag der Beamtin bzw. des Beamten auf Entlassung ohne Weiteres entsprochen werden müsste, die Entscheidung über die Gewährung des Altersgeldes nach der Entlassung aber vom Dienstherrn getroffen wird und bei entgegenstehenden dringenden dienstlichen Belangen abschlägig ausfallen kann. Die Beamtin bzw. Beamte soll damit „im Dienst gehalten“ werden. In diesem

Falle wäre zudem ein sachgerechtes Verfahren zu regeln. Normativ gefordert werden sollten zudem eine einzelfallbezogene Begründung und eine zeitlich rechtzeitige verbindliche Entscheidung. Ein bloßer allgemeiner Hinweis auf Personalmangel sollte nicht genügen. Zu erwägen wäre ferner, dienstlichen Schwierigkeiten zunächst durch eine einvernehmliche Anpassung des Ausscheidenszeitpunkts zu begegnen, soweit dies im Rahmen des geltenden Entlassungsrechts möglich ist. Geregelt werden sollte gegebenenfalls die Möglichkeit, bei einer Ablehnung der Altersgeldgewährung (und einem daraufhin erfolgenden Absehen von der Entlassung) einen erneuten Antrag auf Entlassung (bzw. zuvor auf Feststellung der „Altersgeldfähigkeit“) nach einem bestimmten Zeitraum, etwa sechs Monaten, stellen zu können.

3. Persönlicher Anwendungsbereich und Wartezeit

Die Begrenzung des Altersgeldes auf Lebenszeitverhältnisse folgt einer erkennbaren gesetzgeberischen Konzeption. Auch die fünfjährige Wartezeit in § 3 Abs. 1 LAltGG NRW-E ist als Typisierung nachvollziehbar. Sie knüpft den Anspruch an eine nicht nur kurzfristige dienstliche Tätigkeit an. Positiv zu bewerten ist, dass Zeiten einer Teilzeitbeschäftigung für die Erfüllung dieser Wartezeit voll berücksichtigt werden. Dadurch wird vermieden, dass die Erfüllung der Zugangsvoraussetzung allein wegen eines reduzierten Beschäftigungsumfangs erst nach einem erheblich längeren Zeitraum erreicht werden kann.

Die Höhe des Altersgeldes darf demgegenüber grundsätzlich den Umfang der tatsächlich geleisteten Dienstzeit berücksichtigen. Diese Unterscheidung zwischen dem Zugang zu einem Sicherungssystem und der Höhe der darin erworbenen Leistung ist sachgerecht. Eine Teilzeitbeschäftigung sollte nicht zugleich die Wartezeit verlängern und die Leistungshöhe mindern.

Für unionsrechtlich geschützte Wechsel bedarf die Wartezeit einer gesonderten Prüfung. Aus ihrer Übernahme aus anderen Alterssicherungssystemen folgt nicht ohne Weiteres, dass ein dadurch bewirkter vollständiger Ausschluss von einem unionsrechtlich gebotenen Nachteilsausgleich zulässig wäre. Entscheidend ist, ob und in welchem Umfang im konkreten Fall ein gegenüber dem unionsrechtlich maßgeblichen Vergleichsfall nachteiliger Verlust erworbener Alterssicherungspositionen verbleibt. Das gilt besonders für die Verweisung des § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LAltGG NRW-E auf die Wartezeit.

4. Wahlentscheidung und Beratung vor der Entlassung

Nach § 1 Abs. 1 LAltGG NRW-E muss die Entscheidung für das Altersgeld anstelle der Nachversicherung vor Beendigung des Dienstverhältnisses erklärt werden; ab diesem Zeitpunkt ist sie unwiderruflich. Die Regelung ist verwaltungspraktisch verständlich, weil geklärt sein muss, ob eine Nachversicherung durchzuführen ist oder nicht. Die Tragweite der Entscheidung verlangt aber eine hinreichende Informationsgrundlage. Der Auskunftsanspruch nach § 10 Abs. 6 LAltGG NRW-E i.V.m. § 57 Abs. 10 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes ist deshalb ausdrücklich zu begrüßen. Dass die Auskunft innerhalb von drei Monaten nach Eingang des Antrags bei der zuständigen Behörde erteilt werden soll (§ 10 Abs. 6 S. 3 LAltGG NRW-E), ist grundsätzlich überzeugend; es handelt sich indes nur um eine „Soll"-Vorschrift; die Folgen einer späteren Auskunfterteilung bleiben unklar. Eine erst nach dem Ausscheiden erteilte Auskunft kann den gesetzlich vorgesehenen Wahlakt nicht sinnvoll vorbereiten. Zu den wesentlichen Angaben gehören die berücksichtigten Dienstzeiten, die maßgeblichen Bezüge, die Abschläge, der voraussichtliche Beginn der Versorgungsleistung sowie die Grundzüge der Dynamisierung.

Darüber hinaus sollten die Betroffenen deutlich auf die Unterschiede bei Kranken- und Pflegeversicherung, Erwerbsminderung und Hinterbliebenenabsicherung hingewiesen werden. Dass der Dienstherr keine verbindliche Rentenauskunft für einen anderen Träger erteilen kann, ist selbstverständlich. Er kann und sollte jedoch die von ihm verantworteten Daten vollständig bereitstellen und auf die Notwendigkeit einer ergänzenden Auskunft des zuständigen Trägers hinweisen. Die Wahl zwischen zwei Sicherungssystemen darf nicht auf einem Vergleich bloßer Bruttobeträge beruhen.

Für Fehler in der behördlichen Auskunft oder eine unverschuldet unvollständige Beratung sollte eine begrenzte Korrekturmöglichkeit der einmal getroffenen und ab Beendigung des Dienstverhältnisses unwiderruflichen Entscheidung erwogen werden. Eine eng gefasste Regelung im Falle eines vom Dienstherrn zu verantwortenden Informationsmangel könnte hingegen die Verlässlichkeit der Entscheidung erhöhen und spätere Haftungsstreitigkeiten vermeiden.

5. Pauschale Abschläge und ihre Rechtfertigung

§ 7 Abs. 1 LAltGG NRW-E übernimmt den jährlichen Steigerungssatz von 1,79375 Prozent und den Höchstsatz von 71,75 Prozent, mindert das Ergebnis aber bei weniger als zwölf Jahren altersgeldfähiger Dienstzeit um 15 Prozent (Multiplikator 0,85), ansonsten um fünf Prozent (Multiplikator 0,95). Die Begründung verweist insbesondere

auf die vorzeitige Beendigung des grundsätzlich lebenslang angelegten Dienst- und Treueverhältnisses sowie auf zusätzliche Kosten der Personalgewinnung und Einarbeitung.[11]

Dass Altersgeld und Ruhegehalt nicht in jeder Hinsicht gleich ausgestaltet werden müssen, ist anzuerkennen. Der Gesetzgeber verfügt bei der Schaffung einer zusätzlichen Leistungsvariante (die zudem im Ergebnis meist weitaus günstiger sein dürfte als die bisherige Nachversicherung) über einen Gestaltungsspielraum. Die konkrete Höhe und Staffelung der Abschläge bedürfen gleichwohl einer nachvollziehbaren Begründung. Aus dem bloßen Ende des Dienstverhältnisses folgt nicht von selbst, weshalb gerade 15 Prozent beziehungsweise fünf Prozent angemessen sein sollen. Ein Abgleich mit dem Höchstabschlag von 14,4 Prozent bei einem vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand vor Erreichen der Regelaltersgrenze zeigt, dass ein Abschlagsumfang von um die 15 Prozent bei „Nichtableistung" der vollen Dienstzeit im nordrhein-westfälischen System des Versorgungsrechts jedenfalls nicht grundsätzlich unzumutbar ist.

Die Zwölfjahresgrenze führt allerdings zu einem erheblichen „Sprung". Bei nahezu gleicher Dienstzeit kann sich allein durch das Überschreiten der Schwelle eine deutlich höhere Altersgeldleistung ergeben. Das ist kein ungewöhnliches Merkmal gesetzlicher Typisierungen, sollte aber auf seine Folgewirkungen hin überprüft werden. Eine stufenlose oder differenzierte gestaffelte Minderung könnte die Mobilitätsentscheidung weniger stark von einem einzelnen Stichtag abhängig machen. Sie wäre allerdings gegen den zusätzlichen Verwaltungsaufwand abzuwägen.

Die genannten Personalgewinnungs- und Einarbeitungskosten entstehen nicht notwendigerweise proportional zur erworbenen Altersgeldanwartschaft. Ihre Höhe hängt vielmehr von Berufsgruppe, Qualifikation und konkreter Nachbesetzung ab. Ein dauerhafter prozentualer Abschlag lässt sich deshalb nicht ohne nähere Erläuterung als pauschaler Kostenersatz verstehen. Hinzu kommt, dass Ansprüche auf Erstattung von Kosten eines Studiums bzw. einer sonstigen Ausbildung nach § 2 Abs. 4 LAltGG NRW-E ausdrücklich unberührt bleiben. Der Entwurf sollte deutlich zwischen einer solchen Kostenerstattung und den sonstigen Gründen für den Altersgeldabschlag unterscheiden.

6. Gesamtwürdigung des Altersgeldmodells

Die Einführung des Altersgeldes ist als erheblicher Fortschritt zu bewerten. Die maßgeblichen Verbesserungen liegen in der zusätzlichen Wahlmöglichkeit, der Dynamisierung und der besseren Berücksichtigung unterschiedlicher Erwerbsbiographien. Die

[11] LT-Drs. 18/20439, S. 115 f., S. 248.

aufgezeigten Risiken lassen sich ausräumen, ohne das Modell aufzugeben. Als besonders bedeutsam erscheinen die Entkopplung von kurzfristigen Personalinteressen bzw. eine differenzierte normative Ausgestaltung und eine tragfähige Begründung der Abschläge.

Im Rahmen der späteren Evaluation sollten nicht nur die Zahl der Austritte und die vermiedenen Nachversicherungsausgaben erhoben werden. Von Interesse ist auch, ob das Instrument die Entscheidung für einen Eintritt in den öffentlichen Dienst erleichtert, welche Gruppen es nutzen und ob die Auskunftsverfahren rechtzeitig funktionieren. Eine einseitige Betrachtung als „Abwanderungsanreiz" würde dem Regelungszweck nicht gerecht; die „Mobilitätsoption" kann gerade Element einer erfolgreichen Personalgewinnung sein.

VI. Trennung der Alterssicherungssysteme

1. Systementscheidung und Zusammenhang mit der Rentenanrechnung

Mit § 13a LBeamtVG NRW-E und der korrespondierenden Ergänzung des § 68 LBeamtVG NRW-E wird für erstmals ab dem 1. Januar 2027 in ein Beamtenverhältnis berufene Personen eine stärkere Trennung der Alterssicherungssysteme vorgesehen. Bestimmte Vordienstzeiten sollen nicht mehr versorgungsrechtlich berücksichtigt werden, soweit für sie bereits Anwartschaften oder Ansprüche in einem anderen Sicherungssystem erworben worden sind. Zugleich soll für die erfasste Gruppe die allgemeine Rentenanrechnung entfallen.[12]

Die Konzeption ist grundsätzlich nachvollziehbar. Sie ordnet die Alterssicherung einer Erwerbsphase demjenigen System zu, in dem sie zurückgelegt wurde. Dadurch können Doppelberücksichtigungen vermieden und spätere Ruhensberechnungen reduziert werden. Für die Betroffenen kann die getrennte Zahlung unterschiedlicher Leistungen zudem nachvollziehbarer sein als ein nachträgliches Zusammenrechnen und Kürzen nach versorgungsrechtlichen Höchstgrenzen. Die beiden Seiten der Reform müssen allerdings gemeinsam betrachtet werden. Der Wegfall der Rentenanrechnung ist nicht isoliert als zusätzliche Begünstigung für sämtliche vorhandenen Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger zu verstehen. Er steht im Zusammenhang mit einer künftig veränderten Berücksichtigung von Vordienstzeiten und einem bestimmten persönlichen Anwendungsbereich. Dies sollte in der Kommunikation der Reform eindeutig zum Ausdruck kommen; andernfalls drohen Fehlvorstellungen über ihre Reichweite.

[12] LT-Drs. 18/20439, S. 93 f., S. 108, S. 242 f.

2. Leistungswirksame Anwartschaften und Wartezeiterfüllung

§ 13a Abs. 1 S. 2 LBeamtVG NRW-E knüpft den Ausschluss an bereits erworbene Anwartschaften oder Ansprüche an. Die Begründung führt demgegenüber aus, Anwartschaften seien außer Betracht zu lassen, wenn die allgemeine Wartezeit für eine Alterssicherungsleistung nicht erfüllt ist.[13] Diese Einschränkung ist sachgerecht, findet sich aber im Wortlaut des Absatzes 1 nicht mit vergleichbarer Eindeutigkeit wieder. Gerade Absatz 2 benennt die Wartezeiterfüllung ausdrücklich, sodass der unterschiedliche Wortlaut zusätzliche Auslegungsfragen aufwerfen kann. Die Unterscheidung ist praktisch erheblich: Eine kurze Vorbeschäftigung kann zwar Versicherungszeiten begründen, ohne bereits zu einer eigenständigen laufenden Alterssicherungsleistung zu führen. Werden diese Zeiten gleichwohl vollständig aus der beamtenrechtlichen Versorgung ausgeschlossen, kann eine Abdeckungslücke entstehen. Der Regelungszweck, eine doppelte Berücksichtigung zu vermeiden, trägt einen solchen Ausschluss nicht, wenn tatsächlich keine anderweitige Leistung erlangt wird.

Empfohlen wird daher eine ausdrückliche Klarstellung im Normtext. Zu regeln ist, wann die Leistungswirksamkeit festzustellen ist und wie spätere Änderungen behandelt werden. Wartezeiten können nachträglich erfüllt werden; ebenso können besondere Erstattungs- oder Übertragungsfälle auftreten. Eine praktikable Lösung muss einerseits dauerhafte Doppelleistungen verhindern und andererseits vermeiden, dass die Versorgung auf eine nur theoretisch mögliche Leistung verweist.

3. Höchstgrenze von fünf Jahren und unterschiedliche Erwerbsbiografien

Die Begrenzung berücksichtigungsfähiger Zeiten nach §§ 9 bis 11 LBeamtVG NRW auf insgesamt fünf Jahre vereinfacht das System, kann aber bestimmte Erwerbsverläufe in besonders nachteiliger Weise betreffen. Das gilt etwa für Personen, deren Zugang zum Beamtenverhältnis eine längere berufliche Qualifikation außerhalb des öffentlichen Dienstes voraussetzt. Je stärker solche Erfahrungen für die Einstellung gefordert oder gezielt nachgefragt werden, desto deutlicher stellt sich die Frage, ob ihre versorgungsrechtliche Berücksichtigung noch in einem angemessenen Verhältnis zur Personalgewinnungsstrategie steht. Daraus folgt kein allgemeiner Anspruch, jede vorangegangene Berufstätigkeit vollständig in die Beamtenversorgung zu übernehmen. Die Reform darf eigenständige Systemgrenzen ziehen. Der Gesetzgeber sollte jedoch typische Fälle von Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern, Hochschullehrenden und Angehörigen besonderer Fachrichtungen modellhaft betrachten. Eine formal

[13] LT-Drs. 18/20439, S. 242 f.

einheitliche Grenze kann je nach Ausbildungs- und Berufsstruktur sehr unterschiedliche Wirkungen entfalten.

Auch die Anrechnung von Leistungen aus berufsständischen oder ausländischen Systemen verlangt eine präzise Zuordnung. Maßgeblich muss sein, welche konkrete Zeit und welche konkrete Leistung betroffen sind. Ein allgemein bestehender Anspruch aus einem anderen Sicherungssystem darf nicht dazu führen, dass auch solche Vordienstzeiten ausgeschlossen werden, die zu diesem Anspruch tatsächlich nicht beigetragen haben. Das „soweit“ der Vorschrift enthält hierfür einen wichtigen Anknüpfungspunkt, sollte aber durch klare Vollzugsregeln abgesichert werden.

4. Stichtag und Reichweite des Absatzes 2

Die Anknüpfung an eine erstmalige Berufung ab dem 1. Januar 2027 ist als Übergangsmodell grundsätzlich geeignet, das Vertrauen bereits vorhandener Beschäftigter zu berücksichtigen. Nicht gänzlich klar ist jedoch, welche Bedeutung frühere Beamtenverhältnisse auf Widerruf oder Probe und frühere Dienstverhältnisse bei anderen Dienstherrn haben. Die Formulierung „erstmals in ein Beamtenverhältnis“ spricht für eine statusübergreifende Betrachtung. Wenn der Gesetzgeber eine engere oder andere Anknüpfung beabsichtigt, muss er dies zum Ausdruck bringen.

Klärungsbedarf weist § 13a Abs. 2 LBeamtVG NRW-E auf. Anders als Absatz 1 enthält er im Wortlaut keine ausdrückliche Beschränkung auf erstmals ab dem Stichtag berufene Personen. Er betrifft die Kürzung um den auf eine Nachversicherung entfallenden Anteil einer Alterssicherungsleistung, wenn die betreffenden Zeiten zugleich als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden. Ob diese Vorschrift auch vor dem Stichtag berufene Beamtinnen und Beamte erfassen soll oder nicht, sollte ausdrücklich geregelt werden. Eine Anwendung auf den Bestand könnte das Zusammenspiel mit den weiterhin geltenden Ruhensregelungen beeinflussen. Zu vermeiden ist, dass derselbe Rentenanteil zunächst nach § 13a Abs. 2 und anschließend nochmals nach § 68 LBeamtVG NRW anspruchsmindernd berücksichtigt wird. Soll Absatz 2 nur für ab dem 1. Januar 2027 berufene Beamtinnen und Beamten gelten (wofür der systematische Zusammenhang mit Absatz 1 spricht), ist eine entsprechende Verweisung vorzugswürdig. Soll er darüber hinausreichen, sind der Anwendungsbereich, die Reihenfolge der Berechnungen und erforderliche Übergangsregelungen gesondert gesetzlich auszugestalten.

5. Versorgungsauskunft und Evaluation

Bei einer Systemumstellung kommt der individuellen Versorgungsauskunft besondere Bedeutung zu. Die Betroffenen müssen erkennen können, welche Zeiten künftig

welches Sicherungssystem abdeckt und welche Folgen ein Wechsel des Status oder des Dienstherrn hat. Die bloße Aussage, eine Rentenanrechnung entfalle, bildet die tatsächliche Rechtslage nicht hinreichend ab. Sinnvoll sind standardisierte Hinweise, die die verlorene Berücksichtigung von Vordienstzeiten und die daneben erhaltenen Leistungen gemeinsam darstellen.

VII. Gesundheitliche Eignung und ärztliche Untersuchungen

1. Gesetzliche Grundlage für Einstellungsuntersuchungen

Die Einführung des § 14a LBG NRW-E zur Feststellung der gesundheitlichen Eignung ist grundsätzlich zu begrüßen; die Vorschrift trägt der ausdifferenzierten Judikatur zu dieser Frage Rechnung. Die gesundheitliche Eignung beeinflusst den Zugang zum öffentlichen Amt unmittelbar. Es ist deshalb sinnvoll und aus Wesentlichkeitserwägungen auch erforderlich, die wesentlichen Anforderungen und das Verfahren gesetzlich zu regeln. Das gilt auch für die Verarbeitung der bei einer Untersuchung anfallenden Gesundheitsdaten, die wegen ihrer besonderen Sensibilität einer klaren Zweckbindung und verlässlicher Schutzvorkehrungen bedarf.[14]

Positiv zu bewerten ist ferner die Möglichkeit, eine bereits erfolgte Untersuchung zu berücksichtigen und unnötige Wiederholungen zu vermeiden. Eine amtsärztliche Begutachtung ist weder für die Betroffenen noch für die Verwaltung ein belangloser Vorgang. Ist die gesundheitliche Eignung in einem unmittelbar vorangegangenen Beamtenverhältnis auf Widerruf bereits hinreichend festgestellt und sind keine neuen Anhaltspunkte aufgetreten, kann ein Verzicht auf eine erneute Begutachtung sachgerecht sein.

2. Gegenwärtige Dienstfähigkeit und Zukunftsprognose

§ 14a Abs. 3 S. 1 und 2 LBG NRW-E unterscheidet zwischen der aktuellen Dienstfähigkeit und einer Prognose bis zum Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze. Diese Struktur entspricht im Ausgangspunkt der Rechtsprechung. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 13. Februar 2025 die Trennung beider Ebenen auch für den Polizeivollzugsdienst betont. Ein bloß erhöhtes Risiko späterer Einschränkungen kann nicht ohne Weiteres als bereits gegenwärtig fehlende Verwendungsfähigkeit behandelt werden.[15]

[14] LT-Drs. 18/20439, S. 16, S. 216 f.

[15] BVerwG, Urt. v. 13. Februar 2025 – 2 C 4.24, Rn. 24 ff.

Diese Unterscheidung ist auch für die Bewertung des § 14a Abs. 3 S. 3 LBG NRW-E entscheidend. Dort wird eine uneingeschränkte Dienstfähigkeit (die zum Zeitpunkt der Ernennung gegeben sein muss) insbesondere dann verneint, wenn durch die Ausübung einer laufbahnentsprechenden Tätigkeit Gefahren für Leib und Leben anderer Personen oder für bedeutende Rechtsgüter bestehen oder die Tätigkeit gesundheitlich unzumutbar ist. Dass eine aktuell bestehende gesundheitliche Beeinträchtigung die sichere Dienstausübung ausschließen kann, steht außer Frage; für den Polizeivollzugsdienst kann etwa die sichere Handhabung von Einsatzmitteln eine grundlegende Eignungsanforderung sein.

3. Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit des zusätzlichen Maßstabs

Es wäre zu weitgehend, jede gesetzliche Differenzierung für sicherheitsrelevante Tätigkeiten unter Hinweis auf das Urteil vom 13. Februar 2025 von vornherein auszuschließen. Der Gesetzgeber kann die Anforderungen an die sichere Wahrnehmung besonders gefahrgeneigter Aufgaben normativ ausgestalten. Er muss dabei jedoch Art. 33 Abs. 2 GG, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und gegebenenfalls behinderungsbezogene Diskriminierungsverbote beachten. Der Gesetzentwurf lässt offen, welche Wahrscheinlichkeit und welcher zeitliche Bezug eine Gefahr im Sinne des § 14a Abs. 3 S. 3 LBG NRW-E kennzeichnen sollen. Wendet man den sicherheitsrechtlichen Gefahrenbegriff an, ist eine „Gefahr“ angesichts der benannten hochrangigen Rechtsgüter bereits unter geringeren Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit zu bejahen (sog. „je-desto“-Formel). Dies birgt das Risiko, dass in der Anwendungspraxis schon medizinisch nicht auszuschließende künftige Verschlechterungen des Gesundheitszustands zur Begründung einer Ablehnung herangezogen werden. Auch „bedeutende Rechtsgüter“ und gesundheitliche Unzumutbarkeit sind auslegungsbedürftig; es wird angeregt, die damit wesentlich erfassten Rechtsgüter neben Leib und Leben explizit zu benennen, da es sich um für den Zugang zum Beamtenverhältnis maßgebliche Gesichtspunkte handelt. Empfohlen wird eine ausdrückliche Beschränkung auf medizinisch nachvollziehbar belegte, erhebliche Beeinträchtigungen einer sicheren Wahrnehmung laufbahntypischer Aufgaben.

4. Untersuchungsverweigerung und unterschiedliche Rechtsfolgen

Die Ergänzungen der §§ 33 und 62 LBG NRW-E betreffen die Folgen fehlender Mitwirkung an ärztlichen Untersuchungen. Ein Dienstherr muss die Dienstfähigkeit überprüfen können und darf nicht dadurch handlungsunfähig werden, dass eine

erforderliche Untersuchung ohne hinreichenden Grund verweigert wird. Eine gesetzliche Regelung der Folgen ist deshalb sinnvoll.[16]

Die Anwendung setzt jedoch eine rechtmäßige, hinreichend bestimmte und verhältnismäßige Untersuchungsanordnung voraus. Wer sich einer rechtswidrigen oder unklaren Anordnung widersetzt, darf nicht allein deshalb mit einer nachteiligen Fiktion belastet werden. Auch tatsächliche Hindernisse, Kommunikationsprobleme oder eine Erkrankung, die gerade die Mitwirkung erschwert, sind zu berücksichtigen. Das im Gesetzentwurf verwendete Merkmal des fehlenden hinreichenden Grundes ist daher einzelfallbezogen auszulegen.

Besonders wichtig ist die Trennung der möglichen Rechtsfolgen. Die Annahme von Dienstunfähigkeit im Zurruhesetzungsverfahren und die Würdigung eines Fernbleibens als unentschuldigt dienen unterschiedlichen Zwecken. Aus derselben fehlenden Mitwirkung darf nicht ohne weitere Prüfung einerseits eine Dienstunfähigkeit und andererseits eine schuldhafte Verletzung der Pflicht zur Dienstleistung abgeleitet werden. Erforderlich sind jeweils eine eigenständige Tatsachengrundlage und eine nachvollziehbare Begründung.

Ein ausdrücklicher Hinweis auf die möglichen Folgen vor Anwendung der Regelung, also etwa in der Untersuchungsanordnung, wäre sachgerecht. Gleiches gilt für eine angemessene Möglichkeit, die Mitwirkung nachzuholen. Damit würde gewährleistet, dass die Vorschrift ihre Funktion als Mittel zur Sachverhaltsaufklärung erfüllt und nicht zu einer schematischen Sanktion wird.

5. Mitteilung und Schutz der Untersuchungsbefunde

§ 33a Abs. 1 LBG NRW-E begrenzt die Übermittlung an die dienstvorgesetzte Stelle durch die Ärztin oder den Arzt auf das ärztliche Untersuchungsergebnis und die tragenden Feststellungen und Gründe, soweit deren Kenntnis für die Entscheidung erforderlich ist. Die Zweckbindung und die gesicherte Übermittlung (nach Abs. 2) sind ausdrücklich zu begrüßen. Der Dienstherr muss die medizinische Grundlage seiner Entscheidung nachvollziehen können; zugleich besteht kein Anlass, nicht entscheidungserhebliche Teile einer Krankengeschichte allgemein in der Personalverwaltung verfügbar zu machen. Die erforderliche Vollständigkeit des Gutachtens und die datenschutzrechtliche Datenminimierung sind dabei in einen Ausgleich zu bringen. Ein Gutachten muss die entscheidungserheblichen Befunde und Schlussfolgerungen so enthalten, dass die zuständige Stelle ihre eigene Verantwortung wahrnehmen kann.

[16] LT-Drs. 18/20439, S. 27 f. und zu § 62, S. 219 f. und S. 222 f.

Daraus folgt aber keine unbegrenzte Berechtigung, sämtliche verfügbaren ärztlichen Unterlagen einzusehen bzw. zu erhalten.

Ergänzend empfiehlt sich eine klare Information der Betroffenen über die übermittelten Inhalte und die zuständigen Empfänger. Für digitale Akten müssen rollenbezogene Zugriffsrechte, Protokollierung und die Trennung von allgemein zugänglichen Personalinformationen gewährleistet sein. Die in § 33a angelegte Schutzkonzeption bietet hierfür eine gute Grundlage; ihre praktische Umsetzung ist für die Akzeptanz der Einstellungs- und Dienstfähigkeitsuntersuchungen von erheblicher Bedeutung.

VIII. Fiktive Fortschreibung dienstlicher Beurteilungen

1. Gesetzliche Absicherung und Benachteiligungsschutz

Die Neufassung des § 92 LBG NRW-E ist ausdrücklich zu begrüßen. Die fiktive Fortschreibung dienstlicher Beurteilungen (Abs. 2 i.V.m. Abs. 3) kann für Auswahlentscheidungen erhebliche Bedeutung gewinnen. Sie ermöglicht es, berufliche Entwicklungschancen auch dann zu berücksichtigen, wenn wegen einer Freistellung oder Beurlaubung keine hinreichende tatsächliche Grundlage für eine aktuelle Beurteilung vorhanden ist. Damit schützt sie wichtige familiäre und dienstliche Interessen, ohne auf die Anforderungen des Leistungsgrundsatzes zu verzichten.[17]

Das Bundesverwaltungsgericht hat für dieses Instrument eine hinreichende gesetzliche Grundlage verlangt.[18] Die Entscheidung für ein bestimmtes Modell und dessen maßgebliche Kriterien dürfen nicht vollständig der Verwaltung überlassen bleiben. Der Gesetzentwurf reagiert hierauf, indem er Voraussetzungen, Grenzen und Vergleichsgruppen ausdrücklich gesetzlich regelt. Die Bestimmungen erscheinen durchweg sachgerecht.

Positiv zu bewerten ist auch der Vorrang einer tatsächlich möglichen Beurteilung. Nicht jede reduzierte Dienstleistung rechtfertigt eine Fiktion. Soweit hinreichende Erkenntnisse über die tatsächlich erbrachten Leistungen vorliegen, sind diese grundsätzlich aussagekräftiger. Die Entscheidung, ob die tatsächliche Grundlage ausreicht, sollte allerdings nachvollziehbar dokumentiert und nicht allein an einem schematischen Beschäftigungsanteil ausgerichtet werden; eine entsprechende Dokumentationspflicht könnte im Gesetzentwurf noch ergänzt werden.

[17] LT-Drs. 18/20439, S. 56–59; Begründung S. 230–233.

[18] BVerwG, Beschl. v. 3. März 2025 – 2 VR 4.24, juris Rn. 22.

2. Methodik der Fortschreibung

§ 92 Abs. 4 LBG NRW-E verbindet bei der Fortschreibung der letzten Regelbeurteilung bzw. ausnahmsweise der letzten Anlassbeurteilung die bisherige Bewertung mit noch verwertbaren Erkenntnissen, einem angenommenen Erfahrungsgewinn und der tatsächlichen durchschnittlichen Leistungsentwicklung vergleichbarer Personen. Damit benennt der Gesetzentwurf die wesentlichen Kriterien. Gleichwohl bleiben Fragen ihres Zusammenwirkens offen. Insbesondere ist nicht vollständig erkennbar, welches Gewicht dem individuellen Ausgangsurteil, der relativen Stellung innerhalb der Vergleichsgruppe und dem allgemeinen Erfahrungszuwachs zukommen soll. Eine fiktive Fortschreibung darf weder eine automatische Beförderung noch eine regelmäßig eintretende Notenverbesserung garantieren. Sie soll eine Benachteiligung ausgleichen, ohne die Person gegenüber tatsächlich beurteilten Mitbewerberinnen und Mitbewerbern sachwidrig zu bevorzugen. Umgekehrt darf eine besonders gute Ausgangsleistung nicht dadurch nivelliert werden, dass die weitere Entwicklung ausschließlich anhand eines arithmetischen Gruppenmittels nachgezeichnet wird.

Es empfiehlt sich deshalb, das gewählte Modell deutlicher zu beschreiben. Dies muss nicht in einer vollständig mathematischen Formel geschehen. Erforderlich ist aber jedenfalls eine erkennbare Entscheidung darüber, ob und wie die relative Position in der Gruppe fortgeführt wird, welche individuellen Erkenntnisse berücksichtigt werden und wie „Ausreißer“ oder außergewöhnliche Gruppenentwicklungen behandelt werden. Eine solche Konkretisierung verbessert zugleich die Vergleichbarkeit zwischen Dienststellen.

3. Größe und Zusammensetzung der Vergleichsgruppen

Die vorgesehene Regelgröße von neun weiteren Referenzpersonen und die Mindestzahl von vier weiteren Personen als „Vergleichsgruppe“ (§ 92 Abs. 6 LBG NRW-E) schaffen einen klaren äußeren Rahmen. Eine Mindestgröße ist sinnvoll, weil eine sehr kleine Gruppe von einzelnen zufälligen Entwicklungen stark beeinflusst werden kann. Die Zahl der Mitglieder allein garantiert allerdings noch keine sachgerechte Vergleichbarkeit. Entscheidend sind auch die Ausgangsleistungen, das Statusamt und die laufbahnbezogenen Anforderungen. Die gesetzlichen Kriterien tragen dem Rechnung. Bei begründeten Abweichungen von den entsprechenden „Soll“-Vorschriften sollte transparent dokumentiert werden, weshalb trotz unterschiedlicher Merkmale noch eine belastbare Vergleichsbasis besteht. Gerade in kleinen oder spezialisierten Organisationseinheiten darf der Druck, die Mindestzahl zu erreichen, nicht dazu führen, dass offensichtlich unvergleichbare Personen in die Vergleichsgruppe einbezogen werden.

Insoweit ist es auch konsequent, wenn § 92 Abs. 7 LBG NRW-E regelt, dass eine fiktive Fortschreibung „nicht stattfindet“, wenn die Voraussetzungen für die Bildung einer Vergleichsgruppe für die Auswahlentscheidung nicht vorliegen.

Zu regeln ist ferner, wie mit späteren Beförderungen, Versetzungen, dem Eintritt in den Ruhestand oder einem anderweitigen Ausscheiden von Referenzpersonen umzugehen ist. Die Entwicklung der Vergleichsgruppe darf nicht durch eine nachträgliche Auswahl ausschließlich der besonders erfolgreichen oder besonders erfolglosen Mitglieder verzerrt werden. Wenn Ersatzpersonen aufgenommen werden, sind Zeitpunkt, Kriterien und Auswirkungen auf die bisherige Fortschreibung nachvollziehbar festzuhalten; dies könnte in § 9 Abs. 1 LVO-E entsprechend ergänzt werden.

4. Grenze von zwei Beurteilungszeiträumen und alternative Instrumente

Die Begrenzung der fiktiven Fortschreibung auf zwei aufeinanderfolgende Beurteilungszeiträume (§ 92 Abs. 5 LBG NRW-E) dient der Vermeidung einer sich immer weiter von tatsächlichen Erkenntnissen entfernenden Fortschreibung. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar. Mit zunehmendem Abstand zur letzten realen Beurteilung wächst die Unsicherheit, ob die angenommene Entwicklung noch belastbar ist.

Der anschließende Rückgriff auf weitere Auswahlinstrumente nach § 92a Abs. 4 LBG NRW wirft (auch bei Fehlen der Voraussetzungen an die Bildung einer Vergleichsgruppe nach Abs. 7) indes weitere Fragen auf. Es müsste geklärt werden, wie Ergebnisse eines solchen Instruments mit aktuellen dienstlichen Beurteilungen (ggf. auch fiktiv fortgeschriebener) anderer Bewerberinnen und Bewerber verglichen werden. Ein punktuelles Auswahlgespräch oder ein eignungsdiagnostisches Verfahren und eine längerfristige Leistungsbeurteilung erfassen nicht ohne Weiteres dasselbe. Auch Personen ohne bildbare Vergleichsgruppe dürfen nicht allein aufgrund dieser organisatorischen Besonderheit strukturell schlechtere Auswahlchancen erhalten. Die alternativen Verfahren müssen für die konkrete Auswahl geeignet, nachvollziehbar gewichtet und auf vergleichbare Anforderungen bezogen sein. Die gesetzliche Öffnung ist insoweit hilfreich; es wäre aber zu erwägen, weitere gesetzliche Vorgaben hinsichtlich der konkreten Berücksichtigung bei der Auswahlentscheidung zu machen.

5. Einwendungsfrist und Ordnungsgemäßheitsfiktion

Kritisch zu bewerten ist § 9 Abs. 1 S. 7 LVO-E. Der Norm zufolge kann die betroffene Person innerhalb eines Monats nach Zugang der Mitteilung über die Vergleichsgruppe begründet Einwände gegen die Bildung der Vergleichsgruppe erheben. Unterbleiben Einwände, gilt die Vergleichsgruppe ihr gegenüber als ordnungsgemäß gebildet (Satz

9). Die frühzeitige Unterrichtung und die Möglichkeit einer zeitnahen Korrektur sind sinnvoll.

Die daran geknüpfte Fiktion reicht jedoch deutlich weiter.[19] Die Bildung der Vergleichsgruppe kann die spätere dienstliche Entwicklung über Jahre beeinflussen. Nicht jeder Fehler bei der Bildung ist bereits innerhalb eines Monats erkennbar. Zudem muss die Anonymität der Referenzpersonen gewahrt bleiben (§ 9 Abs. 1 S. 6 LVO-E), wodurch die eigene Prüfungsmöglichkeit begrenzt sein kann. Die Anonymität der Referenzpersonen und die Transparenz der Gruppenbildung sind keine unvereinbaren Ziele. Die Betroffenen benötigen regelmäßig nicht sämtliche personenbezogenen Einzelheiten. Sie müssen aber erkennen können, welche Auswahlkriterien angewandt wurden und weshalb die Gruppe als vergleichbar angesehen wird. Pseudonymisierte Angaben zu Statusamt, Ausgangsbewertung und relevanter beruflicher Entwicklung können hierfür ausreichen. Die Mitteilung sollte auch erläutern, ob und weshalb von den Regelkriterien abgewichen wurde.

Unklar bleibt ferner, ob die Fiktion bzw. Präklusion lediglich die verwaltungsinterne Behandlung erleichtern oder auch eine spätere gerichtliche Überprüfung ausschließen soll. Im letzteren Fall stellten sich gewichtige Fragen aus Art. 19 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 33 Abs. 2 GG. Der Gesetzgeber müsste eine derart weitreichende Wirkung selbst hinreichend deutlich anordnen. Zwar wird die Laufbahnverordnung hier unmittelbar durch ein Parlamentsgesetz geändert; dies beseitigt aber nicht die materiellen Rechtsschutzfragen und den Bedarf, wesentliche Ausschlusswirkungen in der gesetzlichen Regelungsstruktur klar zu verorten. Geregelt werden sollten mindestens eine qualifizierte Belehrung, eine vollständige nachvollziehbare Information, Ausnahmen für unverschuldete Fristversäumnis und später erkennbare Fehler sowie ein klarer gerichtlicher Überprüfungsmaßstab.

IX. Elektronische Bekanntgabe und Bezügemitteilungen

1. Durchgängig digitale Verfahren als sachgerechtes Ziel

Die Neufassung des § 105 LBG NRW-E und die ergänzenden Vorschriften in § 3 Abs. 8 LBesG NRW-E und § 57 Abs. 9a LBeamtVG NRW-E sollen die elektronische Abwicklung von Leistungsangelegenheiten erleichtern. Dieses Ziel ist zu begrüßen. Es ist für die Verwaltung wie für die Betroffenen wenig überzeugend, einen elektronisch begonnenen Vorgang ohne sachliche Notwendigkeit wieder auf Papier fortführen zu

[19] LT-Drs. 18/20439, S. 126 f.; Begründung S. 252 f.

müssen. Digitale Bereitstellung kann die Bearbeitung beschleunigen, Versandkosten reduzieren und die dauerhafte eigene Ablage erleichtern.[20]

Positiv zu bewerten ist, dass § 105 Abs. 1 LBG NRW-E an die elektronische Antragstellung anknüpft und für andere Entscheidungen die förmliche Zustellung nach Absatz 3 bestehen bleibt. Der Entwurf differenziert damit nach Verfahrensarten. Die über den Verweis auf § 41 Abs. 2a S. 2 VwVfG NRW abgesicherte Authentifizierung und Speicherbarkeit sind ebenfalls wichtige Voraussetzungen. Die elektronische Bereitstellung darf nicht lediglich eine kurzfristige Anzeige ohne verlässliche Möglichkeit der Dokumentation sein.

2. Reichweite der Vier-Tage-Fiktion

Der Gesetzentwurf lässt die elektronische Entscheidung grundsätzlich am vierten Tag nach Absendung der Benachrichtigung als bekannt gegeben gelten (§ 105 Abs. 1 S. 2 LBG NRW-E). Zugleich hat die zuständige Stelle im Zweifel den Zugang der Benachrichtigung nachzuweisen. Die Begründung geht ausdrücklich davon aus, dass ein fehlender Zugang oder bestimmte nicht zu vertretende Abrufhindernisse berücksichtigt werden können. Diese Bestimmung findet sich im Normtext allerdings nicht.

Empfohlen wird, eine dem § 41 Abs. 2 S. 3 1. Hs. VwVfG NRW entsprechende Regelung ausdrücklich in den Normtext aufzunehmen. Die Fiktion sollte nicht eingreifen, wenn die Benachrichtigung nicht oder erst später zugeht oder der Verwaltungsakt aus nicht zu vertretenden Gründen nicht abrufbar ist. Für den späteren Zugang und den Wegfall eines Abrufhindernisses muss bestimmt werden, welcher Zeitpunkt maßgeblich ist.

3. Besonderheiten der Bezügemitteilungen

Bei Bezügemitteilungen ist zu berücksichtigen, dass diese regelmäßig keinen Verwaltungsakt darstellen. Die bloße Bekanntgabe einer Abrechnung setzt deshalb nicht ohne Weiteres eine Widerspruchsfrist gegen die gesetzliche Besoldung in Gang. Der Gesetzentwurf sollte diese Unterscheidung auch in den begleitenden Informationen deutlich machen. Andernfalls kann die gemeinsame Terminologie den unzutreffenden Eindruck erwecken, jede nicht zeitnah beanstandete Abrechnung werde bestandskräftig.

Die in § 3 Abs. 8 S. 2 LBesG NRW-E (sowie in § 57 Abs. 9a S. 2 LBeamtVG NRW-E für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger) vorgesehene Obliegenheit, die Richtigkeit der Bezügemitteilung zu prüfen, ist im Grundsatz nachvollziehbar. Sie darf

[20] LT-Drs. 18/20439, S. 59 f., 65 f. und zu § 57 Abs. 9a LBeamtVG NRW-E, S. 233 ff.

aber nicht als allgemeine Garantie der Beschäftigten für die Fehlerfreiheit komplizierter Abrechnungen verstanden werden. Ob eine Überzahlung erkennbar war und welche Rückforderungsfolgen sich ergeben, ist weiterhin nach den einschlägigen gesetzlichen Maßstäben und im Einzelfall zu beurteilen. Nicht jede Unrichtigkeit kann auch bei zumutbarer Sorgfalt erkannt werden.

X. Tätigkeiten nach Beendigung des Beamtenverhältnisses

1. Abgestufte Regelung und legitime Schutzinteressen

Der geplante neue § 52a LBG NRW-E ordnet die Anzeige- und Genehmigungspflichten für nachamtliche Tätigkeiten neu. Die Unterscheidung zwischen einem allgemeinen Fall, besonders sensiblen Personengruppen und Tätigkeiten für eine „fremde Macht“ (Abs. 4) ist in der Sache nachvollziehbar. Der Schutz vertraulicher Kenntnisse, die Integrität staatlicher Entscheidungen und die Vermeidung nachwirkender Interessenkonflikte sind legitime Anliegen. Sie können auch nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst rechtliche Vorkehrungen rechtfertigen.[21]

§ 41 Abs. 2 BeamtStG eröffnet den Ländern hierfür ausdrücklich die Möglichkeit, für bestimmte Gruppen abweichende Anzeigevoraussetzungen und Genehmigungsregelungen zu treffen. Ein grundsätzlicher kompetenzrechtlicher Einwand gegen die landesgesetzliche Schaffung eines solchen Systems besteht daher nicht. Die Ausgestaltung bleibt jedoch an den Grundrechten, insbesondere der Berufsfreiheit, und am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen.

2. Anzeigeumfang und Dauer

Die erweiterte Anzeigepflicht in § 52a Abs. 2 LBG NRW-E erfasst jede Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes für die dort genannten Personen. Anders als ein Tätigkeitsverbot belastet eine Anzeige zunächst vor allem verfahrensrechtlich. Das spricht für einen gewissen Spielraum bei ihrer Reichweite. Gleichwohl kann die Verpflichtung über einen Zeitraum von fünf beziehungsweise sieben Jahren auch zahlreiche erkennbar unproblematische Tätigkeiten betreffen.

Der Gesetzentwurf sollte deshalb die Intensität der tatsächlichen Sicherheitsnähe und den Zusammenhang mit der früheren Tätigkeit ausreichend berücksichtigen. Dass irgendwann innerhalb der letzten fünf Jahre mindestens eine sicherheitsempfindliche Tätigkeit wahrgenommen wurde, kann sehr unterschiedliche Sachverhalte umfassen.

[21] LT-Drs. 18/20439, S. 31 ff., S. 221 f.

Für erkennbar geringfügige oder ersichtlich konfliktfreie Beschäftigungen ließen sich vereinfachte Anzeigen oder allgemeine Hinweise vorsehen. Damit könnte die Verwaltung ihre Prüfung auf die tatsächlich relevanten Fälle konzentrieren, und es wäre eine differenzierende Regelung geschaffen.

Die Anzeigefrist von einem Monat und die Möglichkeit einer vorläufigen Untersagung bei verspäteter Anzeige sind als Sicherung einer rechtzeitigen Prüfung verständlich. Die vorläufige Untersagung sollte aber auf die Zeit beschränkt bleiben, die für die konkrete Prüfung tatsächlich erforderlich ist. Sie darf nicht allein wegen einer verspäteten Anzeige unabhängig von einem verbleibenden Prüfungsbedarf ausgeschöpft werden. Auch dies könnte im Normtext niedergelegt werden.

3. Genehmigung für Tätigkeiten mit Auslandsbezug

Präzisierungsbedarf weist § 52a Abs. 4 LBG NRW-E auf. Die Begriffe der „fremden Macht“ und der „Mittelsmänner“ werden in der Begründung an nachrichtendienstliche und strafrechtliche Regelungszusammenhänge angelehnt. Das erleichtert die Auslegung, lässt aber nicht alle Fragen einer präventiven beruflichen Genehmigungspflicht entfallen. Insbesondere bei Unternehmen, wissenschaftlichen Einrichtungen oder internationalen Organisationen kann für die Betroffenen unklar sein, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Tätigkeit erfasst wird. Während der Begriff der „fremden Macht“ insoweit noch klarer ist und ersichtlich nicht nur Staaten erfassen sollen, sondern auch Exilregierungen sowie zwischen- oder überstaatlicher Organisationen mit selbständiger staatlicher Gewalt,[22] bedarf der Begriff der „Mittelsmänner“ trotz seiner Verwendung auch in anderen gesetzlichen Zusammenhängen einer näheren normativen Konkretisierung. Aus Sicht des Unterzeichners ist er nicht hinreichend bestimmt, weil allein anhand des Wortlauts selbst im Wege der Auslegung nicht festgestellt werden kann, welche Personengruppen gemeint und erfasst sein sollen.

Die zusätzliche Voraussetzung eines Bezugs zu sicherheitsempfindlichen Belangen ist daher bedeutsam. Sie sollte normativ so konkretisiert werden, dass allgemeine wissenschaftliche Kontakte, gewöhnliche Beratungsleistungen oder Tätigkeiten ohne Zugriff auf sicherheitsrelevantes Wissen nicht allein aufgrund einer ausländischen Trägerschaft erfasst werden. Umgekehrt dürfen mittelbare Einfluss- und Auftragsverhältnisse nicht lediglich wegen ihrer äußeren Organisationsform aus dem Anwendungsbereich herausfallen. Erforderlich ist eine funktionale und vorhersehbare Abgrenzung.

Vor allem benennt Absatz 4 keine hinreichend ausdrücklichen materiellen Kriterien für die Erteilung oder Versagung der Genehmigung. Das besondere Genehmigungs-

[22] LT-Drs. 18/20439, S. 222.

erfordernis sollte mit einer klaren Rechtsfolge verbunden werden: Fehlt eine hinreichend konkret begründete Gefährdung der geschützten dienstlichen oder Sicherheitsinteressen, ist die Genehmigung zu erteilen. Bestehende Risiken sind zunächst daraufhin zu prüfen, ob ihnen durch geeignete Beschränkungen oder Nebenbestimmungen begegnet werden kann. Dies sollte entsprechend normativ niedergelegt werden.

Auch Zuständigkeit, Entscheidungsfrist und das Verhältnis zur allgemeinen Untersagungsbefugnis sollten klar geregelt werden. Bei ausbleibender Entscheidung darf die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit nicht auf unbestimmte Zeit blockiert sein. Eine automatisch nach Ablauf einer Entscheidungsfrist eintretende Genehmigungsfiktion sollte zwar nicht vorgesehen werden; erforderlich ist aber ein Verfahren, das eine rechtzeitige Entscheidung und erforderlichenfalls wirksamen gerichtlichen Rechtsschutz ermöglicht. Die Anknüpfung an eine innerhalb der letzten fünf Jahre durchgeführte erweiterte Sicherheitsüberprüfung mit Sicherheitsermittlungen ist außerdem auf ihre „Zielgenauigkeit“ zu überprüfen. Sie kann von organisatorischen Prüfungszyklen abhängen. Der tatsächliche Zugang zu besonders schutzwürdigen Informationen und die konkrete Tätigkeit sollten deshalb zumindest in der materiellen Genehmigungsentscheidung maßgeblich sein. Formale Prüfungszeitpunkte dürfen die Risikobewertung nicht vollständig ersetzen.

XI. Regelungen zum äußeren Erscheinungsbild

1. Gesetzliche Konkretisierung als sachgerechter Ansatz

Mit § 45a LBG NRW-E soll die bundesrechtliche Regelung des § 34 Abs. 2 BeamtStG zum äußeren Erscheinungsbild durch eine landesrechtliche Verordnungsermächtigung konkretisiert werden. Dies ist grundsätzlich sinnvoll. Die Anforderungen an das Erscheinungsbild unterscheiden sich je nach Aufgabenbereich und Außenwirkung der Tätigkeit. Eine laufbahnbezogene Ausgestaltung kann deshalb sachgerechter sein als eine unterschiedslos für sämtliche Beschäftigten geltende Detailregelung.[23] Für uniformierte Vollzugsbeamtinnen und -beamte ist die Erkennbarkeit staatlichen Handelns ein legitimes Anliegen. Ebenso kann der Dienstherr tatsächliche Funktions- oder Sicherheitsbeeinträchtigungen durch bestimmte Kleidungsstücke oder Schmuck begrenzen. Die Regelung darf sich allerdings nicht auf bloße „Geschmacksurteile“ stützen. Maßgeblich müssen die gesetzlich benannten dienstlichen Belange und eine nachvollziehbare Beeinträchtigung sein.

[23] LT-Drs. 18/20439, S. 29 f., S. 220 f.

2. Dauerhafte Veränderung und Entfernung körperlicher Merkmale

Besonders eingriffsintensiv sind die in § 45a Abs. 2 Nr. 2 lit. b) und c) LBG NRW-E vorgesehenen Möglichkeiten, durch Verordnung zu regeln, unter welchen Voraussetzungen ein nicht sofort ablegbares Erscheinungsmerkmal dauerhaft zu verändern oder zu entfernen ist. Solche Maßnahmen wirken regelmäßig über den Dienst hinaus in die private Lebensführung hinein. Bei körperlichen Eingriffen kann neben dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht auch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG betroffen sein. Die Anforderungen an Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit sind deshalb höher als bei einer Vorgabe, während des Dienstes etwa ein Schmuckstück abzulegen.[24]

Der Gesetzentwurf enthält bereits eine Abstufung und bindet die Entfernung daran, dass ein pflichtgemäßer Zustand in anderer Weise nicht hergestellt werden kann. Dies ist in der Sache überzeugend. Denn auch medizinische Risiken, Schmerzen, Kosten und die Dauer einer Behandlung müssen in die Entscheidung einbezogen werden.

Besondere Bedeutung hat der Umgang mit bei der Einstellung bereits vorhandenen Merkmalen, die bei ihrer Entstehung zulässig waren oder vom Dienstherrn akzeptiert worden sind. Hier können Übergangsfristen, Ausnahmen oder eine auf konkrete Verwendungen begrenzte Lösung angezeigt sein. Die Frage unterscheidet sich von der vorbeugenden Untersagung eines erst geplanten Merkmals. Eine einheitliche Behandlung beider Situationen würde die unterschiedlichen Vertrauenspositionen nicht ausreichend berücksichtigen. Die entsprechenden Differenzierungen kann jedoch der Verordnungsgeber vornehmen.

3. Religiöse und weltanschauliche Merkmale

§ 45a Abs. 3 LBG NRW-E greift für religiös oder weltanschaulich konnotierte Merkmale nachvollziehbar die objektive Eignung zur Beeinträchtigung des Vertrauens in eine neutrale Amtsführung auf. Die Regelung ist im Zusammenhang mit den bundesrechtlichen Vorgaben und den einschlägigen Grundrechten auszulegen. Die religiöse Erkennbarkeit allein darf nicht ohne Prüfung der konkreten Tätigkeit unmittelbar als Ausdruck einer fehlenden Neutralität bewertet werden. Für die Verordnungsregelung empfiehlt sich daher eine differenzierte, auf Aufgaben und Konfliktlagen bezogene Ausgestaltung. Je stärker ein Merkmal die Dienstausübung tatsächlich beeinflusst und je gewichtiger die betroffenen Rechte Dritter sind, desto eher kann eine Beschränkung

[24] BVerwG, Urt. v. 17. November 2017 – 2 C 25.17, Rn. 33 ff.; die Entscheidung erging vor der späteren bundesgesetzlichen Neuregelung, relevant bleibt die Unterscheidung der Eingriffsintensitäten.

gerechtfertigt sein. Pauschale, allein an der Zugehörigkeit zu einer Religion oder Weltanschauung anknüpfende Regelungen wären dagegen nicht tragfähig.

XII. Beihilfe, Fallmanagement und Datenverarbeitung

1. Familienbezogene Verbesserungen

Die Neuordnung der Beihilfe bei Elternzeit (§ 75 Abs. 1 Nr. 1 LBG NRW-E) ist zu begrüßen. Der vorgesehene Bemessungssatz von 70 Prozent für Personen in Elternzeit und die Anpassung der Konkurrenzregeln können Familien entlasten. Die Betroffenen benötigen eine verständliche Information darüber, zu welchem Zeitpunkt sich der Beihilfesatz ändert und welche Anpassung des ergänzenden Versicherungsschutzes erforderlich sein kann.[25] Auch diesbezüglich könnten Informations- und Hinweispflichten gesetzlich niedergelegt werden.

2. Fallmanagement als praktische Ausprägung der Fürsorge

§ 75 Abs. 11 LBG NRW-E ermöglicht ein unterstützendes Fallmanagement für Beihilfeberechtigte mit besonderem Hilfebedarf durch eine von den Trägern der Beihilfe eingerichtete Stelle. Der Ansatz ist sehr zu begrüßen. Gerade diejenigen Personen, die auf Leistungen besonders angewiesen sind, können durch Krankheit oder sonstige Belastungen Schwierigkeiten haben, umfangreiche Anträge, Rechnungen und Abstimmungen eigenständig zu bewältigen. Eine koordinierende Unterstützung kann hier verhindern, dass vorhandene Ansprüche faktisch ungenutzt bleiben.

Positiv zu bewerten sind die Freiwilligkeit und das Ziel, die selbstständige Wahrnehmung eigener Angelegenheiten zu ermöglichen. Das Fallmanagement darf die Betroffenen nicht entmündigen und sollte ihre Entscheidungen unterstützen. Die organisatorische Verbindung zur Beihilfeverwaltung kann dabei fachliche Vorteile bieten, verlangt allerdings eine klare Trennung zwischen beratender Hilfe und leistungsrechtlicher Entscheidung.

Der persönliche Anwendungsbereich sollte allerdings im Vergleich mit der Fassung des Gesetzentwurfs erweitert oder jedenfalls nochmals überprüft werden. Nach § 75 Abs. 11 S. 5 LBG NRW-E können etwa Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger nur dann einbezogen werden, wenn sie bereits während des aktiven Dienstes dauerhaft begleitet worden sind. Ein besonderer Unterstützungsbedarf kann aber auch erstmals nach dem Eintritt in den Ruhestand entstehen. Die zeitliche Zufälligkeit des Beginns der Hilfebedürftigkeit erscheint als alleiniger Abgrenzungsgrund

[25] LT-Drs. 18/20439, zu §§ 64 und 75 LBG NRW-E, S. 223 ff. sowie S. 264.

wenig überzeugend.[26] Die Begrenzung mag mit der Notwendigkeit eines sukzessiven Aufbaus noch begrenzter Kapazitäten erklärbar sein. Dann sollte dies allerdings als Übergangskonzept kenntlich gemacht und mit einer Überprüfung verbunden werden. Auf Dauer wäre eine bedarfsbezogene Öffnung auch für erstmals im Ruhestand hilfebedürftig gewordene Personen sachgerechter. Gleiches gilt für die Frage, unter welchen Voraussetzungen Hinterbliebene eine Unterstützung erhalten können.

3. Einwilligung und organisatorische Sicherungen

Die Einwilligung in das Fallmanagement erfasst nach dem Gesetzentwurf auch die erforderliche Datenverarbeitung und ist zu dokumentieren. Das ist ein bedeutsamer Ansatz, bedarf aber einer differenzierten praktischen Umsetzung. Aus einer allgemeinen Zustimmung zur Unterstützung folgt nicht ohne Weiteres eine Einwilligung in jede denkbare Datenweitergabe an Versicherungen, ärztliche Stellen oder sonstige Beteiligte. Die Betroffenen müssen erkennen können, welche Daten zu welchem Zweck verarbeitet und an wen sie gegebenenfalls weitergegeben werden. Bei Gesundheitsdaten sind die besonderen Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 DSGVO zu beachten. Die Freiwilligkeit muss auch tatsächlich bestehen; eine Ablehnung oder ein Widerruf darf nicht zu Nachteilen bei der Prüfung des materiellen Beihilfeanspruchs führen. Die Unterstützung und die Entscheidung über die Leistung sind rechtlich auseinanderzuhalten.

Soweit Angaben über Angehörige verarbeitet werden, ist deren eigene Rechtsposition zu berücksichtigen. Die Einwilligung der beihilfeberechtigten Person ersetzt nicht in jeder Konstellation die erforderliche Rechtsgrundlage für Daten anderer Personen. Die Ausführungsregelungen sollten deshalb Zuständigkeiten, Vertretungsbefugnisse, Zugriffsrechte und Löschung klar bestimmen. Ein angemessen begrenztes und verständliches Einwilligungsverfahren ist für das Vertrauen in dieses Angebot wesentlich.

4. Erhebung von Versicherungsdaten zur Evaluation

§ 84 Abs. 2 LBG NRW-E sieht ab einem jeweiligen Stichtag Mitteilungen von Beamtinnen und Beamten sowie Ruhestandsbeamtinnen und -beamten über Art und Umfang der Kranken- und Pflegeabsicherung sowie die dafür gezahlten Beiträge vor. Ziel ist die Evaluation der Versorgungssicherheit. Dieses Erkenntnisinteresse ist legitim. Wenn der Gesetzgeber die tatsächlichen Belastungen der Beschäftigten berücksich-

[26] LT-Drs. 18/20439, S. 50; zu den Ausführungsregelungen der Beihilfenverordnung S. 265 f.

tigen will, benötigt er verlässliche Daten. Die organisatorische Abschirmung gegenüber der übrigen Personalverwaltung ist insoweit als positiv zu bewerten.[27]

Die Evaluationsfunktion verlangt jedoch eine klare normative Begrenzung auf die hierfür erforderlichen Angaben. Aus Beiträgen und Versicherungsumfang können je nach Detailtiefe Rückschlüsse auf individuelle Lebens- oder Gesundheitsumstände möglich sein. Nicht jedes solche Datum ist schon für sich ein Gesundheitsdatum; die Sensibilität des Gesamtdatensatzes darf gleichwohl nicht unterschätzt werden. Eine Erhebung vollständiger Vertrags- oder Behandlungsunterlagen wäre für eine allgemeine Belastungsanalyse regelmäßig nicht erforderlich.

Die Norm sollte erkennen lassen, welche Stelle die Daten auswertet, wie lange personenbezogene Informationen aufbewahrt werden und zu welchem Zeitpunkt eine Anonymisierung oder Aggregation erfolgt. Auch die Zweckbindung sollte eindeutig sein. Eine Verwendung zur allgemeinen Personalbewertung, zur Beurteilung der gesundheitlichen Eignung oder für andere nicht erfasste Zwecke darf nicht aus der bloßen Verfügbarkeit der Daten folgen.

XIII. Weitere Regelungen und übergreifende Anforderungen

1. Freiwillige Weiterbeschäftigung und Hinzuverdienst

Die Erhöhung des Zuschlags nach § 71a LBesG NRW-E von zehn auf 15 Prozent und der Wegfall seiner Bindung an das Erreichen des Ruhegehaltshöchstsatzes sind sachgerecht. Wer auf Wunsch des Dienstherrn beziehungsweise im dienstlichen Interesse über die gesetzliche Altersgrenze hinaus tätig bleibt, erbringt eine zusätzliche Dienstleistung. Dass deren besondere Anerkennung nicht davon abhängt, ob zuvor bereits die Höchstversorgung erreicht wurde, erscheint überzeugend.[28]

Die neue Möglichkeit unterhälftiger Teilzeit im Verlängerungszeitraum ergänzt dieses Instrument sinnvoll. Sie kann es erlauben, besondere Fachkenntnisse weiter zu nutzen, ohne eine nicht gewünschte Vollzeitbeschäftigung vorauszusetzen. Die Entscheidung bleibt an die gesetzlichen dienstlichen Voraussetzungen gebunden; ein allgemeiner Anspruch auf Verlängerung wird dadurch nicht begründet.

Auch die dauerhafte Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten nach Erreichen der maßgeblichen Altersgrenze ist positiv zu bewerten. Sie kann die Bereitschaft fördern, für zeitlich begrenzte Aufgaben nochmals im öffentlichen Dienst tätig zu

[27] LT-Drs. 18/20439, S. 54 f., S. 229 f.
[28] LT-Drs. 18/20439, S. 83, S. 239 f.

werden. Bei der Information der Betroffenen sind die unterschiedlichen Altersgrenzen und persönlichen Fallgruppen zu berücksichtigen.

2. Information über die rechtliche Stellung

Die mit § 16 Abs. 5 LBG NRW-E und den ergänzenden Bestimmungen zu Abordnung und Versetzung vorgesehenen umfassenden Unterrichtungspflichten sind als sinnvoll zu bewerten. Gerade ein komplexes öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis lässt sich nicht allein aus der Ernennungsurkunde bzw. der Einweisungsverfügung erschließen. Verständliche Hinweise auf wesentliche Rechte und Pflichten können Fehlvorstellungen vermeiden und die Wahrnehmung gesetzlicher Ansprüche erleichtern.

Der Rückgriff auf bestehende Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung nachvollziehbar. Die Unterrichtung sollte sich aber nicht in einer umfangreichen Liste von Fundstellen erschöpfen. Erforderlich ist eine zugängliche und der jeweiligen Situation entsprechende Darstellung. Bei einem Dienstherrnwechsel sind insbesondere diejenigen Bedingungen hervorzuheben, die sich tatsächlich ändern. Ein allgemeines Informationsblatt ohne Bezug zum Wechsel erfüllt den praktischen Zweck nur eingeschränkt. Dass die Informationen elektronisch bereitgestellt werden können, entspricht der Ausrichtung des Gesetzentwurfs. Sie sollten dauerhaft gespeichert werden können und erkennen lassen, welcher Rechtsstand zugrunde liegt.

C. Abschließende Bewertung

Der Gesetzentwurf leistet insgesamt einen wichtigen und in seiner Grundrichtung überzeugenden Beitrag zur Fortentwicklung des öffentlichen Dienstrechts in Nordrhein-Westfalen. Er verbindet die Anerkennung besonderer Belastungen mit flexibleren Arbeitsbedingungen, erleichtert berufliche Übergänge und verbessert die organisatorischen Voraussetzungen für eine zeitgemäße Verwaltung dienstrechtlicher Ansprüche. Die wesentlichen Reforminstrumente sollten deshalb weiterverfolgt werden.

Die in der Detailwürdigung aufgezeigten Punkte stehen dieser insgesamt positiven Gesamtbewertung nicht entgegen. Mehrere Empfehlungen dienen gerade dazu, die zugesagten Vorteile verlässlich abzusichern bzw. die teilweise (nur) in der Begründung des Gesetzentwurfs zutage tretenden Erwägungen auch normativ niederzulegen.

Unter Berücksichtigung dieser Ergänzungen erscheint der Entwurf als eine tragfähige Grundlage für die weitere Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts. Er lässt sich zu einem Regelwerk fortentwickeln, das die berechtigten Erwartungen der Beschäftigten, die organisatorischen Bedürfnisse der Dienstherrn und die verfassungsrechtlichen

Anforderungen in einen überzeugenden Ausgleich bringt. Die Reform sollte daher konstruktiv unterstützt und an den in den vorstehenden Darlegungen benannten Stellen gezielt nachgeschärft werden.

Münster, den 2. Oktober 2026

gez. M. Thiel

(Univ.-Prof. Dr. Dr. Markus Thiel)