

Frau Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Carina Gödecke, MdL
Landtag NRW
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Ansprechpartner:
Dr. Manfred Wichmann
Städte- und Gemeindebund NRW

Dr. Marco Kuhn
Landkreistag NRW

Kirstin Walsleben
Städtetag NRW

Tel.-Durchwahl: +49 211 4587-246
Fax-Durchwahl: +49 211 4587-211

per E-Mail: gutachterdienst@landtag.nrw.de

E-Mail:
manfred.wichmann@kommunen-in-nrw.de
kuhn@lkt-nrw.de
kirstin.walsleben@staedtetag.de

Aktenzeichen: 11.13.10 N

Datum: 15.02.2013

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/450

Alle Abg

Dienstrechtsanpassungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen Drucksache 16/1625

hier: „Anhörung Dienstrechtsanpassungsgesetz“

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

für die Möglichkeit, zum Entwurf eines Dienstrechtsanpassungsgesetzes Stellung nehmen zu können, dürfen wir uns sehr herzlich bedanken.

Grundsätzliches

Die nordrhein-westfälischen Kommunen haben schon vor Jahren damit begonnen, ihre Verwaltungen sowohl intern als auch im Verhältnis zum Bürger grundlegend zu modernisieren. Eine korrespondierende Weiterentwicklung des öffentlichen Dienstrechts hat bislang in Nordrhein-Westfalen – anders als im Bund und in zahlreichen Bundesländern – noch nicht stattgefunden. Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben ein hohes Interesse daran, dass die Reform des öffentlichen Dienstrechts nun konsequent vorangetrieben wird und Nordrhein-Westfalen nicht hinter andere Bundesländer zurückfällt, die hier schon beträchtlich weiter voran geschritten sind. Umso dringlicher ist es, dass nunmehr auch in Nordrhein-Westfalen eine Reform des öffentlichen Dienstrechts unter Ausschöpfung der mit der Föderalismusreform vor sechs Jahren gewonnenen Zuständigkeiten eingeleitet wird.

Wenngleich wir uns eine umfangreichere Dienstrechtsreform gewünscht hätten gehen wir nur auf den vorliegenden Gesetzentwurf ein, da unsere weitergehenden Wünsche zur Modernisierung des Dienstrechts dem Land bereits seit langem bekannt sind.

Im Einzelnen nehmen wir zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung:

Zu Artikel 1 Nr. 1 a) (Änderung von § 1 Abs. 2 LBesG):

Es erscheint bedenklich, die genannten Vorschriften ohne grundlegende Änderungen in das Landesrecht zu überführen. Soweit damit auch umfangreiche Regelungen zu den Ämtern und der Besoldung von Soldaten und von Beamten des Bundes und anderer Bundesländer normiert werden (z. B. Zuordnung von Ämtern in Stadtstaaten in den BBesO A und B, Besoldungsgruppe A 16: Senatsrat in Berlin und Bremen bei einer obersten Landesbehörde), ist das hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz problematisch, denn es werden im Ergebnis landesrechtliche Vorschriften zu Sachverhalten geschaffen, deren Regelung dem Bund oder anderen Bundesländern vorbehalten ist. Zudem wird durch eine vollumfängliche Übernahme das in NRW anzuwendende Recht mit Regelungen überfrachtet, die hier keine Anwendung finden. Deshalb wäre es wünschenswert, dass das BBesG (2006) im Zuge der Überführung in Landesrecht um die ausschließlich für den Bund oder andere Bundesländer geltenden Regelungen bereinigt würde, weil sonst die laut Gesetzesbegründung angestrebte Klarheit und Rechtssicherheit nicht erreicht würde.

Unbeschadet davon regen wir an, zur Vermeidung von Missverständnissen und zur Abgrenzung zu den ggf. weiter bestehenden Verordnungen des Bundes den Bezeichnungen der übergeleiteten Verordnungen jeweils den Zusatz „NRW“ anzufügen.

Soweit in den Anlagen (Besoldungstabellen) zum BBesG (2006) und den aufgeführten Verordnungen Beträge genannt werden, die allgemeinen Erhöhungen unterliegen, sollten diese Beträge im Zuge der Überleitung in das Landesrecht durch die aktuellen Beträge ersetzt werden. Eine Übernahme der Verordnungstexte mit den Beträgen nach dem Stand vom 31.08.2006 wäre zwar rechtlich nicht zu beanstanden, da die seither für NRW beschlossenen Erhöhungen durch die Neufassung von § 1 Abs. 2 Nr. 2 Satz 2 LBesG für weiterhin anwendbar erklärt werden. Für den Rechtsanwender wäre es aber hilfreich, wenn in den aktuellen Vorschriften auch die aktuellen Beträge genannt würden.

Wir geben weiterhin zu bedenken, dass im BBesG (2006) und teils auch in den aufgeführten Verordnungen Verweisungen auf Vorschriften des BBG enthalten sind. Das BBG wurde aber seit der Föderalismusreform in seinem Aufbau erheblich verändert, so dass die Verweisungen mitunter leergehen bzw. nicht mehr die „richtigen“ Vorschriften erfassen (z. B.: § 6 Abs. 2 Satz 1 BBesG). Um die Verständlichkeit des Gesetzestextes zu gewährleisten, ist es unseres Erachtens geboten, die Verweisungen auf das BBG zu aktualisieren oder, was vorzuzugswürdig wäre, unmittelbar auf die betreffende Vorschrift des LBG NRW zu verweisen.

Ferner sollte auf die Übernahme der 2. BesÜV verzichtet werden, da der Bund die Verordnung nach Angleichung der Verhältnisse in Ost- und Westdeutschland inzwischen aufgehoben hat. Das Land NRW sollte die besoldungsmäßige Schlechterstellung von Beamten, die im Beitrittsgebiet verwendet werden, nicht eigenständig fortführen, zumal hiervon nur wenige Fälle betroffen sein dürften.

Was die beabsichtigte Übernahme der AuslZuschIV anbelangt, so sollte die Zuordnung der in den Anlagen aufgeführten Orte zu Zonenstufen aktualisiert werden, weil sich seit dem 31.08.2006 signifikante Änderungen in der Beurteilung der örtlichen Verhältnisse ergeben haben können. Unter Umständen könnte es auch angezeigt sein, die Ortsverzeichnisse in den Anlagen auf die tatsächlich benötigten Orte zusammenzuziehen.

Schließlich erscheint eine Übernahme der BKomBesV entbehrlich und wird deshalb von uns abgelehnt, denn die Eingruppierungsverordnung wurde unter Beachtung der Vorgaben der BKomBesV erlassen. Einer zusätzlichen landesrechtlichen Festlegung eines Rahmens bedarf es nicht.

Zu Artikel 1 Nr. 1 b) (neuer § 1 Abs. 3, 4 LBesG):

Der beabsichtigte Weg, in Verordnungsermächtigungen des BBesG (2006) die Bundesregierung und oberste Bundesbehörden in Landesregierung oder oberste Landesbehörden umzudeuten und die Beteiligung des Bundesrates zu streichen, erscheint zunächst sachgerecht, erweist sich aber bei näherer Betrachtung als unübersichtlich und teilweise als nicht ausreichend. So wird z. B. nach dem Wortlaut des § 14 Abs. 1 BBesG (2006) die Besoldung durch Bundesgesetz angepasst. Und auch in den übernommenen Verordnungen sind verschiedenen Stellen des Bundes Aufgaben und Kompetenzen zugewiesen, ohne dass hierfür eine landesrechtliche Umdeutungsvorschrift vorgesehen ist. Dies kann unseres Erachtens nicht dem Regelungswillen des Landesgesetzgebers entsprechen. Auch insofern wäre es sachgerechter, die einzelnen Gesetzes- und Verordnungstexte im Zuge der Übernahme zu überarbeiten.

Ähnliches gilt für die beabsichtigte Änderung von § 1 Abs. 4 LBG NRW. Außer im LBG NRW wird sowohl in den übernommenen Verordnungen als auch in bereits bestehenden Landesgesetzen und -verordnungen auf Vorschriften des BBesG (2006) Bezug genommen, ohne dass hierfür eine Umdeutungsvorschrift existiert. Auch insofern ist eine umfassende Ersetzung der Begriffe im jeweiligen Vorschriftstext geboten.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (Änderung der LBesO):

Wir regen an, aus Gründen der Übersichtlichkeit die in NRW bestehenden Ämter aus den BBesO und den LBesO in einer Vorschrift zusammenzufassen.

Zu Artikel 2 Nr. 5 (Bemessung des Grundgehalts)

Künftig den Aufstieg in der Grundgehaltstabelle nach Zeiten mit dienstlicher Erfahrung (Erfahrungszeiten) - also tatsächlich absolvierten Dienstzeiten - erfolgen zu lassen, wird begrüßt.

Zu Artikel 2 Nr. 6 (Abschaffung des Besoldungsdienstalters)

Wir geben zu bedenken, dass neben den ausdrücklich genannten Vorschriften weitere Vorschriften betroffen sein können, die noch auf das Besoldungsdienstalter abstellen (z. B.: § 10 IngrVO). Unter diesem Gesichtspunkt erscheint uns eine sorgfältige Durchsicht bzw. Überarbeitung des Besoldungsrechts angezeigt.

Zu Artikel 3 (Überleitung in die neuen Grundgehaltstabellen)

Dass bei vorhandenen Fällen keine Neuberechnung mit dem Ergebnis einer möglichen Schlechterstellung erfolgen soll, ist prinzipiell sachgerecht. Bei der beabsichtigten verwaltungseinfachen Überleitung der Bestandsfälle versäumt der Gesetzgeber allerdings, die durch Rechtsprechung aufgeworfene Frage der Rechtmäßigkeit der bisherigen Kriterien für den Gehaltseinstieg und die weitere Gehaltsentwicklung zu klären. Bei der Überleitung bleiben die von den vorhandenen Beamten vor Vollendung des 21. Lebensjahres verbrachten Zeiten mit Anspruch auf Dienstbezüge unberücksichtigt und finden auch künftig keine Berücksichtigung – besonders bei den Beamten, die noch nicht die Endstufe des Grundge-

halts bzw. die letzte Erfahrungsstufe erreicht haben. Aus unserer Sicht wird damit die Chance vergeben, hinsichtlich der den Kommunen vorliegenden Anträge der vorwiegend betroffenen Beamten des mittleren Dienstes auf altersdiskriminierungsfreie Festsetzung des Grundgehältes eine gesetzgeberische Klärung herbeizuführen und dadurch verwaltungsgerichtliche Rechtsstreitigkeiten zu vermeiden.

Soweit auch bei solchen (Einzel-) Fällen, in denen eine Berechnung nach der Erfahrungszeit zu einer höheren Stufe bzw. einer kürzeren Wartezeit bis zum nächsten Stufenaufstieg führen würde, an dem bisherigen altersorientierten Verfahren festgehalten werden soll, würde im Übrigen die altersbezogene Diskriminierung, die durch die Neuregelung abgeschafft werden soll, festgeschrieben.

Zu Artikel 5 des Gesetzentwurfs (Gesetz zur Überleitung des Beamtenversorgungsrechts)

Hier gilt sinngemäß das zu Art. 1 Nr. 1 a) und b) Ausgeführte.

Zu Artikel 6 Nr. 29 (Übergangsregelungen zur Anhebung des Ruhestandseintrittsalters)

Es ist zweifelhaft, ob § 131 LBG bei der schrittweisen Erhöhung des Versorgungsabschlags ausreichend berücksichtigt worden ist. § 131 LBG regelt, dass es für Beamte, die Altersteilzeit oder Altersurlaub bis zum Inkrafttreten des Gesetzes (01.04.2009) angetreten haben, bei der bisherigen Altersgrenze verbleibt. § 14 III S. 1 Nr. 2 LBeamtVG NRW-Entwurf sagt zwar, dass sich das Ruhegehalt um 3,6 % für jedes Jahr vermindert, um das der Beamte vor Ablauf des Monats, in dem er „die für ihn geltende“ gesetzliche Altersgrenze erreicht hat, in den Ruhestand versetzt wird. Gleichwohl fehlt in der Übergangsregelung zur Anhebung des Ruhestandseintrittsalters (§ 69f LBeamtVG NRW-Entwurf) eine korrespondierende Regelung. Es mag sein, dass die Landesregierung davon ausgeht, die Neufassung des § 14 III S. 1 Nr. 2 LBeamtVG-Entwurf sei für eine Ausnahme von der Erhöhung des Versorgungsabschlags ausreichend. Die Gesetzesbegründung zu § 69f LBeamtVG-Entwurf lässt aber eher das Gegenteil vermuten. Wir bitten insoweit um Klarstellung.

Außerdem bedarf es unseres Erachtens einer Übergangsregelung für Beamte in Altersurlaub nach § 70 Abs. 1 Nr. 2 LBG NRW. Dieser Personenkreis hat bekanntlich Urlaub ohne Dienstbezüge, der bis zum Ruhestandsbeginn dauern muss und bezüglich der zeitlichen Dauer begrenzt ist. Ohne Übergangsvorschrift müssten die betreffenden Beamten entweder den Urlaub und damit den Zeitraum ohne Einkünfte verlängern, um Abschläge zu vermeiden, oder sie wären bei voller Ausnutzung der Höchstdauer gezwungen, Abschläge in Kauf zu nehmen, weil eine Verlängerung nicht mehr möglich ist. In diesem Zusammenhang sollte auch die Altersgrenze für den Antritt des Urlaubs oder die Höchstdauer in § 70 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 4 LBG NRW so angepasst werden, dass der Urlaub tatsächlich für die gesamte vorgesehene Zeitdauer genommen werden kann.

Zu Artikel 7 (Gleichstellung Lebenspartnerschaften):

Das Land plant, unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der Änderung von § 2 I S. 1, 2 des „Gesetzes zur Gleichstellung der eingetragenen Lebenspartnerschaft mit der Ehe im Besoldungs- und Versorgungsrecht“, eine Rückwirkung auf den 01.08.2001 für alle Beamten festzulegen. Die Gleichstellung gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Beschluss v. 19.6.2012, 2 BvR 1397/09, Tz. 83, ab dem 01.08.2001 (Einführung des Instituts der eingetragenen Lebenspartnerschaft) aber

nur zwingend für solche Beamte, die ihren (damals vermeintlichen) Anspruch auf Familienzuschlag zeitnah geltend gemacht haben ab dem Zeitpunkt der erstmaligen Beanspruchung. Von der Anordnung einer Rückwirkung auf den 01.08.2001 für alle Beamten ist deshalb aus Kostengründen abzusehen.

Zu Artikel 8 Nr. 3 (Altersteilzeit)

Grundsätzlich möchten wir uns für die Verlängerung der Altersteilzeit bedanken, weil dieses Instrument die Kompetenz der Dienstherrn, flexibel eigenständige Entscheidungen im jeweiligen Einzelfall zu treffen, stärkt.

Jedoch führt die im Entwurf der Landesregierung neu aufgenommene Regelung, dass „die Beamtin oder der Beamte vor dem Eintritt in den Ruhestand noch 10 Jahre Dienst zu leisten hat“ zu einer deutlichen – wahrscheinlich nicht gewollten – Verschlechterung der Altersteilzeitregelung. Sie schränkt die bisher vorhandene Flexibilität der kommunalen Dienstherrn deutlich ein. Darüber hinaus verschlechtern sich die Rahmenbedingungen für die Beamtinnen und Beamten. Während die bislang geltende Ermessensregelung die Bewilligung der Altersteilzeit zulässt, „wenn der Beamte das 55. Lebensjahr vollendet hat“, also eine Bewilligung auch noch zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist (z.B. mit Vollendung des 60. Lebensjahres), wird nun eine Mindestdienstzeit von 10 Jahren vor Eintritt in den Ruhestand normiert. Damit fehlt kürzeren Altersteilzeiten, die in der kommunalen Praxis durchaus üblich sind, künftig die Rechtsgrundlage. Wir gehen davon aus, dass diese Folge nicht beabsichtigt war, sondern die Frist an die steigende Regelaltersgrenze angepasst werden sollte. Wir bitten um eine Korrektur der Regelung.

Die gesetzliche Neuregelung soll ab 01.04.2013 in Kraft treten. Die bisherige Regelung des § 65 LBG ist jedoch bis zum 31.12.2012 befristet. Unklar ist, ob das hierdurch entstehende „Vakuum“ von drei Monaten beabsichtigt ist.

Zu Artikel 8 Nr. 4 (Familienpflegezeit)

Problematisch ist der begünstigte Personenkreis. Hierzu zählen auch Beamte auf Widerruf (§ 4, BeamStG). Das Beamtenverhältnis auf Widerruf als zur Ableistung eines Vorbereitungsdienstes dienendes Beamtenverhältnis (§ 4 IV a) BeamStG) eignet sich wegen der Vollzeitausbildung im Vorbereitungsdienst nicht für die Gewährung von Teilzeit.

Zudem tangiert die Entlassungsschutzregelung des § 65a VI LBG-Entwurf für Beamte auf Probe und Widerruf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74 I Nr. 27 GG). Zur dort dem Bund zugewiesenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für „Statusrechte“ gehören auch Bestimmungen zu Entlassungen. Mit § 23 III S. 1 BeamStG hat der Bund hinsichtlich der Beamten auf Probe und mit § 23 IV BeamStG hinsichtlich der Beamten auf Widerruf abschließend die Voraussetzungen benannt, unter denen man diese entlassen kann. § 65a VI S. 1 LBG-Entwurf überschreitet die Vorgaben und greift somit nach unserer Auffassung verfassungswidrig in die Bundeskompetenz ein.

Zu Artikel 8 Nr. 5 (Erholungsurlaub)

§ 73 LBG-Entwurf reagiert – anders als es nach der Gesetzesbegründung intendiert ist – keinesfalls auf das Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 20.3.2012, 9 AZR 529/10, zur altersabhängigen Urlaubsstaffelung. Dafür wäre eine entsprechende ausdrückliche Ergänzung des § 73 LBG NRW oder eine Änderung des § 18 II S. 1 der Freistellungs- und UrlaubsVO geboten, die wir hiermit anregen, falls man – was u.E. wegen unterschiedlicher Statusverhältnisse keinesfalls juristisch zwingend geboten ist – Beamte und Beschäftigte

gleichbehandeln will. Dadurch würde man zugleich die vom Beamtenrecht geforderte gültige Rechtsgrundlage durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes schaffen. Ohne eine solche Rechtsgrundlage können Dienstherren nicht rechtssicher von den gültigen Vorgaben des § 18 II S. 1 Nr. 1 und 2 der Freistellungs- und UrlaubsVO abweichen. Der Erlass des MIK vom 01.10.2012, Az.: 24-42, liefert aufgrund seiner mangelnden Außenrechtsqualität mindestens für die kommunalen Dienstherren keine hinreichende Ermächtigung, mehr als die in § 18 II S. 1 Nr. 1 und 2 der Freistellungs- und UrlaubsVO normierten 26 bzw. 29 Tage Urlaub gewähren zu dürfen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Hans-Gerd von Lennep
Geschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen