

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



Herrn
Hans-Willi Körfges MdL
Vorsitzender des Ausschusses für Heimat, Kommunales,
Bauen und Wohnen des Landtags NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Versand per E-Mail:

anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2321**

A02, A07

10.03.2020

Gesetzentwurf zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Landesbeamtenversorgungsgesetzes – Gesetzentwurf zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/8452

Ihr Schreiben vom 23.01.2020

Städtetag NRW
Helmut Dedy
Geschäftsführer
Telefon 0221 3771-229
helmut.dedy@staedtetag.de
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln
www.staedtetag-nrw.de
Aktenzeichen: 11.50.61 N

Sehr geehrter Herr Körfges,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zu dem vorgenannten Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

I. Grundsätzliches

Mit dem Gesetzentwurf sollen Ermächtigungsgrundlagen für Neuregelungen in der Eingruppierungsverordnung (EingrVO) NRW geschaffen werden, durch die die Rahmenbedingungen für das kommunale Wahlamt attraktiver gestaltet werden können.

Diese gesetzgeberische Intention begrüßen wir ausdrücklich. Ein kommunales Wahlamt erfordert an der Schnittstelle zwischen Politik und Administration breit gefächerte Fähigkeiten. Wer sich für ein solches Amt bewirbt, ist bereit, besondere Verantwortung für unser Gemeinwesen zu übernehmen. Um geeignete Bewerberinnen und Bewerber für die Übernahme eines kommunalen Wahlamtes zu gewinnen oder auch Amtsinhaberinnen und -inhaber zu einer erneuten Kandidatur zu bewegen, bedarf es nicht zuletzt attraktiver finanzieller Rahmenbedingungen. Dazu kann mit den beabsichtigten gesetzlichen Neuregelungen – und den darauf beruhenden Folgeänderungen der EingrVO NRW – ein wichtiger Beitrag geleistet werden.

Landkreistag NRW
Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
Telefon 0211 300491-100
martin.klein@lkt-nrw.de
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
www.lkt-nrw.de
Aktenzeichen: 10.30.01 Ku/cp

Städte- und Gemeindebund NRW
Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
Telefon 0211 4587-212
bernd.schneider@kommunen.nrw
Kaiserwerther Straße 199 - 201
40474 Düsseldorf
www.kommunen.nrw
Aktenzeichen: 14.1.3.-001/001

II. Gesetzentwurf zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes

1. Zulage

Soweit § 23 des Landesbesoldungsgesetzes (LBesG) um eine Ermächtigungsgrundlage ergänzt werden soll, die es ermöglicht, kommunalen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten durch Rechtsverordnung eine Zulage von bis zu 8 Prozent ihres Grundgehalts zu gewähren, ist das zu begrüßen. Wir fordern jedoch, diese Zulage für ruhegehaltfähig zu erklären. Damit würde den vielfältigen Aufgaben und der herausragenden Verantwortung kommunaler Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamter noch besser entsprochen. Unter diesem Gesichtspunkt sehen wir im Hinblick auf § 23 LBesG-E Änderungsbedarf.

Weiterhin halten wir eine Klarstellung für geboten, inwieweit die Zulage auch solchen Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten zustehen soll, die außerhalb der eigentlichen Kommunalwahltermine „zwischen gewählt“ wurden bzw. werden. Deren zweite Amtszeit und damit die Gewährung jener Zulage kann in Abhängigkeit vom jeweiligen Einzelfall erst nach einem deutlich längeren Zeitraum beginnen. Insoweit würden sie schlechter gestellt als Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamte, die im üblichen Kommunalwahlturnus wiedergewählt wurden.

In diesem Zusammenhang bedarf es einer weiteren Klarstellung im Blick auf diejenigen Hauptverwaltungsbeamten, deren erste Amtszeit nach weniger als fünf Jahren endete bzw. endet (weil sie z. B. aus dem Amt einer Bürgermeisterin/eines Bürgermeisters heraus erfolgreich für das Amt einer Landrätin/eines Landrates kandidiert haben).

Mit Blick auf die Einheit des öffentlichen Dienstes wäre es im Übrigen sachgerecht, wenn die Zulage auch solchen Personen gewährt würde, die zuvor eine volle Amtszeit als Hauptverwaltungsbeamtin bzw. -beamter in einem anderen Bundesland abgeleistet haben. Die bisherigen Ausführungen sowohl zu § 23 Abs. 2 LBesG-E als auch zu § 2 Abs. 2 IngrVO-E inkl. der jeweiligen Begründung mögen in diesem Sinne verstanden werden können – sind aber nicht eindeutig. Daher sollte hier eine Klarstellung erfolgen.

2. Kurorte etc.

Soweit in Gemeinden, die als Heilbad, Kurort oder Erholungsort anerkannt sind, bei der für die Eingruppierung maßgeblichen Einwohnerzahl die jährliche Zahl der Fremdübernachtungen hinzugerechnet werden soll (§ 23 Abs. 3 LBesG-E), ist das zu begrüßen. Wir regen an, staatlich anerkannte Ausflugsorte auch in die Regelung mit aufzunehmen.

3. Versorgungsrecht

Die beabsichtigte Neuregelung des § 81 Abs. 9 LBeamtVG ist sachgerecht und wird daher von uns begrüßt. Dies gilt auch insoweit, als die beabsichtigte Neuregelung ausweislich der Gesetzesbegründung für Amtsinhaberinnen und -inhaber, die sich also schon in einem Beamtenverhältnis auf Zeit befinden, erst nach einer etwaigen Wiederwahl Anwendung finden soll. Wir regen in diesem Zusammenhang außerdem eine Prüfung an, inwieweit die Entscheidung über die Anerkennung ruhegehaltfähiger Dienstzeiten der kommunalpolitischen Debatte entzogen und auf eine andere Ebene gehoben werden kann, um die Entscheidungen nach rein objektiven Aspekten zu treffen.

4. Berücksichtigungsfähigkeit von Zeiten im privatrechtlichen Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst

Bis zur Dienstrechtsreform war im seinerzeit einschlägigen § 10 LBeamtVG geregelt, dass Beschäftigtenzeiten als ruhegehaltfähig angerechnet werden konnten, wenn die Ernennung zum Beigeordneten ohne zeitliche Unterbrechung unmittelbar an das Beschäftigungsverhältnis anschloss und es sich bei der zuvor ausgeübten Tätigkeit um eine solche handelte, die beim Arbeitgeber/Dienstherrn in der Regel Beamtinnen

und Beamten übertragen war (sog. Beamtendiensttuerzeiten). Das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes hatte hierzu mit Erlass vom 11. März 2015 (31-42.08.10/01-3-1815/13) nähere Hinweise gegeben, wann insbesondere eine entsprechende Beamtendiensttuerzeit angenommen werden kann. Dabei war sowohl im Erlass als auch im Gesetzestext kein ausdrücklicher Hinweis auf eine notwendige Laufbahnbefähigung erkennbar.

Im Zuge des Dienstrechtsmodernisierungsgesetzes ist die Regelung im heutigen § 9 LBeamtVG um den Aspekt ergänzt worden, dass zusätzlich noch zu Beginn der Tätigkeit die Laufbahnbefähigung vorgelegen haben muss, damit die Zeiten als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden können.

Hierdurch kommt es für die Gruppe der Beigeordneten zu einer deutlichen Verschlechterung; dies auch im Vergleich zu den übrigen Bundesländern.

Denn für die Ernennung der Beigeordneten ist in der Regel keine Laufbahnbefähigung vorgesehen. Sie werden aufgrund ihrer hohen fachlichen Kompetenz ernannt und damit in ein laufbahnfreies Amt auf Zeit berufen. Bei fehlender Laufbahnbefähigung können dann langjährige Angestelltenzeiten im öffentlichen Dienst nicht als ruhegehaltfähig anerkannt werden, so dass die ruhegehaltfähige Dienstzeit auf die geleistete Amtszeit sowie auf vier Jahre förderliche Zeiten nach § 81 Abs. 8 LBeamtVG begrenzt ist.

Im Beschäftigtenbereich gelten für die Eingruppierung andere Maßstäbe als im Beamtenbereich. Im Ergebnis kommt es daher dazu, dass für Tätigkeiten, die regelmäßig von Beamten wahrgenommen werden, Beschäftigte in eine der Besoldungsgruppe der Laufbahn entsprechende Entgeltgruppe eingruppiert werden und dann die entsprechenden „Laufbahntätigkeiten“ ausüben. Die formale Anknüpfung an das Vorliegen der Laufbahnbefähigung erscheint hierbei inkonsistent, zumal die Beigeordnetentätigkeiten selbst laufbahnfrei sind.

Insgesamt sinkt dadurch die Attraktivität für Bewerberinnen und Bewerber, ein kommunales Wahlamt zu übernehmen, was die Besetzung dieser Ämter mit qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern im kommunalen Raum erschwert. Gerade die Ernennung von Technischen Beigeordneten wird hierdurch in Zeiten von hoher Bewerbernachfrage seitens der Bauindustrie zusätzlich erschwert.

Es erscheint sachgerechter, auf die zusätzliche Voraussetzung des Vorliegens der Laufbahnbefähigung zu Beginn der Beschäftigung für die Personengruppe der Beigeordneten zu verzichten.

Erreicht werden könnte dies durch einen in § 81 LBeamtVG neu zu ergänzenden Absatz, in dem geregelt würde, dass § 9 Satz 1 Ziffer 1, 2. Halbsatz LBeamtVG nicht gilt.

III. Geplante Änderung der Eingruppierungsverordnung

Wie eingangs angedeutet, ist der vorliegende Gesetzentwurf Teil eines Gesamtvorhabens und kann daher nicht losgelöst von dem Entwurf einer Zehnten Verordnung zur Änderung der Eingruppierungsverordnung NRW (Vorlage 17/2952) betrachtet werden. Erst das Zusammenspiel dieser beiden Regelwerke gewährleistet die beabsichtigte Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes. Wir erlauben uns daher, im Folgenden einige Bewertungen und Vorschläge zu einzelnen Regelungen des Verordnungsentwurfs zur Änderung der Eingruppierungsverordnung vorzutragen:

1. Beigeordnete

Unseres Erachtens bedarf es einer Regelung dahingehend, dass eine ganze Amtszeit im Sinne des derzeitigen § 2 Abs. 3 IngrVO (§ 2 Abs. 4 IngrVO-E) auch dann erfüllt ist, wenn eine Beigeordnete/ein Beigeordneter später zur allgemeinen Vertreterin/zum allgemeinen Vertreter berufen wird. Ein Abstellen auf die ganze Amtszeit in demselben Amt erscheint uns nicht als sachgerecht, da mitunter annähernd 16 Jahre

vergehen können, bis ein nach einer Wahl zur Beigeordneten/zum Beigeordneten kurz danach zur allgemeinen Vertreterin/zum allgemeinen Vertreter berufene Beigeordnete den Anwendungsbereich dieser Norm gelangen können.

Es wird begrüßt, dass nach dem Änderungsentwurf nunmehr die Beigeordneten in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern eine Besoldungsgruppe höher eingruppiert werden. Positiv ist ferner zu vermerken, dass die Besoldungsstaffelung nach Einwohnergrößenklassen in § 2 Abs. 3 IngrVO-E um die Größenklasse „von 501.000 bis 750.000“ ergänzt und auch die Eingruppierung der Beigeordneten in Gemeinden über 750.00 Einwohnerinnen und Einwohnern um eine Besoldungsgruppe angehoben werden soll. Damit wurden entsprechende Anregungen der kommunalen Spitzenverbände aufgegriffen.

2. Kreisdirektorinnen und -direktoren sowie leitenden Dezernentinnen und Dezernenten

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Systematik der Eingruppierung von Kreisdirektorinnen und -direktoren – einer Anregung der kommunalen Spitzenverbände folgend – an die zweistufige Systematik der Eingruppierung der Landrätinnen und Landräte angepasst werden soll (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 IngrVO-E).

Mit dem Ziel der Gewinnung und Bindung qualifizierten Personals halten wir überdies eine Regelung für geboten, die den Kreisen bei der Besoldung der leitenden Dezernentinnen und Dezernenten (Lebenszeitbeamtinnen und -beamte) mehr Spielraum eröffnet, so dass diese künftig in die Besoldungsgruppe B 3 eingruppiert werden können.

3. Lebenszeitbeamtinnen und -beamte als allgemeine Vertreterinnen und Vertreter in kreisangehörigen Gemeinden

Nach der derzeitigen Regelung des § 6 Abs. 2 IngrVO erhalten Lebenszeitbeamtinnen und -beamte, die zur allgemeinen Vertreterin/zum allgemeinen Vertreter bestellt sind, eine monatliche Aufwandsentschädigung. Die Regelung des § 6 soll nachweislich Nr. 10 der Begründung zu dem Entwurf der Eingruppierungsverordnung in dem neuen § 5 berücksichtigt werden. Dem kann jedoch die ausdrückliche Regelung in § 1 Abs. 1 S. 1 des Entwurfs dieser Verordnung entgegenstehen, wonach diese nur für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte gelten soll. Aus Satz 2 wird die angedachte Absicht des Verordnungsgebers nicht eindeutig erkennbar. Selbst in Kenntnis der Begründung wird diese beabsichtigte Regelung in vielen Kommunen inkl. der Kommunalaufsicht derzeit so verstanden, dass dieser Satz die Grundregel des Satzes 1 nur bekräftigt und daher die o.g. Lebenszeitbeamtinnen und -beamten ausschließt.

Eine Ungleichbehandlung wäre nicht hinnehmbar. Denn es lässt sich immer mehr feststellen, dass Lebenszeitbeamtinnen und -beamte kein Interesse an der Wahrnehmung der Amtsvertretung haben. Dem könnte aber die nach der Begründung ja bereits angedachte Regelung entgegenwirken. Zur Vermeidung vorhersehbarer Unsicherheiten muss daher in der neuen IngrVO selbst eindeutig geregelt werden, dass auch diese Lebenszeitbeamtinnen und -beamte wie die Wahlbeamtinnen und -beamten, die allgemeine Vertreter/-innen sind, diese Aufwandsentschädigung bekommen.

4. Haushaltsrechtliche Fragestellungen im Hinblick auf die beabsichtigte rückwirkende Inkraftsetzung zum 1.1.2020

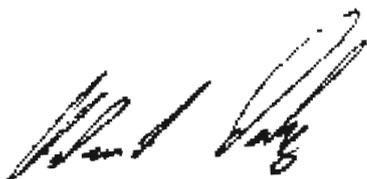
Sowohl der Gesetzentwurf als auch der Entwurf zur Änderung der Eingruppierungsverordnung sehen eine rückwirkende Inkraftsetzung vor. Nach dem derzeitigen Kenntnisstand gehen die kommunalen Spitzenverbände davon aus, dass jedoch die entsprechenden Beschlüsse nicht innerhalb der dreimonatigen Frist nach § 20 Abs. 3 LBesG wirksam werden. Es lässt sich sicherlich argumentieren, dass jeweilige Ansprüche rückwirkend dann kraft Gesetzes entstanden sind und es insoweit keiner rückwirkenden Einweisung in die Planstelle bedarf. Auch hier hat sich schon jetzt ein erheblicher Beratungsbedarf gezeigt. Es wird daher angeregt, dass Gesetz- und Verordnungsgeber deutlich machen, dass das Haushaltsrecht ihrer beabsich-

tigten Zielsetzung nicht entgegensteht. Besonders könnte dieses Problem dann auftreten, wenn die Entscheidungen im Ermessen des Rates stehen. Insoweit sei darauf verwiesen, dass allgemeine Vertreterinnen und Vertreter in Gemeinden bis 10.000 Einwohner gemäß § 2 Abs. 4 des Entwurfs der Eingruppierungsverordnung die Höchstbesoldungsgruppe A 14 bekommen können und sich daher dieser Anspruch nicht kraft Gesetzes ergibt. In diesem Fall könnte eine rückwirkende Planstelleneinweisung nötig sein und die wäre auf drei Monate beschränkt. Das würde aber nicht der beabsichtigten Zielsetzung entsprechen. Dagegen lässt sich zwar argumentieren, dass Beigeordnete, die schon in die Höchstgruppe eingewiesen wurden (derzeit A 13), dann kraft Gesetzes die A 14 erhalten und somit auch zum 01.01.2020 rückwirkend. Auch dazu haben sich schon jetzt unterschiedliche Ansichten gebildet. Es wäre gut, wenn sich der Verordnungsgeber dazu im Sinne einer Rückwirkung auf den 01.01.2020 äußert.

IV. Weiterhin bestehender Handlungsbedarf

Abschließend sei noch einmal betont, dass wir die gesetzgeberische Initiative begrüßen. Unbeschadet davon halten wir in einem nächsten Schritt eine grundlegende Weiterentwicklung der einschlägigen Regelungen zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes für geboten, die sich an dem von Herrn Prof. Dr. Brüning vorgelegten rechtswissenschaftlichen Gutachten orientiert. Hiermit könnten aufgrund nachvollziehbarer Parameter bestehende Unwuchten und Brüche in der Eingruppierung kommunaler Wahlbeamtinnen und -beamter beseitigt und z. B. eine Anpassung der Eingruppierung der Landrätinnen und Landräte vorgenommen werden, deren Eingruppierung aufgrund der damals geltenden Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes bei Verabschiedung der neuen Kommunalverfassung im Jahr 1994 nicht in gleichem Maße angehoben werden konnte wie diejenige der (Ober-) Bürgermeisterinnen und (Ober-) Bürgermeister. Die aktuell beabsichtigten Rechtsänderungen verstehen wir vor diesem Hintergrund als erste wichtige und richtige Schritte auf dem Weg zu einer grundlegenden Weiterentwicklung der Eingruppierung kommunaler Wahlbeamtinnen und -beamter.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy
Hauptgeschäftsführer
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein
Hauptgeschäftsführer
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider
Hauptgeschäftsführer
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen