

VfK e.V. • Lechenicher Str. 7a • 41469 Neuss



Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Heimat, Kommunales, Bauen und Wohnen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Anschrift: Lechenicher Straße 7a
41469 Neuss

Telephon: 01590 - 6232062

E-Mail: info@vfk-nrw.de
Internet: www.vfk-nrw.de

Steuer-Nr.: 206/5884/Wv VBZ 14
Register: AG Bonn VR 11441
Vorstand: Wolfgang Kochs (Vorsitz)

Neuss, den 11.03.2020

Per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/8452: „Gesetz zur Änderung des Landesbeamtenbesoldungsgesetzes und des Landesbeamtenversorgungsgesetzes - Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wähleramtes“

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Wir sind gebeten worden, zu diesem Antrag der Landesregierung eine schriftliche Stellungnahme abzugeben. Diesem Wunsch kommen wir hiermit gerne nach.

Bei diesem Antrag geht es im Kern um eine Verbesserung der finanziellen Ausstattung der Besoldung der kommunalen Wahlbeamten und Beamtinnen auf Zeit im Sinne des § 118 Landesbeamtengesetz NRW (LBG NRW) für den Fall, dass diese Personen länger als eine Wahlperiode im Amt verbleiben. Dazu sollen neue Ermächtigungsgrundlagen im LBG geschaffen werden für den Erlass von Rechtsverordnungen. Die Gebietskörperschaften sollen auf diese Weise ermächtigt werden, in bestimmter Weise individuelle Regelungen für sich zu schaffen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat über die „Angemessenheit der Eingruppierung kommunaler Wahlbeamtinnen und Wahlbeamter in Städten, Gemeinden, Kreisen und bei den Landschaftsverbänden in Nordrhein-Westfalen“ ein rechtswissenschaftliches Gutachten in Auftrag gegeben, welches durch Professor Dr. Christoph Brüning unter Mitarbeit von Christof Rambow und Asad Yasin (Universität Kiel) erstattet worden ist (im Folgenden: Rechtsgutachten). Dieses Rechtsgutachten beinhaltet im Wesentlichen einen Bundesländervergleich in Bezug auf die Besoldung und die Gestaltung der

Aufwandsentschädigung unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grundsätze mit dem Ergebnis, dass der Vorschlag der Landesregierung rechtlich nicht zu beanstanden ist und damit keine juristischen Bedenken bestehen. Das bedeutet vereinfacht, das kann man machen, man muss es jedoch nicht machen, weil keinen Handlungszwang gibt.

Die Frage stellt sich allerdings, ob der Vorschlag der Landesregierung überhaupt zielführend ist. Das aktuelle Vergütungssystem weist ohnedies Besonderheiten auf, die wohl für die meisten Bürger und Bürgerinnen unverständlich sind und unter dem Strich eine einseitige und sachlich nicht zu rechtfertigende finanzielle Bevorzugung von Wahlbeamten auf Zeit im Vergleich zu sonstigen Beamten darstellen.

Des Weiteren gibt es seit 1994 keine Anforderungen mehr an die fachliche Qualifikation von Bürgermeister oder Landräten, obwohl ihnen umfangreiche Machtbefugnisse durch Gemeinde- und Kreisordnung zugewiesen werden. Kommunen und Kreise können also von Wahlbeamten geführt werden, die hierfür keinerlei fachliche Qualifikation haben und sie werden dabei in ihrer Arbeit unterstützt durch Wahlbeamte, die alle die in § 71 Abs.3 beschriebenen Qualifikationen haben müssen und damit in der Regel weit höhere Qualifikationen als der Spitzenbeamte der Kommune oder des Kreises.

Leider wurden die nachfolgend beleuchteten Merkwürdigkeiten im aktuellen Vergütungssystem, wozu auch die direkten und indirekten Nebenleistungen gehören, in dem Rechtsgutachten nicht erwähnt, nicht analysiert und nicht berücksichtigt.

Bedarf einer gründlichen Analyse des Gesamteinkommens der Wahlbeamten auf Zeit

Zu einer gründlichen Analyse der Angemessenheit und der Bewertung der ausreichenden Attraktivität der Besoldung der Wahlbeamten auf Zeit gehört eine Analyse aller Einkünfte, die durch die Ausübung des Amtes entstehen einschließlich der Regelung der Altersversorgung und nicht nur eine Selektion dahingehend, auf die betreffenden Besoldungsstufen abzustellen. Dieser methodische Ansatz ist nicht sachgemäß und damit unzureichend. Damit werden auch Themen ausgeblendet, die aber für Motivation, sich um diese Ämter zu bewerben, mitentscheidend sein können. Jede Regelung in diesem Zusammenhang ist daraufhin zu prüfen, ob die Regelung gerecht und sinnvoll ist.

Indirekter Bestandteil der Vergütungsregelung ist auch die komfortable Altersversorgung nach bereits acht Dienstjahren in Höhe von ca. 33,5% der letzten Bezüge und das bereits ab dem 45. Lebensjahr, also 22 Jahre vor dem allgemeinen Renteneintrittsalter, das ab 2023 gilt. Das ist eine Privilegierung, die gegenüber der Bevölkerung kaum sachlich begründbar ist und deshalb abgeschafft werden sollte. Schon die Höhe der Rente ist eine schwer zu begründende Privilegierung, die gegenüber der Altersversorgung sonstiger Beamter unvertretbar hoch ist.

In diesem Zusammenhang muss man wohl auch die Beihilferegelung in die Gesamtbeurteilung einbeziehen, die ebenfalls im Rahmen der Altersversorgung weiterbesteht. 50% der Behandlungskosten und der Arzneimittel werden durch die Gebietskörperschaft getragen, so dass sich Versicherungsprämien nur auf den kalkulierten Aufwand von 50% beziehen. Damit haben die Wahlbeamten einen erheblichen finanziellen Vorteil und das möglicherweise bereits ab dem 45. Lebensjahr. Selbständige müssen ihren Versicherungsaufwand zu 100% aus ihrer Gewinnspanne decken und das lebenslang.

Im Übrigen bleiben im Gutachten unerwähnt solche Nebeneinnahmen der Wahlbeamten auf Zeit, die begründet durch ihr Amt so gestaltet sind, dass sie nur teilweise oder gar nicht an die Gebietskörperschaft abgeführt werden müssen. Je nach Größe und Ausprägung der Kommune sind dies für Bürgermeister und Landräte zusätzliche Einkünfte von mindestens 20-30.000 € p.a., oftmals aber auch deutlich mehr bis weit über 100.000 € p.a..

Wenn man also in einem Gutachten Vergleiche anstellt über die Angemessenheit der Vergütung und im Vergleich zu anderen Funktionsträgern die Einhaltung des Gleichheitsgrundsatzes einfordert, dann sollte man die tatsächlichen Gesamteinkünfte miteinander vergleichen inklusive der je nach Amt automatisch eintretenden Nebeneinkünfte, soweit sie nicht abgeführt werden müssen.

Sinnvoller wäre es, die Regelung so zu gestalten, dass ausnahmslos alle Nebeneinkünfte, die durch das Amt begründet werden, auch vollständig an die jeweilige Gebietskörperschaft abgeführt werden müssen. Dann kann man auch die Bezüge und Aufwandsentschädigungen ohne weiteres miteinander vergleichen. Es kann doch wohl nicht sein, dass es dem Zufall überlassen wird, wie hoch die Gesamtvergütung dieser Ämter ist.

Bei der derzeitigen Regelung kann man davon ausgehen, dass Bürgermeister kleinerer Kommunen in der Regel gegenüber Bürgermeistern der Großstädte deutlich finanziell benachteiligt werden, weil ihnen diese Art der Einnahmen aufgrund der Größe der Kommune gar nicht zur Verfügung ermöglicht werden. Gleichwohl müssen sie denselben Arbeitseinsatz bringen und sie können in der Regel noch nicht einmal auf fachliche Unterstützung zurückgreifen wie in der Verwaltung einer Großstadt. Ähnliches gilt für die Landräte.

Auch dies spricht für die Pflicht, eine Regelung zu schaffen, wonach zukünftig alle Nebeneinkünfte ausnahmslos an die Gebietskörperschaft abzuführen sind. Auf diese Weise könnte man sich viele in Sondervorschriften befindliche komplexe Regelungen ersatzlos sparen und die Benachteiligungen der Beamten auf Zeit in kleineren Kommunen beseitigen.

Fachliche Qualifikation als Voraussetzung für das passive Wahlrecht

Bürgermeister und Landräte können in NRW gewählt werden, ohne dass diese Personen irgendeine fachliche Qualifikation haben müssen. Baden-Württemberg beschränkt dagegen das passive Wahlrecht bei Landräten und verlangt eine fachliche Qualifikation.

Dagegen müssen die kommunalen Beigeordneten und die Kreisdirektoren genau spezifizierte fachliche Voraussetzungen mitbringen, um wählbar zu sein. Man kann es auch anders ausdrücken. In NRW werden in der Regel Personen gewählt, die mangels einschlägiger fachlicher Vorbildung jahrelang unter Höchstbezügen der teuerste Lehrling der jeweiligen Gebietskörperschaft sind. Die Effizienz einer Verwaltung wird doch nicht dadurch gesteigert, dass ausgerechnet an der Spitze ein Wahlbeamter steht, der möglicherweise keinerlei Qualifikation für diese Tätigkeit hat und insbesondere in den Kernbereichen, nämlich den Geschäften der laufenden Verwaltung auf seinen Vertreter und die Amtsleiter der Fachbereiche angewiesen ist, deren Votum er aber gar nicht überprüfen kann.

Hinzu kommt, dass Wahlbeamte begründet durch die gesetzlichen Anforderungen in der GO und KreisO NRW in Gremien und Aufsichtsräten Mitglied werden, um deren Geschäftstätigkeit zu überwachen und zu steuern, ohne dass diese Personen die hierfür erforderliche fachliche Qualifikation haben. Eine besonders ausgeprägte Fehlentwicklung ist die Aufsichtsrats Tätigkeit in Handelsgesellschaften des Privatrechts. Diese Praxis besteht derzeit, obwohl die nationale höchstrichterliche Rechtsprechung des BGH dies eigentlich untersagt.

Trotz dieser oftmals bestehenden Defizite bezüglich der Qualifikation ist die Besoldung dieser Personen meist 2-3 Besoldungsstufen höher ist als die Besoldung der Vertreter der Bürgermeister und Landräte, für die die entsprechende fachliche Qualifikation durch Gesetz vorgeschrieben ist.

Einführung einer differenzierten Vergütung für Wahlbeamte auf Zeit ohne fachliche Qualifikation

Es gibt keine zu rechtfertigende Begründung, weshalb kommunale Spitzenbeamte eine um 2-3 Stufen höhere Besoldung bekommen gegenüber ihren fachlich befähigten Vertretern. Vielmehr sollte ein fachlich nicht befähigter Wahlbeamter auf Zeit maximal die Besoldung erhalten, die sein fachlich befähigter Vertreter erhält. Es ist unverständlich, wenn die Besoldung des Lehrlings 2-3 Besoldungsstufen über der Besoldung seines fachlich befähigten Vertreters liegt, auf dessen Expertise er angewiesen ist.

Dabei ist die Kategorisierung zwischen fachlicher Befähigung und nicht ausreichender Befähigung für die kommunalen Spitzenbeamten auf Zeit objektiv und leicht vorzunehmen. Befähigt ist nur die Person, die entweder die Befähigung zum Richteramt hat oder den Abschluss einer Fachhochschule für die öffentliche Verwaltung vorweisen kann. Nur bei diesen Personen ist eine Besoldung auf dem aktuellen Niveau gerechtfertigt.

Handlungsempfehlungen

Das Gutachten ist unzureichend ist unzureichend und bildet nicht die tatsächlichen Gesamteinkünfte ab. Das Gutachten ist deshalb keine Basis für eine Entscheidungsfindung. Eine Ergänzung ist aber auch nicht erforderlich, weil sie nicht zielführend wäre.

Alle Nebeneinkünfte, die im Zusammenhang mit der Ausübung des Amtes entstehen, sollten zukünftig vollständig an die Gebietskörperschaft abgeführt werden.

Jeder Amtsinhaber hat ein bereits durch die vorhandene gesetzliche Regelung der Altersversorgung ein natürliches Interesse mehr als eine Amtsperiode im Amt zu bleiben. Dies gilt erst recht für solche Personen, die aufgrund minderer fachlicher Qualifikation in anderer Funktionen oder in der Privatwirtschaft deutlich geringer vergütet würden, vor allem unter Einbezug der direkten und indirekten Nebenleistungen und der Nebeneinkünfte. Weiterer Anreize finanzieller Art bedarf es daher nicht.

Das Eintrittsalter für die Altersversorgung von derzeit 45 Jahren sollte angehoben werden, wobei es einer besonderen Begründung bedarf, wenn von dem gesetzlichen Eintrittsalter von zukünftig 67 Jahren abgewichen werden soll.

Die Eingruppierung der Besoldung von kommunalen Wahlbeamten auf Zeit sollte zukünftig davon abhängig gemacht werden, ob sie über die fachlichen Qualifikationsmerkmale, nämlich Zweites juristisches Staatsexamen oder Abschluss einer Fachhochschule für die öffentliche Verwaltung verfügen oder nicht. Nur diejenigen Personen, bei denen die Qualifikation vorliegt sollten auch zukünftig die derzeitige Besoldung erhalten. Diejenigen, bei denen dies nicht der Fall ist, sollten eine Besoldung erhalten, die der Höhe ihres fachlich qualifizierten Vertreters entspricht.

Mit freundlichen Grüßen



Bernd Essler

(Stellvertr. Vorsitzender)