

Ministerium der Finanzen
des Landes Nordrhein-Westfalen

Der Minister



Ministerium für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Die Ministerin



MHKBG Nordrhein-Westfalen • 40190 Düsseldorf

Präsident
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

VORLAGE
17/2990

Alle Abg

13. November 2019

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Landesbeamtenversorgungsgesetzes –
Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes**

Anlagen

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zu Ihrer Information übersende ich den Entwurf des o.g. Gesetzes nebst Begründung. Der Entwurf des Gesetzes geht den Kommunalen Spitzenverbänden und den Gewerkschaften zum Zwecke der Anhörung zu.

Zugleich erhalten Sie als zusätzliche Information das Gutachten von Herrn Prof. Dr. Christoph Brüning, Universität zu Kiel, vom April 2019, das Grundlage für die Überprüfung der bisherigen Regelungen der Eingruppierungsverordnung gewesen ist sowie den Entwurf der Verordnung zur Änderung der Eingruppierungsverordnung.

Mit freundlichen Grüßen

Lutz Lienenkämper

Ina Scharrenbach

Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf
(Anfahrt über Hubertusstraße)

Telefon 0211 8618-4300
Telefax 0211 8618-4550
ina.scharrenbach@mhkbw.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Straßenbahnlinien 706, 708
und 709 bis Haltestelle
Landtag/Kniebrücke

Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Landesbeamtenversorgungsgesetzes - Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes

Vom X. Monat 2020

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen, das hiermit verkündet wird:

Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes

Artikel 1 Änderung des Landesbesoldungsgesetzes

§ 23 des Landesbesoldungsgesetzes vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel X des Gesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des (hier bitte den Namen des Änderungsgesetzes)] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Der Wortlaut wird Absatz 1.

2. Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Bürgermeisterinnen (Oberbürgermeisterinnen) und Bürgermeistern (Oberbürgermeistern) sowie Landrätinnen und Landräten kann zu ihrem Grundgehalt nach Ablauf einer vollen Amtszeit ab Beginn einer zweiten Amtszeit eine nicht ruhegehaltfähige Zulage von bis zu 8 Prozent ihres Grundgehalts gewährt werden. Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium das Nähere durch Rechtsverordnung zu bestimmen.“

3. Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Zur Eingruppierung wird das für Kommunales zuständige Ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen zur maßgebenden Einwohnerzahl nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 zu regeln, insbesondere die statistische Erhebung der Einwohnerzahl. Der Einwohnerzahl können Personen, die sich im Zusammenhang mit den Stationierungstreitkräften in den Gemeinden oder Kreisen aufhalten, hinzugerechnet werden. Hinzugerechnet werden kann auch in Gemeinden, die als Heilbad, Kurort oder Erholungsort nach den Vorschriften des Kurortgesetzes vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. 2008 S. 8), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1150) geändert worden ist, ganz oder teilweise anerkannt sind, die jahresdurchschnittliche Zahl der täglichen Fremdübernachtungen, wenn der Bürgermeisterin (Oberbürgermeisterin) oder dem Bürgermeister (Oberbürgermeister) eine zur Gemeindeverwaltung gehörende Kurverwaltung unmittelbar obliegt.“

Artikel 2 Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes

Dem § 81 des Landesbeamtenversorgungsgesetzes vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel X des Gesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des (hier bitte den Namen des Änderungsgesetzes)] geändert worden ist, wird folgender Absatz 9 angefügt:

„(9) Für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten (§§ 118, 119 des Landesbeamtengesetzes) sind die Entscheidungen nach Absatz 8 Satz 2 und § 57 Absatz 5 Satz 2 über die Ruhegehaltfähigkeit von Zeiten innerhalb von drei Monaten nach der Begründung des Beamtenverhältnisses zu treffen. Diese Entscheidungen stehen unter dem Vorbehalt des Gleichbleibens der ihnen zugrundeliegenden Rechtslage.“

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in Kraft.

Düsseldorf, den X. Monat 2020

Die Ministerin
für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ina S c h a r r e n b a c h

Der Minister der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen

Lutz L i e n e n k ä m p e r

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Landesbeamtenversorgungsgesetzes - Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes

A Problem

Die Besoldung der kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten auf Zeit sowie der übrigen Wahlbeamtinnen und –beamten auf Zeit in den Gemeinden, Gemeindeverbänden, in den Landschaftsverbänden und im Regionalverband Ruhr ist in der „Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (Eingruppierungsverordnung - IngrVO -)“ vom 9. Februar 1979, die zuletzt durch Verordnung vom 20. Juni 2017 (GV. NRW. S. 651), in Kraft getreten am 1. August 2017, geändert worden ist, geregelt.

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).

Dabei sind von dem Begriff „kommunale Wahlbeamtinnen und -beamte auf Zeit“ diejenigen nach § 118 Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW) umfasst:

- Bürgermeisterinnen (in kreisfreien Städten Oberbürgermeisterinnen) und Bürgermeister (in kreisfreien Städten: Oberbürgermeister) gemäß § 62 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 65 Absatz 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 666), das zuletzt durch Gesetz vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202) geändert worden ist (GO NRW) sowie
- Landrätinnen und Landräte gemäß § 44 Absatz 3 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 646), das zuletzt durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 759) geändert worden ist (KrO NRW).

Unter dem Begriff „übrige kommunale Wahlbeamtinnen und -beamte“, die ebenfalls in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden, fallen im Sinne des § 119 LBG NRW:

- die Beigeordneten in den Gemeinden gemäß § 71 Absatz 1 Satz 2 GO NRW,

- die aus einer Wahl hervorgegangene allgemeine Vertreterin oder der allgemeine Vertreter (Allgemeine Vertretung) der Landrätin oder des Landrates (im Folgenden bezeichnet als „Kreisdirektorin oder Kreisdirektor“) gemäß § 47 Absatz 1 Satz 2 KrO NRW in Verbindung mit § 119 Absatz 2 Satz 1 LBG NRW,
- die Direktorinnen oder Direktoren der Landschaftsverbände sowie die Landesrätinnen oder Landesräte der Landschaftsverbände als ihre allgemeine Vertretung gemäß § 20 Absatz 1 und 2 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 759, ber. 2019 S. 23) geändert worden ist, sowie
- die Regionaldirektorin oder der Regionaldirektor des Regionalverbandes Ruhr sowie die Beigeordneten gemäß § 16 Absatz 1 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (RVRG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202) geändert worden ist.

Gemäß dem Funktionsvorbehalt des Artikel 33 Absatz 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

„Insbesondere die leitenden kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten erfüllen diese Voraussetzungen in besonderer Form. Die kommunalen Aufgabenbereiche erstrecken sich sowohl auf die Eingriffs-, Abgaben- und Ordnungsverwaltung als auch auf hoheitliche Tätigkeiten im Bereich der Leistungsverwaltung, insbesondere der Daseinsvorsorge. In allen Fällen sind die leitenden kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten die Behörde ihrer jeweiligen (Gebiets-)Körperschaft. Insofern hat sich die beamtenrechtliche Anknüpfung an die kommunalen Wahlämter als aufgabenadäquat und funktionsgerecht bewährt, wenn sie nicht sogar verfassungsrechtlich gefordert wird. [...] Innerhalb der Gruppe der Beamten auf Zeit nehmen die Wahlbeamten der Kommunen eine besondere Stellung ein. Sie beruht auf der Grenzposition dieser Amtsträger zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht. [...]“ (vgl.: Rechtsgutachten, Seite 188 f.).

Den kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten kommt eine Vielfalt der Aufgaben zu. Zudem haben sich in den vergangenen Jahren Veränderungen ergeben, die einen erhöhten persönlichen Einsatz erforderlich machen.

Personen, die solche Ämter übernehmen, sind Menschen, die Verantwortung für unser Gemeinwesen und in unserer Gesellschaft übernehmen, die verwalten und umso lieber gestalten. Die Städte und Gemeinden sind die Keimzelle unserer Demokratie, unseres demokratischen Werteverständnisses und Wertegerüsts. Neben den zig Tausend Frauen und Männern, jung wie alt, die sich ehrenamtlich in Nordrhein-Westfalen in Gemeinde- und Stadträten, in Kreistagen, in den Landschaftsverbandsversammlungen, im Städteregionsrat Aachen, in der Versammlungen im Landesverband Lippe, in den Regionalräten und in der Regionalverbandsversammlung Ruhr engagieren, sind es gerade die Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit, die mit ihrer Präsenz und dem Willen zur Gestaltung das demokratische Fundament bilden.

In ausdrücklicher Anerkennung der Leistungen der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber auf Zeit in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie in den Landschaftsverbänden und im Regionalverband Ruhr sollen durch die Änderung einzelner Vorschriften im Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW) und im Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamVG NRW) – und in der Folge in der Eingruppierungsverordnung - die Rahmenbedingungen für die Ämter kommunaler Wahlbeamtinnen und –beamter attraktiver gestaltet werden, um auch zukünftig Anreize zur Bereitschaft zur Amtsübernahme und zur Wiederwahl zu setzen.

B Lösung

Hauptbestandteil dieses Gesetzentwurfs ist die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage in § 23 Absatz 2 LBesG NRW, durch Rechtsverordnung eine Zulage für die Übernahme einer weiteren Amtszeit für (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister sowie Landrätinnen und Landräte zu schaffen.

Außerdem soll in § 23 Absatz 3 LBesG NRW eine Ermächtigungsgrundlage dafür geschaffen werden, die statistische Grundlage für die der Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten zugrundeliegenden Einwohnerzahl, durch Verordnung näher auszugestalten.

C Alternativen

Da der Personalbestand der Kommunen mit qualifiziertem Personal auf Dauer gesichert werden muss und Kommunalverwaltungen konkurrenzfähig bleiben müssen, sind Alternativen nicht ersichtlich.

D Kosten

Keine.

E Zuständigkeit

Zuständig ist das Ministerium der Finanzen. Beteiligt sind das Ministerium des Innern und das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung.

F Auswirkungen auf die Selbstverwaltung und die Finanzlage der Gemeinden und Gemeindeverbände

Die Änderungen des LBesG NRW entfalten keine Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte, da diese nur die Ermächtigungsgrundlagen für die weitere Ausgestaltung durch die Eingruppierungsverordnung schaffen. Erst die Änderungen in der IngrVO haben Auswirkungen auf die Gemeinden und Gemeindeverbände des Landes Nordrhein-Westfalen sowie die in der Verordnung bezeichneten Körperschaften, da die Zulage, wie auch bisher schon die Besoldung und die Aufwandsentschädigung für die

kommunalen Wahlbeamtinnen und kommunalen Wahlbeamten, von dort zu tragen sind. Diese Kosten sind jedoch als Existenzkosten der Kommunen unvermeidbar.

Die Änderung des LBeamtVG NRW wirkt sich nicht auf die kommunalen Haushalte aus.

G Finanzielle Auswirkungen auf die Unternehmen und die privaten Haushalte

Kosten für Unternehmen oder private Haushalte entstehen nicht.

H Geschlechterdifferenzierte Betrachtung der Auswirkungen des Gesetzes

Der Gesetzentwurf hat keine Auswirkungen auf die Gleichstellung von Frauen und Männern. Die Wirkungen treten unabhängig vom Geschlecht der Betroffenen ein. Auswirkungen auf die unterschiedlichen Lebenssituationen von Frauen und Männern sind nicht zu erwarten.

I Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Durch den vorgelegten Gesetzentwurf werden die Ziele einer nachhaltigen Entwicklung im Sinne der kommunalen Demokratie und ihrer Wehrhaftigkeit gestärkt.

J Befristung

Da das Stammgesetz geändert wird, ist eine Befristung des ändernden Gesetzes nicht angezeigt.

Gegenüberstellung

Gesetzentwurf der Landesregierung	Auszug aus den geltenden Gesetzesbestimmungen
Gesetz zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Landesbeamtenversorgungsgesetzes - Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes	
Artikel 1	
Das Landesbesoldungsgesetz vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des (hier bitte den Namen des Änderungsgesetzes)] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:	Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz - LBesG NRW)
§ 23 wird wie folgt geändert:	§ 23 Hauptamtliche Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte auf Zeit im kommunalen Bereich
a) Der Wortlaut wird Absatz 1.	<p>Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium den Besoldungsgruppen der Landesbesoldungsordnungen A und B die folgenden Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit zuzuordnen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. der Gemeinden und Kreise unter Berücksichtigung der Zahl der Einwohner und 2. der regionalen Kommunalverbände und anderer überörtlicher kommunaler Einrichtungen unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabeninhaltes im Vergleich zur Einstufung der entsprechenden Ämter der beteiligten Körperschaften im Sinne der Nummer 1. <p>Dabei können bei den in Nummer 1 genannten Körperschaften einer Größenklasse höchstens zwei Besoldungsgruppen für ein Amt vorgesehen werden. Für diese Beamtinnen und Beamten können das Aufsteigen in den Stufen und die Festsetzung der Erfahrungsstufe abweichend von den §§ 29 und 30 Absatz 1 bis 3 geregelt werden.</p>

b) Folgender Absatz 2 wird angefügt:	
(2) Bürgermeisterinnen (Oberbürgermeisterinnen) und Bürgermeistern (Oberbürgermeistern) sowie Landrätinnen und Landräten kann zu ihrem Grundgehalt nach Ablauf einer vollen Amtszeit ab Beginn einer zweiten Amtszeit eine nicht ruhegehaltfähige Zulage bis zu 8 Prozent ihres Grundgehalts gewährt werden. Das für Kommunales zuständige Ministerium wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium das Nähere durch Rechtsverordnung zu bestimmen.	
c) Folgender Absatz 3 wird angefügt:	
(3) Zur Eingruppierung wird das für Kommunales zuständige Ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch Rechtsverordnung nähere Bestimmungen zur maßgebenden Einwohnerzahl nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 zu regeln, insbesondere die statistische Erhebung der Einwohnerzahl. Der Einwohnerzahl können Personen, die sich im Zusammenhang mit den Stationierungstreitkräften in den Gemeinden oder Kreisen aufhalten, hinzugerechnet werden. Hinzugerechnet werden kann auch in Gemeinden, die als Heilbad, Kurort oder Erholungsort nach den Vorschriften des Kurortgesetzes vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. 2008 S.8), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1150) geändert worden ist, ganz oder teilweise anerkannt sind, die jahresdurchschnittliche Zahl der täglichen Fremdübernachtungen, wenn der Bürgermeisterin (Oberbürgermeisterin) oder dem Bürgermeister (Oberbürgermeister) eine zur Gemeindeverwaltung gehörende Kurverwaltung unmittelbar obliegt.	
Artikel 2	
Das Landesbeamtenversorgungsgesetz vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), das zuletzt durch Artikel 3	Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamtVG NRW)

<p>des Gesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des (hier bitte den Namen des Änderungsgesetzes)] geändert worden ist, wird wie folgt geändert:</p>	
	<p>§ 81 Beamtinnen und Beamte auf Zeit</p> <p>(1) Für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten auf Zeit und ihrer Hinterbliebenen gelten die Vorschriften für die Versorgung der Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit und ihrer Hinterbliebenen entsprechend, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist.</p>
	<p>(2) Für Beamtinnen und Beamte auf Zeit, die eine ruhegehaltfähige Dienstzeit von zehn Jahren zurückgelegt haben, beträgt das Ruhegehalt, wenn es für sie günstiger ist, nach einer Amtszeit von acht Jahren als Beamtin oder Beamter auf Zeit 33,48345 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und steigt mit jedem weiteren vollen Amtsjahr als Beamtin oder Beamter auf Zeit um 1,91333 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge bis zum Höchstruhegehaltssatz von 71,75 Prozent. Als Amtszeit rechnet hierbei auch die Zeit bis zur Dauer von fünf Jahren, die eine Beamtin oder ein Beamter auf Zeit im einstweiligen Ruhestand zurückgelegt hat. § 16 Absatz 2 findet Anwendung.</p>
	<p>(3) Ein Übergangsgeld nach § 56 Absatz 1 bis 5 wird nicht gewährt, wenn die Beamtin oder der Beamte auf Zeit einer gesetzlichen Verpflichtung, ihr oder sein Amt nach Ablauf der Amtszeit unter erneuter Berufung in das Beamtenverhältnis weiterzuführen, nicht nachkommt.</p>
	<p>(4) Führt die Beamtin oder der Beamte auf Zeit nach Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit ihr oder sein bisheriges Amt unter erneuter Berufung als Beamtin oder als Beamter auf Zeit oder durch Wiederwahl für die folgende Amtszeit weiter, gilt für die Anwendung dieses Gesetzes das Beamtenverhältnis als nicht unterbrochen. Satz 1 gilt entsprechend für Beamtinnen und Beamte auf</p>

	<p>Zeit, die aus ihrem bisherigen Amt ohne Unterbrechung in ein vergleichbares oder höherwertiges Amt unter erneuter Berufung als Beamtin oder Beamter auf Zeit gewählt werden.</p> <p>(5) Wird eine Beamtin oder ein Beamter auf Zeit wegen Dienstunfähigkeit entlassen, gelten die §§ 18 und 31 entsprechend.</p>
	<p>(6) Wird eine Wahlbeamtin oder ein Wahlbeamter auf Zeit wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt, ist § 16 Absatz 2 Satz 1 Nummer 3 nicht anzuwenden, wenn sie oder er nach Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit ihr oder sein Amt weitergeführt hat, obwohl sie oder er dazu nicht gesetzlich verpflichtet war und mit Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit bereits eine Versorgungsanwartschaft erworben hatte. § 15 Absatz 1 Satz 1 findet mit der Maßgabe Anwendung, dass die Zeit vom Eintritt in den Ruhestand bis zum Ablauf des Monats der Vollendung des 60. Lebensjahres zu einem Drittel als ruhegehaltfähige Dienstzeit berücksichtigt wird.</p>
	<p>(7) Wird eine Wahlbeamtin oder ein Wahlbeamter auf Zeit abgewählt, erhält sie oder er bis zum Ablauf ihrer oder seiner Amtszeit, bei einem vorherigen Eintritt in den Ruhestand oder der Entlassung längstens bis zu diesem Zeitpunkt, Versorgung mit der Maßgabe, dass das Ruhegehalt während der ersten fünf Jahre 71,75 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der Besoldungsgruppe, in der sich der Beamte zur Zeit seiner Abwahl befunden hat, beträgt. Die ruhegehaltfähige Dienstzeit nach § 6 erhöht sich um bis zu fünf Jahre der Zeit, in der die Beamtin oder der Beamte Versorgung nach Satz 1 erhält; das Höchstruhegehalt nach Absatz 2 darf nicht überschritten werden.</p>
	<p>(8) Zeiten, während der eine Wahlbeamtin oder ein Wahlbeamter auf Zeit durch eine hauptberufliche Tätigkeit oder eine</p>

	<p>Ausbildung außerhalb der allgemeinen Schulbildung Fachkenntnisse erworben hat, die für die Wahrnehmung des Amtes förderlich sind, sollen bis zu einer Gesamtzeit von vier Jahren als ruhegehaltfähig berücksichtigt werden, die Zeit einer Fachschulausbildung einschließlich der Prüfungszeit bis zu 1095 Tagen und die Zeit einer Hochschulausbildung einschließlich der Prüfungszeit bis zu 855 Tagen, insgesamt höchstens bis zu 1095 Tagen. § 57 Absatz 5 Satz 2 gilt entsprechend.</p>
<p>In § 81 wird folgender Absatz 9 angefügt:</p>	
<p>(9) Für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte (§§ 118, 119 des Landesbeamtengesetzes) sind die Entscheidungen nach Absatz 8 Satz 2 und § 57 Absatz 5 Satz 2 über die Ruhegehaltfähigkeit von Zeiten innerhalb von drei Monaten nach der Begründung des Beamtenverhältnisses zu treffen. Diese Entscheidungen stehen unter dem Vorbehalt des Gleichbleibens der ihnen zugrundeliegenden Rechtslage.</p>	
<p>Artikel 3</p>	
<p>Dieses Gesetz tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in Kraft.</p>	

Begründung

A Allgemeiner Teil

Die Besoldung der kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten auf Zeit sowie der übrigen Wahlbeamtinnen und –beamten auf Zeit in den Gemeinden, Gemeindeverbänden, in den Landschaftsverbänden und im Regionalverband Ruhr ist in der „Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (Eingruppierungsverordnung - IngrVO -)“ vom 9. Februar 1979, die zuletzt durch Verordnung vom 20. Juni 2017 (GV. NRW. S. 651), in Kraft getreten am 1. August 2017, geändert worden ist, geregelt.

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).

Den kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten kommt eine Vielfalt der Aufgaben zu. Zudem haben sich in den vergangenen Jahren Veränderungen ergeben, die einen erhöhten persönlichen Einsatz erforderlich machen.

Personen, die solche Ämter übernehmen, sind Menschen, die Verantwortung für unser Gemeinwesen und in unserer Gesellschaft übernehmen, die verwalten und umso lieber gestalten. Die Städte und Gemeinden sind die Keimzelle unserer Demokratie, unseres demokratischen Werteverständnisses und Wertegerüstes. Neben den zig Tausend Frauen und Männern, jung wie alt, die sich ehrenamtlich in Nordrhein-Westfalen in Gemeinde- und Stadträten, in Kreistagen, in den Landschaftsverbandsversammlungen, im Städteregionsrat Aachen, in der Verbandsversammlung im Landesverband Lippe, in den Regionalräten und in der Regionalverbandsversammlung Ruhr engagieren, sind es gerade die Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit, die mit ihrer Präsenz und dem Willen zur Gestaltung das demokratische Fundament bilden.

In ausdrücklicher Anerkennung der Leistungen der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber auf Zeit in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie in den Landschaftsverbänden und im Regionalverband Ruhr sollen durch die Änderung einzelner Vorschriften im Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW) und im Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamVG NRW) – und in der Folge in der Eingruppierungsverordnung - die Rahmenbedingungen für die Ämter kommunaler Wahlbeamtinnen und –beamter attraktiver gestaltet werden, um auch zukünftig Anreize zur Bereitschaft zur Amtsübernahme und zur Wiederwahl zu setzen.

B Besonderer Teil

Zu Artikel 1:

Änderung des Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen

Um mehr erfahrene Bürgermeisterinnen (Oberbürgermeisterinnen) und Bürgermeister (Oberbürgermeister) und Landrätinnen und Landräte für eine zweite und für weitere Amtszeiten zu gewinnen und damit den Personalbedarf in den Kommunen zu decken, soll ab der zweiten Amtsperiode eine Zulage gewährt werden können. Durch das Einfügen des Absatzes 2 in § 23 LBesG NRW wird für die Gewährung einer entsprechenden nicht ruhegehaltfähigen Zulage eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen.

Dies berücksichtigt auch, dass diese Personen Beamtinnen und Beamte auf Zeit sind, die grundsätzlich unter Erfüllung entsprechender Voraussetzungen (§ 118 LBG NRW) früher in den Ruhestand eintreten können als Beamtinnen und Beamte auf Lebenszeit. Ein entsprechender Anreiz für eine zweite und für weitere Amtszeiten ist daher zu setzen. Zugleich soll das Erfahrungswissen aus der vorherigen Amtszeit genutzt werden können.

Mit der Aufnahme des Absatzes 3 in § 23 LBesG NRW wird eine Ermächtigungsgrundlage für das für Kommunales zuständige Ministerium geschaffen, um künftig durch Rechtsverordnung Bestimmungen zu der bei der Eingruppierung zu berücksichtigenden Einwohnerzahl zu treffen. Dabei können für Kommunen mit den näher genannten Spezifizierungen Sonderregelungen für die Berechnung der Einwohnerzahl getroffen werden.

zu Artikel 2:

Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen

Durch die Änderung in § 81 LBeamVG NRW wird das Vorabentscheidungsverfahren zur Anerkennung der Ruhegehaltfähigkeit von (Vordienst-) Zeiten, die im Ermessen des Dienstherrn steht, zukünftig für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte geregelt.

Aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz sind die Entscheidungen verpflichtend bei Begründung des Beamtenverhältnisses zu treffen. Sowohl den Beamtinnen und Beamten als auch dem Dienstherrn soll frühzeitig Klarheit über die Grundlagen der zukünftigen Altersversorgung verschafft werden.

Damit wird den Besonderheiten des kommunalen Wahlbeamtenverhältnisses Rechnung getragen. Der Dienstherr, der die Entscheidung erlassen hat, ist bei der späteren Festsetzung der Versorgungsbezüge im Rahmen der Ermessensentscheidung daran gebunden, es sei denn, die Entscheidung ist vor Eintritt des Versorgungsfalles wegen einer Änderung der Rechtslage gegenstandslos geworden.

zu Artikel 3:

Der Artikel regelt das Inkrafttreten des Gesetzes. Die Regelung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2020 in Kraft. Soweit damit zu diesem Zeitpunkt eine Rückwirkung verbunden ist, ist dieses unproblematisch, da ausschließlich begünstigende Regelungen getroffen werden.

Zehnte Verordnung zur Änderung der Eingruppierungsverordnung
Vom X. Monat 2020

Auf Grund des § 23 sowie des § 82 Absatz 2 des Landesbesoldungsgesetzes vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 310, ber. S. 642), von denen § 23 zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom [einsetzen: Ausfertigungsdatum und Fundstelle des Gesetzes zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und des Landesbeamtenversorgungsgesetzes – Gesetz zur Attraktivitätssteigerung des kommunalen Wahlamtes] geändert worden ist, verordnet das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen:

Artikel 1

Änderung der Eingruppierungsverordnung

Die Eingruppierungsverordnung vom 9. Februar 1979 (GV. NRW. S. 97), die zuletzt durch Verordnung vom 20. Juni 2017 (GV. NRW. S. 651) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Überschrift werden nach dem Wort „kommunalen“ die Wörter „Wahlbeamtinnen und“ eingefügt.
2. Vor § 1 wird das Wort „Geltungsbereich“ gestrichen.
3. § 1 wird wie folgt gefasst:

„§ 1
Geltungsbereich

Diese Verordnung gilt für die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamtinnen und kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und für die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden, Gemeindeverbände und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts sowie für die Gewährung einer Zulage an Bürgermeisterinnen (Oberbürgermeisterinnen) und Bürgermeister (Oberbürgermeister) sowie an Landrätinnen und Landräte. Nur den in dieser Verordnung genannten Beamtinnen und Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände darf eine Aufwandsentschädigung gewährt werden.“

4. Vor § 2 werden die Wörter „Eingruppierung der Wahlbeamten auf Zeit“ gestrichen.

5. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 2

Eingruppierung in den Gemeinden“.

b) In Absatz 1 wird der Satzteil vor der Tabelle wie folgt gefasst:

„Das Amt der hauptamtlichen Bürgermeisterin (in kreisfreien Städten der Oberbürgermeisterin) oder des hauptamtlichen Bürgermeisters (in kreisfreien Städten des Oberbürgermeisters) ist nach der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde wie folgt einzugruppieren:“

c) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Den in Absatz 1 genannten Personen wird zu dem Grundgehalt nach Ablauf einer vollen Amtszeit ab Beginn einer zweiten Amtszeit eine nicht ruhegehaltfähige Zulage gewährt. Die Zulage beträgt 8 Prozent des Grundgehalts.“

d) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt geändert:

aa) Der Satzteil vor der Tabelle wird wie folgt gefasst:

„Die Ämter der übrigen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden sind nach der Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde und nach den Absätzen 4 bis 6 wie folgt einzugruppieren:“

bb) In der Tabelle werden unterhalb des Wortes „Besoldungsgruppe“ die Wörter „zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters (Oberbürgermeisters)“ durch die Wörter „zu allgemeinen Vertretungen der Ämter nach Absatz 1“ ersetzt.

e) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 und nach dem Wort „oder“ werden die Wörter „die Wahlbeamtin oder“ und nach dem Wort „dem“ die Wörter „sie oder“ eingefügt.

f) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und die Angabe „3“ wird durch die Angabe „4“ ersetzt und nach dem Wort „Amt“ werden die Wörter „der Kämmerin oder“ und nach dem Wort „und“ werden die Wörter „einer oder“ eingefügt.

g) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6 und nach den Wörtern „das Amt“ werden die Wörter „einer Wahlbeamtin oder“ und nach dem Wort „Grund“ werden die Wörter „ihrer oder“ eingefügt.

6. § 3 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 3

Eingruppierung in den Kreisen“.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „in den Kreisen“ eingefügt.

bb) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Amt“ die Wörter „der Landrätin oder“ eingefügt.

cc) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

„2. Das Amt der Kreisdirectorin oder des Kreisdirectors als allgemeine Vertretung der Landrätin oder des Landrats bei einer Einwohnerzahl

a) bis 200 000 in die Besoldungsgruppe B2/B3,

b) von 200 001 bis 300 000 in die Besoldungsgruppe B3/B4 und

c) über 300 000 in die Besoldungsgruppe B4/B5.“

c) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Den in Absatz 1 Nummer 1 genannten Personen wird zu dem Grundgehalt nach Ablauf einer vollen Amtszeit ab Beginn einer zweiten Amtszeit eine nicht ruhegehaltfähige Zulage gewährt. Die Zulage beträgt 8 Prozent des Grundgehalts.“

d) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3 und wie folgt gefasst:

„(3) § 2 Absatz 4 und 6 gilt für Landrätinnen und Landräte sowie für Kreisdirectorinnen und Kreisdirectoren in Kreisen bis 300 000 Einwohnern entsprechend.“

7. § 4 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 4

Eingruppierung bei den Landschaftsverbänden und im Regionalverband Ruhr“.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „bei den Landschaftsverbänden“ eingefügt.

bb) In Nummer 1 werden nach dem Wort „Amt“ die Wörter „der Directorin oder“ eingefügt.

cc) In Nummer 2 werden nach dem Wort „Amt“ die Wörter „der Ersten Landesrätin oder“ eingefügt.

dd) In Nummer 3 werden nach dem Wort „von“ die Wörter „Landesrätinnen oder“ eingefügt.

ee) In Nummer 4 werden nach dem Wort „sonstigen“ die Wörter „Landesrätinnen oder“ eingefügt.

c) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In dem Satzteil vor Nummer 1 werden nach dem Wort „sind“ die Wörter „im Regionalverband Ruhr“ eingefügt.

bb) In Nummern 1 bis 3 wird jeweils das Wort „entsprechend“ durch das Wort „in“ ersetzt.

d) In Absatz 3 werden nach dem Wort „wenn“ die Wörter „die Wahlbeamtin oder“ sowie nach dem Wort „dem“ die Wörter „sie oder“ eingefügt.

8. Vor § 5 wird das Wort „Aufwandsentschädigungen“ gestrichen.

9. § 5 wird wie folgt gefasst:

„§ 5 Aufwandsentschädigungen

(1) Die Bürgermeisterinnen (Oberbürgermeisterinnen) und Bürgermeister (Oberbürgermeister), die Landrätinnen und Landräte, die Direktorinnen und Direktoren der Landschaftsverbände sowie die Regionaldirektorin oder der Regionaldirektor des Regionalverbandes Ruhr erhalten jeweils eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 10 Prozent ihres Grundgehalts nach der jeweiligen Besoldungsgruppe. Ihre jeweiligen allgemeinen Vertretungen erhalten eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 70 Prozent der jeweiligen Aufwandsentschädigung nach Satz 1. Die Beigeordneten und Landesrätinnen und Landesräte erhalten eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 40 Prozent der jeweiligen Aufwandsentschädigung nach Satz 1.

(2) Der Verbandsvorsteherin oder dem Verbandsvorsteher und Leiterinnen oder Leitern wirtschaftlicher Einrichtungen des Landesverbandes Lippe kann eine Aufwandsentschädigung bis zu den Beträgen gewährt werden, die zusammen mit der Haushaltssatzung nach § 9 des Gesetzes über den Landesverband Lippe in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. November 1948 (GV. NRW. 1949 S. 269), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 738) geändert worden ist, genehmigt werden. Der allgemeinen Vertretung kann eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 70 Prozent der Aufwandsentschädigung nach Satz 1 genehmigt werden.

(3) Aufwandsentschädigungen nach dieser Verordnung sind an die Funktion gebunden und nicht ruhegehaltfähig.

(4) Die Aufwandsentschädigung entfällt

1. wenn die Beamtin oder der Beamte ununterbrochen länger als drei Monate ihre oder seine Dienstaufgaben nicht wahrnimmt, für die über drei Monate hinausgehende Zeit, oder

2. bei einem Verbot der Führung der Dienstgeschäfte oder bei vorläufiger Dienstenthebung mit Ablauf des Monats, in dem der Beamtin oder dem Beamten das Verbot der Führung der Dienstgeschäfte oder die vorläufige Dienstenthebung mitgeteilt wird.

(5) Beamtinnen und Beamten, denen vertretungsweise die Verwaltung eines mit einer Aufwandsentschädigung ausgestatteten Amtes übertragen wird, ist für einen Zeitraum von höchstens zwölf Monaten eine Aufwandsentschädigung in Höhe der Aufwandsentschädigung der oder des Vertretenen zu gewähren, wenn die Funktion frei ist oder die Funktionsinhaberin oder der Funktionsinhaber aus den in Absatz 4 genannten Gründen eine Aufwandsentschädigung nicht erhält.“

10. § 6 wird aufgehoben.

11. § 7 wird § 6 und wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 6

Aufwandsentschädigungen für Werkleiterinnen und Werkleiter“.

b) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 1 werden vor dem Wort „Werkleiter“ die Wörter „Werkleiterinnen und“ eingefügt.

bb) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Sie darf die Aufwandsentschädigung der zur allgemeinen Vertretung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters bestellten Beamtin oder Beamten nicht übersteigen.“

c) In Absatz 2 werden nach dem Wort „gleichberechtigte“ die Wörter „Werkleiterinnen und“ sowie nach dem Wort „Stelle“ die Wörter „einer Ersten Werkleiterin oder“ eingefügt.

12. § 8 wird aufgehoben.

13. Vor § 9 wird das Wort „Einwohnerzahl“ gestrichen.

14. § 9 wird § 7 und wird wie folgt gefasst:

„§ 7

Einwohnerzahl

(1) Für die Eingruppierung der Ämter nach den §§ 2 und 3 ist die bei der letzten Volkszählung ermittelte und vom Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen auf den 30. Juni des Vorjahres fortgeschriebene Einwohnerzahl maßgebend. In dem Jahr, in dem eine Volkszählung stattgefunden hat, ist die Einwohnerzahl am Tag der Volkszählung maßgebend.

(2) Der Einwohnerzahl sind Familienangehörige der nicht meldepflichtigen Angehörigen der Stationierungstreitkräfte und nicht kasernierte Mitglieder der Stationierungstreitkräfte mit einem Anteil bis zu 50 Prozent hinzuzurechnen.

(3) Für Gemeinden mit weniger als 30 000 Einwohnern, die als Heilbad, Kurort oder Erholungsort nach den Vorschriften des Kurortgesetzes vom 11. Dezember 2007 (GV. NRW. 2008 S. 8), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Dezember 2016 (GV. NRW. S. 1150) geändert worden ist, ganz oder teilweise anerkannt sind, gilt Satz 2. Wenn der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister eine zur Gemeindeverwaltung gehörende Kurverwaltung unmittelbar obliegt und die jahresdurchschnittliche Zahl der täglichen Fremdenübernachtungen mindestens 40 Prozent der Einwohnerzahl beträgt, ist für die

Eingruppierung der Ämter nach § 2 Absatz 1 und deren allgemeiner Vertretung diese Zahl der Einwohnerzahl hinzuzurechnen.

(4) Maßgebende Einwohnerzahl der Gemeindeverbände ist die Summe der Einwohnerzahlen ihrer jeweiligen Mitgliedsgemeinden nach den Absätzen 1 bis 3.

(5) Verringert sich die jeweils maßgebende Einwohnerzahl während der Amtszeit unter eine der in den §§ 2 und 3 aufgeführten maßgeblichen Größenklasse mit der Folge, dass das Wahlamt einer geringeren Besoldungsgruppe zugeordnet ist, behalten die im Amt befindlichen Beamtinnen und Beamten für ihre Person und für die Dauer ihrer Amtszeit die Bezüge der bisherigen Besoldungsgruppe. Dies gilt auch für unmittelbar folgende Amtszeiten, wenn die Beamtin oder der Beamte wiedergewählt wird.“

15. § 10 wird § 8 und wird wie folgt gefasst:

**„§ 8
Inkrafttreten, Übergangsvorschrift**

(1) Diese Verordnung tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Für Amtsträgerinnen und Amtsträger, die sich am 1. Januar 2020 bereits in der zweiten oder einer weiteren Amtszeit befinden, wird die Zulage nach § 2 Absatz 2 und nach § 3 Absatz 2 ab dem 1. Januar 2020 gewährt.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Bis zum Tag der Verkündung dieser Verordnung ist auf Fälle der ununterbrochenen Nichtwahrnehmung der Dienstgeschäfte jedoch weiterhin § 8 Absatz 2 Buchstabe a der Eingruppierungsverordnung in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung anzuwenden.

Düsseldorf, den X. Monat 2019

Die Ministerin
für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung
des Landes Nordrhein-Westfalen

Ina S c h a r r e n b a c h

Der Minister der Finanzen
des Landes Nordrhein-Westfalen

Lutz L i e n e n k ä m p e r

Zehnte Verordnung zur Änderung der Eingruppierungsverordnung

Vom X. Monat 2020

– Begründung –

A Allgemeiner Teil der Begründung

Die Besoldung der kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten auf Zeit sowie der übrigen Wahlbeamtinnen und –beamten auf Zeit in den Gemeinden, Gemeindeverbänden, in den Landschaftsverbänden und im Regionalverband Ruhr ist in der „Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (Eingruppierungsverordnung - EingrVO -)“ vom 9. Februar 1979, die zuletzt durch Verordnung vom 20. Juni 2017 (GV. NRW. S. 651), in Kraft getreten am 1. August 2017, geändert worden ist, geregelt.

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).

Dabei sind von dem Begriff „kommunale Wahlbeamtinnen und -beamte auf Zeit“ diejenigen nach § 118 Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz - LBG NRW umfasst:

- Bürgermeisterinnen (in kreisfreien Städten Oberbürgermeisterinnen), und Bürgermeister (in kreisfreien Städten: Oberbürgermeister) gemäß § 62 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 65 Absatz 4 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 666), das zuletzt durch Gesetz vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202) geändert worden ist (GO NRW) sowie
- Landrätinnen und Landräte gemäß § 44 Absatz 3 der Landkreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Juli 1994 (GV. NRW S. 646), das zuletzt durch Gesetz vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW S. 759) geändert worden ist (KrO NRW).

Unter den Begriff „**übrige** kommunale Wahlbeamtinnen und -beamte“, die ebenfalls in ein Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden, fallen im Sinne des § 119 LBG NRW:

- die Beigeordneten in den Gemeinden gemäß § 71 Absatz 1 Satz 2 GO NRW,
- die aus einer Wahl hervorgegangene allgemeine Vertreterin oder der allgemeine Vertreter (Allgemeine Vertretung) der Landrätin oder des Landrates (im Folgenden bezeichnet als „Kreisdirektorin oder Kreisdirektor“) gemäß § 47 Absatz 1 Satz 2 KrO NRW in Verbindung mit § 119 Absatz 2 Satz 1 LBG NRW,
- die Direktorinnen oder Direktoren der Landschaftsverbände sowie die Landesrätinnen oder Landesräte der Landschaftsverbände als ihre allgemeine Vertretung gemäß § 20 Absatz 1 und 2 der Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) i.d.F. der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW. S. 657), der zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GV. NRW. S. 759, ber. 2019 S. 23) geändert worden ist sowie

- die Regionaldirektorin oder der Regionaldirektor des Regionalverbandes Ruhr sowie die Beigeordneten gemäß § 16 Absatz 1 des Gesetzes über den Regionalverband Ruhr (RVRG) i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. Februar 2004 (GV. NRW. S. 96), der zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 11. April 2019 (GV. NRW. S. 202) geändert worden ist.

Gemäß dem Funktionsvorbehalt des Artikel 33 Absatz 4 GG ist die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

„Insbesondere die leitenden kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten erfüllen diese Voraussetzungen in besonderer Form. Die kommunalen Aufgabenbereiche erstrecken sich sowohl auf die Eingriffs-, Abgaben- und Ordnungsverwaltung als auch auf hoheitliche Tätigkeiten im Bereich der Leistungsverwaltung, insbesondere der Daseinsvorsorge. In allen Fällen sind die leitenden kommunalen Wahlbeamtinnen und –beamten die Behörde ihrer jeweiligen (Gebiets-)Körperschaft. Insofern hat sich die beamtenrechtliche Anknüpfung an die kommunalen Wahlämter als aufgabenadäquat und funktionsgerecht bewährt, wenn sie nicht sogar verfassungsrechtlich gefordert wird. [...] Innerhalb der Gruppe der Beamten auf Zeit nehmen die Wahlbeamten der Kommunen eine besondere Stellung ein. Sie beruht auf der Grenzposition dieser Amtsträger zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht. [...]“ (vgl.: Rechtsgutachten, Seite 188 f.)

Den kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten eine Vielfalt der Aufgaben zu. Zudem haben sich in den vergangenen Jahren Veränderungen ergeben, die einen erhöhten persönlichen Einsatz erforderlich machen.

Personen, die solche Ämter übernehmen, sind Menschen, die Verantwortung für unser Gemeinwesen und in unserer Gesellschaft übernehmen, die verwalten und umso lieber gestalten. Die Städte und Gemeinden sind die Keimzelle unserer Demokratie, unseres demokratischen Werteverständnisses und Wertegerüsts. Neben den zig Tausend Frauen und Männern, jung wie alt, die sich ehrenamtlich in Nordrhein-Westfalen in Gemeinde- und Stadträten, in Kreistagen, in den Landschaftsverbandsversammlungen, im Städteregionsrat Aachen, in der Versammlung im Landesverband Lippe, in den Regionalräten und in der Regionalverbandsversammlung Ruhr engagieren, sind es gerade die Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit, die mit ihrer Präsenz und dem Willen zur Gestaltung das demokratische Fundament bilden.

In ausdrücklicher Anerkennung der Leistungen der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber auf Zeit in den Gemeinden und Gemeindeverbänden sowie in den Landschaftsverbänden und im Regionalverband Ruhr sollen durch die Änderung der Eingruppierungsverordnung im Land Nordrhein-Westfalen die Rahmenbedingungen für die Ämter kommunaler Wahlbeamtinnen und –beamter attraktiver gestaltet werden, um auch zukünftig Anreize zur Bereitschaft zur Amtsübernahme und zur Wiederwahl zu setzen.

B Besonderer Teil der Begründung

Artikel 1

Allgemein

Gemäß § 4 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frauen und Männern für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesgleichstellungsgesetz - LGG) haben Gesetze und andere Rechtsvorschriften sprachlich der Gleichstellung von Frauen und Männern Rechnung zu tragen. In der internen wie externen dienstlichen Kommunikation ist die sprachliche Gleichbehandlung von Frauen und Männern zu beachten.

Daraus ergibt sich für Gesetze, Verordnungen, Satzungen etc., dass diese spätestens dann unter dem Gleichstellungsaspekt sprachlich überarbeitet werden sollen, wenn sie neu erlassen oder in weiten Teilen novelliert werden.

§ 36 Absatz 4 Satz 2 i.V.m. Anlage 5 der GGO enthält ebenfalls Aussagen zur sprachlichen Fassung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften: Sie müssen sprachlich richtig und möglichst für alle verständlich gefasst sein. Sie sollen die Gleichstellung von Frauen und Männern sprachlich zum Ausdruck bringen entsprechend dem Leitfaden „Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechtssprache“.

Insofern erfolgt im Rahmen des vorgelegten Entwurfs zur Änderung der EingrVO eine entsprechende Anpassung der bisher verwendeten Bezeichnungen.

Zu Artikel 1

zu Nummer 1

Die Überschrift der Verordnung wird aus Gründen der Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechtssprache angepasst.

zu Nummer 2

Die an verschiedenen Stellen in der Eingruppierungsverordnung enthaltenen Bezeichnungen, die möglicherweise Abschnitte bezeichnen sollten, werden als nicht benötigte Gliederungseinheiten gestrichen.

zu Nummer 3

§ 1 regelt den Geltungsbereich der EingrVO. Mit der Änderung wird die explizite Aufführung des Regionalverbandes Ruhr gegenüber der bisherigen Fassung aufgegeben. Der Grund dafür liegt darin, dass der Verwaltungsvorstand des Regionalverbandes Ruhr in früheren Zeiten aus „Führungskräften auf Zeit“ bestand. Da dies zwischenzeitlich im Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) geändert worden ist, kann somit die separate Nennung entfallen.

Unverändert zu bisher stehen kommunale Wahlbeamtinnen und –beamte in einem Beamtenverhältnis auf Zeit, auf das die allgemeinen Vorschriften bzw. ausdrücklich die beamtenrechtlichen Regelungen Anwendung finden.

Die Eingruppierung von kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten wird sich damit weiterhin im beamtenrechtlichen Regelungsregime bewegen. In der Folge gestalten die weiteren Vorschriften die Besonderheiten dieser Amtsträgerinnen und Amtsträger (auf Zeit) im Rahmen der gegebenen Verordnungsermächtigungen weiter aus.

Dabei wird bereits im Geltungsbereich ergänzt, dass die Verordnung nun auch auf Basis der in § 23 des Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz - LBesG NRW) geschaffenen Ermächtigungsgrundlage auch für die Gewährung von Zulagen an den dort genannten Personenkreis gilt.

zu Nummer 4

Die an verschiedenen Stellen in der Eingruppierungsverordnung enthaltenen Bezeichnungen, die möglicherweise Abschnitte bezeichnen sollten, werden als nicht benötigte Gliederungseinheiten gestrichen.

zu Nummer 5

In § 2, der die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten auf Zeit sowie der übrigen kommunalen Wahlbeamtinnen und -beamten auf Zeit in den Gemeinden regelt, bleibt es bei der bisherigen Besoldungstabelle: Im durch die Landesregierung eingeholten rechtswissenschaftlichen Gutachten wird anhand eines Ländervergleiches ausgeführt, dass sich Nordrhein-Westfalen bezogen auf die Besoldungshöhe bereits im oberen Bereich befindet. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sehen die Besoldung in ähnlicher Höhe wie in Nordrhein-Westfalen vor.

Im Zuge der Änderung der Eingruppierungsverordnung wird in § 2 ein neuer Absatz 2 eingefügt: Um (mehr) erfahrene (Ober-)Bürgermeisterinnen und (Ober-)Bürgermeister für weitere Amtszeiten zu gewinnen, wird eine nicht ruhegehaltfähige Zulage in Höhe von acht Prozent auf das Grundgehalt eingeführt. Die nicht ruhegehaltfähige Zulage soll dabei nach Ablauf einer vollen Amtszeit ab Beginn einer weiteren Amtszeit zum Tragen kommen.

Dabei bezieht sich der Begriff der „Amtszeit“ auf die fünfjährige Amtszeit nach § 65 Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die Amtszeiten können in unterschiedlichen Gemeinden, auch unterschiedlicher Größenordnung, abgeleistet worden sein. Ausreichend für die geforderte Amtszeit ist auch eine Amtszeit beispielsweise in einem Kreis bei anschließender Wahl in einer Gemeinde (oder umgekehrt). Auch zeitliche Unterbrechungen sind denkbar: Die Amtszeiten müssen nicht unmittelbar aneinander anschließen.

Die Zulage stützt sich auf die Ermächtigungsgrundlage des § 23 Absatz 2 LBesG NRW und ist nicht ruhegehaltfähig.

Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderungsverordnung zum 1. Januar 2020 bereits in der zweiten oder einer weiteren Amtszeit befinden, wird die Zulage nach § 2 Absatz 2 ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens gewährt.

zu Nummer 6

Für § 3 „Eingruppierung in den Kreisen“ gelten bezüglich der Eingruppierung in Absatz 1 die grundsätzlichen Ausführungen, die zur Änderung des § 2 getätigt wurden.

Im Zuge der Änderung der Eingruppierungsverordnung wird in § 3 ein neuer Absatz 2 eingefügt: Um (mehr) erfahrene Landrätinnen und Landräte für weitere Amtszeiten zu gewinnen, wird eine nicht ruhegehaltfähige Zulage in Höhe von acht Prozent auf das festgesetzte Grundgehalt eingeführt. Die nicht ruhegehaltfähige Zulage soll dabei nach Ablauf einer vollen Amtszeit ab Beginn der zweiten Amtszeit zum Tragen kommen.

Dabei bezieht sich der Begriff der „Amtszeit“ auf die fünfjährige Amtszeit nach § 44 Absatz 1 Satz 1 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW). Die Amtszeiten können in unterschiedlichen Kreisen, auch unterschiedlicher Größenordnung, abgeleistet worden sein. Ausreichend für die geforderte Amtszeit ist auch eine Amtszeit beispielsweise in einer Gemeinde bei anschließender Wahl in einem Kreis (oder umgekehrt). Auch zeitliche Unterbrechungen sind denkbar: Die Amtszeiten müssen nicht unmittelbar aneinander anschließen.

Die Zulage stützt sich auf die Ermächtigungsgrundlage des § 23 Absatz 2 LBesG NRW und ist nicht ruhegehaltfähig.

Hauptverwaltungsbeamtinnen und -beamten, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderungsverordnung zum 1. Januar 2020 bereits in der zweiten oder einer weiteren Amtszeit befinden, wird die Zulage nach § 3 Absatz 2 ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens gewährt.

zu Nummer 7

Es handelt sich um redaktionelle Änderungen sowie eine Anpassung aus Gründen der Gleichstellung von Frau und Mann in der Rechtssprache.

zu Nummer 8

Die an verschiedenen Stellen in der Eingruppierungsverordnung enthaltenen Bezeichnungen, die möglicherweise Abschnitte bezeichnen sollten, werden als nicht benötigte Gliederungseinheiten gestrichen.

zu Nummer 9

§ 5 „Aufwandsentschädigungen“ wird neu gefasst. Der Regelung unterfallen alle kommunalen Wahlbeamtinnen und kommunalen Wahlbeamten nach den §§ 118 und 119 LBG NRW und ihre allgemeinen Vertretungen, somit auch die allgemeine Vertretung der Landrätin oder des Landrats, auch wenn sie oder er bestellt und nicht zur Kreisdirektorin oder zum Kreisdirektor gewählt wurde.

In dem durch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen eingeholten rechtswissenschaftlichen Gutachten wird die Empfehlung unterbreitet, die Höhe der Aufwandsentschädigungen als einen bezifferten Prozentsatz des Grundgehalts zu normieren.

Im Gutachten selbst werden 10 Prozent vom Grundgehalt als angemessen bezeichnet. „Dies gilt zumindest für das Amt des Hauptverwaltungsbeamten, dem vorrangig und primär die Aufgabe der Repräsentation obliegt, aus der sich der wohl überwiegende Teil der dienstlichen Aufwendungen ergibt.“ (aus: Rechtsgutachten, Seite 188 f.)

Im rechtswissenschaftlichen Gutachten wird sich ferner dafür ausgesprochen, auch der allgemeinen Vertretung wegen des im Falle der Verhinderung der Hauptverwaltungsbeamtin oder des Hauptverwaltungsbeamten erforderlichen umfassenden Aufgabenwahrnehmung, eine Aufwandsentschädigung zuzusprechen. Der Empfehlung des Gutachters entsprechend, wird diese jedoch gestuft gewährt. Abgeleitet von der Aufwandsentschädigung für die vertretene Amtsträgerin oder den vertretenen Amtsträger wird somit für amtliche Vertretungen eine Aufwandsentschädigung von 70 % und für die übrigen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten, die nicht zur allgemeinen Vertretung bestellt sind von 40 % gewährt. Damit wird eine dem unterschiedlichen Aufwand durch Repräsentationsaufgaben gerecht werdender Abstand von jeweils 30 Prozentpunkten normiert.

§ 5 Absatz 2 Satz 1 regelt wie bisher die Aufwandsentschädigungen für die Verbandsvorsteherin oder den Verbandsvorsteher sowie für die Leitungen wirtschaftlicher Einrichtungen im Landesverband Lippe. Im Zuge der Änderung der EingrVO erfolgen an dieser Stelle redaktionelle Änderungen. In § 5 Absatz 2 Satz 2 wird für die allgemeine Vertretung die Aufwandsentschädigung analog zu Absatz 1 auch mit 70 % beziffert, jedoch von einer entsprechenden Genehmigung wie nach Satz 1 abhängig gemacht.

§ 5 Absatz 3 nimmt die bisherige Regelung aus § 8 Absatz 1 unter Berücksichtigung redaktioneller Änderungen auf.

§ 5 Absatz 4 (bisher: § 8 Absatz 2) regelt den Entfall der Aufwandsentschädigungen für die dort näher bezeichneten Fälle. In § 5 Absatz 4 Buchstabe a wird der Zeitpunkt des Wegfalls der Aufwandsentschädigung von bisher sechs auf neu drei Monate reduziert. Derart lange Ausfallzeiten eines Beamten machen regelmäßig eine Vertretung bereits zu einem frühen Zeitpunkt notwendig. Die Reduzierung auf drei Monate erscheint daher angemessen und sachgerecht.

Die Regelung in § 5 Absatz 4 Buchstabe b entspricht der bisherigen Regelung in § 8 Absatz 2 Buchstabe b.

§ 5 Absatz 5 nimmt den bisherigen Regelungsinhalt aus § 8 Absatz 3 in geänderter Form auf. Wenn eine Beamtin oder ein Beamter vertretungsweise ein Amt übernimmt, dass mit einer Aufwandsentschädigung ausgestattet ist, ist für einen Zeitraum von maximal zwölf Monaten die Aufwandsentschädigung zu gewähren, wenn die Funktion frei ist oder die Funktionsinhaberin oder der Funktionsinhaber aus Gründen des Absatzes 4 keine Aufwandsentschädigung erhält. Damit soll der Anreiz gesetzt werden, entsprechende Stellen auch zu besetzen.

zu Nummer 10

Der bisherige § 6 wird als Folgeänderung aufgehoben, da die allgemeinen Vertretungen nun in dem neuen § 5 berücksichtigt werden.

zu Nummer 11

Der bisherige § 7, der die Aufwandsentschädigungen für Werkleiterinnen und Werkleiter regelt, wird unter Berücksichtigung redaktioneller Änderungen zum neuen § 6.

zu Nummer 12

Der bisherige § 8 wird als Folgeänderung zur Neufassung des § 5 aufgehoben.

zu Nummer 13

Die an verschiedenen Stellen in der Eingruppierungsverordnung enthaltenen Bezeichnungen, die möglicherweise Abschnitte bezeichnen sollten, werden als nicht benötigte Gliederungseinheiten gestrichen.

zu Nummer 14

Der bisherige § 9, der die Regelungen zur Ermittlung der relevanten Einwohnerzahl enthält, wird infolge vorstehender Änderungen zu § 7 und wird neu gefasst.

§ 7 Absatz 1 Sätze 1 und 2 ersetzen die bisherige Fassung des § 9 Sätze 1 und 2 mit dem Verweis auf die mit der Föderalismusreform bundesrechtlich außer Kraft getretene Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes (BKomBesV). Diese wurde durch § 92 Absatz 1 Nummer 7 LBesG NRW in Landesrecht übergeleitet und gilt somit als landesrechtliche Regelung solange fort, bis sie durch eine landesrechtliche Regelung ersetzt wird. Auf Basis der neuen Ermächtigungsgrundlage in § 23 Absatz 3 LBesG wird daher in dem neu gefassten § 7 der Eingruppierungsverordnung die statistische Grundlage für die der Eingruppierung der Ämter zugrundeliegende Einwohnerzahl neu formuliert.

§ 7 Absatz 2 übernimmt neu in Anlehnung an § 4 BKomBesV die Maßgabe, dass den Einwohnerzahlen nach Absatz 1 Familienangehörige der nicht meldepflichtigen Angehörigen der Stationierungstreitkräfte und nicht kasernierte Mitglieder der Stationierungstreitkräfte mit einem Anteil bis zu 50 vom Hundert hinzuzurechnen sind, gestaltet diese aber – neu – als verbindliche Regelung aus.

§ 7 Absatz 3 übernimmt - ebenfalls in Anlehnung an § 4 BKomBesV eine Hinzurechnungsvorschrift zu den Einwohnerzahlen für Gemeinden unter 30 000 Einwohnern, die als Heilbad, Kurort oder Erholungsort ganz oder in Teilen anerkannt sind, sofern der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister die Kurverwaltung unmittelbar obliegt. Auch diese wird – neu – als verbindliche Regelung ausgestaltet.

§ 7 Absatz 4 beinhaltet – der Vollständigkeit halber – eine Vorschrift zur Ermittlung der Einwohnerzahlen für die Kreise.

§ 7 Absatz 5 übernimmt eine rechtsstandswahrende Regelung, die bisher in § 9 Satz 3 verortet war und auf § 5 BKomBesV verwies, für den Fall, dass Einwohnerzahlen während einer Amtszeit unter die maßgeblichen Größenklassen der §§ 2 und 3 fallen.

zu Nummer 15

§ 8 (bisher: § 10) beinhaltet nun in Absatz 1 die bisherige Inkrafttretensregelung der EingrVO. In Absatz 2 ist eine Übergangsvorschrift für im Amt befindliche Personen bezüglich des Inkrafttretens der Neuregelung nach § 2 Absatz 2 und § 3 Absatz 2 der zum 1.1.2020 in Kraft tretenden Änderungsverordnung zur Eingruppierungsverordnung (Artikel 3) geregelt.

Artikel 2

Artikel 2 enthält die Regelung zum Inkrafttreten der Änderungsverordnung zur EingrVO. Diese soll am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Bis zum Tag der Verkündung dieser Verordnung ist auf Fälle der ununterbrochenen Nichtwahrnehmung der Dienstgeschäfte jedoch weiterhin § 8 Absatz 2 Buchstabe a der Eingruppierungsverordnung in der bis zum 31. Dezember 2019 geltenden Fassung anzuwenden.

**Angemessenheit der Eingruppierung kommunaler
Wahlbeamtinnen und Wahlbeamter in Städten, Ge-
meinden, Kreisen und bei den Landschaftsverbän-
den in Nordrhein-Westfalen**

Rechtswissenschaftliches Gutachten

erstattet im Auftrag des
Ministeriums für Heimat, Kommunales,
Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen,
Jürgensplatz 1, 40219 Düsseldorf

von Prof. Dr. Christoph Brüning
unter Mitarbeit von Christof Rambow und Asad Yasin

8. April 2019

Privatanschrift: Kiebitzredder 12, 24220 Flintbek

Dienstanschrift: Christian-Albrechts-Universität zu Kiel
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Olshausenstraße 75, 24118 Kiel
Telefon: (0431) 880-4540 oder -1505
Telefax: (0431) 880-4582
E-Mail: cbruening@law.uni-kiel.de

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung.....	9
I. Ausgangslage.....	9
1. Personenkreis	9
2. Status.....	10
a) Besoldung.....	11
b) Aufwandsentschädigung.....	12
II. Kritik am geltenden System.....	13
III. Auftrag.....	14
B. Geltendes Recht	17
I. Nordrhein-Westfalen.....	17
1. Besoldungsrechtliche Grundstruktur	17
2. Die Eingruppierungsverordnung.....	20
3. Anwendungsfälle.....	22
a) Bürgermeister	22
b) Beigeordnete	23
c) Landräte.....	25
d) Kreisdirektoren.....	25
e) Direktoren der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe	27
f) Landesräte.....	28
g) Regionaldirektor des Regionalverbandes Ruhr und Beigeordnete	29
II. Andere Bundesländer.....	30
1. Baden-Württemberg.....	30
a) Landesbesoldungsgesetz	30
b) Landeskommunalbesoldungsgesetz.....	31
c) Anwendungsfälle	33
aa) Bürgermeister	33
bb) Beigeordnete	33
cc) Landräte	34
2. Bayern.....	35
a) Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz.....	35

b)	Anwendungsfälle	36
aa)	Erster Bürgermeister	36
bb)	Weitere Bürgermeister	37
cc)	Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder	38
dd)	Landräte	39
3.	Brandenburg	39
a)	Landesbesoldungsgesetz	39
b)	Kommunalbesoldungsverordnung	40
c)	Anwendungsfälle	41
aa)	Bürgermeister	41
bb)	Beigeordnete	42
cc)	Amtsdirektoren	43
dd)	Landräte	44
4.	Hessen	45
a)	Landesbesoldungsgesetz	45
b)	Besoldungsverordnung	46
c)	Anwendungsfälle	47
aa)	Bürgermeister/in	47
bb)	Beigeordnete	48
cc)	Landräte	48
dd)	Kreisbeigeordnete	49
ee)	Landesdirektor und Beigeordnete des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen	50
ff)	Verbandsdirektor und Beigeordnete des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain	50
5.	Mecklenburg-Vorpommern	52
a)	Landesbesoldungsgesetz	52
b)	Besoldungsverordnung	52
c)	Anwendungsfälle	54
aa)	Bürgermeister	54
bb)	Beigeordnete	55
cc)	Landräte und Beigeordnete	56
dd)	Amtsvorsteher	57
ee)	Verbandsvorsteher	58
ff)	Direktor des Kommunalen Sozialverbandes	58

6.	Niedersachsen	59
	a) Landesbesoldungsgesetz	59
	b) Kommunalbesoldungsverordnung	60
	c) Anwendungsfälle	62
	aa) Hauptverwaltungsbeamte auf Zeit der Gemeinden und Samtgemeinden	62
	bb) Stellvertreter und weitere Ämter auf Zeit in Gemeinden und Samtgemeinden	63
	cc) Hauptverwaltungsbeamte auf Zeit der Landkreise und der Region Hannover.....	64
	dd) Verbandsdirektor und Vertreter „Großraum Braunschweig“ ..	64
	ee) Verbandsgeschäftsführer des Bezirksverbandes Oldenburg.	65
	ff) Weitere Verbandsgeschäftsführer	66
7.	Rheinland-Pfalz.....	66
	a) Landesbesoldungsgesetz	66
	b) Kommunal-Besoldungsverordnung.....	67
	c) Anwendungsfälle	68
	aa) Bürgermeister	68
	bb) Beigeordnete	69
	cc) Landräte	70
	dd) Kreisbeigeordnete	71
8.	Saarland.....	72
	a) Kommunalbesoldungsverordnung	72
	b) Aufwandsentschädigungsverordnung.....	72
	c) Anwendungsfälle	73
	aa) Bürgermeister	73
	bb) Beigeordnete	74
	cc) Landräte	75
	dd) Regionalverbandsdirektor.....	76
9.	Sachsen	76
	a) Landesbesoldungsgesetz	76
	b) Aufwandsentschädigungsverordnung.....	77
	c) Anwendungsfälle	78
	aa) Bürgermeister	78
	bb) Beigeordnete	79

cc) Landräte und Beigeordnete	79
dd) Verbandsvorsitzende	80
10. Sachsen-Anhalt.....	81
a) Landesbesoldungsgesetz	81
b) Kommunalbesoldungsverordnung	82
c) Anwendungsfälle	83
aa) Bürgermeister	83
bb) Beigeordnete	83
cc) Landräte und Beigeordnete	84
dd) Hauptamtliche Verbandsgeschäftsführer.....	85
11. Schleswig-Holstein.....	85
a) Landesbesoldungsgesetz	85
b) Kommunalbesoldungsverordnung	86
c) Anwendungsfälle	87
aa) Bürgermeister	87
bb) Beigeordnete	88
cc) Amtsdirektoren	89
dd) Landräte	89
12. Thüringen.....	90
a) Landesbesoldungsgesetz	90
b) Gesetz über kommunale Wahlbeamte.....	91
c) Kommunalbesoldungsverordnung	92
d) Aufwandsentschädigungsverordnung.....	92
e) Anwendungsfälle	93
aa) Bürgermeister	93
bb) Beigeordnete	93
cc) Gemeinschaftsvorsitzende	94
dd) Landräte und Beigeordnete	95
III. Föderaler Rechtsvergleich.....	96
1. Regelungstechnik.....	96
2. Besoldungsrahmen	97
a) Maßgebliche Besoldungsordnungen	97
b) Absolute Besoldungshöhe	99

3.	Eingruppierungsregeln	99
a)	Angewandte Parameter	99
aa)	Bürgermeister	99
bb)	Landräte	101
cc)	Sonstige kommunale Wahlbeamte in Ämtern und Verbänden	102
b)	Besonderheiten	103
aa)	Wiederwahl	103
bb)	Erfahrungsstufen	104
cc)	Amtszulage	104
4.	Aufwandsentschädigung	105
a)	Fest-, Höchst- oder Rahmensätze	105
b)	Parameter	107
c)	Größenordnungen	107
C.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	108
I.	Ausgangspunkt: Funktionsvorbehalt	108
1.	Anwendungsbereich	108
2.	Anwendungsfall kommunale Wahlbeamte	110
II.	Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Alimentation	111
1.	Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	112
a)	Kernbestand an Strukturprinzipien	112
b)	Alimentationsprinzip	114
aa)	Zuordnung von Ämtern	114
bb)	Konfiguration der konkreten Besoldungselemente	116
c)	Leistungsprinzip	117
aa)	Regelungsgehalt	117
bb)	Unanwendbarkeit auf kommunale Wahlbeamte	118
d)	Laufbahnprinzip	121
e)	Abstandsgebot	122
2.	Allgemeiner Gleichheitssatz	124
a)	Besoldungsrechtliche Gleichwertigkeit	125
b)	Anwendungsfall kommunale Wahlbeamte	126
3.	Verhältnismäßigkeit	127
4.	Begründungspflicht	127

III. Unionsrecht	129
IV. Konsequenzen	130
D. Weitere Vergütungssysteme bzw. -elemente	132
I. Bewertungskriterien.....	132
1. Stellenbewertung nach TVöD VKA	132
2. Dienstpostenbewertung nach KGSt-Modell	133
II. Besondere Besoldungsbestandteile	134
1. Leistungsbezüge	134
a) Berufungs- oder Bleibe-Leistungsbezüge	135
b) Besondere Leistungsbezüge	136
c) Funktions-Leistungsbezüge	137
2. Zulagen	138
3. Vergütungen.....	139
a) Mehrarbeitsvergütung	140
b) Sitzungsvergütung	140
4. Leistungsprämien.....	141
5. Zuschläge.....	143
a) Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit.....	143
b) Zuschlag bei Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand ...	144
III. Folgerungen	145
E. Bausteine einer angemessenen Besoldung.....	147
I. Organisationsermessen.....	147
1. Grenze der Unteralimentation	147
2. Brüche beim Bezug auf A- und B-Besoldungsordnung	150
3. Inkongruenz des Bezugs auf Minister und Abgeordnete	151
4. Delegation von Ermessen auf die kommunale Ebene.....	152
II. Folgerungen	153
III. Konkretisierungen.....	154
1. Grundmodell der Besoldungsordnung K	154
a) Festlegung der Anzahl der Besoldungsgruppen	154
b) Festlegung der Besoldungshöhe	155
c) Stufensystem innerhalb einzelner Gruppen	157
d) Besoldungstabelle	158

2.	Ausgestaltung bei Bürgermeistern	159
a)	Einwohnergrößenklassen	159
b)	Kommunaler Aufgabenbestand	160
c)	Zentralörtlichkeit	162
aa)	Aussagekraft raumordnerischer Festsetzungen	162
bb)	Regulatorische Umsetzung	164
d)	Feinststeuerung.....	165
aa)	Eingruppierung von Grund-, Mittel- und Oberzentren.....	166
bb)	Berücksichtigung der Kreisfreiheit	167
cc)	Eingruppierungstabellen.....	168
e)	Veränderungen nach dem Modell K	170
3.	Ausgestaltung bei Landräten	172
a)	Fläche und Einwohnerzahl.....	172
b)	Feinststeuerung.....	173
c)	Eingruppierungstabelle Landräte	174
d)	Veränderungen nach dem Modell K	174
4.	Beigeordnete und Kreisdirektoren.....	175
a)	Funktionsbezogene Eingruppierung	175
b)	Funktionszulage als Alternative	176
5.	Direktoren der Landschaftsverbände	177
6.	Landesräte	177
IV.	Aufwandsentschädigung	178
1.	Gewährung von Pauschalen	178
2.	Feinststeuerung	181
F.	Zusammenfassung	182

A. Einführung

Einleitend ist der Untersuchungsgegenstand, genauer: sind Personenkreis und Status kommunaler Wahlbeamten, näher zu bestimmen (I.). Sodann ist die Kritik am geltenden System (II.) zu skizzieren, bevor der Auftrag wiedergegeben wird (III.).

I. Ausgangslage

Die sog. kommunalen Wahlbeamten¹ sind die in den Kommunalverfassungen der Länder vorgesehenen oder zugelassenen, mit leitenden Funktionen betrauten, hauptamtlichen Bediensteten der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den zuständigen Vertretungskörperschaften oder im Falle der Direktwahl von den Bürgern für eine bestimmte Amtszeit gewählt werden und auf die bestimmte Regelungen des Landesbeamtenrechts Anwendung finden.²

1. Personenkreis

Zu den sog. kommunalen Wahlbeamten gemäß § 118 LBG NRW³ gehören kraft ausdrücklicher Bezeichnung die Bürgermeister (§ 62 Abs. 1 S. 1 GO

¹ **Redaktioneller Hinweis:** Um die Lesbarkeit der Ausführungen zu erleichtern, wird bei Personenbezeichnungen in der Regel die männliche Form verwendet. Der Autor legt jedoch ausdrücklich Wert darauf, dass damit keine inhaltliche Wertung verbunden ist, sondern sowohl weibliche als auch männliche Personen gemeint sind.

² Nach *Smith*, in: *Smith/Bender* (Hrsg.), *Recht der kommunalen Wahlbeamten – Bürgermeister, Landrat, Beigeordneter und Kreisdirektor in Nordrhein-Westfalen*, 2016, § 1 (S. 4).

³ Gesetz über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtengesetz – LBG NRW) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW., S. 310).

NRW⁴) und die Beigeordneten (§ 71 Abs. 1 S. 2 GO NRW) sowie die Landräte (§ 44 Abs. 3 S. 1 KrO NRW⁵). Von den Beigeordneten wird jeweils einer zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters bestellt (§ 68 Abs. 1 S. 1 GO NRW).

Auf Kreisebene fehlt die Gruppe der Beigeordneten. Hier wird aus den leitenden Beamten des Kreises vom Kreistag ein allgemeiner Vertreter bestellt oder gewählt (§ 47 Abs. 1 S. 1 u. 2 KrO NRW). Im Falle der Wahl durch den Kreistag führt der allgemeine Vertreter des Landrats die Bezeichnung „Kreisdirektor“ (§ 47 Abs. 1 S. 3 KrO NRW). Soweit ein Wahlakt erfolgt, rechnet ein allgemeiner Vertreter zu den „übrigen Wahlbeamten“ im Sinne von § 119 LBG NRW.

Für den Direktor eines Landschaftsverbandes (vgl. § 17 LVerbO⁶) sieht das Gesetz ebenso wenig wie für die leitenden Beamten eines Landschaftsverbandes, die „Landesräte“ (vgl. § 20 Abs. 1 S. 1 LVerbO), eine ausdrückliche Bezeichnung als kommunaler Wahlbeamter vor. Wegen des Wahlakts sind sie der Gruppe der „übrigen Wahlbeamten“ im Sinne von § 119 LBG NRW zuzuordnen.

Für die Hauptverwaltungsbeamten der Städte, Gemeinden und Kreise, also Bürgermeister und Landräte, kennt das Gesetz keine besonderen Qualifikationsanforderungen. Das gilt auch für den Direktor des Landschaftsverbandes. Demgegenüber bestehen für die Beigeordneten (§ 71 Abs. 3 GO NRW) und ggf., wenn nämlich der Verbandsdirektor keine Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst hat, für einen der Landesräte (§ 20 Abs. 2 S. 3 LVerbO) gesetzliche Eignungsvoraussetzungen.

2. Status

Der Rechtsstatus der kommunalen Wahlbeamten ist als „Beamtenverhältnis auf Zeit“ ausgestaltet (§ 118 Abs. 2 S. 1 LBG NRW für Bürgermeister

⁴ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW., S. 666).

⁵ Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (KrO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW., S. 646).

⁶ Landschaftsverbandsordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (LVerbO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Juli 1994 (GV. NRW., S. 759).

und Landräte, § 119 Abs. 2 S. 1 LBG NRW für die „übrigen“ kommunalen Wahlbeamten). Hierauf finden vorbehaltlich besonderer Regelung „die für die Beamtinnen und Beamten allgemein geltenden Vorschriften Anwendung“ (§ 118 Abs. 1 LBG NRW für Bürgermeister und Landräte, § 119 Abs. 1 LBG NRW für die „übrigen“ kommunalen Wahlbeamten). § 65 Abs. 4 GO NRW und § 44 Abs. 3 S. 2 KrO NRW ordnen „für die dienstrechtliche Stellung“ von Bürgermeister und Landrat ausdrücklich die Geltung der beamtenrechtlichen Vorschriften an.

a) Besoldung

Besoldungsrechtlich ist damit der Weg in das Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbesoldungsgesetz – LBesG NRW) vom 14.06.2016⁷ gebahnt. Hiernach wird das für Kommunales zuständige Ministerium ermächtigt, „durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium den Besoldungsgruppen der Landesbesoldungsordnungen A und B die folgenden Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit zuzuordnen“ (§ 23 S. 1 LBesG NRW), wobei die Zuordnung „1. der Gemeinden und Kreise unter Berücksichtigung der Zahl der Einwohner und 2. der regionalen Kommunalverbände und anderer überörtlicher kommunaler Einrichtungen unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabeninhaltes im Vergleich zur Einstufung der entsprechenden Ämter der beteiligten Körperschaften im Sinne der Nummer 1“ erfolgt.

Diese Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts leistet die gleichnamige Eingruppierungsverordnung (EingrVO)⁸. Diese knüpft die Eingruppierung der Ämter von Bürgermeistern, Beigeordneten,

⁷ GV. NRW., S. 310, 339, 642.

⁸ Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (Eingruppierungsverordnung – EingrVO) vom 9. Februar 1979 (GV. NRW., S. 97), zuletzt geändert durch Verordnung vom 20. Juni 2017 (GV. NRW, S. 651).

der zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters bestellten Beigeordneten, der Landräte und Kreisdirektoren als allgemeine Vertreter des Landrats an die Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft (§§ 2, 3 EingrVO). Die Eingruppierung eines Direktors des Landschaftsverbandes sowie der Landesräte erfolgt statisch (§ 4 EingrVO).

Der Einwohnermaßstab geht zurück auf die (Bundes-)Verordnung über die Zuordnung der Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden, Samtgemeinden, Verbandsgemeinden, Ämter und Kreise (Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes – BKomBesVO) vom 7.4.1978⁹, der es vor allem um die Festlegung von Höchstgrenzen für die Zuordnung der Ämter geht (vgl. § 1 BKomBesVO). Diese Verordnung ist zwar vom Bund nach der Föderalismusreform aufgehoben worden,¹⁰ gilt in Nordrhein-Westfalen aber gemäß § 92 Abs. 1 Nr. 7 LBesG NRW fort. Für die Ermittlung der maßgeblichen Einwohnerzahl verweist § 9 EingrVO auf § 4 BKomBesVO.

b) Aufwandsentschädigung

Die Gewährung einer Aufwandsentschädigung setzt Aufwendungen „aus dienstlicher Veranlassung“, „deren Übernahme der Beamtin, dem Beamten (...) nicht zugemutet werden kann,“ und die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan voraus (§ 82 Abs. 1 S. 1 LBesG NRW). „Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen sind nur zulässig, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstanden sind“ (§ 82 Abs. 1 S. 2 LBesG NRW).

§ 82 Abs. 2 S. 1 LBesG NRW enthält eine Ermächtigungsgrundlage, „durch Rechtsverordnung Richtlinien für die Gewährung von Dienstaufwandsentschädigungen an die Beamtinnen und Beamten der Gemeinden, der Gemeindeverbände (...) zu erlassen und dabei Höchstgrenzen festzulegen“.

⁹ BGBl. I, S. 468.

¹⁰ Aufgehoben mit Wirkung vom 12.02.2009 durch Gesetz vom 05.02.2009 (BGBl. I, S. 160).

Dabei eröffnet der Landesgesetzgeber in Satz 2 einen Abweichungsspielraum von den allgemeinen beamtenrechtlichen Bestimmungen, „wenn dies wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse sachlich notwendig ist“.

Die monatlichen Aufwandsentschädigungen werden durch die Eingruppierungsverordnung durchgängig in bezifferter Höhe festgesetzt, wobei sie für Bürgermeister, Landräte und deren allgemeine Vertreter von der Einwohnerzahl der Gebietskörperschaft abhängen und bei den Direktoren der Landschaftsverbände, den Landesräten sowie zum allgemeinen Vertreter bestellten Beamten auf Lebenszeit je einheitlich fix sind (§§ 5, 6 EingrVO). Weder handelt es sich dabei um Höchstgrenzen, noch ist über die Rechtfertigung der Festbeträge durch tatsächliche Umstände der Ämter kommunaler Wahlbeamter etwas bekannt.

II. Kritik am geltenden System

Nicht zuletzt wegen der nur geringfügigen Anpassungen der Eingruppierungsverordnung in den letzten knapp vierzig Jahren wird zur geltenden Rechtslage Kritik geäußert:

- Die Aufgabenlast und die öffentliche Wahrnehmung der Amtsinhaber spiegeln sich nicht mehr angemessen wider.
- Die Differenzierung innerhalb der Gruppe der Hauptverwaltungsbeamten, insbesondere zwischen Bürgermeistern und Landräten, sei nicht mehr sachgerecht.
- Der Landesgesetzgeber nutze seinen seit der Föderalismusreform bestehenden Spielraum für amtsangemessene höhere Eingruppierungen nicht hinreichend aus.
- Die Abstandsgebote seien nicht durchgängig gewahrt, zum Beispiel zwischen dem Amt des Kreisdirektors und des Landrats.
- Im Fall der Erhöhung der Eingruppierung von Landräten müssten die Eingruppierungen von Kreisdirektoren bzw. allgemeinen Vertretern ebenfalls angepasst werden.
- Mehrbelastungen seien teilweise gar nicht erfasst, so etwa im Falle der Bestellung eines allgemeinen Vertreters des Landrats aus den Reihen der leitenden hauptamtlichen Beamten.

- Die Aufwandsentschädigungen deckten den erhöhten persönlichen Aufwand nicht mehr ab.

III. Auftrag

In ausdrücklicher Anerkennung der Leistungen der Amtsinhaber durch die Landesregierung sollen die Rahmenbedingungen der Ämter kommunaler Wahlbeamter attraktiver gestaltet werden, um auch zukünftig Anreize zur Bereitschaft zur Amtsübernahme und zur Wiederwahl zu setzen. Dabei geht die Landesregierung grundsätzlich davon aus, dass die Orientierung der Eingruppierung an der Besoldungsstruktur der Landesbesoldungsordnung B sich bislang bewährt hat. Grundlegende Änderungsvorschläge, die ein Vergleich mit den Regelungsregimen anderer Länder ergeben kann, werden als besonders begründungsbedürftig angesehen.

Unterhalb einer „abstrakt-politischen“ Ebene geht es vor allem „konkret-rechtlich“ darum, Änderungsbedarfe in der derzeitigen Systematik und bei den zugrundeliegenden Parametern der Eingruppierung zu identifizieren. Speziell die konkreten Einwohnergrößenklassen sind mit Blick auf alle von der Eingruppierungsverordnung erfassten Ämter daraufhin zu prüfen, ob sie zu angemessenen Ergebnissen führen oder singuläre oder lineare Anpassungen geboten sind. Dieselben Fragen stellen sich im Hinblick auf die geltende Regelung zur Gewährung von Aufwandsentschädigungen an kommunale Wahlbeamte sowie die allgemeinen Vertreter. Monetäre Anreizsysteme der Privatwirtschaft sind ggf. einzubeziehen und auf ihre Verwendbarkeit im Beamtenrecht zu untersuchen. In jedem Fall ist die Kohärenz des nordrhein-westfälischen Regelwerks zu wahren beziehungsweise herzustellen, und zwar sowohl im horizontalen Verhältnis vergleichbarer Ämter, als auch im vertikalen Verhältnis vor- und nachgeordneter Ämter.

Im Einzelnen sind folgende Fragestellungen gutachterlich zu beantworten:

1. Welche Regelungen zur Eingruppierung und zur Aufwandsentschädigung für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte bzw. welche sonstigen monetären Anreize bestehen in anderen Bundesländern und worin unterscheiden sich diese Regelungen vom nordrhein-westfälischen Regelwerk?

2. Gibt es verfassungsrechtliche Vorgaben zur Ausgestaltung des Eingruppierungsrechts für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte und in Nordrhein-Westfalen, und wenn ja, welche?
3. Wenn es keine verfassungsrechtlichen Vorgaben zur Ausgestaltung des Eingruppierungsrechts für kommunale Wahlbeamtinnen und Wahlbeamte geben sollte, hat sich die bisherige Orientierung an der Beamtenbesoldung bewährt?
4. Welche Vergütungssysteme kämen grundsätzlich auch in Betracht und welche Vorteile bzw. Nachteile wären damit verbunden?
5. Soweit die Auffassung vertreten wird, die bisherige Orientierung der Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten am Beamtenrecht habe sich grundsätzlich bewährt, welche Änderungen des bestehenden Regelwerkes (insbesondere die Eingruppierungsverordnung Nordrhein-Westfalen) wären vor dem Hintergrund der Absicht der Landesregierung, die Attraktivität des kommunalen Hauptamtes zu stärken, in systematischer und inhaltlicher Sicht gleichwohl zu erwägen? Die Vorschläge sollen Aussagen beinhalten
 - zur Geeignetheit des Anknüpfungspunktes „Einwohnergrößenklasse“ und zur Zahl und dem Zuschnitt der für erforderlich gehaltenen Einwohnergrößenklassen der Gemeinden und Kreise,
 - zur Angemessenheit der bisherigen Eingruppierung und zur ggf. angemessenen Erhöhung der Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten, soweit sie derselben Gruppe angehören (Bürgermeister oder Landräte oder übrige kommunale Wahlbeamte), als auch im Verhältnis der verschiedenen Gruppen zueinander (z.B. Bürgermeister-Landräte in den Fällen der vergleichbaren Größenordnung der Gemeinden und der Kreise bzw. des damit verbundenen Aufgabenkreises),
 - zur Gestaltung der Eingruppierung der „übrigen kommunalen Wahlbeamten“, insbesondere zur Beibehaltung der zweistufigen Eingruppierung,
 - zur Gestaltung der Eingruppierung der Allgemeinen Vertreter der Hauptverwaltungsbeamten,
 - zur Eingruppierung der Ämter bei den Landschaftsverbänden,

- zur bisherigen Differenzierung zwischen der Eingruppierung im Hauptamt einerseits und der Gewährung von Aufwandsentschädigungen andererseits,
 - zur Angemessenheit der bisherigen Aufwandsentschädigungen und zur ggf. angemessenen Erhöhung der Aufwandsentschädigungen für den genannten Personenkreis.
6. Sollte im Gutachten eine Erhöhung der Eingruppierung vorgeschlagen werden, soll erklärt werden, ob dies als lineare Erhöhung über alle Ämter und Besoldungsgruppen hinweg für geboten erachtet wird oder mit welchen Gründen insoweit differenziert werden soll.
 7. Sollte eine Erhöhung der Eingruppierung der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. der Landrätinnen und Landräte vorgeschlagen werden, soll erklärt werden, ob diese für den Fall der Wiederwahl (ggf. mehrmalig) jeweils erhöht werden sollte. Dieser Personenkreis ist gemäß § 118 Abs. 2 S. 2 und Abs. 10 des Landesbeamtengesetzes Nordrhein-Westfalen nicht verpflichtet, sich einer Wiederwahl zu stellen.
 8. Welche sonstigen Gestaltungsvarianten kommen in Betracht, um die Attraktivität des kommunalen Hauptamtes zu erhöhen und welche Rechtsänderungen wären insoweit erforderlich? Können Vergütungsstrukturen der Privatwirtschaft (z.B. (Funktions-)Zulagen, Boni, sonstige geldwerte Leistungen) übertragen werden und welche Rechtsänderungen wären insoweit erforderlich?

Die Untersuchung beschränkt sich auf die Evaluierung der Angemessenheit bzw. des Anpassungsbedarfs der Eingruppierung kommunaler Wahlbeamter und ihrer allgemeinen Vertreter sowie der Gewährung von Aufwandsentschädigungen an diesen Kreis von Amtsinhabern. Dabei ist ausdrücklich keine Eingruppierung von Hauptverwaltungsbeamten in die A-Besoldung zu erwägen. Versorgungsregelungen bleiben vollständig ausgeblendet. Dasselbe gilt für sonstige geldwerte Vorteile (z. B. Beihilfe, Dienstwagen, Fortbildung, Nebentätigkeiten), die unter Umständen geeignet sind, die Attraktivität der Ämter zu steigern.

B. Geltendes Recht

Im Folgenden wird der maßgebliche rechtliche Rahmen für die Besoldung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit in Nordrhein-Westfalen (I.) und den anderen Flächenländern (II.) dargestellt, um diese dann abschließend miteinander zu vergleichen (III.). Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die besoldungsrechtliche Eingruppierung der Ämter der kommunalen Wahlbeamten und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen, weil sich die Attraktivität des Wahlamtes in wirtschaftlicher Hinsicht maßgeblich hierüber vermittelt. Weitere Besoldungsbestandteile sind einer gesonderten Betrachtung überwiesen.

I. Nordrhein-Westfalen

Zunächst werden Systematik und Parameter der Besoldung *de lege lata* in Nordrhein-Westfalen näher erläutert.

1. Besoldungsrechtliche Grundstruktur

Ausgangspunkt der Betrachtung ist hier das Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (LBesG NRW), das gemäß § 1 Abs. 1 auch auf die Beamten der Gemeinden, der Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts Anwendung findet.

In § 19 Abs. 1 S. 1 LBesG NRW ist der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung landesrechtlich niedergelegt.¹¹ Danach sind die Funktionen der Beamten nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten und Ämtern zuzuordnen. Insoweit ist der Grundsatz nach verfas-

¹¹ Bundesrechtliche Regelung in § 18 S. 1 Bundesbesoldungsgesetz – BBesG (in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Juni 2009 [BGBl. I, S. 1434]).

sungsgerichtlicher Rechtsprechung als änderungsfester Kern zu begreifen.¹² Nach § 19 Abs. 1 S. 2 LBesG NRW ist eine Zuordnung von Funktionen zu mehreren Ämtern zulässig.¹³ Die Ämter sind sodann nach ihrer Wertigkeit unter Berücksichtigung der gemeinsamen Belange der Dienstherrn den Besoldungsgruppen zuzuordnen (§ 19 Abs. 1 S. 3 LBesG NRW). Nach § 19 Abs. 2 LBesG NRW gilt bei der Einstufung von Ämtern in der Landesbesoldungsgruppe B ein besonderes Abstandsgebot¹⁴: Zwischen Behördenleitungen und ihren Stellvertretern muss ein Mindestabstand von drei Besoldungsgruppen liegen, es sei denn, die Wertigkeit des Leitungsamtes ist unterhalb der Besoldungsgruppe B 5 einzustufen oder die besondere Leitungsstruktur rechtfertigt eine Abweichung vom Grundsatz.

Nach § 1 Abs. 4 LBesG NRW gehören zur Besoldung folgende sog. Dienstbezüge: Grundgehalt, Leistungsbezüge für Professoren u.ä., Familienzuschlag, Zulagen mit Ausnahme der Leistungsprämien, Vergütungen und Auslandsbesoldung. Zur Besoldung gehören nach § 1 Abs. 5 LBesG NRW außerdem folgende sog. sonstige Bezüge: Anwärterbezüge, vermögenswirksame Leistungen, Leistungsprämien und Zuschläge. Der Anspruch der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit auf Besoldung entsteht nach § 3 Abs. 1 S. 4 LBesG NRW mit der Maßnahme, die der Einweisungsverfügung entspricht, und endet grundsätzlich mit Ablauf des Tages des Ausscheidens aus dem Dienstverhältnis (§ 3 Abs. 2 LBesG NRW). Allerdings wird die Besoldung noch für einen gewissen Zeitraum weitergewährt (vgl. § 4 Abs. 2 LBesG NRW).

Das Landesbesoldungsrecht kennt diverse, teils sogar ruhegehaltfähige Zulagen, Zuschläge und weitere monetäre Zuwendungen, die zumindest grundsätzlich auch für kommunale Wahlbeamte in Betracht kommen: Amtszulagen (§§ 45, 46 LBesG NRW), Strukturzulage (§ 47 LBesG NRW), Stellenzulagen (§ 48 LBesG NRW), Ausgleichszulagen (§§ 57, 61 LBesG NRW), Zulage für Wahrnehmung befristeter Funktionen bzw. eines höher-

¹² Vgl. dazu unten C.II.1.b).

¹³ Bundesrechtlich kann eine Funktion bis zu drei Ämtern einer Laufbahngruppe, in obersten Bundesbehörden allen Ämtern einer Laufbahngruppe zugeordnet werden (§ 18 S. 2 BBesG).

¹⁴ Zum Abstandsgebot als verfassungsrechtlichem Grundsatz vgl. unten C.II.1.e).

wertigen Amtes (§§ 58, 59 LBesG NRW), Prämien und Zulagen für besondere Leistungen in der Besoldungsgruppe A (§ 60 LBesG NRW; es kann nach Abs. 4 ein Sondersystem für Beamte der Gemeinden und Gemeindeverbände etabliert werden), Erschwerniszulage (§ 65 LBesG NRW), Mehrarbeitsvergütung (§ 66 LBesG NRW), Möglichkeit einer Sitzungsvergütung für Beamte der Besoldungsgruppe A bei Gemeinden mit weniger als 40.000 Einwohnern, wenn diese als Protokollführer regelmäßig an Sitzungen kommunaler Vertretungskörperschaften oder ihrer Ausschüsse außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit teilnehmen, jedoch nicht neben Aufwandsentschädigung oder wenn Dienstbefreiung als Ausgleich möglich (§ 67 LBesG NRW), Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit für Beamte in der Besoldungsgruppe A (§ 69 LBesG NRW), Zuschläge bei Altersteilzeit, begrenzter Dienstfähigkeit und bei Hinausschieben des Ruhestandseintritts (§§ 70-71a LBesG NRW). Die §§ 80 und 81 LBesG NRW regeln die Grundsätze der Gewährung von vermögenswirksamen Leistungen. Die jährliche Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“; 2,5%-5% vom Grundgehalt) wurde im Jahr 2017 in das Grundgehalt integriert.

Nach § 82 LBesG NRW gibt es grundsätzlich die Möglichkeit, zusätzlich Aufwandsentschädigungen zu gewähren. Grundvoraussetzung dafür ist, dass aus dienstlicher Veranlassung Aufwendungen entstehen, deren Übernahme nicht zumutbar ist, und der Haushaltsplan Mittel dafür zur Verfügung stellt (§ 82 Abs. 1 S. 1 LBesG NRW). Die Gewährung von festen Beträgen ist nur zulässig, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen typischerweise entstehen (§ 82 Abs. 1 S. 2 LBesG NRW).

Für die kommunale Ebene wird das zuständige Fachministerium in § 82 Abs. 2 LBesG NRW ermächtigt im Einvernehmen mit dem Finanzministerium durch Rechtsverordnung Richtlinien für die Gewährung von Dienstaufwandsentschädigungen zu erlassen und dabei Höchstgrenzen festzulegen. Die Richtlinien dürfen von den für die Landesbeamtinnen und Landesbeamten geltenden Bestimmungen nur abweichen, wenn dies wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse sachlich notwendig ist.

2. Die Eingruppierungsverordnung

Die Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit im kommunalen Bereich kann das für Kommunales zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium den Besoldungsgruppen der Landesbesoldungsordnungen A und B zuordnen und damit entsprechende Grundgehaltssätze festzusetzen.¹⁵ Bei den Ämtern der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden und Kreise soll dies unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und bei denen der regionalen Kommunalverbände und anderer überörtlicher kommunaler Einrichtungen unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabeninhaltes im Vergleich zur Einstufung der entsprechenden Ämter der beteiligten Körperschaften erfolgen (§ 23 S. 1 LBesG NRW). Für die Gemeinden und Kreise gilt dabei, dass in einer Größenklasse höchstens zwei Besoldungsgruppen für ein Amt vorgesehen werden dürfen (§ 23 Satz 2 LBesG NRW). Für diese Beamten können das Aufsteigen in den Stufen und die Festsetzung der Erfahrungsstufe abweichend geregelt werden (§ 23 S. 3 LBesG NRW).

Von dieser letzterwähnten Möglichkeit wurde bisher jedoch kein Gebrauch gemacht: Zwar gilt nach § 9 Abs. 2 LBG NRW und noch konkreter in § 1 Abs. 2 Nr. 2 LVO¹⁶ bzw. § 1 S. 2 LStuVO¹⁷ das Laufbahnrecht ausdrücklich nicht für die Gruppe der Beamten auf Zeit und damit auch nicht für die kommunalen Wahlbeamten.¹⁸ Allerdings gibt es keine von den §§ 29 und 30 Abs. 1-3 LBesG NRW abweichenden Regelungen, so dass in der Besoldungsordnung A das allgemeine Erfahrungsstufenmodell auch bei den entsprechenden kommunalen Wahlbeamten uneingeschränkt Anwendung findet.

¹⁵ Vgl. die Anlagen 6 und 7 zum LBesG NRW.

¹⁶ Verordnung über die Laufbahnen der Beamtinnen und Beamten im Land Nordrhein-Westfalen (Laufbahnverordnung – LVO) vom 21. Juni 2016 (GV. NRW., S. 461).

¹⁷ Verordnung über das leistungsabhängige Aufsteigen in den Grundgehaltsstufen (Leistungsstufenverordnung – LStuVO) vom 10. März 1998 (GV. NW., S. 205, 556/SGV. NRW., S. 20320).

¹⁸ Vgl. auch *Keller-Zacher*, in: BeckOK Beamtenrecht NRW – LBG NRW (Stand: 01.01.2019), § 9 Rn. 24 f.

In Nordrhein-Westfalen füllt die Verordnung über die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts (Eingruppierungsverordnung – EingrVO) diese Ermächtigung aus. Die konkrete Eingruppierung soll nach Maßgabe der aufgehobenen Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes (BKomBesVO) erfolgen, die in Nordrhein-Westfalen jedoch gemäß § 92 Abs. 1 Nr. 7 LBesG NRW als Landesrecht fort gilt.

§ 2 EingrVO regelt die Eingruppierung der (Ober-)Bürgermeister (Abs. 1) und der übrigen Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden (Abs. 2-5). Die Spanne reicht von A 12 bis B 11.

Für die Eingruppierung werden zehn Größenklassen nach Einwohnerzahlen gebildet. Hinsichtlich der übrigen Wahlbeamten auf Zeit gibt es pro Größenklasse immer zwei mögliche Besoldungsgruppen, wobei die Gemeinden unter Berücksichtigung des Umfangs, der Schwierigkeit und der Bedeutung der Aufgaben die Höchstbesoldungsgruppe nur in Anspruch nehmen dürfen, wenn ihre Einwohnerzahl die Mitte zwischen der unteren und der oberen Grenze ihrer Größenklasse überschritten hat oder der Wahlbeamte in dasselbe Amt wiederberufen worden ist, in dem er eine ganze Amtszeit abgeleistet hat (§ 2 Abs. 3 EingrVO). In Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern können das Amt des Kämmerers sowie eines weiteren Beigeordneten ohne weitere Voraussetzungen in die höhere Gruppe eingruppiert werden (§ 2 Abs. 4 EingrVO).

In § 3 EingrVO finden sich entsprechende Regelungen für Landräte und Kreisdirektoren und § 4 EingrVO befasst sich mit der Eingruppierung der Wahlbeamten der Landschaftsverbände und des Regionalverbandes Ruhr.

§§ 5-8 EingrVO regeln die Gewährung von monatlichen Aufwandsentschädigungen. Aufgrund des Wortlautes insbesondere von § 5 und 7 EingrVO muss jedoch bezweifelt werden, dass tatsächlich Höchstgrenzen im Sinne des § 82 Abs. 1 S. 2 LBesG NRW festgelegt wurden.¹⁹ Vielmehr lassen die getroffenen Regelungen eine Festsetzung von festen Beträgen vermuten. Zumindest lassen sich keine Materialien der kommunalen Ebene zu einer

¹⁹ So aber etwa der Landkreistag, vgl. ED NW Nr. 13-14/99 v. 26.7.1999, S. 286.

besonderen Festsetzung finden. Vielmehr scheint den kommunalen hauptamtlichen Wahlbeamten jeweils der in der EingrVO angegebene Betrag als Festbetrag gewährt zu werden, soweit dies aus den offengelegten Einkommen ersehen werden kann.

3. Anwendungsfälle

a) Bürgermeister

Der von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von fünf Jahren nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählte Bürgermeister (vgl. § 65 Abs. 1 GO NRW) wird mit Amtsantritt Wahlbeamter auf Zeit (§ 118 Abs. 2 und 3 LBG NRW). Eine Abwahl ist unter den Voraussetzungen des § 66 GO NRW möglich. Es gibt gemäß § 118 Abs. 2 S. 2 LBG NRW keine Verpflichtung, sich einer Wiederwahl zu stellen, ein Eintritt in den beamtenrechtlichen Ruhestand ist aber erst nach mindestens achtjähriger Dienstzeit und Vollendung des 45. Lebensjahres möglich (§ 118 Abs. 4 S. 3 Nr. 1 LBG NRW). Besondere Qualifikationen sind nicht erforderlich, es genügt, wenn die Wählbarkeitsvoraussetzungen nach § 65 Abs. 2 GO NRW erfüllt werden. Zu den Aufgaben gehören die Verwaltungsleitung (§ 62 GO NRW), der Vorsitz im Verwaltungsvorstand (§ 70 Abs. 1 S. 2 GO NRW), der Vorsitz im Rat mit grundsätzlichem Stimmrecht (§ 40 Abs. 2 S. 4 ff. GO NRW), ggf. die Teilnahme an Ausschusssitzungen (§ 69 Abs. 2 GO NRW) und der Bürgermeister ist Dienstvorgesetzter aller Bediensteten (§ 73 Abs. 2 GO NRW).²⁰

Die Besoldung des (Ober-)Bürgermeisters richtet sich nach § 23 LBesG NRW i.V.m. § 2 Abs. 1 EingrVO und beginnt bei der Größenklasse bis 10.000 Einwohnern mit Besoldungsgruppe B 2²¹ und endet bei der Größenklasse über 500.000 Einwohnern mit B 11.

²⁰ Vgl. ausführlich zu den Aufgaben kommunaler Wahlbeamter und Wahlbeamtinnen *Becker*, in: Smith/Bender (Hrsg.), *Recht der kommunalen Wahlbeamten – Bürgermeister, Landrat, Beigeordneter und Kreisdirektor in Nordrhein-Westfalen*, 2016, § 9 (S. 339 ff.).

²¹ Die BKomBesVO sah hier maximal A 16 vor (vgl. dort § 2 Abs. 1 und 5).

Die Höhe der zu gewährenden monatlichen Aufwandsentschädigung richtet sich gemäß § 82 LBesG NRW i.V.m. § 5 Abs. 1 EingrVO nach fünf Einwohnergrößenklassen (von bis zu 20.000 bis über 500.000) und beträgt zwischen 223,20 € und 542,20 €.

b) Beigeordnete

Die Hauptsatzung der Gemeinde bestimmt die Anzahl der Beigeordneten, § 71 Abs. 1 S. 1 GO NRW. Soweit ersichtlich gibt es in den kleinen Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern grundsätzlich, in den Gemeinden bis 20.000 Einwohner oft, und auch in den Gemeinden bis 50.000 Einwohnern teilweise keine sonstigen Beigeordneten.²² Regelmäßig wird in kleineren Gemeinden auch der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters aus den Gemeindebeamten bestellt, vgl. § 68 Abs. 1 S. 4 GO NRW.²³

Die Beigeordneten werden für die Dauer von acht Jahren vom Rat gewählt und treten sodann als kommunale Wahlbeamte in das Beamtenverhältnis auf Zeit ein (§ 71 Abs. 1 GO NRW). In kreisfreien Städten muss ein Beigeordneter als Stadtkämmerer bestellt werden (§ 71 Abs. 4 GO NRW). Die Beigeordneten können unter bestimmten Voraussetzungen vom Rat abberufen werden, vgl. § 71 Abs. 7 GO NRW. Sie sind verpflichtet, eine erste und zweite Wiederwahl anzunehmen, sofern die Wiederwahl spätestens drei Monate vor Ablauf ihrer Amtszeit stattfindet, anderenfalls werden sie grundsätzlich entlassen (§§ 119 Abs. 2 S. 4 LBG NRW, 71 Abs. 5 GO NRW).

²² Vgl. hierzu ausdrücklich § 14 Abs. 3 Hauptsatzung der Gemeinde Rheurdt (abrufbar unter: [https://www.rheurdt.de/C12570A5003DBF08/files/00-1_hauptsatzung.pdf/\\$file/00-1_hauptsatzung.pdf?OpenElement](https://www.rheurdt.de/C12570A5003DBF08/files/00-1_hauptsatzung.pdf/$file/00-1_hauptsatzung.pdf?OpenElement)) oder § 18 Abs. 1 der Hauptsatzung der Stadt Lemgo (abrufbar unter: <https://www.lemgo.de/fileadmin/civ-serv/5766044/ortsrecht/Hauptsatzung.pdf>, Aufrufe am 20.02.2019).

²³ So § 14 Abs. 1 Hauptsatzung der Gemeinde Rheurdt oder auch § 14 Abs. 1 Hauptsatzung der Gemeinde Waldfeucht (abrufbar unter: http://www.waldfeucht.de/images/dld/342017_105720_Lesefassung%20Hauptsatzung%2003-2017.pdf). Soweit ersichtlich ist die Gemeinde Erndtebrück die einzige Gemeinde < 10.000 Einwohnern mit einem hauptamtlichen Beigeordneten, vgl. dort § 15 Abs. 1 der Hauptsatzung (abrufbar unter: <http://www.erndtebrueck.de/Rat-haus/Ortsrecht-und-Satzungen>, Aufrufe am 20.02.2019).

Ein Beigeordneter muss die für das Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und ausreichende Erfahrung für dieses Amt nachweisen, § 71 Abs. 3 S. 1 GO NRW. In kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten muss mindestens einer der Beigeordneten die Befähigung zum Richteramt oder zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes im Land Nordrhein-Westfalen in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, besitzen. In den übrigen Gemeinden muss mindestens einer der Beigeordneten mindestens die Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes im Land Nordrhein-Westfalen in der Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt, besitzen (§ 71 Abs. 3 S. 2 und 3 GO NRW).

Die Beigeordneten bekommen einen Geschäftskreis zugeordnet und vertreten den Bürgermeister dann in diesem Arbeitsgebiet (§§ 73 Abs. 1 S. 1, 68 Abs. 2 GO NRW). Zusammen mit diesem sowie dem Kämmerer bilden sie den Verwaltungsvorstand (§ 70 Abs. 1 GO NRW). Sie nehmen an den Sitzungen des Rates und ggf. auch an denen der Ausschüsse teil (§ 69 GO NRW). Ein Beigeordneter wird vom Rat zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters bestellt, die übrigen in bestimmter Reihenfolge zu Ersatzvertretern (§ 68 Abs. 1 GO NRW).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung der Beigeordneten richtet sich nach § 23 LBesG NRW i.V.m. § 2 Abs. 2 EingrVO und unterliegt den gleichen Einwohnergrößenklassen wie die der (Ober-)Bürgermeister. Zur allgemeinen Vertretung bestellte Beigeordnete in Gemeinden bis zu 10.000 Einwohnern erhalten A 12/A 13 und in Gemeinden mit über 500.000 Einwohnern B 8/B 9. Die weiteren Beigeordneten werden jeweils ein Besoldungspärchen tiefer eingruppiert. Zu beachten sind zudem die Sonderregeln des § 2 Abs. 3-5 EingrVO, die sich mit der konkreten Eingruppierung in eine der Gruppen des jeweiligen Besoldungspärchens befassen.

Die zur allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters bestellten Beigeordneten erhalten gemäß § 82 LBesG NRW i.V.m. § 6 Abs. 1 EingrVO eine Aufwandsentschädigung in Höhe von zwei Dritteln gemessen an der des (Ober-)Bürgermeisters. Die weiteren Beigeordneten erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von einem Drittel, ebenfalls bemessen an der des (Ober-)Bürgermeisters.

c) Landräte

Die Landräte werden von den Bürgern der kreisangehörigen Gemeinden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl auf die Dauer von fünf Jahren nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl gewählt (§ 44 Abs. 1 KrO NRW) und werden sodann kommunale Wahlbeamte auf Zeit (vgl. §§ 44 Abs. 3, 118 Abs. 10 i.V.m. Abs. 2 S. 1 LBG NRW). Sie können ebenfalls auch wieder abgewählt werden (vgl. § 45 KrO NRW) und sind nicht verpflichtet, sich einer Wiederwahl zu stellen (§ 118 Abs. 10 i.V.m. Abs. 2 S. 2 LBG NRW). Sie bedürfen keiner besonderen Qualifikation, sondern müssen nur die Wählbarkeitsvoraussetzungen des § 44 Abs. 2 KrO NRW erfüllen. Zu den Aufgaben gehören etwa die Verwaltung des Kreises (§§ 8, 42 KrO NRW), der Vorsitz im Kreistag sowie im Kreisausschuss jeweils mit Stimmrecht (§§ 25 Abs. 2, 51 KrO NRW) und die Dienstvorgesetzteneigenschaft für alle Bediensteten des Kreises (§ 49 KrO NRW).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung richtet sich nach § 23 LBesG NRW i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 EingrVO und hängt somit konkret von zwei Einwohnergrößenklassen ab: In Kreisen mit bis zu 200.000 Einwohnern werden Landräte in die Besoldungsgruppe B 6 eingruppiert und in Kreisen mit über 200.000 Einwohnern in B 7.

Die Höhe der zu gewährenden monatlichen Aufwandsentschädigung richtet sich gemäß § 82 LBesG NRW i.V.m. § 5 Abs. 2 EingrVO nach drei Einwohnergrößenklassen (von bis zu 250.000, 250.001 bis 400.000 und über 400.000) und beträgt 382,70 €, 404,00 € oder 425,30 €.

d) Kreisdirektoren

Der allgemeine Vertreter des Landrats wird entweder aus den leitenden hauptamtlichen Beamten des Kreises durch den Kreistag bestellt (§ 47 Abs. 1 S. 1 KrO NRW). Dann handelt es sich jedoch nicht um einen kommunalen Wahlbeamten. Alternativ kann die Hauptsatzung des Kreises bestimmen, dass der allgemeine Vertreter des Landrats durch den Kreistag für die Dauer von acht Jahren gewählt wird, § 47 Abs. 1 S. 2 KrO NRW. Er führt dann die Amtsbezeichnung Kreisdirektor und muss über die Befähigung

gung zum Richteramt oder zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes im Land Nordrhein-Westfalen in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, sowie über eine mehrjährige praktische Erfahrung in einer dem Amt angemessenen hauptamtlichen Verwaltungstätigkeit verfügen (§ 47 Abs. 1 S. 3 KrO NRW). Kreisdirektoren sind kommunale Wahlbeamte auf Zeit (vgl. § 119 LBG NRW) und können unter bestimmten Voraussetzungen vom Kreistag abberufen werden (§ 47 Abs. 3 KrO NRW). Sie sind verpflichtet, eine erste und zweite Wiederwahl anzunehmen, vgl. § 119 Abs. 2 S. 4 LBG NRW. Die Kreisdirektoren sind zudem verpflichtet, an den Sitzungen des Kreistages teilzunehmen und ggf. auch an denen der Ausschüsse (vgl. § 48 KrO NRW).

Nach § 23 LBesG NRW i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 2 EingrVO werden sie je nach Einwohnerzahl des Kreises in Besoldungsgruppe B 2/B 3 (bis zu 200.000 Einwohnern), B 3/B 4 (200.001 – 300.000 Einwohnern) oder B 4/B 5 (über 300.000 Einwohnern) eingruppiert. Im Hinblick auf die Besoldungspärchen gelten die Regeln für Beigeordnete entsprechend (vgl. § 3 Abs. 2 EingrVO).

Die Kreisdirektoren erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung in der Höhe von zwei Dritteln gemessen an der der Landräte (§ 6 Abs. 1 EingrVO).

Mit dem ursprünglich auf den Weg gebrachten Gesetz zur Stärkung des Kreistags vom 15. Dezember 2016²⁴ sollte ab der Wahlperiode 2020 auch auf Kreisebene die Möglichkeit einer Beigeordnetenverfassung eingeführt werden, so dass die sodann vom Kreistag gewählten Beigeordneten ausdrücklich kommunale Wahlbeamte sein sollten.²⁵ In dem Zusammenhang sollte auch die EingrVO für Landräte, deren allgemeine Vertreter und Beigeordnete geändert werden.²⁶ Nach Änderung der politischen Verhältnisse

²⁴ Vgl. GV. NRW. 2016, S. 1150; dazu auch *Joseph*, NVwZ 2017, 750.

²⁵ Vgl. § 50 Abs. 1 KrO NRW n.F.

²⁶ S. Art. 4 des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags.

soll die bisherige „bewährte innere Verfassung der Kreise“ jedoch beibehalten werden. Deshalb wurde bereits wieder die Aufhebung des Gesetzes beschlossen.²⁷

e) Direktoren der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe

Die zum Land Nordrhein-Westfalen gehörenden Kreise und kreisfreien Städte der früheren Rheinprovinz bilden den Landschaftsverband Rheinland, die Kreise und kreisfreien Städte der früheren Provinz Westfalen und des früheren Landes Lippe den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (vgl. § 1 LVerbO). Die Direktoren der Verbände werden von der Landschaftsversammlung für die Dauer von acht Jahren gewählt (§ 20 Abs. 2 S. 1 LVerbO) und sind folglich kommunale Wahlbeamte auf Zeit (vgl. § 119 LBG NRW). Sie können abberufen werden (§ 20 Abs. 3 LVerbO) und sind verpflichtet, eine erste und zweite Wiederwahl anzunehmen (vgl. § 20 Abs. 2 S. 4 i.V.m. §§ 71 Abs. 5 GO NRW, 119 Abs. 2 S. 4 LBG NRW). Der Direktor oder zumindest ein Landesrat (dazu sogleich) muss die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst besitzen, vgl. § 20 Abs. 2 S. 3 LVerbO.

Sie haben die Aufgabe, den Landschaftsverband zu verwalten (vgl. § 17 LVerbO) und insbesondere die Beschlüsse des Landschaftsausschusses und der übrigen Fachausschüsse vorzubereiten sowie an den Sitzungen der Landschaftsversammlung und des Landschaftsausschusses mit beratender Stimme teilzunehmen (§ 18 Abs. 1 LVerbO). Die Direktoren unterstehen dienstrechtlich dem Landschaftsausschuss und sind selbst Dienstvorgesetzte aller übrigen Bediensteten, vgl. § 20 Abs. 4 LVerbO.

Sie werden nach § 23 LBesG NRW i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 1 EingrVO in die Besoldungsgruppe B 8 eingruppiert und erhalten gemäß § 82 LBesG NRW i.V.m. § 5 Abs. 3 EingrVO eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe

²⁷ Vgl. das Gesetz der Landesregierung zur Aufhebung des Gesetzes zur Stärkung des Kreistags und zur Änderung kommunalrechtlicher, haushaltsrechtlicher und steuerrechtlicher Vorschriften vom 18. Dezember 2018, GV. NRW., S. 738.

von 489,10 €. Eine Höherstufung um eine Besoldungsgruppe ist unter Berücksichtigung des Umfangs, der Schwierigkeit und der Bedeutung der Aufgaben möglich, sofern der Wahlbeamte in dasselbe Amt wiederberufen ist, in dem er eine ganze Amtszeit abgeleistet hat (§ 4 Abs. 3 EingrVO).

f) Landesräte

Nach § 20 Abs. 1 S. 1 LVerbO werden dem Direktor zur Mitwirkung bei der Erledigung der Dienstgeschäfte und zur Vertretung in bestimmten Geschäftsbereichen leitende Beamte (Landesräte) beigeordnet; ihre Zahl wird durch Satzung und Stellenplan festgelegt. Auch sie werden für die Dauer von acht Jahren mit Abberufungsmöglichkeit gewählt (vgl. § 20 Abs. 2 und 3 LVerbO) und sind somit ebenfalls kommunale Wahlbeamte auf Zeit mit der grundsätzlichen Pflicht zu einer zweiten und dritten Amtszeit bei Wiederwahl (vgl. § 119 Abs. 2 S. 4 LBG NRW). Sofern der Direktor nicht ausreichend im Sinne von § 20 Abs. 2 S. 3 LVerbO qualifiziert ist, muss dies in der Person eines Landesrates kompensiert werden.

Die Landesräte sind verpflichtet, an den Sitzungen der Landschaftsversammlung sowie des Landschaftsausschusses mit beratender Stimme teilzunehmen (§ 18 Abs. 1 LVerbO).

Gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 LVerbO ist der Erste Landesrat der allgemeine Vertreter des Direktors. Er wird in die Besoldungsgruppe B 6 eingruppiert (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 EingrVO) und erhält eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von zwei Dritteln ausgehend von der des Direktors (§ 6 Abs. 1 EingrVO). Des Weiteren können höchstens drei Ämter von Landesräten mit besonders schwierigen Aufgabengebieten in Besoldungsgruppe B 5 eingruppiert werden; die übrigen werden der Besoldungsgruppe B 4 zugeordnet (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 und 4 EingrVO). Die Landesräte können unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 EingrVO ebenfalls eine Besoldungsgruppe höher eingruppiert werden. Alle Landesräte, die nicht allgemeiner Vertreter des Hauptverwaltungsbeamten sind, erhalten ein Drittel der monatlichen Aufwandsentschädigung eines Direktors (§ 6 Abs. 1 EingrVO).

g) Regionaldirektor des Regionalverbandes Ruhr und Beigeordnete

Der Regionalverband Ruhr ist ein Gemeindeverband bestehend aus bestimmten kreisfreien Städten und Landkreisen (vgl. § 1 RVRG²⁸). Der Regionaldirektor sowie die Beigeordneten, deren Zahl durch Satzung bestimmt wird, werden von der Verbandsversammlung für acht Jahre mit Abberufungsmöglichkeit gewählt (vgl. § 16 Abs. 1 S. 1 und 4 RVRG). Für sie gelten die beamtenrechtlichen Vorschriften entsprechend, soweit das RVRG nichts Abweichendes bestimmt, § 16 Abs. 1 S. 2 RVRG. Nach § 16 Abs. 2 RVRG muss der Regionaldirektor oder ein Beigeordneter die Befähigung zum Richteramt oder zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes im Land Nordrhein-Westfalen in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, besitzen. Die Beigeordneten müssen zudem die für ihr Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und eine ausreichende Erfahrung für das Amt nachweisen. Gemäß Absatz 3 der Vorschrift bestellt die Verbandsversammlung einen Beigeordneten zur allgemeinen Vertretung des Direktors. Die übrigen Beigeordneten sind zur allgemeinen Vertretung der Regionaldirektorin oder des Regionaldirektors nur berufen, wenn die oder der zur allgemeinen Vertretung bestellte Beigeordnete verhindert ist; die weitere Reihenfolge der Vertretung und die Geschäftsverteilung bestimmt der Verbandsausschuss. Die Beigeordneten vertreten den Regionaldirektor in ihrem Geschäftsbereich. Die Aufgaben des Direktors ergeben sich aus § 15 RVRG und umfassen insbesondere die Vorbereitung der Beschlüsse der Beschlussorgane und die Verwaltung des Verbandes.

Der Direktor wird in die Besoldungsgruppe B 8 eingruppiert (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 EingrVO) und erhält eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 319,00 € (§ 5 Abs. 4 EingrVO). Zur allgemeinen Vertretung bestellte Beigeordnete erhalten B 6 (§ 4 Abs. 2 Nr. 2 EingrVO) und die monatliche Aufwandsentschädigung richtet sich nach § 6 Abs. 1 EingrVO (zwei Drittel der Aufwandsentschädigung des Direktors). Die übrigen Beigeordneten werden in B 5 eingruppiert (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 EingrVO) und die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung richtet sich ebenfalls nach § 6 Abs. 1

²⁸ Gesetz über den Regionalverband Ruhr (RVRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Februar 2004 (GV. NRW., S. 96).

EingrVO (ein Drittel der Aufwandsentschädigung des Direktors). Sowohl der Direktor als auch die Beigeordneten können unter den Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 EingrVO um eine Besoldungsgruppe „aufsteigen“.

II. Andere Bundesländer

Im Folgenden werden die Regelungen in den anderen (Flächen-)Bundesländern in den Blick genommen. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Systematik und den Parametern der besoldungsrechtlichen Eingruppierung sowie der Aufwandsentschädigung.

1. Baden-Württemberg

a) Landesbesoldungsgesetz

Das Landesbesoldungsgesetz des Bundeslandes Baden-Württemberg²⁹ hat nur geringe Bedeutung für die Rechtsverhältnisse der kommunalen Wahlbeamten auf Zeit, denn nach § 1 Abs. 5 werden die Rechtsverhältnisse der Landräte, der hauptamtlichen Bürgermeister und der Beigeordneten durch das Landeskommunalbesoldungsgesetz³⁰ geregelt. Allerdings findet nach § 10 LKomBesG das LBesGBW im Übrigen ergänzend Anwendung.

In § 20 Abs. 1 LBesGBW findet sich der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung mit dem Zusatz, dass eine bestimmte Methode zur Bewertung und Zuordnung nicht vorgegeben wird. Die Zuordnung von Funktionen zu mehreren Ämtern einer Laufbahngruppe ist uneingeschränkt möglich und zur Feindifferenzierung können ausdrücklich Amtszulagen verwendet werden.

In Baden-Württemberg setzt sich die Besoldung gemäß § 1 Abs. 2 und 3 LBesGBW aus folgenden Bestandteilen zusammen: Grundgehalt, Leistungsbezüge für Professoren u.ä., Familienzuschlag, Zulagen, Vergütun-

²⁹ LBesGBW vom 9. November 2010 (GBl. 2010, S. 793, 826).

³⁰ Gesetz über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der Landräte, der hauptamtlichen Bürgermeister und der Beigeordneten (Landeskommunalbesoldungsgesetz – LKomBesG) vom 9. November 2010 (GBl. 2010, S. 793, 962).

gen, Zuschläge und sonstige im LBesGBW geregelte Besoldungsbestandteile und Auslandsbesoldung sowie sonstige Bezüge (Anwärterbezüge und vermögenswirksame Leistungen). Im LBesGBW finden sich ebenfalls diverse Zulagen, Zuschläge und weitere monetäre Zuwendungen, die zumindest grundsätzlich auch für kommunale Wahlbeamte in Betracht kommen, wie etwa die Amtszulage für Leiter besonders großer und besonders bedeutender unterer Verwaltungsbehörden (§ 44 LBesGBW), die Strukturzulage für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 13 (§ 46 LBesGBW), Stellenzulagen für herausgehobene Funktionen (§ 47 LBesGBW), Erschwerniszulagen (§ 63 LBesGBW), Ausgleichszulage für den Wegfall von Stellenzulagen (§ 64 LBesGBW), ggf. Mehrarbeitsvergütung (§ 65 LBesGBW), Sitzungsvergütung (§ 66 LBesGBW; gleiche Regelung wie in Nordrhein-Westfalen), Zuschlag bei Altersteilzeit, begrenzter Dienstfähigkeit, Hinausschiebung der Altersgrenze (§§ 69, 72 ff. LBesGBW), ggf. besondere Ausgleichszahlungen (§§ 70, 71 LBesGBW), Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit (§ 75 LBesGBW) und Fahrkostenersatz (§ 77 LBesGBW). Leistungsprämien können Beamte auf Zeit in Baden-Württemberg nicht erhalten (vgl. § 76 Abs. 1 S. 3 LBesGBW). Vermögenswirksame Leistungen erhalten nur Beamte des mittleren Dienstes sowie Anwärter und Auszubildende für den mittleren Dienst (§ 85 Abs. 1 LBesGBW). Das ehemalige sog. Weihnachtsgeld (4,17% vom Grundgehalt) wurde im Jahre 2008 in das Grundgehalt integriert.

In § 19 Abs. 1 LBesGBW findet sich eine der Regelung in Nordrhein-Westfalen entsprechende Rechtsgrundlage über die Gewährung von monatlichen Aufwandsentschädigungen. § 19 Abs. 2 LBesGBW enthält eine Verordnungsermächtigung, wonach für die kommunale Ebene von den für die Landesbeamten geltenden Regelungen abgewichen werden darf, sofern die Verschiedenheit der Verhältnisse dies notwendig macht.

b) Landeskommunalbesoldungsgesetz

Der Grundsatz für die Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten in § 1 Abs. 2 S. 1 LKomBesG besagt, dass diese nach sachgerechter Bewertung, insbesondere unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl sowie des Umfangs und des Schwierigkeitsgrads des Amtes, spätestens innerhalb von

zwei Monaten nach Amtsantritt in die Besoldungsgruppen einzuweisen sind. Dennoch ist in den Eingruppierungstabellen des § 2 LKomBesG als Differenzierungsmerkmal einzig die Einwohnerzahl ersichtlich. Allerdings sind für jede Gemeinde- bzw. Landkreiskategorie zwei Besoldungsgruppen vorgesehen.

Die weiteren Kriterien sind insbesondere dann hinzuzuziehen, wenn die Gemeinde sich bei einem Besoldungsgruppenpärchen für eine Gruppe entscheiden muss. So hat das VG Freiburg³¹ entschieden, dass sich eine Gemeinde bei der Eingruppierung ihres hauptamtlichen Bürgermeisters in eine von zwei in Frage kommenden Besoldungsgruppen an diese objektiven Kriterien halten müsse. Die Einwohnerzahl sei dabei richtungsweisend und im Hinblick auf die Beurteilung von Umfang und Schwierigkeitsgrad des Amtes könne bzw. müsse die Gemeinde Vergleiche mit anderen Gemeinden nutzbar machen, sofern dies ohne größeren Aufwand möglich sei. Es könnten zudem raumordnerische und städtebauliche Aspekte, die Haushaltssituation, ob die Gemeinde ein „Standort verschiedener Kreiseinrichtungen“ ist, besondere Projekte, der etwaige „Vorsitz in verschiedenen Verbänden“ und Entlastungsmöglichkeiten durch „Personal“ Berücksichtigung finden.

Erfolgt nach Ablauf der Amtszeit bei der unmittelbar darauffolgenden Wahl eine Wiederwahl, richtet sich die Besoldung nach der höheren Besoldungsgruppe (§ 1 Abs. 2 S. 3 LKomBesG). Bürgermeister und Landräte erhalten bei einer dritten Amtszeit einen nicht ruhegehaltsfähigen Zuschlag (§ 6 Abs. 2 LKomBesG). Sofern ein Bürgermeister mehrere Gemeinden verwaltet, gilt hinsichtlich der Eingruppierung die Summe der Einwohnerzahlen (§ 4 LKomBesG). Zudem gibt es Sonderregeln für die Ermittlung der Einwohnerzahl im Hinblick auf Stationierungsstreitkräfte, erfüllende Gemeinden in Verwaltungsgemeinschaften und anerkannte Kurorte mit weniger als 30.000 Einwohnern (§ 3 LKomBesG). Sofern ein Amt der Besoldungsgruppe A zugeordnet ist, richtet sich das Grundgehalt gemäß § 6 Abs. 1 LKomBesG nach der höchsten Stufe. Insgesamt werden die Besoldungsgruppen von A 12 bis B 11 verwendet.

§§ 7-9 LKomBesG regeln die Gewährung von monatlichen Dienstaufwandsentschädigungen. Das Gesetz legt für Landräte und Bürgermeister

³¹ Urt. v. 10.07.2012 – 3 K 2321/10 –, juris Rn. 18 ff.

einerseits sowie für den Ersten und die weiteren Beigeordneten andererseits fixe Prozentsätze des Grundgehalts fest.

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Der Bürgermeister wird von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für acht Jahre gewählt (vgl. §§ 45 Abs. 1, 42 Abs. 3 GemO³²) und ist in Gemeinden mit über 2.000 Einwohnern³³ stets hauptamtlicher, kommunaler Wahlbeamter auf Zeit (vgl. § 42 Abs. 2 GemO). Er ist Leiter der Gemeindeverwaltung und Vorsitzender im Gemeinderat sowie allen Ausschüssen mit Stimmrecht (§§ 42 Abs. 1, 40 Abs. 3, 41 Abs. 2, 37 Abs. 6 GemO). Gemäß § 44 Abs. 4 GemO ist der Bürgermeister Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde aller Gemeindebediensteten.

Die Besoldung richtet sich nach § 2 Nr. 2 LKomBesG und folglich nach zwölf Einwohnergrößenklassen von bis zu 1.000 Einwohnern (A 12/A 13) bis zu über 500.000 (B 11). Für die konkrete Zuordnungsentscheidung kommt es insbesondere auf Umfang und Schwierigkeitsgrad des Amtes an.

Die monatlich zu gewährende Aufwandsentschädigung beträgt 13,5% des festgesetzten Grundgehalts (§ 8 Abs. 1 LKomBesG).

bb) Beigeordnete

In Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern können, in Stadtkreisen müssen ein oder mehrere hauptamtliche Beigeordnete bestellt werden, wobei ihre Zahl entsprechend den Erfordernissen der Gemeindeverwaltung durch die Hauptsatzung bestimmt wird (§ 49 Abs. 1 GemO). Beigeordnete werden vom Gemeinderat je in einem besonderen Wahlgang für acht Jahre gewählt und sind folglich kommunale Wahlbeamten auf Zeit, vgl. § 50

³² Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000 (GBl., S. 581, 698).

³³ Ausnahmsweise auch in Gemeinden mit mehr als 500 Einwohnern, wenn die Hauptsatzung dies vorsieht.

GemO. Besondere Qualifikationsanforderungen sind nicht ersichtlich. Der Erste Beigeordnete³⁴ ist der ständige allgemeine Stellvertreter des Bürgermeisters (§ 49 Abs. 3 S. 1 GemO); die weiteren Beigeordneten sind in der von der Hauptsatzung vorzugebenden Reihenfolge Verhinderungsstellvertreter (§ 49 Abs. 3 S. 3 GemO). Alle Beigeordneten vertreten den Bürgermeister ständig in ihrem Geschäftskreis (§ 49 Abs. 2 S. 1 GemO).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung orientiert sich an acht Einwohnergrößenklassen von bis zu 15.000 Einwohnern bis zu über 500.000. Der Erste Beigeordnete wird entsprechend mindestens in Besoldungsgruppe A 15/A 16 und höchstens in B 9 eingruppiert; die weiteren Beigeordneten mindestens in A 14/A 15 und höchstens in B 8 (§ 2 Nr. 3 LKomBesG).

Der Erste Beigeordnete erhält 9% des festgesetzten Grundgehalts als monatliche Aufwandsentschädigung und die weiteren Beigeordneten können bis zu 7% erhalten (§ 8 LKomBesG).

cc) Landräte

In Baden-Württemberg werden Landräte vom Kreistag gewählt (vgl. § 39 LKrO³⁵). Sie sind Beamte auf Zeit und ihre Amtszeit beträgt acht Jahre, § 37 Abs. 2 LKrO. Der Landrat ist Vorsitzender des Kreistags sowie aller Ausschüsse, hat dort allerdings kein Stimmrecht (vgl. §§ 37 Abs. 1 S. 1, 36 Abs. 2, 35 Abs. 3, 32 Abs. 6 S. 2 und Abs. 7 S. 2 KrO). Des Weiteren obliegt ihm die Leitung des Landratsamtes (§§ 37 Abs. 1 S. 1, 42 LKrO) und er ist Vorgesetzter, Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde der Bediensteten (§ 42 Abs. 4 LKrO).

Landräte werden entweder in Besoldungsgruppe B 6/B 7 (bis zu 175.000 Einwohnern) oder B 7/B 8 (über 175.000 Einwohnern) eingruppiert (§ 2 Nr. 1 LKomBesG) und bekommen 13,5% des festgesetzten Grundgehalts als monatliche Aufwandsentschädigung (§ 8 Abs. 1 LKomBesG).

³⁴ In Stadtkreisen und Großen Kreisstädten mit der Amtsbezeichnung Bürgermeister/in, vgl. § 49 Abs. 3 S. 2 GemO BW.

³⁵ Landkreisordnung für Baden-Württemberg (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung vom 19. Juni 1987 (GBl., S. 288).

2. Bayern

a) Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz

Im Bundesland Bayern gibt es ein eigenes Gesetz, das alle Regelungen für kommunale Wahlbeamte enthält, und zwar das Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz (KWBG) vom 24.07.2012³⁶, sodass das Bayerische Besoldungsgesetz (BayBesG) vom 05.08.2010³⁷ kaum Bedeutung für die hiesige Untersuchung hat (vgl. Art. 1 Abs. 2 BayBesG). So regelt das KWBG vollumfänglich die Rechtsverhältnisse der kommunalen Wahlbeamten (Art. 1 Abs. 1 KWBG). Gemäß Art. 45 Abs. 4 KWBG setzt sich ihre Besoldung aus Grundbezügen (Grundgehalt und Familienzuschlag) und Nebenbezügen (jährliche Sonderzahlung und vermögenswirksame Leistungen) zusammen.

Für die besoldungsrechtliche Eingruppierung ist auf den ersten Blick nach Art. 45 Abs. 2 S. 1 KWBG i.V.m. Anlage 1 die Einwohnerzahl maßgeblich. Lediglich bei den weiteren Bürgermeistern richtet sich die Einstufung in eine der beiden in Anlage 1 ausgewiesenen Besoldungsgruppen nach sachgerechter Bewertung der mit dem Amt verbundenen Anforderungen (Art. 45 Abs. 2 S. 2 KWBG). Allerdings wird in der Anlage 1 zusätzlich zwischen kreisangehörigen Gemeinden einerseits und kreisfreien Gemeinden und Großen Kreisstädten andererseits insoweit differenziert, als die kommunalen Wahlbeamten der letztgenannten Gemeindeklassen höher eingruppiert werden. Innerhalb der Kategorien ist dann wieder die Einwohnerzahl leitend. Für die Einwohnerzahlbestimmung gibt es Sonderregeln für Gemeinden mit Stationierungskräften sowie Bade- und Kurorte mit weniger als 30.000 Einwohnern (Art. 45 Abs. 3 S. 3 und 4 KWBG).

Die Höhe des Grundgehalts in Ämtern der Besoldungsordnung A bestimmt sich nach dem Grundgehaltssatz der Endstufe (Art. 45 Abs. 4 S. 4 KWBG). Insgesamt werden die Besoldungsgruppen von A 10 bis B 11 besetzt.

Zudem haben die kommunalen Wahlbeamten nach Maßgabe von Art. 46 KWBG i.V.m. Anlage 2 einen Anspruch auf eine monatliche Aufwandsentschädigung, wobei die Anlage jedoch nur Rahmensätze vorgibt. Die Höhe

³⁶ GVBl., S. 366; 2014, S. 20.

³⁷ GVBl., S. 410, 764.

der Entschädigung muss zu Beginn jeder Amtszeit durch Beschluss festgesetzt werden (Art. 46 Abs. 2 S. 1 KWBG). Sollte dies innerhalb von zwei Monaten nach Beginn der Amtszeit nicht geschehen, setzt die Rechtsaufsichtsbehörde die Höhe fest, Art. 46 Abs. S. 2 KWBG. Eine Mehrarbeitsvergütung gibt es nicht, sondern allenfalls entsprechende Dienstbefreiung bei erheblich höherer Beanspruchung (Art. 40 KWBG).

Lediglich die berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder sind unter bestimmten Voraussetzungen (unter mindestens gleich günstigen Bedingungen für wenigstens die gleiche Zeit und 62. Lebensjahr noch nicht vollendet) verpflichtet, das Amt erneut zu übernehmen (Art. 17 Abs. 2 KWBG). Für alle anderen kommunalen Wahlbeamten gibt es diese Pflicht nicht (vgl. Art. 15 Abs. 1 KWBG).

b) Anwendungsfälle

aa) Erster Bürgermeister

Der erste Bürgermeister wird von den wahlberechtigten Bürgern in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl für sechs Jahre gewählt (vgl. Art. 40, 42 GLKrWG³⁸). Je nach Gemeindegröße ist er ehrenamtlich oder hauptamtlich tätig (vgl. Art. 35 Abs. 1 und 2 GO³⁹). Da in Nordrhein-Westfalen ehrenamtliche Bürgermeister nicht vorgesehen sind, geht es in dieser Untersuchung auch in Bezug auf Bayern nur um die hauptamtlichen Bürgermeister. Die Zuständigkeiten des ersten Bürgermeisters ergeben sich aus Art. 37 GO. Ihm obliegt danach vor allem die Leitung der Verwaltung und er ist Vorsitzender im Gemeinderat mit Stimmrecht (Art. 36 GO) und grundsätzlich auch in den Ausschüssen (Art. 33 Abs. 2 GO). Außerdem führt er die Dienstaufsicht über alle Beamten und Arbeitnehmer der Gemeinde (Art. 37 Abs. 4 GO).

³⁸ Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. November 2006 (GVBl., S. 834).

³⁹ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl., S. 796).

Die Besoldung richtet sich gemäß Anlage 1 zunächst danach, ob es sich um eine kreisangehörige Gemeinde oder kreisfreie Gemeinde bzw. Große Kreisstadt handelt. Hinsichtlich der Großen Kreisstädte gibt es quasi vier Größenklassen, wobei die erste mehrere Städte umfasst (Erlangen, Fürth, Ingolstadt, Regensburg und Würzburg); in diesen wird der Oberbürgermeister in Besoldungsgruppe B 8 eingruppiert. In Augsburg erhält er B 9, in Nürnberg B 10 und in der Landeshauptstadt München sogar B 11. Die kreisfreien Gemeinden sind in drei Größenklassen unterteilt: bis 30.000 Einwohner (B 4), 30.001-50.000 Einwohner (B 5) und 50.001-100.000 Einwohner (B 7). Die kreisangehörigen Gemeinden sind in sieben Größenklassen unterteilt, und zwar von bis 2.000 Einwohnern (A 13) bis zu über 30.000 Einwohnern (B 4).

In kreisangehörigen Gemeinden betrug die monatliche Aufwandsentschädigung für das Jahr 2018 nach Anlage 2 zwischen 228,08 € und 749,72 € und in kreisfreien Gemeinden bzw. Großen Kreisstädten bis 50.000 Einwohnern 402,34 € bis 1.095,93 €, von 50.001 bis 100.000 Einwohnern 575,43 € bis 1.270,18 € und über 100.000 Einwohnern 749,72 € bis 1.443,30 €.

bb) Weitere Bürgermeister

Gemäß Art. 35 Abs. 1 S. 1 GO wählt der Gemeinderat aus seiner Mitte für die Dauer seiner Wahlzeit einen oder zwei weitere Bürgermeister. Weitere Bürgermeister sind in der Regel Ehrenbeamte, es sei denn, die Satzung bestimmt, dass sie Beamte auf Zeit sein sollen (Art. 35 Abs. 1 S. 2 GO). Besondere Qualifikationen sind nicht erforderlich. Sie sind zur Vertretung des ersten Bürgermeisters im Fall der Verhinderung in ihrer Reihenfolge berufen und ihnen können im Rahmen der Geschäftsverteilung (Art. 46 GO) einzelne Befugnisse übertragen werden (vgl. Art. 39 GO).

Sollten sie hauptamtlich tätig sein, werden die weiteren Bürgermeister in allen Einwohnergrößenklassen bzw. Städten zwei bis drei Besoldungsgruppen tiefer eingestuft als der erste Bürgermeister (vgl. Anlage 1 zum KWBG). Für die konkrete Eingruppierung sind abstrakt jeweils zwei Besoldungs-

gruppen vorgesehen. Die Einstufung in eine der beiden ausgewiesenen Besoldungsgruppen richtet sich nach sachgerechter Bewertung der mit dem Amt verbundenen Anforderungen (Art. 45 Abs. 2 S. 2 KWBG). Nach Ansicht des Gesetzgebers sei eine gesetzliche Festlegung auf eine bestimmte Besoldungsgruppe bei diesem Personenkreis nicht möglich, weil ihnen zwar grundsätzlich die Vertretung in ihrer Reihenfolge obliege (Art. 39 Abs. 1 GO), aber auch gleichwertige Aufgabenbereiche übertragen werden könnten (Art. 39 Abs. 2 GO).⁴⁰

Weitere Bürgermeister erhalten in kreisangehörigen Gemeinden eine monatliche Aufwandsentschädigung zwischen 194,15 € und 610,54 €, in kreisfreien Gemeinden und Großen Kreisstädten bis 50.000 Einwohnern 332,17 € bis 887,75 €, von 50.001 bis 100.000 Einwohnern 471,36 € bis 1.026,93 € und über 100.000 Einwohnern 610,54 € bis 1.116,10 €.

cc) Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder

In bayerischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern kann der Gemeinderat berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder auf höchstens sechs Jahre (Wiederwahl möglich) wählen, welche sodann Beamte auf Zeit werden (vgl. Art. 40, 41 GO). Sie haben in den Sitzungen des Gemeinderats und der Ausschüsse in Angelegenheiten ihres Aufgabengebiets beratende Stimme (Art. 40 S. 2 GO).

Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder werden je nach Größenklasse mindestens eine und höchstens drei Besoldungsgruppen tiefer eingruppiert als die weiteren Bürgermeister (für Einzelheiten vgl. Anlage 1 zum KWBG). Besonders ist, dass sie im Falle einer zweiten Amtszeit zwingend eine Besoldungsgruppe aufsteigen. Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder bekommen eine monatliche Aufwandsentschädigung in der gleichen Höhe wie die weiteren Bürgermeister.

⁴⁰ Vgl. Drucksache Bayerischer Landtag 16/11983, S. 34.

dd) Landräte

Für das Amt des Landrats gelten die oben beschriebenen Wahlgrundsätze u.ä. für den ersten Bürgermeister entsprechend (vgl. Art. 39 ff. GLKrWG). Der Landrat ist folglich Beamter auf Zeit (vgl. Art. 31 LKrO⁴¹), führt den Vorsitz im Kreistag, im Kreisausschuss und in den weiteren Ausschüssen und vollzieht die gefassten Beschlüsse (Art. 33 LKrO). Zudem leitet er die Verwaltung des Landkreises und vertritt diesen auch nach außen (vgl. Art. 34, 35 LKrO).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung orientiert sich an drei Einwohnerklassen: bis 75.000 Einwohnern B 5, zwischen 75.001 und 150.000 Einwohnern B 6 und bei über 150.000 Einwohnern B 7. Die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung beträgt zwischen 922,82 € und 1.270,18 €.

3. Brandenburg

a) Landesbesoldungsgesetz

Die grundlegenden besoldungsrechtlichen Vorschriften finden sich im Besoldungsgesetz für das Land Brandenburg (Brandenburgisches Besoldungsgesetz – BbgBesG) vom 20.11.2013⁴². In Brandenburg gehören folgende Dienstbezüge und sonstige Bezüge zur Besoldung: Grundgehalt, Leistungsbezüge für Professoren u.ä., Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen, Auslandsbesoldung, Leistungsprämien und Leistungsbezüge, Anwärterbezüge und vermögenswirksame Leistungen (§ 1 Abs. 3 BbgBesG). In § 18 BbgBesG ist der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung niedergelegt, welcher im Vergleich zur entsprechenden bundesrechtlichen Regelung keine Besonderheiten enthält. Das BbgBesG kennt ebenfalls eine Vielzahl von Zulagen u.ä., die auch grundsätzlich für die kommunalen Wahlbeamten in Betracht kommen: Amts- und Stellenzulagen für herausgehobene Funktionen (§ 41), Leistungsprämien und Leistungszulagen (§ 43), Zulage für die Wahrnehmung eines höherwertigen Amtes (§ 44), Erschwer-

⁴¹ Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl., S. 826).

⁴² GVBl. I Nr. 32, berichtigt GVBl. I Nr. 34.

niszulagen (§ 45), Mehrarbeitsvergütung (§ 46), Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit (§ 48), Attraktivitätszuschlag für die Jahre 2017-2020 (§ 48b), Ausgleichszulagen bei Wegfall von Stellenzulagen (§ 51) und vermögenswirksame Leistungen (§ 59 f.). Das ehemalige „Weihnachtsgeld“ (21 €/Monat) wurde im Jahre 2013 in das Grundgehalt integriert.

In § 21 BbgBesG ist die Ermächtigungsgrundlage für die besoldungsrechtliche Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten zu finden. Danach sind die hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl einzuordnen. Dabei können bei Körperschaften einer Größenklasse höchstens zwei Besoldungsgruppen für ein Amt vorgesehen werden. Zudem kann der Stufenaufstieg abweichend von § 25 BbgBesG geregelt werden.

§ 17 Abs. 1 BbgBesG regelt die allgemeinen Voraussetzungen für die Gewährung von monatlichen Aufwandsentschädigungen. Abs. 2 der Vorschrift enthält die Ermächtigungsgrundlage, diesbezüglich per Verordnung Richtlinien und vor allem feste Höchstgrenzen für die kommunalen Wahlbeamten zu erlassen. Im Übrigen dürfen neben der Besoldung inklusive der Aufwandsentschädigungen sonstige Geldzuwendungen nur erfolgen, sofern sie die Geldzuwendungen nach den für die Beamten des Landes geltenden Regelungen nicht übersteigen (§ 17 Abs. 4 BbgBesG).

b) Kommunalbesoldungsverordnung

Gestützt auf §§ 21, 17 Abs. 2 BbgBesG wurde die Verordnung über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Brandenburg (Brandenburgische Kommunalbesoldungsverordnung – BbgKomBesV) vom 2. Februar 2018⁴³ erlassen. Sowohl für die besoldungsrechtliche Eingruppierung als auch die Höhe der zu gewährenden Aufwandsentschädigung ist zwar gemäß § 2 Abs. 1 BbgKomBesV die Einwohnerzahl das maßgebliche Kriterium. Dabei gibt es für Heilbäder, Kur-

⁴³ GVBl. II Nr. 10.

orte und Erholungsorte mit weniger als 30.000 Einwohnern eine Sonderregel zur Bestimmung der Einwohnerzahl (§ 2 Abs. 2 BbgKomBesV) und bei Ämtern ist nach § 2 Abs. 3 BbgKomBesV die Summe der Einwohnerzahlen ihrer Mitgliedsgemeinden maßgeblich. Allerdings kommt es für die hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister zunächst darauf an, ob die Gemeinde bzw. Stadt kreisfrei oder kreisangehörig ist. Sodann sind sie unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl einzuordnen.

Hinsichtlich der Bemessung des Grundgehalts gilt gemäß § 4 BbgKomBesV, dass mit Wirkung vom Ersten des Monats, in dem die Ernennung wirksam wird, mindestens eine Zuordnung zu der Stufe 10 der jeweiligen Besoldungsgruppe erfolgt. Sollte es nach Ablauf der Amtszeit bei der unmittelbar darauffolgenden Wahl zu einer Wiederwahl kommen, erfolgt stets die Einstufung in die nächsthöhere Besoldungsgruppe (§ 3 Abs. 6 BbgKomBesV). Insgesamt werden die Besoldungsgruppen von A 12 bis B 7 verwendet.

Für die Dienstaufwandsentschädigung für Hauptverwaltungsbeamte sieht § 7 BbgKomBesV Rahmensätze vor; für Beigeordnete ist ein hierauf bezogener Prozentsatz festgelegt (§ 8 BbgKomBesV). „Die Höhe der Dienstaufwandsentschädigung wird zu Beginn jeder Amtszeit durch Beschluss der kommunalen Vertretungskörperschaft unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Höhe des Aufwandes nach Maßgabe der Bestimmungen dieser Verordnung festgesetzt“ (§ 6 Abs. 1 S. 2 BbgKomBesV).

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

In amtsfreien Gemeinden⁴⁴ wird der Bürgermeister von den Bürgern der Gemeinde in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für acht Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt, vgl. § 53 Abs. 2 BbgKVerf⁴⁵. Er ist hauptamtlicher Beamter auf Zeit und Leiter der Gemeindeverwaltung

⁴⁴ In amtsangehörigen Gemeinden ist der Bürgermeister ehrenamtlich tätig, vgl. § 51 Abs. 1 S. 1 BbgKVerf.

⁴⁵ Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I/07, [Nr. 19], S. 286).

sowie rechtlicher Vertreter und Repräsentant der Gemeinde (§ 53 Abs. 1 BbgKVerf). Als Leiter der Gemeindeverwaltung regelt er vor allem die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung und die Geschäftsverteilung (§ 61 Abs. 1 BbgKVerf). Zudem ist er stimmberechtigtes Mitglied sowohl in der Gemeindevertretung (§ 27 Abs. 1 BbgKVerf) als auch im Hauptausschuss (§ 49 Abs. 2 BbgKVerf). Im Hinblick auf die übrigen Ausschüsse besteht zumindest ein aktives Teilnahmerecht (§ 53 Abs. 3 S. 2 BbgKVerf), auch kann der Ausschuss eine Teilnahme erzwingen (vgl. § 44 Abs. 3 S. 3 i.V.m. § 29 Abs. 2 S. 1 BbgKVerf). Der Bürgermeister ist für die Gemeindebeamten Dienstvorgesetzter und oberste Dienstbehörde, untersteht selbst dienstrechtlich allerdings der Gemeindevertretung (§ 61 Abs. 2 BbgKVerf).

Hinsichtlich der besoldungsrechtlichen Einstufung greift vor der Einwohnerzahl ein weiteres Kriterium durch, nämlich ob es sich um eine kreisangehörige Gemeinde oder eine kreisfreie Stadt handelt (vgl. § 3 Abs. 2 BbgKom-BesV). Die kreisangehörigen Gemeinden sind sodann in sechs Einwohnergrößenklassen unterteilt. In der kleinsten (bis zu 10.000 Einwohnern) wird in Besoldungsgruppe A 15 und in der größten (über 60.000 Einwohnern) in Besoldungsgruppe B 5 eingruppiert. Die kreisfreien Städte sind in drei Einwohnergrößenklassen unterteilt. Hat die Stadt bis zu 100.000 Einwohnern erfolgt eine Einstufung in B 5, bei bis zu 150.000 Einwohnern in B 6 und bei über 150.000 Einwohnern in B 7.

Bei der Bemessung der Höhe der Aufwandsentschädigung gibt es diese zusätzliche Differenzierung nicht, sondern nur acht Einwohnergrößenklassen. Somit reichen die festgesetzten Höchstgrenzen von 160 € (bis zu 10.000 Einwohnern) bis zu 420 € (über 150.000 Einwohnern).

bb) Beigeordnete

In kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern und kreisfreien Städten kann ein Beigeordneter oder können mehrere Beigeordnete gewählt werden (§ 59 Abs. 1 BbgKVerf). Die genaue Anzahl ist in der Hauptsatzung festzulegen, wobei es in kreisangehörigen Gemeinden höchstens zwei und in kreisfreien Städten höchstens vier sein dürfen (§ 59 Abs. 2 BbgKVerf). Nach § 59 Abs. 3 BbgKVerf müssen die Beigeordneten

die für das Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen und eine ausreichende Erfahrung für dieses Amt nachweisen. Einer der Beigeordneten muss mindestens die Befähigung zum gehobenen allgemeinen Verwaltungs- oder Justizdienst oder zum Richteramt oder eine vergleichbare Qualifikation besitzen. In Gemeinden mit mehr als 40.000 Einwohnern muss der Beigeordnete die Befähigung zum höheren allgemeinen Verwaltungsdienst oder zum Richteramt oder eine vergleichbare Qualifikation haben. Die Beigeordneten werden auf Vorschlag des Bürgermeisters von der Gemeindevertretung auf die Dauer von acht Jahren mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 60 Abs. 3 BbgKVerf) gewählt. Sie sind hauptamtliche Beamte auf Zeit und nehmen die Leitung einer dem Bürgermeister unmittelbar unterstellten Organisationseinheit in ständiger Vertretung wahr, § 60 Abs. 1 BbgKVerf. Die Beigeordneten haben in den Sitzungen der Gemeindevertretung und ihrer Ausschüsse ein aktives Teilnahmerecht und können ebenso wie der Bürgermeister zur Teilnahme an Sitzungen der Gemeindevertretung und der Ausschüsse verpflichtet werden (vgl. § 29 BbgKVerf und entsprechende Verweise auf diese Norm). Der Erste Beigeordnete ist allgemeiner Stellvertreter des Bürgermeisters; die weitere Reihenfolge der Beigeordneten als Stellvertreter legt die Gemeindevertretung fest (§ 56 Abs. 2 BbgKVerf).

Der Erste Beigeordnete wird stets zwei Besoldungsgruppen tiefer eingestuft als der Bürgermeister (§ 3 Abs. 5 Nr. 1 BbgKomBesV) und erhält 75% der Aufwandsentschädigung des Hauptverwaltungsbeamten (§ 8 Abs. 1 BbgKomBesV). Die weiteren Beigeordneten werden drei Besoldungsgruppen tiefer eingruppiert (§ 3 Abs. 5 Nr. 2 BbgKomBesV) und bekommen 50% der Aufwandsentschädigung (§ 8 Abs. 1 BbgKomBesV).

cc) [Amtdirektoren](#)

Ämter sind Körperschaften des öffentlichen Rechts, die aus mindestens drei aneinandergrenzenden Gemeinden desselben Landkreises bestehen und nicht weniger als 5.000 Einwohnern haben sollen, vgl. § 133 Abs. 1 und 2 BbgKVerf. Hauptverwaltungsbeamter des Amtes ist der Amtdirektor. Er wird vom Amtsausschuss für acht Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt und ist somit kommunaler Beamter auf Zeit. Der Amtdirektor muss mindestens

die Befähigung zum gehobenen allgemeinen Verwaltungs- oder Justizdienst oder eine vergleichbare Qualifikation haben und eine ausreichende Erfahrung für dieses Amt nachweisen (vgl. § 138 Abs. 1 BbgKVerf). Sowohl in den Sitzungen der Gemeindevertretungen der amtsangehörigen Gemeinden und ihrer Ausschüsse (§ 138 Abs. 4 BbgKVerf) als auch in denen des Amtsausschusses (§ 136 Abs. 5 S. 2 BbgKVerf) hat er ein Recht auf aktive Teilnahme. Gemäß § 136 Abs. 5 S. 1 BbgKVerf ist der Amtsdirektor sogar verpflichtet, an den Sitzungen des Amtsausschusses teilzunehmen. Im Übrigen gelten die Vorschriften für die kreisangehörigen amtsfreien Gemeinden entsprechend (§ 140 BbgKVerf).

Besoldungsrechtlich werden die Amtsdirektoren entsprechend den Bürgermeistern in kreisangehörigen Gemeinden eingestuft (§ 3 Abs. 3 BbgKomBesV) und erhalten auch eine Aufwandsentschädigung in gleicher Höhe (§ 7 Abs. 2 BbgKomBesV). Für Beigeordnete gilt das oben dargestellte entsprechend (vgl. §§ 3 Abs. 5, 8 BbgKomBesV).

dd) Landräte

Nach § 131 BbgKVerf gelten die Vorschriften für amtsfreie Gemeinden und kreisfreie Städte, vorbehaltlich einiger Sonderregeln, für Landkreise entsprechend, d.h. für die Landräte greifen die Regelungen über Oberbürgermeister. Außerdem ist der Landrat allgemeine untere Landesbehörde mit entsprechenden Aufgaben (vgl. § 132 BbgKVerf).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung orientiert sich an vier Einwohnergrößenklassen. In der kleinsten Kategorie (bis zu 75.000 Einwohner) wird der Landrat in Besoldungsgruppe B 4 eingestuft und in der größten Klasse (über 225.000 Einwohner) in Besoldungsgruppe B 7 (vgl. § 3 Abs. 4 BbgKomBesV).

In Landkreisen mit bis zu 150.000 Einwohnern beträgt die monatliche Aufwandsentschädigung maximal 375 € und in Landkreisen mit über 150.000 Einwohnern maximal 420 €.

Für die Beigeordneten gilt das obige erneut entsprechend (vgl. §§ 3 Abs. 5, 8 BbgKomBesV).

4. Hessen

a) Landesbesoldungsgesetz

Die grundsätzlichen besoldungsrechtlichen Regelungen enthält das Hessische Besoldungsgesetz (HBesG) vom 27.05.2013⁴⁶. Nach § 1 Abs. 2 und 3 HBesG besteht die Besoldung aus Dienstbezügen (Grundgehalt, Leistungsbezüge für Professorinnen und Professoren u.ä., Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen und Auslandsdienstbezüge) und sonstigen Bezügen (Anwärterbezüge, Sonderzahlungen, vermögenswirksame Leistungen und Auslandsverwendungszuschlag). In § 21 HBesG ist landesrechtlich der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung niedergelegt.

Das HBesG kennt eine Vielzahl von Zuwendungen, die grundsätzlich auch für die kommunalen Wahlbeamten in Betracht kommen: Amts- und Stellenzulagen für herausgehobene Funktionen (§ 45), Leistungsvergütungen nach Maßgabe eines in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung festgelegten betrieblichen Systems (§ 46 Abs. 5), Zulage für die Wahrnehmung herausgehobener befristeter Funktionen (§ 47) bzw. eines höherwertigen Amtes (§ 48), Erschwerniszulage (§ 49), ggf. Mehrarbeitsvergütung (§ 50) bzw. Arbeitszeitausgleichszahlung (§ 51), Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit in Besoldungsgruppe A (§ 54), Zuschlag bei Hinausschieben der Eintritts in den Ruhestand (§ 54a), ggf. Zuschlag bei begrenzter Dienstfähigkeit (vgl. § 55 Abs. 2) und vermögenswirksame Leistungen (§§ 64 ff.). Darüber hinaus erhalten Beamte/Beamtinnen in Hessen Sonderzahlungen („Weihnachtsgeld“) nach Maßgabe des Hessischen Sonderzahlungsgesetzes (HSZG) vom 22.10.2003⁴⁷.

Nach § 24 HBesG kann die Landesregierung durch Rechtsverordnung die Ämter der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl den Besoldungsgruppen A und B zuordnen und dabei eine von § 28 HBesG abweichende Stufenregelung treffen.

⁴⁶ GVBl., S. 218, 256, 508.

⁴⁷ GVBl. I, S. 280.

In § 19 Abs. 1 HBesG sind die schon bekannten Grundvoraussetzungen für Aufwandsentschädigungen geregelt. Abs. 2 der Vorschrift enthält eine Verordnungsermächtigung für den Erlass von Vorschriften für kommunale Beamte, wobei Höchstgrenzen festgelegt werden können. Der Verordnungsgeber hat offenbar jedoch keine Höchstgrenzen, sondern feste Beträge festgelegt. Zumindest lässt sich eine Festlegung von Höchstgrenzen weder dem Wortlaut des § 6 KomBesDAV noch anderen Materialien entnehmen. Darüber hinaus enthält Abs. 4 eine weitere, speziellere Ermächtigung für die Aufwandsentschädigungen der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten, wonach deren Höhe von der Einwohnerzahl abhängen soll. Außerdem dürfen Regelungen zur pauschalen Abgeltung der Dienstreisen der Landräte und der hauptamtlichen Kreisbeigeordneten innerhalb des Landkreises erlassen werden.

b) Besoldungsverordnung

Beruhend auf den o.g. Ermächtigungsgrundlagen wurde die Verordnung über die Besoldung, Dienstaufwandsentschädigung und Reisekostenpauschale der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit (KomBesDAV) vom 17.02.2014⁴⁸ erlassen.

Leitend für die Eingruppierung der hauptamtlichen Bürgermeister sowie der Landräte ist ausschließlich die Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft (§§ 2 Abs. 1, 3 Abs. 1 KomBesDAV). Für Beigeordnete ergibt sich die Eingruppierung mit Blick auf das Abstandsgebot um zwei (Erster Beigeordneter) bzw. drei (weitere hauptamtliche Beigeordnete) Besoldungsgruppen unter der des Hauptverwaltungsbeamten (§§ 2 Abs. 2, 3 Abs. 2 KomBesDAV). Nach § 1 Abs. 1 KomBesDAV gibt es hinsichtlich der Ermittlung der Einwohnerzahl Sonderregeln für Stationierungskräfte und deren Angehörige sowie für Bade- und Kurorte mit weniger als 30.000 Einwohnern. Soweit ein Amt der Besoldungsgruppe A zugeordnet wird, richtet sich die Höhe des Grundgehalts nach dem Grundgehaltssatz der Endstufe (§ 5 KomBesDAV). In der Gesamtschau ist eine Eingruppierung von A 12 bis B 11 erfasst. Eine Pflicht für kommunale Wahlbeamte, sich einer Wiederwahl zu

⁴⁸ GVBl., S. 54.

stellen, gibt es nicht (vgl. § 211 HBG⁴⁹). Sollte es zu einer Wiederwahl kommen, wird diese nicht besonders honoriert.

Die Dienstaufwandsentschädigung wird gemäß der Ermächtigungsgrundlage in festen Beträgen für hauptamtliche Bürgermeister sowie Landräte und in hierauf bezogenen Prozentsätzen für Beigeordnete normiert (§ 6 KomBesDAV).

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister/in

Der Bürgermeister wird von den Bürgern der Gemeinde in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für sechs Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt (vgl. §§ 39, 76 Abs. 4 HGO⁵⁰). Die Bürgermeister sind Wahlbeamte auf Zeit, § 40 Abs. 1 HGO.

Zusammen mit den Beigeordneten bildet er als Vorsitzender den Gemeindevorstand (§ 65 Abs. 1 HGO). Dieser ist die Verwaltungsbehörde der Gemeinde (vgl. § 66 HGO) und vertritt diese nach außen (§ 71 HGO). Der Gemeindevorstand ist verpflichtet, an den Sitzungen des Gemeinderats und seiner Ausschüsse teilzunehmen (§§ 59, 62 Abs. 5 HGO). Zudem ist er für Personalangelegenheiten zuständig, vgl. § 73 Abs. 1 HGO. Der Bürgermeister hat zudem eigene Aufgaben wie etwa die Vorbereitung und Ausführung der Beschlüsse des Gemeindevorstands und die Geschäftsverteilung im Gemeindevorstand (§ 70 HGO). Er ist Dienstvorgesetzter aller Beamten und Arbeitnehmer mit Ausnahme der Beigeordneten (§ 73 Abs. 2 HGO).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung orientiert sich an zwölf Einwohnergrößenklassen. In der kleinsten (bis zu 2.000 Einwohnern) wird in Besoldungsgruppe A 15 eingestuft, in der größten (über 500.000 Einwohnern) in B 11 (vgl. § 2 Abs. 1 KomBesDAV).

⁴⁹ Hessisches Beamtengesetz (HBG) vom 27. Mai 2013 (GVBl., S. 218, 508, 578).

⁵⁰ Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I, S. 142).

Die Bemessung der Höhe der Aufwandsentschädigung beruht auf sieben Einwohnergrößenklassen und liegt zwischen 230 € und 537 € (vgl. § 6 Abs. 1 KomBesDAV).

bb) Beigeordnete

Die hauptamtlichen Beigeordneten werden von der Gemeindevertretung für sechs Jahre mit Abberufungsmöglichkeit gewählt (§§ 39a, 76 Abs. 1-3 HGO). Auch sie sind Wahlbeamte auf Zeit (vgl. § 40 Abs. 7 und 1 HGO) und Teil des Gemeindevorstands. Der Erste Beigeordnete ist allgemeiner Vertreter des Bürgermeisters; die übrigen vertreten diesen nur bei dessen Verhinderung, wobei der Gemeindevorstand die Reihenfolge festlegt, § 47 HGO.

Nach § 2 Abs. 2 KomBesDAV wird der Erste Beigeordnete zwei Besoldungsgruppen und die weiteren Beigeordneten drei Besoldungsgruppen niedriger eingeordnet als der Bürgermeister.

Der Erste Beigeordnete und der für die Verwaltung des Finanzwesens in Gemeinden ab 30.000 Einwohnern zuständige Beigeordnete bekommen eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 60% der des Bürgermeisters, die weiteren Beigeordneten 40% (§ 6 Abs. 4 KomBesDAV).

cc) Landräte

Der Landrat wird von den wahlberechtigten Kreisangehörigen in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für sechs Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt (§§ 37, 49 Abs. 4 HKO⁵¹). Landräte sind Wahlbeamte auf Zeit (vgl. § 37b HKO i.V.m. § 40 HGO) und Vorsitzende des Kreisausschusses, der zusammen mit den Kreisbeigeordneten gebildet wird (§ 36 Abs. 1 HKO). Dieser entspricht dem Gemeindevorstand auf Landkreisebene und besitzt entsprechende Aufgaben und Befugnisse auf Kreisebene, vgl. §§ 41 ff. HKO. Dementsprechend ist auch das Verhältnis zum Kreistag und seiner Ausschüsse wie das zwischen Gemeindevorstand

⁵¹ Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I, S. 183).

und Gemeindevertretung ausgestaltet (vgl. § 32 HKO). Der Landrat hat ebenfalls noch eigene Aufgaben und Befugnisse (vgl. §§ 44 Abs. 1-3, 46 Abs. 2, 47 HKO).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung und die Aufwandsentschädigung orientieren sich an drei Einwohnergrößenklassen: Bis zu 75.000 Einwohnern wird in Besoldungsgruppe B 5 eingruppiert und es gibt 383 € Entschädigung, bei bis zu 150.000 Einwohnern in Besoldungsgruppe B 6 mit 422 € Entschädigung und bei über 150.000 Einwohnern in Besoldungsgruppe B 7 mit 460 € Entschädigung (vgl. §§ 3 Abs. 1, 6 Abs. 2 KomBesDAV). Darüber hinaus erhalten sie nach Maßgabe des § 7 Abs. 1 Nr. 1 KomBesDAV je nach Landkreis eine monatliche Reisekostenpauschale in Höhe von 77 €, 103 € oder 128 €.

dd) Kreisbeigeordnete

Die Kreisbeigeordneten werden vom Kreistag für sechs Jahre mit Abberufungsmöglichkeit gewählt (§§ 37a, 49 Abs. 1-3 HKO) und sind ebenfalls Wahlbeamte auf Zeit (§ 37b HKO i.V.m. § 40 HGO). Neben ihrer Mitgliedschaft im Kreisausschuss sind sie allgemeine Vertreter des Landrats mit der entsprechenden Reihenfolgebestimmung wie bei den Gemeindebeigeordneten (vgl. § 44 Abs. 4 HKO).

Grundsätzlich wird der Erste Kreisbeigeordnete zwei Besoldungsgruppen und die weiteren drei niedriger eingestuft als der Landrat, es sei denn, der Kreis hat mehr als 300.000 Einwohner. Dann werden die Beigeordneten nur eine Gruppe bzw. zwei Gruppen tiefer eingruppiert (vgl. § 3 Abs. 2 KomBesDAV).

Hinsichtlich der Aufwandsentschädigung gilt das oben Dargestellte entsprechend (vgl. § 6 Abs. 4 KomBesDAV). Die Kreisbeigeordneten bekommen nach § 7 Abs. 1 Nr. 2 KomBesDAV eine monatliche Reisekostenpauschale in Höhe von 75% der des Landrats.

ee) Landesdirektor und Beigeordnete des Landeswohlfahrtsverbandes
Hessen

Die kreisfreien Städte und die Landkreise des Landes werden zu einem „Landeswohlfahrtsverband Hessen“ zusammengeschlossen, § 1 Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWVG)⁵². Verwaltungsbehörde des Verbandes ist der Verwaltungsausschuss (§ 10 LWVG), welcher aus dem Landesdirektor als Vorsitzendem und den Beigeordneten besteht (§ 8 LWVG). Im Wesentlichen gelten gemäß §§ 20, 8 S. 2 LWVG die Regelungen der HKO, allerdings mit Ausnahme der Vorschriften über die direkt gewählten hauptamtlichen Wahlbeamten, da weder die Mitglieder der Verbandsversammlung (vgl. 5 Abs. 1 LWVG) noch der Landesdirektor von den Bürgern gewählt werden. Das Verhältnis von Verwaltungsausschuss zu Verbandsversammlung ist folglich mit dem von Kreisausschuss und Kreistag zu vergleichen und die Stellung des Landesdirektors mit der des Landrates.

Der Landesdirektor wird nach § 4 Abs. 1 KomBesDAV in Besoldungsgruppe B 8 eingruppiert und erhält eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 383 € (§ 6 Abs. 3 KomBesDAV). Der Erste hauptamtliche Beigeordnete wird in Besoldungsgruppe B 7 eingruppiert (§ 4 Abs. 1 KomBesDAV) und erhält nach § 6 Abs. 4 KomBesDAV 60% der Aufwandsentschädigung des Direktors. Die weiteren hauptamtlichen Beigeordneten werden in Besoldungsgruppe B 6 eingeordnet (§ 4 Abs. 1 KomBesDAV) und erhalten 40% der Aufwandsentschädigung (§ 6 Abs. 4 KomBesDAV).

ff) Verbandsdirektor und Beigeordnete des Regionalverbandes Frankfurt/Rhein-Main

Zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung und zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main sollen die Städte, Gemeinden und Landkreise des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main Zusammenschlüsse zur gemeinsamen Wahrneh-

⁵² In der Fassung vom 7. Mai 1953 (GVBl., S. 93).

mung bestimmter Aufgaben bilden, § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG)⁵³. Nach § 7 Abs. 1 MetropolG besteht im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung und zur Koordinierung der kommunalen Zusammenarbeit der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main, der sich aus den Städten und Gemeinden im Ballungsraum (vgl. § 2 Abs. 1 MetropolG) und weiteren potentiellen Beitretenden (vgl. § 7 Abs. 4 MetropolG) zusammensetzt.

Verwaltungsbehörde des Regionalverbandes ist der Regionalvorstand, welcher die laufende Verwaltung im Rahmen der bereitgestellten Mittel nach den Beschlüssen der Verbandskammer bestellt und den Regionalverband vertritt (§ 14 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 MetropolG; zu weiteren Aufgaben vgl. insbesondere § 15 MetropolG). Er besteht aus dem hauptamtlichen Vorsitzenden (Verbandsdirektor), bis zu zwei hauptamtlichen Beigeordneten, wovon einer als Erster Beigeordneter zu wählen ist und bis zu acht ehrenamtlichen Beigeordneten sowie den Landräten der beteiligten Kreise und den Oberbürgermeistern der kreisfreien Städte im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (§ 14 Abs. 1 S. 2 MetropolG). Die hauptamtlichen Mitglieder des Vorstands werden von der Verbandskammer als Beamte auf Zeit für sechs Jahre mit Abberufungsmöglichkeit gewählt (§ 14 Abs. 3 MetropolG). Der Verbandsdirektor ist Dienstvorgesetzter der Bediensteten mit Ausnahme der Beigeordneten (§ 14 Abs. 6 MetropolG). Im Übrigen verweist das MetropolG häufig auf die Vorschriften der HGO.

Der Verbandsdirektor wird in Besoldungsgruppe B 8 eingruppiert (§ 4 Abs. 2 KomBesDAV) und erhält eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 383 € (§ 6 Abs. 3 KomBesDAV). Der Erste Beigeordnete wird in Besoldungsgruppe B 6 und die weiteren hauptamtlichen Beigeordneten in B 5 eingruppiert (§ 4 Abs. 2 KomBesDAV). Hinsichtlich ihrer Aufwandsentschädigung gelten die bereits erwähnten Abstufungen des § 6 Abs. 4 KomBesDAV (60% für Erste Beigeordnete und für die Finanzverwaltung zuständige Beigeordnete und 40% für die weiteren Beigeordneten).

⁵³ Vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

5. Mecklenburg-Vorpommern

a) Landesbesoldungsgesetz

Rechtlicher Ausgangspunkt ist das Besoldungsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesbesoldungsgesetz – LBesG M-V) vom 5.9.2001⁵⁴. In diesem Gesetz gibt es keine Aufstellung darüber, aus welchen Bestandteilen die Besoldung besteht, allerdings wird in § 1 Abs. 2 Nr. 1 LBesG M-V insoweit auf die Regelung im BBesG verwiesen (dort § 1 Abs. 2 und 3). Insgesamt besteht ausweislich des § 1 Abs. 2 und 3 LBesG M-V noch eine starke rechtliche Verknüpfung mit dem Bundesrecht. Im LBesG M-V gesondert erwähnt werden folgende Zuwendungen: Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen (§ 8), Mehrarbeitsvergütung, allerdings nur dort, wo diese nach Art der Dienstverrichtung auch messbar ist (§ 26), und Erschwerniszulagen (§ 27). Außerdem gibt es eine jährliche Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) nach Maßgabe des Sonderzahlungsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern (SZG MV) vom 16.10.2003⁵⁵.

Eine Rechtsgrundlage zur Gewährung von monatlichen Aufwandsentschädigungen findet sich in § 3 Abs. 1 LBesG M-V und die Verordnungsermächtigung für die kommunale Ebene in § 3 Abs. 2 LBesG M-V, wobei die Verordnung von den für Landesbeamte geltenden Bestimmungen nur abweichen darf, wenn dies wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse notwendig ist.

Eine spezielle Verordnungsermächtigung für die besoldungsrechtliche Eingruppierung existiert im Landesrecht nicht.

b) Besoldungsverordnung

Gestützt auf § 21 Abs. 2 S. 1 und Abs. 3 S. 1 BBesG a.F. sowie § 3 Abs. 2 S. 1 LBesG M-V wurde die Landesverordnung über die Besoldung und Aufwandsentschädigung der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit in Meck-

⁵⁴ GVOBl. M-V, S. 321.

⁵⁵ GVOBl. M-V, S. 477.

lenburg-Vorpommern (Kommunalbesoldungslandesverordnung – KomBesLVO M-V) vom 03.05.2005⁵⁶ erlassen. Für die Zuordnung der Ämter zu den Besoldungsgruppen sowie für die Höhe der zu gewährenden Aufwandsentschädigungen ist ersichtliches Merkmal allein die Einwohnerzahl. Zur Bestimmung dieser Zahl gibt es für anerkannte Bade- und Kurorte mit weniger als 30.000 Einwohnern eine Sonderregel in § 4 Abs. 2 KomBesLVO M-V. Maßgebende Einwohnerzahl der Ämter und Zweckverbände ist die Summe der Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden (§ 4 Abs. 3 S. 1 KomBesLVO M-V). Sofern eine amtsangehörige Gemeinde die Geschäfte eines Amtes führt, tritt die Einwohnerzahl des Amtes an die Stelle der Einwohnerzahl der geschäftsführenden Gemeinde (§ 4 Abs. 3 S. 2 KomBesLVO M-V). Für die Einstufung des Amtes eines Wahlbeamten einer erfüllenden Körperschaft des öffentlichen Rechts in einer Verwaltungsgemeinschaft wird zu der Einwohnerzahl dieser Körperschaft die Einwohnerzahl der übrigen an der Verwaltungsgemeinschaft beteiligten Körperschaften hinzugerechnet (§ 4 Abs. 3 S. 3 KomBesLVO M-V).

Für Ämter, die einer Besoldungsgruppe mit aufsteigenden Gehältern zugeordnet sind, beginnt das Aufsteigen in den Erfahrungsstufen in Stufe 10 der jeweils maßgeblichen Besoldungsgruppe (§ 3 S. 1 KomBesLVO M-V). Eine Honorierung der Wiederwahl erfolgt nur in der Weise, dass in einer Erfahrungsstufe verbrachte Zeiten angerechnet werden (§ 3 S. 3 KomBesLVO M-V). Insgesamt ausgeschöpft werden die Besoldungsgruppen von A 10 bis B 7.

Hinsichtlich der Gewährung von Aufwandsentschädigungen wird in § 10 Abs. 1 KomBesLVO M-V vor allem das grundsätzliche Verbot von pauschalierten Entschädigungen wiederholt, zugleich jedoch auch eine dementsprechende Regelungsmöglichkeit durch Haupt- bzw. Verbandssatzung eröffnet, die durch die in der Verordnung benannten Höchstgrenzen beschränkt ist.

⁵⁶

GVOBl. M-V, S. 239.

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Die Bürger wählen den Bürgermeister in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl (§ 37 Abs. 1 KV M-V⁵⁷) mit Abberufungsmöglichkeit durch Bürgerentscheid (vgl. § 32 Abs. 5 KV M-V). Die Amtszeit beträgt in hauptamtlich verwalteten Gemeinden je nach Regelung in der Hauptsatzung mindestens sieben und höchstens neun Jahre (§ 37 Abs. 2 KV M-V) und es besteht die Pflicht, sich einmal einer Wiederwahl zu stellen (§ 37 Abs. 2 S. 6 KV M-V).

Kreisfreie und große kreisangehörige Städte, amtsfreie Gemeinden (§ 125 Absatz 4 und 5 KV M-V) sowie geschäftsführende Gemeinden (§ 126 Absatz 1 KV M-V) haben einen hauptamtlichen Bürgermeister, § 38 Abs. 1 S. 1 KV M-V. In Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern muss der Bürgermeister oder jemand aus der ihm unmittelbar nachgeordneten leitenden Mitarbeiterschaft der Gemeinde die Befähigung zum Richteramt besitzen (§ 38 Abs. 9 S. 1 KV M-V). In amtsfreien Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern sowie in geschäftsführenden Gemeinden muss der Bürgermeister oder jemand aus der ihm unmittelbar nachgeordneten Mitarbeiterschaft ein verwaltungswissenschaftliches Studium, das auf die Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung vorbereitet, mit einem Bachelorgrad oder vergleichbaren Grad erfolgreich abgeschlossen haben (§ 39 Abs. 9 S. 2 KV M-V). Die Voraussetzung nach Satz 2 erfüllen auch Bedienstete, die die Laufbahnbefähigung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst bis zum Tag vor dem Inkrafttreten des LBG erworben haben, sowie Angestellte mit zehnjähriger Berufserfahrung im öffentlichen Dienst, davon fünf Jahre bei einer Kommunalverwaltung oder einer Rechtsaufsichtsbehörde, die Tätigkeiten wahrgenommen haben, die mindestens dem ersten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 in der Fachrichtung des Allgemeinen Dienstes entsprechen (§ 39 Abs. 9 S. 3 KV M-V).

Zu den Aufgaben des Bürgermeisters gehören insbesondere die Leitung der Verwaltung (vgl. §§ 38 Abs. 2 S. 2, Abs. 7 KV M-V) und die gesetzliche

⁵⁷ Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) vom 13. Juli 2011 (GVObI. M-V, S. 777).

Vertretung der Gemeinde (§ 38 Abs. 2 S. 1 KV M-V). Er ist Dienstvorgesetzter der Gemeindebediensteten ohne Disziplinarbefugnis gegenüber den Beigeordneten, § 38 Abs. 2 S. 4 KV.

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung orientiert sich an acht Einwohnergrößenklassen, beginnend bei bis zu 5.000 Einwohnern (A 14) und endend bei über 150.000 Einwohnern (B 7), vgl. § 5 Abs. 1 KomBesLVO M-V.

Die Höchstbeträge der Aufwandsentschädigung orientieren sich an sieben Größenklassen, beginnend bei bis zu 5.000 Einwohnern (90 €) und endend bei über 150.000 Einwohnern (360 €), vgl. § 11 Abs. 1 KomBesLVO M-V.

bb) Beigeordnete

Die Gemeindevertretung bestimmt die Stellvertretung des Bürgermeisters durch Wahl zweier Personen, die den Bürgermeister im Fall seiner Verhinderung vertreten (§ 40 Abs. 1 S. 1 KV M-V). In hauptamtlich verwalteten Gemeinden erfolgt die Wahl durch die Gemeindevertretung für die Dauer ihrer Wahlperiode aus dem Kreis der dem Bürgermeister unmittelbar nachgeordneten leitenden Bediensteten, § 40 Abs. 3 S. 1 KV M-V. In großen kreisangehörigen Städten können bis zu zwei, in kreisfreien Städten bis zu drei und in kreisfreien Städten mit mehr als 100.000 Einwohnern bis zu vier hauptamtliche Beigeordnete gewählt werden (§ 40 Abs. 4 S. 1 KV M-V).

Die Beigeordneten sind dem Oberbürgermeister unmittelbar nachgeordnete leitende Bedienstete der Stadtverwaltung (§ 40 Abs. 4 S. 4 KV M-V). Die Übertragung eines amtsangemessenen Aufgabenbereichs erfolgt durch den Oberbürgermeister mit Zustimmung der Stadtvertretung (§ 40 Abs. 4 S. 5 KV M-V). Mit Ausnahme einiger besonderer Aufgaben erfolgt durch die Beigeordneten in ihrem Aufgabenbereich eine ständige Vertretung des Oberbürgermeisters, dessen fachlicher Weisung sie unterstehen, § 40 Abs. 4 S. 7 KV M-V. Hinsichtlich ihrer Amtszeit gilt § 37 Abs. 2 KV M-V entsprechend und sie müssen die für ihr Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzen (§ 40 Abs. 5 KV M-V).

Der erste Stellvertreter wird zwei Besoldungsgruppen niedriger als der Bürgermeister eingruppiert (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 KomBesLVO M-V) und erhält maximal 50% von dessen Aufwandsentschädigung (§ 11 Abs. 2 KomBesLVO

M-V). Der zweite Stellvertreter wird drei Gruppen niedriger eingestuft (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 KomBesLVO M-V) und erhält ebenfalls maximal 50% der jeweiligen Entschädigung (§ 11 Abs. 2 KomBesLVO M-V). Die weiteren Beigeordneten werden vier Besoldungsgruppen tiefer eingruppiert (§ 5 Abs. 2 Nr. 3 KomBesLVO M-V) und erhalten maximal 25% der jeweiligen Entschädigung (§ 11 Abs. 2 KomBesLVO M-V).

cc) Landräte und Beigeordnete

Die Bürgerinnen und Bürger wählen die Landrätin oder den Landrat in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl je nach Regelung in der Hauptsatzung für sieben bis neun Jahre (§ 116 Abs. 1 und 2 KV M-V). Eine vorzeitige Abberufung ist ebenfalls nur per Bürgerentscheid möglich (vgl. § 110 Abs. 5 KV M-V) und der Antritt zu einer Wiederwahl ist verpflichtend (§ 116 Abs. 2 S. 6 KV M-V). Der Landrat oder jemand aus der ihm unmittelbar nachgeordneten leitenden Mitarbeiterschaft des Landkreises muss die Befähigung zum Richteramt besitzen (§ 115 Abs. 8 KV M-V).

Der Landrat ist stimmberechtigter Vorsitzender des Kreisausschusses (vgl. dazu und den Aufgaben § 113 KV M-V). Der Landrat und die Beigeordneten in ihren Geschäftsbereichen können bzw. müssen auf Antrag mit beratender Stimme an den Sitzungen der Ausschüsse teilnehmen (§ 114 Abs. 3 KV M-V). Die allgemeinen Aufgaben des Landrats regeln die §§ 111, 115 KV M-V und die Aufgaben als untere staatliche Verwaltungsbehörde finden sich vor allem in § 119 KV M-V.

Der Kreistag bestimmt die Stellvertretung des Landrates durch Wahl zweier Personen, die den Landrat im Fall seiner Verhinderung vertreten (§ 117 Abs. 1 S. 1 KV M-V). Die Hauptsatzung kann vorsehen, dass in Landkreisen mit mehr als 200.000 Einwohnern bis zu vier, in Landkreisen bis zu 200.000 Einwohnern bis zu drei Beigeordnete gewählt werden (§ 117 Abs. 2 S. 1 KV M-V). Für ihre Wahl und Amtszeit gelten die Bestimmungen zum Landrat entsprechend (§ 117 Abs. 3 S. 1 KV M-V); sie müssen die für ihr Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzen (§ 117 Abs. 3 S. 2 KV M-V). Die Beigeordneten sind dem Landrat unmittelbar nachgeordnete leitende Bedienstete der Kreisverwaltung; ihnen wird durch den Landrat mit

Zustimmung des Kreistages ein amtsangemessener Aufgabenbereich zugewiesen, § 117 Abs. 2 S. 2 und 3 KV M-V. In ihrem Aufgabenbereich vertreten sie den Landrat nach dessen fachlicher Weisung ständig (§ 117 Abs. 2 S. 5 KV M-V).

Landräte in Kreisen mit bis zu 150.000 Einwohnern werden in Besoldungsgruppe B 5 eingestuft und in Kreisen mit über 150.000 Einwohnern in B 6. In Kreisen mit bis zu 175.000 Einwohnern bekommen sie eine monatliche Aufwandsentschädigung von maximal 270 € und in Kreisen mit über 175.000 Einwohnern maximal 320 € (vgl. §§ 6 Abs. 1, 12 Abs. 1 KomBesLVO M-V).

Der erste Stellvertreter wird zwei Besoldungsgruppen niedriger als der Landrat eingestuft, der zweite drei und alle weiteren Beigeordneten vier niedriger (§ 6 Abs. 2 KomBesLVO M-V). Die Aufwandsentschädigung aller Beigeordneten darf 50% der des Landrats nicht überschreiten (§ 12 Abs. 2 KomBesLVO M-V).

dd) Amtsvorsteher

Der Amtsausschuss wählt unter Vorsitz seines an Lebensjahren ältesten Mitglieds aus seiner Mitte für die Dauer der Wahlperiode der Gemeindevertretungen den Amtsvorsteher (§ 137 Abs. 1 S. 1 KV M-V). In Ämtern mit mindestens 15.000 Einwohnern und eigener Verwaltung ist die Amtsvorsteherin oder der Amtsvorsteher hauptamtlich tätig, wenn die Hauptsatzung dies vorsieht (§ 137 Abs. 5 S. 1 KV M-V). Der Aufgabenbereich wird vornehmlich anhand der §§ 138, 140, 141 und 143 KV M-V definiert.

In Ämtern mit bis zu 20.000 Einwohnern wird der hauptamtliche Amtsvorsteher in Besoldungsgruppe A 15 eingestuft und erhält höchstens 70 € Aufwandsentschädigung. In Ämtern mit über 20.000 Einwohnern wird der Amtsvorsteher in die Besoldungsgruppe A 16 eingruppiert und erhält höchstens 90 € Entschädigung (vgl. §§ 7, 13 KomBesLVO M-V).

ee) **Verbandsvorsteher**

Die Verbandsversammlung wählt aus ihrer Mitte für die Dauer ihrer Wahlperiode den Verbandsvorsteher (§ 159 Abs. 1 S. 1 KV M-V). Die Verbandsatzung kann die Wahl eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers vorsehen, wenn dies nach Art und Umfang der wahrzunehmenden Aufgaben zweckmäßig ist (§ 160 Abs. 2 S. 1 KV M-V; zu den Aufgaben siehe insbesondere §§ 158, 159 KV M-V).

Die Besoldung des hauptamtlichen Verbandsvorstehers hängt von der Größe des Verbandsgebietes ab. Es gibt acht Einwohnergrößenklassen: von bis zu 2.500 Einwohnern (A 9) bis zu mehr als 50.000 Einwohnern (A 16), vgl. § 8 Abs. 1 KomBesLVO M-V.

Die zu gewährende monatliche Aufwandsentschädigung orientiert sich an sechs Einwohnergrößenklassen: In der kleinsten (bis zu 5.000 Einwohner) beträgt sie höchstens 50 € und in der größten (über 100.000 Einwohner) höchstens 140 € (§ 14 Abs. 1 KomBesLVO M-V).

ff) **Direktor des Kommunalen Sozialverbandes**

Aus den Landkreisen und kreisfreien Städten wird der Kommunale Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern als Körperschaft des öffentlichen Rechts ohne Gebietshoheit errichtet (§§ 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 KSozVerbG M-V⁵⁸). Der hauptamtliche Verbandsdirektor wird von der Verbandsversammlung für einen Zeitraum von sieben bis neun Jahren gewählt. Die Dauer der Amtszeit wird in der Verbandssatzung festgelegt. Zum hauptamtlichen Verbandsdirektor kann nur bestellt werden, wer die für das Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzt (vgl. § 6 Abs. 1 KSozVerbG M-V). Die Aufgaben finden sich vornehmlich in den §§ 6, 7 KSozVerbG M-V.

⁵⁸ Gesetz über die Errichtung des Kommunalen Sozialverbandes Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalsozialverbandsgesetz – KSozVerbG M-V) vom 17. Dezember 2001 (GVOBl. M-V, S. 612).

Nach § 8 Abs. 2 KomBesLVO M-V wird der Direktor in Besoldungsgruppe A 15 eingestuft und erhält höchstens 90 € monatliche Aufwandsentschädigung (§ 14 Abs. 2 KomBesLVO M-V).

6. Niedersachsen

a) Landesbesoldungsgesetz

Ausgangspunkt ist das Niedersächsische Besoldungsgesetz (NBesG) vom 20.12.2016⁵⁹. Bestandteile der Besoldung sind nach § 2 NBesG die Dienstbezüge (Grundgehalt, Leistungsbezüge für Beamte der Besoldungsgruppen W 2 und 3, Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen, Auslandsbesoldung) und die sonstigen Bezüge (Anwärterbezüge, jährliche Sonderzahlungen, vermögenswirksame Leistungen, Zuschläge, Prämien). An dieser Stelle seien insbesondere erwähnt: Altersteilzeitzuschlag (§ 11 Abs. 2 und 3 NBesG), Zuschlag bei begrenzter Dienstfähigkeit (§ 12 Abs. 2 NBesG), Amtszulagen (§ 37 NBesG), allgemeine Stellenzulage für Beamte in bestimmten Besoldungsgruppen der Ordnung A (§ 38 NBesG i.V.m. Anlage 9 und 10), Zulage bei befristeter Übertragung herausgehobener Funktionen (§ 45 NBesG), Erschwerniszulage (§ 46 NBesG), Mehrarbeitsvergütung/Vergütung für zusätzliche Arbeit, nur soweit messbar und unter den Voraussetzungen der §§ 47, 48 NBesG, Vergütung für die Teilnahme an Sitzungen kommunaler Gremien unter den Voraussetzungen des § 49 NBesG, Prämien und Zulagen für besondere Leistungen (§ 53 NBesG; Sonderregel für Beamte der Kommunen u.ä. in Besoldungsordnung A in Abs. 7), Personalgewinnungszuschlag (§ 54 NBesG), Zuschlag bei Hinausschieben des Ruhestandes (§ 55 NBesG), jährliche Sonderzahlungen (§ 63 NBesG: Besoldungsgruppen A 2-A 8: 420 €, im Übrigen für jedes Kind 120 € bzw. ab dem dritten für jedes 400 €) und vermögenswirksame Leistungen (§ 64 NBesG).

Die Landesregierung wird durch § 28 NBesG ermächtigt, durch Verordnung die Ämter der kommunalen Ebene den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen A und B zuzuordnen und dabei Amtszulagen vorzusehen

⁵⁹ GVBl. 2016, S. 308; 2017, S. 64.

sowie die vor einem Stufenaufstieg abzuleistende Erfahrungszeit abweichend zu regeln. Die Zuordnung der Ämter soll nach sachgerechter Bewertung der Funktionen erfolgen: bei den Beamten auf Zeit der Kommunen unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl, bei den übrigen Beamten auf Zeit unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabenumfangs im Vergleich zu den entsprechenden Ämtern der beteiligten Körperschaften. Eine Sonderregel im Hinblick auf die abzuleistenden Erfahrungszeiten vorm Stufenaufstieg ist nicht ersichtlich.

In § 20 Abs. 1 NBesG sind die Grundvoraussetzungen zur Gewährung monatlicher Aufwandsentschädigungen geregelt und in § 20 Abs. 3 NBesG findet sich die Verordnungsermächtigung zum Erlass von Vorschriften über die Gewährung von Aufwandsentschädigungen und sonstigen Geldzuwendungen an die kommunale Ebene.

b) Kommunalbesoldungsverordnung

Die konkrete Eingruppierung und Höhe der zu gewährenden Aufwandsentschädigung ergibt sich aus der Niedersächsischen Kommunalbesoldungsverordnung (NKBesVO) vom 29.11.2013⁶⁰. Allein leitend für die Eingruppierung sämtlicher Ämter bei den Kommunen ist die Einwohnerzahl der jeweiligen Körperschaft. Hinsichtlich der Ermittlung der Einwohnerzahl sind die Sonderregeln für Stationierungskräfte (§ 4 Abs. 1 S. 2 NKBesVO) und für ganz oder teilweise als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannte Gemeinden mit nicht mehr als 30.000 Einwohnern (§ 4 Abs. 2 NKBesVO) zu beachten. Insgesamt reicht die Spanne von A 15 bis B 9 (ggf. zuzüglich einer Zulage). Hauptverwaltungsbeamten sind abweichend von § 194 Abs. 2 NBG⁶¹ nicht verpflichtet, sich einer Wiederwahl zu stellen (§ 80 Abs. 6 S. 5 NKomVG⁶²). Die hauptamtlichen allgemeinen Stellvertreter sowie etwaige weitere Beamte auf Zeit müssen eine weitere Amtszeit nur übernehmen, wenn sie spätestens sechs Monate vor Ablauf der vorangehenden Amtszeit wiedergewählt werden und bei Ablauf der Amtszeit noch

⁶⁰ GVBl. 2013, S. 267.

⁶¹ Niedersächsisches Beamtengesetz (NBG) vom 25. März 2009 (GVBl., S. 72).

⁶² Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17. Dezember 2010 (GVBl., S. 576).

nicht 60 Jahre alt sind (§ 109 Abs. 2 S. 3 NKomVG). Eine erfolgte Wiederwahl wird weder besoldungsmäßig noch anderweitig honoriert.

§ 3 NKBesVO regelt die Einzelheiten hinsichtlich der monatlichen Aufwandsentschädigungen. Allgemein festzuhalten ist, dass nur Höchstbeträge ausgewiesen werden. Hinsichtlich der konkreten Festsetzung fehlt es an einer ausdrücklichen Zuständigkeitsregelung. Aus dem Zusammenspiel mehrerer Normen ergibt sich jedoch, dass diese Aufgabe der jeweiligen Vertretungskörperschaft obliegt. So ist die Vertretung oberste Dienstbehörde, höhere Dienstvorgesetzte und Dienstvorgesetzte des Hauptverwaltungsbeamten und trifft alle Entscheidungen, die nicht mit der Versetzung in den Ruhestand oder der Entlassung zusammenhängen, wobei sogar die Festsetzung von Versorgungsbezügen und Altersgeld in die Zuständigkeit der Vertretung fällt (vgl. § 107 Abs. 5 S. 1 und 2 NKomVG). Nach § 107 Abs. 4 S. 1 NKomVG beschließt die Vertretung über statusrechtliche Belange (Ernennung, Versetzung, Ruhestand, Entlassung) der weiteren Beamten im Einvernehmen mit dem Hauptverwaltungsbeamten. Diese Befugnisse können sogar auf den Hauptausschuss oder den Hauptverwaltungsbeamten übertragen werden (§ 107 Abs. 4 S. 2 NKomVG). Besoldungsrechtliche Aspekte bzw. konkret die Festsetzung der Aufwandsentschädigungshöhe sind davon nicht erfasst und verbleiben somit grundsätzlich in der Zuständigkeit der Vertretung. Dafür spricht, dass die Vertretung im Rahmen der kommunalen Verbandskompetenz über alle politisch, rechtlich, wirtschaftlich oder in sonstiger Beziehung wichtigen und grundlegenden Angelegenheiten der Gemeinde entscheidet, soweit nicht kraft Gesetzes ein anderes Gemeindeorgan, speziell die Verwaltungsleitung zuständig ist.⁶³ Soll die Festsetzung normativ niedergelegt werden, also im Ortsrecht verankert werden, ergibt sich die ausschließliche Zuständigkeit der Vertretung zudem aus § 58 Abs. 1 Nr. 5 NKomVG.⁶⁴

⁶³ Vgl. auch *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 405.

⁶⁴ Siehe hierzu exemplarisch § 2 der Satzung der Samtgemeinde Bevern über Auslagenersatz und Aufwandsentschädigung vom 20.06.2017 (ABl. für den Landkreis Holzminden u.a., S. 284 ff.).

c) Anwendungsfälle

aa) Hauptverwaltungsbeamte auf Zeit der Gemeinden und Samtgemeinden

Der Hauptverwaltungsbeamte der (Samt-)Gemeinden wird gemäß § 80 Abs. 1 NKomVG direkt von den Bürgern mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 82 NKomVG) gewählt. Es handelt sich um eine hauptamtliche Tätigkeit und daher ist der Amtsinhaber Beamter auf Zeit (§ 80 Abs. 6 NKomVG, zur Amtszeit vgl. Abs. 3). Er ist Vorsitzender des Hauptausschusses (§ 74 Abs. 1 NKomVG) und grundsätzlich verpflichtet auch an den Sitzungen der Ausschüsse der Vertretung, der Stadtbezirksräte und der Ortsräte teilzunehmen (für Einzelheiten vgl. § 87 NKomVG). Der Hauptverwaltungsbeamte leitet und beaufsichtigt die Verwaltung; er regelt die Geschäftsverteilung im Rahmen der Richtlinien der Vertretung und ist Dienststellenleiter im Sinne der Geheimhaltungsvorschriften (§ 85 Abs. 3; für weitere allgemeine Zuständigkeiten siehe Abs. 1). Außerdem obliegt ihm die repräsentative Vertretung sowie der Abschluss aller Rechts- und Verwaltungsgeschäfte (§ 86 NKomVG).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung orientiert sich an zehn Einwohnergrößenklassen, beginnend bei bis zu 10.000 Einwohnern (B 1) und endend bei über 400.000 Einwohnern (B 9), vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 NKBesVO. Zu beachten ist, dass der Hauptverwaltungsbeamte einer Gemeinde oder Samtgemeinde mit einer Einwohnerzahl bis 10.000 eine Amtszulage in Höhe von 27% des Unterschiedsbetrages zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 1 und dem Grundgehalt der Gruppe B 2 erhält und derjenige einer Gemeinde oder Samtgemeinde mit über 400.000 Einwohnern eine Amtszulage in Höhe von 27% des Unterschiedsbetrages zwischen dem Grundgehalt von B 9 und B 10 (§ 1 Abs. 1 S. 2 NKBesVO).

Der Hauptverwaltungsbeamte erhält in Gemeinden bis 10.000 Einwohnern eine Aufwandsentschädigung von maximal 105 € monatlich und in Samtgemeinden bis 10.000 Einwohnern 140 €, im Übrigen richtet sich die Maximalhöhe sowohl in Gemeinden als auch Samtgemeinden nach fünf Einwohnergrößenklassen: In der kleinsten (10.001-20.000 Einwohner) gibt es höchstens 205 € und in der größten (über 150.000 Einwohner) höchstens 345 € (vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 NKBesVO). Sollte die Gemeinde ganz oder teilweise als Kurort, Erholungsort oder Küstenbadeort staatlich anerkannt sein und

nicht mehr als 30.000 Einwohner haben, „steigt“ der Hauptverwaltungsbeamte eine Größenklasse auf (§ 3 Abs. 2 S. 2 NKBesVO).

bb) Stellvertreter und weitere Ämter auf Zeit in Gemeinden und Samtgemeinden

Der Hauptverwaltungsbeamte hat für bestimmte Aufgaben (vgl. §§ 81 Abs. 2 S. 1, 59 Abs. 3 NKomVG) ehrenamtliche Stellvertreter, im Übrigen aber auch einen allgemeinen Stellvertreter, der in der Regel ein Beamter auf Zeit ist (vgl. §§ 81 Abs. 3, 108 Abs. 2 NKomVG). Für die hauptamtlichen Stellvertreter gibt es nur neun Einwohnergrößenklassen, und zwar beginnend mit 10.001-15.000 Einwohnern (A 15) und endend mit über 400.000 Einwohnern (B 8), vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 NKBesVO.

In Gemeinden bis 10.000 Einwohnern erhalten sie eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von maximal 70 € und in Samtgemeinden dieser Größe maximal 95 €. Im Übrigen richtet es sich wie bei den Hauptverwaltungsbeamten nach fünf Einwohnergrößenklassen: Beginnend mit 10.001-20.000 Einwohnern (140 €) und endend mit über 150.000 Einwohnern (230 €), vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 NKBesVO.

Sofern es noch weitere Ämter für Beamte auf Zeit geben sollte (vgl. § 108 Abs. 1 und 2 NKomVG), werden diese im Hinblick auf die Besoldung nach sieben Einwohnergrößenklassen eingeteilt: Beginnend mit 20.001-30.000 Einwohnern (A 16) und endend bei über 400.000 Einwohnern (B 7). Diese Beamten erhalten in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern eine Aufwandsentschädigung von maximal 55 € und in Samtgemeinden dieser Größe maximal 70 €. Im Übrigen richtet die Maximalhöhe sich ebenfalls nach den fünf Einwohnergrößenklassen: Beginnend bei 10.001-20.000 Einwohnern (105 €) und endend bei über 150.000 Einwohnern (175 €), vgl. §§ 1 Abs. 1 S. 1, 3 Abs. 2 S. 1 NKBesVO.

cc) Hauptverwaltungsbeamte auf Zeit der Landkreise und der Region Hannover

Für den Hauptverwaltungsbeamten der Landkreise (Landrat) und den der Region Hannover (Regionspräsident) gelten weitestgehend die gleichen Regelungen wie für die Hauptverwaltungsbeamten der (Samt-)Gemeinden. Darüber hinaus erfüllen sie jedoch noch die Aufgaben der Kommunen als Kommunal- und Fachaufsichtsbehörde (§ 85 Abs. 2 NKomVG).

Die Landräte werden anhand von vier Einwohnergrößenklassen in Besoldungsgruppen eingeordnet, und zwar beginnend mit bis zu 75.000 Einwohnern (B 5) und endend bei über 300.000 Einwohnern (B 8). Der allgemeine Vertreter wird jeweils zwei Besoldungsgruppen niedriger eingestuft als der Landrat und ggf. vorhandene weitere Ämter auf Zeit drei niedriger, vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 NKBesVO.

Die Landräte erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von maximal 310 €, der allgemeine Stellvertreter maximal 205 € und die weiteren Beamten auf Zeit maximal 155 € (vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 NKBesVO).

Der Regionspräsident der Region Hannover wird in Besoldungsgruppe B 9 eingruppiert, erhält aber eine Amtszulage von 27% des Unterschiedsbetrages zwischen dem Grundgehalt von B 9 und B 10 (§ 1 Abs. 2 S. 1 und 2 NKBesVO). Sein allgemeiner Stellvertreter wird eine Gruppe niedriger und die weiteren Beamten auf Zeit zwei Gruppen niedriger eingestuft. Die Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung entspricht der der Landräte, vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 NKBesVO.

dd) Verbandsdirektor und Vertreter „Großraum Braunschweig“

Bestimmte kreisfreie Städte bilden zusammen den Regionalverband „Großraum Braunschweig“ (§ 1 Abs. 1 Gesetz über den Regionalverband „Großraum Braunschweig“⁶⁵). Der Verbandsdirektor wird von der Verbandsversammlung gewählt und ist in das Beamtenverhältnis auf Zeit zu berufen (§ 7 S. 1). Seine Stellung entspricht der eines Verbandsgeschäftsführers eines

⁶⁵ Gesetz vom 27. November 1991 (GVBl., S. 305).

Zweckverbandes (vgl. § 8).⁶⁶ Insbesondere ist er sowohl Mitglied des Verbandsrates als auch des Verbandsausschusses mit beratender Stimme (§§ 5b Abs. 1, 6 Abs. 1 des Gesetzes). Die Verbandssatzung kann bestimmen, dass der allgemeine Vertreter des Verbandsdirektors ebenfalls in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen wird (§ 7 S. 2).

Der Verbandsdirektor wird in Besoldungsgruppe B 5 eingruppiert (§ 1 Abs. 3 NKBesVO) und erhält eine monatliche Aufwandsentschädigung von maximal 260 € (§ 3 Abs. 3 S. 1 NKBesVO). Der allgemeine Vertreter wird in Gruppe B 4 eingeordnet (§ 1 Abs. 3 NKBesVO) und erhält maximal 175 € Aufwandsentschädigung (§ 3 Abs. 3 S. 1 NKBesVO).

ee) Verbandsgeschäftsführer des Bezirksverbandes Oldenburg

Der Bezirksverband Oldenburg ist als Kommunalverband des damaligen Landes Oldenburg entstanden (§ 1 Abs. 1 S. 1 Verbandsordnung) und besteht aus den Städten Delmenhorst, Oldenburg und Wilhelmshaven sowie einigen Landkreisen (§ 1 Abs. 2 Verbandsordnung). Die Verbandsversammlung wählt den hauptamtlichen Verbandsgeschäftsführer und bestellt im Benehmen mit der Geschäftsführung einen allgemeinen Vertreter (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 Verbandsordnung). Die Amtszeit des Geschäftsführers beträgt acht Jahre und er ist vor allem für die laufende Verwaltung und die Vertretung des Verbandes nach außen zuständig. Außerdem nimmt er an den Sitzungen des Verbandsausschusses und der Verbandsversammlung teil (§ 10 Abs. 1 und 2 Verbandsordnung). Für weitere Zuständigkeiten siehe § 10 Abs. 3-6 Verbandsordnung.

Der Geschäftsführer wird in Besoldungsgruppe B 2 eingruppiert (§ 1 Abs. 3 NKBesVO) und erhält maximal 205 € monatliche Aufwandsentschädigung (der allgemeine [ehrenamtliche] Stellvertreter maximal 140 €, § 3 Abs. 3 S. 2 NKBesVO).

⁶⁶ Siehe dazu die Regelungen im Niedersächsischen Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (NKomZG) vom 21. Dezember 2011 (GVBl., S. 226).

ff) Weitere Verbandsgeschäftsführer

Darüber hinaus ist der Verbandsgeschäftsführer des Zweckverbandes „Veterinäramt JadeWeser“ ein von der Verbandsversammlung gewählter hauptamtlicher Beamter auf Zeit und muss dazu approbierter Tierarzt mit bestimmter Laufbahngruppenbefähigung sein (vgl. § 10 der Verbandssatzung auch zu den Aufgaben). Nach § 1 Abs. 3 NKBesVO wird er in die Besoldungsgruppe B 2 eingruppiert. Eine festgeschriebene Aufwandsentschädigung ist nicht ersichtlich.

Der „Zweckverband Abfallwirtschaft Celle“ hat ebenfalls einen für acht Jahre gewählten hauptamtlich geschäftsführenden Beamten auf Zeit (vgl. § 13 der Verbandsordnung, auch zu den Aufgaben der Geschäftsführung). Der Geschäftsführer wird gemäß § 1 Abs. 3 NKBesVO in Besoldungsgruppe A 16 eingruppiert.

7. Rheinland-Pfalz

a) Landesbesoldungsgesetz

Rechtlicher Ausgangspunkt in Rheinland-Pfalz ist das Landesbesoldungsgesetz (LBesG) vom 18.06.2013⁶⁷: In Rheinland-Pfalz gehören nach § 3 LBesG folgende Dienstbezüge zur Besoldung: Grundgehalt, Leistungsbezüge für Beamte der Besoldungsordnungen A, B und W, Zuschläge, Zulagen und Vergütungen, Auslandsbesoldung und ggf. Anwärterbezüge. Beispiele für Zuschläge sind etwa der Altersteilzuschlag (§ 42 LBesG), der Zuschlag bei Teilzeitbeschäftigung (§ 43a LBesG) und der Sonderzuschlag zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit (§ 45 LBesG). Es gibt Zulagen z.B. für herausgehobene Funktionen (§§ 46, 47 LBesG), für besondere Erschwernisse (§ 50 LBesG) und eine allgemeine Zulage für die Besoldungsgruppen A 6 bis A 13 (vgl. III. Ziff. 12 der Vorbemerkungen zu den Besoldungsordnungen im LBesG). Darüber hinaus kennt das LBesG die Sitzungsvergütung in Gemeinden mit weniger als 40.000 Einwohnern

⁶⁷ GVBl., S. 157.

(vgl. § 54) und Leistungsprämien bzw. Leistungszulagen für Beamte in Besoldungsordnung A (§ 33). Die jährliche Sonderzahlung (4,17% vom Grundgehalt) wurde im Jahre 2009 in das Grundgehalt integriert.

Im Rahmen der funktionsgerechten Besoldung ist eine Zuordnung von Funktionen zu mehreren Ämtern zulässig, wenn ein sachlicher Grund besteht (§ 21 S. 2 LBesG). In § 24 Abs. 1 LBesG ist die Verordnungsermächtigung enthalten, um die Ämter der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten den Besoldungsgruppen zuzuordnen. Dabei ist insbesondere die Einwohnerzahl, aber auch der Umfang und Schwierigkeitsgrad der Verwaltungsaufgaben zu berücksichtigen, wenn Aufgaben im Rahmen einer Zweckvereinbarung wahrgenommen werden (§ 24 Abs. 2 S. 1 und 2 LBesG). Es dürfen höchstens zwei Besoldungsgruppen für ein Amt vorgesehen werden und eine abweichende Stufenaufstiegsregelung ist möglich (§ 24 Abs. 2 S. 3 und 4 LBesG).

In § 6 Abs. 1 LBesG finden sich die allgemeinen Voraussetzungen zur Gewährung von Aufwandsentschädigungen inklusive der Einschränkung hinsichtlich fester Beträge und in Abs. 2 die Verordnungsermächtigung für die kommunale Ebene ohne speziellere Anforderungen. Sonstige Zuwendungen an kommunale Beamte außerhalb der landesrechtlichen Regelungen sind nicht zulässig (vgl. § 7 LBesG).

b) Kommunal-Besoldungsverordnung

Es gilt die Landesverordnung über die Besoldung und Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Kommunal-Besoldungsverordnung – LKomBesVO) vom 15.11.1978.⁶⁸ Die Ämter der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten sind nach § 1 LKomBesVO unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl sowie des Umfangs und des Schwierigkeitsgrades der Verwaltungsaufgaben in eine Besoldungsgruppe einzustufen. Dabei sind für jede Einwohnerklasse zwei Besoldungsgruppen vorgesehen. Im Fall der Wiederwahl ist zwingend die höhere Besoldungsgruppe einschlägig (§ 2 Abs. 2 S. 4 LKomBesVO). Die Skala reicht insgesamt von A 14 bis B 9. In § 6 LKomBesVO sind leichte Abweichungen

⁶⁸ GVBl., S. 710.

hinsichtlich der Bemessung des Grundgehalts bzw. des Stufenaufstiegs geregelt.

Zur Abgeltung des mit ihrem Amt verbundenen besonderen persönlichen Aufwands wird eine Dienstaufwandsentschädigung gewährt, deren Höhe jeweils durch Beschluss des Gemeinderats, des Verbandsgemeinderats bzw. des Kreistags im Rahmen der Bestimmungen der LKomBesVO sowie unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und der voraussichtlichen Höhe des Aufwands festgesetzt wird (§ 7 LKomBesVO). §§ 8-10 LKomBesVO legen Höchstbeträge fest.

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Der hauptamtliche Bürgermeister wird von den Bürgern der Gemeinde in allgemeiner, gleicher, geheimer, unmittelbarer und freier Wahl mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 55 GemO⁶⁹) gewählt, § 53 Abs. 1 GemO. Die Amtszeit beträgt acht Jahre (§ 52 Abs. 1 GemO) und er ist somit kommunaler Wahlbeamter auf Zeit (vgl. § 54 GemO). Zu seiner Stellung und seinen Aufgaben treffen die §§ 47 ff. GemO Aussagen. Darüber hinaus ist er sowohl im Gemeinderat als auch in den Ausschüssen (sofern nicht Beigeordnete für diesen Geschäftsbereich bestellt sind) Vorsitzender und hat grundsätzlich Stimmrecht; vgl. §§ 36, 46 GemO. Gegebenenfalls bildet er mit den Beigeordneten in Städten den Stadtvorstand (vgl. §§ 57 ff. GemO).

Für die Einordnung in die Besoldungsgruppen wird sich an neun Einwohnergrößenklassen orientiert, beginnend mit bis zu 10.000 Einwohnern (A 15/A 16) und endend bei mehr als 150.000 Einwohnern (B 8/B 9), vgl. § 2 Abs. 1 KomBesVO. In der ersten Amtszeit ist zunächst in die untere der zugelassenen Besoldungsgruppen einzustufen. Eine Höherstufung ist frühestens nach Ablauf der ersten zwei Jahre der Amtszeit zulässig; dies gilt auch, wenn auf Grund einer Erhöhung der maßgeblichen Einwohnerzahl das Amt in eine höhere Besoldungsgruppe einzustufen war. Über die Hö-

⁶⁹ Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (GVBl., S. 153).

herstufung ist neu zu beschließen, wenn die Gemeinde in eine höhere Größenklasse kommt. Bei unmittelbarer Wiederwahl nach Ablauf der Amtszeit richtet sich die Besoldung nach der höheren Besoldungsgruppe (§ 2 Abs. 2 LKomBesVO). Bei der Übernahme von Aufgaben für eine andere kommunale Gebietskörperschaft im Rahmen einer Zweckvereinbarung kann das Amt des Bürgermeisters des beauftragten Beteiligten in Abhängigkeit vom Umfang und von der Schwierigkeit der übernommenen Aufgaben um bis zu zwei Besoldungsgruppen höhergestuft werden, das Amt des Bürgermeisters der Gemeinde, für die Aufgaben übernommen werden, ist entsprechend um bis zu zwei Besoldungsgruppen herabzustufen; § 2 Abs. 3 LKomBesVO.

Die Aufwandsentschädigung der hauptamtlichen Bürgermeister orientiert sich an acht Einwohnergrößenklassen, wobei jeweils Höchstbeträge angegeben werden: beginnend mit bis zu 10.000 Einwohnern (163,61 €) und endend bei mehr als 150.000 Einwohnern (437,15 €), vgl. § 8 Abs. 1 LKomBesVO. In großen kreisnagehörigen Städten, Verbandsgemeinden mit 20 und mehr Ortsgemeinden, anerkannten Kur- und Badeorten und verbandsfreien Gemeinden, Verbandsgemeinden und kreisfreien Städten, die Aufgaben für andere kommunale Gebietskörperschaften im Rahmen einer Zweckvereinbarung wahrnehmen, können die Sätze bis zu 25% überschritten werden (§ 8 Abs. 2 S. 1 LKomBesVO; Ausnahme in S. 2 geregelt).

bb) Beigeordnete

Jede Gemeinde hat grundsätzlich einen oder zwei Beigeordnete, in größeren Gemeinden können es je nach Bestimmung in der Hauptsatzung auch mehr sein (vgl. § 50 Abs. 1 GemO). Wie viele davon hauptamtlich tätig sind, hängt ebenfalls von der Gemeindegröße und der Bestimmung in der Hauptsatzung ab; vgl. § 51 Abs. 2 GemO. Sie werden gemäß § 53a GemO vom Gemeinderat mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 55 Abs. 2 GemO) für acht Jahre (§ 52 Abs. 1 GemO) gewählt und sind somit Beamte auf Zeit (vgl. § 54 GemO). Der Erste Beigeordnete ist der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung und die weiteren Beigeordneten sind nach vom Gemeinderat festzulegender Reihenfolge zur allgemeinen Ver-

tretung im Verhinderungsfall berufen, § 50 Abs. 2 GemO. Den hauptamtlichen Beigeordneten muss ein angemessener Geschäftsbereich übertragen werden (§ 50 Abs. 3 GemO, zu den weiteren Rechten und Pflichten siehe die weiteren Absätze des § 50 GemO). In Städten mit zwei oder mehr hauptamtlichen Beigeordneten bilden sie zusammen mit dem Bürgermeister den Stadtvorstand (§§ 57 ff. GemO).

Der erste Beigeordnete wird gemäß § 3 Abs. 1 LKomBesVO anhand von sieben Einwohnergrößenklassen eingruppiert: beginnend bei 15.001-20.000 Einwohnern (A 15/A 16) und endend bei über 150.000 Einwohnern (B 6/B 7). Dabei gilt, dass sie immer mindestens eine Gruppe unter dem Bürgermeister eingestuft werden müssen (§ 3 Abs. 3 LKomBesVO). § 2 Abs. 2 und 3 LKomBesVO gilt für sie entsprechend (§ 3 Abs. 4 LKomBesVO). Die Aufwandsentschädigung darf bis zu 60% der des Bürgermeisters betragen (§ 10 Abs. 1 LKomBesVO).

Die weiteren Beigeordneten werden ausgehend von sechs Einwohnergrößenklassen eingruppiert: beginnend bei 25.001-30.000 Einwohnern (A 14/A 15) und endend bei mehr als 150.000 Einwohnern (B 4/B 5), § 3 Abs. 2 LKomBesVO. Dabei gilt, dass sie stets mindestens eine Gruppe niedriger als der erste Beigeordnete eingestuft werden müssen (§ 3 Abs. 3 LKomBesVO); die Regelungen des § 2 Abs. 2 und 3 LKomBesVO gelten auch hier entsprechend (§ 3 Abs. 4 LKomBesVO). Ihre Aufwandsentschädigung darf bis zu 40% der des Bürgermeisters erreichen (§ 10 Abs. 1 LKomBesVO).

cc) Landräte

Die Landräte werden ebenfalls direkt für acht Jahre von den Bürgern mit Abwahlmöglichkeit gewählt und sind hauptamtliche Beamte auf Zeit (vgl. §§ 41 Abs. 1, 45 Abs. 1, 46, 48, 49 Abs. 1 LKO⁷⁰). Zu den Aufgaben treffen vor allem die §§ 41 ff. LKO Bestimmungen. Der Landrat ist Vorsitzender des Kreistages und grundsätzlich auch seiner Ausschüsse (sofern den Vorsitz nicht ein hauptamtlicher Beigeordneter führt), und zwar mit Stimmrecht (vgl.

⁷⁰ Landkreisordnung (LKO) in der Fassung vom 31. Januar 1994 (GVBl., S. 188).

§§ 29, 40 LKO). Er bildet zusammen mit den Kreisbeigeordneten den Kreisvorstand (§§ 50 ff. LKO).

Landräte werden in Kreisen mit bis zu 100.000 Einwohnern in Besoldungsgruppe B 4 oder B 5 und in Kreisen mit über 100.000 Einwohnern in B 5 oder B 6 eingruppiert (§ 4 Abs. 1 LKomBesVO). Auch für sie gelten die Regelungen des § 2 Abs. 2 und 3 LKomBesVO entsprechend (§ 4 Abs. 2 LKomBesVO).

Sie erhalten maximal 327,23 € Aufwandsentschädigung, wobei hier die Regelungen des § 8 Abs. 3 und 4 LKomBesVO entsprechende Anwendung finden (§ 9 LKomBesVO).

dd) Kreisbeigeordnete

Jeder Landkreis hat zwei oder drei Kreisbeigeordnete von denen bis zu zwei Kreisbeigeordnete hauptamtlich tätig sein können (§ 44 Abs. 1 LKO). Die hauptamtlichen werden vom Kreistag für acht Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt und sind ebenfalls Beamte auf Zeit (vgl. §§ 45 Abs. 1, 47, 48, 49 Abs. 2 LKO). Auch hier ist der Erste Kreisbeigeordnete allgemeiner Vertreter des Landrats und die übrigen sind nach zu bestimmender Reihenfolge die weiteren Verhinderungsvertreter (§ 44 Abs. 2 LKO). Zu den Aufgaben siehe § 44 LKO. Sie bilden zusammen mit dem Landrat den Kreisvorstand (§§ 50 ff. LKO).

Der Erste Beigeordnete wird entweder in B 2/B 3 (bis zu 100.000 Einwohner) oder in B 3/B 4 (über 100.000 Einwohner) eingruppiert und die weiteren in A 16/B 2 (bis 100.000 Einwohner) oder in B 2/B 3 (über 100.000 Einwohner), vgl. § 5 Abs. 1 und 2 LKomBesVO. Die besonderen Regelungen in § 2 Abs. 2 und 3 und § 3 Abs. 3 LKomBesVO gelten entsprechend (§ 5 Abs. 3 LKomBesVO).

Die Aufwandsentschädigung der Kreisbeigeordneten entspricht der der Beigeordneten auf Gemeindeebene (vgl. § 10 LKomBesVO).

8. Saarland

a) Kommunalbesoldungsverordnung

Im Saarland gelten ausweislich § 1 Abs. 2 Saarländisches Besoldungsgesetz (SBesG)⁷¹ die am 31.08.2006 geltenden bundesrechtlichen Vorschriften grundsätzlich als Landesrecht fort. Aufgrund der ehemaligen Ermächtigungen im BBesG und vor allem nach Maßgabe der BKomBesVO wurde die Saarländische Kommunalbesoldungsverordnung (SKomBesVO) vom 15.11.1978⁷² erlassen. Nach § 1 SKomBesVO richtet sich die sachgerechte Einstufung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit nach der Einwohnerzahl, dem Umfang und dem Schwierigkeitsgrad der Verwaltungsaufgaben. Die Verordnung sieht für jedes Amt (mit Ausnahme der Landräte) zwei Besoldungsgruppen vor und ordnet die erste Amtszeit der unteren Besoldungsgruppe zu. Insgesamt werden die Besoldungsgruppen von A 13 bis B 9 besetzt. Das Aufsteigen in den Erfahrungsstufen beginnt am 1. des Monats, in dem der Beamte das 21. Lebensjahr vollendet hat und begonnen wird in Stufe 1 (§ 4a SKomBesVO).

b) Aufwandsentschädigungsverordnung

In § 5 Abs. 1 SBesG finden sich die Grundvoraussetzungen zur Gewährung von Aufwandsentschädigungen, allerdings gibt es kein ausdrückliches Verbot von pauschalisierten Beträgen. Nach Abs. 2 der Vorschrift ist es zulässig, in der Rechtsverordnung für die kommunale Ebene Höchstgrenzen festzulegen. Aufgrund dieser Ermächtigung wurde die Verordnung über die Gewährung von Aufwandsentschädigungen an hauptamtliche kommunale Wahlbeamte und sonstige Behördenleiter vom 26.02.1982⁷³ erlassen (SAufwEVO). Es werden für die kommunalen Wahlbeamten auf Zeit monatlich zu gewährende Höchstbeträge in Abhängigkeit von Einwohnergrößenklassen (Ausnahme: Regionalverbandsdirektor) angegeben. Für die Fest-

⁷¹ Gesetz vom 09.05.1958 i.d.F. der Bekanntmachung vom 10.01.1989 (ABl., S. 301).

⁷² ABl., S. 965.

⁷³ ABl., S. 271.

legung der konkreten Höhe der Aufwandsentschädigung ist die Vertretungskörperschaft (z.B. Gemeinde-/Stadtrat, Kreistag) zuständig. Dafür spricht mangels ausdrücklicher Regelung, dass gemäß § 34 S. 1 KSVG⁷⁴ grundsätzlich der Gemeinderat für alle Selbstverwaltungsangelegenheiten zuständig ist. Zudem ist der Gemeinderat ausdrücklich zuständig für die Aufstellung von Grundsätzen für die Ernennung und Entlassung der Beamten (vgl. § 35 S. 1 Nr. 9 KSVG). Soll die Höhe der Aufwandsentschädigung durch Satzung erlassen werden, ergibt sich die Zuständigkeit aus § 35 S. 1 Nr. 12 KSVG. Weiterhin spricht für die Zuständigkeit des Gemeinderats, dass dieser ausdrücklich für die besoldungsrechtliche Eingruppierung der Bürgermeister zuständig ist (vgl. § 2 Abs. 2 SKomBesVO).

Im Übrigen dürfen neben der Besoldung und den Aufwandsentschädigungen sonstige Zuwendungen nur nach den für Landesbeamte geltenden Regelungen gewährt werden (§ 7 Abs. 1 SBesG). Die jährlich gewährte Sonderzahlung (800 € in Gruppen A 2 bis A 10 und im Übrigen 1.000 €) wurden im Jahre 2009 in das Grundgehalt integriert.

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Der Bürgermeister wird von den Bürgern in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 58 KSVG) gewählt; § 56 Abs. 1 KSVG. Die Amtszeit beträgt zehn Jahre (§ 31 Abs. 2 KSVG). Bürgermeister sind Beamte auf Zeit (§ 30 Abs. 2 KSVG). In Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern muss grundsätzlich der Bürgermeister oder ein hauptamtlicher Beigeordneter oder ein anderer leitender Beamter der Gemeinde die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt besitzen (§ 54 Abs. 3 KSVG). Zu den Rechten und Pflichten des Bürgermeisters siehe §§ 59 ff. KSVG. Darüber hinaus ist er in der Regel Vorsitzender in den Ausschüssen des Gemeinderats (§ 48 Abs. 4 KSVG) und auch im Gemeinderat selbst (§ 42 Abs. 1 S. 1 KSVG), allerdings ohne Stimmrecht.

⁷⁴ Kommunalselfverwaltungsgesetz – KSVG vom 15. Januar 1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juni 1997 (ABl., S. 682).

Die besoldungsrechtliche Eingruppierung orientiert sich gemäß § 2 Abs. 1 SKomBesVO an acht Einwohnergrößenklassen: beginnend bei bis zu 10.000 Einwohnern (mindestens A 15 und höchstens A 16) und endend bei über 180.000 Einwohnern (mindestens B 8 und höchstens B 9). In der ersten Amtszeit wird das Amt des Bürgermeisters zunächst in die untere Besoldungsgruppe eingestuft und eine Höherstufung ist frühestens nach Ablauf der ersten zwei Jahre der Amtszeit durch Beschluss des Gemeinderats zulässig. Soll die Höherstufung auf Grund einer Erhöhung der maßgeblichen Einwohnerzahl erfolgen, so ist sie durch Beschluss des Gemeinderats erst nach Ablauf von zwei Jahren seit diesem Zeitpunkt zulässig (§ 2 Abs. 2 SKomBesVO). Eine Höherstufung erfolgt zudem nach einer Wiederwahl (§ 2 Abs. 3 SKomBesVO).

Hinsichtlich der Gewährung einer Aufwandsentschädigung bildet die Verordnung für das Amt des Bürgermeisters acht Einwohnergrößenklassen: beginnend mit bis zu 8.000 Einwohnern (maximal 179 €) und endend mit über 180.000 Einwohnern (maximal 358 €), vgl. § 6 Abs. 1 SAufwEVO. Besonders hervorzuheben ist, dass auch Bezirksbürgermeister eine Aufwandsentschädigung erhalten (vgl. § 6 Abs. 3 SAufwEVO).

bb) Beigeordnete

Der Bürgermeister wird im Fall seiner Verhinderung durch Beigeordnete in der vom Gemeinderat festgesetzten Reihenfolge vertreten. Der erste Stellvertreter des Bürgermeisters führt die Amtsbezeichnung Erster Beigeordneter, § 63 Abs. 1 KSVG. Die Gemeinden haben einen oder zwei Beigeordnete; durch Beschluss des Gemeinderats kann die Zahl der Beigeordneten je nach Gemeindegröße aber erhöht werden (§ 64 KSVG). Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern können hauptamtliche Beigeordnete berufen, wobei die Gesamtzahl der Beigeordneten die nach § 64 zulässige Höchstzahl nicht übersteigen darf (§ 68 Abs. 1 KSVG). Die hauptamtlichen Beigeordneten werden vom Gemeinderat für 10 Jahre (§ 31 Abs. 2 KSVG) mit Abwahlmöglichkeit (§ 68a KSVG) gewählt, § 68 Abs. 3 KSVG. Sie müssen für ihr Amt geeignet sein und müssen mindestens die Befähigung für den gehobenen Dienst in der allgemeinen Verwaltung besitzen oder über ent-

sprechende Erfahrungen verfügen, die sie durch verantwortliche Tätigkeiten in Verwaltung oder Wirtschaft erworben haben (§ 54 Abs. 2 KSVG). Über die Übertragung bestimmter Geschäftszweige an hauptamtliche Beigeordnete und die Änderung entscheidet der Gemeinderat auf Vorschlag des Bürgermeisters (§ 63 Abs. 3 S. 2 KSVG). Auch sie haben kein Stimmrecht im Gemeinderat (§ 68 Abs. 4 KSVG).

Die Eingruppierung des Ersten Beigeordneten richtet sich gemäß § 3 Nr. 1 SKomBesVO nach fünf Einwohnergrößenklassen: beginnend mit 20.001-30.000 Einwohnern (A 14/ A 16) und endend bei über 180.000 Einwohnern (B 6/B 7). Die Einordnung der weiteren Beigeordneten orientiert sich an den gleichen Größenklassen, beginnt jedoch bei A 13/A 14 und endet bei B 3/B 4, § 3 Nr. 2 SKomBesVO. Die konkrete Einordnung ist vor der Ausschreibung des Amtes durch den Gemeinderat festzusetzen (§ 68 Abs. 2 S. 2 KSVG).

Erste Beigeordnete erhalten eine Aufwandsentschädigung in Höhe von bis zu zwei Dritteln von der des Bürgermeisters und die weiteren Beigeordneten höchstens bis zur Hälfte (§ 6 Abs. 2 SAufwEVO).

cc) Landräte

Für die Landräte gelten weitestgehend die Vorschriften über Bürgermeister entsprechend (vgl. § 177 Abs. 3 KSVG). Auch sie werden von den Bürgern für zehn Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt und sind daher Beamte auf Zeit (§ 177 Abs. 1 KSVG). Der Landrat oder ein anderer leitender Beamte muss die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt besitzen (§ 177 Abs. 2 KSVG). Er ist Vorsitzender ohne Stimmrecht im Kreistag einschließlich dessen Ausschüsse und im Kreisausschuss. Zu den weiteren Aufgaben siehe die §§ 178 ff. KSVG.

Der Landrat wird entweder in Besoldungsgruppe B 4 (bis 200.000 Einwohner) oder in B 5 (über 200.000 Einwohner) eingruppiert, vgl. § 3a SKomBesVO.

Landräte bekommen entweder höchstens 256 € (bis 200.000 Einwohner) oder höchstens 281 € Aufwandsentschädigung (über 200.000 Einwohner), § 6 Abs. 5 SAufwEVO.

dd) Regionalverbandsdirektor

Der Regionalverband Saarbrücken als Gemeindeverband und Gebietskörperschaft ist ein der funktionsgerechten Ordnung, Entwicklung und Kooperation im Stadtumlandbereich dienender Verband der benachbarten Gemeinden des Großraums Saarbrücken (vgl. § 194 KSVG). Der Regionalverbandsdirektor wird von den Bürgern der verbandsangehörigen Gemeinden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl für zehn Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt und ist daher kommunaler Wahlbeamter auf Zeit (vgl. § 212 KSVG). Er oder ein anderer leitender Beamter muss die Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst oder zum Richteramt haben (§ 212 Abs. 2 KSVG).

Der Direktor ist insbesondere Vorsitzender ohne Stimmrecht in der Regionalversammlung, im Regionalverbandsausschuss und im Kooperationsrat. Zu den weiteren Aufgaben siehe vor allem § 213 KSVG.

Der Direktor wird mindestens in Besoldungsgruppe B 5 und höchstens in B 6 eingruppiert, wobei die Regelungen in § 2 Abs. 2 und 3 SKomBesVO entsprechend gelten (§ 4 SKomBesVO). Dem Regionalverbandsdirektor wird eine Aufwandsentschädigung von höchstens 307 € gewährt (§ 6 Abs. 4 SAufwEVO).

9. Sachsen

a) Landesbesoldungsgesetz

Das maßgebliche Regelwerk im Hinblick auf die Besoldung der kommunalen Wahlbeamten ist das Sächsische Besoldungsgesetz (SächsBesG) vom 18.12.2013⁷⁵, vor allem seitdem die ehemalige Kommunalbesoldungs-Verordnung in dieses Gesetz integriert wurde. Der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung ist in § 21 SächsBesG niedergelegt; demnach ist in Sachsen eine Zuordnung von Funktionen zu mehreren Ämtern zulässig.

⁷⁵ GVBl., S. 970, 1005.

Die Besoldung besteht aus den Dienstbezügen (Grundgehalt, Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen, Zuschläge und Auslandsbesoldung) und sonstigen Bezügen (Leistungsstufen, Leistungsprämien und Ausgleichspauschale, Anwärterbezüge und vermögenswirksame Leistungen), § 2 Abs. 1 und 2 SächsBesG. Beispiele sind etwa Zulagen für die Wahrnehmung herausgehobener Funktionen (§ 44 SächsBesG: Amtszulage bei Dauerhaftigkeit; § 46 SächsBesG: ggf. Stellenzulage; § 54 SächsBesG: Zulage bei Befristung), Zuschlag zur Personalgewinnung (§ 63 SächsBesG), Zuschlag zur Ergänzung des Grundgehalts für Besoldungsgruppen A 9 bis A 16 (§ 63a SächsBesG) und Zuschlag bei begrenzter Dienstfähigkeit bzw. bei Hinausschieben des Ruhestands (§§ 64, 65 SächsBesG). Kommunalen Wahlbeamten dürfen ausdrücklich keine Leistungsprämien gewährt werden, vgl. § 68 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 SächsBesG; ein sog. „Weihnachtsgeld“ ist nicht vorgesehen.

Nach §§ 30, 31 SächsBesG erfolgt die Eingruppierung hauptsächlich anhand von Einwohnergrößenklassen, entsprechen der vormaligen Kommunalbesoldungs-Verordnung. Insgesamt reichen die Besoldungsgruppen von A 13 bis B 9. Abweichend von der üblichen Erfahrungsstufenregelung beginnt die Zuordnung stets in Stufe 10, § 30 Abs. 4 Nr. 1 SächsBesG. Nach Ablauf einer Amtszeit als kommunaler Wahlbeamter auch in unterschiedlichen Gebietskörperschaften von insgesamt sieben Jahren ist außer für die Beamten der Landkreise ein einmaliger Aufstieg in die nächsthöhere Besoldungsgruppe vorgesehen (§ 30 Abs. 5 SächsBesG).

b) Aufwandsentschädigungsverordnung

In Sachsen sind pauschalisierte Aufwandsentschädigungen unter besonderen Voraussetzungen zulässig (vgl. § 78 Abs. 1 SächsBesG). Nach § 78 Abs. 2 SächsBesG können für die kommunale Ebene Regelungen per Verordnung getroffen werden.

Die monatlich an die kommunalen Wahlbeamten auf Zeit zu gewährenden Aufwandsentschädigungen beruhen auf der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Dienstaufwandsentschädigungen für

kommunale Wahlbeamte (Kommunaldienstaufwandsentschädigungsverordnung – KomDAEVO) vom 03.12.1997⁷⁶ und deren Anlagen. Festgesetzt sind dabei nach Amt und Einwohnerklassen gestaffelte, fixe Beträge.

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Der Bürgermeister wird direkt von den Bürgern für sieben Jahre (§ 51 Abs. 3 SächsGemO⁷⁷) mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 51 Abs. 7 ff. SächsGemO) gewählt, § 48 SächsGemO. Ist er hauptamtlich tätig, so ist er Beamter auf Zeit (vgl. § 51 Abs. 2 SächsGemO). Der Bürgermeister ist vor allem Leiter der Verwaltung (§§ 51 Abs. 1, 53 SächsGemO) und Vorsitzender des Gemeinderats (§§ 51 Abs. 1, 36 Abs. 1, 52 SächsGemO). Zudem ist er grundsätzlich auch Vorsitzender der beschließenden und beratenden Ausschüsse (vgl. §§ 41 Abs. 5, 43 Abs. 3 jeweils i.V.m. § 36 Abs. 1 SächsGemO) und hat stets Stimmrecht (vgl. § 39 Abs. 5 S. 2 SächsGemO). Sofern ein Beirat für geheim zuhaltende Angelegenheiten gebildet wird, führt der Bürgermeister auch dort den Vorsitz, § 46 Abs. 3 SächsGemO.

Die Eingruppierung in die Besoldungsgruppen orientiert sich an zwölf Einwohnergrößenklassen: beginnend mit bis zu 2.000 Einwohnern (A 13) und endend bei über 500.000 Einwohnern (B 9), vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsBesG. Das Amt des Bürgermeisters, der zugleich Gemeinschaftsvorsitzender einer Verwaltungsgemeinschaft ist, ist nach § 30 Abs. 2 SächsBesG der Besoldungsgruppe zuzuordnen, der die Summe der Einwohnerzahlen der erfüllenden Gemeinde und der Hälfte der Einwohnerzahl der übrigen beteiligten Gemeinden zugrunde liegt.

Bürgermeister erhalten orientiert an den gleichen zwölf Einwohnergrößenklassen wie im Hinblick auf die Eingruppierung mindestens 224 € (bis 2.000 Einwohner) und höchstens 700 € (über 500.000 Einwohner), vgl. Anlage 2 der KomDAEVO.

⁷⁶ GVBl., S. 679.

⁷⁷ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl., S. 62).

bb) Beigeordnete

Die Beigeordneten werden vom Gemeinderat für sieben Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt und sind zu hauptamtlichen Beamten auf Zeit zu bestellen. Sie müssen die für das Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen (§ 56 SächsGemO). Die Beigeordneten vertreten den Bürgermeister außer im Fall seiner Verhinderung ständig in ihrem Geschäftskreis, welche vom Bürgermeister im Einvernehmen mit dem Gemeinderat festgelegt werden (vgl. § 55 Abs. 2 SächsGemO). Außerdem nehmen sie an den Sitzungen des Gemeinderats und der für ihren Geschäftskreis zuständigen Ausschüsse mit beratender Stimme teil, § 44 Abs. 5 SächsGemO.

Der erste allgemeine Vertreter des Bürgermeisters wird zwei Besoldungsgruppen niedriger als der Bürgermeister und die weiteren drei niedriger eingestuft (vgl. 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsBesG).

Der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters erhält mindestens 163 € (bis 15.000 Einwohner) und höchstens 366 € (über 500.000 Einwohner) und die weiteren Beigeordneten erhalten mindestens 189 € (bis 40.000 Einwohner) und höchstens 292 € (über 500.000 Einwohner), vgl. Anlage 2 zur KomDAEVO.

cc) Landräte und Beigeordnete

Landräte werden ebenfalls direkt von den Bürgern für sieben Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt und sind Beamte auf Zeit (vgl. §§ 44, 47 SächsLKrO⁷⁸). Der Landrat ist stimmberechtigter Vorsitzender des Kreistages und der Ausschüsse (§§ 32, 47 Abs. 1, 48 SächsLKrO) sowie ggf. Vorsitzender des Beirats für geheim zuhaltende Angelegenheiten (§ 48 SächsLKrO) und Leiter der Kreisverwaltung (vgl. §§ 47 Abs. 1, 49 SächsLKrO).

⁷⁸ Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Landkreisordnung – SächsLKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl., S. 99).

Das Amt wird in Kreisen mit bis zu 200.000 Einwohnern in Besoldungsgruppe B 6 eingestuft und in Kreisen mit über 200.000 Einwohnern in B 7, vgl. § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG.

In jedem Landkreis muss es mindestens einen hauptamtlichen Beigeordneten als allgemeinen Stellvertreter des Landrats geben. Sollte es zwei geben, bestimmt der Kreistag im Einvernehmen mit dem Landrat die Vertretungsreihenfolge (vgl. § 50 Abs. 1 und 3 SächsLKrO). Sie werden vom Kreistag für sieben Jahre mit Abberufungsmöglichkeit gewählt und müssen die erforderlichen fachlichen Voraussetzungen erfüllen (§ 52 SächsLKrO). Die Beigeordneten vertreten den Landrat ständig in ihrem Geschäftskreis, welche vom Landrat im Einvernehmen mit dem Kreistag festgelegt werden (§ 50 Abs. 2 SächsLKrO).

Das Amt des allgemeinen Stellvertreters wird zwei und das des weiteren drei Besoldungsgruppen niedriger als das Amt des Landrats eingestuft (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsBesG).

Alle Landräte erhalten 508 €, ihre allgemeinen Vertreter 255 € und weitere Beigeordnete 221 € Aufwandsentschädigung (Anlage 1 zur KomDAEVO).

dd) *Verbandsvorsitzende*

Verbandsvorsitzende werden von den Verbandsversammlungen für sieben Jahre mit Abwahlmöglichkeit gewählt und sind hauptamtliche Beamten auf Zeit (vgl. § 20 SächsKomZG⁷⁹). Der Verbandsvorsitzende ist vorsitzendes Mitglied der Verbandsversammlung (§§ 16 Abs. 1, 21 SächsKomZG) und leitet die Verbandsverwaltung (§ 22 SächsKomZG).

Die Eingruppierung des Amtes orientiert sich an vier Einwohnergrößenklassen: beginnend bei bis zu 5.000 Einwohnern (A 12) und endend bei über 10.000 Einwohnern (A 15), vgl. § 30 Abs. 3 SächsBesG.

Der Verbandsdirektor bekommt entweder 118 € (bis 5.000 Verbandseinwohner), 131 € (bis 7.500 Verbandseinwohner) oder 147 € (über 7.500 Verbandseinwohner), vgl. Anlage 3 zur KomDAEVO.

⁷⁹ Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. März 2014 (SächsGVBl., S. 196).

10. Sachsen-Anhalt

a) Landesbesoldungsgesetz

Ausgangspunkt ist hier das Landesbesoldungsgesetz (Besoldungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 08.02.2011)⁸⁰. Die Besoldung setzt sich gemäß § 1 Abs. 2-4 LBesG LSA aus den Dienstbezügen (Grundgehalt, Leistungsbezüge für Professoren u.ä., Familienzuschlag, Zulagen mit Ausnahme der Leistungszulagen, Vergütungen und Auslandsdienstzuschläge und Auslandsverwendungszuschlag) und den sonstigen Bezügen (Anwärtergrundbetrag, jährliche Sonderzahlungen und Einmalzahlungen, vermögenswirksame Leistungen und Leistungsprämien und Leistungszulagen) zusammen. Zu erwähnen sind hier etwa die Amts- und Stellenzulagen für herausgehobene Funktionen (§ 40 LBesG LSA i.V.m. Anlage 8), der Mietzuschlag (§ 49 LBesG LSA) und das sog. „Weihnachtsgeld“ (vgl. § 56 LBesG LSA).

Durch Verordnung sind die Ämter der hauptamtlichen Beamten auf Zeit der Gemeinden, der Verbandsgemeinden und der Landkreise unter Berücksichtigung der Zahl der Einwohner den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen zuzuordnen, wobei in einer Größenklasse höchstens zwei Besoldungsgruppen für ein Amt vorgesehen werden dürfen (§ 21 Abs. 1 S. 1 und 2 LBesG LSA). Eine abweichende Stufenregelung ist möglich, vgl. § 21 Abs. 1 S. 3 LBesG LSA. Die Ämter der hauptamtlichen Beamten auf Zeit der Zweckverbände sind unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabeninhalts im Vergleich zur Einstufung der entsprechenden Ämter der beteiligten Körperschaften den Besoldungsordnungen zuzuordnen (§ 21 Abs. 2 LBesG LSA).

Pauschalisierte Aufwandsentschädigungen sind nur unter besonderen Voraussetzungen möglich (vgl. § 16 Abs. 1 LBesG LSA). Sonstige Geldzuwendungen sind nur nach Maßgabe der für die unmittelbaren Landesbeamten geltenden Bestimmungen zulässig (§ 16 Abs. 4 LBesG LSA).

⁸⁰ GVBl., S. 68.

b) Kommunalbesoldungsverordnung

Die laut Eingangsformel auf § 21 Abs. 2 S. 1 BBesG a.F. und vorherigen Ermächtigungen beruhende Kommunalbesoldungsverordnung (Kom-BesVO) vom 07.03.2002⁸¹ regelt die Eingruppierung und Gewährung der Aufwandsentschädigungen. Abhängig von der Einwohnerzahl der Kommune wird jeweils eine Besoldungsgruppe festgesetzt. Den Gesamtrahmen legen die Besoldungsgruppen A 11 und B 9 fest. Eine Pflicht, sich einer Wiederwahl stellen zu müssen, gibt es in Sachsen-Anhalt für Beamte auf Zeit nicht (vgl. § 7 Abs. 2 LBG LSA⁸²). Auch eine Bonusregelung für den Fall der Wiederwahl gibt es nicht. Hervorzuheben ist die nur geringfügig von der allgemeinen Regelung abweichende Erfahrungszeitenberechnung (vgl. § 5 KomBesVO).

Hauptamtliche Bürgermeister, Leiter gemeinsamer Verwaltungsämter und Landräte bekommen ohne Nachweis eine feste monatliche Aufwandsentschädigung (vgl. § 6 Abs. 2 KomBesVO). Die Verordnung bestimmt insoweit nach Einwohnerzahl gestaffelt einen Rahmen (vgl. § 7 KomBesVO). Die konkrete Festsetzung der Höhe der Aufwandsentschädigung ist Aufgabe der Vertretungskörperschaft, entweder aufgrund der Allzuständigkeit aus § 45 S. 1 KVG oder infolge der ausdrücklichen Zuständigkeit für Satzungen⁸³.

⁸¹ GVBl., S. 108.

⁸² Beamten-gesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Landesbeamten-gesetz – LBG LSA) vom 15. Dezember 2009 (GVBl., S. 648).

⁸³ Vgl. hierzu exemplarisch § 8 der Satzung der Hansestadt Osterburg (Altmark) über die Entschädigung für ehrenamtlich tätige Bürger sowie über die Aufwandsentschädigung des Bürgermeisters (https://www.osterburg.de/fileadmin/stadt/images/verwaltung_politik/satzungen/einheitsgemeinde/endafassung-entschaedigungssatzung-2014.pdf, Aufruf am 22.02.2019).

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Der Bürgermeister wird direkt von den Bürgern für acht Jahre mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 64 KVG LSA⁸⁴) gewählt, § 61 Abs. 1 KVG LSA. Er ist Beamter auf Zeit, Leiter der Verwaltung und vertritt und repräsentiert die Kommune (§ 60 Abs. 1 und 2 KVG LSA). Zu den konkreten Aufgaben siehe §§ 65, 66 KVG LSA. Er ist zwar Mitglied des Gemeinderats und der Ausschüsse (vgl. § 36 Abs. 1 KVG LSA), hat jedoch nur Stimmrecht, wenn er zum Vorsitzenden gewählt wurde (§ 56 Abs. 1 S. 2 KVG LSA).

Die Eingruppierung orientiert sich gemäß § 1 Abs. 1 KomBesVO an zehn Einwohnergrößenklassen: beginnend bei bis zu 5.000 Einwohnern (A 14) und endend bei bis zu 500.000 Einwohnern (B 9).

Der Rahmen für die monatliche Aufwandsentschädigung des Bürgermeisters orientiert sich an acht Einwohnergrößenklassen: beginnend bei bis zu 3.000 Einwohnern (52-67 €) und endend bei über 150.000 Einwohnern (307-343 €), vgl. § 7 Abs. 1 KomBesVO.

bb) Beigeordnete

Gemeinden mit mehr als 25.000 Einwohnern können außer dem Bürgermeister einen und kreisfreie Städte mehrere Beigeordnete in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen, wenn die Hauptsatzung dies vorsieht (§ 68 Abs. 1 KVG LSA). Einer von ihnen muss die Befähigung zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegssamt, oder zum Richteramt haben, sofern nicht der Bürgermeister oder ein leitender Beschäftigter der Kommune diese Voraussetzung erfüllt (§ 68 Abs. 2 KVG LSA). Sie werden von der Gemeindevertretung für sieben Jahre mit Abberufungsmöglichkeit gewählt, vgl. § 69 KVG LSA. In Kommunen mit einem Beigeordneten ist dieser der allgemeine Vertreter des Bürgermeisters und in Kommunen mit mehreren Beigeordneten legt die Gemeindever-

⁸⁴ Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) vom 17. Juni 2014 (GVBl., S. 288).

tretung die Reihenfolge der Vertreter fest (§ 67 Abs. 2 KVG LSA). Die Beigeordneten vertreten den Hauptverwaltungsbeamten ständig in ihrem Geschäftskreis, § 68 Abs. 3 KVG LSA.

Das Amt des ersten Beigeordneten wird zwei Besoldungsgruppen, die zweier weiterer drei und die der sonstigen vier Besoldungsgruppen niedriger als das Amt des Bürgermeisters eingruppiert (§ 1 Abs. 2 KomBesVO).

Die nach den Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 KomBesVO ggf. zu gewährende Aufwandsentschädigung des ersten Beigeordneten darf zwei Drittel und die der weiteren die Hälfte von der des Bürgermeisters nicht überschreiten (§ 7 Abs. 5 KomBesVO).

cc) Landräte und Beigeordnete

Da im KVG LSA in den §§ 60 ff. Regelungen für Hauptverwaltungsbeamte getroffen werden, gilt das oben zu den Bürgermeistern gesagte entsprechend auch für die Landräte. Es gibt außerdem auch keine Spezialvorschriften für die Beigeordneten in Landkreisen, sodass das oben dargestellte auch für diese Ämter gilt. Landkreise dürfen wie kreisfreie Städte je nach Bestimmung in der Hauptsatzung mehrere Beigeordnete bestellen (§ 68 Abs. 1 KVG LSA).

In Landkreisen mit bis zu 75.000 Einwohnern wird das Amt des Landrats in Besoldungsgruppe B 4, bei bis zu 150.000 Einwohnern in B 5 und bei über 150.000 Einwohnern in B 6 eingruppiert (§ 4 Abs. 1 KomBesVO). Sie erhalten eine Aufwandsentschädigung in Höhe von entweder 241-271 € (bis zu 150.000 Einwohner) oder 271-307 € (über 150.000 Einwohner), vgl. § 7 Abs. 4 KomBesVO.

Das Amt des ersten Beigeordnete wird jeweils zwei und das der weiteren drei Besoldungsgruppen niedriger eingruppiert als das Amt des Landrats (§ 4 Abs. 2 KomBesVO). Für ihre Aufwandsentschädigung gilt dieselbe Regelung wie für die Beigeordneten in Gemeinden (vgl. § 7 Abs. 5 KomBesVO).

dd) Hauptamtliche Verbandsgeschäftsführer

Der Verbandsgeschäftsführer wird von der Verbandsversammlung für sieben Jahre (Wiederwahl möglich) mit Abwahlmöglichkeit gewählt. Zu seinen Aufgaben zählen insbesondere die Vertretung des Zweckverbandes und die Leitung der Verwaltung (vgl. § 12 Abs. 1 GKG-LSA⁸⁵). Er kann in das Beamtenverhältnis auf Zeit berufen werden, vgl. § 12 Abs. 3 GKG-LSA.

Nach § 2 Abs. 1 KomBesVO darf das Amt des Verbandsgeschäftsführers höchstens in Besoldungsgruppe A 16 eingestuft werden und dabei ist besonders der Aufgabenbestand zu berücksichtigen. Weiterhin können insbesondere die Zahl der Verbandsmitglieder sowie in Abhängigkeit vom Aufgabeninhalt auch die durch den Zweckverband zu betreuende Einwohnerzahl berücksichtigt werden.

Die Gewährung einer Aufwandsentschädigung ist unter den Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 KomBesVO möglich.

11. Schleswig-Holstein

a) Landesbesoldungsgesetz

Im Bundesland Schleswig-Holstein ist rechtlicher Ausgangspunkt das Gesetz des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter (Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein – SHBesG) vom 26.01.2012⁸⁶. Hiernach gilt der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung mit dem Zusatz, dass eine Funktion mehreren Ämtern einer Laufbahngruppe mit gleichem Einstiegsamt zugeordnet werden kann (§ 21 SHBesG).

Nach § 2 SHBesG gehören zur Besoldung Dienstbezüge (Grundgehalt, Leistungsbezüge für Professoren u.ä., Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen und Auslandsdienstbezüge) und sonstige Bezüge (Anwärterbezüge, jährliche Sonderzahlungen, vermögenswirksame Leistungen und Zuschläge). Als mögliche Besoldungsbestandteile seien etwa erwähnt: die

⁸⁵ Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GKG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Februar 1998 (GVBl., S. 81).

⁸⁶ GVOBl., S. 153, 154.

Amts- und Stellenzulagen (§§ 46 ff. SHBesG), Leistungsprämien und -zulagen in Besoldungsordnung A für herausragende besondere Leistungen (§ 59 SHBesG), Erschwerniszulage (§ 60 SHBesG), Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen (§ 61 SHBesG), die Sitzungsvergütung für Protokollführer in Gemeinden mit weniger als 40.000 Einwohnern (§ 63 SHBesG) und die jährliche Sonderzahlung nach Maßgabe des Gesetzes über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen vom 12.11.2003⁸⁷.

Die Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden, Kreise und Ämter sind durch Verordnung unter Berücksichtigung der Zahl der Einwohner den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen A und B zuzuordnen; dabei können bei den genannten Körperschaften einer Größenklasse höchstens zwei Besoldungsgruppen für ein Amt vorgesehen werden (§ 24 SHBesG).

Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen sind unter besonderen Voraussetzungen möglich (vgl. § 19 Abs. 1 S. 2 und 3 SHBesG). Durch Verordnung können für die kommunale Ebene das Ob und Höchstgrenzen festgelegt werden, wobei eine Abweichung von den landesrechtlichen Regelungen bei Verschiedenheit der Verhältnisse und sachlicher Notwendigkeit möglich ist (§ 19 Abs. 1 S. 3 und 4 SHBesG).

b) Kommunalbesoldungsverordnung

Aufgrund der oben erwähnten Ermächtigungsgrundlagen wurde die Landesverordnung über die Besoldung der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden, Ämter und Kreise in Schleswig-Holstein (Kommunalbesoldungsverordnung – KomBesVO) vom 24.4.2012⁸⁸ erlassen. Danach erfolgt für die Gemeinden zunächst eine Differenzierung nach Kreisangehörigkeit oder Kreisfreiheit und sodann grundsätzlich nach Einwohnerklassen; bei den Kreisen sind zwei Einwohnergrößen vorgesehen. Insgesamt ist die niedrigste Eingruppierung in A 12 und die höchste in B 9 vorgesehen. Angelehnt an § 7 Abs. 2 LBG⁸⁹ sind die

⁸⁷ GVOBl., S. 546.

⁸⁸ GVOBl., S. 489, 547.

⁸⁹ Landesbeamtengesetz (LBG) vom 26. März 2009 (GVOBl., S. 93).

hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten grundsätzlich verpflichtet, sich einer Wiederwahl zu stellen und im Falle der Wiederwahl das Amt auch weiterzuführen (vgl. §§ 57c Abs. 2 GO⁹⁰, 46 Abs. 2 KrO⁹¹, 15b Abs. 5 S. 2 AO⁹²). Besonders honoriert wird eine Wiederwahl nicht.

In Besoldungsordnung A bemisst sich das Grundgehalt nach der jeweils höchsten Erfahrungsstufe (§ 3 KomBesVO). Sofern eine amtsfreie Gemeinde die Geschäfte eines Amtes oder einer anderen Gemeinde, werden die Einwohnerzahlen zusammengezählt und sofern eine amtsangehörige Gemeinde die Geschäfte führt, gilt die Einwohnerzahl des Amtes (§ 4 Abs. 2 KomBesVO). Für Bade- und Kurorte mit weniger als 30.000 Einwohnern gilt auch eine besondere Berechnungsmethode hinsichtlich der Einwohnerzahl, vgl. § 4 Abs. 4 KomBesVO.

Zu beachten ist zudem, dass gemäß § 2 Abs. 2 KomBesVO die Beträge der Aufwandsentschädigungen Höchstsätze sind. Die Festlegung der konkreten Höhe ist im Einzelfall Aufgabe der Vertretungskörperschaft (Gemeinde-/Stadtvertretung, Kreistag), was entweder aus der Allzuständigkeit (vgl. § 27 Abs. 1 S. 2 GO) abzuleiten ist oder sich bei Regelung per Satzung⁹³ ausdrücklich aus § 28 S. 1 Nr. 2 GO folgt.

c) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Der hauptamtliche Bürgermeister wird grundsätzlich direkt von den Bürgern mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 57 d GO) gewählt, § 57 Abs. 1 GO. Die Amtszeit beträgt je nach Regelung in der Hauptsatzung mindestens sechs und höchstens acht Jahre (§ 57 Abs. 4 GO) und er ist zum Beamten auf Zeit zu

⁹⁰ Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVObI., S. 57).

⁹¹ Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung – KrO) in der Fassung vom 28. Februar 2003 (GVObI., S. 94).

⁹² Amtsordnung für Schleswig-Holstein (Amtsordnung – AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Februar 2003 (GVObI., S. 112).

⁹³ Vgl. exemplarisch § 4 Abs. 2 der Hauptsatzung der Stadt Pinneberg (https://www.pinneberg.de/fileadmin%2Fuser_upload%2Fdateien%2FOrtsrecht%2FAllgemeine_Verwaltung%2FOrts1_10.pdf, Aufruf am 22.02.2019).

ernennen (§ 57 c Abs. 1 GO). Er hat sich grundsätzlich einer Wiederwahl zu stellen (vgl. § 57 c Abs. 2 GO). Zu den Rechten und Pflichten siehe vor allem §§ 55, 56 GO. Darüber hinaus hat er an den Sitzungen der Gemeindevertretung (vgl. § 36 GO) und ggf. auch an denen der Ausschüsse teilzunehmen (vgl. § 46 Abs. 7 GO). Für Städte gibt es leicht abweichende Regelungen (vgl. §§ 59 ff. GO).

Die Einstufung des Amtes orientiert sich in kreisangehörigen Gemeinden und Städten an sieben Einwohnergrößenklassen: beginnend bei bis zu 10.000 Einwohnern (A 15) und endend bei über 60.000 Einwohnern (B 6). Abweichend davon wird das Amt des Bürgermeisters in kreisangehörigen Gemeinden und Städten ohne eigene Verwaltung (vgl. § 48 Abs. 2 GO) stets in Besoldungsgruppe A 14 eingestuft, vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 KomBesVO. In kreisfreien Städten wird das Amt entweder in Besoldungsgruppe B 6 (bis zu 150.000 Einwohner) oder in B 9 (über 150.000 Einwohner) eingruppiert, vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 KomBesVO.

Die monatlich zu gewährende Aufwandsentschädigung hängt von sechs Einwohnergrößenklassen ab: beginnend bei bis zu 10.000 Einwohnern (145 €) und endend bei über 150.000 Einwohnern (400 €), vgl. § 10 Abs. 1 KomBesVO.

bb) Beigeordnete

In Städten, deren Verwaltung von einem hauptamtlichen Bürgermeister geleitet wird, wählt die Stadtvertretung bis zu drei Stellvertreter des Bürgermeisters, welche den Bürgermeister im Fall der Verhinderung in der Reihenfolge ihrer Wahl vertreten (§ 62 Abs. 1 GO). Sie werden für die Dauer ihrer Amtszeit gewählt (§ 62 Abs. 3 GO).

Das Amt des ersten Stellvertreters ist zwei Besoldungsgruppen niedriger als das des Bürgermeisters einzustufen (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 KomBesVO) und seine Aufwandsentschädigung darf 50% der des Bürgermeisters nicht überschreiten (§ 10 Abs. 2 KomBesVO). Die Ämter der weiteren hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten werden drei Besoldungsgruppen niedriger als das des Bürgermeisters eingestuft (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 KomBesVO) und sie

erhalten höchstens 25% seiner Aufwandsentschädigung (§ 10 Abs. 2 Kom-BesVO).

cc) **Amtsdirektoren**

In Ämtern mit eigener Verwaltung kann die Hauptsatzung bestimmen, dass die Verwaltung von einem hauptamtlichen Amtsdirektor geleitet wird (§ 15a AO). Er wird vom Amtsausschuss für sechs bis acht Jahre gewählt und muss insbesondere die für dieses Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzen (§ 15b Abs. 1-3 AO). Der Amtsdirektor ist zum Beamten auf Zeit zu ernennen und muss sich grundsätzlich auch einer Wiederwahl stellen (§ 15b Abs. 5 AO). Er kann vorzeitig abberufen werden (vgl. § 10 Abs. 6 AO). Zu den Aufgaben siehe insbesondere §§ 15b Abs. 6 und 7 AO, 55 und 58 GO.

Die Eingruppierung des Amtes vollzieht sich anhand von vier Einwohnergrößenklassen: beginnend bei bis zu 10.000 Einwohnern (A 15) und endend bei über 20.000 Einwohnern (B 3), vgl. § 6 KomBesVO. Die Aufwandsentschädigung entspricht der der Bürgermeister (vgl. § 11 i.V.m. § 10 Abs. 1 KomBesVO).

dd) **Landräte**

Der Landrat wird vom Kreistag für sechs bis acht Jahre gewählt (§ 43 Abs. 1 und 3 KrO) und zum Beamten auf Zeit ernannt (§ 46 Abs. 1 KrO). Er muss die für dieses Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzen (§ 43 Abs. 2 KrO) und sich grundsätzlich einer Wiederwahl stellen (vgl. § 46 Abs. 2 KrO). Der Landrat kann vorzeitig abberufen werden (vgl. § 35 a KrO). Für seine Rechte und Pflichten siehe vor allem §§ 50, 51 KrO. Darüber hinaus ist er verpflichtet an den Sitzungen des Kreistages (vgl. § 31 KrO) und ggf. auch an denen seiner Ausschüsse (vgl. § 41 Abs. 7 KrO) teilzunehmen. Des Weiteren ist er Mitglied des Hauptausschusses ohne Stimmrecht (§ 40 a Abs. 2 KrO).

In Kreisen mit bis zu 150.000 Einwohnern wird das Amt in Besoldungsgruppe B 5 und in Kreisen mit mehr als 150.000 Einwohnern in B 6 eingruppiert (§ 7 KomBesVO). Landräte erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung in Höhe von maximal 280 €, § 12 KomBesVO.

12. Thüringen

a) Landesbesoldungsgesetz

Der rechtliche Ausgangspunkt in Thüringen ist das Thüringer Besoldungsgesetz (ThürBesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.01.2016⁹⁴. Zur Besoldung gehören Dienstbezüge (Grundgehalt, Leistungsbezüge für Professoren u.ä., Familienzuschlag, Zulagen, Vergütungen, Auslandsdienstbezüge) und sonstige Bezüge (Anwärterbezüge, vermögenswirksame Leistungen), vgl. § 1 Abs. 2 und 3 ThürBesG. In § 16 Abs. 1 ThürBesG ist der Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung aufgestellt, wobei es einige besondere Regelungen im Hinblick auf die Zuordnung der Funktionen zu mehreren Ämtern gibt (vgl. § 16 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 und 4 ThürBesG). Eine weitere Besonderheit ist, dass in § 16 Abs. 2 ThürBesG ein Katalog von Merkmalen zur sachgerechten Bewertung vorgegeben ist („1. die zur Ausübung der Tätigkeit erforderliche Vorbildung, Ausbildung und Erfahrung, 2. die Art der Tätigkeit wie beispielsweise leitende, beaufsichtigende, vorbereitende oder ausführende Tätigkeiten, 3. der Umfang und der Schwierigkeitsgrad des Aufgabengebiets, 4. das Maß der Entscheidungsbefugnis und der Grad der Verantwortung und Selbstständigkeit, 5. die Zahl und die Laufbahngruppe der unterstellten Bediensteten, soweit vorhanden, 6. die Bedeutung der Funktion im Vergleich zu den übrigen Funktionen des jeweiligen Geschäftsbereichs“).

Als Beispiele für besondere Bezüge seien etwa erwähnt: Amts- und Stelvenzulagen für herausgehobene Funktionen (§ 40 ThürBesG), Erschwerniszulagen (§ 43 ThürBesG) und Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit (§ 46 ThürBesG). Die jährliche Sonderzahlung wurde im Jahre 2008 in das Grundgehalt integriert (0,84%-3,75%).

⁹⁴ GVBl., S. 1, 166, 202.

Nach § 19 Abs. 1 ThürBesG sind die Ämter der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten unter Berücksichtigung der Einwohnerzahlen den Besoldungsgruppen zuzuordnen, wobei in einer Größenklasse höchstens zwei Gruppen für ein Amt vorgesehen werden dürfen. Das Aufsteigen in den Erfahrungsstufen des Grundgehältes beginnt erst in der Stufe 10 der jeweiligen Besoldungsgruppe, § 19 Abs. 2 ThürBesG.

Aufwandsentschädigungen in festen Beträgen sind unter besonderen Voraussetzungen zulässig (vgl. § 15 Abs. 1 ThürBesG). Durch Rechtsverordnung können Regelungen für die kommunale Ebene erlassen werden und dabei insbesondere die Anspruchsvoraussetzungen, Höchstgrenzen und die Bestimmung der konkret abgegoltenen Aufwendungen geregelt werden (§ 15 Abs. 2 ThürBesG).

b) Gesetz über kommunale Wahlbeamte

Darüber hinaus gibt es das Thüringer Gesetz über kommunale Wahlbeamte (ThürKWBG) vom 16.08.1993⁹⁵. Darin ist insbesondere geregelt, dass hauptamtliche kommunale Wahlbeamte verpflichtet sind, sich einer Wiederwahl zu stellen und das Amt weiterzuführen (§ 5 Abs. 1 ThürKWBG). Zudem hat die Einstufung der Ämter rechtzeitig vor der Wahl zu erfolgen, sofern eine Wahlmöglichkeit besteht (§ 7 Abs. 1 ThürKWBG). Hauptamtliche kommunale Wahlbeamte sind grundsätzlich dazu verpflichtet, sich der Wiederwahl für ihr Amt zu stellen und müssen im Falle der Wiederwahl das Amt auch fortführen (vgl. § 5 Abs. 1 ThürKWBG). Besonders honoriert wird eine Wiederwahl nicht.

In § 7 Abs. 2 ThürKWBG findet sich eine etwas speziellere Verordnungsermächtigung hinsichtlich der Aufwandsentschädigungen, die aber keine weiteren Voraussetzungen enthält.

⁹⁵ GVBl., S. 540.

c) Kommunalbesoldungsverordnung

Die konkrete Einstufung der Ämter erfolgt nach Maßgabe der Thüringer Verordnung über die Besoldung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (Thüringer Kommunal-Besoldungsverordnung – ThürKomBesV) vom 05.04.1993⁹⁶, die laut der Eingangsformel auf § 21 Abs. 2 BBesG a.F. beruht. Das einzige Einstufungskriterium ist die Einwohnerzahl. Für deren Bestimmung gibt es zum einen eine besondere Regelung für Bade- und Kurorte mit weniger als 30.000 Einwohnern (vgl. § 4 Abs. 2 ThürKomBesV) und eine für Verwaltungsgemeinschaften (vgl. § 4 Abs. 4 ThürKomBesV).

Für die Eingruppierung der hauptamtlichen Wahlbeamten ist nur die Einwohnerzahl der Kommune entscheidend, wobei für jede Kategorie zwei Besoldungsgruppen zur Verfügung stehen. Nähere Vorgaben für die konkrete Festsetzung durch die Vertretungskörperschaft macht § 7 Abs. 1 ThürKWBG nicht. Insgesamt wird eine Spannweite von A 13 bis B 6 für Bürgermeister, Beigeordnete und Landräte umfasst.

d) Aufwandsentschädigungsverordnung

Die Bemessung der Aufwandsentschädigung erfolgt anhand der Regelungen in der Thüringer Verordnung über die Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten auf Zeit (ThürDaufwEV) vom 04.09.1992⁹⁷. Die Verordnung normiert insoweit Höchstbeträge in Abhängigkeit von der Einwohnerzahl der Kommunen. Auch hier gibt es im Hinblick auf die Berechnung der Einwohnerzahl Sonderregeln für Bade- und Kurorte mit weniger als 30.000 Einwohnern und für Verwaltungsgemeinschaften (vgl. § 6 Abs. 2 und 5 ThürDaufwEV).

Die konkrete Höhe der Dienstaufwandsentschädigung wird jeweils durch Beschluss des Gemeinderats, der Gemeinschaftsversammlung oder des Kreistags unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und der voraussichtlichen Höhe des Aufwands festgesetzt (§ 1 Abs. 1 S. 2 ThürDaufwEV). Sollte

⁹⁶ GVBl., S. 260.

⁹⁷ GVBl., S. 490.

dieser innerhalb von zwei Monaten nach dem Beginn der Amtszeit des kommunalen Wahlbeamten nicht zustande kommen, so wird bis zur Beschlussfassung eine Dienstaufwandsentschädigung in Höhe von 50% der nach § 2 oder § 3 Abs. 1 in Betracht kommenden Höchstbeträge gewährt (§ 1 Abs. 1 S. 3 ThürDaufwEV).

e) Anwendungsfälle

aa) Bürgermeister

Der Bürgermeister wird in Thüringen direkt von den Bürgern für sechs Jahre mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 28 Abs. 6 ThürKO⁹⁸) gewählt, § 28 Abs. 3 ThürKO. Zu seinen Aufgaben siehe die §§ 29-31 ThürKO. Darüber hinaus ist er stimmberechtigter Vorsitzender des Gemeinderats (§ 23 Abs. 1 ThürKO) und auch von dessen Ausschüssen (§§ 26 Abs. 1, 27 Abs. 1 ThürKO). Die Eingruppierung des Amtes orientiert sich an zehn Einwohnergrößenklassen: beginnend bei bis 5.000 Einwohnern (A 13/A 14) und endend bei mehr als 200.000 Einwohnern (B 7/B 8), vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 ThürKomBesV.

Die monatlich an Bürgermeister zu gewährende Aufwandsentschädigung hängt maßgeblich von der Einordnung in neun Einwohnergrößenklassen ab: beginnend bei bis 5.000 Einwohnern (162 €) und endend bei mehr als 200.000 Einwohnern (406 €), vgl. § 2 Abs. 1 ThürDaufwEV. Landräte erhalten entweder 334 € (bis 100.000 Einwohner) oder 371 € (mehr als 100.000 Einwohner), vgl. § 2 Abs. 3 ThürDaufwEV.

bb) Beigeordnete

Jede Gemeinde muss einen Beigeordneten haben; er ist Stellvertreter des Bürgermeisters bei dessen Verhinderung (§ 32 Abs. 1 S. 1 ThürKO). Je nach Gemeindegröße und Bestimmung in der Hauptsatzung kann es auch mehrere Beigeordnete geben und der Bürgermeister muss ihre Reihenfolge

⁹⁸ Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 2003 (GVBl., S. 41).

dann vor der Wahl festlegen (vgl. § 32 Abs. 1 S. 3-5, Abs. 2 ThürKO). Es kann nur in Gemeinden, die mehr als 15.000 Einwohner haben, hauptamtliche Beigeordnete geben, vgl. § 32 Abs. 3 ThürKO. Diese werden vom Gemeinderat für sechs Jahre mit Abberufungsmöglichkeit (vgl. § 32 Abs. 6 ThürKO) gewählt und müssen die für das Amt erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, die der Bürgermeister, wie auch die Besoldungsgruppe, in der Stellenausschreibung festlegt, § 32 Abs. 5 ThürKO. Der Bürgermeister muss ihnen die Leitung einzelner Geschäftsbereiche übertragen (§ 32 Abs. 7 ThürKO). Sie haben in den Sitzungen des Gemeinderats und der ihren Geschäftsbereich berührenden Ausschüsse nur beratende Stimme, sofern sie nicht den Bürgermeister als Vorsitzenden vertreten (§ 32 Abs. 8 ThürKO).

Die Eingruppierung des Amtes des ersten Stellvertreters hängt von sieben Einwohnergrößenklassen ab: beginnend bei 15.001-20.000 Einwohnern (A 14/A 15) und endend bei mehr als 200.000 Einwohnern (B 5/B 6), vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 2 ThürKomBesV. Die Ämter der weiteren hauptamtlichen Beigeordneten werden anhand von vier Größenklassen eingestuft: beginnend bei 25.001-30.000 Einwohnern (A 14/A 15) und endend bei mehr als 100.000 Einwohnern (B 2/B 3), vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 ThürKomBesV. Allerdings kann in einer Gemeinde anstelle von zwei nach Absatz 1 Nr. 3 eingestuften Ämtern für weitere hauptamtliche Beigeordnete ein Amt für einen weiteren hauptamtlichen Beigeordneten ausgebracht werden, das die höchstzulässige Besoldungsgruppe der jeweiligen Größenklasse um eine Besoldungsgruppe übersteigt (§ 2 Abs. 4 S. 1 ThürKomBesV).

Die Dienstaufwandsentschädigung des hauptamtlichen ersten Beigeordneten darf bis zu 60 %, die der weiteren Beigeordneten bis zu 40 % der Dienstaufwandsentschädigung des Bürgermeisters betragen (§ 3 Abs. 1 S. 1 ThürDaufwEV).

cc) Gemeinschaftsvorsitzende

In Verwaltungsgemeinschaften wählt die Gemeinschaftsversammlung einen hauptamtlich tätigen Gemeinschaftsvorsitzenden mit Abberufungsmöglichkeit auf die Dauer von sechs Jahren, welcher insbesondere die für sein

Amt erforderlichen Voraussetzungen erfüllen muss (vgl. § 48 Abs. 3 ThürKO). Für die Verwaltungsgemeinschaften gelten die Regeln über Zweckverbände (§§ 16 ff. ThürKGG⁹⁹) entsprechend.

Das Amt ist unter Berücksichtigung der Summe der Einwohnerzahlen der Mitgliedsgemeinden anhand von neun Einwohnergrößenklassen einzugruppieren: beginnend bei bis 1.000 Einwohnern (A 9) und endend bei mehr als 20.000 Einwohnern (B 2/B 3); vgl. § 2 Abs. 2 ThürKomBesV.

Im Hinblick auf die Dienstaufwandsentschädigung gelten für Gemeinschaftsvorsitzende von Verwaltungsgemeinschaften die gleichen Größenklassen wie für Bürgermeister, allerdings erhalten sie maximal 50 % der Aufwandsentschädigung (§ 2 Abs. 2 ThürDaufwEV).

dd) Landräte und Beigeordnete

Der Landrat wird ebenfalls direkt von den Bürgern für sechs Jahre mit Abwahlmöglichkeit (vgl. § 106 Abs. 3 i.V.m. § 28 Abs. 6 ThürKO) gewählt, § 106 Abs. 2 ThürKO. Er ist hauptamtlicher Beamter auf Zeit (§ 106 Abs. 1 ThürKO). Zu seinen Aufgaben siehe die §§ 107-109 und § 111 ThürKO. Er ist zudem stimmberechtigter Vorsitzender im Kreistag (§ 102 Abs. 1 ThürKO) und den Ausschüssen (§ 105 ThürKO).

Das Amt des Landrats wird entweder in Besoldungsgruppe B 3/B 4 (bis 75.000 Einwohner), in B 4/B 5 (75.001-150.000 Einwohner) oder in B 5/B 6 (mehr als 150.000 Einwohner) eingruppiert, § 2 Abs. 3 Nr. 1 ThürKomBesV. Die Aufwandsentschädigung beträgt gemäß § 2 Abs. 3 ThürDaufwEV bei einer Einwohnerzahl bis 100.000 höchstens 334 €, bei einer Einwohnerzahl von mehr als 100.000 höchstens 371 €.

Jeder Landkreis muss einen Beigeordneten haben; er ist Stellvertreter des Landrats bei dessen Verhinderung. Die Hauptsatzung kann bis zu drei Beigeordnete vorsehen, wobei ihre Reihenfolge sodann vom Landrat vor ihrer Wahl bestimmt werden muss (§ 110 Abs. 1 ThürKO). Die Hauptsatzung kann bestimmen, dass bis zu zwei Beigeordnete hauptamtlich tätig sind

⁹⁹ Thüringer Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit (ThürKGG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Oktober 2001 (GVBl., S. 290).

(§ 110 Abs. 2 ThürKO). Diese werden vom Kreistag für sechs Jahre mit Abberufungsmöglichkeit (vgl. § 110 Abs. 5 ThürKO) gewählt und müssen die für ihr Amt erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, welche der Landrat neben der Besoldungsgruppe in der Ausschreibung festlegen muss (§ 110 Abs. 4 ThürKO). Im Übrigen gelten für sie die gleichen Rechte und Pflichten wie für die hauptamtlichen Beigeordneten in Gemeinden (vgl. § 110 Abs. 6 ThürKO).

Das Amt des ersten Stellvertreters wird entweder in Besoldungsgruppe A 16/B 2, in B 2/B 3 oder in B 3/B 4 eingruppiert, wobei die gleichen Einwohnergrößenklassen wie beim Landrat vorgesehen sind, § 2 Abs. 3 Nr. 2 ThürKomBesV. Die Ämter der weiteren Beigeordneten werden anhand der gleichen Größenklassen entweder in A 14/A 15, in A 15/A 16 oder in A 16/ B 2 eingestuft, § 2 Abs. 3 Nr. 3 ThürKomBesV. Eine Aufwandsentschädigung wird gemessen an der des Landrats entsprechend wie für Beigeordnete in Gemeinden in Höchstbeträgen gewährt, vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 ThürDaufwEV. Bei Landräten und Kreisbeigeordneten ist mit der Aufwandsentschädigung zugleich die Reisekostenvergütung abgegolten, § 5 ThürDaufwEV.

III. Föderaler Rechtsvergleich

Herausarbeiten sind die wesentlichen Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten der Regelungen in den Flächenländern zur Eingruppierung der Ämter und der Gewährung von Aufwandsentschädigungen.

1. Regelungstechnik

Festzuhalten ist zu Beginn, dass sich alle Flächenländer zur Regelung der Rechtsverhältnisse der kommunalen Wahlbeamten im beamtenrechtlichen Regelungsregime bewegen. Infolge dessen erschöpfen sich die einschlägigen Vorschriften darin, die Besonderheiten dieser Amtsträger beamtenrechtlich zu erfassen.

Einzig Bayern hat mit dem Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz ein nahezu vollständiges spezielles Beamtenrecht für kommunale Wahlbeamte etab-

liert. Thüringen hat zwar ein Gesetz über kommunale Wahlbeamte erlassen, das aber weder die ältere Verordnung zur Besoldung obsolet gemacht, noch hierfür eine neue Rechtsgrundlage geschaffen hat, immerhin aber die spezielle Verordnung über die Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten trägt.

Baden-Württemberg hat ein Landeskommunalbesoldungsgesetz erlassen, das die besonderen Regelungen zur Besoldung enthält und im Übrigen auf das (allgemeine) Landesbesoldungsgesetz zurückverweist. Sachsen hat seine vormals in einer besonderen Verordnung niedergelegten Regelungen zur Besoldung kommunaler Wahlbeamter in das Landesbesoldungsgesetz integriert; für die Aufwandsentschädigung bleibt es bei einer gesonderten Verordnung, die auf das Landesbesoldungsgesetz gestützt ist.

Alle übrigen Bundesländer haben ein Landesbesoldungsgesetz, in dem sich Ermächtigungsgrundlagen zur Regelung der Eingruppierung der Ämter und der Gewährung von Aufwandsentschädigungen für die kommunale Ebene finden, so in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern (Verordnung beruht aber noch auf ehemaligen Bundesrecht), Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland (auch noch auf ehemaliges Bundesrecht gestützt), in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Saarland und Thüringen regeln die Aufwandsentschädigung zudem in einer selbständigen Verordnung.

2. Besoldungsrahmen

Nahezu alle Bundesländer haben sich an den Höchstgrenzen der ehemaligen BKomBesVO orientiert und dies auch trotz der zwischenzeitlich eröffneten Abweichungsmöglichkeit nicht wesentlich geändert, so dass es auf den ersten Blick kaum Unterschiede gibt. In allen Bundesländern wird nach wie vor Bezug genommen auf die Ämter der A- und B-Besoldung.

a) Maßgebliche Besoldungsordnungen

Dabei setzt die Eingruppierung von Bürgermeistern meistens am oberen Ende der A-Besoldung ein und endet am oberen Rand der B-Besoldung.

Nur Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen schöpfen die Besoldungsgruppen bis B 11 aus. Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ordnen kommunale Wahlämter bis B 9, Thüringen bis B 8 und Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern nur bis B 7 zu. Die Beigeordneten werden regelmäßig zwei bis drei Stufen niedriger eingruppiert, je nachdem ob sie Vertreterfunktionen wahrnehmen.

In Nordrhein-Westfalen lässt sich indes ein „Ausreißer“ ausmachen: Die Eingruppierung der Ämter der Bürgermeister beginnt in der kleinsten Größenklasse (bis zu 10.000 Einwohnern) erst in der Besoldungsgruppe B 2 (vgl. § 2 Abs. 1 IngrVO), was für sich genommen unproblematisch erscheint. Allerdings entwickelt sich daraus das Folgeproblem, dass der Abstand zum ersten Beigeordneten inkohärent erscheint. So wird das Amt des ersten Beigeordneten in dieser ersten Größenklasse vier bis fünf Gruppen niedriger (A 12/A 13) als das des Bürgermeisters eingestuft, was im Vergleich zu den anderen Bundesländern ein auffällig großer Abstand ist. Ähnlich hätte es in Niedersachsen sein können, denn auch hier beginnt die Eingruppierung der Ämter der Bürgermeister erst in Besoldungsordnung B. Entschärft wurde dies hier jedoch u.a. dadurch, dass im Gegensatz zu allen anderen Bundesländern die Besoldungsgruppe B 1 benutzt wird (vgl. § 1 Abs. 1 NKBesVO).

Bei den Landräten reicht die Spannweite der Eingruppierung von B 3 (nur Thüringen) bis B 8 (nur Baden-Württemberg) oder sogar B 9 (Niedersachsen). Das Hauptfeld bewegt sich zwischen B 4 und B 7, wobei eine Begründung für die Zuordnung zu den jeweiligen Besoldungsgruppen nicht erkennbar ist. Typischerweise wird in der Mitte der Besoldungsgruppen für die Bürgermeister zugegriffen.

Zu berücksichtigen ist indes, dass die Einwohnerzahlen und damit die Kategorien der Landkreise insbesondere von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sind. Eine eindeutige Korrelation zwischen der Einwohnerstärke der Kreise und der Zuordnung zu den Besoldungsgruppen lässt sich allerdings in den Ländern nicht nachweisen.

b) Absolute Besoldungshöhe

Im Hinblick auf die absolute Höhe der Besoldung zeigt der Ländervergleich, dass sich Nordrhein-Westfalen bereits im oberen Bereich befindet. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sehen die B-Besoldung in ähnlicher Höhe vor wie Nordrhein-Westfalen. Lediglich Baden-Württemberg und Sachsen weisen den Gruppen von 200 bis 500 Euro zunehmend höhere Beträge als Nordrhein-Westfalen zu. Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein bleiben demgegenüber um 100 bis über 300 Euro unterhalb der nordrhein-westfälischen Beträge.

Zwar liegt die Bundesbesoldung nominal durchweg etwas höher; dies gilt aber für alle Länder gleichermaßen, so dass sich daraus diesbezüglich keine Folgerung ziehen lässt.

3. Eingruppierungsregeln

a) Angewandte Parameter

aa) Bürgermeister

Im Hinblick auf die für die Eingruppierung der Ämter genutzten Parameter ist grundsätzlich festzustellen, dass sich alle landesrechtlichen Regelungen noch stark am ehemaligen Bundesrecht orientieren. Dies hat zur Folge, dass das maßgebliche Kriterium die Einwohnerzahl ist (besonders in Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). Allerdings hieß es bereits in § 21 Abs. 2 BBesG a.F., die Zuordnung der Ämter zu den Besoldungsgruppen habe „insbesondere“ unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl zu erfolgen. Die Berücksichtigung weiterer Aspekte war damit zumindest nicht per se ausgeschlossen.

Bayern hat der Staffelung nach Einwohnerzahlen eine andere Differenzierung vorangestellt, nämlich zwischen kreisangehörigen Gemeinden einerseits sowie kreisfreien Gemeinden und Großen Kreisstädten andererseits mit der Folge, dass bei gleicher Einwohnerzahl in der letztgenannten Kategorie eine höhere Eingruppierung der Wahlbeamten vorgesehen ist (vgl.

Anlage 1 zu Art. 45 Abs. 2 KWBG). In Brandenburg (vgl. § 3 Abs. 2 Bbg-KomBesV) und Schleswig-Holstein (vgl. § 5 Abs. 1 KomBesVO) kommt es neben der Einwohnerzahl zusätzlich darauf an, ob es sich um kreisangehörige oder kreisfreie Gemeinden bzw. Städte handelt. In Schleswig-Holstein ist bei den kreisangehörigen Gemeinden/Städten zudem maßgeblich, ob sie eine eigene Verwaltung haben oder nicht.

Einige Bundesländer haben weitere Kriterien in ihre landesrechtlichen Regelungen hinzugefügt, weil sie für ein Amt zwei Besoldungsgruppen vorsehen: In Baden-Württemberg soll die Eingruppierung nach sachgerechter Bewertung, insbesondere unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl sowie des Umfangs und des Schwierigkeitsgrades des Amtes erfolgen (§ 1 Abs. 2 S. 1 LKomBesG). In Bayern ist der weitere Bürgermeister in eine der beiden ausgewiesenen Besoldungsgruppen nach sachgerechter Bewertung der mit Amt verbundenen Anforderungen einzuordnen (Art. 45 Abs. 2 S. 2 KWBG). In Nordrhein-Westfalen soll die Eingruppierung der Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamten auf Zeit der Gemeinden und Kreise unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl und bei denen der regionalen Kommunalverbände und anderer überörtlicher kommunaler Einrichtungen unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabeninhaltes im Vergleich zur Einstufung der entsprechenden Ämter der beteiligten Körperschaften erfolgen (vgl. § 23 LBesG NRW). Sind allerdings für ein Amt in Gemeinde oder Kreis potenziell zwei Besoldungsgruppen vorgesehen, so darf unter weiteren besonderen Voraussetzungen und unter Berücksichtigung des Umfangs, der Schwierigkeit und der Bedeutung der Aufgaben die Höchstbesoldungsgruppe für das Amt in Anspruch genommen werden (§ 2 Abs. 3 EingrVO).

In Rheinland-Pfalz erfolgt die Einstufung ausdrücklich unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl sowie des Umfangs und des Schwierigkeitsgrads der Verwaltungsaufgaben (§ 1 LKomBesVO). Anknüpfend daran kann das kommunale Wahlamt bei der Übernahme von Aufgaben für eine andere kommunale Gebietskörperschaft im Rahmen einer Zweckvereinbarung in Abhängigkeit vom Umfang und von der Schwierigkeit der übernommenen Aufgaben um bis zu zwei Besoldungsgruppen höhergestuft bzw. im umgekehrten Fall, also der Abgabe von Aufgaben, entsprechend bis zu zwei Besoldungsgruppen tiefergestuft werden (vgl. §§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 4, 4 Abs. 2,

5 Abs. 3 LKomBesVO). Schließlich wird auch im Saarland nach Maßgabe der Einwohnerzahl und des Umfangs und Schwierigkeitsgrades der Verwaltungsaufgaben eingruppiert (§ 1 SKomBesVO).

bb) Landräte

Die Hauptverwaltungsbeamten in den (Land-)Kreisen werden ebenfalls durchgängig nach Einwohnerklassen eingruppiert, wobei sich eine Begründung für die geregelten zwei oder drei Einwohnerklassen kaum finden lässt. Lediglich in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz werden zwei Besoldungsgruppen je Einwohnerklasse vorgesehen, so dass hier eine konkrete Entscheidung nach weiteren Kriterien notwendig ist.

In Baden-Württemberg ist im Hinblick auf die Einweisungsentscheidung des Kreistages auf die vom VG Freiburg aufgezählten Kriterien zurückzukommen, wobei einige davon vorrangig auf die Gemeindeebene zugeschnitten sind. Hinsichtlich der Beurteilung von Umfang und Schwierigkeitsgrad des Amtes müsste der Kreistag demnach Vergleiche mit anderen Landkreisen nutzbar machen, sofern dies ohne größeren Aufwand möglich ist. Als wichtige Kriterien dürfen dabei auch die Größe des Kreises und die Zahl der kreisangehörigen Gemeinden nicht gänzlich außer Betracht bleiben. Es könnten zudem raumordnerische und städtebauliche Aspekte, die Haushaltssituation, besondere Projekte, der etwaige „Vorsitz in verschiedenen Verbänden“ und Entlastungsmöglichkeiten durch „Personal“ Berücksichtigung finden.

In Rheinland-Pfalz hingegen werden die Landräte in ihrer ersten Amtszeit stets in die untere Besoldungsgruppe eingewiesen (§ 4 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 1 LKomBesVO). Eine Höherstufung kommt erst nach Ablauf von zwei Jahren der Amtszeit in Betracht (vgl. § 4 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 Satz 2 LKomBesVO). Die Sonderregelung bei einer Mitgliedschaft in einem Zweckverband, d.h. Höher- bzw. Abstufung je nach Veränderung des Aufgabenbestandes, gilt auch auf Kreisebene, § 4 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 3 LKomBesVO.

cc) Sonstige kommunale Wahlbeamte in Ämtern und Verbänden

Bei Ämtern und Verbänden mit nicht gesetzlich fixierten Mitgliedern finden sich für die Direktoren und Vorsteher differenzierte Lösungen in den Ländern, die über solche Verwaltungsverbände verfügen: Da das Wort „insbesondere“ in § 21 Abs. 2 BBesG a.F. ausweislich der Gesetzesmaterialien vor allem auch dafür stehen sollte, dass Beamte regionaler Zweckverbände – mit Rücksicht auf den begrenzten Aufgabenkreis – niedriger eingestuft werden, haben einige Bundesländer, sofern es sich nicht um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt, teilweise andere Akzentuierungen bei den Eingruppierungskriterien vorgenommen:

Beispielsweise werden in Mecklenburg-Vorpommern die Verbandsvorsteher und Amtsvorsteher zwar ausdrücklich nach den Einwohnerzahlen der Verbandsgebiete eingruppiert, allerdings deutlich niedriger als die Ämter der Bürgermeister in entsprechend großen Gemeinden (vgl. §§ 5, 7 und 8 Abs. 1 KomBesLVO M-V), was nahelegt, dass der oben skizzierte Gedanke des § 21 Abs. 2 BBesG a.F. und somit weitere Kriterien berücksichtigt wurden. Ähnlich ist die Situation in Sachsen, wobei die Abweichung von der Eingruppierung der Ämter der Verbandsvorsitzenden von denen vergleichbarer Bürgermeister nicht so stark ist (vgl. § 30 Abs. 3 SächsBesG). In Brandenburg und Schleswig-Holstein werden die hauptamtlichen Amtsdirektoren sogar genau wie Bürgermeister in vergleichbar großen (kreisangehörigen) Gemeinden eingruppiert (vgl. §§ 5 und 6 KomBesVO). In Niedersachsen werden die Ämter der übrigen Beamten auf Zeit unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabenumfanges im Vergleich zu den entsprechenden Ämtern der beteiligten Körperschaften eingruppiert (§ 28 S. 2 NBesG). Auch in Sachsen-Anhalt erfolgt die Einstufung der Ämter der Verbandsgeschäftsführer von Zweckverbänden unter besonderer Berücksichtigung des Aufgabenbestandes. Darüber hinaus können insbesondere die Zahl der Verbandsmitglieder sowie in Abhängigkeit vom Aufgabeninhalt des Zweckverbandes auch die durch den Zweckverband zu betreuende Einwohnerzahl berücksichtigt werden (vgl. § 2 Abs. 1 KomBesVO). Im Hinblick auf die Leiter von gemeinsamen Verwaltungsämtern ist die Rechtslage mit der in Sachsen vergleichbar (vgl. § 3 und 1 Abs. 1 KomBesVO).

Ohne jegliches Differenzierungskriterium erfolgt typischerweise die Eingruppierung kommunaler Wahlbeamter in Regionalverbänden: In Nordrhein-Westfalen werden Beamte der regionalen Kommunalverbände und anderer überörtlicher kommunaler Einrichtungen unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabeninhaltes im Vergleich zur Einstufung der entsprechenden Ämter der beteiligten Körperschaften eingruppiert (vgl. § 23 S. 1 Nr. 2 LBesG NRW). In den anderen Bundesländern, in denen es hauptamtliche Verbandsvorsteher gibt (z.B. Direktor des Sozialverbandes in Mecklenburg-Vorpommern, Landesdirektor des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen sowie Verbandsdirektor des Regionalverbandes Frankfurt/Rhein-Main), erfolgt die Eingruppierung entweder durch die Verbandssatzung (so etwa in Schleswig-Holstein mit Ausnahme der hauptamtlichen Amtsdirektoren¹⁰⁰) oder sogar erst im Arbeitsvertrag.

b) Besonderheiten

Eine Feinsteuerung der Besoldung bewegt sich in bekannten beamtenrechtlichen Bahnen.

aa) Wiederwahl

Viele Bundesländer sehen für die Wiederwahl in das gleiche kommunale Amt eine Art Belohnung vor. So werden in Baden-Württemberg (vgl. § 1 Abs. 2 S. 3 LKomBesG) und Brandenburg (vgl. § 3 Abs. 6 BbgKomBesV) alle kommunalen Wahlbeamten in diesem Fall eine Besoldungsgruppe höher eingestuft. Grundsätzlich ist das auch in Sachsen so, gilt aber nicht für die kommunalen Wahlbeamten der Landkreise (vgl. § 30 Abs. 5 Sächs-BesG). In Bayern besteht eine solche Bonusregelung nur für eine weitere Amtszeit der berufsmäßigen Gemeinderatsmitglieder (vgl. Anlage 1 zu Art. 45 Abs. 2 KWBG). In Nordrhein-Westfalen darf von einem ausgewiesene-

¹⁰⁰ Vgl. § 7 der Anlage 6 (Muster für die Verbandssatzung eines Zweckverbandes) zu den Satzungsmustern für die Hauptsatzungen der Gemeinden, Kreise und Ämter sowie für die Verbandssatzungen der Zweckverbände des Innenministeriums vom 15.05.2018 (ABl., S. 472).

nen Besoldungsgruppenpärchen dann die höhere Gruppe genommen werden (§§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 2, 4 Abs. 3 EingrVO). In Rheinland-Pfalz (§ 2 Abs. 2 S. 2, 3 Abs. 4, 4 Abs. 2, 5 Abs. 3 LKomBesVO) und im Saarland (§§ 2 Abs. 3, 4 Abs. 2 SKomBesVO) sind die kommunalen Wahlbeamten in ihrer ersten Amtszeit zunächst zwingend in die untere von zwei angegebenen Besoldungsgruppen einzuordnen, können aber nach Ablauf von zwei Jahren durch Beschluss der Gemeindevertretung in die höhere eingeordnet werden. In Baden-Württemberg bekommen Bürgermeister und Landräte zusätzlich ab der dritten Amtszeit einen nicht ruhegehaltfähigen Zuschlag von 8 % auf ihr Grundgehalt (§ 6 Abs. 2 LKomBesG).

bb) Erfahrungsstufen

Grundsätzlich erfolgt die Bemessung des Grundgehalts in der Besoldungsordnung A nach einem festgelegten Stufensystem, welches auf Erfahrungszeiten beruht. Einige Bundesländer haben von diesem Grundsystem abweichende Regelungen getroffen. In Brandenburg (vgl. § 4 BbgKomBesV), Mecklenburg-Vorpommern (§ 3 S. 1 KomBesLVO M-V), Sachsen (§ 30 Abs. 4 Nr. 1 SächsBesG) und Thüringen (§ 19 Abs. 2 ThürBesG) ist die Einstiegsstufe der kommunalen Wahlbeamten stets die Stufe 10. In Baden-Württemberg (§ 6 Abs. 1 LKomBesG), Bayern (Art. 45 Abs. 4 S. 4 KWBG), Hessen (§ 5 KomBesDAV) und Schleswig-Holstein (§ 3 KomBesVO) gilt stets der Grundgehaltssatz der Endstufe. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und im Saarland hingegen gilt das herkömmliche Stufensystem.

cc) Amtszulage

In Niedersachsen gibt es für den Hauptverwaltungsbeamten in (Samt-)Gemeinden bis 10.000 Einwohnern eine Amtszulage von 27 % des Unterschiedsbetrages zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 1 und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe B 2 (§ 1 Abs. 1 S. 2 NKBesVO). In (Samt-)Gemeinden mit über 400.000 Einwohnern beträgt die Amtszulage 27 % des Unterschiedsbetrages zwischen B 9 und B 10 (§ 1 Abs. 1 S. 3 NKBesVO). Der Regionspräsident der Region Hannover erhält

ebenfalls 27 % des Unterschiedsbetrages von B 9 und B 10 als Zulage (§ 1 Abs. 2 S. 2 NKBesVO). Laut der Begründung des Entwurfs zum Neuerlass der Verordnung aus dem Jahre 2013¹⁰¹ sollten damit allerdings neben der sonst scheinbar allein maßgeblichen Einwohnerzahl keine weiteren Kriterien berücksichtigt werden, sondern lediglich eine systemgerechte Erhöhung der Besoldung aller Ämter erreicht werden.

4. Aufwandsentschädigung

a) Fest-, Höchst- oder Rahmensätze

Die Gewährung von monatlichen Aufwandsentschädigungen ist grundsätzlich nur dann zulässig, wenn und soweit dem Beamten finanzielle Aufwendungen aus dienstlicher Veranlassung entstehen, deren Übernahme nicht zumutbar ist und für die im Haushaltsplan ausdrücklich Mittel zur Verfügung gestellt wurden. Aufwandsentschädigungen, auf die grundsätzlich kein Anspruch besteht, sind Personalausgaben, die nicht auf Gesetz beruhen.¹⁰² Nach § 51 BHO¹⁰³, an den § 17 BBesG bzw. die landesrechtlichen Vorschriften anknüpfen, dürfen Personalausgaben dann gewährt werden, wenn und soweit dafür Ausgabemittel besonders zur Verfügung gestellt sind. Nur wenn sie sich in diesem skizzierten Rahmen bewegen, also tatsächlich Aufwandsentschädigungen und nicht (kaschierte) zusätzliche Besoldungsleistungen sind, kommen die Empfänger in den Genuss der Steuerfreiheit (vgl. § 3 Nr. 12 EStG¹⁰⁴).¹⁰⁵ Zudem wird regelmäßig verlangt, dass die Gewährung von festen Beträgen lediglich dann zulässig ist, wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, dass und in welcher Höhe dienstbezogene Aufwendungen typischerweise entstehen (vgl. nur § 17 S. 2 BBesG bzw. § 82 Abs. 1 LBesG

¹⁰¹ Vgl. NSGB-RD 110/2013 – Anlage.

¹⁰² Vgl. *Schinkel/Seifert*, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder – Kommentar, in: Fürst (Hrsg.), Gesamt-Kommentar Öffentliches Dienstrecht, Band III, Loseblattsammlung, K § 17 Rn. 6.

¹⁰³ Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19. August 1969 (BGBl. I, S. 1284).

¹⁰⁴ Einkommenssteuergesetz (EStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I, S. 3366, 3862).

¹⁰⁵ Vgl. dazu *Schinkel/Seifert*, K § 17 Rn. 12.

NRW). Bei einer Pauschalisierung muss stets das für das Besoldungsrecht zuständige Ministerium (und in der Regel auch die oberste Dienstbehörde) beteiligt (Einvernehmen) werden. Begründet wird dies mit der Nähe von Aufwandsentschädigungen in festen Monatsbeträgen zur Besoldung.¹⁰⁶

Von diesen überkommenen Grundsätzen scheinen aber nahezu alle Bundesländer abgewichen zu sein: Bayern hat diese Regeln gar nicht in das besondere Gesetz für die kommunalen Wahlbeamten übernommen (vgl. Art. 46 KWBG). Die meisten anderen Bundesländer ignorieren diese Voraussetzungen schlicht und geben einfach feste (Höchst-)Beträge oder Rahmensätze vor.

Eine besondere Festsetzung der Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung ist naturgemäß dort nicht mehr nötig, wo bereits die gesetzlichen Regelungen konkrete Beträge vorsehen. So bekommen die kommunalen Wahlbeamten auf Zeit in Baden-Württemberg stets einen bestimmten Prozentsatz von ihrem Grundgehalt (vgl. § 8 LKomBesG). Darüber hinaus gibt es ausdrücklich nur in Sachsen (vgl. § 3 KomDAEVO i.V.m. mit den Anlagen zur Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Dienstaufwandsentschädigungen für kommunale Wahlbeamte) vorgegebene feste Beträge. In Hessen (§ 6 KomBesDAV) und Nordrhein-Westfalen (vgl. §§ 5-8 EingrVO) sieht die Verordnungsermächtigung die Festlegung von Höchstsätzen vor. Es spricht aber viel dafür, dass diese Angaben in der Praxis als feste Beträge gehandhabt werden.

In den anderen Bundesländern gibt es entweder Höchstbeträge oder Rahmensätze. Sofern damit also Spielraum besteht, muss zumeist die Vertretungskörperschaft (Gemeindevertretung/-rat, Kreistag u.ä.) den konkreten Betrag der Entschädigung spätestens zu Beginn der Amtszeit durch Beschluss festsetzen (vgl. ausdrücklich § 6 Abs. 1 S. 2 BbgKomBesV, § 7 LKomBesVO RP, § 1 S. 3 SAufwEVO). Geschieht dies in Bayern nicht innerhalb von zwei Monaten nach Beginn der Amtszeit, setzt die Rechtsaufsichtsbehörde die Höhe fest (Art. 46 Abs. 2 KWBG). In Thüringen wird in diesem Fall bis zur Beschlussfassung eine Dienstaufwandsentschädigung

¹⁰⁶ Vgl. *Schinkel/Seifert*, K § 17 Rn. 3.

in Höhe von 50 % der in Betracht kommenden Höchstbeträge gewährt (vgl. § 1 Abs. 1 S. 3 ThürDaufwEV).

b) Parameter

Das maßgebliche Kriterium im Hinblick auf die Höhe der Aufwandsentschädigung ist ebenfalls die Einwohnerzahl, und zwar unabhängig davon, ob feste (Höchst-)Beträge oder Rahmensätze angegeben werden. Lediglich in Sachsen bekommen insbesondere Landräte und ihre Beigeordneten feste Beträge ohne Rücksicht auf Einwohnerzahlen (vgl. Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 der KomDAEVO). In Baden-Württemberg ist die Abhängigkeit von der Einwohnerzahl quasi nur mittelbar, da ein bestimmter Prozentsatz vom Grundgehalt gewährt wird, dessen Höhe aber wiederum von der Eingruppierung und somit insbesondere von den Einwohnerzahlen abhängt. Im Hinblick auf die Berechnung der maßgeblichen Einwohnerzahl gelten ggf. vorhandene Sonderregeln für Kurorte u.ä. auch im Rahmen der Bemessung der Aufwandsentschädigungen (vgl. z.B. § 2 Abs. 2 BbgKomBesV, § 3 Abs. 2 S. 2 NKBesVO, § 6 Abs. 2 ThürDaufwEV).

Außerdem haben die Vertretungskörperschaften bei ihrem Beschluss über die Höhe der Aufwandsentschädigung in der Regel neben den allgemeinen Bestimmungen und der Einwohnerzahl auch die voraussichtliche Höhe des Aufwands zu berücksichtigen (vgl. etwa § 6 Abs. 1 BbgKomBesV, § 7 LKomBesVO RP, § 1 Abs. 1 ThürDaufwEV).

c) Größenordnungen

Stellt man zuletzt noch einen Vergleich der tatsächlich gewährten Aufwandsentschädigungen an, sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern nicht erheblich. Einzig und allein Bayern sticht mit sehr hohen Rahmensätzen heraus. So erhält beispielsweise ein Landrat zwischen 922,82 € und 1270,18 € und im Vergleich dazu ein Landrat in Nordrhein-Westfalen je nach Einwohnerzahl entweder 382,70 €, 404 € oder 425,30 €.

C. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Maßgebliche Voraussetzung für die verfassungsrechtlichen Anforderungen einer angemessenen Besoldung (II.) ist insbesondere das Statusrecht der zu behandelnden Ämter (I.). Insoweit werden die Konsequenzen für eine beamtenrechtliche Ausgestaltung gezogen (III.).

I. Ausgangspunkt: Funktionsvorbehalt

Inmitten steht der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG¹⁰⁷, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Angehörige des öffentlichen Dienstes, die einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, sind in Anlehnung an andere beamtenrechtliche Bestimmungen und unter Einschluss der tradierten Beschäftigungsverhältnisse der Richter und Berufssoldaten die Beamten, vgl. § 3 Abs. 1 BeamStG¹⁰⁸, auch § 4 BBG¹⁰⁹. Dabei ist bislang in allen Flächenländern eine beamtenrechtliche Einordnung der hier zu behandelnden Gruppe der kommunalen Wahlbeamten vorgenommen worden. Fraglich ist, ob die grundlegende Einordnung der betroffenen Wahlämter als statusrechtliche Beamte alternativlos ist oder ob sie auch als Beschäftigte im öffentlichen Dienst angestellt werden können.

1. Anwendungsbereich

Die staatsorganisationsrechtliche Norm des Art. 33 Abs. 4 GG sichert einerseits einen funktionellen Vorbehalt des Berufsbeamtentums, öffnet andererseits zugleich einen Anwendungsbereich für privatrechtlich Beschäftigte

¹⁰⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl., S. 1).

¹⁰⁸ Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I, S. 1010).

¹⁰⁹ Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I, S. 160).

des öffentlichen Dienstes und legt so die Zweispurigkeit desselben fest.¹¹⁰ Zwar enthält sie einen beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalt. Da dieser jedoch angesichts der Formulierung nur für hoheitliche und ständige Aufgaben sowie in der Regel gilt, wird zugleich als Ausnahmemöglichkeit von diesem Grundsatz für andere Aufgaben ein Einsatzbereich für Angestellte im öffentlichen Dienst eröffnet.¹¹¹ Insofern besteht ein gewisser organisatorischer Gestaltungsspielraum und ein personalwirtschaftliches Ermessen des jeweiligen Dienstherrn.¹¹²

Dabei knüpft die Vorschrift gerade nicht an bestimmte Mittel oder Rechtsformen des Verwaltungshandelns an, sondern der Ausdruck hoheitsrechtliche Befugnisse kennzeichnet bestimmte Entscheidungs- und Regelungsaufgaben öffentlicher Verwaltung.¹¹³ Es besteht wohl Einigkeit darüber, dass klassische hoheitliche Funktionen im Bereich der Eingriffsverwaltung, insbesondere der Abgaben- und Ordnungsverwaltung erfasst werden.¹¹⁴ Darüber hinaus muss bei einer Orientierung an Sinn und Zweck der Vorschrift der Vorbehalt aber nicht nur im Bereich der Eingriffe in Freiheit und Eigentum Anwendung finden, sondern auch bei wichtigen Leistungs-, Planungs- und Verteilungsentscheidungen. Entsprechend sieht auch das einfachgesetzliche Beamtenrecht vor, dass die Berufung in das Beamtenverhältnis zulässig ist zur Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Aufgaben oder solcher Aufgaben, die aus Gründen der Sicherung des Staates oder des öffentlichen Lebens nicht ausschließlich Personen übertragen werden dürfen, die in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis stehen, vgl. § 5 BBG, § 3 Abs. 2 BeamtStG.

Mit dem Ziel der Sicherung einer an rechtsstaatlichen Grundsätzen orientierten Verwaltung erlangt der beamtenrechtliche Vorbehalt somit überall

¹¹⁰ *Badura*, in Maunz/Dürig, GG, 84. EL August 2018, Art. 33 Rn. 55 ff.; *Grigoleit*, in Stern/Becker, GG, 3. Aufl. 2019, Art. 33 Rn. 45 ff.

¹¹¹ *Grigoleit*, in Stern/Becker, GG, Art. 33 Rn. 46, 57.

¹¹² *Badura*, in Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 55.

¹¹³ So zutreffend *Badura*, in Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 56.

¹¹⁴ *Battis*, in Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 33 Rn. 55 f.; *Grigoleit*, in Stern/Becker, GG, Art. 33 Rn. 51; für einen ausschließlichen Anwendungsbereich auf den Bereich der Eingriffsverwaltung wohl *Brosius-Gersdorf*, in Dreier, GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 33 Rn. 154.

Geltung, wo den rechtsstaatlichen Bindungen staatlicher Tätigkeit eine hervorgehobene Bedeutung zukommt; deshalb kann eine scharfe Abgrenzung weder allein durch die Zuordnung des Handelns zur exekutiven Gewalt, noch durch das Erfordernis einer Eingriffswirkung gelingen.¹¹⁵ Auch eine Unterscheidung allein danach, ob die Aufgabe in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form erfüllt wird, kann bei bedeutenden Verteilungsentscheidungen angesichts der Formenwahlfreiheit der öffentlichen Hand kein ausschließliches Abgrenzungskriterium sein.¹¹⁶ Vielmehr bedürfen alle administrativen Entscheidungen und Regelungen, die für die grundrechtliche Gewährleistung der Freiheit, die sozialstaatliche Teilhabe und den rechtsstaatlichen Gesetzesvollzug wesentlich sind, der spezifischen personellen Garantie, die durch den Funktionsvorbehalt angestrebt wird.¹¹⁷ Der beamtenrechtliche Funktionsvorbehalt gilt daher für den gesamten Bereich obrigkeitlicher Tätigkeit zuzüglich aller Funktionen öffentlicher Verwaltung einschließlich der Leistungsverwaltung; ausgenommen bleibt die reine Fiskalverwaltung, die privatrechtlichen Beschaffungsgeschäfte, rein mechanische Hilfsgeschäfte und die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand.¹¹⁸

2. Anwendungsfall kommunale Wahlbeamte

Insbesondere die leitenden kommunalen Wahlbeamten erfüllen diese Voraussetzungen in besonderer Form. Die kommunalen Aufgabenbereiche erstrecken sich sowohl auf die Eingriffs-, Abgaben- und Ordnungsverwaltung als auch auf hoheitliche Tätigkeiten im Bereich der Leistungsverwaltung, insbesondere der Daseinsvorsorge. In allen Fällen sind die leitenden kommunalen Wahlbeamten die Behörde der jeweiligen (Gebiets-)Körperschaft.¹¹⁹

¹¹⁵ *Grigoleit*, in Stern/Becker, GG, Art. 33 Rn. 53.

¹¹⁶ *Badura*, in Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 56; *Battis*, in Sachs, GG, Art. 33 Rn. 57; auch *Grigoleit*, in Stern/Becker, GG, Art. 33 Rn. 53, der jedoch in der Regel von einer Begrenzung des Beamtenvorbehalts auf öffentlich-rechtliche Handlungsformen ausgeht.

¹¹⁷ So *Badura*, in Maunz/Dürig, GG, Art. 33 Rn. 56.

¹¹⁸ *Battis*, in Sachs, GG, Art. 33 Rn. 55.

¹¹⁹ Vgl. die Ausführungen in *Gern/Brüning*, Deutsches Kommunalrecht, Rn. 465 ff.

Zudem werden durch die kommunale Leitungsebene auch andere wesentliche Hoheitsfunktionen wahrgenommen, die nur durch einen statusrechtlichen Beamten ausgefüllt werden können. Die angesprochenen Wahlbeamten sind Leiter der kommunalen Verwaltungen, der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte regelmäßig Dienstherr der Beschäftigten. Die Hauptverwaltungsbeamten und deren Vertreter repräsentieren zudem ihre jeweilige Gebietskörperschaft und werden somit auch in der Öffentlichkeit insbesondere in ihrer hoheitlichen Funktion wahrgenommen. Zwar steht auf der einen Seite eine politische Führungs- und Leitungsposition der Kommune (diese alleine würde eher für ein öffentliches Amtsverhältnis wie bei Politikern als für ein Beschäftigtenverhältnis sprechen); auf der anderen Seite ist die Kommune jedoch in erster Linie mittelbare Staatsverwaltung. Noch deutlicher wird diese Integration in die Verwaltungsorganisation des Landes dadurch, dass der Landrat zusätzlich als untere staatliche Verwaltungsbehörde fungiert.¹²⁰ Aber auch in den Städten und Gemeinden werden sowohl im weisungsgebundenen als auch weisungsfreien Aufgabenbereich formelle und materielle Entscheidungen über den Einsatz hoheitlicher Befugnisse getroffen.

Im Ergebnis hat sich die beamtenrechtliche Anknüpfung der kommunalen Wahlämter als aufgabenadäquat und funktionsgerecht bewährt, wenn sie nicht sogar verfassungsrechtlich gefordert wird.¹²¹

II. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Alimentation

Aus der Warte des Verfassungsrechts sind die Anforderungen an eine funktionsadäquate beamtenrechtliche Besoldung in den Blick zu nehmen, die sich insbesondere aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes ergeben.

¹²⁰ Vgl. §§ 122 BbgKVerf; 3 NKomVG; 88, 119 KV M-V; 140 KSVG; 3, 6 Abs. 1 S. 2 KVG LSA; 86, 91 ThürKO.; im Übrigen Art. 1 der Bay. LKrO und die §§ 1 der Landkreisordnungen der Bundesländer (Kreisordnung in NRW und SH).

¹²¹ So wohl Müller, in: Smith/Bender (Hrsg.), Recht der kommunalen Wahlbeamten, 2016, S. 142 f.; Schäfer/Roreger, in: Brinktrine/Heid, BeckOK Beamtenrecht NRW, 7. Ed. 2019, § 119 Rn. 13.

1. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums

Art. 33 Abs. 5 GG statuiert die Forderung der Regelung und Fortentwicklung des Rechts des öffentlichen Dienstes unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Die Vorschrift enthält damit zuvorderst einen Gesetzgebungsauftrag für das Beamtenrecht, bei dessen Erfüllung der Gesetzgeber an tradierte, besondere Regelungsmerkmale gebunden wird.¹²² Neben dem Gesetzgeber ist weiterer Adressat der Vorschrift jedoch auch die Exekutive. Die hergebrachten Grundsätze müssen auch bei der exekutiven Ausgestaltung einzelner Dienstverhältnisse als unmittelbar geltender Maßstab herangezogen und beachtet werden.¹²³

a) Kernbestand an Strukturprinzipien

Was unter den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu verstehen ist, lässt sich einer verfassungsgerichtlich gefestigten Rechtsprechung entnehmen. Nach dieser sind die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums ein Kernbestand an Strukturprinzipien, die allgemein oder doch ganz überwiegend und während eines längeren Tradition bildenden Zeitraums, mindestens unter der Reichsverfassung von Weimar, als verbindlich anerkannt und gewahrt worden sind.¹²⁴ In einer neueren Entscheidung fügt das BVerfG hinzu, dass entsprechende Grundsätze nicht hinweggedacht werden können, ohne damit zugleich die Einrichtung selbst in ihrem Charakter grundlegend zu verändern.¹²⁵ Das heißt es kann sich entsprechend nur um Grundsätze handeln, die das Berufsbeamtentums so wesentlich prägen, dass sie als fundamentale Strukturelemente die Funktionen dieses Instituts im Staatsaufbau garantieren. Welche Grundsätze und Ele-

¹²² *Battis*, in Sachs, GG, Art. 33 Rn. 65.

¹²³ Vgl. *Grigoleit*, in Stern/Becker, Grundrechte, Art. 33 Rn. 66 m.w.N.

¹²⁴ Vgl. BVerfG NJW 1959, 189; NVwZ 2018, 1121 (1123) mit zahlreichen Nachweisen.

¹²⁵ BVerfG NVwZ 2016, 682; dazu *Lindner*, DVBl. 2016, 816; ebenso BVerfG NVwZ 2017, 871 – Baden-Württembergische Notariatsreform.

mente im Einzelnen hierzu zu zählen sind, scheint nicht abschließend geklärt, soll an dieser Stelle jedoch auch nicht weiter vertieft werden.¹²⁶ Von Interesse sind hier nur diejenigen – unstrittigen – Grundsätze, die unmittelbare oder auch mittelbare Auswirkungen auf die besoldungsrechtliche Situation der kommunalen Wahlbeamten haben.

Innerhalb der Gruppe der Beamten auf Zeit nehmen die Wahlbeamten der Kommunen eine besondere Stellung ein. Sie beruht auf der Grenzposition dieser Amtsträger zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht.¹²⁷ Ihre Stellung in der Gemeinde wird in erster Linie durch das Kommunalverfassungsrecht bestimmt und dieses beeinflusst damit notwendig auch ihr Dienstrecht. Am Beispiel des Bürgermeisters wird deutlich, dass dieser die Gemeinde in einem ganz anderen, viel unmittelbarerem Sinn als je ein anderer Beamter seinen Dienstherrn vertritt. Durch ihn tritt die Gemeinde handelnd erst in Erscheinung. Bei Erfüllung der kommunalen Aufgaben kann er weitgehend frei und schöpferisch gestalten und so der ganzen Gemeindeverwaltung sein persönliches Gepräge geben. Aber gerade das kann er nur, wenn er in steter Kooperation mit dem gemeindlichen Repräsentativorgan, der Gemeindevertretung, bleibt; auf die konstruktive Zusammenarbeit mit dieser ist er letztlich angewiesen. So ähnelt seine Stellung in der Gemeinde der einer Regierung im parlamentarischen System; wie sie bedarf er der Vertrauensgrundlage in der Volksvertretung.¹²⁸ Diese besondere Stellung der hauptamtlichen Bürgermeister hat seit jeher auch die Gestaltung ihres Dienstrechts beeinflusst. Insofern sind auch bereits die Strukturelemente dieser Institution der kommunalen Wahlbeamten teilweise in Abweichung zu den normalen Lebenszeitbeamten hergebrachtermaßen modifiziert.

¹²⁶ Einen Katalog hergebrachter Grundsätze in Literatur und Rechtsprechung findet sich bei *Battis*, in Sachs, GG, Art. 33 Rn. 71 und 73. Eine exakte und abschließende Aufzählung erscheint jedoch insbesondere wegen der Möglichkeit zur Konkretisierung und Fortentwicklung problematisch.

¹²⁷ Grundlegend BVerfG NJW 1957, 1795 (1796).

¹²⁸ BVerfG NJW 1957, 1795 (1796).

b) Alimentationsprinzip

aa) Zuordnung von Ämtern

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.¹²⁹

Damit wird der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen, d.h. zu der sich in der Situation der öffentlichen Haushalte ausdrückenden Leistungsfähigkeit des Dienstherrn, hergestellt. Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses auch für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen.¹³⁰ Dabei ist anerkannt, dass dem Dienstherrn bei der Bestimmung der Wertigkeit von Ämtern ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht (Organisationsermessen). Die Zuordnung der Dienstposten zu einem statusrechtlichen Amt einer bestimmten Besoldungsgruppe liegt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben des Besoldungs- und des Haushaltsrechts in der organisatorischen Gestaltungsfreiheit des Dienstherrn.¹³¹ Mit dem statusrechtlichen Amt und dessen Zuordnung zu einer bestimmten Besoldungsgruppe in Relation zu anderen Ämtern sowie der laufbahnrechtlichen Einordnung werden abstrakt Inhalt, Bedeutung, Umfang und Verantwortung und damit die Wertigkeit des Amtes zum Ausdruck gebracht.¹³²

¹²⁹ BVerfG NJW 2015, 1935 (1936 f.) m.w.N.

¹³⁰ BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1690).

¹³¹ Zum organisatorischen Gestaltungsspielraum bei der rechtlichen Bewertung von Dienstposten, S. insbesondere OVG Lüneburg, Urf. v. 08.03.2017 – 5 LC 144/15 m.w.N.

¹³² Vgl. für die bundesrechtliche Vorschrift des § 18 BBesG: BVerfG NVwZ 2011, 1270 (1272) m.w.N.; für den kommunalen Bereich: VG Freiburg Urf. v. 10.7.2012 – 3 K 2321/10 m.w.N.; hierzu auch *Gläser/Stehlin*, in: Kegelmann/Martens

Der sich aus der geschichtlichen Entwicklung vor und während der Geltung der Weimarer Verfassung ergebende Grundsatz, dass der Staat den Beamten einen angemessenen Unterhalt zu gewähren habe, ist als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums bei der Regelung des öffentlichen Dienstes dem Wortlaut nach nur zu „berücksichtigen“. Das Grundgesetz belässt in Art. 33 Abs. 5 GG dem Gesetzgeber grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum, um die Beamtengesetzgebung den Erfordernissen des freiheitlichen demokratischen Staates und seiner fortschrittlichen Entwicklung anpassen zu können. Andererseits gewährt es nicht etwa völlige Regelungsfreiheit. Der einzelne hergebrachte Grundsatz ist vielmehr in seiner Bedeutung für die Institution des Berufsbeamtentums in der freiheitlichen rechts- und sozialstaatlichen Demokratie zu würdigen; davon hängt ab, in welcher Weise und in welchem Ausmaß er zu beachten ist. Das Berufsbeamtentum kann die ihm hier zufallende Funktion, eine stabile Verwaltung zu sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften zu bilden, nur erfüllen, wenn es rechtlich und wirtschaftlich gesichert ist.¹³³ Deshalb ist die Folgerung unabweisbar, dass die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts als ein besonders wesentlicher hergebrachter Grundsatz anzusehen ist, zu dessen Beachtung (und nicht bloß Berücksichtigung) der Gesetzgeber verpflichtet ist.¹³⁴

Dem entspricht es auch, dass die amtsangemessene Besoldung als grundrechtsgleiches Recht ausgestaltet ist¹³⁵ und somit dem einzelnen Beamten, der nicht mittels Tarifautonomie und kollektiver Arbeitskampfmaßnahmen die Ausgestaltung seines Rechtsverhältnisses, insbesondere die Höhe seines Gehalts erstreiten kann, die Möglichkeit gibt, vor dem BVerfG seine verfassungsmäßige Stellung zu wahren.¹³⁶

(Hrsg.), *Kommunale Nachhaltigkeit – Jubiläumsband zum 40-jährigen Bestehen der Hochschule Kehl und des Ortenaukreises*, 2013, S. 364: Teil der Selbstverwaltung der Gemeinde.

¹³³ BVerfG NJW 1957, 1795; S. auch NVwZ 2015, 1047 (1051): qualitätssichernde Funktion der Alimentation.

¹³⁴ BVerfG NVwZ 2007, 1396 (1398).

¹³⁵ Vgl. BVerfG NVwZ 2012, 357 (358 f.) m.w.N.

¹³⁶ BVerfGE 8, 1 (17); *Battis*, in Sachs, GG, Art. 33 Rn. 65.

bb) Konfiguration der konkreten Besoldungselemente

Alimentation meint dabei nicht einen fest begrenzten (Mindest-)Standard,¹³⁷ sondern einen dem Amt angemessenen Lebenskomfort. Aus dem Alimentationsprinzip lässt sich daher kein Anspruch auf eine summenmäßig bestimmte Alimentation ableiten, sondern diese ist vom Gesetzgeber entsprechend den jeweiligen Zeitverhältnissen zu konkretisieren.¹³⁸ Insoweit besteht eine dynamisierte Anpassungspflicht des Gesetzgebers, wie sie einfachgesetzlich etwa in § 16 LBesG NRW zum Ausdruck kommt.

Für die Beurteilung der Angemessenheit der Alimentation kommt es auf deren Gesamthöhe an, zu deren Ermittlung neben dem Grundgehalt auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stellenzulagen¹³⁹ heranzuziehen sind, auch wenn diese für sich betrachtet nicht den verfassungsrechtlichen Schutz eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG genießen.¹⁴⁰ Bei der praktischen Umsetzung der Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung besitzt der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungsspielraum.¹⁴¹ Dies gilt sowohl hinsichtlich der Struktur als auch hinsichtlich der Höhe der Besoldung;¹⁴² diese ist der Verfassung nicht unmittelbar, als fester und exakt bezifferbarer Be-

¹³⁷ Beachte jedoch die absolute Untergrenze einer verfassungsgemäßen Alimentation: Nach der Rechtsprechung des BVerfG muss die Besoldung der Beamten der untersten Besoldungsgruppe jedenfalls 15% höher sein als das Niveau der sozialrechtlichen Grundsicherung, vgl. BVerfG NVwZ 2016, 223 (227); NJW 2015, 1935; auch Beschl. v. 30.10.2018 – 2 C 32.17.

¹³⁸ Hierzu auch *Battis*, in Sachs, GG Art. 33 Rn. 68 mit Verweis auf BVerfGE 44, 267 und 81, 376: Hinsichtlich der den sozialen Status des Beamten betreffenden Grundsätze, z.B. Alimentation, wird die konkretisierende Fortentwicklung der hergebrachten Grundsätze gestützt durch eine Zusammenschau des Art. 33 Abs. 5 GG mit der in Art. 6 GG und im Sozialstaatsprinzip enthaltenen Wertentscheidung der Verfassung.

¹³⁹ BVerfGE 99, 300 (321).

¹⁴⁰ BVerfG NJW 2015, 1935 (1936 f.).

¹⁴¹ Ständige Rechtsprechung, vgl. beispielhaft BVerfGE 8, 1 (22 f.); 114, 258 (288); 121, 241 (261).

¹⁴² BVerfGE 81, 363 (375 f.); 130, 263 (294).

trag, zu entnehmen. Insofern stellt die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene Garantie eines „amtsangemessenen“ Unterhalts lediglich eine den Besoldungsgesetzgeber in die Pflicht nehmende verfassungsrechtliche Gestaltungsdirektive dar. Innerhalb des ihm zukommenden Entscheidungsspielraums muss der Gesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anpassen. Die von ihm jeweils gewählte Lösung – Struktur und Höhe der Alimentation – unterliegt allerdings der gerichtlichen Kontrolle.¹⁴³

Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation ist als Teil der mit den hergebrachten Grundsätzen verbundenen institutionellen Garantie, soweit er mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen.¹⁴⁴ Er ist damit selbst gegenüber anderen Rechtsgütern mit Verfassungsrang abwägungsfähig.¹⁴⁵

c) Leistungsprinzip

aa) Regelungsgehalt

Das Leistungsprinzip ist verfassungsrechtlich in Art. 33 Abs. 2 GG verankert, zählt jedoch zugleich zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Abs. 5 der Vorschrift.¹⁴⁶ Mit dem Leistungsgrundsatz wird einerseits eine objektive Richtlinie für die Ausgestaltung und Handhabung des Beamtenrechts festgelegt, zugleich aber auch dem einzelnen Beamten ein subjektives Recht zuerkannt.

Der Grundsatz der Bestenauslese gemäß Art. 33 Abs. 2 GG fordert, dass der Zugang zu einem öffentlichen Amt nur nach Eignung, Befähigung und

¹⁴³ BVerfG NJW 2015, 1935 (1937).

¹⁴⁴ Vgl. auch BVerfG NJW 2015, 1935 (1941).

¹⁴⁵ Zum Alimentationsprinzip als hergebrachter Grundsatz, S. auch *Melhorn*, VR 2010, 406.

¹⁴⁶ *Battis*, in *Sachs*, GG, Art. 33 Rn. 71; *Badura*, in *Maunz/Dürig*, Art. 33 Rn. 68.

fachlicher Leistung vorgenommen werden darf und ist nicht nur bei Einstellungen, sondern auch bei Beförderungen von Beamten von ausschlaggebender Bedeutung. Mit der Übertragung eines höheren Amtes sind in aller Regel auch höhere Dienstbezüge verbunden, weil sich die dem Beamten zustehenden Bezüge nach Inhalt und Aufgaben des ihm übertragenen Amtes und der damit verbundenen Verantwortung richten. Mit einer diesem Grundsatz entsprechenden Beförderung werden Eignung, Befähigung und fachliche Leistung des Beamten förmlich anerkannt.¹⁴⁷ Neben diesem Grundsatz der Bestenauslese wird das Leistungsprinzip im Besoldungsrecht jedoch auch mittelbar verwirklicht, einerseits über das Statusrecht, andererseits über das herkömmliche System der Erfahrungsstufen bei der Bemessung des Grundgehalts.¹⁴⁸

bb) Unanwendbarkeit auf kommunale Wahlbeamte

Dabei ist jedoch vorliegend die Besonderheit der Ämter kommunaler Wahlbeamten zu beachten. Die Amtsträger werden nicht wie andere (Lebenszeit-)Beamte ernannt, sondern gelangen in ihr Amt kraft eines Wahlaktes, der sie zugleich (unmittelbar bzw. mittelbar) demokratisch legitimiert. Insofern ist davon auszugehen, dass das Leistungsprinzip in Form des Grundsatzes der Bestenauslese im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG auf die kommunalen Wahlämter keine Anwendung findet. Dogmatisch kann insoweit von einer Überlagerung des Grundsatzes der Bestenauslese durch das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2, 28 Abs. 1 S. 1 GG) gesprochen werden.¹⁴⁹ Dies gilt zumindest für die unmittelbar demokratisch legitimierten Ämter der kommunalen Hauptverwaltungsbeamten, was sich auch daran zeigt, dass für diese abseits der Wählbarkeitsvoraussetzungen der §§ 65 Abs. 2 GO NRW, 12 KWahlG NRW¹⁵⁰ keine Qualifikationsvoraussetzungen

¹⁴⁷ *Badura*, in Maunz/Dürig, Art. 33 Rn. 68.

¹⁴⁸ BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1691).

¹⁴⁹ Vgl. VG Dessau, Urt. v. 28.04.2004 – 1 A 2/04 –, juris Rn. 30; OVG Lüneburg NVwZ 1993, 1124.

¹⁵⁰ Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1998 (GV. NRW., S. 454, 509; 1999, S. 70).

für den Amtszugang bestimmt sind. Vielmehr ist die unmittelbar demokratische Legitimation der Bürgermeister und Landräte über das kommunale Wahlvolk als in der Abwägung gegenüber dem Grundsatz der Bestenauslese vorrangiges Rechtsgut hervorzuheben und verdrängt diesen entsprechend.¹⁵¹ Anders gewendet tritt in diesen Fällen die demokratische Legitimation an die Stelle der Legitimation durch die rechtlich gesteuerte und gerichtlich überprüfbare sachliche Legitimation durch Bestenauslese.¹⁵²

Hinsichtlich der kommunalen Wahlämter der zweiten Leitungsebene, also konkret der Beigeordneten, ggf. Kreisdirektoren sowie der Landesräte, gilt dies nach teilweise vertretener Ansicht nicht uneingeschränkt. Diese Amtsträger gelangen in ihr Amt über eine Wahl des jeweiligen Vertretungsorgans, also des Gemeinderats bzw. des Kreistags oder der Landschaftsversammlung. Die demokratische Legitimation sei daher auch nur mittelbar und gegenüber dem Amt des jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten abgeschwächt, weshalb sie eine Orientierung am Leistungsprinzip nicht verdränge. Zwar sei auch hier vom Gesetzgeber in Kenntnis der politischen Ausrichtung der meisten Kommunalvertretungen ein faktischer Einfluss der politischen Position der Bewerber auf die Auswahlentscheidung in Kauf genommen worden. Das bedeute indessen nicht, dass der Rat seine Wahlbeamten willkürlich und unter Außerachtlassung der Grundsätze des Art. 33 Abs. 2 GG allein oder vorrangig nach der Parteizugehörigkeit der Bewerber auswählen könne. Die „Demokratisierung“ des Auswahlverfahrens führe nicht zu einer Befreiung von materiell-rechtlichen Bindungen. Auch wenn Art. 33 GG infolge der Einflüsse des Kommunalverfassungsrechts auf die Stellung des kommunalen Wahlbeamten nur in eingeschränktem Maße gelte, hätten kommunale Wahlkörperschaften eine fachbezogene Wahlentscheidung zu treffen.¹⁵³ Insofern stellen auch die geltenden gesetzlichen Regelungen bestimmte Qualifikationsanforderungen an den jeweiligen Amtsträger, vgl. § 71 Abs. 3 GO NRW, § 47 Abs. 1 S. 3 KrO NRW bzw. § 20 Abs. 2 S. 3 LVerbO.

¹⁵¹ S. ausführend etwa *Wagner*, Das Prinzip der Bestenauslese im öffentlichen Dienst, 2009, S. 88 ff.; S. auch *Umbach/Dollinger*, Zwischen Bestenauslese und Demokratieprinzip, 2007, S. 44 ff.

¹⁵² *Grigoleit*, in Stern/Becker, Grundrechte, Art. 33 Rn. 24 m.w.N.

¹⁵³ OVG Lüneburg NVwZ 1993, 1124.

Darüber hinaus wird teilweise vertreten, dass sich bei der Wahl der Beigeordneten (und der entsprechenden Positionen auf Kreis- und Landschaftsverbandsebene) im Widerstreit zwischen demokratischen Elementen und dem Auswahlprinzip des Art. 33 Abs. 2 GG letzteres durchgesetzt habe, insofern sei die Entscheidung zumindest in der Vorauswahl der Kandidaten uneingeschränkt den entsprechenden Bindungen unterworfen. Dass politischen Erwägungen und anderen Vertrauens Gesichtspunkten gleichwohl eine gewisse Bedeutung zukomme, sei Folge der amtsbezogenen Bestimmung von Eignung und Befähigung innerhalb des Art. 33 Abs. 2 GG und für das Ergebnis irrelevant.¹⁵⁴

Überwiegend wird jedoch auch bei diesen Ämtern der zweiten Leitungsebene wie bei den Hauptverwaltungsbeamten von einer Überlagerung des Bestenauslesegrundsatzes durch das mittelbar zum Tragen kommende Demokratieprinzip angenommen.¹⁵⁵ Dies überzeugt, denn zum einen wäre es mit dem Wesen einer Wahl als einer freien, nur an Gesetz und Gewissen gebundenen Entscheidung nicht zu vereinbaren, ihr dieselben Grenzen zu setzen wie einer Ermessensentscheidung.¹⁵⁶ Zum anderen ergibt sich die Beschränkung aus der Stellung und Funktion des Wahlbeamten, dessen Tätigkeit durch eine enge Verzahnung mit dem kommunalen politischen Raum gekennzeichnet ist, ferner durch das Agieren auf der Grundlage eines Vertrauensvorschlusses, durch das Überzeugen und Gewinnen von Mehrheiten.¹⁵⁷ Dieser Ansicht folgend können dem Leistungsprinzip daher

¹⁵⁴ Wagner, Das Prinzip der Bestenauslese im öffentlichen Dienst, S. 94 ff. (99 m.w.N.); S. auch Herrmann, LKV 2006, 535 (537): Als Bestandteil des objektiven Organisationsrechts entfaltet das Leistungsprinzip gemäß 33 Abs. 2 GG deshalb auch bei der Auswahlentscheidung durch das Vertretungsorgan objektive Rechtsgeltung.

¹⁵⁵ Vgl. ausdrücklich VG Dessau, Urt. v. 28.04.2004 – 1 A 2/04 –, juris Rn. 30 m.w.N.): Kommunale Wahlämter fallen im Übrigen nicht in den Gewährleistungsbereich des Art. 33 Abs. 2 GG. Auch Battis, in Sachs, GG, Art. 33 Rn. 25; Grigoleit, in Stern/Becker, Grundrechte, Art. 33 Rn. 24; Badura, in Maunz/Dürig, Art. 33 Rn. 24; Hebel, Verwaltungspersonal – Eine rechts- und verwaltungswissenschaftliche Strukturierung, Neue Schriften zur Verwaltungsrechtswissenschaft Bd. 7, 2008, S. 142 ff.

¹⁵⁶ S. auch OVG Weimar ThürVBl. 2007, 187.

¹⁵⁷ Vgl. auch bereits grundlegend BVerfG NJW 1957, 1795; BVerwG NVwZ 1990, 772.

keine besoldungsrechtlich relevanten Anforderungen für den Bereich der kommunalen Wahlbeamten entnommen werden.

d) Laufbahnprinzip

Daneben ist vom BVerfG auch das Laufbahnprinzip wiederholt als hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums anerkannt worden. Inhalt des Laufbahnprinzips ist zumindest, dass für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten Laufbahnen mit jeweils typisierten Mindestanforderungen bestehen.¹⁵⁸ Das Laufbahnprinzip wie auch der Aufbau des Ämtergefüges ist dabei Ausdruck des Leistungsprinzips und insofern eng mit diesem verknüpft.¹⁵⁹ Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden. Deshalb muss auch im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter zugleich eine Staffelung der Gehälter einhergehen. Vergleiche sind dabei nicht nur innerhalb einer Besoldungsordnung, sondern gerade auch zwischen den verschiedenen Besoldungsordnungen geboten.¹⁶⁰

Hier äußert sich erneut die Einwirkung des Gemeindeverfassungsrechts auf das Dienstrecht der kommunalen Wahlbeamten in gewissen traditionellen inhaltlichen Abweichungen von hergebrachten Grundsätzen des allgemeinen Beamtenrechts. Denn für diese Gruppe gibt es keine Laufbahnvorschriften, wie auch die einfachgesetzliche Ausnahme in § 9 Abs. 2 LBG NRW betont. Erneut ist anzuführen, dass die bei sonstigen Beamten durch Laufbahngruppen und Bestenauslese gesteuerte sachliche Legitimation bei der Gruppe der gewählten kommunalen Hauptverwaltungsbeamten durch die demokratische Legitimation ersetzt wird.

Für die zweite Leitungsebene der Beigeordneten wird in Nordrhein-Westfalen zumindest für einen der leitenden Beamten die Befähigung für die Lauf-

¹⁵⁸ BVerfG NVwZ 2003, 1370 (1372); NVwZ 2016, 682 (683).

¹⁵⁹ BVerfG NJW 1984, 915 (916).

¹⁶⁰ BVerfG NVwZ 2015, 1047 (1051).

bahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes, in kreisfreien Städten und Großen kreisangehörigen Städten die Befähigung zum Richteramt oder zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, gefordert, § 71 Abs. 3 S. 2 f. GO NRW. Auch ein in der Hauptsatzung vorgesehener Kreisdirektor muss diese Befähigung sowie eine mehrjährige praktische Erfahrung in einer dem Amt angemessenen hauptamtlichen Verwaltungstätigkeit vorweisen, § 47 Abs. 1 S. 3 KrO NRW. Entsprechend muss auch einer der Landesräte die Befähigung zum Richteramt oder zur Laufbahn des allgemeinen Verwaltungsdienstes in der Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt, besitzen, sofern diese Befähigung nicht bereits in der Person des Direktors des Landschaftsverbandes vorliegt, § 20 Abs. 2 S. 3 LVerbO.

Jedoch zeigt sich bereits anhand der gesetzlichen Systematik, nach der für die übrigen kommunalen Wahlbeamten grundsätzlich nur die Erfüllung der für ihr Amt erforderlichen fachlichen Voraussetzungen und der Nachweis ausreichender Erfahrung gefordert wird und gerade keine qualifizierte Laufbahnbefähigung (am Beispiel der Beigeordneten § 71 Abs. 3 S. 1 GO NRW), dass die auf den einzelnen Amtsträger anzuwendenden Anforderungen keine generelle Anwendung des Laufbahnprinzips auf die kommunalen Wahlbeamten begründen.

e) Abstandsgebot

Auch das Abstandsgebot stellt einen eigenständigen hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums dar, der in enger Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz steht. Es untersagt dem Besoldungsgesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebennen, soweit der Gesetzgeber nicht in dokumentierter Art und Weise von seiner Befugnis zur Neueinschätzung der Ämterwertigkeit und Neustrukturierung des Besoldungsgefüges Gebrauch macht.¹⁶¹

¹⁶¹ BVerfG NVwZ 2017, 1689 – Leitsätze.

Dabei ist jedem Amt eine Wertigkeit immanent, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme des Amtsinhabers bestimmt. Die amtsangemessene Besoldung ist damit eine notwendigerweise abgestufte Besoldung.¹⁶² Die Organisation der öffentlichen Verwaltung stellt darauf ab, dass in den höher besoldeten Ämtern die für den Dienstherrn wertvolleren Leistungen erbracht werden. Deshalb muss im Hinblick auf das Leistungs- und das Laufbahnprinzip mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter eine Staffelung der Gehälter einhergehen. Amtsangemessene Gehälter sind daher so zu bemessen, dass sie dem Beamten eine Lebenshaltung ermöglichen, die der Bedeutung seines jeweiligen Amtes entspricht.¹⁶³

Aufgrund des Abstandsgebots wirkt sich eine Unterschreitung der Untergrenze der beamtenrechtlichen Alimentation auch auf höhere Besoldungsgruppen aus. Zusätzlich zur relativen Prüfung der Besoldungsentwicklung ist daher auch die Kontrolle erforderlich, ob die Alimentation noch den Mindestabstand zum sozialrechtlichen Grundsicherungsniveau wahrt.¹⁶⁴ Fällt die Besoldung des im Wortsinne „kleinsten Beamten“¹⁶⁵ unter den „absoluten Nullpunkt“ der amtsangemessenen Netto-Alimentation von „Sozialhilfe plus 15 Prozent“, muss die Besoldung der untersten Besoldungsgruppe entsprechend bis dahin angehoben werden. Die starre Deichsel des Abstandsgebots führt dann unausweichlich dazu, dass auch die darüber liegenden Besoldungsgruppen angehoben werden müssen.¹⁶⁶ Insofern kann eine singuläre Veränderung in der Besoldungshöhe eines Amtes zu einem linearen Anpassungsbedarf anderer Ämter führen.

Welcher Abstand konkret insbesondere zwischen den Ämtern der verschiedenen Leitungsebenen beachtet werden muss, wird verfassungsrechtlich

¹⁶² BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1692); auch bereits NVwZ 2015, 1047 (1051); NVwZ 2012, 357 (359).

¹⁶³ BVerfG NVwZ 2007, 568 (571).

¹⁶⁴ Vgl. BVerwG NVwZ 2018, 511 – 3. Leitsatz.

¹⁶⁵ Kritik an dem Maßstab der Alleinverdienerfamilie mit zwei Kindern: *Füßer/Nowak*, NVwZ 2018, 447.

¹⁶⁶ *Stuttman*, NVwZ 2018, 552 (554).

dabei nicht bestimmt. Insofern ist dieser Punkt grundsätzlich Teil der politischen Wertigkeitsentscheidung eines Amtes. Es verbietet sich jedoch die völlige Einebnung von Abständen. Das BVerfG geht von solch einer dauerhaften Einebnung aus, wenn es zu einer Abschmelzung der Abstände von mindestens 10% zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen in den zurückliegenden fünf Jahren kommt.¹⁶⁷

Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber hat in § 19 Abs. 2 LBesG NRW bestimmt, dass bei der Einstufung von Ämtern der Leitungsebene in der Landesbesoldungsordnung B zwischen den Behördenleitungen und ihren Stellvertretungen ein Mindestabstand von drei Besoldungsgruppen einzuhalten ist. Ein geringerer Abstand ist nur dann zulässig, wenn die Wertigkeit des Leitungsamtes unterhalb der Besoldungsgruppe B 5 einzustufen ist oder die besondere Leitungsstruktur eine Abweichung vom Grundsatz des Satzes 1 rechtfertigt. Dies mag auch im vorliegenden Kontext als Anhaltspunkt dienen.

2. Allgemeiner Gleichheitssatz

Die Regelung der Bezüge ist ferner an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden.¹⁶⁸ Er verbietet ungleiche Belastungen ebenso wie ungleiche Begünstigungen. Verboten ist damit ein gleichheitswidriger Begünstigungsausschluss, bei dem eine Begünstigung einem Personenkreis gewährt, einem anderen Personenkreis aber vorenthalten wird.¹⁶⁹ Differenzierungen sind damit nicht ausgeschlossen, bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.¹⁷⁰ Dabei gilt ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen

¹⁶⁷ BVerfG NVwZ 2015, 1047 (1051); zur Kritik an diesen, infolge fehlender konkreter Schwellenwerte im Verfassungstext, durch das Gericht statuierten „weichen Kriterien“, S. Joseph, NVwZ 2017, 750 (754 Fn. 57).

¹⁶⁸ BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1692); NVwZ 2003, 1364 (1367).

¹⁶⁹ BVerfG DStR 2006, 1316 (1317); NJW 2008, 2409 (2418).

¹⁷⁰ BVerfG NJW 2010, 1439 (1440); NVwZ 2014, 1084 (1085 f.).

bestimmen lassen. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz unterschiedliche Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund, die von auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können.¹⁷¹

a) Besoldungsrechtliche Gleichwertigkeit

Angewendet auf den Bereich des Besoldungsrechts bedeutet dies, dass Beamte mit unterschiedlichen Ämtern grundsätzlich unterschiedlich zu besolden sind und Beamte mit gleichen oder gleichwertigen Ämtern in der Regel gleich zu besolden sind. Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Die Zulässigkeit einer Differenzierung hängt davon ab, ob nach dem Maßstab des Art. 3 Abs. 1 GG ein sachlich gerechtfertigter Grund vorliegt. Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft und die er so als rechtlich gleich qualifiziert. Dabei sind die Anforderungen des Gleichheitssatzes an den Gesetzgeber nicht auf Willkür beschränkt. Wie die Rechtsprechung des BVerfG aufzeigt, wird die Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung und insbesondere von der Entwicklung im Tarifbereich des Öffentlichen Dienstes weder durch den Rückgriff auf die Schuldenbremse¹⁷², noch allein durch den Verweis auf das Willkürverbot¹⁷³ gerechtfertigt.

Neben der aus einem Zusammenspiel von Alimentations- und (wenn auch für kommunale Wahlbeamte unanwendbaren) Leistungsprinzip entspringenden Bewertung der Wertigkeit von Ämtern verschiedener Hierarchiestufen ist auch eine etwaige Binnendifferenzierung in den einzelnen Amtsgruppen, z.B. innerhalb der Gruppe der Bürgermeister, am Maßstab des allgemeinen Gleichheitssatzes zu messen. Da die Alimentation auf die Amtsanngemessenheit abstellt, erscheint es naheliegend, wenn nicht sogar zwingend, entsprechend einer funktionalen Betrachtung auf die Aufgabenlast

¹⁷¹ BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1693).

¹⁷² BVerfG, Beschl. v. 03.05.2012 – 2 BvL 17/08; auch BVerfG NJW 2015, 1935 (1941) und NVwZ 2016, 223 (230).

¹⁷³ S. insbes. BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1692 f.).

und das Anforderungsprofil der Stelle abzustellen. Denn im Gegensatz zu dem Begriff der sprachlich weiteren Angemessenheit, die insbesondere Grund und Funktionen der Alimentation in den Blick nimmt, ist der Begriff der Amtsangemessenheit sprachlich enger gefasst, umfasst mithin nur solche Faktoren, die konkret auf das Amt im statusrechtlichen Sinne Bezug nehmen. Im Mittelpunkt steht somit der konkrete Aufgabenkreis und -umfang des Amtsträgers.¹⁷⁴

b) Anwendungsfall kommunale Wahlbeamte

Dabei hängt die Aufgabenlast einer Gemeinde im Sinne eines „Ob“ der Aufgabenerfüllung bei Gemeinden u.a. von der Kreisfreiheit bzw. -angehörigkeit und im kreisangehörigen Raum vom gestuften Aufgabenmodell im Sinn des § 4 GO NRW ab. Während die erstgenannte Differenzierung in Nordrhein-Westfalen besoldungsmäßig gar nicht abgebildet wird, knüpft das gestufte Aufgabenmodell an Einwohnerzahlen an. Auch außerhalb des gestuften Aufgabenmodells wird für eine Binnendifferenzierung innerhalb der einzelnen Amtsgruppen exklusiv auf Einwohnerzahlen abgestellt. Dafür spricht die Erwägung, dass mehr Einwohner eine Aufgabenerfüllung in größerem Umfang erforderlich machen, was funktional mehr Aufwand bedeutet, der sich auch in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Einwohnerzahl der Kommune erweist sich daher als verfassungsrechtlich gerechtfertigtes Differenzierungskriterium für die Besoldungshöhe der Bürgermeister.

Auch hinsichtlich der Besoldung der Hauptverwaltungsbeamten von Kreisen und der Landschaftsverbände wird auf Einwohnerzahlen rekurriert. Von Bedeutung ist hier jedoch, dass nicht die entsprechenden Zahlenwerte, die auch für die Gemeinden gelten, Anwendung finden. Vielmehr schiene es infolge des differierenden organisationsrechtlichen Gefüges und des Aufgabenbestandes dieser kommunalen Körperschaften rechtfertigungsbedürftig, diese ungleichen Vergleichsgruppen gleich zu behandeln. Insofern stellt sich zwar auch hier die Einwohnerzahl als grundsätzlich zulässiges, sachliches Differenzierungskriterium dar, die Einwohnerzahlenwerte sind jedoch

¹⁷⁴ S. auch *Joseph*, NVwZ 2017, 750 (753).

den Besonderheiten der Gruppe der jeweiligen Gebietskörperschaft anzupassen.

Da der konkrete Aufgabenbestand, -umfang und die Schwierigkeiten bei der Erfüllung jedoch nicht ausschließlich und vollumfänglich durch Einwohnerzahlen abgebildet werden können, erscheint verfassungsrechtlich der Weg offen für die Etablierung weiterer Differenzierungsparameter.

3. Verhältnismäßigkeit

Wegen des weiten Spielraums politischen Ermessens, innerhalb dessen der Gesetzgeber das Besoldungsrecht den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung anpassen und verschiedenartige Gesichtspunkte berücksichtigen darf, überprüft das zuständige Gericht nicht, ob der Gesetzgeber die gerechteste, zweckmäßigste und vernünftigste Lösung gewählt hat. Es kann, sofern nicht von der Verfassung selbst getroffene Wertungen entgegenstehen, nur die Überschreitung äußerster Grenzen beanstanden, jenseits derer sich gesetzliche Vorschriften bei der Abgrenzung von Lebenssachverhalten als evident sachwidrig erweisen. Jede Besoldungsordnung enthält unvermeidbare Härten und mag aus Sicht der Betroffenen fragwürdig sein. Solche Unebenheiten, Friktionen und Mängel müssen in Kauf genommen werden, solange sich für die Regelung ein plausibler und sachlich vertretbarer Grund anführen lässt.¹⁷⁵ Insofern kommt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an dieser Stelle keine eigenständige Bedeutung zu, dieser ist jedoch bei der Beeinträchtigung der anderen Vorgaben als allgemeiner Grundsatz zu beachten.

4. Begründungspflicht

Da das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG tatsächlich

¹⁷⁵ BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1693) m.w.N.

eingehalten wird. Prozedurale Anforderungen gelten in Form von Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten sowohl bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen als auch bei strukturellen Neuausrichtungen in Gestalt von Systemwechseln.¹⁷⁶ Das BVerfG hat dem Besoldungsgesetzgeber im Unterschied zum Regelfall der Gesetzgebung insofern eine besondere Begründungspflicht auferlegt.

Der Gesetzgeber ist gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn kann – auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz – effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung.¹⁷⁷

Dabei deckt die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers (außerhalb des änderungsfesten Kernbereichs der einzelnen Strukturprinzipien)¹⁷⁸ nicht nur die Fortentwicklung, sondern grundsätzlich auch strukturelle Neuregelungen der Besoldung in Form von Systemwechseln ab, welche die Bewertung eines Amtes und die damit einhergehende besoldungsrechtliche Einstufung betreffen. Bei der Einstufung von Ämtern handelt es sich zuvörderst um eine politische, vom parlamentarischen Gesetzgeber zu entscheidende Frage, mit deren Beantwortung er selbst die Wertigkeit eines bestimmten Amtes definiert. Dementsprechend kann der Gesetzgeber ein Amt neu und niedriger bewerten, die Struktur der Besoldungsordnung oder die der einzelnen

¹⁷⁶ BVerfG NVwZ 2012, 357 – 4. Leitsatz.

¹⁷⁷ Vgl. zum Ganzen BVerfG NJW 2015, 1935 (1942).

¹⁷⁸ Vgl. *Battis*, in *Sachs*, GG, Art. 33 Rn. 68.

Besoldungsgruppen, die Struktur des Beamtengehalts sowie die Zahlungsmodalitäten grundsätzlich für die Zukunft ändern.¹⁷⁹ Dem Gesetzgeber steht es – im Hinblick sowohl auf Art. 33 Abs. 5 GG als auch auf Art. 3 Abs. 1 GG – insbesondere frei, aus der Vielzahl der Lebenssachverhalte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Gleich- oder Ungleichbehandlung maßgebend sein sollen. Ihm muss zugestanden werden, auch das gesamte Besoldungsgefüge und übergreifende Gesichtspunkte in den Blick zu nehmen.¹⁸⁰

Das Einräumen einer weiten gesetzgeberischen Gestaltungsfreiheit soll gerade grundlegende Neuregelungen ermöglichen. Dies gilt nicht nur mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG, sondern auch hinsichtlich Art. 33 Abs. 5 GG.¹⁸¹ Der Gesetzgeber muss insbesondere die Freiheit haben, von der bisherigen Bewertung eines Amtes im Verhältnis zu einem anderen Amt abzuweichen. Anders lässt sich, wenn man eine Besoldungsordnung in ihrem Bestand nicht versteinern will, eine vom Gesetzgeber für notwendig gehaltene vernünftige Neuregelung und Verbesserung nicht bewerkstelligen.¹⁸²

III. Unionsrecht

Das Unionsrecht enthält an dieser Stelle keine speziellen Vorgaben. Das Gebot der Entgeltgleichheit gemäß Art. 157 AEUV¹⁸³ ist bereits aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (Art. 3 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 1 und Abs. 1 GG) strikt zu beachten.

¹⁷⁹ BVerfG NVwZ 2012, 357 (359 f.).

¹⁸⁰ NVwZ 2007, 568 (570) m.w.N.

¹⁸¹ BVerfGE 56, 146 (161 f.).

¹⁸² BVerfG NVwZ 2017, 1689 (1693) m.w.N.

¹⁸³ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung aufgrund des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47).

IV. Konsequenzen

Für den Fall, dass die Entlohnung kommunaler Wahlbeamter weiterhin als Besoldung von Beamten im statusrechtlichen Sinne ausgestaltet werden soll, greifen von Verfassung wegen folgende Vorgaben ein:

Das Alimentationsprinzip fordert als verfassungsrechtliche Gestaltungsdi- rektive eine amtsangemessene Alimentation des Amtsträgers, die nach ein- fachgesetzlicher Dogmatik auch als funktionsgerechte Besoldung bezeich- net werden kann (vgl. § 19 Abs. 1 LBesG NRW). Was amtsangemessen ist, unterliegt dabei zuvorderst einer politischen Bewertung von Inhalt, Bedeu- tung, Umfang und Verantwortung des jeweiligen Amtes. Dem jeweiligen Amtsträger und seiner Familie muss jedoch ein dem jeweiligen Amt ange- messener Lebenskomfort ermöglicht werden, der den tatsächlichen Not- wendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirt- schaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen ist.

Dabei verbietet das Abstandsgebot, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen und damit die amtsimmanente Wertigkeit, die sich maßgeblich nach den Funktionen des Amtes bestimmt, dauerhaft einzueb- nen. Die amtsangemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abge- stufte Besoldung.

Wegen der Besonderheit der Ämter kommunaler Wahlbeamten finden das Leistungsprinzip in Form des Grundsatzes der Bestenauslese im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG und das Laufbahnprinzip auf die kommunalen Wahlämter grundsätzlich keine Anwendung.

Nach dem Gleichheitsgebot bedürfen Differenzierungen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dies gilt in gewissermaßen ver- tikaler Hinsicht in Bezug auf die unterschiedliche Besoldung verschiedener Statusämter, aber zugleich auch in horizontaler Sicht in Bezug auf eine gleichheitsgemäße Binnendifferenzierung innerhalb der Gruppe gleicher Statusämter. Während für die vertikale Sicht sachliches Differenzierungs- kriterium vor allem die politische Bewertung des Amtes ist, die sich insbe- sondere aus der Bedeutung des Amtes bemisst, ist für die horizontale Sicht entsprechend dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung funktional

auf den konkreten Aufgabenbestand und -umfang abzustellen, der in einzelnen Gemeinden stark variieren kann.

Die Einwohnerzahl der Kommune erweist sich insoweit zwar grundsätzlich als verfassungsrechtlich gerechtfertigtes Differenzierungskriterium für die Besoldungshöhe der kommunalen Wahlbeamten. Allerdings können der konkrete Aufgabenbestand, -umfang und die Schwierigkeiten bei der Erfüllung nicht ausschließlich und vollumfänglich durch Einwohnerzahlen abgebildet werden, so dass verfassungsrechtlich der Einsatz weiterer Differenzierungsparameter angezeigt ist.

Zudem hat das BVerfG dem Besoldungsgesetzgeber hinsichtlich der Ermittlung und Fortschreibung der konkreten Besoldungshöhe im Gesetzgebungsverfahren eine besondere Begründungspflicht auferlegt, die infolge fehlender quantifizierbarer Vorgaben für eine amtsangemessene Alimentation eine prozedurale Sicherung des grundrechtsgleichen Rechts auf amtsangemessene Besoldung bezweckt.

D. Weitere Vergütungssysteme bzw. -elemente

Es stellt sich die Frage nach anderen, weiteren Gestaltungsmöglichkeiten des Alimentationsregimes für kommunale Wahlbeamte. Deshalb geht es in diesem Abschnitt zum einen um Merkmale der Stellenbewertung anderer Vergütungssysteme (I.) und zum anderen um besondere Besoldungsbestandteile aus anderen Zusammenhängen (II.), um diese auf die Möglichkeit einer recht- und zweckmäßigen Verwendung im gegebenen Zusammenhang zu untersuchen (III.).

I. Bewertungskriterien

Sowohl für das öffentliche Tarifrecht als auch für Laufbahnbeamte sind Systeme entwickelt worden, um Stellen bzw. Dienstposten in Bezug auf die Entlohnung angemessen zu erfassen.

1. Stellenbewertung nach TVöD VKA

Angelehnt an den Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung, der zur beamtenrechtlichen Dienstpostenbewertung führt, sieht auch der TVöD VKA¹⁸⁴ eine funktionale Stellenbewertung vor. So bestimmt § 12 Abs. 1 TVöD VKA, dass sich das Entgelt nach der zugeordneten Entgeltgruppe bestimmt, wobei sich die Eingruppierung des Beschäftigten nach den Tätigkeitsmerkmalen der Anlage 1 – Entgeltordnung richtet. Dabei müssen zeitlich mindestens zur Hälfte Arbeitsvorgänge anfallen, die für sich genommen die Anforderungen eines Tätigkeitsmerkmals oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale dieser Entgeltgruppe erfüllen, damit die gesamte auszuübende Tätigkeit den Tätigkeitsmerkmalen einer Entgeltgruppe entspricht, vgl. Abs. 2 S. 2 der Vorschrift.

Anhand der Entgeltordnung erfolgt somit die Eingruppierung nach zunächst speziellen und sodann allgemeinen Tätigkeitsmerkmalen. Die speziellen

¹⁸⁴ TVöD für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände vom 7. Februar 2006 in der Fassung der Änderungsvereinbarung Nr. 13 vom 18. April 2018.

Tätigkeitsmerkmale sind für die hier zu behandelnde Gruppe der kommunalen Wahlbeamten unergiebig. Innerhalb der allgemeinen Merkmale erfolgt eine summarische, sich an den Qualifikationsvoraussetzungen orientierende Differenzierung:

- E1 – E 4: un/angelernete Tätigkeiten und Ausbildungen unter drei Jahren (einfacher Dienst)
- ab E 5: 3-jährige Ausbildung (vgl. mittlerer Dienst)
- ab E 9: Bachelor / FH-Ausbildung (gehobener Dienst)
- ab E 13: wissenschaftlicher Hochschulabschluss (höherer Dienst).

Dabei wird an dieser Stelle bereits deutlich, dass für die primär zu betrachtenden Hauptverwaltungsbeamten aufgrund der fehlenden Qualifikationsvoraussetzung für die Amtsausübung eine solche Zuordnung scheitern muss. Infolge des Erfordernisses eines in sich geschlossenen und stringenten Besoldungssystems für den jeweiligen Bereich und auch infolge einzelner verfassungsrechtlicher Wertentscheidungen wie des Abstandsgebotes erscheint es zudem nicht nur unzweckmäßig, sondern auch bedenklich, eine Anwendung des TVöD-Modells auf die kommunalen Wahlbeamten der zweiten Leitungsebene zu unternehmen.

2. Dienstpostenbewertung nach KGSt-Modell

Das anforderungsorientierte Dienstpostenbewertungsverfahren für Beamten der Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)¹⁸⁵ definiert sechs Bewertungsmerkmale:

- Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung,
- Schwierigkeitsgrad der dienstlichen Beziehungen,
- Grad der Selbständigkeit,
- Grad der Verantwortung,
- Grad der Vor- und Ausbildung sowie
- Grad der Erfahrung.

¹⁸⁵ Vgl. KGSt, Gutachten Stellenplan – Stellenbewertung, 7. Aufl. Köln 2009, S. 14 ff.

Diese helfen aber für eine funktionale Bewertung der „Stellen“ von kommunalen Wahlbeamten nicht weiter, weil sie entweder bei Wahlämtern nicht von Belang sind (Vor- und Ausbildung sowie der Grad der Erfahrung sind regelmäßig nicht wahlbeeinflussend bzw. -entscheidend), bei Hauptverwaltungsbeamten zwangsläufig vorhanden sind (Grade an Selbständigkeit und Verantwortung) oder letztlich entsprechend der Körperschaftsgröße und Verwaltungskraft anwachsen (Schwierigkeitsgrade der Informationsverarbeitung und der dienstlichen Beziehungen). Dementsprechend erfasst der Anwendungsbereich des KGSt-Modells vornehmlich die kommunalen Beamten und Angestellten unterhalb der unmittelbaren Leitungsebene.

II. Besondere Besoldungsbestandteile

In Bezug auf geeignete Anknüpfungspunkte für eine Fortentwicklung des Besoldungssystems kommunaler Wahlbeamter geraten spezielle Bestandteile der Besoldung in den Fokus. So erscheinen in Nordrhein-Westfalen von den zur Besoldung gehörenden Dienstbezügen gemäß § 1 Abs. 4 LBesG NRW insbesondere Leistungsbezüge, wie gesetzlich für Professoren bereits vorgesehen (Nr. 2), Zulagen (Nr. 4) und auch Vergütungen (Nr. 5) nicht von vornherein als unverwertbar ausgeschlossen. Bezüglich der sonstigen zur Besoldung gehörenden Bezüge des § 1 Abs. 5 LBesG NRW kann über Leistungsprämien (Nr. 3) und Zuschläge (Nr. 4) nachgedacht werden.

1. Leistungsbezüge

Leistungsbezüge im Sinne von § 1 Abs. 4 Nr. 2 LBesG NRW stellen Dienstbezüge als Bestandteil der Besoldung dar, die bei Vorliegen bestimmter zusätzlicher Voraussetzungen (Mindestbezugszeitraum) zumindest anteilig ruhegehaltstfähig sind, vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LBeamtVG NRW¹⁸⁶ i.V.m.

¹⁸⁶ Beamtenversorgungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbeamtenversorgungsgesetz – LBeamtVG NRW) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW., S. 310, 387).

37 Abs. 1 LBesG NRW.¹⁸⁷ Der gesetzlich geltenden Konzeption nach sind sie nur für Professoren sowie hauptberufliche Leiter und Mitglieder von Leitungsgremien an Hochschulen zu vergeben. Dabei können die variablen Leistungsbezüge gemäß § 33 Abs. 1 LBesG NRW aus verschiedenen Gründen vergeben werden. Fraglich ist, inwieweit eine entsprechende Anwendung bzw. Vergabe dieser Bezüge an die betroffene Gruppe der kommunalen Wahlbeamten recht- und auch zweckmäßig wäre.

a) Berufungs- oder Bleibe-Leistungsbezüge

Der erste Anwendungsfall der Berufungs- und Bleibe-Leistungsbezüge (§ 34 LBesG NRW) erscheint in Bezug auf die in Rede stehenden Ämter der kommunalen Wahlbeamten zumindest denkbar. So könnten Berufungsbezüge insbesondere zur allgemeinen Steigerung der Attraktivität der Amtsübernahme vergeben werden. Sie erhielten damit inhaltlich eine Annäherung an den in Brandenburg bestehenden Attraktivitätszuschlag in Form eines Sonderzuschlages.¹⁸⁸ Die Gewährung von Berufungsbezügen könnte dabei auch die konkrete Bewerberlage im Sinne von § 34 S. 1 LBesG NRW berücksichtigen. Gesteigert würde damit sowohl ein individueller Amtsführungsanreiz als auch die Attraktivität des kommunalen Wahlamtes insgesamt. Zu bedenken bleibt jedoch, ob ein weiterer monetärer Anreiz zur Amtsübernahme neben der Alimentation dieser Ämter überhaupt ins Gewicht fällt. Ein Einsatzbereich fände sich daher vornehmlich bei kleineren Gemeinden mit Schwierigkeiten einer geeigneten Personalfindung.

Erwogen werden kann auch eine entsprechende Anwendung der Bleibe-Leistungsbezüge auf das Amt des Hauptverwaltungsbeamten. Dies insbesondere im Falle einer zweiten Amtszeit, zu der die Hauptverwaltungsbeamten grundsätzlich nicht verpflichtet sind, vgl. § 118 Abs. 2 S. 2 LBG NRW. Es erscheint jedoch sachnäher und damit zugleich zweckmäßiger, diese, in der größeren Erfahrung infolge einer vorausgegangenen Amtszeit

¹⁸⁷ Zur generellen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit leistungsbezogener Besoldungsbestandteile, vgl. BVerfG NVwZ 2012, 357 (360 f.).

¹⁸⁸ Vgl. dort § 48b BbgBesG.

liegende Leistung entsprechend der bisherigen gesetzlichen Regelung infolge eines Aufstiegs in eine höhere Besoldungsgruppe oder entsprechend der beamtenrechtlichen Dogmatik mithilfe aufsteigender Erfahrungsstufen einer Besoldungsgruppe zu honorieren, wie dies bereits für Beamte in der Besoldungsordnung A vorgesehen ist.

Demgegenüber sind die übrigen kommunalen Wahlbeamten grundsätzlich gesetzlich verpflichtet, das Amt nach einer ersten und zweiten Wiederwahl weiterzuführen, vgl. § 119 Abs. 2 S. 4 LBG NRW. Daraus folgt zum einen, dass die Notwendigkeit eines Anreizes zur Amtsweiterführung in diesen Fällen entfällt, zum anderen, dass aufgrund der näheren Beziehung der zweiten Leitungsebene zur sachlich statt politisch legitimierten Verwaltung deren Arbeitsaufwand primär über die ohnehin herausgehobene Besoldung dieser Amtsposten abzugelten ist.

b) Besondere Leistungsbezüge

Die besonderen Leistungsbezüge werden für besondere Leistungen gewährt, die in der Regel über mehrere Jahre in dem dem Amt zugewiesenen Aufgabenbereich erbracht werden, vgl. § 35 S. 1 LBesG NRW. Dabei stellen sich insbesondere zwei Fragen: Die erste betrifft den Inhalt und die Messbarkeit einer besonderen Leistung im Amt des kommunalen Wahlbeamten. Es erscheinen zwar einige Anknüpfungspunkte denkbar (z.B. ausgeglichener Haushalt der Kommune; Anzahl der Widersprüche gegen gemeindliche Abgabenbescheide o.ä.); mehr als zweifelhaft ist jedoch, ob solch ein zu bewertender Umstand vom Standpunkt des kommunalen Wahlbeamten aus überhaupt beeinflussbar ist. So kann die Amtsführung eines kommunalen Wahlbeamten noch so vorbildlich sein, auf die Haushaltslage der Kommune zum Ende seiner Amtszeit hat er jedoch zumindest keinen alleinigen Einfluss.

Die zweite Frage betrifft die Person, die zur Bewertung der besonderen Leistung des kommunalen Wahlbeamten berufen ist. Dies mag in Bezug auf die zweite Leitungsebene unproblematisch sein, so könnte der jeweilige Bürgermeister als Dienstvorgesetzter (§ 73 Abs. 2 GO NRW) die Leistung seiner Beigeordneten bewerten. Der jeweilige Hauptverwaltungsbeamte

hingegen hat keinen Dienstvorgesetzten, der seine Leistung bewerten könnte. Eine Bewertung der Leistung des Hauptverwaltungsbeamten durch das kommunale Vertretungsorgan würde das Verhältnis dieser beiden Organe zueinander verschieben und faktische Abhängigkeiten schaffen. Einer Bewertung durch die Rechtsaufsicht steht die Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung entgegen, die infolge aufsichtlich aufgegebenen Maßstäbe der Aufgabenerfüllung auch für den weisungsfreien Bereich verletzt wäre. Insofern erscheinen die besonderen Leistungsbezüge in Bezug auf das Amt des Hauptverwaltungsbeamten nicht anschlussfähig. Unter den Voraussetzungen einer individuell zurechenbaren, messbaren und beeinflussbaren Leistung kann allenfalls eine Anwendung auf die Ämter der zweiten Leitungsebene erwogen werden.

c) Funktions-Leistungsbezüge

Insoweit bleiben noch die Leistungsbezüge für die Wahrnehmung von Funktionen oder besonderen Aufgaben zu bedenken, die entsprechend §§ 33 Abs. 1 Nr. 3, 36 LBesG NRW für die Wahrnehmung besonderer Aufgaben im Selbstverwaltungs- oder Leitungsbereich vergeben werden könnten. Es erscheint jedoch auch an dieser Stelle fraglich, welche sonstigen besonderen Aufgaben in diesen Bereichen bestehen, die von dem bestehenden Aufgabenkreis der Führungsämter der kommunalen Wahlbeamten nicht bereits erfasst sind. Insbesondere bilden die kommunalen Wahlämter bereits die Leitungsebene der Kommune ab; die wahrgenommenen Aufgaben im Selbstverwaltungs- und Leitungsbereich sind diesen Ämtern also ohnehin aufgegeben.

Es wäre allenfalls zu erwägen, ob abseits von dem ohnehin bestehenden Aufgabenumfang, der sich explizit auf solche der Leitung bezieht, besondere, nicht bereits gesetzlich zugewiesene Aufgaben durch den kommunalen Wahlbeamten wahrgenommen und erfüllt werden, die mithilfe der Funktions-Leistungsbezüge honoriert werden könnten. Dies dürfte jedoch eine Frage des Einzelfalls sein, sodass, sofern der generelle gesetzgeberische Wille zur Zulassung von Leistungsbezügen besteht, gesetzestechnisch nur abstrakt-generell der Rahmen hierfür eröffnet werden müsste.

2. Zulagen

Die besoldungsrechtlichen anderen Zulagen gemäß Abschnitt 4 Unterabschnitt 3 LBesG NRW können für verschiedene Zwecke vergeben werden. Die Stellenzulagen des Unterabschnitts 2 nach §§ 48 ff. LBesG NRW sind vorliegend nicht einschlägig, da diese abschließend in den §§ 49 bis 56 LBesG NRW normiert sind (vgl. § 48 Abs. 7 LBesG NRW) und für die vorliegenden Fallgestaltungen keine Relevanz aufweisen.

Für Hauptverwaltungsbeamte erscheinen besoldungsrechtliche Zulagen im gesetzlichen Sinne grundsätzlich nicht zweckmäßig, da die Wahrnehmung dieser Funktionen sowohl in Bezug auf die Verwaltungsleitung als auch in Bezug auf die politische Führungsposition einer kommunalen Gebietskörperschaft amtsimmanent herausgehoben und befristet ist und sich dies im Vergleich zu Lebenszeitbeamten auch bereits in der höheren Eingruppierung dieser Ämter niederschlägt.

Für die zweite Leitungsebene jedoch, und unter diesen insbesondere für die Person des allgemeinen Vertreters des Hauptverwaltungsbeamten (Erster Beigeordneter gemäß § 68 Abs. 1 S. 1 GO NRW; Kreisdirektor gemäß § 47 Abs. 1 S. 3 KrO NRW; Erster Landesrat gemäß § 20 Abs. 1 S. 2 LVerbO), erscheint eine Zulagenvergabe für die Honorierung der Vertretungsfunktion möglich und auch zweckmäßig, soweit der allgemeine Vertreter im Vergleich mit den sonstigen gleichrangig Beschäftigten nicht ohnehin in eine höhere Besoldungsgruppe eingruppiert wird. Hierfür kommt insbesondere die Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen gemäß § 58 LBesG NRW in Betracht, die in dieser Form nicht ruhegehalttsfähig ist, vgl. Abs. 1 S. 1 der Vorschrift.

Zu beachten ist, dass die Zulage nach dem Wortlaut des Gesetzes erst ab dem siebten Monat der ununterbrochenen Wahrnehmung bis zu einer Dauer von höchstens fünf Jahren gewährt werden kann, § 58 Abs. 1 S. 3 LBesG NRW. In Bezug auf die Wahrnehmung der Funktion des allgemeinen Vertreters des jeweiligen kommunalen Hauptverwaltungsbeamten erscheint es jedoch zweckmäßig, die Zulage bereits mit dem Zeitpunkt der

erfolgreichen Wahl bzw. der Funktionseinführung zu gewähren. Die Höchstdauer des Zulagenbezugs von 5 Jahren entspricht dabei der Amtszeit des gewählten Hauptverwaltungsbeamten in den Gemeinden (vgl. § 65 Abs. 1 S. 1 GO NRW) und in den Kreisen (§ 44 Abs. 1 S. 1 KrO NRW), jedoch nicht der Amtszeit des Direktors eines Landschaftsverbandes (vgl. § 20 Abs. 2 S. 1 LVerbO). Insofern ist zu erwägen, den gesetzlichen Gewährungszeitraum für den 1. Landesrat anzupassen, und auch für den Fall einer Wiederwahl des Bürgermeisters oder Landrats und der erneuten Bestellung der gleichen Person zum Ersten Beigeordneten bzw. Wahl zum Kreisdirektor den Gewährungszeitraum zu verlängern.

Bezüglich der Zulagenhöhe bestimmt § 58 Abs. 2 S. 1 LBesG NRW, dass die Zulage bis zur Höhe des Unterschiedsbetrags zwischen dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe des Beamten und dem Grundgehalt der Besoldungsgruppe, die der Wertigkeit der wahrgenommenen Funktion entspricht (also dem Hauptverwaltungsamt), höchstens jedoch der dritten folgenden Besoldungsgruppe, gewährt wird. Gesetzlich vorgegeben erscheint damit grundsätzlich nur eine Obergrenze, deren volles Ausschöpfen im vorliegenden Fall jedoch die gebotenen Abstände verwischen würde und daher nicht sinnvoll erscheint. Die Höhe der Zulage sollte im Einzelfall den Differenzbetrag der Besoldungsgruppe des betroffenen Beamten zur nächst höheren Besoldungsgruppe nicht übersteigen, möglichst aber einen Anteil von mindestens 50% der Differenz ausweisen, um die Zulage spürbar ausfallen zu lassen. Eine Zulage in dieser Höhe erscheint auch angesichts des Umstands gerechtfertigt, dass die Vertretungsfunktion grundsätzlich nur im Falle der Verhinderung des Hauptverwaltungsbeamten ausgefüllt werden muss.

3. Vergütungen

Unter den gesetzlich normierten Arten der Vergütung kann eine entsprechende Anwendung der Mehrarbeits- oder der Sitzungsvergütung erwogen werden.

a) Mehrarbeitsvergütung

Gemäß § 66 Abs. 1 S. 1 LBesG NRW ist die Landesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung die Gewährung einer Mehrarbeitsvergütung für Beamte zu regeln, soweit die Mehrarbeit nicht durch Dienstbefreiung ausgeglichen wird. Es könnte erwogen werden, dieses Besoldungsinstrument auch in Bezug auf die hier zu untersuchende Gruppe anzuwenden.

Eine Mehrarbeitsvergütung setzt jedoch gemäß Satz 2 der Vorschrift voraus, dass in dem jeweiligen Bereich nach Art der Dienstverrichtung eine Mehrarbeit messbar ist. Zudem setzt eine Mehrarbeitsvergütung denkbare eine feste vereinbarte Arbeitszeit voraus. Dies ist insbesondere bei den kommunalen Hauptverwaltungsbeamten nicht der Fall, die faktisch keine regelmäßigen Arbeitszeiten haben.¹⁸⁹ Vielmehr erfordert insbesondere der Aufgabenbereich der politischen Führung der kommunalen Körperschaft eine dauernde Repräsentanz auch über den gewöhnlichen beamtenrechtlichen wöchentlichen Stundensatz von grundsätzlich 41 Stunden (vgl. § 60 Abs. 1 S. 1 LBG NRW) hinaus.

Auch für die übrigen kommunalen Wahlbeamten werden feste Arbeitszeitenregelungen in der Praxis regelmäßig nicht getroffen.¹⁹⁰ Die kommunalen Wahlbeamten sind in ihrer Arbeitszeitgestaltung damit regelmäßig frei, so dass eine eventuelle Mehrarbeit nicht konkret feststellbar und damit auch nicht vergütungsfähig ist.

b) Sitzungsvergütung

In Betracht kommt überdies die Gewährung einer Sitzungsvergütung im Sinne von § 67 LBesG NRW. Diese kann nach der geltenden gesetzlichen Regelung den Beamten der Landesbesoldungsordnung A bei den Gemeinden mit weniger als 40.000 Einwohnern gewährt werden, wenn diese als Protokollführerinnen oder Protokollführer regelmäßig an Sitzungen kommu-

¹⁸⁹ So auch *Schneider/Bracher*, in: *Smith/Bender*, *Recht der kommunalen Wahlbeamten*, S. 219.

¹⁹⁰ *Schneider/Bracher*, in: *Smith/Bender*, *Recht der kommunalen Wahlbeamten*, S. 219.

naler Vertretungskörperschaften oder ihrer Ausschüsse außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit teilnehmen.¹⁹¹ Jedoch geht bereits aus der gesetzlichen Konzeption hervor, dass eine solche Vergütung den unteren Besoldungsgruppen vorbehalten sein soll. In Bezug auf die kommunalen Wahlämter ist davon auszugehen, dass die Teilnahme an Sitzungen zum originären Aufgabenkreis des jeweiligen Amtes gehört und bereits besoldungsmäßig erfasst und abgegolten wird. Zudem darf die Sitzungsvergütung gemäß § 67 S. 3 LBesG NRW nicht neben einer Aufwandsentschädigung gewährt werden, wie dies de lege lata für kommunale Wahlbeamte vorgesehen ist.

4. Leistungsprämien

Des Weiteren kann über die Vergabe von Leistungsprämien nachgedacht werden. Gemäß § 60 Abs. 1 LBesG NRW ist die Landesregierung ermächtigt, zur Abgeltung von herausragenden besonderen Leistungen durch Rechtsverordnung die Gewährung von Leistungsprämien (Einmalzahlungen) und Leistungszulagen an Beamtinnen und Beamte in Besoldungsgruppen der Landesbesoldungsordnung A zu regeln, die nach der gesetzlichen Konzeption nicht ruhegehaltfähig sind, vgl. § 60 Abs. 5 S. 1 LBesG NRW. Von dieser Ermächtigung wurde durch den Erlass der Leistungsprämien- und -zulagenverordnung (LPZVO)¹⁹² Gebrauch gemacht, die jedoch gemäß § 1 S. 2 LPZVO ausdrücklich nicht für kommunale Wahlbeamte gilt.

Für Beamtinnen und Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände dürfen darüber hinaus gemäß § 60 Abs. 4 LBesG NRW Leistungsbezüge nach Maßgabe eines in einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung festgelegten betrieblichen Systems unter den Voraussetzungen gewährt werden, dass das betriebliche System einheitlich für Beamtinnen und Beamte sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gilt und dass der Dienstherr keine Leistungsprämien und keine Leistungszulagen auf der Grundlage der Absätze 1 bis 3 gewährt. Das betriebliche System muss dabei Art und Umfang der

¹⁹¹ Vgl. die Sitzungsvergütungsverordnung – SitzVergV.

¹⁹² Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen (Leistungsprämien- und -zulagenverordnung - LPZVO -) vom 10. März 1998 (GV. NW., S. 204, 632).

Leistungsbezüge sowie einen einheitlichen Maßstab für die Leistungsbewertung in Form von Zielvereinbarungen oder einer systematischen Leistungsbewertung festlegen, vgl. Satz 2 der Vorschrift.

Gerade dies erscheint in Bezug auf die hier behandelten Hauptverwaltungsämter problematisch. So ist insbesondere bei Bürgermeistern und Landräten kein Organ bzw. keine Behörde ersichtlich, das bzw. die mit diesen eine inhaltlich konkrete Zielvereinbarung schließen bzw. deren Leistung systematisch bewerten könnte.¹⁹³ Erneut greifen die Bedenken durch, dass die politischen Entscheidungsräume des Amtsträgers zu wahren sind, so dass weder das Vertretungsorgan noch die Rechtsaufsicht diese Position ausfüllen können. Auch stellt sich in Bezug auf den einzelnen, vereinbarten Gegenstand einer etwaigen Zielvereinbarung wiederholt die Frage nach der individuellen Beeinflussbarkeit dieser Messgröße durch den jeweiligen Amtsträger.

Realisierbarer scheinen Zielvereinbarungen, die zwischen dem Hauptverwaltungsbeamten als Dienstvorgesetzten und den einzelnen Verwaltungseinheiten geschlossen werden,¹⁹⁴ wobei mit letzterem Begriff vor allem die Geschäftskreise der Beigeordneten im Sinne von § 73 Abs. 1 GO NRW benannt sind. Als Inhalte solcher Vereinbarungen kommen eine Vielzahl von Gegenständen in Betracht, wie z.B. eine in bestimmten Maße geforderte Beschleunigung von Verwaltungsvorgängen, die Festlegung einer Widerspruchsquote oder generelle Haushaltsziele. Auch an dieser Stelle stellt sich jedoch das Problem, ob und inwieweit die vereinbarten Ziele allein aus der Anstrengung des jeweils Kontrahierenden beeinflussbar sein müssen.

¹⁹³ So auch *Wichmann/Langer*, Öffentliches Dienstrecht, Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft (vpw), 8. Aufl. 2017, Teil II 1. Abschnitt Rn. 350 (S. 715 f.). Auch von der früheren Möglichkeit einer leistungsorientierten Bezahlung nach § 6 LBesG NRW a.F. i.V.m. TVöD waren die kommunalen Wahlbeamten entsprechend den leitenden Angestellten (vgl. § 1 Abs. 2 a) und auch b)) ausgeschlossen.

¹⁹⁴ Vgl. statt vieler *Hill*, Neue Organisationsformen in der Staats- und Kommunalverwaltung, in: ders., Verwaltung im Umbruch, Speyerer Arbeitshefte 109, 1997, S. 8.

Ob diese Voraussetzungen gewahrt werden können, ist im Einzelfall anhand eines Abgleichs des Inhalts der Zielvereinbarung mit dem konkreten Geschäftskreis zu bestimmen.

Es erscheint jedoch bedenklich, dass infolge des eröffneten kommunalen Gestaltungsspielraums bei Zulassung solcher Leistungsvereinbarung die konkreten Dienstbezüge der erfassten Ämter zunehmend voneinander abweichen könnten. So könnte sich trotz wesentlicher Vergleichbarkeit zweier Gemeinden hinsichtlich Größe, Verwaltungskraft und Aufgabenbestand eine in der konkreten Höhe deutlich abweichende Alimentation konkreter kommunaler Wahlbeamter ergeben. Zudem würden im Falle der Zulassung von Leistungsvereinbarungen auch für kommunale Wahlbeamte die sich hieraus ergebenden problematischen Fragen und rechtlichen Schwierigkeiten der Besoldung in den innergemeindlichen und kommunalpolitischen Bereich hereingetragen werden, weshalb eine klare legislative Entscheidung zur Vermeidung dieser Effekte politisch zweckmäßiger erscheint.

5. Zuschläge

Innerhalb der Zuschläge als sonstige zur Besoldung gehörenden Bezüge im Sinne von § 1 Abs. 5 LBesG NRW kann zum einen über die Gewährung eines Sonderzuschlages zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit nachgedacht werden, zum anderen ist auch ein etwaiger Zuschlag bei Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand zumindest zu diskutieren.

a) Sonderzuschlages zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit

Sonderzuschläge zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit im Sinne von § 69 LBesG NRW können de lege lata nur an Beamtinnen und Beamten der Landesbesoldungsordnung A und der Besoldungsgruppe W 1 gewährt werden, wenn ein bestimmter Dienstposten andernfalls insbesondere im Hinblick auf die fachliche Qualifikation sowie die Bedarfs- und Bewerberlage nicht anforderungsgerecht besetzt werden kann und die De-

ckung des Personalbedarfs dies im konkreten Fall erfordert. Die Sonderzuschläge sind nach geltendem Recht nicht ruhegehaltfähig, § 69 Abs. 1 S. 1 LBesG NRW.

Bei einer gesetzlichen Erweiterung des Empfängerkreises erscheint ein solcher Zuschlag ähnlich einem Berufungsbezug grundsätzlich denkbar. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich die Bewerberlage für das Amt des Hauptverwaltungsbeamten zumeist nach der (partei-)politischen Situation auf lokaler bzw. regionaler Ebene bestimmt. Im Gegensatz zu den Stellen der zweiten Leitungsebene ist die Vakanz eines Bürgermeister- oder Landratsamtes auch nicht auszuschreiben.¹⁹⁵ Es ist daher fraglich, ob ein solcher Sonderzuschlag überhaupt geeignet ist, die Bewerberlage in Bezug auf das kommunale Hauptverwaltungsamt zu erhöhen. Aufgrund fehlender qualifizierender Amtszugangsvoraussetzungen für das höchste kommunale Leitungsamt bleibt auch der Blick auf Sonderzuschläge hinsichtlich der fachlichen Qualifikation unergiebig.

Im Falle von Schwierigkeiten der Besetzung von Beigeordnetenstellen oder anderer Stellen der übrigen kommunalen Wahlbeamten im Sinne von § 119 LBG NRW erscheint ein die Attraktivität der Amtsübernahme steigernder Sonderzuschlag zumindest bedenkenswert. Der Einsatz eines solchen Sonderzuschlags wäre auch angesichts des Umstands sinnvoll, dass eine öffentliche Ausschreibung dieser Stellen gesetzlich vorgesehen ist.¹⁹⁶ Der Zuschlag wäre daher in Bezug auf diese Ämter zumindest abstrakt geeignet, die Attraktivität der Amtsübernahme und damit die Bewerberzahl zu erhöhen.

b) Zuschlag bei Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand

Gemäß § 71a Abs. 1 S. 1 LBesG NRW wird bei einem Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand nach § 32 LBG NRW ein nicht ruhegehaltfähiger

¹⁹⁵ Vgl. die Vorschriften der §§ 15 ff. zu Wahlvorschlägen im Kommunalwahlgesetz. Hingegen findet bzgl. der Stelle eines Direktors eines Landschaftsverbandes eine öffentliche Ausschreibung statt, vgl. § 20 Abs. 2 S. 2 LVerbO.

¹⁹⁶ Vgl. für Beigeordnete § 71 Abs. 2 S. 2 GO NRW; gleichermaßen für Kreisdirektoren § 47 Abs. 2 KrO NRW sowie für die Wahlbeamten der Landschaftsverbände § 20 Abs. 2 S. 2 LVerbO.

Zuschlag gewährt. Der Zuschlag beträgt 10 Prozent des Grundgehalts und ist nicht ruhegehaltfähig, vgl. Satz 2. Dabei kann der Eintritt in den Ruhestand gemäß § 32 Abs. 1 S. 1 LBG NRW auf Antrag des Beamten um bis zu drei Jahre, jedoch nicht über das Ende des Monats, in dem das 70. Lebensjahr vollendet wird hinaus, hinausgeschoben werden.

Auf die Ämter der Hauptverwaltungsbeamten kann der Zuschlag bei Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand keine Anwendung finden, da für diese gemäß § 118 Abs. 4 S. 1 LBG NRW ohnehin keine Altersgrenze gilt.

Für das Hinausschieben des Ruhestandseintritts bei den übrigen kommunalen Wahlbeamten im Sinne von § 119 LBG NRW ist die Zustimmung mit der Mehrheit der gesetzlichen Zahl des betreffenden Wahlgremiums erforderlich, vgl. § 32 Abs. 1 S. 4 LBG NRW. In diesem Fall ist die Gewährung des Zuschlags an diese Ämter gesetzlich bereits vorgesehen.

Möglich ist gemäß Absatz 2 der Vorschrift auch, dass die für die Versetzung in den Ruhestand zuständige Stelle mit Zustimmung der obersten Dienstbehörde und des Beamten den Eintritt in den Ruhestand für eine bestimmte Dauer, die jeweils ein Jahr und insgesamt drei Jahre nicht übersteigen darf, hinausschiebt, sofern dienstliche Gründe im Einzelfall die Fortführung der Dienstgeschäfte erfordern. Dazu bedarf es bei den Wahlbeamten jedoch einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl des betreffenden Wahlgremiums.

III. Folgerungen

Da die im öffentlichen Tarifrecht geltende Stellenbewertung auf die kommunalen Wahlbeamten ebenso wenig passt wie die Dienstpostenbewertung nach dem KGSt-Modell, bleibt die Frage der Anwendbarkeit der besonderen Besoldungsbestandteile.

Die Leistungsbezüge im Sinne der W-Besoldung erweisen sich in diesem Zusammenhang allerdings als dysfunktional und auch Leistungsprämien scheinen unpassend. So stellen sich insbesondere Fragen nach dem Vertragspartner der Zielvereinbarung und der Leistungsevaluation. Zudem besteht das Risiko einer Individualisierung der Besoldung kommunaler Wahl-

ämter, die dadurch innergemeindlich und kommunalpolitisch zu Auseinandersetzungen führen können. Mehrarbeits- oder der Sitzungsvergütung passen nicht zum Status eines kommunalen Wahlbeamten.

Unter Umständen sinnvoll erscheint eine Verwendung der hinsichtlich Gewährungszeitraum und -höhe zu modifizierenden Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen. Dies könnte insbesondere für die in der zweiten Leitungsebene wahrzunehmende allgemeine Vertreterfunktion in Betracht kommen, soweit diese nicht anderweitig abgegolten wird. Auch eine Anwendung von Zuschlägen erscheint, soweit nicht schon vorhanden, in Bezug auf die kommunalen Wahlbeamten der zweiten Leitungsebene denkbar. Dies betrifft insbesondere einen etwaigen Zuschlag zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit.

E. Bausteine einer angemessenen Besoldung

Ausgehend vom Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers für die Besoldung kommunaler Wahlbeamten (I.) wird nachfolgend ein neues Grundmodell, nämlich die Besoldungsordnung K, entwickelt (II.) und für die verschiedenen Gruppen kommunaler Wahlbeamten ausdifferenziert (III.). Zudem wird die Gewährung von Aufwandsentschädigungen neu geordnet (IV.).

I. Organisationsermessen

Für die Besoldung der kommunalen Wahlbeamten sind verfassungsrechtlich insbesondere das Alimentationsprinzip und das Abstandsgebot von Bedeutung. Zudem gilt es den allgemeinen Gleichheitssatz zu beachten. Wegen der praktischen Unmöglichkeit, konkrete Besoldungsbeträge auf die Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen, besteht als Surrogat eine gesteigerte Begründungspflicht des Gesetz- bzw. Ordnungsgebers. In Bezug auf die (gerichtliche) Kontrolle wird dem Verfahren zur Ermittlung der konkreten Besoldungshöhe damit größere Bedeutung zugemessen als der Höhe selbst.¹⁹⁷ In diesem Rahmen besitzt der Landesgesetzgeber ein (weites) Organisationsermessen bei Bestimmung der Wertigkeit eines Amtes gemäß § 19 LBG NRW und der Festlegung der Bestandteile und Höhe der Bezüge.

1. Grenze der Unteralimentation

Bevor die Bausteine einer neuen funktionsadäquaten Besoldungsstruktur geordnet werden, ist zumindest summarisch zu prüfen, ob der geltende Besoldungsrahmen nach den verfassungsgerichtlich aufgestellten Kriterien die Grenze einer Unteralimentation unterschreitet.

Dabei ist zunächst die Mindestalimentation der untersten Amtsgruppe zu beachten. Diese darf nicht unter der Grundsicherung + 15% zurückbleiben.¹⁹⁸ Diese Mindestalimentation ist vorliegend zu beachten, denn die Fehlerhaftigkeit des Besoldungsniveaus in der untersten Besoldungsgruppe

¹⁹⁷ Vgl. auch BVerfG NVwZ 2012, 357 (362); *Joseph*, NVwZ 2017, 750 (754).

¹⁹⁸ BVerfG NVwZ 2016, 223 (227); NJW 2015, 1935; auch Beschl. v. 30.10.2018 – 2 C 32.17.

führt nach der Rechtsprechung des BVerwG infolge des Abstandsgebots zwangsläufig zur Verfassungswidrigkeit des Besoldungsniveaus in den oberen Besoldungsgruppen.¹⁹⁹ Solange der Gesetzgeber die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen nicht bewusst neu geordnet hat, hat die erforderliche Anpassung der untersten Besoldungsgruppe notwendigerweise eine Verschiebung des Gesamtgefüges zur Folge.²⁰⁰

In Nordrhein-Westfalen ist die unterste Besoldungsgruppe A 5, vgl. Anlage 1 zu § 22 LBesG NRW, die in der ersten Stufe einen Betrag i.H.v. 2.231,02 € ausweist.²⁰¹ Die soziale Grundsicherung beträgt bundeseinheitlich in der Regelbedarfsstufe 1 ab 2019 nunmehr 424 €²⁰², zusätzlich werden die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung übernommen, soweit sie angemessen sind. Die Leistungen orientieren sich am Niveau der Mieten auf dem örtlichen Wohnungsmarkt.

Bereits anhand einer überschlägigen Betrachtung dieser Zahlen²⁰³ lässt sich festmachen, dass die verfassungsrechtlich geforderte Mindestalimentation der untersten Amtsgruppe eingehalten ist. Insofern ist aus dem Gebot der Mindestalimentation keine Verschiebung des Gesamtgefüges zu befürchten.

Neben dieser Mindestalimentation erfolgt die verfassungsgerichtliche Prüfung einer Unteralimentation anhand einer 3-stufigen Prüfung:²⁰⁴

Mit Hilfe von aus dem Alimentationsprinzip ableitbaren und volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern ist zunächst ein durch Zahlenwerte konkretisierter Orientierungsrahmen für eine grundsätzlich verfassungsge-

¹⁹⁹ BVerwG NVwZ 2018, 511 – 3. Leitsatz.

²⁰⁰ Vgl. auch Pressemitteilung zu BVerwG, Beschl. vom 30.10.2018 – 2 C 32.17.

²⁰¹ Besoldungstabelle NRW 2018.

²⁰² Regelbedarf für einen ledigen Erwachsenen, vgl. §§ 28 ff. SGB XII i.V.m. der Regelbedarfsstufen-Fortschreibungsverordnung 2019 (RBSFV 2019), BGBl. 2018 I, 1766.

²⁰³ Zum Nachverfolgen: Wenn demnach 2.231 € mindestens 115 % der Grundsicherung ausmachen müssen, verbliebe für den Grundsicherungsbetrag eine Höhe von 1.940 €, die wohl nie erreicht wird.

²⁰⁴ Vgl. zum Folgenden BVerfG NJW 2015, 1935 (1937 ff.) – entwickelt zur R-Besoldung; zur Übertragbarkeit der Kriterien auf A-Besoldung, vgl. BVerfG NVwZ 2016, 223; zur Besprechung, S. *Stuttman*, NVwZ 2018, 552.

mäße Ausgestaltung der Alimentationsstruktur und des Alimentationsniveaus zu ermitteln. Hierzu eignen sich fünf Parameter, die in der Rechtsprechung des BVerfG zum Alimentationsprinzip angelegt sind und denen individuelle Bedeutung bei der Ermittlung des verfassungsrechtlich geschuldeten Alimentationsniveaus zukommt (deutliche Differenz zwischen einerseits der Besoldungsentwicklung und andererseits der Entwicklung der Tarifentlohnung im öffentlichen Dienst, des Nominallohnindex sowie des Verbraucherpreisindex, systeminterner Besoldungsvergleich und Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder). Ist die Mehrheit dieser Parameter erfüllt (1. Prüfungsstufe), besteht eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation. Diese Vermutung kann durch die Berücksichtigung weiterer alimentationsrelevanter Kriterien im Rahmen einer Gesamtabwägung widerlegt oder weiter erhärtet werden (2. Prüfungsstufe). Soweit der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation mit anderen verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen oder Instituten kollidiert, ist er entsprechend dem Grundsatz der praktischen Konkordanz im Wege der Abwägung zu einem schonenden Ausgleich zu bringen (3. Prüfungsstufe).

Die in Nordrhein-Westfalen derzeit genutzte Spannbreite der Eingruppierung der Hauptverwaltungsbeamten in die Besoldungsordnung B und für die Beigeordneten teilweise auch in die Besoldungsordnung A ist für sich genommen nicht zu beanstanden. Dies ergibt sich bereits aus einer summarischen Prüfung auf der 1. Stufe, wonach 3 der 5 indiziellen Parameter offensichtlich nicht erfüllt sind und eine weitere Prüfung somit entfällt. So zeigt bereits ein Vergleich der Besoldungsentwicklung einerseits²⁰⁵ und der Entwicklung der Tarifentlohnung im öffentlichen Dienst andererseits,²⁰⁶ dass diese nicht wesentlich voneinander abweichen.²⁰⁷ Auch ein systeminterner Besoldungsvergleich der kommunalen Wahlbeamten mit den sonstigen Laufbahnbeamten der Kommunen, aber auch solchen des Landes

²⁰⁵ S. Besoldungsreport 2018 des DBG NRW, S. 32, abrufbar unter: <https://nrw.dgb.de/oeffentlicher-dienst/besoldungsreport-2018>; Aufruf am 07.02.2019.

²⁰⁶ Vgl. die Auswertung der Tarif-Lohnentwicklung 2000 bis 2016 auf den Seiten des MAIS NRW, abrufbar unter: http://www.tarifregister.nrw.de/pdf/tarifinformationen/Berichte_Statistik/Auswertung-2016.pdf; Aufruf am 07.02.2019.

²⁰⁷ Vgl. jedoch auch die „Korrektur“ durch den VerfGH NRW LKV 2014, 319.

weist eher eine ohnehin schon herausgehobene Besoldung der hier im Fokus stehenden Wahlbeamten aus. So stellt die Gruppe der Wahlbeamten insbesondere in den kommunalen Stellenplänen regelmäßig die Besoldungsspitze dar. Zudem zeigt auch die absolute Besoldungshöhe des föderalen Rechtsvergleichs, dass sich Nordrhein-Westfalen bereits im oberen Bereich befindet.²⁰⁸

2. Brüche beim Bezug auf A- und B-Besoldungsordnung

Im bestehenden Besoldungssystem werden die Ämter der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten den Besoldungsgruppen der Besoldungsordnungen A und B im Sinne des § 22 LBesG NRW zugeordnet. Im Einzelnen stößt die Eingruppierung kommunaler Wahlämter aber auf Schwierigkeiten der für die „klassischen“ Beamten vorgesehenen Besoldungsordnungen A und B:

- Diversifiziertes Aufgabenportfolio
- Kein Bewerbungsverfahren im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG
- Keine/andere Zugangsqualifikation, unvergleichliches Anforderungsprofil
- Keine Laufbahn
- Kein Aufstieg
- Begrenzte Amtszeit
- Vorzeitige Abwahlmöglichkeit
- Spezielles Dienst-/Fachaufsichtsregime
- Politische Implikationen

Die durchgreifenden Unterschiede zu den „klassischen Laufbahnbeamten“ lassen sich im Kern auf drei Punkte bringen, nämlich, dass

- Wahl statt Ernennung,
- Legitimation vor Qualifikation sowie
- Amtszeit statt Lebenszeit

²⁰⁸ Vgl. oben B.III.2.a).

leitend sind für die betroffenen Beamtenverhältnisse. Nicht zufällig sieht § 23 LBesG NRW deshalb eine Sonderregelung vor, die sich allerdings ihrerseits auf die Festlegung von Zuordnungskriterien beschränkt und den Gegenstand im Übrigen an den Verordnungsgeber delegiert.

3. Inkongruenz des Bezugs auf Minister und Abgeordnete

Auch alternative Eingruppierungen in vorhandene Strukturen für politische Ämter bleiben letztlich Näherungsversuche. Das zeigt ein exemplarischer Blick auf den Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden:

Die Landesminister leiten – im Rahmen der politischen Richtlinien des Ministerpräsidenten – ihren jeweiligen „Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung“ (Art. 55 Abs. 2 LV²⁰⁹). Insoweit ergibt sich zwar eine gewisse Parallele zum Bürgermeister, der zur „Leitung und Beaufsichtigung des Geschäftsgangs der gesamten Verwaltung“ berufen ist (§ 62 Abs. 1 Satz 2 GO NRW). Das Amtsverhältnis sämtlicher Mitglieder der Landesregierung hängt aber in der Entstehung und Beendigung anders als beim Bürgermeister nicht von einem personalisierten Wahlakt, sondern von den politischen Mehrheitsverhältnissen im Landtag und bei den Landesministern zusätzlich vom Vertrauen des Ministerpräsidenten ab (siehe § 5 Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Nordrhein-Westfalen – Landesministergesetz²¹⁰).

Zudem besteht ein Unterschied darin, dass im Gegensatz zur eigenverantwortlichen ministeriellen Ressortleitung, der Bürgermeister im Verhältnis zum kommunalen Vertretungsorgan in gewisser Hinsicht als dessen ausführende Hand angesehen werden kann. So liegt die grundsätzliche Zuständigkeit in kommunalen Angelegenheiten beim Gemeinderat, vgl. § 41 Abs. 1 GO NRW, wobei die Geschäfte der laufenden Verwaltung „im Namen des Rates“ als auf den Bürgermeister übertragen gelten (Abs. 3) und einzelne Entscheidungen „über bestimmte Angelegenheiten“ (Abs. 2) auf den Bürgermeister übertragen werden können.

²⁰⁹ Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (GV. NRW., S. 127).

²¹⁰ In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1999 (GV. NRW., S. 218).

Wie beim Mandat der Abgeordneten des Landtages hat das Amt des Bürgermeisters zwar eine politische Dimension, die sich insbesondere in einer Repräsentationsfunktion niederschlägt. Dementsprechend gelangen Abgeordnete wie Bürgermeister durch Wahl in ihre Ämter (vgl. § 1 AbgG NRW²¹¹ sowie § 65 Abs. 1 GO NRW). Gleichwohl sind diese Ämter schon deshalb nicht vergleichbar, weil sie der gesetzgebenden Gewalt in Form eines Organteils der Vertretungskörperschaft einerseits und der vollziehenden Gewalt in Form eines Organs der rechtsfähigen Selbstverwaltungskörperschaft andererseits zugewiesen sind.

4. Delegation von Ermessen auf die kommunale Ebene

Ein besonderer Aspekt der Eingruppierung ist, dass es in einigen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland bei den Bürgermeistern, nur Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz bei den Landräten) nicht zu einer exakten Zuordnung zu einer Besoldungsgruppe kommt, sondern ein Besoldungsgruppenpäarchen vorgesehen wird. Damit wird die Letztentscheidung den Vertretungsorganen übertragen.

Der Nachteil einer solchen Regelung ist, dass es, wie etwa die oben erwähnte Rechtsstreitigkeit um die konkrete Eingruppierung des Amtes eines Bürgermeisters vor dem Verwaltungsgericht Freiburg zeigt, zu kommunalpolitischen und letztlich auch verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten kommen kann. Dieses Risiko wird umso größer, je unbestimmter die Kriterien sind, an denen sich die Kommune bei ihrer Entscheidung orientieren soll. Wenn die Gemeinderäte sich die Subkriterien also quasi noch selbst überlegen müssen, ist Streit vorprogrammiert. Mit einer klar normierten Zuordnung ist hier mehr Rechtssicherheit und weniger Konfliktpotenzial auf Ortsebene verbunden. Anderenfalls ist im Kommunalwahlkampf eine Zuspitzung auf die Bezüge der kandidierenden Wahlbeamten mit dem Risiko einer Rufschädigung zu besorgen, ohne dass die Bewerber den Streit um die Festlegung der Besoldung zu verantworten hätten.

²¹¹ Abgeordnetengesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (AbgG NRW) vom 5. April 2005 (GV. NRW., S. 252).

In diesem Sinne sprechen auch die besseren Argumente dafür, feste Beträge hinsichtlich der Aufwandsentschädigungen zu normieren und keine Höchstsätze oder Rahmensätze, die ebenfalls eine Letztentscheidung der Kommune erforderlich machen. Zwar sind in Nordrhein-Westfalen bereits feste Beträge vorgesehen. Jedoch sollen laut Verordnungsermächtigung keine festen Beträge, sondern Höchstsätze normiert werden, so dass nach dem Wortlaut der Regelung fraglich ist, ob feste Beträge überhaupt zulässig sind.

II. Folgerungen

Eine beamtenrechtliche Anknüpfung der Rechtsverhältnisse kommunaler Wahlbeamter ist aufgabenadäquat und funktionsangemessen. In Bezug auf die Ämter der Besoldungsordnung B und die oberen Gruppen der Besoldungsordnung A lässt sich eine Unteralimentation für den Fall der Zuordnung der kommunalen Wahlämter abstrakt nicht konstatieren. Allerdings erweist sich die Eingruppierung dieser Ämter in die vorhandenen Besoldungsordnungen als inkongruent. Gleichwohl ist der Gesetzgeber aufgefordert, klare Eingruppierungsentscheidungen zu treffen, um diese beamtenrechtliche Sachfrage nicht dem Risiko eines politischen Streits auf Ortsebene auszusetzen.

Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die in der nordrhein-westfälischen Gemeinde- bzw. Kreisordnung für Bürgermeister, Beigeordnete und Landräte sowie in anderen Organisationsgesetzen für die übrigen kommunalen Wahlbeamten ausgestaltete Organstellung in Bezug auf das Dienstverhältnis spezialgesetzlich zu verfassen. Ein solches Gesetz stünde in einer Linie mit dem Abgeordneten- und dem Ministergesetz. Jedenfalls das Besoldungsrecht kommunaler Wahlbeamten ist in eine eigenständige Regelung zu überführen.

Zum einen spricht dafür, eine neue Besoldungsordnung K zu etablieren, dass darin spezifische, originäre Parameter für die Ämter der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten und ihre Besoldungsgruppen geregelt werden können. In diesem Regelungsrahmen können dann ggf. funktions-spezifische, originäre Zulagentypen entwickelt werden, die angemessene Binnendifferenzierungen, z.B. im Fall der Wiederwahl oder bei Bestellung

eines leitenden hauptamtlichen Beamten zum allgemeinen Vertreter des Landrats, erlauben. Anschauungsbeispiele für diese Regelungstechnik finden sich für die Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte einerseits (§ 40 LBesG NRW) und die Professorinnen, Professoren, Hochschuldozentinnen, Hochschuldozenten, Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren andererseits (§ 32 LBesG NRW).

Zum anderen muss die Aufwandsentschädigung neu geordnet werden. Ausgehend von ihrem besonderen Zweck im Zusammenhang mit der Besoldung kommunaler Wahlbeamten lassen sich Fallgruppen in Abhängigkeit zu bestimmten Ämtern definieren und ggf. Staffellungen vorsehen.

III. Konkretisierungen

In Ausübung des Organisationsermessens unter Berücksichtigung der Besonderheiten kommunaler Wahlämter und Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben wird nachfolgend eine neue Besoldungsordnung K entwickelt und für die verschiedenen Gruppen kommunaler Wahlbeamten näher ausgestaltet.

1. Grundmodell der Besoldungsordnung K

a) Festlegung der Anzahl der Besoldungsgruppen

§ 23 Satz 1 LBesG NRW definiert die „Zahl der Einwohner“ als Leitkriterium. In der geltenden Eingruppierungsverordnung werden auf dieser Basis für die Ämter der Bürgermeister zehn Einwohnergrößenklassen gebildet, denen zehn Besoldungsgruppen der Besoldungsordnung B zugeordnet werden (vgl. § 2 Abs. 1 EingrVO). Für die übrigen kommunalen Wahlämter werden ebenfalls zehn Einwohnerklassen mit zehn Besoldungsgruppen, beginnend in der Besoldungsordnung A, etabliert (vgl. § 2 Abs. 2 EingrVO). Beide Tabellen haben eine gemeinsame Schnittmenge dergestalt, dass sie auf dieselben Besoldungsgruppen rekurren. Insgesamt reicht die Skala der Besoldungsgruppen damit von A 12/13 bis B 11, wobei die Besoldungsgruppe B 1 nicht verwendet wird.

Unterstellt, dieses Grundscheema hat sich bewährt, um dem Abstandsgebot insbesondere zwischen der ersten und zweiten bzw. weiteren Leistungsebene in den Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen, ergibt sich auch für eine neue Besoldungsordnung ein Differenzierungsbedarf in Gestalt einer entsprechenden Anzahl an Besoldungsgruppen. Zu erwägen ist ferner, ob mit Blick auf die bislang recht grobe Staffelung für die Oberbürgermeister großer Städte nicht eine Feinsteuerung durch Hinzufügung einer weiteren Besoldungsgruppe in diesem Feld erfolgen soll. Dann ergibt sich eine Besoldungsordnung von K 1 bis K 15. Davon sind grundsätzlich die elf oberen Besoldungsgruppen für die Bürgermeister (K 5 bis K 15) und die vier unteren für die zweite Leitungsebene vorgesehen (K 1 bis K 4), um dem Abstandsgebot und einer Binnendifferenzierung Rechnung tragen zu können. Wird hier zukünftig ein geringerer Abstand als drei bzw. vier Gruppen zwischen der ersten und den weiteren Leitungsebenen vorgesehen, entfällt das Bedürfnis nach der Besoldungsgruppe K 1.

b) Festlegung der Besoldungshöhe

Der Gesamtrahmen der Besoldungsordnung muss sich „nach oben“ mit der politischen Leitungsebene des gesamten Landes, insbesondere der Ministerbesoldung abgleichen lassen. Gemäß § 7 Abs. 1 des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Landesministergesetz) erhalten die Mitglieder der Landesregierung „ein Amtsgehalt, und zwar die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident in Höhe des um ein Drittel, die Ministerinnen und Minister in Höhe des um ein Fünftel erhöhten Grundgehaltes der Besoldungsgruppe B 11 der Besoldungsordnung B des Landesbesoldungsrechts“. Angesichts dieser Regelung erscheint es vertretbar, Leitungsämter der größten Gruppe kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften zwar auf der Höhe der Besoldungsgruppe B 11 einzuordnen, aber deutlich unterhalb der Ministerbesoldung zu bleiben.

„Nach unten“ ist das Verhältnis der Besoldungsordnung K zu den Laufbahnbeamten zu wahren. Insoweit ist einerseits zu berücksichtigen, dass „die Leitungsämter an unteren Verwaltungsbehörden mit einem beim jeweiligen Dienstherrn örtlich begrenzten Zuständigkeitsbereich mit Ausnahme der

Ämter der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten sowie die Leitungsämter an allgemeinbildenden oder beruflichen Schulen (...) nur in Besoldungsgruppen der Landesbesoldungsordnung A eingestuft werden (dürfen)“, § 28 Abs. 1 LBesG NRW. Andererseits ist es nicht angemessen kommunale Leitungsämter mit dem (zweiten) Einstiegsamt der Besoldungsgruppe A 13 zu bewerten, so dass das unterste Amt mit der Besoldungsgruppe A 14 zu vergleichen ist.

Um einen bruchfreien Übergang zu erreichen, wie er zwischen den der Besoldungsordnung A und den der Besoldungsordnung B zugeordneten Besoldungsgruppen bisher nicht besteht, insbesondere um einen sachlich nicht gerechtfertigten Sprung zwischen A 16 und B 2 zu vermeiden, der aus der Nichtverwendung der Besoldungsgruppe B 1 im geltenden Recht erwächst, ist eine neue Festsetzung der Grundgehälter vorzunehmen. Diese orientiert sich zwar an der Höhe der Grundgehälter der Besoldungsordnungen A²¹² und B, nivelliert aber die unterschiedlichen Differenzen zwischen den Besoldungsgruppen auf ein einheitliches Maß.

Zudem kann hier das Ziel einer verstärkten Anreizwirkung der Besoldung für die Übernahme kommunaler Wahlämter insbesondere in kleineren Gemeinden dadurch erreicht werden, dass der Besoldungsrahmen gestaucht wird, d.h. die Besoldungsgruppe K 1 (niedrigstes Amt der weiteren Leitungsebenen) vergleichbar einer mittleren Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 14 und die Besoldungsgruppe K 5 (niedrigstes Bürgermeisteramt) vergleichbar B 2 bemessen wird.

Hinsichtlich der absoluten Höhe der Besoldung besteht mit Blick auf den Ländervergleich kein Bedürfnis für eine pauschale Anhebung des Besoldungsrahmens in Nordrhein-Westfalen.

²¹² Soweit sich an Grundgehältern der Besoldungsordnung A orientiert wird, erfolgt dies immer bezogen auf die jeweils erste mit einem Betrag ausgewiesene Stufe der Besoldungstabelle. Dies entspricht, ausweislich fehlender besonderer Vorschriften für den kommunalen Bereich, der gesetzlichen Konzeption der §§ 23 S. 3 i.V.m. 29 Abs. 2 S. 1 LBesG NRW.

c) Stufensystem innerhalb einzelner Gruppen

„Das Grundgehalt wird, soweit die Landesbesoldungsordnung nicht feste Gehälter vorsieht, nach Stufen (Erfahrungsstufen) bemessen. Dabei erfolgt der Aufstieg in eine nächsthöhere Stufe nach bestimmten Zeiten mit dienstlicher Erfahrung und der Leistung“ (so § 29 Abs. 1 LBesG NRW). Dabei sieht die Landesbesoldungsordnung B ohnehin nur „feste Gehälter“ vor, während die Landesbesoldungsordnung A „aufsteigende Gehälter“ kennt (vgl. § 22 Abs. 2 LBesG NRW). Für kommunale Wahlämter auf Zeit passt ein Erfahrungsaufstieg während einer Amtszeit indes naturgemäß nicht. Deshalb ist insoweit kein Stufensystem festzulegen.

Etwas Anderes gilt für den Fall einer Wiederwahl. Nicht zuletzt mit Blick auf das Ziel einer Attraktivitätssteigerung der kommunalen Wahlämter lässt sich hören, für die zweite Amtszeit eine 2. Stufe in die Besoldungsgruppe einzubauen, und zwar unabhängig von einer etwaigen Pflicht, sich einer Wiederwahl zu stellen. Dadurch wird nicht nur der Erfahrungsgewinn einer ersten Amtszeit im Sinne des Leistungsprinzips abgegolten, sondern auch eine wiederholte demokratische Legitimation prämiert. Um diesen Effekt spürbar ausfallen zu lassen, ist ein Aufwachsen des Grundgehalts um 400 Euro in allen Besoldungsgruppen vorzusehen. Dieser Zuwachs entspricht ungefähr einem 2-Stufen-Sprung gemäß der Besoldungstabelle der Besoldungsordnung A und verwischt weder die Gehaltsunterschiede bei den an die Besoldungsordnung B angelehnten Besoldungsgruppen noch erreicht er die Ministerbesoldung.

Die unterschiedliche Amtsdauer der verschiedenen Wahlämter ist nicht durch eine Feinsteuerung im Sinne einer einheitlichen Erfahrungsdauer für das Erreichen der 2. Stufe und ggf. einer weiteren Stufe bei längeren Wahlämtern auszugleichen. Zwar werden Bürgermeister für fünf, Beigeordnete hingegen für acht Jahre (wieder-)gewählt. Allerdings drücken sich darin amtsimmanente Unterschiede aus, die den Gesetzgeber veranlasst haben, die Wahlperioden unterschiedlich lang zu bemessen. So spielen Kontinuitätsabwägungen im zweiten Leitungsbereich bei den Beigeordneten eine maßgebliche Rolle. Die zweite Stufe greift daher für alle kommunalen Wahlämter im Fall der Wiederwahl unmittelbar und unabhängig von der jeweiligen Amtsdauer ein.

d) Besoldungstabelle

Danach ergibt sich folgende Besoldungstabelle K:

	1. Stufe	2. Stufe
K 1 (angelehnt A 14 Stufe 8) ²¹³	5.000,00	+ 400,00
K 2 (angelehnt A 15 Stufe 8)	5.600,00	+ 400,00
K 3 (angelehnt A 16 Stufe 8)	6.200,00	+ 400,00
K 4	6.800,00	+ 400,00
K 5 (angelehnt B 2)	7.400,00	+ 400,00
K 6 (angelehnt B 3)	8.000,00	+ 400,00
K 7 (angelehnt B 5)	8.600,00	+ 400,00
K 8 (angelehnt B 6)	9.200,00	+ 400,00
K 9 (angelehnt B 7)	9.800,00	+ 400,00
K 10 (angelehnt B 8)	10.400,00	+ 400,00
K 11 (angelehnt B 9)	11.000,00	+ 400,00
K 12	11.600,00	+ 400,00
K 13	12.200,00	+ 400,00
K 14 (angelehnt B 10)	12.800,00	+ 400,00
K 15 (angelehnt B 11)	13.400,00	+ 400,00

Je nach Basiswert für die Besoldungsgruppe K 1 und der Höhe der Staffe-
lung lassen sich alternative Besoldungsordnungen erstellen. Als Grundre-
gel lässt sich sagen, dass ein höherer Einstiegswert für K 1 (z.B. 5.500) zu
einer geringeren Stufung führen muss (z.B. 500er Schritte), um den Besol-
dungsrahmen nicht nach oben zu sprengen. Eine höhere Besoldung in der

²¹³ Besoldungstabelle NRW 2018.

Gruppe K 1 bedingt deshalb eine Verbesserung der unteren Besoldungsgruppen gegenüber den Vergleichsgruppen der A- bzw. B-Besoldung; die damit verbundene geringere Staffellung führt zu einer Verschlechterung der oberen Besoldungsgruppen gegenüber den Vergleichsgruppen der B-Besoldung.

Im hier vorgeschlagenen Modell wird eine weitgehende Näherung an die bisherigen Besoldungshöhen erreicht. So liegen die Gruppen bis einschließlich K 12 oberhalb, und lediglich die Gruppen K 13 und 14 leicht unterhalb der Vergleichsgruppen der A- bzw. B-Besoldung (ca. 500 €). K 15 ist neu und höher als die bisherige Endstufe B 11 dotiert. Im Übrigen ist anzumerken, dass über die konkrete Besoldung ja die Einstufung des Amtes entscheidet, die ebenfalls neu geordnet wird.

2. Ausgestaltung bei Bürgermeistern

a) Einwohnergrößenklassen

Im bisherigen System wird zur Eingruppierung der Bürgermeister, Beigeordneten und Landräte nahezu ausschließlich auf Einwohnergrößenklassen rekurriert (vgl. IngrVO). Nur nachgeordnet, nämlich zur Bestimmung einer der beiden vorgesehenen Besoldungsgruppen, darf die Eingruppierung von Beigeordneten „unter Berücksichtigung des Umfangs, der Schwierigkeit und der Bedeutung der Aufgaben“ erfolgen (§ 2 Abs. 3 IngrVO).

Auf der einen Seite erscheint das Merkmal der Körperschaftsgröße für die Besoldung kommunaler Wahlbeamter sinnvoll, da größere Organisationseinheiten grundsätzlich schwieriger zu verwalten, leiten und beaufsichtigen sind als kleinere. Auf der anderen Seite handelt es sich besoldungsrechtlich um ein einmaliges Kriterium. Jenseits der Besoldung kommunaler Wahlbeamten wird nirgendwo sonst, weder bei Beamten, Richtern oder auch Soldaten, noch bei Tarifbeschäftigten auf die Größe der Organisationseinheit bzw. die Anzahl der Adressaten, auf die sich das Hoheitshandeln auswirkt, abgestellt. Vielmehr findet stets eine rein funktionale Betrachtung statt. Exemplarisch für diesen Ansatz steht das KGSt-Gutachten Nr. 1/2009 „Stellenplan – Stellenbewertung“. Die darin definierten sechs Bewertungsmerkmale (Schwierigkeitsgrad der Informationsverarbeitung, Schwierigkeitsgrad

der dienstlichen Beziehungen, Grad der Selbständigkeit, Grad der Verantwortung, Grad der Vor- und Ausbildung sowie Grad der Erfahrung) helfen aber für eine funktionale Bewertung der „Stellen“ von kommunalen Wahlbeamten nicht weiter.

Deshalb kann bezweifelt werden, ob die Staffelung der Besoldung vorwiegend nach Einwohnerzahlen durchgängig zu angemessenen Ergebnissen führt. Anforderungen und Anspruch des Amtes werden häufig eher von Umständen wie der Bedeutung, der Entwicklung und der Aufgabenlast oder der Finanzlage und der Wirtschaftsstruktur einer Gemeinde bestimmt sein; diese lassen sich allerdings nur schwerlich normativ fassen, wie dies für eine gesetzliche Regelung notwendig ist. Welche Leistung dem Bürgermeister abgefordert wird, hängt u.a. auch davon ab, in welchem Umfang der Gemeinderat die Aufgabenwahrnehmung durch Eigengesellschaften beschlossen hat, die zusätzliche Termine des Bürgermeisters notwendig machen und ihm zusätzliche Rechtskenntnisse im Handels-, Gesellschafts- und Betriebsverfassungsrecht abverlangen; dafür anfallende Vergütungen muss er typischerweise abführen, so dass diese zusätzlichen Anforderungen „ungedeckt“ bleiben.²¹⁴

b) Kommunalen Aufgabenbestand

Um die Funktionen kommunaler Wahlbeamten genauer gegeneinander abzuschichten, muss auf den kommunalen Aufgabenbestand abgestellt werden. Im Sinne der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG bilden die Organisations-, Personal- und Kooperationshoheit Anwendungsfälle der Gewährleistung von Eigenverantwortlichkeit, die ihrerseits den Modus der Wahrnehmung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft darstellt. Mit anderen Worten: Das Aufgabenportfolio einer Selbstverwaltungskörperschaft ist ein entscheidendes Kriterium für die Beanspruchung von Verwaltungs- und Leitungskraft.

²¹⁴ So auch *Oebbecke*, in Magiera/Sommermann/Ziller (Hrsg.), *Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspraxis in nationaler und transnationaler Perspektive* (FS Siedentopf), Schriftenreihe der Hochschule Speyer Band 191, 2008, S. 461 f. m.w.N.

Dabei folgen die kommunalen Aufgaben einschließlich der übertragenen, staatlichen Fremdaufgaben keineswegs proportional der Größe der jeweiligen Körperschaft. So sieht § 4 Abs. 1 GO NRW eine Binnendifferenzierung bei den kreisangehörigen Gemeinden vor und eröffnet die Übertragung zusätzlicher Aufgaben an kreisangehörige Gemeinden je nach ihrer Größe (sog. gestuftes Aufgabenmodell). Die Folge ist ein uneinheitliches Aufgabenbild auf der kreisangehörigen Ebene. Das bedingt, dass mit dem Aufgabenbestand der Organisationseinheit insgesamt auch die Leitungsverantwortung des Hauptverwaltungsbeamten und seines Vertreters zu- oder abnimmt.

Auffällig ist, dass sich in der nordrhein-westfälischen IngrVO die nach § 4 GO NRW relevanten Einwohnerzahlen nicht widerspiegeln, sondern nach wie vor die aus der – obsoleten – Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes stammenden Einwohnergrößenklassen verwendet werden. Wird also weiterhin an einer Differenzierung nach Einwohnerzahlen festgehalten, sind diese an die in Nordrhein-Westfalen obwaltenden Umstände, insbesondere die Ordnung des kreisangehörigen Raumes durch die Gemeindeordnung, anzupassen. Wenn der Landesgesetzgeber die Aufgabenverantwortung von Gemeinden nach bestimmten Einwohnerzahlen staffelt, muss dies sich auch in der Besoldung des Führungspersonals niederschlagen.

Ebenso ist eine Berücksichtigung der Kreisfreiheit bzw. Kreisangehörigkeit vorzunehmen, wenn sie nicht bereits durch die übrigen Kriterien abgebildet wird.

Interessant ist im Übrigen, dass überhaupt nur drei Länder der Staffelung nach Einwohnerzahlen eine andere Differenzierung vorangestellt haben: Bayern sieht Eingruppierungen für kreisangehörige Gemeinden einerseits sowie kreisfreie Gemeinden und Große Kreisstädte andererseits vor (vgl. Anlage 1 zu Art. 45 Abs. 2 KWBG). In Brandenburg (vgl. § 3 Abs. 2 Bbg-KomBesV) und Schleswig-Holstein (vgl. § 5 Abs. 1 KomBesVO) kommt es neben der Einwohnerzahl zusätzlich darauf an, ob es sich um kreisangehörige oder kreisfreie Gemeinden bzw. Städte handelt. In Schleswig-Holstein ist bei den kreisangehörigen Gemeinden/Städten zudem maßgeblich, ob sie eine eigene Verwaltung haben oder nicht. Alle anderen Flächenländer

rekurrieren schlicht auf Einwohnerklassen, was angesichts der begrenzten Aussagekraft dieses Maßstabs wenig überzeugt.

c) Zentralörtlichkeit

Ausgehend von der Annahme, dass das grundsätzliche „Ob“ der Aufgabenwahrnehmung wesentlich ressourcenintensiver ist als das „Wie“ bzw. „Wieviel“, das maßgeblich durch die Einwohnerzahl bestimmt wird, stellt sich die Frage nach einem anderen grundsätzlichen Einordnungskriterium. Um das Gesamtbild des funktionalen Entwicklungsstandes einer Gebietskörperschaft adäquat zu erfassen, kommt die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen bei Gemeinden in Betracht.

aa) Aussagekraft raumordnerischer Festsetzungen

Das Zentrale-Orte-Konzept (ZOK) wird allgemein als eines der wichtigsten Prinzipien der Raumordnung angesehen²¹⁵ und bildet einen wesentlichen Grundsatz des bundesgesetzlichen Raumordnungsrechts. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG²¹⁶ ist die Siedlungstätigkeit räumlich zu konzentrieren, sie ist vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur und auf Zentrale Orte auszurichten. Auch Nr. 3 S. 2 der Vorschrift legt fest, dass die soziale Infrastruktur vorrangig in zentralen Orten zu bündeln ist; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Aus § 4 Abs. 1 S. 1 ROG folgt die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung, wonach bei allen raumbedeutsamen Planungen und Entscheidungen die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zwingend zu berücksichtigen sind.

Auch die in den Ländern verpflichtend aufzustellenden landesweiten Raumordnungspläne sollen gemäß § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 ROG Festlegungen zur

²¹⁵ S. Edenharter, Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht, 2014, S. 165 ff.

²¹⁶ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2986).

Raumstruktur enthalten, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur, wozu neben Raumkategorien und besonderen Gemeindefunktionen u.a. auch Zentrale Orte gehören.

Die Zentralörtlichkeit bewertet die Gemeinden funktional nach der Vorhaltung eines Angebots öffentlicher und privater Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen. Dazu zählen öffentliche und private Einrichtungen der Bildung und Kultur, der sozialen, medizinischen und pflegerischen Betreuung, der Erholung, des Sports und der Freizeit, der Verwaltung und der Versorgung.²¹⁷ Es fallen hierbei nicht nur (freiwillige und pflichtige) Selbstverwaltungsaufgaben ins Gewicht; auch die Wahrnehmung von Weisungsaufgaben wird allgemein, aber auch im Zuge des gestuften Aufgabenmodells berücksichtigt.

Dabei geht es hier nicht um Zentralität, die schlicht an der Einwohnerzahl festgemacht wird, sondern um eine Einstufung von Orten nach Maßgabe des Landesplanungsrechts. Der Umfang gemeindlicher Aufgaben hängt nämlich nicht nur mit der eigenen Einwohnerzahl zusammen, sondern steigt mit der Größe des Verflechtungsgebiets und der Hierarchiestufe im zentralörtlichen System und verringert sich durch die räumliche Nähe zu anderen zentralen Orten. Aus diesem Grund muss ein Zentraler Ort im ländlichen Raum ggf. einen umfassenderen Bestand an übergemeindlichen Angeboten vorhalten als ein Ort gleicher Einwohnerzahl in einem Verdichtungsraum.

Hierzu können die bereits im Landesentwicklungsplan (LEP) NRW getroffenen rechtlichen Bewertungen nutzbar gemacht werden. Dabei basiert das System der zentralen Orte im LEP NRW auch auf der Bevölkerungsverteilung in Nordrhein-Westfalen.²¹⁸ Mit höherer zentralörtlicher Einstufung geht regelmäßig eine ansteigende Einwohnerzahl einher. Dieser Zusammenhang ist mithin zwingend und hilft dabei, größere Brüche für den Fall der Neuordnung des Besoldungsregimes der kommunalen Wahlbeamten zu vermeiden.

²¹⁷ Vgl. Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) vom 11. Mai 1995 (GV. NRW., S. 532), Erläuterungen zu 2.2, S. 11.

²¹⁸ Vgl. LEP NRW, Erläuterungen zu 6.5-4, S. 51; vgl. auch den Aufstellungsbeschluss vom 11.05.1995, GV. NRW S. 532 (unter Gliederungsziffer B.I.1.).

Ein gewichtiger Vorteil der Anknüpfung an die landesplanerischen Entscheidungen liegt darin, dass diese Materie einem direkten kommunalen Zugriff entzogen ist, das Planungsrecht mithin eine gewisse besoldungsrechtliche bzw. kommunalpolitische Resistenz aufweist. Zugleich werden jedoch infolge der umfangreichen Verfahrens- und Beteiligungsvorgaben, die sowohl für die Planaufstellung als auch für die Änderung und Ergänzung gelten (vgl. § 7 Abs. 7, §§ 9, 10 und 27 Abs. 3 ROG sowie §§ 13, 14 und 17 Abs. 1 LPIG²¹⁹) Einwirkungsmöglichkeiten der planbetroffenen Kommunen auf den Planinhalt sichergestellt.²²⁰

bb) Regulatorische Umsetzung

Gemäß § 1 der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 15. Dezember 2016²²¹ wird der Landesentwicklungsplan als Anlage der Verordnung verkündet und ist zugleich deren Bestandteil. Er teilt damit die Rechtssatzqualität der Verordnung²²² und genügt damit insbesondere dem beamtenrechtlichen Vorbehalt, nach dem die Besoldung durch Gesetz geregelt werden muss. Dies gilt gleichermaßen für das Zentrale-Orte-Konzept Nordrhein-Westfalens, das sich in Anhang 1 des LEP NRW befindet.

Auch die Festlegung materieller Kriterien im Rahmen des kommunalen Besoldungsrechts durch den zunächst fachfremden LEP erscheint aus hiesiger Sicht unbedenklich. So steht es insbesondere dem formellen Gesetzgeber frei, bereits getroffene Wertungen aus anderen Bereichen, die jedoch Berührungspunkte zur behandelnden Materie aufweisen, sich zu eigen zu

²¹⁹ Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG) vom 3. Mai 2005 (GV. NRW., S. 430).

²²⁰ Vgl. auch die ca. 500 Stellungnahmen zur Änderung des LEP NRW v.a. von Kommunen, abrufbar auf den Seiten des Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW unter: <https://www.wirtschaft.nrw/landesplanung>, Aufruf am 08.02.2019.

²²¹ Vgl. GV. NRW., S. 122.

²²² Vgl. auch Bundesministerium der Justiz, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 365.

machen und in anderem Regelungszusammenhang aufzugreifen, insbesondere soweit diese wie vorliegend einen sachlichen Zusammenhang aufweisen.

In regelungstechnischer Hinsicht sollten aus Gründen der Rechtssicherheit und des parlamentarischen Entscheidungsvorbehaltes die materiellen Kriterien, die sich sodann aus dem Anhang 1 des LEP NRW ergeben, bereits in der entsprechenden formell-gesetzlichen besoldungsrechtlichen Regelung (momentan § 23 LBesG NRW) benannt werden. Darüber hinaus lässt sich die Bezugnahme auf das Landesentwicklungsprogramm wohl am besten im Wege einer dynamischen Verweisung erreichen, um auch sich ändernden tatsächlichen Gegebenheiten, die durch das Planungsrecht abgebildet werden, Rechnung zu tragen. Notwendig und sinnvoll zur Vermeidung regelungsfreier Bereiche im Falle der Planaufhebung erscheint eine zusätzliche statische Verweisung auf den jeweils letztgültigen Plan.

Im Ergebnis stellen die Festlegungen der Zentralörtlichkeit eine fachübergreifende, integrierte Konzeption für die gesamträumliche Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dar, und dies grundsätzlich für einen Zeitraum über 10 Jahre hinaus.²²³ Sie enthalten insbesondere eine politische Bewertung besonders bedeutsamer Räume. Diese funktionale Bestandsbewertung und zugleich politische Entwicklungsbewertung scheint daher insbesondere auch im hier betroffenen Zusammenhang der politischen Bewertung der Amtsposten kommunaler Wahlbeamter anschlussfähig.

d) Feinststeuerung

Im Grundmuster bleibt es bei den – im unteren Bereich gemäß § 4 GO NRW angepassten – Einwohnergrößenklassen. Die Eingruppierung der Bürgermeister ist sodann aber von zwei weiteren Kriterien abhängig, nämlich zum einen der Kreisfreiheit und zum anderen der gesteigerten Zentralörtlichkeit.

²²³ Vgl. Gliederungsziffer A.II. des Aufstellungsbeschlusses vom 11.05.1995, GV. NRW., S. 532.

aa) Eingruppierung von Grund-, Mittel- und Oberzentren

Zwar sind nach der kommunalen Neugliederung Nordrhein-Westfalens in den 1970er Jahren alle 396 Städte und Gemeinden zentrale Orte. Gleichwohl erfolgt eine Einstufung in Ober-, Mittel- und Grundzentren, die auch für den Planungszeitraum des LEP NRW unverändert bleibt.²²⁴

Dabei erbringen die 188 Grundzentren in Nordrhein-Westfalen ihren Einwohnerinnen und Einwohnern eine Grundversorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs. Als kleinste zentralörtliche Funktion soll die Besoldung des Hauptverwaltungsbeamten eines Grundzentrums nicht unter der bisherigen Besoldungsgruppe B 2, nunmehr K 5, liegen. Im Übrigen bleibt es für Bürgermeister von Grundzentren bei einer Eingruppierung entsprechend der Einwohnerzahl der Gemeinde.

Die 192 Mittelzentren in Nordrhein-Westfalen gewährleisten demgegenüber ihren Einwohnern bereits eine höherwertige Versorgung, so dass in Bezug auf die Ausübung des kommunalen Hauptamtes auch erhöhte Anforderungen bestehen. Insofern muss sich die Besoldung des Hauptverwaltungsbeamten eines Mittelzentrums von der eines Grundzentrums mit gleicher Einwohnerzahl unterscheiden. Vorgeschlagen wird daher, die Eingruppierung erst mit der Besoldungsgruppe K 6 zu beginnen und dann eigene Einwohnerklassen zu bilden.

Die in Nordrhein-Westfalen bestehenden 16 Oberzentren verfügen über ein umfangreiches und differenziertes Angebot an Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen. Als höchste zentralörtliche Funktion sollte die Einordnung der kommunalen Hauptämter dieser großen Städte in der Gruppe K 12 erfolgen.

²²⁴ GV. NRW. Nr. 4 vom 25. Januar 2017, S. 195 ff.; S. auch *Greiving/Flex* (Hrsg.), Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsberichte der ARL 17, 2016. Auch das im Rahmen des Entfesselungspaketes II beschlossene Änderungsverfahren für den LEP NRW bringt nach bisherigem Planentwurf keine Änderungen für das System der zentralörtlichen Gliederung des Landes, vgl. den Entwurf-Stand vom 17.04.2018, Synopse abrufbar unter: https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/synopse_lep_stand_2018-04-17.pdf, Aufruf am 08.02.2019.

bb) Berücksichtigung der Kreisfreiheit

Während die Zentralörtlichkeit ein planerisches Abbild der Funktion einer Stadt oder Gemeinde im Raum gibt, bedingt die Kreisfreiheit bzw. Kreisabhängigkeit von Rechts wegen einen bestimmten Aufgabenzuschnitt. Dabei decken sich beide Aspekte nicht. So sind die Städte Siegen und Paderborn zwar Oberzentren, aber kreisangehörig. Umgekehrt ist z.B. Gelsenkirchen zwar kreisfrei, indes ein Mittelzentrum.²²⁵

Um diese Unwuchten auszugleichen, kommt für Oberzentren bei Kreisangehörigkeit die Herabstufung um eine Gruppe in Betracht. Dies beruht auf der Erwägung, dass ein kreisangehöriges Oberzentrum, was in dieser Ortsklasse die seltene Ausnahme darstellt, im Gegensatz zu den kreisfreien Oberzentren weniger Aufgaben hat, da diese vom Kreis übernommen werden. Die kreisfreien Mittelzentren müssen hingegen die Kreisaufgaben selber übernehmen, so dass in Abgrenzung zu den kreisangehörigen dementsprechend die Heraufstufung um eine Gruppe in Betracht kommt.

²²⁵ Dies gilt auch für Bottrop, Mülheim an der Ruhr, Remscheid, Hamm, Herne, Oberhausen, Solingen und Leverkusen.

cc) Eingruppierungstabellen

Es ergibt sich so eine neu gefasste Eingruppierung der Bürgermeister von **Grundzentren** unter Berücksichtigung des gestuften Aufgabenmodells:

	Einwohner
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	Grundzentrum
K 6	von 10.000 bis 15.000
K 7	von 15.001 bis 25.000
K 8	von 25.001 bis 45.000
K 9	von 45.001 bis 60.000
K 10	über 60.000

Neu gefasste Eingruppierung der Bürgermeister von **Mittelzentren** unter Berücksichtigung des gestuften Aufgabenmodells:

	Einwohner
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	-
K 6	Mittelzentrum
K 7	von 15.001 bis 25.000
K 8	von 25.001 bis 45.000
K 9	von 45.001 bis 60.000
K 10	von 60.001 bis 100.000
K 11	von 100.001 bis 200.000
K 12	über 200.000
K 13	- (Ausn.: Aufstufung infolge von Kreisfreiheit)

Neu gefasste Eingruppierung der Bürgermeister von **Oberzentren**:

	Einwohner
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	-
K 6	-
K 7	-
K 8	-
K 9	-
K 10	-
K 11	- (Ausn.: Abstufung infolge von Kreisangehörigkeit)
K 12	Oberzentrum
K 13	von 250.001 bis 500.000
K 14	von 500.001 bis 1.000.000
K 15	über 1.000.000

e) Veränderungen nach dem Modell K

So verstanden ergeben sich nach diesem Modell im Vergleich zur bisherigen Rechtslage bei den **Grundzentren** 49 Veränderungen, die sich jedoch

alle als Verbesserungen im Sinne einer höheren Besoldungsgruppe darstellen.²²⁶

Dies betrifft vornehmlich die Gemeinden zwischen 15.001-20.000 Einwohnern, da diese durch die Angleichung der Einwohnerwerte an die des gestuften Aufgabenmodells von vorher B 3, jetzt auf K 7 (B 4) aufgewertet werden. Die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 25.001-30.000 sind aus den gleichen Gründen betroffen, da die Bürgermeisterbesoldung hier von vorher B 4, auf nunmehr K 8 (B 5) ansteigt.

Bei den **Mittelzentren** ergeben sich nach dem Modell der Besoldungsordnung K insgesamt 60 Veränderungen, von denen sich jedoch nur 12 als Abstufungen im Sinne einer niedrigeren Besoldung darstellen:

Niedriger besoldet als zuvor werden demnach überwiegend die Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden zwischen 40.001-45.000 Einwohnern (Bürgermeister vorher B 6, jetzt K 8/B 5).²²⁷ Auch dies folgt aus der Anpassung der Einwohnergrößenklassen an das gestufte Aufgabenmodell. Dabei ist jedoch maßgeblich zu beachten, dass infolge der veränderten, im unteren Bereich angehobenen Besoldungstabelle diese „Verschlechterungen“ für die Gruppe der Bürgermeister bei < 60 €/Monat verbleiben.

Eine Veränderung erfährt in einem Einzelfall zudem der Bürgermeister der kreisangehörigen Stadt Neuss, der von vorher B 9 nunmehr in K 11 (B 8) eingruppiert wird. Dies ist Folge der im oberen Bereich weiter gefassten Einwohnergrößenklassen. Wegen der insgesamt angepassten Besoldungstabelle ergibt sich für die konkrete Besoldungshöhe jedoch gleichwohl eine Verbesserung um knapp 200 €/Monat.

Die 47 weiteren Verbesserungen bei den Mittelzentren erfassen entsprechend den Verbesserungen bei den Grundzentren überwiegend die Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 15.001-20.000 und 25.001-

²²⁶ Die Vergleichsberechnungen erfolgten auf Grundlage der Bevölkerungszahlen zum 30. Juni 2018 nach Gemeinden, abrufbar auf den Seiten des Landesbetriebes IT.NRW unter: <https://www.it.nrw/bevoelkerungsstand-326>, Aufruf am 15.02.2019.

²²⁷ Dies betrifft namentlich die Städte Borken, Brühl, Erkelenz, Erkrath, Heinsberg, Kaarst, Kamen, Königswinter, Lemgo, Monheim am Rhein, Nettetal und Siegburg.

30.000 Einwohnern. Im Einzelfall der Stadt Barntrup steigt der Bürgermeister trotz der geringen Einwohnerzahl aufgrund der zentralörtlichen Einstufung als Mittelzentrum um eine Besoldungsgruppe, von vormals B 2 auf nunmehr K 6 (B 3), auf. Zudem werden die Bürgermeister der Städte Bottrop, Mülheim an der Ruhr und Remscheid (jeweils von B 8 auf K 12/B 9) sowie der Stadt Oberhausen (von B 9 auf K 13/B 10) höhergruppiert, was Folge der Höherstufung aufgrund der Kreisfreiheit dieser Städte ist.

Hinsichtlich der **Oberzentren** ergeben sich nach dem neuen Modell nur 2 Veränderungen, die beide Verbesserungen im Sinne einer höheren Besoldung der kommunalen Wahlbeamten darstellen. Dies betrifft namentlich die Höhergruppierung der Stadt Aachen infolge ihrer (wenn auch eingeschränkten) Rechtsstellung als kreisfreie Stadt, vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 des Städteregion Aachen Gesetzes²²⁸, sowie die Verbesserung hinsichtlich der neu eingeführten Stufe für Köln.

Im Ergebnis ergeben sich daher im Falle eines Wechsels auf das Modell der Besoldungsordnung K für die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden insgesamt 111 Veränderungen zur alten Rechtslage, von denen sich jedoch nur 12 in der Gruppe der Mittelzentren als Verschlechterungen im Sinne einer nominal gering niedrigeren Besoldung darstellen.

3. Ausgestaltung bei Landräten

a) Fläche und Einwohnerzahl

Wenn für Gemeinden die Folgen von Agglomeration bedacht werden, liegt es auf der Hand, für Kreise die Bedingungen von Deglomeration und sonstige naturräumliche Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Organisation der Kreisverwaltung stellt an den Landrat besondere Anforderungen in Abhängigkeit von der Fläche. Vernetzung, Erreichbarkeit und Dezentralisierung von Verwaltung, Verwaltungsleitung und -aufsicht beschreiben diesen Befund.

Insoweit ist die Anzahl der kreisangehörigen Gemeinden zwar ein erster Anhalt für die Gestalt eines Kreises. Allerdings sagt sie für sich genommen

²²⁸

Vom 26. Februar 2008 (GV. NRW., S. 162).

nichts aus, da im Zuge des gestuften Aufgabenmodells nach § 4 GO NRW erst die Größe der kreisangehörigen Gemeinden etwas darüber aussagt, welche Aufgaben sie wahrnehmen und welche dem Kreis obliegen. Zugleich führt die Aufgabenverlagerung auf den kreisangehörigen Bereich nicht zu einer vollständigen Entlastung des Landrates. Denn während die Verwaltungsleitung des Kreises in diesem Umfang verringert wird, wächst ihm in seiner Eigenschaft als untere staatliche Verwaltungsbehörde dann die Kommunalaufsicht zu.

Kriterien für Bedeutung und Funktion eines Kreises im Raum können der Gesamtplanung – anders als bei den Gemeinden – nicht entnommen werden. Von daher scheint allein möglich, Fläche *und* Einwohnerzahl zu berücksichtigen. Dabei besitzt der Quotient Einwohner pro Quadratkilometer wenig Aussagekraft, da er für kleine Kreise mit vergleichsweise wenig Einwohnern zu demselben Ergebnis führt wie für flächenmäßig ausgedehnte Kreise mit vielen Einwohnern. Dass aber jedenfalls das Wie der Aufgabenwahrnehmung durch Landrat und Kreisdirektor in der zweiten Konstellation aufwendiger ist, erschließt sich ohne weiteres.

b) Feinsteuerung

Deshalb kommt in Frage, die Quadratwurzel aus dem Produkt aus der Fläche in Quadratkilometern und Einwohnern in Tausend zu bilden. Das Ziehen der Wurzel aus dem Produkt soll dabei lediglich handhabbare Zahlen ergeben. Eine Feinsteuerung im Sinne der stärkeren Gewichtung eines der beiden Faktoren könnte leicht durch Zugabe eines Multiplikators größer oder kleiner eins für einen der Werte erfolgen. Davon soll aber hier mangels nachvollziehbaren Grundes abgesehen werden.

Anders als die im geltenden Recht verwandte (einzige) Trennlinie von 200.000 Einwohner ermöglicht diese Rechenoperation eine Feinsteuerung, da sie eine Spannbreite von Werten zwischen 896 (Kreis Steinfurt) und 310 (Kreis Olpe) ergibt.

Da Kreise gegenüber kreisfreien Städten, die als Mittel- oder Oberzentren aufgestellt sind, weniger Aufgaben haben, erscheint die Einordnung auf der Ebene der (größeren) Mittelzentren sachgerecht. So wird insbesondere

auch eine der Funktionsgerechtigkeit und dem Abstandsgebot entsprechende Kohärenz zwischen Hauptverwaltungsbeamten der verschiedenen Körperschaften erreicht.

c) Eingruppierungstabelle Landräte

Bei den Landräten erfolgt der Einstieg in die Eingruppierung mit der Besoldungsgruppe K 10 (B 7) und endet bei K 12.

	Radix
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	-
K 6	-
K 7	-
K 8	-
K 9	-
K 10	von 300 bis 500
K 11	von 501 bis 700
K 12	über 700

d) Veränderungen nach dem Modell K

Für die Landräte stellt das neue System infolge der nunmehr erst bei K 10 (B 7) einsetzenden Besoldungsgruppe und der nachfolgenden zwei Gruppen durchweg keine Verschlechterungen im Sinne einer niedrigeren Besoldungsgruppe dar.

Nach geltendem Recht werden 3 der 31 Landräte nach B 6 besoldet, die übrigen 28 nach B 7 (vgl. dazu § 3 Abs. 1 Nr. 1 EingrVO).

Nach dem Modell K werden 13 Landräte nach K 10 (B 7), 14 Landräte nach K 11 (B 8) und 4 Landräte nach K 12 (B 9) besoldet werden. Das Modell bringt daher zum einen eine höhere Gruppierung für die meisten Landräte, zum anderen mehr Differenzierung.

4. Beigeordnete und Kreisdirektoren

a) Funktionsbezogene Eingruppierung

Die Eingruppierung der Beigeordneten folgt unverändert der des Hauptverwaltungsbeamten nach. Mit der Einrichtung einer originären Besoldungsordnung für kommunale Wahlbeamte ist das einfachgesetzlich für die B-Besoldung in § 19 Abs. 2 Satz 1 LBesG NRW normierte Abstandsgebot nicht mehr unmittelbar anwendbar, so dass zwischen Behördenleitung und Stellvertretung auch weniger als drei Besoldungsgruppen liegen dürfen. Ggf. entfällt dann die Besoldungsgruppe K 1.

Da allerdings das Einstiegsamt für Bürgermeister bei K 5 angesetzt wird, führte ein geringerer Abstand als vier Besoldungsgruppen für die sonstigen und drei Besoldungsgruppen für zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters bestellte Beigeordnete dazu, dass die Beigeordneten entsprechend höher eingruppiert würden. Damit vergrößerte sich der Abstand zum nächsten nachgeordneten Laufbahnbeamten in der Kommunalverwaltung weiter, was insbesondere in kleineren Gemeinden unangemessene Verhältnisse in der Besoldungsstruktur ergeben kann. Deshalb soll es beim Abstand von vier bzw. drei Gruppen bleiben.

Erwogen werden kann, ob ein – in kreisfreien Städten zwingend, vgl. § 71 Abs. 4 GO NRW – zum Stadtkämmerer bestellter Beigeordneter ebenfalls drei Besoldungsgruppen niedriger als der Hauptverwaltungsbeamte eingestuft und damit gegenüber den übrigen Beigeordneten hervorgehoben wird. Jedenfalls der zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters bestellte Beigeordnete erfährt diese um eine Stufe höhere Eingruppierung.

Sodann stellt sich für die Gruppe der Beigeordneten das neue Modell in Form der Eingruppierung drei bzw. vier Gruppen unter der des Hauptverwaltungsbeamten durchweg als Verbesserung dar. Dies gilt insbesondere auch für die Beigeordneten der 12 benannten Mittelzentren, in denen der Bürgermeister niedriger eingruppiert wird.

Entsprechendes gilt für den Kreisdirektor als allgemeiner Vertreter des Landrats, der ebenfalls drei Besoldungsgruppen niedriger als der Landrat eingruppiert wird. Auch dieser erreicht eine höhere Besoldungsgruppe, was zum einen aus dem Umstand folgt, dass nach geltendem Recht der Kreisdirektor drei bis sogar vier Besoldungsgruppen unter dem Landrat eingruppiert ist (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 EingrVO), zum anderen aus der generellen Höhergruppierung der Landräte.

b) Funktionszulage als Alternative

Alternativ kommt eine einheitliche Einordnung der Beigeordneten vier Besoldungsgruppen unter dem Bürgermeister- bzw. Landratsamt in Frage. Die besondere Funktion eines Beigeordneten in Form der allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters (§ 68 Abs. 1 S. 1 GO NRW) bzw. Landrats könnte sodann über eine Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen im Sinne von §§ 58, 59 LBesG NRW abgegolten werden.

Der Vorteil des Zulagenmodells liegt darin begründet, dass es dem Gemeinderat ermöglichte, bei veränderten politischen Mehrheiten auch die allgemeine Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten zu verändern, ohne besoldungsrechtlichen Friktionen ausgesetzt zu sein. So ist im geltenden Recht zwar mit der Vertretungsfunktion die Höhergruppierung verbunden, eine Zurückstufung im Falle der Abwahl aber nicht vorgesehen. Mit Ausnahme der Ahndung von Dienstvergehen (vgl. § 9 LDG NRW²²⁹) ist die Zurückstufung beamtenrechtlich auch kein übliches Instrument (vgl. im Gegenteil § 21 LBesG NRW). Die Gewährung einer Funktionszulage eröffnete damit kommunalpolitische Flexibilität.

²²⁹ Disziplinargesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesdisziplinargesetz - LDG NRW) vom 16. November 2004 (GV. NRW., S. 624).

Hinsichtlich der Höhe wird die Differenz zur nächsten Besoldungsgruppe, im hiesigen Modell also 600 Euro vorgeschlagen. Da diese Zulage anderen Ursprungs ist als die mit der Wiederwahl verbundene 2. Stufe der Besoldungsgruppe, werden ggf. beide Besoldungsbestandteile kumuliert.

5. Direktoren der Landschaftsverbände

Angesichts des gesetzlich definierten Aufgabenbestandes der Landschaftsverbände erscheint die Einordnung der Direktoren im Bereich der Landräte (größerer Kreise) angemessen. Der Direktor ist mithin in K 11 (B 8) einzugruppieren.

Damit behalten die Direktoren ihre bisherige Besoldungsgruppe (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 EingrVO). Nominal bedeutet dies infolge der angehobenen Grundgehälter eine geringe Steigerung.

6. Landesräte

Aus Gründen der Gleichbehandlung und des Abstandsgebots ist der Erste Landesrat als Allgemeiner Vertreter drei Besoldungsgruppen niedriger als der Direktor, jeder weitere Landesrat vier Besoldungsgruppen niedriger einzustufen.

Der Erste Landesrat erfährt mit der Eingruppierung drei Gruppen unter der des Direktors eine Verschlechterung, da er vorher in B 6 eingruppiert wurde (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 2 EingrVO), nunmehr in K 8 (B 5). Aufgrund der angehobenen Grundgehälter verbleibt diese Verschlechterung jedoch bei < 60 €/Monat.

Die sonstigen Landesräte, die vier Gruppen unter der des Direktors eingruppiert werden, verbleiben in ihrer bisherigen Besoldungsgruppe K 7 (B 4), vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 4 EingrVO. Nominal bedeutet dies eine Besoldungserhöhung.

IV. Aufwandsentschädigung

Das geltende Recht verlangt einen Nachweis des tatsächlichen finanziellen Aufwands, wenn feste Beträge gewährt werden (§ 82 Abs. 1 Satz 2 LBesG NRW). Zwar dürfte unstreitig sein, dass den hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten derartiger Aufwand aus dienstlichem Anlass entsteht. Hierfür spricht auch die Verordnung über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse (Entschädigungsverordnung – EntschVO)²³⁰. Allerdings ist weder eine diesbezügliche Empirie erkennbar, noch haben die vorliegenden Informationen tatsächliche Anhaltspunkte zum Umfang der Aufwendungen ergeben.

1. Gewährung von Pauschalen

Allgemeine Ausführungen zum über zwanzig Jahre zurückliegenden Wegfall der Doppelspitze, zur gesteigerten öffentlichen bzw. medialen Aufmerksamkeit der Repräsentanten der Kommune und zur zunehmenden Volatilität von politischen Mehrheiten, die einen erhöhten persönlichen Einsatz des Bürgermeisters bzw. Landrats nötig macht, sind plausibel im Hinblick auf das Ob von Aufwandsentschädigungen. Indes sind diese Aspekte nicht quantifizierbar. Deshalb sollte der Landesgesetzgeber weder Höchst- noch Rahmensätze festlegen, die das Problem tatsächlicher Belege lediglich auf die kommunale Ebene weiterverlagern, sondern die Rechtsgrundlagen so anpassen, dass Pauschalen gewährt werden.

Dies dürfte auch rechtlich möglich sein. Bezüglich der Regelungstechnik können vergleichend die Vorschriften über die Entschädigung der Mitglieder kommunaler Vertretungen und Ausschüsse in den Blick genommen werden. Ehrenamtliche Stellvertreter des Bürgermeisters, Vorsitzende von Ausschüssen des Rates (mit Ausnahme des Wahlprüfungsausschusses), Fraktionsvorsitzende – bei Fraktionen mit mindestens acht Mitgliedern auch ein stellvertretender Vorsitzender, mit mindestens 16 Mitgliedern auch zwei und mit mindestens 24 Mitgliedern auch drei stellvertretende Vorsitzende – erhalten neben der Entschädigung für Ratsmitglieder nach § 45 GO NRW

²³⁰ Vom 5. Mai 2014 (GV. NRW., S. 276).

eine vom zuständigen Ministerium für Kommunales durch Rechtsverordnung festzusetzende angemessene Aufwandsentschädigung.²³¹

Durch die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „Angemessenheit“ erhält das rechtsetzende Organ einen weiten Konkretisierungsspielraum bei der Bemessung der Höhe der Entschädigung.²³² Dadurch wird indes lediglich ein herkömmliches Strukturmerkmal der kommunalen Selbstverwaltung hervorgehoben, so dass es keiner besonderen Rechtfertigung im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie bedarf.²³³ Dies gilt uneingeschränkt, wenn die Festsetzung der konkreten Höhe per Satzung von der Selbstverwaltungskörperschaft getroffen wird. Allerdings scheint es auch zulässig zu sein, die Festsetzung der konkreten Höhe dem Land zu überlassen. So ist dies in Baden-Württemberg (bestimmter Prozentsatz vom Grundgehalt, vgl. § 8 LKomBesG) und Sachsen (§ 3 KomDAEVO i.V.m. mit den Anlagen zur Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Dienstaufwandsentschädigungen für kommunale Wahlbeamte) ausdrücklich so vorgesehen. Zudem scheint es auch in Nordrhein-Westfalen (vgl. §§ 5-8 IngrVO) und Hessen (§ 6 KomBesDAV) seit Jahren die gängige Praxis zu sein (vgl. dazu oben unter B.).

Insbesondere dürfte die feste Vorgabe durch den Verordnungsgeber verhältnismäßig sein. Es wird ein legitimer Zweck, nämlich die Vermeidung von politischen Streitigkeiten innerhalb der Vertretungskörperschaft um die Angemessenheit der Aufwandsentschädigung ihrer kommunalen hauptamtlichen Wahlbeamten, verfolgt. Im Hinblick auf Geeignetheit und Erforderlichkeit gibt es vor dem Hintergrund des hierbei zu beachtenden erheblichen Einschätzungsspielraums des Normgebers keine Zweifel. Der Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungshoheit wiegt nicht allzu stark. So ist zu bedenken, dass grundsätzlich alles, was beamtenrechtliche Angelegenheiten betrifft, entweder direkt durch Landesgesetze oder konkretisierende Verordnungen geregelt sein muss. Kommunale Entscheidungsbefugnisse sind eher selten, denn es liegt auf der Hand, dass die Beamten grundsätzlich

²³¹ Vgl. auch die ähnlichen Regelungen für Ratsmitglieder in § 45 Abs. 5 ff. GO NRW, wonach das für Kommunales zuständige Ministerium durch Rechtsverordnung die „angemessenen Aufwandsentschädigungen“ zu bestimmen hat.

²³² Vgl. OVG Münster NVwZ-RR 1995, 105 (105).

²³³ BVerwG NVwZ 1985, 276.

überall gleichbehandelt werden müssen. Zudem wird der Eingriff noch dadurch abgeschwächt, dass bei pauschalisierenden Regelungen die kommunale Aufsichtsbehörde im Vorfeld zu beteiligen ist.²³⁴

Außerdem hat die Vertretungskörperschaft noch Handlungsspielraum, weil sie einen Haushaltstitel schaffen muss.²³⁵ Zum anderen müssen dem Beamten auch tatsächlich unzumutbare Aufwendungen entstehen. Zu beachten ist dabei, dass Aufwandsentschädigungen eben kein Teil der Dienstbezüge sind (vgl. nur § 1 Abs. 2 und 3 BBesG). Die durch Gesetz geregelte Besoldung darf nicht im Verwaltungswege durch weitere Leistungen zur Begleichung des allgemeinen Lebensunterhalts ergänzt werden (vgl. § 2 Abs. 1 BBesG). Es dürfen nicht im Ergebnis Leistungen ohne gesetzliche Grundlage erbracht werden, die der Sache nach Besoldung darstellen. Werden unter dem Etikett der Aufwandsentschädigung Zahlungen an einen Beamten geleistet, obwohl ein entsprechender (zusätzlicher) Aufwand nicht vorliegt, stellen diese Leistungen materiell eine unzulässige Besoldung dar und stören das gerade auch durch die besoldungsmäßige Einstufung der jeweiligen statusrechtlichen Ämter über Art. 33 Abs. 5 GG vorgegebene System der amtsgemäßen Besoldung.²³⁶ Der Ordnungsgeber muss daher bei Festsetzung der konkreten Höhe der Aufwandsentschädigungen für die einzelnen Ämter darauf achten, dass aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte nachvollziehbar sein muss, ob und in welcher Höhe dienstbezogene finanzielle Aufwendungen, die nicht bereits mit den Dienstbezügen bestreitbar sind, typischerweise entstehen.²³⁷ Eine allgemein aufwendigere Lebensführung genügt ebenso wenig wie bloße Mutmaßungen ohne hinreichende, eine wirklichkeitsnahe Schätzung ermöglichende tatsächliche Anhaltspunkte.²³⁸

Eine etwaige Verengung der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers dürfte auch nicht durch den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bedingt werden:

²³⁴ Vgl. zu diesem Grundsatz oben unter B.III.4.

²³⁵ Vgl. dazu auch oben unter B.III.4.

²³⁶ Vgl. OVG Münster, Ur. v. 10.02.2000 – 12 A 2977/98 –, juris Rn. 3.

²³⁷ Vgl. BVerwG NVwZ 1996, 77.

²³⁸ Vgl. BVerwG NVwZ 1996, 77.

In Anlehnung an die verfassungsrechtliche Rechtsprechung²³⁹ zieht der formalisierte Gleichheitssatz dem Besoldungsgesetzgeber engere Grenzen als der allgemeine Gleichheitssatz und besagt, dass Differenzierungen nicht schon bei einem rechtfertigenden Grund, sondern nur bei Bejahung eines „besonderen“ oder „zwingenden“ Grundes zulässig sind. Es ist jedoch bereits fraglich, ob hier die strengeren Maßstäbe überhaupt angelegt werden müssen, denn auf Aufwandsentschädigungen, die ja gerade keinen Alimentationscharakter haben dürfen, bezieht sich diese Rechtsprechung ausdrücklich nicht.²⁴⁰ Unabhängig davon ist es zulässig, die Höhe der Aufwandsentschädigung in Abhängigkeit von den individuellen Tätigkeiten des einzelnen Beschäftigten, mithin von den konkreten Aufgaben, zu staffeln.²⁴¹

2. Feinsteuering

Da alle genannten Gesichtspunkte mit dem konkreten Amt korrespondieren, bietet sich an, einen bezifferten Prozentsatz des Grundgehalts zu normieren. Hier erscheint eine Quote von 10% als angemessen. Dies gilt zumindest für das Amt des Hauptverwaltungsbeamten, dem vorrangig und primär die Aufgabe der Repräsentation obliegt, aus der sich der wohl überwiegende Teil der dienstlichen Aufwendungen ergibt.

Da im Falle der Verhinderung des Hauptverwaltungsbeamten diese Aufgabe in vollem Umfang dem allgemeinen Vertreter zufällt, erscheint es sachgerecht, auch diesem eine, wenn auch in der Höhe etwas geringere Aufwandsentschädigung zuzusprechen, während für die sonstigen kommunalen Wahlbeamten infolge der fehlenden Aufgabe eine solche der Höhe nach noch geringer ausfallen muss

Insofern soll an der bestehenden Regelung festgehalten werden, wonach die Aufwandsentschädigung für die Person des allgemeinen Vertreters zwei Drittel, für die sonstigen Beigeordneten und Landesräte jeweils ein Drittel

²³⁹ Vgl. etwa BVerfGE 23, 12; 40, 294; 76, 131.

²⁴⁰ Vgl. BVerfGE 49, 1 (2); OVG Münster NVwZ-RR 1995, 105 (105 f.) für die Aufwandsentschädigung der Fraktionsvorsitzenden nach § 45 Abs. 1 Satz 2 NWGO a.F.

²⁴¹ Vgl. BVerwG NVwZ 1996, 77.

der Aufwandsentschädigung des jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten beträgt (vgl. § 6 Abs.1 EingrVO). Erfasst werden dann alle kommunalen Wahlbeamten unabhängig von der Leitungsebene, da für alle Wahlämter das Erfordernis von öffentlicher Präsenz, persönlichem Engagement und politischer Sichtbarkeit gilt.

Im Ergebnis kommt die Aufwandsentschädigung für die kommunalen Wahlbeamten damit in die Nähe der zusätzlichen Aufwandsentschädigung bei der ersten Stellvertretung des Bürgermeisters bzw. Landrats nach § 3 EntschVO. Dass sie dahinter betragsmäßig zurückbleibt, ist angemessen, da hauptamtlichen Beamten auch aus der Besoldung partiell die Übernahme dienstlich veranlassten Aufwandes zugemutet werden kann, während bei ehrenamtlichen Stellvertretern diese Option von vornherein ausscheidet.

F. Zusammenfassung

I. Ausgangslage

1. Kommunale Wahlbeamte sind die in den Kommunalverfassungen der Länder vorgesehenen oder zugelassenen, mit leitenden Funktionen betrauten, hauptamtlichen Bediensteten der Gemeinden und Gemeindeverbände, die von den zuständigen Vertretungskörperschaften oder im Falle der Direktwahl von den Bürgern für eine bestimmte Amtszeit gewählt werden und auf die bestimmte Regelungen des Landesbeamtenrechts Anwendung finden (vgl. § 118 LBG NRW: Bürgermeister, Beigeordnete, Landräte; § 119 LBG NRW: Kreisdirektor, Direktor eines Landschaftsverbandes, Landesrat als „übrige Wahlbeamte“).

2. Besoldungsrechtlich ist damit der Weg in das LBesG NRW gebahnt. Hiernach wird das für Kommunales zuständige Ministerium ermächtigt, „durch Rechtsverordnung im Einvernehmen mit dem Finanzministerium den Besoldungsgruppen der Landesbesoldungsordnungen A und B die folgenden Ämter der hauptamtlichen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit zuzuordnen“ (§ 23 S. 1 LBesG NRW), wobei die Zuordnung „1. der Gemeinden und Kreise unter Berücksichtigung der Zahl der Einwohner und 2. der regionalen Kommunalverbände und anderer überörtlicher kommunaler Einrichtungen unter Berücksichtigung des begrenzten Aufgabeninhaltes im Vergleich zur Einstufung der entsprechenden Ämter der beteiligten Körperschaften im Sinne der Nummer 1“ erfolgt. Diese Eingruppierung der kommunalen Wahlbeamten und die Gewährung von Aufwandsentschädigungen durch die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie weitere Körperschaften des öffentlichen Rechts leistet die gleichnamige Eingruppierungsverordnung (EingrVO). Diese knüpft die Eingruppierung der Ämter von Bürgermeistern, Beigeordneten, der zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters bestellten Beigeordneten, der Landräte und Kreisdirektoren als allgemeine Vertreter des Landrats an die Einwohnerzahl der jeweiligen Gebietskörperschaft (§§ 2, 3 EingrVO). Die Eingruppierung eines Direktors des Landschaftsverbandes sowie der Landesräte erfolgt statisch (§ 4 EingrVO).

3. § 82 Abs. 2 S. 1 LBesG NRW enthält eine Ermächtigungsgrundlage, „durch Rechtsverordnung Richtlinien für die Gewährung von Dienstaufwandsentschädigungen an die Beamtinnen und Beamten der Gemeinden,

der Gemeindeverbände (...) zu erlassen und dabei Höchstgrenzen festzulegen“. Dabei eröffnet der Landesgesetzgeber in Satz 2 einen Abweichungsspielraum von den allgemeinen beamtenrechtlichen Bestimmungen, „wenn dies wegen der Verschiedenheit der Verhältnisse sachlich notwendig ist“. Die monatlichen Aufwandsentschädigungen werden durch die Eingruppierungsverordnung durchgängig in bezifferter Höhe festgesetzt, wobei sie für Bürgermeister, Landräte und deren allgemeine Vertreter von der Einwohnerzahl der Gebietskörperschaft abhängen und bei den Direktoren der Landschaftsverbände, den Landesräten sowie zum allgemeinen Vertreter bestellten Beamten auf Lebenszeit je einheitlich fix sind (§§ 5, 6 IngrVO).

4. In ausdrücklicher Anerkennung der Leistungen der Amtsinhaber durch die Landesregierung sollen die Rahmenbedingungen der Ämter kommunaler Wahlbeamter attraktiver gestaltet werden, um auch zukünftig Anreize zur Bereitschaft zur Amtsübernahme und zur Wiederwahl zu setzen. Dabei geht die Landesregierung grundsätzlich davon aus, dass die Orientierung der Eingruppierung an der Besoldungsstruktur der Landesbesoldungsordnung B sich bislang bewährt hat. Grundlegende Änderungsvorschläge, die ein Vergleich mit den Regelungsregimen anderer Länder ergeben kann, werden als besonders begründungsbedürftig angesehen. Unterhalb einer „abstrakt-politischen“ Ebene geht es vor allem „konkret-rechtlich“ darum, Änderungsbedarfe in der derzeitigen Systematik und bei den zugrundeliegenden Parametern der Eingruppierung zu identifizieren.

II. Ländervergleich

1. Alle Flächenländer bewegen sich zur Regelung der Rechtsverhältnisse der kommunalen Wahlbeamten im beamtenrechtlichen Regelungsregime. Infolge dessen erschöpfen sich die einschlägigen Vorschriften darin, die Besonderheiten dieser Amtsträger beamtenrechtlich zu erfassen.

Einzig Bayern hat mit dem Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz ein nahezu vollständiges spezielles Beamtenrecht für kommunale Wahlbeamte etabliert. Thüringen hat zwar ein Gesetz über kommunale Wahlbeamte erlassen, das aber weder die ältere Verordnung zur Besoldung obsolet gemacht, noch hierfür eine neue Rechtsgrundlage geschaffen hat, immerhin aber die spezielle Verordnung über die Dienstaufwandsentschädigung der hauptamtlichen kommunalen Wahlbeamten trägt.

Baden-Württemberg hat ein Landeskommunalbesoldungsgesetz erlassen, das die besonderen Regelungen zur Besoldung enthält und im Übrigen auf das (allgemeine) Landesbesoldungsgesetz zurückverweist. Sachsen hat seine vormals in einer besonderen Verordnung niedergelegten Regelungen zur Besoldung kommunaler Wahlbeamter in das Landesbesoldungsgesetz integriert; für die Aufwandsentschädigung bleibt es bei einer gesonderten Verordnung, die auf das Landesbesoldungsgesetz gestützt ist.

Alle übrigen Bundesländer haben ein Landesbesoldungsgesetz, in dem sich Ermächtigungsgrundlagen zur Regelung der Eingruppierung der Ämter und der Gewährung von Aufwandsentschädigungen für die kommunale Ebene finden, so in Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, im Saarland, in Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. Saarland und Thüringen regeln die Aufwandsentschädigung zudem in einer selbständigen Verordnung.

2. Beim Besoldungsrahmen haben sich nahezu alle Bundesländer an den Höchstgrenzen der ehemaligen BKomBesVO orientiert und dies auch trotz der zwischenzeitlich eröffneten Abweichungsmöglichkeit nicht wesentlich geändert. In allen Bundesländern wird nach wie vor Bezug genommen auf die Ämter der A- und B-Besoldung. Dabei setzt die Eingruppierung von Bürgermeistern meistens am oberen Ende der A-Besoldung ein und endet am oberen Rand der B-Besoldung. Die Beigeordneten werden regelmäßig zwei bis drei Stufen niedriger eingruppiert, je nachdem ob sie Vertreterfunktionen wahrnehmen. Bei den Landräten wird meist in der Mitte der Besoldungsgruppen für die Bürgermeister zugegriffen, wobei eine Begründung für die Zuordnung zu den jeweiligen Besoldungsgruppen nicht erkennbar ist. Zu berücksichtigen ist indes, dass die Einwohnerzahlen und damit die Kategorien der Landkreise insbesondere von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich sind. Eine eindeutige Korrelation zwischen der Einwohnerstärke der Kreise und der Zuordnung zu den Besoldungsgruppen lässt sich allerdings in den Ländern nicht nachweisen.

3. Im Hinblick auf die absolute Höhe der Besoldung zeigt der Ländervergleich, dass sich Nordrhein-Westfalen bereits im oberen Bereich befindet. Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sehen die B-Besoldung in ähnlicher Höhe vor wie Nordrhein-

Westfalen. Lediglich Baden-Württemberg und Sachsen weisen den Gruppen von 200 bis 500 Euro zunehmend höhere Beträge als Nordrhein-Westfalen zu. Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, das Saarland und Schleswig-Holstein bleiben demgegenüber um 100 bis über 300 Euro unterhalb der nordrhein-westfälischen Beträge. Zwar liegt die Bundesbesoldung nominal durchweg etwas höher; dies gilt aber für alle Länder gleichermaßen, so dass sich daraus diesbezüglich keine Folgerung ziehen lässt.

4. Bei den zur Eingruppierung der Bürgermeisterämter genutzten Parameter ist grundsätzlich festzustellen, dass sich alle landesrechtlichen Regelungen noch stark am ehemaligen Bundesrecht orientieren. Dies hat zur Folge, dass das maßgebliche Kriterium die Einwohnerzahl ist.

Bayern hat der Staffelung nach Einwohnerzahlen eine andere Differenzierung vorangestellt, nämlich zwischen kreisangehörigen Gemeinden einerseits sowie kreisfreien Gemeinden und Großen Kreisstädten andererseits mit der Folge, dass bei gleicher Einwohnerzahl in der letztgenannten Kategorie eine höhere Eingruppierung der Wahlbeamten vorgesehen ist (vgl. Anlage 1 zu Art. 45 Abs. 2 KWBG). In Brandenburg (vgl. § 3 Abs. 2 Bbg-KomBesV) und Schleswig-Holstein (vgl. § 5 Abs. 1 KomBesVO) kommt es neben der Einwohnerzahl zusätzlich darauf an, ob es sich um kreisangehörige oder kreisfreie Gemeinden bzw. Städte handelt. In Schleswig-Holstein ist bei den kreisangehörigen Gemeinden/Städten zudem maßgeblich, ob sie eine eigene Verwaltung haben oder nicht.

Einige Bundesländer haben weitere Kriterien in ihre landesrechtlichen Regelungen hinzugefügt, weil sie für ein Amt zwei Besoldungsgruppen vorsehen (Baden-Württemberg, § 1 Abs. 2 S. 1 LKomBesG, Bayern, Art. 45 Abs. 2 S. 2 KWBG, Nordrhein-Westfalen, § 2 Abs. 3 IngrVO) oder auf die Delegation von Aufgaben reagieren (Rheinland-Pfalz, §§ 2 Abs. 3, 3 Abs. 4, 4 Abs. 2, 5 Abs. 3 LKomBesVO).

Die Hauptverwaltungsbeamten in den (Land-)Kreisen werden ebenfalls durchgängig nach Einwohnerklassen eingruppiert, wobei sich eine Begründung für die geregelten zwei oder drei Einwohnerklassen kaum finden lässt. Lediglich in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz werden zwei Besoldungsgruppen je Einwohnerklasse vorgesehen.

Bei Ämtern und Verbänden mit nicht gesetzlich fixierten Mitgliedern finden sich für die Direktoren und Vorsteher differenzierte Lösungen in den Ländern, die über solche Verwaltungsverbände verfügen: Da das Wort „insbesondere“ in § 21 Abs. 2 BBesG a.F. ausweislich der Gesetzesmaterialien vor allem auch dafür stehen sollte, dass Beamte regionaler Zweckverbände – mit Rücksicht auf den begrenzten Aufgabenkreis – niedriger eingestuft werden, haben einige Bundesländer, sofern es sich nicht um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelt, teilweise andere Akzentuierungen bei den Eingruppierungskriterien vorgenommen.

Im Sinne einer Feinsteuerung sehen viele Bundesländer für die Wiederwahl in das gleiche kommunale Amt eine Art Belohnung vor. Grundsätzlich erfolgt die Bemessung des Grundgehalts in der Besoldungsordnung A nach einem festgelegten Stufensystem, welches auf Erfahrungszeiten beruht. Einige Bundesländer haben von diesem Grundsystem abweichende Regelungen getroffen.

5. Die Gewährung von monatlichen Aufwandsentschädigungen ist grundsätzlich nur dann zulässig, wenn und soweit dem Beamten finanzielle Aufwendungen aus dienstlicher Veranlassung entstehen, deren Übernahme nicht zumutbar ist und für die im Haushaltsplan ausdrücklich Mittel zur Verfügung gestellt wurden. Zudem wird für die Gewährung von festen Beträgen regelmäßig verlangt, dass aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte oder tatsächlicher Erhebungen nachvollziehbar ist, ob und in welcher Höhe dienstbezogene Aufwendungen typischerweise entstehen (vgl. § 17 BBesG bzw. § 82 Abs. 1 LBesG NRW). Bei einer Pauschalisierung muss stets das für das Besoldungsrecht zuständige Ministerium (und in der Regel auch die oberste Dienstbehörde) beteiligt (Einvernehmen) werden.

Von diesen überkommenen Grundsätzen scheinen aber nahezu alle Bundesländer abgewichen zu sein: Bayern hat diese Regeln gar nicht in das besondere Gesetz für die kommunalen Wahlbeamten übernommen (vgl. Art. 46 KWBG). Die meisten anderen Bundesländer ignorieren diese Voraussetzungen schlicht und geben einfach feste (Höchst-)Beträge oder Rahmensätze vor. Eine besondere Festsetzung der Höhe der monatlichen Aufwandsentschädigung ist naturgemäß dort nicht mehr nötig, wo bereits

die gesetzlichen Regelungen konkrete Beträge vorsehen (Baden-Württemberg, Sachsen).

6. Das maßgebliche Kriterium im Hinblick auf die Höhe der Aufwandsentschädigung ist ebenfalls die Einwohnerzahl, und zwar unabhängig davon, ob feste (Höchst-)Beträge oder Rahmensätze angegeben werden. Lediglich in Sachsen bekommen insbesondere Landräte und ihre Beigeordneten feste Beträge ohne Rücksicht auf Einwohnerzahlen (vgl. Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 der KomDAEVO). In Baden-Württemberg ist die Abhängigkeit von der Einwohnerzahl quasi nur mittelbar, da ein bestimmter Prozentsatz vom Grundgehalt gewährt wird, dessen Höhe aber wiederum von der Eingruppierung und somit insbesondere von den Einwohnerzahlen abhängt.

Außerdem haben die Vertretungskörperschaften bei ihrem Beschluss über die Höhe der Aufwandsentschädigung in der Regel neben den allgemeinen Bestimmungen und der Einwohnerzahl auch die voraussichtliche Höhe des Aufwands zu berücksichtigen (vgl. etwa § 6 Abs. 1 BbgKomBesV, § 7 LKomBesVO RP, § 1 Abs. 1 ThürDaufwEV).

7. Stellt man einen Vergleich der tatsächlich gewährten Aufwandsentschädigungen an, sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern nicht erheblich. Einzig und allein Bayern sticht mit sehr hohen Rahmensätzen heraus. So erhält beispielsweise ein Landrat zwischen 922,82 € und 1270,18 € und im Vergleich dazu ein Landrat in Nordrhein-Westfalen je nach Einwohnerzahl entweder 382,70 €, 404 € oder 425,30 €.

III. Verfassungsrechtlicher Rahmen

1. Inmitten steht der Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG, wonach die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Insbesondere die leitenden kommunalen Wahlbeamten erfüllen diese Voraussetzungen in besonderer Form. Die kommunalen Aufgabenbereiche erstrecken sich sowohl auf die Eingriffs-, Abgaben- und Ordnungsverwaltung als auch auf hoheitliche Tätigkeiten im Bereich der Leistungsverwaltung, insbesondere der Daseinsvorsorge. In allen Fällen sind die leitenden kommunalen Wahlbeamten die Behörde der jeweiligen (Gebiets-)Körperschaft. Insofern hat sich

die beamtenrechtliche Anknüpfung der kommunalen Wahlämter als aufgabenadäquat und funktionsgerecht bewährt, wenn sie nicht sogar verfassungsrechtlich gefordert wird.

2. Aus der Warte des Verfassungsrechts sind die Anforderungen an eine funktionsadäquate beamtenrechtliche Besoldung in den Blick zu nehmen, die sich insbesondere aus den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes ergeben. Innerhalb der Gruppe der Beamten auf Zeit nehmen die Wahlbeamten der Kommunen eine besondere Stellung ein. Sie beruht auf der Grenzposition dieser Amtsträger zwischen Beamtenrecht und Kommunalrecht. Ihre Stellung in der Gemeinde wird in erster Linie durch das Kommunalverfassungsrecht bestimmt und dieses beeinflusst damit notwendig auch ihr Dienstrecht.

Das Alimentationsprinzip fordert als verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie eine amtsangemessene Alimentation des Amtsträgers, die nach einfachgesetzlicher Dogmatik auch als funktionsgerechte Besoldung bezeichnet werden kann (vgl. § 19 Abs. 1 LBesG NRW). Was amtsangemessen ist, unterliegt dabei zuvorderst einer politischen Bewertung von Inhalt, Bedeutung, Umfang und Verantwortung des jeweiligen Amtes. Dem jeweiligen Amtsträger und seiner Familie muss jedoch ein dem jeweiligen Amt angemessener Lebenskomfort ermöglicht werden, der den tatsächlichen Notwendigkeiten und der fortschreitenden Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse anzupassen ist.

Dabei verbietet das Abstandsgebot, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen und damit die amtsimmanente Wertigkeit, die sich maßgeblich nach den Funktionen des Amtes bestimmt, dauerhaft einzuebene. Die amtsangemessene Besoldung ist notwendigerweise eine abgestufte Besoldung.

3. Wegen der Besonderheit der Ämter kommunaler Wahlbeamten – die Amtsträger werden nicht wie andere (Lebenszeit-)Beamte ernannt, sondern gelangen in ihr Amt kraft eines Wahlaktes, der sie zugleich (unmittelbar bzw. mittelbar) demokratisch legitimiert – finden das Leistungsprinzip in Form des Grundsatzes der Bestenauslese im Sinne von Art. 33 Abs. 2 GG

und das Laufbahnprinzip auf die kommunalen Wahlämter grundsätzlich keine Anwendung.

4. Nach dem Gleichheitsgebot bedürfen Differenzierungen stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dies gilt in gewissermaßen vertikaler Hinsicht in Bezug auf die unterschiedliche Besoldung verschiedener Statusämter, aber zugleich auch in horizontaler Sicht in Bezug auf eine gleichheitsgemäße Binnendifferenzierung innerhalb der Gruppe gleicher Statusämter. Während für die vertikale Sicht sachliches Differenzierungskriterium vor allem die politische Bewertung des Amtes ist, die sich insbesondere aus der Bedeutung des Amtes bemisst, ist für die horizontale Sicht entsprechend dem Grundsatz der funktionsgerechten Besoldung funktional auf den konkreten Aufgabenbestand und -umfang abzustellen, der in einzelnen Gemeinden stark variieren kann.

Die Einwohnerzahl der Kommune erweist sich grundsätzlich als verfassungsrechtlich gerechtfertigtes Differenzierungskriterium für die Besoldungshöhe der kommunalen Wahlbeamten. Die Einwohnerzahlenwerte sind jedoch den Besonderheiten der Gruppe der jeweiligen Gebietskörperschaft anzupassen. Da der konkrete Aufgabenbestand, -umfang und die Schwierigkeiten bei der Erfüllung jedoch nicht ausschließlich und vollumfänglich durch Einwohnerzahlen abgebildet werden können, erscheint verfassungsrechtlich der Weg eröffnet für die Etablierung weiterer Differenzierungsparameter.

5. Zudem hat das BVerfG dem Besoldungsgesetzgeber hinsichtlich der Ermittlung und Fortschreibung der konkreten Besoldungshöhe im Gesetzgebungsverfahren eine besondere Begründungspflicht auferlegt, die infolge fehlender quantifizierbarer Vorgaben für eine amtsangemessene Alimentation eine prozedurale Sicherung des grundrechtsgleichen Rechts auf amtsangemessene Besoldung bezweckt.

IV. Weitere Vergütungssysteme bzw. -elemente

1. Die im öffentlichen Tarifrecht geltende Stellenbewertung passt auf die kommunalen Wahlbeamten ebenso wenig wie die Dienstpostenbewertung nach dem KGSt-Modell.

2. Hinsichtlich der Anwendbarkeit der besonderen Besoldungsbestandteile im Entlohnungssystem kommunaler Wahlbeamter geraten von den zur Besoldung gehörenden Dienstbezügen gemäß § 1 Abs. 4 LBesG NRW insbesondere Leistungsbezüge, wie gesetzlich für Professoren bereits vorgesehen (Nr. 2), Zulagen (Nr. 4) und auch Vergütungen (Nr. 5) und von den sonstigen zur Besoldung gehörenden Bezügen des § 1 Abs. 5 LBesG NRW Leistungsprämien (Nr. 3) und Zuschläge (Nr. 4) in den Blick.

Die Leistungsbezüge im Sinne der W-Besoldung erweisen sich in diesem Zusammenhang allerdings als dysfunktional und auch Leistungsprämien scheinen unpassend. So stellen sich insbesondere Fragen nach dem Vertragspartner der Zielvereinbarung und der Leistungsevaluation. Zudem besteht das Risiko einer Individualisierung der Besoldung kommunaler Wahlämter, die dadurch innergemeindlich und kommunalpolitisch zu Auseinandersetzungen führen können. Mehrarbeits- oder der Sitzungsvergütung passen nicht zum Status eines kommunalen Wahlbeamten.

Unter Umständen sinnvoll erscheint eine Verwendung der hinsichtlich Gewährungszeitraum und -höhe zu modifizierenden Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen. Dies könnte insbesondere für die in der zweiten Leitungsebene wahrzunehmende allgemeine Vertreterfunktion in Betracht kommen, soweit diese nicht anderweitig abgegolten wird. Auch eine Anwendung von Zuschlägen erscheint, soweit nicht schon vorhanden, in Bezug auf die kommunalen Wahlbeamten der zweiten Leitungsebene denkbar. Dies betrifft insbesondere einen etwaigen Zuschlag zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit.

V. Bausteine einer angemessenen Besoldung

1. Im verfassungsrechtlichen Rahmen besitzt der Landesgesetzgeber ein (weites) Organisationsermessen zur Bestimmung der Wertigkeit eines Amtes und der Festlegung der Bestandteile und Höhe der Bezüge. Einer Delegation von Ermessen auf die kommunale Ebene sind klare Eingruppierungsentscheidungen des Gesetzgebers vorzuziehen, um diese beamtenrechtliche Sachfrage nicht dem Risiko eines politischen Streits auf Ortsebene auszusetzen.

2. Der in Nordrhein-Westfalen derzeit geltende Besoldungsrahmen für die Eingruppierung der Hauptverwaltungsbeamten in die Besoldungsordnung B und für die Beigeordneten teilweise auch in die Besoldungsordnung A unterschreitet nicht die Grenze einer Unteralimentation. Dies gilt mit Blick auf die Besoldungsentwicklung einerseits und die Entwicklung der Tariflöhne im öffentlichen Dienst andererseits. Auch ein systeminterner Besoldungsvergleich der kommunalen Wahlbeamten mit den sonstigen Laufbahnbeamten der Kommunen, aber auch solchen des Landes weist eher eine ohnehin schon herausgehobene Besoldung der hier im Fokus stehenden Wahlbeamten aus. Schließlich zeigt auch die absolute Besoldungshöhe des föderalen Rechtsvergleichs, dass sich Nordrhein-Westfalen bereits im oberen Bereich befindet.

3. Der Bezug auf die A- und B-Besoldungsordnung zeitigt Brüche, die sich im Kern auf die Punkte: Wahl statt Ernennung, Legitimation vor Qualifikation sowie Amtszeit statt Lebenszeit bringen lassen. Auch alternative Eingruppierungen in vorhandene Strukturen für politische Ämter (Minister und Abgeordnete) bleiben letztlich Näherungsversuche.

4. Vor diesem Hintergrund ist es angezeigt, die in der nordrhein-westfälischen Gemeinde- bzw. Kreisordnung für Bürgermeister, Beigeordnete und Landräte sowie in anderen Organisationsgesetzen für die übrigen kommunalen Wahlbeamten ausgestaltete Organstellung in Bezug auf das Dienstverhältnis spezialgesetzlich zu verfassen. Ein solches Gesetz stünde in einer Linie mit dem Abgeordneten- und dem Ministergesetz. Jedenfalls das Besoldungsrecht kommunaler Wahlbeamten ist in eine eigenständige Regelung zu überführen.

In einer neuen Besoldungsordnung K können spezifische, originäre Parameter für die Ämter der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten und ihre Besoldungsgruppen normiert werden. In diesem Regelungsrahmen können dann ggf. funktionspezifische, originäre Zulagentypen entwickelt werden, die angemessene Binnendifferenzierungen, z.B. im Fall der Wiederwahl oder bei Bestellung eines leitenden hauptamtlichen Beamten zum allgemeinen Vertreter des Landrats, erlauben. Anschauungsbeispiele für diese Regelungstechnik finden sich für die Richterinnen, Richter, Staats-

anwältinnen und Staatsanwälte einerseits (§ 40 LBesG NRW) und die Professorinnen, Professoren, Hochschuldozentinnen, Hochschuldozenten, Juniorprofessorinnen und Juniorprofessoren andererseits (§ 32 LBesG NRW).

5. Unterstellt, das bisherige Grundscheema der Anzahl an Besoldungsgruppen hat sich bewährt, um dem Abstandsgebot insbesondere zwischen der ersten und zweiten bzw. weiteren Leistungsebene in den Gebietskörperschaften Rechnung zu tragen, ergibt sich auch für eine neue Besoldungsordnung ein Differenzierungsbedarf in Gestalt einer entsprechenden Anzahl an Besoldungsgruppen. Angesichts der bislang recht groben Staffelung für die Oberbürgermeister großer Städte soll eine Feinsteuerung durch Hinzufügung einer weiteren Besoldungsgruppe in diesem Feld erfolgen. Dann ergibt sich eine Besoldungsordnung von K 1 bis K 15. Davon sind grundsätzlich die elf oberen Besoldungsgruppen für die Bürgermeister (K 5 bis K 15) und die vier unteren für die zweite Leitungsebene vorgesehen (K 1 bis K 4), um dem Abstandsgebot und einer Binnendifferenzierung Rechnung tragen zu können. Wird hier zukünftig ein geringerer Abstand als drei bzw. vier Gruppen zwischen der ersten und den weiteren Leitungsebenen vorgesehen, entfällt das Bedürfnis nach der Besoldungsgruppe K 1.

6. In Bezug auf die Besoldungshöhe ist vertretbar, Leitungämter der größten Gruppe kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften zwar auf der Höhe der Besoldungsgruppe B 11 einzuordnen, aber deutlich unterhalb der Ministerbesoldung zu bleiben. „Nach unten“ ist das Verhältnis der Besoldungsordnung K zu den Laufbahnbeamten zu wahren, so dass das unterste Amt mit der Besoldungsgruppe A 14 zu vergleichen ist. Um einen bruchfreien Übergang zu erreichen, wie er zwischen den der Besoldungsordnung A und den der Besoldungsordnung B zugeordneten Besoldungsgruppen bisher nicht besteht, insbesondere um einen sachlich nicht gerechtfertigten Sprung zwischen A 16 und B 2 zu vermeiden, der aus der Nichtverwendung der Besoldungsgruppe B 1 im geltenden Recht erwächst, ist eine neue Festsetzung der Grundgehälter vorzunehmen. Diese orientiert sich zwar an der Höhe der Grundgehälter der Besoldungsordnungen A und B, nivelliert aber die unterschiedlichen Differenzen zwischen den Besoldungsgruppen auf ein einheitliches Maß.

Zudem kann hier das Ziel einer verstärkten Anreizwirkung der Besoldung für die Übernahme kommunaler Wahlämter insbesondere in kleineren Gemeinden dadurch erreicht werden, dass der Besoldungsrahmen gestaucht wird, d.h. die Besoldungsgruppe K 1 (niedrigstes Amt der weiteren Leitungsebenen) vergleichbar einer mittleren Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A 14 und die Besoldungsgruppe K 5 (niedrigstes Bürgermeisteramt) vergleichbar B 2 bemessen wird.

7. Für kommunale Wahlämter auf Zeit passt ein Erfahrungsaufstieg während einer Amtszeit indes naturgemäß nicht. Deshalb ist insoweit kein Stufensystem festzulegen. Etwas Anderes gilt für den Fall einer Wiederwahl. Nicht zuletzt mit Blick auf das Ziel einer Attraktivitätssteigerung der kommunalen Wahlämter lässt sich hören, für die zweite Amtszeit eine 2. Stufe in die Besoldungsgruppe einzubauen, und zwar unabhängig von einer etwaigen Pflicht, sich einer Wiederwahl zu stellen. Dadurch wird nicht nur der Erfahrungsgewinn einer ersten Amtszeit im Sinne des Leistungsprinzips abgegolten, sondern auch eine wiederholte demokratische Legitimation prämiert.

Danach ergibt sich folgende Besoldungstabelle K:

	1. Stufe	2. Stufe
K 1 (<i>angelehnt A 14 Stufe 8</i>) ²⁴²	5.000,00	+ 400,00
K 2 (<i>angelehnt A 15 Stufe 8</i>)	5.600,00	+ 400,00
K 3 (<i>angelehnt A 16 Stufe 8</i>)	6.200,00	+ 400,00
K 4	6.800,00	+ 400,00
K 5 (<i>angelehnt B 2</i>)	7.400,00	+ 400,00
K 6 (<i>angelehnt B 3</i>)	8.000,00	+ 400,00
K 7 (<i>angelehnt B 5</i>)	8.600,00	+ 400,00
K 8 (<i>angelehnt B 6</i>)	9.200,00	+ 400,00
K 9 (<i>angelehnt B 7</i>)	9.800,00	+ 400,00
K 10 (<i>angelehnt B 8</i>)	10.400,00	+ 400,00
K 11 (<i>angelehnt B 9</i>)	11.000,00	+ 400,00
K 12	11.600,00	+ 400,00
K 13	12.200,00	+ 400,00
K 14 (<i>angelehnt B 10</i>)	12.800,00	+ 400,00
K 15 (<i>angelehnt B 11</i>)	13.400,00	+ 400,00

8. Bürgermeister

Um die Funktionen kommunaler Wahlbeamten genauer gegeneinander abzuschichten, muss auf den kommunalen Aufgabenbestand abgestellt werden. Deshalb ist eine Berücksichtigung der Kreisfreiheit bzw. Kreisangehörigkeit vorzunehmen, wenn sie nicht bereits durch die übrigen Kriterien abgebildet wird. Auffällig ist, dass sich in der nordrhein-westfälischen EingrVO die nach § 4 GO NRW relevanten Einwohnerzahlen nicht widerspiegeln,

²⁴² Besoldungstabelle NRW 2018.

sondern nach wie vor die aus der – obsoleten – Kommunalbesoldungsverordnung des Bundes stammenden Einwohnergrößenklassen verwendet werden. Wird also weiterhin an einer Differenzierung nach Einwohnerzahlen festgehalten, sind diese an die in Nordrhein-Westfalen obwaltenden Umstände, insbesondere die Ordnung des kreisangehörigen Raumes durch die Gemeindeordnung, anzupassen.

Ausgehend von der Annahme, dass das grundsätzliche „Ob“ der Aufgabewahrnehmung wesentlich ressourcenintensiver ist als das „Wie“ bzw. „Wieviel“, das maßgeblich durch die Einwohnerzahl bestimmt wird, kommt die Berücksichtigung zentralörtlicher Funktionen bei Gemeinden zum Einsatz, um das Gesamtbild des funktionalen Entwicklungsstandes einer Gebietskörperschaft adäquat zu erfassen. Hierzu können die bereits im Landesentwicklungsplan (LEP) NRW getroffenen rechtlichen Bewertungen nutzbar gemacht werden. Dabei basiert das System der zentralen Orte im LEP NRW auch auf der Bevölkerungsverteilung in Nordrhein-Westfalen. Mit höherer zentralörtlicher Einstufung geht regelmäßig eine ansteigende Einwohnerzahl einher. Dieser Zusammenhang ist mithin zwingend und hilft dabei, größere Brüche für den Fall der Neuordnung des Besoldungsregimes der kommunalen Wahlbeamten zu vermeiden.

Die Festlegungen der Zentralörtlichkeit im Landesentwicklungsplan als Anlage der diesbezüglichen Verordnung stellen eine fachübergreifende, integrierte Konzeption für die gesamträumliche Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche dar, und dies grundsätzlich für einen Zeitraum über 10 Jahre hinaus. Sie enthalten insbesondere eine politische Bewertung besonders bedeutsamer Räume. Diese funktionale Bestandsbewertung und zugleich politische Entwicklungsbewertung scheint daher insbesondere auch im hier betroffenen Zusammenhang der politischen Bewertung der Amtsposten kommunaler Wahlbeamter normativ und materiell anschlussfähig.

Im Grundmuster bleibt es bei den – im unteren Bereich gemäß § 4 GO NRW angepassten – Einwohnergrößenklassen. Die Eingruppierung der Bürgermeister ist sodann aber von zwei weiteren Kriterien abhängig, nämlich zum einen der Kreisfreiheit und zum anderen der gesteigerten Zentralörtlichkeit. So ergibt sich eine neu gefasste Eingruppierung der Bürgermeister von Grund-, Mittel und Oberzentren. Für Oberzentren ist bei Kreisangehörigkeit

die Herabstufung um eine Gruppe vorzunehmen. Dies beruht auf der Erwägung, dass ein kreisangehöriges Oberzentrum, was in dieser Ortsklasse eher die Ausnahme darstellt, im Gegensatz zu den kreisfreien Oberzentren weniger Aufgaben hat, da diese vom Kreis übernommen werden. Die kreisfreien Mittelzentren müssen hingegen die Kreisaufgaben selber übernehmen, so dass in Abgrenzung zu den kreisangehörigen dementsprechend die Heraufstufung um eine Gruppe erfolgt.

Es ergibt sich so eine neu gefasste Eingruppierung der Bürgermeister von **Grundzentren** unter Berücksichtigung des gestuften Aufgabenmodells:

	Einwohner
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	Grundzentrum
K 6	von 10.000 bis 15.000
K 7	von 15.001 bis 25.000
K 8	von 25.001 bis 45.000
K 9	von 45.001 bis 60.000
K 10	über 60.000

Neu gefasste Eingruppierung der Bürgermeister von **Mittelzentren** unter Berücksichtigung des gestuften Aufgabenmodells:

	Einwohner
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	-
K 6	Mittelzentrum
K 7	von 15.001 bis 25.000
K 8	von 25.001 bis 45.000
K 9	von 45.001 bis 60.000
K 10	von 60.001 bis 100.000
K 11	von 100.001 bis 200.000
K 12	über 200.000
K 13	- (Ausn.: Aufstufung infolge von Kreisfreiheit)

Neu gefasste Eingruppierung der Bürgermeister von **Oberzentren**:

	Einwohner
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	-
K 6	-
K 7	-
K 8	-
K 9	-
K 10	-
K 11	- (Ausn.: Abstufung infolge von Kreisangehörigkeit)
K 12	Oberzentrum
K 13	von 250.001 bis 500.000
K 14	von 500.001 bis 1.000.000
K 15	über 1.000.000

9. Landräte

Wenn für Gemeinden die Folgen von Agglomeration bedacht werden, liegt es auf der Hand, für Kreise die Bedingungen von Deglomeration und sonstige naturräumliche Besonderheiten zu berücksichtigen. Die Organisation der Kreisverwaltung stellt an den Landrat besondere Anforderungen in Abhängigkeit von der Fläche. Vernetzung, Erreichbarkeit und Dezentralisierung von Verwaltung, Verwaltungsleitung und -aufsicht beschreiben diesen Befund.

Kriterien für Bedeutung und Funktion eines Kreises im Raum können der Gesamtplanung – anders als bei den Gemeinden – nicht entnommen werden. Von daher scheint allein möglich, Fläche *und* Einwohnerzahl zu berücksichtigen. Deshalb kommt in Frage, die Quadratwurzel aus dem Produkt aus der Fläche in Quadratkilometern und Einwohnern in Tausend zu bilden. Das Ziehen der Wurzel aus dem Produkt soll dabei lediglich handhabbare Zahlen ergeben. Anders als die im geltenden Recht verwandte (einzige) Trennlinie von 200.000 Einwohner ermöglicht diese Rechenoperation eine Feinsteuerung, da sie eine größere Spannbreite von Werten ergibt.

Da Kreise gegenüber kreisfreien Städten, die als Mittel- oder Oberzentren aufgestellt sind, weniger Aufgaben haben, erscheint die Einordnung auf der Ebene der (größeren) Mittelzentren sachgerecht. So wird insbesondere auch eine der Funktionsgerechtigkeit und dem Abstandsgebot entsprechende Kohärenz zwischen Hauptverwaltungsbeamten der verschiedenen Körperschaften erreicht.

Neu gefasste Eingruppierung der Landräte:

	Radix
K 1	-
K 2	-
K 3	-
K 4	-
K 5	-
K 6	-
K 7	-
K 8	
K 9	
K 10	von 300 bis 500
K 11	von 501 bis 700
K 12	über 700

10. Beigeordnete und Kreisdirektoren

Die Eingruppierung der Beigeordneten folgt unverändert der des Hauptverwaltungsbeamten nach. Mit der Einrichtung einer originären Besoldungsordnung für kommunale Wahlbeamte ist das einfachgesetzlich für die B-Besoldung in § 19 Abs. 2 Satz 1 LBesG NRW normierte Abstandsgebot nicht mehr unmittelbar anwendbar, so dass zwischen Behördenleitung und Stellvertretung auch weniger als drei Besoldungsgruppen liegen dürfen. Ggf. entfällt dann die Besoldungsgruppe K 1.

Im Ausgangspunkt besteht ein Abstand von vier Besoldungsgruppen für die sonstigen und drei Besoldungsgruppen für zum allgemeinen Vertreter des Bürgermeisters/Oberbürgermeisters bestellte Beigeordnete. Erwogen werden kann, ob ein – in kreisfreien Städten zwingend, vgl. § 71 Abs. 4 GO NRW – zum Stadtkämmerer bestellter Beigeordneter ebenfalls drei Besoldungsgruppen niedriger als der Hauptverwaltungsbeamte eingestuft und

damit gegenüber den übrigen Beigeordneten hervorgehoben wird. Entsprechendes gilt für den Kreisdirektor als allgemeiner Vertreter des Landrats, der ebenfalls drei Besoldungsgruppen niedriger als der Landrat eingruppiert wird.

Alternativ kommt eine einheitliche Einordnung der Beigeordneten vier Besoldungsgruppen unter dem Bürgermeister- bzw. Landratsamt in Frage. Die besondere Funktion eines Beigeordneten in Form der allgemeinen Vertretung des Bürgermeisters (§ 68 Abs. 1 S. 1 GO NRW) bzw. Landrats könnte sodann über eine Zulage für die Wahrnehmung befristeter Funktionen im Sinne von §§ 58, 59 LBesG NRW abgegolten werden. Der Vorteil des Zulagenmodells liegt darin begründet, dass es dem Gemeinderat ermöglicht, bei veränderten politischen Mehrheiten auch die allgemeine Vertretung des Hauptverwaltungsbeamten zu verändern, ohne besoldungsrechtlichen Fiktionen ausgesetzt zu sein.

11. Direktoren der Landschaftsverbände und Landesräte

Angesichts des gesetzlich definierten Aufgabenbestandes der Landschaftsverbände erscheint die Einordnung der Direktoren im Bereich der Landräte (größerer Kreise) angemessen. Der Direktor ist mithin in K 11 einzugruppieren.

Aus Gründen der Gleichbehandlung und des Abstandsgebots ist der Erste Landesrat als Allgemeiner Vertreter drei Besoldungsgruppen niedriger als der Direktor, jeder weitere Landesrat vier Besoldungsgruppen niedriger einzustufen.

12. Ausgehend vom besonderen Zweck der Aufwandsentschädigung im Zusammenhang mit der Besoldung kommunaler Wahlbeamten lassen sich Fallgruppen in Abhängigkeit zu bestimmten Ämtern definieren und ggf. Staffelungen vorsehen. Allerdings sollte der Landesgesetzgeber weder Höchst- noch Rahmensätze festlegen, die das Problem tatsächlicher Belege lediglich auf die kommunale Ebene weiterverlagern, sondern die Rechtsgrundlagen so anpassen, dass Pauschalen gewährt werden.

Hierzu bietet sich an, einen bezifferten Prozentsatz des Grundgehalts zu normieren. Hier erscheint eine Quote von 10% als angemessen. Dies gilt zumindest für das Amt des Hauptverwaltungsbeamten, dem vorrangig und

primär die Aufgabe der Repräsentation obliegt, aus der sich der wohl überwiegende Teil der dienstlichen Aufwendungen ergibt.

Da im Falle der Verhinderung des Hauptverwaltungsbeamten diese Aufgabe in vollem Umfang dem allgemeinen Vertreter zufällt, erscheint es sachgerecht, auch diesem eine, wenn auch in der Höhe etwas geringere Aufwandsentschädigung zuzusprechen, während für die sonstigen kommunalen Wahlbeamten infolge der fehlenden Aufgabe eine solche der Höhe nach noch geringer ausfallen muss.

Insofern soll an der bestehenden Regelung festgehalten werden, wonach die Aufwandsentschädigung für die Person des allgemeinen Vertreters zwei Drittel, für die sonstigen Beigeordneten und Landesräte jeweils ein Drittel der Aufwandsentschädigung des jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten beträgt (vgl. § 6 Abs.1 EingrVO). Erfasst werden dann alle kommunalen Wahlbeamten unabhängig von der Leitungsebene, da für alle Wahlämter das Erfordernis von öffentlicher Präsenz, persönlichem Engagement und politischer Sichtbarkeit gilt.

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning