

## Schriftlicher Bericht

zum

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 16/540

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Sport und Integration - Drs. 16/713

Berichterstatlerin: Abg. Sigrid Leuschner (SPD)

Der federführende Ausschuss für Inneres, Sport und Integration empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 16/713, den Gesetzesentwurf mit den aus der vorgenannten Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Die Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses wurde mit den Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktionen der CDU und der FDP gegen die Stimmen der Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE LINKE bei Stimmenthaltung des Vertreters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beschlossen. Aus den Mitberatungen im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen und im Ausschuss für Haushalt und Finanzen haben sich keine Abweichungen ergeben.

Im federführenden Ausschuss haben die Vertreterinnen und Vertreter der Fraktion der SPD die Landesregierung um Auskunft darüber gebeten, warum die Forderungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) aus seiner Stellungnahme, die er im Rahmen der vom Ausschuss durchgeführten schriftlichen Anhörung zu dem Gesetzesentwurf erhoben hatte, nicht berücksichtigt werden sollten. Die Landesregierung hat darauf hingewiesen, dass es sich bei der Stellungnahme des DGB um dieselbe Stellungnahme handelt, die er im Rahmen der von der Landesregierung durchgeführten Verbandsbeteiligung abgegeben hatte, und diese Stellungnahme in der Begründung des Gesetzesentwurfs behandelt wird. Aus den dort dargelegten Gründen verbleibe es bei einer Ablehnung der vom DGB erhobenen Forderungen. Dem hat sich die Ausschussmehrheit angeschlossen.

Die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsfraktionen im federführenden Ausschuss und im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen bemängelten ferner, dass die Regierungsfractionen erst in der ersten Beratung des Gesetzesentwurfs im federführenden Ausschuss einen umfangreichen Änderungsvorschlag eingebracht haben (s. Artikel 2 Nr. 2/1 sowie Artikel 3/1 und 3/2). Dieser habe in der Kürze der Zeit nicht ausreichend geprüft werden können und erweitere den ursprünglich unstrittigen Gesetzesentwurf um Regelungen auf einem politisch umstrittenen Gebiet, nämlich dem des Ausgleichs von Arbeitszeitguthaben auf verpflichtenden Arbeitszeitkonten für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen. Die Vertreterinnen und Vertreter der Oppositionsfraktionen verweigerten deshalb überwiegend dem Gesetzesentwurf ihre Zustimmung.

Den Empfehlungen des federführenden Ausschusses zur Änderung einzelner Vorschriften des Gesetzesentwurfes liegen im Übrigen folgende Gesichtspunkte zugrunde:

Zur Überschrift des Gesetzes (Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften):

Es wird empfohlen, die bislang der Überschrift des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) beigefügte Fußnote, durch die auf die umzusetzende Richtlinie 2005/36/EG Bezug genommen wird, der Überschrift des Änderungsgesetzes beizufügen, um zu vermeiden, dass bei künftigen Änderungen der Richtlinie auch das Niedersächsische Beamtengesetz durch ein förmliches Änderungsgesetz geändert werden muss. Auf diese Weise wird der europarechtlichen Bezugnahmepflicht nach Artikel 63 Satz 3 der Richtlinie 2005/36/EG in Form eines Hinweises bei der amtlichen Veröffentlichung des umsetzenden Gesetzes genügt.

Außerdem sollen die Bezugnahme auf „§ 28 a“ NBG redaktionell angepasst und die Fundstellenangabe zur letzten Änderung der umzusetzenden Richtlinie aus rechtsförmlichen Gründen präzisiert werden.

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes):

Zu Nummer 1:

Die Streichung der bisher der Überschrift des Niedersächsischen Beamtengesetzes beigefügten Fußnote ist eine Folge aus der eingangs empfohlenen Änderung bei der Überschrift des Gesetzes.

Zu Nummer 3 (Neufassung des § 28 a NBG):

Es wird empfohlen, in Satz 1 die einleitende Formulierung an die auch in anderen Landesgesetzen sowie in § 7 Abs. 1 Nr. 1 des Beamtenstatusgesetzes verwendete Formulierung anzupassen, das Wort „gemäß“ zur Anpassung an den Sprachgebrauch in anderen Gesetzen durch das Wort „aufgrund“ zu ersetzen (so z. B. auch bisher schon § 28 a NBG) sowie die Fundstellenangabe zur letzten Änderung der umzusetzenden Richtlinie wie in der Fußnote zur Überschrift des Gesetzes zu präzisieren.

Die Landesregierung hat zu erwägen gegeben, die vorgesehene statische Verweisung auf die gegenwärtig geltende Fassung der umzusetzenden Richtlinie durch eine dynamische Verweisung auf die jeweils geltende Fassung zu ersetzen, um zu vermeiden, dass bei jeder Änderung der Richtlinie auch das Gesetz geändert werden müsse. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat dazu erklärt, nach seiner Auffassung bestehe ein Bedürfnis für eine Änderung der gesetzlichen Verweisung erst dann, wenn die Richtlinie derart geändert wird, dass eine gesonderte landesrechtliche Umsetzungsvorschrift - sei es durch Gesetz oder Verordnung - notwendig wird. Bei Änderungen der Richtlinie ohne gesonderte Umsetzungsnotwendigkeit könne es demgegenüber bei der hier vorgesehenen Fassung der Verweisung verbleiben. Dieser Auffassung hat sich der Ausschuss mehrheitlich angeschlossen und es insoweit bei der im Entwurf vorgesehenen statischen Verweisung belassen.

In Folge der Änderung der einleitenden Formulierung in Satz 1 kann Satz 3 entfallen.

Hinsichtlich der in Satz 4 enthaltenen Verordnungsermächtigung wird empfohlen, einerseits an Stelle der abschließenden Formulierung im Gesetzentwurf grundsätzlich - wie in anderen Gesetzen und Gesetzentwürfen auch - eine offener Formulierung („das Nähere“) zu wählen, die es erlaubt, neben den ausdrücklich aufgeführten Gegenständen auch andere Inhalte in der Verordnung regeln zu können, sofern sich dies bei der konkreten Umsetzung der Richtlinie durch die Verordnung als notwendig erweisen sollte. Andererseits sollen Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung durch die Worte „zur Umsetzung der Richtlinie 2005/36/EG“ und die Aufzählung von Regelbeispielen („insbesondere“) näher konkretisiert werden. Schließlich soll die im Gesetzentwurf vorgesehene Formulierung, durch die die Landesregierung lediglich ermächtigt wird, die Verordnung zu erlassen, durch eine Formulierung ersetzt werden, die zum Erlass der Verordnung auch verpflichtet („bestimmt durch Verordnung“), weil ohne die Verordnung weder das Gesetz vollzogen werden könnte noch die Richtlinie umgesetzt würde.

Zu den Nummern 4 (Neufassung des § 80 d Abs. 3 Satz 1 NBG) und 5 Buchst. a Doppelbuchst. bb (Einfügung eines neuen Satzes 2 in § 87 a Abs. 1 NBG):

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass möglicherweise unklar sein könnte, ob unterhäftige Teilzeit während der Elternzeit unberücksichtigt bleiben soll. Die Landesregierung hat dazu erklärt, dies sei gewollt, ergebe sich nach ihrer Auffassung aber hinreichend deutlich daraus, dass die zu berücksichtigenden Vorschriften im Regelungstext ausdrücklich benannt werden und die Gewährung von Teilzeit nach der Elternzeitverordnung gerade nicht aufgeführt werde. Bei der anstehenden Neufassung des Niedersächsischen Beamtengesetzes solle aber eine Klarstellung im Gesetzestext erfolgen. Dies hat der Ausschussmehrheit ausgereicht.

Zu Nummer 5 Buchst. a Doppelbuchst. aa (Neufassung des § 87 a Abs. 1 Satz 1 NBG):

Durch die empfohlene Änderung bei der einleitenden Formulierung soll die Vorschrift insoweit wieder an die bisherige Rechtslage in Niedersachsen, den anderen Ländern und im Bund angepasst werden. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Formulierung wäre hiervon inhaltlich abgewichen, ohne dass insoweit eine Änderung der Rechtslage beabsichtigt ist. Die empfohlene Formulierung entspricht auch der in Artikel 1 des Entwurfs der Landesregierung für ein Gesetz zur Modernisierung des niedersächsischen Beamtenrechts (Drs. 16/655) in Aussicht genommenen Formulierung für einen neuen § 62 Abs. 1 Satz 1 NBG.

Zu Nummer 6 Buchst. c (Anfügung einer neuen Nummer 6 in § 98 Abs. 1 NBG):

Die empfohlene Änderung soll verdeutlichen, dass der Wechsel des Dienstortes nicht „aufgrund“ eines Rotationsverfahrens, sondern aufgrund einer Maßnahme nach § 1 Abs. 2 der Trennungsgeldverordnung (TGV), die „im Rahmen“ eines Rotationsverfahrens getroffen wird, erfolgt. Außerdem soll klargestellt werden, dass es nicht darauf ankommt, ob das Rotationsverfahren „mehrjährig“ ist, sondern darauf, dass die Beamtin oder der Beamte innerhalb eines mehrjährigen Zeitraums mehrfach den Dienstort wechseln muss.

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass der Begriff „Rotationsverfahren“ kein gesetzlich eingeführter Begriff ist, sondern bislang lediglich in Verwaltungsvorschriften (z. B. in Nummer 4 der Verwaltungsvorschrift zur Bekämpfung von Korruption in der Landesverwaltung - VV-Kor -) verwendet wird. Die Landesregierung hat dazu erklärt, sämtlichen möglicherweise betroffenen Normadressaten sei hinreichend klar, was mit der vorgesehenen Formulierung gemeint ist. Eine ausdrückliche Legaldefinition sei daher nicht erforderlich. Dem hat sich die Ausschussmehrheit angeschlossen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):

Zum einleitenden Änderungsbefehl:

Die Fundstellenangabe des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes (NBesG) sollte aktualisiert werden.

Zu Nummer 1 (Einfügung eines neuen § 10 NBesG):

Die empfohlene Ersetzung des Wortes „Beamtenversorgungsrechts“ durch das Wort „Versorgungsrechts“ soll der Vereinheitlichung des gesetzlichen Sprachgebrauchs dienen (vgl. § 1 Abs. 3 NBesG) und klarstellen, dass nicht nur die Versorgung der Beamtinnen und Beamten, sondern auch die Versorgung der Richterinnen und Richter gemeint ist (vgl. § 1 Abs. 1 NBesG).

Der GBD hat darauf hingewiesen, dass die vorgesehene Formulierung in Teilbereichen von dem in der Entwurfsbegründung in Bezug genommenen Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 25. Mai 2005 - BVerwG 2 C 20.04 - abweicht. Die Landesregierung hat dazu erklärt, dies sei zutreffend, aber auch gewollt, weil die Entscheidung des Gerichts in der Praxis insbesondere bei der Beurteilung lange zurückliegender Tätigkeiten wegen der Vielzahl der vom Gericht aufgeführten unbestimmten Rechtsbegriffe zu erheblichen Anwendungsschwierigkeiten geführt habe. Diese sollten nun durch eine exaktere gesetzliche Formulierung beseitigt werden. Dem hat sich die Ausschussmehrheit angeschlossen.

Zu Nummer 2/1 (Neufassung des § 12 NBesG):

Die empfohlene Regelung geht auf einen Änderungsvorschlag, den die Fraktionen von CDU und FDP im Rahmen der Beratungen im federführenden Ausschuss eingebracht haben, und die dazu vom GBD unterbreiteten Formulierungsvorschläge zurück.

Absatz 1 des § 12 NBesG in der empfohlenen neuen Fassung (n. F.) ist mit § 12 Sätze 1 bis 4 NBesG in der bisherigen Fassung identisch. § 12 Abs. 2 Satz 1 NBesG n. F. ist bis auf die Aktualisierung der Fundstellenangabe zur letzten Änderung der Mehrarbeitsvergütungsverordnung mit § 12 Satz 5 NBesG in der bisherigen Fassung identisch.

Durch § 12 Abs. 2 Satz 2 NBesG n. F. soll das auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beruhende Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 13. März 2008 - BVerwG 2 C 128.07 - umgesetzt und geregelt werden, dass teilzeitbeschäftigte Beamtinnen und Beamten, die vergütungspflichtige Mehrarbeit leisten, für die Mehrarbeit, die die Arbeitszeit vollzeitbeschäftigter Beamtinnen und Beamter nicht übersteigt, eine Mehrarbeitsvergütung in Höhe einer entsprechenden Besoldung und nicht lediglich in Höhe der Sätze der Mehrarbeitsvergütungsverordnung erhalten.

Durch § 12 Abs. 3 NBesG n. F. soll die in § 48 Abs. 3 Satz 1 des Bundesbesoldungsgesetzes (BBesG) enthaltene Verordnungsermächtigung zu Gunsten der Landesregierung, die die gesetzliche Grundlage für die Regelungen über die Gewährung einer Ausgleichszahlung im Zusammenhang mit sog. verpflichtenden Arbeitszeitkonten in der Niedersächsischen Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten (Nds. ArbZVO) und in der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen (ArbZVO-Lehr) bildet, in zweifacher Hinsicht modifiziert werden:

Durch Nummer 1 soll eine Angleichung an die in § 12 Abs. 2 Satz 2 NBesG n. F. für die Fälle der Mehrarbeit vorgesehene Rechtslage erfolgen, indem teilzeitbeschäftigte Beamtinnen und Beamte, die aufgrund der Festlegung ihrer Arbeitszeit im Rahmen eines Arbeitszeitkontos zusätzliche Arbeit leisten, für die zusätzlich geleistete Arbeit, die die Arbeitszeit vollzeitbeschäftigter Beamtinnen und Beamten nicht übersteigt, eine Ausgleichszahlung in Höhe einer entsprechenden Besoldung und nicht lediglich in Höhe der Sätze der Mehrarbeitsvergütungsverordnung erhalten sollen.

Nummer 2 sieht für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen vor, dass diese auf Antrag an Stelle eines Arbeitszeitausgleichs für zusätzlich geleistete Arbeit auch dann eine Ausgleichszahlung erhalten können, wenn ein Arbeitszeitausgleich vollständig möglich ist; die Fälle, in denen ein Arbeitszeitausgleich nur teilweise oder gar nicht möglich ist, regelt § 48 Abs. 3 Satz 1 BBesG unmittelbar. Mit dieser Regelung soll das Gesetz an die Regelung in § 5 Abs. 4 Satz 1 ArbZVO-Lehr angepasst werden.

Zu Artikel 3/1 (Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten) und zu Artikel 3/2 (Änderung der Verordnung über die Arbeitszeit der Lehrkräfte an öffentlichen Schulen):

Die empfohlenen Regelungen gehen ebenfalls auf den o. g. Änderungsvorschlag, den die Fraktionen von CDU und FDP im Rahmen der Beratungen im federführenden Ausschuss eingebracht haben, und die dazu vom GBD unterbreiteten Formulierungsvorschläge zurück.

Sie sollen die Verordnungsermächtigung in § 12 Abs. 3 Nr. 1 NBesG n. F. sowohl allgemein für Beamtinnen und Beamte (Artikel 3/1) als auch speziell für Lehrkräfte an öffentlichen Schulen umsetzen (Artikel 3/2, dort § 5 Abs. 4 Satz 6 ArbZVO-Lehr n. F.).

Die als neue Sätze 7 bis 9 für § 5 Abs. 4 ArbZVO-Lehr vorgesehenen Bestimmungen sollen zudem die Auszahlungsmodalitäten für die Ausgleichszahlung regeln. Diese Bestimmungen entsprechen nach Erklärung der Landesregierung einer Vereinbarung zwischen dem Kultusministerium und den Lehrerverbänden.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten):

Zu Absatz 1:

Da das Gesetz frühestens im Plenum des Landtages im Dezember 2008 beschlossen werden kann, sollte der grundsätzliche Inkrafttretenszeitpunkt für das gesamte Gesetz wie in Absatz 2 des ursprünglichen Gesetzentwurfs vorgesehen geregelt werden.

Zu Absatz 2:

Die empfohlene Regelung bezieht sich auf die durch den o. g. Änderungsvorschlag der Regierungsfractionen als Artikel 2 Nr. 2/1 und Artikel 3/1 und 3/2 in den Gesetzentwurf eingefügten Bestimmungen. Für diese ist ein rückwirkender Inkrafttretenszeitpunkt vorgesehen, um den Inkrafttretenszeitpunkt einheitlich mit den betreffenden Verordnungen zu regeln.