

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge in den Jahren 2019 bis 2021 sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/3763

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 18/3943

Berichterstattung: Abg. Eike Holsten (CDU)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/3943, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU gegen die Stimmen der jeweiligen Ausschussmitglieder der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und der Fraktionen der FDP und der AfD zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Wesentlicher Gegenstand des direkt an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwurfs ist die Anpassung der Besoldung und der Versorgung der niedersächsischen Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter an den Tarifabschluss für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes mit Wirkung vom 1. März 2019 für die Jahre 2019 bis 2021. Daneben sollen einige andere Vorschriften des Besoldungs- und Versorgungsrechts geändert werden. Der federführende Ausschuss hörte den Deutschen Gewerkschaftsbund - Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt - und den Niedersächsischen Beamtenbund und Tarifunion mündlich zu dem Gesetzentwurf an und holte eine schriftliche Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände ein. Von den Angehörten wurde insbesondere moniert, dass der Gesetzentwurf den Tarifabschluss weder zeitlich noch der Höhe nach vollständig übertrage. Gefordert wurde vor allem auch, die im Tarifabschluss vereinbarten Mindesterhöhungsbeträge nicht nur, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, für das Jahr 2019, sondern ebenfalls für die Jahre 2020 und 2021 zu übernehmen. Diese Forderungen sind auch Gegenstand einer öffentlichen Petition, die in die Beratungen des Gesetzentwurfs einbezogen wurde. Zu diesen Fragen holte der Ausschuss eine schriftliche Stellungnahme des Finanzministeriums mit Vergleichsberechnungen ein, aus denen sich die haushaltmäßigen Auswirkungen ergeben, die bei einer vollständig zeit- und inhalts gleichen Übernahme des Tarifabschlusses einschließlich der Mindesterhöhungsbeträge eintreten würden. Die Übernahme der Mindesterhöhungsbeträge auch in den Jahren 2020 und 2021 lehnte das Finanzministerium weiter ab, weil gegebenenfalls die Gefahr bestünde, gegen das verfassungsrechtliche Abstandsgebot zu verstoßen. Dem schloss sich der Ausschuss mehrheitlich an. Zugleich empfiehlt der Ausschuss, die o. g. öffentliche Petition für erledigt zu erklären.

Den Ausschussempfehlungen liegen im Einzelnen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Niedersächsisches Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2019/2020/2021):

Zu § 2 Abs. 1:

Zu Nummer 1:

Da das Gesetz vom 18. Dezember 2018 (Nds. GVBl. S. 317) berichtigt wurde (Nds. GVBl. 2019 S. 13), soll auch diese Berichtigung aus rechtsförmlichen Gründen mit angegeben werden (so auch die hier nachfolgende Nummer 10 sowie die Einleitung des Artikels 5 in der Fassung des Gesetzentwurfs).

Zu Nummer 11:

Auch die Änderung des Reformgesetzes durch Artikel 17 des Gesetzes vom 19.02.2006 (BGBl. I S. 334) anzugeben, weicht zwar von der bisherigen Praxis ab (vgl. etwa Artikel 3 § 2 Nr. 12 des Gesetzes vom 20.12.2016, Nds. GVBl. S. 308 [353]). Da sich die genannte Änderung darauf beschränkt, die hier nicht relevanten Artikel 10 und 15 § 4 des Reformgesetzes aufzuheben, ist diese Abweichung jedoch sicher unschädlich.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):**Zur Einleitungsteil:**

Siehe die Erläuterung zu § 2 Abs. 1 Nr. 1.

Zu Nummer 5 (§ 75 - neu -):

Der Gesetzentwurf sieht vor, die (wenigen) Beamtinnen und Beamten, die gegenwärtig noch ein Amt der Besoldungsgruppe A 4 innehaben, in ein entsprechendes Amt der Besoldungsgruppe A 5 überzuleiten und die Besoldungsgruppen A 2 bis A 4 ab dem 1. März 2019 für die Zukunft zu streichen. Dadurch wird bewirkt, dass die niedrigste Besoldungsgruppe in Niedersachsen künftig A 5 ist. Diese wahrt nach den Berechnungen der Landesregierung den erforderlichen Mindestabstand von 15 Prozent zum Grundsicherungsniveau (anders als die bisher niedrigste Besoldungsgruppe A 2). Gegen dieses Regelungsziel bestehen dem Grunde nach keine rechtlichen Bedenken. Die sich stellende Rechtsfrage ist nur, auf welche Art und Weise die beabsichtigte Überleitung der vorhandenen Beamtinnen und Beamten von A 4 nach A 5 bewirkt werden soll und kann. Grundsätzlich kommen hierfür zwei Varianten in Betracht, nämlich entweder eine „Beförderung kraft Gesetzes“, also die Verleihung eines *anderen* Amtes mit anderem (höherem) Grundgehalt (vgl. § 8 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 des Beamtenstatusgesetzes - BeamStG -) oder eine Neubewertung und Neueinordnung des *bisherigen* Amtes (vgl. dazu z. B. BVerfGE 64, 367, bei juris Rn. 33 ff.; BVerfG, Beschluss vom 22.10.1990 - 2 BvR 68/89 - bei juris Rn. 3, jeweils m. w. N.). Beide Varianten sind mit rechtlichen Problemen behaftet: Eine „Beförderung kraft Gesetzes“ würde außer Betracht lassen, dass die betreffende Person möglicherweise zum Zeitpunkt der Überleitung (noch) nicht die laufbahnrechtlichen Voraussetzungen für eine Beförderung erfüllt hat (vgl. dazu BVerfGE 64, 367, bei juris Rn. 7). Außerdem dürfte eine rückwirkende Beförderung unzulässig sein (vgl. § 8 Abs. 4 BeamStG). Die Neubewertung und Neueinordnung der bisher nach A 4 bewerteten Ämter in A 5 würde dazu führen, dass künftig in A 5 innerhalb einer Laufbahn jeweils zwei - trotz unterschiedlicher Funktionen - gleich bewertete Ämter (mit unterschiedlichen Amtsbezeichnungen) vorhanden wären, die jeweils beide „Vorstufe“ für eine Beförderung in ein Amt der Besoldungsgruppe A 6 wären. Allerdings wäre eine solche Neubewertung und Neueinordnung des bisherigen Amtes - anders als eine „Beförderung kraft Gesetzes“ (s. o.) - auch rückwirkend zulässig (vgl. BVerfGE 64, 367, bei juris Rn. 44). Der Ausschuss empfiehlt nach Abwägung der Vor- und Nachteile beider Varianten, hier die zweite Variante zu wählen. Diese ermöglicht es, den betreffenden Personen rückwirkend zum 1. März 2019 eine Besoldung nach A 5 zu zahlen. Dass es sich bei den aus A 4 nach A 5 übergeleiteten Ämtern und den schon bisher in A 5 befindlichen Ämtern um verschiedene Ämter handelt, soll nach der Empfehlung des Ausschusses dadurch zum Ausdruck gebracht werden, dass die aus A 4 übergeleiteten Ämter in die künftig wegfallenden Ämter der Besoldungsgruppe A 5 eingeordnet werden. Auf diese Weise wird auch gewährleistet, dass die betreffenden Ämter künftig nicht mehr verliehen werden (§ 22 Abs. 1 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes). Gleichzeitig können die gegenwärtig noch vorhandenen (wenigen) Amtsinhaberinnen und -inhaber bis auf Weiteres ihre bisherige Amtsbezeichnung und ihre bisherigen Funktionen beibehalten. Die hier sowie zu Nummer 6 Buchst. b und g empfohlenen Änderungen des Entwurfs sollen dem Rechnung tragen. Die im Entwurf unter Nummer 8 vorgesehene Änderung der Anlage 6 wird dann entbehrlich, weil die bisherigen Amtsbezeichnungen (vorerst) beibehalten werden.

Zu Nummer 6 (Anlage 1):**Zu Buchstabe a:**

Der Zusatz „mit allen Angaben“ ist entbehrlich (jedenfalls dann, wenn man nicht nur einzelne Ämter streicht - vgl. etwa Nds. GVBl. 2018 S. 48 -, sondern - wie hier - eine ganze Besoldungsgruppe).

Zu Buchstabe b:

Siehe die Erläuterung zu Nummer 5.

Zu Buchstabe d:

Die Frage, welche Lehrbefähigung gegeben sein muss, wird in den einzelnen Besoldungsgruppen redaktionell unterschiedlich geregelt, nämlich teilweise in einer Fußnote (z. B. in Fußnote 3 zu Besoldungsgruppe A 14; siehe dazu sogleich Buchstabe e), teilweise unmittelbar in dem betreffenden Funktionszusatz selbst (z. B. hier in dem vorhergehenden Funktionszusatz „- mit der Lehrbefähigung für das Lehramt an Realschulen bei einer dieser Lehrbefähigung entsprechenden Verwendung -“). Eine diesbezügliche Vereinheitlichung des Gesetzes wäre zwar aus sprachlichen und redaktionellen Gründen wünschenswert, kann an dieser Stelle jedoch nicht in Gänze geleistet werden. Indes sollen zumindest innerhalb einer Besoldungsgruppe keine unterschiedlichen Regelungstechniken verwandt werden. Der Ausschuss empfiehlt daher, die im Gesetzentwurf vorgesehene Fußnote wieder - wie bisher und weiterhin in dem vorhergehenden Funktionszusatz - in den Funktionszusatz selbst aufzunehmen (Doppelbuchstabe aa) und auf die entsprechende Fußnote zu verzichten (Doppelbuchstabe bb).

Im Übrigen wird in der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 18/3763, S. 45 f.) ausgeführt, die Worte „bei einer dieser Lehrbefähigung entsprechenden Verwendung“ könnten hier gestrichen werden, weil eine Übertragung dieses Funktionsamtes ohnehin nur an Realschulen in Betracht komme, sodass selbstverständlich sei, dass die Amtsinhaberin oder der Amtsinhaber entsprechend einer der beiden genannten Lehrbefähigungen im Realschulbereich verwendet werde. Auf Grundlage dieser Angaben des Kultusministeriums bestehen aus Sicht des Ausschusses keine rechtlichen Bedenken gegen die Streichung.

Zu Buchstabe e:

In der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 18/3763, S. 46) wird ausgeführt, aus fachlichen Gründen seien in der bisherigen Fassung der Fußnote 3 die Lehrbefähigungen für das Lehramt an Grundschulen und das Lehramt an Haupt- und Realschulen einzufügen und die Lehrbefähigung für das Lehramt für Sonderpädagogik zu streichen. Das Kultusministerium hat nunmehr mitgeteilt, nach nochmaliger fachlicher Prüfung sei aufgefallen, dass die Lehrbefähigung für das Lehramt für Sonderpädagogik hier doch beizubehalten sei, und zwar im Hinblick auf das Amt „Gesamtschuldirektorin, Gesamtschuldirektor“, bei dem die Fußnote 3 ebenfalls angefügt ist und für das die zuletzt genannte Lehrbefähigung erforderlich sei. Außerdem sei in diesem Zusammenhang bei dem Amt „Seminarkonrektorin, Seminarkonrektor“ die bisherige Fußnote 3 durch die Fußnote 5 zu ersetzen und die Fußnote 5, abweichend vom Gesetzentwurf, unverändert zu lassen. Auf Grundlage dieser Angaben des Kultusministeriums bestehen aus Sicht des Ausschusses keine rechtlichen Bedenken gegen die angeregten Änderungen gegenüber dem Gesetzentwurf. Die unterbreiteten Empfehlungen sollen die Anregungen des Kultusministeriums umsetzen.

Zu Buchstabe f:

Siehe die Erläuterung zu Buchstabe e. Die dortigen Ausführungen gelten hier entsprechend.

Zu Buchstabe g:

Siehe die Erläuterung zu Nummer 5.

Zu Nummer 7 (Anlage 2):

In der Begründung des Gesetzentwurfs (Drs. 18/3763, S. 46) wird ausgeführt, dieser Funktionszusatz könne gestrichen werden, weil es keine Amtsinhaberin bzw. keinen Amtsinhaber mehr gebe.

Allein der Umstand, dass ein Amt gegenwärtig nicht (mehr) besetzt ist, muss allerdings noch nicht zwingend dazu führen, das Amt als solches zu streichen. Das Finanzministerium hat jedoch mitgeteilt, nach fachlicher Einschätzung des Innenministeriums werde das Amt auch künftig nicht mehr benötigt. Diese Einschätzung macht sich der Ausschuss zu eigen.

Zu Nummer 8 (Anlage 6):

Siehe die Erläuterung zu Nummer 5.

Zu Artikel 5 (Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes):

Zu Nummer 3 (§ 16):

Zu Buchstabe a (Absatz 2):

Die empfohlene Formulierung, die zudem in ihrer Satzstruktur an den bisherigen Satz 6 angelehnt ist, soll den Regelungsgehalt verdeutlichen. Die Entwurfsregelung ist schwer verständlich, weil Zeiten nach § 17 Abs. 2 Satz 1 nicht nach dieser Vorschrift ruhegehaltfähig sein können, sondern nur nach anderen Vorschriften (die Begründung, Drs. 18/3763, S. 47, nennt die §§ 11, 12 und 79 Abs. 2).

Zu Buchstabe b (Absatz 3):

Die Änderungsbefehle sollen wie empfohlen redaktionell vereinfacht werden.

Zu der Regelung in dem neuen Satz 3, die dem bisherigen Satz 4 entspricht, ist aufgefallen, dass diese Regelung, die bei einem freiwilligem Ruhestand zu einer Unterschreitung der Mindestversorgung führen kann, bei der Schaffung des NBeamtVG und der gleichzeitigen Absenkung der sogenannten Antragsaltersgrenze nach § 37 Abs. 1 NBG auf das 60. Lebensjahr im Jahr 2011 zwar redaktionell bearbeitet, aber inhaltlich nicht näher begründet worden ist (vgl. den Gesetzentwurf, Drs. 16/3207, S. 96 [zu § 14 Abs. 4 Satz 4], sowie den Schriftlichen Bericht, Drs. 16/4178, S. 8 [zu § 16 Abs. 4 Satz 4]). Das Finanzministerium hat dazu nunmehr ergänzend ausgeführt, dass Beamtinnen/Beamte, die von der Möglichkeit des § 37 Abs. 1 NBG Gebrauch machten, bis zu sieben Jahre vor Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze in den Ruhestand versetzt würden. Sie kämen ihrer Verpflichtung zu einer lebenslangen vollen Hingabe an den Beruf nicht mehr nach. Damit verschoben sie das Pflichtengefüge zwischen sich und ihrem Dienstherrn einseitig erheblich zu ihren Gunsten. Deshalb sei eine Einschränkung der Alimentationspflicht des Dienstherrn gerechtfertigt. In der Praxis wäre es sonst möglich, bei längerer Pensionslaufzeit die Abschlüsse nach § 16 Abs. 2 zu unterlaufen. Eine Einschränkung des Anspruchs auf Mindestversorgung sei im Übrigen nicht neu: § 14 Abs. 4 Satz 4 BeamtVG (des Bundes) in der ab 1. Juli 1997 geltenden Fassung des Artikels 4 Nr. 6 Buchst. b des Reformgesetzes vom 22. Februar 1997 (BGBl. I S. 322) habe vorgesehen, dass keine Mindestversorgung gezahlt werde, wenn eine Beamtin oder ein Beamter allein wegen langer Freistellungszeiten mit ihrem oder seinem verdienten Ruhegehalt hinter der (amtsabhängigen oder amtsunabhängigen) Mindestversorgung zurückbleibe (außer bei einer Versetzung in den Ruhestand wegen Dienstunfähigkeit). Diese Regelung habe im Bundesrecht bis zum 24. März 2010 Bestand gehabt. Sie sei mit Wirkung vom 25. März 2010 durch Artikel 4 Nr. 10 des Gesetzes vom 15. März 2012 (BGBl. I S. 462/472) aufgehoben worden. Die Aufhebung habe im Zusammenhang mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juni 2008 - 2 BvL 6/07 - gestanden. Gegenstand der Entscheidung sei die sogenannte Quotelung der Ausbildungszeiten bei Freistellungen gewesen, die wegen mittelbarer Diskriminierung aufgrund des Geschlechts für verfassungswidrig erklärt worden sei. Freistellungen in Form von Beurlaubungen und Teilzeitbeschäftigung seien mehrheitlich von Frauen in Anspruch genommen worden, sie machten über 78 Prozent der Teilzeitbeschäftigten aus. Das Gericht habe es dahingestellt sein lassen, welche Quantitätsgrenzen bei einer mittelbaren Diskriminierung erfüllt sein müssten. Eine derart ungleiche Betroffenheit reiche aber jedenfalls aus. § 14 Abs. 4 Satz 4 BeamtVG sei zwar nicht Gegenstand des Verfahrens gewesen, der Bundesgesetzgeber habe aber wohl einen Sachzusammenhang gesehen. Eine ähnliche Bestimmung bestehe allerdings noch heute in Baden-Württemberg (§ 27 Abs. 4 Satz 4 LBeamtVGWB), wobei Ausnahmen für Kindererziehungszeiten gölten.

Das Finanzministerium vertritt die Auffassung, dass § 16 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs bzw. Satz 4 g. F. nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts nicht gegen das Diskriminierungsverbot verstößt. Von den 2 225 Landesbeamtinnen/-beamten, die im Jahr 2018 auf eigenen Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzt wurden, seien 1 227 Frauen. Ein auffälliges Missverhältnis bestehe daher nicht. Fraglich sei aus Sicht des Finanzministeriums allenfalls, ob der Dienstherr im Rahmen seiner Fürsorgepflicht Beamtinnen/Beamte darauf hinweisen müsse, dass bei einer vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand auf eigenen Antrag die Mindestversorgung möglicherweise unterschritten werde. Hierzu vertritt das MF die Auffassung, dass es auf der Hand liege, dass ein vorzeitiger Ruhestandsbeginn auf eigenen Antrag Auswirkungen auf die Höhe der Versorgung haben müsse. Es müsse jeder Beamtin und jedem Beamten klar sein, dass die Versorgung bei vorzeitigem Ruhestand niedriger sei als bei einem Eintritt in den Ruhestand mit Erreichen der gesetzlichen Altersgrenze, auch wenn sie oder er den Inhalt der maßgeblichen Vorschriften nicht kenne. Es obliege daher den Beamtinnen und Beamten, sich vor einer Antragstellung bei ihrer Personalstelle oder Pensionsbehörde darüber zu informieren, wie hoch ihr Versorgungsanspruch sei. Nach den Erfahrungen der Praxis machten die Beamtinnen und Beamten, die sich mit dem Gedanken an einen vorzeitigen Ruhestand trügen, in aller Regel von dem Angebot der Pensionsbehörden Gebrauch und ließen sich eine Vorabauskunft erstellen. Darüber hinaus stelle das NLBV in seinem Internetauftritt ein umfangreiches Informationsangebot bereit, u. a. ein generelles Merkblatt über „Die Versorgung der Beamten/innen und Richter/innen in Niedersachsen“, in dem ausdrücklich darauf hingewiesen werde, dass im Fall eines Antragsruhestandes keine Mindestversorgung zustehe.

Zu Nummer 7 (§ 60 Abs. 4):

Die Änderung kann Betroffene im Einzelfall schlechter stellen als nach bisherigem Recht. Daher soll sie nicht rückwirkend in Kraft treten (vgl. dazu die Empfehlung zu Artikel 8 Abs. 2 Nr. 1/1).

Zu Nummer 9 (§ 66 Abs. 9 Satz 2):

Die Empfehlung des Ausschusses, Satz 3 des Entwurfs als weitere Maßgabe in die Aufzählung des Satzes 2 zu verlagern, dient dazu, die Regelung besser in den bestehenden Absatz 9 einzufügen. Durch die sprechende Verweisung auf die Mindestunfallversorgung nach § 40 Abs. 3 Sätze 2 und 3 soll sie zudem leichter verständlich werden.

Zu Nummer 11 (§ 88 Abs. 2 Satz 1):

Die empfohlene Änderung hat sprachliche Gründe.

Zu Nummer 13 (§ 90 a):

Die Regelung soll redaktionell angepasst werden, um den beabsichtigten Regelungsgehalt zu verdeutlichen. Zu diesem Zweck soll auch die damit verbundene Abweichung von § 57 Abs. 1 Satz 1 ausdrücklich benannt werden.

Zu Nummer 14 (§ 100):

Die Empfehlung zu Absatz 1 beruht darauf, dass es keine „Dienstunfälle von Beamtinnen und Beamten im Sinne der Verordnung...“ gibt. Zudem soll in der Formulierung berücksichtigt werden, dass hier nach Mitteilung des Finanzministeriums keine Ermessens-Regelung („können“) beabsichtigt ist, sondern die Daten zwingend über die Landesunfallkasse gemeldet werden (so auch die Begründung, Drs. 18/3763, S. 49).

Der Ausschuss empfiehlt, Absatz 2 des Entwurfs zu streichen. Die in Absatz 1 enthaltene Aufgabenübertragung an die Landesunfallkasse nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 1 des Vierten Buchs

des Sozialgesetzbuchs (SGB IV) führt nach § 30 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 SGB IV zwingend dazu, dass der Landesunfallkasse die daraus entstehenden Kosten zu erstatten sind. Dazu bedarf es weder einer Verwaltungsvereinbarung noch kann durch eine Verwaltungsvereinbarung von dieser bundesrechtlichen Regelung abgewichen werden. Vor diesem Hintergrund ist die in Absatz 2 enthaltene Regelung entbehrlich. Dass gleichwohl - in dem dargelegten gesetzlichen Rahmen - Verwaltungsvereinbarungen über die Einzelheiten des Verfahrens und der Kostenerstattung getroffen werden können, bedarf keiner gesetzlichen Ermächtigung.

Zu Artikel 8 (Inkrafttreten):

Vgl. die Erläuterung zu Artikel 5 Nr. 7 (§ 60 NBeamtVG).