

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2020

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/4486

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 18/5288

Berichterstattung: Abg. Stefan Wenzel (Bündnis 90/Die Grünen)

Dieser Bericht ergänzt den im Plenum mündlich erstatteten Bericht zu den Haushaltsberatungen.

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/5288, 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 Ausschussmitglieder der anderen Fraktionen zustande. Mitberatend waren die Ausschüsse für Rechts- und Verfassungsfragen sowie für Inneres und Sport, der Kultusausschuss und die Ausschüsse für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung sowie für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz. Der Ausschuss für Inneres und Sport, der Kultusausschuss sowie der Ausschuss für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz schlossen ihre Mitberatungen jeweils ohne Beschluss ab. Im Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung stimmten die Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU für die Beschlussempfehlung, die Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen enthielten sich der Stimme. Im Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmten die Ausschussmitglieder der Fraktionen der SPD und der CDU für die Beschlussempfehlung, die Ausschussmitglieder aller anderen Fraktionen stimmten dagegen (bei der zweiten Abstimmung in Abwesenheit des Ausschussmitglieds der AfD).

In die Beratungen des für diesen Gesetzentwurf federführenden Ausschusses wurden zwei Eingaben einbezogen. Eine dieser Eingaben (Vorlage 2) betrifft die Gewährung einer Sonderzahlung (Artikel 3 Nr. 3 des Gesetzentwurfs), die andere (Vorlage 5 mit Nachtrag) die Gewährung eines Zuschlags bei begrenzter Dienstfähigkeit (Artikel 3 Nr. 1 des Gesetzentwurfs). Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen sieht aufgrund dieser Eingaben keine Veranlassung, weitere Änderungen des Gesetzentwurfs zu empfehlen, und empfiehlt jeweils mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen bei Stimmenthaltung der anderen Fraktionen, beide Eingaben für erledigt zu erklären.

Den Änderungsempfehlungen zum Gesetzentwurf liegen im Einzelnen folgende Erwägungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über den Finanzausgleich):

Zu Nummer 2 Buchstabe c (§ 24 Abs. 2):

Die im Gesetzentwurf vorgesehene textliche Änderung des bisherigen Absatzes 3 (des künftigen Absatzes 2) ist entbehrlich. Die Ersetzung der bisherigen „sprechenden“ Formulierung an dieser Stelle durch eine Verweisung auf eine dann auch nur entsprechend geltende Vorschrift würde die Verständlichkeit der Regelung zudem nur erschweren, ohne dass damit eine inhaltliche Änderung verbunden wäre. Der Ausschuss empfiehlt daher, von der Neufassung des künftigen Absatzes 2 abzusehen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Sportfördergesetzes):**Zu Nummer 1 (§ 3 Abs. 1):**

Die empfohlene Änderung beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU (Vorlage 6, dort Nummer 1). Zur Begründung heißt es dort:

„Die jährliche Finanzhilfe an den Landessportbund soll um 3 700 000 Euro erhöht werden. Die Erhöhung soll dazu genutzt werden, sowohl den Breiten- als auch den Leistungssport weiter zu unterstützen und zu stärken. Die Erhöhung der Sportförderung ist ein Ergebnis der Evaluierung des Niedersächsischen Sportfördergesetzes im Jahr 2018. Neben der Verbesserung der Grundfinanzierung von Strukturen, Aktivitäten und Angeboten soll der Mehrbetrag auch den zur Unterstützung der Neustrukturierung des Leistungssports erforderlichen Mehrbedarf an Landesmitteln decken (unter anderem hauptberufliche Bundesstützpunktleiter). Die Gesetzesänderung führt infolge der Erhöhung der Finanzhilfe an den Landessportbund für den Landeshaushalt zu einer jährlichen Mehrausgabe in Höhe von 3 700 000 Euro.“

Zu Nummer 2 (§ 4 Abs. 5 Satz 2):

Die im Entwurf vorgesehene Änderung würde zu einer sprachlich etwas unglücklichen Formulierung („Der Landessportbund und die in ihm untergliederten Sportbünde ...“) führen (nicht die Sportbünde sind untergliedert, sondern der Landessportbund - LSB -). Richtig ist aber, dass die Sportbünde genau genommen nicht im LSB zusammengeschlossen, sondern Untergliederungen des LSB sind (§ 1 Satz 2 und § 5 Nr. 1 der Satzung des LSB). Die empfohlene Formulierung soll dies im Regelungstext zum Ausdruck bringen.

Zu den Nummern 3 und 4 (§§ 7 und 8):

Da mittlerweile aufgrund des § 5 die Niedersächsische Sportförderverordnung vom 14.04.2014 (Nds. GVBl. S. 102) erlassen worden ist, ist auch die diesbezügliche Übergangsregelung in § 8 entbehrlich und soll daher ebenfalls gestrichen werden.

Zu Artikel 3 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):**Zu Nummer 0/1 (§ 11 Abs. 3):**

Zu Buchstabe a:

Nach § 12 Abs. 2 (siehe Nummer 1; bisher § 12 Abs. 5) wird bei einem Zusammentreffen von Altersteilzeit und begrenzter Dienstfähigkeit der Zuschlag wegen begrenzter Dienstfähigkeit nach wie vor nicht neben dem Altersteilzeitzuschlag nach § 11 Abs. 2 bis 4 oder § 66 gewährt. Nach der bisherigen Fassung des § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 wird der Altersteilzeitzuschlag nach § 11 Abs. 2 bis 4 aber nur dann wegen begrenzter Dienstfähigkeit erhöht, wenn ein begrenzt Dienstfähiger mit Anspruch auf den Zuschlag in Altersteilzeit geht, nicht aber, wenn während der Altersteilzeit eine begrenzte Dienstfähigkeit eintritt. Diese Ungleichbehandlung ist nicht zu rechtfertigen. Das Finanzministerium hat deshalb vorgeschlagen, § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 so zu fassen, dass in beiden Fällen zwar weiterhin nur der Altersteilzeitzuschlag gewährt, dieser aber in beiden Fällen gleichermaßen auf Grundlage der um den (fiktiven) Zuschlag wegen begrenzter Dienstfähigkeit erhöhten Dienstbezüge berechnet wird. Der Ausschuss schließt sich dieser Empfehlung an. Auf diese Weise wird das Problem der Ungleichbehandlung der beiden vorgenannten Fälle vermieden.

Allerdings bleibt es dabei, dass bei Altersteilzeit begrenzt Dienstfähiger diese nicht den nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts erhöhten Zuschlag nach § 12 neuer Fassung, sondern nur den zwar erhöhten, im Ergebnis in der Regel aber doch geringeren Altersteilzeitzuschlag erhalten. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst hat darauf hingewiesen, dass er nicht mit Sicherheit feststellen könne, ob dies in vollem Umfang mit den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts vereinbar ist. Das Finanzministerium hat hierzu darauf verwiesen, dass bei freiwilliger Altersteilzeit der begrenzt Dienstfähige weniger als seine ihm individuell mögliche Arbeitskraft zur Verfügung stelle und daher nicht mit einem begrenzt Dienstfähigen, der in vollem Umfang seiner ihm individuell möglichen Arbeitskraft Dienst leiste, verglichen werden könne. Das Bundesverfassungsgericht habe nur den zuletzt genannten Fall entschieden. In dem anderen Fall müsse dem begrenzt

Dienstfähigen bewusst sein, dass seine Dienstbezüge (weiter) gekürzt werden. Durch den erhöhten Altersteilzeitzuschlag werde in diesem Fall aber eine amtsangemessene Alimentation gewährleistet. Diese Einschätzung des Finanzministeriums ist aus Sicht des GBD zumindest dem Grunde nach plausibel. Der Ausschuss sieht daher keine Veranlassung für weitergehende Änderungen.

Zu Buchstabe b:

Es handelt sich um eine redaktionelle Folgeänderung wegen der zu Buchstabe a empfohlenen Änderung.

Zu Nummer 1 (§ 12):

Zu Absatz 1:

Zu den Sätzen 1 und 2:

Der Begriff der Dienstbezüge im Sinne des § 12 wird in der geltenden Fassung des § 12 Abs. 4 enger definiert als in der allgemeinen Definition in § 2 Abs. 2, auf die nunmehr abgestellt werden soll. Dadurch könnte sich die Summe der zu zahlenden Zuschläge zusätzlich erhöhen. Dagegen spricht rechtlich zwar nichts. In § 7 des Thüringer Besoldungsgesetzes wird jedoch sogar noch darüber hinaus der Begriff der Besoldung verwendet, der hier wie dort nochmals erheblich weiter ist und z. B. auch die Anwärterbezüge umfasst (§ 2 Abs. 3 Nr. 1; diese werden im Übrigen auch in § 11 Abs. 1 einbezogen). Das Finanzministerium möchte aber dabei bleiben, hier nur die „Dienstbezüge“ im Sinne des § 2 Abs. 2 einzubeziehen. Eine festgestellte begrenzte Dienstfähigkeit während des Vorbereitungsdienstes sei sehr unwahrscheinlich, sodass insoweit kein Regelungsbedarf bestehe. Der Ausschuss schließt sich dieser Einschätzung an und sieht insoweit keinen Änderungsbedarf.

Zu Satz 4:

Die empfohlenen Änderungen sollen den beabsichtigten Regelungsinhalt deutlicher zum Ausdruck bringen und sind nur sprachlicher Art (der Begriff „herabsetzen“ ist § 27 Abs. 2 Satz 1 des Beamtenstatusgesetzes entnommen).

Zu Absatz 2:

Die empfohlene Einfügung soll lediglich die Verweisung (entsprechend der bisherigen Regelung in § 12 Abs. 5; dort: „nach den Absätzen 2 bis 4“) präzisieren.

Siehe im Übrigen die Empfehlung und die Erläuterung zu Nummer 0/1.

Zu Absatz 3:

Bisher wird der betreffende Zuschlag in § 12 Abs. 5 als der Zuschlag „nach den Absätzen 2 bis 4“ bezeichnet. Diese Verweisung soll hier übernommen werden.

Im Übrigen siehe die Empfehlung und die Erläuterung zu Absatz 2.

Zu Absatz 4:

Der empfohlene neue Satz 2 soll klarstellen, dass bei Geltendmachung eines Anspruchs auf einen höheren Zuschlag ein solcher nicht gewährt wird, wenn die bisherige Höhe des Zuschlags ohnehin bereits höher ist als die Höhe des Zuschlags nach neuem Recht. Das Finanzministerium ist zwar der Auffassung, dies ergebe sich schon mit hinreichender Klarheit aus der Formulierung „der höhere Zuschlag“, hat jedoch auch keine Bedenken gegen die ausdrückliche Klarstellung, die vom Ausschuss empfohlen wird.

Zu Nummer 2 (§ 24):

Zu Satz 1:

Die empfohlene Ergänzung zu Beginn des Satzes soll den Zweck der Ermächtigung, der nach Artikel 43 Abs. 1 Satz 2 der Niedersächsischen Verfassung im Gesetz bestimmt werden muss, zumindest etwas deutlicher zum Ausdruck bringen.

Außerdem soll hier ein dem bisherigen § 24 Abs. 4 entsprechender Hinweis auf die in den Fußnoten in den Besoldungsgruppen A und B gesetzlich festgelegten Obergrenzen, die beibehalten werden sollen, eingefügt werden.

Zu Satz 2:

Es ist nach Einschätzung des Ausschusses zumindest zur Klarstellung sinnvoll, eine dem bisherigen § 24 Abs. 3 Satz 1 entsprechende Beschränkung aufzunehmen, nach der die Kommunen und ihre Verwaltungen vom Anwendungsbereich der Regelung ausgenommen sind.

Zu Nummer 3 (§ 63):

Zu der in Buchstabe a vorgesehenen Neufassung des Absatzes 1 hat der GBD darauf hingewiesen, dass das Abstandsgebot, das zu den vom Gesetzgeber zu beachtenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes (GG) zählt, es verbietet, außerhalb einer Neustrukturierung des Besoldungssystems den gebotenen Abstand zwischen Besoldungsgruppen - auch schleichend - „dauerhaft einzuebnen“ (ständige Rechtsprechung, u. a. BVerfGE 145, 304, bei juris Rn. 74 ff., m. w. N.). Die Staffelung der Höhe der Sonderzahlung nach Besoldungsgruppen führe zu einer Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen, ohne dass hier eine Neustrukturierung des Besoldungssystems vorgenommen werde. Dies sei nach seiner Einschätzung verfassungsrechtlich zumindest nicht ohne Risiko.

Das Finanzministerium ist der Auffassung, bei der gegenwärtig vorgesehenen Regelung sei noch keine „dauerhafte Einebnung“ der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen im Sinne der Rechtsprechung gegeben. Denn an der Schnittstelle zwischen den Besoldungsgruppen A 8 und A 9 betrage der monatliche Unterschiedsbetrag derzeit 35 Euro (= 420 Euro : 12 Monate). Infolge der vorgesehenen Neuregelung werde er zukünftig rund 52 Euro betragen (= 920 Euro - 300 Euro = 620 Euro : 12 Monate). Die im Dezember 2020 geltenden monatlichen Grundgehaltstabellenwerte dieser beiden Besoldungsgruppen differierten wie folgt:

Anfangsgrundgehälter Besoldungsgruppe A 9 zu A 8:

rund + 152 Euro,

Endgrundgehälter Besoldungsgruppe A 9 zu A 8:

rund + 214 Euro.

Insoweit sei im Ergebnis noch ein (fiktiver) Abstand von mindestens rund 100 Euro (beim Anfangsgrundgehalt) gegeben.

Ferner sei angesichts der generellen finanziellen Verbesserungen bei den Sonderzahlungen nicht mit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung zu rechnen.

Außerdem werde, wie der Entwurfsbegründung zu entnehmen sei, der bisherige Sonderzahlungsbetrag im Bereich der unteren Besoldungsgruppen mehr als verdoppelt, insbesondere auch um der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum gebotenen Mindestabstand zwischen Besoldung und sozialhilferechtlichem Grundbedarf Rechnung zu tragen (fortlaufende Gewährleistung der Einhaltung des erforderlichen Mindestabstands von 115 %).

Der Ausschuss nahm diese Einschätzungen zur Kenntnis, sieht danach aber keinen Änderungsbedarf.

Zu Nummer 4 (Anlage 1 - zu § 5 Abs. 3, §§ 22, 23 Abs. 3, § 24 Abs. 4 sowie den §§ 37 und 39 -):

Zu Buchstabe a:

Es handelt sich nur um eine rechtsförmliche Korrektur.

Zu Buchstabe b:

Hier wird lediglich eine sprachliche Änderung empfohlen (ohne diese hieße es künftig „der Obergrenzen nach der Verordnung nach § 24“).

Zu Nummer 5 (Anlage 2 - zu § 5 Abs. 3, § 22 Abs. 1, § 24 Abs. 4 und § 37 -):

Zu Buchstabe a:

Der Ausschuss empfiehlt, an dieser Stelle - entsprechend seiner Empfehlung zu Nummer 4 Buchst. a (s. o.) - nur eine rechtsförmliche Korrektur.

Zu Buchstabe d:

Die empfohlene Änderung beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU (Vorlage 6, dort Nummer 2 Buchst. a). Zur Begründung heißt es dort:

„Im MI wird der Dienstposten einer oder eines Bevollmächtigten der Niedersächsischen Landesregierung für den Einsatz der IT (CIO) in der Wertigkeit der Besoldungsgruppe B 4 als verantwortliche Stelle für die strategische Ausrichtung der IT des Landes eingerichtet.

Die Einrichtung des Dienstpostens einer oder eines CIO ist geboten, um die strategische Ausrichtung bzw. die strategischen Ziele des IT-Einsatzes der Landesverwaltung, und hier insbesondere die Digitalisierung der Landesverwaltung weiter zu entwickeln, umzusetzen und zu überwachen. Dazu gehören in erster Linie das Anbieten aller Verwaltungsleistungen der Landesverwaltung in digitalisierter Form über ein Niedersächsisches Verwaltungsportal sowie die landesweite Einführung der elektronischen Aktenführung, eines elektronischen Bezahlungssystems und ähnliches.

Weiterhin kommt mit der Verantwortung der Cyber-Sicherheit und einer angemessenen Krisenprävention zum Schutz vor Angriffen aus dem Cyberraum die Gewährleistung der Sicherheit und Integrität des Landesnetzes hinzu.

Die Wertigkeit der Besoldungsgruppe B 4 resultiert aus der Tatsache, dass die Leitungen der IT-Referate des MI zweimal mit der Besoldungsgruppe B 2 und einmal mit der Besoldungsgruppe B 3 bewertet sind und die Leitung des für die IT-Dienstleistungen in der Landesverwaltung zuständigen und der Aufsicht des CIO unterstehenden Landesbetriebes IT.Niedersachsen ebenfalls nach Besoldungsgruppe B 4 bewertet ist. Darüber hinaus obliegt der oder dem CIO der Vorsitz im Niedersächsischen IT-Planungsrat, in dem die Ressorts auf Abteilungsleitersebene (Besoldungsgruppe B 6) vertreten sind.

Die Gesetzesänderung führt zu keinen haushaltsmäßigen Auswirkungen. Die für die Besetzung der Stelle der Besoldungsgruppe B 4 erforderliche Vollzeiteinheit und die erforderlichen Ausgaben werden aus dem vorhandenen Beschäftigungsvolumen und innerhalb des Personalkostenbudgets des Kapitels 0301 erwirtschaftet.“

Zu Nummer 6 (Anlage 9 - zu § 38 -):

Zu Buchstabe a (neue Nummer 4):

Die vom Ausschuss empfohlene Änderung soll dem Umstand Rechnung tragen, dass es zum einen in der Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Bildung nicht, wie man nach dem Entwurfstext vermuten könnte („in der Laufbahn ...“, in der ...“), mehrere Laufbahnen, sondern eben nur diese eine Laufbahn gibt. In dieser Laufbahn gibt es dann zum anderen allerdings - wohl etwas systemfremd - erste Einstiegsämter nicht nur in der Besoldungsgruppe A 12 (dort Fußnote 1), son-

dem teilweise auch in der Besoldungsgruppe A 13 (dort Fußnote 4). Daher soll die Formulierung der hiesigen Regelung etwas präzisiert werden, ohne den betreffenden Personenkreis zu ändern.

Im Übrigen hatte der Kultusausschuss den GBD um eine rechtliche Stellungnahme hinsichtlich der Besoldung der Lehrkräfte an Grund-, Haupt- und Realschulen einerseits und Gymnasien andererseits gebeten, insbesondere auch vor dem Hintergrund einer Eingabe, zu der der Petitionsausschuss am 24.09.2019 eine öffentliche Anhörung durchgeführt hatte. Der GBD hat dazu folgende schriftliche Stellungnahme abgegeben und diese in einzelnen Ausschüssen mündlich erläutert:

„Nach § 5 der Niedersächsischen Verordnung über die Laufbahn der Laufbahngruppe 2 der Fachrichtung Bildung (NLVO-Bildung) eröffnen die Lehrbefähigungen für das Lehramt an Grundschulen und das Lehramt an Haupt- und Realschulen den Zugang für das erste Einstiegsamt dieser Laufbahn; die Lehrbefähigung für das Lehramt an Gymnasien eröffnet den Zugang für das zweite Einstiegsamt. Gemäß § 23 Abs. 3 des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes (NBesG) sind in Anlage 1 zum NBesG (Besoldungsordnung A) für diese Laufbahn das erste Einstiegsamt (grundsätzlich [...]) der Besoldungsgruppe A 12 (dort Fußnote 1) und das zweite Einstiegsamt der Besoldungsgruppe A 13 (dort Fußnote 5) zugeordnet. Diese Zuordnung entspricht § 5 NBesG: Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 NBesG sind die Funktionen der Beamtinnen und Beamten ‚nach den mit ihnen verbundenen Anforderungen sachgerecht zu bewerten‘ und Ämtern zuzuordnen. Jedes Amt ist sodann gemäß § 5 Abs. 2 NBesG ‚nach seiner Wertigkeit, auch im Verhältnis zu anderen Ämtern,‘ einer Besoldungsgruppe zuzuordnen. Die konkrete Zuordnung der Ämter zu den Besoldungsgruppen ergibt sich nach § 5 Abs. 3 NBesG aus den Anlagen 1 bis 4 zum NBesG (Besoldungsordnungen A, B, W und R). Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf (Artikel 3 Nrn. 6 und 7 und den Artikeln 10 und 11) sollen die Lehrkräfte, deren Einstiegsamt der Besoldungsgruppe A 12 zugeordnet ist, zudem ab dem 01.08.2020 eine Allgemeine Stellenzulage nach § 38 i. V. m. den Anlagen 9 und 10 NBesG erhalten.

Die Regelungen in § 5 NBesG entsprechen wiederum der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Danach gehört zu den vom Gesetzgeber zu berücksichtigenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums im Sinne des Artikels 33 Abs. 5 [GG] u. a. das Abstandsgebot, wonach die Bezüge der Beamtinnen und Beamten entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abzustufen sind. Durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienststrang soll sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sind. Daher bestimmt sich ihre Amtsangemessenheit auch im Verhältnis zur Besoldung anderer Beamtengruppen. Gleichzeitig kommt darin zum Ausdruck, dass jedem Amt eine Wertigkeit immanent ist, die sich in der Besoldungshöhe widerspiegeln muss. Die Wertigkeit wird insbesondere durch die Verantwortung des Amtes und die Inanspruchnahme der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers bestimmt. Dieser Grundsatz ist vom Gesetzgeber zu konkretisieren. Diesem steht dabei aber ein weiterer Gestaltungsspielraum zu (BVerfG, Beschluss vom 28.11.2018 - 2 BvL 3/15 - bei juris Rn. 34 f., m. w. N.).

Welche Kriterien und Methoden bei der Bewertung der einzelnen Ämter und ihrer Abstufung im Verhältnis zueinander zugrunde zu legen sind, ist verfassungsrechtlich nicht im Einzelnen vorgegeben (vgl. Möller, in: Schwegmann/Summer, Besoldungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Stand: 211. Ergänzungslieferung Februar 2019, A II/1 § 18 BBesG Rn. 40 ff. [43], m. w. N.). Bundesrechtliche Vorgaben sind ebenfalls nicht vorhanden, und auch § 5 NBesG enthält insoweit letztlich keine verbindlichen Vorgaben (weil der Landesgesetzgeber sich durch ein einfaches Landesgesetz nicht selbst binden kann). Aus der vorstehend zitierten Rechtsprechung des BVerfG und § 5 Abs. 1 Satz 1 NBesG lässt sich aber entnehmen, dass (in erster Linie) auf ‚innerdienstliche Kriterien‘, insbesondere die mit dem jeweiligen Amt verbundenen Anforderungen wie die Verantwortung und die Inanspruchnahme der Amtsinhaberin oder des Amtsinhabers abzustellen ist. Ergänzend kann auch die für das jeweilige Amt erforderliche Vorbildung als Kriterium herangezogen werden. Zulässig ist es aber in jedem Fall, alle herangezogenen Kriterien nicht isoliert, sondern im Rahmen einer summarischen Bewertung pauschal oder schwerpunktmäßig zu betrachten (Möller, a. a. O., Rn. 44). Alles in allem hat der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Bewertung mithin einen weiten Ermessensspielraum (Möller, a. a. O., Rn. 41).

Danach ließe sich die von der Landesregierung in dem vorliegenden Gesetzentwurf (Drs. 18/4486, S. 12 f.) zugrunde gelegte und auch bei der öffentlichen Anhörung zu der eingangs erwähnten Eingabe im Petitionsausschuss vertretene Bewertung, nach der zwischen den Ämtern der Lehrkräfte an Grund-, Haupt- und Realschulen einerseits und den Ämtern der Lehrkräfte an Gymnasien andererseits nach wie vor so gewichtige Unterschiede bestehen, dass die ersten mit A 12 - nunmehr zuzüglich allgemeiner Stellenzulage - und die zweiten mit A 13 zu bewerten sind, allenfalls dann rechtlich beanstanden, wenn diese Bewertung die Grenzen des gesetzgeberischen Bewertungsspielraums überschreiten würde, insbesondere wenn sie willkürlich wäre (vgl. BVerwGE 156, 193, bei juris Rn. 22 m. w. N.). Dies können wir indes nicht feststellen. Vielmehr stellt die Landesregierung darauf ab, dass trotz einer zunehmenden Angleichung der Ausbildungen der jeweiligen Lehrkräfte und eines Anstiegs der Anforderungen an die Amtsausübung der Lehrkräfte an Grund-, Haupt- und Realschulen (die jeweils durch die Gewährung der Allgemeinen Stellenzulage berücksichtigt werden sollen) weiterhin erhebliche Unterschiede bei der Amtsausübung bestehen. Für die höhere Bewertung der Ämter der Lehrkräfte an Gymnasien spreche insbesondere, dass im Vergleich zu den Ämtern der Lehrkräfte an Grund-, Haupt- und Realschulen Fachwissen in einer größeren Tiefe vermittelt werde, die Anzahl der zu betreuenden Jahrgänge (5 bis 13) größer sei und die Vorbereitung und Durchführung der Abiturprüfungen besondere Anforderungen und Belastungen mit sich bringe. Danach sei es mindestens gerechtfertigt, wenn nicht gar geboten, die Ämter der Lehrkräfte an Gymnasien höher zu bewerten als die Ämter der Lehrkräfte an Grund-, Haupt- und Realschulen. Diese Einschätzung der Landesregierung ist nach unserer Auffassung zumindest vertretbar, jedenfalls aber nicht willkürlich.

Danach ist es letztlich dem Gesetzgeber überlassen, ob er sich der Bewertung der Landesregierung anschließen oder selbst eine andere Bewertung vornehmen will.“

Die Ausschüsse haben diese Einschätzung des GBD zur Kenntnis genommen und sehen danach an dieser Stelle keinen Änderungsbedarf.

Zu den Nummern 8 und 9 (Anlagen 11 und 12):

Die empfohlenen Änderungen beruhen auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU (Vorlage 6, dort Nummer 2 Buchst. b). Zur Begründung heißt es dort:

„Die Stellenzulage wurde seit 1998 nicht angepasst und beträgt bislang monatlich 95,53 Euro.

Lediglich in Niedersachsen und in vier weiteren Bundesländern wurde die Stellenzulage seitdem nicht erhöht. Die moderate Erhöhung auf den Betrag von monatlich 110 Euro bleibt hinter der im Haushaltsbegleitgesetz 2019 vorgenommenen Erhöhung der Stellenzulage für Beamtinnen und Beamte bei Justizvollzugseinrichtungen vorgenommenen Erhöhung der Zulage auf 127,38 Euro nach einer Dienstzeit von zwei Jahren zurück. Dafür wird die Zulage Beamtinnen und Beamten bei Einrichtungen des Maßregelvollzugs bei Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen unabhängig von der Dienstzeit der Beamtinnen und Beamten in gleicher Höhe gezahlt. Für die für Beamtinnen und Beamte bei Justizvollzugseinrichtungen vorgesehene betragsmäßige Staffelung der Zulagenhöhe nach Jahren der Dienstzeit besteht für Beamtinnen und Beamte bei Einrichtungen des Maßregelvollzugs kein Anlass. Beamtinnen und Beamte im ersten Dienstjahr verrichten ihre Tätigkeit im Maßregelvollzug unter denselben schwierigen Bedingungen wie in späteren Dienstjahren. Sie werden genauso breit verwendet wie mehrjährig erfahrene Beamtinnen und Beamte. Auch wird die Personalstärke in den jeweiligen Arbeitsbereichen nicht erhöht, wenn Dienstanfängerinnen und Dienstanfänger eingesetzt werden. Beamtinnen und Beamte im ersten Dienstjahr unterliegen somit derselben, wenn nicht wegen ihrer noch fehlenden Routine und Erfahrung sogar einer höheren Gefährdung wie nach einer längeren Dienstzeit.

Die Anspruchsvoraussetzung ‚Einrichtungen des Maßregelvollzugs‘ ist umfassender als die bisherige Eingrenzung auf ‚geschlossene Abteilungen oder Stationen bei psychiatrischen Krankenanstalten, die ausschließlich dem Vollzug von Maßregeln der Sicherung und Besserung dienen‘. In Einrichtungen des Maßregelvollzugs bestehen insgesamt im Kontakt zu straffällig gewordenen untergebrachten Personen erhöhte Anforderungen. Handlungen straffällig

gewordener untergebrachter Personen lassen sich oftmals nicht vorhersehen und folgen keinen rationalen Überlegungen, da die der Unterbringung zu Grunde liegenden psychischen Erkrankungen und Störungsbilder von genau diesen Symptomen gekennzeichnet sind.

Die Stellsenzulage ist als Gefahrenzulage konzipiert, mit der die schwierigen äußeren und psychischen Bedingungen, unter denen der Dienst geleistet werden muss und die besonderen Belastungen des unmittelbaren Umgangs mit untergebrachten Personen ausgeglichen werden sollen. Nicht nur in geschlossenen Stationen oder Abteilungen sind die Bediensteten besonderen Gefahrenlagen ausgesetzt. Bei jeder Tätigkeit im Maßregelvollzug, die durch den Kontakt zu gegen ihren Willen festgehaltenen Personen, die sich insoweit in einer Ausnahme-situation befinden, geprägt ist, sind die Bediensteten zur fortlaufenden Wachsamkeit angehalten und Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt, wenn sie Fluchtversuche, Gewalttätigkeiten und Übergriffe verhindern müssen. Außerhalb geschlossener Abteilungen oder Stationen sind nicht weniger oder minder schwere Gefährdungen dieser Art zu verzeichnen. Die Patienten-gruppen, die nach § 63 des Strafgesetzbuchs (StGB) und nach § 64 StGB in den Maßregel-vollzug eingewiesen werden, vermischen sich immer stärker. Die Anzahl der untergebrachten Personen mit herausforderndem und besonders auffälligem Verhalten, auch durchaus sehr starken aggressiven Verhaltensschüben, nimmt stetig zu. In allen Bereichen gibt es zuneh-mend Übergriffe auf das Personal, die auch gravierende körperliche und psychische Folgen haben. Auch durch in allen Behandlungsbereichen zunehmende Krisen- und Konfliktsituatio-nen, die sich gruppenmäßig aufbauen, erfährt die Gefährdungssituation für das Personal eine weitere Ausprägung. Selbst auf offen geführten Stationen im geschlossenen Gelände gibt es geschlossene Zimmer zur Absonderung von Patientinnen und Patienten. Häufig treten Über-griffe zunächst auf offen geführten Stationen innerhalb der nach außen geschlossenen Maß-regelvollzugseinrichtung auf und erst dann - quasi als Konsequenz aus den Übergriffen - erfolgt die Verlegung in eine auch geschlossen geführte Station. Darüber hinaus arbeiten Patientinnen und Patienten im Zuge der Therapie auch in Bereichen der Maßregelvollzugein-richtungen, die in sich nicht geschlossen sind und werden dabei von Beschäftigten betreut und angeleitet. Hierbei handelt es sich typischerweise um Arbeiten in der Küche oder in den Werkstätten. In diesen Arbeitsbereichen besteht für die Beschäftigten, die die Untergebrach-ten bei der Arbeit betreuen, ein erhöhtes Gefährdungspotential, denn hier haben die Unterge-brachten - im Gegensatz zum Aufenthalt auf einer Station - die Möglichkeit, sich mit gefähr-lichen Gegenständen zu bewaffnen. Die bisherige Abgrenzung des Anspruchs auf die Voll-zugszulage nach dem Kriterium des Einsatzes auf offenen oder geschlossenen Stationen oder Abteilungen ist daher nicht sachgerecht und entspricht nicht dem Ziel, mit der Zulage dienstlich bedingte Gefährdungen des Personals auszugleichen.

Durch die neu aufgenommene zusätzliche Voraussetzung, dass nur dann ein Anspruch auf die Stellsenzulage besteht, wenn die Dienstaufgaben der Beamtinnen und Beamten von unmit-telbarem Kontakt zu untergebrachten Personen geprägt sind, wird klargestellt, dass nicht jede Tätigkeit in Einrichtungen des Maßregelvollzugs zulagenauslösend ist. Der mit Gefährdungen einhergehende Kontakt zu den Untergebrachten muss im Vordergrund der dienstlichen Tätig-keit stehen. Es muss sich dabei um unmittelbaren Kontakt in Interaktion mit den unterge-brachten Personen handeln. Lediglich mittelbare Kontaktsituationen, wie z. B. zufällige Begegnungen oder Kontakte zu Untergebrachten im Zusammenhang mit der Verrichtung technischer, organisatorischer oder anderer Servicedienste auf Stationen, sind nicht an-spruchsbegründend. Nur die Beschäftigten, von denen auf Grund des Umgangs mit Unterge-brachten regelmäßig erhöhte Konzentration, Wachsamkeit, Achtsamkeit, Vorsicht und Auf-merksamkeit abverlangt wird, um Gefahren zu erkennen und möglichst abzuwenden, erfüllen die Anspruchsvoraussetzung. Dabei sind auch die äußeren Bedingungen, in denen der Um-gang mit den Untergebrachten stattfindet, zu berücksichtigen. Hierzu gehören z. B. gefährli-che Gegenstände oder Vorhandensein von Dienstschlüsseln im Arbeitsbereich oder die Aus-stattung der Bediensteten mit Personennotrufgeräten.

§ 19 a des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) regelt, dass Tarif-beschäftigte unter den gleichen Voraussetzungen und in der gleichen Höhe Anspruch auf eine monatliche Zulage (Vollzugszulage) haben, wie sie entsprechende Beamtinnen und Beamte des Arbeitgebers als Amts- oder Stellsenzulage zum Ausgleich der besonderen Anforderungen

im jeweiligen Bereich erhalten. Daher wirkt sich die Gesetzesänderung gleichermaßen auf die Dienstbezüge der Beamtinnen und Beamten und die Entgelte der Tarifbeschäftigten aus. Die Finanzfolgen sind nachfolgend für beide Beschäftigtengruppen insgesamt dargestellt.

Bei den Berechnungen wurde jeweils das Arbeitgeberbruttoentgelt (also einschließlich Sozialversicherungsabgaben und Kosten der Zusatzversorgung) berücksichtigt.

Durch die Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen werden nach summarischer Überprüfung ca. 100 weitere Beschäftigte Anspruch auf die Zulage haben. Hierdurch und auf Grund der betragsmäßigen Erhöhung der Stellenzulage auf 110 Euro werden unter Berücksichtigung der besoldungs- und tarifrechtlichen Anrechnungsbestimmungen Mehrausgaben in Höhe von rund 182 000 Euro pro Jahr entstehen.“

Zu Artikel 5/1 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes zur Förderung der Freien Wohlfahrtspflege):

Die empfohlene Änderung beruht auf einem Änderungsvorschlag der Fraktionen der SPD und der CDU (Vorlage 6, dort Nummer 3). Zur Begründung heißt es dort:

„Bei der Wahrnehmung sozialstaatlicher Verpflichtungen kommt dem Grundsatz der Subsidiarität eine besondere Bedeutung zu. Hierbei leisten die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege einen unverzichtbaren Beitrag für ein gemeinwohlorientiertes und gesamtgesellschaftliches Zusammenleben und sind eine tragende Säule der sozialen Infrastruktur in Niedersachsen.

Mit der der Erhöhung der Finanzhilfe um 1 500 000 Euro auf nunmehr 22 752 000 Euro wird die Wahrnehmung wohlfahrtspflegerischer Aufgaben finanziell abgesichert. Die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege erhalten Planungssicherheit und werden in die Lage versetzt, ihre Leistungen in gleichbleibender Qualität und Güte und in dem bisherigen Umfang anbieten zu können.“

Zu Artikel 8 (Änderung des Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes):

Die im Gesetzentwurf an dieser Stelle in Artikel 8 vorgesehenen Änderungen des Niedersächsischen Gesundheitsfachberufegesetzes stehen in sachlichem Zusammenhang mit den in Artikel 1 des Gesetzentwurfs in der Drs. 18/4395 vorgesehenen Änderungen desselben Gesetzes (siehe auch die Fußnote zu Artikel 1 Nr. 1 jenes Gesetzentwurfs). Die Landesregierung hat dazu auf Nachfrage im federführenden Ausschuss erklärt, der Umstand, dass die jeweiligen Änderungen in zwei gesonderte Gesetzentwürfe aufgenommen worden seien, habe lediglich organisatorische Gründe. In der Tat bestehe ein Sachzusammenhang, sodass es auch aus Sicht der Landesregierung zweckmäßig sei, die jeweiligen Änderungen gemeinsam zu behandeln. Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen und der Ausschuss für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, der für den vorgenannten anderen Gesetzentwurf federführend ist, haben sich übereinstimmend damit einverstanden erklärt, die hier in Artikel 8 vorgesehenen Änderungen an dieser Stelle zu streichen und stattdessen im Rahmen des vorgenannten anderen Gesetzentwurfs zu behandeln.

Zu Artikel 9 (Änderung des § 13 des Niedersächsischen Wohnraumförderungsgesetzes):

Zu Nummer 1 (Nummer 1):

Die Formulierung „Gemeinden“ greift zu kurz, weil nach Artikel 104 d Satz 1 GG auch Investitionen von „Gemeindeverbänden“ gefördert werden können. Der Wortlaut soll daher der Sache nach an Artikel 104 d Satz 1 GG angeglichen werden. Dabei soll allerdings anstelle der dort verwendeten Formulierung „Gemeinden (Gemeindeverbände)“ der kürzere und in Niedersachsen gebräuchlichere Begriff „Kommunen“ (vgl. § 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes) verwendet werden.

Zu Nummer 4 (Nummer 11):

Da auch in den Nummern 2 bis 10 teilweise Haushaltsmittel des Landes genannt werden, soll hier genauer von „sonstigen“ Haushaltsmitteln des Landes gesprochen werden.

Zu Artikel 10 (Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge in den Jahren 2019 bis 2021 sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften):

Der Änderungsbefehl soll kürzer, nämlich wie Artikel 3 Nr. 7 gefasst werden. In der Folge muss nicht die gesamte Tabelle, die bis auf die Angabe „Nummern 2 bis 4“ unverändert bleiben soll, noch einmal abgedruckt werden.

(Verteilt am 16.12.2019)