

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes und des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes

Gesetzesentwurf der Landesregierung - Drs. 19/1173

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Sport - Drs. 19/1617

Berichterstattung: Abg. Sebastian Zinke (SPD)

Der Ausschuss für Inneres und Sport empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 19/1617, den Gesetzesentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bei Stimmenthaltung der Ausschussmitglieder der Fraktionen von CDU und AfD zustande. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Wesentlicher Gegenstand des am 18.04.2023 sogleich an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzesentwurfs ist die Herausnahme der Ämter der Polizeipräsidentinnen und Polizeipräsidenten aus dem Kreis der sogenannten politischen Beamtinnen und Beamten nach § 30 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) und § 39 des Niedersächsischen Beamtengesetzes (NBG) sowie aus dem Kreis der Ämter mit leitender Funktion nach § 5 NBG. Außerdem soll die Besoldung der betreffenden Ämter jeweils um eine Besoldungsgruppe abgesenkt werden. Ferner sieht der Gesetzesentwurf allgemeine Regelungen über die Zuordnung der Ämter der sogenannten politischen Beamtinnen und Beamten zu einer Laufbahn im Sinne des § 13 NBG vor.

Der Ausschuss verzichtete mit Blick auf die von der Landesregierung durchgeführte Verbandsbeteiligung, bei der Gewerkschaften und Berufsverbände Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hatten, sowie angesichts des Umstandes, dass kommunale Belange nicht betroffen sind, auf eine Anhörung. Das Ziel des Gesetzesentwurfs war im Wesentlichen unstreitig. Seitens der Oppositionsfraktionen wurde lediglich eingewendet, dass auch weitergehende Regelungen, insbesondere hinsichtlich der Landesbeauftragten für regionale Entwicklung, wünschenswert gewesen wären.

Den Ausschussempfehlungen zu den einzelnen Vorschriften liegen folgende Überlegungen zugrunde:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Beamtengesetzes):

Zur Fundstelle:

Die Angabe der Fundstelle der letzten Änderung dieses Gesetzes ist anzupassen.

Zu Nummer 2 Buchst. b (§ 39; neuer Absatz 2):

Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat darauf hingewiesen, dass verfassungsrechtlich nicht vorgegeben sei, ob die in § 39 genannten Ämter im Sinne des § 30 Abs. 1 Satz 1 BeamtStG, also die Ämter der sogenannten politischen Beamtinnen und Beamten, zu einer Laufbahn nach § 13 gehören müssten oder nicht. Gegenwärtig gehe das geltende Landesrecht offenbar davon aus, dass die betreffenden Ämter stets einer Laufbahn zugeordnet seien. Dies ergebe sich insbesondere aus § 17 Abs. 4, wonach die Befähigung (für eine Laufbahn) von der Landesregierung festgestellt werde, wenn die Person, der ein Amt nach § 39 übertragen werden solle, nicht über die sonst erforderliche Laufbahnbefähigung verfüge. Dem entspreche nach Auskunft des Fachministeriums auch die bisherige Praxis. Allerdings gehörten nach § 13 Abs. 1 Satz 1 „alle Ämter derselben Fachrichtung und

derselben Laufbahngruppe“ zu einer Laufbahn, ohne dass bisher geregelt sei, welcher Fachrichtung und welcher Laufbahngruppe die Ämter nach § 39 zugeordnet seien, sodass auch nicht eindeutig sei, welcher Laufbahn die Ämter angehörten. Der Gesetzentwurf verfolge das Ziel, dies in Absatz 2 nunmehr ausdrücklich zu regeln. In der Entwurfsbegründung (S. 5) heißt es dazu, dies entspreche dem verfassungsrechtlichen Laufbahnprinzip. Wesentlicher Inhalt des verfassungsrechtlich in Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes verankerten Laufbahnprinzips und des damit eng verknüpften Leistungsprinzips sei es indes, „dass für die Einstellung und das berufliche Fortkommen des Beamten Laufbahnen mit jeweils typisierten Mindestanforderungen bestehen“. Die Ämter einer Laufbahn bauten aufeinander auf, was auch darin zum Ausdruck kommen müsse, dass zwischen den einzelnen Ämtern einer Laufbahn mit steigender Wertigkeit der jeweils auszuübenden Funktion ein besoldungsmäßiger Abstand zu wahren sei (vgl. BVerwG, Urteil vom 23.03.2021 - 2 C 17.19 -, bei juris Rn. 18, m. w. N.). Dieser Zweck des Laufbahnprinzips lege es aus Sicht des GBD nicht unbedingt nahe, die Ämter der sogenannten politischen Beamtinnen und Beamten einer Laufbahn zuzuordnen. Denn diese Ämter würden typischerweise nicht im Wege einer „regulären“ Beförderung in das nächsthöhere Amt innerhalb der jeweiligen Laufbahn übertragen (vgl. auch § 20 Abs. 4 Satz 2), sondern ohne Rücksicht auf eine etwaige Laufbahnzugehörigkeit in der Regel nach politischen Gesichtspunkten, insbesondere danach, ob die betreffende Person die Gewähr dafür biete, „in fortdauernder Übereinstimmung mit den grundsätzlichen politischen Ansichten und Zielen der Regierung“ zu stehen (§ 30 Abs. 1 Satz 1 BeamStG). Dementsprechend sei es verfassungsrechtlich auch zulässig, solche Ämter keiner Laufbahn zuzuordnen (vgl. Umkehrschluss aus BVerwGE 64, 372, bei juris Rn. 136: „Da er auch kein ‚politischer Beamter‘ ist, gehört er ... einer Laufbahn an.“). Diese Frage sei allerdings verfassungsrechtlich nicht determiniert, sondern rechtspolitisch zu entscheiden. Das Fachministerium teile die verfassungsrechtliche Einschätzung des GBD dem Grunde nach, halte es aber gleichwohl für sachgerecht, an der bisherigen Rechtslage und der entsprechenden bisherigen Praxis festzuhalten, zumal mit der Ausnahme der betreffenden Ämter von einer Laufbahn ggf. weiterer Regelungsbedarf und zusätzliche rechtliche Unsicherheiten verbunden seien. Daher solle aus Sicht des Fachministeriums an dem im Gesetzentwurf angelegten Regelungskonzept dem Grunde nach festgehalten werden. Dieser Auffassung schließt sich der Ausschuss an.

Er empfiehlt allerdings, den beabsichtigten Regelungsinhalt deutlicher im Regelungstext zum Ausdruck zu bringen. So soll nach der Entwurfsbegründung in Absatz 2 u. a. geregelt werden, dass die Beamtin oder der Beamte „in der bisherigen Fachrichtung“ verbleibt und „über eine dem Amt entsprechende Laufbahnbefähigung verfügen muss“. Beide Regelungsinhalte sind der im Entwurf gewählten Formulierung nicht ausdrücklich zu entnehmen. Außerdem ist Satz 2 des Entwurfs insofern etwas unklar, weil er nicht eindeutig bestimmt, dass das betreffende Amt überhaupt einer Fachrichtung zugeordnet sein muss; die Formulierung „keiner Laufbahn einer bestimmten Fachrichtung“ ließe auch die Deutung zu, dass es sich - abweichend von § 13 Abs. 1 Satz 1 - um eine atypische Laufbahn ohne konkrete Fachrichtungszuordnung handeln könnte. Gemeint ist hingegen, dass stets eine Zuordnung zu einer Fachrichtung erfolgen und es nur nicht darauf ankommen soll, dass eine bestimmte bzw. welche Fachrichtung gewählt wird.

Die zu Satz 1 empfohlene Formulierung soll Letzteres deutlich machen.

Satz 2 des Entwurfs ist dann entbehrlich; sein Inhalt ist in der zu Satz 1 empfohlenen Formulierung intergriert.

Bei der empfohlenen Formulierung des Satzes 1 ergibt sich dann - auch im Hinblick auf § 17 Abs. 4 - ohne Weiteres, dass die Person, der ein Amt nach Absatz 1 übertragen werden soll, grundsätzlich über die Befähigung für die Laufbahn verfügen muss, der das betreffende Amt zugeordnet ist. Dies folgt aus den allgemeinen Regelungen in den §§ 13 ff. Einer ausdrücklichen Regelung an dieser Stelle bedarf es insoweit nicht.

Dabei soll es unerheblich sein, ob die Zugangsvoraussetzungen für das erste Einstiegsamt (§ 14 Abs. 3) oder diejenige für das zweite Einstiegsamt (§ 14 Abs. 4) vorliegen. Erforderlich soll nur sein, dass die allgemeine Zugangsvoraussetzung für Laufbahnen der Laufbahngruppe 2 nach § 13 Abs. 3 Satz 4 (Hochschulabschluss oder gleichwertiger Bildungsstand) gegeben ist. Im Übrigen können auch die Zugangsvoraussetzungen für das erste Einstiegsamt ausreichen, zumal das Amt, das über-

tragen werden solle, ohnehin nie ein Einstiegsamt, sondern in der Regel das Spitzenamt der jeweiligen Laufbahn sein wird (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2). Einer ausdrücklichen Regelung bedarf es insoweit nach Auffassung des Ausschusses nicht.

Der empfohlene Satz 3 soll das regeln, was nach der Entwurfsbegründung im Gesetz geregelt werden soll, nämlich, dass eine Beamtin oder ein Beamter, die oder der schon ein Amt innehat, das einer Laufbahn nach § 13 angehört und der oder dem ein Amt nach Absatz 1 übertragen werden soll, stets die Fachrichtung ihres oder seines bisherigen Amtes beibehält, das Amt nach Absatz 1 mithin der Fachrichtung des bisherigen Amtes der Beamtin oder des Beamten zugeordnet wird.

Offen bleibt, welcher Fachrichtung das Amt nach Absatz 1 zugeordnet werden soll, wenn die Person, der das Amt übertragen werden soll, zuvor noch kein Amt einer der in § 13 Abs. 2 genannten Fachrichtungen innehatte. Nach Erklärung des Fachministeriums soll die Zuordnung des Amtes zu einer Fachrichtung in einem solchen Fall in das Organisationsermessen des Dienstherrn fallen und vor der Übertragung des Amtes im Einzelfall vorgenommen werden. Auch dies bedürfe an dieser Stelle zumindest zum jetzigen Zeitpunkt nicht zwingend einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung. Unabhängig davon solle die Frage, welcher Fachrichtung Ämter der Besoldungsgruppe B (einschließlich der hier fraglichen Ämter) zuzuordnen seien, zu gegebener Zeit einer allgemeinen gesetzlichen Regelung (vorzugsweise in § 13) zugeführt werden. Dagegen bestehen aus Sicht des Ausschusses keine Bedenken.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):

Zur Fundstelle:

Auch hier ist die Angabe der Fundstelle der letzten Änderung des Gesetzes anzupassen.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten):

Das Gesetz sollte nach Erklärung des Fachministeriums am Tag nach seiner Verkündung in Kraft treten. Dem schließt sich der Ausschuss an.