

Christoph Brüning

Angemessenheit der Eingruppierung kommunaler Wahlbeamtinnen und Wahlbeamter

In Städten, Gemeinden, Kreisen und bei den
Landschaftsverbänden in Nordrhein-Westfalen



Nomos

Kommunalrechtliche Studien

herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Brüning,
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Prof. Dr. Thorsten Ingo Schmidt, Universität Potsdam

Band 8

Christoph Brüning

Angemessenheit der Eingruppierung kommunaler Wahlbeamtinnen und Wahlbeamter

In Städten, Gemeinden, Kreisen und bei den
Landschaftsverbänden in Nordrhein-Westfalen



Nomos

Unter Mitarbeit von Christof Rambow und Asad Yasin.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-6524-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-0609-4 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Kommunale Wahlbeamte stehen in Nordrhein-Westfalen in einem Beamtenverhältnis auf Zeit. Man unterscheidet primär die seit 1994 urgewählten Hauptverwaltungsbeamtinnen und Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeisterinnen und Bürgermeister in Städten und Gemeinden sowie Landrätinnen und Landräte in den Kreisen (§ 118 Landesbeamtengesetz NRW (LBG)) und die von der Kommunalvertretung gewählten Beigeordneten als die „übrigen Wahlbeamten“ (§ 119 LBG).

Die konkret zu bewältigenden Aufgaben der Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber entwickelten sich im Laufe der letzten Jahre parallel zu den deutlich gestiegenen Aufwandszuwächsen im kommunalen Bereich. Hierzu sind u.a. die Diversifizierungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsunterbringung oder auch die Digitalisierung der Verwaltung im Rahmen von E-Government zu zählen. Die Struktur der Kommunalverwaltung spiegelt diese Wandlung z.T. wider, etwa bei der Organisation zum „Konzern Stadt“ in manchen Großstädten.

Sukzessive hat sich in den Augen der Öffentlichkeit auch das Bild der Amtsträgerinnen und Amtsträger gewandelt, die – nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung moderner Medien – in einem unmittelbareren Dialog mit Bürgerinnen und Bürgern als noch vor Jahren stehen.

Die Rahmenbedingungen für die Besoldung und die zu gewährenden Aufwandsentschädigungen für die kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten auf Zeit sind demgegenüber über die Jahre nahezu konstant geblieben. Maßgeblich ist 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 – IngrVO) vom 9. Februar 1979 (GV. NRW. S. 97) in der jeweils gültigen Fassung. Diese Verordnung hat einige wenige Anpassungen erfahren und wird z.T. kritisiert, soweit

- trotz zwischenzeitlich erfolgter Aufgabenveränderungen und -zuwächse die Eingruppierung allgemein nicht angepasst worden sei, aber auch innerhalb der Gruppen von Hauptverwaltungsbeamten die Eingruppierung der Landräte z.B. hinter der Eingruppierung der Hauptverwaltungsbeamten in den Städten zurückbleibe, da ihr noch der Aufwands-

Vorwort

- bestand zum Zeitpunkt der Einführung der Ämter der hauptamtlichen Landräte im Jahr 1994 zu Grunde gelegt sei;
- der Verordnungsgeber – anders als andere Bundesländer – bestehende Spielräume nach der Föderalismusreform für höhere Eingruppierungen von Landräten bei bestimmten Einwohnergrößenklassen nicht stärker genutzt habe;
 - die Abstandsgebote zwischen einigen Ämtern bei der Eingruppierung nicht gewahrt würden (z.B. der Eingruppierungsabstand zwischen Kreisdirektor und Landrat).
 - Darüber hinaus wird vorgetragen, eine Erhöhungen der Eingruppierung der Hauptverwaltungsbeamten müsse regelmäßig auch zu einer Anpassung der Eingruppierung der Kreisdirektoren bzw. der Allgemeinen Vertreter führen und
 - durch die aktuellen Sätze der Aufwandsentschädigung der erhöhte persönliche Aufwand nicht abgedeckt werde.

Auch außerhalb der Eingruppierungsverordnung finden sich Bestimmungen, die kritisch gewürdigt werden, da sie zu einer Mehrbelastung bei Betroffenen führten, ohne dass dies zu einem monetären Ausgleich führe. Insofern wird beispielhaft auf § 47 Absatz 1 der Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen verwiesen, wonach der Kreistag eine allgemeine Vertretung des Landrats aus den Reihen der leitenden hauptamtlichen Beamten bestellt.

Um die Rahmenbedingungen kommunaler Wahlämter attraktiver zu gestalten, aber auch um Anreize zur Bereitschaft der Amtsübernahme bzw. einer Wiederwahl zu setzen, sollten eine Evaluierung des Status quo in Verbindung mit einer rechtsvergleichenden Betrachtung erfolgen und fundierte Vorschläge zu denkbaren Rechtsänderungen unterbreitet werden. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat hiermit Herrn Prof. Dr. Christoph Brüning beauftragt, der im April 2019 sein rechtswissenschaftliches Gutachten vorgelegt hat. Überlegungen des Gutachtens sind eingeflossen in derzeit anstehende Verfahren zur Rechtsänderung in Nordrhein-Westfalen.

Die vorgelegte Arbeit vermisst den rechtlichen Rahmen für die Besoldung und Aufwandsentschädigung der kommunalen Wahlbeamtinnen und Wahlbeamten im Land Nordrhein-Westfalen. Auf der Grundlage eines föderalen Rechtsvergleichs sowie der verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Alimentation kommunaler Beamter wird die bestehende besoldungsrechtliche Systematik kritisch bewertet. Im Kern steht dabei insbesondere die Frage nach der Tragfähigkeit und Belastbarkeit des allein maßgeblichen Einwohnerzahlkriteriums aus der EingrVO für die primär

funktional zu bestimmende Wertigkeit der in Rede stehenden Amtsposten. Nach einer Prüfung anderer Vergütungssysteme und -elemente auf ihre Verwendbarkeit im vorstehenden Kontext werden schließlich originäre, ämter spezifische Parameter zur besoldungsrechtlichen Abbildung der Ämter kommunaler Wahlbeamter entwickelt und der Vorschlag für eine neue Besoldungsordnung K entworfen.

Das Gutachten wird mit Genehmigung der Landesregierung Nordrhein-Westfalens in dieser Schriftenreihe veröffentlicht.

Kiel, im Februar 2020

Prof. Dr. Christoph Brüning
- Vizepräsident des Schleswig-Holsteinischen
Landesverfassungsgerichts -
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Verwaltungswissenschaften
an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	17
I. Ausgangslage	17
1. Personenkreis	17
2. Status	18
a) Besoldung	19
b) Aufwandsentschädigung	20
II. Kritik am geltenden System	21
III. Auftrag	21
B. Geltendes Recht	25
I. Nordrhein-Westfalen	25
1. Besoldungsrechtliche Grundstruktur	25
2. Die Eingruppierungsverordnung	27
3. Anwendungsfälle	29
a) Bürgermeister	29
b) Beigeordnete	30
c) Landräte	32
d) Kreisdirektoren	33
e) Direktoren der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe	34
f) Landesräte	35
g) Regionaldirektor des Regionalverbandes Ruhr und Beigeordnete	35
II. Andere Bundesländer	36
1. Baden-Württemberg	37
a) Landesbesoldungsgesetz	37
b) Landeskommunalbesoldungsgesetz	38
c) Anwendungsfälle	39
aa) Bürgermeister	39
bb) Beigeordnete	40
cc) Landräte	41
2. Bayern	41
a) Kommunal-Wahlbeamten-Gesetz	41

Inhaltsverzeichnis

b)	Anwendungsfälle	42
aa)	Erster Bürgermeister	42
bb)	Weitere Bürgermeister	43
cc)	Berufsmäßige Gemeinderatsmitglieder	44
dd)	Landräte	45
3.	Brandenburg	45
a)	Landesbesoldungsgesetz	45
b)	Kommunalbesoldungsverordnung	46
c)	Anwendungsfälle	47
aa)	Bürgermeister	47
bb)	Beigeordnete	48
cc)	Amtsdirektoren	49
dd)	Landräte	50
4.	Hessen	50
a)	Landesbesoldungsgesetz	50
b)	Besoldungsverordnung	51
c)	Anwendungsfälle	52
aa)	Bürgermeister/in	52
bb)	Beigeordnete	53
cc)	Landräte	53
dd)	Kreisbeigeordnete	54
ee)	Landesdirektor und Beigeordnete des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen	54
ff)	Verbandsdirektor und Beigeordnete des Regionalverbandes Frankfurt/Rhein-Main	55
5.	Mecklenburg-Vorpommern	56
a)	Landesbesoldungsgesetz	56
b)	Besoldungsverordnung	57
c)	Anwendungsfälle	58
aa)	Bürgermeister	58
bb)	Beigeordnete	59
cc)	Landräte und Beigeordnete	60
dd)	Amtsvorsteher	61
ee)	Verbandsvorsteher	61
ff)	Direktor des Kommunalen Sozialverbandes	62
6.	Niedersachsen	62
a)	Landesbesoldungsgesetz	62
b)	Kommunalbesoldungsverordnung	64

c)	Anwendungsfälle	65
aa)	Hauptverwaltungsbeamte auf Zeit der Gemeinden und Samtgemeinden	65
bb)	Stellvertreter und weitere Ämter auf Zeit in Gemeinden und Samtgemeinden	66
cc)	Hauptverwaltungsbeamte auf Zeit der Landkreise und der Region Hannover	67
dd)	Verbandsdirektor und Vertreter „Großraum Braunschweig“	67
ee)	Verbandsgeschäftsführer des Bezirksverbandes Oldenburg	68
ff)	Weitere Verbandsgeschäftsführer	69
7.	Rheinland-Pfalz	69
a)	Landesbesoldungsgesetz	69
b)	Kommunal-Besoldungsverordnung	70
c)	Anwendungsfälle	71
aa)	Bürgermeister	71
bb)	Beigeordnete	72
cc)	Landräte	73
dd)	Kreisbeigeordnete	73
8.	Saarland	74
a)	Kommunalbesoldungsverordnung	74
b)	Aufwandsentschädigungsverordnung	74
c)	Anwendungsfälle	75
aa)	Bürgermeister	75
bb)	Beigeordnete	76
cc)	Landräte	77
dd)	Regionalverbandsdirektor	77
9.	Sachsen	78
a)	Landesbesoldungsgesetz	78
b)	Aufwandsentschädigungsverordnung	79
c)	Anwendungsfälle	79
aa)	Bürgermeister	79
bb)	Beigeordnete	80
cc)	Landräte und Beigeordnete	81
dd)	Verbandsvorsitzende	81
10.	Sachsen-Anhalt	82
a)	Landesbesoldungsgesetz	82
b)	Kommunalbesoldungsverordnung	83

Inhaltsverzeichnis

c)	Anwendungsfälle	84
aa)	Bürgermeister	84
bb)	Beigeordnete	84
cc)	Landräte und Beigeordnete	85
dd)	Hauptamtliche Verbandsgeschäftsführer	85
11.	Schleswig-Holstein	86
a)	Landesbesoldungsgesetz	86
b)	Kommunalbesoldungsverordnung	87
c)	Anwendungsfälle	88
aa)	Bürgermeister	88
bb)	Beigeordnete	89
cc)	Amtsdirektoren	89
dd)	Landräte	90
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	98
3.	Eingruppierungsregeln	98
a)	Angewandte Parameter	98
aa)	Bürgermeister	98
bb)	Landräte	100
cc)	Sonstige kommunale Wahlbeamte in Ämtern und Verbänden	101
b)	Besonderheiten	102
aa)	Wiederwahl	102
bb)	Erfahrungsstufen	103
cc)	Amtszulage	103
4.	Aufwandsentschädigung	104
a)	Fest-, Höchst- oder Rahmensätze	104

b) Parameter	105
c) Größenordnungen	106
C. Verfassungsrechtlicher Rahmen	107
I. Ausgangspunkt: Funktionsvorbehalt	107
1. Anwendungsbereich	107
2. Anwendungsfall kommunale Wahlbeamte	109
II. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Alimentation	110
1. Hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums	110
a) Kernbestand an Strukturprinzipien	111
b) Alimentationsprinzip	112
aa) Zuordnung von Ämtern	112
bb) Konfiguration der konkreten Besoldungselemente	114
c) Leistungsprinzip	115
aa) Regelungsgehalt	115
bb) Unanwendbarkeit auf kommunale Wahlbeamte	116
d) Laufbahnprinzip	119
e) Abstandsgebot	120
2. Allgemeiner Gleichheitssatz	122
a) Besoldungsrechtliche Gleichwertigkeit	122
b) Anwendungsfall kommunale Wahlbeamte	123
3. Verhältnismäßigkeit	124
4. Begründungspflicht	125
III. Unionsrecht	126
IV. Konsequenzen	126
D. Weitere Vergütungssysteme bzw. -elemente	129
I. Bewertungskriterien	129
1. Stellenbewertung nach TVöD VKA	129
2. Dienstpostenbewertung nach KGSt-Modell	130
II. Besondere Besoldungsbestandteile	131
1. Leistungsbezüge	131
a) Berufungs- oder Bleibe-Leistungsbezüge	132
b) Besondere Leistungsbezüge	133
c) Funktions-Leistungsbezüge	134
2. Zulagen	134

Inhaltsverzeichnis

3. Vergütungen	136
a) Mehrarbeitsvergütung	136
b) Sitzungsvergütung	137
4. Leistungsprämien	137
5. Zuschläge	139
a) Sonderzuschlages zur Sicherung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit	139
b) Zuschlag bei Hinausschieben des Eintritts in den Ruhestand	140
III. Folgerungen	141
E. Bausteine einer angemessenen Besoldung	143
I. Organisationsermessen	143
1. Grenze der Unteralimentation	143
2. Brüche beim Bezug auf A- und B-Besoldungsordnung	146
3. Inkongruenz des Bezugs auf Minister und Abgeordnete	146
4. Delegation von Ermessen auf die kommunale Ebene	147
II. Folgerungen	148
III. Konkretisierungen	149
1. Grundmodell der Besoldungsordnung K	149
a) Festlegung der Anzahl der Besoldungsgruppen	149
b) Festlegung der Besoldungshöhe	150
c) Stufensystem innerhalb einzelner Gruppen	151
d) Besoldungstabelle	152
2. Ausgestaltung bei Bürgermeistern	154
a) Einwohnergrößenklassen	154
b) Kommunaler Aufgabenbestand	155
c) Zentralörtlichkeit	156
aa) Aussagekraft raumordnerischer Festsetzungen	156
bb) Regulatorische Umsetzung	158
d) Feinsteuerung	159
aa) Eingruppierung von Grund-, Mittel- und Oberzentren	160
bb) Berücksichtigung der Kreisfreiheit	160
cc) Eingruppierungstabellen	161
e) Veränderungen nach dem Modell K	163
3. Ausgestaltung bei Landräten	164
a) Fläche und Einwohnerzahl	164
b) Feinsteuerung	165

c) Eingruppierungstabelle Landräte	166
d) Veränderungen nach dem Modell K	166
4. Beigeordnete und Kreisdirektoren	167
a) Funktionsbezogene Eingruppierung	167
b) Funktionszulage als Alternative	168
5. Direktoren der Landschaftsverbände	168
6. Landesräte	169
IV. Aufwandsentschädigung	169
1. Gewährung von Pauschalen	169
2. Feinsteuern	172
F. Zusammenfassung	174
I. Ausgangslage	174
II. Ländervergleich	175
III. Verfassungsrechtlicher Rahmen	179
IV. Weitere Vergütungssysteme bzw. -elemente	181
V. Bausteine einer angemessenen Besoldung	181

