

Vorlage für die Sitzung des Senats am 16. März 2021

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes und der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen“

A. Problem

1. Die Mitwirkung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven bei der Bestellung und Abberufung der Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamtes ist in § 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 3. Dezember 2015 (Brem.GBl. S. 670) geregelt.

Das OVG Bremen hat im Rahmen eines Beschlusses vom 27. Mai 2020 (OVG Bremen, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 6 LP 287/19 -, juris) § 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven außer Acht gelassen, da dieser nichtig sei, da er gegen die Regelungen des Bremischen Beamtengesetzes über die Zuständigkeiten des Magistrats als oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter von Beamtinnen und Beamten der Stadt Bremerhaven verstoße. Die Verfassung für die Stadt Bremerhaven sei als kommunales Recht gegenüber dem Landesbeamtengesetz nachrangig.

Gem. § 9 Abs. 1 S. 2 des Bremischen Beamtengesetzes (BremBG) werden Beamtinnen und Beamte der Stadt Bremerhaven vom Magistrat der Stadt Bremerhaven ernannt. Die Regelung des § 72 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven enthalte daher eine unzulässige Einschränkung der Kompetenzen des Magistrats.

Der Beschluss des OVG hat Wirkung ausschließlich in dem genannten Streitverfahren. Die Feststellung des OVG hat jedoch Folgewirkung auf das zukünftige Handeln des Magistrats. Entscheidungen im Bereich der Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven werden damit gerichtlich angreifbar, da Gerichte die ihrer Ansicht nach nichtigen untergesetzlichen Normen nicht anwenden müssen bzw. dürfen.

Die auf Grund ihrer Kontrollfunktion des Magistrats erfolgte Bestellung, Beförderung und Abberufung der Leiterin oder des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sowie der Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung wird als eine grundlegende Kompetenz im Rahmen der Ausübung der unmittelbaren Verantwortlichkeit und Unterstellung des Rechnungsprüfungsamts gegenüber der Stadtverordnetenversammlung für erforderlich gehalten. Ähnliche Regelungen gelten in der überwiegenden Zahl der (als förmliche Gesetze verabschiedeten) Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer; jedenfalls die Bestellung und Abberufung der Beamtinnen und Beamten betreffend.

An dem Regelungsgehalt des 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven soll daher festgehalten werden, jedoch ist er in einem förmlichen Gesetz zu regeln.

2. Ämter mit leitender Funktion im Sinne des § 5 Abs. 2 BremBG werden zunächst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zur Erprobung in einer leitenden Funktion übertragen (§ 5 Abs. 1 BremBG). Das bisherige Beamtenverhältnis oder Richterverhältnis auf Lebenszeit ruht neben dem Beamtenverhältnis auf Probe (§ 5 Abs. 4 BremBG). Die Übertragung des Amtes mit leitender Funktion unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe stellt eine Ausnahme vom Lebenszeitprinzip dar und soll gewährleisten, dass derartige Ämter dauerhaft nur Personen übertragen werden, die für diese Führungsfunktion geeignet sind.

Das Beamtenverhältnis auf Probe und damit verbunden der Anspruch auf Besoldung aus dem Leitungsamt endet mit Abschluss der Probezeit gem. § 22 Absatz 5 des Beamtenstatusgesetzes kraft Gesetz, da bei Bewährung des Beamten oder der Beamtin das Amt auf Lebenszeit übertragen werden muss (§ 5 Absatz 6 BremBG) und bei Nichtbewährung der Rückfall der Beamtin oder des Beamten in das statusrechtliche Amt, das er oder sie vor der Ernennung unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe gem. § 5 BremBG innehatte, erfolgt.

In der Praxis konnte trotz festgestellter Bewährung die zeitgerechte Übertragung des Leitungsamtes in Einzelfällen nicht gewährleistet werden.

Zur Abwendung von Schadensersatzansprüchen der Beamtin oder des Beamten aus § 839 BGB für den Zeitraum der unterbliebenen Übertragung des Leitungsamtes auf Lebenszeit kann der oder die jeweilige Dienstvorgesetzte die rückwirkende Einweisung in die Planstelle zum Ersten des Monats verfügen, in dem die Ernennung wirksam geworden ist; zusätzlich kann bei Bedarf die Zustimmung des Senats zur Rückwirkung der Planstelleneinweisung um höchstens weitere drei Monaten im Wege der Tischvorlage Personalangelegenheiten beantragt werden (§ 49 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO)).

In Einzelfällen kann sich die verspätete Übertragung auch auf längere Zeiträume erstrecken, die mit der bestehenden Regelung des § 49 Abs. 2 LHO nicht abgedeckt wird.

B. Lösung

1. Sinngemäße Aufnahme des bisherigen Wortlauts des § 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven in § 118 Absatz 3 der Landeshaushaltsordnung als spezielle Regelung für die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Bremerhaven (Artikel 2 des Entwurfs) sowie Aufnahme einer Verweisnorm im Bremischen Beamtengesetz selbst (Artikel 1 des Entwurfs).
2. Erweiterung der Regelung zur rückwirkenden Einweisung in eine Planstelle in § 49 Abs. 2 LHO für Beamtinnen und Beamte, die einen Rechtsanspruch auf dauerhafte Übertragung einer Leitungsfunktion gem. § 5 BremBG erlangt haben (Artikel 2 des Entwurfs).

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Regelung zur rückwirkenden Einweisung in eine Planstelle für maximal drei weitere Monate mit der Folge, dass Schadenersatzansprüche für die betroffenen Beamtinnen und Beamten zu zahlen wären.

Ansonsten keine.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die rückwirkende Einweisung in eine Planstelle im Falle einer verspäteten dauerhaften Übertragung von Leitungsfunktionen gem. § 5 BremBG generiert zwar Ansprüche auf Besoldung, diese Ausgaben treten jedoch an die Stelle der Zahlung von Schadenersatzansprüchen in gleicher Höhe, sodass keine finanziellen Auswirkungen zu erwarten sind. Die übrigen Regelungen haben ebenfalls keine finanziellen Auswirkungen und wirken sich nicht unterschiedlich auf die Lebenswirklichkeit der Geschlechter aus.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit den Ressorts, der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, der Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau, der Bürgerschaftskanzlei sowie dem Magistrat der Stadtgemeinde Bremerhaven abgestimmt.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für die Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz nach Beschlussfassung geeignet.

G. Beschluss

Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage des Senators für Finanzen vom 26.02.2021 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes und der Landeshaushaltsordnung und bittet den Senator für Finanzen, diesen Entwurf gemäß § 93 Bremisches Beamtengesetz den Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften und Berufsverbände im Land Bremen, gemäß § 39a Bremisches Richtergesetz den Spitzenorganisationen der zuständigen Vereinigungen der Richterinnen und Richter im Land Bremen sowie gemäß Beschluss Nr. 3 zu TOP 3 der Konferenz Norddeutschland vom 11. April 2007 den anderen norddeutschen Ländern zuzuleiten.

ENTWURF

Gesetz zur Änderung des Bremischen Beamtengesetzes und der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen

Beschlussdatum

Artikel 1 Änderung des Bremischen Beamtengesetzes

Das Bremische Beamtengesetz vom 22. Dezember 2009 (Brem.GBl. 2010 S. 17 — 2040-a-1), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 671) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In der Inhaltsübersicht wird Abschnitt 10 wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift des Unterabschnitts 7 wird ein Komma und das Wort „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ angefügt.
 - b) In der Überschrift des § 123 werden ein Komma und die Wörter „Beamtinnen und Beamte des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven“ angefügt.
2. Abschnitt 10, Unterabschnitt 7 wird wie folgt geändert:
 - a) In der Überschrift des Unterabschnitts 7 wird ein Komma und das Wort „Rechnungsprüfungsamt Bremerhaven“ angefügt.
 - b) § 123 wird wie folgt geändert:
 - aa) In der Überschrift des § 123 werden ein Komma und die Wörter „Beamtinnen und Beamte des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven“ angefügt.
 - bb) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - cc) Es wird folgender Absatz 2 angefügt:

„(2) Für die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven gilt dieses Gesetz, soweit in der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen nichts Abweichendes bestimmt ist.“

Artikel 2 Änderung der Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen

Die Haushaltsordnung der Freien Hansestadt Bremen vom 25. Mai 1971 (Brem.GBl. S. 143), die zuletzt durch das Gesetz vom 14. Juli 2020 (Brem.GBl. S. 617) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 49 Absatz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Soweit Beamtinnen und Beamte einen Rechtsanspruch auf Übertragung eines Amtes mit leitender Funktion gemäß § 5 Bremisches Beamtengesetz in ihrem Beamtenverhältnis auf Lebenszeit erworben haben, ist mit Zustimmung des Senats eine rückwirkende Einweisung in die entsprechende, zu diesem Zeitpunkt besetzbare Planstelle zum ersten Tag nach Ablauf der Probezeit vorzunehmen.“

2. § 118 Absatz 3 wird folgender Satz 3 angefügt:

„Die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven werden auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung bestellt, ernannt und abberufen.“

Artikel 3 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

Allgemeines

1. Die Mitwirkung der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven bei der Bestellung und Abberufung der Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamtes Bremerhaven ist in § 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven vom 3. Dezember 2015 (Brem.GBl. S. 670) geregelt.

Das OVG Bremen hat im Rahmen eines Beschlusses vom 27. Mai 2020 (OVG Bremen, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 6 LP 287/19 -, juris) § 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven außer Acht gelassen, da dieser nichtig sei, da er gegen die Regelungen des Bremischen Beamtengesetzes über die Zuständigkeiten des Magistrats als oberste Dienstbehörde und Dienstvorgesetzter von Beamtinnen und Beamten der Stadt Bremerhaven verstoße. Die Verfassung für die Stadt Bremerhaven sei als kommunales Recht gegenüber dem Landesbeamtengesetz nachrangig.

Gem. § 9 Abs. 1 S. 2 des BremBG werden Beamtinnen und Beamte der Stadt Bremerhaven vom Magistrat der Stadt Bremerhaven ernannt. Die Regelung des § 72 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven enthalte daher eine unzulässige Einschränkung der Kompetenzen des Magistrats.

Der Beschluss des OVG hat Wirkung ausschließlich in dem genannten Streitverfahren. Eine darüber hinaus gehende, allgemeine Wirkung hat die nach Ansicht des Gerichts vorliegende Nichtigkeit der Norm nicht, da es sich um kein Normkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 7 BremAGVwGO handelte. Die Nichtigkeit der Norm wurde folglich auch nicht tenoriert. Sie wirkt ausschließlich für die angegebene verwaltungsrechtliche Streitigkeit.

Die Feststellung des OVG hat jedoch Folgewirkung auf das zukünftige Handeln des Magistrats. Entscheidungen im Bereich der Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven werden damit gerichtlich angreifbar, da Gerichte die ihrer Ansicht nach nichtigen untergesetzlichen Normen nicht anwenden müssen bzw. dürfen.

Die auf Grund ihrer Kontrollfunktion des Magistrats erfolgte Bestellung, Beförderung und Abberufung der Leiterin oder des Leiters des Rechnungsprüfungsamts sowie der Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts auf Vorschlag der Stadtverordnetenversammlung wird als eine grundlegende Kompetenz im Rahmen der Ausübung der unmittelbaren Verantwortlichkeit und Unterstellung des Rechnungsprüfungsamts gegenüber der Stadtverordnetenversammlung für erforderlich gehalten. Ähnliche Regelungen gelten in der überwiegenden Zahl der (als förmliche Gesetze verabschiedeten) Gemeindeordnungen der anderen Bundesländer; jedenfalls die Bestellung und Abberufung der Beamtinnen und Beamten betreffend.

Der bisherige Wortlaut des § 72 Absatz 2 Satz 1 der Verfassung für die Stadt Bremerhaven wird sinngemäß als neuer Satz 2 in § 118 Absatz 3 der Landeshaushaltsordnung als spezielle Regelung für die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts der Stadt Bremerhaven aufgenommen. Dabei wird das bisherige Wort „entlassen“ auf Grund seiner Missverständlichkeit (die Entlassung ist ein feststehender beamtenrechtlicher Begriff, der eine spezifische, hier nicht gemeinte Bedeutung hat) durch das in diesem Zusammenhang im Ländervergleich übliche Wort „abberufen“ ersetzt.

2. Ämter mit leitender Funktion im Sinne des § 5 Abs. 2 BremBG werden zunächst unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe zur Erprobung in einer leitenden Funktion übertragen (§ 5 Abs. 1 BremBG). Das bisherige Beamtenverhältnis oder Richterverhältnis auf Lebenszeit ruht neben dem Beamtenverhältnis auf Probe (§ 5 Abs. 4 BremBG). Die Übertragung des Amtes mit leitender Funktion unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe stellt eine Ausnahme vom Lebenszeitprinzip dar und soll gewährleisten, dass derartige Ämter dauerhaft nur Personen übertragen werden, die für diese Führungsfunktion geeignet sind.

Das Beamtenverhältnis auf Probe und damit verbunden der Anspruch auf Besoldung aus dem Leitungsamt endet mit Abschluss der Probezeit gem. § 22 Absatz 5 des Beamtenstatusgesetzes kraft Gesetz, da bei Bewährung des Beamten oder der Beamtin das Amt auf Lebenszeit übertragen werden muss (§ 5 Absatz 6 BremBG) und bei Nichtbewährung der Rückfall der Beamtin oder des Beamten in das statusrechtliche Amt, das er oder sie vor der Ernennung unter Berufung in das Beamtenverhältnis auf Probe gem. § 5 BremBG innehatte, erfolgt.

In der Praxis konnte trotz festgestellter Bewährung die zeitgerechte Übertragung des Leitungsamtes in Einzelfällen nicht gewährleistet werden.

Dies hat zur Folge, dass eine Rückforderung zu viel gezahlter Bezüge nach § 16 Absatz 2 des Bremischen Besoldungsgesetzes gegenüber der Beamtin oder dem Beamten erfolgt.

Die bestehende Regelung des § 49 Abs. 2 LHO zur rückwirkenden Planstelleneinweisung (durch Dienstvorgesetzte zum Ersten des Monats, in dem die Ernennung wirksam geworden ist und mit Zustimmung des Senats um weitere drei Monate) wird zur Abwendung von Schadensersatzansprüchen der Beamtin oder des Beamten aus § 839 BGB für den Zeitraum der unterbliebenen Übertragung des Leitungsamtes auf Lebenszeit ergänzt, da die Möglichkeit besteht, dass sich die verspätete Übertragung in Einzelfällen auf längere Zeiträume erstreckt. Die rückwirkende Einweisung in diesen Fällen erfolgt daher zukünftig ausschließlich auf Grundlage des neu angefügten Satzes 3.

Im Einzelnen:

Zu Artikel 1 (§ 123 BremBG):

Zu Nr. 1 und zu Nr. 2 Buchstaben a) und b) aa):

Benennung des neuen Regelungsgehalts des § 123 im Inhaltsverzeichnis sowie der Überschrift der Regelung.

Zu Nr. 2 Buchstabe b) bb):

Folgeänderung zu Buchstabe b) cc).

Zu Nr. 2 Buchstabe b) cc)

Hinweis auf die Geltung spezieller Regelungen für die Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven in der Landeshaushaltsordnung

Zu Artikel 2

Zu Nr. 1 (§ 49 Abs. 2 LHO):

Schafft eine Rechtsgrundlage zur rückwirkenden Planstelleneinweisung im Falle einer verspäteten dauerhaften Übertragung eines Amtes mit leitender Funktion und bestehendem Rechtsanspruch nach § 5 BremBG um.

Zu Nr. 2 (§ 118 LHO):

Regelung eines Vorschlagsrechts der Stadtverordnetenversammlung für die Bestellung, Ernennung und Abberufung der Leiterin oder des Leiters sowie der Beamtinnen und Beamten des Rechnungsprüfungsamts Bremerhaven.

Mit dem Vorschlagsrecht der Stadtverordnetenversammlung wird der besonderen Funktion des Rechnungsprüfungsamts Rechnung getragen, die in der Kontrolle der Haushaltsführung des Magistrats liegt. Fachgesetzlich wird diese Funktion durch die unmittelbare Verantwortung und Unterstellung des Rechnungsprüfungsamts ausschließlich unter die Stadtverordnetenversammlung gesichert (§ 72 Abs. 1 Verfassung für die Stadt Bremerhaven sowie § 1 Abs. 1 Satz 1 der Rechnungsprüfungsordnung der Stadtgemeinde Bremerhaven)

Zu Artikel 3

Regelt das Inkrafttreten.