

KREISSTADT METTMANN Der Bürgermeister		Drucksachennummer 181/2026
Antrag		
1.1.2 Personalmanagement	öffentlich	☒
Jäger, Christin	nicht öffentlich	☐

Gremium:	TOP-NR:	Datum:
Ausschuss für Verwaltung, Digitalisierung und Ordnung	4.d	19.05.2026

Antrag der CDU-Fraktion vom 04.05.2026
 hier: Personelle Neuausrichtung der örtlichen Ordnungsbehörde unter Berücksichtigung der Vorgaben des Grundgesetzes

Finanzielle Auswirkungen

Kosten (einschließl. MWSt.)

Produkt

Haushaltsjahr

Folgekosten

Mittel stehen im Haushalt zur Verfügung ☐ ja ☐ nein

Deckungsvorschlag

Fördermittel:

Anmerkung der Stadtkämmerin:

Personelle Auswirkungen:

☐ Pflichtaufgabe ohne Gestaltungsspielraum (= A-Leistung)

☐ Pflichtaufgabe mit Gestaltungsspielraum (= B-Leistung)

☐ Freiwillige Aufgabe (= C-Leistung)

Klima / Umweltrelevanz

BESCHLUSSVORSCHLAG

<u>Abstimmungsergebnis:</u>			
	Ja	Nein	Enthaltungen
CDU			
FDP			
M.U.T			
Die Grünen			
SPD			
AfD			
Zur Sache!ME			
Trox (fraktionslos)			
Frau Dr. Lenz (fraktionslos)			
Schuh (fraktionslos)			
Bürgermeister			

Verwaltungserläuterung:**1. Gegenstand des Antrags**

Die CDU-Fraktion beantragt, derzeit freie und künftig freiwerdende Stellen bei der örtlichen Ordnungsbehörde, auf denen überwiegend hoheitliche Tätigkeiten ausgeübt werden, „entsprechend den Vorgaben des Grundgesetzes“ ausschließlich mit Beamtinnen und Beamten zu besetzen.

Zur Begründung wird im Wesentlichen auf Art. 33 Abs. 4 GG („Funktionsvorbehalt“) abgestellt und darauf verwiesen, dass im Produkt 02.02.01 „Allgemeine Gefahrenabwehr, Verkehrsangelegenheiten und Gewerbewesen“ derzeit nur eine von 17,5 Vollzeitstellen mit einer beamteten Person besetzt ist.

2. Verfassungsrechtlicher Rahmen (Art. 33 Abs. 4 GG)

Art. 33 Abs. 4 GG bestimmt, dass die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe „in der Regel“ Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen ist, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Die verfassungsrechtliche Kommentarliteratur und die Rechtsprechung verstehen diese Formulierung als Funktionsvorbehalt zugunsten des Berufsbeamtentums, der einen Mindesteinsatzbereich für Beamtinnen und Beamte sichert, aber keinen ausnahmslosen Beamtenzwang für alle hoheitlich geprägten Tätigkeiten begründet.

Eine aktuelle Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages stellt ausdrücklich fest, dass Art. 33 Abs. 4 GG es zwar erlaubt, den Zugang zu Arbeitsplätzen mit hoheitlichen Befugnissen auf Personen zu beschränken, die in einem Beamtenverhältnis stehen, „die Regelung verbietet jedoch nicht generell, auf entsprechenden Arbeitsplätzen auch Tarifbeschäftigte einzusetzen“ und begründet keine subjektiven Individualrechte auf Verbeamtung. In der gerichtlichen Praxis ist die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben durch Tarifbeschäftigte – etwa im Bereich kommunaler Ordnungsdienste und der Verkehrsüberwachung – seit langem anerkannt, solange diese auf gesetzlicher Grundlage handeln und organisatorisch in die Behörde eingebunden sind. Demgegenüber ziehen Gerichte die Grenze insbesondere gegenüber privaten Dienstleistern, denen ohne besondere gesetzliche Ermächtigung keine originär hoheitlichen Aufgaben übertragen werden dürfen.

Vor diesem Hintergrund besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht, sämtliche ordnungsbehördlichen Stellen mit überwiegend hoheitlichen Aufgaben ausschließlich mit Beamtinnen und Beamten zu besetzen. Entscheidend ist, dass hoheitliche Aufgaben insgesamt in hinreichendem Umfang von Angehörigen des öffentlichen Dienstes wahrgenommen werden und nicht unzulässig auf Private verlagert werden.

3. Bestenauslese (Art. 33 Abs. 2 GG) und Statusfrage

Art. 33 Abs. 2 GG garantiert den Zugang zu öffentlichen Ämtern nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung (Grundsatz der Bestenauslese) und erfasst dabei sowohl Beamtenstellen als auch Stellen im Arbeitsverhältnis des öffentlichen Dienstes.

Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen der vorgelagerten **Organisationsentscheidung** (ob eine Stelle überhaupt als Beamtenstelle oder Tarifstelle geführt und ggf. nur für Beamte geöffnet wird) und der nachgelagerten **Auswahlentscheidung** (wer innerhalb dieses Rahmens die/der Beste ist).

Nach einem aktuellen Beschluss des OVG NRW (16.02.2023 – 1 B 1065/22) gehört die Entscheidung, ob eine Stelle dem Kreis der Beamten oder der Tarifbeschäftigten vorbehalten oder für beide Statusgruppen geöffnet wird, zum Organisationsermessen des Dienstherrn und ist primär am Willkürverbot des Art. 3 Abs. 1 GG zu messen.

Wird eine Stelle allerdings – wie bei unbefristeten Stellen im allgemeinen Verwaltungsdienst bei der Kreisstadt Mettmann üblich – ausdrücklich für Beamtinnen/Beamte und Tarifbeschäftigte geöffnet, muss die Auswahl unter den Bewerberinnen und Bewerbern strikt nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen; ein pauschaler Vorrang alleine aufgrund des Beamtenstatus wäre im Auswahlverfahren mit Art. 33 Abs. 2 GG nicht vereinbar.

Ein genereller „Beamtenvorrang“ innerhalb eines gemeinsamen Auswahlverfahrens für Beamte und Tarifbeschäftigte ist daher verfassungsrechtlich unzulässig. Zulässig wäre lediglich eine vorgelagerte organisationsrechtliche Entscheidung, bestimmte Funktionen ausschließlich als Beamtenfunktionen auszugestalten; hiervon macht die Stadt bislang bewusst keinen Gebrauch, um den Bewerberkreis angesichts der angespannten Arbeitsmarktlage nicht unnötig zu verengen.

4. § 7 Haushaltssatzung der Kreisstadt Mettmann

§ 7 der Haushaltssatzung der Kreisstadt Mettmann für die Haushaltsjahre 2024/2025 lautet:

„Auf den im Stellenplan der Kreisstadt Mettmann zugewiesenen Beamtenstellen können Tarifbeschäftigte und auf den im Stellenplan ausgewiesenen Stellen für Tarifbeschäftigte können Beamte beschäftigt werden.“

Die Verwaltung hat bei der Stellenbewirtschaftung im ordnungsbehördlichen Bereich in diesem durch den Rat ausdrücklich eröffneten Spielraum gehandelt.

Sollte der Rat zukünftig entscheiden, die im Antrag genannten Stellen ausschließlich mit Beamtinnen und Beamten zu besetzen, hätte dies zur Folge, dass entsprechende Stellen im Stellenplan mit einem ku-Vermerk versehen, bei nächster Gelegenheit in Beamtenstellen umgewandelt und ordnungsbehördliche Aufgabenbereiche ggf. aus dem Anwendungsbereich des § 7 explizit ausgenommen werden müssten.

Dabei ist zu beachten, dass ordnungsbehördliche bzw. hoheitliche Aufgaben der Eingriffsverwaltung nicht nur im Produkt 02.02.01 „Allgemeine Gefahrenabwehr, Verkehrsangelegenheiten und Gewerbewesen“, sondern auch durch Sonderordnungsbehörden

(z.B. Straßenverkehrsbehörde/ Verkehrsinfrastruktur, Bauordnungsamt) wahrgenommen werden. Der Funktionsvorbehalt ist daher nicht isoliert auf einen Produktbereich beschränkt zu beurteilen.

5. Konkrete Stellenbesetzung im Kommunalen Ordnungsdienst (KOD)

Im Frühjahr 2024 wurde u. a. bedingt durch die Umsetzung der Ergebnisse der IMAKA-Untersuchung ein Personalmehrbedarf festgestellt (vgl. Drucksachennummer 046.2/2024). Der Bedarf wurde seitens der Verwaltung als so dringlich erachtet, dass drei Vollzeitstellen kurzfristig besetzt werden sollten. Die vierte Stelle wurde zu diesem Zeitpunkt bereits von einem Mitarbeitenden abgedeckt, der befristet aus einer anderen Organisationseinheit umgesetzt war und sich in einer Qualifizierungsmaßnahme befand, um das Anforderungsprofil des KOD zu erfüllen.

Der Doppelhaushalt 2024/2025 trat erst im September 2024 in Kraft; zum Zeitpunkt der Bedarfsfeststellung standen die entsprechenden Planstellen und dauerhaften Haushaltsmittel noch nicht zur Verfügung. Für die Versetzung oder Ernennung von Beamtinnen und Beamten ist jedoch regelmäßig eine freie und besetzbare Planstelle mit entsprechender haushaltsrechtlicher Unterlegung erforderlich.

Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung im Mai 2024 entschieden, die drei zusätzlich benötigten Stellen zunächst befristet als tarifliche Beschäftigungsverhältnisse nach TVöD auszuschreiben. Befristete Arbeitsverhältnisse sind im öffentlichen Dienst das etablierte Instrument, um kurzfristige Mehrbedarfe oder Übergangsphasen bis zum Inkrafttreten eines Haushaltsplans zu überbrücken.

Die Ausschreibung war erfolgreich; drei Beschäftigte konnten befristet eingestellt werden. Diese drei Beschäftigten sowie der bereits zuvor umgesetzte Mitarbeitende sind inzwischen – nach Inkrafttreten des Haushalts 2024/2025 und Schaffung der erforderlichen Planstellen – in unbefristete Arbeitsverhältnisse übernommen worden.

Die Verwaltung ist der Auffassung, dass dieser Weg sowohl haushaltsrechtlich als auch verfassungsrechtlich (Art. 33 Abs. 4 GG) zulässig war, da die hoheitlichen Aufgaben von eigenen Bediensteten der Stadt wahrgenommen wurden und die Statusentscheidung (Beamten- oder Arbeitsverhältnis) im Rahmen des zulässigen Organisationsermessens getroffen wurde.

6. Haushaltswirtschaftliche Aspekte (Personalkosten)

Die Personalkostensätze der KGSt dienen bundesweit als Orientierungsgröße für die Kalkulation von Vollkosten im Personalbereich. Für die Kreisstadt Mettmann werden im Bereich des Kommunalen Ordnungsdienstes aktuell u.a. folgende Vollkostenansätze zugrunde gelegt:

- Tarifbeschäftigte EG 9a TVöD: 73.900 € p.a.
- Beamte BesGr. A 8: 84.700 € p.a.

Eine konsequente Umstellung der im Kommunalen Ordnungsdienst eingesetzten Stellen auf die Besoldungsgruppe A 8 wäre somit mit erkennbar höheren jährlichen Personalkosten verbunden.

Neben diesen unmittelbaren Kosten sind zudem langfristige Versorgungs- und Beihilfelasten für Beamtinnen und Beamte zu berücksichtigen, die in der finanzwissenschaftlichen Diskussion als wesentlicher Belastungsfaktor der öffentlichen Haushalte beschrieben werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus haushaltswirtschaftlicher Sicht sachgerecht, den durch § 7 der Haushaltssatzung eröffneten Spielraum zu nutzen, um – je nach Funktion – sowohl Beamten- als auch Tarifstellen einzusetzen und damit Kosten, Versorgungsrisiken und Flexibilität in der Personalbewirtschaftung abzuwägen.

7. Fachkräftemangel und Arbeitsmarktsituation

Der öffentliche Dienst steht bundesweit vor einer ausgeprägten Fachkräftelücke. Nach aktuellen Angaben des dbb beamtenbund und tarifunion fehlen im öffentlichen Dienst insgesamt rund 600.000 Beschäftigte, insbesondere in Ländern und Kommunen.

Die Altersstruktur führt dazu, dass in den kommenden zehn Jahren ein erheblicher Anteil der heutigen Beschäftigten altersbedingt ausscheidet; Studien gehen davon aus, dass mindestens ein Viertel der heutigen Belegschaft bis Anfang der 2030er Jahre in den Ruhestand treten wird.

Kommunalverwaltungen sind hiervon in besonderem Maße betroffen. Viele Städte berichten, dass Stellen in Ordnungsämtern und kommunalen Ordnungsdiensten schwer zu besetzen sind und gehen dazu über, gezielt Quereinsteigerprogramme aufzulegen: ganze Umschulungsjahrgänge absolvieren den Verwaltungslehrgang I mit ordnungsbehördlichen Inhalten, weil geeignete Bewerberinnen und Bewerber vom freien Markt kaum zu gewinnen sind.

Auch für die Kreisstadt Mettmann ist absehbar, dass die Besetzung von Stellen im Kommunalen Ordnungsdienst künftig eine zunehmende Herausforderung darstellen wird. Vor diesem Hintergrund bewertet die Verwaltung es als kritisch, den Kreis potenzieller Bewerberinnen und Bewerber durch einen generellen Statusvorbehalt zugunsten von Beamtinnen und Beamten zusätzlich einzuschränken.

8. Verbeamtungspraxis, Fachkräfte-Richtlinie und Personalentwicklung

Verbeamtungen werden in der Kreisstadt Mettmann derzeit grundsätzlich im Rahmen der klassischen Laufbahnausbildung vorgenommen, d.h. bei Anwärtnerinnen und Anwärtern im Vorbereitungsdienst, die die beamten- und laufbahnrechtlichen Voraussetzungen erfüllen und für die eine entsprechende Planstelle im Stellenplan zur Verfügung steht. Für sogenannte Nicht-Laufbahn-Bewerberinnen und -Bewerber (Quereinsteigende) existiert bislang kein eigenständiges Konzept für eine spätere Verbeamtung; Verbeamtungsmöglichkeiten werden daher in Stellenausschreibungen in der Regel nicht ausdrücklich hervorgehoben, sondern ergeben sich aus der Art der Ausschreibung (z.B. Vorbereitungsdienst) und den einschlägigen beamtenrechtlichen Bestimmungen.

Zur Gewinnung und Bindung von Personal nutzt die Stadtverwaltung die von der VKA geschaffenen Instrumente der Fachkräfte-Richtlinie in Einzelfällen bereits: Insbesondere in den

Bereichen Informationstechnik sowie bei ingenieurtechnischen Funktionen werden einzelnen Beschäftigten Fachkräftezulagen gewährt, wenn dies wegen der Marktlage, des Qualifikationsprofils und der Schwierigkeit der Stellenbesetzung erforderlich ist. Ein übergreifendes, schriftlich fixiertes Konzept zur Anwendung der Fachkräfte-Richtlinie (einschließlich Kriterien, Zuständigkeiten und Dokumentation) befindet sich in Arbeit. Auch die tariflichen Möglichkeiten zur Vorweggewährung von Entgeltstufen nach § 16 Abs. 2 TVöD-VKA und der Fachkräfte-Richtlinie werden genutzt. Die Stufenzuordnung erfolgt bei Einstellung nicht schematisch, sondern unter Berücksichtigung einschlägiger Berufserfahrung, förderlicher Vortätigkeiten und der jeweiligen Bewerbungssituation; Ziel ist es, im Rahmen der tariflichen Vorgaben „großzügig“ zu prüfen, ob eine höhere Anfangsstufe zur Personalgewinnung sachgerecht und erforderlich ist.

Die Möglichkeit, Stufenlaufzeiten nach § 17 TVöD-VKA zu verkürzen, setzt ein belastbares und vergleichbares Leistungs- bzw. Beurteilungssystem voraus. Da ein flächendeckendes Beurteilungswesen derzeit noch nicht etabliert ist, nimmt die Verwaltung Verkürzungen von Stufenlaufzeiten nur in wenigen, besonders begründeten Einzelfällen vor, um unsystematische Ungleichbehandlungen zu vermeiden und den Gleichbehandlungsgrundsatz zu wahren. Parallel ist vorgesehen, im Rahmen der Personal- und Organisationsentwicklung ein konsistentes Beurteilungs- und Leistungsbewertungssystem zu entwickeln, das künftig eine breitere und rechtssichere Nutzung der in § 17 TVöD-VKA angelegten Differenzierungsspielräume ermöglichen kann.

9. Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung der Verwaltung

Zusammenfassend kommt die Verwaltung nach rechtlicher, haushalterischer und personalwirtschaftlicher Abwägung zu folgendem Ergebnis:

- Art. 33 Abs. 4 GG begründet keinen ausnahmslosen Beamtenzwang für alle ordnungsbehördlichen Stellen; die Ausübung hoheitlicher Aufgaben durch Tarifbeschäftigte im Rahmen der behördlichen Organisation ist zulässig und in Rechtsprechung und Praxis seit langem anerkannt.
- Art. 33 Abs. 2 GG (Bestenauslese) verbietet bei einer für beide Statusgruppen geöffneten Ausschreibung einen pauschalen Vorrang allein aufgrund des Beamtenstatus; die Auswahl hat nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung zu erfolgen.
- § 7 der Haushaltssatzung eröffnet bewusst die Möglichkeit, auf Beamtenstellen Tarifbeschäftigte und auf Tarifstellen Beamte zu beschäftigen; die Verwaltung hat diesen durch den Rat vorgegebenen Spielraum genutzt.
- Eine starre Selbstbindung, alle einschlägigen Stellen künftig ausschließlich mit Beamten zu besetzen, würde die Personalkosten erhöhen, zusätzliche Versorgungsrisiken begründen und den Kreis der Bewerberinnen und Bewerber in einer ohnehin angespannten Fachkräftesituation weiter verengen.

Die Verwaltung empfiehlt daher, den Antrag der CDU-Fraktion in der vorliegenden Form abzulehnen.

Stattdessen spricht sich die Verwaltung dafür aus, am bisherigen differenzierten Personalkonzept festzuhalten, bei dem im Rahmen der Bestenauslese sowohl Beamtinnen und Beamte als auch qualifizierte Tarifbeschäftigte im Bereich der örtlichen Ordnungsbehörde eingesetzt werden können.

Gez. Bär