

04. Juni 2013

Stellungnahme zum Besoldungsanpassungsgesetz 2013/2014

(Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
„Unterausschuss „Personal“
am 18. Juni 2013)

**Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 sowie
zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-
Westfalen**

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 16/2880 -

Die DSTG bedankt sich für die Möglichkeit, zum Besoldungsanpassungsgesetz 2013/2014 Stellung nehmen zu dürfen.

Die DSTG hält die Absicht der Landesregierung, den TV-L Tarifabschluss des Jahres 2013 vom 09.03.2013 lediglich in Teilbereichen auf die Beamtinnen und Beamten und die Versorgungsempfänger des Landes NRW zu übertragen, für falsch.

Die DSTG erinnert an die Aussagen der Landesregierung im Koalitionsvertrag. Darin wird in den Zeilen 6868 ff ausgeführt: „Hierfür brauchen wir motivierte und qualifizierte Beschäftigte, denen wir in den letzten Jahren einen großen und zum Teil spürbaren Beitrag zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte abverlangt haben. Den geleisteten Beitrag der Beschäftigten erkennen wir ausdrücklich an.“

Mit dem jetzt geplanten Gesetz wird diese Aussage auf den Kopf gestellt. Von einer Anerkennung der bisherigen Sparbeiträge der Beamtinnen und Beamten kann nicht die Rede sein. Im Gegenteil entsteht der Eindruck, dass die betroffenen Beschäftigten die notwendigen strukturellen Einsparungen im Landeshaushalt ganz alleine stemmen sollen. Finanzminister und Ministerpräsidentin haben in Reden und in Schreiben an Gewerkschaften den Eindruck vermittelt, man wolle in Zukunft den Beamtinnen und Beamten im Land keine zusätzlichen Sonderopfer auferlegen. Das Gegenteil ist jetzt der Fall. Die betroffenen Beschäftigten empfinden die Regelung, aber auch die

Vorgehensweise der Landesregierung als Vertrauensbruch und lasten diesen konkret der Ministerpräsidentin und dem Finanzminister an.

Die DSTG fordert den Landtag NRW auf, dem vorgelegten Gesetz die Zustimmung zu verweigern. Die Gründe werden wir im Folgenden erläutern:

Besoldungserhöhung sichert Gesamtalimentation

Eine Besoldungserhöhung sichert die Teilhabe der Beamtinnen und Beamten an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung. Daneben stellt sie einen Ausgleich der laufenden Inflation dar und ist wesentlicher Bestandteil der Erhaltung einer amtsangemessenen Alimentation. Die genannten Punkte gehören zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und unterliegen dem Schutz des Grundgesetzes. Eine Besoldungsanpassung steht somit nicht im Belieben der Landesregierung, sondern folgt festgelegten Grundsätzen. Dazu gehört, dass sich die Höhe der Besoldung nicht an der Kassenlage des Landeshaushaltes orientiert, sondern an der allgemeinen Einkommensentwicklung (OVG NRW – 1 A 1525/08 Rn 228 mit Verweis auf BVerfG).

Diese Prinzipien werden durch die geplante Staffelung verletzt. Durch die Reduzierung der Besoldungsanpassung ab der Besoldungsgruppe A 11 und die Verweigerung einer Anpassung ab A 13 werden die betroffenen Beamtinnen und Beamten des Landes NRW von der allgemeinen Einkommensentwicklung ausgeschlossen. Eine Teilhabe an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung findet nicht statt.

Gesetz ist leistungsfeindlich

Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf trifft die Landesregierung auf einen breiten Widerstand der Beamtinnen und Beamten in NRW. Das Ziel der Erhaltung der Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes wird nicht erreicht.

Im Gegenteil: Durch die gestaffelte Besoldungserhöhung, mit der bereits ab A 11 eine nachhaltige Absenkung des Besoldungsniveaus erfolgt, entsteht der Eindruck der mangelnden Wertschätzung durch den Arbeitgeber. Die Konzentration der Einsparungen auf die Besoldungsämter ab A 11 führt darüber hinaus zu dem Eindruck, dass sich in NRW Leistung nicht lohnt. Beförderungen und Leistungsorientierung werden deutlich weniger attraktiv. Damit schwächt die Landesregierung den öffentlichen Dienst in NRW, schädigt die Motivation und das Engagement der Beamtinnen und Beamten und gefährdet den Solidaritätsgedanken in NRW.

Allein im Bereich des Einzelplanes 12 werden so ca. 12000 Beamtinnen und Beamte massiv benachteiligt und demotiviert. Durch die Nichtanpassung der Besoldung werden die Einkommen ab 2014 zwischen 1700,-- € (A 11, St. 8) und 3985,--€ (A 16, St. 10) jährlich niedriger sein als bei einer sachgerechten Besoldungsentwicklung. Damit kommt es zu einer dauerhaften Absenkung des Einkommens auf nur noch 94,7 % des heutigen Niveaus. Dies wird in Zukunft zu einer deutlichen Reduzierung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in NRW beitragen. Und das in Zeiten, in de-

nen eine große Zahl junger Menschen als Nachwuchs für den öffentlichen Dienst in NRW gewonnen werden müssen.

Alternativen nicht diskutiert

Im Gegensatz zu den Erläuterungen im Gesetzentwurf sieht die DSTG eine ganze Reihe von Alternativen zu der jetzt geplanten Regelung.

Allerdings ist festzuhalten, dass vor der Veröffentlichung des hier zu beurteilenden Besoldungsgesetzes am 18.03.2013 (auf einer Pressekonferenz der Landesregierung) keine Gespräche mit den Gewerkschaften gesucht wurden, um die Frage der Alternativen zu diskutieren. Im Gegenteil: Entgegen allen bisherigen Aussagen der Landesregierung wurde der Grundsatz „Verhandeln statt Verordnen“ nachhaltig missachtet. Auch anschließend wurden Gespräche nur geführt, um die bereits abschließend verkündete Entscheidung der Landesregierung zu bestätigen. Damit liegt nach Auffassung der DSTG ein Missbrauch des Beamtenstatus vor, da die Landesregierung die Abkopplung von der allgemeinen Einkommensentwicklung allein aus haushälterischen Gründen vornimmt. Und dabei bewusst auf die fehlenden Möglichkeiten des Berufsbeamtentums setzt, eine inhaltliche Auseinandersetzung über die Einkommensentwicklung mittels Tarifverhandlungen zu erzwingen.

Die Entscheidung der Landesregierung ignoriert, dass die Beamtinnen und Beamten des Landes NRW mit den Besoldungs- und Versorgungseinschnitten der letzten 10 Jahre bereits 2,4 Mrd. € jährlich zur Haushaltssanierung beitragen (Bericht des FM an den UA Personal vom 19.4.2013, Vorlage 16/820). Sie sind damit die Bevölkerungsgruppe in NRW, die schon heute mit weitem Abstand am meisten zur Stabilisierung des Landeshaushaltes beiträgt. Obwohl verfassungsrechtlich unzulässig, wurden Beamtinnen und Beamten in NRW also bereits in der Vergangenheit erhebliche Sonderopfer abverlangt.

Darüber hinaus ignoriert die Landesregierung den Beschluss des Oberverwaltungsgerichtes Münster vom 09.07.2009 (u.a. Az. 1 A 1525/08), in dem der Senat seiner Überzeugung Ausdruck verleiht, dass bereits die Regelungen der Jahre 2003 und 2004 gegen den Grundsatz der angemessenen Gesamtalimentation verstoßen (Rn 36). Unabhängig von der noch ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (2 BvL 19/09) bleibt festzuhalten, dass im Land NRW darüber hinaus in den Folgejahren erhebliche weitere Sparbemühungen zu Lasten der Beamtinnen und Beamten unternommen wurden. Dazu gehören u.a. die vier Jahre der ausgesetzten Besoldungserhöhung zwischen 2004 und 2008 sowie die erneute Absenkung der Sonderzahlung seit 2007.

Rücklagenbildung für Prozessrisiko unvermeidlich

Die DSTG geht davon aus, dass die Beamtinnen und Beamten des Landes in großer Zahl gegen die jetzt geplante Abkopplung der Besoldung von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung Widerspruch einlegen werden. Entsprechend wird es zu Klageverfahren kommen.

Damit baut sich für die Landesregierung NRW bis zur Entscheidung über diese Verfahren eine erhebliche Nachzahlungsverpflichtung auf. Schon jetzt wird darauf hingewiesen, dass die Landesregierung nicht auf den Zeitfaktor setzen sollte, wenn es denn im Anschluss an die zu erwartende gerichtliche Entscheidung um die Erfüllung der Ansprüche der Beamtinnen und Beamten geht. Mit einer Entscheidung der Gerichte, nach der eine verfassungsmäßige erhöhte Besoldung erst in den Jahren nach einem Urteil erfolgen müsste, ist im vorliegenden Fall nicht zu rechnen. Denn spätestens mit den Ausführungen im Rahmen des heutigen Anhörungsverfahrens ist die Haushaltsrelevanz dieser Beträge offensichtlich.

Die Landesregierung wird aufgefordert, die erforderliche Rücklage (ca. 700 Mio. € p.a.) haushaltswirksam einzuplanen. Ggfs. ist dafür in 2013 ein Nachtragshaushalt erforderlich.

Gesetzesbegründung offenbart soziale Schieflage

Die Landesregierung begründet die beabsichtigte Besoldungsregelung mit dem Anspruch, eine sozial gerechte Politik und eine Politik für gute Bildung, Familien etc. zu machen. In der Pressemitteilung vom 18.03.2013 und einer Vielzahl von Briefen verweist die Landesregierung auf die Absicht, mit der geplanten Regelung starke Schultern mehr zu belasten als schwache.

Die DSTG hat erhebliche Zweifel daran, ob im öffentlichen Dienst dieses Landes einer größere Zahl von „starken Schultern“ zu finden sind. In jedem Fall aber ist es sozial unverantwortlich und rechtswidrig, den Begriff der „Stärke“ an der Besoldungsgruppe festzumachen. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass es eine Vielzahl von besoldungsrelevanten Einflussfaktoren gibt, die unmittelbare Auswirkungen auf das Einkommen der Beamtinnen und Beamten haben. Das Bundesverfassungsgericht hat daher das jährliche Nettoeinkommen als Ausgangspunkt einer Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Besoldungsgesetzes festgelegt (BverfE 99, 300 (321)).

Im vorliegenden Gesetzentwurf zur Besoldungsanpassung 2013/2014 in NRW wird diese Grundlage durch die nicht nachvollziehbare Staffelung grob missachtet. So wird das Ziel des Gesetzes verfehlt, wenn durch die geplanten Regelungen z.B. Empfänger von Hinterbliebenenbezügen, Teilzeitbeschäftigte, Alleinerziehende oder „Alleinverdiener“ mit Familien deutlich benachteiligt werden. Das Gleiche gilt auch für jüngere Beamtinnen und Beamte des höheren Dienstes, da die A-Besoldung auch in A 13 erst durch die anwachsenden Erfahrungszuschläge (bis 01.06.2013 noch Leistungszuschläge, davor Dienstalterszuschläge) an Attraktivität gewinnt.

Die DSTG fordert, den Gesetzentwurf entsprechend zu überarbeiten, um dem kaum nachvollziehbaren Gedanken einer „sozial gerechten“ Staffelung wenigstens in Ansätzen gerecht zu werden. Die Besoldungsanpassung darf sich nicht an der Besoldungsgruppe orientieren, sondern muss die besoldungsrechtlich relevanten Besonderheiten berücksichtigen. Dies gebietet der Grundsatz einer amtsangemessenen Gesamtalimentation und der Anspruch der Landesregierung an eine sozial verantwortliche Besoldungspolitik.

Mit der Einladung zur Anhörung wurden eine Reihe von Fragen an die Sachverständigen gerichtet.

Zu Frage 1 (inhaltliche und verfassungsrechtliche Beurteilung)

Verweis auf die allgemeinen Ausführungen. Für die DSTG ist es nicht nachvollziehbar, warum die Reduzierung bzw. die Verweigerung der Besoldungserhöhung eine soziale Staffelung sein soll. Dies gilt insbesondere, soweit Hinterbliebene, Alleinerziehende, Teilzeitkräfte oder „Alleinverdiener“ betroffen sind. Eine Sozialstaffelung hat an die Nettoeinkommen und damit an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit anzuknüpfen, nicht aber an Besoldungsgruppen. Insgesamt geht die DSTG davon aus, dass die vorgesehene Besoldungsanpassung verfassungswidrig ist.

Zu Frage 2/8 (Abweichende Regelung für Kommunen)

Die DSTG hält eine abweichende Regelung für Kommunen für bedenklich. Letztlich würde damit die Besoldungsentwicklung der Beamtinnen und Beamten nicht mehr von der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung abhängen, sondern von der Kassenlage der jeweiligen Kommune. Das ist aber vor dem Hintergrund, dass die Besoldung ohnehin keinen unmittelbaren Bezug zur finanziellen Lage der öffentlichen Haushalte haben darf, in jedem Fall verfassungswidrig. Daneben würde eine entsprechende Regelung zu einem nicht mehr nachvollziehbaren Flickenteppich der Besoldung und zu einem unkontrollierbaren Besoldungswettbewerb führen. Mit dem Grundsatz der Gleichheit der Lebensverhältnisse wäre dies landesweit nicht vereinbar.

Zu Frage 3 (Abstandsgebot eingehalten)

Die DSTG hat die betragsmäßigen Beschränkungen des Abstandsgebotes nicht geprüft. Fest steht aber, dass durch die Staffelung die Besoldungsabstände zwischen A 10/ A 11 sowie A 12/ A 13 deutlich verringert werden. Damit sinkt der Anreiz, der von den monetären Vorteilen einer Beförderung ausgeht. Daher verstößt diese Regelung gegen die von der Landesregierung geforderte Leistungsorientierung im öffentlichen Dienst.

Zu Frage 4 (Anstieg Versorgungsbezüge kontra gesetzl. Rentenversicherung)

Nähere Aussagen könnten erst nach genauer betragsmäßiger Prüfung erfolgen. Dies war der DSTG aufgrund der Kürze der Zeit für diese Stellungnahme nicht möglich. Allerdings bleibt festzuhalten, dass die Versorgungsbezüge unverändert mit erheblicher steuerlicher Belastung ausgezahlt werden. Darüber hinaus haben sich gerade für Versorgungsempfänger die Kosten der privaten Krankenversicherung nachhaltig erhöht. Wenn also ein Vergleich zielführend sein soll, müssen diese Besonderheiten berücksichtigt werden. In der Öffentlichkeit werden diese Aspekte allerdings gerne einer billigen Polemik gegen den Beamtenstatus geopfert.

Zu Frage 5 (Stellenwert von Familienkomponenten in der Besoldung/Beihilfe)

Die Familienkomponenten in Besoldung und Beihilfe tragen maßgeblich zur Herstellung einer amtsangemessenen Gesamtalimentation von Familien bei. Allerdings stehen den Zuschlägen erhebliche wirtschaftliche Belastungen gegenüber, so dass z.B. die Erhöhung der Familienkomponenten – zumal sie betragsmäßig äußerst bescheiden bleiben – nicht bereits zu einer amtsangemessenen Gesamtalimentation führen kann. Unverändert gilt, dass die geplante Staffelung der Besoldungserhöhung insbesondere Familien in besonderem Maße belastet, weil die Familienkomponenten lediglich Zuschläge darstellen, die nicht die fehlende Erhöhung der Grundbesoldung ausgleichen können.

Zu Frage 6 (Stellenwert der Unkündbarkeit und des Anspruchs auf amtsangemessene Arbeit)

Der Status des Beamten auf Lebenszeit stellt einen der wenigen Anreize dar, mit einer hervorragenden Ausbildung und hoher Qualifikation überhaupt in den Staatsdienst zu treten. Allerdings hat der Wert angesichts der erheblichen Einkommensrückstände gegenüber der Entwicklung in vergleichbaren Berufen (ca. 15 % seit 2001) deutlich abgenommen. Im Gegenteil: Insbesondere jüngere Kolleginnen und Kollegen suchen und finden ihre Zukunftsperspektiven immer häufiger in anderen Bereichen und legen dabei eine deutlich höhere berufliche Flexibilität an den Tag, als es den öffentlichen Dienstherren Recht sein kann. Bei sinkenden Bewerberzahlen muss sich die Landesregierung fragen, ob vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung der Bezug auf die Unkündbarkeit überhaupt noch einen Vorteil bietet.

Daneben sei die Gegenfrage erlaubt, welchen Wert denn der Beamtenstatus mit dem fehlenden Streikrecht für das Land NRW derzeit hat? Lt. Aussage des Finanzministeriums mindestens 2,4 Mrd. € jährlich (Schreiben vom 19.04.2013), ab 2014 dann sogar 3,1 Mrd. € jährlich!

Zu Frage 7 (Wert der Eingruppierungen in NRW, speziell Polizei und NRW)

Die DSTG hält die Stellenbewertung in der Finanzverwaltung für grundsätzlich gut.

Allerdings ist festzuhalten, dass aufgrund des hohen Altersdurchschnitts der Finanzverwaltung die Beförderungen und damit die beruflichen Perspektiven weit hinter den erbrachten Leistungen der Kolleginnen und Kollegen zurückbleiben. Wenn derzeit mehrfach die Spitzenbeurteilung erforderlich ist, um befördert zu werden, dann bedarf es deutlicher Verbesserungen, um auch weiterhin auf leistungsbereite und engagierte Beschäftigte zählen zu können. In keinem Fall lässt sich daraus ableiten, dass zugunsten einer verantwortungsvollen Stellenbewertung auf eine Besoldungserhöhung verzichtet werden könnte. Denn wenn A 11 in NRW einer Besoldung nach A 10 in Bayern entspricht, dann ist für den Beschäftigten kein Vorteil mehr spürbar. Und in Bayern z.B. werden gute Leute auch befördert – inzwischen fast so schnell wie in NRW.

Manfred Lehmann