



02.02.2022

Stellungnahme zu Gesetzen zum Besoldungs- und Dienstrecht NRW

Anhörung des HFA am 10.02.2022

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu den folgenden Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können.

- 1. Gesetzentwurf zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in NRW (DS 17/15940),**
- 2. Gesetzentwurf über die Gewährung einer einmaligen Corona-Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes (DS 17/16 322),**
- 3. Gesetzentwurf zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2022 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen (DS 17/16 323) und**
- 4. Gesetzentwurf zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (DS 17/16322).**

Das Ziel der Attraktivierung des öffentlichen Dienstes aus dem 1. Gesetz wird durch die drei Gesetzentwürfe vom 21.01.2022 unterstrichen. Besonders erfreulich sind die zeitgleiche Übernahme des Tarifergebnisses, die Verbesserungen in den unteren Besoldungsgruppen, die Anhebungen im Familienzuschlag sowie der Wegfall der Kostendämpfungspauschale in der Beihilfe. Diese Maßnahmen tragen zur Attraktivitätssteigerung bei.

Es fehlt eine sachgerechte Ausgleichsregelung für Versorgungsempfänger, die keine „Corona-Sonderzahlung“ erhalten.

Die Landesregierung versäumt mit den vorgelegten Gesetzentwürfen die Möglichkeit, mit grundlegenden Reformen die Besoldungsstruktur in NRW zukunfts- und verfassungsfest aufzustellen. Es werden nur die notwendigsten Anpassungen an die gerichtlichen Vorgaben auf den Weg gebracht. Das Besoldungsdefizit und die strukturellen Mängel im öffentlichen Dienst in NRW werden nicht behoben.

Beim Thema Arbeitszeit vermisst die DSTG entschlossene Schritte hin zu einer konkurrenzfähigen Arbeitszeitgestaltung. Die im öffentlichen Dienst in NRW grundsätzlich gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird durch die 41-Stunden-Woche unterlaufen.

I. Stellungnahme Attraktivitätssteigerungsgesetz (1.)

In der Drucksache zum Gesetz zur Steigerung der Attraktivität (17/15940) sind im Vorspann Angaben und Daten zusammengestellt, die aus der Sicht der DSTG einer Anmerkung bedürfen.

Unter Punkt B („Problem“), 2. Absatz wird auf Gespräche zwischen Landesregierung und den Verbänden und Gewerkschaften über Möglichkeiten einer weiteren Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes Bezug genommen. Die von den Gewerkschaften in diesen Gesprächen vorgebrachten Vorschläge und Anregungen finden sich im Maßnahmenkatalog der Landesregierung nicht wieder.

Erst durch das Gesetz zur Alimentation von Familien (4.) wird mit der Aufhebung der Kostendämpfungspauschale einer der Gesprächspunkte aufgegriffen und umgesetzt.

Attraktivitätsbegriff weit gefasst

Bei der Auflistung der Gesamtmaßnahmen in der Gesetzesbegründung fällt auf, dass abgeschlossene Projekte der Vergangenheit dem Paket zugerechnet werden, ohne dass ein unmittelbarer Zusammenhang zur Attraktivitätssteigerung im öffentlichen Dienst NRWs besteht. Maßnahmen zur Stärkung von Ehrenämtern und Einzelfunktionen (Erhöhung von Aufwandsentschädigungen im kommunalen Ehrenamt oder bei Bezirksbrandmeistern) gehören nach Auffassung der DSTG nicht dazu.

Auch können überfällige Verbesserungen bei Juniorprofessuren oder bei der Arbeitszeit von Staatsanwälten nur schwer einem Gesamtansatz der Attraktivitätssteigerung zugeordnet werden.

Echte Verbesserungen wurden hingegen mit der Modernisierung des Landesreisekostengesetzes, der Schaffung von Zahlungsmöglichkeiten für außertariflicher Zulagen zur Nachwuchsgewinnung und der Stärkung des Gesundheitsmanagements erreicht. Bei den außertariflichen Zulagen gibt es nach Auffassung der DSTG deutlich mehr Berufsfelder, für die eine entsprechende Prämie sinnvoll wäre.

Zwei Punkte der Erläuterungen beziehen sich auf zukünftige Entwicklungen im Beihilfesystem. Beim Projekt IBSY.NRW ist der Zeitpunkt der Umsetzung noch offen, bei der Direktabrechnung der Beihilfe ist der Wirkungsumfang bisher nur in Ansätzen erkennbar. Ein unmittelbarer Zusammenhang mit einer „Attraktivierung“ wird von der DSTG nicht gesehen. Vielmehr handelt es sich um eine zeitgemäße Anpassung des Beihilfesystems mit dem Ziel, eine wirtschaftlichere Verfahrensabwicklung für alle Beteiligten zu ermöglichen.

Im Bereich der mit diesem Gesetz umzusetzenden Maßnahmen werden die angesprochenen Perspektiven der Personalentwicklung begrüßt. Nach Auffassung der DSTG wäre eine weitergehende gesetzliche Regelung dazu aber nicht erforderlich. Hat doch die Landesregierung in den Ministerien als Dienstherr alle Möglichkeiten zu einer sachgerechten Umsetzung.

Zur erfolgreichen Konzeption dieser Personalentwicklungskonzepte, die in der Finanzverwaltung schon seit 2010 institutionalisiert sind, ist es wichtig, die Beschäftigten am Entwicklungsprozess zu beteiligen. Die Personalvertretung ist umfassend einzubinden.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass die erfolgreiche Weiterentwicklung der Führungskultur und die umfassende Fortbildung der Führungskräfte nicht ohne Folgen für die Besoldungsstruktur bleiben kann. Leistung muss sich lohnen – auch für Führungskräfte im öffentlichen Dienst.

Maßnahmen zur Verbesserung des beruflichen Wiedereinstieges nach Beurlaubung aus familiären Gründen werden ausdrücklich begrüßt. Sollten aber auch nach den bisherigen Grundsätzen zu den Selbstverständlichkeiten einer nachhaltigen Personalbindung gehören.

In diesen Bereich gehört auch die Ergänzung im § 60 Abs. 4 LBG, mit der die Dienststellen verpflichtet werden, soweit dienstlich möglich alternierende mobile Arbeit anzubieten. Wichtig ist der 3. Satz, mit dem die besondere Berücksichtigung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der Beschäftigten geregelt wird. Hier muss mit der Ausweisung des Anspruchs auch die Weiterentwicklung der Mitbestimmung im LPVG auf den Weg gebracht werden.

Einführung von Langzeitarbeitszeitkonten

Die DSTG begrüßt die grundsätzliche Schaffung der Möglichkeit von Langzeitarbeitszeitkonten in NRW. Das vorgelegte Modell erfüllt allerdings nicht den Anspruch an eine mitarbeitergerechte Weiterentwicklung der Dienstzeitregelungen. Für den Bereich der Finanzverwaltung bietet das Modell nahezu keine Anwendungsfälle.

Bei den Möglichkeiten der Zuführung zum Lebensarbeitszeitkonto i.S.d. § 14a AZVO stehen die Vorteile des Arbeitgebers einseitig im Vordergrund. Zusätzlich werden in § 14a, Abs. 4 und 5 nicht sachgerechte Obergrenzen gesetzt. Es entsteht der Eindruck, das Land wolle die sach- und leistungsgerechte Auszahlung von Überstunden aus Kostengründen vermeiden. Obwohl diese Überstunden vielfach aufgrund nicht besetzter Stellen und knapper Personalausstattung anfallen und daher ein entsprechendes Gesamtbudget zur Verfügung steht.

Überstunden und die flexible Handhabung der regelmäßigen Arbeitszeit sind sinnvoll und sollen punktuelle Mehrbelastungen ausgleichen.

Werden sie institutionalisiert, unterstützen sie den Stellenabbau und führen zu einer den Fürsorgepflichten des Arbeitgebers widersprechende gesundheitliche Belastung. Das gilt für regelmäßig angeordnete Überstunden, für eine „freiwillige“ unbezahlte Wochenarbeitszeitverlängerung auf bis zu 44 Stunden und für nichtgenommene Urlaubstage.

Die grundsätzlichen Regelungen der Arbeitszeitgestaltung mit einer beschränkten Wochenarbeitszeit, flexibler Dienstzeitgestaltung und 30 Urlaubstagen wurden im Interesse der Gesundheit der Kolleginnen und Kollegen geschaffen. Mit dem vorliegenden Entwurf werden diese bisher gemeinsam von Arbeitgeber und Arbeitnehmer getragenen Positionen aufgegeben.

Während der Gesetzgeber mit dem Attraktivitätsgesetz auf der einen Seite das Gesundheitsmanagement fördert, erreicht er mit der belastenden Auslegung der flexiblen Arbeitszeit durch die Einführung des § 14a der AZVO das Gegenteil.

41-Stunde-Woche kürzen

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf hat die Landesregierung die Chance verpasst, einen Einstieg in den Ausstieg aus der anachronistischen 41-Stunden-Woche für Beamtinnen und Beamte auf den Weg zu bringen. Die DSTG fordert, mit diesem Gesetz einen deutlichen Schritt hin zu einer Wochenarbeitszeitverkürzung zu machen.

Nach Erkenntnissen der DSTG ist die lange Wochenarbeitszeit ein entscheidender Grund, weshalb sich Nachwuchskräfte entweder erst gar nicht im öffentlichen Dienst in NRW bewerben oder unmittelbar im Anschluss an die Ausbildung nach beruflichen Alternativen suchen. Darüber hinaus schränkt sie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein und führt langfristig zu gesundheitlichen Belastungen. Eine Attraktivierung des öffentlichen Dienstes in NRW ohne die Reduzierung der Wochenarbeitszeit ist nicht möglich.

Ergänzende Vorschläge

Die DSTG hatte in der Vergangenheit eine Reihe von Vorschlägen gemacht, mit der eine nachhaltige Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes erreicht werden könnte.

Mit der Aufhebung der Kostendämpfungspauschale aus dem Gesetz zur Familientilgung wird ein Punkt davon erfreulicherweise aufgegriffen.

Weitere Vorschläge der DSTG richten sich auf strukturelle Besoldungsverbesserungen. Dazu gehören:

- Anhebung der Eingangsbesoldung nach A 7, A10 und A14
- Einführung eines neuen Spitzenamtes A 17 für Leitungsaufgaben
- Vereinheitlichung der Besoldungstabelle auf 10 Erfahrungsstufen in allen Bereichen
- Neuzuschnitt der Besoldungstabelle zur Wahrung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Abstandsgebote zwischen den Laufbahnämtern

Weitere Maßnahmen der Attraktivitätssteigerung könnten u.a. sein:

- Schaffung eines Anwärter-/ Azubi-Tickets im ÖPNV
- ÖPNV-Zuschuss
- Vereinheitlichung und Erhöhung der Außendienstzulagen

II. Stellungnahme „Corona-Sonderzahlung“ (2.)

Mit dem vorgenannten Gesetz wird die gesetzliche Grundlage zur Auszahlung einer Corona-Sonderzahlung geschaffen. Höhe und Abwicklung der Sonderzahlung entspricht den im Rahmen des Tarifabschlusses der TV-L am 29.11.2021 vereinbarten Regelungen.

Die Zahlung dient lt. Gesetzesbegründung zum Ausgleich der Belastungen, aber auch als Anerkennung der besonderen Leistungen und des besonderen Einsatzes in Zeiten der Pandemie. Die Zahlung erfolgt im März 2022 und ist damit steuerfrei. Sie richtet sich nur an aktiv beschäftigte Beamtinnen und Beamte, die im Jahr 2021 in der Zeit bis zum 29.11. mindestens einen Tag Bezüge aus ihrem Dienstverhältnis erhalten haben.

Die eigentliche Besoldungserhöhung von 2,8 % erfolgt, in Übereinstimmung mit dem TV-L, zum 1.12.2022 (siehe Gesetzentwurf zu 3.). Damit liegen zwischen dem Auslaufen des alten Tarifvertrages am 30.09.2021, der als Maßstab für die Besoldungsentwicklung herangezogen wird, und der tariflichen Erhöhung ein Zeitraum von 14 Monaten. In dieser Zeit erfolgt keine Besoldungsanpassung.

Die Entwicklung der Versorgungsbezüge erfolgt in Übereinstimmung mit der Besoldungsanpassung zum 01.12.2022. Allerdings steht den Versorgungsempfängern in dieser Zeit mangels Anspruchsberechtigung keine Corona-Sonderzahlung zu. Versorgungsempfänger stehen auch nach dem Eintritt in den Ruhestand in einem Dienstverhältnis. Vor diesem Hintergrund ist nach Auffassung der DSTG über eine Ausgleichsleistung in Anlehnung an das Volumen der Corona-Prämie nachzudenken. Dabei gilt die Überlegung, dass Versorgungsempfänger im privaten Bereich den gleichen Belastungen ausgesetzt waren wie die übrigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

III. Stellungnahme „Besoldungsanpassungsgesetz“ (3.)

Die DSTG begrüßt die vollständige Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamtenbesoldung NRW.

Eine Prüfung der in der Gesetzesbegründung dargestellten Kriterien einer verfassungsrechtlich unbedenklichen Besoldungserhöhung (i.S.d. Entscheidungen des BVerfG vom 05.05.2015 (2 BvL 17/09) und 17.11.2015 (2 BvL 19/09)) war aus Zeitgründen nicht möglich.

IV. Stellungnahme „Alimentation von Familien und andere“

Mit dem Gesetz werden die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 04.05.2020 zur Amtsangemessenheit der Alimentation von Beamten- und Richterfamilien umgesetzt. Dabei gliedert sich das Gesetz in mehrere Teile.

1. Neustrukturierung des Familienzuschlages der Stufen 2 und 3 (bei 1 bzw. 2 Kindern)
2. Streichung der ersten beiden Erfahrungsstufen in der Besoldungstabelle mit Auswirkung auf die Besoldungsgruppen A 5 bis A 10
3. Ausweitung der Amtszulage von 81,49 € auf die Besoldungsgruppen A 5 und A6,
4. Strukturzulage von 10 € in LG 1.1, Anhebung der Strukturzulage in den Bes. Gruppen A 6 bis A 8 (LG 1.2) auf einheitlich 80,-- €
5. Abschaffung der Kostendämpfungspauschale für alle Beamtinnen und Beamten
6. Steuerfreier Zuschuss zur Krankenversicherung in A 6 (bisher keine KDP) von 12,50 €

Allgemein:

Der Gesetzentwurf nimmt nach Auffassung der DSTG nur die geringstmöglichen Anpassungen vor, um den vom Verfassungsgericht ausdrücklich festgestellten Mängeln in der Besoldung zu entsprechen. Eine dringend notwendige strukturelle Weiterentwicklung des Landesbesoldungsgesetzes findet nicht statt.

Mit dem Gesetz sollen lt. der Problembeschreibung im Gesetzentwurf (4. Absatz) nicht nur der erforderliche Abstand der Nettoalimentation zur Grundsicherung hergestellt werden. Der Gesetzgeber will auch die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes stärken. Dazu reichen die Maßnahmen, insbesondere wegen ihrer Konzentration auf den Berufseinstieg, nicht aus.

Zu Punkt 1 (Familienzuschlag):

- Die DSTG begrüßt die deutlichen Verbesserungen im Familienzuschlag der Stufe 2 und 3. Die regional differenzierte Staffelung entspricht den Überlegungen des Bundesverfassungsgerichtes in den Urteilen vom 04.05.2020.
- Allerdings ergeben sich durch die Orientierung an den Mietpreisstufen weitere Fragen. Mit der Abstufung erkennt der Gesetzgeber die Relevanz der unterschiedlichen Lebenshaltungskosten in den Regionen NRWs für die Verfassungsmäßigkeit der Alimentation an. Diese unterschiedlichen Kosten entstehen unabhängig vom Familienstand und der Zahl der Kinder.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht die Unterschiede bisher nur für den Bereich der Familie mit zwei Kindern aufgegriffen. Es kann aber kein Zweifel an einem besoldungstechnischen Handlungsbedarf in allen Bereichen bestehen (Stichwort: Ortszuschlag). Das gilt insbesondere im Bereich der Einstiegsstufen der Besoldung und bei einem Wohnsitz in Kommunen der Mietpreisstufen 5 und 6.

- Die Anpassung der Familienzuschläge soll zum 01.12.2022 erfolgen. Für die Zeit vom 01.01. – 30.11.2022 sollen regionale Ergänzungszuschläge gezahlt werden.

Das BVerfG hat die Verfassungswidrigkeit der Familienzuschläge zum 04.05.2020 festgestellt. Die Änderungen müssen sich daher auch auf die Jahre 2020 und 2021 beziehen. Im Bereich der Alimentation für Familien mit mehr als 2 Kindern gilt eine Rückwirkung bis zum Jahr 2011. Der zeitliche Abstand von 19 Monaten zwischen Feststellung der Verfassungswidrigkeit und der Behebung dieses Zustandes ist nicht akzeptabel und bietet Spielraum für erneute Klageverfahren.

Zu Punkt 2 (Erfahrungsstufen)

- Der Wegfall der ersten und zweiten Erfahrungsstufe in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 10 wird begrüßt. Allerdings ergeben sich daraus lediglich befristete Verbesserungen, beschränkt auf die Gruppe der Berufseinsteiger. Weder wird die Zeitstaffelung der Erfahrungsstufen angepasst noch werden die Verbesserungen mit Auswirkung auf die Besoldung der übrigen Beamtinnen und Beamten durchgeschlüsselt.

Die DSTG regt an, die Erfahrungsstufen in allen Besoldungsgruppen insgesamt auf 10 Stufen festzusetzen und die bisherige Zeitstaffelung im Stufenaufstieg wieder in Kraft zu setzen. Gleichzeitig wird damit die bisherige, nicht nachvollziehbare Begrenzung der Erfahrungsstufen bis zur Besoldungsgruppe A 10 aufgehoben.

Mit dem damit verbundenen zeitlichen Vorziehen der Erfahrungsstufen für alle Beschäftigten werden strukturelle Besoldungsdefizite ausgeglichen.

- Der Gesetzentwurf befasst sich nicht mit der grundsätzlichen Frage der Besoldungsstruktur.

Durch die unterschiedlichen Besoldungsentwicklungen haben sich in den letzten Jahren die Unterschiede und Abstände zwischen den verschiedenen Besoldungsgruppen stark nivelliert. Die vorgelegte Besoldungstabelle verletzt in einigen Bereichen das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen. Das gilt insbesondere für die Abstände zwischen den Eingangssämtern und den jeweils ersten Beförderungssämtern.

Zu Punkten 3 und 4:

Die Ausweitung und Erhöhung der Amtszulage auf alle Beamtinnen und Beamten der LG 1.2 sowie die Ausbringung der Strukturzulage wird begrüßt.

Mit dem Gesetzentwurf wird allerdings die Gelegenheit verpasst, die allen Beamtinnen und Beamten gewährte Amtszulage und die Strukturzulage entweder zusammenzufassen oder gleich in die Grundtabelle einzuarbeiten. Warum die Gesamtbesoldung weiterhin durch das Nebeneinander von Grundbesoldung, zweier allgemeiner Zulagen sowie den rechtlich unvermeidlichen aufgabenbezogenen Zulagen verkompliziert wird, ist nicht nachvollziehbar.

Zu Punkten 5 und 6

Besonders erfreulich ist der Wegfall der Kostendämpfungspauschale für alle Besoldungsgruppen. Besonders hervorzuheben ist der strukturell richtige Zuschuss zur Krankenversicherung in den Besoldungsgruppen A 5 und A6.

Mit freundlichen Grüßen

Manfred Lehmann

DSTG Landesverband NRW