



komba
gewerkschaft
nordrhein-
westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/864

Alle Abg

komba nrw Norbertstraße 3 D-50670 Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Norbertstraße 3
D-50670 Köln
Postfach 10 10 54
50450 Köln

Telefon 02 21. 91 28 52-0
Telefax 02 21. 91 28 52-5
komba.nrw@komba.de
www.komba.de

Per E-Mail: gutachterdienst@landtag.nrw.de

Rechtsabteilung

Sachbearbeiter/in:

Bublies

Durchwahl:

02 21/91 28 52-15

Unser Zeichen:

2013/00614-fe

Köln, 14.06.2013

**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 -
- Anhörung des Unterausschusses „Personal“ am 18.06.2013**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zu der o. g. Anhörung und geben zu dem Fragenkatalog die folgende Stellungnahme ab:

1. Inhaltliche und verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzentwurfs, insbesondere der vorgesehenen Sozialstaffelung

In dem Gesetzentwurf ist die nur teilweise Übertragung des Tarifabschlusses 2013 zum TV-L vorgesehen.

In den Besoldungsgruppen A 2 bis A 10 soll ab dem 01.01.2013 eine Erhöhung um 2,65 % und ab dem 01.01.2014 um 2,95 % erfolgen. In den Besoldungsgruppen A 11 und A 12 erfolgt zum 01.01.2013 und zum 01.01.2014 eine Erhöhung um jeweils 1 %. Ab der Besoldungsgruppe A 13 ist keine Erhöhung mehr vorgesehen.

Fachgewerkschaft im
dbb beamtenbund
und **tarifunion**

BBBank eG
Konto 9 000 119
BLZ 660 908 00

Sparkasse KölnBonn
Konto 15 502 958
BLZ 370 501 98

Diese nur teilweise Übertragung des Tarifergebnisses lehnen wir inhaltlich ab. Sie entspricht auch nicht den von führenden Vertretern der Landesregierung abgegebenen Aussagen, dass es für die Beamtinnen und Beamten keine Sonderopfer mehr geben werde.

Das Vorhaben ist verfassungswidrig, da es gegen Art. 33 Abs. 5 GG verstößt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung (z. B. BVerfGE 130, 263; 119, 247; 114, 258; 107, 218) zum Alimentationsprinzip als einem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums Stellung bezogen.

Auch wenn der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Besoldung und Versorgung einen Gestaltungsspielraum hat, so besteht eine Verpflichtung, Beamtinnen und Beamte und ihre Familien lebenslang angemessen zu alimentieren und ihnen nach Dienstrang, nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.

Beim BVerfGE sind derzeit verschiedene Vorlagebeschlüsse des OVG NRW anhängig (Beschluss vom 09.07.2009, Az.: 1 A 1528/08), die mit einer sehr überzeugenden Begründung darlegen, dass die Beamtenbesoldung bereits in den Jahren 2003 und 2004 nicht mehr verfassungsgemäß war. Das Bundesverfassungsgericht selbst ist schon 1998 davon ausgegangen, dass eine Überalimentation nicht vorliegt, da in den vergangenen Jahren die Bezüge durch die Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetze stets nur an die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen finanziellen Verhältnisse angepasst wurden.

Da es in Jahren 2005 bis 2012, wenn überhaupt, allenfalls eine Teil-Übernahme der Tarifergebnisse des öffentlichen Dienstes gegeben hat, ist der vom OVG Münster festgestellte verfassungswidrige Zustand in allen Besoldungsgruppen noch vorhanden und würde jetzt in den Besoldungsgruppen A 11 und A 12 und insbesondere ab der Besoldungsgruppe A 13 weiter verstärkt.

Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation erfordert eine hinreichend abgestufte Differenzierung der unterschiedlichen Besoldungsgruppen (Entscheidung des BVerfGE 117, 330). Bei einer Erhöhung bis zur Besoldungsgruppe A 10 um insgesamt 5,6 % und einer „Erhöhung“ um 0 % ab A 13 sehen wir dieses Abstandsgebot nicht mehr als gewahrt an. Völlig außer Betracht scheint die Landesregierung dabei die Tatsache zu lassen, dass bereits die Sonderzahlung gem. § 6 Sonderzahlungsgesetz NRW gestaffelt ist, genauso wie die Kostendämpfungspauschale gem. § 12 a BVO.

Die Verfassungswidrigkeit des Gesetzentwurfs ergibt sich insbesondere daraus, dass den Beamten keine Sonderopfer zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auferlegt werden dürfen (BVerfGE 117, 330, 114, 258).

Dass die vorgesehene Staffelung ausschließlich der Haushaltskonsolidierung dient, ergibt sich eindeutig aus der Begründung zum Gesetzentwurf. Dort wird ausgeführt,

dass die Staffelung „in dieser Form notwendig ist, um der grundgesetzlich vorgeschriebenen Verpflichtung zum Haushaltsausgleich entsprechen zu können“.

Das BVerfGE (130, 263) verpflichtet den Gesetzgeber, Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten einzuhalten. Der Gesetzgeber hat in eigener Verantwortung zu prüfen und zu entscheiden, welche Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Bediensteten bestehen, ob die Entwicklung der Lebenshaltungskosten und der Einkommen der Privatwirtschaft Anhaltspunkte dafür liefern, die Beamtenbesoldung nicht an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst anzugleichen. Finanzielle Erwägungen sind für sich genommen keine ausreichende Legitimation für die vorgesehene Staffelung. Vielmehr müsste es spezifische, im Beamtenverhältnis wurzelnde Gründe geben. Solche aus dem Beamtenverhältnis herzuleitenden Gründe für die reduzierte Erhöhung ab A 12 und für die „Nullrunde“ ab A 13 sind nirgends erkennbar. Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Unzulässigkeit der Besoldung nach Haushaltslage sind ohne Weiteres übertragbar auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben zur sog. Schuldenbremse.

2. (Verfassungs-)rechtliche und inhaltliche Bewertung einer möglichen abweichenden Regelung zur Sozialstaffelung für Kommunalbeamte

Schon nach mehreren Jahren Föderalismusreform in der Bundesrepublik ist eine starke Zersplitterung des Besoldungsrechts zu beobachten. Der richtige Weg wäre daher eher die Rückkehr zu einer bundeseinheitlichen Besoldung. Es ist ein Unding, dass ein Kommunalbeamter der Besoldungsgruppe A 13 inzwischen in Bayern 416 € mehr verdient als ein Kommunalbeamter in NRW.

Solange dies nicht erreicht ist, hält die komba gewerkschaft mögliche abweichende Regelungen für Kommunalbeamte rechtlich für zulässig und inhaltlich für wünschenswert.

Der Landesgesetzgeber hat die Kompetenz, auch die Besoldung der Kommunalbeamtinnen und Kommunalbeamten mit zu regeln. Dabei wird kaum beachtet, dass der Anteil der Beamtinnen und Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl erheblich geringer ist als beim Land. So sind über 50 % der Beschäftigten des Landes in einem Beamtenverhältnis, bei den Kommunen des Landes NRW sind dies nur ca. 15 % der Beschäftigten. Die Kommunen unterscheiden sich untereinander teilweise sehr stark, z. B. nach Größe, Einwohnerzahl, aber insbesondere auch nach den angebotenen freiwilligen Leistungen. Diese Aspekte beeinflussen maßgeblich die Größe und Zusammensetzung des Personals.

Dies hat auch das Land NRW erkannt und daher mit dem „Gesetz zur Stärkung der Personalhoheit der Kommunen in Nordrhein-Westfalen“ vom 24.03.2009 (GV NRW 2009, Seite 186) eigenständige Regelungen für Kommunen im Bereich des Besoldungsrechts geschaffen.

Diese Möglichkeiten müssen aus Sicht der komba gewerkschaft erweitert werden.

Die komba gewerkschaft setzt sich dafür ein, dass diese Personalhoheit durch Öffnungsklauseln im Besoldungsrecht für die Kommunen weiter ausgebaut wird. Im kommunalen Bereich gibt es die weitere Besonderheit, die im jetzigen Gesetzentwurf auch

mit keiner Zeile erwähnt wird. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des kommunalen öffentlichen Dienstes gelten besondere mit dem kommunalen Arbeitgeberverband abgeschlossene Tarifverträge, wie z. B. der TVöD. Die kommunalen Beamtinnen und Beamten würden es als gerecht empfinden, wenn eine Orientierung der Beamtenbesoldung am TVöD - und nicht wie bisher am TV-L - stattfinden würde.

Die angesprochenen kommunalen Öffnungsklauseln können wir uns vorstellen im Bereich des Besoldungsrechts, z. B. bei der hier angesprochenen abweichenden Regelung zur Sozialstaffelung, aber auch bei der Möglichkeit der Gewährung einer Sonderzahlung oder von Jubiläumszuwendungen in Höhe der Beträge, die im TVöD ausgewiesen sind. Auch können wir uns kommunale Öffnungsklauseln vorstellen beim Thema Arbeitszeit. Im Gegensatz zur Landesverwaltung werden im kommunalen Bereich häufiger identische Aufgaben einerseits von Beamtinnen und Beamten wahrgenommen und andererseits von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Wenn in Teams zusammengearbeitet wird, ist es für die Beamtinnen und Beamten nicht nachvollziehbar, wenn sie eine um zwei Stunden höhere Wochenarbeitszeit haben.

Wenn wir von kommunalen Öffnungsklauseln reden, denken wir vorrangig an verpflichtende Vorgaben für die kommunalen Dienstherren. Aufgrund der oben geschilderten verfassungsrechtlichen Vorgaben darf es auch hier nicht zu einem kommunalen Besoldungsrecht nach jeweiliger Haushaltslage kommen.

3. Wie bewerten Sie das vorliegende Gesetz in Bezug auf das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen A 10-A 11 und A 12-A 13? Wie sind die Abstände dieser Besoldungsgruppen in Bezug auf die Anforderungen der jeweiligen Ämter zu bewerten?

Der unter Nr. 1 zitierten bisherigen Rechtsprechung des BVerfGE sind keine Kriterien zu entnehmen, die eine mathematisch genaue Aussage zulassen. Entscheidend ist aber für uns hier die bereits unter Nr. 1 getroffene Aussage, dass eine Veränderung der bisherigen Abstände nicht haushaltsrechtlich begründet werden darf, sondern sich aus besonderen beamtenrechtlichen Überlegungen ergeben muss. Diese sehen wir nicht.

Für den kommunalen Bereich beginnt die Übernahme von „Spitzenpositionen“ in Großstädten schon bei der Besoldungsgruppe A 11 aufwärts. Hier lohnt es sich offensichtlich nicht, die entsprechenden Verantwortungen zu übernehmen. Diese Verantwortungen haben oft weitreichende Konsequenzen (bspw. Unterzeichnung von Sicherheitskonzepten bei Großveranstaltungen). Demnach lohnt sich Leistung in NRW nicht mehr.

4. Wie bewerten Sie die Steigerungen der Versorgungsbezüge in den letzten 5 Jahren im Vergleich zu den Rentenanpassungen der GRV oder Einkünften aus kapitalgedeckter Vorsorge? Welche Differenzen zwischen den Anstiegen bestehen?

Der Vergleich der Versorgungsbezüge mit der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. der kapitalgedeckten Vorsorge würde bedeuten, dass man „Äpfel mit Birnen vergleicht“. Die Strukturen der Personen, die Mitglieder der gesetzlichen Rentenversicherung sind mit den Strukturen der Beamtinnen und Beamten bzw. Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern sind in keiner Weise vergleichbar.

Der Vergleich wird weiter dadurch unmöglich gemacht, dass die beamtenrechtliche Versorgung gedanklich auch einen Anteil „Betriebsrente“ enthält.

Daneben hat des BVerfGE (Az.: 2 BVR 1387/02) festgestellt, dass die Regelungen des Versorgungsänderungsgesetzes 2001 zwar noch verfassungsgemäß sind, jedoch weitergehende Eingriffe beinhalten als die vergleichbare Rentenreform der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die ständigen Diskussionen über die Versorgungsbezüge rühren im Kern daher, dass insbesondere die Länder aufgrund verschiedener Notwendigkeiten Beamtinnen und Beamte eingestellt haben und sich nun wundern, dass diese auch Pensionsansprüche haben.

Viele Kommunen haben dagegen rechtzeitig Rücklagen gebildet, um die Versorgungsbezüge nicht nur aus den laufenden Haushalten finanzieren zu müssen.

5. Welchen Wert haben die Familienzuschläge und die erhöhten Beihilfesätze für Familien und Versorgungsempfänger als Komponenten des Alimentationsprinzips für die Bewertung einer amtsangemessenen Alimentation Ihrer Ansicht nach?

Wie unter Nr. 1 ausgeführt, bezieht sich der Schutz des Art. 33 Abs. 5 nicht nur auf die Beamtin bzw. den Beamten selbst, sondern auch auf ihre/seine Familie. Daher sind Familienzuschläge unverzichtbarer Bestandteil der Besoldung und Versorgung.

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung gehören Beihilfeleistungen juristisch nicht zur Alimentation, sondern stellen Fürsorgeleistungen des Dienstherrn dar. Das Beihilferecht ist in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren immer wieder beschnitten worden. Das bedeutet, dass insbesondere Familien und auch Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in zunehmendem Maße Kosten zu tragen haben, die ihnen nicht über die Beihilfe erstattet wurden. Für weitere Einschränkungen des Beihilfenrechts sehen wir daher keinen Raum.

6. Welchen Wert haben die Unkündbarkeit und das Recht des beamteten Beschäftigten auf amtsangemessene Arbeit in der modernen Arbeitswelt Ihrer Ansicht nach?

Dies hat etwas mit dem Selbstverständnis unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung zu tun. Nur ein gut funktionierender öffentlicher Dienst garantiert ein funktionierendes Staatswesen. Durch die Unkündbarkeit wird auch die Unparteilichkeit der Dienstausbübung garantiert und dies ist u. a. ein auch im Ausland immer wieder beachteter Faktor für den Wirtschaftsstandort Deutschland.

Die Frage suggeriert, dass der Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung in der modernen Arbeitswelt nichts mehr zu suchen habe. Das können wir nicht bestätigen. Der beamtenrechtliche Anspruch auf amtsangemessene Beschäftigung gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Im Übrigen gibt es auch im Arbeitsrecht – in der modernen Arbeitswelt – auch den Anspruch darauf, nur mit solchen Tätigkeiten beschäftigt zu werden, die dem Arbeitsvertrag bzw. der arbeitsvertraglich

vereinbarten Vergütung entsprechen, beschäftigt zu werden. Zu einer modernen Arbeitswelt gehört auch eine vernünftige Personalentwicklung, die es in Teilen des öffentlichen Dienstes bisher nicht gibt. Vernünftige Personalentwicklungskonzepte sorgen auch dafür, dass perspektivisch alle Beschäftigten „amtsangemessen“ beschäftigt werden.

7. Wie bewerten Sie die Eingruppierungen in NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern bspw. im Bereich der Polizei und der Finanzverwaltung? Welche Unterschiede bei der Personalbewirtschaftung bestehen?

Für den kommunalen Bereich können wir darauf verweisen, dass es seit mehreren Jahrzehnten das KGSt-Gutachten „Stellenplan – Stellenbewertung“ (derzeit 7. Auflage 2009) gibt, mit dem in zahlreichen Kommunen des Landes NRW Beamtendienstposten nach einheitlichen Maßstäben bewertet werden. Das Gutachten ist so formuliert, dass danach alle Dienstposten sowohl des Bundes, der Bundesländer als auch aller Kommunen bewertet werden könnten, so dass es hierbei keinen Unterschied gibt zu anderen Bundesländern.

8. Wie bewerten Sie eine mögliche Öffnung für weitergehende Besoldungserhöhungen durch Kommunen im Rahmen einer sogenannten „Dienstherrnklausel“ oder anderer Instrumente?

Solche Öffnungsklauseln sind eine Kernforderung der komba gewerkschaft nrw im Zusammenhang mit der anstehenden Dienstrechtsreform. Nähere Ausführungen konnten Sie bereits der Antwort zur Frage 2 entnehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Ulrich Silberbach
Landesvorsitzender