



**Bund der Steuerzahler
Nordrhein-Westfalen e.V.**

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/871**

Alle Abg

Öffentliche Anhörung

Unterausschuss „Personal“ des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen

**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

Düsseldorf, den 18. Juni 2013

Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V., schriftliche Stellungnahme

Gesetzentwurf der Landesregierung als wichtiger Beitrag zur Haushaltskonsolidierung

Mit der Verabschiedung des Landeshaushalts für 2013 hat sich die Landesregierung in aller Deutlichkeit zur Einhaltung der Schuldenbremse bekannt. Um dieses Ziel bis 2020 zu erreichen, sind nunmehr „gezielte Einsparungen“ bei den Personalausgaben richtigerweise kein Tabu mehr – als Teil der Konsolidierung im „finanzpolitischen Dreiklang“. Bei der letzten öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses im Landtag zum Haushaltsplanentwurf 2013 wies die Mehrzahl der Experten noch einmal eindringlich auf den immensen Konsolidierungsbedarf hin, um die Schuldenbremse einhalten zu können. „Dieses Ziel dürfte [...] nur erreicht werden“, so beispielsweise das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), „wenn sämtliche Ausgaben des Landes einer kritischen Analyse unterzogen werden.“ Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge gibt es nun tatsächlich die geforderten Signale für einen ernsthafteren Sparkurs als zuvor.

Bereits mehrfach hat der Bund der Steuerzahler in seinen Stellungnahmen, insbesondere zu öffentlichen Anhörungen vor dem Haushalts- und Finanzausschuss im Landtag, vorgeschlagen, auf die wirkungsgleiche Übertragung von Tarifabschlüssen zu verzichten. Dazu gäbe es eine ganze Reihe von Handlungsoptionen. Zu denken ist erstens daran, die Umsetzung der Tarifabschlüsse ein halbes oder ganzes Jahr zu verzögern – wie dies schon einmal der Fall war. Zweitens könnte die Beamtenbesoldung nur um einen pauschalen, erheblich niedrigeren Prozentsatz steigen. Drittens könnte ein pauschaler Abschlag vom ausgehandelten Ergebnis vorgenommen werden. Dieser Abschlag könnte auch sozial gestaffelt werden, indem die unteren Einkommensbezieher einen geringeren und die höheren Besoldungsgruppen einen größeren Abschlag hinnehmen müssten. Solche Regelungen gibt es beim Weihnachtsgeld in NRW seit Jahren. Viertens ist eine Regelung in Anlehnung an die Abgeordnetenbezahlung denkbar. Deren „Diäten“ steigen in Abhängigkeit von der allgemeinen Einkommensentwicklung, der Preisniveaumentwicklung und den Rentenbezügen. Der sich daraus ergebende Prozentsatz würde sehr zutreffend die Lebenswirklichkeit in NRW widerspiegeln. Natürlich könnte man selbst an eine Nullrunde denken; doch damit würde man alle Beamten von der allgemeinen Einkommensentwicklung abkoppeln.

Bei den Überlegungen zur Begrenzung der Personalausgaben spricht sich die Landesregierung ausdrücklich gegen einen undifferenzierten Stellenabbau „nach dem Rasenmäher-Prinzip“ aus – zumindest in den Jahren 2013 und 2014. Ein genereller Beförderungsstopp sei leistungshemmend, weitere Kürzungen beim Weihnachtsgeld würden die Haushaltseinkommen der Mitarbeiter direkt schmälern und damit Lebensplanungen erschweren und längere Arbeitszeiten würden zu zusätzlichen Arbeitsbelastungen der Beschäftigten führen. Deshalb habe sie sich in einem Abwägungsprozess auch gegen diese Maßnahmen entschieden, wie es in der Pressemitteilung vom 18. März 2013 heißt.

Durchgerungen hat sie sich stattdessen zu einem Verzicht auf die eins zu eins Umsetzung der bei den Tariflohnverhandlungen für den öffentlichen Dienst erzielten Ergebnisse auf die Beamten. Für die öffentlichen Angestellten und Arbeiter einigten sich die Tarifpartner Anfang März auf Gehaltserhöhungen von insgesamt 5,65 Prozent in zwei Schritten (2013: 2,65 Prozent; 2014: 2,95 Prozent). Allein dieses Ergebnis führt zu Mehrbelastungen im Landeshalt von 450 Millionen Euro bis Ende nächsten Jahres. Wenn außerdem noch eine eins zu eins Übertragung des Tarifergebnisses auf die Beamten hinzukäme, würden die Personalausgaben um weitere 1,3 Milliarden Euro ansteigen. Der Handlungsbedarf ist also nicht zu übersehen, weil ansonsten die Personalausgaben einen weiteren, nachhaltigen Wachstumsschub erfahren würden.

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung kommt es zu einer sozial abgestuften Übertragung des Tarifergebnisses. Die Beamten und Pensionäre im einfachen, mittleren und gehobenen Dienst bis einschließlich der Besoldungsgruppe A 10 erhalten zeit- und wirkungsgleich den Tarifabschluss der Angestellten im öffentlichen Dienst. Damit könnten, so die Landesregierung, die Bezieher niedriger Einkommen im öffentlichen Dienst weiterhin Anschluss an die allgemeine Einkommensentwicklung halten. Für die Besoldungsstufen A 11 und A 12 des gehobenen Dienstes wird es eine Anhebung der Bezüge jeweils um ein Prozent zum 1.1.2013 und 2014 geben. Damit würde für diese Einkommensgruppen ein Teilausgleich gestiegener Lebenshaltungskosten möglich. Nullrunden gibt es für die Beamten und Pensionäre ab der Besoldungsgruppe A 13 und natürlich auch für Staatssekretäre und Minister (Besoldungsgruppe B) sowie Hochschulassistenten und -professoren (Besoldungsgruppen C / W).

Der Bund der Steuerzahler begrüßt diesen notwendigen Einschnitt, um die dynamischen Zuwächse bei den Personalausgaben zu begrenzen. Im Ergebnis wird der Landeshaushalt in diesem und im nächsten Jahr um 710 Millionen Euro entlastet. Alternativ hätten 14.300 Stellen aus dem Haushalt gestrichen werden müssen. Das wären satte fünf Prozent des gesamten Bestandes von knapp 287.000 Stellen. Daran mag man ablesen, welcher gewichtiger Beitrag zur Haushaltskonsolidierung hiermit geleistet würde.

Ähnlich wie Nordrhein-Westfalen werden auch andere Bundesländer mit dem Tarifergebnis verfahren. Rheinland-Pfalz hat bereits vor längerem beschlossen, die Beamtenbezüge bis 2016 jährlich nur um ein Prozent steigen zu lassen. Niedersachsen will vielleicht nur die für 2013 vereinbarte Erhöhung von 2,65 Prozent auf die Beamten übertragen. Baden-Württemberg will die Besoldungserhöhung um sechs bis zwölf Monate verzögern – je nach Besoldungsstufe. Außerdem kommt es in vielen anderen Bundesländern wie in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Schleswig-Holstein zu erheblichen Stellenstreichungen.

Verstoß gegen verfassungsrechtliche Grundsätze ?

Der Status des Berufsbeamtentums ist verfassungsrechtlich geschützt. Art.33 Abs.5 des Grundgesetzes schreibt dem Gesetzgeber vor, bei der Regelung des öffentlichen Dienstrechts die „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu berücksichtigen“. Gerade bei der Besoldung und Versorgung ist der Staat als Arbeitgeber seinen Beamten in besonderer Weise verpflichtet. Man spricht in diesem Zusammenhang von dem sogenannten Fürsorge- und Alimentationsprinzip. Dieses liegt unter anderem darin begründet, dass den Beamten durch die Rechtsordnung die Möglichkeit genommen wird, ihre Arbeitsbedingungen durch Vertrag auszuhandeln und gegebenenfalls für sie zu streiken. Die Tätigkeit eines Beamten gründet sich nicht auf einen Arbeitsvertrag, sondern auf einen Verwaltungsakt, die sogenannte Ernennung. Die Beamten sind somit keine normalen Arbeitnehmer und erhalten kein Entgelt für geleistete Arbeit.

Die Alimentation begründet sich aus dem Treueverhältnis zwischen Beamten und Staat, sie hat ihm eine angemessene Amtsführung ohne wirtschaftliche Schwierigkeiten zu ermöglichen. Der dafür erforderliche Lebensunterhalt des Beamten und seiner Familie soll der Höhe nach auf das jeweilige Amt bezogen und angemessen sein. Die grundgesetzlich geschützten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ schließen aber nicht aus, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit zur Fortentwicklung nutzt angesichts sich verändernder demografischer, wirtschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen. Auch das Bundesverfassungsgericht räumt Freiräume ein, die Ausgestaltung des Dienstrechts im Allgemeinen und des Versorgungsrechts im Besonderen anzupassen und zu reformieren. Es stellt sich nun die Frage, inwieweit der vorliegende Gesetzentwurf solche Freiräume in zulässiger Weise nutzt.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass die in der Vergangenheit übliche Übernahme von Tarifabschlüssen für Arbeitnehmer des Bundes und der Länder durch nachvollziehende Bundes- und Ländergesetzgebungen von der Verfassung nicht vorgeschrieben ist. Insofern ist nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler in den vorgesehenen Regelungen einer sozial gestaffelten Übernahme des Tarifergebnisses nicht per se ein Verstoß gegen das Prinzip einer amtsangemessenen Alimentation zu sehen. Die Verfassung kennt aber den Begriff des Abstandsgebots. So verbietet die Verfassung eine weitgehende Einebnung der Besoldungsgruppen. Dazu der Vorsitzende des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichtern in seiner „Stellungnahme zur Frage der amtsangemessenen Besoldung von Richterinnen und Richtern“ vom 25. Juli 2011: „Der Gesetzgeber hat einen Gestaltungsspielraum, in welchem er die Zahl der ausgebrachten Besoldungsgruppen, den finanziellen Unterschied zwischen den Besoldungsgruppen und die Zuordnung von Ämtern zu definierten Besoldungsgruppen variieren darf.“

Der Gesetzgeber habe allerdings nicht die Gestaltungsfreiheit, so die o.g. Stellungnahme weiter, das verfassungsrechtliche Abstandsgebot auszuhöhlen oder die angemessene Bezahlung nach politischem Belieben außer Acht zu lassen. Wie eigene Untersuchungen des Bundes der Steuerzahler an den „Nahtstellen“ der Sozialstaffelung zeigen (vgl. Seite 8), kommt es nicht zu einer Einebnung des verfassungsrechtlichen Abstandsgebots. Dazu hat der Bund der Steuerzahler sowohl die Brutto- als auch Nettozüge der Besoldungsgruppen A 10 und A11 einerseits und von A 12 und A13 andererseits analysiert und dabei zum einen die Staffelung nach dem Gesetzentwurf zugrunde gelegt und zum anderen eine 1:1 – Umsetzung der Tarifergebnisse angenommen. Im Ergebnis kann man sich den Formulierungen der Staatskanzlei in der Presseinformation vom 18. März 2013 anschließen, wonach die abgestufte Übertragung des Tarifergebnisses so ausgewogen erfolge, „dass das Besoldungsgefüge im Öffentlichen Dienst nicht grundlegend verändert oder die Abstände zwischen den Besoldungsstufen nivelliert würden. Allerdings würden die Besoldungsgruppen enger zusammerrücken, statt sich wie sonst bei linearen prozentualen Erhöhungen in allen Besoldungsgruppen weiter zu spreizen.“ „Auch in den Besoldungsgruppen, die keine oder nur eine geringe Anpassung erhalten, bleibt eine amtsangemessene Lebensführung im Vergleich der Nettoeinkommen zu entsprechenden Tarifbeschäftigten [...] gewährleistet.“

Unter dem Strich kann man festhalten, dass der Konsolidierungsbeitrag für jeden einzelnen Beschäftigten sicherlich schmerzlich, aber verkraftbar ist und vieles dafür spricht, dass die Landesregierung ihren gesetzlichen Handlungsspielraum unter Einhaltung verfassungsrechtlicher Bestimmungen nutzt.

Berücksichtigung weiterer Aspekte bei der Besoldungsanpassung wie Unkündbarkeit und automatische Anhebungen

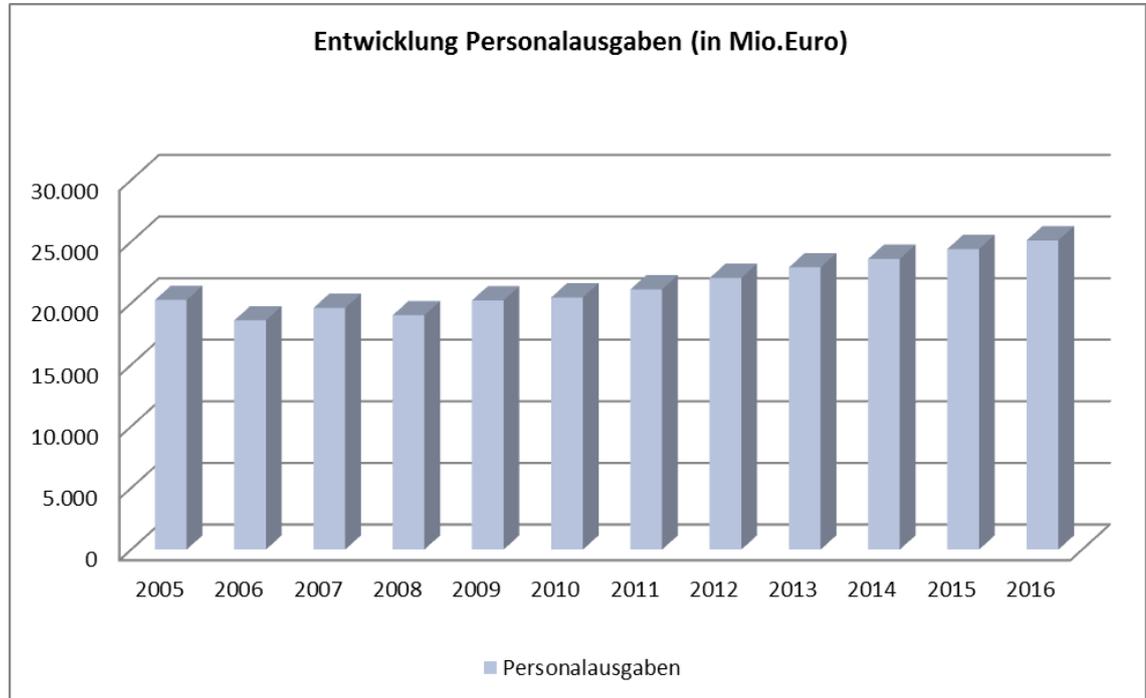
Für eine maßgebliche Zurückhaltung bei den Besoldungsanpassungen - auch insbesondere im Verhältnis zu Lohnanpassungen in der Privatwirtschaft - spricht die besondere Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Diese ergibt sich nicht nur aus der Unkündbarkeit der Beamten und des weitreichenden Kündigungsschutzes für die anderen öffentlich Beschäftigten, sondern auch aus der Insolvenzunfähigkeit öffentlicher Gebietskörperschaften. Auch von daher sind die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes viel stärker abgesichert als in der Privatwirtschaft, in der die jährliche Anzahl von Insolvenzen sehr groß ist. Insolvenzen führen zwar nicht unbedingt zur Zerschlagung des Unternehmens, aber es besteht die Gefahr, dass auch im Zuge der vorrangig anzustrebenden Sanierung Arbeitsplätze wegfallen. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass nicht nur jene Unternehmen der Privatwirtschaft Personal abbauen, die sich in einer Krise befinden, sondern ebenfalls Unternehmen, die hohe Gewinne einfahren, aber zwecks Sicherung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit u.a. beim Personalaufwand weiter sparen müssen.

Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die Beamtenbezüge quasi automatisch mit zunehmender Dienstzeit ansteigen. Zwar werden diese beschäftigungszeitabhängigen Erhöhungen nicht mehr nach Dienstaltersstufen, sondern nach Erfahrungsstufen vorgenommen, aber das Dienstalter bleibt als Bestimmungsfaktor für die Höhe der Entgelte im Grunde genommen erhalten.

Notwendigkeit weiterer struktureller Veränderungen im Personalhaushalt

Die Konsolidierungsanstrengungen im Landeshaushalt müssen allerdings weiter verstärkt werden, um möglichst bald den vom Grundgesetz geforderten ausgeglichenen Etat vorlegen zu können. Dazu bedarf es der Überprüfung aller Ansatzpunkte im Personalhaushalt. Insofern hält der Bund der Steuerzahler die Ausweitung des Stellenplanes seit Antritt der rot-grünen Landesregierung – nicht zuletzt im Hinblick auf die Notwendigkeit eines ausgeglichenen Haushalts bis Ende 2019 – für unvertretbar. So beliefen sich die Personalstellen im Jahre 2010 noch auf 284.636; mit dem Etat für 2013 soll ihre Zahl bei 286.885 liegen. Dabei kommt es gegenüber dem Vorjahr zu einem Abbau von 10 Stellen. Die tendenzielle Stellenplanausweitung wird der Bedeutung der Personalausgaben als besonderem Ansatzpunkt bei den Konsolidierungsbemühungen in keiner Weise gerecht. Dies gilt insbesondere für die Nicht-Realisierung bereits ausgewiesener kw-Stellen, die ja als überflüssig identifiziert worden sind.

Wie sich die Personalausgaben im Einzelnen entwickeln ist dem nachfolgenden Schaubild zu entnehmen:



Um die Personalausgaben dauerhaft auf deutlich unter 40 Prozent der Gesamtausgaben und unter 50 Prozent der Steuereinnahmen zu begrenzen, müssen weitere Maßnahmen ergriffen werden. Eine solche Trendwende bei den Personalausgaben kann nur erreicht werden, wenn der Personalbestand von insgesamt rd. 287.000 Stellen entscheidend verringert wird. Auch ist daran zu denken, die demographisch bedingten Effizienzreserven bei der Aufgabenerfüllung und organisatorische Möglichkeiten auszuschöpfen. Man muss sich beispielsweise fragen, ob bei einer schrumpfenden Bevölkerung, insbesondere bei wieder sinkenden Schülerzahlen, Einrichtungen wie bisher vorgehalten werden sollen, insbesondere also Schulen mit weniger Lehrern auskommen können. Durch organisatorische Maßnahmen wie die Vermeidung von Schulunterrichtsausfällen, die nicht krankheitsbedingt sind (Konferenzen, unterrichtsfreie Tage, Fortbildungen), oder durch den Einsatz von „Schulverwaltungsassistenten“, die die Lehrer von administrativen Aufgaben entlasten, würde eine –bessere- Unterrichtsversorgung mit vorhandenen oder geringeren Kapazitäten gewährleistet.

Brutto- und Nettobezüge einzelner Besoldungsgruppen bei unterschiedlichen Annahmen

	Brutto 2012	Zuwachs um	Brutto 2014	Netto 2012	Netto 2014	Bruttozuwachs	Nettozuwachs
A 10, 8.Stufe	2.965 €	5,60%	3.151 €	2.398 €	2.518 €	166 €	120 €
A 11, 8.Stufe	3.249 €	2%	3.314 €	2.582 €	2.623 €	65 €	41 €
Differenz A10-A11	9,50%		5,20%	7,70%	4,20%		
	3.249 €	5,60%	3.431 €	2.582 €	2.697 €	182 €	115 €
Zuwachsdifferenz						117 €	74 €
A 12, 8.Stufe	3.558 €	2%	3.629 €	2.776 €	2.820 €	71 €	115 €
	3.558 €	5,60%	3.757 €	2.776 €	2.898 €	199 €	122 €
Zuwachsdifferenz						128 €	7 €
A 13, 8.Stufe	3.968 €	0%	3.968 €	3.025 €	3.025 €	0 €	0 €
Differenz A12-A13	11,50%		9,30%	9,00%	7,30%		
	3.968 €	5,60%	4.190 €	3.025 €	3.156 €	222 €	131 €
Zuwachsdifferenz						222 €	131 €