



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/879**

Alle Abg

Stellungnahme der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)

Gesetzentwurf der Landesregierung

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

Gemeinsame Anhörung des Unterausschuss Personal und des Ausschusses für Kommunalpolitik am 18.06.2013

Kontakt:

Wolfgang Herbertz

ver.di Landesbezirk NRW

Verbindungsbüro Landespolitik

Karlstraße 123-127

40210 Düsseldorf

wolfgang.herbertz@verdi.de

T.: 0211/61824-324

Inhalt:

1. Vorbemerkung
2. Beurteilung der Rechtslage (Frage 1)
3. Gesellschaftspolitische und personalwirtschaftliche Bemerkungen
(zu den Fragen 3, 5 und 6)
4. Öffnungs- oder Dienstherrnklauseln (Fragen 2 und 8)

1. Vorbemerkung

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di lehnt die beabsichtigte gestaffelte Übernahme des Tarifabschlusses mit der Tarifgemeinschaft der Deutschen Länder für die Beamtinnen und Beamten ab. Wir sehen im vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung beamtenrechtliche Mängel. Für eine eingehende rechtliche Würdigung und die Darstellung der materiellen Konsequenzen der beabsichtigten Teilübertragung verweisen wir auf die schriftlichen und mündlichen Beiträge des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu dieser Anhörung. Wir wollen unsere rechtliche Position hier nur kurz zusammenfassen (Punkt 2). Eine Reihe von Fragen des Unterausschusses sind u.E. nicht primär für die Beurteilung des aktuellen Gesetzentwurfes relevant. Sie betreffen allerdings Erwägungen personalwirtschaftlicher Natur, die in der Debatte um die Dienstrechtsreform in NRW eine Rolle spielen sollten. Personalpolitik im Öffentlichen Dienst hat oft eine gesellschaftspolitische Dimension. Wir werden darum in Punkt 3 die Lage aus dieser Sicht kommentieren. Schließlich werden wir unsere Bedenken hinsichtlich der Idee einer Öffnungsklausel oder ähnlichen Instrumenten skizzieren (Punkt 4).

2. Beurteilung der Rechtslage (Frage 1)

Die beabsichtigte gestaffelte Übertragung des TdL Tarifergebnisses auf die Beamten in NRW und der damit verbundene Ausschluss der höheren Laufbahngruppen von Besoldungserhöhungen ist aus unserer Sicht nicht vereinbar mit Art 33 Abs. 5 des

Grundgesetzes. Sie setzt vielmehr die Abkopplung der Beamten in NRW von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung fort (vgl. dazu die Ausführungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes in dieser Anhörung). Eine weitere Abkopplung wäre nur durch Gründe zu rechtfertigen, die in der rechtlichen Fassung des Beamtenverhältnisses selbst angelegt sind. Eine solche Begründung ist der Vorlage der Landesregierung nicht zu entnehmen. Stattdessen wird auf einen hausrechtlichen Grund verwiesen (siehe S.13 der Drucksache 16/2880), nämlich die Schuldenbremse des Grundgesetzes (die u.E. in der Landesverfassung noch keine NRW spezifische Fassung gefunden hat). Die Landesregierung ist damit der vom Bundesverfassungsgericht geforderten spezifizierten Begründungspflicht nicht nachgekommen. Die Absicht durch Ausgabenreduzierung Haushaltkonsolidierung zu betreiben, gilt nicht als ausreichende Rechtfertigung (vgl. den Beitrag von Prof. Battis zu dieser Anhörung und das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom 28.05.2013). Andere Bundesländer haben es vermieden, dieses rechtlich außerordentlich dünne Eis zu betreten und sich stattdessen zur Übertragung des Tarifergebnisses entschlossen.

3. Gesellschaftspolitische und personalwirtschaftliche Bemerkungen zu den Fragen 3,5 und 6)

Die Fragen 3, 5 und 6 verweisen in unserem Verständnis auf personalwirtschaftliche Aspekte, die im Rahmen der großen Dienstrechtsreform sorgfältig thematisiert werden müssen. Es ist aber auch im Hinblick auf die hier zur Erörterung stehende Gesetzesvorlage richtig, nach den Auswirkungen auf die Motivationslage der Beschäftigten zu fragen. Bevor wir das tun muss daran erinnert werden, dass personalwirtschaftliche Entscheidungen im öffentlichen Dienst nicht in einem gesellschaftspolitischen Vakuum stattfinden. Die Begründung des aktuellen Gesetzentwurfes hebt leider einseitig auf die haushaltpolitische Situation ab. Die Schuldenbremse sei mit dem Alimentationsprinzip zu harmonisieren. Diese Engführung der Argumentation wirft die Frage auf, ob die Landesregierung ihre gesellschaftspolitische Ausrichtung geändert hat und sich nun der Umsetzung der Austeritätspolitik der Bundesregierung widmen will, anstatt den Aufbau eines

inklusionsorientierten vorsorgenden Staates in den Blick zu nehmen. Jenes Projekt ist ohne die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes nicht realisierbar. Die Landesregierung verspielt unter Umständen ein wichtiges Unterstützerpotenzial. Verwiesen sei zudem an dieser Stelle auf die soziologische Debatte um die soziale Verunsicherung der Mittelschicht, zu der in nicht geringem Maße Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zählen. Deren berufliches Engagement hat erheblich zur sozialen Kohäsion in Deutschland beigetragen (und so die Prozesse des sozioökonomischen Wandels gestützt).

Die neoliberale Grundausrichtung in der deutschen Politik hat unseres Erachtens den öffentlichen Dienst primär zum Objekt der Kostenkonsolidierung gemacht und so die Auflösung und Verunsicherung der Mittelschicht vorangetrieben. Diese Politik fand ihren vorläufigen Höhepunkt im Instrument der Schuldenbremse, das einen weiteren Abbau staatlicher Institutionen und Leistungen erzwingen soll. Es zeugte von einem guten Instinkt dieser Landesregierung, dass sie ursprünglich davon absehen wollte, die Verunsicherung der Beschäftigten durch weitere Sonderopfer des Öffentlichen Dienstes noch zu forcieren. Tatsächlich ist hier die personalwirtschaftliche Entscheidung auch gleichzeitig gesellschaftspolitisch relevant. Die nun beabsichtigte gestaffelte Übertragung mit eingebauter Nullrunde für die höheren Besoldungsgruppen bewirkt nun allerdings das Gegenteil der ursprünglichen politischen Absicht.

Im engeren personalwirtschaftlichen Sinn steht zu befürchten, dass die Motivation der Beschäftigten leiden wird. Es kann durchaus als ein Nachteil des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisse gesehen werden, dass seine Ausgestaltung nicht durch Verhandlungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften im Rahmen der Tarifautonomie stattfindet. Motivationsaspekte fließen dort bereits in die Verhandlungen und deren Ergebnisse ein. Im Falle des öffentlichen Dienst- und Treueverhältnisses gestaltet der Gesetzgeber ein Arbeitsverhältnis mehr oder weniger durch hoheitliche Entscheidung. Es besteht die große Gefahr, dass motivationale Faktoren bei den Entscheidungsgründen zu wenig Berücksichtigung finden. Im vorliegenden Fall überlagert aus unserer Sicht das Interesse an Einsparungen den Aspekt der Förderung der extrinsischen Motivation der Beschäftigten durch anerkennende Alimentierung, auch wenn die Gesetzesbegründung von einem „Abwägungsprozess“ (S.13) spricht. Die Aufgaben

und verantwortungsbezogene Differenzierung und Abstufung von Laufbahnen erfordert Besoldungsabstände um volle motivationale Wirkung zu entfalten. Das gilt sowohl im Hinblick auf das Leistungsniveau wie auch auf die Entwicklungsbereitschaft individueller Beschäftigter im Rahmen der Laufbahn (Unterstützung der Personalentwicklung). Wie der DGB deutlich gemacht hat wird der Abstand zwischen den Gruppen weiter sinken. Dasselbe dürfen wir für die Leistungsmotivation, die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und das Engagement für das berufliche Fortkommen innerhalb einer Laufbahn vermuten. Es sei abschließend darauf hingewiesen, dass die sogenannte „Unkündbarkeit“ heute kein exklusives Kennzeichen des Beamtenstatus ist. Da die Reduktion des Kündungsrisikos im Interesse abhängig beschäftigter Menschen liegt, haben Gewerkschaften Unkündbarkeitsregelungen durch Tarifvertrag zum Element arbeits- und tarifrechtlich geregelter Beschäftigungsverhältnisse im Öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft gemacht. Eine allgemeine materielle Schlechterstellung der Beamten lässt somit aus diesem Punkt keinesfalls legitimieren.

4. Öffnungs- oder Dienstherrenklauseln (Fragen 2 und 8)

Die Fragen 2 und 8 zielen in dieselbe Richtung. Offenbar soll angestrebt werden, im Besoldungsrecht dienststellenspezifische Abweichungskorridore zu ermöglichen. Die Gewerkschaft ver.di kann vor einem solchen personal- und verwaltungspolitischen Schnellschuss nur warnen. Unsere ablehnende Haltung geht auf folgende Überlegungen zurück:

- Der Föderalisierung des Beamtenrechts liegen Modelle der sogenannten Neuen Politischen Ökonomie bzw. der Theorie öffentlicher Wahlhandlungen zugrunde. Danach kommt es zu Effizienzsteigerungen der Staatstätigkeit, wenn mehr marktförmige Elementen im öffentlichen Sektor etabliert werden können. Dies gilt auch für die Arbeitsmärkte des Öffentlichen Dienstes. Der Regulierungswettbewerb zwischen den staatlichen Einrichtungen soll zu einer effizienteren Nutzung personeller Ressourcen beitragen. Öffnungsklauseln, Dienstherrenklausel oder dienststellenspezifische Gestaltungskorridore sind

Instrumente, die sich an Deregulierungsstrategien im privaten Arbeitsmarkt orientieren. Der Konkurrenzföderalismus würde mit ihnen innerhalb der Grenzen eines Bundeslandes fortgesetzt. Bezahlung und Arbeitsbedingungen richten sich dann nach der jeweiligen Kassenlage und ein personalpolitischer Flickenteppich entsteht. Deregulierte Arbeitsmärkte halten in der Praxis nicht, was ihre theoretischen Modelle versprechen. Vor allem wirken sie sich, wie die vergleichende Arbeitsmarktforschung gezeigt hat, nachhaltig innovationshemmend aus. Das sollten wir im Öffentlichen Dienst vermeiden.

- Die Diskussion scheint hier zunächst von den Kommunen, die sich für eine Übernahme des TdL Ergebnisses ausgesprochen haben, auszugehen. So hat zum Beispiel die Stadt Dortmund eine 1:1 Übertragung auf alle Beamte in NRW gefordert (vgl. Brief von OB Sierau an den Deutschen Städtetag). Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ist jedoch aus den oben genannten Gründen skeptisch, dass sich besoldungsrechtliche Handlungskorridore auf kommunale Dienststellen beschränken lassen. Auch sachlich besteht die Gefahr, dass Öffnungsklauseln sich nicht nur auf das Besoldungsrecht beziehen werden. Bereits jetzt befinden sich die Kommunen auf dem Weg zu mehrzügigen Belegschaften, da sich die Bedingungen für Beamte und Tarifbeschäftigte mittlerweile nicht unerheblich unterscheiden und prekäre Beschäftigung (z.B. befristete Arbeitsverhältnisse) zunimmt. Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft verkennt die Problematik dieser Entwicklung nicht. Die Lösung sehen wir aber gerade nicht in Öffnungsklauseln. Wir sprechen uns vielmehr für eine Rückkehr zu einer Tarif- und Besoldungspolitik aus, die bundesweite Standards auf allen Ebenen des öffentlichen Dienstes etabliert. Das erfordert auch, dass die Tarifgemeinschaft der Länder künftig wieder gemeinsamen mit den Arbeitgebern aus Bund und Kommunen verhandelt und die Ergebnisse bundesweit auf die Beamten übertragen werden.
- Letztlich haben wir auch verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick kommunaler Öffnungsklauseln. Kommunen sind nicht nur Einrichtungen der kommunalen Selbstverwaltung. Sie agieren vielmehr in hohem Maße als

mittelbare Landesverwaltung und übernehmen hoheitliche Aufgaben für Bund und Land. Die Beamten der Kommunen sind deshalb Träger hoheitlicher Befugnisse im Sinne des Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes. Die rechtliche Regelung des besonderen Dienst- und Treueverhältnisses obliegt somit aus verfassungsrechtlichen Gründen dem Bund und den Ländern. Öffnungskorridore würden zu einer Vielzahl organisationsspezifischer Regelungen führen und damit im Effekt die Einheitlichkeit der Verwaltung in Gefahr bringen und die staatliche Steuerungsabsicht untergraben.