

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/4124

Alle Abg

Stellungnahme **des DGB-Bezirk NRW**

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Alimentation kinderreicher Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften
Drucksache 17/14100

Schriftliche Anhörung

Düsseldorf, den 28.07.2021

A. Vorbemerkungen

I. Teilnehmungsrechte müssen gewahrt bleiben

Der DGB NRW bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Auch bei Gewerkschaften werden Sommerferien für Erholungsurlaub genutzt, was mit einer verschlechterten Erreichbarkeit für Arbeitszusammenhänge einhergeht. Bei Stellungnahmen des DGB NRW als Spitzenorganisation ist eine Abstimmung mit Kolleg*innen der Mitgliedsgewerkschaften notwendig. Diese war nicht ausreichend möglich, da die nur 4-Wöchige Frist zur Fertigung der Stellungnahme komplett in den Sommerferien lag.

Schon im Rahmen des vor der Anhörung durch die Landesregierung durchgeführten Teilnehmungsverfahrens gem. § 93 LBG NRW zum Gesetzentwurf wurden die Teilnehmungsrechte des DGB als beamtenrechtliche Spitzenorganisation durch die Landesregierung beschnitten. Es wurde lediglich eine Frist von zwei Wochen zur Stellungnahme gewährt. Abgesehen davon, dass dies wegen der Komplexität des Gesetzentwurfs nicht angemessen ist, stellt es auch einen Verstoß gegen § 93 LBG NRW i.V.m der Teilnehmungsvereinbarung zwischen der Landesregierung und dem DGB NRW über die Mitwirkung bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen und richterlichen Verhältnissen dar. Danach hätten dem DGB mindestens 6 Wochen zur Stellungnahme gewährt werden müssen.

Der DGB NRW und seine Mitgliedsgewerkschaften haben bereits frühzeitig, schon aufgrund vorgerichtlicher Rechtsprechung vor Jahren, und kontinuierlich den Dialog mit der Landesregierung zum Thema amtsangemessene Alimentation gesucht. Es ist daher auch unabhängig vom rechtlichen Rahmen des § 93 LBG NRW bedauerlich und unverständlich, dass die Landesregierung ihren Gesetzentwurf ohne frühzeitige Teilnehmung der Gewerkschaften vorgelegt hat.

II. Anpassung der Erhöhungsbeträge beim Familienzuschlag für dritte und weitere Kinder wird grds. begrüßt

Das Bundesverfassungsgericht hat im vergangenen Jahr zwei bahnbrechende Entscheidungen zur Frage der Amtsangemessenheit der Alimentation getroffen. Die sog. „Entscheidung zur Berliner Besoldung“ vom 4.5.2020 (2 BvL 4/18) und die sog. „Entscheidung zur Alimentation kinderreicher Beamte*innen in NRW“ vom 4.5.2020 (2 BvL 6/17). Letztere stellte fest, dass die Besoldung von Familien mit mehr als zwei Kindern in NRW verfassungswidrig zu niedrig bemessen sei, weil die kinderbezogenen Gehaltsbestandteile für den Unterhalt dritter und weiterer Kinder nicht mindestens 15 Prozent über dem *realitätsgerecht* ermittelten grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarfs eines Kindes lägen. Der Gesetzgeber des Landes NRW wurde vom Bundesverfassungsgericht daher

aufgefordert, eine verfassungskonforme Neuregelung bis spätestens zum 31.7.2021 zu schaffen. Dass diese Verfassungsgerichtsentscheidung nun zu einer deutlichen Erhöhung der Erhöhungsbeträge beim Familienzuschlag für dritte und weitere Kinder führen soll, begrüßen wir grundsätzlich.

III. Berechnungen und die Höhe der Beträge konnten nicht überprüft werden

Allerdings können wir zu der Angemessenheit der Höhe der Beträge leider keine Aussage treffen. Wie oben bereits angemerkt, waren die gesetzten Fristen zu kurz, um das Zahlenwerk einer Prüfung zu unterziehen. Zudem liegen viele relevante Daten nicht vor.

Die Berechnungen der Landesregierung scheinen allerdings grundsätzlich den Vorgaben und Hinweisen des Bundesverfassungsgerichtes aus der maßgeblichen Entscheidung zu folgen. Wo die Datenlage nicht ausreicht, wird tendenziell zu Gunsten der Betroffenen gerechnet. Dazu gehört auch ein allgemeiner „Sicherheitsaufschlag“ in Höhe von 5%. Der Gesetzgeber ist auch gut beraten, dies mindestens zu tun. Schließlich ergibt sich aus der Befolgung der Rechenparameter des Bundesverfassungsgerichts lediglich die verfassungsrechtlich gerade noch zulässige *absolute Mindestalimentation*.

Aus unserer Sicht nicht nachvollzogen werden kann, dass Bedarfe für Schülerförderung und Lernförderung aufgrund der geringen Geltendmachung in der Vergangenheit bei der Bemessung der Familienzuschläge außer Acht gelassen werden.

Auch die Summen, die für geldwerte Vorteile, wie etwa die Befreiung von Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung, angesetzt werden, erscheinen deutlich zu niedrig und können ebenfalls nicht nachvollzogen werden.

Wünschenswert wäre grds., wenn in die Bemessung familienbezogener Besoldungsbestandteile auch real existierende erzieherische und betreuerische Mehraufwände einfließen würden. Diese entstehen derzeit z.B. bei Beamt*innen im regelmäßigen Wechselschichtdienst und den Beamt*innen, die innerhalb von Sondereinsätzen ihren Dienst versehen. Aufgrund der Gestaltung der Dienste entsteht hier ein Mehraufwand, um eine adäquate Betreuung der Kinder zu gewährleisten.

IV. Besoldungsminimalismus muss endlich ein Ende haben - Umsetzung der Entscheidung zur Berliner Besoldung ebenfalls dringend nötig

Problematisch ist, dass die Landesregierung (noch) keine Konsequenzen aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Berliner Besoldung gezo-

gen hat. Diese Entscheidung muss aus Sicht des DGB NRW zu einer deutlichen Anhebung aller Besoldungsgruppen in NRW führen (so auch z.B Stuttmann, NVwZ 2020, S.83 ff.; Schwan DöV 2021, S.368 ff). Daher raten die DGB-Gewerkschaften schon seitdem sich diese Entscheidung bei den Vorgerichten angedeutet hat, auch ihren Mitgliedern mit weniger als drei Kindern zur Einlegung von Musterwidersprüchen gegen ihre Besoldung. Seither fordert der DGB NRW die Landesregierung auch auf zu handeln. Die Landesregierung darf die Umsetzung dieser Rechtsprechung nicht mehr auf die lange Bank schieben. Zeiten des Besoldungsminimalismus und der Sonderopfer der Beamt*innen in NRW sind vorbei – das zeigen die beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts deutlich.

Es ist ein fatales Signal -nicht nur in Zeiten des Personalmangels- wenn der Dienstherr seine Beamt*innen sehenden Auges um ihre grundgesetzlich garantierte Mindestalimentation bringt. Und wohlmöglich darauf spekuliert, dass sich die Kosten verringern, weil nicht alle Betroffenen regelmäßig Rechtsmittel ergreifen.

An der fehlende Auseinandersetzung mit den Konsequenzen der Entscheidung zur Berliner Besoldung krankt letztlich auch der vorliegende Gesetzentwurf. Denn ohne Grund und unter bestehenden massiven Zweifeln an dieser Annahme (Vgl. hierzu etwa Stuttmann, NVwZ 2020, S.83 ff., Schwan DöV 2021, S.368 ff) nimmt die Landesregierung für ihren vorliegenden Gesetzentwurf einfach an, dass die Besoldung der vierköpfigen Maßstabsbeamtenfamilie in der Höhe amtsangemessen ist. Die Landesregierung baut das Haus vom Dach aus abwärts, anstatt zunächst die alimentationsgerechte Ausgestaltung der Grundgehälter anzugehen.

Letztlich bleibt vor dem Hintergrund der gravierenden Zweifel an der verfassungsgemäßen Ausgestaltung der Grundbesoldung völlig unerklärlich, wieso bei ersten und zweiten Kindern der Familienzuschlag weiter unverändert niedrig belassen wird. Damit bleiben aus Sicht des DGB NRW 4-köpfige Familien in jedem Falle evident unteralimentiert. Durch ihren neuen Gesetzentwurf erkennt die Landesregierung ja eindeutig die neuen Berechnungsmaßstäbe des Bundesverfassungsgerichts zur Berechnung der maßstabsbildenden Grundsicherungsfamilie an – dann müssen diese Berechnungsmaßstäbe zweifelsohne auch für die Ermittlung der angemessenen Besoldung mit Blick auf das garantierte Mindestabstandsgebot für vierköpfige Familien und die Kosten des Unterhalts der Kinder 1 und 2 gelten.

V. Beamtenfamilien wegen Formalien nicht im Regen stehen lassen

Der verfassungsrechtliche Handlungsbedarf bei kinderreichen Beamt*innen war für die Landesregierung bereits lange ersichtlich. Nicht nur der DGB NRW hat

immer wieder darauf hingewiesen. Das Abwarten einer höchstrichterlichen Entscheidung wäre nicht erforderlich gewesen. Die unnötig abwartende Haltung der Landesregierung hat dazu geführt, dass unsere Kolleginnen und Kollegen Jahr für Jahr gewerkschaftliche Musterwidersprüche erheben mussten, was zu einem enormen administrativen Aufwand, sowohl bei den Absendern, als auch beim zuständigen Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW geführt hat.

Daher müssen nun die geltend gemachten Ansprüche an die betroffenen Beamt*innen ohne weiteren Verzug zur Auszahlung gebracht werden.

Außerdem braucht es eine praktikable und gerechte Lösung für alle Fälle, in denen nicht lückenlos die Erhebung von Widersprüchen nachgewiesen werden kann.

Natürlich ist auch dem DGB NRW das Prinzip der zeitnahen Geltendmachung von Ansprüchen im Beamtenrecht bekannt. Dennoch stellt die maßgebliche Rechtsprechung konkret für die Besoldung in NRW fest, dass die Familieneinkünfte in der Vergangenheit verfassungswidrig zu niedrig bemessen waren. Daher darf die Korrektur dieses Vorgehens nicht an Formalitäten festgemacht werden.

Für alle Beamtenfamilien mit mehr als 2 Kindern, die ausweislich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht amtsangemessenen besoldet wurden, sollte eine Nachzahlung von Amts wegen erfolgen.

Mindestens für den Zeitraum seit Veröffentlichung des maßgeblichen Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2020 - auch in den Fällen, in denen keine Rechtsmittel eingelegt wurden.

Darüber hinaus muss für Kolleg*innen, die für den Zeitraum vor Veröffentlichung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts Widersprüche eingelegt haben eine Nachzahlung *mindestens* ab diesem Zeitpunkt erfolgen und der Dienstherr darf sich nicht auf die Notwendigkeit einer lückenlosen Widerspruchserhebung bis ins Jahr 2021 berufen.

Zumal schon jetzt absehbar ist, dass in vielen Fällen zukünftig im Streit stehen wird, ob tatsächlich (lückenlos) Widerspruch erhoben wurde. Dies deutet sich aktuell aufgrund von zahlreichen Rückmeldungen aus der Mitgliedschaft an: Offensichtlich versendet das LbV derzeit Eingangsbestätigungen über eingereichte Widersprüche. In diesen wird nicht nur der Eingang des aktuellsten Widerspruchs „quittiert“, sondern auch ggfs. in den Jahren davor eingegangene Widersprüche. Zahlreiche Gewerkschaftsmitglieder haben sich gemeldet, weil in diesen Bestätigungen nicht alle von ihnen eingereichte Widersprüche beim LbV erfasst wurden. Es ist daher jetzt schon absehbar, dass es für alle Beteilig-

te auf einen hohen Aufwand hinausläuft, die Ansprüche am Ende genau für jedes einzelne Jahr zu klären.

VI. Zuschlag bei begrenzter Dienstfähigkeit wird begrüßt

Die geplante Änderung zur Besoldung bei begrenzter Dienstfähigkeit, nach der zukünftig zur Besoldung begrenzt Dienstfähige einen nicht ruhegehaltsfähigen Zuschlag erhalten sollen, wird grundsätzlich begrüßt. Allerdings gilt auch hier, dass die Landesregierung für die Umsetzung verfassungsgerechter Besoldung unnötig Zeit ins Land hat gehen lassen, weswegen betroffenen Beamt*innen, die keine Rechtsmittel genutzt haben, nun Nachzahlungen verwehrt bleiben. Auch hier sollte der Dienstherr allen betroffenen Beamt*innen Nachzahlungen von Amts wegen gewähren.

VII. Maßnahmen für Grundschulen reichen nicht – Eingangsamt A 13 für alle Lehrkräfte endlich umsetzen

Der Gesetzentwurf setzt Maßnahmen aus dem Masterplan Grundschule um, die seitens unserer Mitgliedsgewerkschaft GEW schon lange gefordert wurden: Konrektor*innen für Grundschulen und Beförderungsstellen auch für Grundschullehrkräfte. Das begrüßen wir.

Allerdings bleiben die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf umgesetzten Maßnahmen weit hinter dem aus unserer Sicht Erforderlichen zur Stärkung des Lernorts Grundschule zurück. Besonders die amtsangemessene Eingruppierung von Grundschullehrkräften und von Lehrkräften der Sekundarstufe I und Sonderpädagog*innen muss endlich umgesetzt werden.

Im Übrigen verweisen wir wegen weiterer Ausführungen zu schulrechtlichen Aspekten auf die ausführliche Stellungnahme der GEW NRW vom 19.7.2021, LT-Stellungnahme 17/4113.

B. Zu den Bestimmungen im Einzelnen

I. Zu Artikel 1: Gesetz zur Anpassung der Alimentation kinderreicher Familien für die Jahre 2011 bis 2020

1. § 2 Abs. 1

Die Vorschrift schließt Nachzahlungsansprüche aus, wenn ein über die gesetzlich zustehende Besoldung hinausgehender Anspruch auf Besoldung für das dritte Kind und weitere Kinder nicht in dem Haushaltsjahr, für das die zusätzliche Besoldung verlangt wird, schriftlich gegenüber der jeweils zuständigen Stelle geltend gemacht oder wenn über den Anspruch bereits abschließend entschieden worden ist.

Wie oben bereits erwähnt, sollten Nachzahlungen grundsätzlich für alle von einer nicht amtsangemessenen Besoldung betroffenen Beamt*innen von Amts wegen erfolgen.

Mindestens für den Zeitraum seit Verkündung des maßgeblichen Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 2020 auch für diejenigen, die keinerlei Rechtsmittel eingelegt haben.

Außerdem sollte mindestens eine einmalige Geltendmachung ausreichen, dh. sofern sich Beamt*innen einmalig mit einem Widerspruch gegen die Höhe ihrer Besoldung gewendet haben, sollte eine Nachzahlung ab diesem Zeitpunkt für die nachfolgenden Haushaltsjahre von Amts wegen erfolgen.

Das muss auch in den Fällen gelten, in denen über einen Widerspruch bereits abschließend entschieden worden ist (bestandskräftiger WSB) oder ein rechtskräftiges Urteil vorliegt. Auch für diesen Fall sollten Nachzahlungen von Amts wegen vorgenommen werden.

2. § 2 Abs. 5

Der Verweis auf § 8 Absatz 1 des Landesbesoldungsgesetzes muss gestrichen werden. Eine anteilige Kürzung des Familienzuschlags und des Nachzahlungsbetrags bei Teilzeit missachtet, dass familienbedingte Mehrbelastungen aufgrund von Kindern i.d.R. unabhängig von der jeweilig geleisteten Dienstpflicht entstehen. So wären von einer Kürzung insbesondere Alleinerziehende mit mehreren Kindern negativ betroffen.

3. § 4

Ein sachlicher Grund für die Befristung von Artikel 1 insgesamt erschließt sich nicht. Aufgrund des enormen administrativen Aufwandes kann diesseitig nicht abgeschätzt werden, ob eine Auszahlung aller vorliegender Vorgänge bis zum Ablauf der Befristung umsetzbar ist. Soweit dies nicht der Fall ist, würde zu diesem Zeitpunkt die gesetzliche Grundlage für eine Auszahlung entfallen. Der Paragraph sollte daher gestrichen werden.

II. Artikel 2: Änderungen Landesbesoldungsgesetz

1. Zu Nr. 8 (§ 71 LBesG)

Die Anpassungen der Bezüge bei einer begrenzten Dienstfähigkeit begrüßen wir. Auch hier hat sich der Besoldungsgesetzgeber allerdings unnötig viel Zeit bei der Beseitigung einer verfassungswidrig zu niedrigen Besoldung gelassen und darauf spekuliert, dass sich damit die Kosten verringern. Allerdings sollen hier, anders als im Falle der Besoldungsregelung, einmalige Anträge als Ausgangspunkt für eine Nachzahlung ausreichen. Darüber hinaus fordern wir entsprechende Nachzahlungen mindestens auch für die Fälle, in denen Anträge zwar gestellt, aber bestandskräftig

abgelehnt wurden. Grundsätzlich ist der DGB NRW, wie oben bereits ausgeführt der Auffassung, dass allen betroffenen Beamt*innen eine Nachzahlung von Amts wegen gewährt werden sollte.

1. Zu Nr. 10 Buchstabe e)

Der DGB begrüßt die Einrichtung von Konrektor*innenstellen für Grundschulen. Es ist jedoch nicht ersichtlich, warum die Grundschul-Konrektor*innen sofort mit A 13 eingruppiert werden und die der Hauptschule erst ab 180 Schüler*innen.

Natürlich ist bezogen auf das oben Gesagte zu A 13 für alle Lehrkräfte die Eingruppierung gemäß dem Abstandsgebot dieser Beförderungsstellen mindestens A 13 mit Zulage bzw. es müsste auf A14 erhöht werden.

2. Veränderungsbedarf bei § 59 LBesG

In der Begründung des Gesetzentwurfs heißt es: „Auch Schulleitungen kleiner Grundschulen sehen sich zunehmend mit besonderen (Koordinations-)Aufgaben in Bezug auf die Offene Ganztagschule, Teamarbeit, Gemeinsames Lernen, die intensive Beratungsarbeit bei sozialräumlich besonderen Erfordernissen oder mit Herausforderungen im Kontext der Digitalisierung etc. konfrontiert. Zudem ist es gerade auch im Grundschulbereich erforderlich, Lehrkräften außerhalb der Schulleitungssämter Perspektiven zur beruflichen Weiterentwicklung zu bieten und die Attraktivität des Arbeitsplatzes für Grundschullehrkräfte insgesamt zu steigern.“

Folgerichtig wäre es dann auch, dass die Wartezeit auf die gerechtfertigte Zulage gem. § 59 LBesG verkürzt wird, so dass diejenigen, die auch wegen des massiven Mangels an Schulleiter*innen die Vertretung übernehmen bzw. übernehmen müssen eine entsprechende Anerkennung für diese Aufgabe erhalten. Aufgrund der derzeitigen Situation müsste eigentlich die Wartezeit gänzlich gestrichen werden

Dabei sollte nicht nur eine Verkürzung der Wartezeit für die Vakanzvertretung vorgenommen werden, sondern bereits bei der – im Grundschulbereich gängige Verfahrensweise – Vertretung bei einfacher Verhinderung mit einbezogen werden. Gerade im Schulbereich gibt bei Anwendung der §§ 60 Abs. 2 SchulG, 32 Abs. 4 ADO eine möglicherweise lange Vertretungskette in einer Schule, ohne dass die notwendigen Voraussetzungen nach § 59 LBesG geschaffen werden. Dies betrifft nicht nur Konrektor*innen, sondern auch dienstälteste Lehrkräfte, die mit deutlich erhöhtem Aufwand die Vertretung übernehmen müssen. Gerade auch in der derzeitigen besonderen Situation

zeigt sich, welche Verantwortung und Aufgabenvielfalt auf Schulleitungen, aber auch auf deren Vertretungen zukommt. Es ist auch eine Frage der Anerkennung dieser Leistungen, wenn es hier zu einer angemessenen Anpassung des Gesetzes kommt.

3. Veränderungsbedarf beim Zulagenwesen, insbes. §§49 ff. LBesG

Der DGB NRW hat im Bereich Besoldung noch eine Reihe von weiteren Vorschlägen unterbreitet bzw. Handlungsbedarf aufgezeigt., insbesondere im Rahmen der Attraktivitätsoffensive. Beispielhaft sei hier die in Teilen 30 Jahre alte und größtenteils überholte Erschwerniszulagenverordnung zu nennen, die die aktuellen Erschwernisse der täglichen Arbeiten besonderer Beschäftigtengruppen v.a. bei Feuerwehr, Polizei und Justiz nur unzureichend abdeckt. In diesem Zusammenhang möchten wir nochmals auf die Forderung nach einer deutlichen Erhöhung der Zulagen gem. §§ 49 ff. LBesG NRW hinweisen.