



Präsidentin  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

**Landtag  
Nordrhein-Westfalen  
16. Wahlperiode**

**Nachdruck  
Vorlage 16/1014  
alle Abg.**

1 Juli 2013  
Seite 1 von 1

Aktenzeichen

Bei Antwort bitte angeben

Telefon (0211) 4972 - 0

Fax (0211) 4972 - 2208

**Vorlage  
an den Unterausschuss Personal  
sowie den  
Haushalts- und Finanzausschuss  
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

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

**12. Sitzung des Unterausschusses Personal des Landtags NRW am  
2. Juli 2013, TOP 1  
28. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags  
NRW am 4. Juli 2013, TOP 2**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

als Anlagen übersende ich Abdrucke dieses Schreibens und meiner  
Vorlage an den Unterausschuss Personal sowie den Haushalts- und  
Finanzausschuss des Landtags vom heutigen Tage mit der Bitte, die  
Abdrucke an die Mitglieder der vorgenannten Ausschüsse  
weiterzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

  
Dr. Norbert Walter-Borjans

Anlagen: 60 Abdrucke

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Jägerhofstr. 6  
40479 Düsseldorf  
Telefon (0211) 4972-0  
Telefax (0211) 4972-2750  
Poststelle@fm.nrw.de  
www.fm.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
U74 bis U79  
Haltestelle  
Heinrich Heine Allee





1 Juli 2013  
Seite 1 von 18

Aktenzeichen

bei Antwort bitte angeben

Telefon (0211) 4972 – 0  
Fax (0211) 4972- 2208

**Vorlage  
an den Unterausschuss Personal  
sowie den  
Haushalts- und Finanzausschuss  
des Landtags Nordrhein-Westfalen**

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

**Auswertung der Anhörung zur Anpassung der Dienst- und  
Versorgungsbezüge 2013/2014**

**12. Sitzung des Unterausschusses Personal des Landtags NRW am  
2. Juli 2013, TOP 1**

**28. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags  
NRW am 4. Juli 2013, TOP 2**

**I. Vorbemerkungen**

**Besoldungsanpassungsgesetz 2013/2014**

Mit dem Besoldungsanpassungsgesetz 2013 wird das Tarifergebnis für die Besoldungsgruppen bis A 10 1·1 umgesetzt, für die übrigen Besoldungsgruppen findet eine Staffelung statt. Die Besoldungsgruppen A 11/A 12 erhalten in 2013 und 2014 eine Besoldungsanpassung von je

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Jägerhofstr. 6  
40479 Düsseldorf  
Telefon (0211) 4972-0  
Telefax (0211) 4972-2750  
Poststelle@fm.nrw.de  
www.fm.nrw.de  
  
Öffentliche Verkehrsmittel:  
U74 bis U79  
Haltestelle  
Heinrich Heine Allee

1 Prozent, die Besoldungsgruppen ab A 13 erhalten keine Besoldungsanpassung.

### **Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**

Der Gesetzgeber hat bei der Regelung der Beamtinnen/Beamten- und Richterinnen/ Richterbesoldung einen weiten Gestaltungsspielraum. Dieser hat sich an Artikel 33 Abs. 5 Grundgesetz (GG) und an den daraus folgenden hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums zu orientieren. Daraus resultiert die Pflicht zur amtsangemessenen Alimentierung (Alimentationsprinzip), die einfachgesetzlich in § 14 Abs. 1 des Übergeleiteten Besoldungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen und § 70 Abs. 1 des Beamtenversorgungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen konkretisiert ist. Die Beamtin/ der Beamte muss über ein Einkommen verfügen, das seine rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit und Unabhängigkeit gewährleistet und ihm über die Befriedigung der Grundbedürfnisse hinaus einen seinem Amt angemessenen Lebensstandard ermöglicht (amtsangemessene Besoldung BVerfG 119, 247, 269; 114, 258, 287). Dabei hat der Gesetzgeber auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (BVerfGE 130, 263, 292). Die Alimentationsverpflichtung gem. Artikel 33 Abs. 5 GG stellt lediglich eine „verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie“ an den Gesetzgeber dar (BVerfGE 130, 263, 294). Bei der Bestimmung der Höhe der amtsangemessenen Besoldung hat sich der Besoldungsgesetzgeber an der Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse sowie dem allgemeinen Lebensstandard zu orientieren (BVerfGE 117, 330, 352). Ein Verfassungsverstoß ist nur dann gegeben, wenn der Kernbereich der Alimentation unterschritten worden ist. Urteile des BVerfG machen deutlich, dass mit Rücksicht auf den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers die Prüfung einer Unteralimentation von Beamtinnen/Beamten auf eine Evidenzkontrolle beschränkt ist (z.B. Beschluss des BVerfG vom 14.02.2010).

Im Zuge der Föderalismusreform I (Inkrafttreten am 01.09.2006) wurde den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz unter anderem in Bezug auf die gesetzliche Regelung der Besoldung und Versorgung der Beamtinnen/Beamten und Richterinnen/Richter

zugewiesen. Den Ländern kommt seitdem die grundsätzliche Befugnis zu, unter Beachtung des Alimentationsprinzips ungleiche – und damit regional verschiedene – Regelungen zu treffen. Mit der Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz sollten die Länder in ihrer Organisations- und Personalhoheit gestärkt werden, insbesondere im Hinblick darauf, dass die Personalausgaben im Durchschnitt mehr als 40 Prozent der Länderhaushalte ausmachen [vgl. BT-Drs.16/813, S. 8: „(...) Zudem werden die bisherigen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamtinnen/beamten und -richter gestrichen; damit wird die bis 1971 für die Länder bestehende Kompetenzlage wiederhergestellt (...). Die Länder haben bislang jedoch nur wenige Gestaltungsmöglichkeiten bei den Arbeits- und Gehaltsbedingungen ihrer Beschäftigten.“].

## **II. Abwägungsprozess der Landesregierung**

Nach Überzeugung der Landesregierung erfüllt die gestaffelte Übernahme des Tarifergebnisses das Alimentationsprinzip. Danach ist Beamten/Beamtinnen ein ihrem Dienstrang und ihrer Verantwortung entsprechender und der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit angemessener Lebensunterhalt entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards zu gewähren.

### **1. Beteiligung an der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung**

§ 14 ÜBesG NRW sieht eine regelmäßige Anpassung der Besoldung „entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse“ vor. Ein Anspruch auf Erhöhung der Besoldung ist damit nicht zwangsläufig verbunden.

#### **a. Vergleichsmaßstab**

Tarifabschlüsse der privaten Wirtschaft sind als Vergleichsgröße nur sehr begrenzt heranzuziehen. Zum jetzigen Zeitpunkt gibt es kein vollständiges Bild über die Tarifabschlüsse in der Privatwirtschaft, das einen adäquaten Vergleich zulassen würde. Die Tarifabschlüsse der privaten Wirtschaft lagen in der Vergangenheit zwar im Durchschnitt über den Tarifabschlüssen des öffentlichen Dienstes, aber die Feststellung, die Entwicklung der Beamtenbesoldung bleibe hinter der

Lohnentwicklung in der privaten Wirtschaft zurück, lässt für sich genommen noch nicht den Schluss zu, der Dienstherr werde seiner Pflicht zur amtsangemessenen Besoldung nicht gerecht. Maßgeblich für den Vergleich ist nicht die Entwicklung der Bruttoeinkommen, sondern das jeweilige Nettoeinkommen. Der Vergleich des Nettoarbeitseinkommens zwischen der Privatwirtschaft und der Beamtenbesoldung muss aufgrund der strukturellen Unterschiede der Vergütungssysteme aber immer unvollständig bleiben. Es gibt eine Reihe von Faktoren, die die Einkommens- und Lebenssituation bestimmen, die durch diesen Vergleich nicht erfasst werden. Das beginnt mit der unterschiedlichen Risikovorsorge im Bereich Alter, Krankheit, Arbeitsunfähigkeit. Hinzu kommt die Bedeutung des Risikos der Arbeitslosigkeit und der entsprechenden Vorsorge dagegen. Schließlich gilt es die unterschiedlichen Arbeitsbedingungen einschließlich der Arbeitszeit, der Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie und einer Vielzahl von Teilzeitmodellen zu berücksichtigen. Bei größerer Planungssicherheit kann ein geringerer Lohnbetrag zu einem höheren Lebenskomfort führen als ein höherer Einkommensbetrag bei unsicherer Zukunftsprognose. Von entscheidender Bedeutung ist zudem, dass die Aufstiegsmöglichkeiten durchaus unterschiedlich sein können. Ein Quervergleich der Aufstiegsmöglichkeiten im öffentlichen Dienst zu denen der Privatwirtschaft ist aufgrund der unterschiedlichen Strukturen kaum möglich.

Betrachtet man die Gehälter, die in der privaten Wirtschaft für Tätigkeiten erzielt werden, die auf der Grundlage einer hochqualifizierten Ausbildung erbracht werden, sind erhebliche Spannweiten und Niveauunterschiede festzustellen. Das hat auch zur Folge, dass das aktuell erzielte Einkommen keinen unmittelbaren Schluss auf den Umfang des in einem Arbeitsleben zu erzielenden Einkommens oder etwa auf einen langfristig hohen Lebensstandard zulässt. Das lässt sich etwa auch für juristische Tätigkeiten mit zweitem Staatsexamen beobachten. Hohe Einstiegsgehälter in Großkanzleien, die nur wenige Spitzenjuristen mit einem besonderen Anforderungsprofil erzielen, sind gerade keine Garantie dafür, dass der Anwalt in dieser oder einer vergleichbaren Kanzlei dauerhaft Fuß fasst.

Lassen sich für die erheblichen Einkommensunterschiede innerhalb der privaten Wirtschaft als auch zum öffentlichen Dienst unterschiedlichste strukturelle Gründe ausmachen, zeigt das zugleich den geringen Informationswert, den die rechnerisch ermittelte Einkommensdifferenz für die Beurteilung der amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen/Beamten und Richterinnen/Richtern hat.

Darüber hinaus ergibt eine Erhebung des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales, dass es in den letzten Jahren auch in anderen Branchen in Nordrhein-Westfalen Nullrunden für qualifizierte und hochqualifizierte Beschäftigte gegeben hat. Von im Tarifregister genannten 53 Tarifverträgen gab es in 14 Tarifverträgen keine Tarifierhöhung in 2012 gegenüber 2011, so etwa bei den Apotheken oder in den Ingenieurbüros. Auch wenn Vergleiche mit der Privatwirtschaft wie oben ausgeführt nur sehr eingeschränkt aussagekräftig sind, zeigt sich, dass Nullrunden nicht atypisch sind.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Tarifabschlüsse im öffentlichen Dienst wegen der systembedingten Unterschiede zur Privatwirtschaft als Vergleichsgröße besser geeignet sind.

Auch in anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung gibt es Nullrunden bei Beamtinnen und Beamten: Aktuell haben Vertreter von EU-Staaten, Parlament und EU-Kommission vereinbart, die Gehälter und Pensionen der EU-Beamtinnen/Beamte für zwei Jahre einzufrieren. Ungeachtet der Tatsache, dass die amtsangemessene Alimentation in Brüssel naturgemäß höher ist als in den Ländern in Deutschland, handelt es sich beim Vergleich der Entwicklung Bezüge sogar um eine komplette Nullrunde für alle Besoldungsgruppen.

#### **b. Amtsangemessene Alimentation im Vergleich zu Tarifbeschäftigten**

Der Tarifvertrag vom 09.03.2013 für die Jahre 2013/2014 sieht eine Steigerung der Entgelte um 2,65% ab dem 01.01.2013 und eine weitere Steigerung von 2,95% ab dem 01.01.2014 vor.

Das Besoldungsanpassungsgesetz 2013/2014 sieht vor, dieses Ergebnis für die Besoldungsgruppen bis A10 wirkungsgleich zu übernehmen sowie die Besoldung in den Besoldungsgruppen A11 und

A12 in 2013 um 1% und in 2014 um ein weiteres Prozent anzupassen. Die Besoldungsgruppen ab A13 und B, C, W und R sollen keine lineare Erhöhung der Grundbesoldung erhalten. Für weitere Besoldungsbestandteile, wie z.B. die allg. Stellenzulage, den Familienzuschlag, die Amtszulagen, Auslandszuschläge und einige Mehrarbeitsvergütungsbeträge sowie Erschwerniszulagen soll das Tarifiergebnis in vollem Umfang übertragen werden. Auch die gesetzlich vorgesehene höhere Zuführung zur Versorgungsrücklage in Höhe von 0,2%-Punkten wird vorgenommen. Die Erhöhungssätze der Beamtinnen und Beamten werden dadurch nicht vermindert. Im Ergebnis wird kein Besoldungsbestandteil gekürzt oder entfällt gänzlich.

Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, das Ergebnis von Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes spiegelbildlich auf die Beamtenbesoldung zu übertragen (BVerwG, NVwZ 2010, 139, 140 unter Verweis auf BVerfG, ZBR 2007, 411). Nach Auffassung der Landesregierung entspricht die Besoldung und Versorgung der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter den verfassungsrechtlichen Vorgaben bezogen auf alle Besoldungsgruppen. In seiner Entscheidung vom 14.02.2012 hat das Bundesverfassungsgericht seine Bewertung der W-Besoldung ganz maßgeblich auf einen Vergleich mit der Besoldung A 13 bis A 15 gestützt. Daraus kann zumindest mittelbar der Schluss gezogen werden, dass das Bundesverfassungsgericht in dem von ihm zu beurteilenden Zeitraum vom 01.12.2005 bis Herbst 2010 zumindest keine ernsthaften Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der A-Besoldung hatte. Diese Erkenntnis wird auch nicht durch den Umstand relativiert, dass sich die Bewertung durch das Bundesverfassungsgericht für die Zeit ab April 2008 allein an der hessischen Besoldungsordnung orientiert. Denn mit der Besoldungserhöhung zum 01.07.2008 ist das Grundgehalt in den konkret herangezogenen Besoldungsstufen 6 - 12 der Besoldungsgruppen A 13 bis A 15 in Nordrhein-Westfalen noch über die Werte der hessischen Besoldung angestiegen. Entsprechend ist die Argumentation des Prozessvertreters des Landes NRW vor dem Bundesverfassungsgericht, Prof. Dr. Wolff, betreffend vier Verfahren aus NRW. Streitbefangen sind für die Besoldungsgruppen A9, A11/A12 und R1 die Jahre 2003/2004. Anknüpfend an diese Argumentation wird auch für die Folgejahre bis einschließlich 2012 davon ausgegangen,

dass die Besoldung in allen Besoldungsgruppen und -stufen verfassungskonform ist. Zudem hat die Landesregierung die Ergebnisse der Tarifrunde 2011/2012 1· 1 und zeitgleich übertragen.

Bei einer Inflationsrate von 1,6% kommt es bei der geplanten gestaffelten Übernahme des Tarifergebnisses zu einem Reallohnverlust ab Besoldungsgruppe A 11 für die Jahre 2013 und 2014. Dieser führt nach Auffassung der Landesregierung nicht zur Verletzung des Kernbereichs des Alimentationsprinzips. Das wird am Beispiel einer Familie mit 2 Kindern, Besoldung aus der Endstufe, Steuerklasse III, Netto dargestellt:

A 11:	28,03 €/Monat
A 12:	30,42 €/Monat
A 13:	93,29 €/Monat
A 14:	101,55 €/Monat

Der Reallohnverlust ist für die betroffenen Besoldungsgruppen zu verkraften (vgl. dazu auch Punkt 2.4 „Auswirkungen von Preissteigerungen nach Einkommenshöhe“). Der Gesetzgeber bleibt im Rahmen seines Gestaltungsspielraumes und wahrt die amtsangemessene Alimentation.

Dass die beabsichtigte Alimentation auch unter Berücksichtigung des geringen Reallohnverzichts ab A11 amtsangemessen bleibt, wird durch den Nettovergleich zwischen Beamtinnen/Beamten und Tarifbeschäftigten untermauert:

In allen Besoldungsgruppen liegen die Nettobeträge der Beamtinnen/Beamten auch nach der Besoldungsanpassung über den der vergleichbaren Tarifbeschäftigten (durchschnittliche Familie verheiratet, 2 Kinder, Endstufe, Steuerklasse III).

Auch die Attraktivität des Beamtenverhältnisses wird durch die gestaffelte Übertragung des Tarifergebnisses nicht gefährdet. Die Arbeitsplatzsicherung, die Gewissheit, welche die Gewährung einer Pension mit sich bringt, und die übrigen beamtenrechtlichen Sicherungsinstrumente haben für die meisten Menschen weiterhin einen sehr hohen Stellenwert. Die zahlreichen Anträge insbesondere der

Lehrerschaft auf Übernahme in ein Beamtenverhältnis und das Streben nach einer Erhöhung des gesetzlichen Lebensalters, bis zu dem eine solche Übernahme noch zulässig ist, verdeutlichen diese Attraktivität auf eindeutige Weise. Im Land Nordrhein-Westfalen ist kein Fall bekannt, in dem eine Beamtin oder ein Beamter seine Entlassung aus dem Beamtenverhältnis wegen geringerer Alimentation im Vergleich zum Entgelt in dem entsprechenden Tarifbeschäftigtenverhältnis verlangt hat, um sodann in ein Angestellten-Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst einzutreten. Auch nach der angekündigten gestaffelten Besoldungsanpassung ist aus den oben dargelegten Gründen nicht zu erwarten, dass diese Alternative erwogen wird. Auch bei Richtern und Staatsanwälten kann nach wie vor von einer Attraktivität des öffentlichen Dienstes bei Juristen gesprochen werden, was an der Zahl an hochqualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern deutlich wird (grundsätzlich sind mind. Prädikatsexamen erforderlich).

## **2. Kein Sonderopfer - Personaleinsparungen nur ein Teil der Gesamteinsparungen im Landeshaushalt**

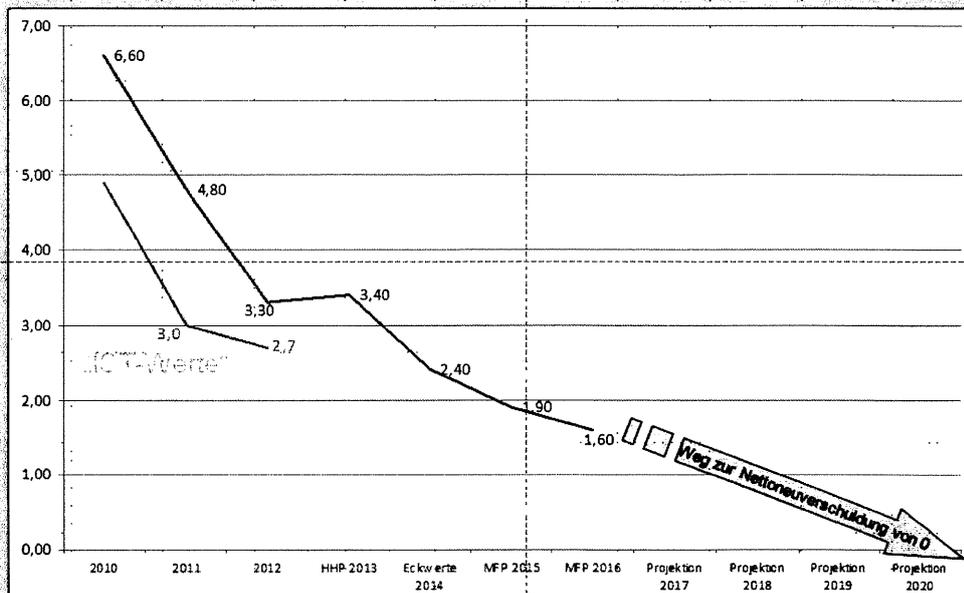
In 2013 betragen die Einsparungen für den Landeshaushalt durch die gestaffelte Übertragung des Tarifergebnisses rund 300 Mio. Euro. Im Haushaltsjahr 2013 werden 818 Mio. € Sparbeiträge von den einzelnen Ministerien und 152 Mio. Euro zusätzlich bei den Landesförderprogrammen erbracht. Mit rund 27% ist der Anteil der Einsparungen im Personalbereich deutlich geringer als die Personalausgabenquote im Landeshaushalt (rund 43%). Der Eckwertebeschluss für den Haushalt 2014 beziffert die strukturelle Neuverschuldung mit 2,4 Mrd. Euro. Diese würde bei einer Übertragung des Tarifergebnisses 1:1 auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich um rd. 700 Mio. Euro höher ausfallen müssen. Der Konsolidierungsanteil des Personalhaushalts an dieser erhöhten Nettoneuverschuldung beläuft sich rechnerisch auf rd. 1.352 Mio. Euro (43,6 % von 3,1 Mrd. Euro). Demgegenüber liegt der jetzt durch die gestaffelte Umsetzung des Tarifergebnisses zu erzielende Konsolidierungsbeitrag in Höhe von rd. 700 Mio. Euro deutlich unterhalb dieser Quote.

Zur Einhaltung der Schuldenbremse<sup>1</sup> 2020 hat die Landesregierung einen ehrgeizigen Konsolidierungspfad eingeschlagen. Bis 2017 sollen so strukturelle Einsparungen im Gesamtvolumen von 1 Mrd. Euro umgesetzt werden. Die Nettoneuverschuldung soll bis 2020 schrittweise auf null gesenkt werden. Bis 2016 ist nach der aktuellen Mittelfristigen Finanzplanung eine Verringerung der strukturellen Neuverschuldung auf 1,6 Mrd. Euro vorgesehen.

Abbildung 1:

### Nettoneuverschuldung: Vergleich Soll- und Ist-Werte ohne nicht strukturelle Zuführungen WestLB/Phoenix

Finanzministerium  
des Landes Nordrhein-Westfalen



Um diesen Abbaupfad umzusetzen, werden alle Politikbereiche und Strukturen überprüft (Landesbetriebe, Fusion der Oberfinanzdirektionen (OFD) etc.), Förderprogramme eruiert und wo möglich auf Darlehen umgestellt. Auch ein Stellenabbau ist grundsätzlich kein Tabu

<sup>1</sup> Zwar hat sich das BVerfG noch nicht zu der Stellung der Schuldenbremse bei Alimentationsfragen geäußert, allerdings bekräftigt nach Auffassung des VG Berlin (Urt. v. 6.11.2012, 28 K 5.12, nicht rechtskräftig) die „Einführung dieser sog. Schuldenbremse (...), dass für die Bestimmung der Amtsgemessenheit der Besoldung auch die finanzielle Situation des Dienstherrn mit einbezogen werden darf“ [vgl. auch Albrecht, LKV 2012, S. 61 (63)]. Auch wenn sich das VG Berlin in seinen Ausführungen nur auf die Haushaltslage des Landes Berlin bezieht, ist der Rückschluss zulässig, dass die Schuldenbremse sich auch auf die Amtsgemessenheit der Besoldung auswirken kann. Die Landesregierung ist der Auffassung, dass der Gestaltungsspielraum bei der Besoldung im Lichte der grundgesetzlichen Verpflichtung zur Einhaltung der Schuldenbremse gesehen werden muss.

(Stellenabbau nach Wegfall der 13. Schulklasse, 100 Stellen durch OFD-Fusion etc.). Er setzt allerdings einen entsprechenden Aufgabenwegfall oder eine Effizienzverbesserung voraus. Einen Stellenabbau nach der Rasenmähermethode, der nur zu einer Verdichtung der Arbeitsprozesse führen würde, lehnt die Landesregierung ab. NRW ist das Land mit den geringsten Verwaltungsausgaben pro Kopf im Vergleich aller Bundesländer und hat im Vergleich weniger Stellen pro Kopf.

NRW setzt sich konsequent für eine Einnahmeverbesserung der öffentlichen Haushalte ein, um die Einschnitte im Personalbereich möglichst gering zu halten. Der im Oktober 2011 erhöhte Grunderwerbsteuersatz von 5 v. H. war ein erster Schritt auf Landesebene. Da der überwiegende Anteil der Landeseinnahmen aus Gemeinschaftsteuern gespeist wird, hat ein einzelnes Land wenig Einfluss auf dessen Höhe und Gestaltung. Die Landesregierung fordert deshalb neben einer Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer und einer angemessenen Besteuerung von Vermögen auch eine Reform des Erbschaftsteuerrechts. Nordrhein-Westfalen hat bereits mit Erfolg die Initiative im Bundesrat ergriffen.

### 3. Abgewogene Alternativen

Die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse entfaltet bereits heute ihre Wirkung, da die Haushalte so aufzustellen sind, dass die Schuldenbremse 2020 eingehalten wird. Da die Personalausgaben den mit Abstand größten Ausgabenblock des Landeshaushaltes darstellen müssen sie in eine nachhaltige und verantwortungsvolle Haushaltskonsolidierung einbezogen werden. Eine wirkungs- und zeitgleiche Übertragung des Tarifergebnisses auf alle Beamtinnen/Beamte entspräche einem Äquivalent von ca. 14 000 abzubauenen Stellen (hauptsächlich bei Schulen, Polizei, Justiz und Finanzverwaltung)<sup>2</sup>. Andere Alternativen wären längere Arbeitszeiten,

<sup>2</sup> Die genannten Bereiche würden entsprechend ihrem rechnerischen Anteil am Gesamtstellenbestand wie folgt an der Einsparung von 14.000 Stellen partizipieren:

Schule	7.538 (54%)
Polizei	2.224 (16%)
Justiz	1.564 (11%)
Finanzverwaltung	1.187 (8%)
Sonstige (Ministerien etc.)	1.487 (11%)

Beförderungsstopps oder eine weitere Kürzung der Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“). Eine zeitlich verzögerte Übertragung des Tarifergebnisses hätte lediglich eine einmalige, nicht jedoch eine auf Dauer gerichtete Haushaltsentlastung zur Folge. Eine auch denkbare gekürzte Übernahme des Tarifergebnisses über den gesamten Besoldungsbereich hätte die Bezieher unterer Einkommen stärker getroffen als die übrige Beamtenschaft. Ein Stellenabbau in dem vorgenannten Umfang kann mangels Kündigungsmöglichkeiten nur über die normale Fluktuation erfolgen, das heißt, dass altersbedingt frei werdende Stellen nicht nachbesetzt werden und somit entfallen. Das bedingt allerdings gleichzeitig auch eine entsprechende Aufgabenreduzierung. Anderenfalls würde ein Abbau von rd. 5 Prozent des Stellenbestandes zu einer erheblichen Arbeitsverdichtung oder einem Abbau von Leistungsstandards öffentlicher Dienstleistungen in allen Arbeitsbereichen führen. Der Personalabbau ließe sich nur über eine lange Zeitspanne realisieren, während der es zu empfindlichen Kürzungen in den übrigen Haushaltsbereichen kommen müsste. Aufgrund ihrer Größenordnung träfe das besonders so wichtige Aufgabenbereiche wie Bildung und Infrastruktur.

#### **4. Gestaffelte Übertragung**

In bestimmten Bereichen (Sonderzahlung als zusätzliche Leistung des Arbeitgebers, Einmalzahlungen, Anpassungszeitpunkt, Sockelbeträge) hat es in der Vergangenheit bereits öfter Staffellungen gegeben, die obergerichtlich nicht beanstandet wurden.

#### **BVerfGE zur Staffelung**

Das Bundesverfassungsgericht hat anlässlich des Gesetzes über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 1999 entschieden (BVerfG, Beschluss vom 2. Juni 2001, 2 BvR 571/00), dass das Alimentationsprinzip kein Recht auf eine allgemeine, stets prozentual vollkommen gleiche und gleichzeitig wirksam werdende Besoldungs- und Versorgungsanpassung für alle Besoldungs- und Versorgungsempfänger umfasse.<sup>3</sup> Es ist nach Auffassung des

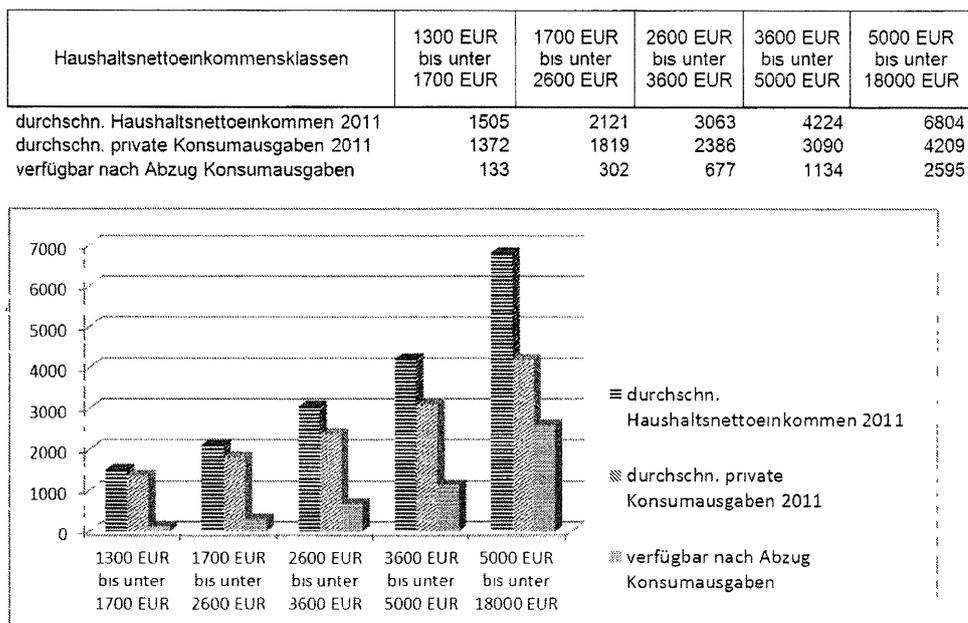
---

3 Das damalige Gesetz sah vor, dass die grundsätzlich ab 1. Juni 1999 wirksame Erhöhung der Bezüge um 2,9 Prozent für Empfänger von Bezügen der Besoldungsordnungen B, der Besoldungsgruppen C 4 und R 3 bis R 10 erst ab 1. Januar 2000 galt.

Bundesverfassungsgerichtes nicht sachwidrig, von Empfängern höherer Bezüge bei einer allgemeinen Anpassung einen begrenzten Sparbeitrag mit der Erwägung zu fordern, dass sie von einer allgemeinen Teuerung, zu deren Ausgleich die lineare Erhöhung der Besoldung und Versorgung beitragen soll, jedenfalls teilweise weniger stark betroffen sind. Zudem verlangt das Alimentationsprinzip auch nicht, dass die Besoldungsgruppen immer im gleichen Verhältnis zueinander stehen müssen und die Besoldungsdistanz stets unverändert bleibt (VG Saarland, Urteil vom 10.01.2006, Az.: K 241/04, RN 45 – zitiert nach Juris – unter Verweis auf BVerfG 64, 367).

#### **Auswirkung von Preissteigerungen nach Einkommenshöhe**

Es ist sachgerecht, das Tarifergebnis gestaffelt auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich zu übertragen. Mit der gestaffelten Umsetzung des Tarifabschlusses wird insbesondere allgemeinen Preissteigerungen Rechnung getragen, von denen die unteren Besoldungsgruppen bezogen auf ihre Besoldung/Versorgung deutlich stärker betroffen sind als die übrigen Besoldungsgruppen. Dass Preissteigerungen von Beziehern niedriger Einkommen sehr viel schwerer bewältigt werden können, belegt etwa auch eine Auswertung zur Höhe der frei verfügbaren Mittel verschiedener Einkommensbezieher, die auf Daten des Statistischen Bundesamtes zu den Haushaltsnettoeinkommensklassen basiert. Danach liegen die frei verfügbaren Mittel in der Einkommensklasse zwischen 1.300 bis unter 1.700 Euro pro Monat bei nur rd. 10 v.H., während sie mit steigendem Nettoeinkommen zunehmen. In der Einkommensklasse zwischen 3.600 bis unter 5.000 Euro im Monat liegt der Anteil des frei verfügbaren Einkommens bei über 27 v.H..

Abbildung 2<sup>4</sup>

### Schlussfolgerung der Landesregierung:

Eine Beamtin/ ein Beamter der Besoldungsgruppe A11 und A12 erhält zurzeit eine Nettobesoldung von ca. 3.000 EUR bzw. 3.300 EUR im Monat (s. Abbildung 1) und liegt damit in etwa in der dritten Einkommensklasse (s. Grafik). Von dem zur Verfügung stehenden ausgabefähigen Einkommen verausgabt ein Beamter dieser Besoldungsgruppen gut  $\frac{3}{4}$  für den Konsum. Ca. 50%-Punkte davon werden durch den reinen Lebensunterhalt gebunden und gut 25%-Punkte entfallen auf die Kosten der „sozialen Teilhabe“.

Unter der Voraussetzung, dass eine Beamtin/ ein Beamter der Besoldungsgruppe A13 und höher zur Zeit ein Nettogehalt von rund

<sup>4</sup> Datengrundlage und Copyright Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2013, Stand: 27.06.2013  
 Begriffserläuterungen: Statistisches Bundesamt, Fachserie 15, Heft 7, EVS 2008: **Haushaltsnettoeinkommen:** Das Haushaltsnettoeinkommen errechnet sich, indem vom Haushaltsbruttoeinkommen Einkommensteuer, Kirchensteuer und Solidaritätszuschlag sowie die Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung abgezogen werden. **Haushaltsbruttoeinkommen:** Alle Einnahmen des Haushalts aus (selbstständiger und unselbstständiger) Erwerbstätigkeit, aus Vermögen, aus öffentlichen und nichtöffentlichen Transferzahlungen sowie aus Untervermietung bilden das Haushaltsbruttoeinkommen. Die Erfassung der Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit sowie der öffentlichen Transferzahlungen erfolgt personenbezogen, das heißt für jedes Haushaltsmitglied einzeln. Zum Bruttoeinkommen aus Erwerbstätigkeit zählen Sonderzahlungen, Weihnachtsgeld, 13./14. Monatsgehalt sowie Urlaubsgeld. Das Einkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit enthält keine Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Einkünfte aus nichtöffentlichen Transferzahlungen (außer Betriebs- und Werksrenten), Vermietung und Verpachtung sowie aus Vermögen werden nicht personenbezogen, sondern für den Haushalt insgesamt erfasst. In die Einnahmen aus Vermögen wurde internationalen Gepflogenheiten folgend eine sogenannte unterstellte Eigentümermiete eingerechnet.

3.600 EUR im Monat (s. Grafik) aufweist, ist er der vierten Einkommensklasse (s. Grafik) zuzuordnen. Ein Beamter dieser Besoldungsgruppen wird zwar ebenfalls knapp 75% seines ausgabefähigen Einkommens für den Konsum verwenden, jedoch entfallen nur noch ca. 40%-Punkte auf den reinen Lebensunterhalt und die restlichen knapp 35%-Punkte auf die Aufwendungen für die „soziale Teilhabe“. Ausgaben für die „soziale Teilhabe“ lassen sich auch als Kosten der „Lebensqualität“ umschreiben, da diese alle Aufwendungen für z.B. Freizeit, Bildung, Verkehr und Nachrichtenübermittlung beinhalten. Bei einem durchschnittlichen Sparanteil von gut 675 EUR im Monat im Bereich der dritten Einkommensklasse und von etwas mehr als 1.100 EUR im Monat in der vierten Einkommensklasse wird deutlich, dass die unteren Einkommensgruppen einen höheren Anteil ihres Einkommens für die Grundbedürfnisse aufbringen müssen als die höheren Einkommensgruppen und dass die höheren Einkommensgruppen einen wesentlichen höheren Anteil ihres Einkommens in den die Lebensqualität steigernden Konsum investieren und trotz alledem noch eine signifikante Sparrate realisieren können. Aufgrund der geringeren Sparrate und des geringeren Anteils für die Ausgaben der „sozialen Teilhabe“ im Bereich der unteren Einkommensgruppen lässt sich daher vermuten, dass neben dem quantitativen Konsum auch der qualitative Konsum deutlich hinter dem der höheren Einkommensgruppen zurücktritt.

### **Auswirkungen der gestiegenen Privaten Krankenkassenbeiträge**

Die 1:1-Umsetzung des Tarifergebnisses für die Besoldungsgruppen bis A 10 rechtfertigt sich auch aus der Tatsache, dass alle Beamtinnen/Beamten in der privaten Krankenversicherung von den Beiträgen gleichermaßen betroffen sind. Eine soziale Staffelung der Beiträge existiert nicht. Prozentual sind aber Bezieher niedriger Einkommen von den PKV-Beiträgen ungleich stärker belastet als Bezieher höherer Einkommen. Insofern lässt sich eine gestaffelte Umsetzung des Tarifergebnisses bei den Beamtinnen/Beamten rechtfertigen, denn bei den Tarifangestellten gibt es im Bereich der Beiträge zu den Sozialversicherungen, die bis zur Beitragsbemessungsgrenze prozentual zum Einkommen erhoben werden, diese Regressionseffekte nicht.

## **Auswirkungen von Steuerentlastungen auf einzelne Besoldungsgruppen**

Durch die gestaffelte Umsetzung werden auch die Auswirkungen von Steuerbelastungsentwicklungen berücksichtigt. Im Vergleichszeitraum wurden dabei die Jahre 2004, 2009 und 2013 betrachtet. Für 2013 ist die geplante Beschränkung der Besoldungsanpassung auf untere Besoldungsgruppen berücksichtigt. Einbezogen in die Berechnung sind das jeweilige monatliche Grundgehalt einschl. allgemeiner Stellenzulage sowie die darauf in den Lohnsteuerklasse entfallende Steuerbelastung zuzüglich Solidaritätszuschlag. Verglichen wurden Bezüge von Besoldungsgruppen zwischen A 6 mittlerer Dienst (Stufe 3) bis A 15 (Endstufe).

Im Wesentlichen zeigen sich folgende Ergebnisse: Der Anstieg der Steuerlast nimmt mit zunehmender Besoldungsgruppe ab. Die Steuermehrbelastungen der oberen Gehaltsgruppen ab A 13 (ca. 9-10 %) sind prozentual geringer als in den unteren Besoldungsgruppen bis A 10 (bis zu 18 %). Der Anstieg der Steuerbelastung liegt bei den unteren Besoldungsgruppen über der Besoldungsentwicklung, bei den oberen Besoldungsgruppen liegt der Anstieg der Steuerbelastung unter der Besoldungsentwicklung. Die Veränderung der Steuerbelastung während der letzten neun Jahre hat die höheren Gruppen weniger belastet. Deshalb hat die jetzt vorgeschlagene Staffelung eine ausgleichende Wirkung.

## **Grenzziehung der Staffelung**

Beim Vergleich von Tarifbeschäftigten und Beamtinnen/Beamten sind in der Entgeltgruppe E 10/Besoldungsgruppe A 10 die Nettobezüge annähernd gleich. Ab E 11/A11 ist das anders: Der Nettobezug lag 2012 in der Entgeltgruppe E11 bereits um rd. 1 600 EUR pro Jahr oder 133 pro Monat unter dem der Besoldungsgruppe A 11. Dieser Abstand nimmt mit steigender Entgelt-/Besoldungsgruppe weiter zu. Damit ist es gerechtfertigt, die Bezüge der Besoldungsgruppen A 11 und A 12 in 2013 und 2014 nur um jeweils 1 v.H. anzupassen und die Besoldungsgruppen ab A 13 von einer Anpassung für 2 Jahre auszunehmen.

Die Abstände zwischen Beamten und Tarifbeschäftigten würden sich noch vergrößern, wenn man bei den Tarifbeschäftigten die Aufwendungen berücksichtigen würde, die sie für eine private Rentenversicherung aufbringen müssten, um das Pensionsniveau der Beamtinnen und Beamten zu erreichen.

Abbildung 3<sup>5</sup>

### Vergleich der Nettobezüge\* Beamter/Tarifbeschäftigter in NRW

(Endgrundgehalt bzw. letzte Stufe, verheiratet, 2 Kinder, Steuerklasse III ohne Kirchensteuer)

#### A. Jahr 2012 (vor Anpassungsgesetz 2013/2014)

Besoldungsgruppe / Entgeltgruppe	E 10	E 11	E 12	E 13	E 14	E 15
Nettobezüge in Euro im Jahr	32.402	34.395	36.521	37.190	38.853	42.180
Unterschiedsbetrag E zu A	264	1.621	2.638	5.766	7.424	9.296

#### B. Jahr 2014 (nach Anpassungsgesetz 2013/2014)

Besoldungsgruppe / Entgeltgruppe	E 10	E 11	E 12	E 13	E 14	E 15
Nettobezüge in Euro im Jahr	34.123	36.257	38.505	39.208	40.954	44.570
Unterschiedsbetrag E zu A	361	469	1.444	3.798	5.374	6.956

## 5. Einhaltung des Abstandsgebots

Die geplante gestaffelte Umsetzung des Tarifergebnisses auf den Beamtenbereich wahrt einen amtsangemessenen Abstand zwischen den Besoldungsgruppen. Ein Vergleich zwischen den Brutto-Endgrundgehältern der relevanten Besoldungsgruppen ergibt folgendes Bild:

<sup>5</sup> Grundlage: Regelmäßige Jahresnettobezüge inkl. „Weihnachtsgeld“ und ohne besondere Zulagen; nach Abzug von Arbeitnehmeranteilen zur Sozialversicherung und Steuern (Tarifbeschäftigte) bzw. durchschnittlichen privaten Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen von 6.600 €/Jahr und Steuern (Beamtinnen/Beamten)

Vor Besoldungsanpassung

- A 10 (aktuell 3.203,19 €),
- A 11 (aktuell 3.574,61 €, d.h. +11,6 % ggü. A 10),
- A 12 (aktuell 3.946,01 €) und
- A 13 (4.387,91 €, d.h. +11,2 % ggü. A 12)

Die Beträge nach den Erhöhungen für 2013 und 2014

- A 10 (3.385,07 €),
- A 11 (3.646,46 €),
- A 12 (4 025,32 €),
- A 13 (4.387,91 €).

Der Abstand zwischen A 10 und A 11 beträgt dann 261,39 € (7,7 %) und zwischen A 12 und A13 362,59 € (9,0 %). Damit wird die unterschiedliche Wertigkeit der jeweiligen Funktion sowie die Bedeutung und Verantwortung des Amtes weiterhin hinreichend zum Ausdruck gebracht. Der Abstand zwischen den anderen Besoldungsgruppen ab A 13 verändert sich durch das Besoldungsanpassungsgesetz 2013/2014 nicht.

Die Rechtsprechung fordert keinen bestimmten betragsmäßigen oder prozentualen Abstand. Insofern obliegt es dem Gesetzgeber, den Abstand zu definieren und die Unterschiede in der Wertigkeit der Ämter kleiner oder größer zu fassen. Im Rahmen seines Gestaltungsspielraums hat der Gesetzgeber das Nivellierungsverbot zu beachten (s. auch Ausführungen des VG Berlin mit nicht rechtskräftigem Urteil v. 12. September 2012 (AZ: VG 26 K 87.10)). Dieser Grundsatz wird in dem vorliegenden Gesetzentwurf beachtet.

Bei einer allgemein linearen Anpassung wie in der Vergangenheit würde sich der Abstand in den folgenden Jahren absolut wieder vergrößern. Gegenwärtig kann daher noch nicht von einer Verletzung des Abstandsgebotes gesprochen werden. Eine Nivellierung oder bloß symbolischen Differenzierung liegt bei den genannten Zahlen nicht vor.

### III. Fazit

Die gestaffelte Übernahme verletzt nach gründlicher Abwägung sämtlicher Alternativen, unter Berücksichtigung der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung und unter Wahrung des Abstandsgebots den Kernbereich des Alimentationsprinzips nicht. Sie hält sich in dem von der Rechtsprechung anerkannten Gestaltungsrahmen. Die Landesregierung wird allerdings aufmerksam die Geldwertentwicklung beachten.

A handwritten signature in black ink, reading "Norbert Walter-Borjans". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Dr. Norbert Walter-Borjans