



BDK Landesverband NRW | Völklinger Straße 4 | D-40219 Düsseldorf

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom

An die

Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke

mit elektronischer Post
anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3222

Alle Abg

Ihr/e Ansprechpartner/in

Sebastian Fiedler

Funktion

Landesvorsitzender

E-Mail

lv.nrw@bdk.de

Telefon

+49 (0) 211.99 45 – 568

Telefax

+49 (0) 211.99 45 – 569

Mobil

+49 (0) 173.54 37 253

Düsseldorf, 17.11.2015

**Stellungnahme „Besoldungsanpassungsgesetz 2015/2016“
LT-Drucksache 16/9807 vom 23.09.2015**

Sehr geehrter Frau Präsidentin,

ich erlaube mir, die Haltung des Bund Deutscher Kriminalbeamter zur o. g. Drucksache zu übermitteln:

1. Der BDK NRW hält das „Besoldungsanpassungsgesetz 2015/2016“ für unverändert rechtswidrig.
2. Die erneute Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Einkommensentwicklung durch zeitlich verzögerte Übernahme des Tarifabschlusses ist nicht gerechtfertigt und wird im Gesetzentwurf auch nicht begründet.



3. Die Prüfkriterien des BVerfG für die Feststellung einer unangemessenen Unteralimentation werden fehlerhaft und nicht sachgerecht angewandt.
4. Die Bemühungen der Landesregierung, an der Besoldung bis an die Untergrenze des verfassungsmäßig noch Erlaubten zu sparen, wird den Erfordernissen einer amtsangemessenen Besoldung im Hinblick auf Leistungsbereitschaft, Anerkennung, Nachwuchsgewinnung und der Gewährleistung auch zukünftiger Leistungsfähigkeit der (Polizei-) Behörden, insbesondere vor dem Hintergrund der aktuellen Sicherheits- und Kriminalitätsslage nicht gerecht.

Ich will diese Einschätzung gerne ausführlich begründen:

1. Bestandsaufnahme:

Die Landesregierung ist verpflichtet, für die Bürgerinnen und Bürgern und die Wirtschaft jetzt und in der Zukunft eine leistungsfähige Polizei in Nordrhein-Westfalen zu erhalten.

Durch Konsolidierungsmaßnahmen für den Landeshaushalt wurden von den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zahlreiche und umfangreiche Opfer abverlangt.

Die Sonderzahlungen sind seit 2003 in zwei Schritten zusammengestrichen worden: Das Weihnachtsgeld von ursprünglich 84,2 Prozent des Gehalts zunächst auf 50 und dann auf 30 Prozent.

Das Urlaubsgeld fiel ganz weg. Dazu wurden Arbeitszeiten ohne finanziellen Ausgleich verlängert. Die Sterbegeldhilfe fiel weg. Die Entwicklung der Beamtenbezüge wurde von den Gehaltsentwicklungen der Angestellten des öffentlichen Dienstes mehrfach „abgekoppelt“. Es wurden



Selbstbeteiligungen für Arzneimittel- und Arztkosten eingeführt. Jubiläumsgelder und Zulagen wurden gestrichen.

Die Politik in Nordrhein-Westfalen hat die ihr durch die Föderalismusreform und die Übertragung der Besoldungshoheit auf die Länder gebotenen Möglichkeiten „genutzt“ und im Bund-Länder-Vergleich die Besoldung ihrer Beamten gegenüber derjenigen in Bundesländern wie Bayern oder Baden-Württemberg deutlich zurückfallen lassen – wobei dies, bei in Nordrhein-Westfalen gegenüber diesen Vergleichsländern sicherlich nicht erheblich niedrigeren Lebenshaltungskosten, der Landesregierung nicht als weiter erwähnenswert erscheint. Vielmehr soll es ausreichen, dass – nach den vorgelegten Berechnungen der Landesregierung – im Vergleich mit dem Bund und allen Ländern nicht mehr als zehn Prozent unter den Durchschnitt gefallen ist, sondern im Vergleich mit den anderen Bundesländern sogar über diesem Durchschnitt gelegen haben soll. Die Behauptung ist jedoch zu hinterfragen, wurde doch für NRW ein Familienzuschlag mit einberechnet und die Berechnungen der Bruttobesoldung der anderen Länder nicht differenziert dargestellt. Fakt ist auch, dass beispielsweise im März 2015 das Monatsbrutto eines Beamten der Besoldungsstufe A 9 in NRW um 119 EURO gegenüber der im Ländervergleich höchsten Besoldung divergierte und in der Besoldungsstufe A 13 im Vergleich 244 EURO (40 Stundenwoche ohne Einmal – und Sonderzahlungen) weniger ausgezahlt wurden.

Fehlende Beförderungsstellen, lange Wartezeiten zwischen den Beförderungen und das Fehlen von Personalentwicklungskonzepten führen zu einer Frustration bei den Angehörigen des öffentlichen Dienstes.



Im Rennen um die besten Köpfe muss der öffentliche Dienst als Arbeitgeber attraktiv sein und bleiben. Der BDK NRW hat in diesem Zusammenhang mehrfach auf erfolgskritische Faktoren wie die Novellierung der Ausbildung, die Personalgewinnung und -entwicklung und bezogen auf die Kriminalpolizei eine Verbesserung der Rahmenbedingungen kriminalpolizeilicher Arbeit angemahnt.

Trotz enormer Anstrengungen und der Umsetzung kreativer Strategien im Bereich der Personalwerbung kann man mit der Anzahl der Bewerber für die Polizei NRW, die sich dem Testverfahren tatsächlich stellen, nicht zufrieden sein. Dieser Trend wird sich in der Zukunft weiter verschärfen. In der Wirtschaft werden derweilen duale Studiengänge mit dem Ziel der Bachelorgraduierung angeboten und mit einem monatlichen Ausbildungsgehalt von 1400 bis 1800 EURO vergütet. Maßgeschneiderte duale Masterstudiengangprogramme mit intensiver und persönlicher Betreuung komplettieren das Angebot und binden leistungsorientierte Mitarbeiter an das Unternehmen.

Neben einem attraktiven Berufsbild bildet für die Polizeibeamten/innen die Balance zwischen Arbeit, Privat- und Familienleben eine wichtige Grundlage für die Arbeitszufriedenheit und Leistungsfähigkeit. Umso erstaunlicher ist es, dass wir **Versorgungslücken im Krankheitsfall** sowie **massive Nachteile für Familien von Polizeibeamten bei notwendigen Reha-Maßnahmen** zu beklagen haben.

Wie für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes stellt eine verlässliche Besoldungspolitik des Dienstherrn auch für die Polizeibeamten in NRW eine signifikante Größe dar. Sie erfüllt das Bedürfnis nach Beständigkeit, den



Wunsch nach Vorhersehbarkeit, vor allem aber nach Wertschätzung guter Arbeit.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahr 2012 (Urteil vom 14. Februar 2012, 2 BvL 4/10) festgestellt, dass der Dienstherr verpflichtet ist, eine amtsangemessene Besoldung zu gewähren und diese entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards anzupassen. Das Alimentationsprinzip dient nicht allein dem Lebensunterhalt der Beamten. Wegen der großen Bedeutung des Berufsbeamtentums soll es vielmehr eine qualitätssichernde Funktion haben. **Das Beamtenverhältnis soll und muss nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte gegenüber einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft hinreichend attraktiv sein und bleiben.** Vor diesem Hintergrund ist der vorliegende Gesetzesentwurf zu beleuchten.

2. Gesetzesentwurf

2.1 Ausgangslage und Problemstellung

Am 28. März 2015 haben die Tarifparteien des öffentlichen Dienstes eine Tarifeinigung mit dem Ergebnis getroffen, dass die Bezüge der Tarifangestellten sich ab dem 1. März 2015 um linear 2,1 Prozent und ab dem 1. März 2016 um linear weitere 2,3 Prozent erhöhen – insgesamt also 4,4 Prozent.

Der vorgelegte Gesetzesentwurf überträgt diese Lohnentwicklung auf die Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen dergestalt, dass sich die Bezüge der Beamten ab dem 1. Juni 2015 um linear 1,9 Prozent sowie ab dem



1. August 2016 um linear weitere 2,1 Prozent erhöhen sollen. Hierbei soll die Entwicklung der Bezüge der Tarifangestellten hinsichtlich der Höhe „eins zu eins“, aber mit einer **zeitlichen Verzögerung** und übertragen werden. Zur Begründung verweist die Landesregierung darauf, dass die soweit geplante Anpassung der Beamtenbezüge „eine Teilhabe an der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse“ bedeute und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts gemäß des Urteils vom 5. Mai 2015 (2 BvL 17/09 u.a.) entspreche.

Dabei ist zu beachten, dass die Entwicklung der Beamtenbezüge bereits seit Jahren hinter der Entwicklung der Vergütung der Angestellten des öffentlichen Dienstes zurückbleibt und den Beamten des Landes so durch ihren Dienstherrn zahlreiche Sonderopfer auferlegt wurden. Noch für die Jahre 2013/2014 hat der Gesetzgeber versucht, die Besoldung der Beamten gänzlich von der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Entwicklung abzukoppeln und hat auch, nachdem der ursprüngliche Versuch durch den Verfassungsgerichtshof des Landes mit Urteil vom 1. Juli 2014 (VerfG 21/13) gestoppt werden musste, auch mit seinem „Reparaturgesetz“ aus dem November des letzten Jahres eine angemessene Erhöhung nur bedingt vorgenommen: Vielmehr hat der Dienstherr sich weiter bemüht, die letzte, grundgesetzlich gerade noch zulässige Untergrenze für eine amtsangemessene Alimentation herauszufinden und seinen Beamten zu gewähren.

Im Ergebnis halten wir also fest:

- Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen hat mit dem Tarifabschluss vom 28. März 2015 ein Indiz geschaffen, dass sich die

allgemeine Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse positiv – im Umfange von 4,4 Prozent über zwei Jahre – entwickelt hat. Damit wäre eine angemessene Entwicklung der Beamtenbezüge in der gleichen Höhe und zum gleichen Zeitpunkt wie die Erhöhung der Vergütung der Angestellten des öffentlichen Dienstes vorzunehmen, um die Beamtenbesoldung nicht weiter zurückfallen zu lassen.

- Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich über die letzten Jahre hinweg bemüht, bei der Besoldung seiner Beamten zu sparen und den Angehörigen des öffentlichen Dienstes zahlreiche Sonderopfer auferlegt. Für 2013/2014 konnte der Gesetzgeber – trotz zahlreicher Einwendungen der Sachverständigen – nur durch den Verfassungsgerichtshof von einer zuerst geplanten verfassungswidrigen Regelung abgehalten werden; auch mit dem „Reparaturgesetz“ dürften die Anforderungen der amtsangemessenen Alimentation nicht erfüllt sein, was noch gerichtlich geprüft wird.

- Die Bezüge der Beamten/innen bleiben auch für 2015/2016 **wieder in der Fortentwicklung hinter der Entwicklung der Tarifentgelte zurück.**

2.2 „Problemlösung“ durch die Landesregierung

Eine Ungleichbehandlung der Polizeibeamten/innen, der übrigen Landesbeamten und der Angestellten des öffentlichen Dienstes ist nicht gerechtfertigt.



Sie fördert weder das Vertrauen der Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Rückhalt in ihrer Landesregierung noch bietet das Vorgehen der Landesregierung eine Basis für die in diesen Zeiten notwendige und gleichwohl gezeigte hohe Leistungsbereitschaft der Beamtinnen und Beamten.

Schlimmer noch: Die Landesregierung liefert keine Begründung dafür, dass die Besoldung und Versorgung der Beamten hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben soll.

Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt (Urteil vom 23. Juli 2009, 2C 76.08), dass eine Verletzung der Alimentationspflicht auch in Betracht kommt, wenn die Beamtenbezüge mit zeitlicher Verzögerung angepasst werden.

Der Ausgangspunkt für diesbezügliche Überlegungen ist dabei, dass von einer Verletzung immer dann ausgegangen werden kann, wenn der Gesetzgeber **ohne sachliche Rechtfertigung** die Besoldung der Beamten von der allgemeinen Wirtschafts- und Einkommensentwicklung abkoppelt, also die finanzielle Ausstattung der Beamten greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Maßgebend ist in erster Linie der Vergleich mit dem Nettoeinkommen tariflich Beschäftigter des öffentlichen Dienstes; ein Unterschied muss durch spezifisch in der Natur des Beamtenverhältnisses liegende Gründe gerechtfertigt sein, ohne dass hier von Beamten ein Sonderopfer beispielsweise zur Konsolidierung des Haushalts des Dienstherrn gefordert werden darf.

Ein Zurückbleiben der Beamtenbezüge ist also ausschließlich zulässig bei Vorliegen eines **sachlichen Grundes**. Erst ein solcher sachlicher Grund



eröffnet dem Gesetzgeber den ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraum für „Negativabweichungen“.

Die Landesregierung will hier argumentativ mit der Feststellung überzeugen, dass die Festsetzung der Bezüge unter Beachtung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 33 Abs.5 GG nicht gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums, das Alimentationsprinzip und somit das Grundgesetz verstoßen soll. **Für ein Zurückbleiben der Entwicklung der Beamtenbezüge soll es also nach Auffassung der Landesregierung ausreichen, wenn dies keinen evidenten Verstoß gegen grundgesetzliche Vorgaben darstellt.**

2.3. Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes

Wie von der Landesregierung in ihrem Entwurf zutreffend ausgeführt, hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 5.Mai 2015 (2 BvL 17/09 u. a.) eine „Blaupause“ für die Prüfung vorgelegt, ob eine geplante Anpassung der Beamtenbezüge gegen die Grundsätze aus Art. 33 Abs. 5 GG verstößt und eine unangemessene Unteralimentation vorliegt.

2.3.1 Interpretation der Landesregierung

Die Landesregierung hat in ihrer Begründung des Gesetzentwurfs die durch das BVerfG gewählten fünf Parameter für die erste Prüfungsstufe zutreffend wiedergegeben.

Da hiernach letztlich keiner der fünf Parameter „erfüllt“ ist, geht die Landesregierung davon aus, dass kein Indiz für eine unangemessene Unteralimentation vorliege. Hinsichtlich der durch das



Bundesverfassungsgericht vorgegebenen zweiten Prüfungsstufe wird in der Begründung schlicht festgestellt, dass in der Gesamtabwägung „keine weiteren Umstände ersichtlich [seien], die auf eine Unangemessenheit der Bezüge hindeuten würden“.

Aus diesen Gründen soll der vorgelegte Gesetzesentwurf eine alternativlose – mithin die einzige denkbare – Lösung des Problems sein, dass die Bezüge der Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen nunmehr wiederum an die allgemeine Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse durch den Gesetzgeber angepasst werden müssen.

2.2.2 Kritik

Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich in seinem Urteil vom 05. Mai 2015 ausschließlich darauf zu prüfen, ob der vom Gesetzgeber gewählte Weg inhaltlich zu einer evident unzureichenden Höhe der Beamtenbezüge führt – also ob die Untergrenze der grundgesetzlich gebotenen Alimentation unterschritten ist.

Der durch den Senat entwickelte Prüfungsaufbau betrifft demnach nicht die Frage danach, ob die Besoldungshöhe „richtig“ ist. Sie bezieht sich ausschließlich auf die Frage, ob die Besoldungshöhe so niedrig ist, dass sie die grundrechtsgleichen Rechte der Beamten aus Art. 33 Abs. 5 GG verletzt und gegen die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verstößt. Allein diese Frage soll daran beantwortet werden, ob die durch den betroffenen Gesetzgeber festgelegte Besoldungshöhe nach fünf Vergleichsparametern in erheblichem Maße zurückbleibt (1.Prüfungsstufe) und ob bei einer sich daraus ergebenden Vermutung für eine



verfassungswidrige Unteralimentation im Rahmen einer Gesamtabwägung widerlegt oder bestätigt wird (2. Prüfungsstufe).

Die durch das Bundesverfassungsgericht gewählten fünf Parameter für die erste Prüfungsstufe sind in der Begründung des Gesetzesentwurfs zutreffend wiedergegeben. Hierzu ist aber darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht für drei Parameter einen Vergleichszeitraum der Entwicklung von **15 Jahren** für angemessen gehalten hat, weil dieser Zeitraum **etwa der Hälfte der Lebensdienstzeit** eines Richters oder Staatsanwaltes –deren Besoldung Gegenstand der Entscheidung ist – entspricht.

Zumindest für Beamte des Polizeivollzugsdienstes stellen fünfzehn Jahre nicht „etwa die Hälfte der Lebensdienstzeit“ dar. Der maßgebliche Zeitraum dürfte eher bei etwa zwanzig Jahren liegen, so dass die vorgelegte Berechnung (auch davon ausgehend dass die Berechnungen zutreffend erfolgt sind) eine Prüfung der Parameter nicht ermöglicht. Dazu müsste bei einem Nähern an den vom Bundesverfassungsgericht angenommenen „Regelgrenzwert“ einer Abweichung von fünf Prozent zumindest geprüft werden, ob bei Betrachtung der Gesamtentwicklung auch bereits bei einer geringeren Negativabweichung davon ausgegangen werden muss, dass der Parameter erfüllt ist. Vorliegend läge eine solche Überlegung zur Besoldungsstufe A 11 nahe.

Sollten dennoch auch nach Zugrundelegen der zutreffenden Indexwerte für einen angemessenen Zeitraum weiterhin nicht drei der fünf Parameter erfüllt sein, wären seitens des Gesetzgebers trotzdem Überlegungen zur „2.Prüfungsstufe“ anzustellen, welche sich vor allem mit der



qualitätssichernden Funktion der Beamtenbesoldung befassen: Zwar erfolgt keine gerichtliche Überprüfung, ob die durch den Gesetzgeber gewählte Gestaltung der Beamtenbezüge gerecht, zweckmäßig und vernünftig ist. Der Gesetzgeber sollte sich genau hiermit aber doch befassen.

2.3.3 Amtsangemessene Besoldung

Die Landesregierung geht davon aus, dass die vorgesehene Minderanpassung der Beamtenbezüge nicht evident die Untergrenze der zulässigen Alimentation unterschreitet. Dabei stehen zwar die durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Prüfungsstufen im Focus. Die Landesregierung wendet **diese aber fehlerhaft an**.

Bereits auf der Ebene der Erfassung der zugrunde zu legenden Tatsachen – eben der Entwicklung der Beamtenbezüge sowie der verschiedenen Vergleichsparameter – geht die Landesregierung unzutreffend davon aus, dass ein Vergleich über 15 Jahre ausreiche. Dies ist aber nicht der Fall, da das Bundesverfassungsgericht nicht schematisch 15 Jahre für ausreichend hält, sondern auf etwa die Hälfte der Lebensdienstzeit abstellt. Das umfangreiche vorgelegte Zahlenwerk im Rahmend es Gesetzesentwurf ist also nicht geeignet die Behauptung der Landesregierung, die Untergrenze der Alimentation sei nicht unterschritten, zu stützen.

Es ist dazu von vornherein nicht geeignet, eine gegenüber der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen Verhältnisse nachteilige Weiterentwicklung der Beamtenbezüge zu begründen: Das Nichtunterschreiten der absoluten Untergrenze stellt keinen sachlichen Grund dafür dar, bei den Entlohnung der Landesbeamten zu sparen.

Während das Bundesverfassungsgericht die Frage nach einer gerechten, zweckmäßigen und vernünftigen Nutzung des Gestaltungsspielraums durch den Gesetzgeber nicht prüft, ist gerade dies aber die Aufgabe des Gesetzgebers selbst. Dass eine geplante Schlechterstellung der Beamten des Landes die verfassungsmäßig gebotene Untergrenze nicht unterschreitet – wenn dies denn tatsächlich der Fall ist – wäre grundsätzlich zu begrüßen; allein stellt es aber keinen sachlichen Grund für die Schlechterstellung als solche dar.

3. Ergebnis

Ob die geplante Minderanpassung der Bezüge des Beamten im Land Nordrhein-Westfalen die Untergrenze der verfassungsmäßig gebotenen Alimentation unterschreitet, kann anhand der Gesetzesbegründung nicht nachvollzogen werden. Auch wenn ein Vergleichszeitraum von 15 Jahren für manche Beschäftigungsgruppen ausreichen mag, entspricht er nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für Polizeibeamte, deren Lebensdienstzeit in der Regel 30 Jahre deutlich überschreitet.

Aber selbst wenn ein solcher Vergleich, bei Vorliegen der vollständigen Daten, tatsächlich ergeben sollte, dass mit dem Gesetzesentwurf die amtsangemessene Alimentation nicht evident verletzt und die zulässige – äußerste – Untergrenze nicht unterschritten ist, ersetzt dies keine Begründung für ein weiteres Sonderopfer der Beamten: Die Nichtverletzung von Art. 33 Abs. 5 GG allein ist kein sachlicher Grund für eine Schlechterstellung der Beamten. Und ohne Vorliegen einer solchen sachlichen Begründung ist eine Schlechterstellung der Beamten nicht zulässig und nicht gerechtfertigt.



Zum Schluss erlauben wir uns noch eine weitere Anmerkung: Es ist die vornehmste Aufgabe des Gesetzgebers, des Dienstherrn, eine vernünftige, zweckmäßige und gerechte Gestaltung der Besoldung seiner Beamten zu gestalten. Vielleicht sind Einbußen und Sonderopfer der Beamten teilweise tatsächlich unvermeidbar. Solche Opfer müssen aber sachlich gerechtfertigt sein, zumal der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren seinen Beamten bereits zahlreiche Einbußen auferlegt hat. Dabei ist es Aufgabe des Dienstherrn, die Besoldung der Landesbeamten so zu gestalten, dass die Erfüllung der Aufgaben gerade der Polizei im Lande gesichert und gewährleistet wird: durch Wertschätzung der – oftmals überobligatorischen – Arbeit der jeden Tag im Dienst befindlichen Kollegen. Durch das Schaffen von Anreizen im „Wettbewerb um die besten Köpfe“, um auch für die Herausforderungen heute und in Zukunft eine hervorragend motivierte und qualifizierte Polizei bereit zu halten. Durch die Suche nach einer gerechten, zweckmäßigen und vernünftigen Gestaltung der Besoldung und Versorgung der Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen. Sich darauf zurückzuziehen, dass man „diesmal“ mit der Anpassung der Beamtenbezüge nicht das Grundgesetz verletzt habe, ist für einen verantwortungsvollen Dienstherrn zu wenig.

Mit freundlichen Grüßen



Sebastian Fiedler
(Landesvorsitzender)