

Frau Präsidentin  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Carina Gödecke, MdL  
Landtag NRW  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

**per E-Mail:**

[gutachterdienst@landtag.nrw.de](mailto:gutachterdienst@landtag.nrw.de)  
[carina.goedecke@landtag.nrw.de](mailto:carina.goedecke@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/859**

Alle Abg

Ansprechpartner:  
Kirstin Walsleben,  
Städtetag NRW  
Tel.: +49 221 3771-175  
E-Mail: [kirs-  
tin.walsleben@staedtetag.de](mailto:kirstin.walsleben@staedtetag.de)

Dr. Manfred Wichmann  
Städte- und Gemeindebund NRW  
Tel.: +49 211 4587-246  
E-Mail: [manf-  
red.wichmann@kommunen-in-  
nrw.de](mailto:manfred.wichmann@kommunen-in-nrw.de)

Dr. Marco Kuhn  
Landkreistag NRW  
Tel.: +49 211 300491-300  
E-Mail: [kuhn@lkt-nrw.de](mailto:kuhn@lkt-nrw.de)

Aktenzeichen: 11.50.14 N

Datum: 14.06.2013

**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 –**

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

haben Sie vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2013/2014 im Land Nordrhein-Westfalen sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften. Unter Berücksichtigung der übersandten Fragen/Aspekte erlauben wir uns, dazu wie folgt Stellung zu nehmen:

**1. Inhaltliche und verfassungsrechtliche Beurteilung des Gesetzentwurfs, insbesondere der vorgesehenen Sozialstaffelung**

Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen vor, den am 09.03.2013 zwischen der Tarifgemeinschaft deutscher Länder (TdL) und den Gewerkschaften ver.di und dbb Tarifrundung getroffenen Tarifabschluss (lineare Entgelterhöhung ab 01.01.2013 um 2,65 %, ab 01.01.2014 um weitere 2,95 %) nur gestaffelt auf die Beamten und Versorgungsempfänger des Landes, also auch auf die Beamten der kommunalen Dienstherren zu übertragen (wirkungsgleich für Besoldungsgruppen bis A10, nur 1 % Anhebung für Besoldungsgruppen A11 und A12, keine Anhebung ab Besoldungsgruppe A13). Für das Land sind für die insofern eingeschränkte Übertragung ausschließlich fiskalische Gründe maßgeblich. Es verspricht sich hiervon Einsparungen im Landeshaushalt in Höhe von rd. 710 Millionen Euro (Zusatzbelastung rd. 600 Mio. Euro statt 1,31 Mrd. Euro bei voller Übernahme des Tarifabschlusses für den Bereich der Landesbeamten).

Die kommunalen Spitzenverbände lehnen die vorgesehenen Einschränkungen bei der Übernahme des Tarifabschlusses auf den Beamtenbereich ab. Dafür sind für uns folgende Gründe maßgeblich:

- Die Kommunen in Nordrhein-Westfalen sind im selben Maße an einer Konsolidierung ihrer Haushalte interessiert wie dies für die Landesregierung gilt. Auch die Personalausgaben können hiervon nicht ausgenommen werden. Es erscheint uns jedoch nicht legitim, den Gewerkschaften in Tarifverhandlungen seitens der Länder Zugeständnisse zu machen, die dann einem Teil der Beamten ganz oder weitgehend vorenthalten werden, lediglich weil die Beamten keine vergleichbare Verhandlungsposition besitzen wie die gewerkschaftlich vertretenen Tarifangestellten.
- Es ist daran zu erinnern, dass die Beamten bereits in der Vergangenheit eine Vielzahl von finanziellen Opfern erbringen mussten (verzögerte Besoldungsanpassungen, Absenkung der Sonderzahlung, Erhöhung des Selbstbehalts bei der Beihilfe, Verlängerung der Arbeitszeit, etc.), so dass ihre Einkommenssituation hinter der Entwicklung im Tarifbereich erheblich zurückgeblieben ist. Mit der geplanten Teilübernahme würde sich diese Tendenz weiter verstärken.
- Die Absicht der Landesregierung, dem gehobenen und höheren Dienst die Anpassung an den Tarifabschluss teilweise oder ganz zu verweigern, begegnet schwerwiegenden rechtlichen Bedenken. Einmal mit Blick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz – es ist schlechterdings nicht ersichtlich, warum gerade Beamtinnen und Beamten im gehobenen und höheren Dienst die Anpassung verweigert werden soll, anderen Besoldungsgruppen dagegen nicht. Aber auch mit Blick auf das sich aus Art. 33 Abs. 5 GG ergebende Abstandsgebot, wonach die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sein müssen (BVerfG, 2 BvR 1387/02 vom 27.09.2005, Absatz-Nr. 112; 2 BvL 4/10 vom 14.2.2012, Absatz-Nr. 146), bestehen rechtliche Zweifel an einer gestaffelten Übertragung des Tarifergebnisses. Die vom Landesgesetzgeber NRW beabsichtigte „sozial“ gestaffelte, tatsächlich aber mit rein fiskalischen Erwägungen motivierte Übertragung des Tarifabschlusses vermag nicht unsere Zweifel an der Einhaltung des vom Gericht postulierten Abstandsgebotes zu beseitigen. Schließlich liegt eine Verletzung des Alimentationsprinzips (Art. 33 Abs. 5 GG) nahe. Zwar hat der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Höhe der Besoldung ein weites Ermessen. Dennoch darf sie nicht „greifbar“ hinter der Gehaltsentwicklung für Beschäftigte zurückbleiben (BVerwG, Urt. v. 19. 12. 2002, 2 C 34/01, NVwZ 2003, S. 869 [870]). Bestimmungsfaktoren sind neben den Einkünften der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst ebenfalls besonders die Einkommen, die für vergleichbare und auf der Basis vergleichbarer Ausbildung erbrachte Tätigkeiten erzielt werden (BVerfG, Beschl. v. 24. 9. 2007, 2 BvR 1673/03, 2267/03, 1046/04, 584 bis 586/07, NVwZ 2008, S. 195 [196]). Das BVerfG (Urt. v. 14. 2. 2012, 2 BvL 4/10, NVwZ 2012, S. 357 [362, Tz. 164 f.]) sichert die amtsangemessene Alimentation prozedural durch „Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflichten“, die den Gesetzgeber treffen und denen er „bei der kontinuierlichen Fortschreibung der Besoldungshöhe in Gestalt von regelmäßigen Besoldungsanpassungen ... genügen müsse“. Der Gesetzentwurf enthält keinerlei Begründungen, wie sich das Einkommen vergleichbar ausgebildeter Beschäftigter innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes entwickelt hat. Somit genügt er bereits allein aus diesem Aspekt nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts.
- Auch unabhängig von rechtlichen Bedenken ist darauf zu verweisen, dass eine Verweigerung der Anpassung von den Beamtinnen und Beamten in den betreffenden Besoldungsgruppen als „Sonderopfer“ und Bestrafung empfunden werden muss. Dies umso mehr, als „Nullrunden“ bei wirtschaftlicher Betrachtung „Minusrunden“ sind. Dies muss sich unvermeidlich in erheblichem Maße demotivierend auf die Betroffenen auswirken, woran die Dienstherren kein Interesse haben können.

- Schließlich würde sich die geplante Verweigerung der Anpassung auch aus personalwirtschaftlicher Sicht äußerst nachteilig für die öffentlichen Dienstherren im Lande auswirken. Die Übertragung der besoldungsrechtlichen Kompetenzen auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform hat ohnedies in nur wenigen Jahren dazu geführt, dass sich zwischen „reichen“ und „armen“ Bundesländern eine erhebliche Diskrepanz in der Besoldung auch jüngerer Beamter aufgetan hat – von dem Einkommensgefälle zur Privatwirtschaft ganz zu schweigen. Dies benachteiligt im Zeichen eines demographisch bedingten zunehmenden Bewerbermangels immer deutlicher gerade ein Land wie Nordrhein-Westfalen, was die Gewinnung und dauerhafte Bindung qualifizierten Leitungs- und Führungspersonals anlangt. Durch eine allgemein als unausgewogen empfundene Besoldungsanpassung, wie sie in Rede steht, wird diese Tendenz erheblich verstärkt. Im Ergebnis und zumal aus der Perspektive potentieller (Nachwuchs-) Führungskräfte könnte deshalb kaum noch von einem attraktiven öffentlichen Dienst in Nordrhein-Westfalen gesprochen werden.

Aus diesen Gründen fordern wir den Gesetzgeber auf, eine angemessene und in sich ausgewogene Übernahme des Tarifergebnisses auf den Beamtenbereich vorzusehen.

## **2. (Verfassungs-)rechtliche und inhaltliche Bewertung einer möglichen abweichenden Regelung zur Sozialstaffelung für Kommunalbeamte**

Siehe Beantwortung Frage 8.

## **3. Wie bewerten Sie das vorliegende Gesetz in Bezug auf das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen A10-A11 und A12-A13? Wie sind die Abstände dieser Besoldungsgruppen in Bezug auf die Anforderungen der jeweiligen Ämter zu bewerten?**

Die Absicht der Landesregierung, dem gehobenen und höheren Dienst die Anpassung an den Tarifabschluss teilweise oder ganz zu verweigern, begegnet schwerwiegenden rechtlichen Bedenken. Insoweit erlauben wir uns, auch hinsichtlich des Abstandsgebots, auf die Beantwortung der Frage 1 zu verweisen.

## **4. Wie bewerten Sie die Steigerungen der Versorgungsbezüge in den letzten 5 Jahren im Vergleich zu den Rentenanpassungen der GRV oder Einkünften aus kapitalgedeckter Vorsorge? Welche Differenzen zwischen den Anstiegen bestehen?**

Die Gesetzgeber auf Bundes- wie auf Landesebene haben sich in der Vergangenheit bemüht, - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung – einen gewissen Gleichklang der Entwicklung von Beamtenversorgung und gesetzlicher Rentenversicherung herzustellen. Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass Beamtenversorgung einerseits und gesetzliche Rentenversicherung sowie Betriebsrente in der Privatwirtschaft oder Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst andererseits jeweils unterschiedliche Alterssicherungssysteme darstellen und untereinander nicht unmittelbar vergleichbar sind. Während die amtsangemessene Versorgung nach dem Alimentationsprinzip in der Beamtenversorgung grundlegend ist, spielt die Beitrags- und Einkommensorientierung bei der gesetzlichen Rentenversicherung, der Betriebsrente in der Privatwirtschaft sowie der Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst nach dem Äquivalenzprinzip eine beherrschende Rolle. Unterschiedliche Entwicklungen dieser Altersversorgungssysteme sind daher nicht zu vermeiden.

Im Übrigen können wir wegen der Kürze der zur Beantwortung dieses Fragenkatalogs zur Verfügung stehenden Zeit keine tragfähigen finanziellen Berechnungen dieser ohnehin primär vom Gesetzgeber im Rahmen der ihm auferlegten Begründungspflicht vorzulegenden Daten anstellen.

**5. Welchen Wert haben die Familienzuschläge und die erhöhten Beihilfesätze für Familien und Versorgungsempfänger als Komponenten des Alimentationsprinzips für die Bewertung einer amtsangemessenen Alimentation ihrer Ansicht nach?**

Die amtsangemessene Alimentation gehört zum Kernbereich der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nach Art. 33 Abs. 5 GG. Die Beamtin bzw. der Beamte muss über ein Nettoeinkommen verfügen, das ihre/seine rechtliche und wirtschaftliche Unabhängigkeit gewährleistet und sie/ihn über die Grundbedürfnisse der Lebenshaltung hinaus im Hinblick auf den allgemeinen Lebensstandard und die allgemeinen Verbrauchs- und Lebensgewohnheiten einen im Ergebnis amtsangemessenen Lebensunterhalt ermöglicht. Dabei können Unterschiede in der Belastung von Bedeutung sein. Was demnach den Beamten an Alimentierung verfassungsmäßig zusteht, hängt bei der Bemessung auch von der Größe der Familie und dem damit verbundenen höheren Aufwand für den Unterhalt der Familie ab. Insofern sind Familienzuschläge oder vergleichbare Leistungen bei der Gewährung einer amtsangemessenen Besoldung zwangsläufig zu berücksichtigen.

Die Gewährung der Beihilfe folgt hingegen aus der Fürsorgepflicht der Dienstherrn. Demgemäß ist die aus der Fürsorge abgeleitete staatliche Beihilfe in Krankheitsfällen als Ergänzung einer zumutbaren Eigenvorsorge allen Beamtinnen und Beamten zu gewähren. Differenzierungen nach Familienstand und Kindern sollen wiederum entsprechend unterschiedlichen Belastungen Rechnung tragen.

Wie hoch der monetäre Wert von Familienzuschlag und erhöhtem Beihilfesatz konkret ist, muss der Gesetzgeber wegen der von ihm geforderten Begründungs-, Überprüfungs- und Beobachtungspflicht beantworten, was er bisher in juristisch zu beanstandender Weise unterlassen hat.

**6. Welchen Wert haben die Unkündbarkeit und das Recht des beamteten Beschäftigten auf amtsangemessene Arbeit in der modernen Arbeitswelt ihrer Ansicht nach?**

Die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis, das Lebenszeitprinzip und das Alimentationsprinzip gehören nach Art. 33 Abs. 5 GG zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums und sind Kernbestand der Strukturprinzipien dieses Statusverhältnisses. Die in Art. 33 Abs. 5 GG enthaltene institutionelle Garantie des Berufsbeamtentums soll dieses in ihrer Funktionsfähigkeit im Interesse der Allgemeinheit erhalten und gewährleisten, dass der Bedienstete in rechtlicher und wirtschaftlicher Unabhängigkeit zur Erfüllung der dem Berufsbeamtentum vom Grundgesetz vorgeschriebenen Aufgabe, im politischen Kräftespiel eine stabile, gesetzestreue Verwaltung zu sichern, beitragen kann. Das im Staatsinteresse bestehende Prinzip entzieht sich einer wertenden, speziell monetären Gewichtung, zumal auch Beschäftigte nach 15 Jahren im öffentlichen Dienst und Vollendung des 40. Lebensjahres unkündbar sind. Zudem behalten diese Grundsätze ihren Wert und ihre Bedeutung unabhängig von Veränderungen in der modernen Arbeitswelt.

**7. Wie bewerten Sie die Eingruppierung in NRW im Vergleich zu anderen Bundesländern bspw. im Bereich der Polizei und der Finanzverwaltung? Welche Unterschiede bei der Personalbewirtschaftung bestehen?**

Wie bereits zu Frage 1 ausgeführt, hat die Übertragung der besoldungsrechtlichen Kompetenzen auf die Länder im Zuge der Föderalismusreform innerhalb von nur wenigen Jahren zu einer erheblichen Diskrepanz zwischen „reichen“ und „armen“ Bundesländern geführt. Dies benachteiligt im Zeichen eines demographisch bedingten zunehmenden Bewerbermangels immer deutlicher gerade ein Land wie Nordrhein-Westfalen, was die Gewinnung und dauerhafte Bindung qualifizierten Leitungs- und Führungspersonals anlangt. Durch eine allgemein als unaus-

gewogen empfundene Besoldungsanpassung, wie sie in Rede steht, wird diese Tendenz verstärkt.

**8. Wie bewerten Sie eine mögliche Öffnung für weitergehende Besoldungserhöhungen durch Kommunen im Rahmen einer sogenannten „Dienstherrnklausel“ oder anderer Instrumente?**

Nach Ansicht des Städtetags und des Landkreistags würde eine Dienstherrnklausel in Anbetracht des sich verschärfenden „Wettbewerbs um Nachwuchskräfte“ einen „Besoldungswettbewerb“ einleiten, der unvermeidlich zu Lasten finanziell schwächerer Kommunen gehen würde. Die Beamtenbesoldung und damit die Attraktivität einer Kommune als Arbeitgeber bzw. Dienstherr würden letztlich von ihrer finanziellen Ausstattung abhängen. Hinzu kommt, dass die zu erwartenden Unterschiede in der Höhe der Besoldung kommunaler Beschäftigter Mobilität und Durchlässigkeit im öffentlichen Dienst erschweren würden. Schließlich wäre es auch den Beamtinnen und Beamten nicht zu vermitteln, dass sie für vergleichbare Tätigkeiten unterschiedlich bezahlt werden, was sich wiederum nachteilig auf deren Motivation und Einsatzbereitschaft auswirken dürfte.

Nach Ansicht des Städte- und Gemeindebundes könnte eine Dienstherrnklausel den Dienstherrn mehr Flexibilität im Wettbewerb um die besten Nachwuchskräfte geben. Eine solche Wettbewerbsmöglichkeit ist bereits durch die Übertragung der Kompetenzen auf die Länder im Rahmen der Föderalismusreform eingeleitet worden und darf die kommunalen Dienstherrn nicht aussparen. Negative Auswirkungen auf Mobilität und Motivation werden nicht gesehen, da heute schon Beamte zu Dienstherrn in anderen Bundesländern wechseln können, die eine höhere Besoldung bieten. Gerade die jetzige Situation benachteiligt kleinere Städte und Gemeinden, die keine großen Stellenpläne mit guten Aufstiegsmöglichkeiten bieten können. Sie sind deshalb darauf angewiesen, neben einer interessanten Tätigkeit und gutem Arbeitsklima auch über die Höhe der Besoldung den wegen des demographischen Wandels immer kleiner werdenden Kreis an guten Bewerbern anzusprechen.

Wir hoffen Ihnen mit diesen Ausführungen behilflich zu sein.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Stephan Articus  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Bernd Jürgen Schneider  
Hauptgeschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen