

An den <sup>DBB-NW</sup> · Postfach 320246 · 40417 Düsseldorf  
Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Ausschusseksretariat des Haushalts-  
und Finanzausschusses  
Frau Silvia Winands  
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



29. Oktober 2003  
4/rt

**Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land Nordrhein-Westfalen**

**Ihr Schreiben vom 13. Oktober 2003,  
Ihr Geschäftszeichen: I.1**

Sehr geehrter Herr Präsident,

wir bedanken uns für die Einladung zu der öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 6. November 2003.

Mit dem Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land Nordrhein-Westfalen beabsichtigt die Landesregierung, das Urlaubsgeld ab 2004 für Beamte zu streichen und ab dem Jahr 2003 das Weihnachtsgeld für Beamte und Versorgungsempfänger für die Beschäftigten der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 und der entsprechenden Versorgungsempfänger auf 60 vH und für die übrigen Besoldungsgruppen auf 50 vH abzusenken.

*DBB – Beamtenbund und Tarifunion  
Landesbund Nordrhein-Westfalen  
Gartenstraße 22  
40479 Düsseldorf*

Telefon (0211) 491 583-0  
Telefax (0211) 491 583-10

**NEUE INTERNET ADRESSE:** [www.dbb-nrw.de](http://www.dbb-nrw.de)  
**NEUE E-MAIL ADRESSE:** [post@dbb-nrw.de](mailto:post@dbb-nrw.de)

Der dbb nrw hat zu dem entsprechenden Referentenentwurf gegenüber dem Finanzministerium eingehend Stellung genommen und die vorgesehenen Kürzungsregelungen kategorisch abgelehnt (s. Anlage).

Die Streichung des Urlaubsgeldes führt zu einem Einkommensminus im Durchschnitt von 0,75 %, die Kürzung des Weihnachtsgeldes zu einem Einkommensminus im Durchschnitt von 2,5 %.

Die diesjährige Streichung des so genannten AZV-Tages, die im Jahre 2003 wirksam gewordene Erhöhung der Kostendämpfungspauschale im Beihilfenrecht, die dreimonatige Abkoppelung der Bezügeerhöhung für Beamte von der Tarifierhöhung sowie die beabsichtigte Wochenarbeitszeitverlängerung ohne Gehaltsausgleich bedeuten eine Einkommensminderung von zusammengerechnet 6,55 %. Die Gesamthöhe der Kürzungs- und Verschlechterungsvorhaben beläuft sich damit auf 9,8 %.

Diese Einkommenskürzung ist in der Besoldungsgeschichte des Landes Nordrhein-Westfalen einzigartig und beispiellos. Sie stellt ein nicht tolerierbares Sonderopfer der Beamten dar. Die Vorleistungen dieser Beschäftigtengruppe in den letzten Jahren wird in keiner Weise gewürdigt, obwohl dem Landtag das Zahlenmaterial dazu vorliegt.

Der dbb nrw prüft, ob er dieses Sonderopfer auch juristisch bekämpfen wird. Auf die beigefügte Stellungnahme dürfen wir in diesem Zusammenhang verweisen.

Besonders ist dabei hervorzuheben, dass das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung von 19. Dezember 2003 klar zum Ausdruck gebracht hat, dass „greifbare Sonderopfer“ aus Gründen der Haushaltskonsolidierung zu Lasten der Beamten nicht tolerierbar sind.

Im Übrigen ist anzumerken, dass die mit dem Gesetzentwurf verbundenen Einsparungen mit circa 395 Millionen Euro für das Haushaltsjahr 2003 angegeben werden. Demgegenüber hatte sich die Landesregierung vom Landtag für das Haushaltsjahr 2003 eine Minderausgabe zu Lasten des Personaletats von 280 Millionen Euro bewilligen lassen. Damit ist eine Überkompensation in Höhe von 115 Millionen Euro gegeben. Dies bedeutet letztlich, dass der Personaletat erneut als willkürlicher Ver-

schiebebahnhof für Haushaltssanierung genutzt wird. Die vorgesehenen Maßnahmen sind daher auch aus diesem Grunde nicht tolerierbar.

Der dbb nrw lehnt sie ab, weil eine „Bezahlung nach Kassenlage“ mit ihm nicht diskutierbar ist.

Nach der gemeinsamen Protestveranstaltung des dbb nrw sowie des DGB, an der über 30.000 Kolleginnen und Kollegen teilgenommen haben, haben sich die Koalitionsfraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN mit dem Gesetzentwurf befasst und sich auf eine „Entschärfung“ der Kürzungsmaßnahmen beim Weihnachtsgeld verständigt. Danach sollen der einfache Dienst und die Besoldungsgruppen des mittleren Dienstes bis A 6 ein ungekürztes Weihnachtsgeld (statt 60 %) erhalten. Für die Besoldungsgruppen A 7 und A 8 soll die Kürzung auf 70 % statt auf 60 % vermindert werden. Für die übrigen Besoldungsgruppen soll es bei den vorgesehenen Kürzungen auf 50 % bleiben. Finanziert werden sollen diese „Korrekturen“ durch weitere Eingriffe bei den Versorgungsempfängern. Ab BesGr A 9 soll das Weihnachtsgeld statt auf 50 % jetzt auf 47 % gekürzt werden.

Diese Beschlüsse gehen - soweit sie die Kürzungen mildern - in die richtige Richtung. Gleichwohl sind sie als absolut unbefriedigend und damit als unakzeptabel zu bezeichnen. Die Absenkung der Sonderzahlung für Versorgungsempfänger von 50 % auf 47 % als Kompensationsmaßnahme und die angedachte weitere Kürzung um 10 % werden strikt abgelehnt. Nach den vorgesehenen Änderungen erhalten nur eine kleine Anzahl von Beamten das Weihnachtsgeld in bisheriger Höhe. Dies muss als Kosmetik bezeichnet werden.

Insgesamt bleibt festzustellen, dass die Gesamtmaßnahmen nach wie vor ungerecht, unsozial und unfair sind. Beamte sind unschuldig an der Haushaltslage und dürfen deshalb nicht erneut bestraft werden.

Landesregierung und Landtag mögen sich zur sicherlich erforderlichen Haushaltskonsolidierung einem vom dbb nrw seit langem geforderten Aufgaben- und Subventionsabbau und den Möglichkeiten von Einnahmeverbesserungen widmen.

Trotz der geringfügigen Abmilderung bleibt es bei der Ablehnung des Entwurfs eines Sonderzahlungsgesetzes. Die beigefügte Stellungnahme, die seinerzeit an das Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen abgegeben wurde, besitzt auch weiterhin Gültigkeit, so dass auf sie zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen wird.

Wir fordern die Abgeordneten des Landtages des Landes Nordrhein-Westfalen eindringlich auf, von einer Kürzung des Weihnachtsgeldes und einer Streichung des Urlaubsgeldes ab 2004 Abstand zu nehmen.

Das Land NRW sollte und kann es sich nicht leisten, mit in der Folge demotiviertem Personal seine Staatsaufgaben zu bewältigen, die eher schwieriger denn einfacher werden. Beamtinnen und Beamten sind Arbeitskämpfmaßnahmen verwehrt. Dazu steht der dbb nrw. Andererseits darf das bisherige Verfahren der Gewerkschaftsbeteiligung aber nicht ins Leere laufen. Beamtinnen und Beamte erhalten verstärkt den Eindruck, dass gewerkschaftlicher Sachverstand und Einflussnahme per Gesetzesdiktat übergangen werden und die Politik für den Bereich des öffentlichen Dienstes argumentationsresistent ist. Der Gesetzgeber darf sich deshalb nicht wundern, wenn die Beschäftigten sich ein anderes Ventil für ihre Unzufriedenheit suchen werden.

Mit freundlichen Grüßen



( Eisenhöfer )  
Vorsitzender

**Anlage**

unsere Stellungnahme an das Finanz-  
ministerium NRW vom 22.08.2003

DBB - NW · Postfach 320246 · 40417 Düsseldorf

Finanzministerium NRW

40190 Düsseldorf

22. August 2003  
2/rt

**Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land Nordrhein-Westfalen**

**Ihr Schreiben vom 30. Juli 2003 - B 2100 - 103 - IV A 2 -**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem o. a. Gesetzentwurf, den Sie uns mit Schreiben vom 30. Juli 2003 zur Stellungnahme zugeleitet haben, möchten wir uns wie folgt äußern:

Mit dem Referentenentwurf Ihres Hauses beabsichtigen Sie, das Urlaubsgeld ab 2004 für Beamte zu streichen und ab dem Jahr 2003 das Weihnachtsgeld für Beamte und Versorgungsempfänger im Gültigkeitsbereich des Landesbesoldungsgesetzes NRW zu kürzen auf 50 bzw. 60 % eines monatlichen Bezuges.

Der dbb nrw lehnt dieses Einkommenskürzungsgesetz rückhaltlos und ohne jede Anzeichen irgendwelcher Kompromissbereitschaft ab. Dies hat der Hauptvorstand des dbb nrw schon auf seiner Sitzung am 7. April 2003 beschlossen.

Die Beteiligung durch Ihr Haus erweckt den Eindruck, als ob noch eine Einflussnahme über den § 106 LBG im Wege der Anhörung und Beteiligung zu erreichen wäre. Sie wissen, dass dies nicht der Fall ist, weil der Ministerpräsident mehrfach in der Öffentlichkeit und zuletzt

DBB - Beamtenbund und Tarifunion  
Landesbund Nordrhein-Westfalen  
Gartenstraße 22  
40479 Düsseldorf

Telefon (0211) 491 583-0  
Telefax (0211) 491 583-10

**NEUE INTERNET ADRESSE:** [www.dbb-nrw.de](http://www.dbb-nrw.de)  
**NEUE E-MAIL ADRESSE:** [post@dbb-nrw.de](mailto:post@dbb-nrw.de)

durch einen Offenen Brief an die Beschäftigten in den Landesverwaltungen seine Absicht bekundet hat, die Einkommenskürzungen in dem oben genannten Maße mit einem Gesetzentwurf der Landesregierung dem Landtag zur Entscheidung vorzulegen und damit politisch umzusetzen.

Zum wiederholten Male müssen wir feststellen, dass die Landesregierung das zugunsten der Spitzenorganisationen von Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes vorgesehene Beteiligungsverfahren zur Farce denaturiert. Im gleichen Sinne hatten wir dies zu beklagen aus Anlass der Streichung des AZV-Tages. Der dbb nrw nimmt zur Kenntnis, dass die Landesregierung es sich zur Gewohnheit werden lässt, das gesetzliche Beteiligungsverfahren zu einer leeren Hülse verkommen zu lassen.

Zum Inhalt des Einkommenskürzungsgesetzes wollen wir kurz Folgendes anmerken:

Die Streichung des Urlaubsgeldes bedeutet ein Einkommensminus im Durchschnitt von 0,75 %; die Kürzung des Weihnachtsgeldes bedeutet ein Einkommensminus im Durchschnitt von 2,5 %.

Die Verlängerung der Wochenarbeitszeit, die Streichung des AZV-Tages, die im Jahre 2003 wirksam gewordene Erhöhung der Kostendämpfungspauschale und die dreimonatige Abkopplung der Bezügeerhöhung von der Tarifierhöhung sowie die beabsichtigte Wochenarbeitszeitverlängerung ohne Lohnausgleich bedeuten eine Einkommensminderung von zusammengerechnet 6,55 %. Die Gesamthöhe der Kürzungs- und Verschlechterungsvorhaben der Landesregierung beläuft sich auf 9,8 %.

Diese Einkommenskürzung in ihrer gesamten Höhe ist in der Besoldungsgeschichte des Landes NRW einzigartig und beispiellos. Sie stellt ein nicht tolerierbares Sonderopfer dar.

Dieses Sonderopfer wird mit Sicherheit juristisch bekämpft werden. Auf eine ausführliche Stellungnahme, die wir als Anlage beifügen, wird verwiesen.

Dabei stellen wir besonders heraus, was das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 19. Dezember 2002 klar zum Ausdruck gebracht hat, dass „greifbare Sonderopfer“ aus Gründen der Haushaltskonsolidierung zu Lasten der Beamten nicht tolerierbar sind. Der Vorstand des dbb nrw hat zwar in dieser Richtung noch keine konkreten Beschlüsse gefasst, Sie können aber mit Sicherheit davon ausgehen, dass im Falle der Verabschiedung des Einkommenskürzungsgesetzes der Rechtsweg beschritten werden wird.

Im Übrigen wird der Gesetzentwurf nach Einbringung im Düsseldorfer Landtag vom dbb nrw politisch bekämpft. Dabei werden dbb nrw und DGB NRW - erstmals in der Geschichte unseres Bundeslandes - gemeinsam die politische Willensbildung im Parlament beeinflussen.

Im Übrigen merken wir an, dass die mit dem Einkommenskürzungsgesetz verbundenen Einsparungen von Ihrem Haus mit circa 395 Millionen Euro für das Haushaltsjahr 2003 angegeben werden. Wir rufen in Erinnerung, dass sich die Landesregierung vom Landtag für das Haushaltsjahr 2003 eine Minderausgabe zu Lasten des Personaletats in Höhe von 280 Millionen Euro hat bewilligen lassen. Dass Sie dem Parlament zumuten wollen, eine Überkompensation in Höhe von 115 Millionen Euro beschließen zu lassen, macht entweder deutlich, dass die Landeskasse noch viel maroder ist, als dies politisch zugestanden wird, oder aber Sie beuten den Personaletat rücksichtslos nach dem Motto aus, hier genügend Verfügungsmasse herauszuschneiden, um Maßnahmen an anderer Stelle des Haushalts finanzierbar zu machen.

Die Landesregierung sollte sich darüber im Klaren sein, dass der dbb nrw in konzentrierter politischer Form in den Landtag hineinwirken wird, um dieses skandalöse Einkommenskürzungsgesetz zu verhindern.

Mit freundlichen Grüßen

  
( Siggelkow )  
Vorstandsmitglied

Anlage



**Juristische Stellungnahme  
zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung  
einer jährlichen Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und  
entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land  
Nordrhein-Westfalen  
(Sonderzahlungsgesetz – NRW – SZG-NRW)**

---

Nach dem Gesetz über die Anpassung von Dienst- und Versorgungsbezügen in Bund und Ländern 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften können Bund und Länder über die jährliche Sonderzuwendung und über das Urlaubsgeld eigenständige Regelungen treffen, indem sie eigene Gesetze über Sonderzahlungen erlassen. In diesen kann bestimmt werden, ob Sonderzahlungen monatlich oder als Einmalzahlung gewährt, dynamisch ausgestaltet und/oder beim Ruhegehalt berücksichtigt werden. Mit Inkrafttreten eigener Regelungen über Sonderzahlungen verlieren die Gesetze über die Gewährung einer jährlichen Sonderzuwendung und über die Gewährung eines jährlichen Urlaubsgeldes für den Bund oder das entsprechende Land ihre Wirksamkeit.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat von der ihm eingeräumten Befugnis mit dem Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land Nordrhein-Westfalen (Sonderzahlungsgesetz – NRW – SZG-NRW) Gebrauch gemacht. Die Sonderzahlung soll mit den laufenden Bezügen für den Monat Dezember ausgezahlt werden, so dass es an der bisherigen Anknüpfung an das Weihnachtsfest bleibt.

Das Gesetz sieht im Wesentlichen eine deutliche Verringerung der Höhe der Sonderzahlungen (Sonderzuwendung und Urlaubsgeld) vor. Das bisherige Urlaubsgeld entfällt ab 2004 völlig, die bisherige Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) wird bereits in diesem Jahr für die Beschäftigten der Besoldungsgruppen A 2 bis A 8 und der entsprechenden Versorgungsempfänger auf 60 v.H. und für die übrigen Besoldungsgruppen auf 50 v.H. abgesenkt werden. Es verbleibt bei der zusätzlichen Zahlung des Sonderbetrages für Kinder.

Die in dem Entwurf enthaltene Streichung des bisherigen jährlichen Urlaubsgeldes und die Absenkung der bisherigen jährlichen Sonderzuwendung auf 50v.H. bzw. 60v.H. ist aus rechtlichen, tatsächlichen sowie sozialen Gründen strikt abzulehnen.

## 1. Grundsätzliche Aspekte

Mit dem seit 1972 bestehenden einheitlichen Besoldungs- und Versorgungsrecht wurde ein modernes, transparentes und für alle nachvollziehbares Bezahlungssystem geschaffen. Dieses trägt dem Grundsatz einer leistungs- und funktionsgerechten Besoldung Rechnung, verhindert einen Besoldungswettlauf zwischen den Gebietskörperschaften und gewährleistet eine konzentrierte, gleichmäßige und effektive Steuerung auf allen staatlichen Ebenen. Sowohl dem Bund als auch den Ländern stehen zur hoheitlichen Aufgabenerfüllung gleich qualifizierte und bei gleicher Leistung und gleichem Amt gleich besoldete Beamte zur Verfügung. Diese Bediensteten werden aufgrund der von ihnen zu erbringenden Pflichtaufgaben einheitlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung und nicht abhängig von der jeweiligen Kassenlage einer Gebietskörperschaft besoldet. Dies verhindert, dass sich finanzschwache Länder über unterschiedliche besoldungsrechtliche Regelungen aus der gesamtstaatlichen Verantwortung stellen können. Ein Besoldungswettlauf erschwert finanzschwachen Ländern nicht nur die dringend notwendige Gewinnung von leistungsbereitem und qualifiziertem Nachwuchs, sondern gefährdet auch das Vertrauen der Bevölkerung in eine flächendeckende gleichwertige Erfüllung staatlicher Aufgaben.

Es erscheint rechtlich bedenklich, die bundeseinheitliche Besoldung ausschließlich mit dem Ziel von Einsparungen aufzugeben. Zwar können Korrekturen zum Zwecke der Anpassung an nicht mehr gegebene Erfordernisse der Vereinheitlichung erfolgen, jedoch nur soweit nicht die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Allein die angespannte Haushaltssituation einzelner Gebietskörperschaften beantwortet nicht die Frage nach Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse und ist damit auch keine Legitimation für Öffnungsklauseln. Eine unterschiedliche Finanzausstattung des Bundes und der Länder ist im föderalen System vom Beginn des Geltungsbereichs des Grundgesetzes an immanent. Durch die Öffnung der bundeseinheitlichen Besoldung wird letztlich das aus Art. 20 GG i.V.m. Art. 21 GG gesicherte Rechtsstaatsgebot und das Vertrauensschutzprinzip missachtet. Übergangsregelungen, die das berechtigte Vertrauen der Beamten gegenüber ihren Dienstherrn berücksichtigen würden, sind nicht einmal in Erwägung gezogen worden.

## 2. Rechtliche Aspekte

2.1 Die mit dem Entwurf des Sonderzahlungsgesetzes-NRW- (SZG-NRW) verbundene Streichung des jährlichen Urlaubsgeldes (332,34 € bzw. 255,65 €) bei aktiven Beamten und Kürzung der jährlichen Sonderzuwendung auf 50 % bzw. 60 % der für den Monat Dezember 2004 maßgebenden Bezüge stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation dar.

Danach ist dem Bediensteten von seinem Dienstherrn als Folge seiner Anstellung nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren (vgl. BVerfGE, 56, 146, 165; 99, 300, 314). Je nach Art der Besoldungsbestandteile (geschuldete und nicht geschuldete) sind diese nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterschiedlich stark geschützt. Die nicht geschuldeten Besoldungsbestandteile (z.B. die jährliche Sonderzuwendung und das Urlaubsgeld) sind zwar nicht direkt von dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG umfasst, so dass sie jederzeit geändert werden können (vgl. BVerfGE 44, 249, 263). Sie stehen aber in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der vom Bundesverfassungsgericht selbst betonten Struktur des Alimentationsgrundsatzes. Dieser schreibt dem Gesetzgeber keine bestimmte Zusammensetzung der Besoldung vor, sondern sichert den angemessenen Unterhalt als

solchen und nicht einzelne Bestandteile. Daher darf der vollständige Schutz auch nicht von der Qualifikation der einzelnen Bestandteile abhängig gemacht werden (vgl. Wolf in DÖV, Heft 12, S. 494 ff.). Auch die Rechtsprechung klammert die Besoldungsbestandteile, die nicht dem Schutz des Art. 33 Abs. 5 GG unterstehen sollen, selbst nicht vollständig aus Art. 33 Abs. 5 GG aus, sondern zieht sie bei der Frage, ob der Kerngehalt verletzt ist, als zu beachtende finanzielle Leistung des Dienstherrn heran (vgl. Wolf, a.a.O.) und lässt Belastungen auch in diesem Bereich nicht ohne sachlichen Grund zu (vgl. Wolf a.a.O.; konkludent auch BVerfG in NVwZ 2002, S. 463 ff.).

Art. 33 Abs. 5 GG schützt nicht nur den Kernbereich vor Eingriffen bis zur unteren Grenze der amtsangemessenen Alimentation (vgl. BVerfGE 44, 249, 263; BVerfG in NVwZ 1999, S. 1328 f.), sondern verlangt zusätzlich bei jeder substantiellen Veränderung, insbesondere bei einer Besoldungskürzung, das Vorliegen eines sachlichen Grundes (vgl. BVerfGE 61, 43; 63; BVerfG in NVwZ 1999, 1328 f.; Carl: Besoldungskürzung durch bundesgesetzliche und/oder landesgesetzliche Maßnahmen in NVwZ 1989, S. 510, 511). Dieses Erfordernis stellt ein materielles Gegengewicht zu der einseitigen Regelungsbefugnis des Gesetzgebers dar (so auch Gramlich: Gehaltskürzungen nach dem deutschen und internationalen Beamtenrecht in ZBR 1985, S. 37 f.). Dieser Schutzzweck ginge verloren, wenn jede Kürzung durch den Gesetzgeber oberhalb der absoluten Grenze zulässig wäre.

Welche „Stärke“ ein Rechtfertigungsgrund haben muss, hängt von der Art des betroffenen Besoldungsbestandteils ab. Einzelkorrekturen innerhalb des Systems zum Abbau nur schwer verständlicher Begünstigungen oder zur Reaktion auf veränderte Umstände sind möglich. Der „Rechtfertigungsdruck“ an eine Besoldungsabsenkung steigt, je direkter sie sich auf die Besoldung des Einzelnen auswirkt (unmittelbare ungefederte Absenkung oder „nur“ Verringerung des Zuwachses, Existenz von Übergangsregelungen, Bestandszuschüsse, die mit der Zeit „aufgefressen“ werden) und je länger sich die Kürzungen bemerkbar machen ([nur zeitliche Verzögerung oder vollständiger Verlust] vgl. Wolf a.a.O.). Gleichzeitig spielt auch der Umfang der Kürzung eine entscheidende Rolle.

Sofern es zu Besoldungskürzungen kommt, können diese nicht allein mit finanziellen Erwägungen begründet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen eine Kürzung der Alimentation nicht ausreichend legitimieren (vgl. BVerfGE 76, 256, 310 f.; 44, 249, 264). Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentation ist nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich nach den „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 44, 249, 264). Eine Alimentation nach „Kassenlage“ oder „politischer Opportunität“ ist verfassungswidrig (vgl.: a.a.O.; Leisner: Beamtenbesoldung als Sparpotential? Ein Beitrag zur Dogmatik des Alimentationsprinzips in ZBR 1998, 259, 261; Wolf: a.a.O.). Alimentation ist die Gegenleistung für die Hingabe bzw. die Treuepflicht des Beamten zu seinem Dienstherrn. Es ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, dass eingegangene Verpflichtungen (Dienst- und Treuepflicht des Beamten – Pflicht zur Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation durch den Dienstherrn) nicht allein wegen Zahlungsschwierigkeiten ihre Wirksamkeit verlieren (so auch Wolf, a.a.O.). Daher können finanzielle Gründe bei Rechtsänderungen im Besoldungsrecht nur eine ergänzende Rechtfertigungsfunktion einnehmen.

Der Gesetzentwurf begründet den Wegfall des Urlaubsgeldes und die Kürzung der bisherigen Sonderzuwendung (Weihnachtsgeld) für Beschäftigte auf 50 % bzw. 60 % mit der äußerst angespannten und sich auch mittelfristig nicht wesentlich verbessernden Haushaltssituation im Land und bei den Kommunen. Die notwendige Entlastung der Haushalte müsse angesichts des hohen Personalkostenanteils auch einen angemessenen Beitrag der Beamten und Versorgungsempfänger einschließen.

Die Berufung auf die angespannte Haushaltslage und damit auf die finanziell schwierigen Rahmenbedingungen überzeugt nicht, da die auch unter schwierigen Rahmenbedingungen im letzten und diesem Jahr abgeschlossenen Tarifverträge sämtlich nicht zu Bezahlungseinbußen, sondern zu Einkommensverbesserungen geführt haben. So sieht z.B. das Bankgewerbe eine prozentuale Erhöhung von insgesamt 6,1 % bei einer Laufzeit von 25 Monaten, der Einzelhandel eine von 3,4 %, der Groß- und Einzelhandel NRW von 3,4 % und die Chemische Industrie eine von 2,6 % vor. Überwiegend enthalten die Tarifabschlüsse keine Eingriffe in Sonderzahlungen. Im Gegenteil. Regelungen über Zusatzleistungen sind in den meisten Tarifverträgen enthalten. Die Höhe der Leistungen ist je nach Wirtschaftszweig unterschiedlich geregelt. Zuletzt gab es meist nur geringfügige Erhöhungen. Die Jahressonderzahlung (Weihnachtsgeld) wurde zuletzt für rd. 98 % aller Arbeitnehmer (West) gewährt. Ein zusätzliches Urlaubsgeld wurde an rd. 91 % aller Arbeitnehmer gezahlt. Bezogen auf den Durchschnitt aller tarifvertraglich erfassten Arbeitnehmer belief sich die Summe aus Urlaubsgeld und Jahressonderzahlung auf rd. 97 % (West) und rd. 85 % (Ost) eines Monatsentgelts. Der Tarifabschluss im öffentlichen Dienst sieht eine stufenweise Erhöhung der Bezüge um 4,4 % ab 1. Januar 2003 bzw. 1. April 2003 vor. Streichungen bei den Sonderzahlungen wurden nicht vereinbart. Insofern überzeugt die Berufung auf die finanziellen schwierigen Rahmenbedingungen nicht.

2.2 Des Weiteren fordert Art. 33 Abs. 5 GG eine angemessene Versorgung, die sich mit den Dienstbezügen des von dem Beamten vor Eintritt in den Ruhestand inne gehaltenen Amtes orientiert. Im Rahmen seiner Verpflichtung zur amtsangemessenen Alimentation hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für qualifizierte Kräfte und das Ansehen des Amtes in der Gesellschaft zu festigen, Ausbildungsstand, Beanspruchung und Verantwortung des Amtsinhabers zu berücksichtigen und dafür Sorge zu tragen, dass jeder Beamter außer den Grundbedürfnissen ein Minimum an Lebenskomfort befriedigen und seine Unterhaltungspflichten gegenüber seiner Familie erfüllen kann. Alimentation in der Wohlstandsgesellschaft bedeutet mehr als Unterhaltungsgewährung in Zeiten, die für weite Kreise der Bevölkerung durch Entbehrung und Knappheit gekennzeichnet waren. Des Weiteren verpflichtet das besondere Treueverhältnis der Beamten nicht dazu, mehr als andere zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.

Bei der Vielzahl der Faktoren, die der Gesetzgeber aus Anlass der ihm von der Verfassung abverlangten Entscheidung über die Anpassung der Beamtenbezüge zu berücksichtigen hat, kommt den Leistungsverpflichtungen gegenüber den sonstigen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (Angestellte und Arbeiter) besondere Bedeutung zu. Hinter deren materieller Ausstattung darf die Alimentation der Beamten, die unter denselben Voraussetzungen Zugang zu öffentlichen Ämtern haben und denen prinzipiell die Ausübung hoheitlicher Befugnis vorbehalten ist, nicht greifbar zurückbleiben (vgl. zu alledem BVerwG ZBR 2003, 212, 213). Während im Beamtenbereich bereits eine Vielzahl von finanziellen und sonstigen Einschränkungen erfolgt ist, sind diese Verschlechterungen nicht auf den Arbeitnehmerbereich übertragen worden. Beispielhaft wird auf den Wegfall der Jubiläumszuwendung verwiesen. Nun will der Gesetzgeber im Beamtenbereich das Urlaubsgeld streichen und die Sonderzuwendung spürbar kürzen. Auch wenn die entsprechenden Tarifverträge im Arbeitnehmerbereich gekündigt worden sind, hat dies noch keine Auswirkungen auf die im Dienst befindlichen Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes, da diese Tarifverträge weitergelten, bis neue Tarifverträge abgeschlossen worden sind. Ob und zu welchem Zeitpunkt die Tarifvertragsparteien neue Verträge vereinbaren, ist völlig offen.

2.3 Weitergehend ist zu berücksichtigen, dass der Wegfall des Urlaubsgeldes sowie die Reduzierung der Sonderzuwendung und damit eine spürbare Verminderung der Jahresbesoldung im Lande Nordrhein-Westfalen verbunden ist mit einer angedachten Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit von 38,5 auf 41 Stunden. Während von dieser Maßnahme zunächst ebenfalls nur der Beamtenbereich betroffen und die Arbeitnehmer hiervon ausgenommen sind, wird dem Grundsatz „Gleicher Lohn bei gleicher Leistung“ zuwider gehandelt. Dies auch dem Lippenbekenntnis der sozialdemokratisch geführten

Landesregierung zum Trotze, dass eine einheitliche Handhabung in der Arbeitszeitfrage gegenüber den einzelnen Statusgruppen erfolgen soll. Wir verweisen hier insoweit auf die Argumentation der Landesregierung bezüglich des Wegfalls des AZV-Tages im Beamtenbereich als Folge des Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst.

2.4 Der Gesetzentwurf ist auch deshalb zu beanstanden, da er den Anspruch der Beamten und Versorgungsempfänger auf Anpassung der Bezüge entsprechend der allgemeinen und wirtschaftlichen Entwicklung missachtet und soziale Gesichtspunkte nicht berücksichtigt. Zwar werden die Bezüge in den Monaten April bzw. Juli 2003 um 2,4 % (bei Versorgungsempfängern um 1,86 %) und im April und August 2004 jeweils um 1 % (bei Versorgungsempfängern um 0,46 %) zzgl. Einmalzahlung angehoben, jedoch wird diese Bezügeanpassung durch die Kürzung der Sonderzahlungen auf 50 % bzw. 60 % ins Gegenteil verkehrt.

### 3) Konkurrenzaspekte

Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz im Bereich der jährlichen Sonderzuwendung und des Urlaubsgeldes, die vom Land Nordrhein-Westfalen mit dem vorliegenden Gesetzentwurf über die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung in Anspruch genommen wird, ist auch aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen:

Die Aufhebung der bundeseinheitlichen Regelungen zum Urlaubsgeld und zur jährlichen Sonderzuwendung führt nicht zu einer Flexibilisierung des Besoldungsrechts, sondern – wie in den 60iger Jahren – zu einem Besoldungschaos und einem Besoldungswettlauf zwischen den Gebietskörperschaften, nur jetzt nicht nach oben, sondern ausschließlich nach unten. Der Wettlauf wird unmittelbar dann einsetzen, wenn die Gebietskörperschaften auf neue qualifizierte und leistungsbereite Mitarbeiter angewiesen sind. Um diese Beschäftigten für sich zu gewinnen, werden finanzkräftigere Bundesländer und der Bund u.a. entsprechende finanzielle Anreize schaffen. Diese Anreize sind bereits jetzt von einigen Gebietskörperschaften vorgesehen. So plant z.B. Bayern in 2003 keine Abstriche und in den Jahren 2004 – 2006 nur beim „Weihnachtsgeld“ befristet Kürzungen vorzunehmen, während z.B. Berlin für aktive Beamte nur eine Sonderzahlung von pauschal 640,– € einführen möchte.

Das Gesetz zur Anpassung von Besoldung und Versorgung 2003/2004 sowie zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften lässt Sonderzahlungen von über 100 % eines Monatsbezugs zu. Von einer Zahlung kann auch vollständig abgesehen werden. Dabei kann es bei der Bezahlung in den Gebietskörperschaften zu Bezahlungskorridoren oder – bandbreiten von über 8 % kommen. Derartige Besoldungsdifferenzen stellen für Beschäftigte einen Anreiz dar, zu dem Dienstherrn zu gehen/zu wechseln, der höhere Zahlungen leistet. Dass ein Besoldungswettlauf stattfinden wird, ist bereits den Äußerungen einiger Ministerpräsidenten (z.B. Bayern) zu entnehmen, die ihren Beamten versichern, keinesfalls schlechtere – und damit grundsätzlich bessere – Regelungen treffen zu wollen als andere Bundesländer.

Der Besoldungswettlauf wird nicht nur im Hinblick auf die Gewinnung neuer Mitarbeiter eine Rolle spielen, sondern auch Abwanderungen zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gebietskörperschaften fördern. Die zu erwartende Abwanderungswelle kombiniert mit bereits bestehenden Problemen der Nachwuchsgewinnung, z.B. im Bildungsbereich, wird es nur noch finanzstärkeren Bundesländern ermöglichen, den Anforderungen der Öffentlichkeit an eine effektive, leistungsorientierte und bürgerfreundliche Verwaltung gerecht zu werden. Auch wird es nicht mehr möglich sein, bundesweit eine gleichwertige personelle Ausstattung mit qualitativ gleichwertiger Aufgabenerledigung zu gewährleisten. Die Aufgabenerfüllung allein nach Kassenlage darf jedoch nicht zur Regel werden. Notwendig ist, dass ein gleichwertiges Angebot an öffentlichen Dienstleistungen den Bürgern in allen Gebietskörperschaften zur Verfügung steht und von gleich motivierten, leistungsbereiten und qualifizierten Mitarbeitern erledigt wird.

Die Gewährung von Sonderzahlungen in unterschiedlicher Höhe und Qualität führt auch zu einer Zerstörung des bisher bewährten „Gleichklangs“ zwischen den Statusgruppen im öffentlichen Dienst. Diese dürfen – im Sinn einer effektiven Verwaltung – nicht gegeneinander ausgespielt werden. Erst recht darf ein Tarifergebnis nicht über Einsparungen im Besoldungsbereich finanziert werden. Der Grundsatz „Angleichung der Bezüge an der allgemeinen Einkommensentwicklung“ hat insoweit für beide Statusgruppen des öffentlichen Dienstes Geltung.

Die Besoldung der Beamten und die Bezahlung der Arbeitnehmer stehen in einer derartigen engen Verbindung zueinander, die nicht ohne sachlichen Grund zu Lasten einer Statusgruppe verändert werden darf. Finanzielle Gründe jedenfalls können nicht überzeugen, da sie für beide Gruppen gelten.

Die Kürzung der Sonderzahlungen beansprucht die Loyalität der Beamten über Gebühr. Diesen werden ständig neue Aufgaben zur Erledigung ohne Anerkennung, z.B. in Form von Leistungsbezahlung oder Beförderungen, übertragen. Wenn die „Anerkennung“ nach dem Gesetzentwurf in Einkommenskürzungen besteht, werden Mitarbeiter auf eine solche Art der „Anerkennung“ nicht mit zusätzlicher Motivation und Leistungsbereitschaft reagieren. Motivierte und leistungsorientierte Beschäftigte sind aber unverzichtbares Aushängeschild eines Staates.

Diese Einkommenskürzungen hätten dadurch abgemildert werden können, dass die eingesparten Mittel nicht - ebenso wie bei dem Dienstrechtsreformgesetz - zur Haushaltskonsolidierung, sondern zur Einführung von leistungsbezogenen Besoldungsinstrumenten verwandt werden.

#### **4) Soziale Aspekte**

Das Gesetz über die Gewährung einer jährlichen Sonderzahlung ist auch aus sozialen Gründen abzulehnen. Es führt zu erheblichen besoldungsrechtlichen Einschnitten. Gerade Familien der unteren und mittleren Einkommensgruppen sind auf die Weitergewährung der jährlichen Sonderzuwendung in der bisherigen Höhe angewiesen, da sie aufgrund der steigenden Lebenshaltungskosten zum Erhalt ihres bisherigen Lebensstandards dringend Besoldungszuwächse, nicht aber Besoldungskürzungen benötigen.

So plant ein Hauptwachtmeister mit einem Jahreseinkommen von 27.450,-- € die jährliche Sonderzuwendung als festen Bestandteil seines Einkommens ein und hat sich auf den Erhalt dieses „13. Gehalts“ verlassen. Für diesen bedeutet auch die Streichung des Urlaubsgeldes mit einem Betrag von 332,34 € eine wesentlich größere Einbuße als eine Streichung von 255,65€ für einen Beamten mit einer Jahreseinkommen von 55.700,--€.

Düsseldorf, 21. August 2003  
dbb nrw