

# LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink

Landkreistag NRW • Postfach 33 03 30 • 40472 Düsseldorf

An den Vorsitzenden des  
Haushalts- und Finanzausschusses  
des Landtages NRW  
Herrn Volkmr Klein MdL  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Liliencronstraße 14  
40472 Düsseldorf

Postfach 33 03 30  
40436 Düsseldorf

Zentrale: 0211/ 96508 - 0  
Direkt: 0211/ 96508 - 23  
Telefax: 0211/ 96508 - 50  
E-Mail: Schink@lkt-nrw.de

Datum: 31.10.2003

Aktenz.: 11.50.01 Schu/Ho

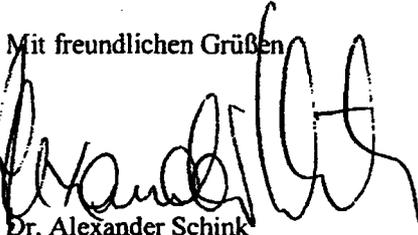
**Gesetzgebungsverfahren beim Gesetz über die Gewährung einer Sonderzahlung und über die Bezüge der Staatssekretäre und entsprechender Versorgungsempfänger in den Jahren 2003 und 2004 für das Land Nordrhein-Westfalen  
Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 13/4313 und zum Antrag "Keine Ungleichbehandlung im öffentlichen Dienst" (Drucksache 13/4328)**

Sehr geehrter Herr Klein,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit, in der Anhörung am 6. November 2003 zu den o.g. Vorlagen Stellung nehmen zu können. Ihnen war zunächst mitgeteilt worden, dass kein Vertreter des Landkreistages NRW an der Anhörung teilnehmen kann. Aufgrund von Änderungen der Terminlage ist es uns jetzt doch möglich, an der Anhörung teilzunehmen. Für den Landkreistag NRW wird der Unterzeichner teilnehmen (Hauptgeschäftsführer Dr. Alexander Schink).

Die von Ihnen gewünschte schriftliche Stellungnahme liegt bei.

Mit freundlichen Grüßen

  
Dr. Alexander Schink

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
13. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**  
**13/3 2 5 7**  
A06, A08

Anlage



# LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Landkreistag NRW Postfach 33 03 30 40436 Düsseldorf

**Stellungnahme des Landkreistages NRW für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtages NRW am 6.11.2003 zum 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 - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 13/4313 sowie zum Antrag „Keine Ungleichbehandlung im öffentlichen Dienst – Antrag der Fraktion der FDP – Drucksache 13/4328**

## **1. Kürzung der Sonderzuwendung und Streichung des Urlaubsgeldes für beamtete Bedienstete**

Der Landkreistag NRW unterstützt die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Absenkungen der Sonderzuwendung für beamtete Bedienstete sowie die ab dem Jahre 2004 vorgesehene Streichung des Urlaubsgeldes. Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger erhalten kein Urlaubsgeld. Der Landkreistag NRW hält es für sachgerecht, die Sonderzuwendungen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger stärker als die Sonderzuwendungen für aktive beamtete Bedienstete abzusenken. Maßstab für die stärkere Absenkung sollte dabei das Ziel sein, dass Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger relativ ebenso stark belastet werden wie die aktiven beamteten Bediensteten. Auch das Land Nordrhein-Westfalen sollte den Weg gehen, den zahlreiche andere Bundesländer und der Bund eingeschlagen haben, die Sonderzuwendungen für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger stärker abzusenken als die für die aktiven beamteten Bediensteten.

Der Landkreistag NRW begrüßt ausdrücklich, dass der Gesetzentwurf eine einheitliche Absenkung der Sonderzuwendung verbindlich für alle beamteten Bediensteten und Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger unabhängig davon vorsieht, ob sie bei einer Kommune oder beim Land beschäftigt sind bzw. waren. Er lehnt Überlegungen ab, jeder einzelnen Kommune die Möglichkeit einzuräumen, individuell für ihre Bediensteten festzulegen, ob und in welcher Höhe sie die Sonderzuwendung an ihre beamteten Bediensteten sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger zahlen will. Hierfür sind folgende Gründe maßgebend:

- Gerade auf dem Hintergrund der desolaten Kommunalfinanzen, die in den nächsten Jahren vermutlich zahlreiche Einschnitte bei wichtigen sozialen und anderen Aufgaben der Kommunen erfordert, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit bei den jährlichen Haushaltsberatungen eine Diskussion eröffnet werden, inwieweit diese Einschnitte ggf. abgemildert werden können, wenn die Sonderzuwendung der Beamten zusätzlich gekürzt wird. Es bestünde daher die Gefahr, dass mit „populistischen Argumenten“, die auf vorhandene Ressentiments in Teilen der Bevölkerung gegen-

über dem öffentlichen Dienst setzen, zu Lasten der Beamten Einschnitte bei der Sonderzuwendung gefordert würden, die nicht sachgerecht sind und über die Einschnitte hinausgehen, die ggf. durch eine landesrechtliche Regelung verbindlich festgelegt werden. Da in den nächsten Jahren kaum mit einer durchgreifenden Verbesserung der Finanzsituation in vielen Kommunen zu rechnen ist, wäre eine solche Diskussion jedes Jahr erneut anlässlich der Haushaltsberatungen zu befürchten.

- Außerdem ist zu berücksichtigen, dass ohne verbindliche landeseinheitliche Regelung Kommunen, die zur Haushaltskonsolidierung auch auf Einschnitte bei der Sonderzuwendung für ihre beamteten Bediensteten angewiesen sind, diese schwerer durchsetzen könnten. Sie müssten sich ständig von ihren beamteten Bediensteten vorhalten lassen, dass andere Kommunen eine höhere Sonderzuwendung zahlen. Selbst wenn die unterschiedliche Praxis der einzelnen Kommunen mit strukturellen Unterschieden zu tun hätte, könnten diese den betroffenen Bediensteten kaum vermittelt werden. Die unterschiedlichen Sonderzuwendungen würden daher auch zu einem Motivationsverlust bei den Bediensteten führen, denen wegen dieser strukturellen Unterschiede zu anderen kommunalen Gebietskörperschaften eine stärkere Kürzung der Sonderzuwendung zugemutet werden müsste.
- Die Kreise haben andere Refinanzierungsbedingungen als kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden. Sie müssen ihre Aufgaben in großem Umfang durch die von den kreisangehörigen Städten und Gemeinden zu zahlende Kreisumlage finanzieren. Würde auch nur eine einzige kreisangehörige Gemeinde die Sonderzuwendung für ihre Beamten absenken, so hätte dies eine starke Präjudizwirkung für eine entsprechende Entscheidung des Kreises. Die betreffende Gemeinde könnte es intern und der Kreis extern gegenüber der Gemeinde kaum rechtfertigen, dass die betreffende Gemeinde über eine entsprechend höhere Kreisumlage die höhere Sonderzuwendung der Kreisbediensteten zu finanzieren hat, während gleichzeitig für die eigenen Bediensteten kein „Geld“ im Gemeindehaushalt zur Zahlung der höheren Sonderzuwendung vorhanden ist. Insbesondere bei Haushaltssicherungsgemeinden würde dieser Druck sehr stark sein. Eine den Kreisen ebenso wie den anderen kommunalen Gebietskörperschaften eingeräumte Möglichkeit, eigenverantwortlich über die Höhe der Sonderzuwendung für ihre beamteten Bediensteten zu entscheiden, würde daher faktisch häufig keinen nennenswerten zusätzlichen eigenständigen politischen Entscheidungsspielraum der Kreise eröffnen.

Abschließend dürfen wir noch klarstellen, dass die oben beschriebene Position keine grundsätzliche Ablehnung der Möglichkeit beinhaltet, dass kommunale Gebietskörperschaften die Besoldung für ihre Bediensteten zukünftig flexibel innerhalb eines „Bezahlungskorridors“ festlegen können. Ein solches Konzept müsste dann aber ggf. eingebettet werden in eine grundsätzliche Strukturreform des Besol-

dungsgefüges und der Tarifverträge (z.B. Einführung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen). Diesen Weg beschreiten zur Zeit die kommunalen Arbeitgeberverbände für den kommunalen Tarifbereich (vgl. hierzu die unter 2. gemachten Ausführungen der Stellungnahme). Eine isolierte Flexibilisierung der Möglichkeit, Sonderzuwendungen (und Urlaubsgeld) zu zahlen, die solche zusätzlichen Optionen nicht enthält, halten wir dagegen angesichts der besonderen derzeitigen Finanzsituation der kommunalen Gebietskörperschaften und des Landes nicht für sachdienlich.

Sollte sich der Landtag entgegen den jetzt im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Regelungen doch noch zu einer Regelung entschließen, die jeder kommunalen Gebietskörperschaft freistellt, ob und in welchem Umfang sie für ihre Bediensteten von der Öffnungsklausel für die Sonderzuwendung Gebrauch machen, so halten wir es für dringend wünschenswert, dass zumindest in der Begründung des Gesetzentwurfes eindeutig klargestellt wird, welche Konsequenzen eine solche Öffnungsklausel bei Haushaltssicherungsgemeinden hat. Denn es spricht einiges dafür, dass mit den jetzt im Referentenentwurf vorgesehenen Absenkungen der Sonderzuwendung auf 50 % bzw. 60 % die Grenze dessen noch nicht erreicht ist, was verfassungsrechtlich zulässig wäre. Insbesondere die ostdeutschen Bundesländer sehen noch stärkere Absenkungen der Sonderzuwendung vor. Deshalb liegt die Überlegung nahe, dass Haushaltssicherungsgemeinden ggf. gehalten, evtl. sogar verpflichtet sind, zur Konsolidierung ihres Haushaltes eine noch stärkere Absenkung der Sonderzuwendung vorzusehen, wenn sie – anders als es der Gesetzentwurf jetzt vorsieht – eigenverantwortlich über die Höhe der Sonderzuwendung entscheiden können. Gerade um Klarheit für Haushaltssicherungsgemeinden, aber auch für die Kommunalaufsicht als Genehmigungsbehörde für ein Haushaltssicherungskonzept einer Gemeinde zu schaffen, ist es notwendig, dass der Gesetzentwurf in seiner Begründung ggf. eindeutige Aussagen zu den rechtlichen Pflichten von Haushaltssicherungsgemeinden enthält, die den durch die Öffnungsklausel entstehenden Entscheidungsspielräume ggf. begrenzen. Die zuvor dargestellten, mit einer Dezentralisierung der Öffnungsklauseln verbundenen Rechtsunsicherheiten ließen sich vermeiden, wenn es bei dem Vorschlag des Gesetzentwurfs bleibt, die Höhe der Sonderzuwendung einheitlich durch Landesgesetz für Landes- und Kommunalbeamte zu regeln. Auch dies spricht letztlich für die Konzeption des Gesetzentwurfs.

## **2. Konsolidierungsbeitrag der Bediensteten im Tarifbereich**

Für unerlässlich halten wir es auch, dass die Bediensteten des Tarifbereichs in vergleichbarem Umfang wie die beamteten Bediensteten zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beitragen. Bei der Durchsetzung dieses Ziels sind die besonderen Rahmenbedingungen des Tarifrechts zu berücksichtigen, die solchen Bemühungen Grenzen setzen. Unter Berücksichtigung dieser Grenzen haben sich die kommunalen Arbeitgeber entschlossen, die Tarifverträge über die Sonderzuwendung und das Ur-

urlaubsgeld zur Zeit noch nicht zu kündigen. Stattdessen setzen sie darauf, dass der notwendige Konsolidierungsbeitrag des Tarifbereichs durch die Umsetzung der anlässlich des diesjährigen Tarifabschlusses im öffentlichen Dienst am 9. Januar 2003 zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften vereinbarten „Prozessvereinbarung“ besser erreicht werden kann. Diese „Prozessvereinbarung“ sieht vor, dass die Tarifvertragsparteien Gespräche mit dem Ziel aufnehmen, das nicht mehr zeitgemäße Tarifrecht leistungs- und wettbewerbsorientierter und damit zukunftsfähig zu gestalten. Die Gewerkschaften haben dabei grundsätzlich dem Ziel zugestimmt, dass das Tarifrecht um die Elemente zu bereinigen ist, die aus dem Beamtenrecht im Laufe der Zeit übertragen worden sind (z.B. die im Beamtenrecht durch das Alimentationsprinzip begründeten Familienzuschläge und die Durchstufung der Besoldung nach Altersgruppen). Ziel der kommunalen Arbeitgeber ist es, in einem modernen Tarifrecht wesentlich weniger Vergütungsgruppen vorzusehen, bei denen die Vergütung aus einem Grundgehalt und einer stark leistungs- und erfolgsabhängigen Komponente besteht. In diesem Zusammenhang ist dann auch zu erörtern, inwieweit die Sonderzuwendung und das Urlaubsgeld wie heute schon häufig in der Privatwirtschaft erfolgs- und leistungsabhängig gezahlt werden soll. Bei dieser Strategie lassen sich die kommunalen Arbeitgeber von der Überlegung leiten, dass durch ein reformiertes Tarifrecht eine erfolgreiche und wirtschaftliche Führung der kommunalen Verwaltungen und Unternehmen besser zu erreichen ist als durch isolierte begrenzte Spareinschnitte. Flexibler Personal- und Ressourceneinsatz und gesteigerte Motivation der Beschäftigten zu Leistung und Produktivität dienen nicht nur der qualitativen Verbesserung des Ergebnisses, sondern auch der Kostenentlastung.

Vergleichsweise gering ist demgegenüber der finanzielle Effekt der von Bund und Ländern vorgenommenen Kündigung der Tarifverträge über die Sonderzuwendung und das Urlaubsgeld. Aufgrund gesetzlicher Nachwirkungen für die vorhandenen Beschäftigten bis Anfang 2005 und angesichts der zur Zeit wenigen Personalneueinstellungen führt dieser Schritt zur Zeit kaum zu Entlastungen der Personalhaushalte der öffentlichen Arbeitgeber. Die „Nachwirkung“ verleiht den Gewerkschaften zur Zeit eine starke Stellung. Sie haben es deshalb auch abgelehnt, mit Bund und Ländern in Gespräche über die Kürzungen der Sonderzuwendungen für Angestellte einzutreten. Die kommunalen Arbeitgeber haben den Tarifvertrag über die Sonderzuwendungen bisher deshalb nicht gekündigt. Sie haben aber ausdrücklich gegenüber den Gewerkschaften erklärt, dass sie sich zum 30. Juni 2004 die Kündigung finanzwirksamer Tarifvorschriften vorbehalten, wenn sich bis zum 1. Quartal des Jahres 2004 keine hinreichende Wahrscheinlichkeit abzeichnet, dass die inzwischen begonnenen Verhandlungen über die Reform des Tarifrechts Erfolg haben könnten.

Der Landkreistag NRW hält die Strategie der kommunalen Arbeitgeber für klug und unterstützt sie deshalb.

### 3. Gleichbehandlung im öffentlichen Dienst

Wir unterstützen das Ziel, dass auch im öffentlichen Dienst der Grundsatz gelten muss, dass beamtete Bedienstete und Bedienstete des Tarifbereichs gleich zu behandeln sind. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass eine materielle Gleichheit nur dann eintritt, wenn tatsächlich Gleiches gleich behandelt wird. Eine formale Anwendung des Gleichheitsgebotes, die Ungleiches gleich behandelt, führt nicht zwingend zu materieller Gleichheit, sondern nicht selten sogar zu einer Verletzung des Gleichheitsgebotes.

In den vergangenen Jahrzehnten hat bei der Anwendung des Gleichheitsgebotes im öffentlichen Dienst die formale Gleichheit im Vordergrund gestanden, obwohl sich die Arbeitsverhältnisse des Tarifbereichs und die Dienstverhältnisse der Beamten strukturell in wichtigen Fragen unterscheiden. Die formale Gleichbehandlung hat z.B. dazu geführt, dass die für das Alimentationsprinzip typischen familienbezogenen Besoldungsbestandteile und die Durchstufung der Besoldung nach Altersgruppen sowie die "Unkündbarkeit" des Beamtenverhältnisses in den Tarifbereich übertragen worden sind. Umgekehrt ist das Prinzip der regelmäßigen Erhöhung tarifvertraglicher Vergütungen, die Sonderzuwendungen und das Urlaubsgeld aus dem Tarifvertragsbereich in den Beamtenbereich übertragen worden, bei dem die Höhe der Besoldung primär durch das Alimentationsprinzip geprägt wird. Bei dieser wechselseitigen "Implementierung" von Strukturmerkmalen eines Bereichs in den Bereich des anderen, die mit der Notwendigkeit der (formalen) Gleichbehandlung begründet wurde und im übrigen in der Regel nur zum Zuge kam, wenn sich dies für die Bediensteten günstig auswirkte, ist zunehmend aus dem Blickpunkt geraten, dass eine formale Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten nicht unbedingt zu mehr materieller Gleichheit führt. Außerdem ist sie dafür mitverantwortlich, dass das gesamte öffentliche Dienstrecht inzwischen einen erheblichen Reformbedarf aufweist. Es entspricht nicht mehr den Anforderungen, die erfüllt sein müssen, wenn öffentliche Aufgaben effektiv und effizient wahrgenommen werden sollen. Die kommunalen Arbeitgeberverbände haben mit ihrer neuen Strategie inzwischen daraus die notwendigen Konsequenzen gezogen. Sie stellt eine bewusste Abkehr vom Prinzip der formalen Gleichbehandlung dar und versucht deshalb auch nicht durch eine isolierte Kürzung der Sonderzuwendungen und des Urlaubsgeldes im Tarifbereich entsprechend den Kürzungen im Beamtenbereich die wünschenswerte materielle Gleichbehandlung zu erreichen.

Das Gebot der materiellen Gleichbehandlung erfordert es auch nicht, dass Kürzungen in einem Bereich nur dann in Kraft treten dürfen, wenn die entsprechende Kürzung auch gleichzeitig in anderem Bereich in Kraft tritt. Damit würde wiederum dem problembehafteten Prinzip der formalen

Gleichbehandlung Rechnung getragen. Die Gleichzeitigkeit des Inkrafttretens war im übrigen auch in der Vergangenheit nie Voraussetzung dafür, dass Änderungen des Tarifrechts oder des Beamtenrechts in Kraft treten konnten. So sind tarifvertraglich vereinbarte Erhöhungen der Vergütung immer unabhängig davon in Kraft getreten, ob sie gleichzeitig oder überhaupt auf den Beamtenbereich übertragen worden sind. Ebenso sind die Änderungen des Beamtenrechts, die die Beamten begünstigten, unabhängig von entsprechenden Regelungen im Tarifbereich in Kraft getreten (z.B. Zahlung von leistungsbezogenen Vergütungsbestandteilen, Prämien etc.). Diese Ungleichzeitigkeit ist in der Vergangenheit in Kauf genommen worden. Sie betraf in der Regel Situationen, bei denen es um die Frage ging, ob Vergünstigungen nur für einen Bereich des öffentlichen Dienstes "vorzeitig" in Kraft treten dürfen. Sie ist deshalb auch akzeptabel, wenn es um die Frage geht, ob eine Verschlechterung vorzeitig in Kraft treten darf.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass diese Ungleichzeitigkeit in der Vergangenheit auch den notwendigen Modernisierungsprozess erleichtert hat. So haben sich z.B. die Gewerkschaften erst bereit erklärt, im Tarifbereich stärkere leistungsbezogene Vergütungsbestandteile zuzulassen, nachdem sie durch entsprechende Regelungen im Beamtenrecht in "Zugzwang" geraten sind.

Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass auch der Grundsatz der formalen Gleichbehandlung im Rahmen der Diskussion über die notwendige Reform des öffentlichen Dienstrechts zu recht zunehmend problematisiert wird. Um eine Reform des öffentlichen Dienstrechts zu erreichen, ist es erforderlich, wieder stärker ins Bewusstsein zu rücken, dass diese vermutlich zur Folge haben wird, dass die formalen Ungleichheiten zwischen dem beamteten und dem tarifvertraglichen Bereich des öffentlichen Dienstes wegen der vorhandenen, teilweise von Art. 33 Grundgesetz vorgegebenen Strukturunterschiede stärker werden. Im Vordergrund der Diskussion muss zukünftig stehen, wie die notwendige Modernisierung des öffentlichen Dienstrechts unter Berücksichtigung der Strukturunterschiede zwischen dem Tarifbereich und dem Beamtenbereich ohne Verletzung des Gebots der materiellen Gleichbehandlung erreicht werden kann. Die in der Vergangenheit manchmal einseitige Ausrichtung auf das Gebot der formalen Gleichbehandlung kann zukünftig nicht ungeprüft weiter bestehen. Sie ist deshalb auch nicht hinreichend, um zu begründen, dass die gegenwärtig anstehenden Kürzungen im Beamtenbereich deshalb gegen das Gleichbehandlungsgebot verstoßen, weil entsprechende Kürzungen nicht zeitnah gleichzeitig auch für die Sonderzuwendungen und das Urlaubsgeld im Tarifbereich umgesetzt werden können.