

Stellungnahme des DGB-Bezirk NRW

zum Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung einer einmaligen Corona-Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes (Drucksache 17/16322),

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2022 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen (Drucksache 17/16323) und

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (Drucksache 17/16324)

Düsseldorf, den 02.02.2022

A. Vorbemerkung

Die Verknüpfung der Übertragung des Tarifergebnisses mit der Umsetzung des verfassungsrechtlich gebotenen Alimentationsgrundsatzes ist im Hinblick auf die unzureichenden Anhörungsfristen i.S. des § 93 LBG bzw. der verabredeten Beteiligungsfristen zu kritisieren. Allgemeine Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse müssen auch den berechtigten Interessen der Beamtinnen und Beamten angemessen Rechnung tragen. Aus diesem Grund räumt § 93 LBG NRW dem DGB umfassende Beteiligungsrechte als Ausgleich für das Streikverbot (so auch BVerfG vom Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12). § 93 LBG spricht von einer „angemessenen Frist“. Die hier gezeigten Kommunikationsdefizite entsprechen nicht unserem Verständnis der gesetzlichen Anhörungspflichten.

Dass die aktuell geplante zeit- und inhaltsgleiche Übertragung der Besoldungsanpassung ihren Ursprung im Tarifabschluss findet, ist hinlänglich bekannt. Dennoch bleibt zu erwähnen, dass der Bezugspunkt der Anpassung, nämlich die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit bei den Beschäftigtengruppen Tarifbeschäftigte und Beamt*innen sich unterscheidet. Vor dem Hintergrund der weiterhin überlangen Arbeitszeit der Beamt*innen von 41 Stunden wöchentlich, ist der Wert der Besoldungssteigerung geringer als bei Tarifbeschäftigten. Der DGB fordert seit geraumer Zeit die Rückführung der Wochenarbeitszeit von Beamt*innen auf das Niveau der Tarifbeschäftigten des Landes (39 Stunden und 50 Minuten). Dass keine weiteren Gespräche hierzu von der Landesregierung geführt werden sollen, trägt nicht zur Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes bei.

Seit vier Jahren steht das Versprechen im Raum, dass CDU und FDP die besoldungsrechtlichen Konsequenzen aus der Lehrerausbildungsreform ziehen wollen. Der letzte von dieser Koalition vor der Landtagswahl verantwortete Haushalt enthält keine Umsetzung dieses Versprechens. Er gilt für das nach der Wahl beginnende Schuljahr 2022/23 und ist auch die Abschiedsbilanz von schwarz-gelb.

Bezüglich der Gesetzesentwürfe wird sich die Stellungnahme auf die Bewertung der einzelnen Maßnahmen beschränken. Eine weitergehende Prüfung, ob die ergriffenen Anpassungen ausreichend sind, um die Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss v. 04.05.2020, 2 BvL 6/17) zur Verfassungsmäßigkeit der Besoldung der Beamt*innen in Nordrhein-Westfalen zu erfüllen, war im Rahmen der Verbändeanhörung, welche sich in Summe auf fünf Arbeitstage erstreckte, seriös nicht leistbar. Als Dachverband muss der DGB, bei einem derart komplexen Gesetzesvorhaben, zwingend den Prozess der Erstellung mit den Gewerkschaften rückkoppeln, um die

Nachvollziehbarkeit der angedachten Maßnahmen zu gewährleisten. Zudem hat der DGB immer wieder Bereitschaft signalisiert, konstruktiv an dem Vorhaben mitzuarbeiten. Dass die Übernahme des Tarifabschlusses und die damit verbundene Corona-Sonderzahlung aufgrund der befristeten Regelung des § 3 Nr. 11a EStG bis zum 31.03.2022 verausgabt sein muss, ist bekannt. Das erstmalige Vorbringen der Überlegungen zur Umsetzung der in Rede stehenden Rechtsprechung zu diesem Zeitpunkt war allerdings nicht erforderlich, ist überdies nicht zielführend und stößt daher auf Unverständnis.

Der DGB möchte an dieser Stelle nochmals erwähnen, dass die Verfassungsmäßigkeit der Besoldung auch nach der Durchführung der im Entwurf aufgeführten Maßnahmen nicht ohne weiteres angenommen werden kann. Die Mitgliedsgewerkschaften im DGB behalten sich daher selbstverständlich vor, Kolleg*innen, die die Verfassungsmäßigkeit ihrer Besoldung anzweifeln, im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung zu unterstützen.

Unabhängig hiervon wird aus der Schriftlage nicht deutlich, wie mit Altfällen in diversen Konstellationen umgegangen werden soll. Beispielhaft seien hier genannt Fälle von ledigen Kolleg*innen, Kolleg*innen mit einem oder zwei Kindern und kinderreichen Kolleg*innen für den Zeitraum vor 2011. Eine Betrachtung, ob die Alimentation auch in den vergangenen Jahren verfassungsgemäß war und ob aus dieser Frage ggf. Nachzahlungsansprüche der Kolleg*innen abgeleitet werden können, finden sich nicht.

B. Stellungnahme zu den geplanten Änderungen

1.) Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung einer einmaligen Corona-Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes

Der DGB begrüßt die zeit- und inhaltsgleiche Übernahme des Tarifergebnisses für Beamt*innen des Landes NRW. Hervorzuheben bleibt hier, dass neben der Prämie in Höhe von 1.300 Euro insbesondere auch die Berücksichtigung der Anwärter*innen mit einer Prämie von 650 Euro als positives Signal gedeutet wird. Kritisch sehen wir allerdings, dass mit Blick auf die Versorgung der Pensionär*innen bis zur linearen Erhöhung zum 01.12.2022 keinerlei Anpassung erfolgt. Es ist diesseits bekannt, dass die Corona-Prämie den besonderen Erschwernissen der aktiven Kolleg*innen im Rahmen der Pandemie Rechnung tragen soll. Dennoch bleibt festzustellen, dass die allgemeinen Preissteigerungen auch erhebliche Auswirkungen auf die Pensionär*innen zeigt. Der vom Gesetzgeber angedachte Gleichklang der Entwicklung von Besoldung und Versorgung, der sowohl aus dem beamtenrechtlichen Grundsatz der lebenslangen angemessenen Alimentation wie auch aus dem § 84 Abs. 1 LBeamtVG NRW

folgt, wird unserer Auffassung nach ausgehöhlt, soweit im Rahmen von Besoldungsanpassungen Leistungen in Ansatz gebracht werden, von denen Pensionär*innen aufgrund des Charakters der Zahlungen nicht profitieren können. Dieser Punkt wird insbesondere dadurch verstärkt, dass keine anderweitigen Gespräche zu Anpassungen der Versorgung der Pensionär*innen geführt werden. Vor diesem Hintergrund bleibt die Forderung des DGB, dass auch Versorgungsempfänger*innen für die 14 "Leermonate" seit Auslaufen des letzten Tarifabschlusses bis zur linearen Erhöhung eine adäquate finanzielle Kompensation zugesprochen wird. Diese könnte sich als zu versteuernde Einmalzahlung an der Corona-Einmalzahlung, gekürzt um den Versorgungshöchstsatz nach § 16 Abs. 1 LBeamtVG i.H.v. 71,75 % orientieren.

2.) Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2022 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen

Zu Artikel 1 „Änderung des Landesbesoldungsgesetzes

Der DGB begrüßt die Eingruppierung von Konrektor*innen der Hauptschulen gegenüber den Grundschulkonrektor*innen mit bis zu 180 Schüler*innen. Natürlich ist bei der Erfüllung der Forderung auf eine verfassungsgemäße Ersteinpuppierung für alle Lehrkräfte (A 13 Z) die Eingruppierung gemäß dem Abstandsgebot dieser Beförderungsstellen auf A 14 die u.E. verfassungsgemäße richtige Eingruppierung.

Zu der Frage von verfassungsrechtlich gebotener Besoldung gehört auch die Umsetzung des Lehrerausbildungsgesetzes von 2009 in das Besoldungsrecht. So fordert der DGB eine Eingangsbesoldung für alle Lehrer*innen mit A 13 Z. Die geforderte gleichlange, wissenschaftliche Ausbildung mit sechssemestrigem Bachelor- und viersemestrigem Masterstudium sowie anschließendem 18-monatigem Vorbereitungsdienst - unabhängig vom jeweiligen Lehramt - gebietet dem Gesetzgeber die Einordnung aller Lehrer*innen in das zweite Einstiegsamt der Laufbahngruppe 2 einzustellen wie es für alle anderen Ämter mit dieser Qualifikationsvoraussetzung umgesetzt wird.

Derzeit fehlen in einem großen Umfang gut ausgebildete Fachkräfte. Es ist unverständlich, dass Fachlehrer*innen und Werkstattelehrkräfte im Eingangsamt nur der Besoldungsgruppe A9 bzw. Entgeltgruppe EG 9a zugeordnet werden und damit schlechter bezahlt als Vertretungskräfte an Schulen.

Es ist zwingend die Zuweisung des Einstiegsamtes in die A 10 erforderlich.

Zu Artikel 6 „Änderung der Erschwerniszulagenverordnung“

Die Anpassung der Zulage für Dienste zu ungünstigen Zeiten nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 EZuV wird begrüßt. Wünschenswert wäre es hier gewesen, dass auch die Tatbestände der folgenden Ziffern 2 a.) sowie b.) an der linearen Erhöhung partizipieren. So bleibt festzuhalten, dass beispielsweise die Zulagen für Dienste an Samstagen (0,64 Euro pro Stunde) sowie für Nachtarbeit (1,28 € pro Stunde) seit Jahrzehnten unverändert sind. Hier erfolgte die letztmalige Anpassung im Rahmen der Umstellung auf den Euro. Der Mehrheit der anderen Bundesländer und der Bund sind hier bereits deutlich weiter und haben in den letzten Jahren die Zulage für Dienste zu ungünstigen Zeiten teils deutlich erhöht.

Erschwerniszulagenverordnung NRW ab 01.01.2021 Dienst zu ungünstigen Zeiten

Zulagengrund	NRW Euro je Stunde	Bayern Euro je Stunde	Bund Euro je Stunde
An Sonntagen und gesetzlichen Wochenfeiertagen. An den Samstagen vor Ostern und Pfingsten nach 12.00 Uhr. Am 24. und 31. Dezember jeden Jahres nach 12.00 Uhr, wenn diese Tage nicht auf einen Sonntag fallen.	3,63	3,74 (5,00 zwischen 20:00 und 6:00 Uhr)	5,57
An den übrigen Samstagen in der Zeit zwischen 13.00 Uhr und 20.00 Uhr.	0,64	0,74 / 0,92	1,32
Nachzuschlag zwischen 20.00 Uhr und 6.00 Uhr.	1,28	5,00	2,62

Unabhängig davon, dass die Höhe der Zulage von unseren Kolleg*innen zu Recht als untragbar empfunden wird, führt die unveränderte Höhe über solch einen Zeitraum zu einer schleichenden Entwertung. Mit Blick auf die Attraktivitätsoffensive wurde dies mehrfach vorgetragen. Nach Auffassung des DGB ist das gesamte Zulagenwesen in Nordrhein-Westfalen dringend reformbedürftig. Dass hier grundsätzlicher Handlungsbedarf besteht, hat sich im Rahmen der Diskussion um eine Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes in einer Arbeitsgruppe, die sich mit den Belangen der besonders belasteten Beschäftigungsgruppen befasst, gezeigt. Die Landesregierung hat hier bedauerlicher Weise signalisiert, dass Handlungsbedarf im Zulagenwesen nicht gesehen wird.

3.) Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften

Zu Artikel 1 „Änderung des Landesbesoldungsgesetzes“

Zu Nummer 3

Leider profitieren von den angedachten Regelungen dienstjüngere, ledige oder kinderlose Landesbeamt*innen nicht von der Einführung des Regionalen Ergänzungszuschlags. So bleibt der langersehnte Beitrag für finanzielle Anreize für Nachwuchskräfte in Regionen mit hohen Lebenshaltungskosten weiterhin aus. Für den DGB ist dieser Ansatz nicht nachvollziehbar, da sich insbesondere dienstjüngere Beamt*innen in Metropolregionen aufgrund ihrer vergleichbar geringen Einstiegsgehälter und den erhöhten Lebenshaltungskosten zunehmend dem Lebensstandard der sozialen Grundsicherung annähern.

Die Vorschrift des § 71b Abs. 4 LBesG kann im Falle von Umzügen zu nachteiligen Feststellungen für die Beamt*innen führen. Hier sollte, soweit eine Mietstufe für den Auszahlungsanspruch zu Grunde gelegt werden soll, die jeweils höchste Mietstufe in dem Zeitraum als Auszahlungsgrundlage gewählt werden.

Zu Artikel 3 „Gesetz zur Überleitung von Beamtinnen und Beamten der Besoldungsgruppen A 5 bis A 10“

Die Streichung der ersten beiden Erfahrungsstufen in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 10 wird ausdrücklich begrüßt. Es wäre allerdings wünschenswert, wenn diese Erfahrungsstufen nicht ersatzlos entfallen, sondern an das Ende der Laufbahn angefügt werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass in einem vergleichsweise geringen Zeitraum alle Erfahrungsstufen einer Besoldungsgruppe durchlaufen werden, ohne dass sich die gestiegene Erfahrung der Kolleg*innen im jeweiligen Amt in der Besoldung niederschlägt.

Auch der Umstand, dass Kolleg*innen in aktuell höheren Erfahrungsstufen einen deutlich längeren Zeitraum benötigen werden, um die höchste Erfahrungsstufe zu erreichen als nun übergeleitete Kolle*innen, die unmittelbar in der Erfahrungsstufe 3 erfasst werden, wird nicht zur Akzeptanz der Änderung beitragen. Wie die Anpassung der Eingangssämter sich auf das verfassungsrechtliche Abstandsgebot niederschlägt, wird noch näher zu prüfen sein.

Zu Artikel 5 Gesetz zur Änderung der Beihilfeverordnung NRW

Die Abschaffung der Kostendämpfungspauschale stellt eine langjährige gewerkschaftliche Forderung dar und wird ausdrücklich begrüßt. Hier sollte

allerdings eine Regelung erfolgen, wie eine Erstattung der bereits einbehaltenen Pauschalen, vor Verabschiedung des Gesetzes, zurückerstattet werden.

Weiterhin ist sehr bedauerlich, dass die Landesregierung weiter an der Benachteiligung von in der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Beamt*innen festhält. Mit der Gewährung einer pauschalen Beihilfe in Höhe des Arbeitgeberanteils zur gesetzlichen Krankenversicherung könnte diese Gerechtigkeitslücke geschlossen werden. Bisher müssen freiwillig gesetzlich versicherte Beamt*innen sowohl Arbeitgeber- also auch Arbeitnehmerbeitrag selbst zahlen. Die Einführung einer Wahlmöglichkeit zum Zeitpunkt der Verbeamtung zwischen der klassischen Beihilfe und einer solchen pauschalen Beihilfeleistung in Höhe des Arbeitgeberanteils zur gesetzlichen Krankenversicherung als Zuschuss für eine freiwillige Versicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung würde auch zu einer Verbesserung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes beitragen. Die Wahl einer pauschalen Beihilfe wäre gerade für lebensältere Neuverbeamtete und Neubewerber*innen mit Familie interessant.

Zu Artikel 6 Weitere Änderungen des Landesbesoldungsgesetzes

Zu Nummer 2 „Grundlage des Familienzuschlags“

Die Landesregierung verfolgt mit diesem Ansatz die Einführung eines neuen Ortszuschlags als Versuch, die verfassungsrechtliche Rechtsprechung nachzuvollziehen. Dabei bleibt sie in ihrer Auslegung eng an der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Berliner Besoldung und vollzieht nur eine Umsetzung für Familien ab einem Kind. Inwieweit dies rechtlich ausreichend ist, kann in der Kürze der Anhörungsfrist – wie bereits gesagt – nicht endgültig geprüft werden. Für den Moment bleibt jedoch kritisch festzuhalten, dass ein erheblicher Schwerpunkt der Besoldung auf familienbezogene Besoldungsbestandteile gelegt wird. Ob dies mit Blick auf den verfassungsmäßigen Grundsatz der Leistungsbezogenheit der Besoldung in Einklang zu bringen ist kann bezweifelt werden. Unabhängig hiervon stellt sich die praktische Umsetzung der Vorgaben höchstgerichtlichen Rechtsprechung als äußerst kleinteilig und systematisch kaum noch Nachvollziehbar dar. Es wird befürchtet, dass in naher Zukunft Kolleg*innen nicht mehr in der Lage sein werden, ihre Bezügemittelungen nachvollziehen zu können.

Es stellen sich auch Fragen zum Abstandsgebot gemäß verfassungsrechtlichen Vorgaben: Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität der Dienstverhältnisse für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die von den Amtsinhaber*innen geforderte Ausbildung und ihre Beanspruchung zu berücksichtigen. Für die Beurteilung der

Angemessenheit der Alimentation kommt es auf deren Gesamthöhe an, zu deren Ermittlung neben dem Grundgehalt auch weitere Besoldungsbestandteile wie Sonderzahlungen oder Stellenzulagen heranzuziehen sind, auch wenn diese für sich betrachtet nicht den verfassungsrechtlichen Schutz eines hergebrachten Grundsatzes des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG genießen (Vgl. BVerfGE 139, 64 ;111 Rn. 93, m.w.N.). Aus dem Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG und dem Alimentationsprinzip in Art. 33 Abs. 5 GG folgt ein Abstandsgebot, das es dem Gesetzgeber ungeachtet seines weiten Gestaltungsspielraums untersagt, den Abstand zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen dauerhaft einzuebnen (s. auch BVerfG, Urteil vom 5.5.2015 – 2 BvL 17/09)

Zu Nachversicherung bzw. Altersgeld

Die nordrhein-westfälische Praxis der Nachversicherung von Beamten, die auf eigenen Antrag aus dem Dienst ausgeschieden sind, um in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union als Arbeitnehmer*innen tätig zu sein, ist unvereinbar mit dem Europarecht. Sie stellt eine Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer*innen dar. Entsprechend ist der erlittene finanzielle Nachteil vom Land Nordrhein-Westfalen auszugleichen. Dies hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf mit Urteil vom 26. Februar 2018 - 23 K 6871/13 - entschieden. Trotzdem verweigert bisher die Landesregierung die Umsetzung des z.B. im Bund und in einigen Ländern bereits geregelten Altersgeld. Auf der Homepage des Bundesinnenministeriums heißt es dazu: „Altersgeld als Baustein zur Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Der bei der Nachversicherung eintretende Verlust des "betrieblichen Teils" der Alterssicherung führt in aller Regel zu insgesamt geringeren Alterssicherungsleistungen. Dadurch werden berufliche Wechsel zwischen der Privatwirtschaft und dem öffentlichen Dienst gehemmt. Das Altersgeld soll diese Unterschiede abbauen und so die Mobilität und Attraktivität des öffentlichen Dienstes erhöhen. Dies trägt zur Modernisierung und damit zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes bei.“ Hieran könnte sich die Landesregierung, wenn sie es ernst damit meint, ein Beispiel nehmen. Wir fordern die Regelung eines Altersgeldes.