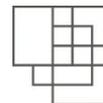


LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1680**

Alle Abgeordneten



DBB NRW
Beamtenbund
und Tarifunion

DBB NRW • Ernst-Gnoß-Str. 24 • 40219 Düsseldorf

An den
Präsidenten
des Landtages von Nordrhein-Westfalen
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtages 1
40221 Düsseldorf

1. Vorsitzender

Ernst-Gnoß-Str. 24
D-40219 Düsseldorf
Telefon 0211 491583-0
Telefax 0211 491583-10
post@dbb-nrw.de
www.dbb-nrw.de

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

23. August 2024
AZ: 10_15_06_13_3403_2024-4
Bei Antwort bitte angeben

Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen

**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/9514 (Neudruck)
Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Unterausschusses
Personal am 5. September 2024**

Stichwort „A07 – Dienst- und Versorgungsbezüge – 05.09.2024“

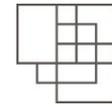
**Ihr Schreiben vom 17. Juli 2024
Geschäftszeichen: I.A.2 / A07**

Hier: Stellungnahme des DBB NRW

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

der DBB NRW bedankt sich für die Benennung als Sachverständiger. An der für den 05. September 2024 terminierten Anhörung nehmen wir gern teil und äußern uns im Vorfeld zu dem eingangs genannten Gesetzentwurf wie nachfolgend.

Hierbei möchten wir voranstellen, dass der DBB NRW bereits im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 93 Landesbeamtengesetz NRW Gelegenheit hatte, zu dem ursprünglichen Gesetzentwurf gegenüber dem Ministerium der Finanzen NRW, das den Entwurf federführend erarbeitet hatte, Stellung zu nehmen. Da der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf bis auf wenige Aspekte im Wesentlichen inhaltsgleich ist, ist die vorliegende Stellungnahme an unsere bisherigen Ausführungen angelehnt.



I. „1.1“-Übertragung des Tarifergebnisses

Der DBB NRW begrüßt ausdrücklich, dass mit dem Gesetzentwurf die Ergebnisse der am 19.03.2024 beendeten Besoldungsgespräche zwischen der Landesregierung und den gewerkschaftlichen Spitzenverbänden in NRW umgesetzt werden sollen.

1. Besoldungsgespräche

Wir begrüßen ebenfalls ausdrücklich die dort getroffene Vereinbarung einer systemgerechten Übernahme („eins zu eins“) des Ergebnisses aus der Einkommensrunde für den Bereich der Tarifbeschäftigten der Länder als zweiten Schritt, nachdem bereits – ebenfalls mit unserer ausdrücklichen Zustimmung - in einem ersten Schritt sehr schnell erste Ergebnisse, wie bspw. die Gewährung einer Inflationsausgleichsprämie auf den Bereich der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen, Richter, Empfängerinnen und Empfänger von Unterhaltsbeihilfen sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger übertragen worden sind.

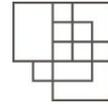
Der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf setzt das Tarifergebnis auf die Beamtinnen und Beamten für die Zeiträume ab dem 01. November 2024 und dem 01. Februar 2025 um. Erfreulich und vom DBB NRW strikt gefordert erfolgt die Übertragung auch auf die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger. Hierbei hat sich gezeigt, dass die Besoldungsgespräche, so wie sie in NRW geführt werden, höchst sinnvoll sind. Denn es konnten hierbei Missverständnisse frühzeitig geklärt werden, sofern es Überlegungen gegeben hat, eine besondere Tabelle für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger einzuführen, um den am 01. November 2024 umzusetzenden Sockelbetrag von 200 Euro monatlich schon vorab, also vor der Berücksichtigung des individuellen Ruhegehaltssatzes, zu kürzen. Dies konnte kurzfristig aufgeklärt werden.

Aus Sicht des DBB NRW haben sich die Besoldungsgespräche in NRW ausdrücklich bewährt und sind ein mittlerweile unverzichtbares Instrument zu einem effektiven Austausch zwischen Landesregierung und Gewerkschaften. Hieran ist aus Sicht des DBB NRW auch zukünftig unbedingt festzuhalten.

2. Inhalt der Umsetzung

Im Einzelnen sieht der Gesetzentwurf folgendes vor:

Für das Jahr 2024 soll, in Übertragung des Tarifergebnisses, ab dem 1. November 2024 eine Erhöhung erfolgen:



- der Grundgehälter um 200,00 Euro,
- der Grundbeträge für Anwärtnerinnen und Anwärter und der monatlichen Unterhaltsbeihilfen für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare, Justizsekretärsanwärtnerinnen und -anwärter sowie Gerichtsvollzieheranwärtnerinnen sowie -anwärter in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis um 100,00 Euro,
- der weiteren, seit jeher an den regelmäßigen Besoldungsanpassungen teilnehmenden Bezügebestandteile (insbesondere Amtszulagen, Strukturzulage und Familienzuschläge) um 4,76 Prozent.

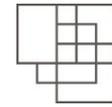
Für das Jahr 2025 soll ab dem 1. Februar 2025 eine Erhöhung erfolgen:

- der Bezüge um 5,5 Prozent,
- der Grundbeträge für Anwärtnerinnen und Anwärter und der monatlichen Unterhaltsbeihilfen für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare, Justizsekretärsanwärtnerinnen und -anwärter sowie Gerichtsvollzieheranwärtnerinnen und -anwärter in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis um 50,00 Euro.

Die Ruhegehälter, die Witwen- und Waisengelder und die Unterhaltsbeiträge sollen entsprechend den Grundgehältern für die Besoldung erhöht werden. Die Kindererziehungszuschläge, Kindererziehungsergänzungszuschläge, Pflegezuschläge, Kinderpflegezuschläge und der Unfallausgleich werden als dynamische Versorgungsbestandteile in Anlehnung an den Tarifvertrag um 4,76 Prozent (umgerechneter Sockel) und anschließend um 5,5 Prozent erhöht.

3. Zulagen

Wie bereits in verschiedenen Stellungnahmen zu vorangegangenen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen moniert, fällt erneut auf, dass wiederum nicht sämtliche Bezüge gemäß § 1 Abs. 4 und 5 Landesbesoldungsgesetz NRW (LBesG) erhöht werden sollen. Dies gilt insbesondere für eine Vielzahl von Stellenzulagen, die mit der genannten Ausnahme nach dem Gesetzentwurf keiner Erhöhung zugeführt werden sollen. Dies ist aus Sicht des DBB NRW nicht nachvollziehbar. Gemäß § 48 Abs. 3 LBesG ist eine Erhöhung im Zusammenhang mit Besoldungsanpassungen ohne weiteres möglich. Wir regen daher eine Regelung dahingehend an, zusätzlich zu den in § 17 Abs. 1 LBesG-Entwurf aufgezählten Bestandteilen sämtliche Dienstbezüge und sonstigen Bezüge gemäß § 1 Abs. 4 und 5 LBesG der vereinbarten linearen Erhöhung zuzuführen.



Dass das Zulagenwesen insgesamt einer Korrektur bedarf, damit zukünftig dienstlich veranlasste Besonderheiten oder besonders belastende Dienste als solche angemessen finanziell ausgeglichen werden, ist aus Sicht des DBB NRW offenkundig. Hier ist insbesondere an die Erschwerniszulagenverordnung zu denken. Die dort verfestigten Beträge sind zu gering bemessen. Eine spürbare Verbesserung des finanziellen Belastungsausgleich für die betroffenen Kolleginnen und Kollegen ist dringend notwendig.

4. Erhöhung der Familienzuschläge ab dem 01. November 2024

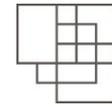
Anders als in dem ursprünglichen uns im Rahmen des Beteiligungsverfahrens vom Ministerium der Finanzen NRW vorgelegten Gesetzentwurf enthält der uns jetzt vorgelegte Entwurf die Absicht, die Familienzuschläge nicht erst zum 01. Februar 2025 (wie ursprünglich vorgesehen) sondern ebenfalls bereits ab dem 01. November 2024 zu erhöhen.

Der DBB NRW hatte die ursprüngliche Absicht kritisiert und eine Erhöhung um 4,76 Prozent bereits zum 01. November 2024 eingefordert. Der jetzt vorliegende Entwurf setzt diese Forderung um, was der DBB NRW begrüßt.

II. Besoldungsstrukturreform

Der Gesetzentwurf setzt aber nicht lediglich das Tarifergebnis auf die Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger um, sondern enthält eine tief- und in die Substanz eingreifende Besoldungsstrukturreform. Denn nichts anderes ist die Berücksichtigung eines „Partnereinkommens“ bei der Bemessung der amtsangemessenen Alimentation, konkret bei der Mindestnettoalimentation, so wie es der Gesetzentwurf vorsieht.

Der DBB NRW hat im Vorfeld immer dafür plädiert, die Besoldungs- und Versorgungsanpassung zur Umsetzung des Tarifergebnisses von einer solchen Strukturreform zu trennen, so wie es bspw. auch auf Bundesebene geschieht, auch um zeitliche Verzögerungen bei der Umsetzung des Tarifergebnisses zu vermeiden. Denn aus Sicht des DBB NRW erfordert eine solche weitgehende Änderung des Besoldungssystems eine ausführliche Diskussion, die nicht mit der regulären gebotenen Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge gemeinsam abgearbeitet werden sollte.



Der DBB NRW hätte es dann allerdings auch begrüßt, wenn der Gesetzentwurf nicht nur ein Versprechen sondern eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit eingelöst hätte: Nämlich eine „Reparatur“ der verfassungswidrigen Besoldung für die bis zu vierköpfige Beamtenfamilie für den Zeitraum vor dem Jahr 2022 vorzunehmen. Dies steht noch aus. Denn die Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung aus dem Jahr 2020 hierzu gemacht hat, hat das Land NRW gesetzgeberisch nur ab dem Jahr 2022 umgesetzt. Der DBB NRW wartet aber auch auf eine Umsetzung für die Jahre davor und mahnt sie an dieser Stelle nochmals deutlich an. Der Gesetzentwurf selbst gibt keine Antwort, warum hiermit weiterhin zugewartet wird. Im Ergebnis warten die betroffenen Kolleginnen und Kollegen weiterhin darauf, auch für die vergangenen Jahre amtsgemessen alimentiert zu werden.

Denn – um es vorweg zu nehmen – das Vorhaben im Gesetzentwurf ist nicht nur aus politischen Gründen streitbar, sondern wirft eine Vielzahl an Fragen auf, ob das mit dem Entwurf beabsichtigte Besoldungs- und Versorgungsrecht in NRW verfassungsgemäß ist und den verfassungsrechtlichen Vorgaben an eine amtsangemessene Alimentation genügen kann.

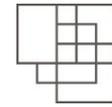
Insofern ist der DBB NRW dankbar, dass als Ergebnis zu den Besoldungsgesprächen vereinbart worden ist, bei Vorliegen von Widersprüchen für das Jahr 2024 diese ruhend zu stellen und den Gewerkschaften Musterklagen zu ermöglichen.

1. Abkehr von der Alleinverdienerfamilie

Mit dem Gesetzentwurf soll – nach dem Wortlaut der Gesetzesbegründung - eine Modernisierung und Anpassung des dem Landesbesoldungsgesetz bisher zugrundeliegenden Familienbildes an die geänderten gesellschaftlichen Verhältnisse erfolgen. Darin heißt es:

„Das bisherige traditionelle Modell der Alleinverdienerfamilie wird zugunsten des vielfach der Realität entsprechenden Modells der Mehrverdienerfamilie, in der die Ehegattin oder der Ehegatte über ein eigenes Einkommen verfügt, ab dem Jahr 2024 aufgegeben.“

Ebenso soll eine strukturelle Anpassung der Familienzuschläge für Familien mit drei und mehr im Familienzuschlag zu berücksichtigenden Kindern erfolgen. Die Bemessung der Höhe des Familienzuschlages für dritte und weitere Kinder werde an die Bemessung des Familienzuschlages für erste und zweite Kinder angepasst und



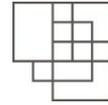
soll regionalisiert werden. Für Beamtinnen und Beamte, die bereits den Familienzuschlag für drei oder mehr Kinder beziehen, soll eine Übergangsregelung geschaffen werden.

Praktisch soll dies so geschehen, dass die Alleinverdiener-Familie als Bezugsgröße aufgrund der geänderten tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse aufgegeben wird. Ab dem Jahr 2024 soll davon ausgegangen werden, dass die Ehegattin, der Ehegatte, die nach dem Lebenspartnerschaftsgesetz eingetragene Lebenspartnerin oder der Lebenspartner der Beamtin oder des Beamten über ein eigenes monatliches Nettoeinkommen in mindestens der Höhe der Geringfügigkeitsgrenze für eine geringfügige Beschäftigung (§ 8 Absatz 1 Nummer 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch) verfügt, mit welchem sie oder er zum Unterhalt der gesamten Familie, einschließlich aller im Familienzuschlag zu berücksichtigenden Kinder, beiträgt. Dieses Partnereinkommen soll dann bei der Bemessung des Abstandsgebots zwischen der Nettoalimentation zum Grundsicherungsniveau (115 Prozent-Grenze) einbezogen werden.

Der Gesetzentwurf geht aber noch weiter: Sofern ein solches Einkommen nicht oder ein geringeres Einkommen vorhanden ist, soll im Einzelfall die Gewährleistung des erforderlichen Abstandes zum grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf auf Antrag durch die Gewährung eines mit diesem Gesetz neu geschaffenen Ergänzungszuschlages zum Familienzuschlag (§ 71b des Landesbesoldungsgesetzes) sichergestellt werden.

Wie im Gesetzentwurf dargestellt, ist es ein verfassungsrechtliches Erfordernis, dass die Nettoalimentation (in seinem Ausgangspunkt) 15 Prozent höher als das Grundsicherungsniveau sein muss. Die im Gesetzentwurf angesprochene Modernisierung besteht also (ausschließlich) darin, dass bei der Bemessung der Nettoalimentation ein Partnereinkommen in Höhe von derzeit bis zur Geringfügigkeitsgrenze berücksichtigt wird. Dadurch steigt rechnerisch die Bezugsgröße „Nettoalimentation“ und man erarbeitet sich einen größeren Abstand zum Grundsicherungsniveau.

Es ist klar und deutlich herauszustellen: Mit dieser Änderung wird die Bemessung der Besoldung, so wie sie traditionell erfolgt ist, in seinen Grundfesten und in seinem Fundament geändert.



2. Keine Modernisierung

Es ist von vornherein aber grundsätzlich in Abrede zu stellen, dass Anlass für diese tiefgreifende Änderung des Leitbilds eine Modernisierung des Familienbildes sein soll. Diese „Idee“ wird schon durch die Überlegung widerlegt, dass es fraglich ist, dass es einem modernen Familienbild entsprechen soll, dass Beamtenfamilien zukünftig überlegen werden, ob der nicht verbeamtete Partner noch einer (geringfügigen) Beschäftigung nachgehen soll. Denn dies kann sich negativ auf die Besoldung auswirken, nämlich bspw. wenn die amtsangemessene Alimentation des verbeamteten Partners nicht allein durch seine Besoldung sondern ohnehin nur durch den im Gesetzentwurf vorgesehenen „Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag“ erreicht wird. Warum sollte die Partnerin oder der Partner in diesen Konstellationen noch einer Beschäftigung nachgehen?

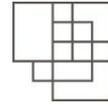
Aus Sicht des DBB NRW ist diese Konsequenz schon allein anhand des derzeitigen Mangels an Arbeitskräften weder modern noch zeitgemäß sondern womöglich das Gegenteil. Der Begriff „Modernisierung“ erscheint daher eher als eine Worthölse zur erhofften Rettung der Verfassungsmäßigkeit der Alimentation. Um Missverständnisse zu vermeiden: Der DBB NRW spricht sich dafür aus, das Besoldungsrecht zu modernisieren und insbesondere auch mithilfe einer zeitgemäßen Alimentation die benötigten Fachkräfte und Bewerberinnen und Bewerber für den öffentlichen Dienst zu überzeugen und das vorhandene Personal zu binden. Hierfür ist jedoch eine „echte“ Modernisierung notwendig, die auch und zwingend Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Karriere verlangt. Der Gesetzentwurf will aber – im Gegenteil – „moderne“ Familien, bei der beide Partner einer Beschäftigung nachgehen, im Zweifel bestrafen.

3. Risiko für die Zukunft

Die im Gesetzentwurf vorgesehene Abkehr von der vierköpfigen Alleinverdienerehe als Bezugsgröße für die Berechnung der Nettoalimentation ist nicht alleinige Idee des Gesetzgebers in Nordrhein-Westfalen. Auch andere Bundesländer sehen dies mittlerweile so vor.

Der Bund allerdings verzichtet nach aktuellstem Sachstand weiterhin auf die Einführung eines solchen Partnereinkommens.

Es ist bislang zudem nicht bekannt, dass es verfassungsrechtliche Rechtsprechung gibt, die ein solches „Partnereinkommen“ billigen würde. Das Land NRW würde durch ein solches Gesetz also verfassungsrechtliches Neuland mit einem



offenkundigen beträchtlichen verfassungs- und somit auch haushaltsrechtlichen Risiko für die Zukunft schaffen. Dies ist ebenfalls zu betonen.

Es ist zu wiederholen, dass nicht sämtliche verfassungsrechtlichen Aspekte in dieser Stellungnahme angesprochen oder gewürdigt werden können, wie schon beispielweise zur Rückwirkung im Hinblick auf die Auswirkungen ab Beginn des Jahres 2024. Es gibt aber verschiedene gewichtige Stimmen, die grundsätzliche Zweifel an einer solchen Vorgehensweise sehr klar und deutlich formulieren, wenn sie nicht sogar auf der Hand liegen.

4. Partnereinkommen

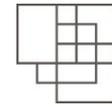
Wenngleich der DBB NRW nicht verkennt, dass es nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts möglich sein könnte, Änderungen am traditionellen Leitbild der Besoldung vorzunehmen und der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum besitzt, hat dies Grenzen und das Besoldungsgefüge muss weiterhin in sich konsistent und berechenbar bleiben.

a)

Das Vorhaben des Besoldungsgesetzgebers in Schleswig-Holstein, ein Partnereinkommen zu berücksichtigen, indem die Gewährung einer (Netto-) Gesamtbemolbung, die den Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau wahrt, von der Bedingung abhängig gemacht wird, dass die Beamtinnen und Beamten oder ihre gemeinsam unterhaltspflichtigen Partner neben der Einkunft der Beamtenbemolbung keine oder nur geringe weitere Einkünfte erlangen, hat dort der wissenschaftliche Dienst des Landtags Schleswig-Holstein geprüft und mit Datum vom 13.01.2022 Stellung genommen (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 19/7271).

Im Ergebnis meldet der dortige wissenschaftliche Dienst mit sehr nachvollziehbaren Erwägungen erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an. Diese Erwägungen lassen sich auf NRW übertragen und wie folgt zusammenfassen:

Ein solches Vorhaben erscheine problematisch und könne nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Mindestabstandsgebot abgeleitet werden. Dass sich der Gesetzgeber unter Bezugnahme auf tatsächliche Verhältnisse der Beamtinnen und Beamten (insbesondere ihrer nicht mit der Amtsbemolbung im Zusammenhang stehenden Einkünfte und den Einkünften ihrer Partner) davon freisprechen kann, die (unbedingt) gewährte Gesamtbemolbung unter dem verfassungsrechtlichen Mindestmaß zurückzulassen, sei daraus nicht abzuleiten.



Eine Bezugnahme auf die Gesamteinkünfte der Beamtinnen und Beamten und ihrer gemeinsam unterhaltspflichtigen Partner sei dieser Rechtsprechung nicht zu entnehmen. Die (selbstständige und unbedingte) Gewährung einer Nettoalimentation von 15 % über dem Grundsicherungsniveau durch den Besoldungsgeber erfolge durch die Berücksichtigung eines Partnereinkommens demnach nicht ausnahmslos gegenüber allen Beamtinnen und Beamten.

Wenn der Gesetzgeber bei der Berücksichtigung eines Partnereinkommens bei der Bemessung der Mindestnettoalimentation auf alimentationsferne Einkünfte (hier das Partnereinkommen) zurückgreife, wird dies ebenfalls als problematisch erachtet. Denn es stehe im Konflikt mit dem Mindestabstandsgebot, wenn sich der Gesetzgeber entsprechende von der Amtserfüllung gänzlich losgelöste (nicht mit der Amtsbesoldung im Zusammenhang stehende) Einkünfte zunutze mache, um die seiner Fürsorge- und Versorgungspflichten unterstehenden Beamtinnen und Beamten geringer zu alimentieren, als vom Bundesverfassungsgericht festgelegt.

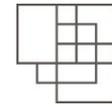
Auch aus Sicht des DBB NRW erscheint es verfassungsrechtlich nicht begründbar, Einkünfte beim Abstandsgebot zur Grundsicherung zu berücksichtigen, die in keinem Zusammenhang oder Kontext mit der Besoldung der Beamtin oder des Beamten stehen.

Es fehlt an einer Konzeption, bei der die amtsangemessene (Mindest-) Alimentation aus sich heraus ohne Rückgriff auf besoldungsfremde Bestandteile gewährt wird.

b)

Es stellt sich die weitere grundsätzliche Frage, ob die Berücksichtigung eines Partnereinkommens überhaupt eine hinreichend stabile Bemessung erlaubt. Dies dürfte jedoch ebenfalls erforderlich für eine amtsangemessene Alimentation sein. Wenn die vierköpfige Alleinverdienerehe zwar nicht als allein in Betracht kommende Bemessungsgrundlage anzusehen sein könnte, dürfte eine konkrete, transparente und nachhaltige Grundlage verfassungsrechtlich zu fordern sein.

Dies ist aber nach dem Gesetzentwurf zukünftig nicht mehr gewährleistet. Dieser will ein Partnereinkommen in Höhe bis zur Geringfügigkeitsgrenze berücksichtigen. Diese Grenze erscheint jedoch wenig belastbar und nahezu willkürlich. Wird der Gesetzgeber bei der nächsten Anpassung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge andere Einkünfte berücksichtigen oder in anderer Höhe, je nachdem, ob das Mindestabstandsgebot noch gewahrt wird oder nicht? Hier verliert die Konstruktion seine Verlässlichkeit und im Ergebnis seine Überprüfbarkeit und Justiziabilität. Daher trägt aus Sicht des DBB NRW der Gesetzentwurf ein konkretes weiteres



verfassungsrechtliches Problem in sich. Denn die rechtliche Überprüfbarkeit der Alimentation stellt ein wesentliches Recht für Beamtinnen und Beamten dar, das beispielsweise das Streikverbot kompensiert und rechtfertigt. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 12.06.2018 (Az. 2 BvR 1738/12) zur Rechtfertigung des Streikverbots für Beamtinnen und Beamte ausdrücklich ausgeführt.

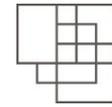
Dort ist in Randziffer 181 (nach juris) zur verfassungs- und auch menschenrechtlichen Rechtfertigung des Streikverbots ausgeführt, dass im System des deutschen Beamtenrechts mit dem Beamtenstatus aufeinander abgestimmte Rechte und Pflichten einhergehen und Ausweitungen oder Beschränkungen auf der einen Seite in der Regel auch Veränderungen auf der anderen Seite des Beamtenverhältnisses zeitigen. Weiter heißt es in Randziffer 183 (nach juris), dass ein weiterer Ausgleich für die fehlende Möglichkeit der deutschen Beamtinnen und Beamten, durch Maßnahmen des Arbeitskampfes auf ihre Beschäftigungsbedingungen Einfluss zu nehmen, das ihnen zustehende subjektiv-öffentliche Recht, über Art. 33 Abs. 5 GG die Verfassungsgemäßheit ihrer Alimentation gerichtlich überprüfen zu lassen, sei.

Wenn die Besoldung nunmehr aber an nicht mehr hinreichend stabilen und jederzeit einseitig veränderbaren Parametern, wie die Höhe des zu berücksichtigenden Partnereinkommens, bemessen wird, wird gleichzeitig auch das Überprüfungsrecht der Beamtinnen und Beamten tangiert und sogar ausgehöhlt. Dieses läuft dann ins Leere, wenn der Gesetzgeber jederzeit berechtigt wäre, den der Bemessung für das Mindestabstandsgebot zugrunde liegenden Parameter zu verändern.

5. Ergänzungszuschlag zum Familienzuschlag

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der Vergangenheit nicht erst in den Entscheidungen 2015 oder 2020 zur amtsangemessenen Alimentation geäußert. Gegenstand der Prüfungen des Bundesverfassungsgerichts waren aber immer Besoldungsgesetze oder -anpassungsgesetze, die den Anspruch hatten, dass die jeweiligen Besoldungsbestandteile den Beamtinnen und Beamten sowie den Versorgungsempfängerinnen und -empfängern eine amtsangemessene Alimentation gewähren.

Hiervon verabschiedet sich dieser Gesetzentwurf. Anders ist das Vorhaben des im Entwurf genannten „Ergänzungszuschlags zum Familienzuschlag“ nicht zu erklären. Denn dieser in § 71b LBesG-Entwurf aufgenommene Anspruch setzt voraus, dass



die eigentlich zustehende Besoldung nicht das verfassungsrechtliche Mindestniveau erreicht und hierfür ein Ausgleich geschaffen werden muss.

Aufwändige, im Einzelnen von uns nicht überprüfbare Tabellen in Anlage 18 legen eine Grenze fest, die als Manifestation des Besoldungsminimalismus bezeichnet werden muss. Denn: Darunter geht es nicht! Es ist auch vor diesem Hintergrund grundsätzlich zu bezweifeln, dass sich der öffentliche Dienst als attraktiv darstellt, wenn er in seinen Besoldungsgesetzen schon signalisiert, dass die „Entlohnung“ für die zu leistenden Dienste sich immer an der untersten Grenze des Zulässigen orientiert. Und das, obwohl schon ein alimentationsfernes Instrument, nämlich das Partnereinkommen, eingesetzt wird, um überhaupt das Mindestabstandsgebot irgendwie zu halten.

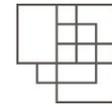
6. Verfassungsgemäße Alimentation nur auf Antrag

Zudem wirft diese Antragsmöglichkeit weitere verfassungsrechtliche Fragen auf. Dem Gesetzentwurf ist also zu entnehmen, dass der Gesetzgeber selbst davon ausgeht, dass die reguläre Besoldung verfassungsmäßig zu niedrig sein kann. Es soll durch diesen Zuschlag ein Ausgleichsrecht geschaffen werden, für das allerdings ein Antrag zu stellen ist. Im Klartext bedeutet dies: Für die betroffenen Kolleginnen und Kollegen gibt es eine verfassungsgemäße Alimentation nur auf Antrag. Der Dienstherr soll sich also seiner verfassungsrechtlichen Alimentationsverpflichtung entziehen können, wenn kein Antrag gestellt wird.

Wenn aus Sicht des DBB NRW die Notwendigkeit der zeitnahen Geltendmachung, die in diesem Gesetzentwurf ebenfalls ohne Not weiter verschärft wird, von über gesetzlich zustehender hinausgehender Besoldung zu kritisieren ist, muss dies hierbei umso mehr gelten: Hier soll es möglich sein, dass gesetzlich zustehende Besoldung von einem aktiven Antrag der Betroffenen abhängig ist.

Es mag sein, dass die Gewährung des Zuschlags von Umständen abhängig ist, die der Dienstherr nicht kennt, nämlich bspw. die Einkommenssituation der Partnerin oder des Partners. Das geht den Dienstherrn doch aber vom Grundsatz her nichts an! Schon diese Überlegung belegt die Unzulässigkeit des Vorhabens: Der Gesetzgeber bringt die Dienstherrn durch dieses Vorhaben in ein Dilemma, dass die Beamtinnen und Beamten auflösen sollen.

Verschärfend kommt hinzu, dass es den betroffenen Kolleginnen und Kollegen schwer fallen dürfte zu erkennen, ob und in welcher Höhe sie einen Anspruch auf den Ergänzungszuschlag haben. Denn sie müssten in der Lage sein, ihre



Nettobesoldung nach den Maßstäben des Besoldungsrechts genau zu berechnen. Dies dürfte bereits in Ansehung des umfangreichen, komplexen und damit zunehmend intransparenten Tabellenwerks in den Anlagen und Anhängen zum LBesG in tatsächlicher Hinsicht unzumutbar sein.

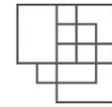
7. Folgen für das systeminterne Abstandsgebot?

Wenn der Gesetzentwurf – wie schon festgestellt - also selbst davon ausgeht, dass die eigentlich den Beamtinnen und Beamten ohne Antrag zustehende Besoldung in seinem Ausgangspunkt zu niedrig ist und hierfür ein Ausgleich geschaffen werden muss, ergibt auch dies Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Konstruktion insgesamt. Denn ein solcher Zuschlag hat Auswirkungen auf das systeminterne Abstandsgebot, also der gestuften, aufeinander aufbauenden statusrechtlichen Ämter. Denn eine Anspruchsberechtigte oder ein Anspruchsberechtigter ist auch immer einem Statusamt und einer Erfahrungsstufe zugeordnet, die in das gestufte System eingebettet sind. Der Zuschlag führt dazu, dass in diese Abstufung eingegriffen und Unterschiede eingegeben werden. Eine Familie kann mit gleicher Kinderanzahl in der gleichen Gemeinde wohnen und es kann zu unterschiedlicher Besoldung kommen, wenn in einer Familie das Mindestniveau dadurch nicht erreicht wird, weil eine Partnerin oder ein Partner keiner (geringfügigen) Beschäftigung nachgeht. Diese Familie wird dann begünstigt. Neben einer offenkundigen Leistungsfeindlichkeit führt dies dazu, dass der Zuschlag in die Abstufung des Besoldungssystems eingreift und das systeminterne Abstandsgebot verletzt.

Damit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts allerdings das gesamte Besoldungsgefüge betroffen. Denn erweise sich die Grundlage des Gesamtkonzepts als verfassungswidrig, weil für die untersten Besoldungsgruppen die Anforderungen des Mindestabstandsgebots missachtet worden seien, werde der Ausgangspunkt für die darauf aufbauende Stufung in Frage gestellt. Der Besoldungsgesetzgeber sei danach gehalten, eine neue konsistente Besoldungssystematik mit einem anderen Ausgangspunkt zu bestimmen (vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 04.05.2020, 2 BvL 4/18, Rz.48 – juris).

8. „Bürokratiemonster“

Hinzu kommt, dass die konkrete Ausgestaltung des Antrags-, Prüfungs- und Abwicklungsverfahrens die Gefahr schafft, dass die betroffenen Beamtinnen und Beamten, die Kolleginnen und Kollegen in den Besoldungs- und Widerspruchsstellen aber auch in der Justiz überfordert werden.



Da nicht oder nur mit erheblichem Aufwand und Sachverstand erkennbar sein dürfte, für wen sich die Antragstellung lohnt, wird den Kolleginnen und Kollegen im Zweifel anzuraten sein, einen Antrag zu stellen, so dass mit einer erheblichen Anzahl von Anträgen zu rechnen sein dürfte, und zwar jedes Jahr. Diese müssen erfasst, verwaltet, bearbeitet und beschieden werden. Von welchen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern? Es ist ohnehin von einer zu gering bemessenen Anzahl von Beschäftigten auszugehen, die auch noch qualifiziert sein und werden müssen. Wer bearbeitet die Widersprüche, mit denen aufgrund der Komplexität in hoher Zahl gerechnet werden muss? Welche Auswirkungen ergeben sich für die Justiz, die sich mit den zu erwartenden Klagen zusätzlich zu beschäftigen haben wird?

Zudem sieht das System vor, dass jährlich ein Nachweis über die Nettoeinkünfte der Partnerin bzw. des Partners zu führen ist und eine Auszahlung unter dem Vorbehalt der Rückforderung steht. Es ist also mit einer nicht zu unterschätzenden Anzahl von mehrfachen Prüfungen eines Vorgangs mit möglichen Rückforderungen – nach erneuter Prüfung – zu rechnen, insbesondere wenn sich die Einkommenssituation innerhalb eines Jahres ändert. Dies dürfte ebenfalls ein häufiger Sachverhalt sein.

Im Ergebnis erzeugt dieses Antragsverfahren einen massiven Arbeitsaufwand, ein „Bürokratiemonster“, der auch in dieser Hinsicht unvertretbar erscheint.

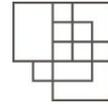
Der DBB NRW lehnt dieses Modell ab.

III. Familienzuschlag ab dem dritten Kind

Zu kritisieren ist darüber hinaus, dass Änderungen an der Berechnungsmethodik für den Familienzuschlag ab dem dritten Kind vorgenommen werden. Einerseits wird die Regionalisierung, also die Bemessung nach der Mietenstufe des jeweiligen Wohnorts, eingeführt, andererseits wird auch hier die Berechnungsmethodik angepasst.

Das Land NRW ist durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2020 ausdrücklich verurteilt worden, diesen Besoldungsbestandteil verfassungsgemäß zu gestalten. Dies ist im Jahr 2021 erfolgt. Es stellt sich die Frage, warum schon kurze Zeit danach eine grundlegende Änderung eingeführt werden soll.

Anzuerkennen ist zwar, dass der Gesetzentwurf sich bemüht, einen Ausgleich durch die Einführung von Stichtagen und einer Abschmelzungsregelung zu schaffen. Das Vorgehen wirft aber Fragen auf. Festzuhalten ist: Die neue Regelung stellt eine



Verschlechterung für die betroffenen Kolleginnen und Kollegen dar. Auch hier bestimmt die Haushaltslage die Besoldungspolitik, allerdings nicht im Sinne einer Attraktivierung des öffentlichen Diensts.

IV. Fazit

Wir sehen daher den Gesetzentwurf weiterhin mit gemischten Gefühlen. Aus Sicht des DBB NRW ist die beabsichtigte Fortentwicklung des Besoldungssystems weder rechtlich belastbar noch bürokratisch handhabbar. Der DBB NRW ist aber weiterhin jederzeit bereit, konstruktiv mitzuarbeiten, den öffentlichen Dienst wirklich zu modernisieren und attraktiv zu gestalten: Eine Notwendigkeit zum Erhalt eines funktionierenden Gemeinwesens und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Es bestehen aber Zweifel, dass die angedachten besoldungsstrukturellen Änderungen hierzu beitragen können, so dass auch die verfassungsrechtlichen Zweifel an diesen Plänen voraussichtlich eine rechtliche Überprüfung bedingen. Dass die Landesregierung diesen Schritt durch die Vereinbarungen zu einer Ruhendstellung von Widersprüchen und der Ermöglichung von Musterklagen für das Jahr 2024 in den Besoldungsgesprächen ermöglicht, sehen wir als positiv, bieten unsere Gesprächsbereitschaft weiterhin an.

Wir bitten um Berücksichtigung unserer Anmerkungen im Gesetzgebungsverfahren.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Staude
1. Vorsitzender