

An den
Präsidenten
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper, MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

z. Hd. Frau Eva Kiwitt
Ausschusseksretariat (UA Personal)
gutachterdienst@landtag.nrw.de
Stichwort: **Personaletat 2021**

Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2021 (Haushaltsgesetz 2021)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/11100

Ihr Schreiben vom 07.10.2020
Geschäftszeichen: II.A.1

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,
sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der DBB NRW Beamtenbund und Tarifunion (DBB NRW) bedankt sich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu dem vorgenannten Gesetzentwurf abgeben zu können.

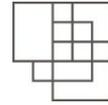
A. Allgemeines

Nachdem wir im vergangenen Jahr unsere Stellungnahme mit einem Dank verbinden konnten, unsere kritischen Anmerkungen zur Zeitschiene berücksichtig zu haben, müssen wir diese Aussage für den Haushalt 2021 leider wieder relativieren. Denn eine Bearbeitungsfrist, die ausschließlich in den Herbstferien liegt, macht eine fundierte Einbeziehung der im DBB NRW organisierten Fachgewerkschaften erneut sehr schwer. Wir verkennen natürlich nicht die aktuelle Lage rund um die Corona-Pandemie und die entsprechend damit einhergehenden Schwierigkeiten und

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

23. Oktober 2020
AZ: 25_04_27_2021
Bei Antwort bitte angeben



Unwägbarkeiten beim Aufstellen der Haushaltsplanung für das Jahr 2021. Nichtsdestotrotz muss durch einen entsprechenden Vorlauf gewährleistet sein, dass die Sachverständigen die Möglichkeit haben, sich intensiv mit dem Haushalt auseinanderzusetzen und ihn fundiert zu bewerten.

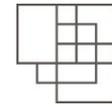
B. Attraktivitätsoffensive

Inhaltlich soll bei dieser Stellungnahme das Thema „Attraktivität des Öffentlichen Dienstes“ in den Mittelpunkt gestellt werden. Auch wenn die Notwendigkeit einer Steigerung dieser inzwischen wohl kaum noch in Frage gestellt werden dürfte, möchte der DBB NRW auf zwei wichtige Punkte aufmerksam machen, welche die Dringlichkeit einer Attraktivitätsoffensive deutlich machen.

Zum einen hat sich die Anzahl der Leerstellen seit dem vergangenen Jahr nicht wesentlich verändert. Je nach Quellen und Stichtagen gab es zum 1.7.2020 rund 17.200 Leerstellen (Drs.-Nr. 17/3821) bzw. sind zum 1.1.2021 rund 13.300 Leerstellen geplant (Entwurf des Haushaltsplans 2021). Damit befinden sich die Leerstellen weiterhin auf einem sehr hohen Niveau. Das macht deutlich, dass es den Öffentlichen Arbeitgebern nach wie vor nur unzureichend gelingt, sich gegen die Konkurrenz der Privatwirtschaft durchzusetzen. Bekräftigt wird dies auch durch einen zweiten Punkt, nämlich die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichtes vom 4. Mai 2020. Darin wird unter anderem die qualitätssichernde Funktion der Alimentation herausgestellt. Im Beschluss zur Richterbesoldung in Berlin (Az. 2 BvL 4/18) wird explizit deutlich gemacht, dass die Besoldung ihre qualitätssichernde Funktion nicht mehr entfaltet. Es geht in dem Beschluss zwar in erster Linie um das Richteramt, die kontinuierlich hohe Zahl der Leerstellen macht jedoch deutlich, dass auch Stellen in anderen Bereichen nicht mit qualifizierten Fachkräften besetzt werden können und somit eine Qualitätssicherung mittels der Besoldung nicht mehr stattfinden kann.

Diese offensichtlich mangelnde Attraktivität ist auch, aber nicht nur, auf die unzureichende Bezahlung zurückzuführen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht bereits 2015 Kriterien für eine Unteralimentation herausgearbeitet hatte, hat es diese in den aktuellen Beschlüssen noch weiter konkretisiert. Dabei wurde insbesondere deutlich, dass eine Unterschreitung der Mindestalimentation bereits allein ausreichend sein kann, um eine verfassungswidrige Alimentation zu begründen. Berechnungen von Dr. Stuttmann¹ machen deutlich, dass eine Unteralimentation bis in höhere Besoldungsgruppen gegeben ist. Das Bundesverfassungsgericht hat die nordrhein-westfälische Landesregierung beauftragt, bis zum 1.7.2021 verfassungskonforme Regelungen zu treffen. Dies zwar in erster Linie bezogen auf

¹ Stuttmann: Die Besoldungsrevolution des BVerfG, NVwZ-Beilage 2020, 83



den Klagegegenstand², das Gericht hat jedoch darauf aufmerksam gemacht, dass die Besoldung dabei als Gesamtgefüge zu betrachten ist, wodurch Änderungen in einer Besoldungsgruppe zwingend auch Auswirkungen auf die anderen Besoldungsgruppen haben.

Bei der Betrachtung der Haushaltsplanung stellt sich angesichts der oben beschriebenen Problematik unweigerlich die Frage, ob entsprechend Vorsorge bei den Personalkosten getroffen wurde.

Aber auch abseits von Besoldungsfragen gibt es einige Faktoren, welche eine Attraktivitätssteigerung für den Öffentlichen Dienst darstellen:

1. Reduzierung der Wochenarbeitszeit
2. Einführung von attraktiven Modellen für Arbeitszeitkonten
3. Anhebung der Eingangssämter
4. Abschaffung der Kostendämpfungspauschale.
5. Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Beruf, Karriere und Familie.

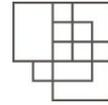
Hierzu möchte der DBB NRW auf seine Ausführungen aus dem vergangenen Jahr hinweisen. Da es leider bei allen genannten Themen keine Verbesserungen oder zumindest nennenswerte Fortschritte gegeben hat, haben die Ausführungen aus der Stellungnahme zum Landeshaushalt 2020 nach wie vor Gültigkeit. Bei den Themen, bei denen inzwischen zumindest Ansätze zu erkennen sind, werden entsprechende Ergänzungen vorgenommen:

1. Reduzierung der Wochenarbeitszeit

„Im Jahr 2003 ist die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten auf 41 Wochenstunden erhöht worden. Dabei handelte es sich um eine zeitlich begrenzte Maßnahme zur Haushaltskonsolidierung. Ursprünglich sollte diese Maßnahme nur bis zum 31.12.2008 befristet sein. Die Befristung wurde jedoch immer wieder verlängert und letztlich wurde die Maßnahme dauerhaft wirksam.

De facto handelt es sich dabei um eine dauerhafte Besoldungskürzung für die nordrhein-westfälischen Beamtinnen und Beamten. Diese wurden folglich zu einem Sonderopfer zur Haushaltskonsolidierung herangezogen. Insbesondere im Kontext der beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes von 2015 ist diese Maßnahme durchaus kritisch zu bewerten.

² Alimentation von kinderreichen Richtern und Staatsanwälten, Beschluss vom 4.5.2020, Az. 2 BvL 6/17 u.a.



Der DBB NRW fordert deswegen eine Rücknahme der ursprünglich befristeten Arbeitszeiterhöhung.

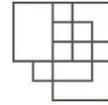
Die Argumentation indes, dass eine Absenkung der Arbeitszeit momentan auf Grund der hohen Zahl der Leerstellen nicht umgesetzt werden könne, ist für den DBB NRW an dieser Stelle nicht hinnehmbar. Denn genau diese hohe Arbeitszeit ist für viele Bewerberinnen und Bewerber ein starkes Argument, sich gegen den Öffentlichen Dienst zu entscheiden. Das wiederum verschärft die Leerstellenproblematik noch weiter. Darüber hinaus verkennt diese Argumentation auch die Leistungen der Beamtinnen und Beamten, welche jeden Tag die Mehrarbeit der unbesetzten Stellen auffangen müssen. Sie leiden also nicht nur unter einer starken Arbeitsverdichtung, diese wird auch noch als Argument herangezogen, warum eine haushälterische Einsparmaßnahme zu ihren Lasten nicht rückgängig gemacht werden kann. Dass die nordrhein-westfälischen Beamtinnen und Beamten dies als maßlose Ungerechtigkeit empfinden, kann daher nicht überraschen.

Nichtsdestotrotz gibt es unter ihnen viel Zuspruch für eine konstruktive Kompromisslösung, welche nicht zulasten der Bürgerinnen und Bürger geht. Eine solche könnte das so genannte „Hessische Modell“ sein. Dabei wird die Wochenarbeitszeit um eine Stunde reduziert, mit der Maßgabe, dass diese Stunde trotzdem verrichtet und auf einem Arbeitszeitkonto angespart wird. Das dadurch angesparte Zeitguthaben kann dann von den Beamtinnen und Beamten lebensphasengerecht verwendet werden. Die Voraussetzung für die Umsetzung dieses Modells wäre die Umsetzung der angekündigten Einführung von Arbeitszeitkonten.“

Dieses Modell ist vom DBB NRW auch im Rahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe zur „Gestaltung der Arbeitszeit und Einführung von Langzeitarbeitskonten“ gefordert worden. In dieser sollten in Zusammenarbeit verschiedener Ministerien gemeinsam mit den Gewerkschaften Möglichkeiten zur Attraktivitätssteigerung erarbeitet werden. Nach einer Auftaktveranstaltung im August lässt eine Fortsetzung der Gespräche jedoch auf sich warten. Das macht deutlich, dass hier der politische Wille fehlt, tatsächliche Lösungen für die Beamtinnen und Beamten in Nordrhein-Westfalen zu erarbeiten.

2. Einführung von attraktiven Modellen für Arbeitszeitkonten

„Im April 2018 war die Einführung so genannter Lebensarbeitszeitkonten vom Landtag beschlossen worden, und zwar anders als von der Vorgängerregierung angestrebt, nicht im Rahmen von Modellprojekten, sondern flächendeckend. Der



DBB NRW begrüßt das Vorhaben grundsätzlich, wartet aktuell aber noch auf konkrete Umsetzungsvorschläge dieses durchaus komplexen Themas.

Wichtig dabei ist im ersten Schritt, dass durch die Einführung von Arbeitszeitkonten, ob nun in der Ausgestaltung als Langzeitarbeits- oder Lebensarbeitszeitkonten, künftig der Verfall von Überstunden verhindert wird. Denn wie sich aus der Antwort der Landesregierung auf eine kleine Anfrage (Drucksachen-Nr.: 17/7032) ergibt, sind zum letzten Stichtag knapp 70.000 Überstunden verfallen. Das entspricht einem Stellenkontingent von rund 40 Vollzeitäquivalenten. De facto wurde also die Arbeit von 40 Beschäftigten erledigt, ohne dass die Kolleginnen und Kollegen diese Mehrarbeit finanziell oder durch Freizeitausgleich vergütet bekommen hätten.

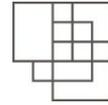
Dieser Zustand stellt nach Ansicht des DBB NRW eine Ungerechtigkeit gegenüber den Beschäftigten dar. Um dies zukünftig zu verhindern, kann die Einführung von Arbeitszeitkonten ein geeignetes Mittel sein.

Darüber hinaus bieten solche Arbeitszeitkonten im Sinne eines „Hessischen Modells“ – mindestens für eine Übergangsphase – die Möglichkeit, die o.g. Verlängerung der Arbeitszeit zeitnah zurückzunehmen, ohne gleichzeitig eine massive Arbeitsverdichtung zu bewirken.

Parallel dazu müssen jedoch große Anstrengungen unternommen werden, um die hohe Zahl der Leerstellen und die damit einhergehende Mehrbelastung für die Beschäftigten schnell abzubauen.“

Beim Thema langfristige Arbeitszeitkonten hat es zwar im vergangenen Jahr Bewegung gegeben, jedoch scheint nach wie vor mehr offen als geklärt zu sein. Schon im Vorfeld der ersten Sitzung der interministeriellen Arbeitsgruppe hatte Innenminister Herbert Reul eine Einführung von Langzeitarbeitskonten für den Polizeibereich angekündigt. Ein entsprechendes Modell wurde dann ausdrücklich als Entwurf im Rahmen der ersten Arbeitsgruppensitzung vorgestellt. Jedoch nimmt dieses – nur mündlich – vorgestellte Modell hauptsächlich den Polizeibereich in den Blick, für die allgemeine Verwaltung bietet es kaum Ansparmöglichkeiten. Auch die Problematik von jährlich rund 70.000 verfallenden Überstunden wird mit dem Modell nicht gelöst. Eine weitere kritische Auseinandersetzung sollte ursprünglich mittels einer schriftlichen Vorlage im Rahmen der zweiten Arbeitsgruppensitzung stattfinden. Jedoch liegt heute – mehr als zwei Monate nach der Sitzung – weder eine schriftliche Vorlage vor noch gibt es eine Terminierung der zweiten Sitzung.

Auch hier wird deutlich, dass eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Thema offensichtlich nicht gewünscht ist.



3. Anhebung der Eingangssämter

„Bei diesem Punkt erlaubt sich der DBB NRW, seine Stellungnahme aus dem vergangenen Jahr zu zitieren, da in diesem Bereich bisher keine Bewegung zu verzeichnen ist:

„Im Rahmen der letzten Dienstrechtsreform wurde die Struktur der Laufbahngruppen modifiziert. Dieser Schritt muss jedoch notwendigerweise in einem Gesamtkontext mit den Veränderungen der Aufgabenwahrnehmung im öffentlichen Dienst und den neuen Ausbildungsinhalten sowie mit den teilweise wissenschaftlichen Abschlüssen gesehen werden. Insbesondere bei den Zugangsvoraussetzungen in den Laufbahngruppen 2, erstes und zweites Einstiegsamt wurden die Abschlüsse an die europäischen Normen und Standards angepasst. Um die Attraktivität des Öffentlichen Dienstes weiterhin zu gewährleisten bzw. zu steigern, ist es ein wichtiger Schritt, die Eingangsbesoldung für den allgemeinen Verwaltungsdienst anzuheben. Im Einzelnen würde das für die Eingangssämter der folgenden Laufbahnen bedeuten:

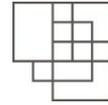
- Laufbahngruppe 1, zweites Einstiegsamt: Anhebung von A 6 auf A 7,*
- Laufbahngruppe 2, erstes Einstiegsamt: Anhebung von A 9 auf A 10 und*
- Laufbahngruppe 2, zweites Einstiegsamt: Anhebung von A 13 auf A 14.“*

Bei diesem Punkt ist nach wie vor keine Bewegung erkennbar, insofern ist dem oben Genannten nichts hinzuzufügen.

4. Abschaffung der Kostendämpfungspauschale

„Die Kostendämpfungspauschale ist ein weiteres Beispiel dafür, dass die nordrhein-westfälischen Beamtinnen und Beamten gerne für Sonderopfer zur Haushaltskonsolidierung herangezogen werden. Auch die Kostendämpfungspauschale wurde mit dem Ziel eingeführt, Haushaltsmittel einzusparen. Im späteren Verlauf wurde diese einseitige Belastung der Beamtinnen und Beamte häufig mit der Praxisgebühr für gesetzlich Versicherte gerechtfertigt. Da selbst diese jedoch Ende 2012 abgeschafft wurde, entbehrt die Kostendämpfungspauschale heute – knapp sieben Jahre später – jeglicher Grundlage. Insbesondere da durch ihre Abschaffung mit vergleichsweise geringem finanziellen Aufwand sowohl eine Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Dienstes für potenzielle Bewerberinnen und Bewerber, als auch eine Wertschätzung der bestehenden Beschäftigten erreicht werden könnte.“

Gerade unter dem Eindruck der aktuellen Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts ist eine Aufrechterhaltung der Kostendämpfungspauschale aus Sicht des DBB NRW nicht sinnvoll und zielführend.



5. Verbesserungen bei der Vereinbarkeit von Beruf, Karriere und Familie.

„Im Rahmen der Dienstrechtsreform wurde 2016 lange darüber diskutiert, wie die klar erkennbare berufliche Benachteiligung von Frauen beendet werden könnte. Der DBB NRW hatte sich bereits früh zu diesem Thema positioniert und die Positionierung mit einer Studie in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung untermauert. Dabei hatte er die von der damaligen Landesregierung präferierte gesetzliche Lösung aus verschiedenen Gründen abgelehnt und stattdessen gefordert, bereits bei den Beurteilungen anzusetzen und diese geschlechtergerecht auszugestalten.

Als die neue Landesregierung im September 2017 die gesetzliche Lösung, namentlich den §19 Abs. 6 Landesbeamtengesetz, abgeschafft hat, hat das zunächst grundsätzlich die Zustimmung des DBB NRW gefunden, da damit wieder ein rechtssicherer Zustand hergestellt wurde. Der DBB NRW machte jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt deutlich, dass die Abschaffung des §19 Abs. 6 nur ein erster Schritt sein könne.

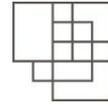
Inzwischen sind mehr als zwei Jahre vergangen. Natürlich ist dem DBB NRW klar, dass die Thematik durchaus komplex ist und folglich schnelle, einfache Lösungen nicht zu erwarten sind. Nichtsdestotrotz wünscht sich der DBB NRW bei diesem Thema mehr Einsatz und Engagement. Schließlich geht es um nichts Geringeres als einen grundgesetzlich verankerten Auftrag, nämlich die Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und das Wirken auf die Beseitigung von bestehenden Nachteilen (Art. 3 Abs. 2 GG).“

Inzwischen sind mehr als drei Jahre seit der Änderung des Landesbeamtengesetzes vergangen und nach wie vor gibt es keinerlei Fortschritte.

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf, Karriere und Familie wäre es, wenn Eltern die Kinder unter 12 Jahren oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, eine Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde erhalten. Hier könnte eine Analogie zum § 3 der Arbeitszeitverordnung des Bundes hergestellt werden. Das würde direkt spürbare Entlastung für die betroffenen Beschäftigten bedeuten.

C. Pensionsfonds

Abschließend möchte der DBB NRW noch kurz auf das Thema „Pensionsfonds“ eingehen. Zunächst bleibt positiv zu erwähnen, dass die Landesregierung beabsichtigt, auch in 2021 eine Zuführung zum Pensionsfonds zu tätigen. Gerade in



der aktuell angespannten finanziellen Situation ist es wichtig, Vorsorge für absehbare Mehrbelastungen zu treffen.

Nichtsdestotrotz bleibt auch in diesem Jahr die Zuführung unter dem Beitrag, welchen die Beamtinnen und Beamten sowie Versorgungsempfängerinnen und -empfänger selbst durch Besoldungs- und Versorgungsverzicht jedes Jahr erwirtschaften.

Der DBB NRW fordert deswegen, dass die Zuführung zum Pensionsfonds mindestens auf die Höhe des Eigenanteils der Beamtinnen und Beamten aufgestockt wird. Dieser betrug im Jahr 2019 rund 600 Mio. Euro und müsste für die Jahre 2020 und 2021 entsprechend fortgeschrieben werden.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Staude
1. Vorsitzender