

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
André Kuper
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Hamm, 7. Februar 2022

Gesetz zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/15940 (Neudruck)

Gesetz über die Gewährung einer einmaligen Corona-Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie für das Land Nordrhein-Westfalen und zur Änderung des Landesbeamtenversorgungsgesetzes

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/16322

Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2022 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/16323

Gesetz zur Anpassung der Alimentation von Familien sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften,

Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 17/16324

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 10. Februar 2022

Schreiben vom 28. Januar 2022

I.A.2 / A07

Sehr geehrter Herr Präsident!

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete!

Für die Übersendung der Gesetzentwürfe und die Gelegenheit zur Stellungnahme danke ich. Vorab weise ich darauf hin, dass angesichts der Kürze der Frist eine umfassende Bewertung nicht abgegeben werden kann. Die Stellungnahme wird daher auf einige aus unserer Sicht wesentliche Punkte beschränkt.

Mit den Gesetzentwürfen wird vor allem die Regelung, die die Tarifvertragsparteien im Rahmen der Tarifeinigung vom 29.11.2021 getroffen haben, auch für die Richterinnen, Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte übertragen.

Neben dem Versuch einer angemessenen Reaktion auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 04.05.2020 (2 BvL 4/18 - zur R-Besoldung im Bundesland Berlin generell) ist auch die – zu begrüßende – Abschaffung der Kostendämpfungspauschale geplant.

Zudem soll als Ergebnis des am 22.03.2019 im Rahmen der damaligen Besoldungsgespräche mit dem Ministerpräsidenten vereinbarten Gespräche über eine Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Dienstes – auch unter Berücksichtigung der besonderen Belange der Richter und Staatsanwälte – ein Gesetz zu Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in NRW verabschiedet werden.

I. Entwurf eines Gesetzes zur Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Nordrhein- Westfalen

Für den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst enthält der Gesetzentwurf leider so gut wie keine Strukturverbesserungen. Die Veränderungen, die im Beamtenbereich vorgenommen werden, betreffen Richter und Staatsanwälte mangels fester Dienstzeiten nicht.

Der Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW hatte bereits wiederholt angemahnt, dass die R-Besoldung insgesamt strukturell einer deutlichen Anhebung bedarf. Diese entspräche nicht nur der Bedeutung der Dritten Gewalt in unserem Rechtsstaat, sondern könnte möglicherweise auch die stetig wachsenden Sorgen bei der Nachwuchsgewinnung lindern. Denn – wie wir schon wiederholt betont haben – die Schere der Gehälter zwischen den besonders qualifizierten Juristinnen und Juristen in der Justiz und in der privaten Wirtschaft öffnet sich stetig weiter. Insbesondere mit der Eingangsbesoldung sind wir am Markt nicht mehr konkurrenzfähig. Die Eingangsbesoldung der R-

Besoldung bleibt inzwischen weit hinter den Einstiegsgehältern vergleichbar Qualifizierter zurück. Doch selbst eine Streichung der ersten Erfahrungsstufen wird im Entwurf nicht in Betracht gezogen.

Eine Schieflage ergibt sich aber auch bei einem internen Vergleich der Richterbesoldung mit anderen Ämtern im öffentlichen Dienst. Es verbleibt auch zukünftig bei der Lage, dass die Eingangsrichterbesoldung vielfach hinter der Eingangsbesoldung der Laufbahngruppe 2.2. (A 13) zurückbleibt, da dort regelmäßig unspezifische und aus kaum überschaubaren Gründen Zulagen gewährt werden. Diese aus Sicht des DRB mehr als unbefriedigende Situation wird sich durch das Ausbleiben struktureller Verbesserungen in Verbindung mit der 14-monatigen Nullrunde voraussichtlich weiter verschärfen.

Es ist ebenfalls enttäuschend, dass das von uns erarbeitete Stellenhebungskonzept keine Berücksichtigung gefunden hat, zumal der mit dem Stellenhebungskonzept einhergehende Kostenaufwand gegenüber dem gesamten Justizhaushalt keine erheblichen Mehrkosten verursachen dürfte. Hier hätten echte Signale gerade für die zu umwerbenden hochqualifizierten Berufseinsteiger gesetzt werden können und müssen.

Bei aller Enttäuschung sind aber auch zwei Verbesserungen für den richterlichen und staatsanwaltschaftlichen Dienst zu nennen:

Es ist begrüßenswert, dass Staatsanwältinnen und Staatsanwälte künftig nicht nur nach allgemeiner Überzeugung, sondern auch de jure dieselben freien Dienstzeiten wie Richterinnen und Richter haben sollen. Mit der Umsetzung einer Forderung, für die sich der Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW schon sehr lange eingesetzt hat, würde auch für den Bereich der Staatsanwaltschaft endlich Rechtssicherheit geschaffen.

Ebenfalls erfreulich ist die vorgesehene Streichung von § 7 Abs. 3 LRiStAG. Wer Teilzeitbeschäftigung oder Beurlaubung aus familiären Gründen beantragt, muss sich nach der bisherigen Gesetzeslage bislang damit einverstanden erklären, ggf. (vor al-

lem bei Rückkehr) auch in einem anderen Gericht desselben Gerichtszweiges verwendet zu werden. Auch wenn uns ein konkreter Anwendungsfall dieser Vorschrift bislang nicht bekannt geworden ist, hat bereits die theoretische Möglichkeit immer wieder Sorgen verursacht und war geeignet, Kolleginnen und Kollegen von derartigen Anträgen abzuhalten. Dass die Rechtslage nun der gelebten Wirklichkeit angepasst werden soll, schafft auch hier Rechtssicherheit.

So sehr wir diese Maßnahmen auch befürworten, dem Anspruch einer echten Attraktivitätssteigerung werden diese rechtliche Klarstellung (Staatsanwälte) bzw. formaljuristische Anpassung an die Lebenswirklichkeit (§ 7 Abs. 3 LRiStAG) nicht gerecht.

II. Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung einer einmaligen Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie

Die Sonderzahlung erhalten nach den Planungen nur die am 29.11.2021 in einem aktiven Dienstverhältnis stehenden Beschäftigten. Beschäftigte, die zu diesem Zeitpunkt bereits im Ruhestand waren, gehen „leer“ aus. Damit werden die Pensionäre erheblich benachteiligt.

Dies wiegt umso schwerer, als die Einmalzahlung trotz ihrer anderweitigen Bezeichnung als „Corona-Prämie“ offenkundig auch dem Ausgleich der faktischen „Nullrunde“ für den 14-monatigen Zeitraum des Auslaufens des Tarifvertrags und der Erhöhung der Bezüge ab dem 01.12.2022 dienen soll. Dieser Ausgleich, der vor allem auch durch die stark angestiegene Inflationsrate erforderlich gewesen wäre, wird den Versorgungsempfängern verwehrt.

Nicht nachvollziehbar ist zudem die Stichtagsregelung. Der Tag der Tarifeinigung ist ersichtlich willkürlich gewählt. Sieht man – so wie es die Gesetzesbegründung ausführt – die Zahlung als „Abfederung der durch die COVID-19-Pandemie bedingten besonderen Belastungen“ an, ist der gewählte Stichtag kaum als sachgerecht anzusehen. Er blendet schlicht aus, dass Beschäftigte, die z.B. kurz zuvor, etwa im Oktober 2021 in den Ruhestand verabschiedet wurden, schon rund eineinhalb Jahre die „besonderen Belastungen“ mitgetragen haben. Die Leistungen dieser Beschäftigten werden

durch den Stichtag nicht gewürdigt. Vielmehr werden ihre Leistungen durch den willkürlichen Ausschluss diskreditiert.

Diese Fehlentscheidung mag durchaus auch verfassungsrechtliche Relevanz haben, weil den Versorgungsempfängern so die kompensatorische Wirkung der Einmalzahlung im Hinblick auf die 14-monatige Nullrunde vorenthalten bleibt.

III. Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge 2022 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften

Mit dem Gesetz wird das Ergebnis der Tarifverhandlungen zeit- und wirkungsgleich übertragen. Das ist an sich eine Selbstverständlichkeit, aber gleichwohl im Hinblick auf die Erfahrungen in der Vergangenheit erfreulich.

Dass mit dem Zeitpunkt der linearen Erhöhung erst ab 01.12.2022 letztlich eine „Nullrunde“ von 14 Monaten entsteht, ist schon unter dem Aspekt des fehlenden Inflationsausgleichs für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr bedenklich. Ausgehend von einer Inflationsrate von 3% bis 5% führt die „Nullrunde“ zu einem erheblichen realen Einkommensverlust.

Dieser wird auch perpetuiert, da spätere Erhöhungen erst an die dann ab dem 01.12.2022 geltenden Tabellenwerte anknüpfen. Er bleibt abzuwarten, ob die Annahme, dass gleichwohl auch für diesen Zeitraum eine amtsangemessene Besoldung gegeben sein soll, vor den Gerichten Bestand hat.

Bedauerlich ist auch, dass sich – anders als für den Schulbereich – keinerlei Maßnahmen finden, die zu einer Attraktivitätssteigerung für eine Tätigkeit in der Justiz beitragen.

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

Mit dem Gesetz soll der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 04.05.2020 (2 BvL 4/18 - zur R-Besoldung im Bundesland Berlin generell) auch für das Land Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden. Ferner soll es strukturelle Anpassungen zur Stärkung der Besoldungsstruktur in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 10 sowie Verbesserungen im Bereich der Beihilfe geben.

Der Entwurf ist aus Sicht des DRB in weiten Teilen enttäuschend, wenn nicht gar in verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich (dazu unter III. 3). Statt der zu erwartenden grundsätzlichen Klärung der Problematik, will man offensichtlich aus fiskalischen Gründen die Relevanz der Entscheidung allein auf die Mehr-Kind-Familien beschränken und fast allein dort überfällige Reparaturen vornehmen.

1. Wegfall der Kostendämpfungspauschale im Beihilferecht

Es ist erfreulich, dass man endlich erkannt hat, dass die ursprüngliche (vermeintliche) Rechtfertigung der Pauschale unter Verweis auf die bereits Ende 2012 abgeschaffte sogenannte Praxisgebühr vor fast einer Dekade entfallen ist. Die Abschaffung war längst überfällig. Diese Maßnahme entspricht einer vom Bund der Richter und Staatsanwälte in NRW seit Jahren erhobenen Forderung.

Dass man die Berechtigung dieser Forderung nun anerkennt und die Konsequenzen zieht, wird von uns mit großem Nachdruck als Abschaffung einer Ungerechtigkeit begrüßt!

2. Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Schon ausweislich des Wortlautes des Gesetzes dient der Gesetzentwurf dazu, (nur) eine verfassungsmäßige Alimentation von Familien sicherzustellen. Ob dies im Ergebnis gelungen ist, kann angesichts der aufwändigen Berechnungen an dieser Stelle nicht abschließend beurteilt werden.

Zur Bewertung:

Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass eine angemessene Alimentation von Familien mit Kindern ein „Muss“ ist. Soweit hier Verbesserungen erfolgen sollen, wird das im Sinne der betroffenen Familien unabhängig von rechtlichen Wertungen und der nachfolgenden Kritik begrüßt.

Eine Umsetzung der sog. Berliner Entscheidung, mit der aber deutliche Verbesserungen nahezu ausschließlich für Familien mit Kindern vorgenommen werden, verkennt unseres Erachtens die Tragweite der Entscheidung und greift daher deutlich zu kurz!

Sowohl aus der geplanten Regelung als aus der Gesetzesbegründung lässt sich der systematische Ansatz erkennen, dass es bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfes ausschließlich darauf ankam, exakt und möglich centgenau die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts für diesen Teilbereich abzubilden, also die Familien zu stärken. Es ging – einmal mehr – darum, die Besoldung für den betroffenen Personenkreis, ausgehend von dem Maßstab des Grundsicherungsbedarfs einer vierköpfigen Vergleichsfamilie, in einem (vielleicht noch) verfassungsrechtlichen Rahmen zu halten. Einmal mehr orientiert sich der Besoldungsgesetzgeber also nicht an der Angemessenheit des *Amtes* und seiner Bedeutung, sondern allein an der *Untergrenze der noch nicht verfassungswidrigen Unteralimentation*.

Faktisch dienen die nunmehr vorgesehenen Familienzuschläge ausschließlich dazu, die finanzielle Ausstattung von Kindern über dem Mindestabstand von 15% zu halten – und zwar ausschließlich kindbezogen mit nur geringer Berücksichtigung der unterschiedlichen Besoldungsstufen.

Evident wird dies vor allem bei den hohen Zuschlägen ab dem dritten Kind. Die Einführung regionaler Ergänzungszuschläge ausschließlich für Familien mit Kindern bestätigt dies, ebenso wie die Berechnung der erforderlichen Jahresalimentation (S. 10 der Begründung). Im Ergebnis führt die geplante Neuregelung dazu, dass sich aus dem Eingangssamt R1 (ledig, Erfahrungsstufe 2) ab dem 1. Dezember 2022 ein Grundgehalt von **4688,58 Euro** ergibt. Bei Verheirateten (Ehegatte nicht im öffentlichen Dienst), kommt ein Zuschlag von 152,68 Euro hinzu, so dass sich der Gesamtbetrag

auf **4841,26 Euro** beläuft. In Erfahrungsstufe 6 ergeben sich bei den gleichen Grundannahmen Bezüge von **5606,17 Euro** bzw. **5758,58 Euro**.

Rechnet man in beiden Konstellationen nun drei Kinder hinzu, ergeben sich folgende Beträge: R1, verheiratet, Erfahrungsstufe 2, 3 Kinder, Mietenstufe 7: 4688,58 Euro + 960,21 Euro + 829,75 Euro = **6478,54 Euro**; R1 verheiratet, Erfahrungsstufe 6, 3 Kinder, Mietenstufe 7: 5606,17 Euro + 960,21 Euro + 829,75 Euro = **7396,13 Euro**.

Stellt man die Beträge gegenüber, erkennt man eine erhebliche Differenz:

- R 1, Erfahrungsstufe 2: **4688,58 Euro => 6478,54 Euro**,
Differenz: **1789,96 Euro**. Das entspricht einem Mehrbetrag von rund **38,18%**.
- R 1, Erfahrungsstufe 6: **5606,17 Euro => 7396,13 Euro**,
Differenz: **1789,96 Euro**. Das entspricht einem Mehrbetrag von rund **31,93%**.

In diesen Beispielen wird deutlich, dass sich die Bezüge aufgrund der familienbezogenen Anteile um mehr als 1/3 gegenüber der Besoldung von Ledigen erhöhen. Nur zur Veranschaulichung der finanziellen Auswirkungen sei darauf hingewiesen, dass mit einer Beförderung von R 1 nach R 2 sich Mehrbezüge von (nur) rund 648 Euro ergeben. Kindbezogene Zuschläge können also deutlich höher ausfallen als das Erreichen eines höheren Amtes.

Auch wenn der Besoldungsgesetzgeber diese Beträge mit den Berechnungen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts rechtfertigen will, ergeben sich neue Fragestellungen: Nach diesseitigem Verständnis ist auch die Amtsbezogenheit der Besoldung ein hergebrachter verfassungsrechtlicher Grundsatz. Je höher das statusrechtliche Amt, desto höher ist es zu alimentieren. Familienbezogene Bestandteile dienen zwar der Ergänzung, spiegeln jedoch nicht die Amtsbezogenheit der Besoldung wider. Es ist zweifelhaft, ob eine Grundbesoldung noch angemessen ist, wenn schon bei üblichen Familiengrößen die zur Verfassungsmäßigkeit der Familienalimentation erforderlichen zusätzlichen Bestandteile mehr als 30% der „eigentlichen“ Besoldung des Amtes betragen müssen. In Frage zu stellen ist auch, ob das mit der Besoldung ebenfalls verknüpfte Prinzip der leistungsbezogenen Besoldung noch eingehalten ist.

Von einem gedachten Modell „gleiche Arbeit und gleiche Leistung“ ist ein stark familienzuschlagsbezogenes Alimentationsmodell weit entfernt. Insoweit ergeben sich also neue klärungsbedürftige verfassungsrechtliche Fragen.

Nicht unerwähnt bleiben darf, dass dieses Modell junge Beschäftigte vor der Familiengründung erheblich benachteiligt. Jüngeren Kolleginnen und Kollegen ist es nicht selten unmöglich, in Gebieten mit hohen Mieten, die Voraussetzung für eine Familie mit Kindern zu schaffen. Es ist nicht unrealistisch, dass z.B. die Schaffung angemessenen Wohnraums vor der Entscheidung stehen kann, die Familie mit Kindern zu bereichern.

Schließlich muss auch an dieser Stelle noch einmal wiederholt werden, dass dieses Alimentationsmodell den Einstieg der besten Köpfe in die Justiz nicht attraktiver macht.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Christian Friehoff', written in a cursive style.

Christian Friehoff
Vorsitzender