

03.09.2024

Antrag

der Fraktion der FDP

Bezahlung nach Leistung statt Dienst nach Vorschrift – Landesregierung muss die Instrumente zur Anerkennung und zum Anreiz von überdurchschnittlichen Leistungen der nordrhein-westfälischen Beamtinnen und Beamten nutzen und ausweiten

I. Ausgangslage

Ein effizienter und leistungsfähiger Öffentlicher Dienst schafft die Grundlagen für einen starken Rechtsstaat und eine funktionierende soziale Marktwirtschaft. Die im Dienste des Landes Beschäftigten tragen dazu bei, dass die Daseinsvorsorge in Nordrhein-Westfalen gewährleistet wird und sind damit für die Sicherung des Allgemeinwohls unverzichtbar. Diese Aufgabenwahrnehmung und die damit verbundene Dienstleistung für Bürgerinnen und Bürger kann allerdings nur dann erbracht werden, wenn ausreichend Personal vorhanden ist – sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht.

Der bereits seit Jahren vorherrschende, hauptsächlich durch den demografischen Wandel verursachte Fachkräfte- und Personalmangel betrifft den öffentlichen Sektor und die private Wirtschaft gleichermaßen. Der Finanzminister informiert auf Nachfrage der Opposition regelmäßig über die Anzahl an unbesetzten Stellen in der Landesverwaltung, zum Beispiel mit Landtags-Drucksache 18/8360. Die Zahlen belegen, dass es der Landesregierung seit Beginn der Wahlperiode und nach wie vor nicht gelungen ist, die mittlerweile seit Jahren landesweit mehr als 20.000 freien Stellen mit geeignetem Personal zu besetzen. Dieses Problem ist längst eine dauerhafte und strukturelle Herausforderung geworden, was für eine Verbesserung der Lage neue Ideen und Instrumente erfordert. Eine positive Trendwende ist bislang nicht erkennbar. Deutschlandweit lag die Quote an unbesetzten Stellen im ersten Quartal 2024 bei 3,5 Prozent und damit erkennbar niedriger als in Nordrhein-Westfalen.¹

Trotz wichtiger Vorzüge des Berufsbeamtentums, wie etwa dem sicheren und planbaren Einkommen, der höheren Pensionen und der Möglichkeit, sich unabhängig von der Höhe der Besoldung privat krankenversichern zu können, ist eine Karriere in der Privatwirtschaft aufgrund der häufig besseren Gehalts- und Karriereaussichten für viele Menschen offenbar attraktiver. Gerade die besonders leistungsfähigen und leistungsbereiten Bewerberinnen und Bewerber reizen die Aussichten auf höhere, vermehrt leistungsorientierte Gehälter, die über das aktuelle Besoldungsniveau im Öffentlichen Dienst teils weit hinausgehen.

¹ Eurostat (2024), online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Job_vacancy_statistics#Job_vacancies:_latest_developments

Frühere Dienstrechtsreformen zielten bereits darauf ab, diesen Umstand abzumildern, indem der starke Fokus der Beamtenbesoldung auf die Amtsangemessenheit um den wichtigen Aspekt der individuellen Leistungsgerechtigkeit ergänzt werden sollte. Überdurchschnittliche Leistungen sollten nicht nur durch eine auskömmliche und amtsangemessene Alimentation, die sich an dem jeweiligen Dienstrang, der mit dem übertragenen Amt verbundenen Verantwortung, der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit sowie dem Schritthalten mit der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Verhältnisse und an dem allgemeinen Lebensstandard ausrichtet, sondern ausdrücklich auch darüber hinaus finanziell Anerkennung und Wertschätzung finden.

Eine solche stärker leistungsabhängige Besoldung ist aktuell in der Verordnung über den leistungsabhängigen Aufstieg in den Grundgehaltsstufen (Leistungsstufenverordnung – LStuVO) und außerdem in der Verordnung über die Gewährung von Prämien und Zulagen für besondere Leistungen (Leistungsprämien- und Leistungszulagenverordnung – LPZVO) geregelt. Diese Verordnungen sehen einen vorzeitigen Stufenaufstieg bei „dauerhaft herausragenden Gesamtleistungen“ (§ 2 Abs. 2 Satz 1 LStuVO), eine Leistungsprämie bei einer „herausragenden besonderen Einzelleistung“ (§ 3 Abs. 1 LPZVO) und eine Leistungszulage bei einer „in einem Zeitraum von mindestens drei Monaten erbrachten und auch für die Zukunft zu erwartenden herausragenden besonderen Leistung“ ausdrücklich vor (§ 4 Abs. 1 LPZVO). Entsprechende Regelungen sind nicht nur im Landesrecht Nordrhein-Westfalen enthalten, sondern ebenso im Bundesrecht und in den Tarifverträgen für den Öffentlichen Dienst der Länder und für den Öffentlichen Dienst der Kommunen und des Bundes.

Das Land Nordrhein-Westfalen steht allerdings in Personalfragen nicht nur im Wettbewerb zu dem Privatsektor, sondern ebenso zu den Bundesbehörden am Standort Nordrhein-Westfalen. Diese können ihren Beamtinnen und Beamten eine Personalbindungsprämie oder -zulage gewähren, um besonders leistungsstarke Beschäftigte möglichst langfristig zu halten. Dadurch entsteht ein Wettbewerbsnachteil für das Land Nordrhein-Westfalen als Dienstherr, denn das Landesrecht sieht derartige Besoldungskomponenten bislang nicht vor.

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage der FDP-Landtagsfraktion vom 22. August 2024 räumt die Landesregierung ein, dass zum 29. Juli 2024 seit dem Jahr 2021 rund 141.000 Widersprüche gegen die Besoldung bzw. Anträge auf eine amtsangemessene Besoldung in unserem Bundesland eingegangen und offenbar noch nicht abschließend erledigt sind (siehe LT-DS 18/10370). Führende nordrhein-westfälische Beamtenverbände erachten es unter anderem als fraglich, ob der vom Bundesverfassungsgericht geforderte Mindestabstand der Nettoalimentationen zur Grundsicherung überhaupt noch gewährleistet werden könne, denn durch die Einführung und danach schnelle Erhöhung des Bürgergeldes, die allgemeine Lohnentwicklung sowie die hohen Inflationsraten – insbesondere in den Jahren 2022 und 2023 – haben sich die Berechnungsgrundlagen für die Amtsangemessenheit der Alimentation in einem nicht unerheblichen Ausmaß geändert.

Es ist eine zentrale Pflicht des Besoldungsgesetzgebers – nach Erhalt der statistischen Berechnungsgrundlagen – in solchen Fällen eine belastbare rückwärtige Betrachtung der Verfassungskonformität der bisherigen Besoldung vorzunehmen. Die Offenlegung der Berechnungsgrundlagen durch die Landesregierung für den Zeitraum, auf den sich die eingegangenen Widersprüche zur Besoldung beziehen, steht bis heute aus. Die von der Landesregierung mit dem Gesetzentwurf „Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“ (LT-DS 18/9514) geplante strukturelle Reform der Berechnung dieser Amtsangemessenheit, beispielsweise durch die Berücksichtigung eines fiktiven Partnereinkommens, wirft vor diesem Hintergrund weitere, grundlegende Fragen auf.

II. Handlungsnotwendigkeiten

Mit seiner Antwort auf eine Kleine Anfrage der FDP-Landtagsfraktion vom 1. März 2024 (siehe LT-DS 18/8360) legte der Finanzminister offen, dass die Landesregierung die bereits vorhandenen Instrumente zur finanziellen Wertschätzung herausragender Leistungen im Jahr 2023 im Bereich der obersten Dienstbehörden kaum genutzt hat. Lediglich einer Beamtin bzw. einem Beamten zahlte die von CDU und Grünen geführte Landesregierung eine Leistungsprämie nach § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 LPZVO aus. Dasselbe gilt für die Leistungszulage nach § 2 Abs. 1 i.V.m. § 4 Abs. 1 LPZVO. Eine Leistungsstufe nach § 2 Abs. 2 StuVO gewährte die Landesregierung im Jahr 2023 sogar keiner Beamtin bzw. keinem Beamten. Darüber hinaus stellt die Landesregierung dar, dass es derzeit keine Bestrebungen der Landesregierung gebe, die bestehenden rechtlichen Regelungen zur Gewährung einer stärker leistungsabhängigen Besoldung zu modifizieren. Weshalb diese Anreizinstrumente nur in einer derart geringen Anzahl von Fällen Anwendung finden, bleibt schleierhaft. Es liegt allerdings auf der Hand, dass eine mangelnde Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft der Ministerialbeamtinnen und -beamten für diesen Umstand nicht ursächlich sein können.

Die Landesregierung hat sich leider augenscheinlich dazu entschieden, von den bereits vorhandenen monetären Anreizoptionen in ihren Ministerien kaum Gebrauch zu machen. Das lässt nicht nur das Land als Arbeitgeber in einem schlechten Licht erscheinen, sondern demotiviert ebenso Bedienstete, die bereit sind, besondere Leistungen für das Land als Dienstherrn zu erbringen. Die Landesregierung muss dringend von den bereits bestehenden Anreizmöglichkeiten verstärkt Gebrauch machen, um nicht nur die Anstrengungen der leistungsfähigsten und klügsten Köpfe unter ihren bestehenden Beamtinnen und Beamten zu honorieren, sondern sich ebenso im Wettbewerb um Talente auf dem Arbeitsmarkt besser zu profilieren.

Unabhängig davon muss die aktuelle Ausgestaltung des Besoldungs- und Laufbahnrechts in Nordrhein-Westfalen auf ihre tatsächliche Anreizwirkung in Bezug auf die individuelle Leistungserbringung und die Attraktivität für leistungsstarke Bewerberinnen und Bewerber überprüft werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der stärkeren Betonung der kindbezogenen Familienzuschläge, deren Höhe sich ebenso wie das Besoldungsniveau an einschlägigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts orientiert, rücken die finanziellen Leistungsanreize im nordrhein-westfälischen Besoldungsgefüge mehr und mehr in den Hintergrund.

So wurde die Problematik in der Anhörung zum FDP-Antrag mit der Landtags-Drucksache 18/6368 am 16. Januar 2024 besonders deutlich. Die Vorsitzende der Vereinigung der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter Nordrhein-Westfalen rechnete vor: „Ich kann Ihnen das Beispiel nennen, was wir in unserer Stellungnahme hatten. Das hat zum Beispiel dazu geführt, dass ein Beamter im Eingangsamt des bisherigen gehobenen Dienstes, also A9, Stufe 3, mit drei Kindern eine Besoldung in Höhe von 4.815 Euro erhält und ein alleinstehender Beamter in A14 auf Stufe 5 fast das Gleiche, nämlich 4.872 Euro bekommt“.

Die stellvertretende Vorsitzende der DBB-Jugend Nordrhein-Westfalen verdeutlichte im Rahmen der Anhörung, vor welche Entscheidung junge Beamtinnen und Beamte zu Beginn ihrer Karriere im Öffentlichen Dienst gestellt werden: „Wir müssen uns ganz überspitzt auch die Frage stellen: Möchte ich Karriere machen und Verantwortung tragen, oder habe ich doch vielleicht lieber drei Kinder, um hinterher aufs Gleiche rauszukommen?“ (APr 18/460).

Durch diese unzureichende Leistungsgerechtigkeit werden Fehlanreize gesetzt, die im schlimmsten Fall die Gefahr einer Negativauslese bergen, indem die Attraktivität einer Beamtenlaufbahn in Nordrhein-Westfalen im Vergleich zur Karriere in der Privatwirtschaft für motivierte und leistungsfähige Bewerberinnen und Bewerber noch stärker abnimmt. Außerdem führt dieses Ungleichgewicht zwischen der Gewichtung von Zuschlägen für kinderreiche

Familien und der finanziellen Besserstellung von Beamtinnen und Beamten, die aufgrund ihrer Leistungen und persönlichen Weiterbildung herausragen und aufsteigen, dazu, dass kinderlose Bedienstete – trotz möglicher besonderer Leistungen – strukturell benachteiligt werden. Der monetäre Anreiz, als Beamtin oder Beamter eine möglichst große Familie zu gründen, darf trotz der unbestrittenen und herausgehobenen Stellung und dem verfassungsrechtlichen Schutz der Familie nicht höher sein als die finanzielle Incentivierung herausragender Leistungen im Dienst des Landes Nordrhein-Westfalen.

Deshalb muss die Landesregierung nicht nur von den bereits vorhandenen Instrumenten der Honorierung von herausragenden Leistungen – den Leistungsprämien, Leistungszulagen, und Leistungsstufen – in entsprechenden Fällen verstärkt Gebrauch machen, sondern auch zusätzliche Regelungen im Bereich des Besoldungs- und Laufbahnrechts schaffen. Dabei sollte der Fokus insbesondere darauf liegen, leistungsstarken Beamtinnen und Beamten einen schnelleren Aufstieg zu ermöglichen. Dienstzeiterfordernisse sind in diesem Zusammenhang zu streichen, denn die Schnelligkeit des Aufstiegs sollte sich vielmehr an der Leistungsfähigkeit und -bereitschaft und weniger an der Anzahl an Dienstjahren orientieren.

Selbstverständlich muss die verfassungskonforme Ausgestaltung der Grundbesoldung auch bei einer stärkeren Betonung von leistungsabhängigen Besoldungskomponenten und laufbahnrechtlicher Möglichkeiten in jeder Hinsicht gewährleistet sein, denn das Land als Dienstherr unterliegt einer lebenslänglichen Fürsorgepflicht gegenüber seinen Beamtinnen und Beamten und deren Familien. Aufgrund dieses häufig über Jahrzehnte bestehenden Dienst- und Treueverhältnisses ist es von umso größerer Bedeutung, dauerhaft Anreize für eine optimale Leistungserbringung zu setzen und damit gleichzeitig für eine Honorierung besonders leistungsstarker Bediensteter zu sorgen. Das besondere Loyalitätsverhältnis zwischen Dienstherrn und Beamten setzt ebenso voraus, dass Bewerberinnen und Bewerber ein gründliches Auswahlverfahren durchlaufen und sich innerhalb eines hinreichend langen Zeitraums im Dienst des Landes bewähren, bevor sie offiziell auf Lebenszeit verbeamtet werden. Denn nur so kann die Qualität staatlicher Leistungen, auch vor dem Hintergrund der mit einer Verbeamtung einhergehenden lebenslänglichen finanziellen Bindung des Landes, dauerhaft gewährleistet werden.

Eine stärkere Nutzung von leistungsabhängigen Besoldungskomponenten würde sicher zu keiner unverhältnismäßigen zusätzlichen Belastung des Landeshaushalts führen, denn der nordrhein-westfälische Personaletat enthält Jahr für Jahr Mittel in dreistelliger Millionenhöhe, die nur rein formal zur Finanzierung der faktisch strukturell und dauerhaft mehr als 20.000 unbesetzten Stellen ausgewiesen werden. Diese Mittel aber nutzt die schwarz-grüne Landesregierung bislang zur Deckung des Gesamthaushalts. CDU und Grüne sollten einen Teil dieser Verstärkungsmittel nutzen, um die vermehrte Nutzung von leistungsabhängigen Besoldungskomponenten gegenzufinanzieren. Außerdem ist die Landesregierung dazu angehalten, die Stellenpläne außerhalb der staatlichen Kernbereiche, beispielsweise im Bereich der Ministerialbürokratie, nicht weiter auszuweiten. Denn die Schaffung neuer Stellen ändert nichts an dem Umstand des gravierenden Fachkräftemangels. Der Fokus sollte vielmehr auf effizienten Verwaltungsstrukturen und der digitalen Transformation von Prozessen liegen. Nichtsdestotrotz hat die schwarz-grüne Koalition seit Regierungsantritt mehr als 130 neue Planstellen für Beamte und Stellen für Arbeitnehmer in den Ministerien und in der Staatskanzlei geschaffen.²

² Entwicklung der jeweiligen Planstellen für Beamtinnen und Beamte sowie der jeweiligen Stellen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 2022 bis 2024

Die Landesregierung steht in der Pflicht, die Funktionsfähigkeit des Landes durch eine quantitativ und qualitativ den Anforderungen entsprechende personelle Ausstattung sicherzustellen. Das Land ist auf kluge und leistungsbereite Köpfe im Öffentlichen Dienst angewiesen, um gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen in den Kernbereichen seiner staatlichen Hoheitsaufgaben zu bewältigen. Das Landesrecht muss aufgrund der bestehenden Defizite in Bezug auf die Anreizwirkung des gegenwärtigen Besoldungs- und Laufbahnrechts einen stärkeren Fokus auf die Honorierung von herausragenden Leistungen legen. Nur so kann die Landesregierung im Wettbewerb mit der privaten Wirtschaft um motivierte und leistungsstarke Bewerberinnen und Bewerber bestehen und auch langfristig die vollständige staatliche Handlungsfähigkeit des Landes zu jeder Zeit gewährleisten.

III. Beschlussfassung

Der Landtag beauftragt die Landesregierung,

- überdurchschnittliche Leistungen von Beamtinnen und Beamten des Landes stärker zu honorieren und ein positives Anreizsystem zu schaffen, indem bei besonderen Leistungen tatsächlich von den vorhandenen Instrumenten der Leistungsstufen, Leistungsprämien und Leistungszulagen Gebrauch gemacht wird,
- das Besoldungs- und Laufbahnrecht dahingehend zu überprüfen und anzupassen, dass für besonders leistungsstarke Beamtinnen und Beamte ein schnellerer Aufstieg möglich ist, die Besoldung ausgehend von einem insgesamt auskömmlichen Niveau eine stärkere leistungsabhängige Komponente erhält und Beförderungen vielmehr durch besondere Leistungen ermöglicht werden und weniger auf dem Senioritätsprinzip beruhen. Die aktuellen Dienstzeiterfordernisse sind in diesem Zusammenhang kritisch zu überprüfen,
- eine Streichung des Beförderungssperrjahres nach der Probezeit vorzusehen, damit im Einzelfall bei besonderer Leistungserbringung während der Probezeit eine Beförderung auch unmittelbar nach Beendigung der Probezeit möglich wird,
- standardmäßig im jährlichen Turnus die statistischen Berechnungsgrundlagen für die Prüfung der Verfassungskonformität der Alimentation in Nordrhein-Westfalen gegenüber dem Parlament und damit dem Besoldungsgesetzgeber offenzulegen,
- zur Finanzierung einer deutlich verstärkten Nutzung und der zusätzlichen Schaffung von Anreizinstrumenten im Besoldungs- und Laufbahnrecht einen Teil der finanziellen Mittel zu nutzen, die jedes Jahr im Haushaltsplan rein formal eingestellt werden, um die real strukturell und dauerhaft mehr als 20.000 unbesetzten Stellen für Beamte und Tarifbeschäftigte zu finanzieren,
- sich auf effiziente Verwaltungsstrukturen und die digitale Transformation von Prozessen zu fokussieren, anstatt die Stellenpläne außerhalb der staatlichen Kernbereiche immer stärker auszuweiten, wenn diese real ohnehin nicht besetzt werden können.

Henning Höne
Marcel Hafke
Ralf Witzel

und Fraktion