

Der Präsident

Thüringer Rechnungshof • Postfach 10 01 37 • 07391 Rudolstadt

Mitglieder des
Haushalts- und Finanzausschusses
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 7/3575 –

hier: Schriftliches Anhörungsverfahren durch den Haushalts- und Finanzausschuss des Thüringer Landtags

Rudolstadt
31. August 2021

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

der Rechnungshof dankt für die Möglichkeit, zu o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

I Zum Gesetzentwurf

Ihren Fragen seien zunächst einige grundsätzliche Anmerkungen vorangestellt, die im Ergebnis zu Bedenken des Rechnungshofs gegen den Gesetzentwurf führen.

I.1 Änderung des Thüringer Besoldungsgesetzes

Beamtinnen und Beamte stehen in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis (Beamtenverhältnis) zu ihrem Dienstherrn. Dieses Dienst- und Treueverhältnis beruht auf Gegenseitigkeit. Der Beamte stellt seine gesamte Arbeitsleistung (ausschließlich) seinem Dienstherrn zur Verfügung. Im Gegenzug sorgt der Dienstherr für den Unterhalt des Beamten und dessen Familie (Alimentation).

Die Alimentation hat sich an dem dem Beamten verliehenen (statusrechtlichen) Amt zu orientieren, sie muss „dem Amt angemessen“ sein. Sie ist ein Äquivalent/Korrelat zu der durch den Beamten in seinem funktionalen Amt (Dienstposten) erbrachten Dienstleistung. Sie stellt jedoch keine unmittelbare Vergütung für tatsächlich geleistete Arbeit dar.

Die Pflicht des Dienstherrn zu einer sich am jeweiligen Amt des Beamten orientierenden Alimentation gilt für alle Ämter. Dem entsprechend erfordert die mit einem höheren Amt verbundene größere Verantwortung eine gleichermaßen höhere Alimentation. Zwischen den Ämtern ist ein Mindestabstand

Thüringer
Rechnungshof
Burgstraße 1
07407 Rudolstadt

www.rechnungshof.thueringen.de

zu wahren (Abstandsgebot). Eine Erhöhung der Alimentation in einem niedrigeren Amt wird zu einer Anpassung auch in den höheren Ämtern zu führen haben.

Der Dienstherr hat jederzeit sicherzustellen, dass die Alimentation angemessen ist. Die Amtsangemessenheit der Besoldung hat er deshalb von Amts wegen regelmäßig zu überprüfen. Die Angemessenheit der Alimentation gilt für jedes Amt und für jeden Beamten und zwar unabhängig von seiner familiären Situation. Letztere ist Grundlage des Orts- bzw. Familienzuschlags.

Für die konkrete Ausgestaltung der Besoldung kommt dem Gesetzgeber anerkanntermaßen ein Gestaltungsspielraum zu. Wenngleich er befugt ist, die Haushaltslage zu berücksichtigen, entbindet ihn das allerdings nicht davon, das Alimentationsprinzip zu beachten. Die Finanzlage der öffentlichen Haushalte oder das Ziel der Haushaltskonsolidierung dürfen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentierung nicht einschränken¹. Nötige Einsparungen sind vielmehr auf anderer Ebene zu erreichen:

- Insbesondere erfordert dies etwa eine konsequente Aufgabenkritik und eine daran ausgerichtete angemessene Personalwirtschaft. Der Dienstherr hat im Sinne der Finanzierbarkeit der Personalausgaben und des Haushalts fortwährend zu prüfen, welche Aufgaben er (zwingend) wahrzunehmen hat.
- Die zur Aufgabenerfüllung erforderlichen Stellen sind zu definieren, zu bewerten und unter Berücksichtigung des Funktionsvorbehalts des Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz einem Amt zuzuweisen. Das hierfür notwendige Personal ist „amtsangemessen“ zu besolden bzw. zu vergüten. Darüber hinaus vorhandenes – nicht notwendiges – Personal ist hingegen abzubauen.

Dieser Prozess ist ein fortlaufender. Der Dienstherr wird dafür auch fortwährend neues Personal einstellen müssen, sei es zur Deckung von zusätzlichem Bedarf oder als Ersatz für freiwerdende Dienstposten.

Bei dieser Personalgewinnung steht der Freistaat in ständigem Wettbewerb sowohl mit anderen Dienstherrn als auch mit der freien Wirtschaft. Der Wettbewerb mit Dienstherrn anderer Länder hat sich seit Entfallen der bundeseinheitlichen Beamtenbesoldung im Jahr 2006² verstärkt. Neue Beschäftigte müssen am Markt zudem unter Berücksichtigung der Bestenauslese gewonnen werden. Der Dienstherr steht hier in einem (zuweilen harten) Wettbewerb um die besten Köpfe. Gerade mit Blick auf diesen ständigen Wettbewerb um die „besten Köpfe“ wird sich ein Sparen an der Besoldung als ein Sparen „am falschen Ende“ erweisen. Das Leistungsprinzip ist hier in verschiedener Hinsicht zu beachten.

Die Alimentation reicht schließlich über die Zeit des aktiven Dienstes hinaus. Nach dem Lebenszeitprinzip umfasst sie auch die Zeit des Ruhestands des

¹ BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, 1-76, Rn. 94. Vgl. auch Lindner in ZBR 14, 323 (325) der das Alimentationsprinzip als „besoldungsrechtliches Untermaßverbot“ bezeichnet.

² BGBl. I, S. 2034 ff..

Beamten einschließlich der Alimentation seiner Hinterbliebenen. Dem entsprechend kann die Alimentation des Beamten nur dann amtsangemessen sein, wenn die nach Eintritt in den Ruhestand verbleibende Alimentation ebenfalls amtsangemessen ist. Zweifel bestehen deshalb insoweit, als eine Erhöhung des Familienzuschlags – zu Recht – nur zeitweise wirkt, aber gerade nicht auf die Wertigkeit eines Amtes abstellt.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat die Alimentation einen Mindestabstand zur Grundsicherung zu wahren. Es hat u. a. die Alimentation in der niedrigsten Besoldungsgruppe für verfassungswidrig erklärt, soweit sie einem Betrag von 115 % der Grundsicherung unterschreitet. Letztere gewährt der Staat prinzipiell jedem, unabhängig von Ausbildung, Kenntnissen oder früherer Tätigkeit. Die Grundsicherung wird bei Bedürftigkeit des Empfängers und leistungsunabhängig gewährt.

Im Gegensatz hierzu leitet sich die Alimentation des Beamten aus seinem Amt ab. Sie ist Gegenleistung dafür, dass sich der Beamte seinem Dienstherrn mit seiner ganzen Persönlichkeit zur Verfügung stellt und nach den jeweiligen Anforderungen seine Dienstpflicht nach Kräften erfüllt. Die Ausübung seines Amtes erfordert eine spezielle Qualifikation (mindestens zweijährige) Ausbildung, entsprechende Kenntnisse und Fähigkeiten sowie die ständige Bereitschaft zur Dienstleistung und Leistungserbringung.

Zur Sicherung eines funktionsfähigen Staates bedarf es einer stabilen Verwaltung. Diese gründet sich nach Art. 33 Abs. 4 Grundgesetz – zumindest für den Bereich hoheitlichen Handelns – auf „Angehörige des öffentlichen Dienstes, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen“. Hierbei handelt es sich um Beamte und Richter. So wie ein starkes Beamtentum das Rückgrat des Staates bildet, führt jede Schwächung des Beamtentums zu einer Schwächung des Staates. Gerade der Alimentation kommt damit auch eine Qualitätssichernde Funktion zu.

Nach Auffassung des Rechnungshofs ist der Besoldungsgesetzgeber gut beraten, bei der Fortentwicklung des Besoldungsrechts auf Aktionismus zu verzichten. Die Entwicklung des Besoldungsrechts darf sich deshalb nicht auf kurzfristige oder „Mindest“-Änderungen als Reaktion auf die Rechtsprechung beschränken. Hierdurch werden lediglich Symptome behandelt und Lücken ggf. nur vorübergehend geschlossen.

Ziel muss es sein, Ursachen für Fehl- oder notwendige Fortentwicklungen zu erkennen. Der Gesetzgeber sollte unter Beachtung der „hergebrachten Grundsätze“ perspektivisch agieren, um ein tragfähiges System zu schaffen und dieses System insgesamt zu stärken.

1.2 Anerkennungleistung für ehemalige angestellte Professoren

Die Anerkennung besonderer Leistungen befürwortet der Rechnungshof grundsätzlich. Allerdings lässt der Gesetzentwurf in seiner Begründung nicht erkennen, weshalb eine Anerkennungleistung ausschließlich Professoren vorbehalten bleiben soll.

Die Anerkennungleistung soll einmalig 12.000 Euro betragen. Die Gesetzesvorlage lässt ebenso offen, wie dieser Betrag ermittelt wurde.

II Zu den Fragen des Haushalts- und Finanzausschusses

Zu den Fragen des Haushalts- und Finanzausschusses nimmt der Rechnungshof ergänzend wie folgt Stellung:

1. *Welche Auffassung vertreten Sie zu dem Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation nach Verfassungsgerichts-Rechtsprechung – Drucksache 7/3575?*

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt die Forderungen des BVerfG aus den genannten Beschlüssen unter Minimierung des finanziellen Aufwands um.

Der Rechnungshof verweist auf seine vorstehenden Ausführungen.

2. *Wie könnte eine tragfähige automatische Besoldungsanpassung bei künftigen Anpassungen der Grundsicherung aussehen?*

Wie oben ausgeführt, ist die Angemessenheit der Besoldung von Amts wegen regelmäßig zu überprüfen. Angesichts der vom BVerfG aufgestellten Kriterien erscheint eine automatische Anpassung kaum vorstellbar. Die Parameter entwickeln sich zeitlich und ihrer Wirkung ggf. auch verschieden. Die Besoldungsanpassungen erfordern deshalb jeweils umfangreiche Abwägungen und dürften sich einer „Automatik“ entziehen.

3. *Wie wird die Rechtssicherheit der beabsichtigten rückwirkenden verfassungsgemäßen Behebung eingeschätzt? Ist es in Anbetracht der Hinweise des Bundesverfassungsgerichts – konkret die Tz. 182 und 183 des Urteils 2 BvL 4/18 vom 4. Mai 2020 – nicht vielmehr zwingend geboten, die Besoldung all jenen Beamten nachzuzahlen, die sich unabhängig vom Stand des Verfahrens zwischenzeitlich gegen die Besoldungshöhe gewehrt hatten?*

Der Rechnungshof kann hierzu keine Einschätzung abgeben. Eine abschließende Bewertung wird im Zweifel den Gerichten vorbehalten bleiben. Neben der rechtlichen Bewertung kann eine rückwirkende Bereinigung allerdings auch Ausdruck der Wertschätzung des Dienstherrn sein.

4. *Welche Auffassung vertreten Sie zu dem Entwurf über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts in Drucksache 7/3575?*

Der Rechnungshof bewertet die politische Entscheidung, ehemaligen angestellten Professoren eine Anerkennungsleistung zu gewähren, als solche nicht.

Die Gewährung einer Anerkennungsleistung an Professoren führt aber zur Frage, weshalb anderen Personengruppen diese Anerkennung verwehrt bleibt, obwohl auch bei diesen eine Verbeamtung nicht möglich oder gewollt war:

- Die Erneuerung der „Hochschul- und Wissenschaftslandschaft in Thüringen“ dürfte nicht allein ein Verdienst der Professoren gewesen sein. Die Beschränkung auf diesen Personenkreis ließe die Leistungen des

sonstigen wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Personals im Hochschulbereich unberücksichtigt.

- Bei Lehrern an allgemeinbildenden Schulen wurde zunächst auf eine Verbeamtung vollständig verzichtet.
- Nach 1989 wurden auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung herausragende Anstrengungen unternommen, um ganze Verwaltungen neu auszurichten und an das bundesdeutsche Rechtssystem zu adaptieren. Insbesondere Polizei, Justiz und Steuerverwaltung hatten hier Beachtliches zu leisten.

Insgesamt ist daher nicht erkennbar, in welcher Hinsicht sich die Leistung der Professoren von der Leistung anderer Mitarbeiter an Hochschulen oder in der gesamten übrigen Landesverwaltung derart unterscheidet, dass ihnen – und nur ihnen – eine Anerkennung zukommen soll.

Der Gesetzentwurf stellt weiterhin darauf ab, dass ein Teil dieser Professoren, der das entsprechende Höchstalter bereits überschritten hatte, nach den beamten-, versorgungs- und haushaltsrechtlichen Vorgaben nicht in ein Beamtenverhältnis übernommen werden konnte.

Hierzu ist klarzustellen, dass Professoren im Vergleich zu anderen Beschäftigten des Landes hinsichtlich ihrer Verbeamtung nicht benachteiligt wurden. Nach § 48 Thüringer Landeshaushaltsordnung galt für die Verbeamtung von Bewerbern eine regelmäßige Altersgrenze von 40 Jahren. Das für Finanzen zuständige Ministerium hatte in den ersten Jahren³ bis auf Weiteres seine Einwilligung zur Übernahme von Bewerbern, die das 45. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, allgemein erteilt. Für Professoren ließ § 125 Abs. 1 Thüringer Hochschulgesetz in der bis 31.12.2006 geltenden Fassung⁴ die Verbeamtung bis zur Vollendung des 52. Lebensjahres zu.

Insgesamt hält der Rechnungshof die Gewährung einer Anerkennungsleistung in der vorliegenden Form nicht für gerechtfertigt.

³ Siehe TFM-Erlass vom 19.7.1994, Az. H 1006-allg.-3A3.

⁴ Wortgleich mit § 97 Abs. 7 Thüringer Hochschulgesetz der geltenden Fassung.