

- Versand per Mail -**Stellungnahme DGB Hessen-Thüringen: Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts; – Drs. 7/3575 –**

6. September 2021

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,
im Namen des DGB Hessen-Thüringen bedanke ich mich herzlich für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Öffentlicher Dienst/
Beamtinnen- und Beamtenpolitik

Wirtschaftspolitik

I. Grundsatz

Der DGB begrüßt nachdrücklich das Ziel, eine verfassungsgemäße Alimentation herzustellen. Die Mitglieder der DGB-Gewerkschaften erwarten von ihrem Dienstherrn die Ausnutzung seines weiten Beurteilungsspielraums unter Beachtung ihrer Rechte und der Fortentwicklung der Rechtsprechung.

Zu begrüßen ist weiterhin, dass der Freistaat Thüringen zu den ersten Bundesländern gehört, die in Reaktion auf die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 4. Mai 2020 (- 2 BvL 4/18 - und - 2 BvL 6/17 u.a.-) einen Gesetzentwurf vorlegen.

Schillerstraße 44
99096 Erfurt

hessen-thueringen.dgb.de

Der DGB bewertet den vorliegenden Gesetzentwurf insgesamt als guten Ansatz, dem Recht der Bediensteten auf amtsangemessene Alimentation und der durch das BVerfG gestellten Aufgabe, komplexe Erwägungen insbesondere hinsichtlich des vierten Parameters (Abstand von mindestens 15% zum Grundsicherungsniveau) anzustellen, gerecht zu werden.

Die Reparatur der Besoldung durch die Erhöhung der Kinderzuschläge ist sicherlich am günstigsten („Sparvariante“), wir halten sie aber für grundsätzlich geeignet zur Umsetzung der Sinne der Rechtsprechung des BVerfG.

Unabhängig von der notwendigen „Besoldungsreparatur“ haben Beamt*innen das Recht auf eine Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen finanziellen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie des allgemeinen Lebensstandards. Wir fordern Sie deswegen auf, das Ergebnis der im Herbst anstehenden Tarifrunde im öffentlichen Dienst der Länder zeit- und inhaltsgleich zu übertragen.

Darüber hinaus müssen Maßnahmen zur Attraktivierung des öffentlichen Dienstes nicht nur aufgeschrieben, sondern auch umgesetzt werden. Der Gesetzgeber kann natürlich über das absolute Minimum hinausgehen. Wir haben hierzu wiederholt Vorschläge unterbreitet.

Dies sind insbesondere die Anhebung der allgemeinen Stellenzulage oder mindestens der Vollzugszulagen und die Wiedereinführung einer echten Sonderzahlung als „13. Monatsgehalt“.

II. Zur Ausgangslage

Die aktuelle Rechtsprechung zeigt neue, aber auch bereits bekannte Probleme auf. In der Gesetzesbegründung wird die durchgehende Nichteinhaltung des zweiten Parameters (Vergleich mit dem Nominallohnindex) über alle Besoldungsordnungen und -gruppen hinweg seit dem ersten Vergleichszeitraum 1993 bis 2008 dargestellt. Hinzu treten die Nichteinhaltung des ersten Parameters (Vergleich der Besoldungs- und Tarifentwicklung) bis 2018 für (in einzelnen Zeiträumen) alle Besoldungsgruppen und -ordnungen sowie des dritten Parameters (Vergleich mit dem Verbraucherpreisindex) mindestens für den Zeitraum 1993 bis 2008 für alle Besoldungsgruppen und -ordnungen sowie für die Zeiträume 1995 bis 2010 und 1996 bis 2011 in den Besoldungsgruppen ab A 10 bzw. A 14 und in den Besoldungsordnungen C, W und R. Zudem wurde bis zur Besoldungsgruppe A 9 direkt und für die darüber liegenden Besoldungsgruppen indirekt der vierte Parameter (im vorliegenden Fall das Mindestabstandsgebot) bis einschließlich des Jahres 2021 jährlich verletzt.

Spätestens mit der Nichterfüllung von drei Parametern liegt ein Verstoß gegen das Alimentsprinzip auf der Hand, wobei bereits der Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot zu einer verfassungswidrigen Unteralimentation führen würde. Somit besteht verfassungsrechtlich wie -politisch dringender Handlungsbedarf!

III. Zum Inhalt des Gesetzentwurfs

Zu Artikel 1

Ursprünglich war ausschließlich die nun in den Artikeln 2, 3 und 4 vorgesehene Herstellung der Verfassungskonformität Gegenstand des Entwurfs und der beamtenrechtlichen Beteiligung. Erst mit dem zweiten Kabinettsdurchgang wurde Artikel 1 „Thüringer Gesetz über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts“ ergänzt.

Der DGB begrüßt grundsätzlich die Anerkennung und Honorierung von Lebensleistung. So auch in diesem Fall. Alle Bediensteten – unabhängig von Statusgruppe und konkreter Aufgabe – verdienen für ihr Engagement und ihre Leistung Wertschätzung und Anerkennung.

Auch aufgrund des teils hohen Alters der Anspruchsberechtigten und dem kurzen vorgesehenen Antragszeitraum sollten die Berechtigten proaktiv über den Anspruch und die Notwendigkeit der Antragstellung informiert werden.

Zu den Artikeln 2, 3 und 4

In Art. 2 Nr. 1 wird die Überleitung der zum 31.12.2019 nach A 6/A 7 Stufe 1 Besoldeten in die Stufe 2 ab 1. Januar 2020 (§ 67 d Abs. 1) geregelt. Übergeleitet werden auch die seit dem 01.01.2021 neu nach A 6/A 7 Stufe 1 Besoldeten (§ 67 d Abs. 2).

Durch Art. 3 Nr. 1 wird die Erfahrungsstufe 1 in den Besoldungsgruppen A 6 und A 7 für das Jahr 2021 (und die Zukunft) gestrichen.

Gemäß § 67 Abs. 3 wird der Grundgehaltssatz der Besoldungsgruppe W 3 für das Jahr 2020 erhöht, um den fünften Parameter zu erfüllen.

Deutlich weitreichender ist die vorgesehene Änderung in § 67 Abs. 4. Geplant ist, die Systematik der kindbezogenen Stufen des Familienzuschlags rückwirkend zu ändern. So wird eine weitere Abstufung zwischen dem Zuschlag für das erste und dem Zuschlag für das zweite Kind sowie zwischen dem Zuschlag für das dritte und dem Zuschlag für das vierte und jedes weitere Kind eingeführt. Alle kindbezogenen Zuschläge werden für das Jahr 2020, teils erheblich, angehoben. Damit sollen für alle Besoldungsempfänger*innen die Familienzuschläge dergestalt angepasst werden, dass einerseits der Mindestabstand zur Grundsicherung gewahrt wird und andererseits auch der alimentationsrechtliche Mehrbedarf bei drei und mehr Kindern abgebildet wird. Gemäß Art. 3 Nr. 2 werden die kindbezogenen Stufen des Familienzuschlags in Anpassung an die Grundsicherungsentwicklung zudem für das laufende Jahr 2021 deutlich angehoben.

Der Gesetzentwurf sieht in Art. 4 Nr. 1 (§ 67 e) vor, dass Kläger*innen und Widerspruchsführer*innen, die gegen die Höhe ihrer Besoldung Widerspruch eingelegt haben und die Gewährung einer ihres Amtes angemessenen Besoldung begehren und über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden ist, ab dem 1. Januar des Haushaltsjahres in dem das Vorverfahren begonnen hat, frühestens ab 2008, eine Nachzahlung erhalten, die in der Höhe die Wahrung der Parameter eins und drei gewährleisten soll.

Ebenfalls rückwirkend ab 2008 soll die Einhaltung des vierten Parameters für Beamt*innen bis zur Besoldungsgruppe A 9, die Familienzuschläge für ein erstes und ein zweites Kind erhalten haben, sichergestellt werden. Berücksichtigt sind hier wiederum ausschließlich die Kläger*innen und Widerspruchsführer*innen, die gegen die Höhe ihrer Besoldung Widerspruch eingelegt haben, die Gewährung einer ihres Amtes angemessenen Besoldung begehren und über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden ist. Sie erhalten für die Jahre 2008 bis einschließlich 2019 eine Nachzahlung, die ihrer Höhe nach so bemessen sein soll, dass der gebotene Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau für alle Besoldungsgruppen eingehalten wird.

Gemäß des beabsichtigten § 67 f erhalten Kläger*innen und Widerspruchsführer*innen, die gegen die Höhe ihrer Besoldung bei drei oder mehr Kindern Widerspruch eingelegt haben, die Gewährung einer verfassungskonformen Alimentation begehren und über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden ist, ebenfalls eine Nachzahlung. Diese Nachzahlung knüpft ebenso an die tatsächlich gezahlten Kinderzuschläge für das dritte, vierte und jedes weitere Kind an.

Zur Bewertung der Artikel 2, 3 und 4

Die mit dem neuen § 67 d Abs. 1 und 2 vorgesehene Überleitung sowie die Streichung der Stufe 1 gemäß Art. 3 Nr. 1 werden begrüßt.

Bei Art. 4 Nr. 1 (§ 67 e Abs. 2) ist zu hinterfragen, inwieweit eine solche auf die Besoldungsgruppen bis A 9 begrenzte Nachzahlung Auswirkungen auf das zu wählende Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen hat, wenn höher besoldete Beamt*innen mit ein oder zwei Kindern diese nicht erhalten.

Die nach dem neuen § 67 Abs. 4 und nach Art. 3 des Gesetzentwurf vorgesehene Differenzierung und deutliche Anhebung der kindbezogenen Familienzuschläge ist nach Auffassung des DGB geeignet zur Umsetzung der BVerfG-Rechtsprechung zur Gewährung einer verfassungsgemäßen Alimentation. Wir begrüßen, dass durch die Anhebung des Familienzuschlags Beamt*innen aller Besoldungsgruppen gleichmäßig bessergestellt werden.

Die diesem Vorschlag in der Höhe zugrundeliegenden umfangreichen Berechnungen des Grundsicherungsniveaus und der daraus abzuleitenden Mindestalimentation sind grundlegend nachvollziehbar. Dem Gesetzgeber kommt ein Einschätzungsspielraum zu, das Grundsicherungsniveau realitätsgerecht zu ermitteln, wobei die vorhandenen Erkenntnismöglichkeiten auszuschöpfen sind. Festzustellen ist, dass umfassende Ermittlungen angestellt wurden und eine im Kern nachvollziehbare Abwägung stattfand.

In den Anlagen 9 und 10 werden die Besoldungsgruppen A 3 bzw. A 6 im Verhältnis zur ermittelten erforderlichen Mindestbesoldung in den Jahren 2008 bis 2021 dargestellt. Daraus ergibt sich, dass der Mindestabstand – sehr erheblich angesichts des verfügbaren Einkommens – nie eingehalten wurde. Tatsächlich lag die Eingangsbesoldung in den Jahren in den Jahren 2011 bis 2015 und liegt im Jahr 2021 (!) unterhalb des ermittelten Grundsicherungsniveaus. Das ist beschämend.

Bedauerlich ist, dass keine detailliertere Darstellung der Berechnung zumindest für die Jahre 2020 und 2021 erfolgt. Einige Berechnungsschritte werden übersprungen, während andere Aspekte überausföhrlich dargelegt werden. Die umfangreiche Darstellung der „Vergünstigungen“ der Städte Erfurt und Jena sowie der Kinderbetreuungskosten suggeriert Genauigkeit, während die Annahmen eigentlich mit hoher Unsicherheit behaftet sind.

Die Darstellung ist umso erforderlicher, da sich die Besoldungserhöhung genau auf die Summe beschränken soll, die als verfassungsrechtlich gebotene Untergrenze angenommen wird. Dabei unterliegt das Sozialrecht ständigen Änderungen, die dann sofort in der Besoldung nachvollzogen werden müssen, um zu verhindern, dass die Besoldung wiederum auf einem verfassungswidrigen Ausgangspunkt beruht.

Begrüßenswert ist, dass im Vergleich zum Vorentwurf die Leistungen der Sozialschutzpakete 1,2 und 3 ebenso wie die deutlichen Kostensteigerungen für die Unterkunft in den Jahren 2020 und 2021 berücksichtigt worden sind. Die damit deutlich stärker zu erhöhenden Zuschläge für das erste und zweite zu berücksichtigende Kind zeigen, wie massiv sich (kleine) sozialrechtliche Änderungen auswirken.

Der Anspruch auf Nachzahlungen nach Art. 4 bleibt auf die Widerspruchsföhrer*innen und Kläger*innen begrenzt, über deren Anträge noch nicht abschließend entschieden wurde. Dabei ist die unstrittige Unterschreitung des Mindestabstands mindestens in allen Jahren seit 2008 eine Verletzung aller betroffenen Beamt*innen in ihren Rechten.

III. Fazit

Die umfängliche Gesetzesbegründung stellt die vorgenommenen Erwägungen, im Rahmen des in diesem Zusammenhang Möglichen, nachvollziehbar dar. Dennoch zeugt der Gesetz-

entwurf davon, dass ein möglichst kostengünstiges Vorgehen gewählt wurde, um die verfassungsmäÙe Besoldung herzustellen. Dies betrifft einmal den Weg über den Familienzuschlag. Zudem wurde die schnelle, abschlägige Widerspruchsbearbeitung in den vergangenen Jahren ebenso politisch entschieden wie der restriktive Umgang mit den vorgesehenen „fiktiven Besoldungserhöhungen“, die sich ausschließlich auf den Kreis der Widerspruchsführer*innen und Kläger*innen beschränken sollen, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist. Wir schlagen daher vor, die Nachzahlungen zumindest allen Beamten*innen zu gewähren, die seit 2008 in Widerspruch gegangen sind.

Seit 2008 waren und sind vier der fünf Parameter für einen Teil der Besoldungsgruppen verletzt; die Thüringer Besoldung ist damit in Teilen verfassungswidrig. Die vorgesehene Anpassung ist so bemessen, dass die durch das BVerfG eingezogene Untergrenze gerade so gewahrt wird. Das birgt Risiken. Laut Thüringer Finanzministerium soll künftig die Entwicklung der Grundsicherungsleistungen beobachtet und mehrmals jährlich geprüft werden, ob der Mindestabstand von 15% zur Grundsicherung noch eingehalten ist. Ob sich dieses Verfahren bewährt, ist offen.

Wir schlagen Ihnen daher die Aufnahme einer Evaluations- und Revisionsklausel in das Gesetz vor. Da vorgesehen ist, die unterste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen auszuschöpfen, wird die Besoldung auch künftig Gegenstand gerichtlicher Überprüfung sein. Deswegen schlagen wir der Landesregierung zudem vor, den Verzicht auf die Einrede zeitnaher Geltendmachung zu erklären und Widersprüche bis zu einer endgültigen Entscheidung ruhen zu lassen.

Wenn das vorgelegte Gesetz die verfassungskonforme Besoldung herstellt, sind weder mit einer Evaluation noch mit einem „großzügigen“ Umgang mit Anträgen/Widersprüchen Risiken für den Landeshaushalt verbunden. Beide Maßnahmen wären aber geeignet, das Vertrauen der Bediensteten und die Akzeptanz zu stärken.

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, Priorität hat aus unserer Sicht, dass der Gesetzentwurf jetzt zügig beraten und zeitnah beschlossen wird. Der aktuelle verfassungswidrige Zustand muss beendet werden.

Weitergehende Debatten zur Besoldungsstruktur und der Attraktivität des öffentlichen Dienstes sind gesondert zu führen; dafür stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen