



**tbb
beamtenbund
und tarifunion
thüringen**

tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V. – Schmidtstedter Str. 9 – 99084 Erfurt

Per E-Mail:

Thüringer Landtag
-Haushalts- und Finanzausschuss-
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

THÜR. LANDTAG POST
02.05.2023 11:09

12026/2023

Thüringer Landtag

Z u s c h r i f t

7/2533

zu Drs. 7/7122

**Landesvorsitzender
Frank Schönborn**

Spitzenorganisation der Fachgewerkschaften und -verbände des öffentlichen Dienstes

Schmidtstedter Str. 9
D-99084 Erfurt

Telefon: 0361.6547521

Telefax: 0361.6547522

E-Mail: post@dbbth.de

www.thueringer-beamtenbund.de

**Den Mitgliedern des
HuFA**

Aktenzeichen

Ihr Zeichen

Drs. 7/7122-A 6.1/

Ihre Nachricht vom

15. März 2023

Datum

28. April 2023

Anhörungsverfahren gem. § 79 GO Thüringer Landtag

Thüringer Gesetz zur Gewährung einer verfassungsgemäßen Alimentation im Jahr 2023 sowie zur Änderung besoldungs- und versorgungsrechtlicher Vorschriften
GE der Landesregierung – Drs. 7/7122 -

Sehr geehrter Herr Ministerialrat Bieler,

der tbb beamtenbund und tarifunion thüringen dankt Ihnen für die Übersendung des Entwurfs des „Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation im Jahr 2023“ und nimmt dazu wie folgt Stellung.

Hoherfreut sind wir darüber, dass die Landesregierung, hier vertreten durch die Finanzministerin, der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Beobachtungspflicht nachkommt, diese ernst nimmt und Maßnahmen zur Abhilfe ergreifen will.

In der Vergangenheit hatte sich der Landesgesetzgeber bei den Regelungen zur Besoldungshöhe auf eine Übernahme des Tarifergebnisses beschränkt. Das Tarifergebnis ist aber in der Regel ein Kompromiss zwischen den Tarifparteien, der nicht geeignet ist, allein die verfassungsrechtlich gebotenen Besoldungshöhe abzusichern.

Zur Sicherstellung einer verfassungsmäßigen Alimentation, insbesondere zur Wahrung des Mindestabstands zur Grundsicherung besteht dringender Handlungsbedarf. Aus diesem Handlungsbedarf resultiert auch die sich aus der Rechtsprechung ableitende Pflicht der generellen Anhebung der Grundgehälter. Insoweit begrüßen wir auch die Abkehr von den Reparaturversuchen der Besoldung, durch eine alleinigen Anhebung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile.

Wir erkennen die Bemühungen dieser Landesregierung um die Schaffung einer dem Amte nach angemessenen und verfassungskonformen Alimentation an. Als erste

Landesregierung überhaupt hat die Thüringer Regierung ein „Reparaturgesetz“ im letzten Jahr auf den Weg gebracht. Als einzige Regierung überhaupt scheint sie die vom obersten Verfassungsgericht auferlegten Beobachtungspflichten wahrzunehmen und für sich Handlungen daraus abzuleiten. Dem tbb ist es wichtig, dies noch einmal zu betonen und besonders herauszustellen.

Unsere Kritik richtet sich jedoch gegen die Höhe und Art der gewählten Umsetzung. Aus Sicht des tbb ist:

- **die Anhebung der Grundgehaltssätze in Höhe von 3,25 %** nicht ausreichend;
- **die Einmalzahlung iHv. 1.000€ im Jahr 2023** nicht nachhaltig;
- der eingebaute „Puffer“ **von 1 %** zu gering bemessen;
- **eine Anrechnung auf Tarifergebnisse TV-L** nicht geboten erscheint und es vergrößert den Druck auf die Verfassungskonformität und
- die eingebaute **Befristung** widerspricht den eigenen Erkenntnissen des Thüringer Finanzministeriums (TFM).

Zu den einzelnen Sachverhalten:

Anhebung der Grundgehaltssätze in Höhe von 3,25 %

Die Berechnungen in der 1. Prüfstufe zu den volkswirtschaftlichen Vergleichsparametern wurden summarisch geprüft und sind nachvollziehbar. Der Indexwert beim Parameter „Verbraucherpreisindex“ von 121,8 ist der Wert für September 2022. Es ist daher davon auszugehen, dass sich beim Parameter „Verbraucherpreisindex“ noch Änderungen ergeben werden. Das Thüringer Landesamt für Statistik (TLS) teilte auf Nachfrage mit, dass es bis zum Jahresende noch zu weiteren Erhöhungen kommen dürfte.

Für den Abstand zur Grundsicherung (Mindestabstand) wurde im Gesetzentwurf das zum 01.01.2023 eingeführte Bürgergeld grundsätzlich berücksichtigt. Bei den Heizkosten wurde wieder auf die Angaben der Bundesagentur für Arbeit (BfA) abgestellt (Stand: 17.05.2022). Die Werte der BfA beruhen allerdings auf Vorjahresdaten, so dass die aktuellen Preissteigerungen hier nicht abgebildet werden. Von daher wird seitens des TFM ein Aufschlag von 10 v.H. als Puffer vorgenommen. Der Aufschlag wird aus der allgemeinen Preissteigerung bzw. deren Prognose abgeleitet (siehe Seite 28/29 des GE). Der Pufferwert erscheint allerdings als zu gering, da die Energiekosten in 2022 teilweise um bis zu 96 v.H. gestiegen sind. Wiederum Kritik finden die ausgewählten anzusetzenden Daten von Heizungskosten und Unterkunftskosten. Wir verweisen dazu auf unsere vorangegangenen Stellungnahmen.

Aus Sicht des tbb bleibt zudem unberücksichtigt, dass mit der Einführung des Bürgergeldes Änderungen bei den Bedarfen für Unterkunft und Heizung im SGB II eingeführt wurden: „Für die ersten zwei Jahre ab Beginn des Monats, für den erstmals Leistungen nach diesem Buch bezogen werden, werden abweichend von Satz 1 Bedarfe für Unterkunft und Heizung in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen anerkannt (Karenzzeit)...“. Nach dieser Änderung ist eine Erhöhung der durchschnittlichen Kosten für Miete ebenfalls zu erwarten. Diese wurde im Gesetzentwurf nach unserer Lesart nicht ausreichend gewürdigt. Das Problem hierbei: die Entwicklung der Neuvertragsmieten in den Städten geht rasant nach oben. Zu den bisherigen Preisen sind aktuell kaum Wohnungen zu bekommen. Mit der neuen Regelung müssen sich Hilfebedürftige nicht sofort auf die Suche nach einer angemessenen Unterkunft machen, sondern haben 2 Jahre Karenzzeit.

Der im GE so errechnete Mindestabstand kann zudem nur eingehalten werden, da die Einmalzahlungen - wie schon die Coronaprämie 2021- entsprechend berücksichtigt wurde und die Tabellenentgelte um 3,25 v.H. erhöht werden sollen. Nur so ist in ihren Berechnungen,

ein Ergebnis „Nulllinie“ mittels Iterationsverfahren zu erreichen bzw. Nullstelle zu berechnen (im GE 116,01%).

Deutlich werden die Unterschiede in der allgemeinen Entgeltentwicklung zwischen dem Öffentlichen Dienst und der Privatwirtschaft aus dem Vergleichsparameter „Nominallohnindex“, welcher jedes Jahr im Vergleich zur Besoldungsentwicklung die vom Gericht gezogenen Grenzwerte deutlich übersteigt. Diese Entwicklung kann man aus Sicht des tbb nur über die Tabellenentgelte auflösen und somit die Abstände verringern.

Dass es einen grundsätzlichen Bedarf an höheren Gehältern/ Löhnen gibt, ist auch aus der Forderungen der Gewerkschaften in den Tarifrunden in Höhe von mehr als 10% ersichtlich. Die Gewerkschaften sehen sich zu dieser Forderung auf Grund der massiven Kostensteigerungen in allen Bereichen gezwungen. Diese Steigerungen betreffen Beamte gleichermaßen und sind aus Sicht des tbb daher mit einzuberechnen.

Einmalzahlung

Kritik findet die Einberechnung der befristet vorgesehenen monatlichen Sonderzahlung in Bezug zu dem Mindestabstand zur Grundsicherung. Hier versucht sich der Gesetzgeber an einem Kniff: die vom Bundesgesetzgeber steuerfrei vorgesehene Einmalzahlung zum Ausgleich der steigenden Energiekosten, soll hier verteilt über 12 Monate ausbezahlt werden. Aufgrund ihrer nicht dauerhaften Natur (befristet auf den 31.12.2023) bleibt sie damit jedoch eine „Einmalzahlung“.

Die Einmalzahlung wurde vom Bundesgesetzgeber ausgebracht als „Inflationsausgleichsprämie“. Der hier vorgelegte Gesetzentwurf hat jedoch als Ziel für sich selbst beansprucht, die Vorgaben der Rechtsprechung zur Besoldung einzuhalten. Dabei ist eine dauerhafte Verfassungsgemäße Alimentation aus Sicht des tbb nicht mit einer Einmalzahlung erreichbar. Wie das Wort Einmalzahlung bereits beinhaltet, ist hiermit lediglich ein einmaliger Effekt verbunden; Nachhaltigkeit hingegen ist zu verneinen.

Die Handlungsnotwendigkeit zu einer weitergehenden Anpassung der Besoldung erfolgte jedoch nicht allein aufgrund der gestiegenen Inflation. Spätestens im Jahr 2024 werden wiederum größere Anhebungen der Grundbesoldung, allein aufgrund der gestiegenen Preise und des Abstandsgebots zum Bürgergeld, notwendig sein. Ohne die Einberechnung der Einmalzahlung in 2023 wäre der Mindestabstand allein mit der Anhebung um 3,25% nicht zu halten. Der Weg einer Einmalzahlung auch in 2024 ist versagt, da die vom Gesetzgeber geschaffene Maximalhöhe, über beide Jahre, bereits im ersten Jahr rechnerisch ausgeschöpft wird.

Puffer von 1%

In Anbetracht der oben bereits aufgezeigten fehlenden Berücksichtigungsfaktoren und der weiterhin steigenden Preise (gerade auch für Energie, Heizkosten, Kraftstoffe) wird der „Puffer“ von nur 1% mit der Gesetzesverkündung bereits aufgezehrt sein. Daraus würden sich dauerhaft laufende Neuberechnungen ergeben und wiederum permanente weitere Gesetzesverfahren folgen, um den steigenden Kosten nachzufolgen.

Anrechnung des Tarifergebnisses TV-L

Im GE vorgesehen ist, dass die jetzt notwendig gewordene Anpassung der Beamtenbesoldung, mit der im Herbst 2023 stattfindenden Tarifeinigung im Bereich TV-L „verrechnet“ werden soll.

So vernünftig dies auf den ersten Blick aussieht, widerspricht es doch der Absicht, die Besoldung in Thüringen dauerhaft auf verfassungsfeste Füße zu stellen. Wie bereits oben sowie in unseren vorherigen Stellungnahmen dargestellt, muss die Beamtenbesoldung erst auf ein Mindestmaß an Abstand zur Grundsicherung angehoben werden. Danach können die so gefundenen Grundbesoldungsbeträge an der allgemeinen Entwicklung der Entgelte teilnehmen. Das schließt eine Verrechnung aus. Da bei angenommener Verrechnung, die Besoldung nicht nur den gebotenen Abstand zur Grundsicherung droht zu verringern, als auch den verlorenen Anschluss an die Entwicklung der Tariflöhne durch zahlreiche Kürzungen im Beamtenbereich nicht wieder einholt.

Exkurs: Kürzungen im Beamtenbereich

Zu diesen Kürzungen kam es im Beamtenbereich:

1951 nach Eckmannvergleich, Besoldung um 7% tiefer angesetzt

1957 Bundesbesoldungsgesetz, Besoldung um 7% gekürzt

seit 1990 Gehaltserhöhungen des öffentlichen Dienstes später, gekürzt oder gar nicht an Beamte weitergegeben.

1993 wurde die ‚Sonderzuwendung‘ (Weihnachtsgeld) bundeseinheitlich eingefroren und nahm seit dieser Zeit nicht mehr an den jährlichen Besoldungs- und Versorgungsanpassungen teil. Durch dieses Einfrieren wurde die Sonderzahlung von 100 % eines Monatsgehalts, die letztmals im Dezember 1994 gezahlt wurde, auf 84,29 % eines Monatsgehalts im Jahre 2003 und damit um 15,71 % abgesenkt. Wäre diese Absenkung nicht schrittweise, sondern in einem Zug erfolgt, wäre es zu einer Besoldungskürzung um 1,21 % gekommen ($100 - 12,8429 / 13 \times 100$).

1997 Abschaffung der 15 Dienstaltersstufen, Einführung von 12 Leistungsstufen mit anderer Stufenlaufzeit

1998 Versorgungsreformgesetz, jährliche Gehaltserhöhungen ab 1999 um 0,2% gekürzt.

2001 Versorgungsänderungsgesetz, führt zu einer Kürzung der Versorgung auf 71,75% der Bezüge.

2005 Integration der Sonderzahlung (Weihnachtsgeld) iHv. bislang 64,73 Prozent (Ost) in das Grundgehalt (Beamte und Versorgungsempfänger A2-A6 3,75 %, Beamte und Versorgungsempfänger A7-A9 2,91 %, Beamte und Versorgungsempfänger A10-A13, W1 und C1 1,5%, Beamte, Richter und Versorgungsempfänger A14-a16, W2, C2 C3, R1, R2 1,1% und alle übrigen 0,84 % eines Monateinkommens) bedeuten Einkommensverluste jährlich von mindestens 500€ (gerechnet A2, verh. 2 Kinder)

2011 Besoldungsanpassung um 6 Monate verzögert (1.10. statt 1.4.) sowie um 0,2% gemindert,

Absenkung des Höchstruhegehaltssatzes der Dienstunfallversorgung von 75% auf 71,75%,

Stufenweise Anhebung der Altersgrenze vom 65. auf das 67. Lebensjahr/ Sonderaltersgrenze 62. Lebensjahr,

Erhöhung des Versorgungsabschlags bei der Antragsaltersgrenze des 62. Lebensjahres von 10,8% auf 18%,

Wegfall der Einmalzahlung von 4.091 € für Beamte mit besonderen Altersgrenze,

Begrenzung der Berücksichtigung von Ausbildungszeiten bei der Versorgungsbeurteilung.

2013 Besoldungsanpassung um 10 Monate verzögert (1.10. statt 1.1.) sowie um 0,2% gemindert

2015 Besoldungsanpassung um 6 Monate verzögert (1.9. statt 1.3.) sowie um 0,2% gemindert

2017 Besoldungsanpassung um 0,2% gemindert (im Jahr 2017)

Weitere faktische Kürzungen:

In Thüringen wurde zudem erst Mitte der 90er Jahre verbeamtet. Die Verbeamtung ganzer Berufsgruppen erfolgte innerhalb eines einzigen Jahres. Aufgrund der Stellenbewertungsobergrenzen, der Tatsache, dass weit über 10 Jahre fast gar nicht befördert wurde sowie der daraus folgenden Praxis des faktischen Beförderungsstops aufgrund zahlreicher Konkurrentenklagen, kam es in Thüringen dazu, dass sich nahezu in allen Beamtengruppen auch nach über 20 Jahre der Großteil der Beamten im (ehemaligen) Eingangsamts bzw. maximal im ersten Beförderungsamts befinden. Dieser Umstand wurde bei Polizei (Anhebung erst auf A8, später A9) und bei den Lehrern (alle Lehrer bis auf Gymnasialschullehrer Anhebung auf A13) Rechnung getragen. Alle weiteren Bereiche blieben unberücksichtigt.

Bei einer Anrechnung des Tarifiergebnisses im TV-L würde wiederum die Besoldungsentwicklung hinter die Tarif- und Nominallohnentwicklung zurückfallen und so den Abstand zur Grundsicherung bzw. dem Bürgergeld verringern.

Befristung der Zahlungen auf Ende 2023

Der Versuch der Schaffung einer amtsangemessenen Alimentation durch jährliche steuerfreie Einmalzahlungen sowie die Befristung des Familienzuschlages widerspricht nach unserem Verständnis dem Charakter einer Besoldung.

Grundlage der Besoldung ist das sogenannte Alimentationsprinzip. Es gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums. Danach ist der Dienstherr verpflichtet, der Beamtin oder dem Beamten im aktiven Dienst, bei Invalidität und im Alter einen dem Amt angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Die Besoldung soll sicherstellen, dass sich die Beamtin oder der Beamte ganz dem Beruf widmen kann. Nur ein wirtschaftlich unabhängiges Berufsbeamtentum kann die Aufgaben erfüllen, die ihm von der Verfassung zugewiesen sind.

Diese Unabhängigkeit erscheint uns gefährdet, wenn die Besoldung jährlich nach Kassenslage neu festgelegt wird.

Zu den Fragen:

- 1) Wird die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Lösung zur Erreichung einer verfassungsgemäßen Alimentation über den Weg einer Anhebung der Grundgehälter in allen Besoldungsgruppen als alternativlos angesehen?

Ja. Der Gesetzentwurf hat bereits ausführlich dazu Stellung bezogen. Die Aussagen finden die Unterstützung des tbb.

Wir halten dies aus mehreren Gründen für geboten: zum einen wurden in den letzten Jahren verschiedene Entscheidungen, wie die Abkopplung der B-Besoldung vom Endamt A 15, die Streichung der Besoldungsgruppen des einfachen Dienstes A3 bis A 5, die Anhebung der Eingangsbesoldung für Grund- und Regelschullehrer nach A13, die Streichung von Stufen einzelner Besoldungsgruppen sowie von Beförderungssämtern sowie die Anhebung der Eingangsbesoldung für Finanz- und Polizeibeamten und der W-Professuren getroffen, die einzelne Berufsgruppen aus dem Gesamtkonzept der Besoldung herausgenommen haben, um diese einzeln neu zu bewerten. Dabei wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt, ob dies notwendig war. Mit jeder dieser Änderungen wurde jedoch das Gesamtbekleidungskonzept (Grundstruktur) nachhaltig verändert, das Verhältnis der einzelnen Berufsgruppen mit Blick auf ihre Laufbahnen, ihre Verantwortung und Aufgaben, wurde zerpfückt.

Zum anderen zeigen unsere Berechnungen, dass die Alimentation auch unabhängig von Kindern für eine zweiköpfige Beamtenfamilie in der untersten Besoldungsgruppe nicht mehr ausreichend ist. In dieser Personengruppe kann die Herstellung eines verfassungskonformen Besoldungszustandes jedoch fast ausschließlich nur über die Anhebung der Grundbesoldung vorgenommen werden.

Aufgrund der erneuten deutlichen Unterschreitung des Abstands der Besoldung zu Grundversicherungsleistungen wird unmissverständlich erkennbar, dass ein besoldungsrechtliches Strukturproblem vorliegt, welches sich nicht allein durch eine Korrektur von kindbezogenen Anteilen im Familienzuschlag verfassungskonform und rechtssicher beheben lässt, da diese nicht „versorgungsrelevant“ sind und auch nicht für kinderlose Beamte wirken.

Nach unserer Auffassung kann es keine unterschiedliche Betrachtung zwischen inaktiven Beamten und Richtern (Versorgungsempfänger) sowie aktiven Beamten und Richtern geben. Anderenfalls wären Versorgungsempfänger ggf. auf ergänzende Sozialleistungen zu verweisen, was wiederum verfassungsrechtlich ausgeschlossen ist (BVerfGE 2 BvL 4/18 – Rz. 52 ; juris). Da die Alimentation als Gewährleistungsanspruch nach Art. 33 Abs. 5 GG auf Lebenszeit und auf die Familie des Beamten oder Richter ausgerichtet ist, entfaltet dieser vom BVerfG weiter ausgeformte Grundsatz bezüglich des Mindestabstandes zum Grundversicherungsniveaus natürlich auch für die Versorgung des Ruhestandsbeamten Wirkung. Eine an die o.a. Bundesverfassungsgerichtsentscheidung angelehnte Betrachtung für Ruhestandsbeamte kann in der Regel etwaige Bedarfe für Kinder nicht berücksichtigen. Daher wurden die Betrachtungen des Bundesverfassungsgerichtes zu aktiven Beamten auf die inaktiven Beamten (Versorgungsempfänger) mit einem Anspruch auf Mindestversorgung nach den §§ 12 Abs. 1, 21 Abs. 4 ThürBeamtVG übertragen.

Das Bundesverfassungsgericht selbst führte in seinem Beschluss (BVerfG Beschluss des Zweiten Senats vom 4.Mai 2020- 2 BvL 4/18 Rn. 49) aus: „Ob eine zur Behebung eines Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot erforderliche Neustrukturierung des Besoldungsgefüges zu einer Erhöhung der Grundgehaltssätze einer höheren Besoldungsgruppe führt, lässt sich daher nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes

erforderlichen Gewissheit feststellen. Die Wahrscheinlichkeit hierfür ist umso größer, je näher die zur Prüfung gestellte Besoldungsgruppe selbst an der Grenze zur Mindestbesoldung liegt. Je deutlicher der Verstoß ausfällt und je mehr Besoldungsgruppen hinter dem Mindestabstandsgebot zurück bleiben, desto eher ist damit zu rechnen, dass es zu einer spürbaren Anhebung des gesamten Besoldungsniveaus kommen muss, um die gebotenen Abstände zwischen den Besoldungsgruppen wahren zu können.

- 2) Gibt es Modellrechnungen und Wege, über die Variante der Anhebung der Grundgehälter in allen Besoldungsgruppen hinaus, die zu einer dauerhaft gesicherten verfassungsgemäßen Alimentation in Thüringen führen würden?

Bislang hat nahezu jedes Bundesland Gesetzentwürfe hervorgebracht, die im jeweiligen Bundesland die verfassungsgemäße Alimentation wieder herstellen sollen. Wir verweisen daher auf die Gesetzgebungsverfahren der einzelnen Bundesländer nebst den Stellungnahmen der Spitzen- und Fachverbände. Allein die Vielfalt der gesuchten Lösungswege zeigt auf, dass sich die Besoldung in den einzelnen Bundesländern seit der Föderalismusreform 2006 wie befürchtet extrem stark auseinanderentwickelt hat.

Der tbb hatte, daher wiederholt die Rückkehr zur bundeseinheitlichen Besoldung angeregt.

Mit freundlichen Grüßen

Landesvorsitzender