Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bezirk Nord

DGB Bezirk Nord · Besenbinderhof 60 · 20097 Hamburg

Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein
Frau Staatssekretärin Dr. Silke Torp
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Stellungnahme des DGB zu Regelungen mit dienstrechtlichem Bezug im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025

18. Oktober 2024

Olaf Schwede
Abteilungsleiter
Öffentlicher Dienst/ Beamte/ Mitbestimmung

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bezirk Nord
Besenbinderhof 60
20097 Hamburg
Telefon: 040-6077661-17
Telefax: 040-6077661-41

olaf.schwede@dgb.de
nord.dgb.de

Sehr geehrte Frau Staatssekretärin,

das Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein hat den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) mit Schreiben vom 26. September 2024 im Rahmen des beamtenrechtlichen Beteiligungsverfahrens um eine Stellungnahme zu Regelungen mit dienstrechtlichem Bezug im Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2025 gebeten. Der DGB kommt dieser Bitte hiermit gerne nach.

Zu kritisieren ist jedoch die kurze Anhörungsfrist. Der Gesetzesentwurf wurde den Spitzenorganisationen erst am 7. Oktober 2024 elektronisch übermittelt, die Anhörungsfrist endet bereits am 18. Oktober 2024. Das ist unverhältnismäßig. Eine verbandsinterne Willensbildung innerhalb des DGB ist somit nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Der DGB mahnt hiermit die Einhaltung der in der Beteiligungsvereinbarung vorgesehenen Fristen an.

Zu den einzelnen Regelungen des Gesetzesentwurfes nimmt der DGB wie folgt Stellung:

Zu Artikel 2 „Änderung des Gesetzes über die Errichtung eines Versorgungsfonds des Landes Schleswig-Holstein“

Der DGB begrüßt, dass entgegen früheren Ankündigungen der vorliegende Gesetzesentwurf keine Entnahmen aus dem Versorgungsfonds vorsieht. Die Landesregierung hatte ursprünglich angekündigt, die Rücklage des Versorgungsfonds in den nächsten Jahren fast vollständig zur Deckung von Haushaltslücken nutzen zu wollen. Der DGB und seine Gewerkschaften hatten dies öffentlich kritisiert und abgelehnt.[1]

[1] Pressemitteilung des DGB Nord vom 6. März 2024, abrufbar unter Haushaltsplanung Unsere Kritik am Verzehr der Versorgungsrücklage | DGB Bezirk Nord

Stark in Arbeit.

Der nun vorliegende Gesetzesentwurf sieht vor, in den Jahren 2025 bis 2027 keine Zuführungen zum Versorgungsfonds aus dem Landeshaushalt vorzunehmen. Auch dies wird vom DGB abgelehnt.

Das aus der Versorgungsrücklage stammendende Anfangskapital des Versorgungsfonds von 641 Millionen Euro ist das Ergebnis eines jahrelangen unfreiwilligen Verzichtes der Beamtinnen und Beamten auf Anpassungen der Besoldung und Versorgung.[2] Durch den jährlichen zweckgebundenen Abzug von 0,2 % von jeder Anpassung der Besoldung und Versorgung wurden sowohl das Besoldungs- als auch das Versorgungsniveau deutlich abgesenkt.

Auch wenn es sich bei dem ehemaligen Vermögen der Versorgungsrücklage juristisch gesehen um Haushaltsmittel des Landes handelt, so besteht doch nach wie vor ein moralischer Anspruch der Beamtinnen und Beamten darauf, dass diese Mittel ausschließlich für Versorgungsausgaben und nicht zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden.

Dies gilt gleichermaßen für die bisher im Versorgungsfondsgesetz verankerte jährliche Zuführung von mindestens 79,26 Mio. Euro aus dem Landeshaushalt. Dieser Betrag entspricht der letztmaligen Zuführung an die Versorgungsrücklage im Jahr 2017 (vgl. § 4 Abs. 2 VersFondsG S-H).[3] Es ist also der Betrag, der den Beamtinnen und Beamten jedes Jahr durch die bisherigen Abzüge von 0,2 % zugunsten des Versorgungsfonds vorenthalten wird. Zinseszinseffekte seit 2017 sind dabei nicht berücksichtigt. Mindestens dieser Betrag sollte auch weiterhin als jährliche Zuführung für den Versorgungsfonds zur Verfügung stehen.

Ein vollständiges Aussetzen dieser Zuführungen für die Jahre von 2025 bis 2027 wird deswegen durch den DGB und seine Gewerkschaften abgelehnt.

Zu Artikel 3 „Änderung des Gesetzes des Landes Schleswig-Holstein über die Besoldung der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter“

Der DGB begrüßt die vorgesehene Neuregelung in § 47 als sachgerecht. Es ist aus Sicht des DGB von hoher Bedeutung, qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber für die Tätigkeit in der Wasserschutzpolizei zu gewinnen.

Auch die weiteren vorgesehenen Anpassungen sind gut begründet und nachvollziehbar. Einwände oder Bedenken werden seitens des DGB nicht geltend gemacht.

[2] Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 19/2648, S. 24.
[3] Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 19/2648, S. 4.

Stark in Arbeit.

Zu Artikel 4 „Änderung des Beamtenversorgungsgesetzes“

Gegen die erneute befristete Verlängerung der bestehenden Regelung bis zum 31. Dezember 2026 werden seitens des DGB keine Einwände oder Bedenken erhoben.

Zu Artikel 7 „Änderung des Lehrkräftebildungsgesetzes“

Mit der Ergänzung des Absatz 4 in § 11 und den Folgeänderungen in den §§ 12 und 15 bis 18 werden weitere Zugänge zum Lehramt ermöglicht. Dadurch wird die Heterogenität in der Lehrkräfteausbildung weiter erhöht. Der DGB weist auf die Notwendigkeit hin, hier eine gute Verknüpfung zur zweiten Phase der Lehrkräfteausbildung vorzusehen, die die unterschiedlichen Startbedingungen der auszubildenden Lehrkräfte im Blick behält.

Eine Einstellung von Quer-, Seiten- und Direkteinsteigern mit Doppelfach unter den beschriebenen Voraussetzungen (doppelter Umfang der fachwissenschaftlichen und fachdidaktischen Anteile der für den jeweiligen Lehramtstyp festgelegten Anteile eines einzelnen Fachs oder einer Fachrichtung) hält der DGB für unrealistisch. Rückmeldungen zu Folge besteht schon jetzt die Schwierigkeit für Interessierte, die entsprechenden Studieninhalte auch nur für ein Fach nachzuweisen. Notwendig wäre hier eine berufsbegleitende Zusatzqualifizierung, um die hohe Hürde für einen Doppelfachmaster zu überwinden.

Insgesamt hält der DGB es für dringend erforderlich, verbindliche und transparente Rechtsgrundlagen für die Anerkennung von Bewerberinnen und Bewerbern für den Seiten-, Quer- und Direkteinstieg zu schaffen, zumal die Anteile der fachwissenschaftlichen und fachdidaktischen Studieninhalte in den einzelnen Lehramtstypen variieren. Diese Rechtsgrundlagen fehlen.

Der DGB begrüßt die Gleichstellung von Deutsch als Zweitsprache (DaZ) mit einem Fach. Damit wird eine langjährige gewerkschaftliche Forderung umgesetzt.

Fraglich bleibt, welche Fächerkombinationen dadurch ermöglicht werden. Nach Auffassung des DGB sollte es die Zielsetzung sein, einen möglichst großen Personenkreis mit DaZ und einem weiteren Fach inklusive Deutsch auszubilden, um den flexiblen Einsatz von Lehrkräften zu ermöglichen. Dies betrifft insbesondere Lehrkräfte mit ausländischen Lehramtsabschlüssen und Personen, die für den Seiteneinstieg infrage kommen.

Stark in Arbeit.

Zu Artikel 11 „Änderung der Landesverordnung über die Gewährung von Beihilfen an Beamtinnen und Beamte in Schleswig-Holstein“

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht deutliche Einsparungen in der Beihilfe für die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes und der Kommunen in Schleswig-Holstein vor. Mit drei Maßnahmen sollen Einsparungen von insgesamt 6,6 Millionen Euro jährlich erreicht werden:

1. Der jährliche Selbstbehalt für Beamtinnen und Beamte wird gestaffelt nach Besoldungsgruppen erhöht. Der gestaffelte Aufwuchs fängt bei 20,00 Euro für die Besoldungsgruppen A 10 bis A 11 an (Selbstbehalt ab 2025: 160,00 Euro) und steigt bei A 12 bis A 15 auf 50,00 Euro (Selbstbehalt ab 2025: 200,00 Euro), bei A 16 bis B 3 auf 80,00 Euro (Selbstbehalt ab 2025: 400,00 Euro), bei B 4 bis B 7 auf 110,00 Euro (Selbstbehalt ab 2025: 550,00 Euro) und steigt bis auf 150 Euro für die höchsten Besoldungsgruppen (Selbstbehalt ab 2025: 710,00 Euro).
2. Heilpraktikerleistungen sollen künftig von der Beihilfefähigkeit generell ausgeschlossen werden.
3. Die Beihilfefähigkeit von Brillengestellen gilt ab 2025 ausschließlich für Personen bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres.

Der DGB und seine Gewerkschaften haben diese Kürzungsmaßnahmen zulasten der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger öffentlich abgelehnt.[4] Die vorgesehenen Maßnahmen führen zu einer finanziellen Mehrbelastung der Betroffenen und lösen ggf. weitere Versicherungsbedarfe in der privaten Krankenversicherung aus.

Auffällig ist, dass bisher jede fachliche Begründung für die Maßnahmen fehlt und ausschließlich auf das angestrebte Einsparvolumen verwiesen wird.

Das Nachbarland Hamburg hat bereits 2019 mit dem 12. Dienstrechtsänderungsgesetz ähnliche Veränderungen im Beihilferecht vorgenommen. Im Unterschied zu der nun vorgesehenen Regelung in Schleswig-Holstein war die damals vorgenommene Abschaffung der Heilpraktikerleistungen und die Einschränkung der Beihilfefähigkeit von Brillen allerdings mit einer Abschaffung der Kostendämpfungspauschale – dem Hamburger Äquivalent zu den Selbstbehalten - verbunden. Dies erfolgt in Schleswig-Holstein nicht. Im Gegenteil sieht der vorliegende Entwurf eine Erhöhung der Selbstbehalte vor. Damit nimmt Schleswig-Holstein im Ländervergleich zu Hamburg bewusst einen Attraktivitätsverlust für den öffentlichen Dienst in Kauf.

Der DGB und seine Gewerkschaften haben mehrfach ihre Ablehnung sämtlicher in § 16 der Beihilfeverordnung verankerten Selbstbehalte bekräftigt. Sie stellen eine zusätzliche finanzielle Belastung der Beamtinnen und Beamten sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger dar. Der DGB und

[4] Mitgliederinformation des DGB vom 26. September 2024, abrufbar unter Mitgliederinformation:Sparpaket der Landesregierung | DGB Bezirk Nord

Stark in Arbeit.

seine Gewerkschaften sprechen sich deswegen weiterhin für eine Abschaffung der Selbstbehalte bzw. in einem ersten Schritt für eine deutliche Reduzierung aus.

Mit dem vorliegenden Entwurf setzt die Landesregierung erkennbar ihren Kurs fort, die Regelungen des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (SGB V) zum Maßstab für die Leistungen der Beihilfe zu machen. Dies ist verfassungsrechtlich zulässig. **Der DGB weist allerdings darauf hin, dass die Regelungen des SGB V nur eine Untergrenze für die Leistungen der Beihilfe darstellen und der Umfang der Beihilfeleistungen darüber hinausgehen sollte.** Auch die gesetzlichen Krankenversicherungen gewähren ihren Mitgliedern im Regelfall zusätzliche freiwillige Leistungen. Die Entscheidung, welche Leistungen das Land Schleswig-Holstein den Beihilfeberechtigten gewährt, sollte deswegen im Einzelfall immer nach sachlichen Gesichtspunkten getroffen werden. Diese sachlichen Gesichtspunkte vermisst der DGB im vorliegenden Entwurf. Die Regelungen des SGB V stellen dabei aus Sicht des DGB eine Untergrenze dar.

Es muss stets gewährleistet sein, dass die Beihilfeberechtigten im Vergleich zum im SGB V für die gesetzliche Krankenversicherten festgelegten Mindeststandard keine Benachteiligungen erfahren. Dies macht beispielsweise eine regelmäßige Überprüfung und ggf. Anpassungen der Zahlenwerte in der Beihilfeverordnung notwendig.

Weitergehende Vorstellungen des DGB

Zur Weiterentwicklung des § 80a Landesbeamtengesetz

Die Landesregierung sollte aus Sicht des DGB das Haushaltsbegleitgesetz 2025 auch für weitere dringende Anpassungsbedarfe im Bereich der Beihilfe und des Zuschusses zu einer freiwilligen Versicherung der Beamtinnen und Beamten in der gesetzlichen Krankenversicherung nutzen.

Durch die hohe Dynamik des parlamentarischen Verfahrens weist der § 80a Landesbeamtengesetz bereits zum Zeitpunkt seiner Einführung Weiterentwicklungsbedarf auf. Dies gilt insbesondere für die schon aus Gründen der Rechtssicherheit notwendige Schaffung einer Härtefallklausel zur Gewährung zusätzlicher Beihilfeleistungen in besonderen Fällen.

Die Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern wies in der Antwort auf eine Kleine Anfrage schon 2017 darauf hin, dass „das System der Beihilfe kein notwendiger Bestandteil der Alimentation von Beamtinnen und Beamten ist. Die amtsangemessene Alimentation muss nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichtes lediglich die Kosten einer Krankenversicherung decken, die zur Abwendung krankheitsbedingter Belastungen erforderlich ist, soweit diese durch die Fürsorgepflicht nicht abgedeckt sind (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2002, 2 BvR 1053/98, Randziffer 30, zitiert nach juris). Die Beihilfe wird somit nicht automatisch von der Alimentationsverpflichtung erfasst und kann grundsätzlich geändert und durch andere beamtenrechtliche

Stark in Arbeit.

Leistungen ersetzt werden.“ Weiter wird ausgeführt, dass sich der Dienstherr weder durch die Zahlung eines Arbeitgeberanteils zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung noch durch Zahlung eines Zuschusses zu den Prämien für eine private Krankenvollversicherung vollständig seiner Fürsorge- und Alimentationspflicht entziehen kann, sodass in besonders gelagerten Fällen immer noch ein ergänzender Fürsorge- und Alimentationsanspruch bestehen kann.[5]

Ähnlich argumentiert die Bundesregierung auch bereits 2017 in der Antwort auf eine Kleine Anfrage, indem sie zunächst den weiten Gestaltungsspielraum des Dienstherren bei der Ausgestaltung der Fürsorge betont[6], dann aber darauf verweist, dass bei der Einführung eines Zuschusses zur GKV als Alternative zum bisherigen System der Beihilfe „immer ein dem Beamtenverhältnis immanentes System fürsorgerechtlicher Härtefallentscheidungen bei Notlagen vorgehalten werden müsse(n) [**sic**], wie es derzeit schnittstellenlos in die Beihilfe integriert ist. Beamtinnen und Beamte können nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung, insbesondere bei krankheitsbedingten Aufwendungen, nicht auf die Sozialhilfe verwiesen werden.“[7]

Diese Rahmensetzung ist im Rahmen der Einführung der pauschalen Beihilfe in Hamburg beachtet worden. Möglich ist nach wie vor – auch im Falle der Entscheidung für eine pauschale Beihilfe – **in besonderen Ausnahmefällen eine zusätzliche Beihilfe zur Vermeidung von Härtefällen**. Die entsprechende Regelung in § 80 Abs. 9 HmbBG lautet:

> „Die oberste Dienstbehörde kann in besonderen Ausnahmefällen, die nur bei Anlegung strenger Maßstäbe anzunehmen sind, die Bemessungssätze erhöhen und Beihilfen unter anderen als den in diesem Gesetz und der auf Grundlage von Absatz 12 erlassenen Rechtsverordnung geregelten Voraussetzungen gewähren.“

Der Gesetzesentwurf der Fraktionen der SPD, der FDP und der SSW zur Einführung einer pauschalen Beihilfe beinhaltete ebenfalls eine entsprechende Härtefallregelung. Im nun geltenden Landesbeamtengesetz Schleswig-Holstein fehlt allerdings eine entsprechende Härtefallklausel. Sie ist aber allein aus Gründen der Rechtssicherheit notwendig, wenn in § 80a Absatz 6 und in der Beihilfever-

---

[5] Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, Drucksache 7/942 vom 11. September 2017, S. 2-3.

[6] Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11738 vom 29.03.2017, S. 2. Zitat: „Der Dienstherr muss aufgrund seiner Fürsorgepflicht Vorkehrungen dafür treffen, dass der amtsangemessene Lebensunterhalt der Beamtinnen und Beamten und ihrer Angehörigen auch bei Eintritt besonderer finanzieller Belastungen durch Krankheits-, Geburts- oder Pflegefälle nicht gefährdet wird. Ob er dieser Pflicht über eine entsprechende Bemessung der Dienstbezüge, über Sachleistungen, Zuschüsse oder in sonst geeigneter Weise Genüge tut, bleibt seiner Entscheidung überlassen (Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 - 2 BvR 613/06 -).“

[7] Deutscher Bundestag, Drucksache 18/11738 vom 29.03.2017, S. 9.

Stark in Arbeit.

ordnung über den pauschalen Zuschuss hinausgehende Beihilfeleistungen ausgeschlossen werden. Eine entsprechende Härtefallklausel sollte – wie in Hamburg - für alle Beihilfeberechtigten gleichermaßen gelten.

Darüber hinaus sollte in § 80a Abs. 4 redaktionell klargestellt werden, dass die Stichtagsregelung für Altfälle zum 30.11.2023 auch für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger gilt.

Der DGB bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen

Olaf Schwede

Olaf Schwede

Stark in Arbeit.