

DGB Bezirk Nord · Besenbinderhof 60 · 20097 Hamburg

Finanzministerium Schleswig-Holstein
Frau Ministerin Monika Heinold
Düsternbrooker Weg 64
24105 Kiel

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein im Jahr 2024 (Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2024 – BVAnpG 2024)

28. März 2024

Sehr geehrte Frau Ministerin,

mit Schreiben vom 8. März 2024 hat das Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) um eine Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung in Schleswig-Holstein im Jahr 2024 (Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2024 – BVAnpG 2024) gebeten. Dieser Bitte kommt der DGB hiermit gerne nach.

Am 27. Februar 2024 fand eine mündliche Erörterung der Eckpunkte des vorliegenden Gesetzesentwurfes statt. An dem Gespräch nahmen Vertreter der Gewerkschaften GEW, GdP und ver.di teil.

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

Zur Vorgeschichte des vorliegenden Gesetzesentwurfes

Durch die Einführung des Bürgergeldes und die Anhebung des Regelsatzes für die Sozialhilfe zum 1. Januar 2023 konnte ab dem Jahr 2023 das Mindestabstandsgebot in den untersten Besoldungsgruppen der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein nicht mehr eingehalten werden. Eine amtsangemessene Alimentation ist damit nach aktuellem Stand für das Jahr 2023 in allen Besoldungsgruppen nicht gewährleistet. Der DGB und seine Gewerkschaften haben deshalb frühzeitig im Jahr 2023 das Gespräch mit dem Finanzministerium gesucht.

Nach einem Spitzengespräch im August 2023 haben der DGB und seine Gewerkschaften Anfang Oktober 2023 die Beamtinnen und Beamten sowie die Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger des Landes und der Kommunen in Schleswig-Holstein dazu aufgerufen, bis zum 31. Dezember 2023 Anträge auf amtsangemessene Alimentation zu stellen. Ein entsprechendes

Musterschreiben wurde den Mitgliedern der Gewerkschaften zur Verfügung gestellt bzw. war über die Gewerkschaften erhältlich.

Zum damaligen Zeitpunkt dominierten Sparpläne und Haushaltssperren die landespolitische Debatte, die Landesregierung stellte mehrfach die zeit- und wirkungsgleiche Übertragung des Tarifergebnisses auf die Besoldung und Versorgung in Frage. Darüber hinaus hatte die Landesregierung angekündigt, erst im Jahr 2024 rückwirkend für das Jahr 2023 eine amtsangemessene Alimentation herstellen zu wollen. Ohne einen Aufruf zu Anträgen auf amtsangemessene Alimentation wäre eine juristische Überprüfung der rückwirkenden gesetzgeberischen Maßnahmen im Jahr 2024 nach dem Grundsatz der haushaltsnahen Geltendmachung nicht mehr möglich gewesen.

In Folge des Aufrufes des DGB und seiner Gewerkschaften wurden bis zum 15. Januar 2024 insgesamt 16.967 Anträge auf amtsangemessene Alimentation für 2023 gestellt. Hiervon entfallen 15.445 auf den Besoldungsbereich und 1.522 Anträge auf den Versorgungsbereich.¹ Fast 17.000 Menschen sind damit dem Aufruf des DGB und seiner Gewerkschaften gefolgt und haben ein deutliches Zeichen in Richtung der Landespolitik gesetzt. Auf dieses deutliche Zeichen und den damit verbundenen politischen Druck hat die Landesregierung nach Abschluss der Tarifverhandlungen für die Tarifbeschäftigten der Länder angemessen reagiert.

Die Gewerkschaften des DGB haben sich mit der Tarifgemeinschaft der Länder am 9. Dezember 2023 auf einen Tarifabschluss für die Beschäftigten der Länder verständigt. Bei einer Laufzeit von 25 Monaten wurden u. a. eine steuerfreie Inflationsausgleichsprämie in mehreren Schritten von insgesamt 3.000 Euro, eine Erhöhung der Tabellenentgelte um einen Festbetrag in Höhe von 200 Euro zum 1. November 2024 und eine lineare Erhöhung um 5,5 Prozent zum 1. Februar 2025 vereinbart. Die Landesregierung hat umgehend eine vollständige Übertragung des Tarifergebnisses auf die Besoldung und Versorgung zugesagt.

Bereits am 15. Dezember hat der Landtag von Schleswig-Holstein als erstes Bundesland überhaupt das Gesetz über Sonderzahlungen aus Anlass der gestiegenen Verbraucherpreise beschlossen. Die erste Auszahlung an alle Beschäftigten erfolgte bereits Ende Januar 2024. Danach folgen Zahlungen von jeweils 120 Euro für die Monate bis einschließlich Oktober 2024.

Nun liegt ein umfassender Gesetzesentwurf zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für die Jahre 2024 und 2025 vor. Sowohl das gute Tarifergebnis als auch der nun vorliegende darüberhinausgehende Gesetzesentwurf sind damit als Erfolg des DGB und seiner Gewerkschaften anzusehen.

¹ Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 20/1773.

Zur Gesamtbewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfes

Der vorliegende Gesetzesentwurf dient sowohl der regelmäßigen Anpassung der Besoldung und Versorgung als auch der Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation. In diesem Kontext wird das Tarifergebnis für die Tarifbeschäftigten der Länder vollständig auf die Besoldung und Versorgung der Beamtinnen und Beamten in Schleswig-Holstein übertragen. Dies wird vom DGB ausdrücklich begrüßt. Die Tarifabschlüsse für die Tarifbeschäftigten der Länder müssen Maßstab für die regelmäßigen Anpassungen der Besoldung und Versorgung bleiben.

Dass der vorliegende Gesetzesentwurf deutlich über die bloße Übertragung des Tarifergebnisses hinausgeht, dient der Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation und damit verfassungsrechtlich zwingend erforderlich. Der Gesetzesentwurf macht gleichzeitig deutlich, dass hier nur das verfassungsrechtlich notwendige Minimum gesichert wird.

Die einzelnen Maßnahmen, die über die Übertragung des Tarifergebnisses hinausgehen, dienen entweder der Umsetzung bestehender Vereinbarungen zwischen der Landesregierung und den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften aus der Verständigung zur Verbesserung der Besoldungsstruktur vom 25. November 2019 oder entsprechen der bestehenden Struktur des geltenden Besoldungsrechts. Komplette neue Maßnahmen sieht der Gesetzesentwurf nicht vor.

Gegen die einzelnen Maßnahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfes werden deswegen seitens des DGB keine Einwände oder Bedenken erhoben. Trotzdem ist eine Gesamtbewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfes aus der Perspektive der Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation aus gewerkschaftlicher Sicht erforderlich.

Zur amtsangemessenen Alimentation

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird aus Sicht der Landesregierung die amtsangemessene Alimentation der Beamtinnen und Beamten in den Jahren 2023 und 2024 gewährleistet. Die Gesetzesbegründung stellt ausführlich dar, dass sich aus Sicht der Landesregierung alle fünf Parameter der 1. Prüfstufe des Bundesverfassungsgerichtes im verfassungskonformen Bereich bewegen. Da für einen Verdacht auf eine nicht angemessene Alimentation drei der fünf Parameter verletzt werden müssten, liegt damit an dieser Stelle kein Hinweis auf eine Unteralimentation vor. Hingewiesen wird darauf, dass die Kürzung bzw. Streichung der Sonderzahlung 2007/2008 mittlerweile mehr als 15 Jahre zurückliegt, damit aus dem Betrachtungszeitraum herausfällt und nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichtes keine Berücksichtigung mehr findet.

Der DGB kann auf Basis der vorgelegten Daten nicht erkennen, dass eines der ersten drei Parameter der 1. Prüfstufe verletzt wird. Die für den Verdacht auf eine Unteralimentation notwendige Verletzung von drei oder mehr der

insgesamt fünf Parameter erscheint unwahrscheinlich. Gleichzeitig wird anhand der Gesetzesbegründung deutlich, dass die über die reine Übertragung des Tarifergebnisses hinausgehenden Maßnahmen zwingend erforderlich sind, um eine amtsangemessene Alimentation in den Jahren 2023 und 2024 zu gewährleisten. Der DGB unterstützt ausdrücklich das Ziel der Landesregierung, einen verfassungskonformen Gesetzesentwurf vorzulegen.

Bei der Beurteilung, ob mit dem Gesetzesentwurf eine amtsangemessene Alimentation erreicht wird, kommt es damit vor allem auf die Frage der Einhaltung des notwendigen Mindestabstandes zur Grundsicherung an. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes reicht eine Verletzung des Mindestabstandes zur Grundsicherung allein aus, um den Verdacht auf eine Unteralimentierung zu rechtfertigen. Der vorliegende Gesetzesentwurf weist in seiner Begründung für die Jahre 2023 und 2024 eine knappe Einhaltung des Mindestabstandes aus. Der Mindestabstand wird in beiden Jahren trotz der Familienergänzungszuschläge nur durch die Einmaleffekte erreicht, die mit der Übertragung der Sonderzahlungen zum Inflationsausgleich und die jeweils einmaligen Zusatzbeträge für Kinder nach dem Sonderzahlungsgesetz verbunden sind. Der Gesetzesentwurf sieht insgesamt eine massive Steigerung der Familienergänzungszuschläge vor, die im Jahr 2024 bis zur Besoldungsgruppe A 10 Stufe 4 ausgeweitet werden. Die Familienergänzungszuschläge werden aber nur in bestimmten Fallkonstellationen gewährt. In der Musterrechnung für eine vierköpfige Familie für das Jahr 2024 machen die Familienergänzungszuschläge fast 20 % der Jahresbruttogesamtbezüge aus.

Auch wenn die Herstellung einer amtsangemessenen Alimentation über Einmal- und Sonderzahlungen zulässig erscheint, so werden doch mit dem Gesetzesentwurf strukturelle Probleme der Beamtenbesoldung in Schleswig-Holstein deutlich. Eine amtsangemessene Alimentation kann dauerhaft nicht über eine immer massivere Ausweitung der kinder- und familieneinkommensabhängigen Familienergänzungszuschläge und über Einmalzahlungen gewährleistet werden. Offen ist auf Basis des Gesetzesentwurfes, wie im Jahr 2025 eine amtsangemessene Alimentation gewährleistet werden soll. Das nun vorgesehene Paket an Maßnahmen kann damit nur eine temporäre Lösung darstellen.

Anforderungen und Vorschläge des DGB

Die Prüfung der amtsangemessenen Alimentation im vorliegenden Gesetzesentwurf basiert auf einer Reihe von Annahmen und von Fortschreibungen statistischer Daten. Angesichts des knappen Abstandes zur Grundsicherung erwartet der DGB ausdrücklich eine kontinuierliche Fortschreibung der Prüfung auch für die Jahre 2023 und 2024, um eventuelle Nachsteuerungsbedarfe erkennen zu können.

Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht zur Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation gleich zweimal einen jeweils einmaligen Zusatzbetrag für Kinder nach dem Sonderzahlungsgesetz in den Jahren 2023 und 2024 vor. Aus Sicht des DGB sollte dies zum Anlass genommen werden, die bisherige Höhe des Sonderbetrags für Kinder in Höhe von 400 Euro im Gesetz über die Gewährung jährlicher Sonderzahlungen zu überprüfen und ggf. dauerhaft zu erhöhen. Der entsprechende Betrag hat seit mehr als 15 Jahren keine Erhöhung mehr erfahren. Ihm kommt bei der dauerhaften Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation offenbar eine wichtige Rolle zu.

Mit dem vorliegenden Entwurf finden eine deutliche Ausweitung und Erhöhung des umstrittenen Familienergänzungszuschusses statt. Auch wenn mittlerweile die Mehrheit der Länder in unterschiedlicher Form das Familien- bzw. Partner-einkommen bei der Prüfung oder Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation berücksichtigen, so stellt sich doch die Frage, ob das in Schleswig-Holstein als Vorreiterland gewählte Modell dauerhaft tragfähig ist. Der DGB und seine Gewerkschaften gehen nach wie vor davon aus, dass es zu einer höchst-richterlichen Überprüfung des erst 2022 eingeführten Modells kommen wird.

Die verfassungsrechtlich zwingend notwendigen über das Tarifiergebnis hinausgehenden Maßnahmen im vorliegenden Gesetzesentwurf haben zu Irritationen vor allem bei den tarifbeschäftigten Lehrkräften geführt. Dies liegt unter anderem daran, dass bei dieser Gruppe von Tarifbeschäftigten hinsichtlich der Arbeitsbedingungen kaum Unterschiede zu den verbeamteten Lehrkräften bestehen. So gelten beispielsweise für beide Statusgruppen auf Basis des § 44 TV-L identische Arbeitszeitregelungen. Diese basieren auf der 41-Stunden-Woche der Beamtinnen und Beamten. Von der für Tarifbeschäftigte kürzeren Arbeitszeit profitieren tarifbeschäftigte Lehrkräfte nicht. Der DGB hat wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, in der entsprechenden Pflichtstundenverordnung für tarifbeschäftigte Lehrkräfte eine kürzere, den anderen Tarifbeschäftigten entsprechende, Arbeitszeit zu regeln.

Weitergehende Anmerkungen: Zur beabsichtigten Entnahme von Mitteln aus dem Versorgungsfonds Schleswig-Holstein

Nach der mündlichen Erörterung der Eckpunkte des vorliegenden Gesetzesentwurfes am 27. Februar 2024 verkündete die Landesregierung am 5. März 2024 nicht nur die regelmäßigen Zuführungen zum Versorgungsfonds von 79 Millionen streichen zu wollen, sondern auch in den Jahren 2025 bis 2027 insgesamt 945 Millionen Euro aus dem Versorgungsfonds zur Finanzierung des Haushaltes entnehmen zu wollen. Allein die für 2026 angekündigte Entnahme von 482 Millionen Euro liegt für dieses Jahr oberhalb der Kosten des vorliegenden Gesetzesentwurfes und der für die Tarifbeschäftigten anstehenden Gehaltssteigerungen.

Der DGB und seine Gewerkschaften weisen darauf hin, dass nach Artikel 33 Abs. 5 GG neben den aktiven Beamtinnen und Beamten auch die Versorgungsempfängerinnen und -empfänger einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf eine amtsangemessene Alimentation haben. Dieser Anspruch ist unabhängig davon, welche Vorkehrungen das Land zur Finanzierung dieser Ansprüche trifft. Der DGB und seine Gewerkschaften legen deswegen Wert auf die Feststellung, dass die Ansprüche der Beamtinnen und Beamten sowie der aktuellen Versorgungsempfängerinnen und -empfänger durch den Eingriff der Landesregierung in den Versorgungsfonds nicht berührt werden. Dies hat der Landtag mittlerweile ebenfalls bekräftigt.²

Der Versorgungsfonds, seine im Wesentlichen aus der Versorgungsrücklage stammenden Mittel und die jährlichen Zuführungen waren in der Vergangenheit regelmäßig Gegenstand von Stellungnahmen des DGB und von gemeinsamen Erörterungen mit der Landesregierung und dem Landtag. Der Versorgungsfonds und die damit verbundene Politik einer nachhaltigen Vorsorge für künftige Versorgungsansprüche basierten auf einer fortlaufenden sachgerechten Verständigung zwischen der Landesregierung und dem DGB. Zu den nun vorgesehenen Entnahmen und dem Wegfall der Zuführungen zum Versorgungsfonds fand keine Beteiligung des DGB und seiner Gewerkschaften statt. Der bisherige Konsens wurde damit von der Landesregierung einseitig aufgekündigt.

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

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 eingesetzt werden.

Dies gilt entsprechend 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). Es ist also der Betrag, den Beamtinnen und Beamten jedes Jahr durch die bisherigen Abzüge von 0,2 Prozent zugunsten des Versorgungsfonds vorenthalten wird. Zinseszinsseffekte seit 2017 sind dabei nicht berücksichtigt. Mindestens dieser Betrag sollte auch weiterhin als jährliche Zuführung für den Versorgungsfonds zur Verfügung stehen. Dies ist nun nicht mehr gewährleistet.

² Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 20/2016.



Die nun vorgesehene Entnahme und der Verzicht auf weitere Zuführungen zum Versorgungsfonds werden deswegen vom DGB und seinen Gewerkschaften abgelehnt.

Der DGB bittet um die Berücksichtigung seiner Anmerkungen und Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads 'Olaf Schwede'. The signature is written in a cursive style.

Olaf Schwede