

Sprechzettel

Finanzausschusssitzung am 13. August 2020

TOP 1

Vorlage(n): Drs.-Nr.19/2043

***Mündliche Anhörung zum Strukturpaket Besoldung;
hier: Erläuterungen der Finanzministerin zu aktuellen Entscheidungen des
Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Amtsangemessenheit der Alimentation***

Sachstand

Am 28. Juli 2020 wurden zwei wichtige Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Frage der Amtsangemessenheit der Alimentation bzw. der Besoldung der Beamtinnen und Beamten bekannt gegeben. Diese betreffen

1. Die Frage der Richterbesoldung in Berlin in den Jahren 2009 bis 2015 (Az. 2 BvL 4/18
sowie
2. Die Frage der Amtsangemessenheit der Alimentation für Beamtinnen und Beamten mit drei und mehr Kindern in Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2013 bis 2015 (Az. 2 BvL 6/17).

In beiden Fällen sieht das Bundesverfassungsgericht die Erfordernisse der Mindestalimentation als nicht erfüllt an und kommt damit im Ergebnis zur Verfassungswidrigkeit der bestehenden gesetzlichen Regelungen. Der Gesetzgeber des beklagten Landes Berlin hat in Bezug auf sein Verfahren eine verfassungskonforme Regelung mit Wirkung spätestens vom 1. Juli 2021 an zu treffen. Der Gesetzgeber des Landes Nordrhein-Westfalen hat spätestens bis zum 31. Juli 2021 eine verfassungskonforme Regelung zu treffen.

Auch wenn die Entscheidungen das Land Schleswig-Holstein nicht betreffen, so ergeben sich voraussichtlich Folgerungen für das Land. Kritisch und Gegenstand lfd. Rechtsstreitverfahren ist bekanntlich die Absenkung des Besoldungsniveaus, die sich - ausgelöst durch die Neuregelung der Sonderzahlung durch das Haushalts-

Strukturgesetz 2006/2007 - ab dem Jahr 2007 ergeben hat.

Für das Land Schleswig-Holstein ist ein Verfahren nach dem Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 20. September 2018 (12 A 69/18) beim Bundesverfassungsgericht anhängig, das die Besoldungsgruppe A 7 im Jahr 2007 betrifft. Es ist derzeit nicht bekannt, wann dieses Verfahren vom Bundesverfassungsgericht aufgegriffen und entschieden wird. Bisher ist das Land noch nicht vom Bundesverfassungsgericht um Stellungnahme gebeten worden. Das Verfahren steht dazu im Zusammenhang mit einer Reihe anderer Verfahren, die wiederum andere Bundesländer betreffen.

Erste vorläufige Bewertungen, Konsequenzen für SH

1. Zur Entscheidung über die Richterbesoldung Berlin

Für Schleswig-Holstein ist nach bisheriger Auffassung des Finanzministeriums die Verfassungskonformität – wenn auch knapp – gewahrt gewesen. Dieses wurde anlässlich erster Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in 2015 in entsprechenden Berichtsvorlagen an den Finanzausschuss sowie Innen- und Rechtsausschuss dargelegt (Umdrucke 18/4510 und 18/5162). Ebenso wurde in den Gesetzesbegründungen der Gesetzentwürfe zur Besoldungsanpassung der letzten Jahre eine Darstellung zur Frage der Verfassungskonformität gegeben.

Aus den nunmehr ergangenen Entscheidungen lässt sich ableiten, dass das BVerfG für die Rechtslage in Schleswig-Holstein zu einer anderen Auffassung gelangen könnte.

Worin liegt nun diese Änderung begründet? Wesentlich ist, dass das Bundesverfassungsgericht seine schon in früheren Entscheidungen entwickelten Kriterien für die Prüfung der Verfassungsgemäßheit einer Besoldungsnorm (u.a. Abstandsgebot zur Entwicklung der tariflichen Gehälter im öffentlichen Dienst) weiter geschärft und in dem das Berliner Besoldungsrecht betreffenden Verfahren einen Verstoß gegen das sogenannte Abstandsgebot zur sozialen Grundsicherung von mindestens 15 % festgestellt hat. Im Zusammenspiel mit den anderen Faktoren ergibt sich damit die Vermutung einer Verfassungswidrigkeit, die auch nicht durch weitere Prüfungsschritte

widerlegt bzw. durch eine schwierige Haushaltslage gerechtfertigt werden konnte.

In den Fokus der Betrachtung kommt daher auch für das schleswig-holsteinische Besoldungsrecht das Abstandsgebot zur sozialen Grundsicherung. Maßstab ist dabei nicht die in den Rechtsstreitverfahren jeweils betroffene Besoldungsgruppe (im Berliner Verfahren also die Richterbesoldung R 1 bis R 3), sondern die Betrachtung der untersten im Besoldungsrecht ausgewiesenen Besoldungsgruppe bei Annahme einer vierköpfigen Familie und einem Alleinverdienst der Beamtin oder des Beamten.

Das bedeutet also z.B., dass ein verheirateter Beamter mit seiner Besoldung den Unterhalt für seine Ehefrau und zwei Kinder auf einem Niveau von mind. 115 % der sozialen Grundsicherung - also einem Abstand von mind. 15 % - bestreiten kann.

Das Gericht sah für die niedrigste Berliner **Besoldungsgruppe A 2** einen Verstoß gegen dieses Abstandsgebot. Auch wenn sich die Berliner Verhältnisse (Besoldungsniveau und Wohnraumkosten) von denen in SH deutlich unterscheiden, so kann für SH (bei Übertragung der Kriterien) ein Verstoß gegen dieses Abstandsgebot nicht ausgeschlossen werden.

Im Gegensatz zur Rechtsauffassung des VG Schleswig, das einen Verstoß gegen das Abstandsgebot nur für die tatsächlich betroffenen (unteren) Besoldungsgruppen sah, schließt das Bundesverfassungsgericht nunmehr aufgrund des Verstoßes im unteren Besoldungsbereich auf eine Wirkung für das gesamte Besoldungssystem. Das bedeutet, dass eine aus verfassungsrechtlichen Gründen notwendige Änderung der Besoldung für die untersten Besoldungsgruppen Auswirkungen auf das Besoldungsgefüge insgesamt hat, sich also Folgeänderungen für die höheren Besoldungsgruppen ergeben.

Mit dieser Wirkung ergäbe sich eine deutlich steigende finanzielle Belastung der künftigen Landeshaushalte. Die konkreten Wirkungen können derzeit nicht exakt beziffert werden, zumal die Kriterien aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wegen der teilweise unterschiedlichen regionalen Verhältnisse, die für die Ermittlung des sozialen Grundsicherungsniveaus ausgewertet werden müssen, nicht einfach 1 zu 1 übertragen werden können. Dieses wird derzeit im Finanzministerium

geprüft.

Klarheit zur Rechtslage in Schleswig-Holstein wird erst dann gegeben sein, wenn eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu dem das Land Schleswig-Holstein betreffenden Verfahren nach dem Vorlagebeschluss des VG Schleswig vorliegt.

Unabhängig davon verdichtet sich aber nunmehr das haushaltspolitische Risiko deutlich. Für eine etwaige Lösung muss unterschieden werden

- a) in die Betrachtung des rückwirkenden Zeitraums ab 2007, für den Jahr für Jahr zu ermitteln ist, wie hoch ggf. der notwendige Reparaturbedarf auf Basis der zu Grunde liegenden Kriterien ausfällt und
- b) in die Betrachtung einer für die Zukunft generell geeigneten Regelung.

Bezüglich der Betrachtung der Vergangenheit bleibt es dabei, dass erst auf der Grundlage einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum schleswig-holsteinischen Besoldungsrecht ein Gesetzgebungsvorhaben eingeleitet werden kann, mit dem der Verfassungsverstoß beseitigt werden kann.

Bezug zum aktuellen Strukturpaket

Die in dem vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sind vor dem Hintergrund der Entwicklung der Rechtsprechung nicht nur ein erster Schritt zur Verbesserung der Besoldungsstruktur, sondern auch ein wichtiger Baustein für die Sicherstellung einer verfassungsgerechten Alimentation für die Zukunft.

In Bezug auf die Sicherstellung des Abstandes zur Grundsicherung greifen insbes. folgende Regelungen:

1. Allgemeine strukturelle Anpassung um 1 % (davon 0,4 % in 2021)
2. Anhebung der untersten Besoldungsgruppe auf A 5 (Der in der Tabelle vorgesehene Ausweis der Besoldungsgruppe A 4 greift nur als Bezugsgröße für noch vorhandene Versorgungsfälle. Dieses wird vom BVerfG in seiner Entscheidung nicht als Maßstab für die Bemessung des Abstandes zur Grundsicherung herangezogen. Es kommt auf die tatsächlich aktiven Beamtinnen und Beamten an, in SH also die A 5 als unterste besetzte Besoldungsgruppe)

3. Anhebung der Besoldung in den Einstiegstufen um 3 %.

Diese Regelungen werden erheblich zur Lösung des Problems der Einhaltung des Mindestabstandes zur sozialen Grundsicherung beitragen können. Das Strukturpaket ist daher weiterhin sinnvoll und der richtige Weg. Für weitere ggf. notwendige Regelungen bleibt die Entwicklung der Rechtsprechung zur Rechtslage in Schleswig-Holstein abzuwarten.

2. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentation ab dem 3. Kind in NRW

Hier muss ebenfalls noch näher im Detail die Übertragbarkeit auf SH geprüft werden. Auch hier besteht die Möglichkeit, dass die derzeit bestehenden Erhöhungsbeträge zum Familienzuschlag ab dem 3. Kind nicht ausreichen könnten. Es ist daher noch nicht entschieden, wann in diesem Punkt ein denkbare Gesetzgebungsvorhaben angestoßen werden kann. Die finanziellen Wirkungen wären gegenüber den möglichen Folgerungen aus der ersten Frage jedoch schon aufgrund der geringeren Fallzahlen geringer. Eine Rückwirkung ab 2007 gibt sich in dieser Frage dazu nicht.

Gesamtfazit

Mit dem Strukturpaket sind wir auf dem richtigen Weg zur Verbesserung der Besoldungsstruktur, die mit ihren drei Komponenten insbesondere die Anforderungen des Abstandsgebots zur sozialen Grundsicherung besser erfüllt. Jetzt müssen die möglichen Auswirkungen auf SH geprüft und das Urteil abgewartet werden.