

Sprechzettel

Finanzausschusssitzung am 29. April 2021

TOP 9

Vorlage(n): Umdruck-Nr. 19/5596

Berichtsantrag der SPD-Fraktion:

Bericht des Finanzministeriums zu den Auswirkungen des aktuellen Urteils des Oberverwaltungsgerichts zur Beamtenbesoldung in Schleswig-Holstein auf die Besoldungsstruktur und den Landeshaushalt

Sachstand:

Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts vom 23. März 2021 betraf vier Lehrkräfte der Besoldungsgruppen A 13, A 15 und A 16, die anlässlich der ab 2007 getroffenen Neuregelung der Sonderzahlung, sog. „Weihnachtsgeld“, einen Anspruch auf amtsangemessene Alimentation geltend gemacht hatten. Diese Verfahren waren Teil eine Reihe von Musterverfahren.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Rechtsstreitverfahren ausgesetzt, um eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität der Alimentation im Jahre 2007 einzuholen. Der formelle Vorlagebeschluss liegt noch nicht vor. Hierzu werden wir zu gegebener Zeit erneut berichten.

Zu den Musterverfahren hatte das Verwaltungsgericht Schleswig in erster Instanz lediglich in einem Verfahren zur Besoldungsgruppe A 7 die amtsangemessene Alimentation in 2007 als nicht gewahrt erachtet und in den anderen Fällen die Klagen abgewiesen. Nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts liegen damit dem Bundesverfassungsgericht nunmehr fünf Verfahren aus Schleswig-Holstein vor. Ebenso liegen auch für andere Länder solche Verfahren dem Bundesverfassungsgericht vor.

Inhaltliches Kernproblem

Zunächst verweise ich an dieser Stelle auf die Ausführungen im Rahmen der Sitzung des Finanzausschusses am 13. August 2020 zu Top 1 – Mündliche Anhörung zum Gesetzentwurf zur Verbesserung der Besoldungsstruktur - (vgl. Sprechzettel, der als Anlage 2 zum Protokoll genommen wurde). Hier wurde bereits auf denkbare Folgerungen für Schleswig-Holstein aus den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 5. Mai 2020 hingewiesen, welche vergleichbare Sachverhalte in Berlin und in Nordrhein-Westfalen (dort die Alimentation ab dem 3. Kind) betrafen.

Zunächst ist herauszustellen, dass vorrangig nicht die Frage der Sonderzahlung oder des Weihnachtsgeldes im Fokus steht, sondern die Grundsatzfrage der Verfassungskonformität der Alimentation insgesamt. Die Neuregelung bzw. der weitgehende Wegfall der Sonderzahlung ab 2007 war dazu allerdings der wesentliche Auslöser der Problematik einer möglichen „Unteralimentation“.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind bei der Frage der Vermutung einer verfassungswidrigen Alimentation 5 Parameter zu prüfen:

1. Verhältnis der Besoldungsentwicklung zur Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst
2. Verhältnis der Besoldungsentwicklung zur Nominallohnentwicklung
3. Verhältnis der Besoldungsentwicklung zur Verbraucherpreisentwicklung
4. a) Einhaltung des allgemeinen Abstandsgebotes und b) seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5.5. 2020 auch das Abstandsgebot zur sozialen Grundsicherung
5. Entwicklung der Landesbesoldung zu Bund und Ländern.

Die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation besteht dann, wenn ein Verstoß in mindestens 3 der o.a. Parameter gegeben

ist. Im Jahre 2007 waren dies die Parameter zu 1. aufgrund des Rückstandes zur Tarifentwicklung nach BAT/TV-L und zu 3., also der Verbraucherpreisentwicklung.

Auf Basis dieses ab 2015 vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Prüfungsschemas und der zu Grunde liegenden Parameter konnte zunächst - noch ohne die Annahme des Abstandsgebotes zur Grundversicherung - davon ausgegangen werden, dass die Verfassungskonformität noch gewahrt war, da in den einzelnen Jahren jeweils nur 2 Parameter verletzt waren. Dieses wurde im Rahmen der Gesetzesbegründungen zu den Besoldungsanpassungsgesetzen 2017 und 2019 dargelegt. In diesen Jahren lag das Problem aber nicht mehr in der Verbraucherpreisentwicklung, sondern in der Nominallohnentwicklung.

Mit der Entscheidung vom 5.5.2020 hat das Bundesverfassungsgericht den besonderen Aspekt des Abstandsgebotes zur sozialen Grundversicherung erhärtet. Nicht nur ein tatsächlicher Verstoß im unteren Besoldungsbereich ist wesentlich, sondern die Frage der Wirkung auf die gesamte Besoldungsstruktur.

Nach diesem Ansatz muss die Nettoalimentation bzw. Nettobesoldung einer Beamtin oder eines Beamten als Alleinverdienerin oder Alleinverdiener einer vierköpfigen Familie mindestens 15 % über dem vergleichbaren Niveau der sozialen Grundversicherung (dazu zählen auch Leistungen für Bildung und Teilhabe und Kinderbetreuung). Dieses wird in den unteren Besoldungsgruppen nicht erfüllt. Wesentlich ist nach der letzten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nun, dass die im unteren Bereich damit unmittelbar notwendige Anpassung auch eine Wirkung auf die Gesamtstruktur entfaltet. Zumindest tritt dieser Aspekt neben weitere Parameter, die zu einer Vermutung einer fehlenden Verfassungskonformität führen.

Das Oberverwaltungsgericht ist diesem Prüfungsschema des Bundesverfassungsgerichts gefolgt und hat damit auch für die hier betroffenen

höheren Besoldungsgruppen, in denen für sich überhaupt keine Abstandsproblematik zur Grundsicherung besteht, die Vermutung der verfassungswidrigen Unteralimentation angenommen.

Nach Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ergibt sich ein Verstoß in drei Parametern und damit die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation.

Im Rahmen der näheren Betrachtung der weiteren Prüfungsschritte erkannte das Oberverwaltungsgericht auf Ebene der 2. Prüfungsstufe auch keine Widerlegung dieser Vermutung. Auch eine Rechtfertigung im Rahmen der 3. Prüfungsstufe aufgrund eines Haushaltsnotstandes und einer gleichmäßigen Belastung aller Bevölkerungsgruppen sah das Oberverwaltungsgericht nicht. Die Details der Argumentation des Oberverwaltungsgerichts sind hier noch nicht bekannt, da der Vorlagebeschluss noch nicht schriftlich vorliegt. Nach Auswertung des Vorlagebeschlusses werden wir über weitere Einzelheiten weiter berichten.

Finanzielle Wirkungen

Diese sind zweigeteilt zu betrachten.

1. Bezüglich des rückwärtigen Zeitraums ab 2007 bleibt – wie bereits in dem Bericht vom 13. August 2020 dargestellt – die abschließende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in den 5 Vorlagen abzuwarten. Unmittelbare Folgerungen aus dem Vorlagebeschlüssen des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts ergeben sich damit nicht.

Sofern das Bundesverfassungsgericht im Ergebnis zu einer verfassungswidrigen Unteralimentation in Schleswig-Holstein kommen sollte, werden die finanziellen Folgerungen durch die dann zu treffenden gesetzlichen Regelungen determiniert, die zum Erreichen der Verfassungskonformität notwendig sind. Das Bundesverfassungsgericht hat

in seinen bisherigen Entscheidungen keine näheren materiellen Vorgaben für eine entsprechende Umsetzung gemacht. Damit bleibt ein gesetzgeberischer Spielraum bestehen.

Es ergibt sich damit also keine Automatik einer Wiedereinführung der Sonderzahlung nach der bis 2007 geltenden Rechtslage. Dieses Szenario hätte mit Blick auf die seinerzeit errechnete Einsparung von ca. 100 Mio. € jährlich dann rechnerisch ein Volumen bis 2021 von ca. 1,5 Mrd. € zur Folge.

Das Bundesverfassungsgericht lässt in seiner Entscheidung vom 5.5.2020 neben einer denkbaren Erhöhung der Grundgehälter ausdrücklich andere Lösungsmöglichkeiten zu und nennt z.B. Familienzuschläge oder modifizierte Beihilfebestimmungen. Das Bundesverfassungsgericht wird also lediglich feststellen, ob die Alimentation verfassungskonform war oder nicht. Die Lösung wird nach heutiger Einschätzung nicht vorgegeben werden.

Sofern es also zu einer für das Land negativen Entscheidung kommen sollte, bleiben die Instrumente zu prüfen, die die Herstellung der Verfassungskonformität gewährleisten, aber mit geringeren Kosten als die angesprochene Wiedereinführung der Sonderzahlung verbunden sind.

Dieses bleibt aber letztlich der Prüfung der Vorgaben der ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtslage in Schleswig-Holstein vorbehalten.

Vorrangig muss es deshalb jetzt darum gehen, eine verfassungskonforme Besoldung für die Zukunft sicherzustellen.

2. Regelung für die Zukunft ab 2022

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 5.5.2020 ha-

ben die Landesregierung veranlasst, in Überlegungen über Maßnahmen zur Sicherung einer verfassungskonformen Alimentation einzutreten, denn im Rahmen der Gesetzesbegründung für ein Anpassungsgesetz zur Besoldung, das nach der nächsten Tarifeinigung Ende dieses Jahres ansteht, ist die Verfassungskonformität zu prüfen.

Hierzu gehört auch die Umsetzung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentation für Beamtinnen und Beamte mit drei und mehr Kindern nach der Entscheidung vom 5. Mai 2020 zum Landesrecht Nordrhein-Westfalen. Für das Jahr 2022 ist eine Haushaltsvorsorge von 36 Mio. € vorgesehen, die die Jahre 2020 bis 2022 abdecken soll. Ab 2023 ist entsprechend eine Vorsorge von 12 Mio. € p.a. vorgesehen.

Das weitere Augenmerk gilt den Folgerungen aus der Rechtsprechung zur generellen Alimentation nach der Entscheidung zur Berliner Richterbesoldung, insbes. dem darin aufgezeigten Abstandsgebot zur sozialen Grundsicherung.

Dieses Problem resultiert aus der Annahme eines Alleinverdienstes der Beamtin oder des Beamten für eine vierköpfige Familie. Das Problem entsteht also dann, wenn Kinder mit zu versorgen sind. Dieses zeigt auf, dass bei dieser Fallkonstellation eine Lösung in einer bedarfsgerechteren Aussteuerung der kindbezogenen Familienzuschläge liegen kann. Flankierend können andere Maßnahmen in Betracht gezogen werden, die den Abstand zum Grundsicherungsniveau verbessern, wie z.B. eine Anhebung der Einstiegsbesoldung. Die aktuelle Entwicklung im Sozialrecht, wie z.B. die Verbesserungen im Bereich der Kindertagesstätten („Gute Kita Gesetz“ und Kindertagesförderungsgesetz) ist in die Betrachtung einzubeziehen.

Diesbezüglich werden die Einzelheiten geprüft. Eine gesetzliche Anpassung erscheint im Zusammenhang mit der nächsten Besoldungsanpassung zur Übernahme einer Tarifeinigung sinnvoll. Hierzu sind die

Ergebnisse der anstehenden Tarifeinigung und die aktuelle Situation im Sozialrecht berücksichtigen.

Abschlussbemerkungen

Aus den bislang ergangenen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wird auch deutlich, dass eine Reihe von Fragen bislang nicht hinreichend betrachtet wurden.

So erscheint die Heranziehung der noch aus der Weimarer Republik stammenden Alleinverdienstannahme als Maßstab der Verfassungsgemäßheit der Alimentation für eine vierköpfige Familie völlig aus der Zeit gefallen. Sie entspricht nicht mehr der im bürgerlichen Recht vollzogenen Entwicklung im Familienrecht, berücksichtigt aber vor allem nicht den gesellschaftlichen Wandel, der mit der zunehmenden Berufstätigkeit beider Partner*innen einhergegangen ist.

Auch der Vergleich der Besoldung mit den Tarifeinkommen im öffentlichen Dienst erscheint bislang nicht richtig durchdacht zu sein. So wird bislang außer Acht gelassen, dass es nach dem TV-L im Gegensatz zum bis 2006 maßgebenden BAT keine der Besoldung entsprechenden Familienzuschläge mehr gibt. Außerdem ergibt sich im Nettovergleich regelmäßig eine höhere Besoldung.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass wir das regeln wollen, was notwendig ist und vor dem Hintergrund der ohnehin angespannten Haushaltssituation ermöglicht werden kann, um den Grundsätzen der verfassungskonformen Alimentation zu entsprechen. Im Übrigen können Beamtenbesoldung und -versorgung nach wie vor als im Vergleich gutes und attraktives Bezahlungssystem betrachtet werden. Dies bezeugt allein der ungebrochene Trend zur Verbeamtung im öffentlichen Dienst.