

**dbb  
beamtenbund und tarifunion  
landesbund schleswig-holstein**

Muhliusstr. 65  
24103 Kiel

Telefon 0431.675081

Telefax 0431.675084

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Finanzausschuss  
Landeshaus  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

**Umdruck 15/3834**

per E-Mail

17. Oktober 2003 / Schw

**Gesetzentwurf der Landesregierung zur Gewährung jährlicher  
Sonderzahlungen, Drucksache 15/2901**

**Ihr Schreiben vom 2. Oktober 2003 – L 213**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der dbb – beamtenbund und tarifunion – Schleswig-Holstein dankt Ihnen für die  
Übersendung des o.a. Gesetzesentwurfs und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

**Grundsätzliches:**

Den vorliegenden Gesetzesentwurf zur Neuregelung jährlicher Sonderzahlungen lehnt der  
dbb Schleswig-Holstein entschieden ab.

Seit Jahren erbringen alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst Beiträge zur Konsolidierung  
der öffentlichen Haushalte durch moderate Gehaltssteigerungen.

Ein weiteres Sonderopfer durch Kürzung der bisherigen Sonderzuwendungen ist daher nicht  
mehr vermittelbar.

Es wird nicht bestritten, dass die finanzielle Lage des Landes Schleswig-Holstein seit Jahren  
besorgniserregend ist. Der dbb hat in der Vergangenheit allerdings entschiedene Schritte zur  
Gesundung des Landeshaushaltes vermisst. So wurden im Bundesrat Gesetzesvorhaben  
mit der Stimme Schleswig-Holsteins gebilligt, die nicht zuletzt zu den massiven  
Einnahmeausfällen geführt haben.

Die Bund, Ländern und Gemeinden zustehenden Einnahmen werden seit vielen Jahren nicht  
mit dem notwendigen Nachdruck erhoben. Der dbb erkennt zwar an, dass im Bereich der

Einnahmeverwaltung gewisse Verbesserungen in der Personal- und Sachausstattung zu verzeichnen sind, sie sind jedoch nicht annähernd ausreichend, um die gesetzlich zustehenden Einnahmen auch zu erheben.

Die Landesregierung mutet den Beamten und Versorgungsempfängern damit zu, eigene Fehler auszubügeln. Dies ist demotivierend und eine Missachtung der erbrachten Leistungen.

In vielen Bereichen werden seit Jahren mit Blick auf die schlechte Haushaltslage Beförderungen schleppend oder gar nicht ausgesprochen. Die eingesparten Mittel sind in den Haushaltslöchern versickert. Seit 1997 spart das Land durch Streckung der Dienstaltersstufen erhebliche Mittel ein, die für leistungsbezogene Elemente verwendet werden sollten. Auch diese Einsparungen sind nicht bei dem Personenkreis angekommen, der sie erbracht hat.

Der dbb vermisst bei den geplanten Sparmaßnahmen ein Gesamtkonzept. Wie schon bei der Arbeitszeitverlängerung und der Aussetzung der Altersteilzeit werden diejenigen herangezogen, die aufgrund des grundgesetzlich verankerten Dienst- und Treuverhältnisses keine Möglichkeiten haben, ihre Forderungen mit Mitteln des Arbeitskampfes durchzusetzen. Wenn die Deutsche Steuer-Gewerkschaft auf ihrem Bundesgewerkschaftstag am 26. Juni 2003 mehrheitlich einen Antrag angenommen hat, der dazu auffordert, auch über ein Streikrecht für Beamte nachzudenken, so sollte dies ein deutliches Signal für die nicht vorhandene Bereitschaft, weitere Sonderopfer hinzunehmen, sein.

Der vorliegende Gesetzesentwurf lässt für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst jede Perspektive vermissen. So haben zumindest andere Bundesländer wie Bayern und Hamburg eine zeitliche Befristung vorgesehen, nach deren Ablauf das Weihnachtsgeld wieder auf den „eingefrorenen“ Stand von 1993 steigt.

Die Ausführungen im allgemeinen Teil, dass Auswirkungen auf die private Wirtschaft nicht zu erwarten sind, ist aus Sicht der Betroffenen nicht nur zynisch, sondern vermittelt den Eindruck, dass der Landesregierung jede Bodenhaftung verloren gegangen ist.

Gerade bei den unteren und mittleren Einkommensbezieher wird sich die vorgesehene Kürzung auf den Konsum auswirken: Wurde bisher das Weihnachtsgeld für den Ausgleich des Kontos, die im neuen Jahr zu zahlenden Versicherungen und für Weihnachtsgeschenke verwendet, so werden zwangsläufig die Weihnachtsgeschenke entfallen müssen, da weder Kreditinstitute noch Versicherungen Rücksicht auf die veränderten finanziellen Rahmenbedingungen nehmen werden. Der dbb hätte erwartet, dass soziale Aspekte stärker als vorgesehen berücksichtigt worden wären. Die vorgeschlagenen Regelungen lassen diesen Ansatz nicht erkennen.

Anders als die Landesregierung geht der dbb davon aus, dass die geplanten Einschnitte erhebliche Auswirkungen bei Angebots- und Nachfragestruktur zur Folge haben werden. Gerade in einem strukturschwachen Land wie Schleswig-Holstein erwarten wir, dass hier nicht durch Kürzungen bei den Sonderzahlungen das Land mit schlechtem Beispiel voran geht, sondern alles tut, um die wirtschaftlichen Aufschwung zu fördern. Dies gilt im übrigen auch hinsichtlich der tarifvertraglich vereinbarten Sonderzuwendungen an Angestellte und Arbeiter.

An dieser Stelle weisen wir auf eine weitere Ungleichbehandlung hin und erwarten, dass im Sinne des Vertrauensschutzes auch für Beamte und Versorgungsempfänger eine Nachwirkung greift.

Der vorliegende Gesetzesentwurf wird auch zur Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Dienstes beitragen. Ob der derzeit von den Bürgerinnen und Bürgern anerkannte hohe Qualitätsstandard auch in Zukunft gehalten werden kann, wenn man den öffentlichen Dienst immer unattraktiver gestaltet, wird von uns bezweifelt. Bereits heute können in einigen Bereichen - hierzu gehören z.B. die Justiz und die Polizei - nicht in ausreichender Zahl qualifizierte Bewerber gefunden werden, die den hohen Anforderungen entsprechen, die der Dienstherr an sie stellt. Durch die jetzt geplanten Besoldungskürzungen ist ein Qualitätsverlust nicht auszuschließen.

### **Rechtliche Aspekte:**

Der dbb Schleswig-Holstein hat gegen den vorliegenden Gesetzesentwurf rechtliche Bedenken, die nachfolgend näher erläutert werden.

Mit dem seit 1972 bestehenden einheitlichen Besoldungs- und Versorgungsrecht wurde ein modernes, transparentes und für alle nachvollziehbares Bezahlungssystem geschaffen. Dieses trägt dem Grundsatz einer leistungs- und funktionsgerechten Besoldung Rechnung, verhindert einen Besoldungswettlauf zwischen den Gebietskörperschaften und gewährleistet eine konzentrierte, gleichmäßige und effektive Steuerung in allen staatlichen Ebenen. Sowohl dem Bund als auch den Ländern stehen zur hoheitlichen Aufgabenerfüllung gleichqualifizierte und bei gleicher Leistung und gleichem Amt gleich besoldete Beamte zur Verfügung. Diese Beschäftigten werden aufgrund der von ihnen zu erbringenden Pflichtaufgaben einheitlich nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung und nicht abhängig von der jeweiligen Kassenlage einer Gebietskörperschaft besoldet.

Dies verhindert, dass sich finanzschwache Länder über unterschiedliche besoldungsrechtliche Regelungen aus der gesamtstaatlichen Verantwortung stehlen können. Ein Besoldungswettlauf würde finanzschwachen Ländern nicht nur die dringend notwendige Gewinnung von leistungsbereitem qualifiziertem Nachwuchs erschweren, sondern auch das Vertrauen der

Bevölkerung in eine flächendeckende gleichwertige Erfüllung staatlicher Aufgaben gefährden. Es erscheint rechtlich bedenklich, die bundeseinheitliche Besoldung ausschließlich mit dem Ziel von Einsparungen aufzugeben. Zwar können Korrekturen zum Zwecke der Anpassung an nicht mehr gegebene Erfordernisse der Vereinheitlichung erfolgen. Dies jedoch nur, soweit nicht die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen. Allein die angespannte Haushaltssituation einzelner Gebietskörperschaften beantwortet noch nicht die Frage nach Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse und ist damit auch keine Legitimation für Öffnungsklauseln, bzw. deren Ausgestaltung.

Eine unterschiedliche Finanzausstattung des Bundes und der Länder ist nämlich im föderalen System vom Beginn des Geltungsbereichs des Grundgesetzes an immanent. Die mit dem vorliegenden Entwurf verfolgte Kürzung der jährlichen Sonderzuwendung Streichung des jährlichen Urlaubsgeldes ab 2004 stellen in ihrer Gesamtheit einen Verstoß gegen den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation dar, weil für die gravierenden Eingriffe ein sachlicher Grund fehlt. Der bloße begründende Hinweis auf knappe Staatsfinanzen bildet einen solchen sachlichen Grund im Rechtssinne nämlich nicht.

Der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation im Beamtenrecht besagt, dass dem Bediensteten von seinem Dienstherrn als Folge seiner Anstellung nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards ein angemessener Lebensunterhalt zu gewähren ist (vgl. BVerfGE 56, 146, 165; 99, 300, 314). Je nach Art der Besoldungsbestandteile (geschuldete und nicht geschuldete) sind selbige nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterschiedlich stark geschützt. Die nicht geschuldeten Besoldungsbestandteile (z.B. die jährliche Sonderzuwendung und das Urlaubsgeld) sind zwar nicht direkt vom Schutz des Artikel 33 Absatz 5 GG umfasst, so dass sie jederzeit geändert werden können (vgl. BVerfGE 44, 249, 263). Sie stehen aber in einem gewissen Spannungsverhältnis zu der vom Bundesverfassungsgericht selbst betonten Struktur des Alimentationsgrundsatzes. Dieser schreibt dem Gesetzgeber keine bestimmte Zusammensetzung der Besoldung vor, sondern sichert den angemessenen Unterhalt als solchen und nicht einzelne Bestandteile. Daher darf der vollständige Schutz nicht von der Qualifikation der einzelnen Bestandteile abhängig gemacht werden (vgl. Wolff in DÖV 2003, Seite 494 ff.). Auch die Rechtsprechung klammert die Besoldungsbestandteile, die nicht dem Schutz des Artikel 33 Absatz 5 GG unterstehen sollen, selbst nicht vollständig aus dem Schutzbereich dieser Vorschrift aus, sondern bezieht sie als zu beachtende finanzielle Leistung des Dienstherrn bei der Beantwortung der Frage mit ein, ob der Kerngehalt der Besoldung verletzt ist (vgl. Wolff, a. a. O konkludent auch BVerfG in NVwZ 2002, Seite 463 ff.).

Artikel 33 Absatz 5 GG schützt nicht nur den Kernbereich vor Eingriffen bis zur unteren Grenze einer amtsangemessenen Alimentation (vgl. BVerfGE 44, 249, 263; BVerfG in NVwZ 1999, Seite 1328 f.), sondern verlangt zusätzlich bei jeder substantiellen Veränderung, insbesondere bei einer Besoldungskürzung das Vorliegen eines sachlichen Grundes (vgl. BVerfGE 61, 43, 63; BVerfG in NVwZ 1999, Seite 1328 f.; Carl: „Besoldungskürzung durch bundesgesetzliche und/oder landesgesetzliche Maßnahmen“ in NVwZ 1989, Seite 510, 511). Dieses Erfordernis stellt ein materielles Gegengewicht zu der einseitigen Regelungsbefugnis des Gesetzgebers dar (so auch Gramlich: „Gehaltskürzungen nach dem deutschen und internationalen Beamtenrecht“ in ZBR 1985, Seite 37 f.). Dieser Schutzzweck ginge verloren, wenn jede Kürzung durch den Gesetzgeber oberhalb der absoluten Grenze zulässig wäre.

Welche „Stärke“ ein Rechtfertigungsgrund haben muss, hängt von der Art des betroffenen Besoldungsbestandteils ab. Einzelkorrekturen innerhalb des Systems zum Abbau nur schwer verständlicher Begünstigungen oder zur Reaktion auf veränderte Umstände sind dabei möglich. Der „Rechtfertigungsdruck“ an eine Besoldungsabsenkung steigt jedoch, je direkter sie sich auf die Besoldung des Einzelnen auswirkt (unmittelbare ungefederte Absenkung oder „nur“ Verringerung des Zuwachses; Existenz von Übergangsregelungen; Bestandszuschüsse, die mit der Zeit „aufgezehrt“ werden) und je länger sich die Kürzungen bemerkbar machen (vgl. Wolff a. a. O. [nur zeitliche Verzögerung oder vollständiger Verlust]). Gleichzeitig spielt auch der Umfang der Kürzung eine entscheidende Rolle.

Sofern es zu Besoldungskürzungen kommt, können diese nicht allein mit finanziellen Erwägungen begründet werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können finanzielle Gründe und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, in aller Regel für sich genommen eine Kürzung der Alimentation nicht ausreichend legitimieren (vgl. BVerfGE 76, 256, 310 f.); 44, 249, 264). Die vom Dienstherrn nach Maßgabe der Verfassung geschuldete Alimentierung ist nicht eine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich nach den „wirtschaftlichen Möglichkeiten“ der öffentlichen Hand oder nach den politischen Dringlichkeitsbewertungen hinsichtlich der verschiedenen vom Staat zu erfüllenden Aufgaben oder nach dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt (vgl. BVerfGE 44, 249, 264). Eine „Alimentation nach Kassenlage“ oder „nach politischer Opportunität“ ist verfassungswidrig (vgl. Wolff, a. a. O.; Anna Leisner: „Beamtenbesoldung als Sparpotential? Ein Beitrag zur Dogmatik des Alimentationsprinzips“ in ZBR 1998, Seite 259 [261]). Alimentation ist die Gegenleistung für die Hingabe bzw. die Treuepflicht des Beamten zu seinem Dienstherrn.

Es ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, dass eingegangene Verpflichtungen (Dienst- und Treuepflicht des Beamten – Pflicht zur Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation durch den Dienstherrn) nicht allein wegen Zahlungsschwierigkeiten ihre Wirksamkeit verlieren (so auch

Wolff a. a. O.). Daher können finanzielle Gründe bei Rechtsänderungen im Besoldungsrecht höchstens eine ergänzende Rechtfertigungsfunktion einnehmen.

Vom Umfang her geringere Sonderzahlungen für Versorgungsempfänger (jeweils 10 Prozentpunkte weniger) verstoßen gegen den Grundsatz der Akzessorietät.

Der aus § 70 Abs. 1 BeamtVG folgende Grundsatz gibt Versorgungsempfängern einen Anspruch auf Anpassung ihrer Versorgungsbezüge entsprechen den Dienstbezügen . Für den Gesetzgeber besteht kein Raum, zum Nachteil der Versorgung die Vorschrift über die generelle (lineare) Anpassung zu ändern. Zwischen der Höhe der Besoldung und Versorgung besteht eine durch Art. 33 Abs. 5 GG hergebrachte Abhängigkeit. Der jeweilige Stand der Besoldung bestimmt zugleich auch das Maß der Versorgung, die sich jeweils an dem verdienten v.H.-Satz der ruhegehaltsfähigen Dienstbezüge orientiert. Aus der Akzessorietät von Besoldung und Versorgung folgen als zwingende Vorgaben für den Gesetzgeber: Gleichzeitigkeit und Einheitlichkeit der Anpassung.

Ausgehend von dem Grundsatz der amtsgemäßen Besoldung und Versorgung verstößt eine unterschiedliche Veränderung der Bezüge zu Ungunsten der Versorgungsempfänger auch gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG.

#### **Zu den Vorschriften im Einzelnen:**

Ohne die grundsätzlich Ablehnung des Gesetzesentwurfs einzuschränken, wollen wir nachfolgend auf einige Aspekte eingehen, die aus Sicht des dbb bisher nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden:

#### **Zeitliche Befristung:**

Anders als andere Bundesländer sieht das schleswig-holsteinische Sonderzahlungsgesetz eine Streichung des Urlaubsgeldes und die Kürzung des Weihnachtsgeldes auf Dauer vor.

Die in § 12 festgelegte Überprüfungs Klausel ist daher abzulehnen. Alternativ bitten wir, wie z.B. die Bundesländer Bayern und Hamburg eine zeitliche Befristung im Gesetz vorzusehen.

#### **Familien mit Kindern, Versorgungsempfänger und Hinterbliebene:**

Das nachfolgende Beispiel zeigt, dass die Zielsetzung der Ministerpräsidentin, dass „schmale Schultern wenig, breite Schultern viel tragen sollen“, durch den Gesetzesentwurf nicht erreichbar ist.

Dies wird besonders deutlich bei Familien mit Kindern. Die Einbußen betragen bei einem 40-jährigen Beamten mit zwei Kindern

- in der Besoldungsgruppe A 4 rd. 300 €,
- in der Besoldungsgruppe A 7 rd. 400 €,
- in der Besoldungsgruppe A 11 rd. 630 €,
- in der Besoldungsgruppe A 14 rd. 990 €,

- in der Besoldungsgruppe B 9 rd. 2080 €.

Besonders schwer zu verkraften sind diese Einkommenskürzungen in den unteren Besoldungsgruppen. Allerdings führen sie auch im gehobenen und höheren Dienst aufgrund der Lebenssituation durchaus zu Engpässen, die nicht leicht zu beheben sind.

Die Sonderzahlungen im Dezember werden gleichermaßen bei einem Staatssekretär mit der Besoldungsgruppe B 11 und einem Versorgungsempfänger mit der Besoldungsgruppe A 2 der Stufe 1 auf 60 Prozent der „Höhe der nach dem Besoldungsrecht für den Monat Dezember maßgebenden Bezüge“ gekürzt. Das bedeutet aber, dass

- ein lediger und kinderloser Staatssekretär mit der Besoldungsgruppe B 10 ein „Weihnachtsgeld“ von 5.861,24 €,
- ein lediger und kinderloser Pensionär der Besoldungsgruppe A 2 der Stufe 7 eine Sonderzahlung von 740,72 € und
- eine kinderlose Witwe eines Pensionärs der Besoldungsgruppe A 2 der Stufe 7 eine solche von 444,43 € erhält.

An diesem Beispiel wird besonders deutlich, dass hier eine Schieflage entsteht, die mit dem Grundsatz der sozialen Symmetrie nicht in Einklang steht. Auch hier sind die Einschnitte bei Versorgungsempfängern und Hinterbliebenen in den unteren Besoldungsgruppen besonders schwer zu verkraften.

### **Lösungsvorschläge des dbb:**

1. Der Familienzuschlag ist mit rd. 275 € in allen Besoldungsgruppen annähernd gleich. Der Gesetzgeber hat bei der familienbezogenen Komponente der Bezahlung keine Unterscheidung vorgenommen. Daher hält der dbb es für sachgerecht, diese Familienzuschläge aus der Kürzung des Weihnachtsgeldes ganz herauszunehmen und sie in voller Höhe in die Berechnung der Sonderzahlung einzubeziehen. Die Erhöhung für die Betroffenen beträgt zwischen rd. 90 € und 110 €.
2. Darüber hinaus hält der dbb es für angebracht, in jedem Fall einen Sockelbetrag zu gewähren, der keiner weiteren Kürzung unterliegt. Denkbar wäre ein Betrag in Höhe der Stufe 1 der Besoldungsgruppe A 2. Dies ist der niedrigste Betrag der Besoldungstabelle.
3. Für den übersteigenden Betrag kann ein einheitlicher Bemessungsfaktor gefunden werden.

Für ergänzende Erläuterungen stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Anke Schwitzer