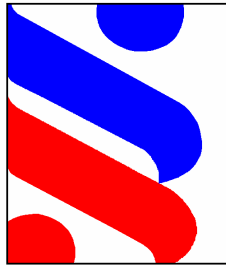


Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/7195



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im Februar 2022
Verfasser: VRiFG Dr. Engellandt
Stellungnahme Nr. 03/2022
Abrufbar unter www.richterverband.de

**Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes
der Alimentation zur sozialen Grundsicherung
und zur amtsangemessenen Alimentation
von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern**

Der Schleswig-Holsteinische Richterverband bedankt sich für die Anhörung und nimmt zu dem Gesetzentwurf (Drs. 19/3428) wie folgt Stellung:

Der vorliegende Gesetzentwurf zielt darauf ab, die in den **Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts** vom 4. Mai 2020 (2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17) aufgestellten Anforderungen an eine verfassungsgemäße Beamten- und Richterbesoldung **mit möglichst geringem Haushaltsaufwand** zu erfüllen.

Kernelement des Entwurfs ist die Einführung **bedarfsabhängiger Familienergänzungszuschläge**. Durch die Neuregelung des § 45a Abs. 1 Besoldungsgesetz Schleswig-Holstein (Familienergänzungszuschlag I) soll sichergestellt werden, dass in den unteren Besoldungsgruppen im Falle von Unterhaltspflichten für bis zu zwei Kinder stets ein ausreichender Abstand zur sozialen Grundsicherung besteht. Ergänzend

dazu sieht § 45a Abs. 2 (Familienergänzungszuschlag II) für alle Besoldungsempfänger mit drei und mehr Kindern eine weitere bedarfsabhängig definierte Erhöhung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind (Familienergänzungszuschlag II) vor. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2020 bis zum Inkrafttreten des Gesetzes wird ab dem dritten Kind auch ohne Bedarfsnachweis ein pauschaler Ergänzungszuschlag von monatlich 80 € je Kind gewährt.

Wir haben uns zu dem Gesetzentwurf gegenüber dem federführenden Finanzministerium bereits im August und im November 2021 geäußert. Unsere jeweiligen **Stellungnahmen** sind beigefügt.

Ebenso wie die anderen Spitzenorganisationen **begrüßen** wir **zwar die Besoldungsverbesserungen** für Beamtinnen und Beamte mit Unterhaltsverpflichtungen gegenüber Kindern. Wir **vermissen jedoch eine insgesamt ausgewogene Gestaltung** der Besoldungsstruktur, die nicht allein dem Abstandsgebot zur sozialen Grundsicherung, sondern auch dem **besoldungsinternen Abstandsgebot**, d.h. der Durchstufung der Besoldung nach der Wertigkeit der übertragenen Ämter hinreichend Rechnung trägt. Erforderlich ist deshalb eine **ergänzende tabellarische Aufwertung der Landesbesoldung**, um diese auch unabhängig von Familienstand, Kinderzahl und Einkommen des Ehepartners hinreichend attraktiv und wettbewerbsgerecht auszugestalten.

Die Bedeutung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts vom 4. Mai 2020 **erschöpft sich nicht in der richtigen Bemessung der Familienzuschläge** bzw. der Wahrung eines ausreichenden **Abstands** der Beamtenbesoldung **zur sozialen Grundsicherung**. Es geht vielmehr darum, eine **insgesamt system- und zukunfts-gerechte Besoldungsstruktur** zu schaffen, die besoldungsinterne Verwerfungen vermeidet und für alle Ämter der Besoldungsordnungen die richtigen Anreize setzt.

An diesem zentralen Ziel geht (auch) der vorliegende Gesetzentwurf vorbei. Wie bereits in unseren früheren Stellungnahmen betont, fordern wir erneut ein, die gegenwärtige, in sich unausgewogene Besoldungsstruktur durch ein **ämtergerechtes System** zu ersetzen. Es ist und bleibt verfassungswidrig, die Besoldungsunterschiede durch schwerpunktmäßige Anhebungen der niedrigeren Gruppen soweit einzuschmelzen, dass **höherwertige Ämter** in der Entlohnung **kaum noch abgebildet** werden.

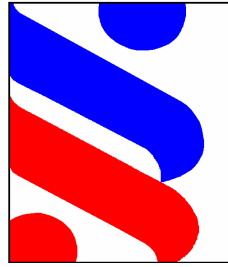
Dieses unverrückbare Gebot hat nichts mit der Verpflichtung zu tun, **alle Ämter** in ihrer Besoldung mit ausreichendem **Abstand zur sozialen Grundsicherung** auszustatten. Beide Gebote einzuhalten, die sich aus geltendem Verfassungsrecht ableiten und deren Sinn ja auf der Hand liegt, sollte nach unserer Ansicht selbstverständlich sein.

Wir räumen durchaus ein, dass eine **Ideallösung**, die auch den bestehenden Haushaltsrestriktionen Rechnung trägt, **nicht leicht zu finden** sein wird. Dies kommt anschaulich an den ins Stocken geratenen Besoldungsreformbemühungen auf der Ebene des Bundes und einzelner Länder zum Ausdruck. Es ändert aber nichts daran, dass **Schleswig-Holstein verpflichtet bleibt**, sein Besoldungssystem **rechtmäßig, attraktiv und zukunftsfähig** auszugestalten.

Seit der ersten richtungweisenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sind bereits Jahre ins Land gegangen, in denen – wie jetzt auch – nur Details geregelt wurden oder auf Tarifabschlüsse reagiert wurde. Die **zentrale Aufgabe**, ein in sich schlüssiges ämtergerechtes Besoldungssystem zu schaffen, ist dagegen **nicht angegangen** worden.

Der Schleswig-Holsteinische Richterverband wiederholt daher seinen Appell, das fortbestehende Grundproblem im Wege eines **politischen Gestaltungsakts** zu lösen, statt von einer auf die nächste Gerichtsentscheidung zu warten und dann ggf. Fehler zu reparieren. Wir sollten vom Reparaturbetrieb zur eigenverantwortlichen Gestaltung übergehen.

Der Schleswig-Holsteinische Richterverband ist unverändert zu jeder fachlichen Mitwirkung bereit.



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im August 2021
Verfasser: VRiFG Dr. Engellandt
Stellungnahme Nr. 09/2021
Abrufbar unter www.richterverband.de

**Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes
der Alimentation zur sozialen Grundsicherung
und zur amtsangemessenen Alimentation
von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern**

Der Schleswig-Holsteinische Richterverband bedankt sich für die Anhörung und nimmt zu dem Gesetzentwurf (Stand: 11.08.2021) folgendermaßen Stellung:

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein zielt darauf ab, die vom Bundesverfassungsgericht mit Beschlüssen vom 4. Mai 2020 (2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17) aufgestellten Vorgaben zur Herstellung einer amtsangemessenen Beamtenbesoldung **mit geringstmöglichen Haushaltsaufwand** umzusetzen. Die Ausgangslage und der Lösungsansatz sind auf Seite 28 des Entwurfs wie folgt umschrieben:

„Die Besoldungsregelungen des Landes Schleswig-Holstein sichern derzeit weder einen hinreichenden Abstand zur sozialen Grundsicherung noch eine amtsangemessene Alimentation für Beamtinnen und Beamten mit Familie bei mehr als zwei Kindern.

Es sind deshalb besoldungsrechtliche Korrekturen erforderlich, die sich an den Möglichkeiten des für das Land Machbaren orientieren und im größtmöglichen Gleichklang mit dem „Tariffrieden“ innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes stehen sollen. Vor diesem Hintergrund sollen die Gestaltungsspielräume genutzt werden, die sich aus der einschlägigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben. Der Gesetzentwurf setzt deshalb auf eine Kombination verschiedener finanzieller Komponenten, die einerseits die später im Zusammenhang noch darzustellenden Fehlbeträge ausgleichen, andererseits aber extrem hohe kindbezogene Zuschläge vermeiden, die schon innerhalb des Beamtenbereichs insgesamt, erst Recht aber im Verhältnis zu den Tarifbeschäftigten nicht mehr zu vermitteln wären“.

Als zentrale Korrektur Elemente sind neben der allgemeinen Erhöhung des Familienzuschlags um monatlich 40 € je Kind bedarfsabhängig ausgestaltete Familienergänzungszuschläge vorgesehen. Gemäß der Neuregelung des § 45a Abs. 1 Besoldungsgesetz wird den unteren Besoldungsgruppen ein Zuschlag zur bedarfsgerechten Schließung von Lücken zum Grundsicherungsniveau gewährt (Familienergänzungszuschlag I). In Ergänzung dazu sieht § 45a Abs. 2 des Besoldungsgesetzes für alle Besoldungsgruppen Erhöhungsbeträge zum Familienzuschlag ab dem dritten Kind in Höhe von 260 € und ab dem vierten Kind in Höhe von 365 € vor. Dies jedoch nur mit der Maßgabe, dass der Gesamtbetrag der Einkünfte des Ehepartners den Betrag von 6.500 € bei drei Kindern und jeweils weiteren 4.500 € bei weiteren Kindern nicht übersteigt.

Die Alternative einer Anpassung der Tabellengehälter wird auf Seite 6 des Entwurfs mit der Begründung verworfen: „Die Landesregierung muss mit Blick auf das allgemeine Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit den Weg wählen, der die Verfassungskonformität bei möglichst geringen Haushaltsauswirkungen sichert“.

Die Neuregelung ist insofern **positiv** zu bewerten, als ein gesetzgeberischer **Handlungsbedarf** zur strukturellen Anpassung der Beamtenbesoldung zeitnah **anerkannt** wird. Die Besoldung in den unteren Besoldungsgruppen wird insbesondere bei Unterhaltspflichten gegenüber Kindern deutlich verbessert. In Ergänzung dazu wird kinderreichen Beamten aller Besoldungsgruppen bei keinem oder nur geringfügigen eigenen

Einkommen des Ehepartners bzw. Lebenspartners ab dem dritten Kind ein spürbar angehobener Familienzuschlag gewährt.

In der Gesamtbetrachtung **überwiegen** jedoch die **negativen Aspekte**. Es werden wieder nur Teilaspekte der Besoldungsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgegriffen, eine systemgerechte **Gesamtlösung** über die gesamte Breite der Tabelle hinweg **unterbleibt**. Die Besoldungsabstände werden im Ergebnis weiter eingeschmolzen. Das verfassungsrechtliche Gebot, die Ämter nach ihrer Wertigkeit besoldungsrechtlich durch zu stufen und systemgerecht auszugestalten wird durch bedarfsabhängige Besoldungszuschläge in das Gegenteil verkehrt. Auch wenn das **Abstandsgebot** im allgemeinen lediglich an die Ausgestaltung der Tabellengehälter anknüpft, müssen jedenfalls wesentliche Systemänderungen wie die nunmehr vorgesehenen bedarfsabhängigen Besoldungszuschläge auch systemgerecht und folgerichtig umgesetzt werden, damit der Gesichtspunkt der Besoldung nach dem ausgeübten Amt nicht unterlaufen wird. Der Entwurf leistet dies in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht. Wir bezweifeln deshalb, dass er einer **gerichtlichen Überprüfung** standhalten wird.

Die im Entwurf angeführte Rechtfertigung einer Modernisierung des der Besoldung zugrundeliegenden Leitbildes nach **familienrechtlichen Grundsätzen** halten wir **nicht** für überzeugend und **rechtlich tragfähig**. Es bleibt dem Gesetzgeber zwar unbenommen, Änderungen am tradierten Leitbild des alleinverdienenden Beamten vorzunehmen und die Besoldung von Familienstand und Kinderzahl zu entkoppeln. Der Entwurf enthält jedoch keine konkrete Aussage dazu, was denn nun das neue zeitgemäße Leitmodell der Besoldung sein soll. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführte Entwicklung der Berufstätigkeit von Frauen und die Bezugnahme auf die im Ehe- und Familienrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs geregelten Unterhaltspflichten werden allein dazu benutzt, eine durch die Kinderzahl der Beamtin bzw. des Beamten anerkannte höhere Bedarfslage durch Gegenrechnung von Unterhaltsansprüchen gegen den Ehepartner zu kürzen. Das ist aber kein neues Leitbild einer Besoldungsordnung und/oder eine Anpassung der Besoldungsordnung an veränderte gesellschaftliche Realitäten, sondern nicht mehr als der untaugliche Versuch einer **Rechtfertigung von Kürzungen** im fortbestehenden alten Besoldungsleitbild, ganz

abgesehen davon, dass durch derartige Gestaltungen fragwürdige Anreize in Richtung Nichterwerbstätigkeit des Ehegatten gesetzt werden.

Auch wir halten es für sinnvoll, das Gehalt eines Beamten so zu bemessen, dass er in der Lage ist, in angemessenem Umfang familiäre Unterhaltspflichten abzudecken. Dies sollte jedoch im Kern durch die Tabellengehälter sichergestellt sein. Vor allem aber ist sicherzustellen, dass das Gehalt **unabhängig von Familienstand, Kinderzahl und Einkommen des Ehepartners der ausgeübten Amtsstellung angemessen ist**. Dies entspricht den in der Privatwirtschaft allgemein praktizierten Vergütungssystemen und ist auch aus personalwirtschaftlichen Gründen heraus geboten.

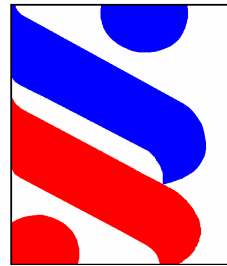
Die Besoldung muss **ausreichende Anreize** setzen, um in den öffentlichen Dienstleistungsbereichen leistungsfähige Strukturen zu schaffen. Eine Berufstätigkeit im öffentlichen Dienst hat zwar wegen des sicheren Arbeitsplatzes und der familienfreundlichen Beschäftigungsbedingungen durchaus eine gewisse Attraktivität. Dies allein reicht jedoch nicht mehr aus, um qualifiziertes Fachpersonal in ausreichender Zahl anzuziehen. Die am Arbeitsmarkt besonders gesuchten Leistungsträger haben gewisse Ansprüche an ihr Gehalt. Sie sind zwar bereit, die immateriellen Vorzüge des öffentlichen Dienstes einzupreisen und Abschläge hinzunehmen. Die Abschläge dürfen jedoch kritische Grenzen nicht überschreiten. Darüber hinaus ist der öffentliche Dienst darauf angewiesen, auch solche Bewerber anzuziehen und zu halten, die weniger familienorientierte bzw. am Alleinverdiener Modell orientierte Lebensvorstellungen haben. Das über viele Jahre hinweg zu verzeichnende Auseinanderdriften der Marktgehälter qualifizierter Juristen, Ökonomen, Ingenieure, IT-Fachleute, Mediziner und weiterer am Arbeitsmarkt besonders nachgefragter Berufsgruppen von den Gehaltskonditionen des öffentlichen Dienstes hat mittlerweile eine Größenordnung erreicht, die die Wettbewerbsfähigkeit des Staates ernsthaft gefährdet. Es drohen in der Folge erhebliche Gefahren für die Qualität öffentlicher Dienstleistungen. Hier erwarten wir schon im eigenen Interesse des Landes ein wirksames und zielgerichtetes Gegensteuern, was der vorgelegte Gesetzentwurf leider nicht bewirkt.

Auch wenn das Land Schleswig-Holstein mit Blick auf die aktuellen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen nur einen **begrenzten finanziellen Handlungsspielraum** hat,

erwarten wir zumindest eine zukunftsfähige Gestaltung, die die realen personalwirtschaftlichen Probleme anpackt und die **richtigen besoldungspolitischen Akzente** setzt. Der Grundsatz einer wirtschaftlichen und **sparsamen Haushaltsführung bedeutet nicht, die Gehälter ohne Rücksicht auf marktübliche Standards so niedrig wie möglich festzusetzen**. Es geht vielmehr darum, mit den naturgemäß begrenzten öffentlichen Mitteln die Leistungsfähigkeit von Verwaltung und Justiz möglichst positiv zu beeinflussen und dabei auch die richtigen Anreize zu setzen. Die auf den ersten Blick billigste Lösung kann sich im Ergebnis als teuerste Lösung erweisen, wenn bestehende Risiken und Nebenwirkungen nicht ausreichend bedacht werden.

Wir regen deshalb alternative Planungen zur Neugestaltung der Besoldung unter Einbeziehung anerkannter Vergütungsexperten an. Sofern es gleichwohl bei dem bisherigen System der Besoldung mit den aktuell vorgesehenen Ergänzungen bleiben soll, halten wir zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit staatlichen Handelns die **Einführung einer zusätzlichen Erfahrungsstufe** zumindest in den Besoldungsgruppen A 15, A 16 und R 1 sowie R 2 mit entsprechender Anhebung der Endgrundgehälter für erforderlich. Zusätzlich sollten weitere Zulagentatbestände zur Herstellung einer wettbewerbsfähigen Besoldung in den besonders nachgefragten Personalbereichen (Arbeitsmarktzulage) eingeführt werden. Dies gilt in besonderem Maße auch für die **Justiz**. Hier haben wir zudem das weitere Problem, dass die **häufig aus Überlastungsgründen anfallende Mehrarbeit** unter den bestehenden Rahmenbedingungen auch bei zwingendem dienstlichen Interesse **nicht extra vergütet** werden kann, obwohl nach der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) auch im hoheitlich Bereich entsprechende Anspruchstatbestände bestehen. Eine Zulage könnte an dieser Stelle sinnvoll und wirksam Abhilfe schaffen.

Wir sind gerne bereit, unsere Expertise in weitere Überlegungen zur Neugestaltung der Besoldung einzubringen. Wir halten es schon im eigenen Interesse des Landes für sachgerecht, die Besoldung aktiv und zukunftsfähig zu gestalten, anstelle auf Gerichtsurteile zu Detailfragen zu warten, die dann wieder zu weiteren Schwierigkeiten, neuen Problemen und neuem Streit führen. Hierdurch ist nichts gewonnen. Das ist kein nachhaltiges Handeln.



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im November 2021
Verfasser: VRiFG Dr. Engellandt
Stellungnahme Nr. 11/2021
Abrufbar unter www.richterverband.de

**Stellungnahme zum Entwurf
eines Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes
der Alimentation zur sozialen Grundsicherung
und zur amtsangemessenen Alimentation
von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern**

Der Schleswig-Holsteinische Richterverband bedankt sich für die Anhörung und das ergänzende Beteiligungsgespräch vom 28. Oktober 2021. Zu dem Gesetzentwurf (Stand 7. Oktober 2021) nehmen wir wie folgt Stellung:

Der nunmehr beschlossene Gesetzentwurf enthält im Vergleich zur Kabinettsvorlage vom 11.08.2021 keine wesentlichen Änderungen, sodass wir zunächst auf unsere **als Anlage** beigefügte Stellungnahme vom August des Jahres verweisen.

Wir möchten an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich betonen, dass die vom **Bundesverfassungsgericht** in seinen Beschlüssen vom 4. Mai 2020 (2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17) aufgestellten **Anforderungen an eine verfassungsgemäße Besoldung nicht vollständig umgesetzt** sind. Die Neuregelung bewirkt zwar durch die Einführung von bedarfsabhängigen Ergänzungszuschlägen zur Besoldung und durch eine

familienbezogene Erhöhung des Beihilfebemessungssatzes erhebliche Verbesserungen für kinderreiche Beamtenfamilien. Es fehlt jedoch jeglicher Lösungsansatz zur **Herstellung amtsangemessener Tabellengehälter**.

Dies ist für uns **nicht akzeptabel**, zumal das Bundesverfassungsgericht in dem Verfahren 2 BvL 4/18 ausdrücklich auch die Richterbesoldung eines ledigen und kinderlosen Kollegen der Besoldungsgruppe R 1 für die Jahre 2009 bis 2015 als verfassungswidrig beanstandete. Die anderen beiden Beanstandungsfälle betrafen Richter der Besoldungsgruppen R 2 und R 3 mit zwei Kindern und sind ebenfalls keine klassischen Kinderreichenfälle. Auch wenn aus dem vorgenannten Verfahren unmittelbar nur das Land Berlin verpflichtet ist, zeigt doch der Vorlagebeschluss des Schleswig-Holsteinischen Obergerichtes aus März 2021 (2 LB 93/18), welcher Kläger der Besoldungsgruppen A 15 und A 16, entsprechend R 1 und R 2 betrifft, und sich ausdrücklich auf die beiden vorgenannten Entscheidungen des BVerfG stützt, dass auch für unser Land **konkreter Handlungsbedarf** in Bezug auf die Tabellengehälter besteht.

Wir erkennen durchaus an, dass es dem Besoldungsgesetzgeber **in Ausübung seines Gestaltungsspielraumes** grundsätzlich nicht verwehrt ist, Lücken zum Mindestabstandsgebot auch durch eine Erhöhung familienbezogener Leistungen zu schließen. Im Hinblick auf die erhebliche Größenordnung der konkret zu schließenden Lücken weist die Landesbesoldung jedoch **massive strukturelle Defizite** auf, die nicht mehr allein durch die vorgesehenen Besoldungszuschläge geschlossen werden können. Dies zumindest nicht in der **verfassungsrechtlich gebotenen systemgerechten Weise unter Wahrung des Abstandsgebots**, denn durch die vorgesehene Neuregelung bekommen Familienstand und Kinderzahl einen weitaus höheren Einfluss auf die Bruttobesoldung als das ausgeübte Amt oder die Erfahrungsstufe.

Im Ergebnis wird es ohne eine **signifikante strukturelle Anhebung der Grundbesoldung** keine verfassungsrechtlich tragfähige Lösung und auch keinen Besoldungsfrieden geben. Die Besoldungsproblematik schwelt nun schon seit den massiven Kürzungen des Jahres 2007 vor sich hin und wächst sich mittlerweile zu einer **haushaltspolitischen Zeitbombe** aus. Selbst wenn eine vollständige Lösung aus finanziellen

Gründen nicht in einem Schritt möglich sein wird, so erwarten wir zumindest eine **zukunftsfähige Gestaltung** mit klar definierten Einzelschritten.

Das **passive Abwarten auf neue Gerichtsurteile** in der Hoffnung darauf, dass diese eventuell finanziell günstigere Lösungen aufzeigen könnten, ist **nicht akzeptabel** und wird das **Verhältnis zwischen dem Dienstherrn und den Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richtern erheblich belasten**.