

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Christian Dirschauer, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Ministerin

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7001

nachrichtlich:

Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Silke Torp
Berliner Platz 2
24103 Kiel

01.09.2026

Entwurf des Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für die Jahre 2025 bis 2027 in Schleswig-Holstein sowie über weitere dienstrechtlichen Regelungen (Drs. 20/4501)

Bewertung der Stellungnahmen von Frau Prof. Dr. Gisela Färber (Umdruck 20/6860) und Herrn Prof. Dr. Thomas Spitzlei (Umdruck 20/6871)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Sitzung des Finanzausschusses am 20. August 2026 bat Frau Abgeordnete Herdejürgen um schriftliche Stellungnahme des Finanzministeriums zu den Inhalten der Umdrucke 20/6860 und 20/6871. Dieser Bitte kommt das Finanzministerium mit den folgenden Ausführungen nach.

A.

Bevor auf die Einzelaspekte der Stellungnahmen eingegangen wird, erscheinen einige grundsätzliche Vorbemerkungen angebracht:
Wie bereits dem Gesetzestitel und im weiteren dem Begründungsteil des Entwurfs zu entnehmen ist, handelt es sich um ein Besoldungsanpassungsgesetz, kein Strukturgesetz. Der vorliegende Entwurf zielt darauf ab, die modifizierten Maßstäbe des

Bundesverfassungsgerichts aus der im November 2025 veröffentlichten Entscheidung zur Besoldung im Land Berlin zur Sicherstellung der amtsangemessenen Alimentation für die Jahre 2025 bis 2027 zügig umzusetzen und zugleich die Entwicklung der Tarifentgelte aus der Tarifeinigung zum TV-L vom Februar 2026 systemgerecht auf den Besoldungsbereich zu übertragen. Dies erreicht das Gesetz insbesondere durch deutliche Erhöhungen der Grundbesoldung bzw. der Tabellenwerte (vgl. S. 100/101 Drs. 20/4501).

Beide Stellungnahmen bescheinigen dem Gesetzentwurf im Wesentlichen, die modifizierten Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts zur Prüfung der Amtsangemessenheit der Alimentation auch folgerichtig umgesetzt zu haben.

Änderungsvorschläge und kritische Anmerkungen in beiden Stellungnahmen beziehen sich hingegen vornehmlich auf strukturelle Überlegungen. Diese sind jedoch bewusst nicht Gegenstand des vorliegenden Entwurfs, da sie einer noch vertiefteren Diskussion und zusätzlicher Klärungen durch höchstrichterliche Rechtsprechung bedürfen. Die strukturellen Überlegungen sind dabei nicht durch eine, sondern durch ein Zusammenspiel verschiedener weiterhin offener Rechtsfragen gekennzeichnet. Diese bestehen – exemplarisch – u.a. darin, ob und wie

- es dem Gesetzgeber im Rahmen seiner Gestaltungsfreiheit gestattet ist, in Abkehr vom Alleinverdienstmodell nunmehr Hinzuverdienstkonstellationen zur Bezugsgröße der Besoldungsstruktur zu machen,
- im Falle einer so zulässigen Bezugsgröße in Gestalt des Hinzuverdienstmodells der Hinzuverdienst gesetzlich abgebildet werden kann; sei es durch bedarfsgerechte Aufstockung der jeweiligen Bedarfe mittels Familienergänzungszuschlages oder durch Unterstellung eines bestimmten Partnereinkommens,
- im Falle der Unterstellung eines Partnereinkommens dieses der Höhe nach anzunehmen sein soll (Hinzuverdienst bspw. in Höhe der Minijobgrenze, in Höhe eines Zehntelsatzes des Einkommensmedians, in Höhe der Berücksichtigungsfähigkeitsgrenze für Angehörige in der Beihilfe aus § 80 Abs. 6 des Landesbeamtengesetzes),
- im Falle des Hinzuverdienstmodells mit dennoch tatsächlich vorhandenen, wenigen Alleinverdienerfamilien umgegangen werden soll.

Hinzu kommen Strukturaspekte auch dahingehend, ob und wie sich die Gesamtbesoldung künftig anteilig aus leistungs- bzw. amtsbezogenen Bestandteilen oder aus familienbezogenen Bestandteilen zusammensetzen soll. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seiner Entscheidung zur Berliner Besoldung festgestellt, dass die Grenzen zur zulässigen Anhebung von bspw. Familienzuschlägen vom Gericht noch nicht abschließend konkretisiert worden seien (BVerfG, Beschl. v. 17.09.2025 – 2 BvL 5/18 u.a., Rn. 92).

Nicht nur die schriftlichen Stellungnahmen, auch die Anhörung am 20.08.2026 im Finanzausschuss hat deutlich gemacht, dass die Strukturfragen komplex sind. Die Auswirkungen struktureller Änderungen müssen mit Blick auf diverse Besoldungs- und Familienkonstellationen betrachtet werden. Dazu sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen weiter geklärt werden, um mit der gebotenen Rechtssicherheit ein künftiges Gesetzgebungsverfahren für ein Strukturgesetz auf den Weg zu bringen.

B.

Zur Stellungnahme von Frau Prof. Gisela Färber (Umdruck 20/6860) gilt das Folgende:

Die Stellungnahme ist von der volkswirtschaftlichen Expertise von Prof. Färber geprägt, wohingegen der Gesetzentwurf den rechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nachkommt. Die unterschiedlichen Blickwinkel beider Fachdisziplinen bedingen es, dass die Stellungnahme zwar in hilfreicher Weise wirtschaftliche wie mathematische Aspekte betrachtet, diese jedoch besoldungsrechtlich nicht immer relevant oder überhaupt zutreffend sind. Im Einzelnen:

I.

Zu Beginn ihrer Ausführungen stellt Prof. Färber Vergleiche zwischen den Bruttojahresbesoldungen 2024 und 2025 an (S. 1 u. 2). Ein Vorjahresvergleich der Besoldung ist jedoch kein verfassungsrechtlicher Parameter und damit unbeachtlich. Vielmehr gibt das Bundesverfassungsgericht ausschließlich einen Indices-Vergleich zwischen dem Basisjahr 1996 und dem jeweils maßgeblichen Besoldungsjahr vor. Darüber hinaus erfolgt im Rahmen der Prüfung des systeminternen Abstandsgebotes ein Vergleich der Besoldungsentwicklung zwischen dem jeweils maßgeblichen Besoldungsjahr mit dem fünf Jahre zurückliegenden Besoldungsjahr.

II.

Prof. Färber kritisiert eine mangelnde Begründung der höheren Anpassungsbedarfe in den Besoldungsgruppen A 16, der B-, R- und C-Besoldung sowie der Besoldungsgruppe W 1 (S. 3).

Das Bundesverfassungsgericht hat mit seiner Entscheidung vom 17.09.2025 seine bisherige Rechtsprechung, die die Rechtmäßigkeit der Besoldungshöhe an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen (Begründungspflicht im Gesetzgebungsverfahren) knüpft, aufgegeben. Vielmehr betont es nunmehr, dass mit den bestehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielräumen des Gesetzgebers eine Darlegungslast korrespondiere, der – sofern sie nicht bereits im Gesetzgebungsverfahren erfüllt worden sei – nachträglich im Gerichtsverfahren durch den über die maßgeblichen Erwägungen unterrichteten Dienstherrn genügt werden könne.

Unabhängig davon ergibt sich aber der erhöhte Anpassungsbedarf in den genannten Besoldungsgruppen zumindest mittelbar aus der Anlage 5 zur Gesetzesbegründung „Übersicht zum Vergleich der Besoldungsentwicklung zur Nominallohnentwicklung 1996 bis 2025“. Die letzte Spalte der Übersicht weist den Rückstand der Besoldungsentwicklung von 1996 bis 2025 zur Nominallohnentwicklung von 1996 bis 2025 aus. Die dort genannten Werte können nur mit den jeweils vorgesehenen höheren Anpassungswerten erreicht werden. Die Ermittlung der jeweiligen Werte berücksichtigt dabei auch die notwendige Einhaltung des Abstandsgebotes zu den jeweils höherwertigen Ämtern.

III.

Prof. Färber stellt in Ihren Ausführungen auf S. 3 und 4 dar, dass die Besoldungserhöhungen aufgrund der seit 2007 konstanten Sonderzahlung in den unteren Besoldungsgruppen bis Besoldungsgruppe A 10 niedriger ausfallen. Verstärkt würde dieser Effekt bei Familien mit Kindern, da auch deren Sonderzahlung nicht mehr an Kaufkraftverluste und Besoldungserhöhungen angepasst wurden.

Aus ökonomischer Sicht mit Blick auf eine prozentuale Erhöhung der Jahresbesoldung mag diese Betrachtungsweise korrekt sein. Besoldungs- und verfassungsrechtlich ist sie jedoch nicht zwingend geboten, insbesondere muss keine Anpassung der Sonderzahlung entsprechend der Grundbesoldung erfolgen. Maßgeblich für die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Parametervergleiche ist die Bruttojahresbesoldung. In die Betrachtung fließen auch nur die Besoldungsbestandteile ein, die allen Beamtinnen und Beamten der jeweiligen Besoldungsgruppe gleichermaßen gezahlt werden (z.B. Grundbesoldung, Allgemeine Stellenzulage, Grundbetrag der Sonderzahlung). Welche Besoldungsbestandteile im Einzelnen und in welcher Höhe angepasst werden, um die verfassungsrechtlichen Vorgaben einzuhalten, obliegt der Entscheidung des Besoldungsgesetzgebers. Der Gesetzentwurf sieht hierfür eine Anpassung der Grundbesoldung sowie weiterer Besoldungsbestandteile (in 2025 auch teilweise in unterschiedlicher Höhe) vor.

IV.

Prof. Färber ist der Auffassung, dass Beihilfeseibstbehalte bei den Berechnungen im Gesetzentwurf zu den Jahresbruttobesoldungen nicht hätten berücksichtigt werden sollen.

Dies verkennt jedoch die jüngste Alimentationsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das hierzu wie folgt formuliert hat: *„Wie bei kommunizierenden Röhren führen Veränderungen des Beihilfeniveaus zu einem privat zu erfüllenden Versicherungsbedarf und wirken sich damit unmittelbar auf die dem Beamten zur Verfügung stehenden Mittel aus. Mehrleistungen im Beihilfebereich beeinflussen das Besoldungsniveau in positiver Weise; spiegelbildlich führt jeder Einschnitt des Gesetzgebers im Beihilfebereich – etwa durch Einführung einer Kostendämpfungspauschale oder einer Zuzahlungspflicht für bestimmte Medikamente oder Behandlungen – unmittelbar zu einer mit einer Besoldungskürzung vergleichbaren finanziellen Einbuße des jeweiligen Beamten“* (BVerfG, Beschl. v. 17.09.2025 – 2 BvL 5/18 u.a. unter Hinweis auf BverwGE 182, 46, 52 Rn. 14).

Der Hinweis des Bundesverfassungsgerichts findet sich im Rahmen der Überlegungen zur sogenannten zweiten Prüfungsstufe, in der die Ergebnisse der ersten Prüfungsstufe (Berechnungen zur Mindestbesoldung sowie Parameter- bzw. Fortschreibungsprüfung) mit weiteren alimentationsrelevanten Kriterien im Rahmen einer wertenden Betrachtung zusammengeführt werden.

Gerade um Diskussionen über diesen Punkt vorzubeugen, wurden daher Beihilfeseibstbehalte bereits bei den Berechnungen auf der ersten Prüfungsstufe zu Gunsten der Beamtinnen und Beamten abgezogen.

V.

Auf S. 4 äußert Frau Prof. Färber Skepsis, ob 2028 nicht zusätzlich eine Besoldungserhöhung erforderlich wäre, insbesondere da die prognostizierten Werte für die Nominallohn- und Verbraucherpreisentwicklung für die Jahre 2026 und 2027 unter Vorbehalt einer Nachberechnung stünden. Außerdem drohe ab 2028 der Abstand des Besoldungsindex zur Lohnentwicklung ab Besoldungsgruppe A 11 über die 5-Prozentgrenze zu steigen.

Der vorgelegte Gesetzentwurf betrachtet lediglich die Jahre 2025 bis 2027. Eine Besoldungsanpassung für das Jahr 2028 soll mit einem weiteren Besoldungsanpassungsgesetz erst nach den für 2028 vorgesehen Tarifverhandlungen erfolgen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zudem zu der Frage, ob der Besoldungsgesetzgeber im Rahmen der Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation lediglich eine begründete Prognose zur Parameterentwicklung schuldet oder stets eine Nachberechnung erfolgen müsse, noch nicht geäußert. Hierzu gehen auch die Meinungen in der Wissenschaft auseinander (s. hierzu auch Stellungnahme von Prof. Spitzlei). Nichtsdestotrotz erfolgt in Schleswig-Holstein eine nachgelagerte Überprüfung der Entwicklung der entsprechenden Parameter nach ihrer Bekanntmachung. Auf diese Verfahrensweise wird an verschiedener Stelle im Gesetzentwurf hingewiesen. Etwaige Besoldungsanpassungen in der Zukunft auch für rückwirkende Jahre sind insoweit nicht ausgeschlossen, bedürfen jedoch eigener Besoldungsanpassungsgesetze. Diese Verfahrensweise ließe sich aus Sicht des Finanzministeriums nur umgehen, wenn eine nach Kenntnis der Entwicklung aller Parameter nachgelagerte Sicherstellung der amtsangemessenen Besoldung erfolge. Die maßgeblichen Parameter werden jedoch erst nachträglich im Folgejahr veröffentlicht, so dass diese Verfahrensweise für die Beamtinnen und Beamten unzumutbar ist.

VI.

Im Abschnitt IV ihrer Stellungnahme setzt sich Frau Prof. Färber ausführlich mit dem Familienergänzungszuschlag auseinander (S. 5 bis 9).

Grundsätzliche Überlegungen zum Familienergänzungszuschlag bleiben, wie bereits in den Vorüberlegungen ausgeführt, einem gesonderten Strukturgesetz vorbehalten.

Ein Missverständnis liegt in Bezug auf die praktische Anwendung der Hinzuverdienstgrenze vor (Berechnung Prof. Färber Nettohinzuverdienst S. 6 Tab. 2). Die in Anlage 10 zu § 45a SHBesG ausgewiesene Nettogrenze dient der Dokumentation der notwendigen Mindestbesoldung in Höhe der Prekaritätsgrenze. Der Nettofehlbetrag ist insofern nicht direkt auch die Hinzuverdienstgrenze. Diese ist als Bruttogrenze definiert und beläuft sich auf das Zwölfwache des jeweils maßgeblichen Familienergänzungszuschlags. Ausgehend von der Grundannahme, dass die Nettobesoldung der Beamtin bzw. des Beamten zunächst als Alleinverdienst auf Grundlage der Steuerklasse III ermittelt wird, wäre ein weiteres Einkommen in dieser Konsequenz mit der Steuerklasse V zu versteuern. Ein so ermittelter möglicher fiktiver Nettohinzuverdienst liegt dann oberhalb der reinen Nettodifferenz.

VII.

Auf die Empfehlungen von Prof. Färber am Ende der Stellungnahme wird zusammenfassend wie folgt eingegangen:

1. Korrektur der Berechnung der Besoldungsindices ohne Amtszulagen, vermögenswirksame Leistungen und Beihilfesebstbehalt:

Die Berechnungsweise wird aus Rechtsgründen beibehalten, siehe oben.

2. Orientierung der Besoldungserhöhungen an den Jahresbruttobesoldungen, d.h. nicht nur der Grundbezüge und einiger Teile der Gesamtbesoldung, sondern insbes. auch den Einschluss der Sonderzahlungen:

Anhand der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien zur Überprüfung der amtsangemessenen Alimentation ist eine solche Orientierung nicht zwingend geboten; es gelten die obigen Ausführungen unter B.III.

3. Verzicht auf prozentual unterschiedliche Besoldungserhöhungen, d.h. weder durch Mindestbetragsanhebungen für untere Besoldungsgruppen noch durch höhere prozentuale Anpassungen in den höheren Besoldungsgruppen:

Der vorliegende Entwurf sieht nur für das Jahr 2025 einen Mindestbetrag und gestufte prozentuale Erhöhungen vor. Für 2026 und 2027 ist allein eine feste prozentuale Erhöhung beabsichtigt. Im Übrigen sind prozentual unterschiedliche Erhöhungen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht generell unzulässig, wenn sie insbesondere unter Berücksichtigung des internen Abstandsgebots der Besoldungsgruppen und der Ämterwertigkeiten erfolgen.

4. Überprüfung des Konzepts der Familienzuschläge und Familienergänzungszuschläge:

Die diesbezüglichen Überlegungen bleiben einem gesonderten Strukturgesetz vorbehalten, siehe Vorbemerkung.

Insbesondere der Vorschlag, alle Familienzuschläge zu streichen und das damit freiwerdende Finanzvolumen auf die Grundbesoldung umzulegen, bedeutete einen finanziellen Vorteil für Beamtinnen und Beamte ohne Kinder und Nachteile für Beamtinnen und Beamte mit Kindern. Zudem bedeutete er eine weitere deutliche prozentuale Erhöhung der Grundbesoldung, die ohne Entsprechung im Tarifbereich sein könnte. Zudem machte eine solche Umverteilung weitere strukturelle Überlegungen erforderlich.

5. Schaffung von Transparenz über alle den Personalhaushalt beeinflussenden Parameter, d.h. sowohl der Beamtenbesoldung als auch der Einkommen der Tarifbeschäftigten sowie Umfang und Struktur der Stellenentwicklung und deren tatsächlicher Besetzung z.B. in Form eines jährlichen Berichts, der auch die „notwendigen Überprüfungen der jeweiligen Jahresbesoldungen hinsichtlich der zunächst nur prognostizierten Werte enthalten“ soll:

Das Fachreferat prüft laufend die Amtsangemessenheit der Alimentation und betrachtet die eingehenden, endgültigen statistischen Werte zu den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Parametern. Inwieweit bei einer Abweichung der tatsächlichen von den prognostizierten Werten Konsequenzen in Gestalt nachträglicher Besoldungsanpassungen vorzunehmen sind, scheint von Prof. Färber anders beurteilt zu werden als von Prof. Spitzlei, hierzu wird auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen.

C.

Auch hinsichtlich der Stellungnahme von Prof. Spitzlei ist zwischen der Einschätzung zu den aktuellen vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen zur Überprüfung der amtsangemessenen Alimentation in Gestalt der Schwelle der Mindestbesoldung, der Fortschreibungs- bzw. Parameterprüfung einerseits und weitergehenden Überlegungen zur Besoldungsstruktur andererseits zu unterscheiden:

Zum ersten Aspekt bescheinigt die Stellungnahme dem Gesetzentwurf, er werde den Erfordernissen einer tragfähigen Prognose zur Entwicklung des Median-Äquivalenzeinkommens gerecht (S. 1, zweiter Absatz). So gebe er die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Mindestalimentation ausführlich und zutreffend wieder (S. 2, zweiter Absatz). Die konkrete Prognose hält Prof. Spitzlei – unter mehreren denkbaren Varianten – für vertretbar (S. 4, zweiter Absatz). Auch den Ansatz eines gewichteten Faktors von 0,35 für Familienkonstellationen mit drei und mehr Kindern schätzt er als zutreffend ein (S. 5, zweiter

Absatz). Zur weiteren Fortschreibungs- und Parameterprüfung und zu den Berechnungen äußert sich die Stellungnahme nicht.

Zum zweiten Aspekt der Besoldungsstruktur kritisiert die Stellungnahme den 2022 im Zuge der Abkehr vom Alleinverdienstmodell eingeführten Familienergänzungszuschlag und hält ihn wegen einer Verletzung des alimentationsrechtlichen Abstandsgebots für verfassungswidrig (Teile IV. bis VI., ab S. 5). Die Argumentation nimmt teilweise Bezug auf den Vorlagebeschluss des VG Schleswig (Beschl. v. 11.11.2025 – 12 A 21/23 u.a.), mit dem es die Besoldungsregelungen 2022 dem Bundesverfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt und ähnliche Erwägungen angestellt hatte. Prof. Spitzlei fordert deutlich eine Reform der Besoldungsstruktur (S. 16, erster Absatz). Zu dieser Forderung wird auf die grundsätzlichen Vorbemerkungen verwiesen. Vor dem Hintergrund der dort genannten, allesamt höchstrichterlich noch nicht geklärten Fragestellungen lassen sich derzeit für und gegen jede Art und Weise Strukturreform vertretbare verfassungsrechtliche Argumente vorbringen, wobei keine Reform absehbar rechtlich unangefochten bleiben würde. Die Diskussion über die am besten vertretbare und zugleich finanzierbare Besoldungsstruktur muss gesondert geführt werden; die nun vorliegenden wissenschaftlichen Beiträge können dann herangezogen bzw. noch vertieft werden.

Soweit beide Stellungnahmen die im Gesetzentwurf enthaltenen Prognosen zur Entwicklung des Einkommensmedians und weiterer volkswirtschaftlicher Parameter thematisieren, nehmen sie offenbar gegenteilige Standpunkte zum weiteren Umgang mit diesen Prognosen ein: Prof. Spitzlei hält dem Gesetzentwurf zunächst zugute, dass dieser eine sachgerechte Prognose zur Entwicklung des Median-Äquivalenzeinkommens enthalte (S. 3). Wenn der Gesetzgeber eine solche tragfähige Prognose aufstelle und diese auf schlüssige Weise seinen Berechnungen zugrunde lege, sei es unschädlich, wenn sich die Prognose im Nachhinein als unzutreffend, insbesondere als zu niedrig, erweise (S. 4 oben). Prof. Färber hingegen hält gemäß ihrer Empfehlung Nr. 5 (S. 10) eine jährliche Überprüfung der Jahresbesoldung hinsichtlich der „nur“ prognostizierten Werte für notwendig (S. 10). Dies erweckt den Eindruck, sie erwarte im Falle einer abweichenden Entwicklung der prognostizierten Werte auch nachträgliche Besoldungsanpassungen.

Prof. Spitzlei spricht sich deutlich für eine pauschale Anrechnung eines fiktiven Partnereinkommens aus und verweist dabei insbesondere auf die beihilferechtliche Definition einer wirtschaftlichen Selbständigkeit des Partners. Beispielberechnungen ergeben, dass unter Annahme eines fiktiven Partnereinkommens in Höhe von 20.000 Euro (§ 80 Abs. 6 Satz 4 LBG SH) - je nach steuerlicher Berücksichtigung - in der Besoldungsgruppe A6 Stufe 2 für das Jahr 2025 ein Überschuss zur Nettobesoldung in Höhe von 5.500 Euro bis 7.000 Euro bestünde. Die Unterstellung eines entsprechenden fiktiven Einkommens in Verbindung mit der Einführung einer streng auszulegenden vorgeschlagenen Härtefallregelung, würde eine deutliche Schlechterstellung zum derzeitigen Konzept der bedarfsgerechten Zusatza-
 limentation über einen Familienergänzungszuschlag darstellen. Auch zu diesem Lösungsansatz sind Vor- und Nachteile sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Dr. Silke Schneider