tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V. – Schmidtstedter Str. 9 – 99084 Erfurt

Per E-Mail

Thüringer Landtag
-Haushalts- und Finanzausschuss-
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

tbb
beamtenbund
und tarifunion
thüringen

Landesvorsitzender
Frank Schönborn

Spitzenorganisation der Fachgewerkschaften
und -verbände des öffentlichen Dienstes

Schmidtstedter Str. 9
D-99084 Erfurt

Telefon: 0361.6547521
Telefax: 0361.6547522
E-Mail: post@dbbth.de
www.thueringer-beamtenbund.de

Aktenzeichen	Ihr Zeichen	Ihre Nachricht vom	Datum
Schö/Jäk	Drs.: 7/3575-A 6.1/ap	19. Juli 2021	6. September 2021

Thüringer Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation sowie über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts
Anhörung gemäß § 79 der Geschäftsordnung des Thüringer Landtags

Sehr geehrter Herr Ministerialrat Bieler,

der tbb beamtenbund und tarifunion thüringen e.V. (tbb) bedankt sich für die Möglichkeit zu dieser Anhörung. Der tbb hat sich bereits in zahlreichen Stellungnahmen und Gesprächen gegenüber der Landesregierung positioniert. Wir lehnen auch nach wie vor eine Lösung ab, die keine grundsätzliche Anpassung der dem Amte nach angemessenen Alimentation für alle Beamten und Richter vorsieht.

1. Welche Auffassung vertreten Sie zu dem Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation nach Verfassungsgerichts-Rechtsprechung – Drucksache 7/3575?

Das Alimentationsprinzip verpflichtet den Dienstherrn, den Beamten und seine Familie lebenslang angemessen zu alimentieren und ihm nach seinem Dienstrang, nach der mit seinem Amt verbundenen Verantwortung und nach der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebens-standards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren (vgl. BVerfGE 8, 1 <14>; 117, 330 <351>; 119, 247 <269>). Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamtenverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung

und seine Beanspruchung zu berücksichtigen (vgl. BVerfGE 44, 249 <265 f.>; 99, 300 <315>; 107, 218 <237>; 114, 258 <288>).

Der tbb hält nach wie vor daran fest, dass mit den von der Landesregierung im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Maßnahmen (Streichung der Stufe 1 in A 6 und A 7, Anhebung des Familienzuschlages für Kind 1 und 2) allein die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes für eine dem Amte nach angemessene Alimentation nicht eingehalten werden. Vielmehr kommt es zu einem dauerhaften Ungleichgewicht zweier grundrechtsgleicher Rechte, durch die Überbetonung des Alimentations- zu Lasten des Leistungsprinzips, verdeutlicht an folgendem Beispiel: Um den Besoldungs“vorsprung“ einer/s Kollegin/en in A 6 Stufe 1 mit 2 Kindern einzuholen, muss ein in A 6 eingruppierte/r Beamtin/er 34 Jahre arbeiten. Eine verfassungsgemäße Besoldung wird nicht lediglich mittels Detailanpassungen bei den unteren Besoldungsgruppen und Familienzuschlägen erreicht. Die Besoldung muss unabhängig von Familienstand und Kinderzahl im Grundsatz vorrangig dem Amte nach angemessen sein und der/dem Empfänger/in einen angemessenen Lebensstandard bieten. Zur Vermeidung besoldungsinterner Verwerfungen müssen Grundbesoldung und Familien- und/oder sonstige Zuschläge in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Das Gutachten des Prof. Dr. Dr. hc. Ulrich Battis bestätigt zudem, dass der Gesetzgeber seinen verfassungsgemäßen Gestaltungsauftrag verkennt. Er bewege sich gerade mal an der Untergrenze zur evidenten Verfassungswidrigkeit. Das Gesetz wäre bereits aus diesem Grunde massiv nachzubessern.

Der tbb hält den vorgelegten Entwurf daher für nicht in der Lage, einen „Besoldungsfrieden“ für die Beamtinnen und Beamten in Thüringen herzustellen und sieht vielmehr die Gefahr, die Beamtinnen und Beamten langfristig in einen jahrelangen Klagekrieg gegen den eigenen Dienstherrn zu treiben. Darüber hinaus erkennt der tbb bereits jetzt die Gefahr, dass der Freistaat Thüringen in bestimmten Bereichen nicht mehr leistungs- und wettbewerbsfähig ist. Die Qualität öffentlicher Dienstleistungen hängt maßgeblich von der Leistungsfähigkeit und Motivation der Amtsträger ab. Der Staat muss im Rahmen seiner Aufgabenwahrnehmung in Verwaltung und Justiz privaten Akteuren – auch personell – stets auf Augenhöhe gegenübertreten können. Hierfür bedarf es einer dem Amt und der damit übertragenen Verantwortung angemessenen Besoldung. Die Besoldung muss deshalb in einer Weise ausgestaltet sein, dass der Staat im Wettbewerb mit privaten Arbeitgebern dauerhaft attraktiv bleibt, um Fach- und Führungsfunktionen konjunkturunabhängig mit den besten Köpfen besetzen zu können. Die gegenwärtige Verfahrensweise – Streichung von Erfahrungsstufen in den unteren Besoldungsgruppen - führt schleichend zur Auflösung des an sich bewährten Besoldungssystems und Aushöhlung des verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Abstandsgebotes zwischen den Besoldungsgruppen.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere bisherigen Stellungnahmen sowie auf das Gutachten von Prof. Battis.

2. Wie könnte eine tragfähige automatische Besoldungsanpassung bei künftigen Anpassungen der Grundsicherung aussehen?

Der tbb möchte dieser Frage eines vorweg stellen: Voraussetzung hierfür wäre zunächst, dass die Landeregierung respektive das Thüringer Finanzministerium die Berechnungsweise des Bundesverfassungsgerichtes hierbei umgesetzt hätte und nicht wie schon in der Vergangenheit eigene Wege geht, welche im Ergebnis schon heute niedrigere Werte ausweisen als die, welches sich nach der Berechnungsmethodik des Bundesverfassungsgerichtes ergeben würden. Auf die hierzu bereits umfänglich gemachten Ausführungen des tbb zur Ermittlung der sogenannten Wohnkosten wird verwiesen.

Des Weiteren muss gelten, dass Tarifabschlüsse unter Berücksichtigung der strukturellen Unterschiede zwischen den Entgeltsystemen im Tarifbereich und der Besoldung zeit- und systemgerecht auf die Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu übertragen sind. An der Vorbereitung dieser Übernahmen sowie anderer Neuregelungen im Besoldungs- und Versorgungsrecht sind die gewerkschaftlichen und berufsständischen Interessenvereinigungen angemessen zu beteiligen. Hierbei muss auch beachtet werden, dass die Beamtinnen und Beamten im Rahmen der Nachzeichnung tarifvertraglicher Ergebnisse seit 1999 jeweils 0,2 Prozentpunkte an einen Pensionsfond abführen mussten, welcher zu der einen Hälfte im Jahr 2017 und zur anderen Hälfte voraussichtlich im Jahr 2022 über dessen Auflösung als allgemeines Deckungsmittel zum Haushaltsausgleich verwendet wird. Die gesetzgeberische Zielstellung über Entnahmen aus dem Pensionsfonds künftig steigenden Pensionsausgaben abzufedern wurde damit endgültig aufgegeben. Darüber hinaus spricht sich der tbb nachdrücklich dafür aus, bundeseinheitliche Standards zu schaffen, um die in der Besoldung der Länder eingetretene Zersplitterung des Besoldungsgefüges nicht weiter zu vertiefen.

Um künftig sicherzustellen, dass die Besoldung den vom BVerfG vorgegebenen Parametern genügt, schlägt der tbb die Aufnahme einer Evaluierungsklausel vor:

Demnach wäre § 14 wie folgt zu fassen:

„§ 14
Anpassung der Besoldung, Unterrichtungsklausel

(1) Die Besoldung wird entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Gesetz regelmäßig angepasst.

(2) Mit der ersten Anpassung der Besoldung in diesem Gesetz, welche auf das Gesetz zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation folgt, wird spätestens bis zum 31.12.2022 die in dem Gesetz begonnene Umsetzung der verfassungsgemäßen amtsangemessenen Alimentation fortgeschrieben. Bei der Fortschreibung sind in Ergänzung zu den bereits vorgenommenen Anpassungen insbesondere die mit den Dienstaufgaben verbundene Verantwortung sowie die gleichmäßige Beachtung aller Beamten, unabhängig von dem Anspruch auf familienbezogene Zuschläge, zu berücksichtigen.

(3) Das für das Besoldungsrecht zuständige Ministerium ermittelt jährlich für das vorangegangene Jahr, ob die Voraussetzungen einer verfassungskonformen Besoldung im Vergleich zur Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse nach Absatz 1 sowie das Abstandsgebot zur Grundsicherung für die niedrigste Besoldungsgruppe der A-Besoldung in der ersten Erfahrungsstufe und bei einer vierköpfigen Eckwertfamilie noch vorliegen. Die Landesregierung unterrichtet

den Landtag über das Ergebnis nach Satz 1 und passt bei einem Nichtvorliegen der dort genannten Voraussetzungen das Besoldungsgesetz in der jeweils geltenden Fassung rückwirkend zum 01.01. des vorangegangenen Jahres an. Für die Gewährung etwaiger Nachzahlungen ist die vorherige Einlegung eines statthaften Rechtsbehelfes entbehrlich.

Begründung

Absatz 1 entspricht der bisherigen Fassung

Mit Absatz 2 wird gewährleistet, dass bei einer künftigen Anpassung der besoldungsrechtlichen Regelungen, dass Gesamtgefüge der Besoldung nach den Vorgaben des BVerfG geprüft und neu strukturiert wird.

Mit Absatz 3 wird den für den Besoldungsgesetzgeber aus dem Prozeduralisierungsgebot geltenden Prüf- und Begründungspflichten Rechnung getragen. Da die Prüfung im Hinblick auf die Einhaltung der Besoldung im Vergleich zu den allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen sowie dem Abstandsgebot zur Grundsicherung nur rückblickend erfolgen kann, ist auf das vorangegangene Jahr abzustellen. Eine Anpassungspflicht der besoldungsrechtlichen Regelungen nach Satz 2 ergibt sich immer dann, wenn sich bei der rückblickenden und an den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 sowie 2 BvL 6/17 u.a. – orientierte Prüfung eine Verletzung der in der ersten und zweiten Prüfstufe genannten Vergleichsparameter in verfassungswidriger Weise ergibt. Für diesen Fall sieht Satz 3 eine rückwirkende Behebung des festgestellten Verfassungsverstoßes vor ohne dass es hierzu eines statthaften Rechtbehelfs der jeweiligen Besoldungsempfänger bedarf. Anderenfalls wären diese verpflichtet jedes Jahr zunächst ihrer Besoldungsfestsetzung zu widersprechen. Eine solche Verfahrensweise würde weder dem Grundsatz gegenseitigen Dienst- und Treupflicht auf der einen und der Gewährung einer verfassungskonformen Alimentation auf der anderen Seite entsprechen. Zudem würden hierüber unnötige Verwaltungskraft gebunden.

Generell sollte es Zielstellung sein, eine fortlaufende Anpassung der besoldungsrechtlichen Regelungen aufgrund unterjähriger Anpassungen der Grundsicherung zu vermeiden.

Daher sollte in die aktuellen Berechnungen bezüglich des Abstandes zum Grundsicherungsniveaus ein ausreichender Puffer eingebaut werden. **Vorgeschlagen wird hier ein Puffer in Höhe von mindestens 10 v.H..**

Die Anlage 6 zu § 38 Abs.2 ThrBesG zu den kindbezogenen Anteilen im Familienzuschlag wären dementsprechend anzupassen.

Das Bundesverfassungsgericht beschränkt sich auf die Prüfung der *evidenten* Sachwidrigkeit. Vom Gesetzgeber jedoch wird von verfassungswegen eine *sachgerechte* Bestimmung der amtsangemessenen Alimentation verlangt. Wenn der Besoldungsgesetzgeber sich wie vorliegend darauf beschränkt, lediglich die Evidenzgrenze zu erreichen, verkennt er seinen verfassungsrechtlichen Gestaltungsauftrag.

Anhand der vorgelegten Gesetzbegründung wird deutlich, dass die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen Maßnahmen in erster Linie auf fiskalpolitischen Erwägungen beruhen (vgl. hierzu Ausführungen im Gutachten von Prof. Dr. Dr. hc. Ulrich Battis m.w.N.) und eben nicht auf von verfassungswegen notwendigen Erwägungen beruhen.

Bereits im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum Thüringer Gesetz zur Anpassung der Besoldung und der Versorgung in den Jahren 2017 und 2018 unter der LT-Drs. 6/3797 führte der Verein der Thüringer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen e.V. zu einer solchen Verfahrensweise zutreffend aus: „*In seinen Entscheidungen zur Beamtenbesoldung hat das Bundesverfassungsgericht zum Schutz der Besoldungsempfänger eine absolute untere Grenze für die Besoldung festgelegt - das besoldungsrechtliche Existenzminimum. Diese Grenzziehung wird aber nun von der Thüringer Landesregierung als Maßstab für die anzustrebende Besoldungshöhe genutzt, so als ob das Bundesverfassungsgericht festgelegt habe, dass gerade nur dieses Existenzminimum gewährt werden soll.*“

Dieser Tradition sollte sich der Gesetzgeber **nicht** weiter treu bleiben. Ergebnis im Hinblick auf die seinerzeitigen besoldungsrechtlichen Regelungen für die Jahre 2017/2018 war ja, dass trotz der erfolgten Hinweise aus der Richterschaft und deren Zurückweisung durch die Landesregierung (Drs. 6/3797 S. 57 f.), sich die seinerzeitigen gesetzlichen Regelungen zur Besoldung 2017/2018 - und dies anders als die Landesregierung seinerzeit meinte – bereits drei Jahre später als verfassungswidrig herausgestellt haben.

3. Wie wird die Rechtssicherheit der beabsichtigten rückwirkenden verfassungsgemäßen Behebung eingeschätzt? Ist es in Anbetracht der Hinweise des Bundesverfassungsgerichts - … - nicht vielmehr geboten, die Besoldung all jenen Beamten nachzuzahlen, die sich unabhängig vom Stand des Verfahrens zwischenzeitlich gegen die Besoldungshöhe gewehrt hatten?

Folgendes möchten wir vorab darstellen: Eine Rückwirkung ist in § 67e des Gesetzentwurfs berücksichtigt. Unter den Anwendungsfall des Absatzes 1 würden nach Kenntnis des tbb lediglich 129 Beamtinnen und Beamte fallen. Das ist die Anzahl der uns bekannten offenen Widersprüche, da das TFM außerhalb der Jahre 2019-2021 seinerzeit alle Widersprüche abschlägig verbeschieden hat.

Gleichwohl vertritt der tbb die Auffassung, dass zumindest für den Geltungsbereich des § 67e Absatz 1 des Gesetzentwurfs eine Rückwirkung für alle Beamtinnen und Beamte geboten ist und dies unbeschadet, ob ein statthafter Rechtebehelf eingelegt oder ob über diesen bereits abschließen oder nicht abschließend entschieden wurde. Begründet wird dies dahingehend, dass den Regelungen nach § 67e Absatz 1 des Gesetzentwurfs in der Betrachtung im Wesentlichen die volkswirtschaftlichen Vergleichsparameter Tarifentwicklung, Nominallohnentwicklung und Preissteigerung zugrunde liegen. Bereits mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2015 zur Besoldung im Freistaat Sachsen (BVerfG, Beschluss vom 17. November 2015 – 2 BvL 19/09 - ;juris) erfolgten entsprechende Berechnungsvorgaben zur Ermittlung der jeweiligen Indizes. Für die Vergleichsparameter Nominallohnentwicklung und Preissteigerung wurden diese Vorgaben beachtet. Für den Vergleichsparameter Tarifentwicklung erfolgte jedoch seitens des Thüringer Finanzministeriums respektive dem Landesgesetzgeber eine andere Herangehensweise und dies trotz einer einheitlichen Tarifentwicklung in den Ländern (außer Hessen und Berlin – s. Anlage). Hiernach kam man zum Ergebnis, dass der Vergleichsparameter Tarifentwicklung erfüllt sei und daher die Thüringer Besoldung den verfassungsrechtlichen Vorgaben und auch der Rechtsprechung des BVerfG hierzu entsprechen würde. Das dem nicht so war liegt auf der Hand und spiegelt sich in der Norm des § 67e Absatz 1 des Gesetzentwurfs wieder. Vor dem Hintergrund, dass bewusst von den Berechnungsparametern des Bundesverfassungsgerichtes für den Tarifindex mit einem eigenen und für das Land günstigeren

Berechnungsmodell abgewichen wurde, ist dieser „Fehler“ für alle Beamtinnen und Beamte zumindest ab dem Jahr 2015 vorbehaltlos zu korrigieren. Haushälterische Gründe können hieran nichts ändern, da das Land dieses finanzielle Risiko, welches in der Abweichung von der Entscheidung des Bundeverfassungsgerichtes erwachsen ist, offenbar billigend in Kauf oder nicht ernst genommen hat (s. zur Frage des Tarifindexes und Gestaltungsexperimenten wie in Thüringen; BVerfGE vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 – Rz. 32 f. ; juris).

231 Beamtinnen und Beamte kämen nach unserem aktuellen Kenntnisstand in den Genuss der Nachzahlungen nach § 67e Absatz 2.

Der tbb kritisiert, dass nach § 67e Abs. 2 des Gesetzentwurfs nur Beamtinnen und Beamten, deren Klagen und Widersprüche offen sind und „deren Ämter der Besoldungsgruppen A 3 bis A 9 zugeordnet sind“, „für das zweite im Familienzuschlag zu berücksichtigende Kind eine Nachzahlung“ für die Jahre 2008-2019 erhalten.

Eine Beschränkung auf die Besoldungsgruppen A3 bis A9 würde aber unweigerlich dazu führen, dass in dem 12jährigen Betrachtungszeitraum bei einem Besoldungsgruppenwechsel in Form einer Beförderung in ein höheres Amt (in A10 oder höher) die Gesamtbesoldung nach der Beförderung niedriger wäre als davor. Ein derartiger Effekt wäre als verfassungsrechtlich unzulässig anzusehen. Diese Verfahrensweise wurde zudem auch im Rahmen der Rechtsprüfung nach § 26 ThürGGO durch das Thüringer Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz deutlich kritisiert. Dieses führte neben andern Kritikpunkten hierzu u.a. aus: *„ ,,,, sowie die Beschränkung der Reparaturklausel auf die Besoldungsgruppen A3 bis A9 und das Abstandsgebot. Es sei nur schwer nachvollziehbar, warum sich die Reparatur des Abstandsgebots nicht auf die oberen Besoldungsgruppen durchschlage, weil hier ebenfalls ein Abstand zu reparieren sei.“*

Im Übrigen ist dem tbb durchaus bewusst, dass ein durchsetzbarer Rechtsanspruch auf eine Nachzahlung nur bei Geltendmachung der Unteralimentation im jeweiligen Haushaltsjahr besteht. Wir sehen jedoch die Regelung in Bezug auf den Kreis der Anspruchsberechtigung als nicht korrekt an, die darauf abstellt, dass nur offene Widersprüche und Klagen für Nachzahlungsansprüche beachtlich sind. Auch bei Beamt*innen und Richtern, welche in der Vergangenheit Widerspruch eingelegt aber diesen nicht bis zur Klage gebracht haben, ist der Haushaltsgesetzgeber nicht im Unklaren geblieben, ob es möglicherweise zu Nachzahlungen kommen könnte. Nach der Entscheidung des BVerfG kommt es hingegen „nicht darauf an, ob insoweit ein Widerspruchs- oder ein Klageverfahren schwebt.“ (BVerfG vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 6/17 Rn. 183).

Wegen des mit der systematischen Zurückweisung von Widersprüchen verbundenen Unrechts fordern wir in Gänze die Aufnahme jener Kolleginnen und Kollegen in den Kreis der Begünstigten, deren rechtzeitiger Rechtsbehelf gegen die Höhe der ihnen gewährten Besoldung bestands- oder rechtskräftig zurückgewiesen worden ist.

Es ist zwar – rechtlich – nachvollziehbar, dass der Entwurf nur die Begünstigung von Personen vorsieht, die Widerspruch und/oder Klage erhoben haben. Verfassungswidrig evident unzureichend wurden aber auch die Kolleginnen und Kollegen alimentiert, die im Vertrauen auf die behauptete Rechtmäßigkeit der Besoldung keine Rechtsmittel eingelegt haben.

Wir halten es für wünschenswert, auch bei diesen Kolleginnen und Kollegen eine rückwirkende Korrektur der verfassungswidrig zu niedrig bemessenen Dienstbezüge vorzunehmen. Das halten wir für geboten, um als Dienstherr gegenüber allen Kolleginnen und Kollegen die erforderliche Wertschätzung zu zeigen, indem der vormalige Verfassungsverstoß für die Vergangenheit vorbehaltlos für alle beseitigt wird. Andernfalls steht zu befürchten, dass

schleichend ein Vertrauensverlust der Bediensteten in den Dienstherrn um sich greift und in dessen Folge fortlaufend die Besoldung mit statthaften Rechtsbehelfen angegriffen wird. Eine solche Verfahrensweise ist weder im Interesse der Beschäftigten noch kann dies im Interesse des Dienstherrn sein.

Der tbb setzt sich daher dafür ein, dass alle im Dienst befindlichen Beamtinnen und Beamten der verschiedenen Besoldungsordnungen in den vom Reparaturgesetz erfassten Jahren anspruchsberechtigt sein sollten.

4. Welche Auffassung vertreten Sie zu dem Entwurf über die Gewährung einer Anerkennungsleistung für ehemalige angestellte Professoren neuen Rechts in der Drucksache 7/3575?

Der tbb wird sich zu diesem Sachverhalt nicht äußern.

Freundliche Grüße

F. Schönborn

Frank Schönborn
Landesvorsitzender