

**Stellungnahme DGB Hessen-Thüringen: Entwurf eines Thüringer Gesetzes zur Gewährleistung einer verfassungsgemäßen Alimentation;  
Ihr Zeichen: P 1500 - 04.13/2021 – 14; Dok.: 78863/2021**

10. Juni 2021

sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen des DGB Hessen-Thüringen bedanke ich mich für die Anhörung zu o.g. Gesetzesentwurf entsprechend der Beteiligungsvereinbarung.

Öffentlicher Dienst/  
Beamtinnen- und Beamtenpolitik  
Wirtschaftspolitik**I. Grundsatz**

Der DGB begrüßt nachdrücklich das Ziel, eine verfassungsgemäße Alimentation herzustellen. Die Mitglieder der DGB-Gewerkschaften erwarten von ihrem Dienstherrn die Ausnutzung seines weiten Beurteilungsspielraums unter Beachtung ihrer Rechte und der Fortentwicklung der Rechtsprechung.

Zu begrüßen ist weiterhin, dass der Freistaat Thüringen zu den ersten Bundesländern gehört, die in Reaktion auf die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 4. Mai 2020 (- 2 BvL 4/18 - und - 2 BvL 6/17 u.a.-) einen Gesetzentwurf vorlegen, um ab dem Jahr 2020 eine verfassungskonforme Alimentation herzustellen. Damit wird der Freistaat der Verantwortung gegenüber seinen Bediensteten und der Erwartung an rechtsstaatliches Handeln durchaus gerecht. Allerdings ist damit auch verbunden, dass eine Orientierung an und Abstimmung mit anderen Bundesländern bzw. dem Bund kaum möglich ist.

Ia

Schillerstraße 44  
99096 Erfurt[hessen-thueringen.dgb.de](mailto:hessen-thueringen.dgb.de)

Der DGB bewertet den vorliegenden Gesetzentwurf insgesamt als guten Ansatz, dem individuellen Recht der Bediensteten auf amtsangemessene Alimentation und der durch das BVerfG gestellten Aufgabe, komplexe Erwägungen insbesondere hinsichtlich des vierten Parameters (Abstand von mindestens 15% zum Grundsicherungsniveau) anzustellen, gerecht zu werden. Die Reparatur der aktuell mindestens in Teilen verfassungswidrigen Besoldung durch die Erhöhung der Kinderzuschläge ist aus Sicht des DGB haushalterisch am günstigsten („Sparvariante“), aber wahrscheinlich verfassungskonform im Sinne der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG.

Dabei ist es dem Gesetzgeber natürlich immer anheimgestellt, über das durch das BVerfG als absolutes Minimum festgelegte hinauszugehen. Wir haben hierzu wiederholt Vorschläge unterbreitet. Dies sind insbesondere die Anhebung der allgemeinen Stellenzulage oder mindestens der Vollzugszulagen, die Übertragung von Mindesterhöhungsbeträgen aus dem Tarifabschluss und die Wiedereinführung des Weihnachtsgeldes als „13. Monatsgehalt“.

Darüber hinaus müssen ernsthaft und konsequent Maßnahmen zur Attraktivierung des öffentlichen Dienstes nicht nur aufgeschrieben, sondern auch umgesetzt werden. Dabei sind auch die Tarifbeschäftigten in den Blick zu nehmen. Entsprechend der geführten Gespräche gehen wir von einer künftig engeren Einbindung der Spitzenorganisationen aus und sehen Ihrer Einladung gespannt entgegen.

Die aktuelle Rechtsprechung hat neue, aber auch bereits bekannte Probleme aufgezeigt. In der Begründung wird die durchgehende Nichteinhaltung des zweiten Parameters (Vergleich mit dem Nominallohnindex) über alle Besoldungsordnungen und -gruppen hinweg seit dem ersten Vergleichszeitraum 1993 bis 2008 dargestellt. Hinzu treten die Nichteinhaltung des ersten Parameters (Vergleich der Besoldungs- und Tarifentwicklung) bis 2018 für (in einzelnen Zeiträumen) alle Besoldungsgruppen und -ordnungen sowie des dritten Parameters (Vergleich mit dem Verbraucherpreisindex) mindestens für den Zeitraum 1993 bis 2008 für alle Besoldungsgruppen und -ordnungen sowie für die Zeiträume 1995 bis 2010 und 1996 bis 2011 in den Besoldungsgruppen ab A 10 bzw. A 14 und in der Besoldungsordnungen C, W und R. Zudem wurde bis zur Besoldungsgruppe A 9 direkt und für die darüber liegenden Besoldungsgruppen indirekt der vierte Parameter (im vorliegenden Fall das Mindestabstandsgebot) bis einschließlich des Jahres 2021 jährlich verletzt. Dabei hat die Überprüfung der Berechnungen zwischen dem Referentenentwurf und der Kabinettsvorlage (Spitzausrechnung) dazu geführt, dass die noch stärkere Unterschreitung der Parameter eingeräumt werden musste.

Spätestens mit der Nichterfüllung von drei Parametern liegt ein Verstoß gegen das Alimentsprinzip auf der Hand. Bei sehr gravierenden Verstößen können auch die Nichterfüllung von einem oder zwei Parametern bereits eine Verfassungswidrigkeit nahelegen. Jedenfalls führt allein der Verstoß gegen das Mindestabstandsgebot zu einer verfassungswidrigen Unteralimentation. Die Gesamtabwägung ergibt kein anderes Bild, Rechtfertigungsgründe sind nicht ersichtlich. Somit besteht tatsächlich verfassungsrechtlich wie -politisch dringender Handlungsbedarf!

## **II. Zum Regelungsinhalt**

Der Gesetzentwurf sieht in § 67 d vor, dass Kläger\*innen und Widerspruchsführer\*innen, die gegen die Höhe ihrer Besoldung Widerspruch eingelegt haben und die Gewährung einer ihres Amtes angemessenen Besoldung begehren und über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden ist, ab dem 1. Januar des Haushaltsjahres, in dem das Vorverfahren begonnen hat, frühestens ab 2008, eine Nachzahlung erhalten, die in der Höhe die Wahrung der Parameter eins und drei gewährleisten soll. Hier ist zu hinterfragen, inwieweit eine solche auf die Besoldungsgruppen bis A 9 begrenzte Nachzahlung Auswirkungen auf das zu wahrende Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen hat.



Ebenfalls rückwirkend ab 2008 soll die Einhaltung des vierten Parameters für Beamt\*innen bis zur Besoldungsgruppe A 9, die den Familienzuschlag für das zweite Kind erhalten haben, sichergestellt werden. Berücksichtigt sind hier wiederum ausschließlich die Kläger\*innen und Widerspruchsführer\*innen, die gegen die Höhe ihrer Besoldung Widerspruch eingelegt haben, die Gewährung einer ihres Amtes angemessenen Besoldung begehren und über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden ist. Sie erhalten für die Jahre 2008 bis einschließlich 2019 eine Nachzahlung, die ihrer Höhe nach so bemessen sein soll, dass der gebotene Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau für alle Besoldungsgruppen eingehalten wird.

Nach § 67 e erhalten Kläger\*innen und Widerspruchsführer\*innen, die gegen die Höhe ihrer Besoldung bei drei oder mehr Kindern Widerspruch eingelegt haben, die Gewährung einer verfassungskonformen Alimentation begehren und über deren Ansprüche noch nicht abschließend entschieden worden ist, ebenfalls eine Nachzahlung. Diese Nachzahlung knüpft ebenso an die tatsächlich gezahlten Kinderzuschläge für das dritte, vierte und jedes weitere Kind an.

In § 67 f wird die Überleitung ab 1. Januar 2020 und mit Wirkung für die Zukunft geregelt. So sollen die Grundgehaltssätze für die Besoldungsgruppen A 6 und A 7 in der Erfahrungsstufe 1 aus der Besoldungsordnung A gestrichen werden. Beamt\*innen, die am 31. Dezember 2019 das Grundgehalt der zweiten Erfahrungsstufe erhalten haben, profitieren jedoch davon abweichend nicht. Hierbei liegt eine deutliche Ungleichbehandlung vor.

In Nr. 3 b) werden die Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppe W 3 erhöht, um den fünften Parameter zu erfüllen.

In Nr. 5 wird die Systematik der kindbezogenen Stufen des Familienzuschlags geändert. So wird eine weitere Abstufung zwischen dem Zuschlag für das erste und dem Zuschlag für das zweite Kind sowie zwischen dem Zuschlag für das dritte und dem Zuschlag für das vierte und jedes weitere Kind eingeführt. Alle kindbezogenen Zuschläge werden für die Jahre 2020 und 2021, teils erheblich, angehoben (Nr. 5 und 6). Damit sollen mit Wirkung zum 1. Januar 2020 für alle Besoldungsempfänger\*innen die Familienzuschläge dergestalt angepasst werden, dass einerseits der Mindestabstand zur Grundsicherung gewahrt wird und andererseits auch der alimentationsrechtliche Mehrbedarf bei drei und mehr Kindern abgebildet wird.

Die Differenzierung und deutliche Anhebung der kindbezogenen Familienzuschläge ist nach Auffassung des DGB geeignet zur Umsetzung der BVerfG-Rechtsprechung zur Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation. Wir begrüßen, dass durch die Anhebung des Familienzuschlags Beamt\*innen aller Besoldungsgruppen gleichmäßig bessergestellt werden.

Die diesem Vorschlag in der Höhe zugrundeliegenden umfangreichen Berechnungen des Grundsicherungsniveaus sind grundlegend nachvollziehbar. Dem Gesetzgeber kommt ein Einschätzungsspielraum zu, das Grundsicherungsniveau realitätsgerecht zu ermitteln, wobei die vorhandenen Erkenntnismöglichkeiten auszuschöpfen sind. Festzustellen ist, dass

umfassende Ermittlungen angestellt wurden und eine im Kern nachvollziehbare Abwägung stattfand.

Bedauerlich ist, dass keine detailliertere Darstellung der Berechnung der Mindestbesoldung zumindest für die Jahre 2020 und 2021 erfolgt. Die umfangreiche Darstellung der „Vergünstigungen“ der Städte Erfurt und Jena sowie der Kinderbetreuungskosten in den Anlagen 6 und 7 erzeugen eher eine Scheingenaugigkeit, während die Annahmen eigentlich mit hoher Unsicherheit behaftet sind. In den Anlagen 9 und 10 werden lediglich die Besoldungsgruppen A 3 bzw. A 6 im Verhältnis zur ermittelten erforderlichen Mindestbesoldung in den Jahren 2008 bis 2021 dargestellt. Daraus ergibt sich, dass der Mindestabstand – sehr erheblich angesichts des verfügbaren Einkommens – nie eingehalten wurde.

Übersichtlich dargestellt werden muss mindestens, wie die Besoldungstabellen der Jahre 2020 und 2021 die verfassungsrechtlichen Vorgaben erfüllen. Dies gilt umso mehr, da sich die Besoldungserhöhung auf den Euro genau auf die Summe beschränken soll, die entsprechend der vorgenommenen Berechnungen verfassungsrechtlich als absolute Untergrenze geboten ist. Dabei unterliegt das Sozialrecht ständigen Änderungen, die dann sofort in der Besoldung nachvollzogen werden müssen, um zu verhindern, dass die Besoldung wiederum auf einem verfassungswidrigen Ausgangspunkt beruht. Bezüglich der Nachzahlungen nach § 67 d des Entwurfs wurde entschieden, zur sicheren Einhaltung des ersten und dritten Parameters „um weiteren Unwägbarkeiten (...) zu entgegenen“, einen „hinreichenden Abstand“ zu berücksichtigen. Diese „Großzügigkeit“ sollte auch für die Jahre ab 2020 und damit für allen Beamt\*innen an den Tag gelegt werden.

Durch das Thüringer Finanzministerium wurde zugesagt, die Inhalte der Sozialschutzpakete 1, 2 und 3, die die Grundsicherungsleistungen und damit die notwendige Mindestbesoldung in Summe deutlich erhöhen, im Entwurf zu ergänzen. Damit muss unbedingt eine ggf. fiktive Fortschreibung der anzusetzenden Kosten der Unterkunft für die Jahre 2020 und 2021 verbunden sein. Für alle einzubeziehenden Posten sind jeweils die aktuellsten Zahlen zu verwenden. Die durch den Thüringer Beamtenbund vorgeschlagene ergänzende Einbeziehung des Heizkostenspiegels, als durch das BVerfG bereits bestätigte Vorgehensweise, sollte noch einmal geprüft werden.

### **III. Gesamtwürdigung**

Die umfangliche Gesetzesbegründung stellt die vorgenommenen Erwägungen, im Rahmen des in diesem Zusammenhang Möglichen, weitgehend nachvollziehbar dar. Dennoch gehen wir davon aus, dass die Frage der haushalterischen Belastung in der Erarbeitung des Gesetzentwurfs eine erhebliche Rolle gespielt hat. Dies betrifft einmal den Weg über den Familienzuschlag. Zudem wurde die schnelle Widerspruchsbearbeitung in den Jahren seit 2015 ebenso politisch entschieden wie der restriktive Umgang mit den vorgesehenen „fiktiven Besoldungserhöhungen“, die sich ausschließlich auf den Kreis der Widerspruchsführer\*innen und Kläger\*innen beschränken, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen ist.

Jedenfalls hat die Auswahl der Datengrundlage erheblichen Einfluss auf die mindestens zu gewährende Besoldung. So erhöhen die Spitzausrechnung sowie die Verringerung von 5% auf 4,9% die Summe der Nachzahlung nach den §§ 67 d - e zwischen dem ersten und



zweiten Entwurf von 3,6 auf 4,6 Mio. €. Dies zeigen auch die in Thüringen anhängigen Klageverfahren sowie die alternativen Berechnungen des Thüringer Beamtenbundes auf. Es sollte transparent dargestellt werden, welche Daten für die Vergleichsberechnungen herangezogen worden sind und wieso grundsätzlich ebenfalls verwendbare Daten verworfen wurden.

Der Anspruch auf Nachzahlungen nach den Nummern 1, 2 und 3 bleibt auf die Widerspruchsführer\*innen und Kläger\*innen begrenzt, über deren Anträge noch nicht abschließend entschieden wurde. Dabei sind die unstrittige Unterschreitung des Mindestabstands sowie die Unteralimentation bei drei und mehr Kindern mindestens in allen Jahren seit 2008 klare Verletzungen der betroffenen Beamt\*innen in ihren Rechten. Beamt\*innen waren somit auf einen Lebensstandard auf oder unterhalb des Grundsicherungsniveaus verwiesen. Dies hat das BVerfG klar abgelehnt. Die alleinige Begünstigung der Widerspruchsführer\*innen ist rechtlich nachvollziehbar, begegnet aber dennoch Bedenken.

Das Land Thüringen hat mindestens seit 2015 eingelegte Widersprüche schnell und abschlägig entschieden. Andere Bundesländer haben vergleichbare Widersprüche in großer Zahl zur Ruhe gelegt, bis zur höchstrichterlichen Entscheidung über einen Sachverhalt. Die damalige Argumentation des Dienstherrn trifft aus heutiger Perspektive nicht (mehr) zu, die Besoldung war verfassungswidrig zu niedrig bemessen. Noch anhängige Verfahren sind im Lichte der aktuellen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu beurteilen. Wenn Thüringer Beamt\*innen aber nach einem abschlägigen Widerspruchsbescheid vom Klageverfahren gegen ihren Dienstherrn Abstand genommen haben, werden sie nicht berücksichtigt. Dies wird gerade beim Unterschreiten der Mindestalimentation als sehr ungerecht empfunden und sollte korrigiert werden. Wir schlagen deswegen vor, die Nachzahlungen gemäß der §§ 67 d - e zumindest auch den damaligen Antragsteller\*innen zu gewähren.

Innerhalb der vergangenen 15 Jahre waren und sind vier der fünf Parameter mindestens für einen Teil der Besoldungsgruppen verletzt. Grundsätzlich wird ein akzeptabler Weg beschritten, dem abzuweichen. Für die Zukunft ist aber eine verfassungsgemäße Alimentation zu sichern. Auch die Erörterung des Gesetzentwurfs hat gezeigt, dass insbesondere die Verletzung des Mindestabstandsgebots für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden kann. Durch das Thüringer Finanzministerium wurde mitgeteilt, dass künftig die Entwicklung der Grundsicherungsleistungen beobachtet und mehrmals jährlich geprüft werde, ob der Mindestabstand von 15% zur Grundsicherung noch eingehalten ist. Ob sich dieses Verfahren bewährt, ist offen.

Zudem ist klar, welche Wege die anderen Bundesländer und der Bund wählen werden, um ihre Besoldungsgesetze verfassungsgemäß auszugestalten. Der fünfte Parameter wird (auch) deswegen eingehalten, weil alle Besoldungsordnungen bundesweit jedenfalls in Teilen verfassungswidrig sind.

Wir würden deswegen die Aufnahme einer Evaluations- und Revisionsklausel in das Gesetz begrüßen. Angesichts der großen Unsicherheit bzgl. der Interpretation der Rechtsprechung und der Frequenz sozialrechtlicher Änderungen würde dies das Vertrauen der Bediensteten zu erhöhen.

Da vorgesehen ist, die unterste Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen auszuschöpfen, wird ansonsten womöglich auch künftig nicht von Widersprüchen und Klagen auf verfassungskonforme Alimentation Abstand genommen werden. Eine Vereinbarung zum Verzicht auf die Einrede zeitnaher Geltendmachung und zur Ruhendstellung von Widersprüchen würden wir begrüßen.

Wir lehnen es klar ab, den Gesetzentwurf zurückzuziehen oder der Diskontinuität unterfallen zu lassen. Das Besoldungsreparaturgesetz muss noch in dieser Legislatur beschlossen werden. Dies, inklusive des rückwirkenden Inkrafttretens zum 01.01.2020, wurde durch Ministerin Taubert zugesagt und darauf vertrauen die Beamt\*innen. Weitergehende Debatten zur Besoldungsstruktur und der Attraktivität des öffentlichen Dienstes sind gesondert zu führen; dafür stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen