



**SCHLESWIG-
HOLSTEINISCHER
RICHTERVERBAND**

verband der richterinnen
und richter,
staatsanwältinnen und
staatsanwälte

Kiel, im April 2013
Stellungnahme Nr. 10/2013
Abrufbar unter www.richterverband.de

**Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Besoldungs- und Versorgungsanpas-
sung in Schleswig-Holstein sowie Änderung besoldungs-
und versorgungsrechtlicher Vorschriften
(Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz 2013 bis 2017 –
BVAnpG 2013 - 2017)**

Wir – der Schleswig-Holsteinische Richterverband – hatten bereits im Rahmen der persönlichen Erörterung im Hause des Finanzministeriums am 15. März 2013 eingehend erläutert, weshalb wir eine zeit- und inhaltsgleiche Übernahme des Tarifabschlusses auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich gerade auch für die Justiz für unabdingbar halten. An dieser Einschätzung hat sich nach Vorlage und schriftlicher Begründung der gegenteiligen Vorstellungen der Landesregierung nichts geändert. Der Tarifabschluss ist das Ergebnis eines im Verhandlungswege gefundenen Kompromisses, der die wechselseitigen Interessen der Landesbediensteten und ihrer Arbeitgeber in einen sorgfältig austarierten Ausgleich gebracht hat. Er ist mit einem Volumen von insgesamt 5,6% bei einer Laufzeit von zwei Jahren vergleichsweise moderat und beinhaltet - gemessen an der voraussichtlichen Entwicklung der Verbraucherpreise - nur einen bescheidenen Nettoeffekt. Die schwierige Haushalts-

lage der Länder hat bereits in dem Umstand Berücksichtigung gefunden, dass der Abschluss um 0,7%-Punkte niedriger als der vorangegangene zweijährige Bundesabschluss von 6,3% liegt.

Durch den Gesetzentwurf wird die Beamtenbesoldung zeitlich und inhaltlich weitgehend von der Entwicklung der Tarifgehälter abgekoppelt und nach einseitig vorgegebenen, politisch definierten Kriterien geregelt. Die Eckpunkte des Entwurfs, die Festlegung der Beamtenbesoldung und Versorgung über eine Laufzeit von fünf Jahren bis zum 30. Juni 2018 und die „soziale Staffelung“ der Besoldungsanpassungen sind im Vergleich zu vorangegangenen Besoldungsrunden von ganz neuer Qualität und bewirken gerade in ihrer Kombination einen massiven Eingriff in die bestehende Besoldungsstruktur. Für die Besoldungsgruppen ab A 12 und insbesondere ab A 14 ist unter dem Strich bis in das Jahr 2018 hinein aller Voraussicht nach nicht einmal ein Inflationsausgleich vorgesehen. Die übrigen Besoldungsgruppen müssen infolge der verzögerten Besoldungsanpassungen und der auch für sie in den Jahren 2016 und 2017 vorgesehenen Anhebungen von lediglich 1,3% ebenfalls erhebliche Kaufkraftverluste hinnehmen. Welcher Wert dem vagen Versprechen, dass unter Beachtung der Verpflichtung aus Art. 33 Abs. 5 Grundgesetz zu gegebener Zeit geprüft werde, „ob bis zum Jahre 2017 Korrekturen an der jetzt gesetzlich vorgesehenen Anpassung der Bezüge in den Jahren 2016 und 2017 vorzunehmen sind“, beigemessen werden kann, ist derzeit nicht abzusehen. Unter diesen Umständen ist die überaus lange Laufzeit der Besoldungsregelung nicht tragbar.

Wir halten das Gesetzesvorhaben auch in der Gesamtbewertung für nicht sachgerecht. Die Landesbediensteten haben bereits in der Vergangenheit im Interesse der Haushaltssanierung erhebliche Sonderopfer erbracht, welche nach wie vor haushaltsentlastend wirken. Die Zuwächse der Besoldung in den letzten 20 Jahren haben nicht einmal die Inflation ausgeglichen. Darüber hinaus waren erhebliche strukturelle Sonderopfer wie die Absenkung der Versorgung, die weitgehende Streichung des Weihnachtsgeldes, des Urlaubsgeldes sowie empfindliche Einschnitte in der Beihilfe zu verkraften. Hinzu kommen die Belastungen aus dem Personaleinsparkonzept des Landes, welches bis zum Jahre 2020 einen Abbau von 10% aller Stellen und eine entsprechende Arbeitsverdichtung vorsieht. Schon jetzt finden sich die Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter des Landes im bundesweiten Vergleich im

unteren Drittel der Besoldungsskala wieder. Diese Ausgangslage wird nun noch einmal drastisch verschärft. Es liegt auf der Hand, dass die im Entwurf vorgesehene langfristig negative Besoldungsperspektive verstärkt die Frage aufwirft, ob die verfassungsrechtlichen Grenzen einer amtsangemessenen Besoldung gewahrt sind. Diese Frage wird sicherlich noch Gegenstand verfassungsgerichtlicher Streitverfahren werden. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass im Falle der Umsetzung des Gesetzesentwurfs mit einer Vielzahl von Besoldungsklagen zu rechnen ist. Hieraus wird eine erhebliche Risikodisposition für den Landeshaushalt resultieren.

Wir meinen, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben der Beamtenbesoldung nicht gewahrt sind. Das Grundgesetz verpflichtet den Dienstherrn, Beamtinnen und Beamte wie auch Richterinnen und Richter nach Dienstrang und nach der mit dem Amt verbundenen Verantwortung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren. Im Rahmen dieser Verpflichtung zu einer dem Amt angemessenen Alimentierung hat der Gesetzgeber die Attraktivität des Beamten- und Richterverhältnisses für überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft, die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung zu berücksichtigen. Die Bezüge müssen entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft sein. Bezugsrahmen für die betragsmäßige Konkretisierung der vom Beamten erbrachten Leistung sind die Einkommen der Arbeitnehmer mit vergleichbarer Ausbildung und Tätigkeit im öffentlichen Dienst, aber auch die in der Privatwirtschaft für vergleichbare Tätigkeiten erzielbaren Einkommen. Die Konditionen des öffentlichen Dienstes müssen jedenfalls in der Gesamtbetrachtung einem Vergleich zur Privatwirtschaft standhalten können. Denn die Alimentation dient nicht allein dem Lebensunterhalt des Beamten, sondern sie hat angesichts der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit zugleich eine qualitätssichernde Funktion (Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 14. Februar 2012 2 BvL 4/10, BVerfGE 130, 263 – 318, juris Randziffern 143 – 147 und vom 27. September 2005 2 BvR 1387/02, BVerfGE 114, 258 – 302, juris Randziffern 112, 127 – 129).

Die von der Landesregierung geplante drastisch verminderte Anpassung der Besoldung für bestimmte Besoldungsgruppen für einen langjährigen Zeitraum führt zu ei-

ner nachhaltigen Abkoppelung von der Einkommensentwicklung im öffentlichen Dienst sowie der Privatwirtschaft und nivelliert das Abstandsgebot. Die Attraktivität der betroffenen Ämter in Schleswig-Holstein bei qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern wird erheblich durch die langfristigen und sich alljährlich verschärfenden Effekte der unterbleibenden Anpassung im Vergleich zu anderen Bundesländern in der Nachbarschaft leiden.

Die in der Begründung des Gesetzentwurfs angeführten sozialen Erwägungen sind unseres Erachtens nicht zu Ende gedacht. Soziale Aspekte können zwar bei der Lohnfindung des öffentlichen Dienstes durchaus eine gewisse Rolle spielen. Sie dürfen jedoch nicht zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit der Gehaltsstruktur insgesamt führen. Der Gesetzentwurf bewirkt eine nachhaltige und langfristig wirkende Gehaltsbenachteiligung der Fach- und Führungskräfte des Landes. Diese führt zu erheblichen Verwerfungen in der gesamten Besoldungsstruktur. Wir halten dies auch unter dem Gesichtspunkt einer wertgeschätzten Arbeitsmotivation und der damit verbundenen Qualitätssicherung öffentlicher Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger unseres Landes für kontraproduktiv. Die beabsichtigte Neuregelung wird einen in seinen Auswirkungen unabsehbaren Schaden in der Motivation der Bediensteten bewirken. Eine weitere Verschärfung der Situation ergibt sich aus der demografischen Entwicklung. Mehr als ein Fünftel der Beschäftigten im öffentlichen Dienst wird in den nächsten zehn Jahren in den Ruhestand gehen. Weitsichtige Personalpolitik wird in dieser Lage vor allem zwei Fragen zu klären haben: Welche Möglichkeiten bestehen zur Reduzierung der Aufgaben des Landes und wie lässt sich für die verbleibenden Aufgaben möglichst gut qualifiziertes Personal gewinnen und halten? Die in dem Gesetzentwurf zum Ausdruck kommende Würdigung, dass Einschnitte bevorzugt bei den höheren Besoldungsgruppen und damit bei den anspruchsvollen Schlüsselaufgaben des Landes vorzunehmen sind, wirft Fragen nach den hiermit verbundenen Konsequenzen auf, die wir bislang nicht ausreichend beachtet und nachvollziehbar beantwortet sehen.

Der Verweis auf die Besoldungspraxis anderer Länder greift unseres Erachtens zu kurz. Die meisten anderen Länder haben eine bessere Ausgangssituation. So wird in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg z.B. noch das Weihnachtsgeld, teilweise als Gehaltsanteil gezahlt, welches es in Schleswig-Holstein ab

der Besoldungsgruppe A 11 nicht mehr gibt. Zudem hat das Land Nordrhein-Westfalen seine Neuregelung zur Besoldungsanpassung auf zwei Jahre begrenzt. Schleswig-Holstein würde durch die beabsichtigte Neuregelung im Konkurrenzkampf um hochqualifiziertes Personal weiter zurückfallen. Unsere Erfahrungen zeigen deutlich, dass überdurchschnittliche junge Juristen intensive Gehaltsvergleiche zwischen den Bundesländern anstellen und immer weniger Bereitschaft zeigen, sich in Ländern zu bewerben, deren Besoldungsniveau dauerhaft sinkt.

Wir meinen auch, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Abbau des strukturellen Haushaltsdefizits bis zum Jahre 2020 (Artikel 53, 59 a der Landesverfassung) bei zumutbarer Anstrengung durchaus anderweitige Spielräume eröffnen. Die Wirtschaftslage in der Bundesrepublik Deutschland ist vergleichsweise stabil. Im Jahre 2012 wurden in Bund und Ländern Rekordsteuereinnahmen erzielt. Wir verweisen hierzu auf die in den Monatsberichten des Bundesministeriums der Finanzen aufgezeigten Daten. Für die absehbare Zukunft ist nach den übereinstimmenden Prognosen der Forschungsinstitute weiterhin mit positiven Wachstumsraten zu rechnen. Deshalb und wegen der nach wie vor stabilen Beschäftigungslage am Arbeitsmarkt werden die Steuereinnahmen aller Voraussicht nach auf hohem Niveau bleiben. Dies auch in Anbetracht des inflationsbedingt angestiegenen Durchschnittssteuersatzes (sog. kalte Progression). Umgekehrt erfährt das Land durch das Personaleinsparkonzept eine erhebliche Entlastung in seinen Personalkosten. Eine weitere Entlastung ergibt sich aus dem sehr niedrigen Zinsniveau, welches die Finanzierung der Staatsschuld signifikant verbilligt und – soweit sich unter Berücksichtigung der Inflationsrate negative Realzinsen ergeben – sogar zum automatischen Schuldenabbau führt.

Bei dieser Ausgangslage sehen wir keine hinreichende Grundlage für einen Reallohnverzicht. Erst recht nicht für den schwerpunktmäßig dem höheren Dienst zugemuteten Zeitraum von fünf Jahren. Die nach Auslaufen des Tarifabschlusses ab dem Jahre 2015 im Lande vorherrschende Finanz- und Wirtschaftslage ist zum jetzigen Zeitpunkt wegen der auf den Finanzmärkten zu verzeichnenden Verwerfungen aber auch wegen der noch ausstehenden steuerpolitischen Entscheidungen auf Bundesebene (Veränderungen bei der Erbschaftsteuer, Einführung einer Vermögensteuer oder Vermögensabgabe etc.) nicht sachgerecht zu beurteilen. Im Raum

steht zudem die Möglichkeit eines erheblichen Inflationsanstiegs, welcher sich durch den Progressionseffekt in überproportional ansteigenden Steuereinnahmen niederschlagen würde. Wegen der Vielzahl der Unsicherheitsfaktoren halten wir es nicht für sinnvoll, der Beamtenschaft des Landes bereits jetzt ohne Kenntnis der relevanten ökonomischen Faktoren gleichsam vorsorglich im Gesetzeswege einen weiteren Sanierungsbeitrag aufzuerlegen. Die Neuregelung der Besoldung sollte deshalb in jedem Falle auf die Laufzeit des Tarifabschlusses bis zum 31. Dezember 2014 begrenzt werden. Die im Entwurf für den 1. Januar 2015 vorgesehene zweite Stufe der linearen Besoldungsanpassung müsste dann entsprechend vorgezogen werden. Das vage Versprechen eines eventuellen Nachschlags für die Jahre 2016 und 2017 ist in seiner Wertigkeit nicht belastbar und deshalb nicht geeignet, eine Laufzeit der Besoldungsanpassungen bis in das Jahr 2018 hinein zu rechtfertigen. Durch eine zeitliche Begrenzung der Besoldungsanpassungen auf zwei Jahre wird auch der fatale Eindruck vermieden, dass die faktische Mitverhandlungsführung der Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes für die Beamtinnen und Beamten des Landes zukünftig nicht mehr akzeptiert werden soll.

Wir bitten die Landesregierung eindringlich, ihre Vorstellungen zur Besoldungsanpassung sowohl der Höhe als auch der Laufzeit nach zu überdenken. Wir regen insbesondere an, zunächst das Ergebnis der Mai-Steuerschätzung und die daraus resultierenden Konsequenzen für die mittelfristige Finanzplanung des Landes abzuwarten. Eine Verabschiedung des Gesetzentwurfs, der im höheren Justizdienst als zutiefst ungerecht wahrgenommen wird, würde jedenfalls mit Sicherheit in ganz erheblichem Ausmaß zu unumkehrbaren Motivationseinbußen führen. Dies belegen die uns täglich erreichenden Reaktionen, die wir in ihrer Breite und Heftigkeit so noch nicht erlebt haben. Wir sind deshalb über die Zukunft der Justiz in Schleswig-Holstein tief besorgt. Für weitere Gespräche stehen wir jederzeit zur Verfügung.