

**Verband des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein  
e.V.**

**Mitglied im Deutschen Beamtenbund**

Verband des höheren Verwaltungsdienstes in S-H e.V. 24105 Kiel, Düsternbrooker Weg 92

24105 Kiel, Düsternbrooker Weg 92  
Telefon: 0431/988-2703  
Fax: 0431/988-614-2703  
E-mail: [kontakt@vhvsh.de](mailto:kontakt@vhvsh.de)  
[www.vhvsh.de](http://www.vhvsh.de)

An den  
Vorsitzenden des Finanzausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Thomas Rother, MdL  
Landeshaus

24105 Kiel

Ihr Zeichen: L 213 Schreiben vom 24. Mai 2013	Unser Zeichen:	Kiel, 30. Mai 2013
--	----------------	--------------------

**Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Landesregierung und der FDP zur Be-  
soldungs- und Versorgungsanpassung, Drucksachen 18/816 und 18/820**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung des Verbandes des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein zur Anhörung des Finanzausschusses und des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zu den o.g. Gesetzentwürfen am 6. Juni 2013 bedanken wir uns sehr herzlich. Gerne nutzen wir auch die in diesem Zusammenhang angebotene Möglichkeit, vorab eine schriftliche Stellungnahme zu übersenden.

Wir würden uns freuen, wenn Sie die anliegende Stellungnahme allen Mitgliedern des Finanzausschusses und des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Verfügung stellen würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.  
Manuela Söller-Winkler  
Vorstandsvorsitzende

gez.  
Claus Asmussen  
stv. Vorstandsvorsitzender



## Stellungnahme

### des Verbandes des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein e.V.

#### I. Der Gesetzentwurf der Landesregierung begegnet rechtlichen Bedenken:

1. Es ist zweifelhaft, ob die **verfassungsrechtlichen Grundsätze des Berufsbeamtentums** (Art. 33 Abs. 5 GG) hinreichend beachtet werden:

- So ist fraglich, ob die vorgesehene Besoldung insbesondere im Bereich des höheren Dienstes noch **amtsangemessen** ist. Wird sie nicht gewährt, ist das **Alimentationsprinzip** verletzt.<sup>1</sup>
- Das Alimentationsprinzip zählt zum Kernbestand der Strukturprinzipien der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums. Es ist strikt zu beachten. Der Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers ist entsprechend eingengt. Zum einen begründet es ein grundrechtsgleiches Recht der Beamten, soweit deren subjektive Rechtsstellung betroffen ist. Zum anderen verpflichtet es den Dienstherrn, den Beamten nach der mit ihrem jeweiligen Amt verbundenen Verantwortung und nach Maßgabe der Bedeutung des Berufsbeamtentums für die Allgemeinheit entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des allgemeinen Lebensstandards einen (amts-)angemessenen Lebensunterhalt zu gewähren.
- Danach setzt das Alimentationsprinzip dem Besoldungsgesetzgeber verbindliche Grenzen bei der Wahrnehmung seiner Gestaltungsfreiheit. Dies gilt vor allem bei generellen Einsparungsbemühungen der öffentlichen Hand. Finanzielle Erwägungen und das Bemühen, Ausgaben zu sparen, sind für sich genommen nicht als ausreichende Legitimation für eine Kürzung anzusehen.
- Die vom Dienstherrn geschuldete Alimentierung ist keine dem Umfang nach beliebig variable Größe, die sich einfach nach den wirtschaftlichen Möglichkeiten der öffentlichen Hand, politischen Dringlichkeitsbewertungen oder dem Umfang der Bemühungen um die Verwirklichung des allgemeinen Sozialstaatsprinzips bemessen lässt.

---

<sup>1</sup> Zu der immer wiederkehrenden Gesamtproblematik jüngst aufschlussreich: Prof. Ulrich Battis, „Rechtsgutachten zur angemessenen Besoldung (Art. 33 Abs.5 GG) insbesondere in den Ländern Berlin und Rheinland-Pfalz“ vom 3. 4. 2013.

Auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung hat aktuell das VG Halle dem BVerfG das Landesbesoldungsgesetz Sachsen-Anhalt zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Besoldung vorgelegt (Beschluss vom 28.09.2011, Az. 5 a 216/09).

- Die Besoldung ist nicht mehr amtsangemessen, wenn die finanzielle Ausstattung der Beamten und Richter greifbar hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung zurückbleibt. Hierbei ist das Jahresnettoeinkommen zu betrachten (der gelegentliche Hinweis auf die Brutto-Besoldung geht fehl).
- Allen Beamten wird gegenüber den Tarifbeschäftigten im öffentlichen Dienst ein im Rahmen des Art. 33 Abs. 5 GG sachlich nicht begründbares Sonderopfer auferlegt.
- Speziell dem höheren Dienst ab A 14 wird im Vergleich zu den anderen Beamtengruppen ein nochmals deutlich gesteigertes Sonderopfer abverlangt. Damit werden zusätzlich die verschiedenen Beamtengruppen ohne sachlichen Grund ungleich behandelt.

2. Der Gesetzentwurf verabschiedet sich von der weitgehend verfassungsrechtlich geforderten Leitlinie des **§ 17 des Besoldungsgesetzes Schleswig-Holstein**.

In der Norm heißt es: „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.“

- Durch die Streichung von Urlaubs- und Weihnachtsgeld und die Erhöhung des Selbstbehalts bei der Beihilfe (die auch durch die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Kürzung nicht ausgeglichen wird) ist in den letzten Jahren insbesondere das Nettoeinkommen des „höheren Dienstes“ stetig gesunken. Die nun vorgeschlagene Besoldungserhöhung gleicht nicht einmal die Inflation aus und führt dadurch zu einer weiteren realen Besoldungskürzung. Die höhere Verantwortung und Ausbildung der Beamten des höheren Dienstes wird abqualifiziert.
- Wird die in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene unterschiedliche Besoldungserhöhung umgesetzt, verringert sich insbesondere der Abstand zwischen A 13 und A 14 weiter. Dann ist zu fragen, ob die Besoldung tatsächlich noch die mit dem Amt verbundene Verantwortung widerspiegelt und ob das – in §17 einfachgesetzlich normierte, aber auch verfassungsrechtlich gebotene – Abstandsgebot noch eingehalten wird.
- Die Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse spiegelt sich auch in den Tarifabschlüssen der verschiedenen Branchen in Deutschland wider. Der Gesetzentwurf bleibt mit Blick auf alle Beamtengruppen hinter dieser allgemeinen Entwicklung deutlich zurück.

## II. Der Gesetzentwurf entspricht nicht den Kriterien von Good governance

### 1. Haushaltskonsolidierung

- Es ist unbestritten, dass die in der Verfassung verankerte Schuldenbremse vom Gesetzgeber zu beachten ist. Jedoch sind Beamte nicht verpflichtet, stärker als andere Bevölkerungs- oder Beschäftigtengruppen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte beizutragen.
  
- Jedenfalls aber ist ein im Vergleich zum Tarifabschluss der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes erhöhtes – verfassungsrechtlich zumindest zweifelhaftes – Sonderopfer der Beamten und hier insbesondere des „höheren Dienstes“ zur Haushaltskonsolidierung nicht gerechtfertigt. Auch der Landesrechnungshof setzt sich dafür ein, zwar Personal zu sparen, im Gegenzug dafür aber nicht am verbleibenden Personal zu sparen, das in der Folge erhöhten Anforderungen zu genügen hat.
  
- Ein ausschließlich den Beamten – insbesondere denen des „höheren Dienstes“ – abverlangtes Sonderopfer lässt sich im Ergebnis nur als mangelnde Wertschätzung dieser Berufsgruppe deuten.
  
- Im Hinblick auf die oben beschriebenen Rechtsrisiken des Gesetzentwurfs ist im Übrigen mit Blick auf das Ziel nachhaltiger Haushaltskonsolidierung darauf hinzuweisen, dass eine rechtlich zweifelhafte Besoldungsanpassung ein relevantes Haushaltsrisiko für künftige Haushalte in sich trägt.

### 2. Attraktivität des öffentlichen Dienstes in Schleswig-Holstein

- Nachwuchsgewinnung:  
Das Land muss das Beamtenverhältnis für qualifizierte Kräfte anziehend ausgestalten. Bis zum Jahr 2020 wird Schleswig-Holstein nicht nur den Abbau von etwa 5.000 Stellen umsetzen sondern weitere rund 15.000 Arbeitsplätze, die durch „Altersabgänge“ frei werden, qualifiziert nachbesetzen müssen. Dies setzt unter anderem voraus, dass der öffentliche Dienst mit Konditionen wirbt, die insgesamt und auch für den akademisch ausgebildeten Nachwuchs, einem Vergleich mit denen der privaten Wirtschaft standhalten.
  
- Grundsätzlich gilt für die Personalgewinnung das Prinzip der Bestenauslese. Nicht ohne Grund werden von Richtern und Juristen in der Ministerialverwaltung in der Regel Prädikatsexamina verlangt. Staatsanwälte, Richter und Ministerialbeamte, (unabhängig davon ob es sich bei letzteren um Juristen, Wirtschaftswissenschaftler oder Akademiker anderer Fachrichtungen handelt) müssen überdurchschnittlich qualifiziert sein, es handelt sich bei

ihnen nicht um die durchschnittlichen Absolventen ihrer Fachrichtungen. Exekutive und Judikative leben vom Einsatz der jeweils Besten in ihren Fachrichtungen – das ist kein Selbstzweck, sondern staatspolitische Notwendigkeit. Die Höhe ihrer Besoldung ist die angemessene Alimentation für ihre Qualifikation und ihre Verantwortung.

- Die Landesregierung hat darauf hingewiesen, dass mit der beabsichtigten Anpassung der Besoldung ein Schwerpunkt bei den Schwächeren gesetzt werden solle. Diese Sicht verkennt jedoch, dass die unterschiedlichen Besoldungsgruppen nicht Ausdruck einer konservativen Gesellschaftsordnung sind, die es zu nivellieren gilt. Beamtenbesoldung ist kein Instrument der Sozialpolitik. Vielmehr findet sie ihre Rechtfertigung in den unterschiedlichen Aufgaben und den unterschiedlichen Anforderungen, die an die jeweiligen Ämter gestellt werden. Die Kollegen des höheren Dienstes und ihre außertariflich angestellten Kollegen müssen als Anstellungsvoraussetzung einen Hochschulabschluss (Masterabschluss) nachweisen (und haben damit im Übrigen zur Erreichung dieser vom Dienstherrn geforderten Qualifikation jahrelang Einkommensverzicht üben müssen). Zu ihren Aufgaben gehört es, Personal- und Fachverantwortung zu übernehmen. Sie sind diejenigen, die maßgeblich für die nötige Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu sorgen haben, in Zeiten des Personalabbaus und der Haushaltskonsolidierung immer mehr Arbeit und Aufgaben zu erledigen. Sie werden ganz wesentliche Arbeitskraft darauf zu verwenden haben, Ideen und Wege zu entwickeln, wie good governance in Schleswig-Holstein erreicht werden kann, damit politisch verantwortliche Regierungen das Land führen können. So etwas gibt es auch in der privaten Wirtschaft nicht zu Discountpreisen.

### 3. Konkurrenz:

Im Ländervergleich (inklusive Bund) findet sich Schleswig-Holstein jetzt bei der Besoldung des höheren Dienstes im untersten Viertel der Skala. Bei der Besoldungsgruppe A 14 liegt Schleswig-Holstein nach einer Übersicht des Verbandes Berliner Verwaltungsjuristen vom April 2013 auf Platz 12 von 17. Drei der fünf Länder, die nach Schleswig-Holstein kommen, haben in dieser Listung noch keine Entscheidung über die Anpassung der Besoldung an den Tarifabschluss getroffen. Es ist nicht zu erwarten, dass sie allesamt noch hinter dem Gesetzentwurf von Schleswig-Holstein zurückbleiben. In der Konkurrenzsituation zu anderen Ländern wird Schleswig-Holstein bei der Gewinnung von qualifiziertem Nachwuchs zukünftig regelmäßig den Kürzeren ziehen, wenn hier „das Gehalt nicht stimmt“. Das gilt umso mehr, als Hamburg als starker Konkurrent bei der Personalgewinnung das Tarifergebnis 1:1 übernehmen wird. Schon jetzt hört man aus den Kommunen im Hamburger Umland, dass qualifizierte Führungskräfte auf-

grund der Hamburger Konkurrenz kaum noch zu finden sind! Schleswig-Holstein braucht aber für die Bewältigung der vor uns liegenden Herausforderungen hochqualifiziertes und hochmotiviertes Personal – mit der „zweiten Wahl“ kann sich das Land gerade in der jetzigen Situation nicht zufrieden geben.

#### 4. Differenzierungen ohne sachlichen Grund:

- Der Gesetzentwurf legt den Eindruck nahe, dass eine Spaltung innerhalb der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Interesse einer leichteren Durchsetzbarkeit bewusst in Kauf genommen wird. Ohne sachlichen Grund werden Angestellte und Beamte unterschiedlich behandelt, ohne sachlichen Grund wird zwischen Beamten des mittleren, des gehobenen und des höheren Dienstes unterschieden. Alle Beamten und Angestellten arbeiten mit hohem Einsatz zum Wohle des Landes Schleswig-Holstein, alle sind gleichermaßen von den gestiegenen Lebenshaltungskosten betroffen. Alle verdienen entsprechende Wertschätzung.
  
- Wenn darauf hingewiesen wird, dass Anerkennung sich nicht nur in der Höhe der Besoldung, sondern auch in der Möglichkeit der Beförderung zeigt, so bedeutet das offenbar, dass der höhere Dienst gar nicht geschätzt und anerkannt wird. Denn das Beförderungspaket, das der Gesetzentwurf vorsieht, umfasst den höheren Dienst nicht.

### **III. Fazit**

Aus Sicht des Verbandes des höheren Verwaltungsdienstes in Schleswig-Holstein e.V. ist eine uneingeschränkt wirkungsgleiche Übertragung des Ergebnisses der Tarifverhandlung auf die Beamtenbesoldung geboten.