

Senatsverwaltung für Finanzen
Der Senator



Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin

Geschäftszeichen (bitte angeben)
P 6800-21/2020-8-1

Nur per E-Mail

André Grashof
andregrashof@gmx.de

nachrichtlich:
Mirko Prinz
mirkpri@web.de

www.berlin.de/sen/finanzen
elektronische Zugangseröffnung
gemäß § 3a Absatz 1 VwVfG
poststelle@senfin.berlin.de
De-Mails richten Sie bitte an
post@senfin.berlin.de-mail.de
Klosterstraße 59, 10179 Berlin
13.01.2023

Fragenkatalog zur Alimentation im Land Berlin

Ihre E-Mail vom 13. November 2022

Sehr geehrter Herr Grashof,

vielen Dank für Ihre E-Mail vom 13. November 2022. Für die späte Rückmeldung möchte ich um Verständnis bitten.

In Ihrer E-Mail stellen Sie 22 Fragen, die im Zusammenhang mit dem Thema amtsangemessene Alimentation stehen. Auf diese möchte ich Ihnen gerne wie folgt antworten. Soweit angezeigt, habe ich einzelne Fragen zur Beantwortung zusammengefasst. Die Erlaubnis zur Veröffentlichung dieses Schreibens erteile ich Ihnen gerne.

Zu Fragen 1, 2, 5, 11, 12 und 22:

Ihrem Fragenkatalog stellen Sie die Behauptung zuvor, dass ich in der Hauptausschusssitzung (HA-Sitzung) am 9. November 2022 erklärt haben soll, dass es keine andere Option gäbe, als mit der Anpassung einer verfassungsgemäßen A-Besoldung auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu warten. Diese Behauptung möchte

ich klarstellen. Ausweislich dem Inhaltsprotokoll der 26. HA-Sitzung in der 19. Legislaturperiode habe ich der Auffassung widersprochen, die Entscheidung des BVerfG zur Amtsgemessenheit der in der Vergangenheit gewährten A-Alimentation müsse nicht abgewartet werden. Meine bereits in der HA-Sitzung geäußerte Auffassung, dass es im Interesse des Landes Berlin als auch der betroffenen beamteten Dienstkräfte ist, die noch ausstehende Entscheidung abzuwarten, möchte ich bekräftigen. Es ist zu erwarten, dass das BVerfG sehr genaue Vorgaben auch bezüglich der zu berücksichtigenden Daten und Berechnungen macht, wie ein Reparaturgesetz zur A-Besoldung aussehen muss. Würde bereits auf Grundlage der Entscheidung zur R-Besoldung ein Reparaturgesetz zur A-Besoldung auf den Weg gebracht werden, besteht das Risiko, dass dieses gewisse Aspekte nicht auf die Weise auslegt und berücksichtigt, wie es das BVerfG in seiner noch vorzunehmenden Entscheidungsfindung tun würde. In der Konsequenz könnte dies bedeuten, dass dann ein erneutes Gesetzgebungsverfahren erfolgen müsste, um den Vorgaben des BVerfG Genüge zu tun. Wie Ihnen bekannt sein dürfte, sind Gesetzgebungsverfahren jedoch sehr zeitintensiv und binden personelle Ressourcen. Auch vor dem Hintergrund, dass das entsprechende Fachreferat in meinem Haus mit zahlreichen weiteren, sehr wichtigen besoldungs- und versorgungsrechtlichen Gesetz- und Verordnungsgebungsverfahren befasst ist, ist ein solches Vorgehen nicht zu rechtfertigen. Ich baue insofern auf Ihr Verständnis, dass nicht voreilig ein Gesetz vorbereitet wird, welches möglicherweise den Anforderungen des BVerfG nicht genügt.

Zu Frage 3:

Die aktuelle Besoldungs- und Versorgungsgesetzgebung orientiert sich selbstverständlich an den Vorgaben des BVerfG und setzt diese vollumfänglich um. Wie bereits in der Antwort zu den Fragen 1, 2, 5, 11, 12 und 22 dargestellt, birgt eine Korrektur der in der Vergangenheit gewährten Alimentation Unwägbarkeiten, wenn der noch ausstehenden Entscheidung des BVerfG vorweggegriffen würde. Wie bereits bei dem BVerfG-Beschluss 2 BvL 4/18 zur R-Besoldung im Land Berlin geschehen, wird auch in Bezug auf die noch zu ergehende Entscheidung des BVerfG zur A-Besoldung im Land Berlin innerhalb der vom Gericht gesetzten Frist ein Reparaturgesetz in Kraft treten, welches die verfassungsgerichtlichen Vorgaben umsetzt.

Zu Frage 4:

Wie zuletzt in der HA-Sitzung am 9. November 2022 erklärt, wird eine umfangreiche Überprüfung der Amtsangemessenheit der in den Haushaltsjahren von 2008 bis 2020 gewährten Alimentation erfolgen und diese nachträglich verfassungskonform ausgestaltet, sobald das BVerfG zur A-Besoldung im Land Berlin entschieden hat.

Zu Frage 6:

Nach meiner Auffassung legen Sie an dieser Stelle die Rechtsprechung des BVerfG falsch aus. In der von Ihnen zitierten Randnummer 36 des BVerfG-Beschlusses 2 BvL 4/18 und in den darin zitierten weiteren Nachweisen wird bereits deutlich, dass die Vorgabe der Betrachtung auf die zurückliegenden 15 Jahre dazu gedacht ist, zufällige Ausschläge aufzufangen und eine methodische Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Eine ergänzende Betrachtung eines gleichlangen Zeitraums, der auch den Zeitraum der fünf Jahre vor Beginn des 15-jährigen Zeitraums vor dem gegenständlichen Kalenderjahr abdeckt und sich mit diesem Zeitraum überlappt, ist somit nur dann angezeigt, wenn tatsächlich statistische Ausreißer in dem grundsätzlich immer zu betrachtenden 15-jährigen Zeitraum erkennbar sind. Eine generelle Vorgabe der Staffelpfung ist ausweislich der von Ihnen zitierten Randnummer des BVerfG-Beschlusses 2 BvL 4/18 somit gerade nicht zu entnehmen. Eine solche wäre im vorliegenden Fall auch nicht zielführend, da es keine statistischen Ausreißer gibt, die hätten beseitigt werden müssen. Denn wie aus den Anlagen 1 bis 3 der Abgeordnetenhaus-Drucksache 19/0603 zu erkennen ist, sind solche statistischen Ausreißer bei keinen der zu prüfenden Vergleichsparameter festzustellen. Den Vorwurf, dass im Gesetzentwurf des BerlBVAnpG 2022 die Vorgaben des BVerfG nicht berücksichtigt worden sind, weise ich insofern zurück.

Zu Frage 7:

Der Gesetzentwurf zum BerlBVAnpG 2022 verhält sich selbstverständlich auch zur Frage des Abstandsgebots. Ich verweise insofern auf die Seiten 54 f. und 58 sowie der Anlage 4a) auf Seite 168 der Abgeordnetenhaus-Drucksache 19/0603. Es ist ersichtlich, dass sich der Abstand zwischen den Besoldungsgruppen im zu betrachtenden fünfjährigen Zeitraum nicht verändert hat.

Ihre These, dass die mit dem BerlBVAnpG 2017/2018 eingeführte soziale Staffelung der Sonderzahlung dazu geführt hat, dass die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen eingeebnet worden seien, habe ich zur Prüfung an das entsprechende Fachreferat weitergegeben.

Zu Frage 8:

Auf Seite 56 der Drucksache 19/0603 ist dargestellt, dass eine Gesamtabwägung der Ergebnisse der ersten Prüfungsstufe mit weiteren alimentationsrelevanten Kriterien nur dann angezeigt ist, wenn sich anhand der Würdigung der Feststellungen der ersten Prüfungsstufe ergibt, dass eine Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation vorliegt. Im Folgenden findet sich auf Seite 68 der Drucksache 19/0603 die Feststellung, dass alle vom BVerfG auf der ersten Prüfungsstufe vorgegebenen Parameter eingehalten werden. Mangels einer Vermutung für eine verfassungswidrige Unteralimentation, ist also gerade keine Gesamtabwägung auf der zweiten Prüfungsstufe erforderlich. Das BVerfG führt hierzu unter Randnummer 85 des Beschlusses 2 BvL 4/18 vom 4. Mai 2020 aus:

„Werden umgekehrt bei allen Parametern die Schwellenwerte unterschritten, wird eine angemessene Alimentation vermutet. Sind ein oder zwei Parameter erfüllt, müssen die Ergebnisse der ersten Stufe, insbesondere das Maß der Über- beziehungsweise Unterschreitung der Parameter, zusammen mit den auf der zweiten Stufe ausgewerteten alimentationsrelevanten Kriterien im Rahmen der Gesamtabwägung eingehend gewürdigt werden.“

Das BVerfG fordert somit eine Gesamtabwägung erst dann, wenn mindestens ein Parameter erfüllt wird. Wie dargestellt, ist dies jedoch nicht der Fall.

Auch wäre eine von Ihnen geforderte „Spitzausrechnung“ zur Gesamtbetrachtung der Ergebnisse auf der ersten Prüfungsstufe nur dann erforderlich gewesen, wenn die Schwellenwerte bei einer erheblichen Zahl von Parametern knapp unterschritten worden wären (BVerfG, Beschluss vom 04.05.2020, Az.: 2 BvL 4/18, Rn. 31). Ausweislich der Gesetzesbegründung und den beigegeführten Anlagen in der Drucksache 19/0603 sind die Schwellenwerte aller Parameter auf der ersten Prüfungsstufe deutlich unterschritten.

Demnach gab es keinen Anlass, eine „Spitzausrechnung“ bereits auf der ersten Prüfungsstufe vorzunehmen.

Zu Fragen 9 und 10:

Zunächst ist festzustellen, dass den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts keine Anhaltspunkte dahingehend zu entnehmen sind, ob und wie die Wertungen des Gerichts in Bezug auf das Mindestabstandsgebot zur Grundsicherung im Besoldungsrecht auch auf das Versorgungsrecht zu übertragen sind. Alle Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die seit dem Jahr 2015 zu einer Schärfung des Alimentationsprinzips geführt haben, sind ausschließlich zur Besoldung ergangen. Das Bundesverfassungsgericht hat bislang keine eigenständigen Parameter im Versorgungsrecht festgelegt. Insbesondere nicht in den Fällen einer amtsunabhängigen Mindestversorgung, also einer Mindestversorgung, die unabhängig von der Besoldung im aktiven Dienst und der Ruhegehaltfähigen Dienstzeit gewährt wird. Auf Grund der Akzessorietät der Versorgung von der Besoldung ist davon auszugehen, dass eine verfassungsgemäße Besoldung zu einer verfassungsgemäßen Versorgung führt. Zurzeit liegt dem Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit von Versorgungsbezügen vor. Eine Entscheidung hierzu steht jedoch noch aus.

Die Besoldungs- und Versorgungsbezüge der beamteten Dienstkräfte, Richterinnen und Richter sowie der versorgungsberechtigten Personen des Landes Berlin wurden zum 1. Januar 2021 um 2,5 Prozent erhöht. Wie bereits in den Jahren 2019 und 2020 lagen die Besoldungs- und Versorgungsanpassungen damit 1,1 Prozent über den Anpassungen der meisten anderen Bundesländer sowie des Tarifabschlusses. Darüber hinaus wurde ab dem Jahr 2018 die jährliche Sonderzahlung u.a. für die versorgungsberechtigten Personen, deren Versorgung sich aus den Besoldungsgruppen A 5 bis A 9 berechnet, um nochmals 125 € auf nunmehr 775 € erhöht. Mit der Erhöhung von 2,8 % zum 1. Dezember 2022 erfolgte eine inhalts- und zeitgleiche Übernahme der Tarifergebnisse für die beamteten Dienstkräfte, Richterinnen und Richter sowie versorgungsberechtigten Personen des Landes Berlin. Aus Anlage 3 der Drucksache 19/0603 ist ersichtlich, dass sich der Besoldungsindex im zu betrachtenden 15-jährigen Zeitraum um 12 % besser entwickelt hat als der Verbraucherpreisindex. Dies führt dazu, dass auch trotz der hohen Inflation im vergangenen Kalenderjahr die im Land Berlin gewährte Alimentation den Vorgaben des BVerfG nicht nur

entspricht, sondern diese sogar übertrifft. Ein von Ihnen behaupteter offenkundiger Verstoß gegen verfassungsrechtliche Normen ist mithin nicht gegeben.

Amts- und Stellenzulagen, mit Ausnahme z.B. der allgemeinen Stellenzulage, werden regelmäßig nicht versorgungswirksam. Sie wurden bei der Ermittlung des Mindestabstands der Besoldung zur Grundsicherung auch nicht berücksichtigt. Mit dem Corona-Sonderzahlungsgesetz 2022 erfolgte eine inhalts- und zeitgleiche Übertragung des Tarifvertrages über eine einmalige Corona-Sonderzahlung (TV Corona-Sonderzahlung) vom 29. November 2021 auf die beamteten Dienstkräfte sowie die Dienstkräfte im Richterdienst. Dieser sieht vor, dass denjenigen Personen eine einmalige Corona-Sonderzahlung gewährt wird, die am Stichtag 29. November 2021 unter den Geltungsbereich eines der in seinem § 1 TV Corona-Sonderzahlung bezeichneten Tarifverträge fallen. Somit wird auch den ehemaligen Tarifbeschäftigten, die am Stichtag 29. November 2021 bereits im Ruhestand waren, die Corona-Sonderzahlung nicht gewährt. Eine Gewährung der Corona-Sonderzahlung an versorgungsberechtigte Personen, die am 29. November 2021 bereits im Ruhestand waren, hätte eine Besserstellung von versorgungsberechtigten Personen gegenüber Rentnerinnen und Rentnern bedeutet. Zudem wurde die Corona-Sonderzahlung nicht bei der Ermittlung des Mindestabstandsgebotes berücksichtigt.

Trotz der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht bisher keine eigenständigen Parameter zur Verfassungsmäßigkeit der Versorgungsbezüge bestimmt hat, habe ich meinem Fachreferat die Frage zur Prüfung übergeben, ob die Berücksichtigung der Hauptstadtzulage bei der Besoldung im Hinblick auf die Versorgung problematisch sein könnte.

Zu Fragen 13 bis 15:

Unter Randnummer 53 des Beschlusses 2 BvL 4/18 hält das BVerfG fest, dass es dem Besoldungsgesetzgeber freisteht, die Höhe des Grundsicherungsniveaus mit Hilfe einer anderen als der vom BVerfG genutzten plausiblen und realitätsgerechten Methodik zu bestimmen. Jedoch ist dieser dazu verpflichtet, die ihm zu Gebote stehenden Erkenntnismöglichkeiten hinsichtlich der Höhe der Grundsicherungsleistungen auszuschöpfen, um die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten und die Höhe der Besoldung an diese Entwicklung kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen. Dies ist in den Anpassungsgesetzen seit Verkündung des Beschlusses geschehen.

Wie auf den Seiten 60 ff. der Drucksache 19/0603 dargestellt, sind von der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales in der AV Wohnen festgelegte Richtwerte zu den Kosten der Unterkunft herangezogen worden, die der Berliner Realität besser entsprechen als das 95 %-Perzentil der Bundesagentur für Arbeit. Die vom BVerfG aufgelegte Vorgabe der realitätsgerechten Methodik zur Bestimmung der Höhe des Grundsicherungsniveaus ist insofern entgegen Ihrer Auffassung eingehalten worden. Soweit Sie mir vorwerfen, dass ich die Vorgaben des BVerfG im BerlBVAnpG 2022 permanent missachte, weise ich dies entschieden zurück.

Zu Frage 16:

Wie Sie richtig darstellen, hat die Gewährung der freien Heilfürsorge Einfluss auf die Höhe des Nettoeinkommens. Die Berücksichtigung beim Quervergleich der Besoldung mit den anderen Ländern und dem Bund ist jedoch nicht praktikabel. Denn ihre Forderung der Berücksichtigung hätte zur Konsequenz, dass verschiedene Konstellationen von zur Verfügung stehenden Nettoeinkommen miteinander verglichen werden müssten. Denn die Ausgestaltung der Gewährung von freier Heilfürsorge in den anderen Ländern und beim Bund ist sehr unterschiedlich. So wird nur vereinzelt eine durchgängige freie Heilfürsorge gewährt. Oftmals ist die freie Heilfürsorge auf die Zeit im Vorbereitungsdienst beschränkt, anschließend werden die beamteten Dienstkräfte in das Beihilfesystem übergeleitet. Des Weiteren wird freie Heilfürsorge nur den beamteten Dienstkräften im Polizeivollzugsdienst gewährt. Es müsste also eine gesonderte Berücksichtigung derjenigen beamteten Dienstkräfte stattfinden, denen Beihilfe gewährt wird. Aber auch diesbezüglich gibt es zahlreiche, sehr kleinteilige Unterschiede. So können sich die Höhe der Beihilfebemessungssätze unterscheiden und auch wäre zu berücksichtigen, ob der jeweilige Dienstherr die Möglichkeit einer pauschalen Beihilfe geschaffen hat oder nicht. Eine solche kleinteilige Ausdifferenzierung würde indes dem Ziel eines einfach zu erfassenden Besoldungsvergleichs widersprechen. Demnach wird das Land Berlin auch zukünftig den Quervergleich auf Basis der gewährten Bruttoeinkommen vornehmen. Dies entspricht im Übrigen dem Vorgehen der anderen Länder und des Bundes.

Zu Fragen 17 und 18:

Ausweislich Seite 2 der Drucksache 22/8848 der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg blieb die Entwicklung der Besoldung in Hamburg vorübergehend hinter der Entwicklung der Tarifergebnisse im öffentlichen Dienst zurück. Die im Land Hamburg gewährte Angleichungszulage hat den Zweck, diese unterschiedlichen Entwicklungen aneinander anzupassen und auf diese Weise einen verfassungsgemäßen Zustand herbeizuführen. Im Land Berlin tritt diese Problematik indes nicht auf. Wie in Anlage 1 der Drucksache 19/0603 dargestellt, liegt die Entwicklung der Besoldung im Land Berlin sogar über der Entwicklung der Tariflöhne. Somit ist es auch nicht geboten, eine Angleichungszulage entsprechend dem Hamburger Beispiel zu gewähren.

Zu Frage 19:

Bei der Erstellung des Quervergleichs des durchschnittlichen jährlichen Bruttoeinkommens in Berlin zum Durchschnitt der anderen Länder und Bund werden die von den anderen Ländern und dem Bund zur Verfügung gestellten Daten herangezogen. Der Quervergleich stellt hierbei stets nur eine Momentaufnahme dar. Die künftige Ausgestaltung der Besoldung im Bund kann mangels einer entsprechenden Datengrundlage somit selbstverständlich nicht berücksichtigt werden. Erst bei tatsächlichen vorgenommenen Anpassungen der Besoldung fließen diese in den Quervergleich an.

Zu Frage 20:

Die Vorgaben des BVerfG aus den Beschlüssen vom 4. Mai 2020 (Az.: 2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17 u.a.) werden seit dem BerlBVAnpG 2021 umfassend berücksichtigt und umgesetzt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1, 2, 5, 11, 12 und 22 verwiesen.

Zu Frage 21:

Nein, ein Vorgehen entsprechend der Erklärung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat ist im Land Berlin nicht vorgesehen. Es wird auf die Fortgeltung des Rundschreibens IV Nr. 33/2018 der Senatsverwaltung für Finanzen hingewiesen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'D' followed by a wavy line.

Daniel Wesener

Senatsverwaltung für Finanzen, Klosterstraße 59, 10179 Berlin
barrierefreier Zugang über Rolandufer, Hof 1

Verkehrsverbindungen:

U-Bahnlinie 2 Klosterstraße

U-Bahnlinie 8 und S-Bahnlinien 3, 5, 7, 9 Jannowitzbrücke

Die Datenschutzerklärung nach Art. 13 und 14 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) finden Sie unter dem Link www.berlin.de/finanzen/datenschutz. Sollten Sie keine Möglichkeit des Abrufs haben, bitten wir um kurze Nachricht; die Datenschutzerklärung wird Ihnen dann per E-Mail oder auf dem Postweg zugesandt.