



## Anhang zur Presseinfo vom 16.11.2017

Die BVerfG-Entscheidungen (2 BvL 17/09 vom 05.05.2015; 2 BvL 19/09 vom 17.11.2015), auf die das Färber-Gutachten aufbaut, enthalten für die Ermittlung der noch zulässigen Untergrenze der Besoldung mehrere Prüfstufen sowie fünf volkswirtschaftliche Parameter, mit denen die Entwicklung der Besoldung zu vergleichen ist. Dazu zählen der Nominallohnindex, der Verbraucherpreisindex und die Tarifentwicklung von Angestellten im öffentlichen Dienst (Anlage).

### Die Prüfungsschritte

Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts sind im Rahmen einer Gesamtschau drei Prüfungsschritte vorzunehmen, anhand derer die untere Grenze der amtsangemessenen Alimentation zu bestimmen ist.

1. **Prüfungsschritt:** Vermutung der verfassungswidrigen Alimentation durch Ermittlung eines durch Zahlenwerte konkretisierten Orientierungsrahmens aufgrund von volkswirtschaftlich nachvollziehbaren Parametern
  - a) Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst von größer als fünf Prozent des Indexwertes bei einem Betrachtungszeitraum von zurückliegenden 15 Jahren
  - b) Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex von mindestens fünf Prozent des Indexwertes über einen Zeitraum von 15 Jahren
  - c) Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Verbraucherpreisindex von mindestens 5 Prozent über einen Zeitraum von 15 Jahren
  - d) Abweichung der Abstände der Bruttogehälter in den Besoldungsgruppen (systeminterner Besoldungsvergleich) von mindestens zehn Prozent zwischen zwei vergleichbaren Besoldungsgruppen in den zurückliegenden fünf Jahren. Zudem muss die Beamtenbesoldung zur sozialrechtlichen Grundsicherung des SGB II netto einen Vorsprung von 15 Prozent haben.
  - e) Abweichung des jährlichen Bruttoeinkommens zum Bund und anderen Ländern von 10 Prozent im gleichen Zeitraum.

Sofern drei der fünf genannten Parameter erfüllt sind, besteht die Vermutung einer verfassungswidrigen Unteralimentation.

**2. Prüfungsschritt:** Bestätigung oder Widerlegung der festgestellten Vermutung anhand weiterer alimentationsrelevanter Kriterien

- a) Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und Beanspruchung
- b) Feststellung der Möglichkeit der Anwerbung überdurchschnittlich qualifizierter Kräfte über einen Zeitraum von fünf Jahren
- c) Widerspiegeln der besonderen Qualität der Tätigkeit und Verantwortung in der Höhe der Besoldung
- d) Bewertung der Amtsangemessenheit der Alimentation im Lichte des Niveaus der Beihilfe- und Versorgungsleistungen (Salamitaktik)
- e) Sicherung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes durch einen Vergleich der Besoldungshöhe mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung in der Privatwirtschaft.

**3. Prüfungsschritt:** Rechtfertigung einer grundsätzlich festgestellten verfassungswidrigen Unteralimentation

### **Das Färber-Gutachten – Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Das Färber-Gutachten konkretisiert die vom Bundesverfassungsgericht etablierten Kriterien zur Feststellung amtsangemessener Besoldung respektive Unteralimentation für das Land Baden-Württemberg aus ökonomischer Perspektive. Auf der Basis von „spitz“ berechneten, d.h. die tatsächlichen Daten von Besoldungsanpassungen berücksichtigenden Jahresbruttobezügen einschließlich Familienzuschlag – i.d.R. für verheiratete Beamtinnen und Beamte ohne Kinder –, Sonderzahlung, allgemeiner Stellenzulage und bis 2002 des Urlaubsgeldes über alle Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen hinweg, werden die Entwicklungen im Besoldungs- und z.T. auch im Tarifrecht über einen Zeitraum von gut 20 Jahren ausgewertet, weil nur die Jahreseinkommen auch den Vergleich für die Auswirkungen von asymmetrischen Besoldungsanpassungen, verschobenen Anpassungsterminen und Erhöhungen in Form von Fest- oder Mindestbeträgen ermöglichen. Für die fünf Kriterien des höchsten Bundesgerichts wurden auf dieser Datenbasis Indikatoren erarbeitet.

Bezüglich der Kriterien der ersten Prüfungsstufe haben die Untersuchungen ergeben, dass die Beamtenbesoldung des Landes Baden-Württemberg diese Indikatoren einer amtsangemessenen Alimentation in drei von fünf Merkmalen verletzt:

1. Im unmittelbaren Vergleich der mittleren und höheren Erfahrungsstufen vor allem seit der Reform des BAT zum TV-L haben die Tarifbeschäftigten eine um 2 bis 4 Prozentpunkte bessere Bruttojahreseinkommensentwicklung erfahren als die Beamtinnen und Beamten. Berücksichtigt man die stark verkürzten Wartezeiten der Tarifbeschäftigten in die jeweils nächsthöhere Erfahrungsstufe und die dadurch auftretenden Differenzen zu den schon 1997 verlängerten Wartezeiten des Beamtenbereichs, so treten eklatante Unterschiede der Jahres- und Lebenseinkommensentwicklung zwischen den beiden Statusgruppen von bis zu 24% in A10 gegenüber E10 auf, die sich unter Berücksichtigung der höheren Wochenarbeitszeit sogar bis auf 27% belaufen. Auf der Basis des zugrunde gelegten Einkommensindex für das Jahr 2002 ergibt sich für die Besoldungsgruppe A10 jeweils im elften Beschäftigungsjahr ein Unterschied von 26,5 Indexpunkten gegenüber E10 (126,9 zu 153,4) und für die Besoldungsgruppe A12 gegenüber E12 sogar ein Unterschied von 33 Indexpunkten (125,1 zu 158,1). Beim Lebenseinkommen ergeben sich seit der Tarifreform 2006 Benachteiligungen für die Beamtinnen und Beamten von bis zu 24%.

Für die Besoldungsgruppen A13 und A14 sind die Unterschiede zu E13 und E14 sehr viel geringer und erreichen vielfach noch nicht einmal mehr den für Beiträge der Tarifbeschäftigten zu ihrer Alterssicherung (GRV und VBL) nach Steuern erforderlichen Einkommensvorsprung von 5 bis 6%.

2. Der Nominallohnindex ist aus verschiedenen Gründen ein wenig geeigneter Maßstab für den Vergleich der Beamtenjahresbruttobezüge mit der Einkommensentwicklung in der Gesamtwirtschaft. Mangels derzeit vorliegender besserer Indikatoren wurde seine Entwicklung dennoch in Relation zu den Jahresbruttobezügen gestellt. Es ergab sich vor allem für die höheren Besoldungsgruppen für den Fünfzehnjahreszeitraum seit 2002 eine etwas schlechtere Entwicklung der Beamtenbesoldung, die in den oberen Besoldungsgruppen die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene 5-Prozent-Marke überschreitet.

3. Beim Vergleich des Lebenshaltungsindex für Baden-Württemberg mit den Beamtenbezügen wurden massive Realeinkommenseinbußen der Beamtinnen und Beamten vor allem in den Jahren 2003 bis 2008 von z.T. mehr als 8% identifiziert. Die Realeinkommen erreichten in den unteren Besoldungsgruppen erst 2015 wieder das Realeinkommensniveau von 2003, die höheren Besoldungsgruppen erst 2016.
4. Das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen wird seit 2004 schleichend ausgezehrt, indem die unteren Besoldungsgruppen systematisch prozentual höhere Besoldungsanpassungen erhalten als die höheren. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Grenze von 10% innerhalb von fünf Jahren wird zwar nicht überschritten. Jedoch wird die Beschränkung der Abstandsabschmelzungen auf einen Fünfjahreszeitraum als nicht sachadäquat angesehen, weil genau das die vom Bundesverfassungsgericht inkriminierte „Salami-Taktik“ der Reduzierung in kleinen Schritten über einen längeren Zeitraum nicht unterbindet. Insoweit ist das Kriterium im Sinne der Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 2015 zwar nicht verletzt. Im Sinne des jüngsten Urteils vom Mai 2017 muss die „chronische“ Verkürzung der Abstände als Folge der Übernahme der Fest- und Mindestbeträge aus dem Tarifbereich allerdings höchst kritisch beurteilt werden.
5. Der Abstand zu dem um 15% erhöhten sozialrechtlichen Existenzminimum des SGB II war im Jahr 2017 für die vor dem 31.12.2012 eingestellten Beamtinnen und Beamten nicht verletzt. Das Nettoeinkommen für Beamtenfamilien mit Kindern, deren Einkommensbezieher erst nach dem 31.12.2012 in den Beamtenstatus erhoben wurden, liegt allerdings in fast allen größeren (Universitäts-)Städten z.T. bis Besoldungsgruppe A7 untere Erfahrungsstufen unter der Abstandsschwelle, weil diese Familien deutlich höhere Krankenversicherungsbeiträge infolge der abgesenkten Beihilfesätze zahlen müssen und weil die Grundsicherung in den Agglomerationen als Folge hoher Mieten und entsprechender Kosten der Unterkunft höher als im ländlichen Raum liegt.
6. Im Vergleich zum Bund und zu anderen Bundesländern liegt die Beamtenbesoldung von Baden-Württemberg mit einem Abstand von durchschnittlich 2 bis 4 % zum Bund im oberen Mittelfeld und derzeit nicht in einem verfassungsrechtlich kritischen Bereich. Indes müssten hier auch die

unterschiedlichen Preis- und Kaufkraftniveaus zwischen den Bundesländern berücksichtigt werden, wenn man die realen Besoldungsunterschiede bewerten will.

Die Kriterien der zweiten Prüfungsstufe (Qualität der Tätigkeit und Verantwortung von Beamtinnen und Beamten, Entwicklungen im Bereich der Beihilfe und der Versorgung sowie der Vergleich mit den durchschnittlichen Bruttoverdiensten sozialversicherungspflichtig Beschäftigter mit vergleichbarer Qualifikation und Verantwortung) wurden überwiegend nicht im Detail geprüft, da weitere Daten benötigt werden und konkrete Indikatoren auch erst entwickelt werden müssen. Indes sind auch hier in den letzten fünfzehn Jahren insbesondere im Bereich Beihilfe und Versorgung eine Reihe von Verschlechterungen vorgenommen worden, die bei der Prüfung von Unteralimentation belastend wirken, zumal wenn berücksichtigt wird, dass Realeinkommensverluste aus den Besoldungsanpassungen und Absenkungen des Versorgungsniveaus den Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfängern zusammen wohl um deutlich mehr als zehn Indexpunkte abgesenkte Versorgungsbezüge beschert haben dürften. Eine Prüfung der Abstände der Mindestversorgung zum sozialrechtlichen Existenzminimum hat allerdings nicht nur systematische Unterschreitungen der für die Beamtenbesoldung vorgegebenen Untergrenze ergeben, sondern in allen Fällen echten Aufstockungsbedarf in erheblichem Umfang.

Auswertungen der Verdienststatistik von Baden-Württemberg für die Jahre 2015 und 2016 zeigen zudem zum einen ein systematisches Zurückbleiben der Einkommen im öffentlichen Dienst gegenüber der Gesamtwirtschaft insbesondere für die höheren Leistungsgruppen, die im öffentlichen Dienst stärker vertreten sind als in der Privatwirtschaft. Die Einkommen der unteren Leistungsgruppen liegen tendenziell im oder nur leicht unter dem Durchschnitt, während vor allem die beiden obersten Leistungsgruppen, die im öffentlichen Dienst besonders stark vertreten sind, bis zu 37% hinter den Einkommen der Gesamtwirtschaft zurückbleiben.

Die dritte Prüfungsstufe, ob die festgestellten defizitären Indikatoren, die für die Annahme einer Unteralimentation sprechen, eventuell durch die Notwendigkeit einer Haushaltssanierung gerechtfertigt wären, wurden ebenfalls nicht im Detail geprüft, da derzeit wohl unstrittig eine extrem gute Haushaltsslage bei allen öffentlichen Haushalten vorliegt.

Die ökonomische Perspektive und die quantitative Analyse haben vor diesem Hintergrund erheblichen Handlungsbedarf im Bereich der Beamtenbesoldung in Baden-Württemberg ergeben, für den

es nach Einschätzung von Prof. Färber keine einfachen Lösungen geben wird. Denn Maßnahmen z.B. zur Aufstockung nur der Bezüge für Familien mit Kindern in den unteren Besoldungsgruppen verstoßen sehr schnell gegen das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen. Die größten Probleme dürften allerdings die Asymmetrien und Verwerfungen bereiten, die aus der Reform des BAT zum TV-L resultieren. Diese haben dazu geführt, dass die Beamtenbezüge vor allem im mittleren und gehobenen Dienst über die Erfahrungsstufen massiv langsamer ansteigen als die Tarifentgelte und auch in der Summe der Aktivenlebensinkommen deutlich hinter den Tarifentgelten nach Berücksichtigung von deren Beiträgen zur Alterssicherung zurückbleiben.

Laut Färber-Studie kann Abhilfe hier kaum mehr mit einfachen Einkommenssteigerungen erreicht werden. Vielmehr dürften Strukturereformen erforderlich werden, die auch gewisse erneute Veränderungen im Tarifbereich nach sich ziehen müssen. Zu befürchten steht zudem, dass die Konkurrenz der Bundesländer untereinander um gut ausgebildete Beamtinnen und Beamte das Reformfeld noch zusätzlich erschweren, wobei die vor wenigen Jahren reformierten Strukturen der Beamtenbesoldung beim Bund, in Hessen und Hamburg ebenfalls das Handlungsfeld beeinflussen dürften. Für Färber ist es durchaus denkbar, dass ein Bundesland seine Beamtenbesoldung nicht mehr ohne Kooperation und Koordination mit den anderen Besoldungsgesetzgebern und Dienstherrn reformieren kann.

