

Prof. Dr. Gisela Färber

STELLUNGNAHME
ZU DEN GESETZENTWÜRFEN DER LANDESREGIERUNG
LT-DRS. 8/3454 UND 8/3455

Anhörung des Finanzausschusses
des Landtags Mecklenburg-Vorpommern
am 11. April 2024

Gegenstand der Gesetzentwürfe:

1. Übertragung des Tarifabschlusses der TV-L vom Herbst 2023 auf den Beamtenbereich
2. Veränderungen und insb. Anhebung der Familienzuschläge sowie Anrechnung eines fiktiven Mitverdienst in geringfügigem Umfang auf das sozialrechtliche Existenzminimum rückwirkend seit Anfang 2023 zur Sicherung einer verfassungskonformen Besoldung
3. Anhebung der Beihilfesätze für zu berücksichtigende Familienangehörige
4. Auflösung der Versorgungsrücklage und Überführung in den Versorgungsfonds

Gegenstand der Stellungnahme:

- Überprüfung der 5 Kriterien des Bundesverfassungsgerichts für die Besoldungsveränderungen unter Ziff. 1. – 3. sowie der in der Begründung der Gesetzentwürfe angesetzten Vergleichsparameter für die Jahre 2023, 2024 und 2025 (letzteres fiktiv unter der Annahme der Fortgeltung der Besoldung bis Ende 2025) aus ökonomischer Perspektive, insb. auch
- Inhalt und Umsetzung des apostrophierten „Systemwechsels“ (S. 1 Vorblatt LT-DRs. 8/3455)
- Zielgerechtigkeit der Überführung der Versorgungsrücklage in den Versorgungsfonds

Zur Verfassungskonformität der Besoldung und insb. der Familienzuschläge nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts:

Das Bundesverfassungsgericht hat folgende 5 Kriterien definiert:

Parameter	Schwelle	Betrachtungszeitraum
Differenz zwischen Besoldungsentwicklung und den Tarifergebnissen der Angestellten im öffentlichen Dienst des jeweils betroffenen Landes	5% des Indexwertes der erhöhten Besoldung	Zurückliegende 15 Jahre (ggf. gleichlanger Zeitraum, der 5 Jahre zuvor beginnt)
Abweichung der Besoldungsentwicklung von der Entwicklung des Nominallohnindex im jeweils betroffenen Land		
Abweichung der Besoldungsentwicklung von dem Verbraucherpreisindex in dem jeweils betreffenden Land		
Systeminterner Besoldungsvergleich (zwischen den Besoldungsordnungen)	a) 10% zwischen Besoldungsgruppen	Zurückliegende 5 Jahre
	b) 15% zum sozialhilfrechtlichen Existenzminimum	Aktuelle Besoldungsordnung
Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder (Gehaltsdifferenz)	10%	Aktuelle Besoldungsordnung

Alle nachfolgenden Berechnungen werden auf der Basis von Jahreswerten der Bruttobesoldungsdurchgeführt, da auf dieser Basis auch unterschiedliche Zahlungs- und Erhöhungszeitpunkte für den Besoldungs- und den Tarifbereich sowie die Auswirkungen von Mindestanhebungsfestbeträgen auf das systeminterne Besoldungsgefüge erkennbar werden.

1. Abstand zum Tarifbereich

Zwar hat sich vor allem der Besoldungsbereich in den unteren Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen nach dem Wegfall der Absenkung Ost über einige Jahre ungünstiger als der Tarifbereich entwickelt, dies wurde allerdings durch die besondere Besoldungserhöhung, die für 2023 rückwirkend verabschiedet wurde, weitgehend kompensiert. Lediglich in den oberen Besoldungsgruppen, in deren korrespondierenden Entgeltgruppen 2018 eine sechsten Erfahrungsstufe eingeführt wurde, bleibt die Beamtenbesoldung hinter den Tarifentgelten zurück. Weitere Unstetigkeiten resultieren zudem aus dem Streichen der Eingangserfahrungsstufe 3 in A13. Immerhin muss konstatiert werden, dass die 5%-Abstandsmarke für Veränderungen im 15-Jahreszeitraum für einige Besoldungsgruppen überschritten wurde.

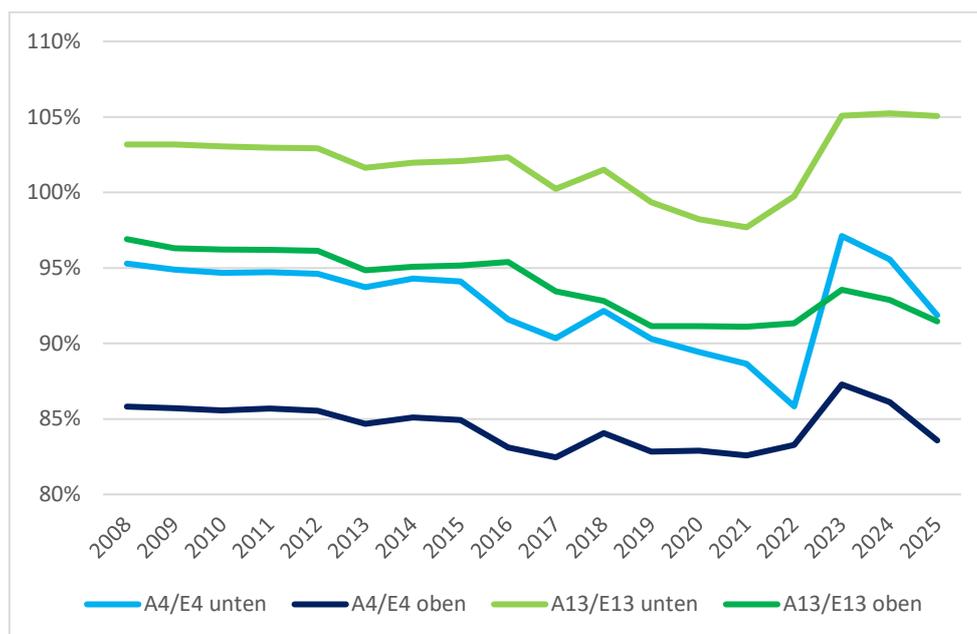


Abb. 1: Bruttojahreseinkommen in A4 und A13 unterste und jeweils obersten Erfahrungsstufe in % der entsprechenden Bruttotarifentgelte

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der Besoldungsgesetze

2. Vergleich mit dem Nominallohnindex

Der Vergleich zwischen Besoldungserhöhungen und Nominallohnindex, welcher die Verdienstentwicklung in der Gesamt-/Privatwirtschaft abbildet, zeigt ebenfalls ein sehr ambivalentes Bild. Für den 15-Jahres-Zeitraum 2009-2023 sind die Vergleichswerte für die höheren Besoldungsgruppen noch verzerrt, weil sie noch die Rücknahme der Absenkung der Besoldung Ost in Jahr 2010 enthalten. Allerdings liegt nur die Besoldungserhöhung für die Eingangsstufe der

Besoldungsgruppe 4 noch knapp 5% unter der des Nominallohnindex, während die Endstufe 7 um 11,7%-Punkte hinter diesem zurückbleibt.

	NLI	A4 EF 1	A4 EF7	A13 EF3/4	A13 EF 12
NLI 2009 = 100%					
2009	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2010	101,3%	101,4%	101,4%	109,7%	109,7%
2011	104,1%	104,5%	104,2%	112,1%	111,8%
2012	107,6%	106,0%	105,9%	114,1%	114,0%
2013	109,0%	107,8%	107,5%	115,7%	115,4%
2014	113,6%	111,7%	111,3%	119,5%	119,1%
2015	119,0%	113,8%	113,4%	121,8%	121,4%
2016	122,9%	115,1%	114,5%	122,6%	122,2%
2017	126,5%	118,8%	117,8%	125,5%	125,0%
2018	130,5%	124,9%	123,4%	130,1%	129,6%
2019	134,7%	127,7%	126,2%	133,0%	132,5%
2020	135,7%	131,6%	130,0%	137,0%	136,5%
2021	139,2%	133,1%	131,5%	138,7%	138,1%
2022	145,8%	139,8%	137,3%	149,2%	141,2%
2023	154,5%	149,8%	142,8%	158,6%	145,8%
2024		149,3%	142,3%	158,3%	145,5%
2025		160,8%	152,9%	168,8%	154,7%
NLI und Besoldung 2010 = 100%					
2010	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2011	102,7%	103,0%	102,7%	102,2%	102,0%
2012	106,2%	104,5%	104,4%	104,1%	103,9%
2013	107,6%	106,3%	106,0%	105,5%	105,2%
2014	112,1%	110,1%	109,7%	109,0%	108,6%
2015	117,4%	112,2%	111,8%	111,1%	110,7%
2016	121,3%	113,5%	112,9%	111,8%	111,4%
2017	124,9%	117,1%	116,2%	114,4%	114,0%
2018	128,8%	123,1%	121,6%	118,6%	118,2%
2019	132,9%	125,9%	124,4%	121,3%	120,8%
2020	134,0%	129,7%	128,1%	124,9%	124,4%
2021	137,4%	131,3%	129,6%	126,4%	125,9%
2022	143,9%	137,8%	135,3%	136,0%	128,7%
2023	152,5%	147,7%	140,8%	144,6%	132,9%
2024		147,1%	140,3%	144,3%	132,7%
2025		158,5%	150,8%	153,9%	141,0%
NLI und Besoldung 2011 = 100%					
2011	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
2012	103,4%	101,5%	101,6%	101,8%	101,9%
2013	104,8%	103,2%	103,2%	103,2%	103,2%
2014	109,1%	106,9%	106,8%	106,6%	106,5%
2015	114,3%	109,0%	108,9%	108,7%	108,6%
2016	118,1%	110,2%	109,9%	109,4%	109,3%
2017	121,6%	113,7%	113,1%	111,9%	111,8%
2018	125,4%	119,6%	118,4%	116,1%	115,9%
2019	129,4%	122,3%	121,1%	118,7%	118,5%
2020	130,4%	125,9%	124,7%	122,2%	122,0%
2021	133,8%	127,5%	126,2%	123,7%	123,5%
2022	140,1%	133,8%	131,7%	133,1%	126,3%
2023	148,5%	143,4%	137,0%	141,5%	130,3%
2024		142,9%	136,6%	141,2%	130,1%
2025		154,0%	146,8%	150,5%	138,3%

Tab. 1: Nominallohnindex und Entwicklung des Bruttojahresbesoldung ausgewählter Besoldungsgruppen

Quelle: destatis; eigene Berechnungen auf der Basis der Besoldungsgesetze

Auch die Endstufe 12 von A13 liegt im Referenzzeitraum um 8,7%-Punkte unter der gesamtwirtschaftlichen Verdienstentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern¹. Noch deutlicher kritisch, allerdings nur noch für einen – mangels Daten für das Jahr 2024 – 14-Jahres-Zeitraum fällt das Ergebnis für das Basisjahr 2010 aus: Hier liegt ebenfalls nur die Eingangsstufe von A4 um 4.8 %-Punkte unter dem NLI, während schon die Endstufe um 11,7 %-Punkten oder 7,7% des Anstiegs seit 2010 hinter der Privatwirtschaft zurückbleibt.

Für die Besoldung 2024 steht zu erwarten, dass sich der Abstand zu Lasten des öffentlichen Dienstes noch verstärken wird, da die Bruttojahreseinkommen wegen der niedrigeren Einmalzahlungen sogar nominal hinter denen des Jahres 2023 zurückbleiben. Eine ähnliche Entwicklung ist in der Privatwirtschaft trotz konjunktureller Probleme, aber bei fortdauerndem Fachkräftemangel nicht zu erwarten. Das Kriterium des Bundesverfassungsgerichts muss als Folge der Übertragung des Tarifabschlusses auf die Beamtenbesoldung also als klar verfehlt eingestuft werden.

3. Abweichung der Besoldungsentwicklung von dem Verbraucherpreisindex in dem jeweils betreffenden Land

Zwar stieg über den 15-Jahreszeitraum die Besoldung in Mecklenburg-Vorpommern für die Mehrzahl der Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen insgesamt stärker als das Preisniveau, selbst wenn man die Besoldungsanhebung als Folge der Beendigung der Absenkung Ost Im Jahr 2010 für die höheren Besoldungsgruppen herausrechnet. Indes haben die Inflation seit 2021 und die nur mäßigen Besoldungserhöhungen zu einem teilweise **sehr scharfen Rückgang der realen Bezügeentwicklung** geführt. Dieser steigt mit den Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen, weil die prozentualen Auswirkungen der Festbetrags erhöhungen mit steigendem Betrag der Ausgangsbezüge abnehmen. So haben die Beamt*innen in der Eingangsstufe von A4 im Jahr 2024 real gut 600 Euro oder 2,6% weniger Bruttobesoldung als im Vorjahr, gegenüber 2020 sogar 1.500 Euro oder 6,1%. In Besoldungsgruppe 13 ES 12 betragen die realen Verluste 2024 gegenüber dem Vorjahr schon 1.300 Euro oder 2,4%, gegenüber 2020 aber knapp 6.000 Euro oder 11,8%. **Alle oberen Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen haben sogar real weniger Einkommen als 2010.** Die Rückgänge betragen dann **mehr als 10% gegenüber 2020.**

Auch die Besoldungsanhebungen im November 2024 und zum 1. Februar 2025 **reichen nicht aus, um die gegenüber 2020 eingetretenen realen Einkommensverluste auszugleichen**². Sie betragen z.B. für die höchste Erfahrungsstufe der Besoldungsgruppe A13 immer noch 7,8% gegenüber 2020.

¹ Für 2023 wurde hilfsweise die Steigerung des gesamtdeutschen NLI nach destatis angesetzt, da Daten für Mecklenburg-Vorpommern erst im Mai vorliegen werden.

² Eine Ausnahme bilden die Eingangsstufen der Besoldungsgruppen, die zwischenzeitig auf eine höhere Erfahrungsstufe angehoben wurden.

real	VPI	A4 EF1	Basis = 100%	A4 EF7	Basis = 100%	A13 EF3/4	Basis = 100%	A13 EF 12	Basis = 100%
Basis 2009: Bruttojahresbezüge in Preisen von 2009									
2009	100,0%	20.867,79	100,0%	24.380,07	100,0%	35.776,93	100,0%	48.293,42	100,0%
2010	101,2%	20.926,36	100,3%	24.448,45	100,3%	38.790,83	108,4%	52.361,68	108,4%
2011	103,5%	21.068,36	101,0%	24.555,72	100,7%	38.760,70	108,3%	52.199,31	108,1%
2012	105,3%	21.004,73	100,7%	24.506,09	100,5%	38.773,65	108,4%	52.269,03	108,2%
2013	107,1%	21.013,89	100,7%	24.491,82	100,5%	38.664,35	108,1%	52.070,36	107,8%
2014	108,0%	21.580,22	103,4%	25.128,72	103,1%	39.597,23	110,7%	53.278,03	110,3%
2015	108,6%	21.880,73	104,9%	25.478,65	104,5%	40.154,21	112,2%	54.027,34	111,9%
2016	109,2%	21.989,23	105,4%	25.562,08	104,8%	40.158,60	112,2%	54.033,26	111,9%
2017	111,3%	22.263,30	106,7%	25.804,07	105,8%	40.314,86	112,7%	54.243,45	112,3%
2018	113,1%	23.055,77	110,5%	26.606,85	109,1%	41.175,88	115,1%	55.353,21	114,6%
2019	114,9%	23.196,20	111,2%	26.768,11	109,8%	41.420,39	115,8%	55.681,58	115,3%
2020	115,6%	23.748,70	113,8%	27.405,73	112,4%	42.407,02	118,5%	57.007,91	118,0%
2021	119,3%	23.288,43	111,6%	26.874,60	110,2%	41.585,14	116,2%	55.903,10	115,8%
2022	128,3%	22.732,59	108,9%	26.077,17	107,0%	41.583,94	116,2%	53.140,99	110,0%
2023	136,5%	22.900,79	109,7%	25.498,92	104,6%	41.568,93	116,2%	51.561,59	106,8%
2024*	139,7%	22.300,00	106,9%	24.839,71	101,9%	40.541,79	113,3%	50.309,79	104,2%
2025*	142,2%	23.604,44	113,1%	26.225,37	107,6%	42.462,82	118,7%	52.542,88	108,8%
Basis 2010: Bruttojahresbezüge in Preisen von 2010									
2010	100,0%	21.168,29	100,0%	24.731,09	100,0%	39.239,28	100,0%	52.967,02	100,0%
2011	102,3%	21.311,93	100,7%	24.839,60	100,4%	39.208,80	99,9%	52.802,77	99,7%
2012	104,1%	21.247,56	100,4%	24.789,40	100,2%	39.221,90	100,0%	52.873,30	99,8%
2013	105,8%	21.256,82	100,4%	24.774,96	100,2%	39.111,34	99,7%	52.672,33	99,4%
2014	106,7%	21.829,70	103,1%	25.419,23	102,8%	40.055,01	102,1%	53.893,96	101,8%
2015	107,3%	22.133,68	104,6%	25.773,20	104,2%	40.618,42	103,5%	54.651,94	103,2%
2016	108,0%	22.243,45	105,1%	25.857,60	104,6%	40.622,86	103,5%	54.657,92	103,2%
2017	110,1%	22.520,67	106,4%	26.102,38	105,5%	40.780,93	103,9%	54.870,55	103,6%
2018	111,8%	23.322,31	110,2%	26.914,44	108,8%	41.651,90	106,1%	55.993,13	105,7%
2019	113,6%	23.464,37	110,8%	27.077,57	109,5%	41.899,24	106,8%	56.325,30	106,3%
2020	114,3%	24.023,25	113,5%	27.722,56	112,1%	42.897,28	109,3%	57.666,96	108,9%
2021	117,9%	23.557,66	111,3%	27.185,29	109,9%	42.065,90	107,2%	56.549,38	106,8%
2022	126,9%	22.995,39	108,6%	26.378,64	106,7%	42.064,68	107,2%	53.755,34	101,5%
2023	135,0%	23.165,54	109,4%	25.793,70	104,3%	42.049,49	107,2%	52.157,68	98,5%
2024*	138,1%	22.557,81	106,6%	25.126,88	101,6%	41.010,48	104,5%	50.891,41	96,1%
2025*	140,6%	23.877,33	112,8%	26.528,55	107,3%	42.953,71	109,5%	53.150,32	100,3%
Basis 2011: Bruttojahresbezüge in Preisen von 2011									
2011	100,0%	21.799,06	100,0%	25.407,36	100,0%	40.105,00	100,0%	54.009,69	100,0%
2012	101,8%	21.733,22	99,7%	25.356,02	99,8%	40.118,40	100,0%	54.081,83	100,1%
2013	103,5%	21.742,69	99,7%	25.341,25	99,7%	40.005,31	99,8%	53.876,27	99,8%
2014	104,4%	22.328,67	102,4%	26.000,24	102,3%	40.970,55	102,2%	55.125,82	102,1%
2015	104,9%	22.639,60	103,9%	26.362,30	103,8%	41.546,84	103,6%	55.901,13	103,5%
2016	105,6%	22.751,87	104,4%	26.448,63	104,1%	41.551,39	103,6%	55.907,24	103,5%
2017	107,6%	23.035,43	105,7%	26.699,01	105,1%	41.713,06	104,0%	56.124,73	103,9%
2018	109,3%	23.855,39	109,4%	27.529,63	108,4%	42.603,94	106,2%	57.272,97	106,0%
2019	111,1%	24.000,70	110,1%	27.696,48	109,0%	42.856,94	106,9%	57.612,74	106,7%
2020	111,7%	24.572,36	112,7%	28.356,21	111,6%	43.877,79	109,4%	58.985,06	109,2%
2021	115,3%	24.096,12	110,5%	27.806,67	109,4%	43.027,40	107,3%	57.841,94	107,1%
2022	124,0%	23.521,00	107,9%	26.981,58	106,2%	43.026,16	107,3%	54.984,03	101,8%
2023	132,0%	23.695,04	108,7%	26.383,28	103,8%	43.010,62	107,2%	53.349,85	98,8%
2024*	135,0%	23.073,41	105,8%	25.701,21	101,2%	41.947,87	104,6%	52.054,64	96,4%
2025*	137,4%	24.423,10	112,0%	27.134,92	106,8%	43.935,51	109,6%	54.365,18	100,7%

Tab. 2: Preisniveauindex und reale Bruttojahresbezüge ausgewählter Besoldungsgruppen

Quelle: destatis; eigene Berechnungen auf der Basis der Besoldungsgesetze

* Annahmen des Jahreswirtschaftsberichts der Bundesregierung für die Inflationsrate

Selbst wenn man sich formal auf den Standpunkt stellt, der reale Einkommensrückgang wäre nur dann verfassungswidrig, wenn er gegenüber dem ersten Jahr des 15-Jahres-Zeitraums mehr als 5% beträgt, so fällt es doch schwer zu verstehen, dass das Bundesverfassungsgericht gemeint haben sollte, die Dienstherren könnten sich auch alle zwischenzeitig erworbenen

realen Besoldungsgewinne auf die jüngsten nicht die Inflation ausgleichenden Besoldungsanpassungen darauf „anrechnen“ lassen. Soweit das Kriterium allerdings – sinnvollerweise – dahingehend verstanden wird, dass der 5-Prozent-Abstand gegenüber dem höchsten realen Bezügniveau innerhalb des Zeitraums anzusetzen ist, dann wäre das 3. Kriterium des Bundesverfassungsgerichts eindeutig für fast alle Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen verletzt.

4. Abstandsgebote

a) Besoldungsvergleich zwischen den Besoldungsgruppen

Nach diesem Kriterium dürfen sich die Abstände zwischen den Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen die innerhalb von 5 Jahren um nicht mehr als 10% verändern. Die seit 2021 genutzten Einmalzahlungen und Mindesterhöhungen als Festbeträge wirken sich auf die Abstände aus, allerdings in unterschiedlicher Art und Weise.

- Für alle Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen gleiche Einmalzahlungen schieben die unteren Besoldungsgruppen auf die höheren auf, vermindern also die Abstände³; nach dem Zahlungsjahr kehren allerdings die relativen Abstände auf die Werte vor den Einmalzahlungen zurück.

	A5 ES 1	A4 ES 7 zu A4 EF1	A13 ES 12	A13 ES 12 zu A4 EF 7
2009	4,6%	16,8%	131,43%	98,1%
2010	4,5%	16,8%	(150,22%)*	(114,2%)*
2011	4,5%	16,6%	147,76%	112,6%
2012	4,5%	16,7%	148,84%	113,3%
2013	4,5%	16,6%	147,79%	112,6%
2014	4,5%	16,4%	146,88%	112,0%
2015	4,4%	16,4%	146,92%	112,0%
2016	4,4%	16,2%	145,73%	111,4%
2017	4,3%	15,9%	143,65%	110,2%
2018	4,3%	15,4%	140,08%	108,0%
2019	4,3%	15,4%	140,05%	108,0%
2020	4,3%	15,4%	140,05%	108,0%
2021	4,1%	15,4%	140,05%	108,0%
2022	3,2%	14,7%	133,77%	103,8%
2023	3,2%	11,3%	125,15%	102,2%
2024	3,2%	11,4%	125,60%	102,5%
2025	4,6%	11,1%	122,60%	100,4%

Tab. 3: Abstände zwischen den Bruttojahresbezügen ausgewählter Besoldungsgruppen

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der Besoldungsgesetze

- Aufhebung der Besoldungsabsenkung Ost
- Mindestfestbeträge bei ansonsten prozentualen Besoldungserhöhungen verkürzen die Abstände hingegen auf Dauer. Tabelle 3 zeigt die prozentualen Abstände verschiedener Besoldungsgruppen/Erfahrungsstufen zu A4 Erfahrungsstufe 1 bzw. auch A4 höchste

³ Die Steuerfreiheit dieser Einmalzahlungen wirkt allerdings günstiger auf die höheren Bezüge, weil ein ansonsten höherer Grenzsteuersatz nicht angewandt wird.

Erfahrungsstufe 7. Die Auswirkungen der Mindestfestbetragserhöhungen sind prozentual am stärksten in den unteren Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen; ihre Wirksamkeit läuft je nach ihrer Höhe und der prozentualen Besoldungserhöhung bis zu einer meist mittleren bis gehobenen Besoldungshöhe. A13 war bislang nie betroffen. Deshalb sind auch hier die die größten „Stauchungen“ festzustellen.

Die Verminderungen der Abstände sind zwischen A13 ES12 zu A4 ES1 am größten und betragen im Fünfjahreszeitraum mehr als 10%. Dieser Befund ist auch für alle höheren Besoldungsgruppen zutreffend. Eine Verletzung des Abstandsgebots zwischen den Besoldungsgruppen ist somit eindeutig festzustellen.

b) Abstand zum sozialrechtlichen Existenzminimum

Dieses Kriterium ist ursächlich für die massive Anhebung der Familienzuschläge ab 2023 und den apostrophierten „Systemwechsel“. Bei den Regelungen treten Probleme in dreifacher Hinsicht auf:

1. Die Ansetzungen für das sozialrechtliche Existenzminimum, das mit einem 15%igen Aufschlag die Untergrenze der Besoldung definiert;
2. Die Kollision der so gefassten Familialimentation mit dem Leistungsprinzip sowohl gegenüber Beamt*innen z.B. ohne Kinder und
3. Der sog. Systemwechsel, durch den Haushalten mit Kindern eine geringfügige Beschäftigung unterstellt wird.

Ad 1: Das sozialrechtliche Existenzminimum für Familien setzt sich zusammen aus den Regelsätzen des Bürgergeldes, den „Kosten der Unterkunft“, den Leistungen für Bildung und Teilhabe für die Kinder sowie weitere Verbilligungen und Vergünstigungen, die Haushalte im Bürgergeld beziehen. Dies ergibt für eine Familie mit 2 Kindern ein Einkommen aus staatlichen Leistungen von 36.172,32 Euro, was zzgl. 15% ein Mindesteinkommen für die Beamtenfamilie in Höhe von 41.598,17 Euro ergibt.

Als kritisch anzusehen sind z.B. die Wohnkosten, die brutto und pauschal in Höhe von 1000 Euro/Monat veranschlagt sind. Dieser Betrag entspricht einfach nicht den Wohnkosten der Referenzgruppe. Die Kosten der Unterkunft einschl. Heizung im Rahmen des Bürgergeldes betragen für die teuerste Stadt Rostock lt. Statistik der Bundesagentur für Arbeit 694 Euro/Monat. Ein Beamtenhaushalt mit 2 Kindern in A4 ES1 erhält bei 1000 Euro Warmmiete 2024 immerhin 261 Euro Wohngeld, was von den 1000 Euro abgezogen werden müsste. Da alle anderen Standorte in Mecklenburg-Vorpommern niedrigere Wohnkosten haben – die zweitteuerste Stadt Schwerin weist für en Haushaltstyp 655 Euro monatliche KdU aus! -, sind die Wohnkosten überschlägig gerechnet um 3600 Euro zu hoch angesetzt. Unerfindlich sind die Ansetzungen für Rabattierungen für Erwachsene, da diese entweder durch die Regelsätze abgedeckt werden. Die zitierten Leistungen der Stadt Rostock hingegen sind „freiwillige“ Leistungen. Mit der Mittagessenverpflegung für Kinder bei Bildung und Teilhabe korrespondieren

Minderaufwendungen bei der häuslichen Verpflegung aus den Regelsätzen, die bei der Berechnung nicht saldiert werden.

Es geht wohlgermerkt bei diesen Berechnungen nicht darum, dass den Haushalten die Leistungen nicht gegönnt werden. Es geht vielmehr darum, dass hier das sozialrechtliche Existenzminimum als Maßstab für Familienzuschläge in der Beamtenbesoldung dient, die mit diesen Ansätzen einfach methodisch nicht ausreichend sachgerecht und deshalb zu hoch berechnet werden. Selbst bei den zu hohen Ansätzen liegt das Nettoeinkommen für diesen Familientypus lt. Berechnung noch um 3000 Euro über dem um 15% erhöhten Bürgergeld zzgl. Nebenleistungen (S. 79 LT-Drs. 8/3454) und ist damit eindeutig sogar in doppelter Hinsicht zu hoch berechnet.

Ad 2: Noch sehr viel kritischer ist die Kollision zwischen Leistungsprinzip und die derzeitige Gestaltung der Familienalimentation zu sehen. Zwar hat es schon seit 1873 eine Art Familienzuschläge gegeben, die anfangs im übrigen Wohnkostenzuschüsse waren⁴. Die Kinderzuschläge wurden zuletzt allerdings in den 1990er Jahren vor allem für die dritten und weitere Kinder angehoben. So hatte eine verheiratete Beamt*in mit 2 Kindern 2020 ein um 18% höheres Bruttoeinkommen, bei vier Kindern lag der Familienzuschlag schon bei 52% der Grundbezüge. Mit der letzten großen Anhebung in der Folge der Urteile des Bundesverfassungsgerichts von 2020⁵ wuchsen die Familienzuschläge für zwei Kinder auf 26% der Grundbezüge an, für vier Kinder sogar auf knapp 84%, wegen der geringeren Einmalzahlungen in 2024 sogar auf knapp 90% (vgl. Tab. 4). Das bedeutet, dass für die gleiche Arbeit, die gleiche Leistung einer Beamt*in wird knapp das Doppelte gezahlt, wenn 4 Kinder im Haushalt leben. Dass das zu Unzufriedenheit führt, weil man/frau solche Unterschiede für die gleiche Arbeit nicht mehr nachvollziehen kann, liegt auf der Hand.

	A4 ES1 ledig	A4 ES1 v2 Ki	in % v. A4 led.	A4 ES1 v4 Ki	in % v. A4 led.	E4 ES1	in % von A4 4 Ki
2020	27.455,15	32.418,53	118,1%	41.773,97	152,2%	30.698,88	73,5%
2021	27.784,58	32.803,06	118,1%	42.249,12	152,1%	31.339,06	74,2%
2022	29.171,30	34.593,68	118,6%	44.375,05	152,1%	33.986,01	76,6%
2023	31.266,86	39.493,11	126,3%	57.453,11	183,8%	32.194,79	56,0%
2024	31.146,86	39.389,67	126,5%	59.085,67	189,7%	32.594,79	55,2%
2025	33.562,24	41.969,36	125,0%	62.905,36	187,4%	36.533,43	58,1%

Tab. 4: Jahresbruttobezüge von Beamt*innen verschiedener Haushaltstypen und von Tarifbeschäftigten mit 4 Kindern

Quelle: eigene Berechnungen auf der Basis der Besoldungsgesetze und TV-L

Noch krasser werden die Unterschiede zu den Tarifbeschäftigten mit Haushalten mit Kindern. Den Tarifbeschäftigten wurden mit der Reform 2009 alle Familienzuschläge ersatzlos

⁴ Vgl. Hartmann, Annika: Kinderbezogene Familienzuschläge im Besoldungsrecht im Wandel der Zeit, Masterarbeit Universität Speyer 2020, 54ff.

⁵ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 4. Mai 2020, 2 BvL 4/18, Rn. 47ff. und Beschluss vom 4. Mai 2020, 2 BvL 6/17 u.a., Rn. 29ff.

gestrichen. Danach erhielt ein Tarifbeschäftigter mit vier Kindern nur noch Dreiviertel des Einkommens einer Beamt*in gleichen Haushaltstyps, nach der Anhebung der Kinderzuschläge ab 2022 sogar nur noch 60% des Einkommens für im Zweifel die gleiche Arbeit. Berücksichtigt man außerdem, dass Tarifbeschäftigte auf ihr Bruttoeinkommen noch gut 10% Arbeitnehmerbeiträge zur Renten- und Arbeitslosenversicherung zahlen müssen, erhöht sich die Minderbezahlung von „tarifbeschäftigter Arbeit“ gegenüber „verbeamteter“ auf etwas über 50%, erster bekommen für die gleiche Arbeit nur halb so viel Arbeitsentgelt. Mit solchen Diskrepanzen für gleiche Arbeit macht man den öffentlichen Dienst kaputt!!!

Solche Einkommensunterschiede für gleiche Arbeit konterkarieren außerdem klar das Leistungsprinzip. Letzteres gehört auch zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamten-tums. Es kann sich aber nicht in der Bestenauslese bei der Einstellung erschöpfen, sondern muss auch für die täglich geleistete Arbeit gelten. Dem Vernehmen nach sind hierzu bereits einschlägige Verfahren bei den Verwaltungsgerichten anhängig.

5. Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und anderer Länder

Der Vergleich der Besoldung von Mecklenburg-Vorpommern zum Durchschnitt des Bundes und der Länder wird in der präsentierten nie ein kritisches Ergebnis bringen, weil der immer nur der Weg „zur Mitte“ vermessen wird, nicht aber die gesamte Spanne der Besoldungsniveaus von 16 Ländern und dem Bund. Der Einzelvergleich hingegen gibt eher Aufschluss, wo die Besoldung von Mecklenburg-Vorpommern steht. So liegt die Besoldung in A4 ES1 2023 um 1,7% unter der des Bundes, 2024 sogar um 4,7%. Gegenüber Bayern, welches als das bestbesoldende Land gilt, bleibt die Eingangsbesoldung in A4 in Mecklenburg-Vorpommern um 10,0 im Jahr 2023 bzw. 7,0% in 2024 zurück, im Vergleich der Erfahrungsstufe 2 von A4, die in Bayern die Eingangsstufe ist, um 7,8% bzw. 5,6%. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Lebenshaltungskosten und vor allem die Mieten in Mecklenburg-Vorpommern bei Weiten nicht so hoch sind wie in vielen Regionen Bayerns⁶.

Ad 3: Inhalt und Umsetzung des apostrophierten „Systemwechsels“ bei der Familialimentation

Das Land Mecklenburg-Vorpommern reklamiert für sich einen „Systemwechsel zur Mehrverdienerfamilie als neue Bezugsgröße“ (LT-Drs. 8/3455, S. 1 und S. 31), weil es angesichts der Tatsache, dass die Einverdienstehe inzwischen die Ausnahme ist, bei der Berechnung der Mindestbesoldung den Haushalten ein geringfügiges Einkommen in Höhe von 520 Euro 2023 bzw. 538 Euro im Jahr 2024 zurechnet. Datengrundlage ist die Gesamtbevölkerung von Mecklenburg-Vorpommern, nach der im Jahr 2020 nur noch 17% der Haushalte nur einen Erwerbstätigen hatten (ebenda, S. 45f). Im öffentlichen Dienst und insb. auch in den unteren Besoldungsgruppen liegt die Quote allerdings höher, weil hier keine „Großverdienerhaushalte“ enthalten sind. Von einem Einkommen in den unteren Besoldungs- (und Tarif-)Gruppen, erst

⁶ Ein erhöhter Ortszuschlag wird in Bayern allerdings für Ledige/Alleinstehende nicht gezahlt, sondern nur für Familien mit Kindern.

recht in Höhe von 15% über dem Bürgergeld + Nebenleistungen kann man außerdem nachvollziehbar nicht besonders gut leben, was die höhere Erwerbsbeteiligung beider Partner erklärt.

	Erwerbstätigkeit d. Partner*in	keine Kinder	1 Kind	2 Kinder	3 Kinder	4 und mehr Kinder	Mittelwert
Gesamt	Vollzeit	80%	60%	54%	45%	33%	67%
	Teilzeit	10%	32%	37%	42%	43%	23%
	Geringfügig	3%	2%	2%	*	*	2%
	nicht erwerbstätig	8%	6%	8%	13%	24%	8%
Weiblich	Vollzeit	86%	95%	96%	100%	*	90%
	Teilzeit	5%	5%	4%	*	*	5%
	Geringfügig	2%	*	*	*	*	1%
	nicht erwerbstätig	8%	*	*	*	*	5%
Männlich	Vollzeit	73%	39%	28%	21%	*	49%
	Teilzeit	15%	49%	57%	60%	100%	38%
	Geringfügig	4%	3%	3%	*	*	3%
	nicht erwerbstätig	8%	9%	12%	19%	*	10%

Tab. 5: Erwerbstätigkeit von Partner*innen in Beamtenhaushalten in den Besoldungsgruppen A2 – A8

Quelle: Rodermond, Lutz: Hat die Einverdienstehe ausgedient? – Eine Bezugsgröße des Alimentationsprinzips auf dem Prüfstand; in: Die öffentliche Verwaltung, H. 19/2023, S. 804.

Nach einer Umfrage des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung bei Beschäftigten in den unteren Besoldungsgruppen des öffentlichen Dienstes (s. Tabelle 5) sind sogar nur 8% der Haushalte mit Kindern Einverdienstaushalte. Zwar steigt der Anteil der nichterwerbstätigen Partnerinnen mit der Zahl der Kinder. Erstaunlich ist allerdings, dass bei einem Abgang aus Vollzeitarbeit eher Teilzeit gearbeitet als nur eine geringfügige Beschäftigung ausgeübt wird. Bei den Partnern von Beamtinnen dominiert zudem die Vollzeit auch bei mehreren Kindern. Die Umfrage ergab zudem, dass rd. ein Drittel aller Beamt*innen mit Kindern im Haushalt auch einer bezahlten Nebentätigkeit nachgingen⁷.

Vor diesem Hintergrund kann die bloße Anrechnung einer geringfügigen Beschäftigung auf das Existenzminimum kaum als Systemwechsel bezeichnet werden. Hier liegt als Konsequenz eher eine vollständige Anrechnung des gesamten Haushaltseinkommen nahe oder – angesichts der damit verbundenen hohen Bürokratiekosten und der klaren Dominanz der Mehr- und Nebenverdienstaushalte – eine vollständige Beweislastumkehr, indem die Kinderzuschläge weitgehend oder gar ganz gestrichen und nur noch in Fällen gezahlt werden, wenn eine Erwerbstätigkeit der Partner*innen nicht zumutbar erscheint und tatsächlich auch nicht ausgeübt wird. Das ist in jedem Fall z.B. bei dauerhafter Krankheit oder Behinderung von Kindern oder auch der Partner*in der Fall. Die eingesparten Haushaltsmittel sollten dann für eine Aufstockung der Grundbezüge verwendet werden.

⁷ Vgl. Rodermond, Lutz: a.a.O., S. 807.

Gesamtergebnis der Kriterienprüfung:

Insgesamt müssen von den 5 bzw. 6 Kriterien bei einer präzisen Berechnungsweise auf der Basis tatsächlicher Jahresbruttobesoldungsbeträge **vier Kriterien als klar verletzt** angesehen werden:

- Die Besoldung ist vor allem in den höheren Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen um mehr als 5% geringer als die korrespondierenden Tarifentgelte gewachsen;
- die Besoldung erreicht nur in wenigen unteren Besoldungsgruppen den maximal erlaubten Rückstand von 5% zum Nominallohnindex, die Mehrzahl vor allem der höheren Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen bleibt klar und deutlich hinter der Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft Mecklenburg-Vorpommerns zurück;
- die reale Bezügeentwicklung bleibt ebenfalls für viele – insb. höhere - Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen um mehr als 5% hinter den noch vor wenigen Jahren erreichten Realeinkommen zurück;
- das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen ist dort umso mehr verletzt, wie die Mindestfestbeträge nicht die vereinbarte prozentuale Erhöhung übersteigen und übersteigt ebenfalls für die höheren Besoldungsgruppen die 5%-Marke;
- der Abstand zu den Besoldungsordnungen des Bundes und der Länder ist immerhin eingehalten und erscheint als einziges Kriterium wirklich unproblematisch.

Auch wenn die Verletzungen nicht alle Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen betreffen, ist deren Umfang jeweils groß genug, um die Verletzung der Kriterien zu indizieren. Sie sind keine Einzelfälle, sondern Folge systematischer Verwerfungen. Dass die Verletzung für eine – meist kleineren – Teil der Beamtenschaft nicht zutrifft, definiert sie nicht als zulässig, sondern verstärkt die **Zweifel an ihrer Verfassungskonformität**.

Hinsichtlich des Abstandsgebots zum sozialrechtlichen Existenzminimum ist zwar keine Unterschreitung festzustellen. Indes erscheint dessen **Berechnung als zu großzügig**, es wird mithin zu viel gezahlt. Auch wird die **tatsächliche Erwerbs- und Einkommenssituation der Haushalte mit Kindern ignoriert**. Die nunmehr sehr großen Differenzen, die für die gleiche Arbeit an Alleinstehende, Beamte*innen mit Kinderhaushalten und Tarifbeschäftigte gezahlt werden, **widersprechen** dem auch im öffentlichen Dienst und erst recht **im Beamtenbereich geltenden Leistungsprinzip** und dürften zu einem guten Teil für die extreme Unzufriedenheit vor allem der unteren Besoldungs- und Entgeltgruppen ursächlich sein. Hier ist dringender Reformbedarf für einen **Systemwechsel, der diesen Namen auch wirklich verdient**.

Die unmittelbare Übertragung der letzten Tarifabschlüsse auf den Beamtenbereich hat mehr Probleme geschaffen als gelöst. Weder hat der öffentliche Dienst einen ausreichenden Inflationsausgleich erhalten, noch hat er Anschluss an die Verdienste in der Privatwirtschaft gehalten. Der Ersatz einer notwendigen ausreichend hohen prozentualen Besoldungsanhebung durch einen steuerfreien, über alle Besoldungsgruppen einheitlichen Einmalbetrag, der auf 2 Steuerjahre gesplittet wurde, bewirkt, dass **die Jahreseinkommen 2024 sogar nominal**

niedriger ausfallen als 2023. Der öffentliche Dienst wird weiter von der allgemeinen Verdienstenwicklung abgehängt! Die **lange Dauer des Tarifabschlusses bis Ende Oktober 2025** führt zudem dazu, dass die Beschäftigten der Länder noch lange auf eine angemessene Verdienstanhebung warten müssen.

Gleichzeitig verursachen die hohen Mindestanhebungsfestbeträge von 200 und 550 Euro eine **Fortsetzung und Verstärkung der systeminternen Verwerfungen**, die nicht nur die **Besoldungsordnung in einen mutmaßlich verfassungswidrigen Zustand** kippen lässt, sondern auch die bislang angewandte Methode des Vergleichs von verketteten prozentualen Veränderungen obsolet werden lässt, weil sie **falsche Ergebnisse für die in beiden Gesetzentwürfen präsentierten empirischen Rechenergebnisse für die verschiedenen Prüfparameter** generiert.

Zielgerechtigkeit der Überführung der Versorgungsrücklage in den Versorgungsfonds

Die Auflösung und Überführung der Versorgungsrücklage in den Versorgungsfonds des Landes ist allein deswegen schon sinnvoll, weil die Zielstellung der Versorgungsrücklage, den „Pensionsberg“ zwischen 2017 und 2030 zu „untertunneln“, keine reale Basis erfahren hat. Vielmehr wachsen die Versorgungslasten des Landes nicht zuletzt wegen der Schaffung neuer Planstellen in den letzten Jahren weiter. Die zumindest teilweise **Absicherung dieser zukünftigen Ausgabenbelastungen sollte in einem Instrument, dem Versorgungsfonds, gebündelt** werden. Eine weitere Belastung der Besoldungserhöhungen und damit auch ein Wettbewerbsnachteil des öffentlichen Dienstes von Mecklenburg-Vorpommern und das Risiko eines Zurückbleibens gegenüber dem Tarifbereich durch weitere Rücklagenerhöhungen kann dadurch ebenfalls vermieden werden.

Zudem ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass der in der Versorgungsrücklage akkumulierte Kapitalstock keinesfalls dem allgemeinen Haushalt zugeführt werden darf, da die Mittel insb. auch aus auferlegten Besoldungsverzichten des Beamt*innen des Landes mit dem ausdrücklichen Ziel der Stabilisierung der Versorgungsleistungen stammen; eine andere Verwendung weckt Zweifel an deren verfassungskonformer Verausgabung. **Insofern ist die Überführung in den Versorgungsfonds die einzige zielführende Alternative.** Der Maßnahme des Gesetzentwurfs ist deshalb uneingeschränkt zuzustimmen.