

Gutachten
zur Anwendbarkeit des § 16 Abs. 5 TV-L
auf größere Beschäftigtengruppen

Gliederung

I.	Auftrag	2
II.	Gutachten	2
1.	Hintergrund	2
2.	Anwendbarkeit der Regelung des § 16 Abs. 5 TV-L auf eine Gruppe von Beschäftigten.....	3
a)	Wortlaut.....	4
b)	Systematische Auslegung	4
c)	Auslegung nach Sinn und Zweck.....	5
d)	Zwischenergebnis.....	7
3.	Was ist bei der Bildung der Gruppen zu beachten?	7
a)	Ausnahmecharakter der Regelung.....	7
b)	Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen in den Ländern.....	7
c)	Vorliegen mindestens einer Fallgruppe.....	7
III.	Ergebnis.....	9

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin hat aufgrund einer Bitte der Fraktion Die Linke den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu folgender Frage beauftragt:

Ist die Regelung des § 16 Abs. 5 TV-L über den Einzelfall hinaus auch für eine größere Gruppe von Beschäftigten anwendbar?

II. Gutachten

1. Hintergrund

Die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes werden zur Bestimmung ihres jeweiligen Gehalts in Entgeltgruppen und -stufen eingeordnet. § 16 TV-L¹ beschäftigt sich mit der Zuordnung in Stufen. § 16 TV-L lautet – in Auszügen – wie folgt:

§ 16 Stufen der Entgelttabelle

(1) Die Entgeltgruppen 2 bis 15 umfassen jeweils sechs Stufen. (...)

(2) Bei der Einstellung werden die Beschäftigten der Stufe 1 zugeordnet, sofern keine einschlägige Berufserfahrung vorliegt. Verfügen Beschäftigte über eine einschlägige Berufserfahrung von mindestens einem Jahr aus einem vorherigen befristeten oder unbefristeten Arbeitsverhältnis zum selben Arbeitgeber, erfolgt die Stufenzuordnung unter Anrechnung der Zeiten der einschlägigen Berufserfahrung aus diesem vorherigen Arbeitsverhältnis. (...)

(...)

(3) Die Beschäftigten erreichen die jeweils nächste Stufe – von Stufe 3 an in Abhängigkeit von ihrer Leistung gemäß § 17 Absatz 2 – nach folgenden Zeiten einer ununterbrochenen Tätigkeit innerhalb derselben Entgeltgruppe bei ihrem Arbeitgeber (Stufenlaufzeit):

– Stufe 2 nach einem Jahr in Stufe 1,

(...)

¹ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L) vom 12. Oktober 2006, zuletzt geändert durch ÄndTV Nr. 12 vom 29.11.2021.

(5) Zur regionalen Differenzierung, zur Deckung des Personalbedarfs, zur Bindung von qualifizierten Fachkräften oder zum Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten kann Beschäftigten abweichend von der tarifvertraglichen Einstufung ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt ganz oder teilweise vorweg gewährt werden. Beschäftigte mit einem Entgelt der Endstufe können bis zu 20 v.H. der Stufe 2 zusätzlich erhalten. Die Zulage kann befristet werden. Sie ist auch als befristete Zulage widerruflich.

Die Entgeltgruppe bestimmt sich nach den Aufgaben innerhalb der Stelle und dem eigenen (Berufs- oder Studien-)Abschluss, während die Stufenzuordnung grundsätzlich nach der Berufserfahrung der jeweiligen Person vorgenommen wird. Dabei beginnt man mit keiner oder geringer Erfahrung in Stufe 1 der jeweiligen Gruppe und steigt dann mit wachsender Erfahrung bis maximal zur höchsten Stufe, der Stufe 6, weiter auf. Hat man vorher schon einschlägige Berufserfahrung gesammelt, so beginnt man in Stufe 2 oder 3.

§ 16 Abs. 5 TV-L gibt nun – soweit mindestens eine der dort genannten vier Fallgruppen einschlägig ist – die Möglichkeit, Beschäftigten ein bis zu zwei Stufen höheres Entgelt in Form einer Zulage zu gewähren („Vorweggewährung“); hat ein Beschäftigter die Endstufe bereits erreicht, können bis zu 20 % der Stufe 2 als Zulage gewährt werden.

Es ist zu prüfen, ob diese Möglichkeit der „Vorweggewährung“ eine Einzelfallentscheidung voraussetzt, wie dies die übrigen Regelungen des § 16 TV-L nahelegen, oder ob auch eine größere Gruppe von Beschäftigten hiervon profitieren kann, ohne dass es einer Einzelfallprüfung bedarf.

2. Anwendbarkeit der Regelung des § 16 Abs. 5 TV-L auf eine Gruppe von Beschäftigten

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts² ist die Auslegung von Tarifnormen gleich der Auslegung von Gesetzestexten vorzunehmen. Demnach sind insbesondere der Wortlaut wie auch die systematische Stellung sowie Sinn und Zweck der Norm des § 16 Abs. 5 TV-L herauszustellen und heranzuziehen.

² BAG, Urteil vom 28. August 2013 – 10 AZR 701/12 – Rn. 13 m.w.N.

a) Wortlaut

Im Hinblick auf die hier zu klärende Frage, ob eine solche „Vorweggewährung“ auch auf eine größere Gruppe von Beschäftigten anwendbar ist, folgt aus dem Wortlaut des § 16 Abs. 5 TV-L selbst kein eindeutiges Ergebnis. Es ist in der Regelung von „*Beschäftigten*“ im Plural die Rede. Dies kann sowohl so zu verstehen sein, dass die Regelung zwar für alle Beschäftigten gilt, aber eine Einzelfallprüfung voraussetzt, als auch so, dass eine Gruppe von Beschäftigten pauschal von dieser Regelung profitieren kann. Darüber hinaus schließt der Wortlaut nicht aus, dass möglicherweise sogar beide Varianten nebeneinander anwendbar sind.

Zumindest die in der Vorschrift genannten beiden Fallgruppen der „*höheren Lebenshaltungskosten*“ und der „*regionalen Differenzierung*“ zielen offenbar auf ein örtliches Merkmal ab, welches schon naturgemäß auf eine Gruppe von Beschäftigten zutrifft. Würde man innerhalb einer solchen „ortsbezogenen Gruppe“ nur einigen ausgewählten Beschäftigten die Zulage des § 16 Abs. 5 TV-L gewähren, läge darin wohl regelmäßig ein Verstoß gegen den arbeitsrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz. Die beiden Merkmale beziehen sich daher vom Wortlaut bereits auf eine Gruppe von Beschäftigten. Eine andere Frage ist, ob für Berlin diese beiden Merkmale nach Sinn und Zweck der Regelung überhaupt herangezogen werden können. Denn anders als in einem Flächenland wären in Berlin von höheren Lebenshaltungskosten alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes betroffen; auch eine regionale Differenzierung ist innerhalb Berlins nur schwer vorstellbar (siehe dazu unten).

b) Systematische Auslegung

Bei der systematischen Auslegung sind vor allem die dem § 16 Abs. 5 TV-L vorangestellten Absätze zu betrachten. In den Absätzen 1 bis 4 des § 16 TV-L ist zwar von „*Beschäftigten*“ im Plural die Rede; die Einstufung kann jedoch nur für den Einzelfall getroffen werden. Denn für jeden Beschäftigten und jede Beschäftigte erfolgt die Zuordnung zu einer bestimmten Stufe gemäß den dort geregelten Vorgaben aufgrund des individuellen Lebenslaufs. Die Stufenzuordnung selbst ist damit stets eine Einzelfallentscheidung. Es spricht daher zunächst einiges dafür, dass auch die Möglichkeit der „Vorweggewährung“ des Absatzes 5 eine Einzelfallprüfung – wie die Stufenzuordnung gem. der Absätze 1 bis 4 – voraussetzt.

Auf der anderen Seite wird bei der systematischen Betrachtung der Vorschrift des § 16 TV-L jedoch deutlich, dass grundsätzlich die Voraussetzung für das Erreichen einer höheren Entgeltstufe die erlangte Berufserfahrung ist. § 16 Abs. 5 TV-L verlangt dies für die Gewährung eines bis zu zwei Stufen höheren Entgelts in Form einer Zulage jedoch gerade nicht und stellt somit eine Ausnahme von der üblichen Stufenzuordnung dar. Als solche folgt sie anderen Regeln und setzt nicht zwingend eine Einzelfallprüfung voraus.

Aus dem Ausnahmecharakter der Regelung des § 16 Abs. 5 TV-L folgt zugleich aber auch, dass ihre Anwendung nicht der Regelfall werden darf. Eine Vorweggewährung höherer Stufen kann nicht der Mehrzahl der Angestellten im öffentlichen Dienst eines Landes zugutekommen, weil damit der Ausnahmecharakter der Norm verloren ginge. Dies wird noch dadurch unterstrichen, dass die Gewährung einer Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L in das Ermessen der jeweils zuständigen Behörde gestellt wird.

c) Auslegung nach Sinn und Zweck

Sinn und Zweck der Regelung des § 16 Abs. 5 TV-L ist vor allem die Bindung und Gewinnung von qualifizierten Fachkräften³, die zur Deckung des jeweiligen Bedarfs erforderlich sind. Da zur effizienten Erreichung dieses Zweckes die Bildung von Gruppen durchaus angezeigt sein kann, ist naheliegend, dass eine solche Gruppenbildung auch möglich ist.

Bei der Auslegung seiner einzelnen Paragraphen ist ebenfalls der Sinn und Zweck des gesamten TV-L einzubeziehen. Dieser ergibt sich u. a. aus dem Willen der Vertragsparteien. Der Wille der Tarifgemeinschaft deutscher Länder ist unter anderem § 1 Abs. 2 ihrer Satzung zu entnehmen. Danach ist Zweck der Tarifgemeinschaft und darauf aufbauend auch Zweck des TV-L die Wahrung der Interessen der Mitglieder der Tarifgemeinschaft (aller Bundesländer außer Hessen) an der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen des öffentlichen Dienstes. Die Wahrung der Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen hat das Ziel zu verhindern, dass sich die Länder gegenseitig Fachpersonal abwerben.⁴ Erhalten zu viele

³ BeckOK TV-L/Felix, 58. Ed. 1.12.2022, TV-L § 16 Rn. 172.

⁴ Gestützt wird dies dadurch, dass Berlin wegen Gewährung der Hauptstadtzulage für Angestellte im öffentlichen Dienst bis zur Entgeltgruppe E 13, von der Tarifgemeinschaft der Länder sanktioniert wurde und bei Zahlung der Zulage über den 31.12.2025 hinaus aus eben dieser Tarifgemeinschaft ausgeschlossen wird, vgl. https://www.tdl-online.de/fileadmin/downloads/Pressemitteilungen__Mitte_/2020/PM_Nr._3-2020.pdf; <https://www.tdl-online.de/presseinfo/archiv-2020.html>.

Beschäftigte eines Landes die Zulage nach § 16 Abs. 5 TV-L, würde die gewünschte Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen im gesamten Tarifgebiet gefährdet.

Ferner vermitteln die TdL-Durchführungshinweise vom 20. November 2006 einen Eindruck, was die Tarifparteien mit den entsprechenden Regelungen vereinbaren wollten. In den Hinweisen zum Abschnitt III TV-L findet sich im Abschnitt „Zu § 16“ die Aussage, dass die Gewährung in Einzelfällen erfolgen, sie aber auch auf bestimmte Tätigkeitsgruppen erstreckt werden kann.⁵ Die Bildung von Gruppen ist daher grundsätzlich denkbar. Die Durchführungshinweise haben zwar keinen Normcharakter und entfalten damit keine unmittelbare Regelungswirkung. Sie verdeutlichen aber, was die Parteien regeln wollten und geben somit Hinweise auf den Sinn und Zweck der Vorschrift als Auslegungskriterium.

Den Durchführungshinweisen ist vorangestellt, dass diese „in den einzelnen Bundesländern auf die spezifischen Bedürfnisse der jeweiligen Verwaltung angepasst sein können“.⁶ In den Ländern finden sich – soweit die entsprechenden Durchführungshinweise existieren/öffentlich einsehbar sind – verschiedene Modelle. Niedersachsen wendet § 16 Abs. 5 TV-L ausschließlich im Einzelfall an.⁷ Sachsen hat die Anwendung der örtlichen Fallgruppen (regionale Differenzierung und Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten) komplett ausgeschlossen, sieht aber die Bildung von Tätigkeitsgruppen vor.⁸ In Berlin ist die Verwaltungspraxis im Arbeitsmaterial zur Feststellung der Anspruchsvoraussetzungen des § 16 Abs. 5 Satz 1 TV-L bei Einstellung der Senatsverwaltung für Finanzen⁹ bestimmt. Danach handelt es sich bei der Vorweggewährung von Stufen *immer* um eine Einzelfallentscheidung. Dies ist aber nicht bindend.

⁵ Durchführungshinweise TV-L, BeckOK TV-L, Rinck/Böhle/Pieper/Geyer, 58. Edition, D.V.

⁶ Durchführungshinweise TV-L, BeckOK TV-L, Rinck/Böhle/Pieper/Geyer, 58. Edition, D.V.

⁷ https://www.mf.niedersachsen.de/download/74730/TV-L_16_und_17_-_Stand_25.01.2013.pdf (vgl. S. 16 der Durchführungsvorschriften zum TV-L Niedersachsen).

⁸ https://www.hpr-smwk.sachsen.de/download/HPR_Stufenzuordnung_2017.pdf.

⁹ Nur im Intranet der Senatsverwaltung für Finanzen abrufbar.

Auch in der Literatur wird zumindest von der Möglichkeit der Erstreckung auf Tätigkeitsgruppen ausgegangen.¹⁰

d) Zwischenergebnis

Zusammengefasst kann daher festgestellt werden, dass sich die Anwendung des § 16 Abs. 5 TV-L zwar aufgrund seiner systematischen Stellung in erster Linie für die Anwendung in Einzelfällen gedacht ist, es aber zugleich nicht ausgeschlossen ist, dass das Land Berlin die Regelung des § 16 Abs. 5 TV-L auch auf bestimmte Tätigkeitsgruppen anwenden kann.

3. Was ist bei der Bildung der Gruppen zu beachten?

a) Ausnahmecharakter der Regelung

Festzuhalten ist, dass die Bildung einer Gruppe, welche die Mehrheit der Berliner Beschäftigten im Anwendungsbereich des TV-L umfasst, aufgrund des Ausnahmecharakters der Regelung wohl unzulässig wäre. Auch die Anwendung des § 16 Abs. 5 TV-L auf mehrere Gruppen bzw. so viele Einzelpersonen, dass diese in Addition die Mehrheit der Berliner TV-L-Beschäftigten bildet, wird aus demselben Grund unzulässig sein.

b) Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen in den Ländern

Ebenso ist die Bildung von Gruppen unzulässig, die die Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen der Angestellten im öffentlichen Dienst gefährdet, insbesondere dazu geeignet ist, das Land Berlin als Arbeitgeber aufgrund der besseren Arbeitsbedingungen (hier in Form von einer besseren Bezahlung) für qualifiziertes Personal attraktiver zu machen als andere Bundesländer.

c) Vorliegen mindestens einer Fallgruppe

Für jedes Mitglied einer Gruppe muss mindestens eine der in der Norm statuierten Fallgruppen (Ausgleich höherer Lebenshaltungskosten, regionale Differenzierung, Deckung des Personalbedarfs, Bindung qualifizierter Fachkräfte) vorliegen. Ist dies nicht der Fall,

¹⁰ BeckOK TV-L, TV-L Durchführungshinweise TV-L, 58. Edition, beck-online, Durchführungshinweise zu §§ 12-25 TV-L.

so ist für eine „Vorweggewährung“ eines höherstufigen Entgelts auf Grundlage von § 16 Abs. 5 TV-L kein Raum.

In einem Stadtstaat wie Berlin können aufgrund der Besonderheiten im Gegensatz zu einem Flächenstaat jedoch nicht alle Fallgruppen zur Anwendung gelangen.

So könnte gemäß § 16 Abs. 5 TV-L ein höheres Entgelt für Beschäftigte in Berlin nicht auf den generellen Verweis der höheren Kosten in Folge der Inflation gestützt werden, da diese grundsätzlich alle Personen im Land Berlin trifft (Fallgruppe des Ausgleichs höherer Lebenshaltungskosten) und die Gewährung der Zulage damit keine Ausnahme mehr darstellen würde. Die Fallgruppe der „regionalen Differenzierung“ dient vor allem dazu, unattraktivere Gegenden durch Gewährung finanzieller Vorteile für Arbeitskräfte attraktiver zu machen.¹¹ In Berlin sind für Beschäftigte solche Gegenden aufgrund der guten Infrastrukturanbindung innerhalb der Stadt nicht ersichtlich. Diese Fallgruppe dürfte daher nur für Flächenstaaten relevant sein.

Die beiden übrigen Fallgruppen („Deckung des Personalbedarfs“ und „Bindung qualifizierter Fachkräfte“) können auch in Berlin grundsätzlich zur Anwendung gelangen. Um auch hier den Ausnahmecharakter zu bewahren, ist zu gewährleisten, dass die Gruppenbildung so erfolgt, dass nicht die Mehrzahl der Beschäftigten eine entsprechende Zulage erhält. In Übereinstimmung mit den Durchführungshinweisen zum TV-L ist insoweit die Zulagengewährung zugunsten von Tätigkeitsgruppen grundsätzlich möglich.

¹¹ BeckOK TV-L/Felix, 58. Ed. 1.12.2022, TV-L § 16 Rn. 172.

III. Ergebnis

Die Regelung des § 16 Abs. 5 TV-L beschränkt sich in erster Linie auf Einzelfälle, schließt aber die Bildung bestimmter Tätigkeitsgruppen nicht aus. Im Land Berlin dürften – anders als in Flächenstaaten – grundsätzlich nur die in § 16 Abs. 5 TV-L benannten beiden Fallgruppen „zur Deckung des Personalbedarfs“ bzw. „zur Bindung qualifizierter Fachkräfte“ herangezogen werden können, um eine Gruppenbildung zu rechtfertigen.

Erreichen die Gruppen eine Größe, die das Regel-Ausnahme-Verhältnis umkehrt, oder die die Einheitlichkeit der Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst in den einzelnen Bundesländern gefährdet – mithin Personal aus anderen Bundesländern abgeworben werden könnte – so dürften diese unzulässig sein.

* * *