



Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Personalamt

nur per E-Mail

29. April 2022

Betr.: Entwurf eines Hamburgischen Gesetzes zur Besoldungs- und
Beamtenversorgungsanpassung 2022

hier: Stellungnahme des Hamburgischen Richtervereins e. V. im Beteiligungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Hamburgische Richterverein e. V. dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassung 2022 (HmbBesVAnpG 2022).

Die Änderungen sind teilweise zu begrüßen – wie die Einführung der Angleichungszulage als erster Schritt zur Würdigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) –, können aber die bestehende Unteralimentation nicht beseitigen. Nicht gerechtfertigt erscheint das Fehlen einer entsprechenden Regelung für die derzeitigen Versorgungsempfänger. Es bleibt abzuwarten, wie sich der mit der Begründung dieses Entwurfes bereits angekündigte Gesetzentwurf mit Änderungen im Bereich des Familienzuschlags auf das Gesamtbild auswirken wird.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

1. Zu Artikel 1 - HmbBesVAnpG 2022

Die Erhöhung der Dienstbezüge sowie Versorgungsbezüge um 2,8 % zum 1. Dezember 2022 entspricht dem Tarifabschluss für den Öffentlichen Dienst und ist insoweit zu begrüßen, als der Dienstherr die Besoldungsempfänger aktuell nicht schlechter als Tarifbeschäftigte zu stellen unternimmt. Dieser Ansatz wird insbesondere auch dann beizubehalten sein, wenn sich in den kommenden Monaten die Frage nach einem weitergehenden Inflationsausgleich dringlich stellen wird.

2. Zu Artikel 2 - Änderung des Hamburgischen Besoldungsgesetzes

Einführung einer Angleichungszulage für die Jahre 2021 bis 2025

Ausweislich der Begründung dient die Angleichungszulage dazu, die Entwicklung der Besoldung an die Tarifentwicklung im öffentlichen Dienst anzugleichen und ein vorübergehendes deutliches Zurückbleiben der Besoldungsentwicklung hinter den Tarifergebnissen zu verhindern sowie die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur amtsangemessenen Besoldung einzuhalten.

Ohnehin lässt sich mit der Einführung einer Angleichungszulage für die Jahre 2021 bis 2025 die insgesamt verfassungswidrige Versorgung (a)) bzw. Unteralimentation (b)) der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten nicht auf ein angemessenes Niveau heben.

a) Eine entsprechende Regelung für derzeitige Versorgungsempfänger fehlt gänzlich. Dies ist schon angesichts einer Rentenerhöhung zum 1. Juli 2022 um 5,35 Prozent (West) kaum nachvollziehbar.

Der in dem Fehlen einer entsprechenden Regelung für die derzeitigen Versorgungsempfänger angelegte Systemwechsel, d.h. die Abkehr von der bisherigen Koppelung der Versorgungsbezüge an die Besoldung, zu Lasten der Pensionierten wäre als solcher – jedenfalls ohne weiträumige Übergangsregelungen – dem gegenseitigen Treueverhältnis nicht angemessen.

Als tragfähig erweist sich die Begründung auch nicht bei immanenter Betrachtung. Zwar weist der Begründungstext zum Gesetzentwurf zutreffend darauf hin, dass sich das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung noch nicht verbindlich zu der Bestimmung der Amtsangemessenheit von Versorgungsbezügen geäußert hat. Das Verwaltungsgericht Hamburg hat in seinem Vorlagebeschluss vom September 2020 (20 K 7506/17, juris, Rn. 45 f.) hierzu darauf hingewiesen, dass ein Vergleich der Entwicklungen der beamtenrechtlichen Versorgungsbezüge und des Versorgungsniveaus von gesetzlich Rentenversicherten zumindest einen Vergleich der Entwicklung des Niveaus der Zusatzversorgung, vor allem der betrieblichen Altersvorsorge, beinhalten müsse. Die hieran angelehnte Berechnung in der Begründung des Gesetzesentwurfs gelangt zu dem Ergebnis, dass jedenfalls bis zur Besoldungsstufe A 12 sich die Versorgung besser entwickelt habe als die gesetzliche Rente nebst Zusatzversorgung. Eine Auseinandersetzung mit den weiteren Besoldungsgruppen, insbesondere auch der R-Besoldung, unterbleibt indes. Gerade hier zeigt sich nach den vorgelegten Zahlen aber keine vergleichbare Entwicklung.

Nach der derzeit geplanten Neuregelung dürfte die Angleichungszulage zudem nicht ruhegehaltstfähig sein. Damit erachtet der Gesetzesentwurf einerseits die Angleichungszulage als notwendig, um die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes zu einer verfassungsgemäßen Alimentation einzuhalten, führt diese Erkenntnis aber nicht konsequent für den späteren Versorgungsbezug fort.

b) Auch unter Einbeziehung der Angleichungszulage kann der Gesetzesentwurf die verfassungsrechtlichen Bedenken zur amtsangemessenen Alimentation, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben, nicht ausräumen.

Das Bundesverfassungsgericht hat für die Vergleichsbetrachtung auf die der ständigen Alimentationsrechtsprechung zugrundeliegenden Kriterien zurückgegriffen und ein indizielles Prüfsystem anhand volkswirtschaftlich nachvollziehbarer Parameter entwickelt. Danach ist die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und der Dynamik der Tarifergebnisse der Angestellten im öffentlichen Dienst (1. Parameter), des Nominallohnindex (2. Parameter) und des Verbraucherpreisindex (3. Parameter) zu untersuchen und es sind ein systeminterner Besoldungsvergleich (4. Parameter) und ein Quervergleich mit der Besoldung des Bundes und/oder anderer Länder (5. Parameter) anzustellen. Ein Parameter ist erfüllt, wenn die Besoldungsentwicklung deutlich hinter dem Vergleichsparameter zurückbleibt (BVerfG, Beschl. v. 4. Mai 2020, 2 BvL 4/18, juris, Rn. 28 ff.).

Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass bereits bei einem erfüllten Parameter der ersten Prüfungsstufe die Ergebnisse der ersten Stufe insgesamt zusammen mit den auf der zweiten Stufe ausgewerteten alimentationsrelevanten Kriterien im Rahmen einer Gesamtwürdigung eingehend zu würdigen sind (BVerfG, Beschl. v. 4. Mai 2020, 2 BvL 4/18, juris, Rn. 85).

Nach dem Gesetzesentwurf dient die Angleichungszulage der Jahre 2021 bis 2025 dazu, ein Abweichen der Besoldungsentwicklung von der Tariflohnentwicklung auszugleichen (1. Parameter). Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs ergibt sich diese Abweichung vor allem aus den Zeiten vor 2011, da ab dem Jahr 2011 im Wesentlichen die Tarifergebnisse übernommen wurden. Ausgehend von der vorgelegten Berechnung und dem Prüfungszeitraum von 15 Jahren dürfte dann der 1. Parameter für die Jahre 2021 bis 2025 nicht erfüllt sein.

Es bleibt indes dabei, dass jedenfalls der 2. und der 4. Parameter erfüllt sind.

Die Entwicklung der R-Besoldung weicht deutlich von der Entwicklung des Nominallohnindex (2. Parameter) ab. Die vom Bundesverfassungsgericht in den Raum gestellte Abweichung von 5 % als Indiz für eine verfassungswidrige Alimentation wird schon nach der Darstellung der Ausgangslage in der Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Hamburgischen Gesetzes zur Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassung 2022 für die R-Besoldung mit 5,2 % bis 8,0 % deutlich erfüllt (Anlage B 12 der Gesetzesbegründung).

Soweit der Entwurf zum 3. Parameter zu dem Ergebnis gelangt, die Differenz zwischen der Besoldungsentwicklung und des Verbraucherpreisindexes betrage in keiner Besoldungsgruppe mehr als 5 % des Indexwertes, erscheint fraglich, ob die aktuelle Inflation bei den Prognosen des Verbraucherpreisindexes zutreffend erfasst wurde.

Der 4. Parameter ist in der Variante der Unterschreitung des Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau im gesamten Betrachtungszeitraum erfüllt. Der 4. Parameter ergibt sich aus einem systeminternen Besoldungsvergleich, dessen Ergebnis in zweifacher Hinsicht indizielle Bedeutung dafür haben kann, dass die Besoldung hinter den Vorgaben des Alimentationsprinzips zurückbleibt. Im ersten Fall ergibt sich die indizielle Bedeutung aus dem Umstand, dass es infolge unterschiedlich hoher linearer oder zeitlich verzögerter Besoldungsanpassungen zu einer deutlichen Verringerung der Abstände zwischen zwei zu vergleichenden Besoldungsgruppen kommt. Ein im Rahmen der Gesamtabwägung zu gewichtiges Indiz für eine unzureichende Alimentation liegt vor, wenn die Abstände um mindestens 10 % in den zurückliegenden fünf Jahren verringert wurden. Im zweiten Fall folgt die indizielle Bedeutung aus der Missachtung des gebotenen Mindestabstands zum Grundsicherungsniveau in der untersten Besoldungsgruppe. Dieser Mindestabstand wird unterschritten, wenn die Nettoalimentation (unter Berücksichtigung der familienbezogenen Bezügebestandteile und des Kindergelds) um weniger als 15 % über dem Grundsicherungsniveau liegt. Wie schon in den Jahren 2013 bis 2020 würde bei Betrachtung einer vierköpfigen Musterfamilie der gebotene Abstand zum Grundsicherungsniveau auch in den Jahren ab 2021 schon nach der Anlage B 17 des Gesetzesentwurfs durchgehend für die jeweils unterste Besoldungsgruppe bei weitem unterschritten. Es liegt in den Besoldungsstufen A4 und A6 sogar unterhalb (!) des Grundsicherungsniveaus. Dem Gesetzentwurf bzw. der Begründung ist keine Aussage dazu zu entnehmen, ab welcher Besoldungsstufe der nach geltender bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung erforderliche Mindestabstand zur Grundsicherung eingehalten wird. Das dürfte auch für die Besoldungsstufen A7 und A8 und möglicherweise sogar für die Stufe A9 (der Eingangsbesoldung des ehemaligen gehobenen Dienstes) nicht der Fall sein.

Im Rahmen der daher durchzuführenden Gesamtwürdigung auf der zweiten Stufe sind auch die überdurchschnittlich hohen Lebenshaltungskosten in der Freien und Hansestadt Hamburg als Stadtstaat, insbesondere die Wohnkosten, zu betrachten. Durch die stark ansteigenden Lebenshaltungskosten im Stadtstaat sind auch die Anforderungen an das Alimentationsniveau erhöht (VG Hamburg, Beschl. v. 29. September 2020, 20 K 7510/17, juris, Rn. 114). Zusätzlich sprechen die Einschnitte im Bereich des Beihilfe- und Versorgungsrechts für einen Verstoß gegen das Gebot der Mindestalimentation, da diese Einschnitte das zum laufenden Lebensunterhalt verfügbare Einkommen der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zusätzlich gemindert haben (VG Hamburg, Beschl. v. 29. September 2020, 20 K 7517/17, juris, Rn. 117).

Die in dem Entwurf der Gesetzesbegründung benannten Aspekte, die nach einer Gesamtwürdigung auf der zweiten Stufe dann zu einer insgesamt verfassungsgemäßen Alimentationshöhe führen sollen, überzeugen nicht.

Das gilt zunächst für die Erwägung, der Nominallohnindex in Hamburg habe sich seit vielen Jahren erheblich dynamischer entwickelt, als der Nominallohnindex des Bundes. Dass dies nach der Entwurfsbegründung dazu führen soll, für die Hamburgische Betrachtung auf den Nettolohnindex im Bund abzustellen, ist nachgerade abwegig und blendet die vom Bundesverfassungsgericht erkennbar intendierte Berücksichtigung regionaler Unterschiede im Wege des unzulässigen „Rosinen-Pickens“ aus. Dies führe dazu, dass im Vergleich mit dem Nominallohnindex des Bundes auch der 2. Parameter eingehalten werde. Da hier die Besoldung in Hamburg zu beurteilen ist, muss sich diese selbstverständlich auch am Hamburger Nominallohnindex messen lassen.

Soweit sich Erwägungen zur Attraktivität des Dienstherren finden, ist darauf hinzuweisen, dass es im Bereich der Justiz schon seit mehreren Jahren nicht mehr gelingt, alle offenen Stellen insbesondere in den Servicebereichen zu besetzen. Bei der Einstellung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zeigt die sinkende Bewerberzahl, dass die derzeitige Besoldungshöhe von Bewerbern angesichts der hohen Arbeitsbelastung nicht als ausreichend angesehen wird. Auch bei den richterlichen Neueinstellungen wird es immer schwieriger, die frei werdenden Stellen ohne Unterschreitung der bislang geltenden Mindestanforderungen zu besetzen. Die Aufrechterhaltung dieser Mindestanforderungen ist sehr wichtig, um sicherzustellen, dass Richterinnen und Richter "auf Augenhöhe" mit der Anwaltschaft bleiben, über deren Fälle sie zu entscheiden haben."

Der Entwurf gelangt zu dem Ergebnis, das Verhältnis der Alimentation zu den Einkommen, die

für vergleichbare Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes erzielt werden, lasse sich angesichts der Vielzahl an unterschiedlichen Tätigkeiten der Beamtinnen und Beamten nicht bestimmen. Für den Bereich der Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte sei darauf hingewiesen, dass in Hamburg in aller Regel Juristinnen und Juristen mit zwei Prädikatsexamen eingestellt werden, die sich auf ein Einstiegsgehalt zwischen 75.000 € (in einer sog. Boutique) und bis zu 140.000 € in einer Großkanzlei einstellen dürften. Nach drei bis fünf Jahren Berufserfahrung wären bereits im Durchschnitt 125.000 € zu erwarten (<https://www.academics.de/ratgeber/anwalt-gehalt>, zuletzt abgerufen am 24. April 2022). Derart hohe Unterschiede lassen sich auch mit dem Verweis auf den „sicheren Arbeitsplatz“ und „das hohe Versorgungsniveau“, von dem aktuell auch niemand prognostizieren kann, ob dieses in den künftigen Jahrzehnten aufrecht erhalten werden kann, nicht beseitigen.

Soweit die Begründung des Gesetzesentwurfs davon ausgeht, die Beiträge zur privaten Krankenversicherung seien in den letzten Jahren sogar in geringerem Maße angestiegen, als dies bei der gesetzlichen Krankenversicherung der Fall gewesen sei, sei darauf hingewiesen, dass bereits nach der Begründung des Gesetzesentwurfs die Beiträge der gesetzlichen Krankenversicherung jeweils entsprechend zur Lohnerhöhung gestiegen sind (was nach der Konzeption der gesetzlichen Krankenversicherung auch zwingend sein dürfte – von Zusatzbeiträgen einzelner Kassen abgesehen).¹ Anders verhält sich dies aber im Bereich der Besoldung und Versorgung. Dort sind die Beiträge zur privaten Kranken- (und Pflege)versicherung nicht allein wegen einer Besoldungserhöhung angestiegen, sondern hiervon losgelöst.

Angesichts der Tatsache, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab der Erfüllung von drei Parametern die Vermutung einer angemessenen Beteiligung an der allgemeinen Entwicklung der wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und des Lebensstandards nicht genügenden und damit verfassungswidrigen Unteralimentation begründet ist, erweckt die Einführung einer zeitlich begrenzt wirkenden, nicht ruhegehaltstfähigen Angleichungszulage zur Vermeidung auch der Erfüllung des 1. Parameters den Anschein, es solle eine auf das Minimum optimierte Leistung an die Bezügeempfänger erbracht werden. Hierin kommt das Anliegen des Gesetzesentwurfs, den Besoldungsempfängern nicht mehr zuzugestehen, als – vermeintlich – unbedingt von Verfassungs wegen erforderlich, deutlich zum Ausdruck. Dies läuft indes einem wertschätzenden Umgang mit den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten zuwider und wird bei künftiger Nachwuchsgewinnung sicherlich nicht förderlich sein.

¹ Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass Ersteller der WIP-Kurzanalyse das „WIP - Wissenschaftliche Institut der PKV“ war.

3. Zu Artikel 3 – Änderung des Hamburgischen Beamtenversorgungsgesetzes

Insbesondere die Erhöhung der Zuschläge für Zeiten der Kindererziehung ist zu begrüßen.

Mit freundlichen Grüßen
Hamburgischer Richterverein
- Vorstand -