

Schriftliche Kleine Anfrage

der Abgeordneten Richard Seelmaecker, Sandro Kappe und Dennis Gladiator (CDU)

vom 01.12.2020

und Antwort des Senats

- Drucksache 22/2385 -

Betr.: Sonderzahlungen für Hamburgs Beamte - hält der Senat sein Wort?

Mit dem Besoldungsanpassungsgesetz 2011/2012 wurde in Hamburg eine erhebliche Kürzung der Sonderzahlung für Beamte und Pensionäre vorgenommen, gegen die zahlreiche Betroffene Widerspruch eingelegt haben. Die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften haben sich daraufhin mit dem Senat auf die Durchführung von Musterverfahren verständigt. Allen betroffenen Beamten und Versorgungsempfängern wurde im Rahmen der Bezügemitteilung zum Jahresende 2011 zugesagt, dass ein möglicherweise positives Ergebnis der Musterklagen auf alle Beamte sowie Versorgungsempfänger angewandt wird. Da auf die Einrede der Verjährung verzichtet werde, seien eigene Widersprüche und Klagen nicht erforderlich.

Auch vor dem Verwaltungsgericht Hamburg mahlen die Mühlen wieder einmal äußerst langsam – erst vor wenigen Wochen wurden die Musterklagen vor dem Verwaltungsgericht in erster Instanz verhandelt; das Verwaltungsgericht hat nun einen Vorlagebeschluss an das Bundesverfassungsgericht angekündigt.

Nun soll der Senat alle Beamten und Versorgungsempfänger überraschenderweise in der aktuellen Bezügemitteilung darauf hingewiesen haben, dass sich seiner Auffassung nach die in 2011 gemachte Zusage nur auf die Jahre 2011/2012 und nicht auf die Jahre ab 2013 bezieht.

Die Gewerkschaften raten ihren Mitgliedern, Widerspruch bzw. Klage zu erheben.

Vor diesem Hintergrund frage ich den Senat:

Die Höhe der Besoldung der hamburgischen Landesbeamten- und -richterschaft sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger wird in einem förmlichen Gesetzgebungsverfahren durch die Bürgerschaft geregelt, zuletzt durch das Hamburgische Gesetz zur Besoldungs- und Beamtenversorgungsanpassung vom 18. September 2019 (Bürgerschaftsdrucksache 22/17902; HmbGVBl. 2019, Seite 285). Anders als die Regelungen zur Vergütung der Tarifbeschäftigten, die im Rahmen der Tarifautonomie Ergebnis von Tarifverhandlungen sind, können Besoldungsgesetze auf ihre Verfassungskonformität durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) überprüft werden. Maßstab einer solchen gerichtlichen Überprüfung ist der aus Artikel 33 Absatz 5 GG folgende Grundsatz der „amtsangemessenen Alimentation“.

Mit dem Gesetz über die jährliche Sonderzahlung und die Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 (HmbGVBl. 2011, Seite 454) wurde das Sonderzahlungsrecht in Hamburg neu geregelt. Statt der bis dahin gewährten 66% bzw. 60% der jeweiligen Dezemberbezüge wurden unabhängig von der Besoldungsgruppe jedem Berechtigten mit Ausnahme der Beamtinnen und Beamten der Besoldungsordnung B 1.000 Euro mit den Dezemberbezügen ausgezahlt, Versorgungsberechtigte bis zur Besoldungsgruppe A 12 erhielten 500 Euro. Mit der nächsten Besoldungsanpassung im Januar 2012 wurden diese Beträge in die Besoldungstabellen integriert. Angesichts der zuvor geringen Steigerung der Löhne und Gehälter außerhalb des öffentlichen Dienstes (Auswirkungen der Finanzkrise 2009) bestand unter Beachtung von § 17 Hamburgisches Besoldungsgesetz, wonach die Besoldung entsprechend der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnisse und unter Berücksichtigung der mit den Dienstaufgaben verbundenen Verantwortung durch Gesetz regelmäßig angepasst wird, die begründete Annahme eines Handlungsspielraums für die

getroffenen Maßnahmen. Da das BVerfG sich bis dahin nicht konkret zu den Grenzen des Alimentsprinzips geäußert hatte und stattdessen stets den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung der Besoldung betont hatte, gab es insoweit keine konkreten Anhaltspunkte für die Annahme einer verfassungswidrigen Unteralimentation.

Andererseits war in Hamburg wie auch in vielen anderen Bundesländern, die bereits zuvor Kürzungen in der Besoldung vorgenommen hatten, mit einer hohen Anzahl von Anträgen, Widersprüchen und Klagen der Betroffenen gegen etwaige Kürzungen zu rechnen. Dies galt in Hamburg insbesondere deshalb, weil bereits im Sommer 2010 vom damaligen CDU-geführten Senat im Rahmen der Beratungen über den Haushaltsplan-Entwurf 2011/2012 erheblich weitergehende Kürzungsmodelle entschieden worden waren (vgl. Bü-Drs. 20/1016). Diese Entscheidungen wurden mit der o. g. Besoldungsanpassung in Teilen zurückgenommen bzw. relativiert. Zur Vermeidung von Massenverfahren, die zum damaligen Zeitpunkt nur schwer organisatorisch hätten bewältigt werden können, wurde entschieden, sich mit den Gewerkschaften auf die Durchführung von Musterklageverfahren zu einigen. Darüber hinaus wurde eine Gleichbehandlungszusage ausgesprochen. Hierüber wurden alle Betroffenen mit der Bezügemitteilung im Dezember 2011 informiert (siehe Antwort zu Frage 1).

Seit 2011 werden Tarifiergebnisse der Tarifgemeinschaft deutscher Länder auf Basis einer Zusage des damaligen Ersten Bürgermeisters grundsätzlich „1:1“ auf die Besoldung übertragen. Nach einem weiteren Besoldungsanpassungsgesetz für die Jahre 2013 und 2014 (Bü-Drs. 20/8915; HmbGVBl. 2013, S. 369) wurde mit dem Anpassungsgesetz 2015/2016 (Bü-Drs. 21/1393; HmbGVBl. 2015, S. 223) erstmalig eine Überprüfung des Vorhabens anhand der vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 5. Mai 2015 (Az. BvL 17/09 und weitere zur R-Besoldung in Sachsen-Anhalt) entwickelten Kriterien vorgenommen und in der o. g. Drucksache ausführlich dargestellt, ebenso bei den folgenden Anpassungen für die Jahre 2017/2018 (Bü-Drs. 21/9779; HmbGVBl. 2017, S. 191) und 2019/2020/2021 (Bü-Drs. 21/17902; HmbGVBl. 2019, S. 285).

Mit zwei am 28. Juli 2020 veröffentlichten Entscheidungen hat das BVerfG die 2015 entwickelten Kriterien konkretisiert und damit zugleich nochmals verschärft (vgl. insbes. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020, Az. BvL 4/18 zur R-Besoldung in Berlin). In der mündlichen Verhandlung über die Musterklageverfahren aus dem Jahr 2012 hat das Verwaltungsgericht Hamburg am 29. September 2020 – nunmehr unter Bezugnahme auf die zwischenzeitlich in den Jahren 2015 und insbesondere 2020 zu anderen Bundesländern ergangene Rechtsprechung des BVerfG (s. o.) – diese Maßstäbe angelegt und beschlossen, die Muster-Klageverfahren auszusetzen und das BVerfG anzurufen. Aus diesem Anlass haben die Beamtinnen, Beamten, Richterinnen, Richter und Versorgungsempfängerinnen und -empfänger mit den Bezügemitteilungen für Dezember 2020 eine den zeitlichen Umfang der Gleichbehandlungszusage aus dem Jahr 2011 klarstellende Mitteilung erhalten.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Senat die Fragen wie folgt:

1. *Ist es richtig, dass der Senat den betroffenen Beamten und Versorgungsempfängern im Rahmen der Bezügemitteilung 2011 zugesagt hat, dass ein möglicherweise positives Ergebnis der Musterklagen auf alle Beamte und Versorgungsempfänger angewandt wird und auf die Einrede der Verjährung verzichtet wird? Falls ja, wie lautete der konkrete Wortlaut der Mitteilung an die Betroffenen? Falls nein, was hat der Senat dann in diesem Zusammenhang versichert?*

Ja, der Senat hat dies für die Jahre 2011 und 2012 zugesagt; die Mitteilung lautete wie folgt:

„Die mit dem Entwurf eines Gesetzes über die jährliche Sonderzahlung und die Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 (Bü-Drs. 20/1016) vorgesehenen Änderungen der Dezember-Sonderzahlung und die ab 01.04.2011 vorgesehene Erhöhung der Grundgehälter durch eine lineare Erhöhung der Dienstbezüge um 1,5 v. H. sind in dieser Abrechnung erstmals enthalten.

Wegen der Auswirkungen des Gesetzes auf die Besoldung werden die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften über ihre Mitglieder gerichtliche Musterverfahren führen. Sollten die Klägerinnen und Kläger in diesen Musterverfahren obsiegen, wird die Freie und Hansestadt Hamburg in Vergleichsfällen die endgültige gerichtliche Entscheidung auf Sie als ebenfalls Betroffene bzw. Betroffenen anwenden und auf die Einrede der Verjährung verzichten. Insoweit bedarf es keines Antrags und keines Rechtsbehelfs (Widerspruch, Klage) gegen die in diesem Gesetz festgelegte Höhe der Besoldung.

Die Freie und Hansestadt Hamburg wird von sich aus über den endgültigen Abschluss der Musterverfahren zeitnah informieren und bittet daher, von Nachfragen bezüglich des Verfahrensstands, der Fundstellen von Veröffentlichungen usw. abzusehen.“

2. *Wie viele Beamte und Versorgungsempfänger sind von den Kürzungen betroffen und um welchen Gesamtbetrag handelt es sich für das Jahr 2011 sowie die Folgejahre?*

Alle Beamtinnen und Beamte einschließlich Richterinnen und Richter sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger waren von den Kürzungen betroffen. Die Anzahl der Beamtinnen und Beamten (einschließlich Richterinnen und Richter) betrug Ende 2011 **39.741** (Personalbericht 2012; Bü-Drs. 20/4676) und Ende 2012 **40.077** (Personalbericht 2013; Bü-Drs. 20/8361). Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger betrug Ende 2011 **31.334** (Bü-Drs. 20/6624) und Ende 2012 **31.820**.

Die durch das Hamburgische Sonderzahlungsgesetz vom 1. November 2011 bewirkten Besoldungs- bzw. Versorgungsminderungen gegenüber der zuvor geltenden Regelung wurden nicht erfasst. Im Übrigen siehe Bü-Drs. 20/1016 vom 12. Juli 2011, Ziffer 1.1.

3. *Ist es richtig, dass der Senat die betroffenen Beamten und Versorgungsempfänger im Rahmen der jetzigen Bezügemitteilung darauf hingewiesen hat, dass sich seiner Auffassung nach die in 2011 gemachte Zusage nur auf die Jahre 2011/2012 und nicht auf die Jahre ab 2013 bezieht? Falls ja, wie lautet der konkrete Wortlaut der Mitteilung an die Betroffenen und wer hat diese auf welcher Grundlage verfasst?*

Ja, die Mitteilung lautet wie folgt:

„In der Bezügemitteilung von Dezember 2011 wurden alle Besoldungsempfängerinnen, Besoldungsempfänger, Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger darüber informiert, dass die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften wegen der besoldungsrechtlichen Änderungen durch das Gesetz über die jährliche Sonderzahlung und die Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012 (Bü-Drs. 20/1016) gerichtliche Musterverfahren führen werden. Das Personalamt erklärte, dass im Falle des Obsiegens der Kläger die Freie und Hansestadt Hamburg die endgültige gerichtliche Entscheidung in Vergleichsfällen auf die ebenfalls Betroffenen anwenden und auf die Einrede der Verjährung verzichten werde. Eines Antrags oder eines Rechtsbehelfs gegen die in dem genannten Gesetz festgelegte Höhe der Besoldung bedürfe es nicht.

Im Zusammenhang mit gerichtlichen Musterverfahren vor dem Verwaltungsgericht Hamburg ist nunmehr die Frage nach dem zeitlichen Geltungsbereich der Erklärung von Dezember 2011 aufgeworfen worden. Das Personalamt weist darauf hin, dass sich die Erklärung der Freien und Hansestadt Hamburg auf den Geltungszeitraum des Gesetzes über die jährliche Sonderzahlung und die Besoldungs- und Versorgungsanpassung 2011/2012, also die Jahre 2011 und 2012, beschränkt. Weitergehende Ansprüche können aus dieser Erklärung weder für die Vergangenheit noch für die Zukunft hergeleitet werden.“

Die Mitteilung wurde vom Personalamt als Oberster Dienstbehörde verfasst. Im Übrigen siehe Vorbemerkung.

4. *Wie viele Widersprüche wurden seit Versand der aktuellen Bezügemitteilung mit dem entsprechenden Hinweis bzw. des Rundschreibens des Personalamtes bereits erhoben?*

Zum Stichtag 1. Dezember 2020 (Eingang der Schriftlichen Kleinen Anfrage) waren insgesamt 100 Widersprüche erhoben worden.

5. *Weshalb wurden die Musterklagen erst jetzt vor dem Verwaltungsgericht verhandelt? Wann wurden diese erhoben?*

Die Frage, wann in Rechtsstreitigkeiten ein Verhandlungstermin anberaumt wird, unterliegt nicht der Kontrolle durch den Senat sondern der richterlichen Unabhängigkeit.

Die Klagen wurden im Jahr 2012 erhoben und durch Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 21. März 2013 im Hinblick auf die beim BVerfG anhängigen Verfahren 2 BvL 19/09 und 2 BvL 20/09 (zur A-Besoldung in Sachsen; vgl. Beschluss vom 17. November 2015) ausgesetzt.

6. Hat das Verwaltungsgericht zwischenzeitlich eine Vorlage zur Entscheidung beim Bundesverfassungsgericht eingereicht?

Ja.

7. Wie beurteilt der Senat bzw. die zuständige Behörde die Besoldungssituation in Hamburg vor dem Hintergrund der in diesem Jahr vom Bundesverfassungsgericht konkretisierten Rechtsprechung zur amtsangemessenen Alimentation?

Damit hat sich der Senat noch nicht befasst.

Die Prüfung der Auswirkungen der aktuellen Rechtsprechung des BVerfG durch das zuständige Personalamt ist noch nicht abgeschlossen. Im Übrigen siehe Vorbemerkung.