



Senat der Freien und Hansestadt Hamburg
Personalamt

nur per E-Mail

23. Juni 2023

Betr.: Entwurf eines Hamburgischen Besoldungsstrukturgesetzes

hier: Stellungnahme des Hamburgischen Richtervereins im Beteiligungsverfahren

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Hamburgische Richterverein e. V. dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Hamburgischen Besoldungsstrukturgesetzes.

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass mit dem Besoldungsstrukturgesetz die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere für Familien mit mehr als zwei Kindern umgesetzt werden sollen und insoweit die Familienzuschläge z.T. deutlich angehoben werden sollen.

Dennoch ist der Entwurf weit davon entfernt, den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen einer unabhängigen Justiz zur Gewährleistung des Rechtsstaats auch nur im Ansatz angemessen zu begegnen. Statt sich dem Befund zu stellen, dass vom Gehalt eines Richters der Eingangsstufe R1 in Hamburg keine Familie unterhalten, kein Eigenheim erworben und auch nicht mehr halbwegs sorgenfrei gelebt werden kann, und die Gehälter entsprechend der Empfehlung der EU-Kommission erheblich anzuheben, soll der Richterberuf zu einer Beschäftigung degradiert werden, die sich nur noch Personen mit einer vermögenden Partnerin oder einem finanzstarken Partner leisten können. Damit werden zugleich unzulässige Einstiegshürden aufgebaut, die sich insbesondere zu Lasten von Bewerberinnen und Bewerbern aus Arbeiterhaushalten und mit Migrationshintergrund auswirken können, wenn sie nicht gerade von Haus aus über die notwendige finanzielle Unterstützung verfügen. Der Entwurf ist zudem geeignet, die Kolleginnen und Kollegen bei der Ausübung ihrer richterlichen und staatsanwaltlichen Tätigkeit nachhaltig zu demotivieren. Denn auch das Besoldungsstrukturgesetz beseitigt nicht einmal die bestehende Unteralimentation, sondern führt die als verfassungswidrig erkannte Praxis letztlich institutionell fort. Insbesondere entfernt sich die Besoldung in Hamburg durch das Besoldungsstrukturgesetz von dem vom Grundgesetz vorgesehenen Grundsatz der amtsangemessenen Besoldung und führt eine Art

beamtenspezifische ergänzende Grundsicherung ein. Den Besonderheiten der Ausübung richterlicher und staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit wird der Entwurf nicht einmal im Ansatz gerecht. Erst recht trägt er nicht dazu bei, die bestehenden Nachwuchssorgen zu beseitigen oder auch nur zu mildern. Das Ziel einer weit überdurchschnittlich leistungsstarken und zugleich diversen Richterschaft und Staatsanwaltschaft kann nur gewährleistet werden, wenn die soziale Position wieder als gesellschaftlich herausgehoben angesehen wird, wozu notwendig eine entsprechende Alimentation gehört.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

1.

Zu Artikel 1 – Erhöhung des Familienzuschlags nach dem Hamburgischen Besoldungsgesetz und zu Artikel 2 - Änderung des Hamburgischen Besoldungsgesetzes

Durch die Erhöhung des Familienzuschlags der Stufe 2 von bisher 270,77 € um 45,29 € auf 315,96 € zum 1. Januar 2022 (bzw. bei mehr als einem Kind eine Erhöhung des Familienzuschlags für das zweite zu berücksichtigende Kind um 170 € (bisher 124,81 €), für das dritte und jedes weitere zu berücksichtigende Kind um 690 € (bisher 385,69 €; zum 1. Januar 2023 um 800 €) sollen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden(a). Neu eingeführt wird zu diesem Zweck ergänzend der sog. Besoldungsergänzungszuschuss(b).

a. Soweit der Gesetzgeber die Idee verfolgt, mit der „Einführung eines Besoldungsergänzungszuschusses und einer deutlichen Erhöhung des kinderbezogenen Familienzuschlags passgenaue Instrumente zur nachhaltigen Gewährleistung einer amtsangemessenen Alimentation im Hamburgischen Besoldungsgesetz“ zu implementieren, dürfte sich diese Einschätzung als unzutreffend erweisen. Vielmehr ließe sich die Einführung dieser Regelungen als Abkehr von der Verpflichtung des Dienstherrn zur Gewährung einer dem Amt angemessenen Besoldung verstehen.

Bisher war das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung davon ausgegangen, dass der Besoldungsgesetzgeber bei der Bemessung der Grundbesoldung eine Alleinverdienerfamilie mit zwei Kindern zugrunde gelegt habe.

Mit dem Besoldungsstrukturgesetz will der Gesetzgeber nunmehr erstmals eine neue Bezugsgröße festlegen: die der vierköpfigen Doppelverdienerfamilie. Da das Bundesverfassungsgericht in seinen Entscheidungen auch insoweit einen Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers annimmt (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020, 2 BvL 6/17, BVerfGE 155, 77, juris Rn. 30), dürfte dies als zulässig anzusehen sein. Aber auch insoweit unterliegen Struktur und Höhe der Alimentation weiterhin der gerichtlichen Kontrolle (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020, 2 BvL 4/18, BVerfGE 155, 1, juris Rn. 26).

Aber auch die neu festgelegte Bezugsgröße wurde nicht konsequent umgesetzt, um eine dem Amt

angemessene Besoldung zu bestimmen.

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass „die familienneutralen Bestandteile der Besoldung (u. a. die Grundbesoldung) so zu bemessen (sind), dass hiervon eine bis zu vierköpfige Familie amtsangemessen unterhalten werden kann.“ Angesichts des neu bestimmten Bezugspunkts der „Doppelverdienerfamilie“ geht der Gesetzesentwurf bei der jeweiligen Prüfung, ob die Besoldung amtsangemessen ist, von dem sog. „Familieneinkommen“ aus. Dieses setzt sich neben der Besoldung auch aus dem pauschalisierten Hinzuverdienst des Ehegatten zusammen, wobei insoweit auf einen Hinzuverdienst mit einem Teilzeitanteil von 55% bei Erhalt des Mindestlohns abgestellt wird. Der Hinzuverdienst wird dabei in den Jahren 2022 und 2023 mit etwa 13.000 € berechnet. Unter Abzug bestimmter Beträge kommt die Gesetzesbegründung sodann zu dem Schluss, dass das Familieneinkommen etwa 2.000 € über dem nach dem Mindestabstand von 115% zur Grundsicherung berechneten Betrag liege.

Durch die Festlegung der neuen Bezugsgröße erreicht der Gesetzesentwurf damit (vermeintlich) kostengünstig eine wie durch Zauberhand über dem berechneten Bedarf von 115% des Grundsicherungsniveaus liegende Besoldung – obwohl ebendiese Besoldung ohne diese Neubestimmung noch deutlich unterhalb (!) des Grundsicherungsniveaus lag. Wir nehmen insoweit Bezug auf unsere Stellungnahme vom 29. April 2022.

Hier ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Abstand zur Grundsicherung mit 115% nicht zutreffend bestimmt wurde: Für die Berechnung wird auf die Besoldungsstufe A 6 im zweiten Einstiegsamt der Laufbahngruppe 1 abgestellt. Es sei darauf hingewiesen, dass für die Einstellung mit einer Besoldung von A 6 (die Eingangsbesoldung des früheren mittleren Dienstes) eine Ausbildung von 2 Jahren zu absolvieren ist. Insofern dürfte es nicht ausreichen, einen Abstand von 15% zum Grundsicherungsniveau herzustellen. Soweit das BVerfG dies bisher so angenommen hat, war es dabei von den untersten Besoldungsgruppen ausgegangen, die gerade keiner Ausbildung bedurften. Schon der Ausgangspunkt dürfte damit mangelhaft bestimmt worden sein.

Zudem wird es kaum zulässig sein, für das Jahr 2022 rückwirkend die Bezugsgröße neu und abweichend zu bestimmen.

Auch hat der Gesetzgeber nicht hinreichend bedacht, dass eine Einführung von derart hohen Familienzuschlägen ab dem dritten Kind zu Verzerrungen im Besoldungsgefüge führt: So steht einem verheirateten Berufseinsteiger mit R1 (Stufe 1) und 3 Kindern ab dem Jahr 2023 monatlich ein Betrag zu¹, der dem eines ledigen R1-Richters in Erfahrungsstufe 5 entspricht. Der Anteil der familienbezogenen Bezügebestandteile beträgt dann 20%. Bei derartigen Auswirkungen ist das Strukturgefüge, insbesondere auch das Binnenabstandsgebot, nicht gewahrt. So schmilzt der

¹ Grundgehalt 4.858,20, Familienzuschlag Stufe 2=315,96 €+zweites Kind=170 €+drittes Kind =800 €=6.144,16 €.

Binnenabstand in allen Besoldungsgruppen stark ein, bezieht man die Familienzuschläge mit ein:

Besoldungsgruppe	Grundgehalt	Familienzuschlag verheiratet, 2 Kinder	Gesamt
R1, Stufe 1	4.858,20	485,96	5.344,16
R2, Stufe 1	5.497,48	485,96	5.983,44
Abstand in %	13,16		11,96
A10, Stufe 1	3.153,04	485,96	3.639,00
A11, Stufe 1	3.583,36	485,96	4.069,32
Abstand in %	13,65		11,83
A7, Stufe 1	2.684,08	485,96	3.170,04
A8, Stufe 1	2.829,73	485,96	3.315,69
Abstand in %	5,43		4,59

Noch stärker fällt das Abschmelzen des Binnenabstandes bei Familien mit 3 Kindern ins Gewicht:

Besoldungsgruppe	Grundgehalt	Familienzuschlag verheiratet, 2 Kinder	Zuschlag 3. Kind	Gesamt
R1, Stufe 1	4.858,20	485,96	800,00	6.144,16
R2, Stufe 1	5.497,48	485,96	800,00	6.783,44
Abstand in %	13,16			10,40
A10, Stufe 1	3.153,04	485,96	800,00	4.439,00
A11, Stufe 1	3.583,36	485,96	800,00	4.869,32
Abstand in %	13,65			9,69
A7, Stufe 1	2.684,08	485,96	800,00	3.970,04
A8, Stufe 1	2.829,73	485,96	800,00	4.115,69
Abstand in %	5,43			3,67

b) Aber auch der neu eingeführte Besoldungsergänzungszuschuss begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

Zum einen erscheint es bedenklich und der im Beamten und Richter Verhältnis gegenseitig bestehenden Treuepflicht nicht angemessen, die Besoldungsempfänger als eine Art Bittsteller anzusehen, die sich – falls doch die Besoldung nicht ausreichen sollte – mit einem gesonderten

Antrag und unter Offenlegung der finanziellen Verhältnisse der gesamten Familie² an den Dienstherrn wenden sollen, um dann in einem gesonderten Verfahren mit offenem Ausgang sich selbst um eine verfassungsgemäße Besoldung zu bemühen.

Zum anderen dürfte es dem Gebot nach der dem Amt entsprechenden Besoldung zuwiderlaufen, wenn der Besoldungsergänzungszuschlag mit zunehmender Besoldungshöhe sinkt, obwohl ja auch hier das Binnenabstandsgebot anzuwenden sein dürfte.

Es liegt auf der Hand, dass der Besoldungsergänzungszuschlag insgesamt lediglich das Mindestabstandsgebot umgehen und damit eine letztlich zu niedrige Besoldung für Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte ermöglichen soll. Solche Taschenspielertricks sind eines verantwortungsvollen Dienstherrn unwürdig.

2.

Zu Artikel 4 – Gesetz zur Anpassung der Alimentation kinderreicher Familien für die Jahre 2014 bis 2021

Soweit das Besoldungsstrukturgesetz auch für die Vergangenheit eine Anpassung der Alimentation für Familien mit mehr als zwei Kindern vorsieht, sind vor allem zwei Punkte herauszustellen:

Zum einen besteht ein Anspruch nicht etwa für alle Personen mit mehr als zwei Kindern, sondern ausschließlich für diejenigen Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, die in den Jahren 2014 bis 2021 jeweils (also in jedem Kalenderjahr) einen solchen Anspruch gegenüber dem Dienstherrn geltend gemacht haben und über deren Anspruch noch nicht rechtskräftig entschieden worden ist. Dies ist erneut eine Verletzung der wechselseitigen Treuepflichten aus dem Beamtenverhältnis seitens des Dienstherrn. Der Senat hat durch die von dem damaligen Leiter des Personalamts am 5. November 2010 erfolgte Zusage, wonach es angesichts der Musterklageverfahren betreffend die R-Besoldung einer jährlichen Fortschreibung der Anträge nicht bedürfe und die Mitteilung aus 12/2011, wonach die Anwendung gerichtlicher Entscheidungen auch ohne Antrag erfolge, gegenüber den Angehörigen der R-Besoldung deutlich gemacht, dass es weder eines Erst- noch eines Folgeantrags bedarf. Die nunmehr vorgesehene Regelung versagt die (ohnehin schon um Jahre zu spät kommende) Anpassung für Familien mit mehr als zwei Kindern gerade den Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten, die ein Vertrauen in die Zusagen des Dienstherrn gesetzt haben und gerade daher auf eine jährliche Geltendmachung verzichtet haben.

Zum anderen gilt auch insoweit – wie schon oben ausgeführt – dass eine amtsangemessene Alimentation auch berücksichtigen muss, dass der Lebensstandard der Familie mit steigendem Amt ebenfalls steigt, was sich auch bei den für jedes Kind zu zahlenden Beträgen wiederfinden

² wobei angemerkt sei, dass es seltsam anmutet, gerade Einkünfte aus Kapitalvermögen nicht in das Familieneinkommen einzubeziehen.

müsste.

3.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bestehende Unteralimentation nicht beseitigt wurde, sondern die verfassungswidrige Praxis mühsam ummäntelt einfach fortgesetzt wird. Die Abkehr von einer dem Amt entsprechenden Besoldung hin zu einem Übergewicht der familienbezogenen Bestandteile widerspricht der Verpflichtung des Dienstherrn zur Gewährung einer dem Amt angemessenen Alimentation unter Berücksichtigung der Attraktivität der Dienstverhältnisse von Richtern und Staatsanwälten für weit überdurchschnittlich qualifizierte Kräfte, das Ansehen des Amtes in den Augen der Gesellschaft sowie die vom Amtsinhaber geforderte Ausbildung und seine Beanspruchung.

Gerade die Nachwuchsgewinnung ist weiterhin schwierig. Noch schwieriger scheint es aber geworden zu sein, den gewonnenen Nachwuchs zu halten: So haben im Bereich der Staatsanwaltschaft allein im Jahr 2022 fünf Staatsanwältinnen bzw. Staatsanwälte³ gekündigt (bei nur 9 Neueinstellungen).

Es ist nicht Aufgabe des Dienstherrn Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte über die Alimentation ein bestimmtes Familienmodell quasi aufzuoktroieren, sondern deren finanzielle Unabhängigkeit sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, als sich nach der neuesten Kienbaumstudie (vgl. Rebehn in DRIZ 2023, 202) die Besoldung von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten in den letzten fünf Jahren noch weiter von den Gehältern der in der freien Wirtschaft tätigen Juristen entfernt hat.

Mit freundlichen Grüßen

Hamburgischer Richterverein e.V.

- Vorstand -

³ wobei in der Staatsanwaltschaft bereits im Jahr 2021 ein Frauenanteil von 71% bestand.