

## Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

### Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008

#### Eckpunkte des Gesetzentwurfs

##### 1. Zielsetzung

Die Erhöhung des Familienzuschlags für das dritte und jedes weitere zu berücksichtigende Kind, d.h. ab dem dritten Kind, stellt ein familienpolitisches Signal zur Gestaltung familienfreundlicher Rahmenbedingungen dar. Zugleich trägt der familienpolitische Akzent dieser Erhöhung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Alimentation kinderreicher Beamtenhaushalte Rechnung.

Das BVerfG hatte am 24. November 1998 entschieden, dass der Familienzuschlag ab dem dritten Kind 115 % des durchschnittlichen sozialhilferechtlichen Gesamtbedarfs eines Kindes betragen muss, um dem Grundsatz der amtsangemessenen und familienbezogenen Alimentation zu entsprechen. Zur Ermittlung dieses Betrags hatte das BVerfG konkrete, ins Detail gehende Berechnungsschritte vorgegeben und die Fachgerichte befugt, familienbezogene Gehaltsbestandteile nach diesem Maßstab zuzusprechen.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit Urteil vom 17. Juni 2004 die Berechnungsmethode des BVerfG übernommen und entschieden, dass die Verwaltungsgerichte ab dem 1. Januar 2000 befugt seien, auf der Grundlage der Vollstreckungsanordnung des BVerfG vom 24. November 1998 den Dienstherrn eines Beamten oder einer Beamtin mit mehr als zwei Kindern zur Zahlung eines höheren Familienzuschlags ab dem dritten Kind zu verurteilen, soweit die gesetzlich bestimmte Besoldung nicht den konkreten Vorgaben des Beschlusses des BVerfG vom 24. November 1998 entspricht.

Infolge der Rechtsprechung des BVerwG haben allein in Hamburg seit Ende 2004 rund 450 Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter gegen die von ihnen als unzureichend empfundene Alimentation Widerspruch eingelegt. Zurzeit werden verwaltungsgerichtliche Musterverfahren durchgeführt mit dem Ziel, im Wege der Vorlage

nach Artikel 100 des Grundgesetzes eine Entscheidung des BVerfG herbeizuführen, die die inzwischen geänderten Rahmenbedingungen würdigt und als den verfassungsrechtlichen Maßstäben für Alimentationsansprüche genügend ausweist.

Die bisher ergangenen Urteile der Verwaltungsgerichte der Länder zeigen allerdings, dass diese dem BVerwG folgen und die begehrte erhöhte Zahlung entsprechend der Berechnungsmethode des BVerfG zusprechen. Inzwischen liegen auch die ersten zweitinstanzlichen Urteile mit dem gleichen Tenor vor. Die Aussicht, die Frage der Besoldung ab dem dritten Kind erneut verfassungsgerichtlich würdigen zu lassen, ist somit eher gering einzuschätzen. Bisher hat kein Gericht zu dieser Frage einen Aussetzungs- und Vorlagebeschluss nach Artikel 100 Grundgesetz erlassen. Ob und wann das BVerfG erreicht werden kann, ist völlig offen.

Das Hamburgische Obergericht hat am 23. August 2007 in zwei Verfahren zur als unzureichend empfundenen Alimentation ab dem dritten Kind das Erfordernis der zeitnahen Geltendmachung bestätigt. Insofern entbindet die Vollstreckungsanordnung des BVerfG betroffene Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter nicht, eine als unzureichend empfundene Alimentation zeitnah, d.h. im jeweiligen Haushaltsjahr, geltend zu machen.

Zurzeit beträgt der Familienzuschlag ab dem dritten Kind je 230,58 Euro. Das Hamburgische Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetz vom 11. Juli 2007 (HmbGVBl. S. 213) sieht ab dem 1. Januar 2008 eine Erhöhung um 1,9 vom Hundert auf 234,96 Euro vor. Die – zunächst auf drei Jahre – befristete Erhöhung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind um je 50 Euro auf je 280,58 Euro in 2007 und auf je 284,96 Euro ab dem 1. Januar 2008 soll eine gesetzliche Lösung im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG herbeiführen. Die Erhöhung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind wird dabei nicht wie vom BVerfG

vorgegeben im Einzelfall berechnet, sondern unter Berücksichtigung der in der Beamtenbesoldung üblichen pauschalierenden Betrachtungsweise vorgenommen.

Eine Rückwirkung der Erhöhung für die Jahre vor 2007 ist nicht vorgesehen, und zwar auch nicht in denjenigen Fällen, in denen Beamtinnen, Beamte, Richterinnen und Richter zeitnah für das jeweilige Haushaltsjahr den Antrag auf erhöhten Familienzuschlag gestellt oder entsprechend Widerspruch eingelegt haben. Eine rückwirkende Regelung wäre mit unverhältnismäßigen Haushaltsausgaben für zurückliegende Zeiträume verbunden und hätte zudem einen erheblichen Vollzugsaufwand zur Folge, da der Beginn des Anspruchs auf erhöhten Familienzuschlag jeweils individuell ermittelt werden müsste.

Hamburg würde mit der beabsichtigten Regelung dem Bund folgen, der mit dem Entwurf seines Dienstrechtsneuordnungsgesetzes den Familienzuschlag ab dem dritten Kind ebenfalls um je 50 Euro (von 230,58 Euro auf 280,58 Euro) ab April 2008 erhöhen will. Dabei stellt der Bund diese Maßnahme allein als familienpolitisches Signal zur Gestaltung familienfreundlicher Rahmenbedingungen dar. Schleswig-Holstein hat nicht den Familienzuschlag ab dem dritten Kind, sondern den Kindersonderbetrag zur Dezember-Sonderzahlung („Weihnachtsgeld“) je Kind von 25,56 Euro auf 400 Euro erhöht, wobei auch hier auf den familienpolitischen Akzent abgestellt wird. Mit diesem Schritt werde der Umfang des grundsätzlich allen vom Sonderzahlungsgesetz bislang begünstigten Beschäftigten zugemuteten Solidarbeitrags abgemildert (die Dezember-Sonderzahlung ist mit Ausnahme eines Betrags von 660 Euro, der nur für die Besoldungsgruppen A2 bis A10 gezahlt wird, abgeschafft worden) und diejenigen Rechtsbetroffenen, die für Erziehung und Unterhalt von Kindern Verantwortung tragen, nachhaltig berücksichtigt. Gleichzeitig bekenne sich dieser grundlegende familienpolitische Akzent im Sonderzahlungsgesetz zu den Auswirkungen der Entscheidung des BVerfG zur Alimentation kinderreicher Beamtenhaushalte, auch wenn sich die Gewährung von Leistungen nach dem Sonderzahlungsgesetz grundsätzlich im außeralimentären Bereich vollziehe. Niedersachsen hat ebenfalls nicht den Familienzuschlag ab dem dritten Kind, sondern den Kindersonderbetrag – diesen anders als Schleswig-Holstein allerdings erst ab dem dritten Kind – von 25,56 Euro auf 400 Euro erhöht. Niedersachsen stellt dabei ebenfalls auf das familienpolitische Signal zu Gunsten von kinderreichen Beamtinnen und Beamten ab; zugleich werde mit diesem familienpolitischen Akzent der Entscheidung des BVerfG zur Alimentation kinderreicher Beamtenhaushalte Rechnung getragen. Nordrhein-Westfalen, Hessen, Bayern und Rheinland-Pfalz beabsichtigen, den Familienzuschlag ab dem dritten Kind um je 50 Euro zu erhöhen. Sachsen-Anhalt wiederum plant, den Kindersonderbetrag zur Sonderzahlung im Dezember von 25,56 Euro auf 400 Euro ab dem dritten Kind zu erhöhen.

Eine Erhöhung des Kindersonderbetrags zur Dezember-Sonderzahlung ab dem dritten Kind – wie in Niedersachsen – von 25,56 Euro auf 400 Euro entspräche umgerechnet einem ungefähren monatlichen Erhöhungsbetrag von 30 Euro. Die Betrachtung der bisher von den Gerichten zugesprochenen Beträge zeigt, dass mit diesem Betrag höchstens bis einschließlich des gehobenen Dienstes den Alimentationsansprüchen Genüge getan werden könnte. Damit bliebe für den höheren Dienst sowie für die Richterinnen und Richter weiterhin ein nicht unerhebliches Besoldungsdefizit und damit ein Prozessrisiko.

Besoldungsgruppe	Bisher zugesprochene monatliche Erhöhungsbeträge im Einzelfall in Euro
A 7 – A 11	9,55 – 23,90
A 14 – A 15	31,92 – 48,72
C 1	25,76 – 30,21
R 1 bis R 2	40,42 – 63,17

Mit der vorgesehenen Erhöhung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind um je 50 Euro würde dagegen der Bereich bis einschließlich des höheren Dienstes weitestgehend abgedeckt sein. Dann würde sich das Prozessrisiko auf eine überschaubare Größenordnung von Einzelfällen minimieren.

Die Befristung auf zunächst drei Jahre soll den Besoldungsgesetzgeber in die Lage versetzen, auf Entwicklungen in Gesetzgebung und (Verfassungs-) Rechtsprechung flexibel reagieren zu können. Die Befristung macht es möglich, eine Fortsetzung von der Entwicklung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern sowie einer möglichen späteren Neukonzeption des Landes-Besoldungsrechts infolge der Föderalismusreform abhängig zu machen. Auch soll mit der Befristung die Gesetzesfolgenüberprüfung (Evaluierung) unterstützt werden. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können in die Entscheidung des Besoldungsgesetzgebers einbezogen werden, ob und in welchem Umfang eine Erhöhung des Familienzuschlags über das Jahr 2009 hinaus in Betracht kommt.

## 2. Kosten

Durch die Erhöhung des Familienzuschlags entstehen Mehrausgaben in der Beamten- und Richterbesoldung und -versorgung von jährlich insgesamt rund 1,85 Mio. Euro. Der Mehrbedarf für die Jahre 2007 und 2008 kann im Rahmen der beim Titel 9700.461.01 zentral veranschlagten Personalausgaben gedeckt werden.

## 3. Stellungnahmen der Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und Berufsverbände im Rahmen des Beteiligungsverfahrens nach § 100 HmbBG

Die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften und der Berufsverbände sind zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Besoldungsgesetzes beteiligt worden. Dem dbb hamburg, beamtenbund und tarifunion, dem DGB – Bezirk Nord –, dem Hochschullehrerbund (hלב) – Landesverband Hamburg e.V., dem Deutschen Hochschulverband (DHV) – Landesverband Hamburg, dem Hamburgischen Richterverein sowie der Vereinigung hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen wurde mit Schreiben des Personalamts vom 3. Juli 2007 der Gesetzentwurf mit der Bitte um Stellungnahme zugeleitet. Es haben sich der dbb, der DGB und der hלב geäußert.

Stellungnahme des dbb hamburg  
– beamtenbund und tarifunion –

Der dbb hamburg – beamtenbund und tarifunion – begrüße zwar grundsätzlich die Absicht des Senats, nun endlich die amtsangemessene Alimentation kinderreicher Beamtenfamilien zu gewährleisten, lehne aber zum einen eine Begrenzung für die Dauer von zwei Jahren für 2008 und 2009 und zum anderen die verzögerte Vorgehensweise strikt ab.

Sowohl der Bund (mit dem Dienstrechtsneuordnungsgesetz) verfolge eine dauerhafte Lösung als auch eine Vielzahl von Bundesländern hätten auf Grund des bekannten Urteils

des BVerfG nunmehr dauerhafte Lösungen geschaffen und den kinderbezogenen Familienzuschlag ab dem dritten Kind um 50,00 Euro erhöht.

Die Ausführungen zur Zielsetzung in der Senatsdrucksache Nr. 2007/00730 vom 22. Juni 2007 ließen ebenfalls zu wünschen übrig.

Hier werde unabhängig von der Frage der bereits anhängigen Widerspruchs- und Musterverfahren haushälterisch damit argumentiert, dass eine rückwirkende Regelung mit unverhältnismäßigen Haushaltsausgaben für zurückliegende Zeiträume und erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden wäre. Gerechnet werde mit jährlichen Mehrausgaben in Höhe von 1,85 Millionen Euro. Eine Summe, die allein bezogen auf die derzeitigen jährlichen Steuermehreinnahmen nicht einmal die 1 % Marke erreiche. Im Vergleich zu den für Hamburg zu erwartenden Kosten für weitere Widerspruchs- und Klageverfahren eine eher bescheidene Summe.

Die Begründung einer Evaluation sei nicht stichhaltig, da die Begründung keinerlei Aussagen enthalte, welche Zielsetzung eine solche Evaluation haben soll. Eine Evaluation könne ebenfalls die Alimentationsansprüche kinderreicher Familien nicht aushebeln. Ebenso setze der Senat mit dem Entwurf gewiss kein familienpolitisches Signal, sondern verärgere zum einen die Beamtinnen und Beamten mit dieser – noch dazu verzögerten – Interimlösung ein weiteres Mal und werfe zum anderen einen Schatten auf das Senatsprogramm „familienfreundliche Stadt“.

Der dbb hamburg weise bereits jetzt darauf hin, dass – sofern an dem Entwurf festgehalten werde – er seinen Mitgliedern in jedem Einzelfall der Widerspruchs- und Klageführung Rechtsschutz gewähren werde.

Der dbb hamburg erwarte daher die Erhöhung des Familienzuschlages ab dem dritten Kind bereits ab dem 1. Januar 2007. Der einheitlichen Erhöhung um 50 Euro werde zugestimmt.

Stellungnahme des DGB – Bezirk Nord –

Der DGB stellt fest, dass mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Hamburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes der Senat neun Jahre nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes vom 24. November 1998 die überfällige Konsequenz ziehe, den Familienzuschlag für das dritte und jedes weitere zu berücksichtigende Kind zu erhöhen.

Da aber das Jahr 2007 nach dem Gesetzentwurf nicht mit einbezogen werde, könne den betroffenen Beamtinnen und Beamten nur angeraten werden, spätestens für dieses Jahr ihre Ansprüche geltend zu machen. Durch das bisherige Nichttätigwerden des Gesetzgebers – bisher der Bund – nun, „dank“ der Föderalismusreform seit 2007 das Land Hamburg – hätten zumindest bestimmte Gruppen von Beamtinnen und Beamten mit drei und mehr Kindern gute Aussichten auf Erfolg, um über Verwaltungsgerichte höhere Ansprüche durchzusetzen.

Weder die Stadt Hamburg noch deren kinderreiche Beamtinnen und Beamten könnten ein Interesse daran haben, die ohnehin überlasteten Verwaltungsgerichte zusätzlich zu bemühen. Der DGB appelliere daher an den Senat, bereits für 2007 die Erhöhung des Familienzuschlages vorzusehen.

Der beabsichtigten einheitlichen, also nicht nach Besoldungsgruppen oder Laufbahnen differenzierten Erhöhung um 50 Euro werde zugestimmt.

Stellungnahme des hlb

Der hlb Hamburg begrüße, dass die Freie und Hansestadt Hamburg, nachdem sie die entsprechende gesetzgeberische Zuständigkeit im Rahmen der Föderalismusreform erhalten hat, zeitnah ein Gesetzgebungsverfahren einleitet, um den Familienzuschlag ab dem dritten zu berücksichtigenden Kind auf ein angemessenes Niveau festzusetzen. Sie reagiere damit auf entsprechende Problemanzeigen des BVerfG und des Bundesverwaltungsgerichts.

Der hlb Hamburg bitte darum, das vorgesehene Gesetz bereits auf das Jahr 2007 auszudehnen. Dass ein Gesetzentwurf überhaupt vorgelegt werde, drücke aus, dass auch der Senat die gegenwärtige Höhe des Familienzuschlages ab dem dritten Kind als zu gering ansehe. Dadurch werde in den betreffenden Familien die Auffassung gestärkt, dass ihnen auch jetzt schon auf Grund der genannten Gerichtsscheidungen ein höherer Familienzuschlag zusteht. Falls gleichwohl für das Jahr 2007 keine Erhöhung vorgesehen werde und also die betroffenen Beamtinnen und Beamten insoweit auf den individuellen Rechtsweg verwiesen werden, sei mit einem Verwaltungsaufwand zur Bearbeitung dieser Einzelfälle zu rechnen, der die Kosten einer Einbeziehung des Jahres 2007 in das Gesetz übersteigen könnte.

Zu den Stellungnahmen ist Folgendes anzumerken:

Der Senat hat die Forderung der Gewerkschaften aufgegriffen und beschlossen, das Jahr 2007 in die beabsichtigte Erhöhung des Familienzuschlages ab dem dritten zu berücksichtigenden Kind einzubeziehen. Die Entwicklung in anderen Ländern spricht dafür, eine Erhöhung ab 2007 vorzusehen: Niedersachsen berücksichtigt bereits in 2007 dritte und weitere Kinder durch einen erhöhten Kindersonderbetrag im Dezember, Schleswig-Holstein hat seine Regelung eines erhöhten Kindersonderbetrags ebenfalls ab 2007 getroffen; Sachsen-Anhalt und das Saarland beabsichtigen Entsprechendes. Hessen und Nordrhein-Westfalen planen auch eine Erhöhung des Familienzuschlages ab dem dritten Kind in Höhe von je 50 Euro ab Januar 2007, Bayern ab Oktober 2007. Baden-Württemberg wickelt mittlerweile alle Widerspruchs- bzw. Klagefälle rückwirkend ab zeitnaher Geltendmachung ab.

Zudem lässt die bisherige Rechtsprechung, die zwar die Forderung der Dienstherren stützt, nicht ausreichende Alimentation sei zeitnah, also im selben Haushaltsjahr zu reklamieren, die im Übrigen aber materiellrechtlich zugunsten der Klägerinnen und Kläger entscheidet, nicht erwarten, dass die Vollstreckungsanordnung des BVerfG nochmals einer Überprüfung unterzogen wird. Somit kann davon ausgegangen werden, dass noch in diesem Jahr geltend gemachte Ansprüche auf einen erhöhten Familienzuschlag ab dem dritten zu berücksichtigenden Kind für 2007 durch die Gerichte anerkannt würden und die Freie und Hansestadt Hamburg ohnehin in der Pflicht wäre, diese zu erfüllen.

#### Petitum

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft möge das folgende Gesetz beschließen.

**Gesetz**  
**zur Änderung des Hamburgischen Besoldungs-**  
**und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008**

Vom .....

Hinter § 2 des Hamburgischen Besoldungs- und Versorgungsanpassungsgesetzes 2007/2008 vom 11. Juli 2007 (HmbGVBl. S. 213) wird folgender § 2 a eingefügt:

„§ 2 a

Familienzuschlag

(1) Für den Zeitraum 1. Januar 2007 bis 31. Dezember 2009 wird der nach dem jeweils geltenden Recht zu zahlende Famili-

enzuschlag für das dritte und jedes weitere zu berücksichtigende Kind um je 50 Euro monatlich erhöht.

(2) Die für das Personalwesen zuständige Behörde überprüft die Auswirkungen dieses Gesetzes auf den Ausgang von Verfahren, die wegen der Erhöhung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind anhängig sind oder künftig anhängig werden. Der Senat berichtet der Bürgerschaft bis zum 30. September 2009 über die Auswirkungen.“

**Begründung**

Die Erhöhung des Familienzuschlags ab dem dritten Kind stellt ein familienpolitisches Signal zur Gestaltung familienfreundlicher Rahmenbedingungen dar. Der familienpolitische Akzent dieser Erhöhung trägt gleichzeitig der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Alimentation kinderreicher Beamtenhaushalte Rechnung. Die Befristung der Regelung auf drei Jahre macht es möglich, eine Fortsetzung von der

Entwicklung des Besoldungsrechts in Bund und Ländern sowie einer möglichen späteren Neu-Konzeption des Landes-Besoldungsrechts infolge der Föderalismusreform abhängig zu machen. Auch soll mit der Befristung die Gesetzesfolgenüberprüfung (Evaluierung) unterstützt werden. Die Überprüfung bezieht sich sowohl auf Widerspruchsverfahren als auch auf gerichtliche Verfahren.