

Finanzministerium | Postfach 71 27 | 24171 Kiel

Staatssekretärin

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Lars Harms, MdL
Landeshaus
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1240

nachrichtlich:
Frau Präsidentin
des Landesrechnungshofs
Schleswig-Holstein
Dr. Gaby Schäfer
Berliner Platz 2
24103 Kiel

04.04.2023

**TOP 2 der Finanzausschusssitzung vom 16. März 2023; Stellungnahme zur
Rechtmäßigkeit der nicht erteilten Gleichbehandlungszusage im Jahr 2022**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

wie im Rahmen der Finanzausschusssitzung vom 16. März 2023 zugesagt, übersende ich Ihnen anliegend die juristische Stellungnahme zur Frage der Rechtmäßigkeit der nicht erteilten Gleichbehandlungszusage im Jahr 2022 im Zusammenhang mit dem Themenkomplex Sonderzahlung für Beamtinnen und Beamte.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Silke Torp

Anlage
Juristische Stellungnahme zum Thema Sonderzahlung für Beamtinnen und Beamte, hier:
Die Rechtmäßigkeit der nicht erteilten Gleichbehandlungszusage für 2022

Juristische Stellungnahme

zum Thema Sonderzahlung für Beamtinnen und Beamte, hier: Die Rechtmäßigkeit der nicht erteilten Gleichbehandlungszusage für 2022 (Erörterung zu TOP 2 der Sitzung des Finanzausschusses am 16. März 2023)

Der Besoldungsgesetzgeber hat mit Wirkung ab 2007 die bis dahin geleistete Sonderzahlung weitgehend abgeschafft. Dies hat binnen kurzer Zeit zu einer Vielzahl von Anträgen auf erneute Leistung der Sonderzahlung geführt. Das Finanzministerium hat daraufhin im Februar 2008 ein Schreiben an alle Ressorts und alle anderen Dienstherren mit folgendem Inhalt herausgegeben:

„Rechtsstreitverfahren zur Sonderzahlung 2007

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie bereits bekannt, wurde in Abstimmung mit dem Landesbesoldungsamt für den Landesbereich festgelegt, dass zur Klärung der Rechtsfrage verschiedene Einzelfälle als Musterverfahren durchgeführt und die übrigen Verfahren bis zu einer rechtskräftigen Entscheidung ruhend gestellt werden. Der Kommunalbereich und die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen werden gebeten, dortige Verfahren ebenfalls ruhend zu stellen.

*Für den Fall einer wider Erwarten erfolgenden rechtskräftigen höchstrichterlichen Verurteilung des Landes sollte nach Auffassung der Landesregierung **der Gleichbehandlungsgrundsatz auch für diejenigen Kräfte, die bislang keinen Antrag gestellt haben, gelten.** Zur Umsetzung würde ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht werden.*

Ich bitte um Kenntnisnahme und Unterrichtung der Ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften, Anstalten etc.. Mit Blick auf die bislang eingegangene Antragswelle wird ergänzend gebeten, dieses Schreiben allen Beamtinnen und Beamten Ihres Bereichs in geeigneter Weise bekanntzugeben.“

In den Folgejahren hat das Finanzministerium jeweils kurz vor Jahresende unter Bezugnahme auf dieses Schreiben die Erklärung von Februar 2008 wiederholt, letztmalig mit Schreiben vom 15. Dezember 2021. In der Einleitung des Schreibens vom 15. Dezember heißt es dazu:

„Anrede,

bezugnehmend auf die Erlasse aus den Jahren 2008 bis 2020 darf ich Ihnen mitteilen, dass Anträge auf Neufestsetzung der Sonderzahlung, die für das Jahr 2007 und gegebenenfalls für die Jahre 2008 bis 2020 gestellt wurden, für das Jahr 2021 nicht wiederholt werden müssen. ...“

Eine entsprechende Erklärung ist für das Jahr 2022 nicht mehr abgegeben worden.

Der Finanzausschuss hat in seiner Sitzung am 16. März 2023 um eine rechtliche Stellungnahme zur Zulässigkeit dieser Verfahrensweise gebeten.

Zielsetzung und Rechtsnatur der Gleichbehandlungszusage

Grundsätzlich bedarf nicht die Abkehr von einer wiederkehrend praktizierten Ausnahme einer besonderen Begründung, sondern die abermalige Entscheidung für die ausnahmsweise Handhabung. Etwas Anderes könnte nur dann gelten, wenn sich durch die bisherige Handhabung eine neue (Rechts)Pflicht zur Abgabe einer entsprechenden Erklärung ergeben hätte. Diese könnte sich mangels entsprechender gesetzlicher Grundlage lediglich aus Vertrauensschutz ergeben.

Die jährlich wiederholte Erklärung betraf jeweils nur die Besoldung für das aktuelle Jahr („... für das Jahr 2021 nicht wiederholt werden ...“). Den betroffenen Beamtinnen und Beamten wurde somit alljährlich eine explizit zeitlich begrenzte Zusage erteilt. Dies begründet sich insbesondere in der Tatsache, dass es sich hierbei um eine Abweichung vom verfassungsgerichtlich bestätigten Grundsatz handelte, dass jede Beamtin und jeder Beamte die Verfassungswidrigkeit ihrer bzw. seiner Besoldung eigenständig im jeweiligen Kalenderjahr gegenüber seinem Dienstherrn geltend machen muss.

Die Besoldung der Beamtinnen und Beamten wird durch Gesetz geregelt. Zusicherungen, Vereinbarungen und Vergleiche, die der Beamtin oder dem Beamten eine höhere als die ihr oder ihm gesetzlich zustehende Besoldung verschaffen sollen, sind unwirksam (§ 3 SHBesG). Eine inhaltsgleiche Vorschrift enthält § 3 des Beamtenversorgungsgesetzes des Landes.

Beansprucht eine Beamtin oder ein Beamter unter Berufung auf den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation (Art. 33 Abs. 5 GG) eine höhere als die ihr oder ihm nach dem Gesetz zustehende Besoldung, so muss sie oder er nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts diesen Anspruch zeitnah, d. h. während des jeweils laufenden Haushaltsjahres, gegenüber dem Dienstherrn geltend machen und nach durchgeführtem Vorverfahren Klage erheben (BVerfGE 81, 363, 385).

Angesichts dieser Feststellung des Bundesverfassungsgerichts und der so konstatierten Obliegenheit der oder des Einzelnen, zur Sicherung möglicher Ansprüche für jedes Kalenderjahr gesondert den Rechtsweg zu beschreiten, wurde insbesondere zur Vermeidung einer Rechtsmittelwelle ab dem Jahr 2008 die Zusage einer Gleichbehandlung derjenigen, die den Rechtsweg zur Verfolgung ihrer Alimentsansprüche nicht beschreiten, mit denjenigen, die insoweit den Rechtsweg beschreiten, getroffen.

Der Entscheidung für diese allgemeine, jährlich durch das Finanzministerium getroffene Regelung, lag maßgeblich zugrunde, dass die Frage, ob nach der Streichung der Sonderzahlung der Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation noch gewahrt war, für das jeweils betroffene Jahr weder durch das Land noch durch die Beamtinnen und Beamten zuverlässig bewertet werden konnte. Somit war auch in diesen Jahren eine Vielzahl von Besoldungsanträgen und Klagen zu besorgen.

Zielsetzung der Zusage war damit insbesondere, die Verwaltung und die Gerichtsbarkeit möglichst frei zu halten von der prognostizierten Vielzahl von Antragstellungen und Klagen.

Mit Blick auf die dargelegten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sowie die gesetzlichen Regelungen in § 3 SHBesG und § 3 Beamtenversorgungsgesetz handelte es sich bei der Gleichbehandlungszusage nicht um die Zusicherung einer höheren als im Gesetz vorgesehenen Besoldung, sondern – de lege lata – um eine politische Absichtserklärung im Hinblick auf die Auswirkungen einer höchstrichterlichen Entscheidung zur Besoldung im Jahr 2007, die jeweils für das betreffende Kalenderjahr im Zeitraum 2008 bis einschließlich 2021 getroffen und bekannt gegeben wurde. Diese für den angegebenen Zeitraum gegebenen Zusagen standen und stehen nicht zur Disposition.

Alle Betroffenen können daher weiterhin davon ausgehen, dass entsprechend der getroffenen jährlichen Zusagen verfahren wird und im Falle einer für das Land negativen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Besoldung für das Jahr 2007 eine Gesetzeskorrektur auf den Weg gebracht wird, die sich – jeweils nach Betroffenheit – auf die gesamte Beamtenschaft bezieht ungeachtet des Umstands, ob ein Antrag auf Neufestsetzung der Sonderzahlung eingelegt worden ist oder nicht.

Hieran ändert der Umstand, dass für das Jahr 2022 die Gleichbehandlungszusage nicht getroffen wurde, nichts. Damit bleibt das bestands- und vertrauensgeschützt, was – wie dargelegt – bis einschließlich 2021 zugesagt worden ist.

Zulässigkeit des Verzichts auf erneute Erklärung für das Jahr 2022

Mit dem Verzicht auf eine erneute Erklärung zur Sonderzahlung für das Jahr 2022 ist das Finanzministerium zu dem nach der oben zitierten Rechtsprechung üblichen Verfahren zurückgekehrt. Beamtinnen und Beamte, die unter Berufung auf den Grundsatz der amtsangemessenen Alimentation eine höhere als die ihnen nach dem Gesetz zustehende Besoldung beanspruchen, sind somit wieder auf den Rechtsweg zu verweisen.

Anlass für den Verzicht der Gleichbehandlungszusage für das Jahr 2022 waren das Inkrafttreten des Gesetzes zur Gewährleistung eines ausreichenden Abstandes der Alimentation zur sozialen Grundsicherung und zur amtsangemessenen Alimentation von Beamtinnen und Beamten mit mehr als zwei Kindern sowie – in Ergänzung – das Inkrafttreten des Besoldungsanpassungsgesetzes.

Durch die Kombination beider Gesetze werden die vom Bundesverfassungsgericht in den Jahren 2015 und 2020 in den Entscheidungen zum Besoldungsrecht neu entwickelten Parameter zur Ermittlung einer amtsangemessenen Alimentation aufgenommen und umgesetzt. Dies unter anderem durch die Beachtung der Abstandsregeln zum Existenzminimum sowie das darauf aufbauende Abstandsgebot für nachfolgend höhere Besoldungsgruppen. Daneben erfolgten seit dem Jahr 2008 kontinuierliche Besoldungsanpassungen – zuletzt in 2022 in Höhe von insgesamt 3,4%. In der Summe ergibt sich hiermit seit 2022 eine neue, von der bisherigen Besoldung klar abgegrenzte Ausgangslage. In der Folge wurde auf ein erneutes Aussprechen einer Gleichbehandlungszusage für das Jahr 2022 verzichtet.

Vertrauensschutz

Die bisher jährlich wiederholte erfolgte Gleichbehandlungszusage für alle Beamtinnen und Beamte hat keine neue, in die Zukunft wirkende Regel oder Vertrauensschutz im Hinblick auf eine gleiche Entscheidung für Folgejahre begründet. Zum einen wegen des bekannten Ausnahmecharakters der Gleichbehandlungszusage, zum anderen, weil durch die jährlich erneuerte Erklärung für die Beamtinnen und Beamten offensichtlich war, dass die jeweilige Erklärung nur für das jeweils benannte Jahr gelten sollte.

Ein Vertrauenstatbestand ist insbesondere nicht entstanden, weil der Grundsatz der zeitnahen Geltendmachung von Besoldungsansprüchen den Beamtinnen und Beamten bekannt sein muss und die vom Finanzministerium herausgegebenen Erklärungen zur Sonderzahlung hieran anknüpfen. Den Beamtinnen und Beamten des Landes war deshalb bewusst, dass es immer einer ausdrücklichen Erklärung des Finanzministeriums bedurfte, um davon ausgehen zu können, dass es zur Wahrung der Ansprüche auf eine einem höchstrichterlichen Urteil im Hinblick auf die Besoldung für das Jahr 2007 entsprechende Alimentation keiner ausdrücklichen Geltendmachung gegenüber der

Besoldungsdienststelle bedurfte. Dieses Verständnis findet seine Bestätigung auch darin, dass sich die Gewerkschaften sowie einzelne Beamtinnen und Beamte sowie Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger rechtzeitig vor Jahresende jeweils ausdrücklich bei dem Finanzministerium danach erkundigten, ob die Erklärung zur Gleichbehandlung für das betreffende Jahr herausgegeben werde oder nicht.

Aus der ausdrücklichen Regelung (nur) für das jeweilige Jahr folgt damit erkennbar, dass diese Zusage gerade nicht reflexhaft gleichbleibend erteilt wurde, indem die Entwicklungen im schleswig-holsteinischen Besoldungsrecht sowie die sich wandelnde Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeblendet wurden; es handelte sich gerade nicht um eine in die Zukunft wirkende rechtsanspruchs begründende Regelung eines jeden Einzelfalles.

Vielmehr ergibt sich aus der Jährlichkeit der getroffenen Gleichbehandlungszusage für den Einzelnen im Rückschluss ganz offenbar, dass für die Zukunft eben keine im Bestand der Betroffenen stehende geschützte Rechtsposition entstanden sein kann. Dies wäre nur dann denkbar gewesen, wenn die Gleichbehandlungszusage – einmalig – von Anbeginn an für die unbegrenzte Zukunft erklärt worden wäre.

Ein Rechtsanspruch für nicht klagende Betroffene auf Erneuerung der jährlichen Gleichbehandlungszusage über das Jahr 2021 hinaus ergibt sich deshalb weder aus einer gewohnheitsrechtlich geschützten Position noch ist eine Fortführung aus dem Gleichheitsgrundsatz herzuleiten.

Das Finanzministerium hat im Rahmen der Kontakte mit den Gewerkschaften darauf hingewiesen, dass wegen der im Jahr 2022 verabschiedeten Besoldungsreform die bis 2021 herausgegebenen Erklärungen zur Sonderzahlung für das Jahr 2022 nicht wiederholt würden.

Das Unterlassen einer erneuten Gleichbehandlungszusage gegenüber den Beamtinnen und Beamte ist daher auch nach erneuter rechtlicher Prüfung nicht zu beanstanden und daher aus juristischer Sicht zulässig.

Sollte das Verfahren des Bundesverfassungsgerichts zur Besoldung des Jahres 2007 wider Erwarten Wirkungen entfalten, die die Besoldung künftiger Jahre erfassen sollte, wird dies insoweit bei der künftigen Gesetzgebung berücksichtigt werden müssen. Die Umsetzung würde sich auf die gesamte Beamtenschaft beziehen.