

Stellungnahme des Niedersächsischen Richterbundes zum Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur amtsangemessenen Alimentation

Vorbemerkung:

Die Landesregierung beabsichtigt, die Alimentation der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger zum 1. Januar 2023 unter Berücksichtigung der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Urteil vom 5. Mai 2015, Aktenzeichen 2 BvL 17/09 u. a., sowie Beschluss vom 17. November 2015, Aktenzeichen 2 BvL 19/09 u. a. [für Niedersachsen 2 BvL 20/14], Beschlüsse vom 4. Mai 2020, Aktenzeichen 2 BvL 4/18 sowie 2 BvL 6/17 u.a.) amtsangemessen auszugestalten.

Aus Sicht des Niedersächsischen Richterbundes ist dieses Anliegen zwar grundsätzlich zu begrüßen. Aus dem Gesetzentwurf lässt sich jedoch unschwer entnehmen, dass auch der Gesetzgeber (inzwischen) erkannt hat, dass die Alimentation bislang nicht amtsangemessen ist, und dies bereits seit Jahren. Diese Erkenntnis bleibt aber im Ergebnis ohne Konsequenz.

In der Entwicklung der Besoldung lässt sich als einschneidende Zäsur der Wegfall des Weihnachtsgeldes ab 2004 festmachen. Diesem Umstand trägt der Gesetzesentwurf bereits nicht Rechnung, als er nur die Alimentation ab 2023 regelt. Zudem genügt das geplante Gesetz nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Abgesehen von den noch aufzuzeigenden Verstößen kann der Befund (des Gesetzgebers und des Bundesverfassungsgerichts), dass die Alimentation nicht mehr amtsangemessen ist, nur dadurch nachhaltig als Problem gelöst werden, wenn das gesamte Gefüge der Alimentation erhöht wird. Die Landesregierung hat sich aber im Sinne eine

Minimallösung für eine Erhöhung nur der niedrigsten Eingangsbesoldungen (Überleitung der Erfahrungsstufen von 1 in 2 bei A 5 bis A 7), Erhöhung des zu geringen Abstandes zur Existenzsicherung durch die Erhöhung des Familienzuschlages für die Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 und Einführung eines sog. Familienergänzungszuschlages entschieden. Diese Minimallösung genügt nicht.

Im Einzelnen:

1.

Das Bundesverfassungsgericht hat das Mindestabstandsgebot als alleiniges Indiz für die Verfassungswidrigkeit der Alimentation hervorgehoben: „Wird bei der zur Prüfung gestellten Besoldungsgruppe der Mindestabstand zur Grundsicherung für Arbeitsuchende nicht eingehalten, liegt allein hierin eine Verletzung des Alimentationsprinzips.“ (BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 –, BVerfGE 155, 1-76, Rn. 48) Dies ist - neben weiteren Aspekten - eine wesentliche Grundlage der nachfolgenden Stellungnahme. Zur Abgrenzung zum (parallelen) Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes über die Anpassung der Besoldung und der Versorgungsbezüge im Jahr 2022 sowie zur Änderung versorgungsrechtlicher Vorschriften ist auszuführen, dass die Regelungen aus diesem Entwurf nur für Dezember 2022 gelten, die hiesigen Regelungen aber ab Januar 2023 in Kraft treten sollen. Der heranzuziehende Maßstab ist indes derselbe.

2.

Für die Einhaltung des Abstandsgebotes ist das sich aus dem Grundgehalt für A5 für 2023 zu errechnende Nettojahreseinkommen den grundsicherungsrechtlichen Leistungen für eine vierköpfige Familie gegenüber zu stellen. Das monatliche Grundgehalt für A5 für 2023 beträgt in der maßgeblichen ersten Erfahrungsstufe 2.445,50 €. Unter Heranziehung der Berechnungsmodalitäten des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich für diese Gehaltsstufe eine Jahresnettoalimentation in Höhe von 33.582,50 €. Dem steht der grundsicherungsrechtliche Bedarf für eine vierköpfige Familie in Niedersachsen im Jahr 2023 (mangels erhältlicher Angaben sind die Zahlen aus 2022 zu Grunde gelegt, wobei aufgrund der Fortschreibung von höheren Zahlen sicher ausgegangen werden

kann): 31.636,80 € gegenüber. Aus diesem Bedarf und dem Abstandsgebot von 15 % ergibt sich ein Mindestnettoeinkommen für Beamte in Höhe von 36.382,32 €.

Zwischen dem unter Berücksichtigung des Abstandsgebotes zu berücksichtigenden Jahresbetrag in Höhe von 36.382,32 € und der Jahresnettoalimention in Höhe von 33.582,50 € ist ein Betrag in Höhe von 2.799,82 € auszugleichen.

3.

Ob dieser Fehlbetrag ausgeglichen wird, kann anhand der Gesetzesmaterialien nicht nachvollzogen werden, da die Landesregierung dem Verordnungsgeber die Höhe des Familienergänzungszuschlages überlassen hat. Eine solche Verordnung kann mangels Rechtsgrundlage derzeit auch noch nicht erlassen werden. Bereits jetzt wird indes aufgrund der Vorgaben aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz angeraten, die Verordnungsermächtigung im geplanten § 34a Abs. 2 NBesG näher zu konkretisieren. Hier bieten sich die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts an, die sinnvollerweise eine dynamische Regelung ermöglichen sollten. Es dürfte sich anbieten, den Zweck der Einhaltung des Mindestabstandes der Alimention zur Existenzsicherung, als Vorgabe für den Verordnungsgeber aufzunehmen.

4.

Aber auch die Einhaltung des Mindestabstandsgebotes durch den Familienergänzungszuschlag kann nicht die durch den Gesetzesentwurf verursachten Verwerfungen beseitigen. Die Besoldungsstufen A 5 bis A 8 werden durch die Erhöhung der Familienzuschläge bessergestellt als die höheren Besoldungsstufen. Das Ansinnen, diesen weniger verdienenden Beamten eine bessere Alimention zukommen zu lassen, soll nicht entgegengetreten werden.

Der Abstand zwischen A 8 und A 9 wird hierdurch aber aufgehoben. Ein Beamter mit A 8 und einer vierköpfigen Familie erhält über den Familienzuschlag in der zweiten (nunmehr die erste) Erfahrungsstufe monatlich 192,86 € mehr als ein Beamter mit A 9, obwohl dieser im Grundgehalt nur 158,38 € mehr erhält. Im Zwischenergebnis hat damit ein solcher Beamter mit A 8 34,48 € (brutto) im Monat mehr als ein Beamter mit A 9 in vergleichbarer Situation. Allerdings erhält ein Beamter mit A 9 eine monatliche allgemeine Stellenzulage gem. Anlage 10 NBesG in Höhe von 91,22 € und ein

Beamter mit A 8 in Höhe von 23,29 €. Diese Differenz führt nunmehr zu einem monatlichen Mehrbetrag in Höhe von 33,45 € für Beamte mit A 9. Auf das gesamte Jahr betrachtet ergibt sich ein höheres Bruttogehalt in Höhe von 401,40 €. Bei den Sonderzahlungen gem. § 63 NBesG, die für (bis) A 8 nunmehr 1.200 € und für (ab) A 9 nunmehr 500 € betragen, ergibt sich wiederum ein Mehrbetrag in Höhe von 700 € für A 8, sodass auf das gesamte Jahr betrachtet der Vergleichsbeamte mit A 8 432,84 € mehr Gehalt hat als ein Vergleichsbeamter mit A 9. (Für die Beamten nach Nr. 2 bis 5 der Anlage 9 NBesG verringert sich der Abstand um monatlich 10,17 €, jährlich 122,04 €). Das Abstandsgebot zwischen diesen beiden Besoldungsstufen ist damit verletzt.

Dem Gesetzgeber, der sich hier augenscheinlich in den Wirren seiner eigenen Berechnungen verzettelt hat, kann nur dringend von der Abkehr der „Trickserei“ mit Zuschlägen zu einer transparenten Erhöhung der Grundgehälter geraten werden, um weitere verfassungsrechtliche Streitigkeiten, die im Übrigen mit unnötigen weiteren Kosten für die Steuerzahler verbunden wären, zu vermeiden. Zudem ist die Frage aufzuwerfen, ob überhaupt ein relevanter Teil der Besoldung durch eine Zuschlagsregelung außerhalb der Besoldungstabelle als „Besoldung neben der Besoldung“ geleistet werden darf.

Die aufgezeigte Verletzung des Abstandsgebotes „wächst“ durch die Beibehaltung der Höhe der Besoldung nach der Besoldungstabelle für die weiteren, höheren Besoldungsstufen „nach oben durch“ und wird daher fortgeschrieben und führt im Ergebnis zur Verfassungswidrigkeit nicht nur der Besoldung in den unteren Besoldungsstufen, sondern auch der oberen Besoldungsstufen einschließlich der R-Besoldung.

Die Verletzung des Abstandsgebotes wird sich aller Voraussicht nach noch weiter verschärfen, falls es - wie von Teilen der Regierungskoalition in Berlin bereits angekündigt - im Rahmen der turnusmäßigen Erhöhung der Regelsätze der Grundsicherung zum 01.01.2023 zu einer deutlichen prozentualen Steigerung der Grundsicherung kommen sollte.

Eine Rechtfertigung für den Verfassungsverstoß wird weder im Gesetzesentwurf vorgebracht noch ist eine solche im Übrigen ersichtlich.

5.

Des Weiteren genügt der Gesetzgeber nicht den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten prozeduralen Anforderungen, insbesondere, weil eine Abkehr vom Leitbild des Alleinverdieners erfolgt, abgesehen davon, dass in den Gesetzesentwürfen die Berechnungsgrundlagen größtenteils nicht mitgeteilt werden bzw. auch von den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts abweichen.

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat zuletzt mit seinem Beschluss zur – ebenfalls durch das Haushaltsbegleitgesetz 2013/2014 eingeführten und ihrerseits aus formellen wie materiellen Gründen für mit Art. 33 Abs. 5 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar und nichtig erklärten – Absenkung der Eingangsbesoldung für bestimmte Besoldungsgruppen um 8 % in Baden-Württemberg vom 16.10.2018 durch § 23 LBesGBW die verfassungsrechtlichen Maßstäbe zur Einhaltung prozeduraler Anforderungen im Besoldungsbereich fortentwickelt und präzisiert (BVerfG, Beschl. des Zweiten Senats v. 16.10.2018 - 2 BvL 2/17 -, NVwZ 2019, 152 <Rn. 20 ff.> = BVerfGE 149, 382 m.w.N. zur Rspr. des BVerfG).

Die Festlegung der Besoldungshöhe durch den Gesetzgeber ist hiernach an die Einhaltung prozeduraler Anforderungen geknüpft. Diese treten als „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips neben seine auf eine Evidenzkontrolle beschränkte materielle Dimension und dienen seiner Flankierung, Absicherung und Verstärkung. Zwar schuldet der Gesetzgeber nach überkommener Auffassung von Verfassungs wegen grundsätzlich nur ein wirksames Gesetz. Da aber das grundrechtsgleiche Recht auf Gewährung einer amtsangemessenen Alimentation keine quantifizierbaren Vorgaben im Sinne einer exakten Besoldungshöhe liefert, bedarf es prozeduraler Sicherungen, damit die verfassungsrechtliche Gestaltungsrichtlinie des Art. 33 Abs. 5 GG auch tatsächlich eingehalten wird. Nach gefestigter Rechtsprechung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts ist der Gesetzgeber daher gehalten, bereits im Gesetzgebungsverfahren die Fortschreibung der Besoldungshöhe zu begründen. Die Ermittlung und Abwägung der berücksichtigten und berücksichtigungsfähigen

Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung müssen sich in einer entsprechenden Darlegung und Begründung im Gesetzgebungsverfahren niederschlagen. Eine bloße Begründbarkeit genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Prozeduralisierung nicht. Der mit der Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalitätsgewinn kann – auch mit Blick auf die Ermöglichung von Rechtsschutz – effektiv nur erreicht werden, wenn die erforderlichen Sachverhaltsermittlungen vorab erfolgen und dann in der Gesetzesbegründung dokumentiert werden. Die Prozeduralisierung zielt auf die Herstellung von Entscheidungen und nicht auf ihre Darstellung, das heißt nachträgliche Begründung.

Diese Anforderungen gelten umso mehr bei der – wie hier – teilweisen Umgestaltung der Besoldungsstruktur, da eine solche in viel stärkerem Maße als eine Besoldungsfortschreibung mit Unsicherheiten behaftet und für Prognoseirrtümer anfällig ist. Der Gesetzgeber muss sich die tatsächlichen Auswirkungen der Neuregelung für die von der Vorschrift betroffenen Beamtinnen und Beamten vergegenwärtigen und auf dieser Grundlage erwägen, ob die Alimentation (weiterhin) den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht.

Der Gesetzentwurf wird den so definierten Anforderungen an die Darlegungs- und Begründungspflicht nicht gerecht und erweist sich daher bereits wegen des Verstoßes gegen die verfahrensrechtlichen Vorgaben – unabhängig von seinem materiellen Regelungsgehalt – als verfassungswidrig.

6.

Abschließend weist der Niedersächsische Richterbund darauf hin, dass die Besoldungshöhe als Attraktivitätsaspekt wesentlicher Bestandteil der Qualitätssicherung ist. Nur wenn der beste Nachwuchs auch mit einer guten Besoldung geworben werden kann, ist die Aufrechterhaltung der hohen Qualität in der Justizarbeit möglich. Der Niedersächsische Richterbund beobachtet mit Sorge ein beständiges Auseinanderdriften der Einnahmen von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten einerseits im Vergleich zu Einstiegsgehältern für qualifizierte Juristinnen und Juristen z. B. im Bereich der Rechtsanwaltschaft, aber

auch in anderen Wirtschaftsbereichen. Die Konkurrenzfähigkeit hatte das Bundesverfassungsgericht ebenfalls als Element der amtsangemessenen Alimentation hervorgehoben. Die von diesem Gesetz vorgesehenen Erhöhungen der Zuschläge für die Familie, sind nicht geeignet Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger erfolgreich zu gewinnen, zumal diese aufgrund ihrer Lebensphase mangels persönlicher Voraussetzungen (in der Mehrzahl ledig und kinderlos) von den Familienzuschlägen nicht profitieren werden.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass bei einer so komplexen Materie wie der vorliegenden eine mündliche Erläuterung unserer Stellungnahme im Rahmen einer Anhörung geboten sein dürfte.

Bornemann