

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Niedersächsischen Gesetzes zur amtsangemessenen Alimentation

Gesetzentwurf der Landesregierung - Drs. 18/11498

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Haushalt und Finanzen - Drs. 18/11697

Berichterstattung: Abg. Eike Holsten (CDU)

Der Ausschuss für Haushalt und Finanzen empfiehlt dem Landtag in der Drucksache 18/11697, den Gesetzentwurf mit den aus der Anlage zu jener Drucksache ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam im federführenden Ausschuss mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zustande. Das Ausschussmitglied der Fraktion der FDP begründete seine Ablehnung mit den - auch - vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) vorgebrachten erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Gesetzentwurf und sprach sich dafür aus, diese Bedenken zunächst auszuräumen, bevor das Gesetz beschlossen wird. Seitens der die Regierung tragenden Fraktionen wurde die Auffassung vertreten, in jedem Fall müsse die Alimentation jetzt auf ein verfassungsrechtlich ausreichendes Maß angehoben werden. Die gegen die Ausgestaltung des Familienergänzungszuschlags vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken seien zwar ernst zu nehmen. Einem sich daraus möglicherweise noch ergebenden Änderungsbedarf könne und solle jedoch ggf. zu einem späteren Zeitpunkt Rechnung getragen werden. Das Ausschussmitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen verwies zur Begründung seiner Stimmenthaltung auf beide Positionen: Einerseits müsse die Alimentation zwar jetzt angehoben werden, andererseits bestünden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem mit dem Gesetzentwurf verfolgten Regelungskonzept. Der mitberatende Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen stimmte wie der federführende Ausschuss ab.

Hintergrund des sogleich an die Ausschüsse überwiesenen Gesetzentwurfs ist, dass die Besoldung nach den Berechnungen der Landesregierung bei der geltenden Rechtslage nicht in vollem Umfang den vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aufgestellten Anforderungen an eine amtsangemessene Alimentation nach Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes (GG) genügt, weil der erforderliche Mindestabstand von 15 Prozent zum Niveau der Grundsicherung für Arbeitssuchende teilweise nicht eingehalten wird. Dies betrifft insbesondere Familien mit zwei Kindern in mehreren der unteren Besoldungsgruppen, zum Teil aber auch Familien mit drei oder mehr Kindern in höheren Besoldungsgruppen. Diese Unteralimentation soll nach dem Gesetzentwurf - neben weiteren Maßnahmen - durch die Gewährung eines sog. Familienergänzungszuschlags vermieden werden. Dieser Zuschlag soll in allen betroffenen Besoldungsgruppen in Höhe des jeweiligen Unterschieds zwischen Nettoalimentation und 115 Prozent des Grundsicherungsniveaus gewährt werden, dies allerdings nur, falls kein Hinzuverdienst der Partnerin oder des Partners, die oder der für die Kinder mit unterhaltspflichtig ist, vorhanden ist, der eine bestimmte Hinzuverdienstgrenze übersteigt.

Der GBD hat die Auffassung vertreten, dass durch die Gewährung des Familienergänzungszuschlags zwar das verfassungsrechtliche Problem des *Mindestabstands* zwischen Besoldung und Grundsicherungsniveau gelöst werde. Gleichzeitig bestünden jedoch in bestimmten Fallkonstellationen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Regelungskonzept hinsichtlich des *Abstandsgebots* in Bezug auf die besoldungsmäßigen Abstände zwischen den einzelnen Besoldungsgruppen.

Dazu hat der GBD auf die Rechtsprechung des BVerfG verwiesen, die das Gericht vor Kurzem noch einmal mit zwei Beschlüssen jeweils vom 04.05.2020 zusammengefasst und in Teilen konkretisiert habe (BVerfGE 155, 1, bei juris Rn. 21 ff.; BVerfGE 155, 77, bei juris Rn. 23 ff., jeweils m. w. N.).

Danach prüfe das BVerfG im Rahmen eines sog. systeminternen Besoldungsvergleichs die Amtsangemessenheit der Alimentation einerseits hinsichtlich des Verhältnisses der zu überprüfenden Besoldung zur Besoldung in anderen Besoldungsgruppen, andererseits hinsichtlich des Abstandes der Alimentation zum Niveau der sozialrechtlichen Grundsicherung, d. h. zur Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem Zweiten Buch des Sozialgesetzbuchs. Dabei solle zum einen durch die Anknüpfung der Alimentation an innerdienstliche, unmittelbar amtsbezogene Kriterien wie den Dienstrang sichergestellt werden, dass die Bezüge entsprechend der unterschiedlichen Wertigkeit der Ämter abgestuft seien. Mit der organisationsrechtlichen Gliederung der Ämter müsse deshalb eine Staffe­lung der Gehälter einhergehen. Zwischen den einzelnen Ämtern müsse hinsichtlich der Alimentation ein hinreichender Abstand gewahrt werden, durch den die unterschiedliche Wertigkeit der Ämter zum Ausdruck gebracht werde (Abstandsgebot). Zum anderen müsse bei der Bemessung der Besoldung der qualitative Unterschied zwischen der sozialrechtlichen Grundsicherung, die als staatliche Sozialleistung den Lebensunterhalt von Arbeitssuchenden und ihren Familien sicherstelle, und dem Unterhalt, der erwerbstätigen Beamtinnen und Beamten geschuldet sei, hinreichend deutlich werden, also ein angemessener Abstand zwischen der Alimentation und dem Grundsicherungsniveau gewahrt werden (Mindestabstandsgebot). Dieser Mindestabstand werde unterschritten, wenn die Nettoalimenta­tion - unter Berücksichtigung der familienbezogenen Besoldungsbestandteile und des Kindergelds - um weniger als 15 Prozent über dem Grundsicherungsniveau liege. Auf welche Art und Weise der Besoldungsgesetzgeber dieses Mindestabstandsgebot gewährleiste, sei grundsätzlich ihm überlassen. Er überschreite seinen Gestaltungsspielraum allerdings, wenn er den Besoldungsempfängerinnen und -empfängern zumute, auf die „familienneutralen“ Bestandteile ihrer Besoldung zurückzugreifen, um den Unterhaltsbedarf ihrer Kinder zu decken. Die damit verbundene, mit wachsender Kinderzahl fortschreitende Auszehrung der „familienneutralen“ Besoldungsbestandteile sei verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar, weil so die Besoldungsempfängerinnen und -empfänger mit mehreren Kindern den ihnen (selbst) zukommenden Lebenszuschuss nicht oder nur zulasten ihrer Familie erreichen könnten (BVerfGE 155, 77, bei juris Rn. 30; vgl. zur Versorgung BVerfGE 155, 1, bei juris Rn. 91, jeweils m. w. N.). Dabei sei nach Auffassung des GBD zu berücksichtigen, dass das Grundgehalt zwar formal insgesamt insofern „familienneutral“ sei, als seine Höhe nicht von den jeweiligen familiären Verhältnissen abhängt. Tatsächlich sei es jedoch nur teilweise „familienneutral“ und im Übrigen „(potenziell) familienbezogen“. Denn der Bemessung des Grundgehalts liege die Annahme zugrunde, dass eine Besoldungsempfängerin oder ein Besoldungsempfänger daraus mit nur relativ geringen familienbezogenen Zuschlägen eine Familie mit bis zu zwei Kindern amtsangemessen unterhalten könne. Das bedeute zum einen, dass sich Besoldungsempfängerinnen und -empfänger ohne Familie und Kinder aus dem Grundgehalt einen großzügigeren Lebenszuschuss leisten könnten als solche mit Familie und bis zu zwei Kindern. Zum anderen folge daraus aber auch, dass der Besoldungsempfängerin oder dem Besoldungsempfänger, wenn sie oder er sich für eine Familie und Kinder entscheide, zugemutet werde und werden dürfe, den Unterhalt für ihre oder seine Familie und bis zu zwei Kinder zum Teil aus dem Grundgehalt zu bestreiten. Nicht zugemutet werden dürfe ihr oder ihm hingegen, auf den darüber hinausgehenden Teil des Grundgehalts zugreifen zu müssen, um den Familienunterhalt zu bestreiten, weil infolge einer Auszehrung dieses Teils der Besoldung durch den Familienunterhalt der ihr oder ihm selbst zustehende Lebenszuschuss nicht mehr gewährleistet wäre, also ihre oder seine eigene amtsangemessene Alimentation beeinträchtigt würde (vgl. BVerfGE 81, 363, bei juris Rn. 51 f.). Dies bedeute dann aber des Weiteren, dass sich der eigentliche Wert des jeweiligen Amtes nicht in der Höhe des Grundgehalts insgesamt, sondern nur in dem „auszehrungsfesten“ Anteil des Grundgehalts ausdrücken müsse, der der Besoldungsempfängerin oder dem Besoldungsempfänger auch bei Vorhandensein einer Familie mit zwei oder mehr Kindern verbleiben müsse, um ihr oder ihm selbst unabhängig vom Unterhalt ihrer oder seiner Familie eine amtsangemessene Alimentation zu sichern. Zur „familienneutralen Besoldung“ gehöre mithin neben der kinderunabhängigen Sonderzahlung und ggf. der allgemeinen Stellenzulage nur der „familienneutrale“ Anteil des Grundgehalts, während der übrige Anteil des Grundgehalts „(potenziell) familienbezogen“ gewährt werde.

Vor diesem Hintergrund bestünden aus Sicht des GBD erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Regelungskonzeption im Hinblick auf die Besoldung bei Allein- oder nur geringem Hinzuverdienst und zwei unterhaltsberechtigten Kindern. Denn in diesen Fällen führe die Gewährung des Familienergänzungszuschlags dazu, dass in allen betroffenen Besoldungsgruppen sowohl die Summe der Besoldung insgesamt als auch der „familienneutrale“ bzw.

„auszehrungsfeste“ Anteil der Besoldung gleich hoch sei. Dadurch würden insoweit die besoldungsmäßigen Abstände zwischen den betroffenen Besoldungsgruppen vollständig eingeebnet. Aus Sicht des GBD bestünden erhebliche Zweifel, ob dies mit dem aus Artikel 33 Abs. 5 GG folgenden Abstandsgebot vereinbar sei.

Das Finanzministerium (MF) hat demgegenüber für die Landesregierung die Auffassung vertreten, dass das Abstandsgebot gleichwohl gewahrt sei, und dazu im Wesentlichen drei Argumente angeführt:

1. Das Abstandsgebot beziehe sich allein auf die absolute Höhe des Grundgehalts, die durch den Gesetzentwurf in den einzelnen Besoldungsgruppen nicht verändert werden solle, sodass insoweit der erforderliche Abstand - wie bisher - gewahrt werde. Das Grundgehalt sei stets als Einheit zu betrachten und könne nicht in einen „familienneutralen“ und einen „(potenziell) familienbezogenen“ Anteil aufgespalten werden. Dieses Argument hat der GBD angesichts der Rechtsprechung des BVerfG zur Struktur des Grundgehalts bei alleinverdienenden Besoldungsempfängerinnen und -empfängern mit einer Familie und bis zu zwei Kindern sowie zur Unzulässigkeit der übermäßigen „Auszehrung“ der „familienneutralen“ Besoldungsbestandteile durch den Familienunterhalt für nicht überzeugend erachtet.

2. Das Abstandsgebot sei selbst bei der vom GBD zugrunde gelegten Betrachtungsweise gewahrt, weil mit der Besoldungsgruppe zum einen die absolute Höhe des Grundgehalts und damit auch der ruhegehaltfähige Anteil der Besoldung steige (das Grundgehalt sei ruhegehaltfähig, die kinderbezogenen Besoldungsbestandteile seien es nicht). Zum anderen sei mit dem höheren Amt auch die Perspektive auf Beförderung in das nächsthöhere Amt verbunden. Das Amt der höheren Besoldungsgruppe sei daher in jedem Fall „werthaltiger“ als das Amt der niedrigeren Besoldungsgruppe. Auch dieses Argument ist aus Sicht des GBD nicht stichhaltig. Denn das BVerfG habe zum einen das Abstandsgebot stets auf die Besoldung in den einzelnen Besoldungsgruppen und nicht auf die - potenzielle - Versorgungswirksamkeit oder die mit dem höheren Amt verbundene Beförderungsperspektive bezogen. Zum anderen habe das BVerfG wiederholt festgestellt, dass sich die Amtsangemessenheit der Besoldung gerade in dem „auszehrungsfesten“ bzw. „familienneutralen“ Anteil der Besoldung ausdrücken müsse, und dieser bleibe in den genannten Fällen für alle Ämter in allen betroffenen Besoldungsgruppen gleich hoch. Außerdem greife das Argument des MF hinsichtlich der Aussicht auf Beförderung in das nächsthöhere Amt nicht in den Fällen, in denen das „Endamt“ einer Laufbahn bereits erreicht worden sei.

3. Schließlich sei zu berücksichtigen, dass das Abstandsgebot selbst bei Zugrundelegung der Auffassung des GBD in aller Regel gewahrt werde und die von ihm, dem GBD, kritisierte Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen nur in seltenen Ausnahmefällen vorkommen werde. Der Gesetzgeber dürfe aber auch hinsichtlich der Wahrung des Abstandsgebots den typischen Fall zugrunde legen; atypische Ausnahmefälle führten nicht zu einer Verletzung des Abstandsgebots. Dabei gehe das MF auch davon aus, dass die im Besoldungsrecht herkömmlich zugrunde gelegte „Alleinverdienerfamilie“ inzwischen tatsächlich nicht mehr den typischen Regelfall, sondern den atypischen Ausnahmefall bilde. Typischer Regelfall sei mittlerweile die „Hinzuverdienerfamilie“, für die - bei Überschreiten der jeweiligen Hinzuverdienstgrenze - der Familienergänzungszuschlag nicht gewährt werden solle, sodass es insoweit auch nicht zu einer Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen komme. Nach Schätzungen des MF sei damit zu rechnen, dass der Anteil von Beamtinnen und Beamten in der Besoldungsordnung A, die einen Anspruch auf Gewährung eines Familienergänzungszuschlags hätte, bei weit unter 2 Prozent des Gesamtbestandes liegen würde. Diese Größenordnung sei so gering, dass selbst die vom GBD kritisierte Einebnung der Abstände zwischen den Besoldungsgruppen bei typisierender Betrachtung nicht ins Gewicht falle und das Abstandsgebot insgesamt nicht verletzt werde. Ob das BVerfG im Falle seiner Befassung diesem Argument folgen würde, konnte der GBD nicht sicher vorhersagen. Denn zu der damit aufgeworfenen Frage, ob und inwieweit der Gesetzgeber hinsichtlich der Einhaltung des Abstandsgebots zur Typisierung befugt sei und atypische Ausnahmefälle außer Betracht lassen dürfe, liege, soweit ersichtlich, noch keine Rechtsprechung vor. Daher verbleibe es, selbst wenn man der Argumentation des MF insoweit folgen wolle, in den betreffenden Fällen nach Einschätzung des GBD bei einem erheblichen verfassungsrechtlichen Risiko.

Der federführende Ausschuss hat beide Argumentationen zur Kenntnis genommen und sich, wie eingangs dargelegt, mehrheitlich für die Beibehaltung des im Gesetzentwurf angelegten Regelungskonzepts entschieden. Der Ausschuss empfiehlt lediglich Änderungen zu Artikel 1 Nr. 3 des Gesetzentwurfs (§ 36 a des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes), die im Wesentlichen nur den beabsichtigten Regelungsinhalt deutlicher zum Ausdruck bringen sollen.

Im Einzelnen:

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Besoldungsgesetzes):

Zu Nummer 3 (§ 36 a):

Zu Absatz 1:

In Absatz 1 soll - nur - der grundsätzliche Zweck des Familienergänzungszuschlags geregelt werden.

Zu Absatz 1/1:

Der Familienergänzungszuschlag soll nach Erklärung der Landesregierung bei zwei Kindern sowie bei drei und mehr Kindern jeweils grundlegend unterschiedlich berechnet werden: Während im ersten Fall die Besoldung einer Beamtin oder eines Beamten mit Familie und zwei Kindern mit der Grundsicherung für Arbeitssuchende für eine Familie mit zwei Kindern verglichen wird, wird im zweiten Fall lediglich die Erhöhung der Besoldung für das hinzutretende Kind mit dem grundsicherungsrechtlichen Bedarf nur dieses Kindes verglichen. Diese Differenzierung kommt indes im Gesetzentwurf nicht zum Ausdruck. Der Ausschuss empfiehlt daher, beide Fälle in verschiedenen Absätzen zu regeln, und zwar hier in Absatz 1/1 - der in etwa Absatz 1 des Entwurfs entspricht - nur den ersten Fall und in Absatz 2 - wie im Entwurf - den zweiten Fall.

Zu Absatz 2:

Siehe die Erläuterung zu Absatz 1/1.

Zu Absatz 2/1:

Der Ausschuss empfiehlt aus systematischen Gründen, die Regelungen über die Hinzuverdienstgrenzen in Form eines Ausschlussgrundes einheitlich in einem Absatz zu bündeln.

Zu Absatz 3:

Es handelt sich lediglich um eine redaktionelle Folgeänderung.

Zu Absatz 4:

Infolge der zu den Absätzen 1 bis 2 empfohlenen Formulierungen, durch die Inhalt, Zweck und Ausmaß der hiesigen Verordnungsermächtigung bereits hinreichend bestimmt festgelegt werden, können und sollen hier die Worte „zur Herstellung eines Mindestabstands der Nettoalimentation von 15 Prozent zur Grundsicherung für Arbeitssuchende“ entfallen.

Zu Nummer 4 (§ 63):

Zu Buchstabe a (Absatz 1 Satz 2):

Die kinderunabhängige Sonderzahlung nach § 63 Abs. 1 wird allen Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richtern gleichermaßen gewährt und zählt daher zu der für das Abstandsgebot maßgeblichen Besoldung. Dadurch, dass in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 8 eine höhere Sonderzahlung gewährt wird als in den übrigen Besoldungsgruppen, wird der Abstand zwischen den Besoldungsgruppen verkleinert, weil durch die Staffelung der Sonderzahlung die Besoldung in den unteren Besoldungsgruppen stärker erhöht wird als in den oberen Besoldungsgruppen. Diese Annäherung wird durch die vorgesehene Regelung noch weiter verstärkt, weil an der Differenzierung nach Besoldungsgruppen festgehalten werden soll und der Erhöhungsbetrag für die unteren Besoldungsgruppen höher sein soll als in den oberen Besoldungsgruppen (Abstand bis 2019 420 Euro, seit 2020 620 Euro, nach dem Entwurf künftig 700 Euro). Der GBD hat aber - vorbehaltlich einer von ihm nicht

leistbaren Berechnung im Detail - die Einschätzung geäußert, dass die Annäherung der Besoldungsgruppen durch die kinderunabhängige Sonderzahlung unter Berücksichtigung der weiteren Besoldungsbestandteile so geringfügig sei, dass allein deshalb noch keine Verletzung des Abstandsgebots vorliege. Der Ausschuss hat sich dem angeschlossen.

Zu Artikel 2 (Änderung des Niedersächsischen Beamtenversorgungsgesetzes):

Der Gesetzentwurf sieht nur eine sehr eingeschränkte Übertragung der für die Besoldung beabsichtigten Regelungen zur Gewährleistung des Mindestabstandsgebots auf die Versorgung vor. Der GBD hat dazu die Einschätzung geäußert, dass zwar nicht sicher sei, ob und inwieweit die Rechtsprechung des BVerfG zum Abstandsgebot und zum Mindestabstandsgebot auf die Versorgung übertragbar sei. Er, der GBD, halte es jedoch für keineswegs ausgeschlossen, dass auch insoweit ein weitergehender Regelungsbedarf bestehen könne. Dazu hat der GBD auf den beim BVerfG anhängigen Vorlagebeschluss des Niedersächsischen Obergerichts vom 25.04.2017 - 5 LC 75/17 - hingewiesen, der die Versorgung nach Besoldungsgruppe A 13 im Jahr 2013 betreffe und in dem das Gericht die - aus Sicht des GBD grundsätzlich nachvollziehbare - Auffassung vertreten habe, dass eine verfassungswidrig zu niedrig bemessene Besoldung auf die auf ihrer Grundlage berechnete Versorgung durchschlage und auch diese ggf. verfassungswidrig zu niedrig mache. Insoweit falle auf, dass die Entwurfsbegründung keinerlei Ausführungen dazu enthalte, aus welchen Gründen die Landesregierung eine weitergehende Regelung für die Versorgung für entbehrlich halte. Das MF hat dazu erklärt, man sehe für eine etwaige Regelung schon keine praktischen Anwendungsfälle. Außerdem sei unsicher, ob und inwieweit die Maßstäbe des BVerfG zur Besoldung auf die Versorgung übertragbar seien, insbesondere, ob ein Mindestabstand gerade in Höhe von 15 Prozent gegenüber dem Grundsicherungsniveau hier sachgerecht sei. Insoweit solle, falls es überhaupt einen Anwendungsfall geben sollte, eine Klärung durch die Rechtsprechung abgewartet werden. Dieser Sichtweise hat sich der Ausschuss angeschlossen, wenngleich der GBD auch insoweit auf ein aus seiner Sicht verbleibendes verfassungsrechtliches Risiko hingewiesen hat.