



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

PROF. DR. PETER M. HUBER, BVR A. D.; MINISTER A.D.
LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT UND STAATSPHILOSOPHIE *
FORSCHUNGSSTELLE FÜR DAS RECHT DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION



Prof. Dr. Peter M. Huber · Prof.-Huber-Platz 2 · 80539 München

An den

Landtag Nordrhein-Westfalen

- Haushalts- und Finanzausschuss -

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1743**

Alle Abgeordneten

Telefon +49 (0)89 2180-3576
Telefax +49 (0)89 2180-5063

peter.m.huber@jura.uni-
muenchen.de

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

München, den 05. September 2024

„Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen“ - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 18/9514 Neudruck –

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem vorgelegten Gesetzentwurf nehme ich wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkung

Spätestens seit der Jahrtausendwende lässt sich eine gewisse Abkoppelung der Beamtenbesoldung von der allgemeinen Lohnentwicklung feststellen, die durch die Rückübertragung der entsprechenden Gesetzgebungskompetenz auf die Länder im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahre 2006 und die 2009 in das Grundgesetz aufgenommene Schuldenbremse (Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG) weiter befördert worden ist. Seit 2012 hat das Bundesverfassungsgericht für unterschiedliche Länder und unterschiedliche Besoldungsgruppen wiederholt festgestellt, dass die Höhe der gesetzlich jeweils vorgesehenen Besoldung gegen das Alimentationsprinzip des Art. 33 Abs. 5 GG verstieß. Im Einzelnen betraf dies die

- W 2 – Besoldung in Hessen (BVerfGE 130, 263 ff.),
- R 1 – Besoldung in Sachsen-Anhalt (BVerfGE 139, 64 ff.),
- A 10 – Besoldung und aufwärts in Sachsen (BVerfGE 140, 240 ff.),
- R 1 – R 3 – Besoldung im Lande Berlin (BVerfGE 155, 1 ff. – Richterbesoldung II) und die
- R 2 – Besoldung für Richter mit drei und vier Kindern in Nordrhein-Westfalen (BVerfGE 155, 77 ff.- Alimentation kinderreicher Beamter)

Weitere Entscheidungen beanstandeten Wartefristen beim Besoldungsanstieg (BVerfGE 145, 1 ff.), die voraussetzungslose Absenkung der Eingangsbesoldung (BVerfGE 149, 382 ff.) oder die Besoldung begrenzt dienstfähiger Beamter (BVerfGE 150, 169 ff.). In einer Reihe weiterer Fälle stand das Risiko einer Verletzung des Alimentationsprinzips aus Art. 33 Abs. 5 GG zumindest im Raum. Gegenwärtig sind zudem über 50 Verfahren beim Bundesverfassungsgericht anhängig, in denen eine unzureichende Alimentation gerügt wird. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass sich die Alimentation der Beamten, Richter und Soldaten in Deutschland am unteren Rande des von der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG Gebotenen bewegt.

II. Vorgaben aus Art. 33 Abs. 5 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 GG

1. Das Bundesverfassungsgericht geht auf Grund der bisherigen Praxis des Besoldungsgesetzgebers davon aus, dass die Grundbesoldung so bemessen ist, dass sie (zusammen mit den Familienzuschlägen für den Ehepartner und die ersten beiden Kinder) in allen Stufen der Besoldungsordnung im Wesentlichen amtsangemessen ist (vgl. BVerfGE 99, 300 <315>; 155, 77 <92, Rn. 30>).

Das bedeutet allerdings nicht, dass die Besoldung für einen alleinstehenden, ledigen Beamten oder eine Beamtin zu hoch angesetzt wäre und insofern eine „Überalimentation“ vorläge. Die Grundbesoldung ohne Familienzuschläge ist vielmehr „familienneutral“. Das wird durch die fünf Parameter für die Indizierung einer Unteralimentation und die beiden folgenden Prüfungsstufen bestätigt, die das Bundesverfassungsgericht seit der Leitentscheidung vom 5. Mai 2015 zur Bestimmung der Amtsangemessenheit der Besoldung heranzieht (vgl. BVerfGE 139, 64 <111 ff. Rn. 93 ff.>). Familienstand und Anzahl der Kinder spielen hierfür – wie in der Privatwirtschaft für die Entlohnung – grundsätzlich keine Rolle. Sie sind insoweit Privatsache und typischerweise mit Einschränkungen des Lebensstandards verbunden.

2. Anders als private Arbeitgeber ist der Staat allerdings unmittelbar an Art. 6 Abs. 1 GG gebunden. Danach stehen Ehe und Familie unter dem *besonderen* Schutze der staatlichen Ordnung. Das verpflichtet auch den Besoldungsgesetzgeber zu einer Ehe und Familie fördernden Ausgestaltung des Besoldungssystems und verbietet deren Benachteiligung. Die Besoldung ist in all ihren Bestandteilen daher so zu regeln, dass Beamte, Soldaten und Richter

„nicht vor die Wahl gestellt werden, entweder eine ihrem Amt angemessene Lebensführung aufrechtzuerhalten oder, unter Verzicht darauf, eine Familie zu haben und diese entsprechend den damit übernommenen Verpflichtungen angemessen zu unterhalten (vgl. BVerfGE 44, 249 <267, 273 f.>; 99, 300 <315>).>.(BVerfGE 155, 77 <92 Rn. 29)

3. Die Ehe eines Beamten ist für die Ausgestaltung der Besoldung daher relevant. Sie darf namentlich nicht so ausgestaltet sein, dass eine Eheschließung zu Besoldungseinbußen führt. Die Alleinverdiener-Ehe mag gesellschaftlich überholt sein; ob Beamtinnen und Beamte sich dieses Modell zu eigen machen, ist jedoch ihre höchstpersönliche und durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützte Entscheidung. Dem hat der Besoldungsgesetzgeber Rechnung zu tragen.

4. Das gilt auch für die Zahl der Kinder (vgl. BVerfGE 81, 363 <376>; 99, 300 <315>; 155, 77 <92 Rn. 29). Auch kinderreiche Beamte haben aus Art. 33 Abs. 5 i. V. m. Art. 6 Abs. 1 GG einen Anspruch auf eine bescheidene, aber standesgemäße Lebensführung. Auch dem muss die Ausgestaltung der Besoldung genügen.

Unzulässig ist es daher, wenn der Gesetzgeber Beamten, Soldaten und Richtern zumutet, für den Unterhalt ihres dritten Kindes und weiterer Kinder auf die familienneutralen Bestandteile ihres Gehalts zurückzugreifen. Die damit verbundene, mit wachsender Kinderzahl fortschreitende Auszehrung der familienneutralen Gehaltsbestandteile ist nicht hinnehmbar, weil so Richter und Beamten mit mehreren Kindern den ihnen von Verfassungs wegen zukommenden Lebenszuschnitt nicht oder nur zulasten ihrer Familie erreichen können (vgl. BVerfGE 81, 363 <378>; 99, 300 <316>; 155, 77 <92 Rn. 30>).

III. Gestaltungsspielraum des Besoldungsgesetzgebers

Art. 33 Abs. 5 GG belässt dem Gesetzgeber allerdings einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Fortschreibung der institutionellen Garantie des Art. 33 Abs. 5 GG.

1. So kann der Gesetzgeber bei der Bemessung des zusätzlichen Bedarfs von Kindern, der vom Dienstherrn zu decken ist, zunächst von denjenigen Regelsätzen für den Kindesunterhalt ausgehen, die die Rechtsordnung auch in anderen Regelungszusammenhängen zur Verfügung stellt. Er muss allerdings berücksichtigen, dass diese Sätze auf die Befriedigung unterschiedlicher Bedürfnisse ausgerichtet und für den

vom Dienstherrn geschuldeten amtsangemessenen Unterhalt nur bedingt aussagekräftig sind:

„So sind etwa Bedarfssätze, die an dem äußersten Mindestbedarf eines Kindes ausgerichtet sind, also insbesondere die Leistungen der sozialen Grundsicherung, ihrem Zweck nach staatliche Hilfen zur Erhaltung eines Mindestmaßes sozialer Sicherung. Die Alimentation der Richter und Beamten und ihrer Familien ist demgegenüber etwas qualitativ Anderes. Diesen Unterschied muss die Bemessung des Gehalts deutlich werden lassen (vgl. BVerfGE 44, 249 <264 f.>; 81, 363 <378>; 99, 300 <316>; 140, 240 <286 f. Rn. 93 f.>; 155, 1 <24 Rn. 47> - Richterbesoldung II). Dabei lässt <bei der untersten Besoldungsgruppe> ein um 15 % über dem grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf liegender Betrag den verfassungsgebotenen Unterschied zwischen der von der Grundsicherung zu leistenden Befriedigung eines äußersten Mindestbedarfs und dem den Richtern und Beamten sowie ihren Familien geschuldeten Unterhalt hinreichend deutlich werden. Diese Berechnungsmethode dient nicht dazu, die angemessene Höhe der Alimentation zu ermitteln, sondern die Grenze zur Unteralimentation. Führen die den Richtern und Beamten ... gewährten Zuschläge jedoch nicht einmal zu einer Erhöhung des Nettoeinkommens um 115 % des grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarfs für das hinzutretende Kind, überschreitet der Gesetzgeber den ihm zustehenden Gestaltungsspielraum (vgl. BVerfGE 81, 363 <382 f.>; 99, 300 <321 f.>; ferner mit Blick auf die Mindestalimentation am Maßstab einer vierköpfigen Familie BVerfGE 140, 240 <286 f. Rn. 93 f.>; 155, 1 <24 Rn. 47> - Richterbesoldung II).

2. Ob Bezüge amtsangemessen sind, bemisst sich nach dem Nettoeinkommen (vgl. BVerfGE 81, 363 <376>; 99, 300 <315>; BVerfGE 140, 240 <286 f. Rn. 93 f.>; 155, 1 <24 Rn. 47> - Richterbesoldung II). Insoweit steht es dem Gesetzgeber frei, das von der Verfassung vorgegebene Ziel durch eine entsprechende Bemessung der Brutto-bezüge - etwa in Gestalt eines kinderbezogenen Familienzuschlags - zu erreichen oder – soweit dies in seine Gesetzgebungskompetenz fällt oder anderweitig sichergestellt ist - Richter und Beamten an einem allgemein gewährten Kindergeld teilhaben zu lassen, steuerrechtlich die durch den Kindesunterhalt verminderte Leistungsfähigkeit auszugleichen oder diese und weitere Möglichkeiten miteinander zu verbinden (vgl. BVerfGE 81, 363 <376>; 99, 300 <315>; 155, 77 <94 Rn. 33> - Alimentation kinderreicher Beamter).

3. Der beamten- und besoldungsrechtliche Gesetzgeber ist im Rahmen des relativen Normbestandsschutzes von Art. 33 Abs. 5 GG (vgl. Sondervotum Huber in BVerfGE 152, 345 <384, 386 Rn. 6> - Entfernung aus dem öffentlichen Dienst durch Verwaltungsakt) auch zu einer Weiterentwicklung der institutionellen Garantie der hergebrachten Grundsätze berechtigt. Das gilt auch für eine Veränderung des der Besoldung zugrunde liegenden Familienleitbildes.

IV. Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 18/9514 Neudruck –

Der o. a. Entwurf dürfte mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben von Art. 33 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 1 GG im Wesentlichen in Einklang stehen. Er legt die Besoldungshöhe für die Jahre 2024 und 2025 in Orientierung an den in BVerfGE 139, 64 ff. – Richterbesoldung I dargelegten Parametern fest und legt dies in einer ausführlichen Begründung dar. Dabei wird insbesondere deutlich, dass für den hier interessierenden Zeitraum keiner der fünf Parameter für die Indizierung eines Verstoßes gegen Art. 33 Abs. 5 GG erfüllt ist – mit gewissen Einschränkungen beim Nominallohnindex, deren Charakter als „Ausreißer“ die Begründung jedoch nachvollziehbar darlegt.

Ob mit den Regelungen über den Ergänzungszuschlag (§ 71b) und die Regionalisierung des Familienzuschlags (Anlage 13) das traditionelle Familienbild der Alleinverdienerfamilie als Bezugsgröße zugunsten einer Mehrverdienerfamilie aufgegeben wird, (so der Entwurf etwa auf S. 84), mag dahinstehen. Ein solcher Wechsel des Leitbildes ist grundsätzlich möglich. Die Begründung verweist insoweit ausdrücklich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Beamten mit drei oder vier Kindern, in denen das Gericht ausgeführt hat, dass sich bei dem traditionellen Leitbild der Alleinverdienerfamilie weder um ein zwangsläufiges noch vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenes Leitbild handele. Ein Wechsel des Leitbildes ist allerdings nur in den verfassungsrechtlichen Grenzen zulässig.

1. Soweit § 71b Abs. 1 des Entwurfs einen Ergänzungszuschlag für Beamte vorsieht, deren Bezüge nicht 15 v.H. über dem grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf seiner Familie liegen (lit. a) und deren Ehegatten, Lebenspartner etc. nicht über ein monatliches Nettoeinkommen verfügen, das mindestens einer geringfügigen Beschäftigung entspricht (b), ist die Regelung nicht zu beanstanden. Statt die Sicherstellung des Abstandsgebotes dadurch ins Werk zu setzen, dass die Grundbesoldung aller Beamten des Landes so angehoben wird, dass auch Beamte der niedrigsten Besoldungsgruppe A 5 mit der niedrigsten Erfahrungsstufe mindestens 15 v. H. über dem grundsicherungsrechtlichen Gesamtbedarf liegen, was angesichts des Nivellierungsverbotes höherer Besoldungsgruppen einen kaum kalkulierbaren Finanzbedarf nach sich zöge, hat sich der Gesetzgeber für eine Einzelfalllösung in prekären Fällen entschieden. Das stellt die Einhaltung des Abstandsgebotes gemäß Art. 33 Abs. 5 GG sicher und ist auch mit Blick auf Art. 6 Abs. 1 GG keine Schlechterstellung von verheirateten oder ihnen gleichgestellten Beamtinnen und Beamten.

2. Ob die Änderung der Anlage 13 und die „Regionalisierung“ der Familienzuschläge für dritte und weitere im Familienzuschlag zu berücksichtigende Kinder mit Art. 33 Abs. 5 und Art. 6 Abs. 1 GG vereinbar ist, hängt nicht nur von der Wahrung des Abstandsgebotes ab – diese wird in der Begründung überzeugend dargelegt – sondern auch davon, ob mit der Neufassung des Familienzuschlags eine amtsangemessene Lebensführung für alle Besoldungsgruppen gewährleistet und das Nivellierungsverbot beachtet wird. Insoweit fällt auf, dass der Familienzuschlag mit dem Anstieg der Besoldungsgruppe tendenziell sinkt, was einen nivellierenden Effekt haben dürfte. Zudem heißt es in der Anlage 13, dass – soweit die Besoldung im Einzelfall wegen des Familienzuschlages hinter derjenigen einer niedrigeren Besoldungsgruppe zurückbleibe, der Unterschiedsbetrag zusätzlich gewährt werde. Art. 33 Abs. 5 GG schließt mit seinen Konkretisierungen durch Leistungsprinzip und Nivellierungsverbot eine Einebnung der Besoldungsgruppen allerdings aus. Das ist auch bei der Bemessung des Familienzuschlags zu beachten.

3. Mit Blick auf Art. 3 Nr. 8 erscheint es schließlich zweifelhaft, ob die Verurteilung wegen Volksverhetzung mit den anderen in § 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 lit. b genannten Tatbeständen gleichgesetzt werden und zu einem Verlust der Rechte als Ruhestandsbeamter führen kann. Hochverrat, die Gefährdung des demokratischen Rechtsstaates oder der äußeren Sicherheit Deutschlands haben einen erheblich höheren Unrechtsgehalt als das Delikt der Volksverhetzung. Im Sinne der sog. Neuen Formel besteht zwischen beiden Kategorien von Straftaten ein Unterschied von solcher Art und solchem Gewicht, dass er die Gleichsetzung sub specie Art. 3 Abs. 1 GG voraussichtlich nicht rechtfertigen kann. Hinzu kommt, dass das Disziplinarrecht als milderes Mittel zur Verfügung steht.



(Prof. Dr. Huber)