

Dr. Torsten Schwan (Osnabrück)

Der aktuelle Gesetzentwurf der Bundesregierung zu BBVAnpÄndG 2021/2022 als Verstoß gegen die materielle und prozedurale Dimension des Alimentationsprinzips

Zusammenfassung: Mit der geplanten Verabschiedung durch den Deutschen Bundestag Mitte Juni 2021 soll ein Ende März vom Bundeskabinett beschlossener Gesetzentwurf Gesetzeskraft erlangen. Seine Präsentation erfolgt jedoch nur unter Verstoß gegen die Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren vom November 2018 (I.). Darüber hinaus hat der ursprüngliche Referentenentwurf im Verlauf der Anhörung grundlegende Änderungen erfahren, ohne dass die Bundesregierung das bislang ausreichend dargelegt oder reflektiert hätte; nicht umsonst verfehlt der aktuelle Entwurf sowohl die materielle als auch die prozedurale Dimension des Alimentationsprinzips (II.). Sein evident sachwidriger und evident unzureichender Charakter lässt ihn die zwingend zu erfüllende Mindestalimentation sehr deutlich nicht erreichen; er unterläuft am Ende selbst das vergleichbare Grundsicherungs-niveau noch um rund zehn % (III.). Kraft GG Art. 20 Abs. 3 darf der materiell und prozedural unzureichende Entwurf nicht vom Deutschen Bundestag verabschiedet werden; Exekutive und Legislative bleiben weiterhin aufgefordert, einen verfassungskonformen Gesetzentwurf vorzulegen (IV.).

I. Zum bisherigen Verfahrensgang von BBVAnpÄndG 2021/2022

Die Bundesregierung hat am 24.03.2021 den aktuellen Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung für 2021/2022 und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (BBVAnpÄndG 2021/2022) ohne Aussprache und als besonders eilbedürftig gemäß Art. 76 Abs. 2 Satz 4 GG beschlossen.¹ Der Bundesrat behandelte die Vorlage entsprechend² und beschloss sie am 07.05.2021 ohne Aussprache und Einwendungen,³ nachdem der federführende Ausschuss für Innere Angelegenheiten dies empfohlen hatte.⁴ Die Bundesregierung informierte den Deutschen Bundestag daraufhin am 11.05.2021 über den Beschluss.⁵ In der Plenarsitzung am 19.05.2021 überwies jener den Entwurf federführend an den Ausschuss für Inneres und Heimat sowie darüber hinaus an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz und den Verteidigungs- sowie den Haushaltsausschuss.⁶ Der federführende Ausschuss behandelte den Entwurf noch am selben

1 Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Bundesbesoldung und -versorgung für 2021/2022 und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften (BBVAnpÄndG 2021/2022); BT-Drs. 19/28677 v. 19.04.2021. Vgl. a. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/bundeskanzleramt/kabinettsitzungen/themen-im-bundeskabinett-ergebnisse-1880224> <23.05.2021>.

2 BR-Drs. 248/21 v. 26.03.2021. Vgl. a. https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2021/0201-0300/0248-21.html?cms_templateQueryString=Suchbegriff&cms_fromSearch=true <23.05.2021>.

3 Plenarprotokoll 1004 v. 07.05.2021, S. 176 i.V.m. S. 207.

4 Erläuterung zum Tagesordnungspunkt 48; <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/TO/1004/tagesordnung-1004.html?nn=4732016#top-48> <23.05.2021>.

5 BT-Drs. 19/29571 v. 11.05.2021.

6 Plenarprotokoll 19/229 v. 19.05.2021, S. 29230 f.

Tag in einer nicht öffentlichen Sitzung.⁷ Die abschließende Beratung ist für die 233. Sitzung am 10.06.2021 geplant und soll ohne Aussprache stattfinden; eine Änderung der Kabinettsvorlage ist weiterhin nicht ersichtlich.⁸

Zwischenzeitlich hatten mehrere Abgeordnete und die Fraktion der Linken eine Kleine Anfrage zur Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter auf den Gesetzentwurf gestellt.⁹ In ihrer Vorbetrachtung hoben die Fragesteller unter anderem hervor, dass nach ihrer Einschätzung die Mitglieder des Deutschen Bundestages „wenig Konkretes über die Erkenntnisquellen des Entwurfs“ wissen würden.¹⁰ Die Bundesregierung artikuliert in ihrer Antwort zunächst das Bestreben, „Regierungshandeln transparent und damit für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar zu gestalten“, und verwahrte sich gleichzeitig gegen eine „administrative Überkontrolle“ vonseiten der Legislative, die nach ihrem Empfinden „die Regierungsfunktion auch stören“ könne und von daher „der Begrenzung auf ein funktionsverträgliches Maß“ bedürfe: „Die Bundesregierung geht davon aus, dass dem Informationsbedürfnis der Fragesteller künftig durch die Veröffentlichung der Gesetzes- und Verordnungsentwürfe sowie der Stellungnahme aus der Verbandsanhörung auf den Internetseiten der jeweiligen Ressorts Genüge getan ist“.¹¹

Die Kleine Anfrage war augenscheinlich auch dem Umstand geschuldet, dass der ursprüngliche Referentenentwurf, der Anfang Februar in den Umlauf gegangen war, vom Kabinett „nicht zu finalisieren“ gewesen war.¹² Zugleich findet sich auf der Seite des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat nicht jener ursprüngliche Referentenentwurf, der am 03.02.2021 in das Anhörungsverfahren gegangen war, sondern eine nachträgliche Fassung des Bearbeitungsstands von Mitte März.¹³ Jener Bearbeitungsstand weicht jedoch maßgeblich von der ursprünglichen Fassung ab, was ursächlich mitverantwortlich für die genannte kleine Anfrage gewesen sein dürfte. Denn die von der Bundesregierung für sich selbst in Anspruch genommene Transparenz ist in einem weitgehenden Maße nicht gegeben, wie nicht zuletzt die erheblichen Unterschiede zeigen, die zwischen dem ursprünglichen Referentenentwurf und dem nun vom Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat präsentierten vorhanden sind. Nicht umsonst ist der tatsächliche Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens ohne den ursprünglichen Referentenentwurf nicht transparent nachzuvollziehen.

Mit diesem Vorgehen verstößt die Bundesregierung allerdings gegen die Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren, in der es unter anderem heißt: „Gesetz- und Verordnungsentwürfe werden in der Form veröffentlicht, in der sie im Rahmen der Verbändebeteiligung nach § 47 GGO oder einer vergleichbaren Vorschrift verschickt worden sind („Referentenentwürfe“). [...] Soweit ein Entwurf von der Bundesregierung beschlossen wird, erfolgt die Veröffentlichung spätestens nach dem Beschluss gemeinsam mit der dann beschlossenen Fassung.“¹⁴ Die Stö-

7 Top 2 der 141. Sitzung vom 19.05.2021; vgl. https://www.bundestag.de/ausschuesse/a04_innenausschuss/tagesordnungen <23.05.2021>.

8 Vgl. die geplanten Tagesordnungen zur 232. bis 234. Sitzung (Stand: 20.05.2021), S. 37 i.V.m. S. 35; <https://www.bundestag.de/tagesordnung> <23.05.2021>.

9 BT-Drs. 19/28736 v. 20.04.2021.

10 Ebd., S. 1.

11 BT-Drs. 19/29465 v. 07.05.2021, S. 2 f.

12 BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 40.

13 Vgl. den Referentenentwurf in der Bearbeitungsfassung v. 15.03.2021 unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz-zur-anpassung-der-besoldung-u-versorgung-2021-2022-u-aenderung-dienstrechtlich-vorschriften.html> <23.05.2021>.

14 Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren v. 15.11.2018, S. 1 unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1557560/3eb272d7adece1680649212178782fdb/2018-11->

rung der Regierungsfunktion, die die Bundesregierung in ihrer Antwort auf die genannte Kleine Anfrage hervorhebt, geht insofern von ihr selbst aus, indem sie grundlegende Vereinbarungen bricht und damit dem Informationsbedürfnis nicht nur von Abgeordneten, sondern auch der Öffentlichkeit nicht nachkommt. Nicht umsonst hatte die Kleine Anfrage in ihrer Einleitung zu Recht darauf hingewiesen, dass das Bundesverfassungsgericht bereits 1975 in gebotener Deutlichkeit hervorgehoben hat, dass „Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, [...] nicht möglich“ sei und dass die parlamentarische Demokratie auf dem Vertrauen des Volkes basiere.¹⁵

Darüber hinaus ist die Darstellung der Bundesregierung, wonach der Referentenentwurf „im Rahmen der Anhörung der Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften keine Änderungen erfahren“ habe,¹⁶ nachdrücklich in Zweifel zu ziehen. Nicht umsonst bezogen sich deren Stellungnahmen wiederholt auf die ursprünglichen Gesetzesbegründungen, die schließlich spätestens in der Fassung vom 15.03.2021 an zentraler Stelle getilgt wurden, als der ursprüngliche Referentenentwurf vom Kabinett „nicht zu finalisieren“ gewesen war und also das vormalige Herzstück jenes ursprünglichen Entwurfs, der sogenannte „regionale Ergänzungszuschlag“, ohne weitere inhaltliche Erklärungen ersatzlos gestrichen wurde.

II. Der nicht zu finalisierende „regionale Ergänzungszuschlag“

In diesem Sinne hatte zuvor auch der Deutsche Gewerkschaftsbund das intransparente Gesetzgebungsverfahren der Bundesregierung kritisiert: „Sowohl die Änderungen am Familienzuschlag als auch die Maßnahmen, mit welchem man die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gerecht werden möchte, bedeuten eine wichtige Weichenstellung für die Zukunft des Besoldungsrechts. Allein schon auf Grund der Relevanz des Vorhabens kritisieren wir die extrem kurze Beteiligungsfrist. Eine gründliche Prüfung der geplanten Änderungen seitens der beamtenpolitischen Spitzenorganisationen ist so kaum möglich.“¹⁷ Im Anschluss beurteilte er jenen sogenannten „regionalen Ergänzungszuschlag“ als „in einer Vielzahl von Fällen nicht in ausreichendem Maße realitätsgerecht“.¹⁸

Auch der dbb beamtenbund und tarifunion bedauerte einleitend, „dass ihm für die Erstellung seiner Stellungnahme zu diesem sehr komplexen Gesetzentwurf gerade einmal zwei Wochen zur Verfügung gestellt wurden“.¹⁹ Während der Deutsche Gewerkschaftsbund den sogenannten „regionalen Ergänzungszuschlag“ ob seiner ungenügenden Konzeption grundlegend kritisierte, aber es am Ende offen ließ, ob er ihn als verfassungskonform ansah oder nicht, lehnte ihn der dbb als verfassungsrechtlich fragwürdig ab: „Aus Sicht des dbb sollen eben nicht erneut komplexe, rechtlich komplizierte, intransparente sowie gesellschaftlich auch schwer vermittelbare Konstruktionen geschaffen

15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf?download=1 <23.05.2021>. In der Beantwortung der genannten Kleinen Anfrage verweist die Bundesregierung auf diese Vereinbarung, obgleich sie sie zuvor selbst missachtet hat, vgl. BT-Drs. 19/29465 (Fn. 11), S. 2.

15 BVerfG, Schlussurteil v. 5.11.1975, 2 BvR 193/74, Rn. 60; vgl. a. BT-Drs. 19/28736 (Fn. 9), S. 1.

16 BT-Drs. 19/29465 v. 07.05.2021 (Fn. 11), S. 4.

17 Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbunds zum Entwurf eines Bundesbesoldungs- und versorgungsanpassungsgesetzes 2021/2022 (BBVAnpÄndG 2021/2022) Stand: 03.02.2021 v. 17.02.2021 S. 1 unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz-zur-anpassung-der-besoldung-u-versorgung-2021-2022-u-aenderung-dienstrechtl-vorschriften.html> <23.05.2021>.

18 Ebd., S. 3 ff.

19 Stellungnahme des dbb beamtenbund und tarifunion zum Entwurf eines Bundesbesoldungs- und versorgungsanpassungsgesetzes 2021/2022 (BBVAnpÄndG 2021/2022) (Referentenentwurf vom 03.02.2021) v. 23.02.2021, S. 2 unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz-zur-anpassung-der-besoldung-u-versorgung-2021-2022-u-aenderung-dienstrechtl-vorschriften.html> <23.05.2021>.

werden.“²⁰ Darüber hinaus war es dem Deutschen Richterbund ebenfalls „aufgrund der nur kurzen Frist zur Stellungnahme von zwei Wochen nur cursorisch“ möglich, zum ursprünglichen Referentenentwurf Stellung zu nehmen.²¹ Diesem Sachverhalt dürfte es geschuldet gewesen sein, dass insbesondere die Darlegungen zum „regionalen Ergänzungszuschlag“ seine offensichtlichen Problematiken nicht ausreichend reflektierten.²² Nicht umsonst blieb die Stellungnahme auch vom Umfang her eher knapp.

Der ursprüngliche Referentenentwurf von Anfang Februar hatte zunächst einleitend und berechtigt hervorgehoben, dass auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang vom Bundesbesoldungsgesetzgeber „der verfassungsrechtlich gebotene Mindestabstand der untersten Besoldungsgruppe zum Grundsicherungsniveau durchgehend deutlich verletzt wurde, was sich als Ausgangspunkt für die Besoldungsstaffelung auf das gesamte Besoldungsgefüge“ auswirke, weshalb „sich auch die Besoldungsanpassung des Bundes mit dem Mindestabstand zur Grundsicherung auseinanderzusetzen und in der Folge das Abstandsgebot zwischen den Besoldungsgruppen zu beachten“ habe: „Die Besoldungsstruktur und -höhe ist daher realitätsgerechter neu zu justieren“.²³ Das zentrale Mittel zur Neujustierung hatte der sogenannte „regionale Ergänzungszuschlag“ sein sollen; deshalb hatte es im ursprünglichen Referentenentwurf in § 41a (1) geheißen: „Zur Sicherstellung einer amtsangemessenen Besoldung erhalten Beamte und Richter ergänzend zum Familienzuschlag einen regionalen Ergänzungszuschlag“;²⁴ erst durch ihn sollte „die amtsangemessene Alimentation sichergestellt“ werden.²⁵

Da allerdings jene ursprüngliche Planung „des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat, in Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 sowie 2 BvL 6/17 u.a. –, einen regionalen Ergänzungszuschlag als eigenständigen Besoldungsbestandteil zur Gewährleistung der amtsangemessenen Alimentation in der Bundesbesoldung einzuführen, [...] nicht zu finalisieren“ war,²⁶ der ursprünglich neu geplante § 41a des Bundesbesoldungsgesetzes deshalb im aktuellen Gesetzentwurf ersatzlos gestrichen wurde,²⁷ bleibt die von der ursprünglichen Fassung des Referentenentwurfs einleitend hervorgehobene deutliche Verletzung des verfassungsrechtlich gebotenen Mindestabstands der untersten Besoldungsgruppe zum Grundsicherungsniveau mitsamt seiner Auswirkung auf das gesamte Besoldungsgefüge bis auf Weiteres materiell bestehen, wie nachfolgend gezeigt wird, da eine ausreichend realitätsgerechte Neujustierung der Besoldungsstruktur und Besoldungshöhe bislang weiterhin nicht erfolgt.

Der aktuelle Gesetzentwurf ist deshalb, wie das Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat im ursprünglichen Referentenentwurf selbst hervorgehoben hat und unbeschadet dessen, dass er

20 Ebd., S. 4.

21 Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Entwurf eines Bundesbesoldungs- und versorgungsanpassungsgesetzes 2021/2022 (BBVAnpÄndG 2021/2022), Februar 2021, S. 1 unter <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Gesetz-zur-anpassung-der-besoldung-u-versorgung-2021-2022-u-aenderung-dienstrechtl-vorschriften.html> <23.05.2021>.

22 Ebd., S. 2 f.

23 Referentenentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Bundesbesoldungs- und versorgungsanpassungsgesetzes 2021/2022 (BBVAnpÄndG 2021/2022), Bearbeitungsstand: 03.02.2021 11:46 Uhr, S. 1 f. Vgl. zur Thematik Torsten Schwan, Neue bundesverfassungsgerichtliche Direktiven für die Besoldungsdogmatik und ihre Folgen für das künftige Alimentationsniveau – Zugleich Bemerkungen zu BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020, 2 BvL 4/18 –, DÖV 2021, 370 ff.

24 Ebd., S. 8. Vgl. zu seiner Höhe ebd., S. 19 und 35.

25 Ebd., S. 47. Vgl. a. ebd., S. 57 u. 62.

26 BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 40.

27 Vgl. Referentenentwurf (Fn. 23), S. 5-8 i.V.m. BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 6.

bislang sämtliche parlamentarische Hürden im beschleunigten Verfahren unverändert überstanden hat, evident unzureichend und kann in seinem verfassungswidrigen Gehalt keine Gesetzeskraft erlangen, da der Gesetzgeber durch Art. 20 Abs. 3 GG an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist und deshalb kein Gesetz beschließen kann, das gegen die rechtsstaatliche Ordnung verstößt. Nicht umsonst erfüllt der aktuelle Gesetzentwurf an der gerade zitierten Stelle ebenfalls auch nicht seine prozeduralen Pflichten, da er mit der ausschließlichen Darstellung, dass der sogenannte „regionale Ergänzungszuschlag“ nicht zu finalisieren war, ohne zugleich eine rechtsgültige Entscheidung zu treffen, nicht auf die Herstellung eben einer solchen Entscheidung zielt, sondern es ihm allenfalls um eine nachträgliche Begründung geht, sodass die erforderliche Sachverhaltsermittlung fehlt – das Maß der Unteralimentation wird vom aktuellen Entwurf nicht ermittelt –, weil die Bemessung der diesbezüglich nötigen berücksichtigungsfähigen Bestimmungsfaktoren für den verfassungsrechtlich gebotenen Umfang der Anpassung der Besoldung mit der Folge unterlassen wird, dass der Entwurf den mit der formellen Ausgleichsfunktion der Prozeduralisierung angestrebte Rationalisierungsgewinn effektiv nicht erreicht.²⁸

III. Folgen der prozedural nicht ausgewiesenen Mindestalimentation

Nicht umsonst werden im aktuellen Entwurf zentrale Passagen, die im ursprünglichen Referentenentwurf insbesondere der Beachtung der bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung 2 BvL 4/18 geschuldet waren, weitgehend ersatzlos gestrichen. So hatte der ursprüngliche Referentenentwurf das Problem und Ziel einleitend zunächst in umfassenderer Auseinandersetzung mit der gerade genannten bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidung 2 BvL 4/18 – sowie der weiteren 2 BvL 6/17 u.a. – im Sinne des oben bereits dargelegten Ergebnisses gefasst, dass bislang „der verfassungsrechtlich gebotene Mindestabstand der untersten Besoldungsgruppe zum Grundsicherungsniveau durchgehend deutlich verletzt“ ist, sodass sowohl die Besoldungsstruktur als auch die Besoldungshöhe der bundesbesoldungsrechtlichen Regelung „realitätsgerechter neu zu justieren“ seien.²⁹ Jene ursprünglich aus fünf Absätzen bestehende Passage ist jedoch im aktuellen Gesetzentwurf vollständig getilgt worden, womit die Grundproblematik des Entwurfs aufgezeigt ist, nämlich dass er an entscheidender Stelle keine realitätsgerechte Entscheidungen trifft, weshalb er in dieser Form in einen unaufhebbaren Widerspruch zur Gesetzeskraft beanspruchenden Judikatur des Bundesverfassungsgericht gerät.³⁰ Dementsprechend verbleibt der aktuelle Gesetzentwurf in einer unzureichenden Problem- und Zielbeschreibung, die der Sachlage offensichtlich nicht gerecht wird.³¹

Als Folge sind in ihm die vormaligen ersten drei sowie der zwanzigste Artikel des ursprünglichen Referentenentwurfs ersatzlos getilgt worden, mit denen die für nötig befundene Neujustierung der Besoldungsstruktur weitgehend hatte vollzogen werden sollen. Diese Neujustierung hatte im Einzelnen wie folgt geschehen sollen:

28 BVerfG, Beschl. v. 04.05.2020, 2 BvL 4/18, Rn. 97. Vgl. a. Schwan (Fn. 23), S. 377 f.

29 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 1 f.

30 BVerfG, Beschl. v. 04.05.2020, 2 BvL 4/18, Rn. 46 ff., insbesondere Rn. 52 f., 59, 62 f., 66 f. und 69 f. i.V.m. Rn. 141 f.; vgl. a. Schwan (Fn. 23), S. 370 ff.

31 BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 1.

- die Einführung des sogenannten „regionalen Ergänzungszuschlags“ und dessen Abstimmung mit dem fortbestehenden Familienzuschlag,³²
- die ersatzlose Streichung der Besoldungsgruppe A 3 sowie die Neustrukturierung der bei Neueinstellungen zu gewährenden Grundgehaltssätze der Besoldungsgruppen A 4 sowie A 6 und A 7,³³
- die Erstellung von wegen beider genannten Rechtscharaktere nötigen Übergangsregelungen,³⁴
- die auf Grundlage der in den letzten drei Spiegelstrichen nachzuvollziehende Regelung der ab dem 01.04.2021 geltenden Erhöhungsbeträge,³⁵
- die Nachzahlungsregelung für den Zeitraum ab 2017 in Umsetzung der beiden bereits mehrfach genannten bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen aus dem Mai letzten Jahres.³⁶

Nicht umsonst werden im allgemeinen Begründungsteil des aktuellen Gesetzentwurfs mit Blick auf dessen Zielsetzung, nachdem die diesbezüglich nicht jene Relevanz beanspruchenden ersten drei Absätze inhaltlich identisch übernommen worden sind, die berechtigte Hervorhebung und Begründung, dass stets „der verfassungsrechtlich gebotene Mindestabstand der untersten Besoldungsgruppe zum Grundsicherungsniveau (als staatlicher Sozialleistung) gewährleistet werden und somit die verfassungsrechtlich geschuldete Mindestalimentation gesichert sein“ müssten, ebenfalls nicht mehr aufgeführt.³⁷ Auch hier wird deutlich, dass der aktuelle Entwurf die Gesetzeskraft beanspruchende bundesverfassungsgerichtliche Judikatur nun nicht mehr anerkennt, da er der vormals im ursprünglichen Referentenentwurf zurecht betonten Aufgabe an keiner Stelle in einem ausreichenden Maße mehr nachkommt:

„Zugleich ist die Ausstrahlwirkung der verfassungsrechtlich geschuldeten Mindestalimentation auf das gesamte Besoldungsfüge zu beachten, das von dem für das Verhältnis zwischen den Besoldungsgruppen geltenden Abstandsgebot als eigenständigem hergebrachten und in enger Anbindung zum Alimentationsprinzip und zum Leistungsgrundsatz stehenden Grundsatz des Berufsbeamten­tums geprägt ist. Zudem hat der Gesetzgeber die Entwicklung der Lebensverhältnisse zu beobachten und die Höhe der Besoldung an diese Entwicklung kontinuierlich im gebotenen Umfang anzupassen.“³⁸

Denn eine Beobachtung der realitätsgerecht zu beachtenden Lebensverhältnisse erfolgt im aktuellen Gesetzentwurf mit Blick auf das Grundsicherungsniveau und die Mindest- und Nettoalimentation

32 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 5 f. und 6 bis 8. Vgl. in diesem Zusammenhang auch die vormaligen Anhänge 1 und 2, ebd., S. 17 f., sowie Anhang 5, S. 27, Anhang 9, S. 35, Anhang 11, S. 38, ersterer und letztere im Zusammenhang mit BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), Anhang 2, S. 15, bzw. Anhang 7, S. 27. Vgl. darüber hinaus ebenfalls Referentenentwurf (Fn. 23), S. 58 ff.

33 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 6; vgl. a. ebd., S. 58 u. 63. Dass es dem ursprünglichen Referentenentwurf nicht gelungen war, eine verfassungskonforme Regelung für die Besoldungsgruppe A 5 herzustellen, weist auf eine der vielen Problematiken hin, die dem ursprünglichen Referentenentwurf inhärent gewesen waren und die hier nicht weiter betrachtet werden müssen, die aber ebenfalls zu dem Ergebnis geführt hätten, dass jener in seiner ursprünglichen Fassung nicht mit den materiellen Forderungen in Einklang zu bringen gewesen wäre, die sich zwingend aus BVerfG, Beschl. v. 4.5.2020 (Fn. 28), Rn. 46 ff. ergeben.

34 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 9.

35 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 9 f. Im Folgenden wird die grundlegende Problematik des ursprünglichen Referentenentwurfs, dass er die Beamtenversorgung mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gleichheitsgerecht vollzogen hatte, ebenfalls nicht weiter betrachtet.

36 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 17; vgl. darüber hinaus ebd., S. 68.

37 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 46; BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 37.

38 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 46; BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 37.

nicht, wie im nächsten Abschnitt gezeigt wird. Auch deshalb hebt er nun, anders als der ursprüngliche Referentenentwurf, den wesentlichen Inhalt nicht mehr hervor, nämlich dass in „Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG vom 4. Mai 2020 (2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17) [...] die Besoldungsstruktur des Bundes dergestalt angepasst“ werden müsse, „dass die Bedarfe der einzelnen Familienmitglieder realitätsgerecht berücksichtigt werden“ würden.³⁹ Während der ursprüngliche Referentenentwurf noch betont hatte, dass „die vom BVerfG kontinuierten Maßstäbe zur plausiblen und realitätsgerechten Bestimmung des vergleichend zu betrachtenden Existenzminimums nachvollzogen und im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens für die Bundesbesoldung transparent gemacht“ worden seien, fehlt eine solche Darlegung im aktuellen Entwurf, der deshalb im Gefolge den judikativ zwingend geforderten realitätsgerechten Vergleich von Grundsicherungsniveau, Mindest- und Nettoalimention gezielt unterlässt.⁴⁰ Auch deshalb behauptet der aktuelle Entwurf nachfolgend nicht mehr, dass „der Bezug der Besoldung sowohl zu der Einkommens- und Ausgabensituation der Gesamtbevölkerung als auch zur Lage der Staatsfinanzen [...] (BVerfG, ständige Rechtsprechung, zuletzt Beschlüsse vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 und 2 BvL 6/17 –)“ hergestellt worden sei.⁴¹

Während also der ursprüngliche Referentenentwurf auf der gerade nachgezeichneten Grundlage am Ende den Mindestabstand zur sozialhilferechtlichen Grundsicherung betrachtete, also an die eben zitierte Passage anschließend sowohl eine Bemessung des Grundsicherungsniveaus als auch der Mindest- und Nettoalimention vorgenommen hatte,⁴² führt der aktuelle Gesetzentwurf hier wie schon mehrfach dargelegt nur aus:

„Der Vorschlag des Bundesministeriums des Inneren, für Bau und Heimat, in Umsetzung der Beschlüsse des BVerfG vom 4. Mai 2020 – 2 BvL 4/18 sowie 2 BvL 6/17 u. a. –, einen regionalen Ergänzungszuschlag als eigenständigen Besoldungsbestandteil zur Gewährleistung der amtsangemessenen Alimention in der Bundesbesoldung einzuführen, war nicht zu finalisieren. Daher bleibt die bundesbesoldungsgesetzliche Umsetzung der vorgenannten Beschlüsse des BVerfG den parlamentarischen Beratungen des Gesetzentwurfs bzw. einer eigenständigen Gesetzesinitiative der Bundesregierung vorbehalten.“⁴³

Legt man die im Einzelnen von ihm nicht realitätsgerecht behandelten Bemessungen des ursprünglichen Entwurfs zu Grunde und stellt ihnen die vom aktuellen Gesetzentwurf den Bundesbeamten materiell zur Verfügung gestellten Beträge gegenüber, gelangt man mit Blick auf die von ihm real gewährte Nettoalimention zu folgendem Ergebnis:

39 Referententwurf (Fn. 23), S. 47; vgl. BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 37.

40 Referententwurf (Fn. 23), S. 47; vgl. BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 37.

41 Referententwurf (Fn. 23), S. 48; vgl. BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 38.

42 Referententwurf (Fn. 23), S. 51-55. Auch hier soll nicht weiter auf diverse Problematiken eingegangen werden, die diesbezüglich jenem ursprünglichen Referentenentwurf inhärent gewesen sind wie beispielsweise die unklare Stellung der Besoldungsgruppe A 5 im Konzept der geplanten Neujustierung; die de-facto-Überleitung verschiedener Besoldungsgruppen und Erfahrungsstufen als offensichtlicher Verstoß gegen das Leistungsprinzip; die offensichtliche Überdehnung der neuen Zuschlagssystematik, die so augenscheinlich nicht mehr dem Rechtscharakter einer Detailregelung entspricht; die daraus in der Realität offensichtlich folgende unstatthafte Verringerung von Abstände zwischen verschiedenen Besoldungsgruppen, die einer Gesamtbetrachtung nicht standhält; die Betrachtung der Unterkunftskosten ohne Beachtung der Folgen des sog. 95 %-Perzentils; die mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht gleichheitsgerecht vollzogene Regelung der Versorgung usw.

43 BT-Drs. 19/28677 (Fn. 1), S. 40.

Da der ursprüngliche Entwurf das sozialhilferechtliche Grundsicherungsniveau mit 2.903,95 € und die Mindestalimentation mit 3.339,54 € bemessen hat,⁵² liegt die gewährte Nettoalimentation 284,28 € (9,8 %) unterhalb des vom ursprünglichen Referentenentwurf ermittelten Grundsicherungsniveaus und entsprechend 719,87 € unterhalb der Mindestalimentation. Die so gewährte Nettoalimentation muss im Rahmen des ursprünglichen Referentenentwurfs um also mindestens 27,5 % angehoben werden, um ein entsprechend als amtsangemessen ermitteltes Niveau zu erreichen; der aktuelle Gesetzentwurf genügt von daher in einem sehr deutlichen Maße nicht den materiellen Anforderungen des Alimentationsprinzips. Da er darüber hinaus keine entsprechende Prozeduralisierung wie die gerade dargelegte vollzieht, erhält er ebenfalls auch nicht die „zweite Säule“ des Alimentationsprinzips aufrecht, wozu der Besoldungsgesetzgeber jedoch ebenfalls zwingend verpflichtet ist.⁵³ Denn eine prozedural unzureichende Begründung führt unabhängig von der materiellen Dimension ebenfalls zwangsläufig zur Verfassungswidrigkeit des Gesetzes.⁵⁴

IV. Fazit

Der aktuelle Gesetzentwurf ist in seinem materiellen Gehalt sowohl evident sachwidrig als auch evident unzureichend und erfüllt darüber hinaus nicht die an ihn gestellten prozeduralen Anforderungen. Seine weitere Betrachtung ist von daher hier nicht mehr nötig. Denn da die Gesetzgebung der Bundesrepublik Deutschland nach GG Art. 20 Abs. 3 an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden ist und „das BVerfG im Einzelnen mit Gesetzeskraft dargelegt hat, was eben diese verfassungsmäßige Ordnung von der Besoldung verlangt, erscheint es in einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik schlechterdings ausgeschlossen, dass die Besoldungsgesetzgeber die Besoldung der Jahre 2021 ff. nicht grundlegend nach oben anpassen“.⁵⁵ Diese Aufgabe bleibt dem aktuellen Gesetzgebungsverfahren solange vorbehalten, bis es zu einer mit der Verfassung im Einklang zu bringenden Lösung gelangt. Eine Verabschiedung des aktuellen Gesetzentwurfs in seiner derzeitigen Fassung ist dahingegen dem Deutschen Bundestag verfassungsrechtlich nicht gestattet, stellte vielmehr einen Rechtsbruch dar. Dies gilt es bei seiner Betrachtung und Beratung weiterhin zu beachten.

52 Referentenentwurf (Fn. 23), S. 51 f.

53 Vgl. Schwan (Fn. 23), S. 377 f.

54 BVerfG, Beschl. v. 04.05.2020 (Fn. 28), Rn. 96.

55 Martin Stuttmann, Die Besoldungsrevolution des BVerfG. Der Mindestabstand zum Grundsicherungsniveau, NvwZ-Beilage 2020, 88; Hervorhebung wie im Original.